

KLAIPĖDOS UNIVERSITETO

Socialinių mokslų mokslų fakultetas

Politologijos katedra

Eglė Kuklieriūtė

MAŽŪJŲ VALSTYBIŲ REGIONINĖ STRUKTŪRACIJA

ES POLITINĖJE SISTEMOJE

Europos studijų programos magistro baigiamasis darbas

Klaipėda, 2012

BAKALAURO IR MAGISTRO BAIGIAMŲJŲ DARBŲ LYDRAŠTIS

Pildo bakalauro/magistro baigiamojo darbo autorius

Eglė Kuklieriūtė

(bakalauro/magistro baigiamojo darbo autoriaus vardas, pavardė)

Mažųjų valstybių regioninė struktūracija ES politinėje sistemoje

(bakalauro/magistro baigiamojo darbo pavadinimas lietuvių kalba)

Patvirtinu, kad bakalauro/magistro baigiamasis darbas parašytas savarankiškai, nepažeidžiant kitiems asmenims priklausančių autorių teisių, visas baigiamasis bakalauro/magistro darbas ar jo dalis nebuvo panaudotas Klaipėdos universitete ir kitose aukštosiose mokyklose.

.....
(bakalauro/ magistro baigiamojo darbo autoriaus ir parašas)

Sutinku, kad bakalauro/magistro baigiamasis darbas būtų naudojamas neatlygintinai 5 m. Klaipėdos universiteto studijų procese.

.....
(bakalauro/ magistro baigiamojo darbo autoriaus ir parašas)

Pildo bakalauro/magistro baigiamojo darbo vadovas

Bakalauro/magistro baigiamąjį darbą ginti

(įrašyti – leidžiu arba neleidžiu)

.....
(data) (bakalauro/magistro baigiamojo darbo vadovo vardas, pavardė ir parašas)

Pildo katedros, kuruojančios studijų programą, administratorius (sekretorius)

Baigiamasis darbas įregistruotas katedroje

(data)

.....
(katedros sekretorės vardas, pavardė ir parašas)

Pildo katedros, kuruojančios studijų programą, vedėjas

Bakalauro/magistro baigiamąjį darbą ginti

(įrašyti – leidžiu arba neleidžiu)

.....
(data)

.....
(katedros vedėjo vardas, pavardė ir parašas)

Recenzentu(-ais) skiriu

.....
(įrašyti recenzento(u) vardą, pavardę)

.....
(data)

.....
(katedros vedėjo vardas, pavardė ir parašas)

Santrauka

Kuklieriūtė E. MAŽŪJŲ VALSTYBIŲ REGIONINĖ STRUKTŪRACIJA ES POLITINĖJE SISTEMOJE. Magistro Europos studijų programos baigiamasis darbas. Darbo vadovas doc. Kęstutis Šerpetis, Klaipėdos universitetas, socialinių mokslų fakultetas, politologijos katedra, Klaipėda, 2012 m. – 53 p.

Raktiniai žodžiai: mažoji valstybė, regionalizmas

Darbe analizuojama mažųjų Europos valstybių problematika – aptariamos mažųjų valstybių charakteristikos, išskiriant jų silpnąsias vietas akistatoje su didžiosiomis ES valstybėmis narėmis. Regionalizmas (mikro ir makro lygiais) pristatomas kaip potenciali galimybė kompensuoti ir tam tikru laipsniu išlyginti mažųjų ir didžiųjų valstybių įtakos netolygumus ir galimybes veikti. Taip pat atsižvelgiama ir į regionalizmo prieštarigus poveikius, turint omenyje mažųjų valstybių silpną atsparumą aplinkos veiksniams. Galiausiai pereinama prie regionalizmo patirčių Vidurio ir Rytų Europoje nagrinėjimo ir aptariama Lietuvos teritorinės įtvarkos optimizavimo eiga.

Summary

E. REGIONAL STRUCTURATION OF SMALL STATES IN A POLITICAL SYSTEM OF EUROPEAN UNION. The supervisor of the final paper doc. dr. K. Šerpetis. Master final thesis of European Studies pro da University, 2012 m. – 53 p.

Keywords: small state, regionalism.

This paper analyzes the problem of small states in European Union. Paper discusses the characteristics of small states, highlighting their weaknesses in confrontation with the large EU member states. Regionalism (micro and macro levels) is presented as a potential option to regulate and to some extent compensate disparities in the impact and opportunities to act for small and large EU member states. It also takes into account the contradictory effects of regionalism. Finally, analysis moves to the experiences of regionalism in Central and Eastern Europe, and discusses optimization process of the Lithuanian territorial units.

Turinys

Įvadas	5
1. EKONOMINIS IR POLITINIS MAŽŪJŲ VALSTYBIŲ VAIDMUO DIDŽIŪJŲ VALSTYBIŲ GALIOS KONTEKSTE.....	10
1. 1. Mažųjų valstybių interesų raiškos ir realizavimo problematika	10
1. 2. Regionalizacija kaip demokratijos deficito ES reguliavimo ir kompensavimo mechanizmas.....	14
2. ES REGIONINĖS POLITIKOS PROJEKTYVUMAS IR ALTERNATYVOS.....	18
2. 1. Išorinė ir vidinė regioninė politika: mažųjų valstybių strategijos	18
2. 2. Tinklinės valdžios struktūravimo euristika neofunkcionalizmo diskurse.....	23
2. 3. Fragmegracija – valstybių fragmentacija globalizacijos sąlygomis.....	27
3. LIETUVOS REGIONINĖS POLITIKOS OPTIMIZAVIMO RESURSAI	30
3. 1. Integracijos poveikis VRE regionalizacijai: pozityvios diskriminacijos stimulai.....	30
3. 2. Lietuvos regioninės politikos europeizacija ir viešojo valdymo reforma	33
3. 3. Lietuvos regionų integravimosi į ES regionų “šeimą” ypatybės ir vizija	37
4. TYRIMAS. KLAIPĖDOS MIESTO SAVIVALDYBĖS DARBUOTOJŲ NUOSTATOS LIETUVOS 2011 – 2014 M. REGIONŲ REFORMOS ATŽVILGIU.	40
4.1. Tyrimo problema	40
4.2. Tyrimo planas	41
4.3. Tyrimo duomenų analizė.....	43
Išvados.....	48
Literatūra	50
PRIEDAI	54

Ivadas

Didžiąją dalį pasaulio sudaro santykinai nedidelės valstybės – daugiau kaip du šimtai suverenių pasaulio valstybių vertinant pagal demografines ir ekonomines charakteristikas, pagal diplomatinis gebėjimus ir administracinius išteklius gali būti vadinamos mažosiomis. Europos Sąjungoje (toliau - ES) mažųjų valstybių problematika ypač išryškėjo po paskutiniosios integracijos bangos 2004 metais, kuomet prie ES prisijungė 10 Vidurio ir Rytų Europos (toliau – VRE) valstybių, iš kurių aštuonios turi mažiau nei 11 mln. gyventojų. Taigi šiuo metu daugiau kaip du trečdaliai ES valstybių narių yra mažosios valstybės, tačiau aštuonių didžiųjų valstybių narių gyventojai sudaro 78% visos ES populiacijos. Dėl specifinių silpnųjų vietų, ribotų galimybių veikti tam tikrais atvejais, mažosios valstybės dažnai traktuojamos kaip “silpnosios valstybės”, o ne “mažosios jėgos”. Nepaisant to susirūpinta, kad toks mažųjų ir didžiųjų valstybių skaičiaus nesubalansuotumas – vienas iš demokratijos deficito šaltinių aukščiausiam ES institucijų lygįje, galintis virsti “mažųjų tironija”. Kita vertus, tiek politinėse derybose, tiek konkurencinėje ekonomikoje “dydžio” parametro neišpildymas gali reikšti silpnumą ir neatsparumą didžiųjų valstybių įtakai ir globalizacijos padariniams.

Šiam klausimui ES buvo skiriamas nuolatinis dėmesys, nes mažųjų valstybių skaičius Sąjungoje nuolat didėjo. ES instituciniame lygmenyje šiai dviprasmiškai problemai spręsti buvo imamasi įvairių priemonių, kurių tikslas – valstybės dydžio faktorių (apimančių valstybės demografines ir ekonomines charakteristikas) kaip įtakojantį vieną ar kitų sprendimų priėmimą eliminuoti iš ES institucijų darbinės praktikos. Mažosios valstybės buvo netgi šiek tiek proteguojamos. Tačiau prieš didžiąją ES plėtrą į Rytus sprendimų priėmimo mechanizmai buvo persvarstyti ir Lisabonos sutartimi įvesti daug diskusijų sukėlę pakeitimai, kurie, panašu, aukščiausiam ES sprendimų priėmimo lygmenyje mažųjų valstybių vaidmenį susilpnino. Ne mažiau aktuali ir ekonominė sfera. Dauguma naujai prisijungusių mažųjų valstybių ekonomiškai silpnesnės – regionuose gyvenimo lygis itin atsilieka nuo ES vidurkio, o atvira ekonomika lemia didelį priklausomumą nuo išorės partnerių laipsnį.

Štai čia galime pradėti kalbėti apie regionalizaciją, kuri savo prigimtimi ir įgyvendinimus pasiekiamais rezultatais yra pajėgi padėti sureguliuoti minėtą demokratijos deficitą ES politinėje sistemoje. Įgyvendinus regionalizmą mikro ir makro lygiais sukuriama tam tikra kompensavimo sistema, kurios principas – tikslus, kurių valstybė nepajėgi įgyvendinti kaip nacionalinis vienetas, sukuriamos prielaidos įgyvendinti subnacionaliniams arba supranacionaliniams vienetais. Atitinkamai regionalizacija gali veikti dviem lygmenimis: viena vertus, vyksta makroregionalizacija - greta esančios tam tikrų požymių vienijamos valstybės gali kooperuotis tarpusavyje ir tam tikrais atvejais veikti kaip regionas, kita vertus, stiprėja mikroregionalizacijos tendencijos - pačios

valstybės teritorija gali būti suskirtoma į regionus, pasitelkiant juos tam tikrų ekonominių strategijų ar kitų tikslų įgyvendinimui. ES viduje galime rasti veikiančias abi regionalizacijos formas, todėl kalbant apie mažųjų valstybių regioninę struktūrą ES politinėje sistemoje panaudojamos abi analizės dimensijos: viena iš jų, sistemų lygmenyje, kita – subsistemų lygmenyje. Sistemų lygmuo apimtų ES valstybių tam tikrą regioninį pasiskirstymą, pvz., Baltijos regiono valstybės, Skandinavijos valstybės ir pan., ir to suponuojamus socialinius, ekonominius ir politinius valstybių ryšius.

