

REGIONINĖS POLITIKOS ĮGYVENDINIMO VERTINIMAS EUROPOS SĄJUNGOS KONTEKSTU

Žaneta Simanavičienė

Docentė Vilniaus universiteto
Kauno humanitarinio fakulteto
Verslo ekonomikos ir vadybos katedra
Muitinės g. 8, LT-3000 Kaunas
Tel./faks. +370 32 10 80
El. paštas: zanetasim@centras.lt

Akvilė Kilijonienė

Lietuvos regioninių tyrimų institutas
K. Donelaičio g. 60-403, LT-3000 Kaunas
Tel./faks. (37) 42 32 51
El. paštas: akilijoniene@takas.lt

Straipsnyje pateikiami bendri teoriniai regioninės politikos aspektai, taip pat nagrinėjamas regioninės politikos įgyvendinimas, apibūdinamas regioninės politikos įgyvendinimo vertinimas pagal sudarytą struktūrogramą, pateikiama mokslškai pagrįsta regioninės politikos įgyvendinimo vertinimo metodika, remiantis šią metodiką atliekamas regioninės politikos įgyvendinimo vertinimas Europos Sąjungos kontekstu.

Pagrindiniai žodžiai: regionas, regionų plėtra, regioninė politika.

Įvadas

Kadangi Lietuva struktūrinių fondų klausimu laikoma vienu regionu, ilgainiui reikės skirti vis daugiau dėmesio regioniniams plėtros skiratumams Lietuvos viduje. Nors Lietuvos regionai 1990 m. savo ekonomines reformas pradėjo turėdami gana vienodą pradžios poziciją, jau kurį laiką ryškėja tam tikras atotrūkis tarp trijų didžiųjų Lietuvos miestų ir likusios Lietuvos. Sumažinti šį atotrūkį padėtų tinkamas nacionalinių prioritetų parinkimas. Todėl Lietuvai tapus visateise ES nare, būtina spręsti visus klausimus, susijusius su šalies socialine ir ekonomine plėtra, taip pat regioninės politikos srityje. Būtina nustatyti regioninės politikos vertinimo kriterijus, parengti metodiką, kuri objektyviai įvertintų tiek Lietuvos, kaip vie-

no regiono, tiek padalytos į regionus (dabar – apskritis), išsivystymo lygį.

Regiono, kaip socialinės ir ekonominės sistemos, subalansuotos regionų plėtros ir jos įtakos šalies ekonomikai bei regioninės politikos problematiką yra analizavę užsienio autoriai: M. Cuddy, J. N. Gladkij, A. I. Čistobajev, M. P. Todaro ir kt. Tačiau šie autoriai regioniniu požiūriu regioną labiau nagrinėjo kaip sistemos dalį. Pasigendama kompleksinio požiūrio į regioną, jo plėtotę ir regioninę politiką kaip subalansuotos šalies plėtros ir ekonominės, socialinės gerovės pagrindo šalyje priemonę. Regioninės politikos problemas ir aspektus analizavo Lietuvos mokslininkai: R. Bagdzevičienė, D. Štreimikienė, S. Vaitiekūnas, M. Maniakas ir kt. Tačiau regioninės politikos įgyvendinimas kaip procesas ir jo vertinimas – labai mažai nag-

rinėta sritis. Parengtos regionų socialinės-ekonominės situacijos vertinimo metodikos, sukurtos tirti regionų išsivystymo lygį, tačiau atkreipta nepakankamai dėmesio į regioninės politikos įgyvendinimą bei kiekybinio ir kokybinio poveikio regionų ir šalies plėtrai įvertinimą.

Mokslinė problema – kokiais rodikliais reikėtų vertinti regioninės politikos įgyvendinimą.

Straipsnio tikslas – pateikti ir praktiškai pritaikyti regioninės politikos įgyvendinimo vertinimo metodiką, sprendžiant Europos Sąjungos naujų narių regionų plėtros problemas.

Tyrimo objektas – regioninė politika.

Regioninės politikos įgyvendinimo vertinimo problematikai tirti naudojamas kompleksinis tyrimas, kadangi regioninė politika apima ir ekonominės, ir socialinės bei ekologinės sričių valdymą; sisteminis požiūris, nes nagrinėjamos sritis sudaro bendrą šalies ūkio sistemą. Taikant parengtą regioninės politikos įgyvendinimo metodiką, šalių situacijai vertinti reikėtų taikyti grafinį ir lyginimo metodus, kadangi taip išryškunami regionų plėtotės laimėjimai ir trūkumai.

Tyrimo naujumas – parengta regioninės politikos įgyvendinimo vertinimo metodika.

1. Regioninės politikos samprata

Įvairūs Lietuvos ir užsienio mokslininkai skirtingai apibrėžia regioninę politiką. Vieni re-

gioninę politiką apibūdina kaip visumą priemonių, kiti – kaip planavimo procesą, tretie mano, kad tai valstybės vykdoma veikla, ketvirti – veiklos sritis. Doc. dr. R. Bagdzevičienė regioninę politiką apibrėžia kaip visumą priemonių, skatinančių regiono plėtrą bei užtikrinančių vienodą lygį ir gyvenimo sąlygas visiems piliečiams [R. Bagdzevičienė, 2001, p. 16]. Rusų mokslininkai J. N. Gladkij ir A. I. Čistobajevas regioninę politiką apibūdina kaip politinės, ekonominės ir kitų sričių valdymą [J. N. Gladkij, A. I. Čistobajev, 1998, p. 156], o S. Vaitiekūno apibrėžimas apima visos šalies raidos planavimą, prioritetų nustatymą ugdant šalies teritorijas, jų integraciją į bendrąją šalies ir tarptautinio ūkio sistemą, užtikrinant konkurencingumą vidaus ir tarptautinėje rinkose [S. Vaitiekūnas, 2001, p. 308]. M. P. Todaro regioninę politiką vadina veiklos sritimi, kuri valdo regiono politinę, ekonominę, socialinę ir ekologinę plėtotę bei rodo regiono ir šalies bei pačių regionų ryšius [M. P. Todaro, 1997, p. 89]. Regioninės politikos apibrėžimų įvairovė rodo šią temą esant aktualia ir svarbią ekonominei šalies ūkio plėtrai.

