

## LIETUVOS REGIONINĖS POLITIKOS RAIDA IR STATISTIKA

Andrius Valickas  
Vidaus reikalų ministerijos Regioninės politikos departamento  
Regioninės plėtros skyriaus vyr. specialistas  
Tel. (8 5) 271 8595  
El. p. andrius.valickas@vrm.lt

Regioninė politika yra viešosios politikos dalis, kuria siekiama sumažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp regionų. Galima išskirti Europos Sąjungos ir Lietuvos nacionalinę regioninę politiką.

Europos Sąjungos regioninės (dar vadinamos struktūrine) politikos priemonėmis siekiama sumažinti gerovės lygio (vertinant pagal bendrąjį vidaus produktą, tenkantį vienam gyventojui) skirtumus tarp stipriausių ir silpniausių ES regionų. ES regioninės (arba sanglaudos) politikos požiūriu Lietuva laikoma vienu regionu, kurio artėjimo prie vidutinio ES ekonominio išsivystymo lygio yra siekiama. Pagrindinė ES regioninės politikos įgyvendinimo priemonė – struktūriniai fondai.

Pagal Regioninės plėtros įstatymą nacionalinė regioninė politika apima valstybės institucijų ir kitų subjektų tikslinę veiklą, kuria daromas diferencijuotas poveikis valstybės regionų socialinei ir ekonominei plėtrai, siekiant mažinti regionų socialinius ir ekonominius skirtumus bei išsivystymo netolygumus pačiuose regionuose, skatinti visoje valstybės teritorijoje tolygią ir tvarią plėtrą.

Regioninė statistika labai svarbi formuojant ir įgyvendinant regioninę politiką, siekiant objektyviai įvertinti regionų silpnąsias puses bei stiprybes, esamą situaciją ir plėtros galimybes. Dažniausiai naudojama statistinių rodiklių analizė, nustatomi ekonominė ir socialinė situaciją apibūdinančių statistinių rodiklių netolygumai ir keliami atitinkami politikos tikslai (sumažinti nustatytus išsivystymo skirtumus). Statistika naudojama siekiant identifikuoti teritorijas, turinčias didžiausių socialinių problemų, ir sumažinti jų atsilikimą nuo vidutinio šalies lygio. ES regioninės politikos atveju identifikuojami regionai, kurių ekonominis atsilikimas nuo ES vidurkio turi būti sumažintas, nacionalinės politikos atveju – probleminės teritorijos.

### STATISTINIŲ RODIKLIŲ NAUDOJIMAS REGIONINIAMS NETOLYGUMAMS VERTINTI

Lietuvos regioninė politika formuojama ir įgyvendinama remiantis tradiciniu požiūriu. Tai politika, orientuota į socialinę lygybę ir teisingumą (į konkrečias teritorijas nukreiptomis priemonėmis mažinant atskirų regionų skurdą) ir ekonominę efektyvumą (laikoma, kad ilgalaikis šalies ekonominis augimas priklauso nuo tinkamo atskirų regionų plėtros subalansavimo).

Geografiškai vykdoma regioninė politika nukreipta į tam tikrus administracinius vienetus – problemines teritorijas (menkai išsivysčiusias ar pasižyminčias sparčiai mažėjančiu gyventojų skaičiumi), kurios atrenkamos atsižvelgiant į lėto ekonominio augimo, mažų pajamų ir aukšto nedarbo rodiklius. Be to, kai kuriose šalyse (taip pat ir Lietuvoje) regioninės politikos parama koncentruojama regioniniuose centruose. Toks politikos įgyvendinimas grindžiamas principu iš viršaus į apačią, centrinė valdžia pati kuria politikos strategiją, atrenka remtinas teritorijas ir taikytinas priemones.<sup>1</sup> Toks požiūris sulaukia kritikos dėl riboto dėmesio specifinėms vietinėms sąlygoms, per mažo savivaldos institucijų įtraukimo. Centralizuotai įgyvendinant regioninę politiką susiduriama ir su ribotų žmogiškųjų resursų, ribotų politikos priemonių ir nepakankamo politinio vaidmens problemomis. Kita vertus – klasikinė regioninė politika pasižymi paprastesniu, racionalių administravimu, kiekybiškai išreiškiamais tikslais ir rezultatais, analitinis šios politikos pagrindas – regioninės statistikos analizė, kuria remiantis ir nustatomi tikslai ir uždaviniai, išskiriamos tikslinės teritorijos. Alternatyvius regionų vystymo būdus siūlo moderniosios regioninės plėtros teorijos – jos akcentuoja holistinį požiūrį į regionų plėtros planavimą – manoma, kad regioninė politika apima ir

