



IEKŠPOLITIKAS ĢENERĀLDIREKTORĀTS
B POLITIKAS DEPARTAMENTS: STRUKTURĀLĀ UN KOHĒZIJAS
POLITIKA

REĢIONĀLĀ ATTĪSTĪBA

PAŠVALDĪBU NOZĪME SOCIĀLĀS
NEVIENLĪDZĪBAS NOVĒRŠANĀ

PĒTĪJUMS

Šo pētījumu pasūtījusi Eiropas Parlamenta Reģionālās attīstības komiteja.

AUTORI

Peter Schneidewind *Metis GmbH*
Hannes Wimmer *Metis GmbH*
Tony Kinsella *Metis GmbH eksperts*
Szabolcs Klubuk *Metis GmbH*
Christoph Gollner *Metis GmbH pētnieka palīgs*

ATBILDĪGĀ ADMINISTRATORE

Ivana KATSAROVA
Strukturālās un kohēzijas politikas departaments
Eiropas Parlaments
B-1047 Brisele, Beļģija
E-pasts: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VALODU VERSIJAS

Oriģināls: EN
Tulkojumi: DE, FR

PAR IZDEVĒJU

Lai sazinātos ar politikas departamentu vai pieteiktos tā ikmēneša informatīvajam izdevumam, lūdzu, rakstiet: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuskripts sagatavots 2009. gada maijā
Brisele, © Eiropas Parlaments, 2009. gads.

Ar šo dokumentu varat iepazīties šādā tīmekļa vietnē:
www.europarl.europa.eu/studies

ATRUNA

Tikai autors ir atbildīgs par šajā dokumentā paustajiem uzskatiem, kas var atšķirties no Eiropas Parlamenta oficiālās nostājas.
Dokumentu atļauts pavairot un tulkot nekomerciāliem nolūkiem, ja tiek norādīta atsauce uz avotu un izdevējam tiek nosūtīts iepriekšējs paziņojums un izdevuma eksemplārs.



IEKSPOLITIKAS ĢENERĀLDIREKTORĀTS
B POLITIKAS DEPARTAMENTS: STRUKTURĀLĀ UN KOHĒZIJAS
POLITIKA

REĢIONĀLĀ ATTĪSTĪBA

PAŠVALDĪBU NOZĪME SOCIĀLĀS
NEVIENLĪDZĪBAS NOVĒRŠANĀ

PĒTĪJUMS

Rezumējums

Pētījumā kritiski izvērtētas pašvaldības iestāžu kompetences, instrumenti un nozīme sociālās nevienlīdzības novēršanā. Tajā sniegts vispārējs pārskats par dažādām pašvaldības iestāžu struktūrām visā Eiropas Savienībā un pievērsta padziļināta uzmanība tam, kā šīs iestādes risina konkrētus politikas uzdevumus. Izpētes detalizētā atspoguļojuma pamatā ir gadījumu izpēte, kas veikta par 13 dažādām pašvaldībām, to uzdevumiem, prioritātēm, pieeju un vajadzībām. Pētījuma mērķis ir noskaidrot kopējos faktorus, kas nosaka attiecīgo pieeju veiksmi vai neveiksmi, kā arī piedāvāt iespējamus risinājumus.

KOPSAVILKUMS

Par atbildības dalījumu starp Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm ir notikušas plašas diskusijas un veikti neskaitāmi pētījumi, jo īpaši, gatavojot Lisabonas līgumu. Lai gan šīs debates, visticamāk, būs nebeidzamas, ar cikliskiem pacēlumiem un kritumiem, ievērojami mazāk uzmanības tiek pievērsts sarežģītajai un daudzveidīgajai mijiedarbībai starp Eiropas Savienību, tās 27 dalībvalstīm un to neskaitāmajām vietējām un reģionālajām iestādēm.

Šā pētījuma mērķis ir sniegt Eiropas Parlamenta Reģionālās attīstības komitejai detalizētu pārskatu par pašvaldību statusu, kompetencēm un struktūru visās 27 dalībvalstīs. Tajā kritiski izvērtēta pašvaldību politikas jomu, pieeju un rīcības nozīme, risinot nevienlīdzības jautājumu vietējā līmenī. Izvērtējuma pamatā ir pētījums, un to papildina septiņu gadījumu izpēte par vietējo situāciju un pasākumiem dažādās dalībvalstīs.