Galima išskirti dvejopą šalių regioninės politikos pobūdį. Šaliai išgyvenant ekonominio nuosmukio laikotarpį, pirmenybė teikiama regioninei politikai, orientuotai į ekonominę plėtrą, t. y. ekonomikos augimui, o pasiekus tam tikrą ekonomikos augimo lygį, vis daugiau

1 lentelė. Regioninės politikos tikslai

Kriterijai	Regioninės politikos tikslai
Regiono tolygumas	Sukurti bendrą ekonominę erdvę, ją stiprinti ir aprūpinti visais reikalingais ekonominiais, socialiniais, teisiniais ir organizaciniais ištekliais
	Sudaryti vienodas sąlygas regiono socialinei ir ekonominei plėtotei
	Užtikrinti kompleksinę ekologinę regionų apsaugą
Regiono išskirtinumas	Nustatyti strategiškai svarbius šaliai regionus ir jų prioritetinę plėtrą
	Maksimaliai išnaudoti regionus, kuriuose gausu svarbių šaliai gamtos išteklių

dėmesio skiriama mažinti šalies regionų išsivystymo skirtumus.

Nors įvairiose šalyse turimi ištekliai, pragyvenimo lygis, gyvenimo kokybė ir kiti objektų rodikliai formuoja ir skirtingus regioninės politikos tikslus, tačiau egzistuoja ir bendrieji regioninės politikos tikslai. Rusų mokslininkai J. N. Gladkij ir A. I. Čistobajevs regioninės politikos tikslus grupuoja pagal du kriterijus: regiono tolygumą ir išskirtinumą (žr. 1 lentelę) [J. N. Gladkij, A. I. Čistobajev, 1998 p.40].

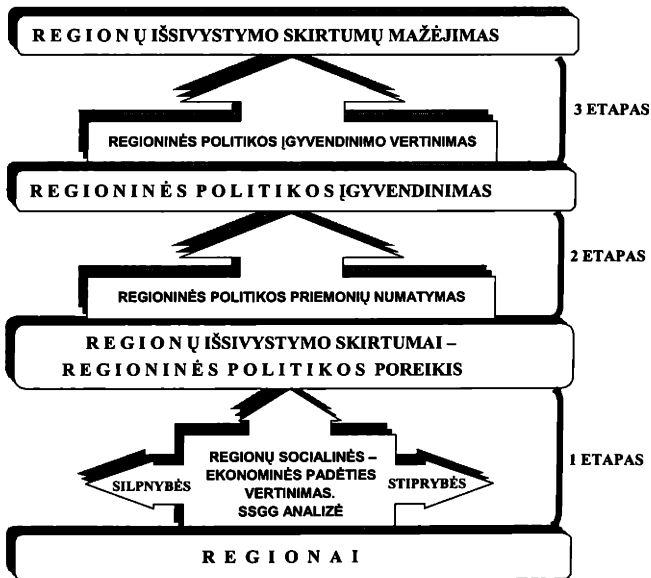
Išsivysčiusiose šalyje daug dėmesio regioninėje politikoje skiriama probleminiams regionams, taip pat regionams, kur didelė gyventojų koncentracija.

Daugumoje šalių regioninės politikos tikslai pasikeitė – ji skirta jau nebe tarpregioni-

niams skirtumams išlyginti, bet optimalių regiono plėtros būdų paieškai. Pagrindinis klausimas tebėra – kas turėtų formuoti ir įgyvendinti regiono socialinės ir ekonominės raidos programas regioniniu ir vietiniu lygmenimis.

2. Regioninės politikos įgyvendinimo vertinimo metodologija

Regioninės politikos įgyvendinimo vertinimo modelio (žr. 1 pav.) tyrimo objektas yra regionai, jų išsivystymo lygis. Regionuose, kurie sudaro stambesnę administracinę darinį, turi būti daugiau ar mažiau plėtojama ekonomika, veikti rinkos mechanizmai, funkcionuoti vietos administracija, įmanoma vertinti socialinę ir ekonominę situaciją toje teritorijoje. Regioninės



1 pav. Regioninės politikos įgyvendinimo vertinimo struktūrograma

politikos įgyvendinimo vertinimo modelis yra principinis ir priklauso nuo nacionalinių iniciatyvų arba valstybės vaidmens, t. y. valdžios institucijų vykdomos plėtros politikos. Regioninės politikos įgyvendinimas daugiausia priklauso ir nuo vietinių bei regioninių iniciatyvų, atsakingumo už teritorijos išteklių apsaugą ir įvairovės skatinimą, t. y. traukos į teritoriją didinimą.

Neatsakius į klausimą, ar egzistuoja realus regioninės politikos poreikis, neįmanoma bent jau adekvačiai vertinti regioninės politikos laimėjimų ir trūkumų. Atsakant į tokį klausimą reikėtų pirmiausia išsiaiškinti, ar šalyje (šalių sąjungoje) egzistuoja dideli ekonominio ir socialinio išsivystymo skirtumai, kuriuos vyriausybė siektų sumažinti regioninės politikos priemonėmis. Antra, atsakyti, ar tai būtų galima padaryti ir kokiomis priemonėmis. Toliau pateikiama regioninės politikos įgyvendinimo vertinimo metodika, kuri sudaro galimybę objektyviai vertinti regionų išsivystymo lygį, identifikuoti regionus, kuriems labiausiai reikia pagalbos, ir diferencijuoti valstybės taikomas priemones mažinti regionų plėtros skirtumus.

Regionų ekonomiką, jos plėtrą lemia daugybė daugmaž susijusių veiksnių ir sąlygų. Norint objektyviai vertinti regionų skirtumus tikslinga naudoti tam tikrą vertinimo metodiką, kuri leistų įvertinti vidaus ir išorės veiksnių priklausomybę ir reikšmę galutiniams regiono rezultatams. Regioninės politikos įgyvendinimo vertinimas turėtų būti atliekamas trimis etapais:

1 etapas. Regionų esamos socialinės-ekonominės padėties vertinimas: silpnųjų ir stiprybių identifikavimas;

2 etapas. Regioninės politikos priemonių numatymas konkrečių regionų aspektu – regioninės politikos įgyvendinimas;

3 etapas. Regioninės politikos įgyvendinimo vertinimas.

Regiono socialinės ir ekonominės plėtros vertinimo makroekonominis kontekstas apibūdintas 2 lentelėje.

