

Regionalizacija ir regioninė šalies plėtra

Algirdas Orenius

*Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20 LT-08303 Vilnius*

Po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvai teko gana sunki užduotis – per keliolika metų pasivyti demokratiškai, ekonomiškai bei socialiai išsivysčiusias Vakarų pasaulio valstybes, kurios dabartinį lygį pasiekė per daugelį dešimtmečių. Todėl noras pasiekti greitų rezultatų lėmė įvairiausių problemų daugelyje politikos sričių atsiradimą.

Regioninės politikos kūrimas taip pat nebuvo išimtis, nors gana spartus regionų būklės gerėjimas rodo teigiamą postūmį šioje srityje, tačiau formuojant bei įgyvendinant regioninę politiką nebuvo išvengta problemų, kurios, laiku nesprenžiamos, gali sukelti pavojingų grėsmių.

Straipsnyje nagrinėjami veiksniai, turėję įtakos problemų atsiradimui regioninės politikos srityje, bei pabrėžiama regionalizacijos reikšmė regioninei plėtrai.

Pagrindinės sąvokos: regioninė plėtra, regionalizacija, administracinė regionalizacija, regioninė decentralizacija.

Keywords: regional development, regionalism, administrative regionalism, regional decentralization.

Įvadas

Apie Lietuvos regioninę politiką, jos įgyvendinimo priemones, užsienio šalių patirtį šioje srityje rašyta gana daug. Žymiausių ir bene vertingiausių darbų yra parašęs Lietuvos regioninių tyrimų instituto kolektyvas, o jo atstovės doc. dr. Ritos Bagdzevičienės darbai išsiskiria savo gausa ir kokybe. Iš užsienio darbų paminėtini Vengrijoje įsikūrusio Atviros visuomenės instituto leidiniai, išsiskiriantys iš kitų įvairių Vidurio ir Rytų Europos bei Europos Sąjungos valstybių pažangos, patirties regioninės plėtros politikos srityje išsamia analize. Nors mokslininkai gana aktyviai domisi regioninės plėtros tema, dauguma jų [1, 12, 14] darbų skirti ekonominiams šios politikos aspektams, o valdymo organizavimo, demokratinės raidos bei kiti neekonominiai klausimai lieka tarsi nuošalėje.

Straipsnyje nagrinėjami svarbiausi regioninei politikai turintys įtakos veiksniai, būdingiausios šios politikos problemos ir, atsižvelgiant į Lietuvos regionų plėtros specialistų nuomonę, aptariami galimi šių problemų sprendimo būdai.

1. Veiksniai, turintys teigiamą įtaką regioninei plėtrai

Turbūt neverta diskutuoti, kad regioninė po-

litika – viena iš pagrindinių šiuolaikinės demokratijos sudedamųjų dalių, todėl nuo to, kaip valstybė suvokia demokratiją, kokias demokratines vertybes pripažįsta, priklauso regioninės politikos formavimo bei įgyvendinimo sėkmė ir atvirkščiai. Todėl būtina panagrinėti didelę įtaką valstybės demokratiškumo raidai darančius veiksnius, nuo kurių priklauso regioninės politikos įgyvendinimo efektyvumas. Prie šių veiksnių galima priskirti: regionalizaciją, organizacinę regioninės politikos formavimą bei įgyvendinimą, regioninės politikos instrumentus ir kt.

Regionalizacija – vienas svarbiausių regioninės politikos sėkmės veiksnių. Be jos regioninė politika apskritai negali egzistuoti, nes regionalizacija – tai regioninės politikos formavimo pradžia, aplinkos regioninei politikai formuoti sukūrimas.

Plačiąja prasme regionalizacija reiškia regionų formavimą. Tai sudėtingas procesas, kurio metu išskiriami tam tikri teritoriniai vienetai ir sukuriami jų valdymo sistema. Pasak G. Marcou, regionalizacija – tai procesas, kurio metu vykdoma tam tikro lygmens teritorijų plėtra per ekonomines struktūras, įvertinant regionų identišumą bei jų turimą potencialą [11]. Kitaip sakant, regionalizacija – tai palankios aplinkos sukūrimas politikai, nukreiptai į regionų plėtrą. Aplinkos palankumo bet kuriai politikai įgyven-

dinti kriterijai yra: teisinio pagrindo tai politikai vykdyti išbaigtumas, išteklių (įvairiausių) išsigijimo ir naudojimo numatymas, išteklių ir siekiamų rezultatų atitikimo lygis bei kiti. Tačiau šiuo atveju labiausiai dominantis yra vienas tos aplinkos elementas – institucijų, skirtų regionų plėtros politikai įgyvendinti, įsteigimas kaip regionalizacijos formų išskyrimo pagrindas.

G. Marcou, nagrinėdamas regionalizaciją Europos Sąjungos ir Vidurio bei Rytų Europos valstybėse, nurodo penkias šio proceso formas [10]:

- administracinė regionalizacija;
- regionalizacija per egzistuojančias vietinio valdymo struktūras;
- regioninė decentralizacija;
- politinė regionalizacija arba regioninė autonomija (institucinis regionalizmas);
- regionalizacija per federalinio valdymo struktūras.

