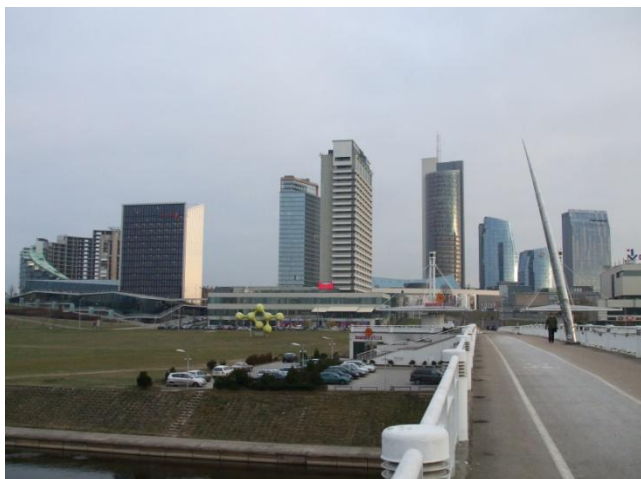




DONATAS BURNEIKA

REGIONINĖ POLITIKA EUROPOJE

Mokomoji knyga



Vilnius

2013

VILNIAUS UNIVERSITETAS
GAMTOS MOKSLŲ FAKULTETAS
GEOGARFIJOS IR KRAŠTOTVARKOS KATEDRA

Donatas Burneika

REGIONINĖ POLITIKA EUROPOJE

Mokomoji knyga

Vilnius
2013

Aprobuota

Vilniaus Universiteto Gamtos mokslų fakulteto tarybos 2013 m. rugsėjo 4 d. posėdyje,
protokolas Nr. 7

Recenzavo:

dr. Dovilė Krupickaitė, Vilniaus universiteto Gamtos mokslų fakulteto Geografijos ir
kraštotvarkos katedros profesorė

dr. Saulius Stanaitis, Vilniaus edukologijos universiteto Gamtos, matematikos ir
technologijų fakulteto profesorius

© Donatas Burneika, 2013

© Vilniaus universitetas, 2013

ISBN 978-609-459-258-4

TURINYS

IVADAS	5
1. REGIONAI IR REGIONINĖ POLITIKA EUROPOJE	7
1.1. ERDVĖ, VIETA, REGIONAS.....	7
1.2. REGIONINĖS POLITIKOS SAMPRATA.....	10
1.3. REGIONINĖS POLITIKOS TIPŲ KAITA EUROPOJE.....	15
1.4. EUROPOS REGIONUS FORMUOJANTYS PROCESAI.....	17
1.5. EUROPOS REGIONAI – VIETA VALDŽIOS PIRAMIDĖJE.....	19
1.6. MODERNIOS REGIONINIO VYSTYMO TEORIJS.....	23
1.7. INDUSTRIŠNIO RAJONO TEORIJS.....	25
1.8. INOVACINĖS APLINKOS (<i>MILIEU</i>) TEORIJS.....	26
1.9. KITOS REGIONINĖS PLĖTROS TEORIJS	28
2. ES REGIONINĖ POLITIKA	31
2.1. ES REGIONINĖS POLITIKOS MOTYVACIJA.....	31
2.2. NUTS REGIONŲ SISTEMA.....	32
2.3. ES REGIONINĖS POLITIKOS ISTORINĖ APŽVALGA	35
2.4. ES REGIONINĖS POLITIKOS PRINCIPAI IR TIKSLAI XX A. PABAIGOJE.....	39
2.5. ES REGIONINĖS POLITIKOS YPATUMAI 2000–2006 M.	43
2.6. ES REGIONINĖS POLITIKOS SISTEMA 2000–2006 M.....	48
2.7. ES REGIONINĖ POLITIKA 2007–2013 M.	50
2.8. SANGLAUDOS POLITIKOS FINANSINIŲ INSTRUMENTŲ (FONDŲ) PANAUDOJIMO PRINCIPAI 2007–2013 M.....	58
2.9. EUROPOS REGIONINĖS PLĖTROS FONDAS 2007–2013 M.....	60
2.10. EUROPOS SOCIALINIS FONDAS IR KITI INSTRUMENTAI.....	61
3. LIETUVOS REGIONINĖ POLITIKA ES KONTEKSTE	65
3.1. PAGRINDINIAI REGIONINĖS POLITIKOS RAIDOS AKCENTAI LIETUVOJE SOVIETMEČIU.....	65
3.2. REGIONINĖ POLITIKA LIETUVOJE 1990–2000 M.	69
3.3. LIETUVOS REGIONINĖ POLITIKA INTEGRACIJS Į EUROPOS REGIONINĖ POLITIKĄ KONTEKSTE	72
3.4. DABARTINĖ LIETUVOS REGIONINĖ POLITIKA	73
3.5. ES REGIONINĖ POLITIKA LIETUVOJE 2004–2006 M.....	76
3.6. LIETUVOS 2007–2013 M. ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO STRATEGIJA IR VEIKSMŲ PROGRAMOS.....	81
3.7. ES REGIONINĖ POLITIKA LIETUVOJE 2014–2020 M.....	83
LITERATŪRA	86

IVADAS

Dar praėjusio amžiaus viduryje buvo pastebėta, kad rinkos jėgos ne visada užtikrina tolygų ekonominį, o todėl ir socialinį teritorijos vystymąsi, kad esamos ekonominės-socialinės depresijos gali gyvuoti ilgą laiką, o jų panaikinimui reikalingas tikslingas poveikis iš šalies. Buvo nustatyta, kad tikslingas teritorijų vystymas yra efektyvus tais atvejais, kai siekiama paveikti regiono, kaip integralios socio-ekonominės sistemos, vystymąsi. Šios žinios suformavo šiuo metu vis labiau populiarėjančios regioninės politikos pagrindus. Nepaisant mokslinės ir pedagoginės literatūros regioninės politikos tema gausos, reikia pripažinti, kad iki šiol nėra nusistovėjusios visuotinai priimtos regioninės politikos sampratos. Nesutariama nei dėl svarbiausių šios politikos tikslų, nei dėl priemonių, nei dėl jos efektyvumo. Šiame leidinyje ir bus siekiama atskleisti šią nuomonių įvairovę. Taip pat bus aptarta praktinė besikeičiančio požiūrio į regioninę politiką pusė, t. y. bus pristatyta svarbiausių ES regioninės politikos principų raida bei Lietuvos regioninės politikos bruožai.

Paskutiniaisiais praėjusio tūkstantmečio metais ir Lietuvoje imta vis plačiau domėtis regioninės politikos ir regioninio vystymo klausimais. Šis domėjimasis daugiausia susijęs su dviem problemomis – tai staiga išaugę ekonominio išsivystymo skirtumai Lietuvos viduje bei integracija į Europos Sąjungą (ES). Būtent pastaroji priežastis daugiausia ir nulėmė regioninės politikos termino išpopuliarėjimą Lietuvos politikoje, masinės informacijos priemonėse ir mokslinėje literatūroje.

Regioninė politika, kaip vienas strateginio planavimo, socialinės politikos, krašto vystymo instrumentų, Europoje įgauna vis didesnį populiarumą. Šių tikslų įgyvendinimui skiriama vis daugiau finansinių išteklių, ši politika apima vis platesnes teritorijas. ES regioninė politika tampa vienu svarbiausių sunkiau besiverčiančių jos regionų vystymosi instrumentu. Skiriamos lėšos ženkliai prisideda prie tokių regionų techninės ir socialinės infrastruktūros, aplinkos apsaugos projektų ir žmoniškųjų resursų vystymo. Tuo pat metu dažnai kyla klausimų dėl šios politikos racionalumo ir lėšų panaudojimo efektyvumo. Šios problemos, o taip pat besikeičianti ES, augantis regionų autonomiškumas, globalizacijos procesai bei naujos mokslinės žinios regioninio vystymosi srityje nulemia pastovią ES politikos tikslų, instrumentų ir įgyvendinimo principų evoliuciją, kurios pagrindinės gairės aprašomos šiame leidinyje.

Šiame leidinyje daugiausia dėmesio bus skiriama regioninės politikos idėjų Europoje kaitai, formaliai ES regioninei politikai ir jos ypatumams Lietuvoje. Pirma dalis skirta

regioninės politikos teorijos pristatymui. Aptariama regioninės politikos ir su ja susijusių sąvokų sampratos įvairovė, pristatomos svarbiausios su regionų vystymu ir regionine politika susijusios teorijos. Antra leidinio dalis yra skirta ES regioninės politikos raidos analizei. Būtent ES regioninės politikos nuostatų ir principų kaita yra vienas svarbiausių pastarųjų metų veiksmų formuojančių visų ES šalių narių regioninės politikos tikslus ir principus. Trečia dalis skiriama Lietuvos regioninės politikos principų raidos pristatymui.

Mokymo priemonė visų pirma skirta geografijos disciplinos studentams, o taip pat ir tiems, kurie studijuoja su regionine politika ir regionine plėtra susijusias temas. Leidinys taip pat skirtas visiems, besidomintiems Europos Sąjungos politika bei ekonomika, Europos bei Lietuvos regionine raida.

1. REGIONAI IR REGIONINĖ POLITIKA EUROPOJE

1.1. ERDVĖ, VIETA, REGIONAS

Šiame poskyryje trumpai pristatomos svarbiausios, su regionine politika susijusios sąvokos, kurių reikšmė daro didelę įtaką ir šiuolaikinių regioninio vystymo teorijų raidai. Yra daugybė sąvokų, skirtų apibrėžti ir apibūdinti mūsų gyvenamąją aplinką. Erdvė, teritorija, namai, kraštas, regionas, rajonas, savivaldybė ir t.t. Daugelis šių sąvokų neturi nusistovėjusių, visuotinai priimtų reikšmių, todėl čia pateikiama keletas „populiariesnių“ šių sąvokų aiškinimų ar apibrėžimų. Daugiausia diskusijų kelia „regiono“ sąvoka, todėl būtent jos apibrėžimų įvairovei teikiamas didžiausias dėmesys. Suprantama, kad nuo to kaip apibrėšime regioną, priklausys kas bus laikoma pagrindiniu regioninės politikos objektu. O nuo to priklauso ir praktiniai regioninės politikos rezultatai.

Pastaraisiais dešimtmečiais, socialiniuose moksluose vis labiau įsitvirtinant post-pozityvistinėms paradigmoms, geografinėje literatūroje nemažai dėmesio skiriama įvairių tradicinių sąvokų interpretacijoms. Šių interpretacijų analizė nėra šio leidinio tikslas, todėl čia pateikiama tik viena, fenomenologine prieiga grįsta tarpusavyje susijusių erdvės, vietos ir regiono sąvokų interpretacija. **Erdvės sąvoka** šiame kontekste dažniausiai naudojama apibrėžiant abstrakčią teritoriją, kurioje vyksta (yra vykdomos) įvairios veiklos. Tai abstrakti, su subjekto (asmens ar jų grupių) patirtimi nesusijusi teritorija, veiklos laukas. *Lietuviškoje literatūroje vietoje anglakalbėms šalims įprastos erdvės (angl. space) sąvokos, tradiciškai dažniau naudojamas teritorijos terminas, formaliai reiškiantis sausumos paviršiaus plotą. Praktikoje šie terminai dažniausiai vartojami kaip sinonimai.* **Vietos sąvoka** naudojama apibrėžiant patirtą, suvoktą ir pažįstamą erdvės dalį, turinčią vienokią ar kitokią reikšmę subjektams. Fenomenologinėmis nuostatomis besivadovaujančių tyrėjų nuomone, būtent „vieta“ yra įvardijama kaip pagrindinis geografijos mokslo objektas (Relph, 1976; Y. Tuan, 1977). **Regionas**, tuo būdu yra abstrakčios erdvės (ar teritorijos) dalis, pažįstama žmonėms kaip vieta, kuriai būdingos vienokios ar kitokios išskirtinės charakteristikos. Toks regiono sąvokos apibrėžimas, galėtų būti taikomas vadovaujantis fenomenologine prieiga. Tačiau toks regiono supratimas toli gražu nėra vienintelis.

Praktikoje **regiono terminas dažniausiai** yra vartojamas siekiant apibrėžti žemės ar vandens teritoriją, kuri yra didesnės teritorijos dalis. Paprasčiausiu atveju ši sąvoka žymi

teritoriją, kuriai būdingas tam tikras panašumas. Keletas regionų tipų gali būti išskiriami pagal tai, koks vidinis panašumas jiems yra būdingas. Gamtiniai, visuomeniniai ar kompleksiniai reiškiniai gali būti tokio panašumo pagrindu.

Regiono sąvoka yra dirbtinis konstruktas, kurį geografs naudoja dalindami pasaulį į atskiras dalis, kurios toliau gali būti lyginamos su kitomis pasaulio dalimis ar pačios nagrinėjamos detaliau. Jų įprastinis skiriamasis bruožas yra tas, kad analizuojamas reiškinys nagrinėjamos teritorijos ribose egzistuoja didesnėje koncentracijoje nei už jų. Pagal teritoriją regionai gali būti dideli kaip žemės dalys ar smulkūs kaip miesto kvartalai. Regiono sąvoka paprastai nevartojama apibrėžiant valstybes ar pasaulį kaip visumą, nors valstybė taip pat gali būti laikoma savotišku pasaulio regionu. Kitaip sakant, regionu įprastai įvardinama bet kuri valstybės statuso neturinti Žemės dalis, pasižyminti bet kokio gamtinio, visuomeninio ar kompleksinio reiškinio vidiniu panašumu ar išskirtinumu iš kitų žemės paviršiaus dalių.

Regiono sąvoka kituose moksluose gali būti vartojama dar plačiau ir gali apibrėžti, pavyzdžiui, kosminės erdvės dalį, kurioje yra tūkstančiai žvaigždžių. Galima teigti, kad regiono sąvoka neilustruoja įvardijamos teritorijos dydžio, o tik tam tikrų jai būdingų kriterijų panašumą ir buvimą platesnių teritorijų (regionų) dalimi.

Pačiu paprasčiausiu atveju, regionu kartais vadinama bet kokia, bet kokiomis ribomis apibrėžta teritorija, nebūtinai turinti tam tikrų vidinių panašumų ar išskirtinumą iš kitos erdvės. Geografijos moksle toks vartojimas nebūtų teisingas, nes tokiu atveju regiono sąvoka praranda bet kokį paaiškinamąjį turinį.

Regiono sąvokai gimininga **rajono** sąvoka dažnai naudojama mokslinėje literatūroje apibrėžiant žemesnio rango regionus (tam tikro regiono dalis). Iš esmės tai yra regiono sąvokos sinonimas, vartojamas daugiausia Rytų Europos šalyse. Šios sąvokos naudojimas nėra klaidingas, tačiau išskirtinio paaiškinamojo turinio ji neturi. Šią sąvoką verčiant į germanų kalbas, ji vis tiek įgauna tą patį regiono (angl. *region*) pavadinimą.

Regionus galima suklasifikuoti remiantis įvairiais kriterijais. Labai dažnai jie klasifikuojami pagal reiškinio, kurio panašumu remiantis jie išskirti, tipą:

1. **Gamtiniai** (kalnų, deltų, dykumų ir kt.).
2. **Visuomeniniai** (ekonominiai, administraciniai, etniniai, politiniai ir kt.).
3. **Kompleksiniai** (išskirti pagal reiškinų kompleksą – Ramiojo vandenyno valstybės, Balkanų šalys ir kt.).

Regionai taip pat gali būti klasifikuojami ir pagal jų išskyrimo principus:

1. Homogeniniai regionai – išskiriami remiantis formaliais tam tikro reiškinio panašumo principais (pvz.: ežerynas, Europos Sąjunga, Lietuvos vidurio žemuma, Balkanai, Vilniaus rajono savivaldybė ir pan.).

2. Funkciniai – teritorija organizuojama apie kažkokį centrą ar centrus, vykdančius tam tikrą funkciją aplinkinėse teritorijose. Čia svarbiausias regioną formuojantis veiksnys yra branduolys. Jie išskiriami kažkokiai funkcijai atlikti, pavyzdžiui, firmos aptarnaujamai teritorijai pažymėti. Čia galima išskirti du potipius:

- Nodaliniai regionai formuojami ne ištisinių teritorijų panašumo principu, bet kuriami tam tikros veiklos aktyvumo taškų pagrindu. Pagrindinis regioną kuriantis ir iš kitų teritorijų jį išskiriantis veiksnys – vienas ar keli centrai, vykdančys ekonomines ar kitokias funkcijas visoje teritorijoje (regionus apibūdina ne tam tikra aplinkos charakteristika būdinga visai teritorijai, bet tam tikros veiklos, vykdomos regione, centras ar keli centrai). Pavyzdžiui, tokiais regionais gali būti vadinami konkrečios įmonės aptarnaujama teritorija arba kokio nors miesto funkcinis regionas (teritorija, kurios pagrindinis vienijantis veiksnys yra centre esantis miestas, pvz.: Vilniaus miesto darbo rinkos regionas, apimantis teritorijas, iš kurios atvyksta darbuotojai dirbti į miestą).
- Tinklo regionus formuoja ir apibūdina tam tikros veiklos tinklai (keliai kuriais tiekiamos tam tikros prekės, paslaugos ir pan.).

3. Vernakuliariniai regionai konstruojami ir gyvuoja žmonių sąmonėje, todėl kiekvieno žmogaus apibrėžiami ir suvokiami šiek tiek skirtingai. Kita vertus, šitos konstrukcijos yra intersubjektyvios, kuriamos kartu visų žmonių per bendrą patirtį, todėl net būdamos skirtingos kiekvienam subjektui, jos jiems yra vis tiek panašios. Šie regionai egzistuoja, nes yra naudojami žmonių kalboje, jų pavadinimai turi paaiškinamąją galią, net jei jie nėra formaliai išskirti (tai ką mes dažnai įvardijame įvairiais pavadinimais ir tikime egzistuojant). Istoriniai etnografiniai regionai (Žemaitija), miestų dalys (Vilniaus taboras ar Šnipiškių dalis „Šanchajus“) ir platesni regionai (Rytų Lietuva, Centrinė Europa) galėtų būti tokių regionų pavyzdžiais. Atliekant apklausas, gyventojai tokių regionų ribas dažnai apibūdina labai skirtingai ir labai nekonkrečiai. Tačiau labai dažnai tokie regionai yra žmonių gyvenančių juose kultūrinio tapatumo dalis, todėl jų egzistavimas dažnai ilgainiui įteisinamas ir formalizuojamas. Jie tampa politiniais administraciniais regionais, kurie vėliau gali evoliucionuoti ir į valstybes.

Daugiausia dėmesio geografijoje ir regioniniame moksle skiriama būtent istoriniams kompleksiniams regionams, įgavusiems tam tikrą legitimumo (teisėtumo) statusą ir administravimo funkcijas (Bavarija Vokietijoje, Katalonija Ispanijoje, Mozūrija Lenkijoje, Europos Sąjunga ir pan.). Šie formalūs (turintys oficialų teisinį statusą) regionai ir yra šio leidinio pagrindinis objektas.

Viena esminių praktinių tokio regiono sąvokos neapibrėžtumo, platumo ir įvairovės pasekmių yra susijusi su formalaus valstybių ar jų grupių regionavimo problematiškumu. Regionavimas suprantamas, kaip formalus teritorijos dalinimas į regionus (žr. 1.2. skyrių). Šiuo atveju skirtingais principais išskirti regionai fiziškai nesutampa, o regioninė politika vykdoma formaliai egzistuojančių regionų pagrindu. Kitaip sakant, optimaliai, idealiai teritorijos regionalizuoti neįmanoma, todėl ir vykdoma regioninė politika niekada neveikia idealiai.

1.2. REGIONINĖS POLITIKOS SAMPRATA

Regioninės politikos samprata iki pat šių dienų nėra visiškai nusistovėjusi. Realiai praktikoje erdvinio planavimo ir organizavimo instrumentams įvardinti šis terminas Lietuvoje pradėtas vartoti tik po nepriklausomybės atgavimo. Kalbant apie regioninės politikos raidą dažnai tenka išvesti paraleles tarp panašios prasmės ir tarpusavyje susijusių teritorinio planavimo, kraštotvarkos, regioninės politikos, struktūrinės politikos, teritorinio valdymo sąvokų.

Tikrosios regioninės politikos pagrindinis objektas turi būti regionas arba jų grupė, todėl mokslinė prasme regioninė politika galima vadinti tik regioną, kaip visumą siekiančius įtakoti veiksmus. Žinoma, praktikoje regioninės politikos sąvoka naudojama bet kokiai tikslinei teritorinei politikai vykdyti.

Praktiškai bet kokia valstybės politika turi teritorines pasekmes, bet šiuo atveju svarbu teritorinis politikos tikslingumas. Jei dėl valstybės vykdomos socialinės lygybės politikos *de facto* remiami tam tikri regionai, neturint tokio tikslo, jos negalima vadinti regionine politika. Valstybinio socialinio draudimo sistemos veiklos pasekmėje pinigai surenkami tuose regionuose, kur žmonės daugiausia uždirba, o piniginių išmokų gauna santykinai daugiausia tie regionai, kur gyvena daugiausia pensijas gaunančių ir nedirbančių žmonių. Tokiu atveju valstybė nevykdo regioninės politikos, nors faktiškai remia atsilikusius regionus. Tačiau jei valstybė tikslingai atima lėšas iš turtingesnių regionų ir remia regionus, kuriuose didelis

nedarbas, tada tai vadinama regionine politika. Socialinė politika skirta išlyginti gyvenimo kokybės skirtumus tarp žmonių, o regioninė politika – išlyginti gyvenimo kokybės skirtumus tarp regionų.

Optimaliu atveju, regioninė politika turėtų būti nukreipta į regionus, funkcionuojančius kaip socio-ekonominės sistemos. Taip būtų užtikrinamas kompleksinis poveikio efektas, kadangi skatinant vieną ar kitą regiono veiklą, teigiamą efektą pajustų visos sistemos dalys. Taigi idealiu atveju, regioninės politikos objektu turėtų būti regionas, kurį galima būtų apibrėžti taip:

Regionas – tai istoriškai susiformavęs individualus ir unikalus kompleksinis darinys, susidaręs sąveikaujant gamtinėms ir socialinėms sistemoms, apibrėžtas sutartinėmis integruotomis ribomis. Čia regionas suprantamas kaip integruota ir sąlyginai vientisa teritorinė sistema, susiformavusi per tam tikrą laiką, pasižyminti teritorinės sąrangos savitumu, egzistuojantis platesnėje hierarchinėje regionų sistemoje.

Taip pat reikėtų apibrėžti dar vienos su regionine politika tarpiai susijusios *regionalizacijos* sąvokos sampratą.

Regionalizacija – bendriausiu požiūriu tai teritorijos dalijimas (-is) į regionus. Dažnai terminas vartojamas kaip formalaus teritorijos padalijimo į atskirus teritorinius vienetus (regionus) sinonimas. Pastaruoju atveju regionalizacija tampa faktine regioninės politikos erdvine determinante – valstybės formali regionalizacija apsprendžia regioninės politikos objektus, kryptis, taigi, ir pasekmes. Regionalizacija būtent šiuo aspektu ir svarbi, todėl formaliajai sampratai tenka skirti ypatingą dėmesį. Nuo teritorijos formalaus padalijimo priklauso statistinė regionų socio-ekonominė būklė.

Jei Lietuvą padalinsime į 3 regionus, tai gausime 3 maždaug vienodo socio-ekonominio išsivystymo teritorinius vienetus, ir galėsime teigti, kad socio-ekonominių skirtumų Lietuvoje praktiškai nėra. Tokiu atveju specialios regioninio vystymo priemonės iš esmės nereikalingos. Jei padalintume Lietuvą į 4 regionus, atskirdami Vilniaus miesto regioną į atskirą vienetą, galėtume teigti, kad Lietuvoje yra vienas turtingas regionas (Vilniaus miestas), du vidutinio išsivystymo ir vienas atsilikęs regionas Rytų Lietuva. Tokiu atveju sekantis žingsnis būtų specialių programų, skirtų socio-ekonominiam Rytų Lietuvos atsilikimui panaikinti parengimas ir įgyvendinimas.

Taigi, valstybių regionalizacijos uždavinys – suskaidyti jos teritoriją į tokius kompleksinius regionus, kurie atspindėtų realius šalies teritorinio vystymosi ypatumus ir kurie būtų optimalūs regioninės politikos objektai.

Regionalizavimas – regioninės politikos priemonė ir tuo pačiu vienas svarbiausių socialinių-ekonominių uždavinių, kurių sprendimas priklauso visuomeninės geografijos sferai. Jei regionalizavimas atliktas neteisingai, šalis suskaidyta į realiai nefunkcionuojančius teritorinius darinius, regioninės politikos priemonių efektyvumas bus dalinis, jų pasekmės jaučiamos tik dalyje teritorijos, trumpą laiką ir ne visų joje gyvenančių grupių.

Šiuo metu mokslinėje literatūroje ir, ypač, praktikoje (valdymo ir planavimo institucijose) egzistuoja du dažniausiai pasitaikantys regioninės politikos sampratos apibrėžimai:

1. Regioninė politika – tai yra visuma priemonių, skirtų paskatinti ekonominę plėtrą regione, kuo efektingiau panaudojant vietinius (endogeninius) resursus.

Šiuo atveju pirmenybė atiduodama ekonominei plėtrai, siekiant galutinio tikslo – spartesnio šalies ekonominio augimo.

2. Regioninė politika – tai visuma priemonių, siekiančių garantuoti (santykinai arba absoliučiai) socialinį ir ekonominį šalies integralumą, t. y. vienodą gyvenimo lygį ir sąlygas visiems piliečiams, nepriklausomai nuo to, kurioje šalies vietoje jie gyvena. Šiuo atveju tikslai daugiau socialiniai.

Bendru atveju dažniausiai teigiama, kad regioninė politika yra valstybės vykdomos ekonominės politikos sudėtinė dalis. Tačiau net šalyse, kuriose regioninė politika turi ilgametę tradiciją, nėra galutinai nuspręsta kuriai iš šių dviejų regioninės politikos dimensijų atiduoti prioritetą. Pastebima tendencija, kad šaliai išgyvenant ekonominę stagnaciją ar recesijos laikotarpį, pirmenybė teikiama pirmajai sampratai (ekonomikos augimas), bet pasiekus tam tikrą ekonomikos augimo laipsnį daugiau dėmesio yra kreipiama į gyvenimo sąlygų ir lygio šalyje suvienodinimą, t. y. antrąjį regioninės politikos dėmenį. Žinoma, yra ir daugiau regioninės politikos termino apibrėžimų, kurie keičiasi priklausomai nuo vietos, laiko, autoriaus įsitikinimų, tikslų ir kitų veiksnių.

Kyla daug diskusijų vertinant regioninės politikos, kaip valstybių ekonominio vystymosi įrankio, racionalumą ir tikslumą. Teoriškai, atsilikusių regionų ekonominis „patempimas“ gali paskatinti visos šalies ūkio augimą, nes neliktų vietų kurios mažina šalies ekonomikos rodiklių vidurkį. Tačiau kita vertus labai sunku, jei iš viso įmanoma, surasti tokias regioninės politikos priemones, kurios galėtų remti atsilikusius regionus ne kitų regionų

sąskaita. Vienaip ar kitaip, dažniausiai regioninė politika susijusi su resursų perskirstymu. Toks valdžios vykdomas resursų perskirstymas prieštarauja rinkos ekonomikos teorijai, kuri teigia, kad rinka pati efektyviausiai perskirsto resursus. Jei regioninės politikos priemonės susijusios su resursų perskirstymu, tai, vadinasi, galime teigti, kad ūkio skatinimas viename regione, reiškia ūkio smukdymą kitame. Žinant, kad resursų perskirstymas kainuoja, tai idealiu atveju regioninės politikos efektas šalies mastu vargu ar pasieks 0 (angl. *zero sum effect*). Tai reiškia, kad įgyvendinant atsilikusių regionų ūkio skatinimą, jų ekonomikos nekyla tiek, kiek yra pristabdoma pirmaujančių regionų ūkio plėtra. Dėl minėtos situacijos kartais ne be pagrindo teigiama, kad tokia regioninė politika iš viso nereikalinga. Geriau nebandyti pakelti ūkio ir gyvenimo lygį gyventojams visoje šalyje, o sudaryti sąlygas, gyventojams persikelti ten, kur jų gebėjimai bus efektyviau panaudojami. Tada „pertekliniam“ gyventojų skaičiui išvykus, likę atsilikusio regiono gyventojai gyvens geriau. Negalima nesutikti, kad toks požiūris turi racionalų pagrindą. Tačiau praktika parodė, kad nors gyventojų migracijos tikrai prisideda prie migrantų ir šalies ūkio gerovės, tačiau nebūtinai išsprendžia atsilikusių, nuo bedarbystės kenčiančių regionų problemas. Mažėjantis gyventojų skaičius mažina vartojimo prekių ir mažmeninių paslaugų paklausą, darbo jėgos pasiūlos įvairovę ir regionas gali likti ekonominėje depresijoje, nes darbo netenka vis kiti žmonės.

Visų šių aplinkybių dėka, dabartiniu metu, planuojant ir vykdam regioninę politiką, vis mažiau dėmesio skiriama paprastam atsilikusių regionų subsidijavimui ir vis daugiau siekiama surasti būdų kaip kuo efektyviau panaudoti regiono vidinius resursus. Vis dėlto, pasaulyje vyraujant liberalioms ekonominėms idėjoms, kurios remiasi rinkos efektyvumo aksioma, regioninės politikos vaidmuo užima gana nežymų vaidmenį daugelio šalių ekonominėje politikoje. Teigiama, kad ekonominį efektyvumą garantuoja centralizacija ir koncentracija, o valstybėms nereiktų siekti ūkio ir gyventojų išdėstymo tolygumo. Svarbiau vienybė, solidarumas, o ne vienodumas. Valstybės turėtų siekti, kad ekonomikos, kuri efektyviausiai vystoma metropoliniuose regionuose ir aglomeracijose, nauda būtų jaučiama visuose regionuose. Geriau gaminti ten kur efektyviausiai tai daroma, nebūtinai visose šalies teritorijose vienodai intensyviai. Tokios ideologijos klasikinis pavyzdys pateikiamas 2009 m. Pasaulio banko ataskaitoje „Naujoji pasaulio ekonominė geografija“ (World Bank Report „*New economic geography of the world*“, 2009). Šiuo atveju ekonominė regioninės politikos motyvacija nueina į antrąjį planą, ir pagrindiniu jos tikslu tampa socialinė visų šalies regionų gyventojų gerovė.