<sup>1</sup> VPVI Regioninės politikos strateginių ir programinių dokumentų vertinimas.

regione nustatytų aiškiai apibrėžtų teritorijų (pvz., konkrečių miestų) ir mažiau geografiškai apribotą viso regiono plėtrą. Regionai čia suprantami kaip teritoriniai ekonominiai tinklai<sup>2</sup>. Daugiau dėmesio skiriama vietinėms plėtros iniciatyvoms, vietos partnerių dalyvavimui, vidinei pačių regionų plėtrai. Derinant planavimą iš viršaus į apačią su savivaldybių iniciatyvomis, būtini statistiniai duomenys pačiu žemiausiu teritoriniu lygiu.

Regioninė politika Lietuvoje perėjo keletą formavimosi etapų, ir tik palyginti neseniai pagrindiniu regioninės politikos tikslu tapo ekonominių ir socialinių skirtumų tarp regionų sumažinimas. Pradiniu regioninės politikos etapu būtų galima laikyti 7-ąjį dešimtmetį, kai pirmą kartą buvo atkreiptas dėmesys į teritorinį darbo jėgos išteklių išsidėstymą,

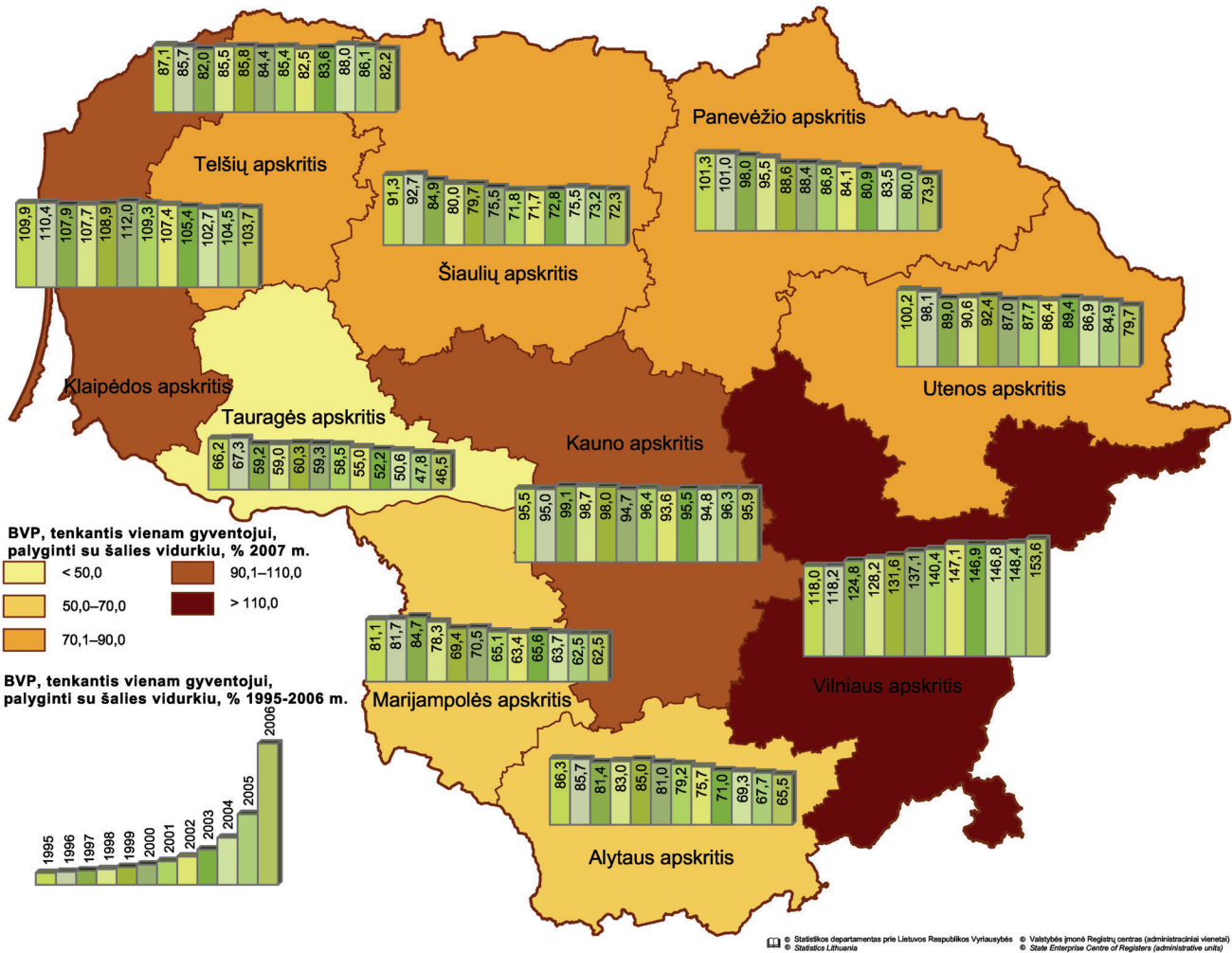
miestų planavimo klausimus. LSSR vyravo teritorinio planavimo tikslas – priartinti kaimą prie miesto, jis gana aiškiai buvo išreikštas 1964–1967 m. sudarytoje pirmojoje gamybinių jėgų išdėstymo ir urbanizavimo schemoje, pramonė buvo telkiama ne tik didžiuosiuose miestuose, bet ir kuriami nauji pramonės centrai (pvz., Alytus, Mažeikiai) ir net nauji miestai buvusiose kaimo vietovėse – Naujoji Akmenė, Elektrėnai, Visaginas. Dėl sovietmečiu vykdytos teritorijų planavimo politikos Lietuva ir šiuo metu pasižymi tankiu ir tolygiu miestų tinklu. Deja, yra ir nemažai dirbtinai suformuotų industrinių centrų, kurie pasikeitus ekonominei situacijai, o masto ekonomiką pakeitus poreikiui diversifikuotis ir išnykus daliai anksčiau prieinamų rinkų, susidūrė su rimtomis socialinėmis ir ekonominėmis problemomis.