Administracinė regionalizacija suprantama kaip procesas, kurio metu šalies valdžia kuria jai pavaldžias arba jos kontroliuojamas institucijas aukštesniuose administraciniuose vienetuose. Vienas iš jos uždavinių yra skatinti ekonominę regionų plėtrą bendradarbiaujant su vietine valdžia ir privačiomis organizacijomis.

Antroji regionalizacijos forma – regionalizacija per egzistuojančias vietinio valdymo struktūras – nuo pirmosios skiriasi tuo, kad regionalizacija vyksta decentralizuotų vietinės valdžios institucijų iniciatyva, naudojant decentralizacijos suteiktą teisę kooperuotis ir galimybę išplėsti savo kompetenciją, t. y. regioninės plėtros funkcijas įgyvendinti prisiima savivaldos lygmens institucijos, susivienydamos į asociacijas ir sudarydamos atitinkamus reikalingus mechanizmus. Tokie tyrinėtojai kaip C. Pamfilas [13] nepripažįsta šios regionalizacijos formos, nes, jos nuomone, šiuo atveju nesukuriami oficialūs teritoriniai administraciniai vienetai, o vietinės valdžios asociacijos teisiniu požiūriu neturi regioninio statuso.

Regioninė decentralizacija yra susieta su naujų teritorinių darinių – regionų – ir naujo valdymo lygmens kūrimu, kuris būtų tarp centrinių ir jau egzistuojančių teritorinių valdžios vienetų. Šiuo atveju regionai įgauna tokį pat teisinį statusą, kaip jau egzistuojantys teritorinio valdymo lygmenys, ir skiriasi nuo jų tik savo kompetencija, kuri labiau susijusi su ekonomika bei plėtra.

Politinė regionalizacija reiškia tam tikros politinės laisvės, įstatymų leidybos teisės suteikimą

regioninėms valdžios institucijoms. Tuo ji panaši į federalinę regionizaciją, kurios esmė – federalinių valstybės vienetų autonomijos stiprinimas vietinės politikos srityje. Tačiau tokioms valstybėms kaip Lietuva ši regionalizacijos forma nėra svarbi.

Praktikoje, kaip rodo tyrimai [10], nagrinėtos regionalizacijos formos grynų pavidalu pastebimos gana retai. Daugelyje Europos Sąjungos bei Vidurio ir Rytų Europos šalių regionalizacijos procesui būdingos kelios jo formos arba kartais net kelių formų deriniai.

Kai kuriais atvejais šios formos įgauna regionalizacijos etapų prasmę, nes valstybės regionalizacijos proceso eigoje dažnai išbando keletą formų, kol pasirenka pačią joms tinkamiausią, efektyviausią. Jau įvardytų tyrimų [10] rezultatai rodo, kad Vidurio ir Rytų Europos valstybių regionalizacijos formos skiriasi nuo Europos Sąjungos valstybių regionalizacijos formų. Pavyzdžiui, administracinės regionalizacijos forma būdinga 33 proc. ES valstybių, ją naudoja net 60 proc. Vidurio bei Rytų Europos valstybių, o politinės regionalizacijos forma pastarosioms valstybėms iš viso nebūdinga. Tokia padėtis galėjo susidaryti todėl, kad Vidurio ir Rytų Europos valstybės ilgą laiką buvo Sovietų Sąjungos sudėtyje arba veikiamos pastarosios ideologijos, kuriai būdinga ypatinga valdžios centralizacija, o tai lemia ilgesnį pereinamąjį etapą prie kitos demokratiškesnės regionalizacijos formos.

Regionalizacijos procese siekiama konkrečių tikslų, kurie gali būti [13]: politiniai, ekonominiai ir valdymo struktūrų racionalizavimas bei modernizavimas.

Vienas pagrindinių tikslų, nuo kurio įgyvendinimo lygio priklauso ir pirmųjų dviejų įgyvendinimas, yra administracinių struktūrų racionalizavimas bei modernizavimas. Praktikoje pastebėta, kad du valdžios lygmenys – centrinis ir vietinis – neduoda pageidaujamo efekto, nes kai kurios valdymo funkcijos nei vietiniu, nei centrinu lygmeniu negali būti efektyviai įgyvendintos, o glaudaus ryšio tarp savivaldos ir nacionalinės valdžios nebuvimas lemia valdymo nelankstumą ir stabdo demokratizacijos tempą bei ekonomikos raidos efektyvumą. Dėl šių priežasčių daugelis valstybių imasi valdymo sistemos reformavimo ir taip kuria tinkamas prielaidas regioninei politikai įgyvendinti.

Todėl galima teigti, kad regionalizacijos procesas gali vykti kartu su valstybės administracinėmis reformomis. C. Pamfilo nuomone, tokia padėtis susidaro vykdant administracinę regionalizaciją, kurią inicijuoja centrinė valdžia [13].

Tačiau įgyvendinant kitas regionalizacijos formas, pavyzdžiui, decentralizacijos, be kitų tikslų galima siekti ir šalies valdymo sistemos tobulinimo.

Organizacinis regioninės politikos formavimas ir įgyvendinimas. Nuo to, kaip formuojama ir įgyvendinama šalies regioninė politika, kokią regionalizacijos formą ji pasirenka, priklauso jos efektyvumas, nes pasirinkta institucinė struktūra stipriai veikia ryšius tarp skirtingų valdymo lygmenų.