Pastaraisiais metais vis dažniau įvardijamas dar vienas regioninės (ir ne tik) politikos siekis. Pagrindinis regioninės politikos tikslas – laimingi gyventojai visuose šalies regionuose. Taip yra todėl, kad vis dažiau suprantama, kad toli gražu ne vien ekonominė gerovė nulemia žmonių pasitenkinimą gyvenimu. Graži, švari, saugi aplinka, tvirtos bendruomenės, tikra savivalda, gera kaimynystė, žmonių solidarumas ir šilti santykiai tarp gyventojų gali būti svarbesni veiksniai nulemiant žmonių pasitenkinimą gyvenimu, už grynai statistinį BVP vienam gyventojui rodiklį ar kitus socio-ekonominius indikatorius. Žinoma, kai ekonominė situacija yra itin bloga, tai kiti veiksniai nueina į antrą planą, todėl ekonominės gerovės aspektas regioninėje politikoje visada išliks. Kita vertus, daugumoje pasaulio šalių augant subnacionalinių vienetų (šiuo atveju tai regionų ir savivaldos) autonomijai, vis dažniau regioninės politikos svarbiausiu veikėju tampa patys regionai (įvairaus rango savivaldos teritoriniai vienetai), o centrinės valdžios įtaka mažėja.

Apibendrinant galima teigti, kad bet kuriuo atveju regioninės politikos galutinis tikslas – tolygus teritorijos socio-ekonominis išvystymas (arba vienodai laimingi žmonės visoje teritorijoje). Tuo ji artima grynajai socialinei politikai, kurios pagrindinis tikslas socialinio teisingumo ir lygybės vertikalus pjūvis. Nėra tikslų duomenų, kad regioninė politika būtų veiksmingas visuminės vidaus ekonomikos skatinimo veiksnys, nors ji gali būti efektyvi atskirose teritorijose ar esant injekcijoms iš šalies. Dėl šių priežasčių net pirmojo apibrėžimo atveju, faktinis regioninės politikos tikslas yra socialinio pobūdžio. Geriausia ką galima pasiekti šalies lygiu – „nulinės sumos efektas“.

Siekiant išvengti galimų nesusipratimų, reikia pabrėžti, kad Europos Sąjungos lygmenyje vykdoma regioninė politika dažnai įvardijama skirtingais terminais. Todėl, kad ji vykdoma per finansinius instrumentus, vadinamus struktūriniais fondais, ji dažnai klaidinančiai vadinama struktūrine politika (angl. *structural policy*). Taip pat, dėl faktinių jos tikslų, šiuo metu (2007–2013 m.) ES regioninė politika formaliai vadinama Sanglaudos politika (angl. *Cohesion policy*). Ši sąvoka yra bendro pobūdžio ir yra tiesiogiai susijusi su integralumo terminu. Struktūrinė politika apima regioninę politiką ir tam tikrus struktūrinius žemės ūkio bei socialinės politikos aspektus. Esminio skirtumo tarp struktūrinės politikos, sanglaudos politikos ir regioninės politikos sąvokų (plačiaja prasme) nėra. Šie terminai dažniausiai vartojami kaip sinonimai ES lygmenyje. Valstybių lygmenyje vartojamas ir vartotinas „regioninės politikos“ terminas.

Apibendrinant reikia pasakyti, kad regioninės politikos samprata yra nenusistovėjusi ir kinta tiek laike, tiek erdvėje. Paprasčiausiu atveju ji suprantama kaip priemonių visuma, skirta šalių teritorijos vystymo reguliavimui. Šiame darbe vadovaujamosi prielaida, kad regioninė politika turi būti suprantama kaip ekonominių, socialinių ir politinių administracinių priemonių visuma, kuriomis siekiama skatinti darnų regionų vystymąsi.

Žinoma, yra ir alternatyvių regioninės politikos apibrėžimų. Pavyzdžiui, kartais teigiama, kad regioninė politika yra valstybės reakcija į suvoktą globalizuotos rinkos netobulumą. Žinoma, tokie alternatyvūs apibrėžimai nekeičia pačios regioninės politikos esmės.

1.3. REGIONINĖS POLITIKOS TIPŲ KAITA EUROPOJE

Regioninės politikos pradžia Europoje galima laikotarpi tarp dviejų pasaulinių karų. Tuo laiku, augant industrializacijai ir gamtos resursų naudojimui, buvo pastebėta, kad planavimas grindžiamas tik nacionaliniu ir vietiniais lygmenimis, kai resursų gavybos regionai apima dideles teritorijas, nėra efektyvus. Ankstyvasis regioninės politikos vystymosi etapas buvo susijęs su gamtinių resursų naudojimo planavimu. Pavyzdžiui, Rūro krašte Vokietijoje ar Velse prieš Antrąjį pasaulinį karą. Iš kilo būtinybė kurti kelis administracinius vienetus apimančius teritorijų tvarkymo planus, kad resursai būtų naudojami efektyviau (Jauhiainen, 2000).

Po Antrojo pasaulinio karo regioninė politika tapo svarbia daugelio valstybių vidaus politikos dalimi. Sparti pokario ekonominė plėtra, vyraujanti neokeinsistinė ekonominė ideologija ir gerovės valstybės idėja leido valstybėms imtis resursų perskirstymo šalies viduje, siekiant panaikinti ekonominio išsivystymo ir socialinės gerovės skirtumus. Nors ne visada ši politika buvo įvardijama kaip tikslinė regioninė politika, faktiškai visos valstybės vykdė vienokią ar kitokią subalansuotos teritorijos vystymo rėmimo politiką. Situaciją iš esmės pakeitė naftos krizės pasekmėje kilusi ekonominė vakarų šalių krizė aštuntajame XX a. dešimtmetyje. Pasikeitusi ekonominė ideologija, įsivyravusios ir vis dar tebevyraujančios neoliberalizmo idėjos ekonomikoje, menkesnis valstybių vaidmuo reguliuojant ekonomiką bei riboti resursai labai stipriai sumažino tikslinei regioninei politikais skiriamų resursų apimtį. Tokia situacija su nežymiais „svyravimais“ išlieka iki pat šių dienų. Kita vertus, XX a. pabaigoje, 9–10 dešimtmečiuose išaugo naujo „žaidėjo“ – „Europos Sąjungos“ – vykdomos

subalansuoto ES valstybių vystymo skatinimo politikos svarba, kuri daugeliu atveju iš esmės ne tik papildė, bet ir pakeitė nacionalinėse valstybėse vykdomas regioninės plėtros priemones.

Galima išskirti tris Europoje vykdytos ir tebevykdomos regioninės politikos tipus. Ankstyvajame etape vyravo taip vadinama **pasyvi regioninė politika**, kuri iš esmės rėmėsi valstybės subsidijų persikirstymu iš turtingesnių regionų labiau atsilikusiems, siekiant paremti ten gyvenančius žmones, ūkį ar sumažinti bedarbybę. Tai iš „viršaus žemyn“ nuleidžiama politika, kai resursai persikirstomi siekiant panaikinti ekonominio atsilikimo pasekmes, bet nebūtinai priežastis. Valstybės parama regiono gyventojams pašalpų ar išmokų pavidalu padidina žmonių gerovę ir perkamąją galią, sukuria didesnę vartojimą, žmonės perka daugiau paslaugų. Tokiu būdu arba vystosi smulkus į regiono vidaus rinką orientuotas verslas (optimaliu atveju), arba auga importas (tuo atveju regiono ekonomika auga minimaliai). Tačiau nutraukus šią paramą, regionas dažniausiai vėl grįžta į pradinę blogą būseną.

Aktyvia regionine politika siekiama panaikinti tam tikrų regionų atsilikimo priežastis, o ne kovoti su jo pasekmėmis. Bandoma išsiaiškinti regiono atsilikimo priežastis ir nustatyti galimus gerovės kėlimo būdus. Daugeliu atveju siekiama padidinti endogeninį regionų potencialą gerinant arba geriau panaudojant esamus resursus (pvz.: mokant gyventojus verslumo, užsienio kalbų, remiant verslo paslaugų infrastruktūrą, tiesiant komunikacijas, kad esami resursai būtų geriau panaudojami, o gaminamos prekės ir kuriamos paslaugos lengviau pasiekiamos). Šiuo atveju suprantama, kad kiekvienas šalies regionas yra specifinis, kad vienodos ekonominės galimybės nebus sukuriamos visoje šalyje, bet geresnis vidinio potencialo panaudojimas gali prisidėti keliant gerovę visuose regionuose.

Pastaraisiais metais vis daugiau reikšmės įgauna trečias regioninės politikos tipas, kurį sąlyginai galima įvardinti **regionų politika**. Kaip buvo minėta anksčiau, tai politika, kurią organizuoja ir vykdo patys regionai, pastaraisiais dešimtmečiais įgaunantys vis daugiau galių ir savivaldos daugumoje Europos valstybių. Regionai patys kuria ir įgyvendina savo vystymosi strategijas ir vizijas. Kai kuriais atvejais valstybės nurodo esmines tokių strategijų gaires ar principus (Europos Sąjunga nurodo valstybėms narėms), bet kai kurie regionai remdamiesi augančiomis valdžios galiomis kuria savo individualias strategijas, dažnai nesutampančias ar net prieštaraujančias valstybiniais prioritetams. Tai susiję ir su augančia finansine regionų nepriklausomybe (žr. 1.4. skyrių), kai jie patys formuoja didelę dalį savo

biudžetų ar gauna ES struktūrinių fondų paramą. Būtent dėl šios priežasties kiti skyriai skirti Europos regionų ir jų vietos valdžios piramidėje aptarimui.

1.4. EUROPOS REGIONUS FORMUOJANTYS PROCESAI

Nagrinėjant politinių administracinių regionų reikšmės didėjimo klausimą būtina bent trumpai aptarti Europos regionų formavimosi procesus. Nors regionų reikšmės didėjimas nėra visuotinis procesas (Le Gales, Lequesne, 1998), bet tokios tendencijos neabejotinai vyrauja. Vis dažniau girdimas „regionų Europos“ terminas. Jis pačia „ekstremaliausia“ prasme reiškia „valstybių Europos“ idėjos atsisakymą, pakeičiant ją nuostata, kad pagrindinis ES sudedamasis vienetas turėtų būti regionas (Weihe-Lindeborg, L., 2000). Tai argumentuojama ne tik vyraujančiomis tendencijomis, bet ir gana teoriniais samprotavimais apie tai, kad tokia Europa būtų žymiai integralesnė ir stabilesnė. Tarp regionų nėra senų priešpriešų, jie maždaug vienodo dydžio ir galių. Tačiau tol kol vyraujantis Europos gyventojų tapatumas yra nacionalinio lygmens (reikšmingiausia vieta žmonėms yra valstybė, o svarbiausia bendruomenė – tauta), tokios idėjos atrodo gana utopinės. Kita vertus, visuomenės teritorinės organizacijos formos amžių bėgyje keitėsi ne vieną sykį (kūrėsi imperijos, miestai valstybės, feodalinės valstybės, nacionalinės valstybės ir kt.). Teritorinė nacionalinė valstybė kaip pagrindinis kontinento politinio organizavimo vienetas įsigalėjo tik XVII a. viduryje, todėl kada nors ateityje tokio virsmo scenarijus teoriškai įmanomas.

Regionų formavimasis tiek Europoje, tiek kitose šalyse susijęs tiek su atskirų teritorijų gyventojų noru dalyvauti savivaldoje, tiek su valstybių noru optimaliau valdyti savo teritorijas. Pastarasis procesas, vadinamas **regionalizacija**. Suprasdamos, kad daugelis valstybinių funkcijų vykdoma efektyviau, kai jos organizuojamos ne centre, bet vietose, valstybės formaliai padalina savo teritorijas į regionus, turinčius daugiau ar mažiau valdžios galių. Dėl ekonomikos globalizacijos plečiasi konkurencija, o sprendimai priimami vietos lygmeniu leidžia geriau atlaikyti iššūkius ir greičiau prisiderinti prie rinkos pokyčių nei tai daroma centrinės vyriausybės atveju. Žinoma, formali regionalizacija, dažniausiai nereiškia realaus valdžios galių perskirstymo regionams (pvz.: Lietuvos apskričių atvejis, kai regionai neturėjo jokios savivaldos, o buvo tik centrinės valdžios agentūros vietoje).

Net formali regionalizacija, kai regionams suteikiama labai mažai valdžios, gali paskatinti kitą regionų formavimosi procesą, vadinamą **regionalizmu**. Tai procesas, kai regionai formuojasi ir stiprėja daugiausia dėl gyventojų noro turėti regioninę savivaldą.

Priešingai nei pirmasis, tai yra iš „apačios į viršų“ nukreiptas procesas. Tai gali būti apibrėžiama, kaip įvairių vietų (regionų) kolektyvinis protestas prieš nacionalinę valstybę, kuri tokiais atvejais dažnai traktuojama kaip regionų išnaudotoja ar engėja (ekonominiu, kultūriniu, etniniu ir kt. požiūriais). Klasikinis pavyzdys – tai skalūnų dujų žvalgybos projektas, kuris bandomas pavaizduoti kaip žemaičių diskriminacija, vykdoma iš „piktavalių“ centro. Toks procesas vadinamas *konservatyviuoju regionalizmu*, nes jis kuria ir kursto vidines priešpriešas valstybėje. *Progresyviuoju regionalizmu* Vakarų Europos literatūroje yra vadinamas regionų siekis stiprinti vietos bendruomenes, kovoti su netolygiu regionų vystymusi ir stiprinti kultūrinį savitumą, nekuriant įvairių socialinių priešpriešų valstybėje. Pastaraisiais dešimtmečiais stiprėja, taip vadinamas *buržuazinis regionalizmas*, kai turtingi valstybių regionai nenori dalintis savo ekonomine gerove ir tapti valstybių rėmėjais, kaip yra Katalonijoje ar Lombardijoje (Keatingas, 1998).

Regioninės decentralizacijos procesas apibūdina tikrą vidinių nacionalinių uždavinių sprendimo priėmimo ir įgyvendinimo proceso perleidimą į regioninį lygmenį, kai valstybės didelę dalį realios valdžios perduoda jos pačios formalizuotiems regionams (kaip vyksta daugelyje Skandinavijos šalių). Šio proceso svarbiausia idėja – subsidiarumas. Tai principas, pagal kurį sprendimai turi būti priimami ir vykdomi tame teritoriniame valdžios lygmenyje kuriame tai daroma geriausiai. Šiuo atveju tai reiškia, kad žmonės turi dalyvauti jų kasdienio gyvenimo klausimus nulemiančių sprendimų priėmime, o nacionalinė valdžia turi rūpintis saugumo, monetarine politika ir panašiais reikalais. Šalies vyriausybė neturi spręsti tokių klausimų, kuriuos geriau išsprędžia regionai ir savivaldos (pvz.: kur statyti mokyklas, kaip tvarkyti gatves, optimizuoti transporto srautus ir pan.). **Regionų integravimo** procesas apima viršnacionalinių regioninių darinių kūrimą, vykdomą daugiausia ekonominiais tikslais, siekiant sumažinti valstybių sienų neigiamą įtaką ekonominiams ir kitiems procesams (pvz.: Euroregionai ar pati Europos Sąjunga). Apibendrinant, galima teigti, kad šiuo metu egzistuojantys politiniai administraciniai regionai yra šių keturių procesų (bet, žinoma, ne vien tik jų) rezultatas.

Suomių geografas Anssi Paasi (Paasi, 1986) sukūrė regionų atsiradimo ir institucionalizavimosi teoriją, aprašančią formalių kultūrinių regionų formavimosi procesą. Joje teigiama, kad regionų atsiradimas duotoje teritorijoje vyksta per keturias fazes, kurios gali eiti chronologine seka, bet gali egzistuoti ir tuo pat metu. Pirmosios fazės metu žmonės susipažįsta su jų gyvenamos teritorijos ypatumais. Tai vyksta per kasdienę žmonių veiklą. Žmonės stebi savo žemę ir pastebi skirtumus tarp jos ir kitų vietų. Šie suvokti skirtumai visai

nebūtinai grindžiami objektyviomis žiniomis. Žinių trūkumas, subjektyvūs pasakojimai, fantazijos ir panašūs dalykai kartais vaidina esminį vaidmenį kuriant savo ir kitų teritorijų įvaizdžius, nes ne visi gali patys aplankyti ir pamatyti tiek savo, tiek kitus kraštus. Kaip ten bebūtų, apribota teritorija arba regionas atsiranda žmonių sąmonėje.

Antrosios fazės metu vyksta savo teritorijos (regiono) „įsimbolinimo“ procesas. Vietos įgauna pavadinimus, kuriami ženklai ir simboliai įreikšminantys jas. Tai padeda žmonėms, gyvenantiems „čia“ susikurti vieningą teritorinę sąmonę. Tokių simbolių pavyzdžiai yra vėliavos, herbai, himnai, pavadinimai, specifinės spalvos, kurie padeda vieniems atsiskirti nuo kitų, panašiai kaip sporto sirgaliams jų atributika padeda išsiskirti ir aiškiai atskirti „savus“ nuo „svetimų“. Tai sukuria sąlygas formuoti kolektyvinei atminčiai ir kolektyvinėms teritorijos reprezentacijoms.

Trečioji fazė apima regiono (teritorijos) institucionalizavimą. Regionas formalizuojamas, pradedama rinkti statistinė informacija apie jame vykstančius procesus. Kuriamos administracinės institucijos, vykdomos biurokratinės procedūros, prasideda politinė veikla. Jei iki šiol regiono kūrimasis vyko tik „iš apačios“, tai dabar atsiranda grupės suinteresuotos regiono tvirtėjimu ir jo galių augimu. Regioninė savivoka, regioninis tapatumas pradedamas formuoti „iš viršaus“ (pvz.: per propagandos aparatą, mokyklas, politinę agitaciją ir kt.).

Ketvirtoji fazė apima regiono konsolidaciją. Galutinai susiformuoja regioninis gyventojų identitetas. Žmonėms nebekyla klausimas ar toks regionas egzistuoja.

Penktoji fazė, jei ji įvyksta, apima regiono deinstitucionalizavimą, kai konsoliduotas regionas formaliai padalijamas į mažesnius ar prijungiamas prie didesnių. Ilgainiui kolektyvinė atmintis apmiršta, regioninis identitetas nyksta ir regionas galiausiai nebeegzistuoja nei formaliai, nei žmonių sąmonėje.

1.5. EUROPOS REGIONAI – VIETA VALDŽIOS PIRAMIDĖJE

Regionų atsiradimas ir jų reikšmės stiprėjimas Europoje ir kituose regionuose yra nevienareikšmis procesas, turintis ne vieną priežastį ir sukeliantis įvairiausias pasekmes. Šiuolaikinės nacionalinės valstybės susiduria su daugeliu iššūkių (Castels, 2006; Frankel 1993), kurių pasekmėje jos vis daugiau politinių ir ekonominių galių perleidžia subnacionaliniams ir viršnacionaliniams dariniams. Ši galių decentralizacija daugiausia susijusi su gyventojų noru tiesiogiai dalyvauti šalies valdyme ir valstybių nesugebėjimu

užtikrinti daugybės sau prisiimtų socialinių, politinių ir ekonominių įsipareigojimų. Prie šio valstybių skilimo reiškinių prisideda ir auganti regioninio gyventojų tapatumo reikšmė, o tuo pačiu ir įvairių grupių noras savarankiškai tvarkytis savo regionuose. Ekonominio efektyvumo, nacionalinio saugumo siekiamas valstybės per mažos, todėl jungiasi į didesnius regionus (ES, NATO, NVS ir pan.).

Pačių regionų pozicijos Europoje ir ypač ES pastaraisiais metais stiprėja. Prie to prisideda daugelis veiksnių (regionalizmas, ES politika ir kt.). Valdžios pasidalijimo klausimas Europos valstybėse yra labai nevienareikšmis ir skirtumai yra esminiai. Savivaldos pozicijos valdžios hierarchijoje yra gana panašios ES šalyse, ir tik Rytų Europoje (daugiausia NVS šalyse) kyla rimtesnių abejonių dėl šio lygmens institucijų autonomijos laipsnio ir realių sprendimo priėmimo galių. Regioninio lygmens administravimo vienetų, kurie įprastai užima tarpinę poziciją tarp nacionalinės ir vietos valdžios, pozicija, galios ir funkcijos šioje valdžių hierarchijoje skiriasi iš esmės. P. Balchin'as ir L. Sykora (Balchin, Sykora, 1999) suklasifikavo Europos valstybes į 5 kategorijas pagal subnacionalinės valdžios autonomijos laipsnį:

1. Klasikinės unitarinės valstybės (Graikija, Airija, Liuksemburgas).
2. Unitarinės valstybės, pradėjusios regioninės decentralizacijos procesą (Suomija, Prancūzija, Portugalija, Olandija).
3. Unitarinės valstybės deleguojančios daugiau valdžios savivaldybėms (Danija, Norvegija, Švedija).
4. Regionalizuotos unitarinės valstybės (Italija, Ispanija, Jungtinė Karalystė).
5. Federalinės valstybės, kuriose regionai turi pilną sprendimo priėmimo autonomiją, išskyrus kai kurias užsienio politikos ir ekonomikos sferas (Vokietija, Belgija, Austrija, Šveicarija).

Pačius subnacionalinius regionus galima būtų suskirstyti į kelias kategorijas pagal jų autonomijos laipsnį – nuo pačių galių regionų, turinčių renkama parlamentą, teisę reguliuoti mokesčius, leisti įstatymus, formuoti savo biudžetą iki regionų, kurie iš esmės neturi jokių savivaldos galių ir tėra šalių nacionalinių vyriausybių agentūros vietose (tokių regionų klasikinis pavyzdys pirmajame XXI a. dešimtmetyje buvo Lietuvos apskritys, tačiau panaikinus jų administracijas galima teigti, kad Lietuvoje regioninio lygmens administravimo ir administracinės valdžios praktiškai visai nebėra). Žemiau pateikiama detalesnė šios klasifikacijos apžvalga.

Čekų geografas P. Balchin'as ir L. Sykora subnacionalinius (valstybių vidaus) regionus, pagal jų autonomijos laipsnį ir sprendimo priėmimo galią Europos valstybėse, suskirstė į 4 (5) grupes:

1. Autonominiai regionai, kurie turi:
 - renkama parlamentą;
 - teisę reguliuoti mokesčius;
 - teisės aktų leidimo teisę;
 - realią biudžeto formavimo galią.

Europoje tai federacinių ir konfederacinių valstybių regionai – Belgijos *regions*, Vokietijos ir Austrijos *lander* (liet. *žemės*), Šveicarijos kantonai. Konfederacinėse valstybėse absoliučioje daugumoje sričių regionai turi pilną sprendimų priėmimo galią. Federacinėse valstybėse valdžia pasidalinama tarp regionų ir nacionalinės vyriausybės ir tai įtvirtinama konstitucinio rango dokumentuose. Kiekvienas turi savo atsakomybės sferą. Belgijoje regionai gali daryti įtaką net ir šalies gynybos reikalams ar monetarinei politikai. Be to, kai kuriais atvejais, regionai daro didelę įtaką šalies ar ES sprendimų priėmimo institucijoms (pvz.: didžiausios Vokietijos žemės). Šveicarijoje subnacionalinių darinių autonomija turi senas tradicijas (net savivaldybėms būdingas didelis autonomijos laipsnis). Konfederacinėms ir federacinėms valstybėms būdinga tai, kad teritorinė-administracinė sistema skirtinguose jų regionuose skiriasi.

2. Didesnių galių regionai, kurie turi:
 - renkama parlamentą;
 - ribotas biudžeto formavimo galias;
 - ribotas galimybes reguliuoti mokesčius;
 - realią teisės aktų leidimo galią (kai kuriose srityse, žinoma).

Šiam tipui priklauso dvi Ispanijos autonominės bendrijos (*comunidades autonomas* – Katalonija ir Baskija), Italijos autonominiai regionai turintys specialų statusą (*regioni con statuto speciale* – Sicilija, Sardinija, Valle d'Aosta, Friuli-Venecia-Giulia, Trentino-Alto Adige). Tokių regionų yra ir kitose valstybėse – Korsika Prancūzijoje, Alandai Suomijoje. Neseniai prie šios grupės regionų prisijungė Jungtinės Karalystės regionai – Škotija, Velsas ir

dalinai Šiaurės Airija. Šiose valstybėse valdžios pasiskirstymą tarp centro ir regionų taip pat reguliuoja konstitucijos ir kiti įstatymai.

3. Ribotos galios regionai, kurie turi:

- renkama parlamentą;
- labai ribotą biudžeto formavimo galią;
- labai ribotas teisės aktų leidimo galias.

Šių regionų veikla stipriai įtakojama per finansavimą iš centrinio šalies biudžeto bei per centrinės valdžios institucijas vietose (Prancūzijos *departaments*, Olandijos provincijos, Danijos *amter*, Švedijos *lan*, Norvegijos *fylkeskommuner*, Italijos *regioni*, dauguma Ispanijos *comunidades autonomas*, Portugalijos salų regionai). Šiais atvejais realią galią turi nacionalinė valdžia, tačiau kai kurių reikalų tvarkymas patikimas regionams.

4. Regionai, turintys mažai ar visai neturintys galių:

- neturi renkamo parlamento;
- neturi teisės reguliuoti mokesčių;
- neformuoja savo biudžeto;
- neturi įstatymų leidimo galios.

Visi regionų finansiniai resursai – pervedimai iš šalies biudžeto. Tokie yra Graikijos *namoi*, Portugalijos planavimo regionai, Airijos ir Anglijos *counties* (liet. *grafystės*), Suomijos *maakuntaliitto*, Liuksemburgo planavimo regionai, Lietuvos apskritys ir daugumos kitų Rytų Europos valstybių regionai. Visos galios čia sutelktos centrinėje unitarinės valstybės valdžioje. Kai kuriais specifiniais atvejais tam tikros atsakomybės gali būti deleguojamos šiems regionams. Kai kuriose iš šių valstybių yra prasidėję procesai, kai regionams suteikiama daugiau galių ir juos jau gal galima priskirti aukštesnei kategorijai – Lenkijos vaivadijos, Čekijos ir Vengrijos regionai.

5. Atskirą kategoriją sudarytų regionai pseudo valstybės, susikūrusios atskilusiuose Europos šalių regionuose, bet neįgavusios tarptautinio legitimumo (nepripažįstamos daugumos kitų valstybių). Tokie regionai būtų Padniestrė, Pietų Osetija, Abchazija.

1.6. MODERNIOS REGIONINIO VYSTYMO TEORIJOS

Industriniu pokariniu laikotarpiu Europoje regioninis vystymas ir regioninė politika buvo organizuojami vadovaujantis tradicinėmis išdėstymo teorijomis. W. Christaler'io, A. Losch'o, A. Weber'io, J.H. von Thunen'o, A. Marshal'o, W. Alonso ir kitų autorių darbuose nustatyti dėsniumai gana neblogai paaiškino industrinio periodo ūkio vystymosi teritorinius procesus. Pramonė, ir ypač stambi pramonė, buvo laikoma pagrindiniu ekonomikos varikliu ir ekonominės gerovės garantija, todėl gyvenviečių tinklo, ūkio išdėstymo planavimas ir regioninė politika vadovavosi minėtų autorių sukurtomis teorijomis. Situacija pasikeitė XX a. pabaigoje, kai deindustrializacijos banga palietė praktiškai visas Vakarų Europos valstybes ir į pirmą vietą valstybių ekonomikose pakilo paslaugos (ypač verslo paslaugos), mokslui ir technologijoms imlios ūkio šakos, išaugo smulkių ir vidutinių įmonių reikšmė, transporto kaštai tapo antraeilium sąnaudų veiksmu, o ekonomikos globalizacija pradėjo vaidinti vis svarbesnį vaidmenį atskirų šalių ir regionų vystymuisi. Tuo pat metu įsigalėjo liberalios ekonominės nuostatos, iki minimumo sumenkinančios valstybės vaidmenį reguliuojant ekonomiką.

Pastarųjų metų regioninio vystymo teorijos yra susijusios su sociologine ekonomika. Joms įtaką daro kultūra ir teorinės erdvės koncepcijos. Visa tai atsirado kaip atsakas į labai netolygų ekonomikos vystymąsi po dviejų naftos krizių ir dėl augančios modernizmo kritikos.

Ekonominės geografijos literatūra skirta regionų vystymui tiesiog „kliedėjo“ „mokymosi“, „žinių“ ir „inovacijų“ sąvokomis. Visa tai kyla iš idėjos, kad gamyba tai procesas tuo pat metu apimantis medžiagų transformavimą, vertės kūrimą bei žmonių darbą. Jis remiasi ir individualiais sugebėjimais, ir kolektyvinėmis žiniomis apie įvairias socialines bei technines sąlygas. Tai ypač pastebima literatūroje apie „besimokantį regioną“ (angl. *learning region*) (Morgan, 1997). Šios teorijos regiono ekonominę sėkmę sieja su socio-ekonominiu veiklų vykdomų regione tipu. Sėkmingi regionai šiose teorijose remiasi inovacinės aplinkos, į kurią įtrauktos viešos ir privačios institucijos, sukūrimu. Rezultatas – būtinų regiono ekonominei sėkmei charakteristikų sukūrimas. Tai, anot jų, institucinis tankumas, A. Maršalo produkcijos mazgai, regioninės inovacinės sistemos, „soft“ infrastruktūra, mokymosi gebėjimai, „tinklo“ paradigma, tarpusavio priklausomybės, pasiūlos architektūra ir socialinis kapitalas. Tačiau, siekiant suprasti ar įmanoma tiems dalykams egzistuoti regione, reikalingas socialinių kultūrinių procesų dalyvaujančių regiono vystymesi supratimas. Inovacijos yra svarbiausias dalykas ne tik aukštų technologijų didelėms firmoms,

bet ir vidutinių ir žemų technologijų įmonėms. O tai susiję su augančia mokslo tyrimų svarba, judriomis investicijomis, staigiais kokybės pokyčiais.