ES darba grupa par daudzlīmeņu pārvaldību iedalīja dalībvalstis četrās kategorijās: centralizētas unitāras valstis, decentralizētas unitāras valstis, reģionos dalītas unitāras valstis un, visbeidzot, federālas valstis. Katrai no šiem četriem modeļiem atbilstošajām pašvaldībām ir atšķirīgs statuss un autonomijas pakāpe, un — tas vēl vairāk sarežģī situāciju — pastāv ievērojamas atšķirības starp dažādu līmeņu pašvaldībām konkrētās valstīs, kā arī šo pašvaldību situācija vienas kategorijas dalībvalstīs ir atšķirīga.

Spektra vienā galā esošajām pašvaldībām tādās centralizētās unitārās valstīs kā Rumānija vai Īrija ir ļoti ierobežota autonomija, pat tajās politikas jomās, kurās tām ir piešķirta ievērojama atbildība. Tādās federālās valstīs kā Beļģijā vai Vācijā vietējo un reģionālo iestāžu kompetenci nosaka likums vai pat konstitūcija. Pašvaldībām ir atšķirīgs statuss un kompetence, kas skaidri redzams, piemēram, Vācijā, kur ir federatīvās zemes un rajoni.

Šo atšķirību pamatā bieži vien ir ar vēsturi un kultūru saistīti faktori. Šie faktori nosaka pašvaldību pieeju vismaz tikpat lielā mērā kā šo pašvaldību juridiskais vai konstitūcijā noteiktais statuss. Pašvaldību formālās robežas bieži vien ir mainījušās ekonomisku un sociālu izmaiņu dēļ, piemēram, tādu kā pilsētu paplašināšanās, iestiepjoties kaimiņu novados vai provincēs, migrācijas vai svārstmigrācijas paradumu maiņa. Līdzīga, pat sarežģītāka reālā situācija vērojama pierobežas reģionos, kur ekonomiski pamatota iedzīvotāju pārvietošanās un apmešanās paradumi pārsniedz valstu robežas un ietekmē pašvaldības dalībvalstīs ar atšķirīgu pārvaldes struktūru.

Arī finansiālās autonomijas līmenis pašvaldībās ir ļoti atšķirīgs. Dažas lielākoties ir atkarīgas no valsts finansējuma, turpretī citas var relatīvi brīvi noteikt un iekasēt nodokļus un kapitāla piesaistīšanas nolūkā pat izlaist savas obligācijas. Vairākums pašvaldību ir atkarīgas no lielāka vai mazāka valsts finansējuma, un tas var būt ļoti atšķirīgs gan katras atsevišķas dalībvalsts robežās, gan salīdzinājumā ar citām dalībvalstīm. Dažas valstis pastāv oficiāli noteikta, pārredzama sistēma, kuras pamatā bieži vien ir uz vienu iedzīvotāju aprēķinātā summa. Pārējās valstīs par finansējumu katrā atsevišķā gadījumā vienojas politiskās sarunās. Pastiprinās tendence aicināt pašvaldības aktīvāk piedalīties publisko piedāvājumu konkursos, lai saņemtu finansējumu projektiem un pamatfinansējumu. Īpaši spēcīga tā ir Itālijā un Apvienotajā Karalistē.

Pašvaldības lielākā vai mazākā mērā ir atbildīgas par plaša spektra politikas jomu un pakalpojumu nodrošināšanu, lai gan ne vienmēr tās atbild par to izstrādi. Šīs atbildības sfērā ietilpst teritorijas un būvdarbu plānošana, mājokļi, izglītība, vide, transports (izveide un funkcionēšana), drošība, sociālā labklājība, veselība, nodarbinātība utt. Gandrīz visi šie faktori ietekmē nevienlīdzību vietējā līmenī. Pašvaldībām arī ir būtiska nozīme, lai ieviestu un pildītu tādas nozīmīgas Eiropas stratēģijas kā Lisabonas un Gēteborgas stratēģija, Vides rīcības plāns, Leipcigas harta un Sociālās programmas, kā arī daudzas citas līdzīgas programmas.

Daudzlīmeņu pārvaldības izplatīšanās rezultātā pieaug nepieciešamība pēc koordinēšanas mehānismiem un platformām. Tie var būt piemēroti izmantošanai vienā konkrētā nozarē, piemēram, transporta jomā, taču atbilstoši Eiropas pieredzei būtu jāveicina arī teritoriālās pieejas izstrāde.