Atsižvelgiant į regionalizacijos formas gali būti du pagrindiniai regioninės politikos formavimo ir jos įgyvendinimo organizavimo tipai: „regionų valdymas“ ir „regioninis valdymas“.

Pirmasis tipas apibūdina regioninio valstybės valdymo organizavimą, kuris prasideda nuo centrinės valdžios ir daugeliu atvejų lemia centralizuotą regioninės politikos formavimo būdą. Regionų valdymo atveju viskas prasideda nuo centrinės valdžios, t. y. svarbiausi sprendimai priimami „viršuje“ ir siunčiami vykdyti į „apačią“. Toks valdymo organizavimas būdingas daugeliui centralizuotų valstybių, pasirinkusių administracinės regionalizacijos formą. Šiuo atveju (šis regionų valdymo tipas dar vadinamas „tradiciniu“) nebesugebama patenkinti skirtingų interesų grupių poreikių, kuriems vis labiau diferencijuojantis atsiranda didelių regioninės plėtros kliūčių.

Antrasis tipas – „regioninis valdymas“ („iš apačios į viršų“) – gali būti apibūdinamas kaip pirmojo alternatyva. Šiuo atveju valdymo iniciatyvą rodo piliečiai arba vietinio lygmens (savivaldos) institucijos, mažiausiai nutolusios nuo piliečių, o sprendimai priimami ten, kur atsiranda jiems poreikis. Šis valdymo tipas atitinka tik vieną regionalizacijos formą – regionalizaciją per egzistuojančias vietinio valdymo struktūras. Turint galvoje, kad valdymo esmę sudaro sprendimų priėmimo vieta (lygmuo), o ne jų perdavimo kryptis, galima teigti, kad toks valdymo tipas atitinka ir kitas regionalizacijos formas – regioninės decentralizacijos, politinės regionalizacijos bei regionalizacijos per federalinio valdymo struktūras. Tai reiškia, kad toks valdymo tipas suteikia galimybę pasirinkti tą ar kitą regionalizacijos formą nekeičiant valdymo tipo, varijuoti jomis.

Kalbant apie regioninį valdymą būtina prisiminti, kad decentralizacija, valdymo „iš apačios į viršų“ tipas, sunkiai suderinamas su valdžios hierarchija, grindžiama kontrole, nes decentralizacija – tai vadybos metodų taikymas viešojo sektoriaus valdyme, kurį lemia nepasitikėjimas valdymu „iš viršaus į apačią“ [3], t. y. nepasitikėjimas hierarchija ir kontrole. Tai reiškia, kad centrinė valdžia, nenorėdama prarasti valdžios

arba vengdama jos apribojimų regionų valdymo srityje, stengsis įvairiais būdais mažinti „apačios“ valdžios įtaką.

Tačiau kad ir kokios būtų centrinės valdžios pastangos kuo ilgiau išlaikyti valdžią regionų atžvilgiu, daugelio organizacijų teoretikų „pranašystės“ apie hierarchijos žlugimą pildosi, ir pastaruoju metu einama prie labiau bendradarbiavimo, valdžios dalijimusi ir dalyvavimu grindžiamų valdymo sistemų [3]. Tai vyksta todėl, kad centralizuotas, tradicinis viešojo sektoriaus modelis nebesugeba patenkinti nei visuomenės keliamų reikalavimų valstybei, nei pačios valstybės plėtros poreikių, todėl ir decentralizuotas regioninis valdymas, regioninė autonomija pažangesnė, negu valstybinis regionų valdymas.

Regioninės politikos instrumentai. Regioninės politikos sėkmė neabejotinai priklauso nuo jos turinio – priemonių ir instrumentų, kuriais siekiama įgyvendinti užsibrėžtus tikslus. Regioninės plėtros proceso veiksmingumui, be daugelio kitų veiksnių, ypač didelę reikšmę turi tai, kaip valstybė suvokia plėtrą, kokią plėtros kelią ji pasirenka.

Daugelis mokslininkų, nagrinėdami regioninės plėtros problemas, ypatingą dėmesį skiria ekonominėms problemoms [1, 12, 14]. Tačiau kai kurie mokslininkai teigia, kad „... plėtrą būtina nagrinėti kaip daugialypį procesą, kuris veda prie radikalių permainų socialinėse, institucinėse, administracinėse struktūrose, žmonių elgsenoje, taip pat prie spartėjančio ekonomikos augimo bei skirtumų panaikinimo“ [14]. Taigi vienas iš pagrindinių regioninės plėtros principų yra socialinės plėtros orientacija.

Socialiniam plėtros aspektui – išsilavinimas, sveikatos apsauga, demografinė aplinka – turi būti skiriamas ypatingas dėmesys, nes jis tiesiogiai veikia gyvenimo kokybę ir kartu skatina ekonomikos bei kitų valstybės veiklos sričių efektyvumą, lemia nuolatinio valdymo metodų tobulinimą.

Taigi regionų plėtros efektyvumas priklauso nuo visapusiško suvokimo, kaip derinti visus veiksnius – ekonominius, socialinius ir pan.

