



VIDAUS POLITIKOS GENERALINIS DIREKTORATAS
B TEMINIS SKYRIUS: STRUKTŪRINĖ IR SANGLAUDOS POLITIKA

REGIONINĖ PLĖTRA

VIETOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ
VAIDMUO MAŽINANT SOCIALINIUS
SKIRTUMUS

TYRIMAS

Šį tyrimą užsakė Europos Parlamento Regioninės plėtros komitetas.

AUTORIAI

Peter Schneidewind Metis GmbH

Hannes Wimmer Metis GmbH

Tony Kinsella Metis GmbH specialistas

Szabolcs Klubuk Metis GmbH

Christoph Gollner Metis GmbH mokslinių tyrimų asistentas

ATSAKINGOJI ADMINISTRATORĖ

Ivana Katsarova

Struktūrinės ir sanglaudos politikos teminis skyrius

Europos Parlamentas

B-1047 Briuselis

El. paštas: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

KALBOS

originalas: EN

Vertimas DE, FR

APIE REDAKTORIŲ

Norėdami susisiekti su teminiu skyriumi ar užsiprenumeruoti kas mėnuo leidžiamą jo naujienlaiškį rašykite šiuo adresu: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Rankraštis baigtas 2009 m. gegužės mėn.

Briuselis, Europos Parlamentas, 2009

Tyrimas skelbiamas internete šiuo adresu: www.europarl.europa.eu/studies

ATSAKOMYBĖS ATSIŠAKYMAS

Už šiame dokumente išreikštas nuomones atsako tik autorius ir jos nebūtinai atitinka oficialią Europos Parlamento poziciją.

Šį dokumentą leidžiama kopijuoti ir versti nekomerciniais tikslais, jeigu nurodomas šaltinis, o leidėjas iš anksto informuojamas ir jam nusiunčiama kopija.



VIDAUS POLITIKOS GENERALINIS DIREKTORATAS
B TEMINIS SKYRIUS: STRUKTŪRINĖ IR SANGLAUDOS POLITIKA

REGIONINĖ PLĖTRA

**VIETOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ
VAIDMUO MAŽINANT SOCIALINIUS
SKIRTUMUS**

TYRIMAS

Santrauka

Tyrime pateikiama vietos valdžios institucijų kompetencijos, taikomų priemonių bei vaidmens mažinant socialinius skirtumus kritiška analizė. Bendrai aprašomos įvairios Europos Sąjungos vietos valdžios institucijų struktūros ir detaliau nagrinėjami šių institucijų konkrečių politinių problemų sprendimo būdai. Šiame tyrime pateikti 13 skirtingų vietos valdžios institucijų atskirų atvejų tyrimai, institucijų problemos, prioritetai, taikomi metodai bei reikalavimai. Dokumente siekiama nustatyti bendrus veiksnius, kurie lemia šių metodų sėkmę arba nesėkmę, ir pateikiami pasiūlymai dėl galimų sprendimų.

SANTRAUKA

Europos Sąjungos ir jos valstybių narių pareigų pasidalijimo klausimas buvo išsamiai apsvaistytas ir ištirtas, ypač ruošiant Lisabonos Sutartį. Nors ir esama didelės galimybės, kad diskusijos vyks nuolat, tai cikliška pernelyg suintensyvėdamos, tai nurimdomos, žymiai mažiau dėmesio skiriama sudėtingiems ir įvairiapusiems ryšiams tarp ES, 27 valstybių narių ir daugybės jų vietos bei regiono valdžios institucijų.

Šiuo tyrimu siekiama Europos Parlamento Regioninės plėtros komitetui pateikti duomenų, kuriuos naudojant tik apžvelgiama 27 valstybių narių vietos valdžios institucijų padėtis, kompetencija ir struktūra. Taigi atliekant tyrimą toliau plėtojama kritiška vietos valdžios institucijų politikos, metodų ir veiksmų, naudojamų siekiant sumažinti vietinius skirtumus, analizė. Analizė išplėtotą remiantis tyrimu, ir papildomai pateikiamos septynios vietos padėties ir veiksmų įvairiose valstybėse narėse atvejų studijos.