Regionų išsivystymo lygį nusako 15 rodiklių, kurie apibūdina regionų bazinę infrastruktūrą, žmogiškuosius išteklius, gamybos sektorių (žr. 3 lent.). Šalia socialinių ir ekonominių aspektų gamtos saugos aspektai taip pat yra svarbūs plėtrai ne tik aplinką tausojančios raidos

2 lentelė. Regionų socialinės ir ekonominės padėties vertinimo makroekonominis kontekstas

<p>Bendrieji demografiniai rodikliai:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bendras gyventojų tankumas 2. Urbanizacijos lygis 3. Mirštamumas 4. Gimstamumas 5. Natūralus gyventojų prieaugis 6. Migracijos saldo 	<p>Bendrieji ekonominiai rodikliai:</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. BVP apimtis; augimo tempai 12. Regiono BVP dalis šalies BVP 13. Įmonių tankis 14. SVV įmonių lyginamoji dalis 15. Užimtų pramonėje gyventojų dalis 16. Užimtų paslaugų srityje gyventojų dalis
<p>Bendrieji socialiniai rodikliai:</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Pensinio amžiaus gyventojų dalis 8. Užregistruotų nusikaltimų skaičius 9. Savižudybių skaičius 10. Asmeninių automobilių skaičius 	<p>Darbo jėga, užimtumas, nedarbas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 17. Darbingo amžiaus gyventojų dalis 18. Užimtumo lygis 19. Nedarbo lygis 20. Vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis

ožiūriu, bet ir todėl, kad sveika aplinka padeda siekti ekonominės veiklos aktyvumo naujos besisteigiančios firmos ieško sveikos plinkos). Sveika aplinka yra patraukli įmo-

nėms įsikurti, sudaro prielaidas plėtoti turizmą ir poilsio paslaugas ir pan.

Vertinant regionus, jų ekonominės plėtros komponentus ir tipines ūkio šakas, naudoja-

lentelė. Regionų socialinės ir ekonominės padėties vertinimo rodikliai

<i>Sektorius</i>	<i>Rodiklių grupė</i>	<i>Rodiklis</i>
Bazinė infrastruktūra	<i>1. Transportas</i>	Automobilių kelių tankumas Geležinkelio linijų tankumas Keleivių vežimo viešuoju transportu apyvarta Krovinių vežimo apimtis
	<i>2. Telekomunikacijos</i>	Laidinių ir mobiliųjų telefonų skaičius
	<i>3. Energetika</i>	Interneto vartotojų skaičius
	<i>4. Vandentiekis</i>	Vandens tiekimas Gamtinių dujų tiekimas Energijos sunaudojimas
	<i>5. Gamtosauginė infrastruktūra</i>	Vidutinė teršalų emisija Lėšų, skirtų aplinkos apsaugai, apimtis
	<i>6. Socialinė infrastruktūra</i>	Ligoninės lovų skaičius Policininkų skaičius Gydytojų skaičius
Žmogiškieji ištekliai	<i>7. Išsilavinimas</i>	Besimokančiųjų aukštesiose mokyklose skaičius
	<i>8. Profesinis mokymas ir kvalifikavimas</i>	Gyventojų, turinčių mažiausiai vidurinį išsilavinimą, skaičius Išlaidų žmogiškiesiems ištekliams apimtis Vaikų / mokytojų santykis Mokymo įstaigų skaičius
	<i>9. Tyrimų ir technologijų plėtra</i>	Išradėjams išduotų patentų skaičius apskrityje per metus Išlaidų tyrimams ir technologijoms apimtis Dirbančiųjų tyrimų ir technologijų srityje skaičius
Gamybos sektorius	<i>10. Finansai</i>	Regiono biudžeto išlaidos Regiono biudžeto pajamos Regiono skolų apimtis Regiono biudžeto balansas Tiesioginių užsienio investicijų dydis
	<i>11. Pramonė</i>	Pramonės produkcijos apimtis Pramonės produkcijos apimties kitimas Pridėtinė vertė, surkurta pramonės sektoriuje
	<i>12. Prekyba</i>	Mažmeninė prekių apyvarta Grynasis eksportas
	<i>13. Paslaugos</i>	Paslaugų įmonių apyvarta Atvykusių į regioną turistų skaičius Pridėtinė vertė, surkurta paslaugų sektoriuje Viešųjų apgyvendinimo įstaigose užimtumo koeficientas

Sektorius	Rodiklių grupė	Rodiklis
	14. Statyba	Pridėtinė vertė, sukurta statybų sektoriuje Statybos įmonių apyvarta Baigtų statyti namų skaičius Vidutinis naudingas gyvenamasis plotas
	15. Žemės ūkis	Sutartinė augalininkystės produkcija Sutartinė gyvulininkystės produkcija Pridėtinė vertė, sukurta žemės ūkyje Vidutinis ūkininko ūkio dydis Žemės ūkio darbuotojų lyginamoji dalis Žemės ūkio paskirties žemių dalis

mas regionų įvertinimo kriterijų kompleksas, kuris kiekvieno administracinio vieneto gali skirtis, atsižvelgiant į tos teritorijos savitumą.

Regiono raidos silpnųjų ir stiprybių identifikavimas apibūdina regiono plėtros netolygumus ir pasiekimus remiantis pirmo etapo metu gauta informacija. Regiono plėtros netolygumus ir pasiekimų analizė išryškina būsimus žingsnius apibrėžiant plėtros strategiją, kurios vienas iš tikslų – plėtoti regiono pasiekimus (jau naudojamus ar potencialius), siekiant padidinti regiono konkurencingumą. Trūkumų išryškėjimas taip pat leis imtis veiksmų juos eliminuoti arba sumažinti, t. y. įgyvendinti regioninę politiką silpniau išsivysčiusiuose regionuose.

