

LIETUVOS NACIONALINĖ REGIONINĖ POLITIKA IR JOS ĮGYVENDINIMO PRIELAIDOS

Rimantas Pareigis

Docentas
Vilniaus universiteto
Kauno humanitarinio fakulteto
Verslo ekonomikos ir vadybos katedra
Muitinės g. 8, LT-44280 Kaunas
Tel. (8 37) 42 23 44
El. paštas: rimantas.pareigis@vukhf.lt

Oksana Dorofjeva

Vilniaus universiteto
Kauno humanitarinio fakulteto
Verslo ekonomikos ir vadybos katedra
Muitinės g. 8, LT-44280 Kaunas
Tel. (8 37) 42 23 44
El. paštas: oksana.dorofjeva@vukhf.lt

Lietuvoje tik pastaraisiais metais atkreiptas dėmesys į ekonominės ir socialinės raidos netolygumus kai kuriuose regionuose, didelius jų gyventojų užimtumo, gyvenimo sąlygų, išsilavinimo lygio skirtumus. Ekonominė veikla Lietuvoje daugiausiai sukoncentruota prie transporto magistralių, didžiuosiuose miestuose ir keliuose mažesniuose pramonės centruose. Šiuose regionuose plečiami pramonės ir paslaugų sektoriai, jiems skiriamos didesnės investicijos. Tačiau kai Lietuvos regionai, kurie anksčiau išplėtoti ir orientuoti į produkcijos Rytų rinkai gamybą, dabar susiduria su didelėmis socialinėmis problemomis, susijusiomis su nedarbu. Išlyginti regioninių skirtumų pati rinka savaime negali, todėl reikia tikslinio valstybės poveikio formuojant ir įgyvendinant regioninę struktūrinę politiką.

Įvadas

Problema. Lietuvoje vis daugiau kalbama apie regioninę politiką. Lietuva – nors ir nedidelė šalis, tačiau gamtos ir visuomenės teritoriniai skirtumai joje pakankamai ryškūs. Jie pasireiškia dirvožemio, reljefo, klimato, kraštovaizdžio skirtingumais, ekonominiais pasiekimais, socialiniais, kultūriniais, demografiniais, etniniais (net kalbos) skirtingumais. Valstybės politika gali šiuos skirtingumus slopinti, skatinti ar rūšiuoti, palaikydama pozityvų gamtos ir kultū-

ros savitumą bei lygindama socialinius ir ekonominius skirtumus.

Pasikeitus ekonominiams santykiams Lietuvoje, vyksta ūkio restruktūrizavimas ir veiklos sričių pertvarka. Keičiantis įvežamų išteklių ir gaminamų prekių rinkoms, spartėja pramonės technologizacija, plėtojamas smulkus ir vidutinis verslas, įvairiuose sektoriuose stiprėja partnerystė su užsieniu. Visi šie procesai gana stipriai sutrikdė miestų, rajonų ir kaimų, kaip savarankiškų šalies teritorinių vienetų,

anksčiau susiklosčiusių ir centralizuotai valdomų sistemų pusiausvyrą.

Taigi, pereinant į rinkos ekonomiką, Lietuvoje išryškėjo regionų ekonominio ir socialinio išsivystymo diferenciacija. Ankstesnis centralizuotas planavimas užtikrino beveik vienodą visos šalies plėtrą, tačiau atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę iškilo būtinybė kurti ir plėtoti savarankišką nacionalinę regioninę politiką. Siekis integruotis į ES paspartino Lietuvos regioninės politikos formavimą. Žinoma, Lietuvai, kuri tokios politikos neturėjo, ją kurti yra gana nelengva, bet, kita vertus, šį procesą palengvina tai, kad ji turi taikyti ES modelį.

Straipsnio tyrimų objektas – regioninė politika Lietuvoje ir jos įgyvendinimo galimybės įstojus į Europos Sąjungą.

Straipsnio tikslas – išnagrinėti pagrindines regioninės politikos įgyvendinimo Lietuvoje problemas ir apibrėžti galimas regioninės plėtos kryptis, padėsiančias užtikrinti regioninės plėtos politikos integralumą ir efektyvumą Lietuvoje. **Tyrimų metodas** – politikos analizė ir sintezė, palyginimas ir apibendrinimas.

Nacionalinės politikos formavimas ir tikslai

Regioninė politika – tai visos šalies plėtos planavimas, finansinių, informacinių, intelektinių, ekologinių ir kitokių išteklių regioninis planavimas, prioritetų nustatymas, turint tikslą ugdyti visas šalies teritorijas ir jas integruoti į bendrąją šalies ir tarptautinio ūkio sistemą. Ji neatsiejamai susijusi su atskirų teritorijų specifika ir jų ugdymo perspektyva, regionų potencialo, jo konkurencingumo vidaus ir tarptautinėje rinkoje nustatymu ir pan. Kalbant apie regioninę politiką ir jos tikslus būtina prisiminti bent du esminius jos reikalavimus: 1) regioninė politika yra visos politikos decentralizavi-

mas, kuris yra būtinas šalies pažangai; 2) regionine politika siekiama ne regionų ekonominio ir socialinio gyvenimo išlyginimo, o yra bandymas laimėti visos šalies mastu. Taigi galima daryti ir dar vieną išvadą, kad regioninė politika turi būti integruota, taip pat atsižvelgti ne tik į savo šalies, bet ir šalių kaimynių, ypač jų pasienio teritorijų, situaciją (Vaitekūnas, 2001).

Nacionalinės regionų plėtos politikos tikslas – skatinti ūkio pertvarkymą ir modernizavimą smunkančios pramonės regionuose, mažinti nedarbą didžiausio nedarbo regionuose, plėtoti labiausiai atsilikusius kaimo regionus pertvarkant ir restruktūrizuojant jų ūkį, reformuojant žemės ūkio gamybą, apdirbamąją pramonę ir rinkodaros struktūras, skatinant naujus verslus ir paslaugų kūrimą, taip pat skatinti užsienio, visų pirma Europos Sąjungos, investicijas į Lietuvos ūkį. Regioninė plėtos politika Lietuvoje dabar visų pirma orientuota į regioninių skirtumų šalies viduje mažinimą, turėtų apimti visas veiklos sritis, visus bendruomenės narius bei visus jų interesus, kurie formuoja žmogaus gyvenimo kokybę esamoje aplinkoje ir pagal turimas galimybes. Tačiau efektyvi ši politika bus tik tada, jeigu jau dabar ras savo vietą nacionaliniame šalies valdymo modelyje.