ES įvairių lygių valdymo grupė suskirstė valstybes nares į keturias kategorijas: centralizuotas unitarines valstybes, decentralizuotas unitarines valstybes, į regionus suskaldytas unitarines valstybes ir galiausiai į federalines valstybes. Kiekviename iš keturių modelių vietinės valdžios institucijų statusai ir autonomija skiriasi, vaizdas tampa dar painesnis dėl ryškių skirtumų tarp skirtingų vietos valdžios institucijų lygių atskirose valstybėse, taip pat ir padėties skirtumų valstybėse narėse, priklausančiose tai pačiai kategorijai.

Iš vienos pusės vietos valdžios institucijų centralizuotose unitarinėse valstybėse, tokiose kaip Rumunija ar Airija, autonomija yra gana ribota, net ir politikos srityse, kur vietos valdžios institucijoms tenka didelė atsakomybė. Federalinėse valstybėse, tokiose kaip Belgija ar Vokietija, vietos ar regiono valdžios institucijų kompetencija nustatoma teisės aktais taip pat ir konstitucinėmis nuostatomis. Vietos valdžios institucijos turi skirtingą statusą ir kompetenciją, tai gerai matyti iš Vokietijos žemės ir rajono savivaldybės Vokietijoje pavyzdžių.

Šie skirtumai dažnai atsiranda dėl istorinių ir kultūrinių aplinkybių. Tokios priežastys atlieka ne mažiau svarbų vaidmenį apibrėžiant vietos valdžios institucijų požiūrius, taip pat ir jų teisinį bei konstitucinį statusą. Dėl ekonominės ir socialinės plėtros, pavyzdžiui miestų plėtimosi į kaimynines apygardas ar provincijas, bei dėl kintančių migracijos ar važinėjimo į darbą būdų dažnai peržengiamos oficialios vietos valdžios institucijų ribos. Panašios, nors ir sudėtingesnės realijos pastebimos pasienio regionuose, kur ekonominio susitelkimo sritys ir gyvenamosios vietos patenka ir į teritorijas, esančias už valstybių sienų ribų, taip darydamos poveikį valstybių narių, turinčių skirtingas valdymo struktūras, vietos valdžios institucijų veiklai.

Vietos valdžios institucijų finansinės nepriklausomybės lygiai taip pat labai skiriasi. Kai kurios vietos valdžios institucijos labiausiai priklauso nuo valstybinio finansavimo, o kitos gali gana laisvai nustatyti ir kelti mokesčius ir netgi, siekdamos padidinti kapitalą, leisti obligacijas. Didžioji dalis tam tikru lygiu priklauso nuo valstybinio finansavimo. Taip pat gali būti žymių skirtumų tiek pačiose valstybėse narėse, tiek tarp skirtingų valstybių narių. Kai kuriose vietos valdžios institucijose yra oficialiai įdiegta skaidri sistema, dažnai nustatoma pagal sumą, tenkančią vienam žmogui. Kitose dėl finansavimo kiekvienu atskiru atveju turi vykti politinės derybos. Pastebima tendencija kviesti vietos valdžios institucijas viešai konkuruoti teikiant paraišką dėl projektų ir kapitalo finansavimo. Tai paplitę Italijoje ir Jungtinėje Karalystėje.

Vietos valdžios institucijos yra daugiau ar mažiau atsakingos už įvairių politinių priemonių ir paslaugų teikimą ir beveik visada už sumanymą. Jos atsakingos už teritorinį ir statybos darbų planavimą, būstą, švietimą, aplinkos apsaugą, transportą (montavimą ir veiklą),

saugumą, socialinę gerovę, sveikatą, užimtumą it kt. Beveik visi išvardinti sektoriai daro poveikį vietinės reikšmės skirtumams. Vietos valdžios institucijos vaidina svarbų vaidmenį įgyvendinant ir vykdant pagrindines Europos strategijas, pvz., Lisabonos ir Geteborgo, aplinkos apsaugos veiksmų planą, Leipcigo chartiją ir socialinę darbotvarkę. Išvardintos tik kai kurios iš jų.

Dėl vis dažnesnio įvairių lygių valdymo taikymo vis daugiau reikalingi koordinavimo mechanizmai ir platformos. Pastarieji gali būti taikomi tam tikruose sektoriuose, pvz., transporto, tačiau atsižvelgiant į Europos patirtį taip pat sudaromos sąlygos taikyti teritorinį metodą.