Subsistemų lygmuo apima regioninį struktūravimą(si) pačių valstybių viduje ir susidariusių subsistemų tarpusavio bendradarbiavimą apeinant sistemos lygmenį. Pirmuoju atveju regioninė struktūracija tampa galimybe kompensuoti demokratijos deficitą aukščiausiam ES lygmenyje, mažinant politinę, administracinę, diplomatinę mažųjų ir didžiųjų valstybių skirtį. Antruoju atveju regionalizmu siekiama suvienodinti tiek mažųjų, tiek didžiųjų valstybių regionų ekonominę padėtį bei leidžia regionams vienodomis sąlygomis veikti rinkos ekonomikoje. Taip pat reiktų nepamiršti, kad ES institucijose gali būti atstovaujami ne tik valstybių, bet ir regionų interesai.

Taigi regionalizacija gali būti tapti instrumentu, leidžiančiu mažajai valstybei sustiprinti savo pozicijas ES politinėje sistemoje. Vienas aspektas – ekonominis, diegiama vieninga regionų sistema kuria tinklinę valdžios struktūrą, kuri leidžia atsiradusioms subsistemoms bendradarbiauti viename lygyje. Kitas aspektas – politinis, supranacionaliniame lygyje įgyvendinant “sumanią” strategiją (“smart strategy”) siekti svaresnio vaidmens priimančioms sprendimus ES aukščiausiam lygmenyje.

Yra gana akivaizdu, ko ES siekia skatindama vidinę valstybių regionalizaciją, kaip ir akivaizdu, kokią naudą dauoda ar galėtų duoti išorinė regionalizacija mažosioms valstybėms, tačiau kintant ES sprendimų priėmimo mechanizmams, veikiant globalizacijos jėgoms ir kitiems kintamiesiems gaunami rezultatai įgauna skirtingas nuo siekiamų tikslų formas. Todėl darbe atsižvelgiama į regionalizmo kaip reiškinio ir jo poveikių prieštarumą. Tai reikalinga tam, kad pamatytume pilną vaizdą ir galėtume įvertinti poreikį Lietuvai įsijungti į šią sistemą.

Darbo problema. ES “senujų” mažųjų valstybių europeizacijos strategijos didžiųjų ES valstybių kontekste, lemiančios jų vaidmens sustiprinimą ES tarptautinių santykių sistemoje pozityviai “perkrauna” Europolitijos galimybių lauką ir perspektyvas naujosios mažosioms jos narėms savo regioninę politiką orientuoti pagal tokią logiką, kuri leistų siekti “senujų” valstybių narių lygio – tiek valstybės valdymo efektyvume, tiek tarptautinių santykių plotmėje.

Darbo ginamieji teiginiai:

1. Regionalizmas – išskyla ir laikytinas eventualia galimybe kompensuoti ES egzistuojantį demokratijos deficitą, atsirandantį dėl valstybių dydžio ir įtakos netolygumų.
2. Valstybių diferencijavimasis pagal įvairius parametrus sąlygoja regioninės politikos variacijas ir prieštarigus jų poveikius.
3. Lietuvos regioninės politikos europeizavimo lygis suponuoja Lietuvos regionų integravimosi į ES regionų “šeimą” perspektyvumą.

Temos iširtumas. Mūsų temai bazine literatūra laikytini keletas autorių. Visų pirma, S. Hix monografija *“Europos Sąjungos politinė sistema”*, kurioje autorius analizuoja Europos Sąjungą įvairiais “pjūviais”. Kas mums aktualu, pradėdamas nuo ES kaip politinės sistemos aiškinimo, toliau jis kalba apie europeizaciją, analizuoja ES politinę ir ekonominę prigimtį, tame tarpe analizuoja ir regioninės politikos praktinius aspektus, tokius kaip tarpregioninis bendradarbiavimas apeinant centrinės valdžios lygmenį. A. Moravcsik darbe *“Is there a “Democratic deficit” in world politics”* plačiai išskleidžia “demokratijos deficito” ES institucijoje priežastis ir argumentuotai jas paneigia. Tai leidžia į demokratijos deficitą pažvelgti iš kitos pozicijos nei siūlo tradicinis požiūris.

Mažųjų valstybių problematika besidomėjusių autorių yra gana daug, nors jų pasirinkti šios temos nagrinėjimo aspektai gana panašūs – kiekvienas autorius daug dėmesio skiria mažosios valstybės atpažinimo kriterijų paieškos ir apibrėžimo variantų įvairovės aprašymui. Toliau nagrinėdami įvairią mažųjų valstybių tematikai skirtą literatūrą pastebėsime jos pasiskirstymą pagal kelias problemines sritis. Pirmiausiai, atkreipiamas dėmesys į mažosios valstybės kaip “silpnos” valstybės specifinius interesus – saugumo, ekonominės plėtros, socialinėje srityje ir apie mažųjų valstybių vaidmenį tarptautiniuose santykiuose. L. Moosung darbe *“The Small State Enlargement of the EU: Dangers and Benefits”*. pristatomos mažųjų valstybių užsienio politikos bendrosios strategijos ir nagrinėjami skirtingi mažųjų valstybių atvejai. Kita šaltinių grupė susitelkusi prie mažųjų valstybių interesų raiškos mechanizmų Europos Sąjungoje identifikavimo - kaip, L. Goetschel darbe *“Small States and the Common Foreign and Security Policy of the EU”* ar F. Knudsenas straipsnyje *“Small States, Latent and Extant: Toward a General Perspective”* nagrinėja istorinį mažųjų valstybių formavimąsi ir kelia įdomų klausimą: koks santykis egzistuoja tarp dydžio aspekto ir augimo arba stagnacijos fazės.

Ši šaltinių dalis nemažu laipsniu susitelkusi ir prie šiuo metu aktualios naujų valstybių narių integravimosi į ES problemas. Čia galima paminėti ir J. Zielonka *“Europe as Empire: the Nature of Enlarged European Union”*, kuris ne tiek dėmesį skiria valstybių dydžiui, tačiau pateikia atsakymus į kitų mūsų temai įdomius panagrinėti klausimus, tiesa, atsakimus pateikia grynai per savo matymo prizmę. Zielonka analizuoja fenomenus, atsirandančius iš ES kaip imerinio, o ne

vestfališkosios valstybės tipo organizacijos, pobūdžio. Šiuo aspektu S. Hix pateikia trečią požiūrį – ES mato ne kaip imperiją ar valstybę, bet kaip politinę sistemą. Politinės sistemos sąvoka apima plačiau nei valstybės ar imperijos sąvokos ir nors Europos Sąjunga išpildo ne visus “politinės sistemos” elementus, tačiau akivaizdu, kad trūkstamas grandis bando sukurti. Galima būtų šiuo atveju į ES žiūrėti kaip į “imperiją”, tačiau politinės sistemos sąvoka išryškina papildomų analizės aspektų.

Na o analizuojamų fundamentalių reiškinių paaiškinimui pasitelkiamus procesus kaip atskiras problemas nagrinėja šie autoriai James N. Rosenau darbe “*Stability, Stasis, and Change: a Fragmeegrating World*” analizuoja globalizacijos reiškinių ir sudėtingus greta jos einančius reiškinius – integraciją, fragmentaciją ir lokalizaciją. Jų atsiradimui ir veikimui vienu metu apibūdinti autorius išveda fragmeegracijos sąvoką. Apie tinklinį globalizacijos ir integracijos sąlygomis besiformuojantį valdymo struktūros modelį kalba L. Smorgunov darbe “*Setevoj pochod k politke I upravleniju*”. Ir prieš tai autorių darytas išvalgas gana gerai išreiškia ir leidžia giliau analizuoti neofunkcionalistinę prieigą. Ją išsamiai aprašo Tranholm-Mikkelsen “*Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete?*”.

Darbo objektas: regioninės politikos projektyvumas ir prieštaringi poveikiai ES tarptautinių ekonominių ir politinių santykių sistemoje.

Darbo tikslas: išanalizuoti mažųjų ES valstybių regioninės struktūracijos ypatumus.

Uždaviniai:

1. Išnagrinėti ekonominį ir politinį mažųjų valstybių vaidmenį didžiųjų valstybių kontekste.
2. Išryškinti ES regioninės politikos variacijas ir poveikius įvairiais parametrais besiskiriančiose valstybėse.
3. Išanalizuoti regioninės politikos optimizavimo resursus Lietuvoje.
4. Atlikti empirinį keliamų darbe problemų patikrinimą.

Darbo struktūros apžvalga. Pirmoje darbo dalyje nagrinėjama mažosios valstybės sąvoka išskiriant mažųjų valstybių silpnybes sąveikoje su didžiosiomis ES narėmis. Išryškintus mažųjų valstybių specifines charakteristikas tampa akivaizdus demokratijos deficito atsiradimas tarptautinės ekonomikos ir politikos srityse. Kaip šios demokratijos deficito lygties sprendinys pristatomas regionalizmas, kuris mikro ir makro lygiais padeda mažosioms valstybėms įgyvendinti savo politines ir ekonomines strategijas. Antrasis darbo skyrius pradedamas “senujų” ES valstybių narių ES regioninės politikos principų taikymo patirties analize. Tai leidžia išryškinti “senujų” ES valstybių narių regioninės politikos strategijas, patikrinti jų veiksmingumą ir išskirti galimus regioninės politikos modelius, kuriuos būtų galima pritaikyti naujųjų VRE valstybių regioninės politikos scenarijų konstravimui. Visgi regioninė politika pasirodo besanti – prieštaringas reiškinys, skirtingose valstybėse įgaunantis skirtingas modifikacijas. Todėl toliau šiame skyriuje pereinama prie regioninės politikos rezultatų analizės. Viena vertus, įgyvendinant ES regioninės politikos

principus kuriamas regioninių struktūrų tinklas, kita vertus, atsiranda politiniai tinklai, įtraukiantys nevyriausybinis aktorius, ir multidimensinė valdžia, kuri reiškia vertikalų valdžios struktūrų bendradarbiavimą. Visa tai lemia, kad vyksta integracija ir bendradarbiavimas įvairiuose valdžios lygiuose, bet prasidėjus regioninei konkurencijai, atsiranda lokalizacija ir fragmentacija. Šie reiškiniai aprašomi trečiajame poskyryje. Galiausiai analizuojamas ES regioninės politikos impulsas, suteiktas VRE valstybėms, ir jo rezultatai. Išryškintus VRE valstybių patirtį pereinama prie Lietuvos regionų (apskričių) reformos nagrinėjimo ir empirinio darbe keiamų problemų patikrinimo.