Europos Sąjungos (ES) reikalavimai plėtojant regioninę politiką valstybėms narėms yra gana griežti ir aiškiai apibrėžti. Vienas iš tų reikalavimų – turėti regionus ir regioninę politiką netgi nedidelėse valstybėse. Regionų buvimas ir jų ugdymo būtinumą ir efektyvumą rodo netgi mažesnių už Lietuvą šalių – Danijos, Slovėnijos, Olandijos patirtis. Sparčiai regionai kuriami Estijoje, Latvijoje, Slovakijoje. Didelės valstybės (Austrija, Vokietija, Prancūzija, Italija, Ispanija) regionų buvimą ir jų savivaldą nuo seno suvokia kaip valstybę stiprinantį reiškinį (Vaitekūnas, 2001).

Kaip pažymima „Regionų ekonomikos plėtros strategijoje“, regioninę politiką Lietuvoje sudaro du komponentai: nacionalinės regioninės politikos, kurios pagrindinis tikslas yra Lietuvos regionų išsivystymo skirtumų mažinimas bei ES regioninės politikos principų įgyvendinimas, formavimas ir įgyvendinimas. Šis tikslas yra glaudžiai susijęs su ES struktūrinių fondų administravimu.

Dabar iš naujo formuojami regioninės politikos tikslai ir uždaviniai, atskiriamos ES regioninės / struktūrinės politikos ir Lietuvos regioninės politikos sąvokos. Vyriausybės vykdomos regioninės politikos tikslus galima apibrėžti taip:

- Teikti nuolatinę paramą atsiliekančioms regionams, kuriuose nedarbo lygis ir / arba gyvenimo sąlygos gerokai atsilieka nuo šalies vidurkio.
- Skatinti ekonominę plėtrą regionuose, turinčiuose potencialą ženkliai prisidėti prie visos šalies ekonominės plėtros.

Pirmas tikslas suvokiamas kaip prioritetas, o antrajam gali būti suteikiama prioritetinga reikšmė tik išskirtiniais atvejais, t. y. kai regionas turi didelį ekonominis plėtros potencialą.

Regionų plėtra galima vadinti bendruomenės gyvenimo socialinio, ekonominio, aplinkosaugos, sveikatos apsaugos, technologijos, kultūros ir rekreacijos aspektų plėtotę tam tikroje teritorijoje. Regioninę plėtrą taip pat galima traktuoti kaip visumą priemonių, skirtų skatinti regiono ekonominę plėtrą, kuo efektyviau panaudojant vietos išteklius. Regioninė politika apibrėžtina ir kaip visuma priemonių, užtikrinančių vienodą gyvenimo lygį ir sąlygas visiems piliečiams, neatsižvelgiama į tai, kurioje šalies vietoje jie gyvena.

Taigi regioninė politika suprantama kaip teritoriška ir taksonomiškai diferencijuotas šalies socialinės, ekonominės ir ekologinės raidos ir krašto tvarkymo reguliavimas, siekiant

kuo geriau išnaudoti vietos sąlygų ypatumus ir išlyginti gyvenimo kokybės regionines disproporcijas. Kartu ją galima traktuoti kaip visumą kryptingų priemonių sumažinti socialinius ir ekonominius regionų skirtumus (Balčiūnas, 1999). Kitaip tariant, regioninė valstybės politika – veiklos sritis, susijusi su politine, ekonomine, socialine ir ekologine šalies plėtote regioniniu aspektu ir atspindinti valstybės ir regionų bei regionų tarpusavio santykius (Gronskas, 1999). Dažniausiai skiriami du pagrindiniai regioninės politikos tipai: *ekonominė politika* ir *socialinė politika*.

Ekonominė politika. Visoms pasaulio šalims, įskaitant ir besivystančias, ir labiausiai išsivysčiusias, būdinga, kad kiekvienoje reikia sušvelninti regionines ekonomines disproporcijas ir siekti regioninės ekonominės pusiausvyros. Šių tikslų įgyvendinimo mechanizmas yra pakankamai išvystytas ir apima valstybės finansinę paramą, vietos organizacijų pritraukimą, kartu privataus kapitalo pritraukimą.

Socialinė politika apima žmonių gyvenimo reguliavimo formas, pavyzdžiui, aprūpinimą darbu, būstu, taip pat užtikrina visuomenės gerovę ir socialinį saugumą.

Socialinius ir ekonominius skirtumus pakankamai gerai apibūdina tokie rodikliai – *bendrasis vidaus produktas, nedarbo lygis, investicijos ir vidutinis darbo užmokestis*. Lyginant šiuos rodiklius su vidutiniais rodikliais galima spręsti apie regionų socialinį ir ekonominį lygį.

ES šalyse gyvenimo kokybę regionuose vertinama pagal *žmogaus socialinės raidos indeksą*, kurį apskaičiuoti naudojami tokie socialiniai ir ekonominiai rodikliai: gyventojų išsimokslinimo lygis, vidutinė gyvenimo trukmė, vienam gyventojui tenkantis bendrasis vidaus produktas, gyventojų užimtumas ir kt. 1995 m. pagal šį indeksą Lietuvai skirta 70-ta vieta pasaulyje. 1996 m. apskaičiavus pagal tą pačią metodiką žmogaus socialinės raidos indeksą įvai-

riose Lietuvos apskrityse, paaikėjo, kad aukščiausiai vertinama Vilniaus apskritis, jos indeksas buvo 0,7 (maksimalus 1,0) ir net 2,5 karto lenkė mažiausią indeksą turinčią Tauragės apskritį (0,28). 1999 m. pagal šį indeksą Lietuva buvo 47 vietoje pasaulyje (Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą, 2001).

Kadangi Lietuvos teritorijos administracinė struktūra yra labai artima ES administracinei struktūrai, jos regioninė politika galėtų būti vykdoma pagal ES regioninės plėtros planą.