2006 m. neoficialaus ministrų posėdžio Leipcige „Teritorinės darbotvarkės“ dokumente pabrėžiama teritorinio koordinavimo būtinybė ir metodai. Dokumente taip pat pateikti argumentai, kuriais skatinama įdiegti naujas teritorinio valdymo formas. Vienas gerai žinomas pavyzdys yra euroregionai, o Europos teritorinio bendradarbiavimo grupė (ETBG) veikia kaip lanksti teisinė priemonė, kuria skatinamas įvairių lygių vyriausybių, viešųjų įstaigų ir privačių subjektų, veikiančių už valstybės sienų ribų, bendradarbiavimas. Šios teritorinės grupės gali dėmesį skirti projektams bei atrinkti ir suderinti įvairias oficialias teritorijas.

Vietos valdžios institucijoms dažnai tenka spręsti socialinius skirtumus, atsiradusius dėl plėtros ar politikos, kurių jos negali kontroliuoti ir kurioms turi mažai įtakos. Pasaulio ekonomikos pokyčiai gali lemti tradicinės pramonės nuosmukį ar žlugimą. Miestas ar regionas, itin priklausantis nuo smunkančios pramonės, pvz., metalurgijos ar laivų statybos, žlungant mokesčių basei gali staiga susidurti su dideliais socialiniais, teritoriniais ir plėtros poreikiais. Kaip tyrimo pavyzdį galima pateikti Lenkijos Elbingo miesto atvejį.

Portugalijos miesto Marinjos Grandės tyrimo atveju aprašomas miestas, kuriame daugiau nei 60 proc. darbo vietų yra sutelkta tradicinėse pramonės šakose (stiklo ir plastiko) ir kurio miesto taryba atliko lemiamą vaidmenį, sudarant Teritorinio užimtumo paktą, į kurį įtraukti socialiniai partneriai ir kiti suinteresuoti subjektai iniciatyviai siekiant pajvairinti miesto ekonomiką.

Kai kuriose šalyse pastebėta tendencija, kad didesnes pajamas gaunantys žmonės iš miestų persikelia į priemiesčius, kuriuose vyrauja aukštesni būsto standartai (atskiri būstai, o ne butai daugiaaukščiuose pastatuose) ir geresnė gyvenimo kokybė. Šią tendenciją iliustruoja Budapešto ir Vienos atvejai. Kitose šalyse, pvz., Prancūzijoje, paklausiausios pačiame mieste esančios gyvenamosios zonos, o periferijos (pranc. *banlieu*) skirtos socialiniams būstams.

Pastaraisiais metais atsirado ir kita tendencija: žmonės išvyksta iš miestų ir apsigyvena ne artimiausiuose priemiesčiuose, o keliasi į miestus ar kaimelius, esančius kaimyninėse kaimo vietovėse. Tokios gyvenvietės JAV buvo pavadintos užmiesčio gyvenvietėmis (angl. *exurbs*). Europoje kyla klausimų dėl tradicinių miesto ir kaimo zonų apibrėžčių.

Migracijos srantai tarp miestelių ir miestų, kur gyvena 74 proc. ES gyventojų, bei tarp priemiesčių ar kaimyninių kaimo zonų turi įtakos žemės ir namų kainoms, vietos mokesčių bazėms ir paslaugoms. Toks gyvenimo būdo pasirinkimas dažnai lemia tai, kad dažniau naudojama privati nei viešuoju transportu, bei apima visus dėl to kylančius su tvarumu susijusius klausimus.

Dėl nekontroliuojamų rinkos jėgų žmonės, gaunantys mažas pajamas, priversti keltis į zonas, kuriose vyrauja pigūs ir dažnai prastos kokybės būstai. Vykdamas vietinės reikšmės politiką ir intervencijas, galima sustiprinti rinkos tendencijas arba tarp jų sudaryti pusiausvyrą, siekiant užtikrinti stabilią socialinę įvairovę, ir tuo pat metu miesteliuose ir miestuose išvengti skurdžių rajonų kūrimosi.

Naujos Centrinės ir Rytų Europos valstybės narės turi gausų daugiaaukščių daugiabučių būstų, kurie be abejonės komunistinio režimo laikotarpiu buvo viešoji nuosavybė, palikimą. Iš Budapešte esančio gyvenamųjų daugiabučių namų kvartalo „Havanna“ tyrimo matyti, kaip miesto ir vietos savivaldybės vykdo būsto privatizavimą, išlaikydamos bendruomenės socialinę struktūrą.