H. Aalby apibendrina pramoninio konkurencingumo ir regionų ekonominio augimo argumentus keliais aspektais. Ilgalaikis pramoninis konkurencingumas labiau susijęs su sugebėjimais inovuoti nei su statišku sąnaudų ir išlaidų efektyvumu. Daugiausia inovacijų atsiranda sąveikaujant įvairiems veikėjams tinklo principu (tinklaveika). Šiame procese dalyvauja klientai (vartotojai), tiekėjai, konkurentai ir kt., taip susiformuoja inovaciniai (industriniai) branduoliai. Erdvinis nutolimas ir artumas tebevaidina svarbų vaidmenį biznio sąveikoje. Dauguma industrinių sistemų pasižymi vietiniu arba regioniniu priklausomumu, sąryšiu su regionu ar vieta. Regiono specializacijos pokyčiai yra lėti. Su vieta, regionu susijusios žinios yra svarbiau nei jos gamtiniai resursai ar padėtis. Tai yra priežastys, kodėl senosios lokalizavimo teorijos nebėra svarbios. Žinoma, kai kurie šių teorijų aspektai bei transporto kaštai vis dar yra pakankamai reikšmingi tradicinėje pramonėje, kuri labiau priklausoma nuo žaliavų, gamtinių resursų. Šiose naujose teorijose dėmesys suteikimas aglomeracijoms ir ne ekonominio pobūdžio ekonomikos vystymo veiksniams. Taigi, todėl inovacijos yra socialiai priklausomas procesas (priklausantis nuo sociumo). Tai interaktyvus mokymosi procesas priklausantis nuo kultūrinio ir institucinio konteksto. Todėl svarbu socio-erdvinių santykių pažinimas. Teigiama, kad išorinė aplinka, kuri iš esmės yra tam tikru metu esantys materialiniai resursai, neturi nulemiančios įtakos regiono vystymosi galimybėms. Jis nulemia žmoniškieji resursai ir santykiai. (Allby, 1999)

Pasaulio politinėje ekonomikoje regionų vaidmuo pasikeitė. Esminis pagrindas – finansinės sistemos pasaulinė koncentracija, finansų dominavimas prieš gamybą, technologijos trans-nacionalizavimas, gebėjimai ir žinios gamyboje, pasaulinių oligopolijų atsiradimas ir išplitimas, transnacionalinės ekonomikos vystymasis, globalizuotos komunikacijos, teritorijos simbolizuotos formos, naujos pasaulinės ekonomikos geografijos išvystymas. Manoma, kad gilėjanti globalizacija neišvengiamai suteiks didesnę svarbą subnacionaliniam veiksmų bei problemų sprendimo lygmeniui. Teigiama, kad nacionalinių sienų ir sprendimų, priimamų nacionaliniu lygiu, reikšmė mažėja. Miesto regionų ekonomikos yra kritiniai taškai per kuriuos sujungta pasaulio ekonomika, jos srautai. Tai įtvirtinama, nes vadovavimas ekonomikai ir jos kontrolė yra sutelkiama tokiose vietose (Miestų regionai suprantami, kaip platesni nei miestai teritoriniai dariniai. Tai teritorija funkcionuojanti kaip vieninga ūkinė sistema, kurios svarbiausias formuojantis veiksnys yra centrinis metropolis). (Jauhiainen, 2000).

Teigiama, kad padėties įtaka vėl auga. Tačiau tai susiję ne su tradicine gamybos ir darbo vietų optimizacija, bet daugiau su pasiūlos pusės veiksniais, kurie sietini su regioniniu valdymu. Makroekonominis vadovavimas mažiau efektyvus globalioje ekonomikoje, susidedančioje iš pasaulinių kapitalo srautų ir transnacionalinių korporacijų. Todėl nacionalinės vyriausybės turi remtis miestų regionų konkurencine galia (pavyzdžiui, Lietuva Vilniumi, kuris galbūt turi potencialios galios konkuruoti su kitais Rytų Europos metropoliais dėl geriausių darbo vietų, investicijų, turistų ar net įvaizdžio). Taigi, akivaizdu, kad viršnacionalinių ir subnacionalinių sprendimų priėmimo reikšmė auga. Tikimasi, kad konkurencija tarp tokių miestų regionų auga ir nacionalinės ekonomikos tampa tokių subnacionalinių ekonomikų galių kompleksais. Šiuo atveju tradicinis teiginys, kad metropolis (pvz.: sostinė Vilnius) yra nei kiek nelabiau teisingas, nei atvirkštinis teiginys, kad šalis yra tiek stipri, kiek stiprus yra metropolis (tokias mintis daugiausia dėsto ekonomistai (Enright, 1993; Brunet, 1989). Keynso paklausa paremta valstybės gerove (svarbiausia – stabili paklausa) pasitraukė iš ideologijos ir post-fordistinė ideologija įsivyravo. Valstybės funkcijos mažėja. Tai pakeitė regionų vaidmenį ir jie įgavo daugiau valdžios galių. Tačiau tai taip sumažino valstybėse vykdomos regioninės politikos santykinę svarbą.

1.7. INDUSTRIŠNIO RAJONO TEORIJS

Viena iš šiuolaikinių regioninės plėtros teorijų grupių gali būti įvardinta kaip industrinio rajono teorija. Šios teorijos pabrėžia gamybos ir vartojimo artumo, vietos ekonominės aplinkos bei geografinio artumo organizacinei struktūrai svarbą. Industrinis rajonas – specialus, ne metropolinis rajonas, kur tam tikros firmos koncentruojasi ir įgauna pranašumus per bendradarbiavimą. Daugeliu atvejų tai susiję su galios decentralizacija link ekonomiškai gyvybingų regionų. Subkontraktoriai ir paslaugų teikimas rajone koncentruojamas šalia esančioms firmoms. Kontaktai „akis į akį“ vis dar svarbūs. Toks vystymasis veda į ekonomikos geografinę koncentraciją. Tada įsivyrąja gamyba be sandėlių ir vis daugiau autonomijos (net pasirenkant gamybos režimus, pobūdį) gauna vietiniai ar regioniniai firmų padaliniai. Tai labai panašu į tipinį Maršalo modelį. Tačiau šiuolaikinis pasaulis sudėtingesnis ir todėl tai vadinama neo-Maršalinėmis ekonominio vystymo idėjomis. Esminis lyginamasis pranašumas, kurį gali aglomeracijos pasiūlyti, yra gamyba paremta lanksčia specializacija. Tai leidžia smulkioms ir vidutinėms įmonėms konkuruoti globalioje rinkoje, siūlo vietoms galimybę išvengti priklausomybės nuo didelio kapitalo ir nebijoti struktūrinio nestabilumo.

Daugiausia literatūros pastaraisiais metais buvo susiję su mažomis firmomis paremta, intensyvios tarpusavio sąveikos vietos aglomeracija. Esminis tokių teorijų argumentas – daug mažų firmų susijusiose ekonomikos veiklose arba keletas konkuruojančių vienoje veiklos rūšyje turi tendenciją siekti lankstumo ir dinamizmo, o taip pat inovacijų ir mokymosi. Kai kurie autoriai (Aalby, 1999; Storper, 1997) teigia, kad produktų modifikavimas ir inovacijos procesai remiasi ypatingai sudėtinga institucijų, socialinių įpročių, ideologijų ir lūkesčių įvairove. Net firmos ir rinkos struktūros iki tam tikro laipsnio yra tokių socialinių struktūrų, susijusių su regionu, rezultatas. Organizacinis ir technologinis mokymasis aglomeracijoje atsiranda per naudotojo–gamintojo santykius informacijos mainuose ir tarpusavio priklausomybes. Taip pat svarbūs yra tokie dalykai kaip darbo rinka, regioniniai susitarimai, normos ir vertybės, visuomeninės ir pusiau visuomeninės institucijos.

Bet, kad tokia gamybos sistema egzistuotų, reikia ne tik vertikalios dezintegracijos ar techninių investicijų. Ji reikalauja didelės žmogiškųjų resursų (ir viešų, ir privačių) įvairovės – tinklaveikos, besiremiančios erdvinio veikėjų artumu; palaikančių institucijų, skirtų kontroliuoti ir gaminti informacijai; kultūrinių ryšių, paremtų bendromis žiniomis ir pasitikėjimu. Šie dalykai sukurs, pasiūlys sąlygas bendradarbiavimui ir konkurencijai. Svarbus akcentas – institucinių resursų, kurie skirti entrepreneriškumui, tarpfirminių ryšių sukūrimui ir tarpregioninei sąveikai, buvimas.

1.8. INOVACINĖS APLINKOS (*MILIEU*) TEORIJOS

Šios teorijos visų pirma atkreipia dėmesį į sociokultūrinius ir personalinius veiksnius aiškinant ekonominę sėkmę. Svarbiausios koncepcijos kyla iš prancūzų bei italų ekonomistų, tarp kurių išsiskiria mokslo tyrimo grupė GREMI. Roberto Camagni (Camagni, 1991) turėjo didelę įtaką ir ES kontekste, todėl dalis jo pateiktų idėjų buvo įgyvendintos formuojant ES regioninę politiką. Akcentuojamas teritorijos ir jos diferencijuotų resursų vaidmuo, išvystant inovatyvias įmones, susijusias su tuo regionu, pasižyminčias vidiniu organizuotumu ir išoriniu atvirumu (Morgan, 1997). *Milieu* yra esminis terminas ir koncepcija, nors ir sunku tiksliai ją apibrėžti. Į lietuvių kalbą jis dažniausiai verčiamas kaip „aplinka“, tačiau terminas „terpė“ tiksliau atitinka ir apibrėžia šios sąvokos turinį. Akcentuojama buvimo kame, o ne buvimo šalia kažko svarba.

Toliau pateikiama keletas skirtingų autorių *milieu* termino apibūdinimų (Morgan, 1997; Lundval, 1992; Savi, 1992):

- Tai socio-ekonominė teritorijos aplinka, kylanti dėl įmonių ir institucijų tarpusavio sąveikos. Tokia sąveika sukuria bendrus ekonominių ir techninių problemų sprendimo būdus. *Milieu* yra santykių tinklas geografinėje erdvėje, kuriame gamybos sistemos, techninė kultūra ir socialinė sferos persidengia. Integralios *milieu* dalys yra verslumo (entrepreneriškumo) dvasia, organizacinės veiklos, technologijų naudojimas, ryšiai su išorine aplinka ir pasitikėjimo dvasios sukūrimas. Tokia situacija leidžia kontroliuoti gamybos procesą ir sukurti naujas technologijas per nuolatinį mokymąsi.
- *Milieu* susideda iš kvalifikuoto darbo, tiekėjų ir pirkėjų tinklų, konkurencijos ir paramos lankstumo, vietos bendruomenės jausmo, plačiai paplitusio kolektyvinio mokymosi, spartaus inovacijų plitimo ir gerų išorinių ryšių.
- *Milieu* dydis gali skirtis, bet dažniausiai tai nedidelė teritorija, mažesnė už NUTS III regioną (žr. 2.2. skyrių). Smulkioms ir vidutinėms įmonėms labai svarbu būti tokios *milieu* integralia dalimi. Nesant to, sėkminga veikla labai sunkiai įsivaizduojama. Regioninis pasitikėjimo, patirties bei istorijos įgijimas yra fundamentalus dalykas, dalinantis rizikas ir mažinant sąveikos (transakcijų) kaštus. Labai svarbu tai, kad *milieu* veikia ir kaip katalizatorius, ir kaip filtras. *Milieu* keičiasi lėčiau nei gamybos metodai ir jos dinamizmo dalis yra sugebėjimas pačiai keistis (administravimo, politikos ir ekonominių veiklos rūšių praktikas kartais reikia keisti).

Kodėl *milieu* tokia svarbi? Iš dalies todėl, kad gamybos metodai nuolat keičiasi ir inovacijos labai reikalingos siekiant išsaugoti lyginamąjį pranašumą. Inovacijos yra interaktyvus procesas, įtakojamas įvairių institucinių veiklų ir socialinių įpročių, kur socialinis kapitalas yra esminis. Fizinis ir žmogiškasis kapitalai yra susiję su gamybos priemonėmis ir mokymusi, kurie gerina individualų produktyvumą. Socialinis kapitalas siejamas su socialinės organizacijos bruožais (tinklaveika, normos ir pasitikėjimas, skatinantys koordinavimą ir kooperavimąsi dėl bendrų tikslų). Žinios yra pats strategiškiausias resursas, o mokymas – pats svarbiausias procesas šiuolaikinėje kapitalizmo stadijoje. Tie dalykai iš dalies susiję su sociokultūrinio kontekstu.

1.9. KITOS REGIONINĖS PLĖTROS TEORIJOS

Trigubos spiralės koncepcija, tako priklausomybė, regioninės inovacinės sistemos, žinių šaltiniai, socialiniai tinklai ir panašios teorinės koncepcijos dažnai sutinkamos regionų plėtrą nagrinėjančioje literatūroje. Šiuo metu regioninio vystymo teorijoje yra daugiausia vadovaujamosi tomis pačiomis idėjomis, kurios buvo išdėstytos ankstesniuose skyriuose. Dominuoja žinių, inovacijų, mokymosi, geografinio artumo ir regioninio valdymo klausimai. Įvairūs autoriai kuria teorijas ir teorines koncepcijas, kurios padėtų paaiškinti regioninio vystymosi, atsilikimo ir sėkmės atvejus Europoje ir kituose kraštuose.

Trigubos spiralės (angl. *Triple Helix*) koncepcija akcentuoja trijų bazinių elementų – universitetų, verslo ir valdžios „teisingos“ sąveikos svarbą (Etzkowitz, 2003). Jei ankstesniais laikais šios trys sferos veikė pakankamai specializuotai, atskirai arba joms buvo būdinga hierarchinė priklausomybė, tai šiuo metu sėkminga plėtra garantuojama būtent atsisakant tokios specializacijos. Kiekviena iš šių sferų turi imtis ne tik sau būdingos, bet ir kitoms sferoms tradiciškai priskiriamų veiklų. Todėl universitetai neturi laukti, kol verslas juos „pastebės“, bet turi patys imtis verslo, kurti įmones ir pan. Jie turi dalyvauti vyriausybės veikloje ir, atvirkščiai – verslas bei vyriausybė taip pat turi dalyvauti universitetų veikloje. Iš esmės tai teorinė koncepcija, teigianti, kad universitetai turi žymiai aktyviau dalyvauti inovaciniuose procesuose kartu su verslu ir vyriausybe žinių visuomenėje. Šios trys sferos turi intensyviau bendradarbiauti, tada inovacijų politika atsirastų kaip šios sąveikos pasekmė, o ne tik kaip vyriausybės sprendimas.

Regioninės inovacinės sistemos (RIS) koncepcija (Cooke, 1998; Anderson, Karlson, 2004) analizuoja mažų ir vidutinių regionų ekonominės plėtros klausimus, akcentuojant inovacinių sistemų ir verslo klasterių sąveiką. RIS būdingi du pagrindiniai aspektai: firmos, susitelkusios regiono branduolio klasteryje ir institucinė infrastruktūra. Klasteriai svarbūs todėl, kad jie (dėl geografinio artumo) yra linkę skatinti mokymąsi per sąveiką. Ne visi klasteriai (apibrėžiami kaip grupė įmonių, veikiančių toje pačioje vietoje) gali būti vadinami RIS, nors būtent jie vaidina svarbiausią vaidmenį šiose sistemose. Todėl tam, kad klasteris galėtų vadintis RIS, jame esančios firmos turi būti susietos su kitomis firmomis, klientais, konkurentais. Tinklaveikos principu veikiančios inovatyvių įmonių grupės aplinkoje turėtų būti žinių centrai (universitetai ar mokslo institutai, laboratorijos) bei verslo paslaugų ir valdymo struktūros (verslo inkubatoriai ar konsultavimo institucijos, verslo asociacijos,

vyriausybės departamentai). Jeigu visa tai regione yra ir ryšiai tarp šių struktūrų asociatyviniai (sisteminiai, dvipusiai), tai galima vadinti regionine mokymosi sistema. Jei regione (ar klasteryje) egzistuoja dar ir finansinė infrastruktūra, tada ją galima vadinti RIS. Tokioje sistemoje sudaromos galimybės mokytis ir inovuoti, jos dalyviams būdingas tarpusavio pažinimas ir pasitikėjimas, todėl ji gali atsispirti globalizacijos iššūkiams, mokytis, keistis, prisitaikyti ir atlaikyti konkurencinį spaudimą.

Tako priklausomybės (angl. *Path dependancy*) koncepcija akcentuoja istorinės raidos inertiškumo svarbą socio-ekonominėi raidai (Liebowitz, 2002). Socio-ekonominio vystymosi tyrimuose diskutuojama kuris svarbesnis vystymosi faktorius – istorija ar geografija? Kas nulemia mūsų ateitį – esama situacija ar kelias kuriuo į jąėjome? Kas nulems konkretaus žmogaus, regiono ar šalies rytdienos kelius – istorinė patirtis ar geografinė situacija? Akivaizdu, kad ir istorija, ir geografija yra svarbios, o santykinė jų svarba kiekvienu atveju skirtinga. Bet kurio regiono raida turi tam tikrą inerciją, todėl tolesnė jo plėtra susijusi su praeities tendencijomis. Pagal šią teoriją sėkmingi regionai ir toliau turės tendenciją vystytis sparčiau ir, atvirkščiai – atsilikę regionai sunkiai galės pakeisti savo veiklos pobūdį ir vystymosi kryptį. Kai kurie regioninės plėtros pavyzdžiai dalinai patvirtina tokią koncepciją. Pavyzdžiui, buvę sėkmingi Rūro krašto regionai, susidūrę su struktūrinėmis problemomis jas išsprendė greičiau, nei istoriškai atsilikę Italijos pietiniai regionai. Tačiau didelis klausimas, kiek prie tokios sėkmės prisidėjo istorinė inercija, o kiek geresni žmogiškieji resursai, geresnė infrastruktūra ir socialinis kapitalas.

Teritorinio kapitalo koncepcija, išpopuliarinta italų geografo Roberto Camagni, (Camagni, 2008), pabrėžia materialių ir ypač nematerialių, su tam tikra teritorija susijusių išteklių svarbą teritorijos vystymuisi. Socialinis, sunkiai apčiuopiamas ir išmatuojamas kapitalas, dažnai vaidina svarbesnį vaidmenį regiono plėtros procese, nei fizinis kapitalas. Žmogiškųjų išteklių kokybė ir bendradarbiavimo gebėjimai suvokiami kaip pagrindiniai socio-ekonominės plėtros veiksniai. Tokie rečiau įvertinami teritorinio kapitalo aspektai kaip viešo valdymo sistema, aplinkos potencialas, socialiniai tinklai, elgesio normos, vertybių sistemos ir kt., taip pat yra svarbūs nulemiant vieno ar kito regiono vystymosi sąlygas.

Žinių nuotėkių (Knowledge spillover) **teorija** pabrėžia „žinių mainų“ svarbą. Žinių visuomenėje, mokslo ir technologijų plėtra iš vienos pusės bei inovacijos ir regioninė plėtra nebūtinai egzistuoja kartu. Žinių „gamyba“, nebūtinai virsta inovacijomis ir ekonominiu

augimu ar to augimo plėtra į kitus regionus. Reikia sudaryti sąlygas sukauptoms žinioms „išsiliėti“, „nutekėti“ į gamybą ar kitas sritis ar kitiems žmonėms. Svarbiausią vaidmenį šioje vietoje vaidina „verslumo“ išteklių, biurokratinių ir kitokių teisinių kliūčių verslui nebuvimas, galimybė gauti paramą naujų idėjų įgyvendinimui ir kt. Labai svarbu glaudūs personaliniai kontaktai, todėl inovacijos lengviau plinta verslo aglomeracijose, klasteriuose. Naujų idėjų propagavimas yra ne tik verslo kompanijų bet ir atskirų, šiomis idėjomis suinteresuotų žmonių, reikalas. Jei tokie žmonės gali lengvai savo idėjas įgyvendinti versle, tada naujos žinios, sukurtos mokslo ir technologijų centruose, virsta inovacijomis, naujais produktais ir pan.

2. ES REGIONINĖ POLITIKA

2.1. ES REGIONINĖS POLITIKOS MOTYVACIJA

Nors Europos Sąjunga yra vienas turtingiausių pasaulio regionų, ekonominio išsivystymo skirtumai joje milžiniški. Jei bendras vidaus produktas 1 gyventojui tarp valstybių narių skiriasi 7 kartus, tai skirtumai tarp atskirų regionų dar didesni. Net labiau išsivysčiusiose senosiose ES narėse regionų ekonomikos galia skiriasi kelis kartus. Tai reiškia, kad ES gyventojai turi labai nevienodas sąlygas gyventi, mokytis, realizuoti savo siekius ir pasirūpinti savo vaikų ateitimi. Tokią situaciją galima pavadinti erdvine diskriminacija ar atskirtimi, nes žmogaus gyvenimą didele dalimi nulemia ne jo gebėjimai ir darbai, o vieta kurioje jis gimė ar gyvena. Tokia situacija kelia nereikalingas įtampas, diskriminacijos jausmą ir galiausiai skatina migracijas bei socialinius neramumus.

Pirminė ir pati svarbiausia ES regioninės politikos užduotis yra pakeisti tokią situaciją. Pagrindinis pokyčių motyvas – **solidarumas**. Finansiniai resursai ES teritorijoje perskirstomi todėl, kad yra normalu, jog civilizuotoje bendruomenėje turtingesni remia vargingesnius. Todėl turtingesni regionai turi remti vargingesnius. Toks solidarumas ne tik mažina gerovės skirtumus, suteikia daugiau galimybių gyvenantiems atsilikusiųose regionuose, bet ir prisideda prie Europos teritorijos integralumo, mažina priešpriešą bei įtampas.

Solidarumo idėja nėra vienintelė ES regioninės politikos motyvacija. ES regioninę politiką vykdo ir todėl, kad tai bent iš dalies yra teisinga. Dėl vieningos rinkos, kokia yra ES, egzistavimo skirtingos valstybės ir regionai turi nevienodai naudos. Vidinių sienų ir prekybos barjerų nebuvimas, laisvė judėti žmonėms ir kapitalui, duoda naudą Europos Sąjungai kaip visumai, tačiau labiausiai iš jos išlošia tie, kas sugeba efektyviausiai gaminti ir konkuruoti. Mažiau pranašumų turintys regionai ir valstybės negali apsaugoti savo rinkų. Tokiomis sąlygomis dažniausiai daugiausia naudą gauna tie regionai, kuriuose ekonomika labiausiai išsivysčiusi. Jų gamintojai pasinaudodami didele rinka gali gaminti dar efektyviau ir užsidirbti dar daugiau nei galėtų suskaidytoje Europoje. Turtingesni regionai pritraukia ir daugiau gabių, jaunų, išsimokslinusių žmonių, kurių išmokslinimo kaštai tenka labiau ekonomiškai atsilikusiems kraštams. Taigi, šiuo atveju atsilikę regionai savotiškai remia turtingesnius. Esant tokiai situacijai yra teisinga, kad vykdydama regioninę politiką, ES surenka įmokas iš turtingesnių kraštų ir perskirsto jas labiau atsilikusiems. Tokio perskirstymo ekonominė nauda

visai ES yra gana abejotina, todėl šią politiką reiktų vertinti visų pirma iš socialinio solidarumo ir teisingumo motyvų.

Nors regioninės politikos tikslai ir objektas nuolatos keitėsi, tačiau apibendrinant galima teigti, kad pagrindiniai jos naudos gavėjai yra:

- atsilikę regionai;
- teritorijos su specifinėmis problemomis (retai apgyvendinti, nutolę regionai);
- pažeidžiamos visuomenės grupės;
- vietos ir regioninė valdžia;
- mažiau išsivysčiusios valstybės;
- valstybės kandidatės į ES.

Igyvendinant pagrindinius regioninės politikos tikslus siekiama:

- regioninio konkurencingumo didinimo;
- užimtumo didinimo ir tobulinimo (daugiau ir geresnių darbo vietų);
- darnios miesto, kaimo ir regionų, priklausomų nuo žuvininkystės, plėtros;
- kitų ES (prieš tai Europos bendrijų) politikos tikslų, vykdomų regioniniame lygmenyje, įgyvendinimo.

2.2. NUTS REGIONŲ SISTEMA

Bet kokia regioninė politika privalo turėti savo teritorinį pagrindą. Kadangi ES regioninė politika apima visą ES teritoriją, šis teritorinis pagrindas turi būti unifikuotas visai Bendrijų (vieningos rinkos) teritorijai. Europos Sąjungoje galioja unifikuota teritorijos skirstymo į regionus sistema – NUTS (angl. *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques* – Teritorinių statistinių vienetų nomenklatūra arba tiesiog statistiniai teritoriniai vienetai). Tokiu būdu Europos Sąjungos valstybėse vykdomos regioninės politikos pagrindas yra statistiniai teritoriniai vienetai NUTS, kurių pagrindinis išskyrimo principas – maksimaliai atspindėti šalies regioninę sąrangą.

Pagrindinis NUTS regionų sistemos tikslas yra nustatyti teisinį ES teritorijos geografinį padalijimą siekiant, kad valstybėse ir Bendrijoje renkama, skleidžiama ir publikuojama statistika būtų palyginama.

NUTS klasifikacija yra skirta ES ekonominei teritorijai:

1. rinkti, tvarkyti ir harmonizuoti ES regioninio lygio statistiką;
2. atlikti regionų socio-ekonominę analizę;
3. formalizuoti teritorinį pagrindą ES regioninei politikai:
 - NUTS 1 – pagrindiniai socio-ekonominiai regionai;
 - NUTS 2 – pagrindiniai regionai regioninės politikos taikymui;
 - NUTS 3 – maži regionai specifiniams tikslams.

Europos Sąjungos valstybių statistinių teritorinių vienetų nomenklatūra (NUTS) suskirstyta į 3 (5) lygius:

NUTS 1 lygis – stambūs regionai, dažnai apimantys visą šalies teritoriją (mažesnė valstybė ES regioninės politikos kontekste gali būti traktuojama tiesiog kaip vienas regionas). Tokios valstybės ilgą laiką buvo Airija, Portugalija, Graikija. Šiuo metu tokia situacija yra Baltijos valstybėse, Slovėnijoje, Maltoje, Kipre. NUTS 1 lygio regionais gali būti ir smulkesni teritoriniai dariniai – dažniausiai didelėse valstybėse išskiriamos stambios teritorijos. Pavyzdžiui, Vokietijoje – žemės (*länder*), Belgijoje – regionai (*régions*). Tai susiję su federacine šių valstybių santvarka.

NUTS 2 lygis – žemesnio lygio regioninės struktūros, sujungiančios kelias ar keliolika trečiojo lygio struktūrinių vienetų. Tai santykinai dideli regionai. Vakarų valstybėse šio lygio regionai dažnai vadinami provincijomis, pvz.: Prancūzijos *régions*, Italijos *regione*, Ispanijos autonominės provincijos – *comunidades autónimas*, Nyderlandų provincijos. Lietuvoje kol kas šio lygio regionai neišskirti, nors jau buvo bandymų tai padaryti. Valdymo struktūrų atstovai, mokslininkai nemažai diskutavo dėl šio lygio regionų formavimo Lietuvoje. 1997 m. buvo sudaryta speciali darbo grupė, pagal kurios siūlymus antrąjį lygmenį turėtų sudaryti 5 aukštesniojo rango regionai. Tačiau įvertinus užsienio specialistų pasiūlymus, to atsisakyta (Marčėnas, Rinkūnas, 1998).

NUTS 3 lygis – paprastai tai tarpinis lygmuo tarp regiono ir savivaldos, pvz.: Vokietijos *kreise*, Prancūzijos *départements*, Švedijos *län*, Suomijos *maakunnat*, Graikijos *nomi*. Lietuvoje juos atstovauja 10 apskričių.

LAU 1 lygis (*Local administrative unit*, liet. – Vietinis administravimo vienetas, buvęs NUTS 4) – dažniausiai tai savivaldos vienetai, pvz.: Prancūzijos *communes*, Švedijos *kommuner*, Vokietijos *gemeinder*, Lietuvos savivaldybės. Nustatyti daugelyje, bet ne visose ES šalyse.

LAU 2 lygis (buvęs NUTS 5) – žemesnis savivaldos vienetas, smulkesni administraciniai teritoriniai vienetai. Lietuvoje – tai dabartinės seniūnijos, Lenkijoje *gminy*, Latvijoje *pagasti*. Nustatyti visose 27 valstybėse narėse. LAU (Vietinis administracinis vienetas) regionai keičiasi gana dažnai, todėl EUROSTAT tarnyba stebi šiuos pokyčius kasmet. Šalys siunčia savo LAU 2 regionų sąrašus ir tam tikrą statistinę informaciją apie juos (dažniausiai gyventojų skaičių ir teritorijos plotą, nors Lietuva šių duomenų EUROSTAT tarnybai nepateikia, tikriausiai dėl apskaitos vietoje problemų).

ES regioninė politika yra įgyvendinama per aukščiausio lygmens administracinius teritorinius vienetus, NUTS I, NUTS II, rečiau NUTS III regionus. Visa Lietuva ES vykdomos regioninės politikos kontekste yra traktuojama kaip NUTS II ir NUTS I lygio regionas, o tarpiniai teritoriniai dariniai tarp savivaldybių ir nacionalinio lygmens (apskritys) – kaip NUTS III lygio vienetai.