Teritoriālās darba kārtības dokumentā, kuru 2006. gadā pieņēma neoficiālā ministru sanāksmē Leipcigā, tika uzsvērtas prasības un pieejas teritoriālās koordinēšanas nodrošināšanai. Tajā tika minēti arī argumenti par labu jaunām teritoriālās pārvaldības formām. Eiroreģioni ir sekmīgi izveidots modelis, un Eiropas teritoriālās sadarbības grupas (EGTC) veido elastīgu juridisku instrumentu sadarbībai starp dažādiem pārvaldes un valsts aģentūru līmeņiem, kā arī atsevišķiem dalībniekiem dažādās dalībvalstīs. Šādas teritoriālās grupas var darboties atsevišķos projektos, un to darbība var pārsniegt oficiāli noteikto teritoriju robežas.

Pašvaldībām bieži vien ir jānodarbojas ar tādu sociālās nevienlīdzības jautājumu risināšanu, kurus izraisa pārmaiņas vai politika, ko pašvaldības nevar kontrolēt vai var tikai nedaudz ietekmēt. Globālās ekonomiskās pārmaiņas var radīt tradicionālās nozares nozīmes samazināšanos vai sabrukumu. Pilsētai vai reģionam, kurš ir lielā mērā atkarīgs no kādas norietošas nozares, piemēram, metalurģijas vai kuģubūves, var rasties ievērojamas sociālās, teritoriālās vai attīstības vajadzības, jo tiek sagrauta vietējā nodokļu bāze. Viens šāda veida piemērs ir parādīts, analizējot Polijas pilsētas Elblongas gadījumu.

Gadījuma izpētē par Mariņagrande ir aprakstīta šī Portugāles pilsēta, kurā vairāk nekā 60 % darbavietu ir tradicionālajās nozarēs (stikla un plastmasas ražošanā), un šīs pilsētas padome veiksmīgi ieviesusi Teritoriālās nodarbinātības paktu, piesaistot sociālos partnerus un citus dalībniekus, lai īstenotu iniciatīvas pilsētas ekonomikas jomu dažādošanai.

Dažās valstīs ir vērojama šāda spēcīga tendence — iedzīvotāji, jo īpaši tie, kuru ienākumu līmenis ir samērā augsts, atstāj pilsētas un pārceļas uz dzīvi piepilsētā, jo pastāv uzskats, ka tur ir pieejami augstāka standarta mājokļi (individuālas dzīvojamās mājas, nevis dzīvokļi augstceltnēs) un dzīves kvalitāte ir labāka. Šo tendenci atspoguļo gadījumu izpēte, kas veikta Budapeštā un Vīnē. Citās valstīs, piemēram, Francijā, parasti tiek uzskatīts, ka pievilcīgākie dzīvojamie kvartāli atrodas pilsētas teritorijā, savukārt piepilsētas (*banlieues*) tiek atvēlētas sociālajiem mājokļiem.

Pēdējos gados ir parādījusies jauna tendence — cilvēki atstāj pilsētas, pārceļoties uz dzīvi piepilsētā nevis, bet gan pilsētās un ciemos, kuri atrodas nedaudz tālāk no pilsētas, tuvējās lauku teritorijās. ASV šo jauno parādību dēvē par „*exurbs*”. Eiropā tās dēļ rodas jautājumi par tradicionālo urbānās un lauku teritorijas dalījumu.

Dažāda veida migrācija starp mazpilsētām un lielpilsētām, kurās dzīvo 74 % ES iedzīvotāju, un to piepilsētām un apkārtējām lauku teritorijām ietekmē zemes un mājokļu cenas, vietējo nodokļu bāzi un pakalpojumus. Šāda dzīvesveida izvēle parasti ir saistīta ar paaugstinātu privātā autotransporta, nevis sabiedriskā transporta izmantošanu, un tā savukārt rada virkni ilgtspējības jautājumu.

Nekontrolētu tirgus spēku ietekmē cilvēki ar zemu ienākumu līmeni tiek novirzīti uz apvidiem, kuros izdevumu līmenis ir zems un dzīves apstākļi parasti ir zemas kvalitātes. Ar vietējo politiku un iejaukšanos var vai nu pastiprināt tirgus tendences, vai arī mazināt to ietekmi, lai nodrošinātu stabilu sociālo daudzveidību, tajā pašā laikā nepieļaujot nelabvēlīgu kvartālu veidošanos mazpilsētās un lielpilsētās.

Jaunās Centrāleiropas un Austrumeiropas valstis mantojumā ir saņēmušas dzīvojamo fondu, kas lielā mērā sastāv no daudzdzīvokļu namiem, kuri padomju laikos, protams, piederēja valstij. Gadījuma izpēte par Havannas īpašumu Budapeštā parāda, kā pilsētas un

pašvaldības iestādes risina mājokļu privatizācijas jautājumu, vienlaicīgi saglabājot vietējo kopienu sociālo struktūru.