1 pav. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis suskirstymas



<sup>2</sup> Ten pat.

2 pav. BVP, tenkantis vienam gyventojui, palyginti su šalies vidurkiu 1995–2007 m., proc.



Atkūrus nepriklausomybę ėmė didėti iki tol būvę palyginti nedideli regionų ekonominio išsivystymo netolygumai, atsirado poreikis formuoti savarankišką regioninę politiką.

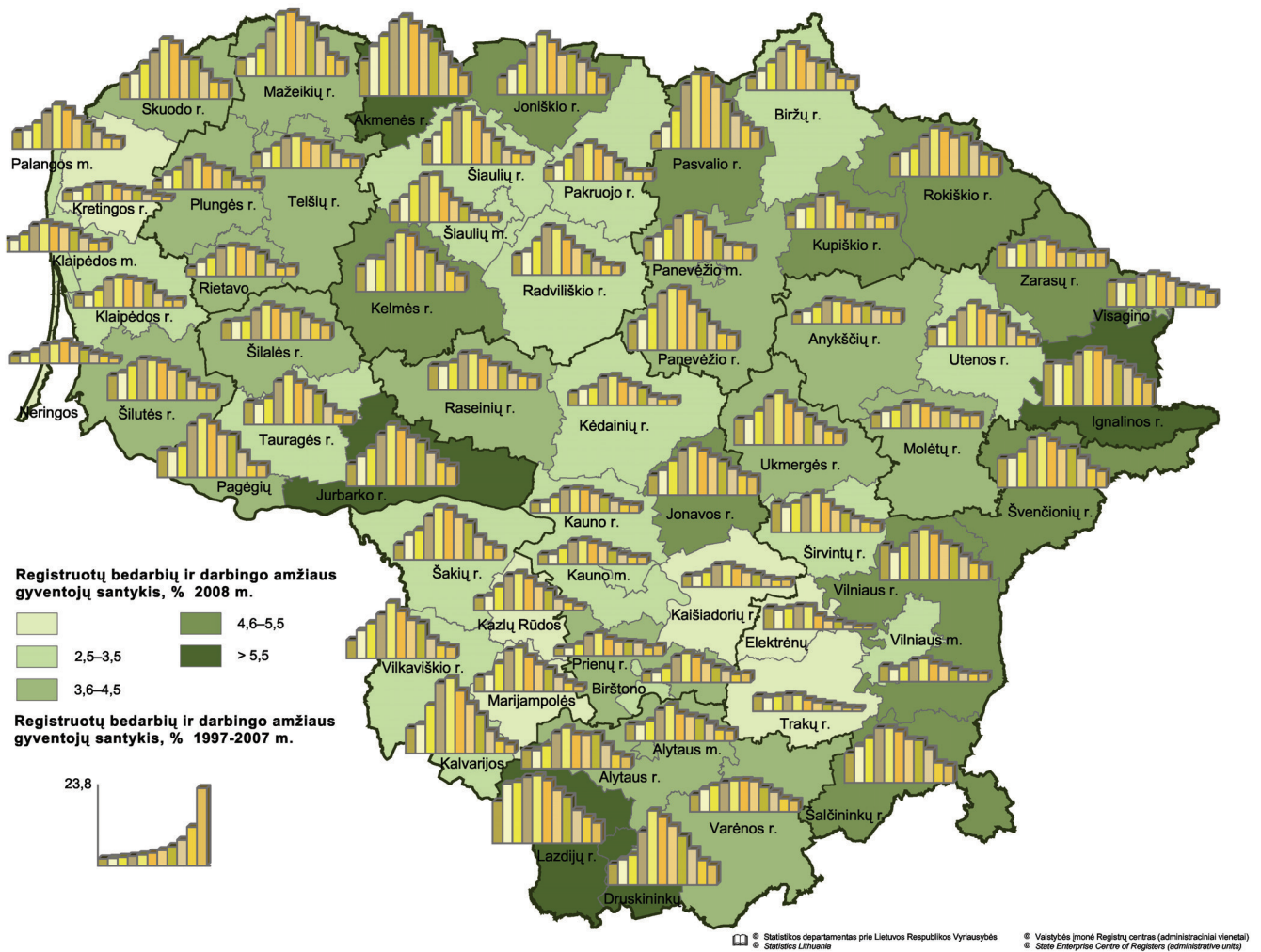
Atsižvelgus į tai, kad impulsą teritorijos ekonominei plėtrai dažnai suteikia joje atsiradęs administracinis centras, taip pat siekiant organizuoti regionų plėtros planavimą ir perkelti valdžios institucijas arčiau gyventojų, buvo pradėta Lietuvos Respublikos teritorijos administracinio suskirstymo pertvarka. 1994 m. priimtas Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, kuriu Lietuva buvo suskirstyta į 10 apskričių ir 56 savivaldybes (vėliau savivaldybių skaičius padidėjo iki 60). Iki 1997 m. regioninė politika Lietuvoje buvo tapatinama su teritoriniu administravimu, įgyvendinant regioninę politiką buvo keliami optimalaus regioninio suskirstymo, aukštesniųjų teritorijos administracinių vienetų (apskričių) valdymo, jų funkcijų nustatymo uždaviniai.