Regionų socialinio ir ekonominio išsivystymo lygio skirtumų vertinimas

Visos pasaulio valstybės susiduria su vidiniais skirtumais, kuriuos lemia gamtiniai, geografiniai, ekonominiai, politiniai veiksniai ir tose teritorijose istoriškai susiformavusios kultūrinės, religinės ypatybės. Socialiniams ir ekonominiams regionų pranašumams ir trūkumams įvertinti ES plačiai taikoma EUROSTAT'o (Europos Bendrijos statistikos tarnyba) parengta statistinė regionų analizė, kurios pagrindą sudaro BVP, nedarbo lygio, investicijų ir vidutinio darbo užmokesčio statistinių rodiklių analizė.

Bendrasis vidaus produktas (BVP). Geriausiai regionų išsivystymo lygį ir skirtumus

parodo bendrasis vidaus produktas, tenkantis vienam gyventojui tūkst. litų. Lietuvoje anksčiau BVP buvo skaičiuojamas tik šalies mastu, tačiau didėjant regioninės plėtros reikšmei, nuo 1996 metų BVP pradėtas nustatinėti pagal atskiras apskritis.

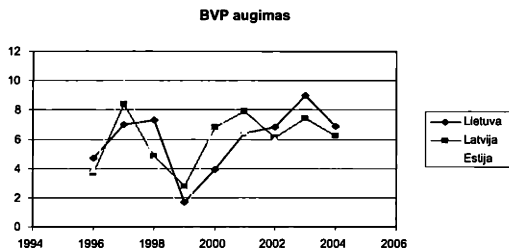
Pagal 1996–2002 m. BVP pokyčius vienam gyventojui galima išskirti kelias apskritis, išsiskiriančias itin žemais rodikliais: Alytaus, Marijampolės, Šiaulių ir Tauragės, palyginti su BVP, tenkančiu vienam gyventojui šalies mastu. Aukščiausias BVP, tenkantis vienam gyventojui, yra Vilniaus ir Klaipėdos apskrityse (žr. 1 lentelę).

Didžiausias nuosmukis buvo Marijampolės apskrityje 1999 m. Nors BVP sumažėjo daugelyje Lietuvos regionų, Alytaus apskrityje BVP išliko stabilus, o Vilniaus ir Klaipėdos apskrityse padidėjo.

BVP vėl pradėjo didėti 1999–2002 m. visose apskrityse. Didžiausias BVP prieaugis buvo Vilniaus apskrityje, jis sudarė 2000 m. – 18,8 proc., 2001 m. – 25,3 proc., o 2002 m. – 47,8 proc. Klaipėdos apskrityje BVP didėjo taip: 2000 m. – 10 proc., 2001 m. – 13,4 proc., o 2002 m. – 21,6 proc. 2000 m. Kauno apskrityje BVP padidėjo 3,3 proc., 2001 m. – 12,5 proc., o 2002 m. – 17,5 proc. Kitose apskrityse BVP šiek tiek padidėjo, o Tauragės apskrityje 2001 m. BVP sumažėjo 5,2 proc. (žr. 1 pav.).

1 lentelė. BVP vienam gyventojui 1996–2002 m. (tūkst. litų) (Lietuvos statistikos departamentas)

| Apskritis/ metai | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Apskritis/ metai | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Alytaus | 7,2 | 8,7 | 9,3 | 9,3 | 9,5 | 9,8 | 11,2 | Tauragės | 6,3 | 6,7 | 7,1 | 7 | 7,6 | 7,2 | 8,4 |
| Kauno | 8,2 | 10,3 | 11,3 | 11,1 | 11,4 | 12,5 | 13,9 | Telšių | 7,7 | 9,1 | 10,2 | 10 | 10,8 | 11,4 | 12,2 |
| Klaipėdos | 9,4 | 11 | 12,4 | 12,6 | 13,4 | 14,4 | 15,9 | Utenos | 8 | 9,3 | 10,4 | 10,2 | 10,4 | 10,5 | 11,9 |
| Marijampolės | 6,7 | 8,2 | 9,1 | 7,7 | 8,5 | 8,8 | 9,7 | Vilniaus | 10 | 12,6 | 15 | 15,7 | 16,9 | 18,4 | 21,0 |
| Panevėžio | 8,6 | 10,4 | 10,9 | 9,7 | 10,6 | 10,9 | 12,6 | Lietuvoje | 8,5 | 10,3 | 11,6 | 11,5 | 12,2 | 12,9 | 14,6 |
| Šiaulių | 7,6 | 9 | 9 | 8,8 | 8,9 | 9,2 | 10,7 | | | | | | | | |



1 pav. BVP didėjimas proc. šalyse kaimynėse (Lietuvos statistikos departamentas)

Skirtingą BVP dydį vienam užimtajam lėmė nevienodas darbo našumo lygis atskiruose regionuose, turėjo įtakos ir nevienoda ūkio šakinė struktūra apskrityse.

Lietuvoje BVP 1996–2004 m., palyginti su Latvijos ir Estijos, didėjo lėčiau. Didžiausias BVP nuosmukis buvo 1999 m., jis siejamas su Rusijos ekonomine krize ir tuo, kad Lietuvos Vyriausybės sprendimai, formuojant valstybės valdymą, nebuvo pagrįsti ekonominių rodiklių analize. Nuo 2000 m. matomas tolygus BVP didėjimas, o tai rodo ekonominę pažangą. 2002 m. BVP didėjimas Lietuvoje buvo 6,8 proc. ir pralenkė Latviją ir Estiją (žr. 2 lentelę.)

BVP, tenkančio vienam gyventojui, ilgalais didėjimas reiškia ekonominę pažangą, bet į BVP vertę nepatenka ne rinkoje įsigytos prekės. BVP neapima ir nelegalių prekių, pavyzdžiui, narkotikų. Todėl BVP nėra tikslus ekonomikos ir gerovės rodiklis. Manoma, kad šešėlinė ekonomika Lietuvoje sudaro apie

5 proc. BVP, tiksliau šį rodiklį įvertinti yra labai sunku, nes nėra tikslių duomenų.