Būtina pabrėžti, kad patys NUTS regionai neturi būti administraciniai dariniai, tačiau jie turi derintis prie smulkesnių teritorinių administracinių vienetų ribų (t. y. šalies NUTS regionų sistema nebūtinai turi atitikti jos administracinį suskirstymą, bet jų ribos turi eiti bent smulkesnių administracinių vienetų ribomis). NUTS regionų dydžiai skirtingose šalyse skiriasi, tačiau yra nustatyti reikalavimai maksimaliam ir minimaliam gyventojų skaičiui juose, jei valstybės gyventojų skaičius siekia šiuos reikalavimus (1 lentelė).

1 lentelė. Rekomenduojamas gyventojų skaičius NUTS regionuose

Lygis	Minimalus gyventojų skaičius	Maksimalus gyventojų skaičius
NUTS 1 lygis	3 mln.	7 mln.
NUTS 2 lygis	800 tūkst.	3 mln.
NUTS 3 lygis	150 tūkst.	800 tūkst.

15 senųjų ES valstybių narių NUTS regionai:

NUTS 1: *Gewesten/Regions* Belgijoje; *Länder* Vokietijoje; *Contiente, 35egia oda35 Açores* ir *35egia oda Madeira* Portugalijoje; *Scotland, Wales, Northern Ireland* ir *Government Office Regions of England* Jungtinėje Karalystėje.

NUTS 2: *Provincies/Provinces* Belgijoje; *Regierungsbezirke* Vokietijoje; *Periferies* Graikijoje; *Comundidades y ciudades autonomas* Ispanijoje; *Régions* Prancūzijoje; *Regions* Airijoje; *Regioni* Italijoje; *Provincies* Olandijoje; *Länder* Austrijoje.

NUTS 3: *Arrondissements* Belgijoje; *Amtskommuner* Danijoje; *Kreise/kreisfreie Städte* Vokietijoje; *Nomoi* Graikijoje; *Provincias* Ispanijoje; *Départements* Prancūzijoje; *Regional authority regions* Airijoje; *Provincia* Italijoje; *Län* Švedijoje; *Maakunnat/Landskapen* Suomijoje.

2.3. ES REGIONINĖS POLITIKOS ISTORINĖ APŽVALGA

2 lentelė. Pagrindinės ES regioninės politikos raidos datos

1957	Pasirašydamos Romos sutartį šalys narės preambuleje pažymėjo poreikį stiprinti šalių ūkių vienybę ir užtikrinti harmoningą vystymąsi mažinant skirtumus, egzistuojančius tarp įvairių regionų ir mažiau išvystytų regionų atsilikimą.
1958	Įkuriami du sektorinio pobūdžio fondai: Europos socialinis fondas (ESF) ir Europos Žemės ūkio plėtros ir garantijų fondas (EŽŪPGF).
1975	Įkuriamas Europos regioninės plėtros fondas (ERPF), kurio užduotis dalį šalių narių įnašų į biudžetą perskirstyti vargingiesiems regionams.
1986	Europos suvestinis aktas (apjungė ankstesnes 3 bendrijas į vieną ir nuo tada vieningos rinkos erdvė imama vadinti tiesiog Bendrija) padeda pagrindus tikrai Sanglaudos politikai, kuri skirta palengvinti pietinių valstybių ir atsilikusių regionų naštą, kurią sukelia vieninga rinka.
1989–1993	Europos Taryba Briuselyje 1988 m. peržiūri Solidarumo fondų (vėliau vadinamų Struktūriniais fondais) veiklą ir skiria jiems 68 milijardus ECU (Europinis piniginis vienetas, vėliau pakeistas Euru).
1992	Europos Sąjungos sutartis, įsigaliojusi 1993 m., išskiria Sanglaudos politiką kaip vieną iš pagrindinių Sąjungos tikslų (kartu su ekonomine ir pinigų sąjunga bei vieninga rinka). Įkuriamas Sanglaudos fondas, skirtas finansuoti projektams aplinkosaugos ir transporto plėtros projektams mažiausiai išsivysčiusiose šalyse narėse. Europos Sąjungos sutartis nepanaikino Bendrijos sutarties, bet papildė ją kitomis politikos sritimis.
1994–1999	Europos Taryba Edinburge (1993 m.) nusprendžia skirti 177 milijardus ECU (ekiu) arba trečdalį Bendrijos biudžeto sanglaudos (regioninei) politikai. Greta struktūrinių fondų įkuriamas naujas Finansinis instrumentas žuvininkystei remti (FIŽ).

2000–2006	Europos Taryba Berlyne (1999 m.) reformuoja struktūrinius fondus. Jie gauna virš 30 milijardų eurų kasmet, t. y. iš viso €213 milijardų per 7 metus. Sukuriami finansinės paramos instrumentai skirti į ES stojančioms Rytų ir Centrinės Europos valstybėms remti (ISPA, SAPARD, PHARE).
2005	Europos Taryba pasiekus kompromisą formuojant 2007–2013 m. ES biudžetą, sanglaudos politikai skiria 347,41 milijardus eurų.
2006	Europos Taryba patvirtina „Bendrijos strategines gaires sanglaudai“, kurios apsprendžia naujos sanglaudos politikos principus ir prioritetus 2007–2013 metams. ESF, ERPF ir Sanglaudos fondai tampa pagrindiniais sanglaudos politikos instrumentais, kurių pagalba bus siekiama įgyvendinti tris pagrindinius šios politikos tikslus.
2012–2013	Gairės EUROPA 2020 tampa kertiniu dokumentu, formuojant ES regioninės politikos tikslus ir uždavinius naujam 2014–2020 m. laikotarpiui.

1950 m. Romos (arba Europos Ekonominės Bendrijos (EEB), kuri vėliau, integravus kitas Bendrijas tapo Europos Bendrijomis (EB) sutartyje nebuvo atskiros dalies tiesiogiai skirtos regioninėms problemoms arba apibrėžiančios bendrą regioninę politiką. Nors įvairiose sutarties dalyse buvo keletas nuostatų, teigiančių poreikį mažinti skirtumus tarp atskirų regionų (preambulė) arba reglamentuojančių valstybės paramą (92 straipsnis), tačiau tai nesukūrė pagrindo vieningai EB regioninei politikai, o regioninių skirtumų mažinimas ir regionų ekonominio augimo skatinimas buvo paliktas valstybių narių kompetencijai. Reikia pažymėti, kad 92–94 straipsniai, reglamentavę galimos regioninės paramos lygį bei jos teikimo priemones, suponuoja net neigiamą EB vaidmenį regioninėje politikoje, kadangi įgalina EB vetuoti šiuos straipsnius neatitinkančią valstybės paramą. Toks nepakankamas dėmesingumas iš dalies paaiškinamas tuo metu vyravusiu įsitikinimu, kad laisvas rinkos jėgų veikimas yra pajėgus pašalinti regioninius skirtumus.

Kartu reikia pažymėti, kad jau Romos sutartyje yra išskirtos pirmosios EB institucijos, kurių veikla be abejonės turėjo regioninį poveikį, tai: Europos Socialinis Fondas (ESF, angl. *European Social Fund*), kurio tikslas (123 straipsnis) palengvinti įsidarbinimą bei paskatinti darbo jėgos geografinį ir užimtumo mobilumą; Europos Žemės ūkio orientacijos ir garantijų fondas (EŽŪPGF, angl. *European Agriculture Guarantee and Guidance Fund*) (apibrėžiamas 40 straipsniu), kurio tikslas remti žemės ūkio restruktūrizaciją ir modernizaciją (pvz.: šio fondo vykdytos programos, turėjusios padidinti ūkininkų pajamas atsilikusiuose kalnuotose regionuose ir pan.). Be to, EB Komisija buvo atsakinga už kai kurių Paryžiaus (Europos Anglies ir Plieno Bendrijos (ECSC) sutarties nuostatų vykdymą. Kaip pavyzdį galima pateikti faktą, kad ekonominių sunkumų dėl anglies ir plieno pramonės nuosmukio turintys regionai

galėjo už žemesnes nei rinkos palūkanas skolintis iš Europos Anglies ir Plieno Bendrijos bei iš Europos Investicijų Banko (angl. *European Investment Bank*), kad regione sukurtų naujus įdarbinimo šaltinius. Kartu readaptacijos politika reglamentavo subsidijų teikimą tokiems regionams, kad paremtų laikinai darbo neturinčius darbininkus, kompensuoti jų persikraustymą į kitą regioną ar finansuoti jų perkvalifikavimą.

Visgi reikia pripažinti, kad aktyvesnės EB regioninės politikos pradžia yra laikomas 8-asis dešimtmetis. Baigiantis 7-ajam dešimtmečiui EB ekonominis augimas sulėtėjo ir išryškėjo reikšminga regioninė bedarbystės koncentracija. Po 1973 m. naftos krizės, o taip pat po pirmojo EB išplėtimo atsirado poreikis institucionalizuoti teikiamą regioninio pobūdžio paramą. 1970 m. Vernerio komiteto pateiktoje galutinėje ataskaitoje buvo teigiama, kad yra reikalingos aktyvesnės EB intervencijos regioninės politikos srityje, deja, nepateikiant tai pagrindžiančios argumentacijos (Swan, 1995).

Taigi, aštuntajame dešimtmetyje, susiformavus regioninės politikos poreikiui, ji buvo formuojama remiantis Romos sutarties 235 straipsniu, numatančiu EB bendrąją kompetenciją. Taip po 1972 ir 1974 metais įvykusių EB viršūnių susitikimų Paryžiuje, 1975 m. buvo įkurtas Europos regioninės plėtros fondas (ERPF), kurio atsiradimas, kaip ir regioninės politikos plėtotė, dažniausiai aiškinamas nusistovėjusia Bendrijoje vadinamųjų „paketinių sprendimų“ (kai tam tikros EB narės mainais už gilesnės integracijos palaikymą kaip kompensacijos reikalavo tam tikros regioninės paramos) praktika. Ši tendencija buvo labai ryški derybose dėl Suvestinio Europos akto (1986), kurios vyko kartu su naujomis EB narėmis iš Pietų Europos. Beje, dažnai minima prielaida, kad imtis ryžtingesnių veiksmų paskatino pirmojo EB išsiplėtimo perspektyva, o Europos regioninės plėtros fondas iš dalies ir buvo sukurtas kaip priemonė nukreipti papildomus EB resursus į Didžiąją Britaniją ir tokiu būdu kompensuoti jai numatomą biudžetinį deficitą (Williams, 1996). Europos regioninės plėtros fondas vėliau buvo taip pat įtrauktas į pirminę Bendrijos teisę (EB sutarties 130 C straipsnis). Čia buvo įtvirtintas jo tikslas padėti sumažinti regioninius skirtumus Bendrijoje, skatinant plėtrą arba struktūrinę pertvarką atsilikusiuose bei pramonės smukimą patiriančiuose regionuose.

Taigi, realios regioninės politikos susiformavimas sietinas su antruoju EB plėtros etapu į Pietus, kurio metu į EB buvo priimtos Graikija (1980), Ispanija ir Portugalija (1986), kurių ekonominio išsivystymo lygis buvo žymiai mažesnis už tuometinį EB vidurkį. Tai padidino jau ir iki tol egzistavusius regioninius skirtumus EB. Už pietinių EB narių sutikimą toliau plėsti EB į pietus 1985 m. buvo sukurtos Integruotos Viduržemio Programos (angl. *Integrated Mediterranean Programmes*) Italijai, Prancūzijai ir Graikijai. Šios programos

rėmėsi ne tuo metu paplitusiu pavienių projektų finansavimu (EB skiria pinigus atskiriems projektams), o ilgalaikiu programiniu planavimu (pinigai skiriami daugiametei programai). Būtent efektyvesnio lėšų panaudojimo siekimas taikant tokias priemones ir buvo vienas pagrindinių 1988 m. EB regioninės politikos reformos bruožų.

Dėl naujų narių reikalavimų Suvestiniame Europos akte (1986) atsirado naujas skyrius (V), kuriame regioninių išsivystymo skirtumų mažinimas buvo siejamas su konkrečia regionine politika, apėmusia ir tam tikrus socialinės politikos aspektus (pvz.: kova su nedarbu), be to, netrukus buvo susitarta dėl lėšų regioninei politikai padidinimo. Kad regioninės politikos svarba išaugo, įrodo atskiros dalies „Ekonominis ir socialinis integralumas“ įtraukimas į EB sutartį (130 A–130 E straipsniai). Čia aiškiai teigiama, kad ES sieks ekonominio ir socialinio integralumo, mažindama regioninius išsivystymo skirtumus ir skatindama spartesnę atsilikusių regionų plėtrą. Be to, buvo pasiūlyta visiškai nauja regioninės politikos koncepcija, kuri apėmė ne tik Europos regioninio plėtros fondo veiklą, bet ir kitus struktūrinius fondus: Europos socialinį fondą bei Europos žemės ūkio plėtros ir garantijų fondą. Taip žemės ūkio ir žuvininkystės politika tapo integruota regioninės politikos dalimi (šio principo vėl atsisakyta nuo 2007 m). Reformos esmę sudarė keturių principų: **programavimo, koncentravimo, papildomumo ir partnerystės** įtvirtinimas reglamentuojant Europos struktūrinių fondų naudojimą.

Europos Sąjungos sutartyje (1992) ekonominis ir socialinis integralumas buvo įtvirtintas kaip vienas pagrindinių ES tikslų. Šia sutartimi buvo įkurti Sanglaudos fondas, Regionų komitetas ir Europos investicijų fondas. Galiausiai, dabar egzistuojančių ES regioninės politikos instrumentų ratas buvo papildytas Finansiniu instrumentu žuvininkystei remti (FIŽ). Šis fondas suformuotas reorganizavus iki tol egzistavusias įvairias paramos šiam sektoriui priemones ir remiantis pertvarkymus, padedančius prisitaikyti prie rinkos pokyčių žuvininkystės sektoriuje (Lietuvos integracija į ES, 1997).

Apibendrinant galima teigti, kad įvairios išaugusios integralios ES regioninės politikos sritys ir tikslai nuo 1992 m. buvo finansuojami iš keturių pagrindinių struktūrinių fondų – ERPF, ESF, EŽŪPGF, FIŽ.

2.4. ES REGIONINĖS POLITIKOS PRINCIPAI IR TIKSLAI

XX A. PABAIGOJE

Europos Sąjungos (prieš tai EB) regioninės politikos tikslai laikui bėgant buvo konkretinami ir tikslinami ne viena kartą. Iki 1988 m., kai vyko pirmoji rimta regioninės politikos reforma, struktūriniai fondai, kuriems tuo metu buvo skiriama menka EB biudžeto dalis, buvo skirstomi remiantis fiksuotų kvotų sistemos pagrindu ir individualiais projektais. Žinoma, realiai Bendrijos struktūrinių fondų pinigai buvo naudojami jau pradėtiems EB narių nacionaliniams projektams finansuoti. Taip nuo 1984 m. dalis struktūrinių fondų (tai sudarė apie 11 proc.) jau buvo paskirstoma regionams, remiantis „programinio“ finansavimo nuostatomis, o tai reiškė, kad dalis pinigų buvo pradėta skirti programoms, kurių dalį inicijuodavo Europos Komisija, o ne individualiems projektams, kaip buvo daroma iki tol.

1988 m. Europos Komisija pasiūlė naujus regioninės politikos matmenis. Taip Vieningajame Europos akte buvo nustatytas tikslas dukart padidinti struktūrinių fondų apimtį bei juos reformuoti. Pagrindinis reformos rezultatas buvo keturių struktūrinių fondų paskirstymo principų įvedimas. Tuo buvo siekiama padidinti subnacionalinių subjektų bei Europos Komisijos vaidmenį ir pradėti formuoti nuoseklią integralumo politiką ne nacionaliniu, bet Bendrijos lygmeniu (Lietuvos integracija į Europos Sąjungą, 1997). Tad realiai jau nuo 1989 metų struktūrinių fondų veikla remiasi keturiais pagrindiniais principais (dar labiau sugriežtintais 1993 m. liepos mėn. priėmus naujas taisykles). Šie principai iš esmės išlieka iki šių dienų:

1. Koncentracijos principas. Juo siekiama, kad ES regioninė parama, tikintis jos didesnio efektyvumo, būtų orientuota į griežtai apibrėžtas teritorijas ir gyventojų skaičių. Pagrindinė priemonė tam pasiekti buvo jau minėtos 1988 m. reformos išdavoje numatyti penki pagrindiniai tikslai, po paskutinio EB išplėtimo papildyti šeštuoju (3 lentelė).

3 lentelė. Struktūrinės pagalbos koncentravimas pagal 6 pagrindinius tikslus 1993–1999 m.

Tikslas	Paramos suteikimo prioritetai	Skiriama lėšų, %	Finansavimo šaltinis
I	Parama regionams, kuriuose BVP 1 gyventojui neviršija 75 % ES vidurkio	67,6 %	ERPF, EŽŪPGF
II	Ekonominės konversijos ir modernizacijos smunkančiuose pramonės regionuose skatinimas	11,1 %	ERPF

III	Kova su ilgalaikiu nedarbu, jaunimo integravimas į darbo rinką, lygių galimybių moterims ir vyrams darbo rinkoje sudarymas	10,9 %	ESF
IV	Parama darbo jėgos adaptacijai prie ekonomikos pokyčių	skaičiuojamas bendrai su III	ESF
V	Kaimo teritorijų plėtra	n. d.	EŽŪPGF, ESF, ERPF
	V(a). Parama kaimo plėtrai, pritaikant ŽŪ ir žvejybos struktūras prie BŽŪP bei žvejybos politikos	5 %	EŽŪPGF
	V(b). Parama kaimo plėtrai, diversifikuojant veiklą kaimo vietovėse, skatinant naujus verslus, paslaugų kūrimą	4,9 %	EŽŪPGF, ESF, ERPF
VI	Parama ypač retai apgyvendintiems regionams, turintiems mažiau kaip 8 gyv./km ² . Skirta Švedijai ir Suomijai.	0,5 %	ERPF

EB Komisija nustatė šiuos tikslus pati, remdamasi dvejais esminiais teiginiais:

1. Pagrindinis EB regioninės politikos tikslas yra EB socialinis ir ekonominis integralumas, todėl nustatant tikslus reikalingas bendras EB, o ne nacionalinis požiūris.

2. Valstybės narės pačios nustatydamos tikslus gali siekti maksimaliai išplėsti paramą gaunančias teritorijas, tuo būdu tikintis padidinti EB regioninės paramos apimtį. Tai tiesiogiai prieštarautų koncentravimo principui, kuris iš esmės nukreiptas į paramą gaunančių teritorijų ir žmonių skaičiaus sumažinimą.

„Darbotvarkėje 2000“ koncentracijos principui skiriamas bene pagrindinis dėmesys, tai rodo, kad koncentracijos principas yra vienas svarbiausių tolesnei dabartinės ES regioninės politikos raidai. Kadangi Europos Komisija teigė, kad ES regioninės politikos biudžetas būsimo programavimo laikotarpiu (2000–2006 m.) neviršys 0,46 proc. ES BVP, tad vienintelis būdas toliau palaikyti efektyvią ES regioninę politiką (įstojus naujoms narėms) yra tikslingesnis resursų panaudojimas ir tikėjimasis, kad spartesnis augimas akumuliuos reikalingas lėšas. Be to, „Darbotvarkėje 2000“ minimas svarbus sprendimas – minėtų paramos tikslų skaičiaus sumažinimas. Galiausiai tuo metu egzistavę 6 (faktiškai 7) tikslai nuo 2000 m. apjungti į 3 bendresnius tikslus:

1. Atsiliekančių regionų plėtra.
2. Struktūrinių problemų turinčių regionų ekonominė ir socialinė konversija.
3. Žmogiškųjų resursų plėtra.

ES regioninės politikos tikslai iš esmės skirti atskirų regionų problemų sprendimui ir nustato konkrečių ES teritorijos dalių (regionų) finansavimo sąlygas. Be šių tikslų, Europos Komisija savo iniciatyva nuo 1993 m. siūlo Bendrijų iniciatyvas konkrečioms specifinėms problemoms spręsti. Paprastai tai visai Bendrijai aktualios problemos ar probleminės sritys, kurias išsprendus naudą pajustų visa EB. Šios iniciatyvos (arba Komisijos iniciatyva numatyti tikslai) turi tarpregioninį, tarptautinį ar transnacionalinį pobūdį, bet apima gana siaurą probleminę sritį. Jos finansuojamos iš tų pačių struktūrinių fondų. 1989–1993 m. buvo paskelbta ir finansuota 14 tokių iniciatyvų (INTERREG – bendradarbiavimui per sieną; REGIS – ultraperiferinių regionų plėtrai; KONVER – regionams priklausomiems nuo gynybos industrijos; RETEX – regionams priklausomiems nuo tekstilės pramonės; NOW – lygioms vyrų ir moterų galimybėms darbo rinkoje ir kt.). 1994–1999 m. liko 13 iniciatyvų (tarp jų 6 senosios ir 7 naujos). Svarbiausią ir didžiausią finansavimą tarp jų turėjo INTERREG iniciatyva, skirta tarpregioniniam ir tarpvalstybiniam bendradarbiavimui abipus sienų. 1994–1999 m. jai buvo skirta 3,5 mlrd. eurų.

2. Papildomumo principas. Pagal šį principą Europos Sąjungos paramos programų lėšos gali būti naudojamos tik kaip papildančios atskiros šalies išlaidas regioninei plėtrai. Įvestas siekiant išvengti praktikos, kai valstybės narės EB pagalba pakeisdavo nacionalinio biudžeto lėšas. Tad valstybės narės turi išlaikyti viešąjį finansavimą pagal kiekvieną tikslą ne mažesnio lygio, nei buvo ankstesniame laikotarpyje (išskyrus ypatingus atvejus).

Papildomumo principas galiojo jau iki EB regioninės politikos reformos (1988), kurios išdavoje buvo dar labiau įtvirtintas EB teisėje, išdėstant Reglamento (EB) Nr. 4253/88 9 straipsnyje. Taisyklė, kad pagalba, teikiama iš Bendrijos biudžeto, turi papildyti nacionalinį finansavimą, praktikoje turi būti įgyvendinama santykiu 50:50. Tai reiškia, kad ES struktūrinių fondų skiriama parama turi būti 50 proc. bendrai finansuojama iš ES valstybės narės nacionalinio, regioninio ir/ar savivaldybės biudžetų bei iš privataus sektoriaus lėšų. Beje, reikia paminėti, kad šis principas atskirais atvejais tiesiogiai nėra taikomas. Kaip pavyzdį būtų galima paminėti ES (Mastrichto) sutartimi įkurtą Sanglaudos fondą (siekiant padėti pasirengti ekonominei ir monetarinei sąjungai keturioms labiausiai atsilikusioms ES šalims – Airijai, Graikijai, Ispanijai ir Portugalijai (BVP 1 gyv. mažiau 90 proc. ES vidurkio), kurio tikslas buvo ne tiek kofinansuoti nacionalines programas aplinkos apsaugos ir transeuropinių transporto koridorių srityje, kiek palengvinti neturtingesnių šalių biudžeto našta, todėl aukštutinė paramos riba siekė ne 50 proc., o 80–85 proc. nacionalinio biudžeto lėšų dydžio.

3. Programavimo principas. Pagal šį principą regioninė politika turi būti planuojama keletui metų į priekį, ruošiant strateginius dokumentus ir konkrečias įgyvendinimo programas (daugiametės programos). Tokiu būdu tikimasi garantuoti efektyvesnę ir labiau koordinuotą lėšų panaudojimą, o taip pat panaudojimo kontrolę ir rezultatų įvertinimą. Tad programavimo principas – rezultatas proceso, vedančio į sprendimus per partnerystę. Procesas turi seką stadijų ir pasibaigia priemonėmis, kurias įgyvendina viešieji arba privatūs vykdytojai. Nacionalinio arba regiono plėtros plano parengimas – valstybė narė, veikdama kartu su regioninėmis valdžiomis, pateikia Komisijai plėtros planą, nustatydamą jo įgyvendinimo (veiksmų) prioritetus. Tai yra sutelkiamos visos atskiram regionui pertvarkyti ar paremti reikalingos priemonės, kurių pagrindu vėliau gaunamos lėšos (integruotas planavimas). Šių dokumentų pavadinimai keitėsi (Plėtros planas, Bendrijos paramos schema, Bendras programavimo dokumentas ar ES paramos panaudojimo strategija, kaip dabar), bet esmė liko ta pati. Numatomos Europos Komisijos patvirtintos paramos atskiriems ūkio sektoriams priemonės, taip pat nustatoma iš kokio struktūrinio fondo bus skiriama parama (atskiriems tikslams finansuoti gali būti naudojamos tik tam tikrų fondų lėšos) (3 lentelė).

Iki reformos struktūrinė pagalba buvo paremta atskirų, tarpusavyje nekoordinuojamų nacionalinių projektų finansavimu, ir programavimo principo įtvirtinimas buvo viena pagrindinių 1988 m. regioninės politikos reformos naujovių. Taip atsirado vadinamieji programavimo laikotarpiai: 1988–1993 m. ir 1994–1999 m.

4. Partnerystės principas. Reikalauja kuo glaudesnio EK ir atitinkamų valstybės narės visų lygių (nacionalinio, regioninio ir vietinio) valdžios institucijų bendradarbiavimo nuo parengiamosios stadijos (inicijavimo) iki priemonės įgyvendinimo. Tad pagal šį principą į regioninės politikos formavimą ir įgyvendinimą, be nacionalinių vyriausybių, reikia įtraukti ir regioninės bei vietinės valdžios organus. Šiam tikslui pasitarnauti turėjo ir ES sutartimi įkurtas Regionų komitetas. Tačiau, nors regioninės ir vietinės valdžios organai buvo įtraukti į regioninės politikos formavimą, realus jų dalyvavimas priklauso nuo atskirų valstybių narių valdymo struktūrų. Pavyzdžiui, federacijų (Belgija, Vokietija) regioniniai subjektai yra daug įtakingesni regioninės politikos dalyviai nei centralizuotų valstybių (Prancūzija, Didžioji Britanija) ar valstybių, nepasižyminčių didele vietinės valdžios įtaka (Graikija, Airija, Portugalija), regioniniai subjektai.

5. Subsidiarumo principas, kuris teigia, kad aukštesnė valdžia gali ir turi nesiimti veiksmų, jeigu numatytus tikslus gali efektyviau pasiekti žemesnio lygio valdžia. Kitaip tariant, sprendimai turi būti priimami tame lygyje kuriame jie yra geriausiai įgyvendinami. ES regioninės politikos pagrindiniai principai ir tikslai nustatomi ES lygyje, finansavimo prioritetai – nacionaliniu lygiu, o konkretūs projektai – regionuose. Šis principas kartais vadinamas penktuoju ES regioninės politikos principu, bet jis oficialiai taikomas visai ES politikai. Bendraudama su žemesnio lygmens valdžia Europos Komisija stiprina regionų padėtį nacionalinės valdžios atžvilgiu (dažnai minima: „Ateities Europa – regionų Europa“). Tad tokia nuostata dažnai susilaukia neigiamos politinės reakcijos iš nacionalinės valstybės narės valdžios.

Be šių principų, galima paminėti dar du papildomus principus, taikytus ir tebetaikomus ES regioninei paramai. Tai **monitoringo** (stebėsenos) ir **vertinimo** principai. Rengiami regioninio vystymo projektai turi būti stebimi ir vertinami prieš įgyvendinimą, per jį ir po jo. Šie principai įvesti 2000 m., kai buvo pastebėtas netinkamas projektų įgyvendinimas Graikijoje ir Italijoje.

Baigiant ES regioninės politikos principų ir tikslų apžvalgą reikia paminėti, kad jau Madrido Europos viršūnių tarybai 1995 m. pabaigoje pateiktoje trumpoje Komisijos studijoje dėl ES išsiplėtimo pasekmių nurodoma, kad regioninę politiką reikia reformuoti nepriklausomai nuo to, plėsis Sąjunga ar ne. Šios studijos išvados, susijusios su regionine politika išsiplėtimo kontekste, labai neapibrėžtos ir abstrakčios, tačiau jose teigiama, kad išsaugant pačią regioninės politikos esmę naujoms ES narėms reikėtų ją taikyti laipsniškai, naudojant pereinamąsias priemones.

2.5. ES REGIONINĖS POLITIKOS YPATUMAI 2000–2006 M.

Reformuota 2000–2006 m. ES politika ne tik turėjo prisitaikyti prie kintančių ES ir pasaulio raidos tendencijų, bet ir atsižvelgti į artėjančią didžiausią kada nors buvusių ES valstybių narių skaičiaus augimą. Šiuo programavimo laikotarpiu ES narių skaičius išaugo nuo 15 iki 25, o naujosios narės, kurių daugumą sudaro buvusios Rytų bloko valstybės, nepasizymėjo ekonominiu išsivystymu. Tai reiškė, kad ir regioninės politikos apimtys ir principai turi keistis. Dalis anksčiau laikytų atsilikusiais regionų statistiškai tapo nebeatsilikusiais, o beveik visi naujųjų narių regionai turėjo gauti paramą.

ES regioninei politikai, šiuo laikotarpiu teko daugiau nei trečdalis (35 proc.) viso ES biudžeto. Iš viso pasinaudojant struktūrinių fondų parama 2000–2006 m. planuota perskirstyti 195 mlrd. eurų arba 28 mlrd. eurų kasmet. Palyginimui – 1989 m. ši suma siekė 8 mlrd., 1999 m. – 32 mlrd. eurų. Specialus fondas, įkurtas atsilikusioms narėms (Ispanijai, Graikijai, Airijai ir Portugalijai) remti dar perskirstė apie 2,5 mlrd. eurų kasmet. Šis Sanglaudos fondas (SF) 2000–2006 m. oficialiai nebuvo ES regioninės politikos dalis ir buvo valdomas per atskirus programinius dokumentus, kadangi jo užduotis – remti atsilikusias valstybes, o ne regionus.

4 lentelė. ES sanglaudos politikos paramos pasiskirstymas 2000–2006 m.

Struktūrinė parama 2000–2006 m.	213 mlrd.
Struktūriniai fondai	195,00 mlrd.
Prioritetiniai tikslai	182,45 mlrd.
1 tikslas	135,90 mlrd.
2 tikslas	22,50 mlrd.
3 tikslas	24,05 mlrd.
Bendrijos iniciatyvos	10,44 mlrd.
Žuvininkystė	1,11 mlrd.
Inovatyvūs veiksmai	1,00 mlrd.
Sanglaudos fondas	18 mlrd.