Dėl migracijos iš kitų valstybių narių ar Europos Sąjungai nepriklausančių šalių kyla naujų sunkumų teikiant vietinės reikšmės, pvz., būsto, švietimo ir užimtumo, paslaugas. Lesterio miesto strateginio verslo plano tyrimu parodoma, kaip vietinis konsorciumas, finansuojamas iš miesto, valstybės ir ES fondų, sprendžia miesto realijų problemas, kai apytiksliai 40 proc. miesto gyventojų sudaro etninės mažumos.

Visuomenėse, kurios yra labiau pripratusios prie emigracijos, dėl migracijos kyla konkrečių sunkumų. Iš Turku miesto įvairovės politikos tyrimo matyti, kaip Suomijos miestas stengiasi prisitaikyti prie naujos padėties. Turku miestas telkė ypatingas pastangas, kad būtų užtikrintas užimtumas ir suteiktos mokymosi galimybės 4,4 proc. gyventojų, kurie yra migrantai ir kurių dauguma turi pabėgėlio statusą.

Vietos valdžios institucijų galimybės plėtoti politiką, kuria siekiama sumažinti ir išlyginti skirtumus, akivaizdžiai priklauso nuo vietos valdžios institucijų struktūrų, tradicijų ir išteklių. Visos vietos valdžios institucijos, nepriklausomai nuo jų statuso, išmano vietos klausimus, turi kontaktų ir kasdien susiduria su vietos realybe. Tai gali padėti joms sukurti integruotus metodus ir strategijas aprūpinimo būstais, sveikatos apsaugos, švietimo ir užimtumo srityse. Kai kurioms vietos valdžios institucijoms gali tekti išplėtoti savo pajėgumus, siekdamas nacionalinio ir ES finansavimo, kad galėtų taikyti tokius metodus.

Vietos lygmeniu socialiniai skirtumai yra daugialypis reiškinys ir jų nepavyksta panaikinti taikant siaurus sektorinius „nuo bendro prie atskiro“ metodus ir atskiras vietos priemones: tai, kad statomi nauji būstai, savaime nepadeda nugalėti socialinių sunkumų tam tikroje srityje. Koordinuoti veiksmai, į kuriuos įtraukiami socialiniai partneriai, vietos pilietinė visuomenė, vietos valdžia ir įvairios nacionalinės vyriausybės tarnybos, yra iš tikrųjų būtini. Vietos valdžios institucijos turi savitai prisidėti siekdamas suburti visas šias tarnybas ir suinteresuotuosius subjektus.

Bet kokio vietos strateginio metodo pagrindinės dalys yra šios: įgūdžių gerinimas, galimybių mokytis suteikimas, švietimo tarnybų ir išteklių naudojimas siekiant ekonominio vystymosi tikslų. Reikėtų dar kartą pabrėžti, kad vietos valdžios institucijos užima patogiausią padėtį siekiant suburti visus šiuos suinteresuotus subjektus.

Siekiant pritraukti kapitalą ir žmogiškuosius išteklius, itin svarbu nustatyti vietos teritorijos privalumus ir juos įtraukti į rinką. Vietos valdžios institucijos itin gerai išmano vietos klausimus ir paprastai taip pat gerai žino, kokie yra vietos trūkumai. Siekiant, kad vietos valdžios institucijos galėtų atlikti šiems tyrimams ir pastangoms reikalingas investicijas, joms turi būti suteikiama galimybė gauti valstybių narių ir (arba) ES finansavimą.

Vietos žinias ir patirtį reikia nustatyti, fiksuoti ir jomis dalintis. Toks dalijimasis gali apimti vietos valdžios institucijų vykdomą geriausios praktikos ir patirties kaupimą (kaip nurodoma išsamiaame Elbingo miesto tyrime, kurio atveju Švedijos ir JK vietos valdžios institucijos galėjo patarti miesto valdžios institucijoms).

Taip pat reikalinga aiški veiklos sistema, kurią taikant vietos patirtis galėtų būti veiksmingai įtraukiama į nacionalines ir Europos politikos kūrimo sistemas. Vertinant politiką taip pat turi būti prisidedama prie žinių vietos klausimais įgijimo. Pavyzdinis politikos rengimo, įgyvendinimo ir mokymosi ciklas vykdomas visose ES teritorinės politikos srityse, jam reikalingas susijusių vietos suinteresuotų subjektų dalyvavimas.