Nedarbo lygis. Nedarbas yra sudėtinga socialinė ir ekonominė problema, sukelti negiamų padarinių. Nedarbas – tai ne tik nepagaminta produkcija, bet ir žmonių demoralizacija. Dėl ekonominio nuosmukio prastėja gyvenimo gerovė, daugėja žmogžudysčių, didėja nusikalstamumo, alkoholizmo, narkomanijos, skrybių skaičius. Didžiulis nedarbas atneša didžiulius nuostolius. Priverstinio nedarbo metu negrįžtamai prarandamas darbo laikas. Dėl to visuomenė netenka dalies prekių, kurias galėtų pagaminti bedarbiai.

Nedarbas pasireiškia dėl skirtingų priežasčių, dėl to jis skirstomas į *ciklinį, migracinį* ir *struktūrinį nedarbą* (Matiušaitytė, 1999).

Ekonominio nuosmukio periodu nedarbo mastas labai padidėja, o faktinė padėtis būna daug rimtesnė, negu ta, kurią įvardija vidutiniai statistiniai skaičiai. Pavyzdžiui, realus ne-

2 lentelė. BVP didėjimas šalyse kaimynėse, proc. (Lietuvos statistikos departamentas)

| Šalis / metai | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Lietuva | 4,7 | 7,0 | 7,3 | -1,7 | 3,9 | 6,4 | 6,8 | 9,0 | 6,9 |
| Latvija | 3,7 | 8,4 | 4,8 | 2,8 | 6,8 | 7,9 | 6,1 | 7,4 | 6,2 |
| Estija | 3,9 | 9,8 | 4,6 | -0,6 | 7,3 | 6,5 | 6,0 | 4,7 | 5,4 |

darbo lygis (gyventojų užimtumo tyrimo duomenimis) 1998 m. Lietuvoje sudarė 13,5 proc., o darbo biržos duomenimis, – 6,4 proc. Didelis nedarbas sudaro palankias sąlygas formuotis įvairiems negatyviems reiškiniams, Lietuvoje – tai būtų teritorinė nedarbo lygio diferenciacija (Balčiūnas, 1999).

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę ir percinant iš planinės ekonomikos į rinkos ekonomiką, pirmą kartą susidūrėme su nedarbo problema (Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą, 2001). Nedarbo lygis Lietuvoje 1991–2000 m. įgavo akivaizdžią didėjimo tendenciją (nuo 0,3 proc. iki 11,5 proc.) (Balčiūnas, 1999). 1993–1999 m. nedarbo lygis nacionaliniu mastu didėjo kiekvienais metais, išskyrus 1996–1997 m. (Lietuvos statistikos departamentas, nedarbo lygis apskrityse, proc., 1996–2003 m.).

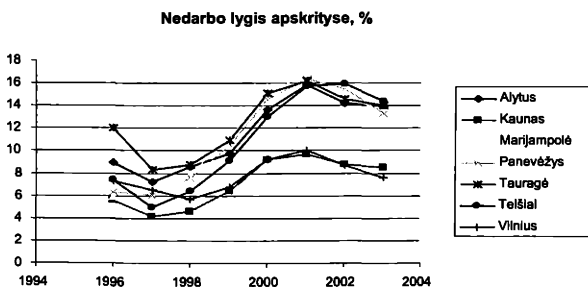
Didėjant 2001 m. nedarbui šalies mastu 12,5 proc., didėjo nedarbas ir apskrityse. Didžiausias nedarbas 2001 m. buvo Marijampolės – 16,9 proc., Šiaulių – 16,5 proc., Panevėžio – 16,4 proc., Tauragės – 16,2 proc., Alytaus – 15,8 proc., Telšių – 15,7 proc. ir Utenos – 12,0 proc. apskrityse. Didžiuosiuose Lietuvos miestuose nedarbo lygio didėjimas buvo nedi-

delis. Vilniaus apskrityje nedarbas padidėjo 0,8 proc. (nuo 9,2 proc. iki 10 proc.), Kauno apskrityje – 0,5 proc. (nuo 9,2 proc. iki 9,7 proc.), Klaipėdoje – 1 proc. (nuo 10 proc. iki 11 proc.) (žr. 2 pav.).

Didžiausio ir mažiausio nedarbo lygio atotrūkis apskrityse pradėjo didėti 1999 metais. Valstybės valdymas vyko neapibrėžtoje, kintamoje aplinkoje, ir iki to laiko kilusią ekonomiką ištikio krizė: sumažėjo bendroji gamybos apimtis, pajamos, gyventojų užimtumas, prekyba.

Lūžis ekonomikoje įvyko 2001 m., kai nedarbas apskrityse pasiekė aukščiausią lygį, o 2002 m. jis pradėjo mažėti visose apskrityse. 2003 m. žemiausias nedarbo lygis buvo Vilniaus ir Kauno apskrityse, o aukščiausias išliko – Telšių, Tauragės, Alytaus, Marijampolės ir Panevėžio. Per ketverius metus, nuo 1999 m. iki 2002 m., labai padidėjo didžiausio ir mažiausio nedarbo lygio apskrityse skirtumas.

Regionų diferenciacija ir toliau gali didėti, jei šalies ekonomika neužtikrins pakankamų sąlygų socialinei plėtrai ir gyventojų užimtumui. Vis dar varijuoja nedidelis užimtumas bei didelis ir struktūriškai nepalankus nedarbas tokiose apskrityse – Telšių, Tauragės, Alytaus, Marijampolės ir Panevėžio. Nepakankama



2 pav. Nedarbo lygis (Lietuvos statistikos departamentas)

darbo vietų kokybė, neužtenkamai skatinamas naujų darbo vietų kūrimas, mažas darbo rinkos lankstumas, didelė neoficiali darbo rinka, šešėlinis užimtumas, nelegali darbo jėgos migracija. Nepakankamai plėtojami žmogiškieji ištekliai ir mokymosi visą gyvenimą galimybės. Šalyje vyrauja nevieninga ir fragmentinė užimtumo politika. Šios ir panašios problemos mažina šalies konkurencingumą ES darbo rinkoje.

Žmogiškieji ištekliai – didžiausias kiekvienos valstybės turtas ir kapitalas. Lietuvos tapus ES nare, svarbu išlaikyti didelį darbo jėgos konkurencingumą. Tam turi įtakos gyventojų išsilavinimo lygis. Svarbu patobulinti švietimo sistemą ir įdiegti kvalifikacijos tobulinimo ir perkvalifikavimo sistemą, kuri būtų priinama visą gyvenimą.