Ekonominio išsivystymo skirtumai tarp nustatytų Lietuvos teritorijos administracinių vienetų nuolat augo. 1995 m., pradėjus skelbti regioninį BVP, tenkintį vienam gyventojui, skirtumai pagal šį rodiklį tarp regionų nebuvo dideli. Daugiau negu vidutiniškai šalyje BVP buvo sukuriama Vilniaus, Klaipėdos, Panevėžio ir Utenos apskrityse, pastebimiau nuo šalies vidurkio atsiliko tik Tauragės apskritis. Vėliau, apie 1997–1998 m., augant šalies ekonomikai, ekonominiai skirtumai tarp šalies regionų ėmė didėti, mažesnieji šalies regionai pradėjo atsilikti nuo Klaipėdos, Kauno apskričių, o ekonominis aktyvumas sparčiausiai augo sostinėje.

Nedarbo lygis, palyginti su 1993 m., taip pat augo, ir nors nedarbo skirtumai tarp šalies regionų išliko stabilūs (Tauragės ir Alytaus apskričių nedarbo rodikliai artėjo prie šalies vidurkio), buvo pastebimi dideli nedarbo lygio netolygumai regionų viduje – formavosi stabiliai aukšto nedarbo lygio teritorijos. 1993 m. daugiau kaip 10 proc. nedarbo lygis fiksuotas tik Šilalės ir Tauragės rajonų savivaldybėse (11,8 ir 12,7 proc.), 2007 m. tokių savivaldybių jau buvo 9.