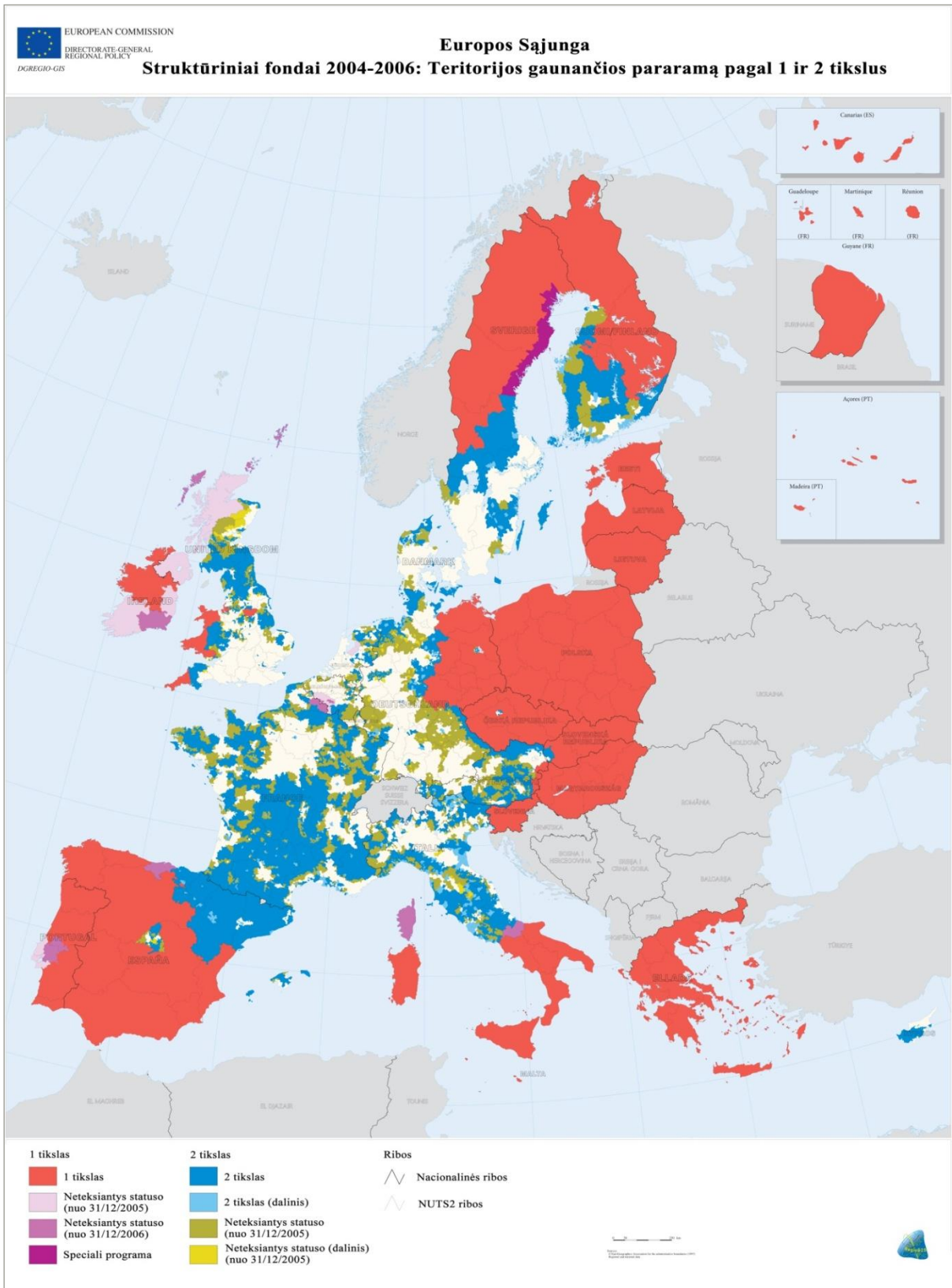
Siekiant koncentruoti ES paramą buvo sumažintas ES regioninės politikos tikslų skaičius nuo 7-ių iki 3-jų. Bendrijų iniciatyvų skaičius sumažintas nuo 13 iki 4. Šiems tikslams įgyvendinti buvo skirti 4 struktūriniai fondai. Iš viso 213 mlrd. eurų skirta atsilikusių regionų, teritorijų su specifinėmis problemomis ir visuomenės rizikos grupių ekonominei padėčiai pagerinti. 3 nauji ES regioninės politikos tikslai (1 pav.):

1 tikslas. Atsilikusių regionų plėtra. Remiama plėtra visuose regionuose, kur BVP vienam gyventojui yra mažesnis nei 75 proc. ES vidurkio. Pinigai naudojami ekonomikai juose išjudinti, sukuriant reikalingą infrastruktūrą, geriau apmokant vietinius žmones ir skatinant investicijas į vietos verslą.

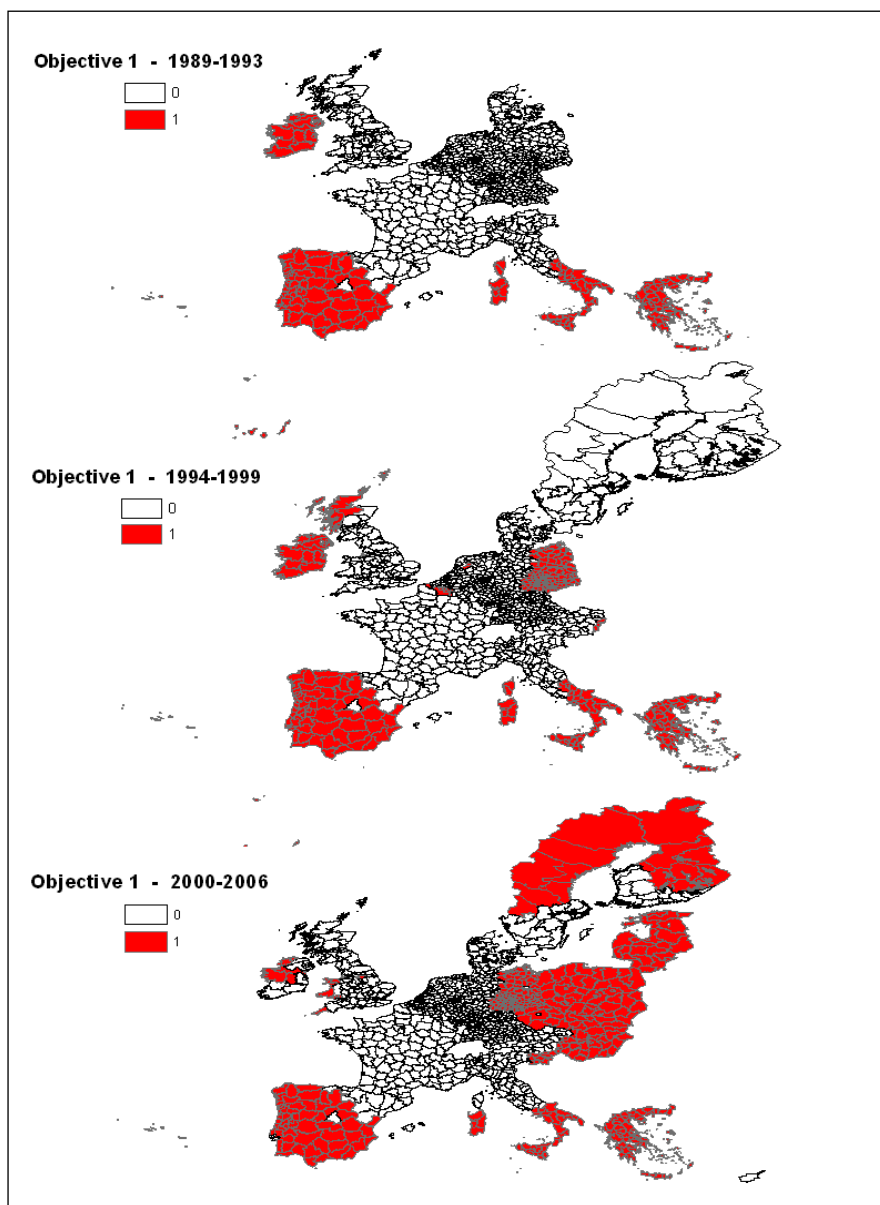
2 tikslas. Struktūrinių problemų turinčių regionų ekonominė ir socialinė konversija. Siekiama teikti pagalbą sunkumų turintiems regionams. Tai gali būti vietovės,

kur pertvarkoma ekonomika, atsilikusios kaimo vietovės, krizės apimtos žvejų bendruomenės arba rimtų sunkumų turintys miestai. Šis tikslas skirtas NUTS 2 lygio regionams nepatenkantiems 1 tikslo regionų grupei. Tokių regionų sąrašai sudaromi bendradarbiaujant ES komisijai ir valstybėms narėms.

3 tikslas. Žmogiškųjų resursų plėtra. Siekiama įveikti nedarbą modernizuojant mokymo sistemas ir padedant sukurti darbo vietas. Šis tikslas nėra regioniška specifikuotas ir gali būti remiami visi regionai už 1 tikslo regionų ribų.



1 pav. ES regioninės politikos 1 ir 2 tikslo regionų teritorinis pasiskirstymas 2000–2006 m.



2 pav. ES regioninės politikos 1 tikslo regionų kaita 1989–2006 m.
 (http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm)

ES struktūrinės paramos instrumentai 2000–2006 m.

Kiekvienas ES regioninės politikos instrumentas turi savo specifinius tikslus ir gali finansuoti tik konkrečias politikos sferas ir uždavinius pagal nustatytus finansavimo principus. Todėl tos pačios teritorijos gauna paramą dažnai iš kelių struktūrinių fondų, priklausomai nuo to kokios sferos finansuojamos (aplinkos apsauga, ekonominė plėtra, užimtumo didinimas ar kaimo plėtra).

Keturi struktūriniai fondai turi specifines sferas, tačiau jų panaudojimas koordinuojamas taip, kad jų veiklos papildytų viena kitą, o ne trukdytų. Todėl finansavimas buvo vykdomas, vadovaujantis bendrais programiniais dokumentais. Lietuvos atveju Bendrasis programavimo dokumentas nustatė visų keturių, žemiau išvardytų, fondų panaudojimo strategijas ir tikslus:

1. **Europos regioninės plėtros fondas (ERPF)** finansavo infrastruktūrą, darbo vietas kuriančias investicijas, vietos plėtros projektus, pagalbą smulkioms įmonėms.
2. **Europos socialinis fondas (ESF)** skatino bedarbių ir rizikos grupėse esančių žmonių užimtumą ir integraciją, daugiausia remdamas įvairias mokymosi schemas.
3. **Finansinis instrumentas žuvininkystei remti (FIŽ)** padėjo modernizuoti žuvininkystės pramonę ir reguliuoti išteklius.
4. **Žemės ūkio plėtros ir garantijų fondo „Plėtros“ dalis (ŽŪPGF – Plėtra)** finansavo kaimo plėtros priemones ir pagalbą ūkininkams daugiausia atsilikusiuose regionuose. Šio fondo „garantijų“ dalis iš esmės nebuvo ES regioninės politikos sistemoje. Ji finansavo ES Bendrąją žemės ūkio politiką.

Sanglaudos fondas finansuoja atskirus daugiamilijoninius aplinkosaugos ir transporto srities projektus atsilikusiose valstybėse (šalies BVP 1 gyventojui žemiau 90 proc. ES vidurkio)

2.6. ES REGIONINĖS POLITIKOS SISTEMA 2000–2006 M.

Šiame skyriuje glaustai pristatoma ES regioninės politikos tikslų ir instrumentų sistema, veikusi 2000–2006 m programavimo laikotarpiu. Atskiri šios sistemos elementai buvo aptarti ankstesniuose skyriuose, todėl čia pateikiama tik pagrindinių jos elementų visuma, leidžianti susidaryti bendrą vykdytos politikos vaizdą. Tikslų ir jiems įgyvendinti skirtų instrumentų sąsajos pateiktos 2.7. bei ankstesniuose skyriuose.

A. ES regioninės politikos tikslai 2000–2006 m.

I. Trys prioritetiniai tikslai:

1. Parama atsilikusiems regionams (135,9 mlrd. eurų – finansuojama iš visų struktūrinių fondų); taip pat parama nutolusiems regionams ir Šiaurės Airijai: Peace II Programa (2000–2004 m.).
2. Parama regionams turintiems sunkumų dėl konversijos (22,5 mlrd. eurų – daugiausia iš ERPF ir ESF lėšų).
3. Parama švietimui, tobulinimuisi, užimtumo sistemoms (24 mlrd. eurų – daugiausia iš ESF lėšų).

II. Keturios bendrijų iniciatyvos (12,5 mlrd. eurų):

1. Interreg III – tarpvalstybinių partnerystė (4,9 mlrd. eurų).
2. Equal – kova su nelygybe ir diskriminacija darbo rinkoje (2,85 mlrd. eurų).
3. Leader+ – inovacinių strategijų plėtra darniai plėtrai kaime (2 mlrd. eurų).
4. Urban II – krizinių miestų ir jų kvartalų regeneracija (0,7 mlrd. eurų).

III. Inovaciniai veiksmai:

1. Gairės inovaciniams veiksams per ERPF.
2. Gairės inovaciniams veiksams per ESF.
3. Gairės inovaciniams veiksams per FIŽ.

B. Finansiniai Sanglaudos politikos instrumentai

I. Struktūriniai instrumentai:

1. Struktūriniai fondai:
 - Europos regioninės plėtros fondas.
 - Europos žemės ūkio plėtros ir garantijų fondas.
 - Europos socialinis fondas.

- Finansinis instrumentas žuvininkystei remti.
- 2. Sanglaudos fondas.
- 3. Paramos stojantiems į ES paramos instrumentai:
 - *Instrument for Structural Policies for Pre-accession* (ISPA – Sanglaudos fondo alternatyva šalims kandidatėms į ES).
 - *Agricultural instrument for pre-accession* (SAPARD – ŽŪPGF alternatyva šalims kandidatėms į ES).
 - PHARE programa (techninė pagalba šalims kandidatėms į ES).

II. Horizontalūs instrumentai:

1. Europos Sąjungos investicinis bankas ir investicinis fondas.
2. Europos Sąjungos solidarumo fondas.
3. Bendrijos atsakas potvyniams Centrinėje Europoje.

2.7. ES REGIONINĖ POLITIKA 2007–2013 M.

Šis skyrius daugiausiai parengtas pagal Europos Komisijos parengtą medžiagą INFOREGIO: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm.

Pasibaigus 2000–2006 m. planavimo periodui (ES biudžetas ir jo tikslai planuojami 7 metų laikotarpiais) ES regioninė politika buvo dar kartą reformuota, siekiant ją pritaikyti išsiplėtusios ES poreikiams, išvengiant ankstesnių klaidų ir atsižvelgiant į šių dienų realijas. Taip pat buvo siekiama ją padaryti aiškesne, konkretesne bei paprastesne. Formaliai šiuo laikotarpiu ES regioninė politika apima paramą tiek atsilikusiems regionams, tiek pažengusiems regionams, tiek atsilikusioms šalims ir yra vadinama **Sanglaudos politikos dalimi**. Sanglaudos politika apima ir kaimo plėtros politiką, kurios nefinansuoja regioninės politikos finansiniai instrumentai ir kuri yra administruojama atskirai.

Per naujųjų šalių stojimo į ES procesą ES pertvarkė savo regionines išlaidas. 2007–2013 m. regioninės išlaidos siekia 36 proc. ES biudžeto arba beveik 350 mlrd. eurų per septynerius metus. Daugiausia dėmesio skiriama trimis tikslams: konvergencijai, konkurencingumui ir bendradarbiavimui, kurie pakeitė prieš tai buvusius 3 tikslus ir Bendrijų iniciatyvas. Didžioji lėšų dalis skiriama valstybėms narėms Vidurio ir Rytų Europoje, taip pat

kitiems ypatingų reikmių turintiems ES valstybių regionams. 2007–2013 m. 51 proc. visų regioninių išlaidų bus skirta 12-ai šalių, kurios į ES įstojo 2004 m. ir 2007 m., nors jose gyvena mažiau negu ketvirtadalis visų ES gyventojų.

Didžioji regioninių išlaidų dalis skiriama regionams, kurių BVP mažesnis negu 75 proc. ES vidurkio, siekiant padėti jiems pagerinti savo infrastruktūras ir didinti ekonomikos bei žmonių pajėgumus. Daugiausia minėtųjų lėšų skiriama 17 iš 27 ES šalių. Kita vertus, visos 27 šalys gali gauti finansavimą naujovėms ir moksliniams tyrimams, tvariam vystymuisi, profesiniam rengimui mažiau pažengusiuose regionuose remti. Nedidelė lėšų dalis skiriama tarpvalstybinio ir regioninio bendradarbiavimo projektams.

5 lentelė. ES regioninė politika 2000–2006 m. ir 2007–2013 m.

<u>2000–2006 m.</u>		<u>2007–2013 m.</u>	
Tikslai	Finansiniai instrumentai	Tikslai	Finansiniai instrumentai
<u>Parama atsilikusioms valstybėms</u>	Sanglaudos fondas	<u>Konvergencija</u>	ERPF
<u>1 tikslas</u>	ERPF		ESF
	ESF		Sanglaudos fondas
	ŽŪPGF		-
	FIŽ	-	
<u>2 tikslas</u>	ERPF	<u>Regioninis konkurencingumas ir užimtumas</u>	ERPF
	ESF		ESF
<u>3 tikslas</u>	ESF		
<u>Interreg III</u>	ERPF	<u>Europos teritorinis bendradarbiavimas</u>	ERPF
<u>URBAN</u>	ERDF		
<u>EQUAL</u>	ESF		
<u>Leader+</u>	ŽŪPGF	-	-
<u>Kaimo ir</u>	ŽŪPGF	-	-

<u>žuvininkystės plėtra ne 1 tikslo regionuose</u>	FIŽ	-	-
Iš viso: 9 tikslai	Iš viso: 6 instrumentai	Iš viso: 3 tikslai	Iš viso: 3 instrumentai

Nuo 2007 m. ES Sanglaudos politika (tuo pačiu iš esmės ir regioninė politika) įgyvendinama per tris koordinuotai naudojamus fondus (ERPF, ESF ir SF). Jų pagalba siekiama įgyvendinti tris tikslus – konvergencijos, regioninio konkurencingumo ir užimtumo bei Europos teritorinio bendradarbiavimo. Lietuvoje (kaip ir kitose valstybėse) šių fondų parama reguliuojama per Lietuvos ir Europos Komisijos suderintą dokumentą – ES paramos panaudojimo strategiją. Kaimo plėtros ir žuvininkystės reikalai nepatenka į regioninės politikos sritį ir yra administruojami atskirai. *De facto*, kaimo plėtra neapreikia ES regioninės plėtros sričiai, tačiau išlieka Sanglaudos politikos sritimi. Kiekviena šalis rengia kaimo vystymo programas atskirai nuo strategijos. Jas dažniausiai administruoja Žemės ūkio ar kitos ministerijos.

6 lentelė. ES Sanglaudos politikos tikslai ir instrumentai 2007–2013 m.

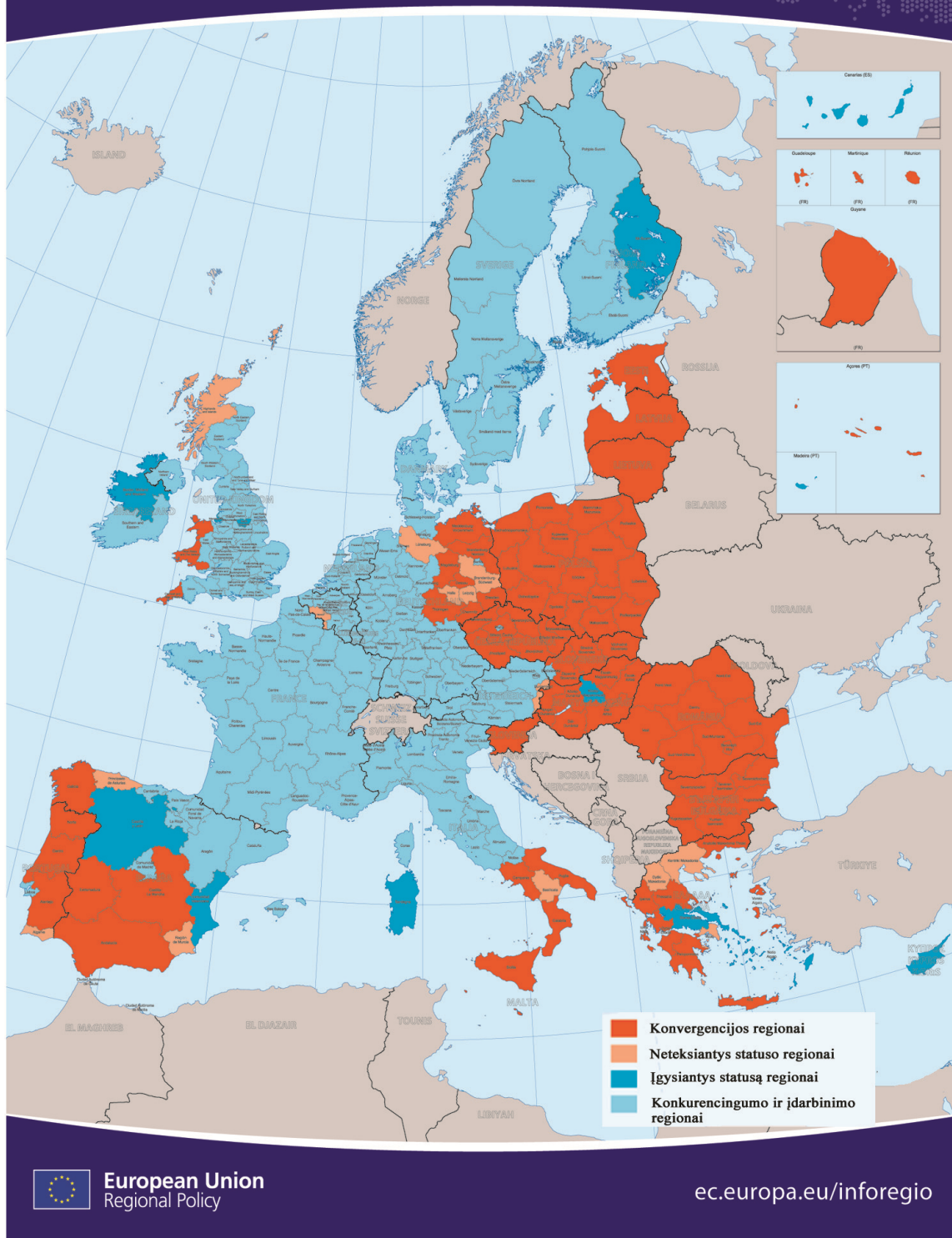
Tikslai	Struktūriniai fondai ir instrumentai		
Konvergencijos	ERPF	ESF	SF
Regioninio konkurencingumo ir užimtumo	ERPF	ESF	
Europos teritorinio bendradarbiavimo	ERPF		

Konvergencijos tikslo idėja yra remti augimą skatinančias sąlygas ir veiksnius, kurie nulemtų tikrą labiausiai atsilikusių valstybių narių ir regionų konvergenciją (augimą). Šis tikslas 18-oje šalių apima 84 regionus, kuriuose gyvena 154 mln. gyventojų. BVP 1 gyventojui čia nesiekia 75 proc. Bendrijos vidurkio. Šiam tikslui taip pat priklauso 16 regionų su 16,4 mln. gyventojų, kurių BVP tapo šiek tiek didesnis už šį vidurkį dėl statistinio efekto, priėmus labiausiai atsilikusias ES naujas nares. Bendra šiam tikslui skiriama parama siekia 282,8 mlrd. eurų arba 81,5 proc. visos sanglaudos politikos išlaidų. Iš jų 199,3 mlrd. eurų

skiriami Konvergencijos regionams, 14 mlrd. eurų regionams kurie „palieka“ šį tikslą dėl išaugusios BVP 1 gyventojui. Dar 69,5 mlrd. eurų yra Sanglaudos fonde, kurie bus skirti 15-ai valstybių narių su mažiausiu BVP.

Regionuose, nepatenkančiuose į Konvergencijos tikslą, **Regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslas** siekia sustiprinti konkurencingumą ir patrauklumą, taip pat užimtumą per dvi puses prieigą. Pirmiausia vystymo programos padės regionams numatyti ir skatinti ekonominius pokyčius per inovacijas, bus remiamas žinių visuomenės kūrimas, entrepreneriškumas, aplinkos apsauga, gerinamas jų pasiekiamumas. Antra – daugiau ir geresnių darbų bus sukurta adaptuojant darbo jėgą ir investuojant į žmogiškuosius resursus. Iš viso ES 168 regionai, kuriuose gyvena 314 mln. gyventojų, gali gauti tokią paramą. Tarp jų 13 regionų, kuriuose gyvena 19 mln. gyventojų, yra taip vadinami „įeinantys“ regionai ir jiems sudaromos geresnės finansinės sąlygos, nes prieš tai jie priklausė 1 tikslo regionams. Šiems tikslui skiriama 55 mlrd. eurų (iš kurių 11,4 mlrd. „įeinantiems“ regionams) arba 16 proc. visų Sanglaudos politikos išlaidų. 19 valstybių narių regionai yra šio tikslo objektai.

Struktūriniai fondai 2007-2013: Konvergencijos ir regioninio konkurencingumo tikslai



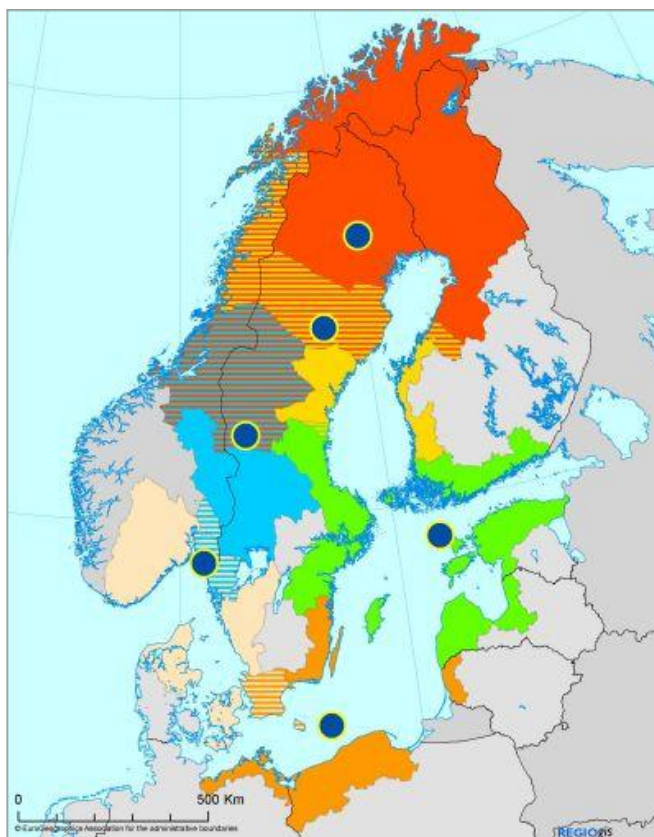
3 pav. Konvergencijos ir Regioninio konkurencingumo tikslų regionai ES sanglaudos politikoje 2007–2013 m. (www.ec.europa.eu/infoREGIO)

Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas stiprins bendradarbiavimą abipus sienos per jungtines vietas ir regionines iniciatyvas, transnacionalinį bendradarbiavimą skirtą bendram integruotam teritorijų vystymui ir tarpregioninį bendradarbiavimą bei patirties sklaidą. Pasienuose gyvena apie 181,7 mln. arba 37,5 proc. visų ES gyventojų. Visi ES regionai ir gyventojai patenka į vieną iš 13 egzistuojančių tarptautinio bendradarbiavimo arealų. Iš viso 8,7 mlrd. eurų arba 2,5 proc. viso finansavimo skirta šiam tikslui, 6,44 mlrd. eurų bendradarbiavimui abipus sienų, 1,83 mlrd. eurų transnacionaliniam ir 0,445 mlrd. eurų tarpregioniniam bendradarbiavimui. Šis tikslas iš esmės yra INTERREG III ir mažesne dalimi kitų Bendrijos iniciatyvų programos tąsa bei finansuojamas iš ERPF.

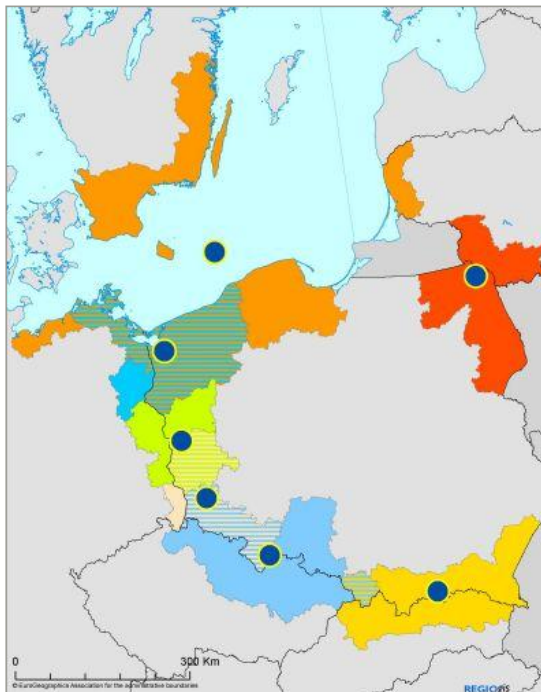
(pagal: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/cooperation/index_en.cfm)

Šis tikslas apima tris programų tipus:

1. 53 bendradarbiavimo per sienas programos daugiausia išilgai vidinių ES sienų (4 ir 5 pav.)