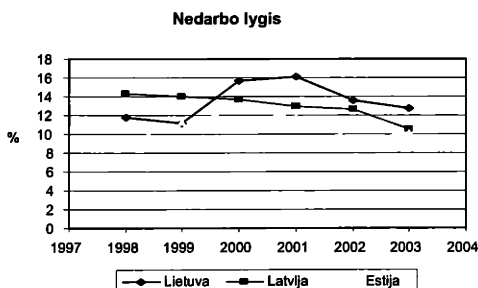
Dėl didelio struktūrinio nedarbo, vyrauja darbo jėgos emigracija į kitas ES šalis. Dauguma darbingo amžiaus gyventojų linkę ieškoti geriau mokamo darbo kitose šalyse, ypač aukštos kvalifikacijos specialistai, o tai ilgainiui gali sukelti aštrias kvalifikuotos darbo jėgos stygiaus ir nekvalifikuotos darbo jėgos pertekliaus problemas šalyje. Kartu su biudžeto išlaidų švietimui, mokymui bei mokslui didinimu Lie-

tuvoje tokia emigracija reiškia tų išlaidų praradimą.

Darbingo amžiaus gyventojų emigracija skatina visuomenės senėjimą, kurį ir taip lemia mažas gimstamumas. Visuomenės senėjimas didina socialinės apsaugos išlaidų poreikį.

Nedarbo lygio kitimo tendencijos Baltijos šalyse vaizduojamos 3 paveiksle. Jos akivaizdžiai rodo, kad pastaruosius penkerius metus nedarbas didžiausias Lietuvoje.

Investicijos. Investicijos tampa pagrindiniu šalies perėjimo iš planinės ekonomikos į rinkos ekonomiką stabilizavimo ir efektyvinimo veiksniumi (Banevičius, 1997). Užsienio investicijų apimtis yra tos šalies patrauklumo ir jos stabilumo rodiklis (Samuolis, 1999, 1999a). Pagal OECD (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija) metodiką, tiesiogine užsienio investicija yra laikoma tokia investicija, kurios pagrindu susiformuoja ilgalaikiai tiesioginio užsienio investuotojo ir tiesioginio investavimo įmonės santykiai ir interesai. Tiesioginių investicijų pritraukimas yra svarbus šalies ekonominio didėjimo rodiklis, priklausantis nuo gamybos didėjimo, finansinio stabilumo, verslo infrastruktūros padėties, politinių sprendimų tobulumo ir strateginio vientisumo



3 pav. Nedarbo lygis Baltijos valstybėse (Lietuvos statistikos departamentas)

sprendžiant apmokestinimo, privatizavimo, biurokratijos kliūčių mažinimo ir kitus aktualius klausimus (Štreimikienė, 1999).

Kiekvienos teritorijos patrauklumas investicijų požiūriu yra vienas iš svarbiausių rodiklių, formuojant teritorijų ir regionų plėtros planus. Daugiausiai užsienio investicijų pritraukia maisto ir lengvosios pramonės įmonės. Dauguma šių įmonių yra sutelkta didžiuosiuose miestuose, ir tai padidina tų miestų patrauklumą investicijoms. Kai kurios maisto ir lengvosios pramonės įmonės yra mažesniuose Lietuvos miestuose (Bertašiūtė, 2001).

Didieji Lietuvos miestai, turintys įvairių išteklių, turi geresnių galimybių pritraukti investicijas. Atitolę nuo didmiesčių specializuoti miestai ir rajonai pavirto bankrutuojančiais regionais ir pradeda merdėti (Bagdzevičienė, Matekonienė, 2000).

Įvertinti vietovės patrauklumą užsienio investicijoms yra sukurti specialūs metodai. Vienas iš rodiklių užsienio investicijų patrauklumui įvertinti vadinamas patrauklumo koeficientu (PK). Jis svyruoja nuo 0 iki 10 balų. Kuo koeficientas yra didesnis, tuo vietovė patrauklesnė užsienio investuotojams. Pagal šią skalę aukščiausi Klaipėdos balai – 6,7, Vilniaus – 6,5 ir Kauno – 6,0.

Daugiausia investicijų tenka stambiems urbanizacijos centrams. Vilniaus apskrityje tiesioginės užsienio investicijos 1998 m. sudarė 53,5 proc. visų Lietuvos investicijų, 1999 m. – 60,9 proc., 2000 m. – 62,1 proc., 2001 m. – 64,0 proc., 2002 m. – 65,5 proc., o 2003 m. – 64,5 proc. Nuo 1996 m. iki 1999 m. Klaipėdos apskritis investicijomis lenkė Kauno apskritį ir tik 2000 metais tiesioginės užsienio investicijos į abi apskritis susilygino. Šių abiejų apskričių metinės investicijos sudaro apie 12,2 proc. bendrų šalies investicijų. Mažiausiai investicijų teko Utenos apskrčiai 1998 m. – 0,2 proc., 2003 m. – 2,5 proc. Šiek tiek daugiau jų atiteko Marijampolės, Tauragės, Alytaus, Šiaulių ir Telšių apskrityms. Lietuvos apskrityse egzistuoja ryškūs tiesioginių užsienio investicijų pasiskirstymą skirtumai (žr. 3 lentelę).

Turimas energetikos potencialas naudojamas neefektyviai, tebėra neracionaliai energiją vartojanti ekonomika, vėluoja energetikos valdymo modernizavimas.

Darbo užmokesčio skirtumai. Nėra nė vieno tikslaus ekonomikos ir žmonių gerovės vertinimo rodiklio. Valstybei reikia vertinti daug gerovės vertinimo rodiklių, atlikti jų analizę, kad galėtų spręsti apie ekonomikos sėkmę ir numatyti tolesnius ūkio pertvarkymo tikslus. Todėl verta aptarti žmonių pajamas skirtinguose Lietuvos regionuose.