Regioninė politika yra dalis valstybės socialinės ir ekonominės plėtros strategijos. Ši politika yra įgyvendinama remiantis regioninės plėtros strategija. Ši strategija turi sutapti su šalies plėtros strategija ir negali prieštarauti jos iškeltiems tikslams. Pagrindinė regionų plėtros strategija yra įkurti institucijas, keisti finansinę infrastruktūrą ir įgyvendinti regioninę politiką, kuri užtikrintų ilgalaikę subalansuotą plėtrą. Plėtra – tai ne tik didėjantis skaičius gyventojų, bet ir vis labiau patenkinti jų socialiniai, politiniai, kultūriniai ir materialūs siekiai [G. Mačys, V. Stemkauskas, 2000, p.252]. Stengdamasi išlyginti regionų išsivys-

tymo lygį vyriausybė gali remtis dviem pagrindiniais metodais:

- Pirmas metodas riboja naujų objektų (gamyklų, verslo įmonių) steigimą išsivysčiusiuose regionuose. Remiantis šiuo metodu, paprastai taikomos šios priemonės: didinami mokesčiai už pagrindinių veiklos išteklių (kapitalo, žemės) naudojimą, didinamas pajamų mokestis, taikomos baudos, ribojamas lengvatinis finansavimas. Siekiant, kad nauji verslo objektai nebūtų steigiami regione, taikomos premijos už gamybinių pajėgumų išsklaimą iš intensyvios pramonės teritorijų.
- Antras metodas skatina naujų objektų steigimą atsilikusiuose regionuose. Praktika rodo, kad šis metodas taikomas kur kas dažniau nei pirmasis.

Regionų plėtros skatinimo priemonės yra dvejopos: tiesioginio ir netiesioginio poveikio. Plačiausiai naudojamos tiesioginio skatinimo priemonės: lengvatinio kreditavimo sistemos; subsidijos kapitalinei statybai; darbuotojų rengimo ar perkvalifikavimo išlaidų dengimas; išlaidų, susijusių su gamybos pajėgumų perkėlimu, kompensavimas; mokesčių lengvatos, kartais – visiškas atleidimas nuo mokesčių tam tikrą laiką; greitesnės amortizacijos taikymas;

transportavimo, elektros energijos tarifų mažinimas ir pan. Greta tiesioginės ekonominės paramos taikomos netiesioginės paramos priemonės. Tai – specialios Vyriausybės atsilikusių regionų plėtros programos, pagal kurias statomi infrastruktūros objektai (ypač tiesiami magistraliniai keliai), moksliniai pramonės kompleksai (mokslo technologijų parkai, inkubatoriai ir pan.), kuriamos valstybinės įmonės, duodami stambūs valstybiniai užsakymai tuose regionuose įsikūrusioms įmonėms ir pan. [Regionų ekonomikos plėtotos strategija, 2002].

Regioninei politikai įgyvendinti reikalinga: nacionalinė politika ir teisinė bazė; aiškus nacionalinės ir regioninės valdžios institucijų užduočių atskyrimas. Valstybėje taip pat turi būti nacionaliniai ir vietiniai mokesčiai bei rinkliavos, o ne centralizuotas lėšų skirstymas, reikėtų formuoti vietinę iniciatyvą bei kurti aktyvią pilietinę visuomenę. Kol regionams nebus suteikta pakankamai savarankiškumo, paties regiono plėtros galimybės yra labai ribotos. Regioną efektyviai sustiprinti gali tik išsilaikanti ekonomika. Ją įgyvendinti galima trejopa taktika: daugiau sukuriant iš vietinių išteklių, didinant vidaus apyvartą regione ir gerinant kolektyvinį pasitikėjimą regione tarp skirtingų socialinių grupių. Svarbiausi plėtros komponentai yra išsilaikanti vietos ekonomika, bendruomenės kontrolė, kiek įmanoma didesnis asmeninių poreikių tenkinimas, ekologijos ir kultūros puoselėjimas. Įgyvendinant regioninę politiką būtinas vertinimas ir monitoringas, efektyviai regionų vadybai, darnesnei jų veiklai reikia platesnės, įvairaus pobūdžio informacijos [G. Mačys, V. Stemkauskas, 2000, p. 252].

Apibendrinant galima teigti, kad regioninių skirtumų problema galima spręsti keliais būdais. Pirmas būdas grindžiamas tikėjimu laisvosios rinkos galia – regioniniai skirtumai ma-

žės migruojant darbo jėgai ir didėjant šalies ekonomikos plėtrai. Antrasis – pagrįstas specialiu regioninės plėtotos priemonių taikymu – tikslinės valstybės investicijos atsiliekantiems regionams, ypatingos mokesstinės lengvatos privatiems investuotojams kai kuriuose regionuose ir kitos, taikomos daugelyje valstybių. Trečiasis – skatinti visos šalies ekonominę plėtrą laikantis lygių galimybių principo.

Regioninės plėtros instrumentų ir priemonių poveikį bus galima vertinti tik po kelerių metų, įgyvendinus planuojamas regioninės politikos priemones. Įdėtos investicijos, pastatyti mokslo, technologiniai parkai, įsteigti verslo inkubatoriai turi potencialų didelį poveikį regionų ir savivaldybių socialinei ir ekonominei plėtrai. Dėl gerų projektų stygiaus tikėtina, kad projektų rengimo kokybė ir galimybė per trumpą laiką pradėti juos įgyvendinti bus vienas iš kriterijų gauti įvairių fondų finansavimą.

Regionų socialinės ir ekonominės padėties vertinimas turėtų būti periodinis, kad būtų galima sparčiai įgyvendinti regioninės politikos priemones tuose regionuose, kuriems jų labiausiai reikia. Ši analizė parodys ne mažiau svarbų įgyvendintos regioninės politikos poveikį. Periodinis esamos situacijos vertinimas leidžia kontroliuoti lėšas, skirtas regionų ekonominei ir kitų sričių subalansuoti plėtrai.

3. Regioninės politikos įgyvendinimo empirinis vertinimas

Regionų plėtra vadinama bendruomenės gyvenimo socialinio, ekonominio, aplinkosaugos, sveikatos apsaugos, technologijos, kultūros ir rekreacijos aspektų plėtojimas tam tikroje teritorijoje. Svarbiausia bendruomenės plėtros sudedamoji dalis – ekonomikos plėtra, kadangi tai leidžia aprūpinti bendruomenę finansi-

niais ištekliais, kurie yra būtini norint plėtoti kitas bendruomenės plėtros sritis.