Migrācija no citām dalībvalstīm, kā arī migrācija no valstīm ārpus Eiropas Savienības rada jaunas grūtības attiecībā uz vietējiem pakalpojumiem, kas saistīti arī ar mājokļiem, izglītību un nodarbinātību. Gadījumu izpētē par Lesteras pilsētas stratēģisko plānu sniegts ieskats vietējā līmeņa konsorcijs darbībā, kura atbalstam izmantots pilsētas, valsts un ES finansējums un kurš mēģina sadzīvot ar reālo situāciju, kad aptuveni 40 % iedzīvotāju pieder pie etniskajām minoritātēm.

Migrācija Eiropas Savienības robežās rada īpašas problēmas tai sabiedrības daļai, kas parasti ir saskārusies ar emigrāciju. Gadījuma izpētē par Turku daudzveidības politiku parādīts, kā šī Somijas pilsēta meklē iespējas pielāgoties šādai jaunai situācijai. Turku īpašu uzmanību ir pievērsusi darbavietu un apmācības iespēju nodrošināšanai migrantiem, kas veido 4,4 % tās iedzīvotāju. Daudziem no viņiem ir bēgļa statuss.

Pašvaldību struktūra, tradīcijas un resursi acīmredzami nosaka viņu spēju izstrādāt politikas jomas, lai novērstu nevienlīdzību un rastu risinājumus. Visām pašvaldībām neatkarīgi no to statusa ir reālas vietējās zināšanas un kontakti, un tās ikdienā saskaras ar reālo vietējo situāciju. Tas var palīdzēt šīm iestādēm izstrādāt integrētas pieejas un stratēģijas tādās jomās kā mājokļi, veselības aprūpe, izglītība un nodarbinātība. Dažām vietējam iestādēm būtu jāpalielina jaudas, lai tās varētu piedalīties konkursos par valsts un ES līmeņa finansējumu minēto pieeju īstenošanai.

Sociālā nevienlīdzība vietējā līmenī ir daudzšķautņaina parādība, un tās novēršanai vienlīdz neiedarbīgas ir gan lejupējas, šauras nozaru pieejas, gan izolēti vietējie pasākumi — ar jaunu mājokļu būvēšanu kā tādu nevarēs novērst sociālo nevienlīdzību specifiskā jomā. Par patiesi obligātām ir izrādījušās koordinētas darbības, kurās iesaistīti sociālie partneri, vietējā pilsoniskā sabiedrība, pašvaldības un valsts valdības dažādas struktūras. Pašvaldībām ir jāveic vienreizējs ieguldījums — jāapvieno šie standarti un dalībnieki.

Ikvienā vietēja līmeņa stratēģiskajā pieejā būtiska nozīme ir prasmju uzlabošanai, apmācības iespējām, saiknes nodrošināšanai starp vietējās izglītības pakalpojumiem un resursiem un ekonomiskās attīstības mērķiem. Jāuzsver, ka pašvaldībām ir lieliskas iespējas apvienot šīs atšķirīgās intereses.

Lai piesaistītu kapitālu un cilvēkresursus, būtiski svarīgi ir noteikt vietējās vērtības un tās popularizēt. Vietējām iestādēm parasti ir labi zināmas šīs vērtības, kā arī trūkumi. Pašvaldībām jābūt pieejamam valsts un/vai ES finansējumam, lai tās varētu veikt daļu no ieguldījumiem šādu pētījumu un pasākumu īstenošanai.

Zināšanas par vietējā līmeņa īpatnībām un pieredze ir jākonstatē, jāreģistrē un ir jāapmainās ar tām. Daļa no šādas informācijas apmaiņas var būt paraugprakses apkopošana vietējās iestādēs. Šāda prakse ir parādīta Elblongas gadījuma izpētē, kad Zviedrijas un AK pašvaldības varēja sagatavot ieteikumus pilsētas pārvaldes iestādēm.

Jābūt arī skaidram darbības mehānismam, ar kura palīdzību vietējo pieredzi var efektīvi iepludināt valsts un Eiropas politikas veidošanas sistēmās. Jānodrošina arī atgriezeniskā saikne, politiku novērtēšanas rezultātus izmantojot vietējo zināšanu veidošanas procesā. Parauga cikls, sākot no politikas izstrādes līdz tās īstenošanai un gūtajai pieredzei, jau tiek izmēģinājuma kārtībā ieviests visās teritoriālajās ES politikas jomās, kurās nepieciešama attiecīgo vietējo dalībnieku līdzdalība.