3 lentelė. Tiesioginės užsienio investicijos mln. litų apskrityse 1998–2003 metais (Lietuvos statistikos departamentas)

| Apskritis / metai | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Apskri- tyje / metai | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------------------|--------|--------|---------|---------|----------|---------|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Lietuvoje | 4162 | 6501 | 8252,12 | 9337,26 | 10661,93 | 13183,8 | Lietuvos | 113,6 | 147,4 | 143,79 | 155,25 | 165,15 | 179,1 |
| Alytaus | 108,74 | 171,58 | 211,89 | 218,37 | 146,99 | 144,24 | Šiaulių | 12,62 | 17,67 | 24,8 | 21,53 | 19,52 | 14,55 |
| Kauno | 625,15 | 792,67 | 1042,48 | 1211,08 | 1310,55 | 1373,4 | Tauragės | 119,99 | 115,1 | 166,03 | 85,97 | 17,1 | 555,71 |
| Klaipėdos | 705,06 | 850,72 | 1037,77 | 1145,33 | 1294,61 | 1361,86 | Telšių | 67,11 | 91,21 | 95,22 | 109,27 | 204,97 | 335,27 |
| Marijampolės | 17,57 | 20,8 | 20,86 | 26,74 | 61,26 | 73,62 | Utenos | 2225,61 | 3959,25 | 5126,59 | 5982,17 | 6988,01 | 8489,21 |
| Panevėžio | 227,37 | 334,74 | 382,69 | 381,54 | 453,06 | 459,82 | Šiaulių | 113,6 | 147,4 | 143,79 | 155,25 | 165,15 | 179,1 |

Kylant ekonomikai, didėja ir gyventojų pajamos. 1996 m. vidutinis darbo užmokestis (VDU) šalyje buvo 618 litų. 1997 m. VDU šalies mastu didėjo. 1996 m. mažiausios pajamos buvo Tauragės apskrityje ir sudarė 76,8 proc. šalies vidurkio, o 1997 m. – 78,0 proc., Marijampolės apskrityje 1996 m. VDU sudarė 80,5 proc. šalies lygio, 1997 m. – 80,3 proc., o Šiaulių apskrityje 1996 m. – 85,9 proc. šalies lygio, 1997 m. – 86,8 proc. (Lietuvos statistikos departamentas, Vidutinis mėnesinis darbo užmokestis litais apskrityse, 1996–2002).

VDU šalies mastu padidėjo 2000–2002 m. nuo 971 litų iki 1014 litų. Mažiausių pajamų apskritys ir toliau: Tauragė 2000 m. – 78,8 proc., 2001 m. – 76,7 proc., 2002 m. – 75,0 proc.; Marijampolė 2000 m. – 80,9 proc., 2001 m. – 79,4 proc., 2002 m. – 79,3 proc. ir Šiaulių 2000 m. – 82,3 proc., 2001 m. – 81,5 proc., 2002 m. – 81,3 proc., palyginti su šalies vidurkiu.

Lietuvoje sparčiai daugėja žmonių, turinčių aukštąjį išsilavinimą. Tai yra ekonomiškai aktyviausia gyventojų kategorija. Radikalios ekonominės reformos sudarytų sąlygas pasireikšti gyventojų verslumui, bet dėl didelio nedarbo ir mažo atlyginimo didėja kvalifikuotos darbo jėgos migracija, todėl Lietuva turi mažai galimybių tapti naujų gaminių ir technologijų kūrėja ir jų eksportuotoja.

Regioninės politikos įgyvendinimo aspektai

Prie regioninės politikos priemonių priskiriamos tokios, kurias valstybė naudoja sprendama regionines problemas. Šios priemonės kiekvienoje šalyje yra specifinės, tai gali būti: mokesčių lengvatos, kreditai, valstybiniai užsakymai ir t. t. Toks požiūris leidžia numatyti galimų problemų pobūdį ir apimtį, taip pat laiku pasirengti jas spręsti (Gładki, Čistobajev, 1998).

Įgyvendindama regioninę politiką, valstybė pasirenka atitinkamą jos modelį, priklausantį nuo valdymo pobūdžio. Galima išskirti šiuos regioninės politikos bruožus:

- *Regionalizacija – remiasi centrine valdžia ir valdymu „iš viršaus į apačią“.*
- *Regionalizmas – pagrįstas valdymo būdu „iš apačios į viršų“, taip pat teritorine integracija, jį taikant svarbiausia – bendruomenės identiškumas. Regionalizmą skatina neefektyvus centrinės valdžios veikimas.*
- *Regioninė valdžios decentralizacija – vidinis nacionalinių uždavinių perskirstymas žemesniems regioniniams padaliniais. Ši koncepcija grindžiama subsidiarumo idėja. Pagal subsidiarumo principą visi sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuris gali geriausiai užtikrinti politikos efektyvumą.*

Optimalus regionų valdymo būdas turbūt būtų – sujungti visus tris bruožus ir taip išvengti kiekvieno trūkumų, o tai ir daroma įgyvendinant ES regioninę politiką.

Taigi regioninė politika yra svarbus įrankis, padedantis spręsti ekonominės ir socialinės raidos netolygumo problemas, todėl jai turėtų būti skiriamas deramas Lietuvos viešojo administravimo institucijų dėmesys. Mūsų šalyje regioninė politika dar tik formuojama – priimti Lietuvos regioninės politikos metmenys, Regioninės plėtros įstatymas, kuriamos regioninės plėtros institucijos, rengiamas nacionalinis plėtros planas, regioninės ir sektorinės plėtros programos (Devinduonis, Kavaliauskas, 1999).

Iškelti du pagrindiniai Lietuvos regioninės plėtros politikos tikslai: 1) remti ir skatinti kiekvieną Lietuvos regioną, siekiant kuo geriau išnaudoti jo potencialų indėlį į Lietuvos ūkio augimą; 2) sukurti lygias galimybes kiekvienam regionui nors minimaliai naudotis bendrais Lietuvos ūkio socialinės ir ekonominės plėtros rezultatais.

Šiems tikslams įgyvendinti numatytos veiksmų kryptys ir priemonės. Siekiant padidinti kiekvieno regiono indėlį į bendrą Lietuvos ūkio plėtrą būtina įdiegti reguliarių integruoto nacionalinio regioninės plėtros planavimo mechanizmą.