Darbo metodai. Pirmame darbo skyriuje naudojamas analitinis – apžvalginis metodas padeda išryškinti darbei reikalingas analizės priemones – tai politinės sistemos sąvoka ir mažosios valstybės definicija. Analitinis – struktūrinis metodas pirmame skyriuje naudojamas siekiant susidaryti “demokratijos deficito” ES išbaigtą vaizdą, pažvelgiant į šį reiškinį iš įvairių perspektyvų. Antrame darbo skyriuje naudojami sisteminis ir struktūrinis-funkcinis metodai, padėję išanalizuoti skirtingas regioninės politikos įgyvendinimo patirtis ES senosiose valstybėse narėse bei išryškinti galimus regioninės politikos įgyvendinimo ne tik teigiamus, bet ir neigiamus aspektus mažosioms valstybėms. Trečiajame darbo skyriuje naudojamas atvejo metodas – analizuojamas VRE valstybių regioninės politikos europeizavimas ir konkretus Lietuvos atvejis. Analizuojant Lietuvos regionų (apskričių) reformos eigą naudojamas politinės analizės metodas, o numatant tolesnes jos tendencijas - istorinis – perspektyvinis metodai, kuomet remiantis praeityje padarytais veiksmais numatomos tolesni reformos vyksmo ypatumai.

1. EKONOMINIS IR POLITINIS MAŽŪJŲ VALSTYBIŲ VAIDMUO DIDŽIŪJŲ VALSTYBIŲ GALIOS KONTEKSTE

1. 1. Mažųjų valstybių interesų raiškos ir realizavimo ES politinėje sistemoje problematika

Nuo pat ES atsiradimo pradžios ginčijamasi, kokios prigimties darinys tai yra ir kokius analizės ir, dar aktualiau, vertinimo kriterijus jam galima taikyti, kokius reikalavimus kelti. Galima išskirti keletą krypčių, kurios skirtingai mato ES prigimtį ir žiūri į jos plėtrą iš skirtingų pozicijų, todėl skirtingai suvokia ir jos ateities perspektyvas. Vieni autoriai, Europos Sąjungą tapatina su valstybe, pateikdami aiškius tai įrodančius argumentus – demokratinės valdžios institucijos, bendra teisinė erdvė, laisvas prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimas apibrėžtoje teritorijoje. Keleto elementų ES vis dėl to trūksta, jei norime vadinti ją valstybe – tai bendro Europos identiteto nebuvimas, kuris prasideda nuo vieningos kalbos neturėjimo iki stiprius nacionalinius identitetus puoselėjančių valstybių narių ir sudėtingo sprendimų priėmimo mechanizmo (formalaus ir neformalaus), bandančio suderinti skirtingus narių interesus. Kita pozicija ES mato kaip imperiją (J. Zielonka), kuri turi “klajojančius centrus” ir nuolat besiplečiančią teritoriją. Žinoma, nekalbama apie tokį darinį kaip, pvz., Romos imperija, tačiau ši pozicija akcentuoja ES multikultūrinį pobūdį ir šūkyje “Unity in diversity” akcentą deda ties “diversity” dalimi. Na, ir galiausiai dar viena ES specifika aiškinanti pozicija traktuoja ją kaip politinę sistemą (S. Hix).

G. Almondas pateikia tokius pagrindinius politinės sistemos elementus:

1. egzistuoja stabili ir aiškiai apibrėžta institucijų struktūra kolektyviniam sprendimų priėmimui ir visuma taisyklių, reguliuojančių santykius tarp tų institucijų ir jų viduje. ES turi sudėtingą išplėtotą institucinę struktūrą ir savo teisinę bazę.
2. Piliečiai ir socialinės grupės savo politinių tikslų siekia per politines sistemas tiesiogiai arba per tarpininkaujančias organizacijas, tokias kaip interesų grupės ar politinės partijos. Šiuo atveju valstybės/subnacionaliniai vienetai/organizacijos gali kontaktuoti tiesiogiai su ES institucijomis. Formuojasi politiniai ir administracinių struktūrų tinklai.
3. Kolektyviniai sprendimai politinėje sistemoje turi didelę įtaką ekonominių išteklių ir socialinių bei politinių vertybių paskirstymui visoje sistemoje. ES sukurti sprendimų priėmimo mechanizmai, leidžiantys kiekvienai valstybei narei dalyvauti sprendimų priėmime ir svarstyme.
4. Egzistuoja tęstinė tarpusavio sąveika (“grįžtamasis ryšys”) tarp šių politinių sprendimų ir reikalavimų sistemai.¹ Grįžtamąjį ryšį ES suteikia valstybės narės aukščiausiam lygyje.

¹ Almond G. A. 1956. Comparative Political Systems. The Journal of Politics. Vol 18, No. 13.

Europos Komisija kontaktuoja su valstybėmis narėmis ir regionais bei gauna iš jų ataskaitas. Nevyriausybiniai aktoriai turi galimybę vykdyti lobistinę veiklą.

Taigi, ES formaliai atitinka politinės sistemos kriterijus. Jeigu traktuojame, kad ES yra demokratinė politinė sistema, neatmesdami to fakto, kad demokratija taip pat gali įgauti įvairias išraiškos formas, šios keturios charakteristikos turėtų būti aiškiai įgyvendinamos. Ir nors ketvirtasis kriterijus turi savo raiškos kanalus, vis dėl to, nuolat kalbama apie “demokratijos deficito” ES egzistavimą. Jei šią sąvoką suvoksime siaurąja prasme, jis atsiranda dėl pernelyg didelės distancijos tarp ES institucijų ir ES gyventojų. Mūsų temai reikšmingas platesnis “demokratijos deficito” suvokimas – tai tarp didžiųjų ir mažųjų valstybių atsirandantys įtakos ir veikimo galimybių netolygumai – tiek politinėje ar ekonominėje sferoje, tiek aukščiausiame ES lygmenyje ar mezo regioniniame lygmenyje.

Mažosios valstybės sąvoką iš esmės užpildo “galios” parametras. Vertinant valstybės galią svarbūs keli aspektai, kurie vienaip ar kitaip įtakoja valstybės politinį ir ekonominį svorį tiek ES politinėje sistemoje, tiek bendrai pasaulio tarptautinėje arenoje. Pirma, tai demografinės charakteristikos – valstybės gyventojų skaičius, teritorijos dydis. Antra, ekonominės charakteristikos – šalies bendrasis vidaus produktas ir bendrasis vidaus produktas vienam gyventojui. Trečia, politinės charakteristikos – valstybės turimas balsų skaičius ES institucijose, pvz., ministrų taryboje. Ketvirtasis galios parametras - valstybės karinė galia.

Šios charakteristikos labai susijusios tarpusavyje ir dažnai vienos yra kitų pasekmė – vieno parametro silpnumas gali lemti kito silpnumą, tačiau drauge jie neabejotinai parodo savotišką valstybės “galios” bendrą vaizdą. Vis dėl to apibrėžiant mažąją valstybę susiduriama su keletu sunkumų, kai kada netgi kvestionuojamas mažosios valstybės definicijos reikalingumas - nesutinkama, kad toks valstybių kategorijų išskyrimas - *mažosios* ir *didžiosios* - yra reikalingas ir kuo nors pagrįstas. Tačiau tokio teiginio klaidingumą įrodo bendri iššūkiai, su kuriais susiduria mažosios valstybės.

Mažųjų valstybių “silpnąsias vietas” galima apibendrinti ir suvesti į šiuos aspektus:

1. Atvira ekonomika. Silpnos rinkos daro mažąsias valstybes priklausomas nuo prekybos, todėl mažos valstybės yra labiau linkusios vykdyti liberalią prekybos politiką nei protekcionistinę.
2. Militaristinis silpnumas. Pirmenybė mažose valstybėse teikiama civilinės galios formoms, nes militaristinis silpnumas neleidžia vystyti karinės galios formų šalies saugumui užtikrinti.
3. Priklausomumas nuo “išorės” veiksmų. Mažos skalės ekonomikos ir riboti finansiniai ištekliai gali lemti, kad maža valstybė bus labiau militaristiškai priklausomos nuo įvairių aktorių nei didžiosios valstybės.
4. Jungimasis į kolektyvinius ir kooperacinius saugumo režimus. Tai suteikia tam tikro laipsnio saugumo garantą ir veikia tarsi prevencinė priemonė – mažosios valstybės įsitraukia

kontakta su galimai agresyviais kaimynais. Kitu vertus, jos vėlgi tam tikru laipsniu priklausomos nuo integracijos partnerių politinės įtakos ir resursų.²

5. Diplomatinė gebėjimų ir administracinių išteklių stoka. Mažųjų valstybių derybų svertai yra silpnesni nei didžiųjų – trūksta administracinių išteklių, o dažnai ir diplomatinė gebėjimų bei patirties. Todėl mažosios valstybės linkusios veikti koalicijose, o ne vienos savarankiškai prie tarptautinio derybų stalo.

6. Neformalių veikimo būdų naudojimas. Mažos valstybės linkusios veikti neformaliu būdu. Tai susiję su jų ribota nacionaline įtaka ir administraciniais gebėjimais.³

Dėl šių priežasčių mažosios valstybės dažnai turi ribotus išteklius ir ribotas galimybes veikti – tai lemia jų įtakos ir autonomijos apribojimus, kas gali būti apibrėžiama “galios trūkumo” (power deficit)⁴ terminu. Mažosios valstybės turi mažą įtaką aplinkai, kurioje veikia, todėl jų savarankiškumas šioje aplinkoje yra mažas. Götschel iškelia dar vieną įdomią idėją. Jis teigia, kad nors mažosios valstybės ir kenčia nuo kiekybinių faktorių apribojimų, tačiau pagrindinė esmė yra ne juose, o jų išugdytoje nuolatinėje gynybinėje pozicijoje ir neužtikrintume. Tai nulėmė specifinio “mažųjų valstybių mentaliteto” susiformavimą. Ir tas mentalitetas stipriai įtakoja jų reakciją į problemas, iškilusias tarptautinėje sistemoje.⁵

Ieškodami mažosios valstybės objektyvaus apibrėžimo negalime nepastebėti, kad yra sunku objektyviai pamatuoti pagrindinį šios sąvokos turinį sudarantį parametras - valstybės galią, todėl net ir naudojant pagrįstus kriterijus, mažųjų ir didžiųjų valstybių perskyra nėra visiškai akivaizdi ir savaime suprantama. Be to, reikia nepamiršti, kad išsiskiria bent keli mažųjų valstybių sąvoka nėra visiškai homogeniška, išsiskiria bent keli mažųjų valstybių tipai – mikrovalstybės, mažosios valstybės išsivysčiusiame pasaulyje, trečiojo pasaulio mažosios valstybės ir pan.⁶ Ir nei viena iš šių kategorijų nėra griežtai viena nuo kitos atskirtos. Todėl vieningo susitarimo dėl to, kas tai yra mažoji valstybė, nėra. Vieningo sutartinio apibrėžimo nebuvimas reiškia, kad išryškinsime parametrus, kurie reikšmingi mūsų temai. Reikalingas instrumentas, leidžiantis ES valstybes diferencijuoti didžiąsias ir mažąsias. Šio darbo rėmuose reikšmingas suvokimas, kas tai yra mažoji valstybė ES ribose. Dėl egzistuojančių kitų vidinių ES valstybių kategorijų, kurios reiškia esminius skirtumus tarp valstybių, mums nėra reikalinga atsižvelgti į visus prieš tai išdėstytus valstybės galios kriterijus, nes tai pateiktų per daug neapibrėžtą vaizdą – pvz., nepaisant panašaus gyventojų

² Knudsen F. Olav. 2002. Small States, Latent and Extant: Towards a General Perspective. *Journal of International Relations and Development*. No. 5(2), 190 p.