3 pav. Registruotų bedarbių ir darbingo amžiaus gyventojų santykis 1995–2008 m., proc.



2001 m., kai dėl Rusijos ekonominės krizės šalyje smarkiai išaugo nedarbo lygis, net 13 savivaldybių nedarbo lygis viršijo 20 proc. (Druskininkų savivaldybėje – 28 proc.).

Stebint besikeičiančius socialinius ir ekonominius regionų rodiklius, akivaizdu, kad gyvenimo lygio ir ekonominiai skirtumai tarp šalies regionų didėja ir didės ateityje, dalies regionų ekonomika susiduria su rimtomis restruktūrizacijos problemomis, formuojasi aukšto nedarbo lygio teritorijos, gilėja socialinės problemos, kurioms spręsti vidinio regionų potencialo nepakanka. Valstybės pagalba regionų plėtrai turėjo būti intensyvesnė. Naujo regioninės politikos įgyvendinimo modelio pagrindu tapo 1997 m. Vyriausybės patvirtinti Lietuvos regioninės politikos metmenys. Regioninė politika buvo apibrėžta kaip valstybės įgyvendinama regionų atžvilgiu diferencijuota veikla, kuria siekiama subalansuoti visų

šalies regionų socialinės-ekonominės plėtros sąlygas<sup>3</sup>. Regioninės politikos metmenų pagrindu buvo suformuota dabar veikianti Regioninės politikos įgyvendinimo institucinė struktūra ir teisinė bazė: 2000 m. priimtas Regioninės plėtros įstatymas (2002 m. išdėstyta nauja redakcija), 2005 m. Vyriausybės patvirtinta Lietuvos regioninės politikos iki 2013 m. strategija.

Regioninės politikos tikslas iki 2013 m. – padidinti teritorinę socialinę sanglaudą, buvo nustatytas Lietuvos regioninės politikos iki 2013 m. strategijoje. Šis tikslas kiekybiškai išreiškiamas regioninės statistikos rodikliais. Teritorinė socialinė sanglauda matuojama vertinant pagrindinių jos komponentų – gyventojų pajamų ir nedarbo (arba užimtumo) lygio teritorinius netolygumus šalyje. Teritorinė socialinė sanglauda vertinama pagal samdomojo darbo pajamų vienam namų ūkio nariui per metus (SDP) ir vidutinio

<sup>3</sup> Regioninės politikos metmenys.

metinio nedarbo lygio statistiką, ekonominis regionų išsivystymas – pagal BVP, tenkančio vienam gyventojui, rodiklį. Šių statistinių rodiklių reikšmės ir šių reikšmių pokyčiai lemia keliamus regioninės plėtros uždavinius, taikomas politikos priemonės, nustatant reikalingą valstybės paramos regionų plėtrai intensyvumą.

Vystantis regioninei politikai, daugėjant jai keliamų uždavinių, plečiasi ir regioninės statistikos panaudojimas – 2007–2008 m. rengiant probleminių teritorijų plėtros programas ir regioninių centrų kompleksinės plėtros investicines programas nagrinėta šių teritorijų migracijos statistika, gyventojų amžiaus struktūra, gyvenamojo fondo kiekybiniai rodikliai, statistinė informacija apie materialines investicijas, verslo įmonių skaičių ir struktūrą, užimtumą ir nedarbą, kita Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės rengiama statistika, naudojama ir vertinant iškeltų uždavinių įgyvendinimo efektyvumą.