Formuojant ir įgyvendinant Lietuvos regioninę politiką vadovaujama šiais principais: koordinavimo, partnerystės, vietos iniciatyvos, vietos didėjimo ir laikinumo bei koncentravimo.

Tačiau formuojant regioninę politiką susiduriama su daugeliu problemų. Nėra moksliskai pagrįstos regioninių plėtros programų rengimo metodikos ir programinės regiono vadybos įdiegimo rekomendacijų. Pirmieji bandymai sukurti tokias metodikas dėl nuodugnesnių tyrimų stygiaus buvo neveiksmingi.

Regionų vadybos kluvinys – kompleksinis regiono pasiektų socialinių ir ekonominių rezultatų vertinimas. Neturint bendros vertinimo metodikos, pagrįstos integruotais rodikliais, apskaičiuotais pagal tų pačių informacijos šaltinių duomenis, rezultatų, yra daug vertinimų subjektyvumo. Kita vertus, pasirinkus bendrą šalies darnios plėtros idėją (Čiegis, 2002), ją įgyvendinti įvairiuose teritoriniuose vienetuose (regionuose) reikia skirtingų priemonių, kitokio pobūdžio programų, projektų ir tinkamos tai teritorijai veiklos, t. y. diferencijuotos teritorinės raidos politikos. Parengtas šalies generalinis planas teikia galimybę formuoti Lietuvos regioninės politikos metmenis remiantis nagrinėtomis teritorinėmis problemomis.

Šalies regioninė politika organizuojama šiais pagrindiniais politinės hierarchijos lygmenimis: *tarptautiniu – taikomos ES tarptautinio bendradarbiavimo ir teritorinės integracijos priemonės; nacionaliniu – vykdomos nacionalinių tikslų siekimo priemonės; vietiniu – vykdomos lokalių tikslų siekimo priemonės (galima ES parama)*.

Regioninės politikos lygmenys turi derėti su šalies hierarchine regionine struktūra, kuri

yra svarbi integruojantis į ES. Generaliniame plane numatyta penkių hierarchinių lygmenų regionų sistema, kuri yra susiformavusi per ilgą istorinį laikotarpį tiek Lietuvoje, tiek daugelyje Europos šalių.

ES regioninė politika yra įgyvendinama per aukščiausio lygio administracinius-teritorinius vienetus – NUTS I, NUTS II, kartais NUTS III regionų sistemas (Graužinis, 2001).

NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) – Europos Sąjungoje galiojanti unifikuota teritorijos skirstymo į regionus sistema, pagal kurią yra skiriami penkių lygių teritoriniai dariniai. Šią nomenklatūrą suformulavo *Eurostatas*, siekiant pateikti bendrą teritorinių vienetų klasifikaciją Europos Sąjungos regioninei statistikai formuoti (Decand, 1996).

Lietuva, kaip mažiausia valstybė, aukščiausiu (pirmu) lygmeniu į regionus nedalijama ir traktuojama kaip pirmojo lygmens Europos regionas. Antro lygmens šalis gali būti skirstoma į keturis metropolinius regionus. Abu šiuos lygmenis galima vadinti makroregioniniais lygmenimis. Dabartinių apskričių rangą atitinkančio trečiojo lygmens siūloma 15 regionų. Tai būtų mezoregioninis ar tiesiog regioninis lygmuo. Ketvirtas ir penktas lygmenys yra lokalių mikroregionų lygmenys. Generaliniame plane Lietuvai rekomenduojama turėti iki šimto savivaldybių.

Pagal šiuos norminius regionalizavimo lygmenis gali būti organizuojami tiek administraciniai, tiek planavimo regionai, taip pat vykdoma šalies vidaus regioninė politika. Visi regioniniai lygmenys gali pretenduoti į ES regioninės politikos struktūrinių ir kitų fondų paramą, taip pat į nacionalinių fondų paramą (Bertašiūtė, 2001).

Sėkmingų regioninio valdymo darinių ir institucinių regioninės plėtros valdymo modelių analizė bei pritaikymas prie šalies sąlygų yra vieni iš esminių veiksnių, siekiant suderinti šalies valdymą ir jos plėtrą (Bagdzevičienė, 2001).

Išvados

1. Lietuvos regioninė politika atitinka ES regioninės politikos nuostatas, bet ji yra dar tik pradinėje įgyvendinimo stadijoje. Formuojama institucinė infrastruktūra ir teisiniai ekonominiai regioninės politikos pagrindai: suformuota bazinė institucinė struktūra ES investicinei paramai administruoti, formuoti bei įgyvendinti Lietuvos regioninę politiką, kuriamos regioninės plėtros agentūros, patvirtinti regioninės politikos metmenys, rengiamas regioninės politikos įstatymas ir su juo susiję teisės aktai.

2. Lietuvoje galima skirti dvi regioninės politikos kryptis: ES regioninės politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir pačios Lietuvos regioninė politika. Suprantama, šios abi kryptys labai susijusios. Jų formavimas ir įgyvendinimas sudarytų galimybę Lietuvai dalyvauti ES regioninės politikos paramos programose. Siekiant gauti ES paramą įgyvendinti regioninę politiką, reikia, kad šalyje būtų gerai funkcionuojanti ir ES nuostatas atitinkanti valstybės regioninė politika.

3. Regioninė politika yra neatskiriama sudedamoji ūkio šakose ir socialinėje srityje vykdomos valstybės politikos dalis. Ji svarbi ir naudinga, kadangi remia rinkos ekonomikos plėtrą kiekviename šalies regione, sudaro reikiamas ilgalaikės plėtros sąlygas, formuoja socialinius ir ekonominius reikalavimus atitinkančią infrastruktūrą bei mažina regionų gyveni-

mo, ekonominių, kultūros, išsimokslinimo sąlygų skirtumus.

4. Regioninę politiką Lietuvoje sudaro du komponentai: nacionalinės regioninės politikos formavimas ir įgyvendinimas, kurios pagrindinis tikslas yra Lietuvos regionų plėtros skirtumų mažinimas bei ES regioninės politikos principų įgyvendinimas. Pastarasis yra glaudžiai susijęs su ES struktūrinių fondų administravimu.