³ Moosung L. 2004. The Small State Enlargement of the EU: Dangers and Benefits. *Perspectives on European Politics and Society*, 5:2. Koninklijke Brill NV, Leiden. 334 p.

⁴ Goetschel L., ed. 1998. *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*. Boston: Kluwer academic publishers. 15 p.

⁵ Ten pat. 27 – 28 p.

⁶ Wivel A. 2010. *Small State to Smart State: Devising a Strategy for Influence in European Union*. Small states in Europe. Challenges and opportunities. Ed. by Steinmetz R., Wivel A. Ashgate publishing: Burlington. 5 – 6 p.

skaičiaus ar teritorijos dydžio skiriasi senųjų ir naujų ES valstybių narių ekonominė padėtis, tačiau balsų skaičius ES Taryboje gali būti sutapti, arba, didesnio ploto valstybė gali turėti mažiau gyventojų nei mažesnio ploto valstybė. Todėl mažosios valstybės apibrėžimui paimsime vieną kriterijų – valstybės gyventojų skaičių, kuris didele dalimi nulemia kitų valstybės „galią“ apibūdinančių parametų stiprumą.

1951 m. pasirašius Paryžiaus sutartį, Europos integracija prasidėjo nuo lygaus didžiųjų ir mažųjų valstybių santykio – Vokietija, Prancūzija, Italija ir trys nedidelės Beneliukso valstybės. Šiuo metu tarp valstybių narių galime matyti perskyrą – 19 valstybių narių gyventojų skaičius svyruoja nuo 400 tūkst. iki 10,7 mln., tuo tarpu likusiose aštuoniose – nuo 16,6 mln. iki 81,8 mln. Taigi visas mažųjų valstybių kategorijas apjungę į viena grupę galime skirti, kad mažoji valstybė ES ribose yra ta, kurios gyventojų skaičius yra iki 11 mln. Nuo valstybės gyventojų skaičiaus priklauso BVP, valstybės balsų skaičius ES institucijose ir galimybės mobilizuoti karines pajėgas. Teritorijos dydis šiuo atveju reikšmingas nėra.

Kalbant apie politinę dimensiją, mažąja galima laikyti valstybę, turinčią tris – keturis balsus Ministrų taryboje, mini valstybė – turinti du balsus Ministrų Taryboje ir populiaciją, mažesnę nei vienas milijonas.⁷ Vieningos ir paprastosios daugumos balsavimo principai – du tradiciniai balsavimo metodai - buvo naudingi mažosioms valstybėms. Vieningo balsavimo metodas reikalauja visų valstybių narių pritarimo – taigi tiek mažosios, tiek didžiosios valstybės šiuo atveju turi vienodas teises. Kaip ir paprastosios daugumos balsavimo atveju. Lisabonos sutartis sustiprino kvalifikuotos daugumos balsavimo principą, kuris dabar taikomas daugelyje viešosios politikos sričių. Šis metodas naudingesnis didžiosioms valstybėms – tampa visai neįmanoma mažosioms valstybėms sudaryti blokuojančią kokį nors klausimą koaliciją nedalyvaujant didžiajai valstybei. Dar daugiau, planuojama, kad nuo 2014 metų bus iš viso panaikintas kompromisas tarp didžiųjų ir mažųjų valstybių, kvalifikuotos daugumos principas reikš, kad sprendimas būtų palaikomas 55% valstybių narių, kurios reprezentuoja 65% ES gyventojų.⁸

Dar vienas pakeitimas Lisabonos sutartimi – komisarų skaičius. Iki šiol kiekviena valstybė narė turėjo po vieną atstovą komisijoje. Nuo 2014 metų tik du trečdaliai narių turės komisarų. Žinoma, komisaro posto praradimas vienodai aktualus tiek mažosioms, tiek didžiosioms valstybėms, tačiau didžiosios valstybės jį lengviau kompensuos dėl savo didesnių administracinių resursų, valdomos informacijos,⁹ kas joms padeda paveikti komisijos poziciją.

⁷ Moosung L. 2004. The Small State Enlargement of the EU: Dangers and Benefits. Perspectives on European Politics and Society, 5:2. Koninklijke Brill NV, Leiden. 333 p.

⁸ Lisabonos sutartis. 2007. Str. 9 c. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=315764&p_query=&p_tr2=2

⁹ Wivel A. 2010. Small State to Smart State: Devising a Strategy for Influence in European Union. In Small states in Europe. Challenges and opportunities. Ed. by Steinmetz R., Wivel A. Ashgate publishing: Burlington. P. 18 - 19.

Lisabonos sutartis siekė ES išorinio reprezentavimo matomumo ir stabilumo, kas reikštų efektyvesnę ES užsienio politikos įgyvendinimą. Priešingai nei didžiosios valstybės, mažosios negali keisti aplinkos, kurioje veikia. Panašu, kad Lisabonos sutartis įvedė situaciją, kuria valstybės įtaką gali turėti per informacijos resursus, problemų sprendimo gebėjimus ir įgyvendinimo galimybes. Todėl Tam kad po Lisabonos sutartimi įvestų pakeitimų mažosios valstybės galėtų turėti svorį vaidmenį ES užsienio politikoje, jos turės įgyvendinti aktyvias nacionalines strategijas.¹⁰

Taigi greta ekonominių strategijų įgyvendinimo sudėtingumo, gana akivaizdu, kad politiniame lygmenyje mažosioms valstybėms savo interesus realizuoti sąlygos taip pat sunkėja. Todėl regionalizacija gali būti vienu iš problemos sprendimo variantų – tarpvalstybinė kooperacija ir susivienijimas tam tikrais klausimais gali leisti įgyti svaresnį balsą Taryboje, o vidinis regionizmas valstybėse sprendimų priėmimą nuleistų vienu lygmeniu žemiau – decentralizuotų valstybės valdymą ir leistų aktyviau veikti rinkos ekonomikos sąlygomis. Požiūris keičiasi ir vystosi tai, ką J. Zielonka vadina ne Europa – “tvirtovė”, bet Europa – “labirintas”.¹¹

1. 2. Regionalizacija kaip demokratijos deficito ES reguliavimo ir kompensavimo mechanizmas

Demokratijos deficitą galime analizuoti tais pačiais lygmenimis, kuriais analizuosime ir regionalizmo pritaikomumą.

- Makrolygyje demokratijos deficitas gali atsirasti tiek ekonominėje, tiek politinėje sferoje. Politinėje sferoje kalba eina apie atstovavimą ES institucijose. Ekonominėje srityje demokratijos deficitas atsiranda mažosioms valstybėms stojant akistaton su didžiosiomis valstybėmis.
- Mikrolygyje demokratijos deficitas ir skirtingos galimybės pasireiškia valstybių viduje arba tarp valstybių tarpinėje valstybės grandyje – regionuose. Todėl čia galime kalbėti apie regioninius netolygumus, centralizuotas struktūrinių fondų skirstymo sistemas.

Demokratijos deficito problema pastebima įvairiuose ES veikimo lygiuose. Tiek kalbant apie ES Parlamentą, kuris kaip atstovaujanti piliečius institucija galbūt turi per mažai galios, tiek apie prieš tai aptartą Tarybą, kur nuolat bandoma atrasti pusiausvyrą tarp mažųjų ir didžiųjų valstybių. Taip pat ir pačios ES valstybės yra labai skirtingos – tiek ekonominiu, tiek, tam tikra prasme, kultūriniu požiūriu, kas daro sprendimų priėmimą ES aukščiausių lygmeniu gana sudėtingą.

Tradiciskai “demokratijos deficitas” dėstomas kaip ES institucijų ir ES “piliečio” santykio problema, kuri kyla iš to, kad ES institucijų struktūra ir sprendimų priėmimo mechanizmai – itin sudėtingi ir sunkiai suprantami ES gyventojams. Visų pirma, tik viena iš ES institucijų yra tiesiogiai

¹⁰ Nasra S. 2011. EU foreign policy after Lisbon: what role for small state diplomacy? International Relations. Prieiga per internetą: <http://www.e-ir.info/2011/08/14/eu-foreign-policy-after-lisbon-what-role-for-small-state-diplomacy/>

¹¹ Zielonka J. 2007. Europe as Empire: the Nature of Enlarged European Union. Oxford university press. 4 p.

išrinkta jų piliečių – Europos Parlamentas. Europos Komisija, kuri vaidina svarbų vaidmenį kaip darbotvarkės sudarinėtoja, yra plačiai pripažįstama kaip technokratija. Europos Teisingumo teismas, susidedantis iš 15 teisėjų, pristatomas kaip neįprastai galingas. Ir labiausiai galinga Ministrų Taryba draugėn surenka valstybių ministrus, diplomatus ir administracijos pareigūnus, kurie dažnai sprendžia paslapyje (*deliberate in secret*).¹² Šiame darbe į demokratijos deficitą žvelgiama plačiau – ES – valstybė narė, valstybė – valstybė, regionas – regionas santykiais. Jei tradiciniu atveju ypač didelis dėmesys skiriamas Europos Parlamentui ir jos kaip demokratinės institucijos veiklos apribojimams, tai mūsų atveju aktualesnis Europos Komisijos pavyzdys.