Šioje dalyje atliekamas kompleksinis ES naujųjų šalių narių (Čekijos, Estijos, Latvijos, Lietuvos, Lenkijos, Slovakijos, Slovėnijos, Vengrijos) esamos socialinės ir ekonominės situacijos vertinimas, remiantis pirmiau pateikta vertinimo metodika. Daugiausia dėmesio skiriama vertinti ekonominę regionų plėtrą ir ekonominės veiklos sudedamąsias dalis, remiantis statistikos duomenimis. Dvi naujosios ES šalys narės – Kipras ir Malta tyrime nedalyvavo, nes nėra išsamios statistikos.

Atliktas vertinimas pagrįstas balų sistema, kur geriau išplėtoti socialiniai ir ekonominiai reiškiniai išreikšti rodikliais, įvertinti mažesniu balų skaičiumi. Renkant statistinę informaciją kai kurių rodiklių dėl objektyvių priežasčių nepavyko gauti. Norint sumažinti rezultatų neatitikties realybei tikimybę, tokiam rodikliui bus teikiamas vidutinis balų skaičius, t. y. 4,5 balo. Atsižvelgiant į tai, kad buvo vertinamas valstybės, kaip vieno regiono, išsivystymo lygis, atliekant galutinį įvertinimą kiekvienai rodiklių grupei suteikiamas vienodas svorio koeficientas, t. y. galutinis rezultatas skaičiuojamas sudėjus įvertinimus balais. Mažiausiai balų surinkusi valstybė traktuojama kaip labiausiai išsivysčiusi socialiniu ir ekonominiu požiūriu, o daugiausiai balų surinkusiai valstybei bus numatytos regioninės politikos priemonės, skatinančios plėtrą daugiausiai problemų turinčiose srityse.

Bendrųjų rodiklių vertinimas. Bendrai regionų būklei įvertinti lyginami makroekonominės veiklos komponentai: bendrieji demografiniai, socialiniai, ekonominiai ir darbo jėgos, užimtumo bei nedarbą apibūdinantys rodikliai. Kandidačių į ES socialinės ir ekonominės padėties makroekonominio konteksto vertinimas pagrįstas šiais rodikliais (šaltiniai:

Lietuvos ekonominė ir socialinė raida 2004/2, 2004; CANSTAT Statistical Bulletin 2003/3, 2004; SMEs in Europe – Candidate Countries, 2003; Statistical Yearbook on Candidate Countries, 2003; Free data, 2004):

1. *Bendrieji demografiniai rodikliai.* Geriausiai bendraisiais demografiniais rodikliais iš šalių kandidačių į ES pasižymi labiausiai urbanizuotos, turinčios didžiausią gyventojų skaičių ir tankiausiai apgyvendintos Čekija (16 balų) ir Slovakija (24 balai). Daugiausiai balų surinko, t. y. šalys, kurios turi demografijos problemų ir turėtų susirūpinti savo šalies gimstamumu, mirtingumu ir natūralaus gyventojų prieaugio rodikliais, – Lietuva (42,5 balo) ir Latvija (45,5 balo).

2. *Bendrieji socialiniai rodikliai.* Bendrųjų socialinių rodiklių analizės duomenimis, geriausių rezultatų socialinėje srityje pasiekė Čekija, surinkusi 12 balų ir vienodai balų (13 balų) surinkusios Slovakija ir Slovėnija. Blogiausiai įvertintos Vengrija (30 balų) bei Lietuva ir Estija, surinkusios po 21 balą.

3. *Bendrieji ekonominiai rodikliai.* Apibendrinant galima teigti, kad egzistuoja gana didžiuliai skirtumai ekonomikos plėtros aspektu tarp valstybių, neseniai tapusių Europos Sąjungos narėmis. Geriausi ekonominės plėtros rodikliai Čekijos (26 balai) ir Vengrijos (28,5 balo), prasčiausiai įvertintos Lenkija ir Latvija, kurios atitinkamai surinko 50,5 balo ir 55 balus.

4. *Darbo jėga. Užimtumas. Nedarbas.* Geriausiai darbo rinkos situacija įvertinta Slovėnijoje (9 balai) ir Čekijoje (9 balai), sudėtingiausia padėtis Lenkijoje ir Slovakijoje, šių valstybių įvertinimas – 25 balai.

Apibendrinant makroekonominę situaciją nagrinėjamosiose valstybėse paaiškėjo, kad, atlikus pirminę šalių socialinės ir ekonominės padėties analizę, labiausiai išsivysčiusi ES naujoji šalis narė, surinkusi 63 balus, yra Čekija, dau-

giausiai problemų šiuo požiūriu tenka spręsti Latvijai ir Lietuvai, surinkusioms beveik dvigubai daugiau balų (136 balus ir 135 balus).

Tolesnė ekonominės veiklos sudedamųjų dalių analizė dar kartą patvirtins arba paneigs šiuos pirminius rezultatus, be to, atskleis problemiškausias sritis, kurioms bus numatytos plėtrą skatinančios regioninės politikos priemonės.

Regionų ekonominės veiklos sudedamųjų dalių vertinimas. Ekonominė veikla apima tris pagrindines sritis, į kurias būtina atsižvelgti vertinant regionų socialinę ir ekonominę situaciją:

1. *Bazinė infrastruktūra.* Infrastruktūra – tai materialinių techninių sistemų (objektų) išlaidos, garantuojantis pagrindinių funkcijų atlikimą įvairiose veiklos srityse. Infrastruktūra atlieka integracinę gamybos, regionų, valstybių funkciją. Tačiau infrastruktūra nekuria materialinių gėrybių – ji atlieka aprūpinimo funkciją. Todėl būtini specialūs, dažnai ne rinkos sukurti jos plėtojimo mechanizmai, dalinis įvairių suinteresuotų ūkio šakų dalyvavimas (Lietuvos ekonominė ir socialinė raida 2004/2, 2004; CANSTAT Statistical Bulletin 2003/3, 2004; Statistical Yearbook on Candidate Countries, 2003; Statistics on Science and Technology in Europe, 2003; Free data, 2004). Geriausi bazinės infrastruktūros rodikliai Čekijos, surinkusios 56,5 balo, ir Vengrijos (70,5 balo). Daugiau pastangų plėtodama infrastruktūros objektus turėtų skirti Lenkija (102,5 balo) ir Estija, surinkusi 86,5 balo.