5. Atlikus apskričių analizę pagal BVP nustatytos silpniausios apskritys – Tauragės, Marijampolės ir Alytaus. Pagal nedarbo lygį silpniausios apskritys: Tauragės, Telšių, Marijampolės, Šiaulių ir Alytaus. Pagal tiesiogines užsienio investicijas – Tauragės, Šiaulių, Marijampolės. Pagal vidutinį darbo užmokestį – Tauragės, Marijampolės, Utenos ir Šiaulių apskritys.

6. Regioninei plėtrai būtina valstybės parama. Tai specialios Vyriausybės atsilikusių regionų plėtros programos, pagal kurias statomi infrastruktūros objektai (ypač tiesiamieji magistraliniai keliai), moksliniai pramoniniai kompleksai (mokslo technologijų parkai, inkubatoriai ir pan.), kuriamos valstybinės įmonės, duodami stambūs valstybiniai užsakymai tuose regionuose įsikūrusioms įmonėms ir pan.

7. Regioninės ekonominės plėtros priemonės Lietuvoje – palankių sąlygų investicijoms į regiono ekonomiką užtikrinimas; mokesčių mažinimas; nedarbo mažinimas, užimtumo didinimas ir darbo vietų kokybės gerinimas.

LITERATŪRA

1. Bagdzevičienė R. Regionų plėtra – 2001: Respublikinės konferencijos pranešimų medžiaga. Kaunas: KTU, 2001. P. 16–21.

2. Balčienas N. Nedarbo lygis ir jo polarizacija Lietuvoje teritoriniu pjuviu // Regionų ekonomika ir plėtra: Tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga 1999 m. spalio 21–22 d. Kaunas, 1999. 11 p.

3. Banevičius, G. Regional aspects of foreign investments in Lithuania // Lithuanian Economic Reforms: Practice and Perspective. Vilnius: Margi raštai, 1997. 420 p.

4. Bertašiūtė D. Regioninio valdymo tobulinimas kaip aktuali viešojo administravimo problema // Regionų plėtra – 2001: Respublikinės konferencijos pranešimų medžiaga. Kaunas: KTU, 2001. P. 46–51.

5. Čiegis R. Tolydi plėtra: ekonominis požiūris. Vilnius, 2002.
6. Decand G. The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS): Seminar on regional statistics. Baden / Vienna, March 05-08, 1996.
7. Devinduonis R., Kavaliauskas P. Regioninės politikos formavimas šalies bendrajame plane // Regionų ekonomika ir plėtra: Tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga 1999 m. spalio 21–22 d. Kaunas, 1999. P. 51–53.
8. Grauzinis A. Lietuvos regioninė struktūra Europos Sąjungos kontekste // Regionų plėtra – 2001: Respublikinės konferencijos pranešimų medžiaga. Kaunas: KTU, 2001. P. 143–148.
9. Gronskas V. Lietuvos regioninių ūkinės veiklos palyginamoji analizė // Regionų ekonomika ir plėtra: Tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga 1999 m. spalio 21–22 d. Kaunas, 1999. 31–33 p.
10. Lithuania in the World. 2004, Nr. 1, p. 35.
11. Mاتیušайтэ R. Bedarbystės ypatumai Kauno apskrityje // Ekonomika ir vadyba. 1999, Nr. 1(1), p. 45–52.
12. Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą. Vilnius: Jungtinių Tautų plėtros programa, 2001. 100 p.
13. Samuolis G. Tiesioginės užsienio investicijos Lietuvoje // Ūkis ir statistika. 1999, p. 26–28.
14. Samuolis G. Ženklaus tiesioginių užsienio investicijų pokyčiai Lietuvoje // Ūkis ir statistika. 1999a, p. 19–21.
15. Štreimikienė D. Regioninė politika Lietuvoje ir Europos Sąjungoje // Regionų ekonomika ir plėtra: Tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga 1999 m. spalio 21–22 d. Kaunas, 1999. P. 143–145.
16. Vaitėkūnas S. Lietuvos regionų problema Europos Sąjungos kontekste. Regioninės plėtros agentūrų veiklos analizės ypatumai // Regionų plėtra – 2001: Respubl. konf. pranešimų medžiaga. Kaunas: KTU, 2001. P. 306–317.
17. Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. Основы региональной политики: учебник. Санкт Петербург: изд-во В. А. Михайлова, 1998. 659 с.
18. Lietuvos statistikos departamentas: lsd. Lt [žiūrėta 2004 m. gegužės 18 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.std.lt/web/main.php?parent=588&module=588&action=page&id=129&print=y&print=y>>
19. Lietuvos statistikos departamentas: lsd. Lt [žiūrėta 2004 m. gegužės 18 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.csb.lv/avidus.cfm> ir http://www.stat.ee/index.aw?set_lang_id=2&automatweb=0ba3020e7a9ce6b7200b7340dee5370b>
20. Lietuvos statistikos departamentas: lsd. Lt [žiūrėta 2004 m. gegužės 18 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.csb.lv/avidus.cfm> ir http://www.stat.ee/index.aw?set_lang_id=2&automatweb=0ba3020e7a9ce6b7200b7340dee5370b>
21. Lietuvos statistikos departamentas: lsd. Lt [žiūrėta 2004 m. gegužės 18 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.std.lt/web/main.php?parent=588&module=588&action=page&id=107&print=y&print=y>>

LITHUANIAN NATIONAL REGIONAL POLICY AND PRECONDITIONS FOR ITS IMPLEMENTATION

Rimantas Pareigis, Oksana Dorofjeva

Summary

Regional development can be treated as development of community's social, economic, environmental, health protection, cultural, technological and recreational issues on the particular location or site. Regional development can be defined as the set of policy measures aiming to enhance economic development in the region by using efficiently all local resources. In this case for achieving the final target – increased economic development of the country the preference is allocated to the economic development, which is the major part of community development because guarantees supply of financial resources to commu-

nity which is necessary for the implementation of all other issues of community development.

The article deals with regional development problems arising in Lithuania during preparation to EU integration. The object of study models for the implementation of regional development policy. The aim of the article – to analyse regional development problems in Lithuania and to define possible models for the implementation of regional development policy in Lithuania seeking to ensure efficiency and integrity of regional development policy in Lithuania.

Įteikta 2004 m. birželio mėn.