Nors valstybės ir tebėra svarbiausios veikėjos pasaulio scenoje, tačiau globalizacijos ir tarptautinės prekybos spaudimas sumažino jų galimybes įtakoti savo aplinką. Europos Sąjunga savo ruožtu taip pat prisiima dalį funkcijų, kurias anksčiau priklausydavo valstybei. Augantys skirtumai valstybių viduje pagrįsti kai kurių regionų pasisekimu pritraukiant globalinės rinkos kapitalą – tai daro spaudimą nacionaliniam solidarumui ir paskatina regionus iškelti savo interesus virš valstybės ir kitų regionų. Dėl šių priežasčių pastaruosius dvidešimt metų regionalizmas yra didelio susidomėjimo susilaukusi tema.¹³

Kas yra regionas – daug sąvokų ir reikšmių – kultūrinė ar ekonominė teritorija ar kaip ekonominio planavimo vienetas ar regioninės valdžios vienetas. Regionai – tai “įsivaizduojamos bendruomenės”, kurios teritorijos turėtų būti apibrėžiamos jų narių. Šiaip ar taip yra ryškūs skirtumai tarp to, kaip regionų populiacijos identifikuojasi su savo regionais ir kiek jie mobilizuojasi regionų pagrindu.¹⁴ Nėra vieningo “regionų Europos” modelio. Ir nei euroregionalizmas nei kitos jėgos nepastūmėjo Europos prie homogeniškos subvalstybinių regioninių struktūrų tarp visų 27 narių modelio.

Apskritai Tarptautinėje sistemoje iki šiol vyrauja vienas iš povestfalinių tarptautinių santykių principų - visos valstybės yra lygios, bet vienos lygesnės už kitas. Prieš tai analizuotos mažųjų valstybių charakteristikos gana aiškiai nurodo ir jų silpnąsias vietas lyginant su didžiosiomis valstybėmis, kurios nepaisant įvairių atsvaros mechanizmų lemia tam tikro demokratijos deficito ES egzistavimą. Nors siekiama sukurti mechanizmus, kurie leistų užtikrinti visuotinai lygų valstybių atstovavimą, tačiau mažosios valstybės, siekdamos kiek įmanoma geriau artikuliuoti savo interesus dažniausiai naudoja neformalias priegas. Na o regionalizmas yra viena iš priemonių, suteikianti galimybę mažosioms valstybėms bendradarbiauti su didžiosiomis valstybėmis užimant panašias pozicijas ir konkuruoti su jomis kaip lygus su lygiu, tik kitame lygmenyje.

¹² Moravcsik A. 2004. Is there a “Democratic Deficit” in World Politics? A Framework for Analysis. In *Government and Opposition* 39:2. P. 13 – 14.

¹³ Fitjahn D. R. 2010. *The Rise of Regionalism. Causes of regional mobilization in Western Europe*. Routledge: New York. P. 1.

¹⁴ Ten pat. P. 2.

Taigi jeigu valstybių regioninė kooperacija gali būti veiksminga politinė priemonė, padedanti mažosioms valstybėms pasiekti didesnių laimėjimų priimant sprendimus bent jau sau aktualiose sferose, tai mažųjų valstybių vidinis regionalizmas leistų joms aktyviau veikti ekonominėje sferoje. Tiksliau pasakius, pačios valstybės vaidmuo tokiu atveju mažėja, nes regionai įgauna galią veikti savarankiškai, atsižvelgdami į savo poreikius – į konkrečiai kievienu regiono plėtros strategijas. Tačiau bendras šalies ekonominis lygis turi galimybę gerėti, nes regioninė politika – tai būdas sumažinti regioninę atskirtį, efektyviau veikti įgyvendinant regiono “viziją” bei naudingiau įsisavinti ES skiriamas lėšas.

Regionizmas pasaulyje skaičiuoja daugelį amžių, tačiau jo reikšmė ir vieta valstybės valdyme priklausomai nuo laikmečio diktuojamų politinių, ekonominių ir socialinių aplinkybių buvo įvairiai suvokiami, todėl ir jo įgyvendinimas skirtingose valstybėse įgavo skirtingas formas ir buvo pasitelkiamas įvairioms valstybės valdymo sritims patobulinti ar problemoms spręsti. ES vykdomas regionalizavimas pagal NUTS klasifikaciją – skatinamas valstybių valdymo decentralizavimas, subsidiarumo principo įgyvendinimas, regionų kultūrinio identiteto išsaugojimas. Greta to, kad remiantis NUTS klaisfikacija skirstoma ES parama, reikėtų paminėti ir tai, kad regionų atstovai gali vykdyti aktyvią lobistinę politiką. Briuselyje šiuo metu įsikūrę daugiau nei 200 regionų ir vietinės valdžios atstovų būstinių. Daugelis iš jų užmezga neformalius ryšius su Komisijos Regioninės politikos direktoratu.¹⁵

Pagrindiniai ES regioninės politikos įrankiai yra Struktūriniai fondai ir Sanglaudos fondas. Struktūrinių fondų tikslas yra parama regionams, kur gyvenimo lygis mažesnis nei ES vidurkis, kur didelė bedarbystė arba industrinis ar agrikultūrinis atsilikimas. Europos socialinis fondas asistuoja Europos darbo (angl. employment) strategijai. Europos regioninės plėtros fondas koncentruojasi į atsiliekančius regionus ir regionus, patiriančius ekonominius sunkumus. Tai sustiprina ES demokratinę dimensiją ir padidina jos procesų efektyvumą. Vis dėl to tai tinka ne kiekvienai ES vykdomai politikai, o ir toms politikoms kur tinka, kiekvienai iš jų daro vis kitokią poveikį.¹⁶

Tarp 1980 – 1990 regionai turėjo galimybę įgyti įtaką supranacionaliniame lygyje per kelių smūgių (“multiple crack”) politiką. Struktūrinių fondų finansavimas vis didėjo, todėl regionai gavo didesnę šansą gauti paramą. Taip pat buvo pripažinta, kad regionas yra tinkamas lygis kurti regioninę strategiją. 1980 aisiais Europos Komisija artimai bendraudama su regionais bandė “užvesti” struktūrinius fondus ir kitas politikas. Pasak Ingeborg Toemmel, Europos Komisija suformavo strateginį aliansą su regionais, tam kad prastumtų savo darbotvarkę. Nuo 1980 metų regioninės ir vietinės valdžios kurė savo biurus Briuselyje, kad užsitikrintų priėjimą prie informacijos ir vykdytų lobistinę veiklą, kad gautų daugiau finansavimo ar paveiktų tam tikrų teisės

¹⁵ Hix S. 2004. Europos Sąjungos politinė sistema. P. 295.

¹⁶ The Committee of the Regions’ White Paper on Multilevel Governance. 2009. Own-Initiative opinion of the Committee of the Regions, CONST-IV-020, 4 p.

aktų priėmimą. Bet toks neorganizuotas ir nestructūruotas regionų priėjimas prie komisijos turėjo būti formalizuotas per Regionų ir vietos valdžių komitetą.¹⁷

Klausimas dėl mažųjų valstybių ES atsirado 1995 metais - ketvirtoji integracijos banga buvo mažųjų valstybių integracijos banga – prisijungė Suomija, Švedija Austrija. Esminis klausimas buvo kaip reformuoti sprendimų priėmimo mechanizmą augant mažųjų valstybių skaičiui. Vienas iš esminių faktorių buvo balsų skaičius ministrų taryboje, kuris nebuvo nustatomas proporcingai valstybių populiacijų dydžiui, todėl galima sakyti šiek tiek favoritizavo mažąsias valstybes. Kol MV skaičius ES buvo nedidelis, tai didelių problemų nesukėlė, tačiau numatant nemažą jų skaičiaus prisijungimą, buvo susirūpinta “demokratijos deficito padidėjimu iki nepriimtino lygmens”¹⁸, kas visai pagrįstai galėtų būti vadinama “mažųjų diktūra”¹⁹. Panašu kad šie bandymai subalansuoti mažųjų ir didžiųjų valstybių vaidmenį atsimuša į aklavietę: “mažųjų diktatūra” vs. “oligarchų sistema”. “Economist” gana kategoriškai išsireiškė primindamas, kad ES yra “tautų ir žmonių sąjunga”, o tą žmonių daugumą vis dėl to sudaro šešių didžiųjų valstybių tautos ir žmonės.²⁰

Mažas valstybės dydis turi privalumų ir trūkumų. Maža valstybė yra pažeidžiamesnė tarptautinės plėtros atžvilgiu, taip pat ekonomiškai, politiškai, o ypač dėl to, kad yra įsipareigojusi veikti atviros ekonomikos sąlygomis ir likti vis-à-vis su didelėmis valstybėmis. Turi įtakos ir geografinis faktorius, pvz., Skandinavijos valstybės jaučia Vokietijos ir Rusijos įtaką.²¹ Tačiau kai kurie autoriai (Karzenstein, D. Cameron) argumentuoja, kad mažos valstybės yra lankstesnės prisitaikant prie greitai kintančių sąlygų, vykdyti efektyvias reformas, o socialinių išlaidų kiekis mažose valstybėse - išimtinai dosnus, kas reikštų socialiai labiau apsaugotus piliečius.²² Tačiau kai kurios valstybės yra mažesnės už vieną didelės šalies regioną. Todėl galime klausti, ar tokioms valstybėms regioninė politika yra reikalinga? Mažose valstybėse mažiau vidinių skirtumų, jos labiau linkusios būti monocentrinėmis, tačiau ar tai reiškia, kad regioninė politika mažose valstybėse yra neprasminga?²³ Anaipatol. Net ir mažose valstybėse egzistuoja ekonominiai ir kultūriniai skirtumai tarp regionų, kuriuos tikslinga spręsti aktyvia nacionaline regionine politika. ES “neperša” valstybėms narėms konkretaus regionų valdymo modelio, t. y. nereikalauja įsivesti demokratinio būdu valdomo regioninio lygmens, tačiau tam tikrų savivaldos teisių suteikimas regionams galėtų būti būdas efektyviau ma-inti skirtumus tarp regionų ir leisti jiems įsitraukti į ES regionų tinklus.

¹⁷ Magone M. Jose. 2011. Contemporary European Politics. London and New York: Routledge. 336 p.

¹⁸ Moosung L. 2004. The Small State Enlargement of the EU: Dangers and Benefits. Perspectives on European Politics and Society, 5:2. Koninklijke Brill NV, Leiden. 332 p.

¹⁹ Charlemagne. 2003. Tyranny of the tiny? Prieiga per internetą: <http://www.economist.com/node/1546952>

²⁰ Ten pat.

²¹ Abrahamson P., Delgado M. 2007. Fiscal Policy and Social Protection in Small States: comparing Scandinavia and Central America. 3 p.

²² Ten pat. 5 p.

²³ Felsenstein D., Portnov A. B. 2006. Regional Disparities in Small Countries. Berlin and New York: Springer.