4 pav. Bendradarbiavimo per sieną programos šiauriniame Baltijos jūros regione (http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/sweden/crossborder/index_en.htm)



5 pav. Bendradarbiavimo per sieną programos pietiniame Baltijos jūros regione
(http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/sweden/crossborder/index_en.htm)

2. 13 transnacionalinių bendradarbiavimo programų, kurios apima dideles bendradarbiavimo teritorijas (tokias kaip Baltijos jūros, Alpių, Viduržemio regionai) (6 pav.)



6 pav. Transnacionalinė bendradarbiavimo programa „Baltijos jūra“ (ES ir gretimų valstybių teritorijose)

(http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/transnational/baltic_sea_en.htm)

3. Tarregioninio bendradarbiavimo programos – INTERREG IV ir tris tinklaveikos programas visoje ES (į jas dalinai inkorporuotos buvusios Bendrijos iniciatyvos Intereg III C, Urban, Equal). Pastarosios sudaro pagrindą patirties keitimuisi tarp vietos ir regioninės valdžios įvairiose šalyse.

2.8. SANGLAUDOS POLITIKOS FINANSINIŲ INSTRUMENTŲ (FONDŲ) PANAUDOJIMO PRINCIPAI 2007–2013 M.

Lėšos sanglaudos politikai skiriamos iš **trijų fondų**, atsižvelgiant į pagalbos pobūdį ir naudos gavėją:

1. Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) lėšomis finansuojamos su bendra infrastruktūra, naujovėmis ir investicijomis susijusios programos. ERPF lėšomis gali naudotis skurdžiausi ES regionai.

2. Europos socialinio fondo (ESF) lėšomis finansuojami profesinio mokymo projektai ir kitos su pagalba ieškant darbo ir darbo vietų kūrimu susijusios programos. ESF, kaip ir ERDF, paramą gali gauti visos ES valstybės narės.

3. Sanglaudos fondo lėšomis finansuojami aplinkos ir transporto infrastruktūros, taip pat atsinaujinančios energijos plėtros projektai. Šio fondo finansavimas skiriamas toms šalims, kurių gyvenimo lygis yra mažesnis negu 90 proc. ES vidurkio: 12 valstybių naujokių, Portugalijai ir Graikijai. Finansavimas anksčiau iš Sanglaudos fondo paramą gavusiai Ispanijai laipsniškai nutraukiamas.

Bendrieji ERPF, ESF ir Sanglaudos fondo principai 2000–2013 m.

Reformuotą Sanglaudos politiką reguliuojantis reglamentas (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, 2006 m. liepos 11 d.) nustato bendrus trijų fondų panaudojimo principus, standartus ir taisykles. Šių fondų naudojimas koordinuojamas, o bendra per juos perskirstoma suma siekia 308 mlrd. eurų (2004 m. kainomis). Reforma buvo siekta struktūrinius veiksmus tikslingiau nukreipti į ES strategines gaires, labiau koncentruoti atsilikusiems regionams, daryti ją decentralizuota ir paprastesne.

Šio reglamento tikslas – stiprinti ekonominę ir socialinę sanglaudą, siekiant skatinti harmoningą, subalansuotą ir tvarią Bendrijos plėtrą 2007–2013 m. periode. Siekiama kovoti su ekonomine, socialine ir teritorine nelygybe, spartėjančia ekonomine restruktūrizacija ir senstančiais gyventojais. Koncentruojamasi ribotame skaičiuje prioritetų, atsižvelgiant į Lisabonos (augimas, konkurencingumas, užimtumas) ir Gioteborgo (aplinka) tikslus.

Nustatyti 3 nauji tikslai (žr. 2.7. skyrių):

1. Konvergencija.

Šis tikslas labai artimas buvusiam 1 regioninės politikos tikslui. Pagrindiniai veiklos laukai yra fizinis ir žmogiškasis kapitalas, inovacijos, žinių visuomenė, adaptyvumas pokyčiams, aplinka ir administravimo efektyvumas. Bendra finansinė parama, skiriama per ERPF, ESF ir SF yra 251,163 mlrd. eurų. Paramą gali gauti:

- Per Struktūrinius fondus (ERPF ir ESF): NUTS 2 lygio regionai, kurių BVP 1 gyventojui yra mažesni nei 75 proc. (70,51 proc. visos paramos). Regionai, kurių BVP pakilo virš šio lygio dėl naujų narių priėmimo (5 proc. visos paramos).
- Per Sanglaudos fondą: Valstybės narės kurių bendrosios nacionalinės pajamos 1 gyventojui mažesnės nei 90 proc. Bendrijos vidurkio (23,22 proc. šiam tikslui skirtos paramos). Regionai, kurių BVP išaugo virš šio lygio, dėl statistinio perskaičiavimo gaus 1,29 proc. visos paramos.
- Specifinis finansavimas iš ERPF skirtas labiausiai nutolusiems regionams padedant jiems integruotis į vieningą rinką.

ERPF ir ESF gali finansuoti iki 75 proc. projektų išlaidų. Ši viršutinė riba gali būti pakelta iki 80 proc. regionuose, kurie yra šalyse narėse, tinkamose paramai gauti iš SF arba net iki 85 proc. labiausiai nutolusiuose regionuose (kaip Prancūzijos užjūrio departamentai). Sanglaudos fondas finansuoja iki 85 proc. projektų išlaidų. Suprantama, kad kitas išlaidas kompensuoja šalys narės (t. y. valstybės biudžetas arba privatūs verslininkai).

2. Regioninis konkurencingumas ir užimtumas.

Šis tikslas siekia sustiprinti kitų Bendrijos regionų konkurencingumą, užimtumą ir patrauklumą. ERPF ir ESF skirs 49,13 mlrd. eurų arba 15,95 proc. visos paramos šiam tikslui. Fondai gali finansuoti iki 50 proc. projektų išlaidų (85 proc. labiausiai nutolusiuose regionuose).

3. Europos teritorinis bendradarbiavimas.

Šis tikslas yra INTERREG programos tąsa ir juo siekiama remti bendrus kaimyninių šalių valdžių sprendimus miesto, kaimo ir pakrančių regionų vystyme, ekonominių ryšių plėtrą, smulkių ir vidutinių įmonių tinklų kūrimą. Bendradarbiavimas turėtų sietis su mokslo, plėtros, informacinės visuomenės, aplinkos, rizikos prevencijos ir integruoto vandens resursų tvarkymo sritimis. NUTS III lygio regionai, išdėstyti išilgai vidinių ir kai kurių išorinių

valstybių narių kontinentinių sienų, kai kurie regionai šalia jūrinių sienų, bet atskirti ne daugiau kaip 150 km atstumu gali gauti finansavimą. Europos Komisija nustato tinkamų regionų sąrašus. Bendradarbiavimo tinklų atveju visa ES teritorija yra tinkama gauti paramą. Finansavimo lūbos siekia 75 proc. visų išlaidų. Šiam tikslui skiriama 7,75 mlrd. eurų iš ERPF:

- 73,86 % bendradarbiavimui per sieną finansuoti;
- 20,95 % transnacionaliniam bendradarbiavimui finansuoti;
- 5,19 % tarpregioniniam bendradarbiavimui finansuoti.

Pagrindiniai fondų veiklos principai yra panašūs į aprašytus 2.4. skyriuje. Fondai suteikia paramą, kuri papildo valstybių narių veiklas. Komisija ir šalys narės užtikrina, kad parama atitiktų ES siekius, politiką ir prioritetus. Fondų teikiama parama yra skirstoma strateginiu principu. Šalių narių parengtos ir su Komisija suderintos ES paramos panaudojimo strategijos reguliuoja fondų pinigų paskirstymą atskiriems prioritetams ir sritims, kurias reguliuoja veiksmų programos.

2.9. EUROPOS REGIONINĖS PLĖTROS FONDAS 2007–2013 M.

Šis fondas nuo jo įkūrimo skirtas mažinti skirtumus tarp Europos regionų išsivystymo lygių. Fondas skirtas visų trijų regioninės politikos tikslų įgyvendinimui finansuoti. Kiekviename šių tikslų yra numatytos veiklos sritys kurios gali būti remiamos. Toliau bus pristatyta fondo veikla, skirta visų trijų tikslų įgyvendinimui.

Konvergencijos tikslas

ERPF remia darnią integruotą ekonominę plėtrą ir tvarių darbo vietų kūrimą. Konkrečios veiksmų programos šalyse narėse skirtos regioninių ekonominių struktūrų diversifikacijai ir modernizacijai šiose srityse:

- mokslo tyrimai ir technologinė plėtra (MTTP), inovacijos ir entrepreneriškumas;
- informacinė visuomenė;
- aplinka;
- rizikos prevencija;
- turizmas;
- investicijos į kultūrą;
- investicijos į transportą;

- energetika;
- investicijos į švietimą;
- investicijos į sveikatos apsaugos ir socialinę infrastruktūras;
- tiesioginė parama investicijoms į MVĮ.

Regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslas

Šis tikslas turi 3 pagrindinius finansavimo prioritetus:

- inovacijos ir žinių visuomenė;
- aplinka ir rizikos prevencija;
- bendro ekonominio intereso transporto ir telekomunikacijų paslaugų pasiekiamumas.

Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas

Šis tikslas taip pat turi 3 pagrindinius finansavimo prioritetus:

- ekonominių, socialinių ir aplinkosauginių veiklų per sieną plėtra per jungtines strategijas skirtas darniai teritorijos plėtrai (pvz.: gamtinių ir kultūrinių resursų apsauga ir valdymas, bendras infrastruktūros naudojimas ir t.t.);
- transnacionalinio bendradarbiavimo skatinimas;
- regioninės politikos efektyvumo stiprinimas, skatinant regionines ir vietos valdžias kurti tinklus ir keistis patirtimi.

Kad projektas gautų finansavimą pagal šį tikslą, naudos gavėjai turi būti bent iš dviejų šalių.

2.10. EUROPOS SOCIALINIS FONDAS IR KITI INSTRUMENTAI

Europos socialinio fondo (ESF) resursai šiuo programavimo periodu bus koncentruojami ties keturiomis sritimis: darbuotojų ir verslo prisitaikymo gebėjimams, socialinės atskirties mažinimui, užimtumui ir partnerysčių reformos paramai. Tai yra pagrindiniai keturi ESF prioritetai. Finansuojami pirmi du Sanglaudos politikos tikslai.

ESF yra sukurtas tam, kad puoselėtų subalansuotą ekonominę ir socialinę plėtrą, papildant nacionalines politikas skirtas užimtum didinimui, darbo kokybės ir produktyvumo gerinimui, socialinės atskirties ir užimtumo regioninių skirtumų mažinimui.

Konvergencijos tikslo regionuose (tokie kaip Lietuva) ESF taip pat remia šiuos prioritetus:

- didesnes investicijas į žmogiškąjį kapitalą, reformuojant švietimo ir mokymo sistemas, mokymąsi visą gyvenimą, žmonių potencialo didinimą per mokslo tyrimus ir inovacijas;
- institucinių gebėjimų ir efektyvumo didinimą siekiant pagerinti valdymą.

ESF finansuoja iki 75 proc. projekto išlaidų Konvergencijos regionuose ir iki 50 proc. kitose ES teritorijose.

Europos tarpvalstybinio bendradarbiavimo grupės

Siekiant sumažinti tarpvalstybinio bendradarbiavimo kliūtis sukurtos ETBG imsis skatinti bendradarbiavimą Bendrijų lygmenyje. Jos įgyvendina teritorinio bendradarbiavimo projektus finansuojamus Bendrijos. Tai yra naujas bendradarbiavimo ir visos ES regioninės politikos instrumentas. ETBG įgyja juridinio asmens statusą. Šios grupės iniciatoriai nusprendžia ar ETBG bus atskiras juridinis asmuo, ar jos užduotis atliks vienas iš iniciatorių. Tokios grupės nariai turi būti bent iš dviejų šalių.

Sanglaudos fondas (2007-2013)

SF tikslas Europos Sąjungos ekonominės ir socialinės sanglaudos stiprinimas, remiant darnią plėtrą mažiau išsivysčiusiose valstybėse narėse. Fondo parama tokioms valstybėms kaip Lietuva yra labai reikšminga ir sudaro beveik trečdalį visos ES struktūrinės paramos.

Sanglaudos fondas finansuoja:

- aplinkosaugą (Bendrijos aplinkosaugos politikoje numatytuose rėmuose);
- transeuropinius transporto tinklus, ypač projektus turinčius Europinę svarbą.

Sanglaudos fondo parama gali būti sumažinama, jei valstybės nesilaiko biudžeto deficito reikalavimų (t. y. skolinasi per daug).

Europos Sąjungos solidarumo fondas

Išsiplėtusi ES įsteigė šį fondą, kad galėtų skubiai reaguoti padėdama šalims narėms, kurias ištiko didelė stichinė nelaimė. Metinis fondo biudžetas 1 mlrd. eurų. Didele stichine nelaime laikoma ta, kuri padaro žalos daugiau nei už 1 mlrd. eurų arba daugiau nei 0,5 proc. šalies nacionalinių pajamų. Išimtiniais atvejais gali būti remiamos ir mažesnių regioninio rango nelaimių padarinių mažinimo priemonės, jei stichinės nelaimės padarė žalą didelės dalies regiono gyventojų ilgalaikei gerovei.

Europos investicijų bankas

Įkurtas 1958 m. Europos investicijų bankas suteikia ilgalaikes paskolas Bendrijos šalims narėms ir kitoms valstybėms. Jis prisideda prie ES teritorijos integracijos ir atsilikusių regionų plėtros. 1994 m. buvo įkurtas Europos investicijų fondas, skirtas paremti perspektyvioms mažoms ir vidutinėms įmonėms. Bankas yra pagrindinis šio fondo akcininkas ir valdytojas. Jei bankas teikia dideles ilgalaikes paskolas, tai fondas investuoja į akcinį kapitalą ir teikia garantijas. Lietuvos valstybė krizės laikotarpiu iš šio banko skolinosi lėšų ES įvairių regioninės plėtros projektų kofinansavimui.

Nors investuojama į įvairius projektus, bet jie turi atitikti vieną iš šių reikalavimų:

- prisidėti prie mažiau išvystytų ES regionų plėtros;
- modernizuoti verslą ir kurti naujas veiklos rūšis, kurios negali būti pilnai finansuojamos nacionalinėmis lėšomis;
- remti investicijas į visai Bendrijai svarbią infrastruktūrą.

Nuo 2007 m. banko kapitalas siekia 164,8 mlrd. eurų. Keturioms didžiausioms valstybėms tenka po 16,2 proc. šio kapitalo, likusioms atitinkamai mažiau (Lietuvos dalis – 249 mln. eurų arba 0,2 proc. viso kapitalo).

2006 m. EIB suteikė 45,8 mlrd. eurų paskolų, kurios pasiskirstė atitinkamai:

- 39,8 mlrd. eurų (87 proc. visų paskolų) dabartinėms valstybėms narėms;
- 3,2 mlrd. eurų potencialioms šalims narėms (Kroatija, Turkija, Albanija, Serbija, Juodkalnija, Makedonija bei Bosnija ir Hercegovina);
- 1,4 mlrd. eurų Viduržemio jūros šalims;
- 800 mln. eurų Afrikos, Karibų jūros ir Ramiojo vandenyno šalims;
- 500 mln. eurų Lotynų Amerikos ir Azijos šalims.

Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai (EŽŪFKP)

http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/160032_en.htm

2005 m. įsteigtas Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai (EŽŪFKP) iš esmės yra buvusio EŽŪPGF „Plėtros“ dalies tęsą. Buvęs fondas išskaidytas į du, kadangi jų funkcijos iš esmės skiriasi. Plėtros dalis, dabar vadinama EŽŪKP, sudaro 20 proc. visos paramos kaimui ir skirta kaimo teritorijų plėtrai. Likusi bendrosios žemės ūkio politikos finansavimo dalis sutelkta Žemės ūkio garantijų fonde (80 proc.) – daugiausia žemdirbiams remti per tiesiogines išmokas. Tokia reforma siekta pagerinti žemės ūkio politikos valdymą ir planavimą.

Parama per EŽŪFKP skirstoma programiniu principu, kai visos valstybės rengia kaimo plėtros programas, kurios numato paramos paskirstymo prioritetus ir sritis. Šio fondo veiklą, nors ir administruojamą atskirai nuo pagrindinių ES regioninės politikos instrumentų (ERPF, ESF, SF), reiktų laikyti ES sanglaudos politikos dalimi, nes didžioji dalis paramos tenka mažiau išvystytiems regionams priklausantiems Konvergencijos tikslui.

Pagrindiniai fondo tikslai:

- žemės ūkio ir miškininkystės konkurencingumas;
- aplinka ir kaimo kraštovaizdis;
- gyvenimo kokybė ir ekonominių veiklų vadyba kaimo teritorijose.

Fondo parama paskirstoma 4 sritims:

1. Žemės ūkio ir miškininkystės konkurencingumo didinimas. Remiamos įvairios priemonės skatinančios žinias ir didinančios žmogiškąjį potencialą (pagalba jauniems ūkininkams, mokymasis laisvalaikio, ankstyvas išėjimas iš rinkos, konsultacinių paslaugų naudojimas). Priemonės skirtos fizinio kapitalo modernizacijai ir restruktūrizavimui, produkcijos kokybės gerinimui ir kt.

2. Aplinkos ir kaimo kraštovaizdžio gerinimas. Ūkininkai skatinami naudoti draugiškus aplinkai gamybos būdus, išteklių apsauga, NATURA 2000 vietų tvarkymas.

3. Gyvenimo kokybės gerinimas ir kaimo ekonomikos diversifikacija. Skatinamos ne žemės ūkio veiklos kaime. Kaimo paveldo tvarkymas, kaimų renovacija.

4. LEADER programa. Vietinių partnerysčių, kuriančių vystymo strategijas, rėmimas.

3. LIETUVOS REGIONINĖ POLITIKA ES KONTEKSTE

3.1. PAGRINDINIAI REGIONINĖS POLITIKOS RAIDOS AKCENTAI LIETUVOJE SOVIETMEČIU

Šis ir kitas skyriai parengti pagal VSMF užsakyto ir 2001 m. Geografijos institute įvykdyto mokslo tyrimo ataskaitą (Lietuvos regioninės..., 2001).

Nuo Lietuvos valstybės formavimosi pradžios iki XX a. šeštojo dešimtmečio pabaigos buvo ikimokslinis Lietuvos regionalizacijos laikotarpis, o tikslingos regioninės politikos, tokios kaip ji suvokiama šiame darbe, nebuvo. Galima pastebėti tik kai kuriuos erdvinius (teritorinius) politikos bruožus. Šiame ikimoksliniame regionalizacijos etape galima išskirti keletą Lietuvos teritorinės sąskaidos etapų, priklausomai nuo valstybės politikos orientacijos ir teritorijos priklausomybės. Tai atsispindėjo valstybės teritorinio administracinio suskirstymo raidoje. Tuometinę Lietuvos regionalizaciją iš esmės lėmė politinės prielaidos ir tradicijos, ir dalinai – funkciniai ryšiai tarp teritorijos ir jos centrų.

Lietuvos regionalizavimo mokslinė analizė buvo pradėta dar 6-ajame mūsų amžiaus dešimtmetyje – bandant nustatyti ir apibrėžti vadinamuosius ekonominius rajonus (plačiau šį procesą analizavo J. Zagorskis). Lietuva 1953 m. buvo suskirstyta į 4 ekonominius geografinius rajonus, kuriems sovietmečio pabaigoje buvo priskirta nuo 7 iki 14 administracinių rajonų (7 lentelė): Pietų Lietuvos (12 adm. rajonų), Rytų Lietuvos (11 adm. rajonų), Šiaurės Lietuvos (14 adm. rajonų), Vakarų Lietuvos (7 adm. rajonai). Prieš pat nepriklausomybės atstatymą šią socialinių ekonominių rajonų sistemą jau buvo siūloma keisti (Zagorskis, 1990).

Tokiu būdu moksliniu pagrindu sukurtos gamybinių jėgų išdėstymo schemos buvo realizuojamos praktikoje. Respublikos gamybinės jėgos daugiausiai buvo išdėstomos pagal miestų sistemos vystymo programą.

7 lentelė. Lietuvos ekonominiai geografiniai rajonai (pagal Zagorskį, 1985)

Ekonominiai geografiniai rajonai	Administraciniai rajonai
Pietų Lietuvos	Alytaus, Jonavos, Jurbarko, Kaišiadorių, Kapsuko, Kauno, Kėdainių, Lazdijų, Prienų, Raseinių, Šakių, Vilkaviškio.
Rytų Lietuvos	Ignalinos, Molėtų, Šalčininkų, Širvintų, Švenčionių, Trakų, Ukmergės, Utenos, Varėnos, Vilniaus, Zarasų.

Šiaurės Lietuvos	Akmenės, Anykščių, Biržų, Joniškio, Kelmės, Kupiškio, Mažeikių, Pakruojo, Panevėžio, Pasvalio, Radviliškio, Rokiškio, Šiaulių, Telšių.
Vakarų Lietuvos	Klaipėdos, Kretingos, Plungės, Skuodo, Šilutės, Šilalės, Tauragės.

Pirmieji ir vėlesni Lietuvos ekonominio rajonavimo variantai atstovavo teritorijos ūkinės specializacijos rajonavimui ir gali būti vertinami tik pastarojo kontekste. Lietuvoje iki pat sovietmečio pabaigos taip ir nebuvo atlikta integruota socialinės-ekonominės ūkio specializacijos teritorinė analizė, nebuvo parengta išsamesnių šio reiškinio studijų.

Kiek kitaip buvo socio-ekonominių mazginių rajonų pažinimo schemeje: jau 6-ajame dešimtmetyje pradėtuose rajoninio planavimo darbuose imta aktyviai nagrinėti miestų ugdymą bei pramonės išdėstymo problemas. Lietuvoje 1959 m. LTSR Ministrų Tarybos Valstybinis mokslo ir technikos komitetas savo pasiūlymuose dėl septynmečio įmonių išdėstymo išnagrinėjo principinius respublikos tolygesnio miestų tinklo vystymo klausimus. Pasiūlyta labai griežtai riboti tolesnį Vilniaus, Kauno, Klaipėdos ir Šiaulių augimą, vystyti Panevėžį ir kartu su šiais miestais formuoti dar penkis naujus „didelių regionų“ centrus: Alytų, Kapsuką, Uteną, Telšius bei Tauragę, taip pat 28 mažų miestų bazėje formuoti tiek pat „mažų regionų“ – sustambintų administracinių rajonų centrų (tuo metu buvo 83 rajonai). Tačiau dėl savo naujumo ir schematiškumo šie pasiūlymai nebuvo patvirtinti (Rinkūnas, 1979).

1962 m. sudaryta pirmoji Lietuvos urbanizavimo schema. Numatyta ugdyti dešimt Lietuvos TSR miestų – taip atsirado Lietuvos skirstymas į dešimt perspektyvinių socio-ekonominių regionų (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio, Alytaus, Kapsuko, Utenos, Plungės, Jurbarko) su aktyviai plėtotiniais 5 naujais jų centrais (Alytus, Kapsukas, Jurbarkas, Utena, Plungė) (Rinkūnas, 1979; Šešelgis, 1975; Stulginskis, 1959).

Lietuvos teritoriją taip pat bandyta suskirstyti į funkcinius regionus: teritorija buvo skirstoma į mikroregionus – miestelio įtakos zona, regionus – miesto įtakos zona, makroregionus – 5 didžiųjų miestų įtakos zonos (Stulginskis, 1959). Tiesa, schema buvo gana stipriai koreguojama jos vykdymo eigoje (atlikus papildomus tyrimus regioniniu centru vietoje Plungės pasirinkti Telšiai, o vietoje Jurbarko – Tauragė) (Šešelgis, 1980), tai rodo VAS paruošimo nepilnumą. Remiantis pakoreguota schema buvo sudaryti Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Telšių (visi 1976 m.), Šiaulių, Panevėžio (1978 m.) ir Utenos (1979 m.) regionų vystymo projektai. Stengtasi tolygiai išdėstyti pramonės įmones, pirmenybę teikiant mažiems

ir vidutiniams miestams, reguliuoti urbanizacijos teritorinius procesus, sudaryti sąlygas racionaliam kraštovaizdžio ir gamtinių išteklių panaudojimui, gyventojų poilsui bei turizmui, tobulinti žemės ūkio ir socialinio aptarnavimo tinklą ir kt. Kadangi buvo laikomasi nuomonės, kad visuomenės teritorinės organizacijos pagrindą sudaro gyvenvietės (Vaitekūnas, 1980).

Atsižvelgiant į vis labiau ryškėjančius VAS realizavimo nesklandumus, 1978 m. buvo paruošta „Lietuvos TSR teritorijos rajoninio apgyvendinimo schema“ tolimesnei perspektyvai iki 2005 m. (Šešelgis, 1981). Dėl 1964 m. schemoje numatytų regioninių centrų ekonominio, demografinio, socialinio potencialo skirtumų bei trūkumų, naujoje schemoje buvo atsisakyta net keturių tarprajoninių sistemų, o taip pat ir teritorinių mikrorajonų. Buvo paliktos tik tos sistemos, kurios turėjo pakankamą potencialą, aptarnavimo zonas ir ryšius (Vilniaus, Kauno, Panevėžio, Klaipėdos, Šiaulių, Alytaus) (Vaitekūnas, 1989). Naujosios schemos tikslas buvo numatyti periferinius miestus (sistemos pacentrius), kurie formuojami kaip pagrindinių centrų atsvaros. Toks tolygus išdėstymas nereiškė niveliacijos. Mažieji ir vidutiniai miestai niekada nesusilygins su didžiais, tačiau turi pagerėti gyventojų aptarnavimo galimybės. Taigi, buvo siekiama didinti centrų socialinį potencialą (ypač aptarnavimo lygmenyje), o ne gyventojų skaičių (Regioninė..., 1999).

Apibendrinus, galima teigti, kad mokslinis regionalizacijos etapas Lietuvoje prasidėjo kuriant ir įgyvendinant Vieningąją apgyvendinimo sistemą, kurios tikslas buvo suformuoti optimalią apgyvendinimo ir gamybinę teritorinę sistemą (K. Šešelgis). Realiai tai nebuvo vadinama regioninės politikos priemone, bet savo esme tai buvo būtent tai, nes miestai suvokiami kaip regionų centrai, branduoliai. Iš esmės kuriami miestų regionai. Šios sistemos įgyvendinimo pasekmės jaučiamos iki šių dienų, nors nežinia ar dabartinėmis rinkos sąlygomis, smarkiai augant miestų konkurencijai tarptautiniame lygmenyje, VAS idėja laikytina teigiamu dalyku. Tolygesnis gyventojų išdėstymas, kaip rodo šių dienų Lietuvos pavyzdys, nesukuria gyvenimo sąlygų tolygumo. Nors VAS rėmėsi W. Kristalerio ir A. Liošo darbais, tačiau būtent centrinės vietos – pagrindinio miesto – šioje schemoje ir nėra. Lygiai kaip nėra ir žemiausios apgyvendinimo grandies – fermerinių ūkių. Tokios apgyvendinimo sistemos sukūrimas planinės ekonomikos, imigracijos kontrolės sovietmečiu požiūriais iš esmės buvo sveikintinas, tačiau šiuo metu tokia urbanistinė Lietuvos sistema sukuria papildomų problemų. Regioninės politikos požiūriu sukurti depresiniai regionai, kurių vystymui efektyvių priemonių kol kas nėra. Pagrindiniu globalizuotos ekonomikos varikliu tampa tarpusavyje konkuruojantys metropoliniai miestų regionai. Tokiu regionu Lietuvoje potencialo tapti turi tik Vilniaus miesto regionas, tačiau dėl sovietmečiu vykdytos jo urbanistinės politikos, jis savo „svoriu“ nusileidžia alternatyviems miestų regionams

kaimyninėse šalyse. Tuo tarpu panašaus dydžio didmiesčiai ir kiti regioninio rango centrai vietoj to, kad specializuotųsi ir rastų savo vietą globalioje ekonomikoje, konkuruoja tarpusavyje.

Lietuvoje 9-ajame dešimtmetyje regioninio vystymo pagrindu tapo Grupinio apgyvendinimo sistema (L. Rinkūnas). Čia jau buvo ryškiau pabrėžiamas socialinio potencialo stiprinimas. Grupinio apgyvendinimo sistemos regionai iš esmės atspindėjo esamą padėtį ir pasyvų susitaikymą su ja. Įvairūs apibendrinimai ir skaičiavimai rodo, kad minėtų koncepcijų pagrindu Lietuvos regionalizacija nebuvo sėkminga. Tuo metu daugelio urbanistų manymu neigiama tai, kad nesustabdytas pernelyg spartus didžiųjų miestų augimas (*kas, šio leidinio autoriaus nuomone, nėra neigiama pasekmė šių dienų rinkos ekonomikos sąlygomis*). Akivaizdu, kad formuojant regionus ne visais atvejais buvo paisoma regioninės sąrangos, kuriami regionai ne visada atitiko teritorinius gamybinius ryšius. Lietuvoje pagal planą iš naujų regioninių centrų išvystytas tik vienas, žlugo bandymai sukurti regioninį centrą Jurbarką, suformuoti dominuojantį centrą Žemaitijoje, sukurti pramoninių mazgų tinklą. Be to, regioninio vystymo sistemą griovė direktyviniai sprendimai – atsirado anksčiau neplanuoti vystyti dideli subregioniniai centrai (Mažeikiai) ir visai nauji urbanizacijos židiniai (Visaginas). Pirmieji faktai, kaip tik ir patvirtina, kad daugelis planingų sprendimų kirtosi su natūraliais visuomenės erdvinio vystymosi dėsniais, todėl buvo neefektyvūs ir neįvykdomi.

Galima teigti, kad šių koncepcijų pagrindu formuota regioninio vystymo sistema dabartinei regioninei politikai daro neabejotiną įtaką. Būtina paminėti, kad tuometinių regionų samprata skiriasi nuo dabartinės. Sovietiniu laikotarpiu rajoniniame planavime formuoti regionai – daugiau tik socialinio ekonominio aptarnavimo zonos, o jų centrai buvo planuojami kaip vientisos apgyvendinimo sistemos centrai su nustatyta epizodinio aptarnavimo įstaigų nomenklatūra.