2. *Žmogiškieji ištekliai.* Šie ištekliai vertinami skaičiais, siekiant realiai apibrėžti visuomenės žmogiškojo potencialo imtį, taip pat atsakyti neįgyvendinamų planų, nerealių projektų. Žmogiškųjų išteklių potencialą padeda įvertinti išsimokslinimo, kvalifikacijos, technologijų įvaldymo ir pan. rodikliai (šaltiniai: Lietuvos ekonominė ir socialinė raida 2004/2. 2004; CANSTAT Statistical Bulletin 2003/3, 2004; Statistical Yearbook on Candidate Countries,

2003; Statistics on Science and Technology in Europe, 2003; Free data, 2004). Apibendrinus gautus rezultatus žmogiškųjų išteklių plėtros srityje, paaiškėjo, kad mažiausiai balų surinko ir turi labiausiai kvalifikuotų ir išsilavinusių žmogiškųjų išteklių – Čekija (28,5 balo) ir Slovėnija (30,5 balo). Daugiausiai dėmesio šios srities plėtrai turėtų skirti Lietuvos (42 balai), Lenkijos (39,5 balo) valdžios institucijos.

3. *Gamybos sektorius.* Analizuojant regionų finansinę būklę, atsižvelgiama į valstybės biudžeto išlaidas, pajamas, biudžeto balansą, užsienio skolą, tiesioginių užsienio investicijų dydį vienam gyventojui ar procentą nuo šalies BVP (Šaltiniai: Lietuvos ekonominė ir socialinė raida 2004/2. 2004; CANSTAT Statistical Bulletin 2003/3, 2004; Statistical Yearbook on Candidate Countries, 2003; Free data, 2004). Apibendrinant gamybinio sektoriaus plėtotę ES naujosiose šalyse narėse, galima teigti, kad kitas valstybes ženkliai lenkia Čekija (72 balai) ir Slovėnija (93 balai), atsilieka Latvija (131 balas) ir Lietuva (130,5 balo).

4 lentelėje vaizduojamos probleminės sritys ir identifikuoti regionai, turintys pranašumą ir silpnybių konkrečiose srityse.

Apibendrinant viso vertinimo, apimančio bendrųjų rodiklių ir ekonominės veiklos sudedamųjų dalių analizę, galima daryti išvadą, kad pirmiausia regioninės politikos priemonės turėtų būti skiriamos gerinti Lietuvos (393 balai) ir Latvijos (385 balai) socialinę ir ekonominę padėtį ir mažinti skirtumus palyginti su kitomis valstybėmis. Čekijos ir Slovėnijos pranašumai nagrinėtose srityse galėtų būti skirti gerinti atsiliekančių valstybių socialinius ir ekonominius rodiklius.

Regioninės politikos priemonių numatymas. Atliktas vertinimas parodė, kad daugiausiai dėmesio ES regioninės politikos srityje turėtų būti skiriama Lietuvai ir Latvijai. Siekiant padėti šalims kandidatėms tinkamai pasireng-

4 lentelė. Pranašumų identifikavimas

Silpnųjų konkrečiose srityse turintys regionai		Pranašumų turintys regionai
LIETUVA, LATVIJA	BENDRIEJI RODIKLIAI	ČEKIJA, SLOVĖNIJA
Slovakija, Lenkija	Darbo jėga, užimtumas, nedarbas	Čekija, Slovėnija
Lietuva, Estija	Bendrieji socialiniai	Čekija, Slovakija, Slovėnija
Latvija, Lenkija	Bendrieji ekonominiai	Čekija, Vengrija
Lietuva, Latvija	Bendrieji demografiniai	Čekija, Slovakija
LIETUVA, LATVIJA	EKONOMINĖS VEIKLOS SUDEDAMŲJŲ DALIŲ RODIKLIAI	ČEKIJA, SLOVĖNIJA
LENKIA, ESTIJA	BAZINĖ INFRASTRUKTŪRA	ČEKIJA, VENGRIJA
Lenkija, Slovėnija	Transportas	Čekija, Slovakija, Vengrija
Lietuva, Lenkija	Telekomunikacijos, energetika, vandentiekis	Čekija, Slovėnija
Čekija, Estija	Gamtosauginė infrastruktūra	Lietuva, Latvija
Lenkija, Slovėnija	Socialinė infrastruktūra	Čekija, Lietuva
LIETUVA, LENKIA	ŽMOGIŠKIEJI IŠTEKLIAI	ČEKIJA, SLOVĖNIJA
Vengrija, Slovėnija	Išsilavinimas, profesinis mokymas ir kvalifikacija	Latvija
Lietuva, Latvija	Tyrimų ir technologijų plėtra	Čekija, Slovėnija
LATVIJA, LIETUVA	GAMYBOS SEKTORIUS	ČEKIJA, SLOVĖNIJA
Latvija, Lietuva	Finansai	Čekija, Slovakija, Slovėnija
Latvija, Lenkija	Pramonė	Čekija, Slovėnija
Lietuva, Estija	Prekyba	Čekija, Lenkija
Lietuva, Lenkija	Paslaugos	Estija, Slovėnija
Lietuva, Vengrija	Statyba	Čekija, Slovėnija
Latvija	Žemės ūkis	Vengrija, Čekija
LIETUVA, LATVIJA	GALŪTINIS ĮVERTINIMAS	ČEKIJA, SLOVĖNIJA

ti stoti į ES, 2000–2006 metais buvo sukurtos struktūrinės paramos priemonės (ISPA, SAPARD, PHARE), panašios į analogiškas ES taikomas vidaus priemones. Taigi Lietuva, kaip viena iš kandidačių, iki stojimo turėjo galimybę susipažinti, kaip naudoti ES struktūrinius fondus ir pasirengti sklandžiai pereiti prie „tikrųjų“ struktūrinių fondų administravimo, sukurti reikiamas administravimo institucijas bei teisinę bazę ir išsiugdyti tinkamus administracinius gebėjimus panaudoti ES struktūrinę paramą.