2. ES REGIONINĖS POLITIKOS PROJEKTYVUMAS IR ALTERNATYVOS

2.1. Regioninė politika didžiosiose ir mažosiose (“senosiose”) valstybėse: tikslai ir programos.

Europos Komisijos iškeltas ir įvairiais dokumentais įvairių institucijų įtvirtintas “Regionų Europos” vaizdinys – regionai tampa aktyvūs, savarankiški ekonominiai ir kultūriniai veikėjai, sugebantys tiesiogiai sąveikauti su supranacionalinio lygmens institucijomis. ES politikai skatina kurti regionų ir vietovių ryšių tinklą, kur bendradarbiavimą palaiko subsidiarumo principas. Regionai, ypač urbanizuoti, ima konkuruoti dėl kapitalo srautų, juose labiausiai plėtojama inovacijų ekonomika, jie tampa atsakingi už socialinės sanglaudos stiprinimą ir socialinės bei ekonominės gerovės kūrimą.²⁴

Regionalizacija – plačiai paplitęs reiškinys, turintis prieštarai vertinamų poveikių ir suteikiantis valstybėms naujų galimybių – tiek mažosioms, tiek ir didžiosioms. Šiame darbe regionalizacija nagrinėjama kaip galimybė sustiprinti mažosioms valstybėms savo pozicijas tarptautinėje sistemoje, tačiau tam, kad suvoktume ne tik potencialiai teigiamus šio reiškinio poveikius, bet ir galimas neigiamas pasekmes atsižvelgiant į mažųjų valstybių prieš tai nagrinėtą specifiką, reikalinga išanalizuoti regioninės politikos plėtrą “senosiose” ES valstybėse. Įdomu pažvelgti, kokį impulsą valstybės valdymo tobulinimui duoda ES regioninė politikos propaguojami principai, kaip juos pakoreguoja nacionalinis valstybės kontekstas ir, galiausiai, koks gaunamas rezultatas bei numtomos tobulinimo kryptys.

Visų pirma, turint omenyje didelį mažųjų valstybių atvirumo laipsnį ir kitas prieš tai skyriuje analizuotas charakteristikas, sunku būtų aplenkti regioninę mažųjų valstybių struktūraciją makrolygmeniu. Taigi kalbėdami apie mažųjų valstybių galios stiprinimą vėlgi galime išskirti dvi dimensijas – politinę ir ekonominę. Kalbant apie politinę sferą panašu, kad ES užsienio politikos sėkmė priklauso nuo to, kiek didžiosios ES valstybės – Vokietija, Prancūzija ir Jungtinė Karalystė turi bendrų interesų. Žvelgiant iš šios perspektyvos mažosioms valstybėms telieka susitaikyti su didžiųjų valstybių valdžia. Kita vertus, yra pavyzdžių, rodančių, kad įtaką ES auksčiausiu supranacionaliniu lygmeniu gali daryti ir mažosios valstybės. Pavyzdžiai - Suomija ir ES Šiaurės dimensija, Belgija ir ES centrinės Afrikos politika, Švedija ir konfliktų prevencija ir trys Skandinavijos valstybės ir Europos saugumo ir gynybos politika.

Vienas iš ryškių pavyzdžių – ES Šiaurės dimensija, kurianti

Baltijos regione.

vei totei ir bendradarbiavimui (su Rusija) organizuoti.

²⁴ Rubavičius V. 2010. Postmodernusis kapitalizmas. Kaunas: Lietuvos kultūrinių tyrimų institutas. 221 – 222 p.

esan

strategija, bet ji yra tarsi organi

, planuojanti reguliarius veiksmus.²⁵ Kaip

deklaruoja Suomijos politologai, be proaktyvios politikos Europos Sąjungoje, būtų atsiradusi rizika, kad Suomija bus “periferizuota”. Regionalizuotoje Europoje tokiu atveju Suomija grėstų atsirasti “marginalų” pusėje.²⁶

Tad kurie autoriai (S. Nasra, D. Arter ir kt.) laikosi minties, kad nepaisant realistinės mąstymo krypties, mažosios valstybės vis dėl to gali daryti įtaką ES užsienio politikoje. Tiesiog jos turi atrasti savo “nišą”.²⁷

Jei pereisime prie mikro lygmens regionalizacijos, tai pastebėsime, kad kalbėti apie regioninę politiką Europos Sąjungos ribose kaip apie homogenišką reiškinį yra neįmanoma. “Regionų Europos” kūrimas eigoje parodė, kad vieningos regionų sistemos sukūrimas Europoje nėra lengvai įgyvendinamas procesas. Skirtingose valstybėse savivalda ir regionalizmas turi savas tradicijas ir vystymosi kelią, kas gana aiškiai numato ir jų plėtros tendencijas.

Regioninės valdžios struktūros Europoje skiriasi keletu dimensijų:

1. konstitucinis regionų statusas – koks jis numatytas valstybės viduje, regioninio valdymo principai.
2. Regioninėms struktūroms suteikta galia, autonomijos laipsnis ir administraciniai ištekliai. Svarbu, ar regionai yra tikri galios centrai ar tik tai imituoja.
3. Mąstas, kuriuo regioninės struktūros disponuoja visuomenės palaikymu – ar regionai matomi kaip dar vienas valdžios mašinerijos sluoksnis, ar jie kažkuria prasme yra to regiono tapatybės institucinis įsikūnijimas.²⁸

Europos Sąjungoje šiuo metu iš viso yra apie 95000 vietos ir regioninės valdžios struktūrų, kurios turi aiškias galias ir funkcijas reikšminguose veiklos sferose, tokiose kaip švietimas, aplinkos apsauga, ekonominė plėtra, miestelių ir kaimų planavimas, transportas, viešosios paslaugos ir socialinė politika. ES propaguoja regiono, disponuojančio savivaldos teisėmis, modelį. Tačiau šiandien “senujų” ES valstybių narių valdymo sąranga ir kiekvienam valdžios lygmeniui priskirtos

²⁵ Arter D. 2000. Small State Influence Within the EU: The Case of Finland’s Northern Dimension Initiative. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 38, No. 5. 678 – 679 p.

²⁶ Ten pat. 681 p.

²⁷ Nasra S. 2010. *Weak Power, Great Influence: Small States in EU Foreign Policy...*

²⁸ Jones W. R., Scully R. 2010. Introduction. *Europe, Regions, and European Regionalism*. Jones W. R., Scully R., ed. Palgrave Macmillan: New York. 243 p.

funkcijos – labai skirtingos. Vis dėl to Regionų komiteto skelbiamais duomenimis, apie 70% Bendrijos legislatūros sudaro vietos ir regioninių legislatūra.²⁹

Prieš tai minėtas įvairiose valstybėse regionams suteikiamas statusas ir valdžios delegavimo jiems laipsnis didele dalimi priklauso nuo istoriškai susiklosčiusios valstybių teritorinio organizavimosi formų. Vieną aiškiausių ir paprasčiausių valstybių klasifikacijų pagal teritorinį administracinį suskirstymą pateikia Loughlin.³⁰ Jis išskiria keturias valstybių teritorinio organizavimosi formas:

1. federalinės valstybės. ES ribose tai būtų Vokietija, Austrija, Belgija.
2. Unitarinės, bet regionalizuotos valstybės - Ispanija, Jungtinė Karalystė, Italija, Prancūzija, Lenkija, Čekijos Respublika, Vengrija.
3. Unitarinės bet decentralizuotos valstybės - Olandija, Airija, Danija, Švedija, Suomija.
4. Unitarinės centralizuotos valstybės. Bulgarija, Estija, Graikija, Latvija, Lietuva, Liuksemburgas, Portugalija, Rumunija, Slovakija, Slovėnija.³¹

Pasitelkę valstybių teritorinį administracinį suskirstymą ir greta einantį regionų vaidmenį valstybėje, paimsime po kiekvienos valstybės sąrangos charakteringą pavyzdį iš “senujų” ES valstybių narių (tiek mažųjų, tiek didžiųjų) grupės. Išanalizuosime valstybės teritorinį administracinį suskirstymą ir nacionalinę regioninę politiką, pažvelgsime, kas pasikeitė pradėjus taikyti ES regioninės politikos principus ir kokios numatomos tobulinimo kryptys. Šios analizės tikslas – suprasti “senujų” ES valstybių narių patirtis

Federalinių valstybių grupėje apžvelgsime *Vokietijos* ir *Belgijos* regioninę politiką. Vokietija - didžiausia regionalizuota valstybė. Aukščiausias teritorinis administracinis vienetas – žemė, kurių yra 16. Jos aktyviai dalyvauja nacionalinėje politikoje, turi sprendimų priėmimo galias ir formuoja tam tikrą politikos dalį. Toks federalizmas grįstas derybomis ir susitarimu. Žemės turi išskirtinę kompetenciją švietimo, kultūros, policija, eismas ir vietos valdžia, bet didžiąja dalimi kompetencijų turi dalintis su federaline vyriausybe. Kiekviena žemė turi savo parlamentą, kuris renkamas kas keturi metai. Žemės taip pat turi stabdančio veto teisę aukščiausiuose parlamento rūmuose, Bundesrate, ir veto teisę kai kuriose srityse.³²

Belgija – jauniausia federalinė valstybė Europoje, ji atsirado po naujos konstitucijos 1993 m. ratifikavimo. Tai buvo decentralizacijos proceso, kuris tęsėsi nuo 1960 m. kulminacija. Šio proceso esmė - nuolat besitęsiantis konfliktas tarp dviejų regionų Valonijos ir Flandrijos. Trečiasis, vokiškai kalbantis, regionas liko šio konflikto nuošalyje.³³ Europos integracija regionams pasiūlė dideles

²⁹ The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance. 2009. Own-Initiative opinion of the Committee of the Regions, CONST-IV-020, 3 p.

³⁰ Magone M. Jose. 2011. Contemporary European Politics. London and New York: Routledge. 310 p.

³¹ Ten pat. 308 – 309 pslp.

³² Ten pat. 313 p.

³³ Magone M. Jose. 2011. Contemporary European Politics. London and New York: Routledge. 315 p.

galimybes. Keturios “didžiosios” laisvės lėmė dar didesnę ekonomikos atsivėrimą. Šiuo metu Belgijos regionų eksportas sukuria apie 60% Belgijos BVP, regionai eksportuoja daugiau į kitas valstybes nei prekiauja vienas su kitu. Išaugus prekybai su kitomis valstybėmis narėmis ar regionais, Belgijos regionai tapo mažiau priklausomi nuo federalinės valdžios. Nors ES reguliuoja daugelyje sričių, tačiau Belgijos regionai iš ES regioninės politikos gavo nemažai naudos, pvz. Konstitucinėmis reformomis 1980 m. regionams buvo suteiktas svarbiausias vaidmuo regioninės ekonomikos politikoje – viešosios investicijos, ekonominė plėtra, žemės panauda, energetikos ir užimtumo aspektai atsidūrė regionų kompetencijoje. Taip pat ir struktūrinės paramos atveju regionai pasinaudojo neaiškumo situacija tam, kad sustiprintų savo pozicijas. Jie užėmė puolimo puolimo, motyvuodami, kad turi “numanomą galią” monopolizuoti kontaktavimą su Europos Komisija, ruošiantis, priimant sprendimus ir įgyvendinant struktūrinių fondų politiką. Ši strategija atsipirko – tolesnės konstitucinės reformos padarė regionus atsakingus už beveik visus sanglaudos politikos įsisavinimo aspektus. EK apeidama centrą mieliau bendradarbiaudavo tiesiai su regionais.³⁴

Unitarinių regionalizuotų valstybių grupėje mums įdomūs *Ispanijos* ir *Vengrijos* atvejai.