Apžvelgus regionalizacijos ir regioninės politikos raidą sovietiniu laikotarpiu, reikia paminėti, kad Sovietų Sąjungoje buvo vykdoma gana intensyvi erdvinė politika (nors ir nevadinama regioninės politikos terminu), kuri daugiausia rėmėsi lėšų persikirstymu. Iš turtingesnių respublikų, tarp jų ir Lietuvos, pinigai buvo „perpumpuojami“ į labiausiai atsilikusias SSRS dalis. Priklausydama SSRS, Lietuva regioninės politikos atžvilgiu buvo vienalytis ir autonomiškas subjektas, tad pačios respublikos viduje regioninė politika egzistavo tik rudimentiniu pavidalu. Be to, kaip jau buvo minėta, priklausydama SSRS, Lietuva regioninės politikos atžvilgiu buvo „donorė“, o ne „akceptorė“.

3.2. REGIONINĖ POLITIKA LIETUVOJE 1990–2000 M.

Bendri Lietuvos regioninės politikos raidos aspektai

Nagrinėjant Lietuvos regioninės politikos raidą 1990 metai pasirinkti naujo etapo pradžia neatsitiktinai, nors pačioje regioninėje politikoje jokių staigių lūžių neįvyko. 1990 m. visiškai pasikeitė visuomeninių procesų pobūdis Lietuvoje, prasidėjo nauja regioninio vystymosi skirtumų didėjimo banga, atsirado prielaidos visiškai savarankiškai regioninei politikai formuoti, taip pat išoriniai veiksniai, reguliuojantys regioninės politikos vykdymą Lietuvoje, pakeitė kryptį iš Rytų į Vakarų.

Lietuvos regioninės politikos apžvalgą tikslinga pradėti nuo plačiai paplitusio teiginio, kad iki 2000 m. Lietuvoje regioninė politika praktiškai neegzistavo. Taip buvo teigiama Europos Komisijos Nuomonėje apie Lietuvos paraišką narystei ES, taip pat tuo galima nesunkiai įsitikinti panagrinėjus valstybės vykdomą politiką. Pirmą kartą dėmesys regioninei politikai buvo atkreiptas tik gavus Europos Komisijos (EK) klausimą, kuris prieš rengiant "Darbotvarkę 2000" (angl. *Agenda 2000*) buvo pateiktas visoms narystės ES siekiančioms šalims. Tada paaiškėjo, kad Lietuvoje tiesiog nėra kam užpildyti klausimyno dalies apie regioninę politiką. Regioninė politika buvo skubiai priskirta Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos kompetencijai, kuriai ir teko užpildyti minėtąją klausimyno dalį, o taip pat toliau koordinuoti regioninės politikos kūrimą ir įgyvendinimą Lietuvoje. Atsakymus rengusios institucijos, negalėdamos remtis konkrečia regionų plėtros politika, Europos Komisijai pateikė labai nekonkrečią informaciją. Visa tai paaiškina, kodėl atsakymuose į Europos Sąjungos klausimą mūsų valdininkai nurodė, kad Lietuva neturi regioninės politikos, nors taip negalima teigti. Greičiau Lietuva neturėjo tikslinės formaliosios atskirų regionų vystymo politikos.

Būtina pripažinti, kad tam tikros regioninės politikos apraiškos Lietuvoje egzistuoja jau nuo pat nepriklausomybės atstatymo, tik ji pati nebuvo pakankamai suderinta ir koordinuojama kaip vientisa sistema. Tiesa, Lietuvoje po nepriklausomybės atstatymo tiesioginė regioninė politika nebuvo vykdoma, kadangi nebuvo sukurtas pakankamas teisinis pagrindas, institucinė infrastruktūra, specialiai paruošti regioninės plėtros specialistai. Tačiau egzistavo daug netiesioginių regioninės politikos priemonių, kurios turėjo įtakos atskiriems regionams – vyravo neinvesticinės netiesioginės regioninės politikos priemonės, nors buvo pradėtos naudoti įvairios investicinės Lietuvos ūkio ir infrastruktūros vystymo programos.

Valstybės subsidijomis, dotacijomis bei pašalpomis buvo bandoma sumažinti socialines struktūrinės krizės pasekmes, pradėtos darbo jėgos mokymo, perkvalifikavimo ir įdarbinimo programos, imtasi neinvesticinių ūkio skatinimo priemonių (pvz.: mokestinių lengvatų, lengvatų investicijoms, išskolinimų ir delspinigių nurašymo, valstybės garantijų paskoloms teikimo). Visų šių priemonių negalima vadinti tikrąja regionine politika, tačiau visos jos turi teritorinę dimensiją, daro įtaką regionų plėtrai, skirtumų tarp jų niveliacijos laipsniui.

Galima įvardinti šias netiesiogines regioninės politikos programas:

- Žemės ūkio restruktūrizavimo žemo gamybos produktyvumo regionuose programa (metinis biudžetas apie 0,9 mln. ECU);
- Nemuno žemupio polderių ir užliejamų pievų naudojimo naujomis ūkininkavimo sąlygomis programa (metinis biudžetas apie 0,45 mln. ECU);
- Žemės ūkio restruktūrizavimo ir modernizavimo programa (metinis biudžetas apie 13,6 mln. ECU);
- Kooperatyvų plėtros programa miestų vietovėse (metinis biudžetas apie 0,7 mln. ECU);
- Naujų technologijų ir įrengimų rėmimo programa (metinis biudžetas apie 0,7 mln. ECU);
- Profesinio mokymo ir įdarbinimo programos rajonuose, turinčiuose aukščiausią jaunimo nedarbo lygį (Kretingoje, Kupiškyje, Pakruojuje, Šilalėje) (1998 metų biudžetas apie 0,25 mln. ECU);
- Pietryčių Lietuvos švietimo paramos programa (1997 metų finansavimas siekė apie 1,1 mln. ECU);
- Rytų Lietuvos socialinio plėtojimo 1996–2000 metais programa;
- Pirminės sveikatos priežiūros plėtros ir restruktūrizavimo programa (1998 m. biudžetą sudarys 0,5 mln. ECU Pasaulio banko paskola; ateityje šiai programai planuojama paimti dar 18 mln. ECU Pasaulio banko paskolą).

Įvairios netiesioginės regioninės politikos priemonės buvo įgyvendinamos per skirtingas ministerijas ir nebuvo tarpusavyje derinamos (Regioninės plėtros ir sanglaudos politika, 1999).

Nežiūrint to, galima sutikti, kad plačiąja moksline prasme tikslinė regioninė politika nebuvo vykdoma, buvo matyti tik jos požymiai ir atskiros priemonės, kurias tiksliau būtų vadinti erdvine socialine-ekonomine politika.

Apibendrinant galima teigti, kad visa apimančios regioninės politikos formavimas Lietuvoje prasidėjo 1998 m. Lietuvos Respublikos Bendrasis planas ir įvairių šakinių plėtros strategijų projektai taip pat turi dalis arba komponentus, orientuotus į regioninę politiką.

Reikia pabrėžti, kad tuometinė Lietuvos regioninė politika buvo nepagrįsta teritorijos sąrangos ir visuomeninių teritorinių procesų analize, nenuosekli ir neefektyvi. Lietuvos regioninė sąranga mažai tyrinėta, o regioninės skirtybės – nepakankamai vertinamos valstybiniuose sprendimuose. Regionų politikos klausimais mažai informuojama Lietuvos visuomenė. Regionas, regionų problemos ilgą laiką buvo tapatinamos su administracine teritorine reforma arba su tautinių mažumų problemomis, nors tautinių mažumų klausimai gali būti (ir yra) tik viena iš atskirų problemų.

Lietuvoje regioninė politika buvo vykdoma dviem kryptimis: integruojant į Europos Sąjungos regioninę politiką ir vystant savarankišką regioninę politiką valstybės viduje. Iš pradžių prioritetas buvo skiriamas pirmajam tikslui. Tačiau vėliau, atsižvelgus į regioninės politikos formavimo pradžioje padarytas klaidas, vėl grįžtama prie ištakų – iš naujo formuojami politikos tikslai bei uždaviniai, atskiriamos nors ir glaudžiai susijusios, bet skirtingos ES regioninės/struktūrinės politikos ir Lietuvos regioninės politikos sąvokos.

Apibendrinant, galima išskirti tokius regioninės politikos formavimo sąlyginius etapus po nepriklausomybės paskelbimo:

1. Iki 1997 m. regioninės politikos supratimas apsiribojo teritorinių administracinių vienetų funkcijų, atsakomybės sričių nustatymu. Buvo manoma, kad regioninės politikos uždavinys – įvykdyti teritorinį administracinį suskirstymą. Nevisiškai aiškiai buvo suvokiamas ir ES regioninės politikos turinys.

2. 1997 m. paskelbtas Europos Komisijos dokumentas „Agenda 2000“, kuriame konstatuojama, kad Lietuvoje regioninė politika neegzistuoja ir nevykdoma. Lietuvai tokia nuomonė buvo netikėta, nes vyravo statiškas, pirmame punkte nurodytas regioninės politikos suvokimas.

3. Europos Komisijos kritikos pasekoje buvo pripažintas poreikis formuoti atskirą regioninę politiką, orientuotą į ekonominių ir socialinių išsivystymo skirtumų mažinimą. 1998 m. priimtas LRV nutarimas „Dėl Lietuvos regioninės politikos metmenų“, kuriame įvardintas regioninės politikos apibrėžimas: „Regioninė politika – tai valstybės įgyvendinama regionų atžvilgiu diferencijuota veikla, kuria siekiama subalansuoti visų šalies regionų socialinės-ekonominės plėtros sąlygas. Regioninė politika yra neatskiriama sudedamoji ūkio šakose bei socialinėje srityje vykdomos valstybės politikos dalis, ji yra koordinuojamojo pobūdžio“.

4. 2000 m. LR Seimas priėmė LR Regioninės plėtros įstatymą.

Palyginimui pateikiami prof. P. Kavaliausko išskirti 5 Lietuvos regioninės politikos formavimo mokslinio pagrindimo etapai (Kavaliauskas, 2000) (8 lentelė).

8 lentelė. Lietuvos regioninės politikos formavimo raida (pagal Kavaliauską, 2000)

Mokslinio pagrindimo etapai	Laikmetis	Skiriamieji bruožai
Ekonominio rajonavimo	6-ojo dešimtmečio antroji pusė – 7-ojo dešimtmečio pradžia	4-ių specializuotų ekonominių rajonų teorija
Vieningos apgyvendinimo sistemos	7-ojo dešimtmečio pradžia – 8-ojo dešimtmečio pirmoji pusė	10 aptarnavimo regionų
Grupinių apgyvendinimo sistemų	8-ojo dešimtmečio antroji pusė – 9-ojo dešimtmečio pabaiga	5–6 aglomeruotos urbanistinės sistemos
Administracinio teritorinio skirstymo	10-ojo dešimtmečio pirmoji pusė	10-ies regionų – apskričių suformavimas
Regioninės politikos	10-ojo dešimtmečio antroji pusė	Regioninės politikos formavimas ES kontekste; Numatoma apskričių reforma.

3.3. LIETUVOS REGIONINĖ POLITIKA INTEGRACIJOS Į EUROPOS REGIONINĘ POLITIKĄ KONTEKSTE

Diskusijoje, kuri vyko valstybėse kandidatėse į ES nares, regioninė politika ir dalyvavimas joje paprastai buvo pateikiamas kaip viena patraukliausių narystės ES pasekmių, kadangi tai yra siejama su didžiulėmis išmokomis iš ES biudžeto. Dėl tos pačios priežasties ES valstybėse narėse regioninės politikos klausimas būsimąjo išsiplėtimo kontekste buvo traktuojamas kaip vienas sudėtingiausių.

Nepaisant santykinai nedidelės Lietuvos valstybės teritorijos, jos viduje jau seniai išryškėjo įvairių visuomeninių procesų regionalumas, sąlygotas tiek gamtinių, tiek istorinių politinių aplinkybių. Reguluojama regioninės sąrangos kaita yra viena iš svarbiausių šalies harmoningos raidos prielaidų. Šiuo metu pastebimas didelis dėmesys visuomeninių procesų pokyčių regioninės raiškos pažinimui, nes būtent šis aspektas yra tiesiogiai ir gana glaudžiai susijęs su regioninės politikos formavimu ir įgyvendinimu, kuris yra tarp svarbiausių europinės integracijos reikalavimų.

Tenka pripažinti, kad iki šiol pagrindinis dėmesys buvo telkiamas Europos Sąjungos struktūrinei paramai, palyginti nedaug dėmesio buvo skirta pačios valstybės politikai regionų plėtros atžvilgiu. Pagrindiniai atlikti darbai:

1. Lietuvos regioninės politikos metmenyse suformuluota Vyriausybės pozicija regionų rėmimo atžvilgiu. Juose įvardinta, kad pastovi Vyriausybės parama gali būti skiriama regionams, kurių nedarbo lygis yra aukštesnis ir/arba gyvenimo sąlygos prastesnės nei šalies vidurkis.

2. Priimtas Regioninės plėtros įstatymas, kuriame apibrėžiami pagrindiniai nacionalinės regioninės plėtros politikos tikslai, nurodoma, kad turi būti rengiamas Nacionalinis regionų plėtros planas ir regionų plėtros planai.

1997–1999 m. vyravo nuomonė, kad Europos Sąjungos struktūriniai fondai bus skirti visų pirma regioninei politikai įgyvendinti. Tokią poziciją iš pradžių palaikė ir pati Europos Komisija. 2000 m. situacija iš esmės pasikeitė – Europos Komisijos atstovai daug kartų pabrėžė, kad Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšos visų pirma bus skirtos visos Lietuvos atsilikimui nuo ES valstybių mažinti. Tuo tarpu skirtumams tarp atskirų Lietuvos regionų išlyginti galima skirti ne daugiau, kaip 5–10 proc. visų Europos Sąjungos struktūrinės paramos lėšų. Būtent tokia pozicija buvo vadovaujama pirmuoju programavimo periodu (2004–2006 m.).

3.4. DABARTINĖ LIETUVOS REGIONINĖ POLITIKA

Už Lietuvos regioninės politikos planavimą, organizavimą ir įgyvendinimą atsakinga LR Vidaus reikalų ministerija. Formaliai apibrėžiant Nacionalinė regioninė politika – tai valstybės institucijų ir kitų subjektų tikslinė veikla, kuria daromas diferencijuotas poveikis valstybės regionų socialinei ir ekonominei plėtrai, siekiant mažinti regionų socialinius ir ekonominius skirtumus bei išsivystymo netolygumus pačiuose regionuose, skatinant tolygią ir tvarią plėtrą visoje valstybės teritorijoje. Šiuo metu regioninė politika Lietuvoje gali būti apibrėžta kaip korekcinė veikla, orientuota į skirtumų tarp regionų ir jų viduje mažinimą.

Turint ribotus resursus, regioninė politika Lietuvoje įgyvendinama laikantis dviejų esminių principų:

1. Subsidiarumo – sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriame jie veiksmingiausi. Planuojant investicijas regionų plėtrai turi dalyvauti regioninės institucijos. Tuo būdu vietos ir regioniniai partneriai aktyviai įsitrauktų į investicijų planavimo ir įgyvendinimo procesą bei padėtų jas nukreipti taip, kad jos geriausiai atitiktų vietos poreikius

ir galimybes. Siūlomų finansuoti projektų sąrašus sudaro regionų plėtros tarybos. Projektus vykdo savivaldybės.

2. Koncentravimo – sutelkiant resursus mažesniame kiekyje tikslinių teritorijų jų efektas yra didesnis.

Laikantis koncentravimo principo Lietuvoje išskirtos:

- Dviejų tipų tikslinės teritorijos – 7 plėtotini regioniniai centrai ir 14 probleminių teritorijų (priemonės finansuoja LR Vidaus reikalų ministerija ir sektorinės ministerijos, vykdo savivaldybės).
- Tikslinis sektorius – kaimo plėtra (paramą administruoja LR Vidaus reikalų ministerija, vykdo savivaldybės).

Lietuvos regioninės politikos ilgalaikis tikslas – užtikrinti aukštą gyvenimo kokybę visos šalies teritorijos gyventojams.

Lietuvos regioninės politikos prioritetinga kryptis – tolygi Lietuvos teritorinė ekonominė plėtra.

Lietuvos regioninės politikos iki 2013 m. **strateginis tikslas** – pagerinti teritorinę socialinę sanglaudą, t. y. pasiekti, kad nė vienoje Lietuvos apskrityje:

- vidutinis gyvenimo standartas, išmatuotas pagal vidutines metines gyventojų darbo pajamas, nebūtų žemesnis nei 75 proc. šalies vidurkio;
- nedarbo lygis nebūtų daugiau kaip 35 proc. didesnis už vidutinį šalies nedarbo lygį.

Vargu ar šie standartai gali būti naudojami regioninei politikai pagrįsti ir planuoti, nes pajamų vidurkiai apskrityse labai netiksliai reprezentuoja gyvenimo kokybės skirtumus apskrityse ir ypač savivaldybėse. Nedarbo skirtumai apskrityse taip pat labai greitai kintantis rodiklis, be to, jo skirtumai šiuo metu nesiekia 35 proc. Autoriaus pastaba.

Tikslinės Lietuvos regioninės politikos teritorijos:

1. Probleminės teritorijos

Probleminių teritorijų plėtros 2011–2013 m. programos patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. gegužės 18 d. nutarimu Nr. 588 (Žin., 2011, Nr. 64-3031).

Daug dėmesio šiose programose skiriama gyvenamosios aplinkos gerinimui: tvarkomi keliai, remontuojamos gatvės, klojami šaligatviai, tvarkomos aikštės, parkai, valomi vandens telkiniai, renovuojami gyvenamieji namai (kartu kompleksiskai tvarkant ir aplinką), rekonstruojamos mokyklos, ligoninės, bibliotekos, kultūros centrai, kaimo vietovėse bus tvarkomos apleistos teritorijos ir pan. Taip pat numatytos užimtumo skatinimo priemonės, probleminių teritorijų savivaldybių darbuotojų ir tarnautojų kvalifikacijos tobulinimas bei administravimo sistemų optimizavimas.

Planuojama, kad, įgyvendinus šias programas, du svarbiausi probleminių teritorijų socialinę būklę apibūdinantys rodikliai – registruotas nedarbas ir socialinės pašalpos gavėjų bei gyventojų santykis – nebus daugiau kaip 30 proc. didesni už šalies vidurkį. Probleminės teritorijos iš esmės išskirtos pagal nedarbo lygį, kuris autoriaus nuomone nėra tinkamas ir pakankamas rodiklis ekonominio išsivystymo ir gerovės vertinimui.

Šiuo metu tai šios savivaldybės:

- Akmenės r. sav.
- Druskininkų sav.
- Ignalinos r. sav.
- Jonavos r. sav.
- Joniškio r. sav.
- Jurbarko r. sav.
- Kelmės r. sav.
- Lazdijų r. sav.
- Mažeikių r. sav.
- Pasvalio r. sav.
- Rokiškio r. sav.
- Skuodo r. sav.
- Šalčininkų r. sav.
- Švenčionių r. sav.

2. Regioniniai centrai

Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategijoje identifikuoti regioniniai centrai (Alytus, Marijampolė, Tauragė, Telšiai, Utena, Mažeikiai ir Visaginas) – žemo gyvenimo lygio teritorijų apsupty vidutinio dydžio miestai, kurie turėdami ekonominį potencialą ir infrastruktūrą gali atlikti regioninių augimo centrų funkcijas ir jų plėtra gali užtikrinti didesnę teritorinę socialinę sanglaudą regione, o kartu ir Lietuvoje. Autoriaus nuomone labai nelengva būtų įrodyti, kad šie centrai gali atlikti regioninių augimo centrų funkcijas, kadangi iki šių dienų visi jie pasižymėjo sparčia gyventojų skaičiaus mažėjimo tendencija, o ir išskirtinio augimo požymių juose nėra.

3. IAE regionas (Ignalinos, Zarasų rajonų ir Visagino savivaldybės) yra trečia tikslinė teritorija, išskirta daugiausia dėl specifinių problemų susijusių su pagrindinio ekonomikos branduolio, Ignalinos atominės elektrinės, uždarymu ir dėl to kylančiomis problemomis.

Parengta pagal Vidaus reikalų ministerijos duomenis.

(<http://www.vrm.lt/nrp/index.php?id=192>)

3.5. ES REGIONINĖ POLITIKA LIETUVOJE 2004–2006 M.

Nuo 1991 m. Lietuva ES finansinę paramą gavo pagal tris programas: PHARE (pasirengimas narystei ES), ISPA (parama transportui ir aplinkai) ir SAPARD (parama žemės ūkiui).

Nuo 2004 m. gegužės 1 d., tapus pilnateise ES nare, mūsų šaliai atsirado galimybė pasinaudoti Europos Sąjungos struktūrine parama, kuri gaunama pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą (toliau – BPD) ir 2004–2006 Sanglaudos fondo strategiją. Visa šio laikotarpio parama BPD ir Sanglaudos fondo projektams įgyvendinti sudaro 5,9 mlrd. Lt, iš kurių BPD projektams įgyvendinti – 3 mlrd. 90 mln. Lt, Sanglaudos fondo – 2 mlrd. 852 mln. Lt lėšos (plačiau: www.esparama.lt)

Pagrindiniai ES paramos šaltiniai iki 2009 m.:

1. Struktūrinių fondų parama per Bendrąjį planavimo dokumentą (BPD) 2004–2006 m. (0,93 mlrd. eurų).

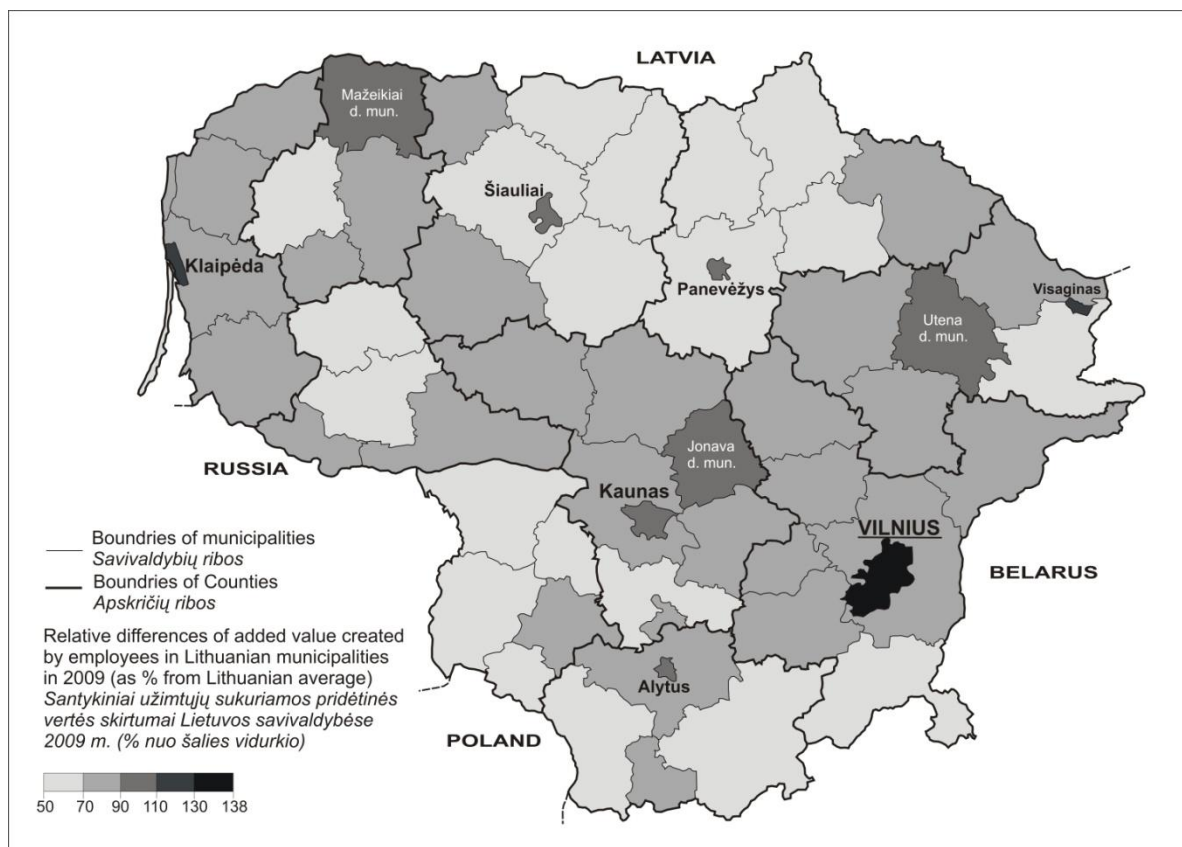
2. Sanglaudos fondas 2004–2006 m. (0,83 mlrd. eurų).

3. Parama iš Europos Žemės ūkio plėtros ir garantijų fondo (Garantijų sekcijos):

– Kaimo plėtros planas 2004–2006 m. (0,49 mlrd. eurų).

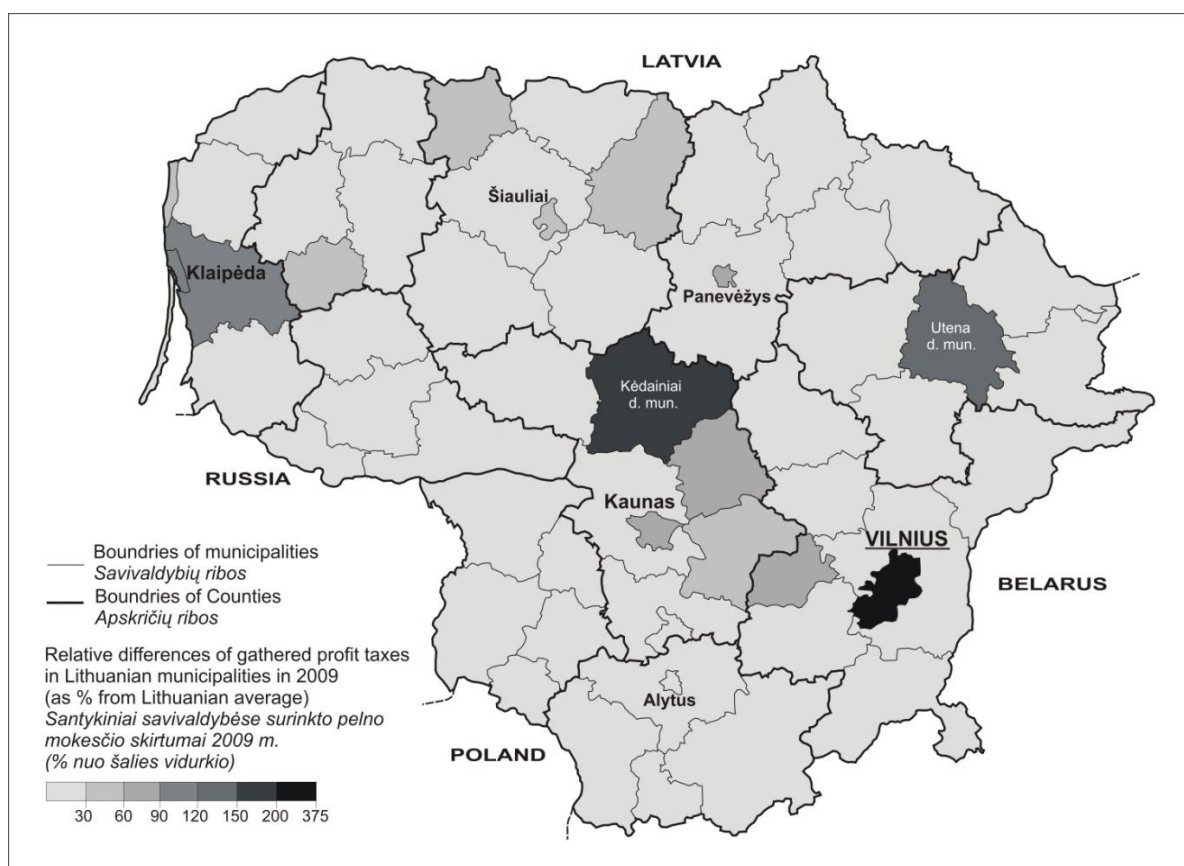
– Tiesioginės išmokos žemdirbiams (0,37 mlrd. eurų).

Nors Lietuvos teritorija yra palyginti nedidelė, tačiau ekonominiai jos išsivystymo skirtumai yra akivaizdūs nuo pat pirmųjų rinkos reformų pradžios. Egzistuojanti statistinė informacija neleidžia objektyviai jų įvertinti, nes pagrindiniai ekonominiai rodikliai pateikiami tik apskričių lygmenyje. Deja, Lietuvos apskritys nėra tinkamas teritorinis vienetas ekonominiams reiškiniams vertinti, nes jos nefunkcionuoja kaip vieningos ekonominės teritorinės sistemos ir skirtumai jų viduje tarp atskirų savivaldybių dažnai žymiai didesni nei tarp apskričių. Esminių BVP dalių (darbo užmokesčio ir pelno) skirtumai Lietuvoje siekia kelis ar net keliolika kartų (7 ir 8 pav. iliustruoja 2009 m. situaciją), todėl ES parama gali turėti didelę įtaką plėtros tendencijoms šalyje.