Veiklos planavimas, turintis įtakos veiklos efektyvumui, – vienas svarbiausių bet kurios politikos srities sėkmės veiksnių. Be svarbiausių tradicinių strateginio planavimo principų, regioninės plėtros planavime reikėtų taikyti dar vieną svarbų principą, trumpai vadinamą dalyvavimu. Regioninės politikos prigimtis savaime reikalauja įgyvendinti dalyvavimo principą. Jo esmė – į sprendimų priėmimo procesą įtraukti visus, kurie tiesiogiai susiję su šių sprendimų įgyvendini-

mu. Pagrindiniai šio principo įgyvendinimo pranašumai: planavimo proceso lankstumas, reagavimas ir prisitaikymas prie aplinkos, poreikių, planų realumas ir palankios galimybės greitai ir efektyviai juos įgyvendinti.

Toks suinteresuotųjų bei vykdytojų dalyvavimas plėtros planavime gali būti užtikrintas tik pakankamai demokratiškoje, necentralizuoto planavimo sistemoje, kur planavimas nėra išskirtinė tik centrinės valdžios ir jos parinktų ekspertų funkcija.

Ši aplinkybė lemia dar vieną labai svarbų dalyvavimo principo bruožą – planavimas turi vykti visais valdymo lygmenimis, o regioninės plėtros sėkmė priklauso nuo to, kiek regionų plėtros strategijose atsižvelgiama į vietinės reikšmės planus ir kaip nacionalinėse strategijose atsispindi regionų plėtros poreikiai, ir atvirksčiai. Tai reiškia, kad būtina regioninės sėkmės sąlyga yra vietinės ir regioninės valdžios dalyvavimas rengiant nacionalinės reikšmės planus.

2. Lietuvos regioninės politikos ypatybės

Lietuvos regioninė politika – dar labai nauja, nepakankamai susiformavusi viešosios politikos sritis. Todėl jai būdingos savitos problemos bei dėl skuboto jos formavimo padarytos klaidos. Remiantis nagrinėtais regioninės politikos sėkmės veiksniais, galima įvardyti iškilusias problemas vykdant regioninę politiką Lietuvoje bei jau padarytas ir skubiai taisytinas klaidas.

Egzistuoja du požūriai į tai, kada Lietuvoje prasidėjo regionalizacija. Vieni jos ištakas sieja su bet kokiais bandymais organizuoti valdymą apskrityse, kiti – su prielaidų Europos Sąjungos paramai įsisavinti kūrimu.

Pagal pirmąjį požūrį regionalizacija prasidėjo dar 1994 m., kai buvo priimtas Lietuvos teritorijos administracinį suskirstymą reglamentuojantis įstatymas [4], įteisinantis dviejų lygių – apskričių ir savivaldybių – teritorinio padalinimo sistemą, ir Apskritis valdymo įstatymas [5], kuriuo apskrityse steigiamos valdymo institucijos. Tačiau šiame regionalizacijos etape buvo atliktas teritorinis administracinis suskirstymas ir nustatytos teritorinių administracinių vienetų funkcijos bei atsakomybės sritys.

Šiuo lygmeniu valdymą organizavo centrinė valdžia, siekdama sumažinti atotrūkį nuo vietos reikalų. Vis dėlto tai buvo tik centrinės valdžios administracinių funkcijų perkėlimas į žemesnį valdymo lygmenį ir kai kurių vietos savivaldai nebūdingų funkcijų perdavimas apskritims. Tačiau šios funkcijos, nors ir įgyvendinamos regioniniu lygmeniu, neatitinka tokios regioninės politikos, ko-

kia ji suvokiama dabar.

Todėl 1997 m. Europos Komisija, ištyrusi padėtį Lietuvoje, konstatavo, kad Lietuvos valdžia labai centralizuota, ir iki šiol dar nesvarstė būtinybės kurti regioninę politiką [9].

Be abejo, Lietuva, norėdama įstoti į ES su pirmąja „banga“, turėjo aktyviai veikti kurdama regioninę politiką. Vis dėlto tų veiksmų buvo imtasi nepadiskutavus, ar apskritai egzistuoja poreikis kurti regioninę politiką, kokia ji turėtų būti ir kaip pagrįstai ir apgalvotai apibrėžti regiono sąvoką“) [9].

1998 m. Lietuvos Vyriausybė patvirtino regioninės politikos metmenis [7], kuriuose suformuluoti pagrindiniai principai ir numatytos pagrindinės tolesnės regioninės politikos raidos gairės. Be to, šiame dokumente buvo pateikta „regiono“ sąvoka, mechaniškai jį sutapatinant su jau egzistuojančiu teritoriniu dariniu – apskritimi – bei suformuluotas regioninės politikos apibrėžimas.

Šis apibrėžimas apibūdina du lietuviškosios regionalizacijos bruožus. Pirma, kad nuo regioninės politikos metmenų įsigaliojimo dienos Lietuvoje pradėta kurti bei plėtoti regioninė politika, kaip atskira viešosios politikos sritis. Antra, apibrėžimas netiesiogiai rodo, kad Lietuva regioninei politikai įgyvendinti pasirinko administracinės regionalizacijos formą.