Regionalizuotos unitarinės valstybės gali būti skirstomos į dvi plačias kategorijas: tos, kurios toleruoja autonomiją dėl stiprios kai kurių administracinių vienetų regioninės savimonės (kaip Ispanijoje, Jungtinėje Karalystėje, tam tikra dalimi Italijoje) ir tos, kurioms būdinga administracinė decentralizacija ir dekoncentracija (kaip Prancūzija, Italija, Lenkija, Čekija, Vengrija ir Slovakija). Pirmoji grupė siekia suderinti centro ir periferijos interesus, antroji – modernizuoti valstybę per lanksčių decentralizuotų struktūrų sukūrimą.³⁵ Pirmoje grupėje įdomiausias atvejis – Ispanija. 1978 metų konstitucijoje Ispanija vadinama autonomijų šalimi (angl. “state of autonomies”). Tai buvo kompromisas tarp frankistų dešinės, kuri norėjo išlaikyti Ispaniją unitarine valstybe, ir kairiojo sparno demokratų opozicijos, kuri norėjo judėti link federalinės struktūros, o jei ne, tai bent atkurti istorinių regionų autonomiją – Katalonija, Baskų kraštas ir Galicija, Andalūzija – kiekvienas iš jų turėjo savo kalbą. Autonomijos suteikimas šiems regionams privedė prie autonominių vendruomenių kitose šalies dalyse susikūrimo ir 1982 m. jau buvo 17 autonomiškų bendruomenių su skirtingu autonomijos laipsniu, tačiau visos renka savo parlamentus ir turi vykdomąją valdžią. 1990 m. tokia asimetriška kantonų autonomijos sistema buvo peržiūrėta su tikslu padidinti ribotos autonomijos kantonų galias siekiant subalansuoti sistemą.³⁶

Unitarinių regionalizuotų valstybių grupėje “senosioms” mažosioms valstybėms atstovauja *Jungtinė karalystė*. Čia gili vietos valdžių tradicija, tačiau iki galių persikirstymo Jungtinė Karalystė

³⁴ Swenden W. 2010. The Belgian Regions and the European Union: Unintended Partners in Unravelling the Belgian State? Europe, Regions and European Regionalism. Ed. by Wyn J. R., Scully R. Palgrave Macmillan: New York. 19 p.

³⁵ Magone M. Jose. 2011. Contemporary European Politics. London and New York: Routledge. 318 p.

³⁶ Ten pat. 319 - 321 p.

charakterizuota kaip stipriai centralizuota valstybė, įskaitant specialius susitarimus su Škotija, Velsu ir Šiaurės Airija. Ginčai buvo sprendžiami Bendruomenių rūmuose, apskritai istoriškai nebuvo nustatyta jokių formalių ginžų sprendimo mechanizmų. Po devoliucijos kraštuose įsteigti valdžios organai, atsakingi už vidaus sprendimus.³⁷

Unitarinių decentralizuotų valstybių grupėje pasirinkime *Nyderlandų* ir *Švedijos* atvejus.

Nyderlandai – itin decentralizuota valstybė, susidedanti iš 12 tiesiogiai renkamų provincijų. Išrinkti visuomenės atstovai renka atstovus į senatą. Provincijos turi nedidelį biudžetą, sudaranti 10% valstybės išlaidų. Šie regionai gan pasenusi institucija – greičiau istorinis palikimas nei atsakas į nūdienos realijas, dėl to regioninį lygmenį planuojama reformuoti steigiant tarpinį lygmenį tarp savivaldybių ir provincijų.³⁸

Regioninis lygmuo Švedijoje visuomet buvo palyginus silpnas. Čia nėra federalizmo istorijos ar stiprių regioninių identitetų ar partijų. Nuo XVIII a. centrinis ir regioninis valdžios lygmenys buvo esminiai valstybės valdyme. Tačiau Švedijoje egzistavo apskričių tarybos, kurios buvo atsakingos už sveikatos priežiūrą. Tačiau buvo mąstoma jas panaikinti, sveikatos apsaugą perduoti vyriausybei. Įstojus į Europos sąjungą ir tapus “regionų Europos” dalimi tai pasikeitė³⁹ Švedijos teritorinis administracinis suskirstymas susideda iš trijų lygių – 290 savivaldybių, 19 apskričių tarybų ir dviejų regionų. Savivaldybės disponuoja plačiausiomis teisėmis – socialinės paslaugos, dienos centrai, senelių namai, pradinis ir pagrindinis mokymas, atsakingos už vietos infrastruktūros priežiūrą. Apskritys užsiima išskirtinai sveikatos pasauga, bet turi ir kitų funkcijų. Regionai dalyvauja forumuose, gali bendrauti tiesiai su ES institucijomis, apeidami centrinę valdžią. Regionų atstovai dalyvauja Europos savivaldybių ir regionų trybos (CEMR), Europos regionų komiteto veikloje. Švedijos vietos valdžių ir regionų asociacija turi savo informacinį biurą Briuselyje. Daugiausiai struktūrinės paramos skirta į šalies pakraščius, o dideliems miestams skirta mažiausiai. Ankčiau buvusioje labai redistribucinėje Švedijoje dabar kalbama, kad regionai turėtų patys plėtoti savo strategijas. Europeizacija suvedė glaudesniai bendradarbiavimui skirtingus vietinius aktorius, kurių atstovai teigia kad per 30 politikos metų kooperacija regionuose niekada neveikė taip gerai. Taip yra, nes tarptautinė veikla sumažino bedugnę tarp apskričių tarybų ir savivaldybių. Narystė ES privedė prie artimesnio ir naudingesnio kontakto ir ofisas Briuselyje tam buvo puiki pagalba.⁴⁰

Išanalizavę senųjų ES valstybių narių pavyzdžius regime, kad regioninės valdžios tradicijos gilesnės didžiosiose valstybėse narėse. Tai visiskai natūralu – istoriškai dideles valstybes valdyti iš vieno centro buvo labai sudėtinga, todėl regionai/susiformavusios etninės grupės tiesiog

³⁷ Burrows N. Scotland's European Strategy. Europe, Regions, and European Regionalism. In Europe, Regions and European Regionalism. Jones W. R., Scully R., ed. Palgrave Macmillan: New York. 126 p.

³⁸ Magone M. Jose. 2011. Contemporary European Politics. London and New York: Routledge. 328 - 329 p.

³⁹ Lidström A. 2010. The Swedish Regions and the European Union. Europe, Regions and European Regionalism. Ed. by Wyn J. R., Scully R. Palgrave Macmillan: New York. 155 p.

⁴⁰ Ten pat. 164 - 166 p.

atsiskirdavo arba išsikovodavo savo dalį suvereniteto ir imdavo veikti gana savarankiškai. Mažosiose valstybėse, kurios nepriklauso centralizuotųjų grupei, būdinga daugiau išplėta savivalda, vykdanči reikšmingas funkcijas ir perkelianti valdžią arčiau gyventojų. Įstojus į Europos Sąjungą mažosioms valstybėms atsirado poreikis sukurti iki tol niekada nebuvusį stiprų regioninių lygmenį. Ir priklausomai nuo valstybės strategijos, politinės valios, ES regionine politika suteiktas naujas impulsas regionams – jie ėmė aktyviai ir sėkmingai dalyvauti struktūrinių fondų skirstyme.

Sustiprėjęs ir naujas funkcijas įgavęs regionis lygmuo reiškia daugiasluoksnės valdžios atsiradimą. Daugiasluoksnė valdžia - tai politikos formavimas ir įgyvendinimas kaip kompleksinė sąveika tarp sprendimo priėmimo lygmenų. Ši koncepcija pabrėžia ne tik tai kaip vietos, regioninė, centrinė ir Europinis lygmuo yra susiję, tačiau gali įtraukti ir nevyriausybinis interesus. Daugiasluoksnė valdžia tai atsakas į dvi pokyčių kryptis, tai europeizacija ir decentralizacija. Iš vienos pusės, daugiasluoksnė valdžia ES yra saugiklis, kad bus sėkmingai įgyvendinta ES politika ir plėtojama integracija. Kita vertus, tai reiškia, kad savivaldybės ir regionai išplečia savo institucinius gebėjimus, kai nuleidžiami resursai iš aukštesnių valdžios sluoksnių.⁴¹

2.2. Multidimensinės valdžios struktūravimo euristika neofunkcionalizmo diskurse.

ES iki 1990 m. buvo aiškinama dviem priešingomis teorijomis – tarpvyriaubiškumo teorija ir neofunkcionalizmo teorija. Multidimensinė valdžia yra vidurio kelias tarpe jų. Ji pabrėžia nacionalinių vyriausybių centrinę poziciją Europos integracijos procese, bet taip pat argumentuoja, kad valdžia dalinamasi ir sprendimai priimami tarp skirtingų valdžios lygmenų – subnacionalinio, nacionalinio ir supranacionalinio.⁴² Kolektyvinis sprendimų priėmimas ES susilpnino nacionalinių valstybių suverenitetą, tačiau išryškino kitus aktorius. Daugiasluoksnės valdžios teoretikai teigia, kad subnacionaliniai interesai išreiškiami Partnerystėje grįsta valdžia. Kaip rodo kai kurių “senųjų” ES valstybių patirtis, vietos ir regioninė valdžia gali būti tikri partneriai, o ne tik tarpininkai įgyvendinat tam tikrą politiką. Partnerystė eina virš dalyvavimo ir konsultavimosi, tai dinamiškas požiūris, suteikiant daugiau tikros atsakomybės skirtingiems žaidėjams. Iššūkis daugiasluoksnei valdžiai yra užtikrinti, kad būtų komplementarus balansas tarp institucinės valdžios ir partnerystėje grįstos valdžios.⁴³ Multidimensinė valdžia, viena vertus, nustato skirtingų valdžios lygmenų atsakomybę, kita vertus, pabrėžia jų tarpusavio ryšius ir interakcijas.