Atsižvelgiant į pagrindinį dokumentą (BPD), numatantį sritis, kurioms būtina parama, bei įvertinant atlikto tyrimo rezultatus, Lietuvos ūkio plėtotei užtikrinti siūloma įgyvendinti šias regioninės politikos priemones (Lietuvos bendrojo programavimo dokumento priedas, 2004):

Socialinės ir ekonominės infrastruktūros plėtra:

1. Transporto infrastruktūros prieinamumo ir paslaugų kokybės gerinimas.
 2. Energijos tiekimo stabilumo, prieinamumo ir didesnio energetikos efektyvumo užtikrinimas.
 3. Aplinkos kokybės gerinimas ir žalos aplinkai prevencija.
 4. Sveikatos apsaugos institucijų restruktūrizavimas ir modernizavimas.
- Žmogiškųjų išteklių plėtra:*
5. Darbo rinkos, švietimo, profesinio rengimo, mokslo ir studijų, socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra.
 6. Užimtumo gebėjimų ugdymas.
 7. Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimų prisitaikyti prie pokyčių ugdymas.

8. Socialinės atskirties prevencija ir socialinė integracija.

9. Mokymosi visą gyvenimą sąlygų plėtojimas.

10. Žmonių išteklių kokybės vykdant mokslinius tyrimus ir diegiant inovacijas didinimas.

Gamybinio sektoriaus plėtra:

11. Tiesioginė parama verslui.

12. Verslo aplinkos gerinimas.

13. Informacinių technologijų paslaugų ir infrastruktūros plėtra.

14. Viešoji turizmo infrastruktūra ir paslaugos.

16. Investicijos į žemės ūkio valdas.

17. Jaunųjų ūkininkų įsikūrimo skatinimas.

18. Žemės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas.

19. Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas.

20. Gyvųjų vandens išteklių apsauga ir plėtra, akvakultūra, žvejybos uosto įrengimai, perdirbimas ir rinkodara bei žvejyba vidaus vandenyse.

Regioninės plėtros instrumentus ir įgyvendintų priemonių poveikį bus galima vertinti tik po kelerių metų. Įdėtos investicijos į verslo, žmogiškųjų išteklių, infrastruktūros plėtrą gali potencialiai daryti didelį poveikį regionų ir savivaldybių socialinei ir ekonominei plėtrai. Dėl to būtina periodiškai vertinti socialinę ir ekonominę situaciją bei regioninės politikos priemonių efektyvumą regionuose. Žinant esamą situaciją bus galima nukreipti investicijų srautus į tas sritis, kurioms labiausiai reikia lėšų, kurios labiausiai stabdo bendrą šalies ekonominę plėtrą.

Išvados

Regioninė politika mokslininkų apibrėžiama skirtingai. Regioninės politikos apibrėžimų įvairovė rodo šią temą esant aktualią ir svarbią ekonominei šalies ūkio raidai. Regioninė politika egzistuoja tik tada, kai šalies regionai gauna nevienodą valstybės paramą. Šaliai iš-

gyvenant ekonominio nuosmukio laikotarpį, pirmenybė teikiama regioninei politikai, orientuotai į ekonominę plėtrą, t. y. ekonomikos augimui, o pasiekus tam tikrą ekonomikos augimo lygį, vis daugiau dėmesio skiriama mažinti šalies regionų išsivystymo skirtumus.

Regioninės politikos tikslai grupuojami pagal du kriterijus: regiono tolygumą ir išskirtinumą. Daugelio šalių regioninės politikos tikslai pasikeitė – ji skirta nebe tarpregioniniams skirtumams išlyginti, bet optimalių regiono plėtros būdų paieškai. Pagrindinė regionų plėtros strategija – įkurti institucijas, keisti finansinę infrastruktūrą ir įgyvendinti regioninę politiką, kuri užtikrintų ilgalaikę subalansuotą plėtrą.

Regioninės politikos įgyvendinimo vertinimo modelis yra principinis ir priklauso nuo nacionalinių iniciatyvų arba valstybės vaidmens, t. y. valdžios institucijų vykdomos plėtros politikos. Regioninės politikos įgyvendinimo vertinimas turi būti atliekamas trimis etapais: 1) regionų esamos socialinės ir ekonominės padėties vertinimas; 2) regioninės politikos priemonių numatymas – regioninės politikos įgyvendinimas; 3) regioninės politikos įgyvendinimo vertinimas.

Regionų plėtros skatinimo priemonės yra dvejopos: tiesioginio ir netiesioginio poveikio. Regioninei politikai įgyvendinti reikalinga nacionalinė politika ir teisinė bazė; aiškus nacionalinės ir regioninės valdžios institucijų užduočių atskyrimas. Regioninių skirtumų problemas galima spręsti keliais būdais. Pirmas būdas grindžiamas tikėjimu laisvos rinkos galia. Antrasis – pagrįstas specialių regioninės plėtotės instrumentų taikymu. Trečiasis – skatinti visos šalies ekonominę plėtrą laikantis lygių galimybių principo.

Atlikus socialinės ir ekonominės padėties vertinimą, apimančių bendrųjų rodiklių ir ekonominės veiklos sudedamųjų dalių analizę ES naujosiose šalyse narėse, galima daryti išvadą,

kad pirmiausia regioninės politikos priemonės turėtų būti skirtos gerinti Lietuvos (393 balai) ir Latvijos (385 balai) socialinę ir ekonominę padėtį ir mažinti skirtumus palyginti su kitomis valstybėmis. Čekijos ir Slovėnijos pranašumai nagrinėtose srityse galėtų prisidėti prie atsiliekančių valstybių socialinių ir ekonominių rodiklių gerinimo. Įstojusi į ES Lietuva galės naudotis ES struktūrinių fondų parama socialinei ir ekonominei plėtrai finansuoti. Viena iš pagrindinių prielaidų Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare gauti ES struktūrinių fondų paramą yra parengti ir suderinti su Europos Bendrijų Komisija Bendrąjį programavimo dokumentą (BPD), kuriame pateikta visa

reikalinga informacija, kur ir kaip Lietuvoje žadama investuoti struktūrinių fondų lėšas. Atsižvelgiant į BPD, numatantį sritis, kurioms būtina parama, ir į atlikto tyrimo rezultatus, Lietuvos ūkio plėtotei užtikrinti darbe siūlomos įgyvendinti regioninės politikos priemonės, skirtos infrastruktūros, žmogiškųjų išteklių ir gamybos sektoriaus plėtrai.

Regioninės plėtros instrumentų ir įgyvendintų priemonių poveikį bus galima įvertinti tik po kelerių metų. Įdėtos investicijos į verslo, žmogiškųjų išteklių, infrastruktūros plėtrą, tikėtina, turės didelį poveikį regionų ir savivaldybių socialinei ir ekonominei plėtrai.