Pagrindinės priežastys, turėjusios įtakos tokios regionalizacijos formos pasirinkimui, galėjo būti: ES spaudimas ir Lietuvos siekis kuo greičiau įvykdyti pastarosios reikalavimus bei ES teritorijos skirstymo į regionus sistema.

Dėl pirmosios priežasties Lietuvai atsirado galimybė pigiau ir greičiau pradėti regionalizaciją, juolab kad jos konkrečioms formoms ES jokių reikalavimų nekėlė, o ES regioninio suskirstymo sistemoje Lietuva pagal teritorijos dydį ir gyventojų skaičių priskiriama prie NUTS 2 lygio regionų. Tai reiškia, kad parama bus perskirstoma centralizuotai, todėl organizuojant Lietuvos regioninės politikos įgyvendinimo aparatą daugiau dėmesio buvo skiriama nacionaliniam valdžios lygmeniui.

Regionalizacijos formos pasirinkimui turėjo įtakos ir regioninės politikos tikslai. Nė vienas iš anksčiau minėtų regioninės politikos tikslų nebuvo ypač reikšmingas. Nors ekonominiai tikslai ir yra labai svarbūs regioninei politikai, tačiau jie Lietuvoje iškilo ne dėl valstybės ekonomikos plėtros problemų ar atskirų šalies teritorijų išsivystymo skirtumų, bet dėl poreikio įsisavinti ES paramos fondų lėšas, skiriamas ekonominiam šalies atotrūkiui mažinti.

Tas pats įvyko ir įgyvendinant vieną iš svarbesnių regioninės politikos tikslų – valdymo struktūrų racionalizavimą ir modernizavimą. Be abejonės, regionalizacija Lietuvoje buvo susijusi ir su kitomis valdymo bei administravimo sistemos reformomis. Šio proceso metu buvo įvykdyta keletas valdymo organizavimo patobulinimų, tačiau apskričių valdymas pakito nežymiai.

Apibendrinant galima teigti, kad šiame regionalizacijos etape valdymo struktūros buvo racionalizuotos ir modernizuotos tik tiek, kiek to reikalavo pasirengimas narystei Europos Sąjungoje ir paramos fondų lėšų įsisavinimas.

Tačiau būta ir bandymų decentralizuoti Lietuvos regioninį valdymą. 2001 m. Lietuvos Vyriausybė bandė įgyvendinti Apskričių teritorinę reformą. Jai įgyvendinti buvo pasiūlytos trys apskričių teritorinės reformos alternatyvos, iš kurių net dvi numatė ne tik mažinti apskričių skaičių, bet ir įsteigti apskričių savivaldą. Tačiau 2001 m. liepos 5 d. šiuo klausimu vykusiame seminare buvo išsakyta bendra nuomonė, kad nė viena iš alternatyvų neatitinka visuomenės lūkesčių ir neduotų geresnių rezultatų negu dabartinė administracinio valdymo sistema [8]. Todėl, atmetus visas alternatyvas, buvo nuspręsta teritorinės reformos nevykdyti tol, kol jai nebus sudarytos palankios sąlygos.

Didžioji dalis argumentų prieš reformą buvo išsakytos ne dėl decentralizacijos idėjos, o dėl apskričių skaičiaus mažinimo. Taigi peršasi nuomonė, kad idėja suteikti savivaldą ir regioniniu lygmeniu būtų buvusi priimta, jei nebūtų susijusi su jau nusistovėjusio teritorinio administracinio paskirstymo pertvarka.

Todėl galima padaryti išvadą, kad lietuviškas konservatizmas, sovietinis centralizuotos valdžios prioriteto palikimas dar kartą nugalėjo, o regioninė reforma sulėtėjo ir įdiegti kitos pažangesnės regionalizacijos formos nepavyko.

3. Regioninio valdymo organizavimas Lietuvoje

Regionalizacijos proceso eiga Lietuvoje akivaizdžiai apibūdina pagrindinį regioninio valdymo organizavimo principą – didelę centralizaciją bei valdymo metodų „iš viršaus į apačią“ taikymą. Tačiau, be šio principo, galima pastebėti ir pastangas panaudoti kitus, pažangesnius valdymo principus. Tai rodo ir regioninio valdymo institucinė sąranga bei tarpvyriausybinių ir valdžios ryšių su visuomene sistema.

Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymu numatytos šios regioninės politikos formavi-

mo ir įgyvendinimo institucijos [6]:

Nacionaliniu lygmeniu:

- Vyriausybė;
- Vyriausybės įgaliota institucija, regioninės politikos koordinatorė;
- Nacionalinė regioninės plėtros taryba.

Regioniniu lygmeniu:

- Regionų plėtros tarybos;
- Apskričių viršininkų administracijos.

Vyriausybės vaidmuo regioninės plėtros politikoje yra daugiau normatyvinis ir apsiriboja bendrųjų regioninės politikos principų bei gairių nustatymu, kai kurių nacionalinio lygmens regioninės plėtros planų, programų tvirtinimu ir pan. Be to, ji kuria Nacionalinę regioninės plėtros tarybą.