Nuo regioninės politikos formavimosi pradžios nuolat daugėjo Statistikos departamento skelbiamų statistinių rodiklių, skirtų regionų raidos analizei. 2006 ir 2008 m. Statistikos departamentas ir Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, talkinant Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai, Lietuvos savivaldybių asociacijai, apskričių viršininkų administracijoms parengė ir išleido leidinį „Lietuvos regionų portretas“ (<http://regionai.stat.gov.lt/>), savo pobūdžiu išsiskiriantį iš kitų oficialiosios statistikos leidinių. Leidinyje ne tik pateikiami Lietuvos, regionų, savivaldybių socialiniai, demografiniai, ekonominiai, aplinkos ir kiti rodikliai, istoriniai ir geografiniai duomenys, bet ir analizė, leidžianti palyginti Lietuvos regionus ir jų savivaldybes daugeliu svarbių aspektų, įvertinti regionų ir Lietuvos raidos rodiklius platesniame kontekste. Tikimasi, kad 2008 m. išleistame elektroniame leidinyje pateikiama apdorota ir apibendrinta informacija naudotis bus patogiau, tai palengvins darbą tiek vietinių ir regioninių strategijų, tiek valstybės masto strateginių dokumentų rengėjams pasirenkant regionų vystymo alternatyvas ir priimant strateginius sprendimus, planuojant valstybės ir savivaldybių biudžetų ir Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšas. Statistikos departamento ir kitų oficialiąją statistiką rengiančių institucijų rengiama regioninė statistika skelbiama Statistikos departamento rodiklių duomenų bazėje, kurioje šiuo metu yra 1405 duomenų masyvai, iš kurių 267 pateikiama statistinė informacija apskričių ir savivaldybių lygmeniu (nuo 1995 m. pradėjusi veikti atskira regioninė duomenų bazė 2007 m. buvo integruota į Rodiklių duomenų bazę).

## REGIONINĖS STATISTIKOS NAUDOJIMAS IŠSKIRIANT TIKSLINES REGIONINĖS POLITIKOS TERITORIJAS

Tiek Lietuvos nacionalinė, tiek ES regioninė politika yra geografiškai diferencijuota – nukreipta į tam tikrus teritorinius vienetus – valstybes, regionus, kurių socialinę ar ekonominę būklę apibūdinantys statistiniai rodikliai yra palyginti blogesni. Didžioji paramos dalis tenka probleminėms vietovėms. Naudojant ES paramą siekiama mažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp ES šalių narių ar atskirų regionų, paprastai atitinkančių teritorinių statistinių vienetų klasifikatoriaus (NUTS) 2 lygį (*Pastaba: regioninių statistinių duomenų palyginamumui su ES šalimis užtikrinti 2003 m. gegužės 26 d. buvo priimtas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl bendro statistinių teritorinių vienetų klasifikatoriaus (NUTS) nustatymo, kurio pagrindu Lietuva rengia ir teikia suderintos ES mastu regioninės statistikos duomenis. Pagal įteisintus NUTS lygių atitikmenis Lietuvoje NUTS 1 ir NUTS 2 lygiai yra visa šalis, NUTS 3 lygis – apskritys*). Nacionalinės regioninės politikos priemonėmis siekiama mažinti išsivystymo skirtumus tarp šalies regionų ir savivaldybių. 2007–2013 m. laikotarpiu ES struktūrinė parama teikiama pagal tris tikslus. **Konvergencijos tikslas** skirtas silpniau išsivysčiusioms šalims narėms ir regionams. Šiam tikslui skiriama apie 82 proc. visų ES sanglaudos politikai numatytų lėšų<sup>4</sup>. Pagrindinis kriterijus, pagal kurį nustatomi Konvergencijos tikslo regionai – vienam gyventojui tenkantis BVP, kuris neturi viršyti 75 proc. ES vidurkio. Konvergencijos tikslo paramą gauna daugelis naujųjų ES narių regionų (taip pat ir Lietuva), taip pat silpniau išvystyti senųjų ES šalių regionai – pietų Italija, dalis Graikijos, Portugalijos, Ispanijos, Didžiosios Britanijos regionų. Nors ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojami labai įvairūs ekonominės, socialinės, infrastruktūros plėtros projektų – pagrindinis paramos paskirstymo ir tikslinių regionų identifikavimo instrumentas – regioniniai BVP duomenys. **Regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslas** skirtas labiau išsivysčiusiems regionams, kurie negali gauti paramos pagal Konvergencijos prioritetą. Šiam prioritetui skiriama apie 16 proc. visų ES sanglaudos politikai numatytų lėšų. Regionų išsivystymo lygį aprašanti statistika mažiau svarbi nustatant **Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslo regionus**, nes parama skiriama bendradarbiauti abipus ES vidaus sienų ir tarp šalių narių tam tikrose teritorinėse zonose, tačiau ir šios teritorijos paprastai būna silpniau ekonomiškai išsivysčiusios.

<sup>4</sup> Inforegio.