7 pav. Užimtųjų sukuriamosios pridėtinės vertės 1 gyv. santykiniai skirtumai Lietuvos savivaldybėse, 2009 m. (pagal Lietuvos statistikos departamento duomenis)

<http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1024>

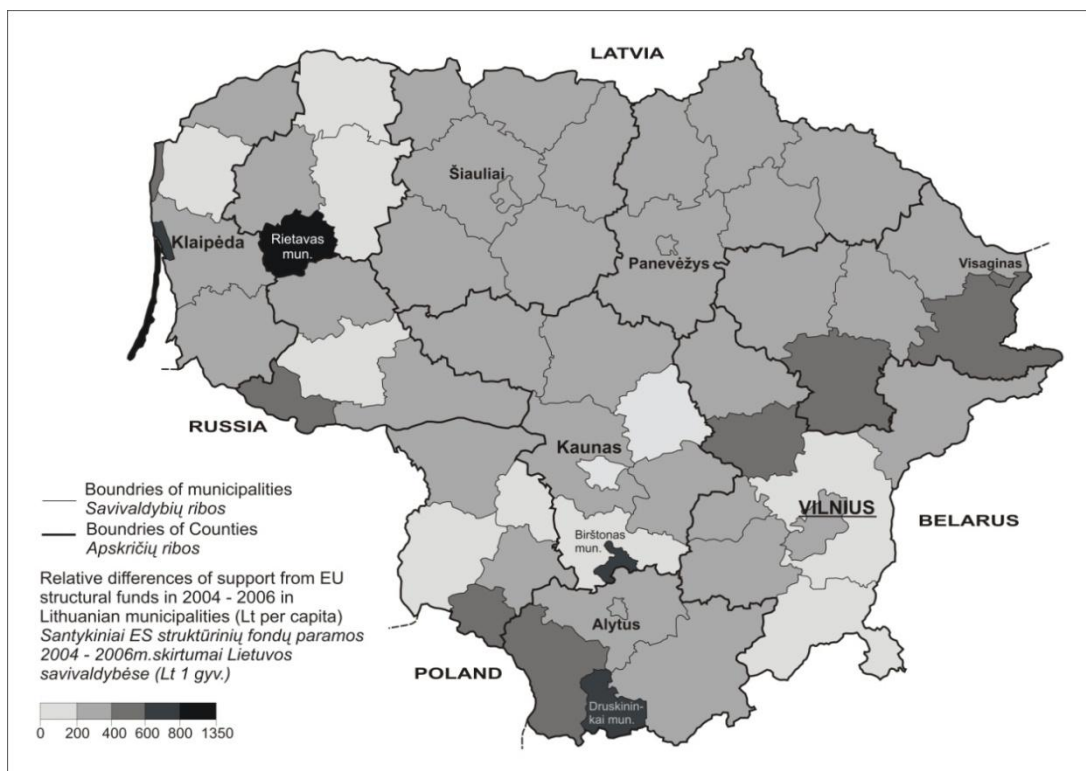


8 pav. Surenkamo pelno mokesčio 1 gyv. santykiniai skirtumai Lietuvos savivaldybėse, 2009 m. (pagal Valstybinės mokesčių inspekcijos duomenis. <http://www.vmi.lt>)

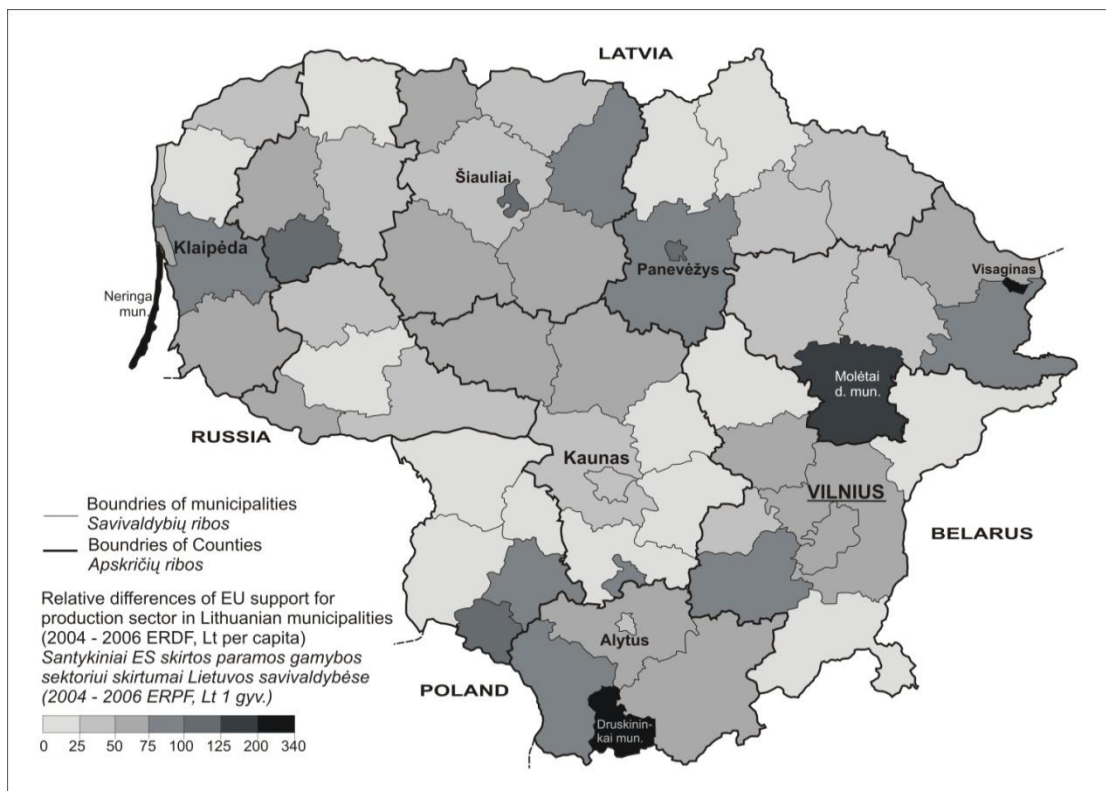
Svarbiausi paramos šaltiniai iš kurių iki 2009 m. faktiškai buvo teikiama parama yra Bendrasis programavimo dokumentas, Sanglaudos fondas, bei parama žemės ūkio gamybai per tiesiogines išmokas. Formali lėšų pasiskirstymo statistika iliustruoja, kad parama gauta pagal Bendrąjį planavimo dokumentą pasiskirstė gana tolygiai. Labiausiai išvystytos savivaldybės, ypač didieji miestai, negavo daugiau paramos nei kitos. Daugiausia paramos sulaukia kurortų savivaldybės, todėl nenuostabu, kad savivaldybės siekia šio statuso. Parama žemės ūkiui daugiausia remia intensyvaus žemės ūkio kraštus ir veikia šalies teritorijos išsivystymą dvejopai. Ji mažina skirtumus tarp kaimo ir miesto, tačiau didina tarp intensyvaus ir mažai intensyvaus žemės ūkio teritorijų. Struktūrinė parama iš Sanglaudos fondo pasiskirsto netolygiai ir jos paramos analizė atskleidžia, kad tikrieji paramos gavėjai arba savivaldybės, kurių augimui ji daro įtaką, dažnai nesutampa su formaliaisiais naudos gavėjais. Norint įvertinti realią tokios paramos įtaką šalies raidai, reikalinga detalesnė atskirų projektų analizė. Geriausiai ES paramos įtaką atskirų regionų raidai galėtų įvertinti tie, kurių gerovei ji skirta, t. y. Lietuvos gyventojai. Formali statistikos analizė neleidžia nei patvirtinti, nei

paneigti pasitaikančių teiginių apie netolygią paramos plėtrą bei didžiųjų miestų, ypač Vilniaus, išskirtinai didelę dalį. Taip pat akivaizdu, kad ES paramos paskirstymo principų pakeitimas, suskaidant šalį į kelis NUTS 2 regionus, situacijos iš esmės nepakeis ir negarantuos, kad paramą gaus tie, kam labiausiai jos reikia.

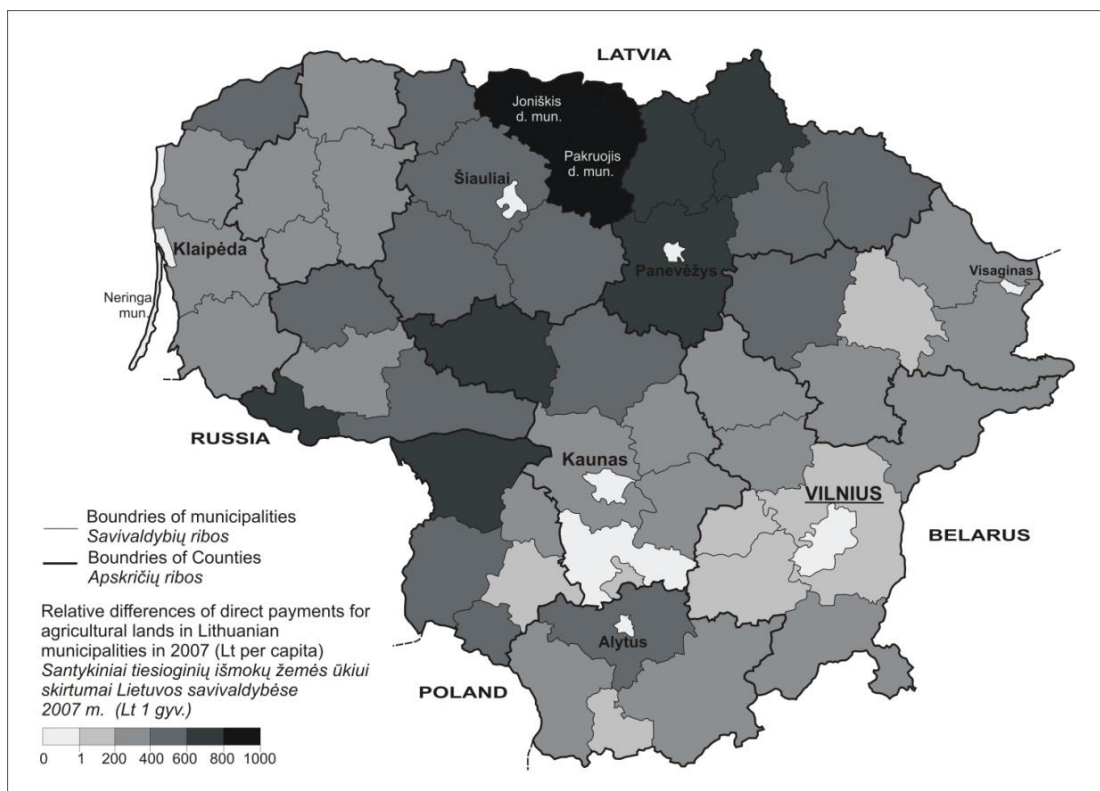
2004–2006 m. Struktūrinės paramos pasiskirstymas



9 pav. Paramos gautos pagal 2004–2006 m. BPD pasiskirstymas Lietuvos savivaldybėse (Burneika, 2012)



10 pav. Paramos gamybos sektoriui iš ERPF pasiskirstymas 2004–2006 m. (Burneika, 2012)

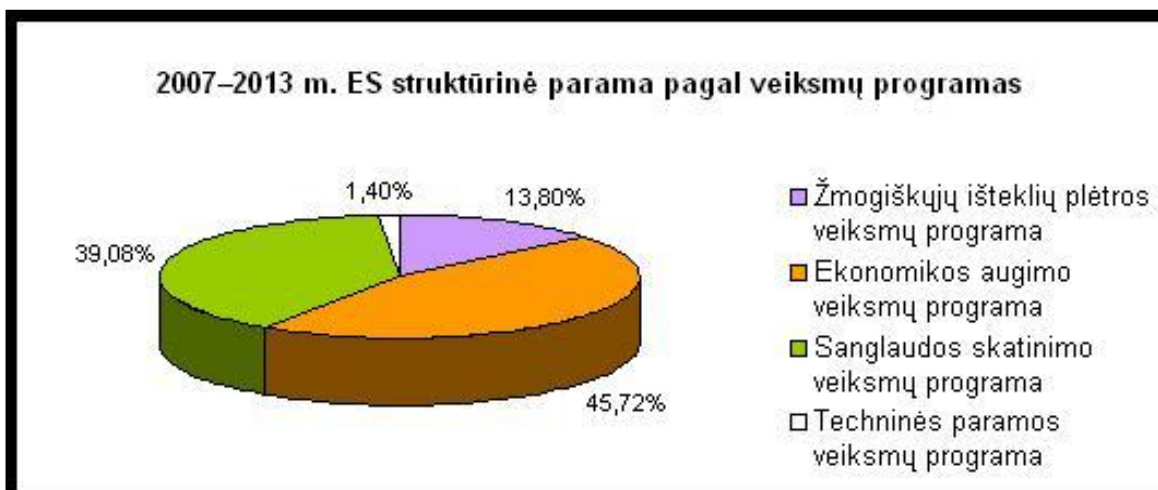


11 pav. Tiesioginės paramos žemės ūkiui pasiskirstymas Lietuvos savivaldybėse 2007 m. (pagal Nacionalinės mokėjimų agentūros duomenis, <http://www.nma.lt>)

3.6. LIETUVOS 2007–2013 M. ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO STRATEGIJA IR VEIKSMŲ PROGRAMOS

ES struktūrinių fondų parama Lietuvai 2007–2013 m. yra teikiama pagal Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir atskiras veiksmų programas, skirtas strategijai įgyvendinti (<http://www.esparama.lt/strategija-ir-veiksmu-programos>).

Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje (patvirtinta Europos Komisijos 2007 m. balandžio 26 d.) nustatytas pagrindinis ES struktūrinės paramos panaudojimo tikslas – sparčiai gerinti sąlygas investuoti, dirbti ir gyventi Lietuvoje, kad ūkio augimo teikiama nauda pasiektų visus Lietuvos gyventojus. Veiksmų programos padės įgyvendinti strategijoje iškeltus tikslus ir uždavinius.



12 pav. ES struktūrinės paramos paskirstymas veiksmų programoms 2007–2013 m. (<http://www.esparama.lt/strategija-ir-veiksmu-programos>)

Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa (aktuali redakcija nuo 2012 m. lapkričio 21 d.) skirta visų darbingo amžiaus Lietuvos gyventojų mobilizavimui, nes investicijos į Lietuvos žmonių žinias, gebėjimus, aktyvumą, verslumą patikimai garantuoja ilgalaikį ūkio augimą. Šiai veiksmų programai skirta 13,8 proc. ES struktūrinės paramos lėšų.

Ekonomikos augimo veiksmų programai (aktuali redakcija nuo 2011 m. liepos 8 d.) numatoma skirti didžiausią paramos lėšų dalį – 45,72 proc. Labai svarbu, kad net 10 proc. lėšų numatoma skirti ūkio konkurencingumui ir ekonomikos augimui skirtiems moksliniams tyrimams bei technologinei plėtrai.

Sanglaudos skatinimo veiksmų programa (aktuali redakcija nuo 2011 m. liepos 8 d.) turi įgyvendinti viziją apie darnesnę visuomenę. Taigi, gyvenimo aplinkos ir kokybės gerinimui, mažinant atskirų regionų skirtumus skiriama 39,08 proc. visos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos.

Techninės paramos veiksmų programa (aktuali redakcija nuo 2012 m. lapkričio 21 d.) – specialioji, papildoma veiksmų programa, skirta administruoti teminėms veiksmų programoms. Šiai veiksmų programai skirta 1,4 proc. ES struktūrinės paramos lėšų.

9 lentelė. 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos paskirstymas tarp investicinių sričių

Veiksmų programa/prioritetas	%	Mln. Lt	ES fondas
Iš viso pagal strategiją:	100	23 394,42	ESF/ERPF/SF
1. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa	13,8	3 228,43	ESF
1.1. Kokybiškas užimtumas ir socialinė aprėptis	5,5	1 286,69	ESF
1.2. Mokymasis visą gyvenimą	3,76	879,24	ESF
1.3. Tyrėjų gebėjimų stiprinimas	1,74	407,45	ESF
1.4. Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas	2,5	584,86	ESF
1.5. Techninė parama	0,3	70,18	ESF
2. Ekonomikos augimo veiksmų programa	45,72	10 699,72	ERPF/SF
2.1. Ūkio konkurencingumui ir ekonomikos augimui skirti moksliniai tyrimai ir technologinė plėtra	10	2 339,44	ERDF
2.2. Verslo produktyvumo didinimas ir aplinkos verslui gerinimas	6,82	1 595,77	ERDF
2.3. Informacinė visuomenė visiems	3,54	828,97	ERDF
2.4. Esminė ekonominė infrastruktūra	8,66	2 025,96	ERDF
2.5. Transeuropinių transporto tinklų plėtra	16,05	3 754,8	SF
2.6. Techninė parama	0,65	154,77	SF
3. Sanglaudos skatinimo veiksmų programa	39,08	9 141,46	ERPF/SF
3.1. Vietinė plėtra ir urbanistinė plėtra, kultūros paveldo ir gamtos išsaugojimas bei pritaikymas turizmo plėtrai	11,14	2 607,30	ERDF
3.2. Viešųjų paslaugų (sveikatos, švietimo, socialinių) kokybė ir prieinamumas	10,63	2 486,92	ERDF

3.3. Aplinka ir darnus vystymasis	16,65	3 895,17	SF
3.4. Techninė parama	0,65	152,06	SF
4. Techninės paramos veiksmų programa	1,4	322,11	ESF

3.7 ES REGIONINĖ POLITIKA LIETUVOJE 2014 –2020 M.

Kaip ir kiekviename naujame programavimo periode, taip ir 2014–2020 metais, ES regioninė politika yra reformuojama. Kol kas galutiniai šios reformos rezultatai nežinomi, bet esminių ES regioninės politikos tikslų ir instrumentų pokyčių nenumatoma. „Daugiau Europos už tuos pačius pinigus!“ – tai naujojo laikotarpio moto, kuriuo vadovaujasi ES valstybės narės, atsižvelgdamos į finansinius sunkumus. ES valstybės narės yra pasirengusios nedidinant finansinių išteklių kuo efektyviau kurti pridėtinę vertę ES viduje, ES sanglaudos politikai skirtomis ES biudžeto lėšomis. Todėl naujajame laikotarpyje pabrėžiama ES sanglaudos politikos sąsaja su strategijos „Europa 2020“ tikslais. Jas susiejant tikimasi kryptingai artėti prie pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo (<http://www.esparama.lt/2014-2020-laikotarpis>). Vienas bendras reglamentas reguliuos visų fondų (ERPF, ESF, SF, EŽŪFKP ir Europos jūrų ir žuvininkystės fondo) panaudojimą, siekiant geriau koordinuoti jų veiklą (http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm).

Diskutuoti dėl ES sanglaudos politikos ateities po 2013 m. buvo pradėta 2007 m. Per šį laikotarpį aptarta nemažai svarbių aspektų: tai – ES sanglaudos politikos apimtis ir tikslų pagrindumas, sąsaja su strategija „Europa 2020“, galimybės susidoroti su naujais iššūkiais, teritorinės sanglaudos dimensijos įgyvendinimas, makroregioninių strategijų vaidmuo ES sanglaudos politikoje ir ES sanglaudos politikos įgyvendinimo supaprastinimo galimybės. Šių diskusijų rezultatas – modernaus ES sanglaudos politikos biudžeto principų suformavimas. Jis remiasi orientacija į rezultatus, ES struktūrinės paramos panaudojimo supaprastinimu bei modernių finansinių instrumentų taikymu, panaudojant ES struktūrinę paramą (<http://www.esparama.lt/2014-2020-laikotarpis>).

2014–2020 m. ES struktūrinės paramos Lietuvai finansinė programa

Europos Sąjungos šalys, tame tarpe ir Lietuva, po ilgų derybų, 2013 m. vasario 8 d. pasiekė susitarimą dėl 2014–2020 m. ES finansinės programos. Lietuva 2014–2020 m. laikotarpyje turėtų gauti daugiausiai ES struktūrinės paramos lėšų iš trijų Baltijos valstybių.

Sanglaudos politikai perspektyvoje bus skirta maždaug 25 mlrd. litų, tame tarpe Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslui apie 388 mln. litų. Taip pat apie 1,5 mlrd. litų bus skiriama Ignalinos atominės elektrinės uždarymui, apie 17,2 mlrd. litų kaimo plėtrai. Iš viso Lietuvai bus skirta apie 44 mlrd. litų, tai yra apie 4 mlrd. litų daugiau nei planuota. Skaičiuojama, kad ES parama sudarys maždaug 3,67 proc. Lietuvos BVP (<http://www.esparama.lt/2014-2020-laikotarpis>).

Sanglaudos politikos finansavimo šaltiniai apima ir žmogiškąjį kapitalą, ir infrastruktūrą, ir viešąjį valdymą. Konkrečios ES sanglaudos politikos lėšų skirstymo taisyklės nustatytos 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo reglamentų projektuose. Dėl reglamentų projektų šiuo metu vyksta derybos Europos Tarybos darbo grupėje. Pagal minėtus reglamentų projektus išskirta 11 tematinų tikslų ir juos įgyvendinantys investavimo prioritetai (virš 50), šie tematiniai tikslai yra skirti strategijos ES 2020 tikslams pasiekti. Kiekviena šalis turi skirtingus plėtros poreikius, todėl gali pasirinkti skirtingus tematinius tikslus. Pažymėtina, kad mažiau išsivysčiusios valstybės narės turi didžiausius plėtros poreikius skirtingose srityse, todėl jų ES sanglaudos politikos įgyvendinimo prioritetai nacionaliniu lygiu yra plačiausi.

Konkrečios iš 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos finansuotinos sritys ir jų apimtis paaiškės tik patvirtinus minėtus 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo reglamentus. Šiuos reglamentus planuojama patvirtinti 2013 m. liepos mėnesio pabaigoje. Atsižvelgiant į reglamentų patvirtinimo planus, Lietuva preliminariai planuoja reikiamus 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos programavimo dokumentų projektus pateikti Europos Komisijai šių metų vasaros pabaigoje (<http://www.esparama.lt/2014-2020-laikotarpis>).

Nacionalinėje pažangos programoje numatyti 5 pagrindiniai prioritetai, kuriems numatomos skirti tokios ES ir kitos finansinės paramos proporcijos: „Visuomenės ugdymas, mokslas ir kultūra“ – 14,23 proc. nuo numatomos ES ir kitos finansinės paramos, „Veikli ir solidari visuomenė“ – 12,59 proc., „Ekonominiam augimui palanki aplinka“ – 57 proc., „Į aukštą pridėtinę vertę orientuota, integrali ekonomika“ – 11,44 proc., „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ – 4,74 proc.. Iš pagrindinių, anksčiau nurodytų prioritetų, numatoma skirti ne mažiau kaip 6 proc. „Kultūrai“, 20 proc. „Regioninei plėtrai“ ir

6 proc. „Sveikatai visiems“. Atkreiptinas dėmesys, kad siekiant didesnio investavimo ir finansavimo veiksmingumo numatoma naudoti inovatyvų finansavimo skyrimo būdą – finansų inžineriją, kai verslui parama būtų suteikiama ne subsidijų, o paskolų, garantijų ar palūkanų kompensavimo būdu, investuojant į verslą per rizikos kapitalo fondus. Pagrindinis tokio inovatyvaus finansavimo privalumas yra didesnė pridėtinė vertė, investicijų grąža, efektyvumas ir galimybė pakartotinai panaudoti lėšas. Šiuo metu finansų inžinerijos priemonėmis jau yra pasinaudoję beveik 7 tūkst. SVV subjektų (<http://www.esparama.lt/2014-2020-laikotarpis>).

LITERATŪRA

- Accession Partnership (Agenda 2000), (1998).
http://europa.eu.int/comm/dh1a/enlarge/access_partnership/lithuania_ap.htm.
- Allby, H.; Hallin, G.; Mariussen, A. (1999). When policy regimes meet: Structural funds in the Nordic countries 1994-1999, Nordregio R 1999:3.
- Asheim, B.; Isaksen, A. (1997). Regional clusters and competitiveness: the Norwegian case. *European Planning Studies* 5:1. P.:65-76.
- Bagočiūtė A. (2001). *Lietuvos regioninės sąrangos ir regioninės politikos suderinamumo prielaidos*. Vilnius: Vilniaus universitetas. /Magistro darbas/.
- Balchin, N., Sykora, L. (1999). *Regional Policy and Planning in Europe*. London: Routledge.
- Baubinas R. (2000). Regioniniai socialiniai - ekonominiai kontrastai Lietuvoje. *Geografijos metraštis* 33: 331 – 336.
- Burneika, D., Kriaučiūnas E. (2005). Recent regional changes of development of Lithuanian economy. *Geografijos metraštis XXXVIII(2)*. Vilnius, p 58 – 65. ISSN 0132-3156.
- Burneika, D. (2007). Economic aspects of Regional disparities in Lithuania. *Folia Geographica*. ISSN 1407-5229. Vol 13. p: 56 - 66. Riga.
- Brazas A. (1998). *Europos Sąjunga: struktūriniai fondai ir regioninė politika*. LR Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija. Vilnius: Pradai.
- Camagni, R. (1991). Local „milieu“, uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space. In Camagni, (ed) *Innovation networks: Spatial Perspectives*. P.:121-142. London Blackwell.
- Camagni R. (2008). Towards a Concept of Territorial Capital .R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi. *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe*, Springer, Berlin
- Carlino G. A. (2001). Knowledge Spillovers: Cities' Role in the New Economy. *Business Review No. 4*. P.:17-24.
- Cooke, P. (2001). Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy. *Industrial and corporate change* 10 (4). P.:945-974.
- Castels, M. (2006). *Tapatumo galia*. P.:22 – 25. Vilnius: Poligrafija ir informatika
- Clough, L.D. (Lead Author); Cleveland, C. (2008). "Region". In: *Encyclopedia of Earth*.
- Enright, M. (1993). The determinants of geographic concentration of industry. *Working paper 93 – 052*. Cambridge, MA: Harvard Business School.

Etzkowitz, H. (2008). *The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation in Action*. New York: Routledge.

Europos Komisijos reguliarioji ataskaita 2000. Dėl Lietuvos pažangos rengiantis narystei Europos Sąjungoje (2000). Vilnius.

Europos Komisija (2013). http://ec.europa.eu/regional_policy/

Europos Komisija (2013) www.ec.europa.eu/info/regionio

Finansų ministerija.(2013). <http://www.esparama.lt>

Frankel, J (1993). *Tarptautiniai santykiai permainingame pasaulyje*. Litterae universitatis Kaunas.

Lietuvos regioninės politikos raida ES ir Baltijos šalių kontekste, (2001). Mokslinio tyrimo ataskaita. Geografijos institutas. Vilnius

Gubavičius V. (1959). Tarybų Lietuvos miestų ugdymo klausimu. *Mokslas ir technika* 2: 26 – 28.

Jauhiainen J. S. (2000). *Regional development and regional policy: European Union and the Baltic Sea region*. Turku: UT Publications.

Kavaliauskas P. (1994). Regionų problema Lietuvoje. *Geografija*. 30: 66 – 70.

Kavaliauskas P., Devinduonis R. (1999). Regioninės politikos formavimas šalies bendrajame plane. *Regionų ekonomika ir plėtra (Tarptautinės konferencijos medžiaga)*. Kaunas. 51 – 53.

Kavaliauskas P. (2000). Regioninės politikos problema Lietuvoje. *Geografija*. 36(1): 39 – 48.

Keating, M. (1998). Is there a regional government in Europe? In Le Gales and C. Lequesne (eds) *Regions in Europe*. P.: 11-29. London: Routledge

Kirstukas J., Čaplikas J. (1999). Lietuvos regionų tipizavimo projekto metmenys. *Regionų ekonomika ir plėtra (Tarptautinės konferencijos medžiaga)*. Kaunas. 56 –61.

Liebowitz, S (2002). *Re-thinking the Network Economy*. Texas University

Lietuvos apskritys: ekonominė ir socialinė raida (2000). Vilnius: Statistikos departamentas.

Lietuvos Respublikos Regioninės plėtros įstatymas (2000). *Valstybės žinios* 66

Maniokas, K. (1997). *Europos Sąjunga ir Lietuva. Europos sutartis ir pasirengimas integracijai į bendrąją rinką*, Vilnius: Europos integracijos studijų centras.

Marčėnas, V., Rinkūnas, L. (1998). Regioninės politikos formavimas – svarbus veiksnys narystei Europos Sąjungoje, *Lietuvos ūkis* 1-2: 13-15.

- Morgan, K. (1997). The learning region: institutions, innovation and regional renewal. *Regional studies* 31. P.:491-503.
- Paasi, A. (1986). Institutionalization of regions. *Fennia* 164:1.
- Regioninės plėtros strategija* (2001). Vilnius: Vidaus reikalų ministerija.
- Regioninė ūkio transformacija Lietuvoje* (1999). Vilnius: Geografijos institutas.
- Relph, E. (1976). Place and placelessness. London: Pion.
- Rinkūnas, L. (1979). *Lietuvos TSR gyvenviečių sistemos vystymas*, Vilnius: LIMTI.
/Apžvalginė informacija/.
- Savi, P. (1996). *Il Veneto: milieu locali e dinamiche di rete*. Milano: FrankoAngeli.
- Seimo Europos reikalų Komiteto išvada – pranešimas apie Europos Sąjungos regioninę politiką ir Lietuvos pasirengimą ją įgyvendinti (1999). *Valstybės žinios* 11:29-34.
- Smouts, M. (1998). The region as the new imagined community. In *Regions in Europe*. P.: 30-38. London: Routledge
- Social and economic cohesion, Agenda 2000 (Volume I, Part One: Policies of the Union), <http://europa.eu.int/comm/dg1a/agenda2000/en/strong/12.htm>.
- Storper, M. (1997). *The regional world: territorial development in a global economy*. New York: Guilford Press.
- Stulginskis, S. (1959). LTSR pramonės išdėstymas ir miestų ugdymas, *Mokslas ir technika* 1: 9-11.
- Šešelgis K. (1981). K voprosu metodologii prognozirovaniya sistem rasseleniya Litovskoi SSR. *Problemi razvitija sistemy rasseleniya I rajonnoi planirovki v respublike*. Vilnius.
- Tuan, Y. (1977). *Space and Place*. University of Minnesota press.
- Vaitekūnas S. (1989). *Gyvenviečių geografija*, Vilnius.
- Zagorskis, J. (1990). Lietuvos socialinis – ekonominis rajonavimas, *Lietuvos TSRS aukštųjų mokyklų mokslo darbai. Geografija* 26: 83-91.
- Weihe-Lindeborg, L. (2000). Europe of regions – growing reality. In *Structural Change of Europe. Innovative cities and regions*. P.: 6-15. Hagbarth publications.
- <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1024>
- http://ec.europa.eu/regional_policy