Vyriausybės įgaliota institucija – Vidaus reikalų ministerija ir jos padalinys – Regionų plėtros departamentas – atsakinga už nacionalinės regioninės politikos koordinavimą, o prie jos veikia VŠĮ Nacionalinė regionų plėtros agentūra. Ši įstaiga teikia konsultacijas ir techninę pagalbą bei dalyvauja įgyvendinant regioninę politiką [2]. Jos veikla daugiau susijusi su veiksmingu bei produktyviu ES investicinės pagalbos panaudojimu.

Nacionalinė regionų plėtros taryba teikia pasiūlymus bei išvadas Vyriausybei ir Vidaus reikalų ministerijai dėl strateginių regioninės politikos kryptių, planų, programų bei kitais regioninės politikos klausimais. Dėl šių priežasčių ją sudaro daugelio valdžios įstaigų, savivaldos bei kitų socialinių bei ekonominių partnerių atstovai, kurių veikla gali būti susijusi su regioninės politikos įgyvendinimu. Ją skiria Vyriausybė [6].

Regionų plėtros tarybos, taip pat konsultacinio, patariamojo pobūdžio institucijos formuojamos „iš apačios“. Tai regioninio lygmens institucijos, dalyvaujančios formuojant regioninę politiką. Jos sudaromos iš regionų savivaldybių merų, deleguotų savivaldybių tarybų narių, teritorinių darbo biržų atstovų bei apskričių viršininkų. Nors tarybų galios regioninėje politikoje gana ribotos, tačiau savivaldybių atstovų dalyvavimas jose stiprina regioninio valdymo demokratiškumą.

Vis dėlto pagrindinės regionų plėtros institucijos yra apskričių viršininkų administracijos [5]. Joms numatytos įgyvendinamosios veiklos, valstybinių asignavimų valdytojų, sprendimų įgyvendinimo priežiūros, planų rengimo koordinatorių ir organizatorių bei kitos su regionine politika susijusios funkcijos. Šias funkcijas tiesiogiai atlieka apskrities viršininkui pavaldus regioninės plėtros departamentas.

Regioniniu, kaip ir nacionaliniu, lygmeniu steigiamos regionų plėtros agentūros, kurių funkcijos panašios į Nacionalinės regionų plėtros agentūros, tačiau apima tik konkretaus regiono plėtros klausimus. Šios agentūros užima pusiau autonominę poziciją už biurokratijos ribų [2] ir yra artimesnės verslo tipo organizacijoms bei pritraukia geresnių specialistų ir ekspertų. Be to, jos lyg ir mažina regioninės plėtros centralizacijos laipsnį.

Nagrinėjant veikiančią regioninės plėtros valdymo sistemos struktūrą susidaro įspūdis, kad Lietuva žengė didelį žingsnį pažangesnės regionalizacijos formos – regioninės decentralizacijos link. Tačiau įsigilinus į valdymo institucijų funkcijas, šių institucijų sudarymo principus galima padaryti išvadą, kad ta pažanga gana formali ir paviršutiniška. Tai rodo faktas, kad daugumą struktūrų formuoja centrinė valdžia arba jai tiesiogiai pavaldžios regioninės valdžios struktūros, svarbiausios valdžios funkcijos – įgyvendinamoji veikla, valstybinių asignavimų valdymas, planų rengimo bei koordinavimo ir kitos, priskiriamos apskričių viršininkų administracijoms. Tuo pačiu metu įvairių lygių regioninės plėtros tarybų, regionų plėtros agentūrų, kurių veikloje dalyvauja ir vietos savivaldos atstovai bei ekspertai, funkcijos lieka tik konsultacinės, patariamąsios.

Siūlymas Lietuvos regionų plėtros tarybas rinkti tiesiogiai ir taip stiprinti regioninio valdymo demokratiškumą susilaukė prieštaravimų, kurių pagrindinis argumentas – visuomenė dar nepasiruošusi, abejinga ir nenori dalyvauti kuriant politiką. Tačiau šio argumento šalininkai neatsižvelgia į tai, kad visuomenė, negavusi galimybės dalyvauti formuojant bent savo regiono politiką, ilgai bus ir nepasiruošusi, ir abejinga, ir nepilietinė. Valstybė šiuo atveju neįgyvendina labai svarbaus regioninės politikos, kaip valstybės valdymo funkcijos, principo – suteikti kuo didesnę naudą ir kuo didesniam žmonių skaičiui. Todėl šią problemą būtina spręsti, ieškoti būdų, kaip suaktyvinti visuomenę bent formuojant ir įgyvendinant regioninę politiką.

3. Regioninės politikos plėtros perspektyvos

Anksčiau minėto principo įgyvendinimo būdų gali būti gana daug ir įvairių. Vienas iš jų, tiesiogiai susijęs su piliečių dalyvavimu įgyvendinant regioninę politiką, galėtų būti regioninės politikos institucijų sudarymo būdo bei jų ryšio su apskrities administracija pakeitimas. Tokio pakeitimo variantų galėtų būti keli:

- regioninės plėtros taryba sudaroma teisės

aktų numatyta tvarka, regioninę plėtrą įgyvendina apskrities viršininko administracija (dabar galiojanti tvarka);

- regioninės plėtros taryba renkama tiesiogiai, regioninę plėtrą įgyvendina apskrities viršininko administracija;
- regioninės plėtros taryba renkama tiesiogiai, regioninę plėtrą įgyvendina nuo apskrities viršininko nepriklausanti institucija;
- regioninės plėtros taryba sudaroma teisės aktų numatyta tvarka, regioninę plėtrą įgyvendina nuo apskrities viršininko nepriklausanti institucija.