Iš šio tyrimo negalima susidaryti išsamaus vaizdo, kokie yra visos ES vietos valdžios institucijų veiksmi ir problemos. Tačiau iš jo matyti, kaip skirtingos vietos valdžios institucijos nustatė esamas ar galimas vietos problemas, kokių metodų jos ėmėsi ar kokius metodus rengia siekdamos kovoti su skirtumais vietos lygmeniu.

Įvairių lygių valdymas – ir būtinybė, ir vis dažniau pasitaikanti realybė. Jį reikia tyrinėti, fiksuoti ir skatinti kaip pagrindinį elementą siekiant tvaraus socialinio ir ekonominio vystimosi.

Pagrindinės rekomendacijos

- (1)** Taikant įvairių lygių valdymo sprendimus, galima būtų išspręsti vietos valdžios institucijų kompetencijos trūkumo problemą įvairiose srityse, be to, sprendimai turi būti nuolat skatinami ES lygmeniu. Reikia vietos lygmeniu išplėtoti įvairių lygių valdymo modelius ir taikomus metodus.
- (2)** Turi būti skatinami teritoriniai metodai ne tik Europos regioninės plėtros fondo srityje, siekiant vietos valdžios institucijoms sukurti papildomus priegios taškus.
- (3)** Aprūpinimas būstu ir užimtumas yra dvi politikos sritys, kuriose mažesnės vietos valdžios institucijos labiausiai kenčia dėl atitinkamos kompetencijos trūkumo kovojant su skirtumais. Tokiose srityse reikia nuolat plėtoti ES gebėjimus remti projektus, mokslinius tyrimus ir veiksmus.
- (4)** Finansavimo schemas, kurių dėka gaunami „pažangūs“ ir „tiriamąjį pobūdžio“ greitai kintančių vietinės reikšmės problemų sprendimai, yra labai svarbios mažoms ir vidutinio dydžio vietos valdžios institucijoms, schemas turi būti nuolat tobulinamos.
- (5)** Turi būti skatinama ir padedama keistis žiniomis, ypač vietinės reikšmės klausimais, tai turi būti įtraukta į atitinkamas ES programas (pvz., reikia didesnę dėmesį skirti tarptautinio bendradarbiavimo programoms).
- (6)** Vertinant vietos politiką turi būti prisidedama prie su žinių vietos klausimais įgijimo. Pavyzdinis politikos rengimo, įgyvendinimo ir mokymosi ciklas vykdomas visose ES teritorinės politikos srityse, jam reikalingas susijusių vietos suinteresuotų subjektų dalyvavimas.
- (7)** Vietos klausimų išmanymą reikia formuoti vietos administracijose, kurios dažnai turi pernelyg daug su administraciniu įgyvendinimu ir savalaikiu lėšų panaudojimu susijusio darbo.
- (8)** Vietos dalyvių grupių (pvz., vietos veiklos grupių) skatinamos veiklos rezultatai yra aiškiai matomi ir grupės yra už juos atsakingos. Turėtų būti labiau pagilinti metodai, kuriais skatinamas vietos poreikių atsakingas nustatymas, vietos strategijų paruošimas ir taikymas (pvz., teikiant visuotines dotacijas).
- (9)** Siekiant padidinti vietos valdžios institucijų galimybes, vykdant konkurencingas finansavimo programas, turi būti skatinamos atitinkamos pajėgumo kūrimo programos (taip pat ir ES lygmeniu).
- (10)** Atsižvelgiant į administracinę naštą, susijusią su ES projektų valdymu, turi būti peržiūrėti svarstymai, susiję su proporcingumo principais, ypač dėmesį skiriant mažoms ir vidutinėms vietos valdžios institucijoms.
- (11)** Vietos valdžios institucijos turėtų daugiau prisidėti prie politikos formavimo (regiono, valstybės ir Europos lygiu), siekiant užtikrinti veiksmų paskirstymą vietos lygiu ir ES strategijų „vertimą“ suinteresuotiems vietos subjektams.
- (12)** Kad būtų padidinti suinteresuotų vietos subjektų įsipareigojimai, kuriant ir įgyvendinant svarbiausias ES strategijas (Lisabonos, Geteborgo ir kt.) bei teikiant jų ataskaitas turi būti atsižvelgiama į vietos reikšmės indėlį bei šis indėlis turėtų būti padaromas matomu.