Įgyvendinant nacionalinę regioninę politiką, vertinant išsivystymo skirtumus tarp regionų ir regionų viduje, aktualiaisiais laikomi teritorijų socialinio išsivystymo netolygumai, teritorinės sanglaudos trūkumas. Tai lėmė Lietuvoje naudojamą probleminės teritorijos sampratą, jos išskyrimo kriterijus. Problemine teritorija pripažįstama, kai iš anksto apibrėžti statistiniai rodikliai, aprašantys tam tikrą socialinės ar ekonominės būklės aspektą, viršija nustatytą ribinį dydį. Išskiriant problemines teritorijas buvo vadovaujamosi dviem Vyriausybės patvirtintais probleminių teritorijų išskyrimo kriterijais: vidutiniu metiniu registruotų bedarbių ir darbingo amžiaus gyventojų santykiu ir vidutiniu metiniu socialinės pašalpos gavėjų ir gyventojų santykiu, kurie šalies vidurkį turi viršyti 60 proc. ir daugiau. 2006 m. nustatyti probleminių teritorijų išskyrimo kriterijai buvo skirti identifikuoti teritorijas, turinčias didžiausių socialinių problemų, ir sumažinti jų atsilikimą nuo šalies vidutinio lygio. Šiuo metu Lietuvoje yra 14 probleminių teritorijų (savivaldybių), pasižyminčių prasčiausiais socialinės būklės rodikliais. Valstybės intervencija šiose teritorijose skiriama socialinėms problemoms spręsti, taip pat gerinama šių teritorijų gyventojų gyvenimo kokybė, plėtojama infrastruktūra, gerinamos verslo sąlygos. Kaip ir ES paramos atveju, parama probleminių teritorijų plėtrai apima daugelį aktualių sričių, tačiau tikslinėms teritorijoms išskirti stengtasi panaudoti nedaug, bet tiksliai socialinę padėtį atspindinčių rodiklių.

#### **REGIONINĖS STATISTIKOS NAUDOJIMO PERSPEKTYVOS**

Nuo 2014 m. prasidės naujas ES paramos teikimo laikotarpis ir naujas regioninės politikos įgyvendinimo etapas, kuriame bus siekiama didesnio ES ir Lietuvos

regioninės politikos koordinavimo. Šiuo metu Vidaus reikalų ministerijoje veikia iš Vidaus reikalų, Finansų, Ūkio, Žemės ūkio ministerijų, Statistikos departamento atstovų sudaryta tarpinstitucinė darbo grupė, rengianti Regioninės politikos įgyvendinimo teritorinės statistinės struktūros pertvarkymo alternatyvas. Numatyta iš esmės pertvarkyti regioninės plėtros planavimo ir skatinimo mechanizmą: dabartines apskritis, kurių socialinės sanglaudos yra siekiama, numatoma integruoti į stambesnius (NUTS 2 lygio) ekonominius regionus, galinčius savarankiškai vykdyti regioninės plėtros skatinimo funkcijas, o nuo 2014 m. – gauti ir administruoti ES ir kitų šaltinių paramą. Sukūrus naujus regionus, neišvengiamai pasikeis statistiniai rodikliai, apibūdinantys regionų išsivystymo lygį. Palyginti geriau išsivysčiusio regiono dalys turi įtakos vidutiniams statistiniams rodikliams, todėl visų regionų situacija galės būti vertintinama kaip iš principo nebloga, nors didžioji regiono dalis bus gana silpnai išsivysčiusi. Ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas teritoriniam socialinių ir ekonominių netolygumų pasiskirstymui, atkreipiant dėmesį į NUTS 2 lygio regionus sudarančių mažesnių teritorinių vienetų ypatybes. Keliami regioninės politikos tikslai ir taikomos priemonės turės būti orientuotos ne tiek į skirtumų tarp regionų mažinimą, kiek į vidinius regionų išsivystymo netolygumus. Regioninės politikos įgyvendinimas turės pereiti nuo dabar vyraujančio tradicinio, centralizuoto į decentralizuotą, paremtą vietinėmis plėtros iniciatyvomis, stiprės regionų institucijų vaidmuo kuriant ir įgyvendinat regionų vystymo strategijas. Didesnė regionų plėtros tikslų ir prioritetų įvairovė lems ir didesnio kiekio regioninės statistikos rodiklių naudojimą, kils poreikis analizuoti specifinę gyvenamosios aplinkos, gyvenimo lygio statistiką, daug statistinės informacijos turės būti renkama žemesniu teritoriniu lygmeniu.