Be abejo, variantų galėtų būti ir daugiau bei įvairesnių. Tačiau pasirinktieji, autoriaus nuomone, apibūdina ne tik kraštutinius atvejus (1 ir 3), bet ir būdingiausius jų derinius (2 ir 4). Todėl Mykolo Romerio universiteto Valdymo teorijos katedros 2003 m. spalį atliktos apklausos metu šie variantai buvo įtraukti į anketą ir pateikti įvertinti regioninės plėtros taryboms bei apskričių viršininkų administracijoms, paliekant respondentams galimybę siūlyti ir savo variantus.

Apklausa parodė, kad net 22 proc. respondentų (iš 100) dėl užimtumo, laiko stokos ar nenurodydami priežasties neketino arba kategoriškai atsisakė dalyvauti apklausoje. Pateikti variantai buvo įvertinti įvairiai. Daugiausia – 66 proc. respondentų pritarė antrajam, 23 proc. – ketvirtajam variantui, o dabartinį – veikiančią – variantą palaikė tik 7 proc. respondentų, o trečiasis variantas liko neįvertintas. 2 proc. respondentų pasiūlė ir savitą variantą: regioninės plėtros taryba sudaroma iš savivaldybių tarybų ir renkamų apskrities narių, regioninę plėtrą įgyvendina apskrities viršininko administracija. Šis variantas ypatingas tuo, kad juo siūlomas mišrus regioninės plėtros tarybos sudarymo būdas.

Be to, apklausa padėjo įvertinti regionų institucijų nuomonę dėl veiksmų, kurie daro vienokią ar kitokią įtaką regioninės politikos įgyvendinimo veiksmingumui. Respondentų nuomone, veiksmingumą didinti dažniausiai padeda: veiksmų derinimas su vietos savivaldybėmis (59 proc.), verslo organizacijų dalyvavimas formuojant regiono plėtros politiką (50 proc.), visuomeninių organizacijų dalyvavimas (61 proc.), politiką įgyvendinančiųjų žinios ir gebėjimai. Prie labiausiai trukdančių veiksmų priskirti: regioninės politikos plėtros institucijų sudarymo būdas (60 proc.), nepakankamos politiką formuojančiųjų žinios bei gebėjimai (43 proc.) ir reikalavimas veiksmus derinti su centrine valdžia (38 proc.).

Taigi tyrimo rezultatai teigia, kad šalies re-

gioninėje plėtroje pastebimos tendencijos, kurios leidžia padaryti atitinkamas išvadas:

- dabartinė regioninės politikos formavimo ir įgyvendinimo institucinė sąranga nėra tobula ir ją būtina keisti. Šie pokyčiai turėtų padėti užtikrinti didesnę plėtros institucijų savarankiškumo bei nepriklausomybės laipsnį;
- didžiausios regioninės plėtros kliūtys yra: nepakankamas finansavimas, veikslių derinimas su centrine valdžia ir institucinė struktūra. Visos jos susijusios su regioninės politikos formavimo ir įgyvendinimo centralizacija;
- dėl kontrolės mechanizmo, politikų ir vykdytojų žinių bei gebėjimų įtakos formuojant bei įgyvendinant regioninę politiką bendros nuomonės dar nėra.

Be to, tyrimo rezultatai rodo kai kurių apskričių administracijų (Vilniaus, Šaulių) nepagrįstą nenorą dalyvauti tyrimuose ir išreikšti savo nuomonę regioninės politikos formavimo bei įgyvendinimo klausimais. Tai reiškia, kad šias apskričių administracijas visiškai tenkina esama regioninės politikos įgyvendinimo tvarka bei regionalizacijos forma.

Todėl galima teigti, kad dabartinė padėtis, susidariusi dėl užtrukusio regionalizacijos etapo, neigiamai veikia bendrą šalies regioninės plėtros procesą lėtinama jį ir didina ne tik centrinės, bet ir regioninės valdžios atotrūkį nuo vietinės valdžios bei piliečių. Tai reiškia, jog centrinė valdžia užmiršta vieną svarbiausių regioninės politikos tikslų – jos socialinę orientaciją, suteikiant kuo didesnę naudą kuo didesniai žmonių skaičiui, bei informacinės ir žinių visuomenės plėtrą.

Išvados

1. Regionalizacija – vienas iš svarbiausių regioninės politikos sėkmės veiksnių, o jos formos pasirinkimas lemia regioninės politikos įgyvendinimo pobūdį bei valdžios srities funkcijų paskirstymo tarp valstybės valdymo lygmenų pobūdį.

2. Lietuvoje pasirinktas administracinės regionalizacijos tipas, kurio pasirinkimą lėmė centrinės valdžios siekis kuo skubiau įgyvendinti Europos Sąjungos reikalavimus bei iš dalies reorganizuoti valdymo struktūras nėra nei racionalus, nei perspektyvus.