LITERATŪRA

1. Bagdzevičienė R. Regioninės politikos vykdymo prielaidos // Regionų plėtra – 2001; tarptautinės mokslinės konferencijos pranešimų medžiaga. Kaunas: Technologija, 2001. P. 16.
2. CANSTAT Statistical Bulletin 2003/3 // Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės [žiūrėta 2004 m. balandžio 9 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.std.lt/web/main.php?locale=lt_LT&catalog_id=&obj=publicationsClientCat&catalog=ICatalogue&action=subscriptionShowFull&subscription\[subscr_id\]=1475](http://www.std.lt/web/main.php?locale=lt_LT&catalog_id=&obj=publicationsClientCat&catalog=ICatalogue&action=subscriptionShowFull&subscription[subscr_id]=1475)>
3. Free data // Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004 [žiūrėta 2004 m. balandžio 16 d.]. Prieiga per internetą <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queue/display.do?screen=welcome&open=1&language=en&product=YES&root=YES_copy_539019591709#/>
4. Lietuvos bendrasis programavimo dokumentas // Vilnius, Lietuvos Respublikos finansų ministerija [žiūrėta 2004 m. vasario 24 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.finmin.lt/web/stotis_inf.nsf/0/2BE9460C921F0F89C2256E23002F8314/\\$File/2004-preliminarus.zip](http://www.finmin.lt/web/stotis_inf.nsf/0/2BE9460C921F0F89C2256E23002F8314/$File/2004-preliminarus.zip)>
5. Lietuvos ekonominė ir socialinė raida 2004/2 // Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės [žiūrėta 2004 m. balandžio 9 d.]. Prieiga per internetą <http://www.std.lt/uploads/pdf/LESR_0402_01>

6. Mačys G. Regionų ekonominė plėtra: analizė metodika ir finansiniai ištekliai / G. Mačys, V. Stempkauskas // Ekonomika ir vadyba – 2000, aktualios ir metodologija: tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga. Kaunas: Technologija, 2000. P. 252–254.
7. Matekonienė J. Smulkaus ir vidutinio verslo kriterijų Lietuvoje ir Europos Sąjungoje palyginimas / J. Matekonienė, E. Balkevičienė // Regionų plėtra – 2001. Tarptautinės mokslinės konferencijos pranešimų medžiaga. Kaunas: Technologija, 2001.
8. Regionų ekonomikos plėtotės strategija. Ilgalaikė Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtotės iki 2015 metų strategija // 2002 [interaktyvus]. Vilnius: Lietuvos Respublikos ūkio ministerija. [žiūrėta 2004 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.ekm.lt/files/Docs/Ilgalaikie/11.%20regionu%20ekonomikos%20pletotes%20strategija.doc>>
9. SMEs in Europe – Candidate Countries // Detail Tables, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003. [žiūrėta 2004 m. balandžio 9 d.]. Prieiga per internetą <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-CJ-04-001-_-N-EN&mode=download>
10. Statistical Yearbook on Candidate Countries // Panorama of the European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003, ISBN 92-894-5523-3 [žiūrėta 2004 m.

balandžio 16 d.). Prieiga per internetą <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-AG-03-001__-N-EN>

11. Statistics on Science and Technology in Europe, Part 1 and Part 2 // Panorama of the European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003. [žiūrėta 2004 m. balandžio 9 d.]. Prieiga per internetą <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-57-03-104__-N-EN>

12. Vaitiekūnas S. Lietuvos regionų problema Europos Sąjungos kontekste // Regionų plėtra – 2001: tarptautinės mokslinės konferencijos pranešimų medžiaga. Kaunas: Technologija, 2001.

13. Глазкий Ю. Н., Основы региональной политики: учебник / Под ред. Ю. Н. Глазкий, А. И. Чистобаев. Санкт-Петербург: изд-во В. А. Михайлова, 1998. 659 p.

14. Тодаро М. П. Экономическое развитие. Москва, 1997. 666 с.

THE EVALUATION OF IMPLEMENTATION OF REGIONAL POLICY IN ACCEDING COUNTRIES OF EUROPEAN UNION

Žaneta Simanavičienė, Akvilė Kilijonienė

Summary

The essence of the article is to present the main theoretical aspects of regional policy and aspects concerning the process of formation and realization of the aims and goals the regional policy pursues. The article focuses on working out an effective evaluation method, which could be applied to achieve reliable results and could be effective in solving problems of regional development. The article discusses all possible ways of problem solving of regional policy.

There is a lot of controversy over the notion regional policy. The fact that scientists have not settled their arguments over the notion is a clear indication that the issue is important in many poor or even developed countries. We should speak about regional policy in case the government patronizes certain regions while other regions are in a state of neglect.

A country suffering from depression prefers regional policy, which is oriented to economical development, that is, the growth of economy. Once a certain level of the growth in economy has been achieved, the priority becomes elimination of differences in the regions.

The aims and goals of regional policy could be grouped by two criterions: regional solidity and regional oneness. The aims and goals of regional policy have been changed in many countries and serve as the means of economic development of the whole country.

This policy is implemented in virtue of two strategies of regional development – the one is oriented to encourage the growth of economy, and the other targets elimination of regional differences in the country. The main strategy of regional development is to

establish institutions, change financial infrastructure and implement the regional policy, which would guarantee permanent and balanced development.

Methodology of evaluation of implementation of regional policy is principal and in all cases reliant on national initiatives or role of government policy. The realization of regional policy largely is depended of local and regional initiatives, which are responsible for protection of resources and promotion of variety, i.e. expansion of attraction of territory.

There are 3 steps in evaluating regional policy: the evaluation of the social – economic situation, the identification of the weak and strong points in the region as well as prospects of the means of the government's policy.

There are two ways how to stimulate regional development: direct and indirect. National policy, juridical system, etc. are the key elements in the successful implementation of regional policy.

Problems of differences in regions can be solved by application of three approaches. The first approach is based on the strengths of free market economy. The second approach is based on effective and appropriate use of the means of regional development. The third approach seeks to stimulate the growth in every sphere of country's economy where the competitive conditions are maintained.

The evaluation of implementation of regional policy could be evaluated after several years, when means and instruments of the regional policy will be realized and it becomes possible evaluating their influence effect.

Įteikta 2004 rugpjūčio mėn.