Šajā pētījumā nav iespējams detalizēti parādīt visu ES teritorijā esošo pašvaldību darbību un problēmas. Tomēr tajā ir izdevies parādīt to, kā dažādas iestādes ir konstatējušas gan reālās, gan iespējamās vietējās problēmas un kādas pieejas tās ir izmantojušas vai izstrādā, lai novērstu sociālo nevienlīdzību.

Iekļaujošā daudzlīmeņu pārvaldība ir gan nepieciešamība, gan arvien biežāk sastopama realitāte. Šis jautājums ir jāpēta, jāapraksta un ir jāveicina tā risināšana, jo tas veido būtisku procesa daļu, lai panāktu ilgtspējīgu sociālo un ekonomisko attīstību.

Galvenie ieteikumi

- (1)** Izmantojot daudzlīmeņu pārvaldības risinājumu, var kompensēt kompetences trūkumu vietējo iestāžu līmenī dažādās jomās, un tādēļ tas turpmāk jāveicina ES līmenī. Lai varētu īstenot daudzlīmeņu pārvaldību, vietējā līmeņa vajadzībām ir jāizstrādā modeļi un piemērojamie instrumenti;
- (2)** jāsekmē teritoriālās pieejas izmantošana ne tikai ERAF, bet arī citās jomās, lai vietējām iestādēm radītu papildu piekļuves punktus;
- (3)** mājokļi un nodarbinātība ir divas politikas jomas, kurās mazākas pašvaldības parasti visvairāk cieš no atbilstošas kompetences trūkuma, lai varētu novērst nevienlīdzību. Šajās jomās turpmāk jāattīsta ES atbalsta funkcijas (projektu, pētījumu un pasākumu veicināšana);
- (4)** finansējuma shēmas, kuras pieļauj radošu un pētniecisku risinājumu piemērošanu, lai novērstu strauji mainīgās vietējās problēmas, ir būtiski svarīgas mazajām un vidējām pašvaldībām, un tās jāturpina izstrādāt;
- (5)** ES programmās jāintegrē zināšanu, jo īpaši par vietējiem jautājumiem, apmaiņas veicināšana un atbalstīšana (piemēram, tai jāpiešķir lielāka nozīme starptautiskajās sadarbības programmās);
- (6)** Jānodrošina atgriezeniskā saikne, vietējo politiku novērtēšanas rezultātus izmantojot vietējo zināšanu veidošanas procesā. Parauga cikls, sākot no politikas izstrādes līdz tās īstenošanai un gūtajai pieredzei, jau tiek izmēģinājuma kārtībā izmantots visās ES teritoriālās politikas jomās, kurās nepieciešama attiecīgo vietējo dalībnieku līdzdalība.
- (7)** zinātība par vietējā līmeņa jautājumiem jāuzkrāj arī vietējās administrācijās, kuras parasti ir aizņemtas ar administratīvās īstenošanas jautājumiem un resursu savlaicīgu piesaisti;
- (8)** darbības, kuras popularizē vietējo aktīvistu grupas (piemēram, vietējās rīcības grupas), nodrošina rezultātu augstu pamanāmību un piederību. Arī turpmāk jāpaplašina pieejas, ar kurām veicina atbildīgu vietējo vajadzību identificēšanu, vietējo stratēģiju sagatavošanu un īstenošanu (piemēram, izmantojot vispārējās dotācijas);
- (9)** lai uzlabotu pašvaldību iespējas cīnīties par programmu finansējumu (arī ES līmenī), jāveicina attiecīgās veiktspējas palielināšanas programmas;
- (10)** attiecībā uz administratīvo slogu, kas saistīts ar ES projektu pārvaldību, ir jāpārskata prasību samērīguma apsvērumi, jo īpaši attiecībā uz mazajām un vidējām pašvaldībām;
- (11)** pašvaldības lielākā mērā jāiesaista politikas veidošanā (reģionālajā, valsts un ES līmenī), lai nodrošinātu, ka vietējā līmenī tiek konkretizētas atsevišķas darbības un ka vietējās iesaistītās puses tiek saprotami informētas par ES stratēģijām;
- (12)** izstrādājot un ieviešot svarīgākās ES stratēģijas (Lisabonas, Gēteborgas u.c.) un ziņojot par tām, jāņem vērā un skaidri jāparāda vietējais ieguldījums, lai veicinātu vietējo dalībnieku centienus.