3. Griežtų hierarchinių santykių vyravimas tarp regioninės plėtros institucijų Lietuvoje rodo didelę regioninės politikos centralizaciją, tuo tarpu nehierarchiniai santykiai, atvirkščiai – ska-

tina bendradarbiavimą ir labiau atitiktų šiuolaikinės demokratijos sampratą.

4. Netiesioginis visuomenės dalyvavimas regioninėje politikoje stabdo didžiausios naudos didžiausiam žmonių skaičiui principo įgyvendinimą. Daugelio regioninės politikos funkcijų perdavimas iš nacionalinio į žemesnius valdymo lygmenis pagerintų tų lygmenų tarpusavio santykius bei valdžios ir visuomenės ryšį, valdžią priartintų prie piliečių.

5. Iki šiol kebliausios regioninės politikos sritys lieka: finansavimas, veikslių derinimas su centrinės valdžios institucijomis ir institucine struktūra. Todėl regioninės politikos formavimo ir įgyvendinimo institucinę struktūrą būtina keisti suteikiant didesnę savarankiškumą regiono plėtros institucijoms.

6. Regioninės politikos problemos valdymo ir valstybės raidos srityse galėtų būti sprendžiamos decentralizuojant regioninę politiką bei pertvarkant valdymo sistemą, suteikiant regioniniam lygmeniui daugiau erdvės bei galių veikti, o visuomenei – galimybių dalyvauti formuojant ir įgyvendinant regioninę politiką.

Literatūra

1. Bagdzevičienė R., Tamkus A., Navackaitė L. *Šalies ekonomikos plėtra regionalizacijos ir globalizacijos santykio kontekste* / Pranešimas konferencijai „ES ir Lietuvos regioninė politika: Kauno regiono plėtros strategija“. 2002-02-22 // http://www.lrti.lt/veikla/Pranešimai/Rbagdz_SaliesEk.doc; prisijungimo laikas: 2004-06-27.
2. Bagdzevičienė R., Tamkus A. Regioninės plėtros agentūrų veiklos analizės ypatumai // http://www.lrti.lt/veikla/tam_region.doc; prisijungimo laikas: 2003-06-27.
3. Lane J. E. *Viešasis sektorius*. Vilnius, 2001. P. 156-157.
4. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas / Neoficialus įstatymo tekstas, 2003-11-20 // <http://www/lrs.lt>; prisijungimo laikas: 2003-11-25.
5. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas/ Neoficialus įstatymo tekstas, 2003-04-17 // <http://www.lrs.lt>; prisijungimo laikas: 2004-06-28.
6. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 123-5558.
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 21 d. nutarimas Nr. 902 „Dėl Lietuvos regioninės politikos metmenų“. *Valstybės žinios*. – 1998, Nr. 66-1922.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 „Dėl Apskričių

- valdymo reformos koncepcijos, Apskričių teritorinės reformos krypčių ir Apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“.* Valstybės žinios. 2001. Nr. 37–1250.
9. Maniokas K. *Regioninė politika Lietuvoje /* Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje 2000 // http://www.un.lt/HDR/2000/Documents/1_skyrius.pdf; prisijungimo laikas: 2003–04–11.
 10. Marcou G. Regionalisation in Europe: Executive summary and tables /Working paper of Directorate General for Research, European Parliament, REGI 108 A XX/rev. 1., 2000 // http://www4.europarl.eu.int/estudies/internet/workingpapers/regi/pdef/108a_xx.pdf; prisijungimo laikas: 2003–07–11. P. 22.
 11. Marcou G. Regionalization for development and accession to the European Union: a comparative. Hungary, Lithuania, Poland, Slovakia, Ukraine//Regionlization for development and accession to the European Union: a comparative perspective. – Budapest, 2002. P. 13.
 12. Melnikas B. Regionų socialinė ekonominė raida: inovacijos ir „oazių“ politika. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003. Nr. 6
 13. Pamfil C. *Evolving intergovernmental realitions for effective development in the context of regionalization*. – Budapest, 2003. P. 110.
 14. Šimelelevič K., Bagdzevičienė R. Regionalizacijos procesas – vienas iš svarbiausių veiksnių, užtikrinančių regionų ekonominę plėtrą // http://www.lrti.lt/veikla/RP-Reg_proc.doc; prisijungimo laikas: 2004–06–27.

Algirdas Orenius

Regionalism and Regional Development

Summary

After the restoration of independence, Lithuania faced a rather difficult task: in a period of several years it had to catch up with the democratically, economically and socially developed countries of the western world that had succeeded to achieve their present level over many decades. The ambition to produce fast results preconditioned different problems in a number of political spheres.

The creation of the regional policy was not an exception either. Despite the fact that quite a speedy improvement of the regions shows a positive progress in this sphere, problems could not be avoided in the process of formation and implementation of the regional policy. Hesitation in solving these problems may bring the situation under threat.

The article analyses factors that have contributed to the problems in the sphere of regional policy, and stresses the significance of regionalism on the regional development.

Algirdas Orenius – Mykolo Romerio universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros docentas, mokslų daktaras

Telefonas (+370~5) 2 479 255, (+370~5) 2 714 529

Elektroninis paštas vtk@mruni.lt

Straipsnis įteiktas 2005 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2005 m. lapkričio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.14.27180