Daugelis regionalizmo tyrėjų ir mąstytojų tikėjosi, kad “regionų Europa” pakeis nacionalinių valstybių Europą. Ši idėja turi gilius šaknis. Dirbant su ES regionai turėjo įgauti naują statusą, kaip ir didesnę nepriklausomybę nuo senųjų kontroliuojančių jėgų – nacionalinių valstybių

⁴¹ Lidström A. 2010. The Swedish Regions and the European Union. Europe, Regions and European Regionalism. Ed. by Wyn J. R., Scully R. Palgrave Macmillan: New York. 156 p.

⁴² The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance. 2009. Own-Initiative opinion of the Committee of the Regions, CONST-IV-020, 4 p.

⁴³ Ten pat.

sostinių. Tačiau vieningos regionų sistemos sukurti nepavyko, ES susideda iš daug ir įvairių regionų. Pagal ES statistikos agentūros sukurtą NUTS klasifikaciją, Europa turi 95 NUTS 1 regionus, 268 NUTS 2 regionus, 1291 NUTS 3 regioną. Ir visi regionai labai skirtingi – ekonominė padėtis, konstitucinės galios, identitetas.⁴⁴ Daug vilčių buvo investuota į ES regionų komitetą, įsteigtą 1994 m. Maastrichto sutartimi, tačiau šis komitetas į jį dėtų vilčių nepateisino. Nors Maastrichto sutartimi jam suteiktos galios buvo ne tokios ir mažos, bet galusiai jo vaidmenį galima apibūdinti kaip “šnekų kalvę”, iš kurios maža nauda tiek ES, tiek regionams.

Regioninis valdžios lygmuo tai vienas iš pradinių laiptelių multidimensinės valdžios struktūrų hierarchijoje. ES regioninė politika ir yra orientuota į tai, kad kuriama vidurinė valdymo grandis išsidėstytą į platų regioninių struktūrų tinklą, savyje apimantį savitus veikimo ir tarpusavio bendradarbiavimo principus, ir numatančius tolesnes šio tinklo plėtros galimybes ir pasekmes. Tai reiškia, kad regionalizmo įgyvendinimas – tai dar vienas žingsnis valstybių integracijos procese.

Šioje vietoje įdomu prisiminti jau kaip ir “nurašytą”, nes tam tikrais aspektais nepasitvirtinusį (nes bandė sukurti visaapimantį tarptautinių santykių aiškinimą), tačiau daugeliu atvejų taikliai tarptautinių santykių sistemą aiškinantį neofunkcionalizmą, kuris gali padėti teoriškai įprasmingai daugelį praktikoje vykstančių regionalizacijos procesų ir padėti paaiškinti, o galbūt ir projektuoti kai kurių sąvokų ir reiškinių tarpusavio ryšius.

Neofunkcionalistai teigia, kad integracija nėra racionalaus pasirinkimo rezultatas. Integracija progresuoja, kai organizuojamas ekonominių interesų spaudimas vyriausybėms valdyti ekonominę tarpusavio priklausomybę savo naudai. Įdomią mintį neofunkcionalistai išsako apie piliečius. Pasak jų, piliečiai palaipsniui vis daugiau ir daugiau lūkesčių pradės sieti su regionine valdžia ir šių lūkesčių patenkinimas išaugins didelę tikimybę, kad socialinė ekonominė integracija įgaus “šalutinį poveikį” ir “išsilies” į politinę integraciją.⁴⁵ Negalime paneigti, kad integracija iki šiol daugiausiai vyko ekonominiu pagrindu ir nesklandumai atsirasdavo bandant ekonominę integraciją perkelti į politinį lygmenį. Neofunkcionalizmo pagrindinis teiginys sako, integracija prasidėjusi viename sektoriuje nesustabdomai “išsilies” į kitus.

Pagal neofunkcionalizmo teoriją, atsiranda trys integracijos “išsiliejimo” formos:

1. Funkcinis “išsiliejimas”.
2. Politinis “išsiliejimas”.
3. Skatinamasis “išsiliejimas”.

Šie integracijos etapai originaliuose neofunkcionalizmo teorijos postulatuose pritaikyti nacionalinių valstybių integracijai ir jos “persiliejimams”, tačiau taip pat puikiai tinka kalbant apie multidimensinę valdžią ir regionalizmą.

⁴⁴ Jones W. R., Scully R. 2010. Introduction. Europe, Regions, and European Regionalism. In Europe, Regions and European Regionalism. Jones W. R., Scully R., ed. Palgrave Macmillan: New York.

⁴⁵ Ten pat. 3 p.

Funkcinis „išsiliejimas“, besiremiantis idėja, kad ekonomikos sektoriai yra tarpusavyje priklausomi, todėl jiems neįmanoma veikti izoliuotai vienas nuo kito. Taigi bandymai integruoti tam tikras funkcines sritis neišvengiamai privės prie problemų, kurias bus galima išspręsti tik integruojant dar daugiau sričių. Taip pat ir ES regioninės politikos ir multidimensinės valdžios atveju. ES regioninė politika pradėta įgyvendinti grynai ekonominiu pagrindu – regioninių skirtumų tarp valstybių narių mažinimui. Palaipsniui imtos kurti regioninės valdžios struktūros, galinčios efektyviau nei centralizuotai skirstyti ir koordinuoti ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimą. Šio darbo problematika kaip tik ir atsiduria funkcinio „išsiliejimo“ zonoje – vykstant nacionalinių valstybių integracijai kyla politinių ir ekonominių problem, kurias eventualiai būtų galima išspręsti regioniam lygmenyje.

Tačiau greta ES ėmė deklaruoti ir tam tikrus regionų veikimo principus, darančius juos savivaldžiais vienetais, vykdančiais tam tikrą funkcijų valstybėje dalį. Padarius regionus tam tikrose kompetencijos ribose savarankiškais vienetais, jie ima bendradarbiauti tarpusavyje, prisiima ir sėkmingai įgyvendina svarbią regioninės plėtros, žemėtvarkos, kultūros ir kitų funkcijų dalį. Atsiranda nuostata, kad subnacionaliniai interesai nebūtinai turi būti išreiškiami per nacionalinės struktūras, jie gali kontaktuoti tiesiogiai su ES.⁴⁶ Regioninė valdžia tampa centrinės ir vietinės valdžios partneriu, tačiau turi galimybes veikti su kitais regionais ir tiesiai kontaktuoti su ES struktūromis – prasideda politinis „išsiliejimas“. Taigi „regionų Europos“ kūrimas ir dar vieno valdymo lygmens įvedimas valstybėse narėse lemia ne tik tai, kad kuriasi daugiasluoksnė valdžia (multilevel governance) veikianti vertikalių ir horizontalių santykių principu, bet atsiranda po ES išsiraizgęs savivaldos ar valdžios institucijų tinklas, kurį sudarantys vienetai horizontaliais ryšiais susiję tiek pačių valstybių viduje, tiek tarp valstybių.

Skatinamasis „išsiliejimas“ pabrėžia tarptautinių agentūrų ekspansiją ir nevyriausybinių aktorių reikšmės didėjimą. Greta multidimensinės valdžios ir administracinių struktūrų atsiranda politiniai tinklai ir nevyriausybiniai aktoriai. Politiniai tinklai pasižymi tokia viešųjų reikalų valdymo struktūra, kuri susieja valstybę ir pilietinę visuomenę. Ši empiriškai stebima struktūra teoriškai paaiškinama kaip daugybė skirtingų valstybinių, privačių, visuomeninių organizacijų ir įstaigų, turinčių tam tikrą bendrą interesą. Tinklo dalyviai neišsidėsto į hierarchiją: pagal galimybes formuoti bendrą sprendimą dominančiu klausimu jie yra lygūs – stebimi horizontalūs, o ne vertikalūs santykiai. Svarbus politinių tinklų bruožas – bendras kooperatyvus interesas. Būtent tai atskiria juos nuo rinkos, kur kiekvienas turi savo interesą.⁴⁷ Briuselyje yra daugybė regionų atstovybių. Yra įtraukiami Vokietijos, Belgijos, ir Austrijos federalinių sistemų valdžios biurai, Italijos, Prancūzijos ir Ispanijos regioninės tarybos, Jungtinės Karalystės, Airijos, Danijos,

⁴⁶ Swenden W. 2006. Federalism and Regionalism in Western Europe. Palgrave Macmillan: New York. P. 18 -19.

⁴⁷ Smorgunov L. V. 2001. Setevoj pochod k politike I upravleniju. Polis. Nr. 3. 105 p.

Nyderlandų, Švedijos, Graikijos, Portugalijos ir Suomijos vietinės valdžios organai, įvairios vietinės valdžios, bendruomenės, savivaldybių, miestelių ir miestų, regionų ir subvalstybinių vienetų tarpininkaujančios institucijos. 1988 m. įvykdyta struktūrinių fondų reforma atvedė prie sąmoningo Komisijos ir regionų „gudravimo“ nacionalinių vyriausybių atžvilgiu. Viena vertus, Komisija sąmoningai siekė regioninius interesus įtraukti į regioninės politikos inicijavimą, priėmimą ir įgyvendinimą. Kita vertus, regioniniai interesai sudarė didžiąją dalį jos galimybių apeiti nacionalines vyriausybes, kuriose dažnai buvo arba oponuojančios partijos, arba jos siekė sumažinti nacionalinio biudžeto išlaidas regionams. Komisijos ir regioninio lygmens „partnerystė“ tapo pagrindiniu principu šioje politikos srityje. Regioniniai organai buvo pakviesti teikti pasiūlymus tiesiai Komisijai ir šitaip fondų lėšos buvo skiriamos tiesiogiai vietinei valdžiai apeinant centrinės valdžios išdą⁴⁸

Vienas iš struktūrinių fondų padarinių Europoje yra tas, kad buvo suformuotos naujos valdymo struktūros visoje Europoje. Kitas aspektas, tai auganti tarpšieninio bendradarbiavimo ES reikšmė per INTERREG programą. Pagal šią programą skirtingos šalys gali priartėti viena prie kitos per bendrų projektų įgyvendinimą. Dar daugiau, ES investicijos lėmė „išsiliejimo“ efektą, pvz. Tarpregioninės prekybos tarybų tinklo sukūrimą (ITUCs). Tai buvo įgyvendinta tarp Portugalijos – Ispanijos pasienio regionų ir Italijos – Prancūzijos, ir buvo siekiama cross borders darbininkų pozicijų sustiprinimo tuose regionuose. Kitas inovatyvus projektas – Arco Latino apimantis šiaurinę viduržemio jūros pakrantę. Jis sukurtas 2001 ir turi 71 vieną narį iš Italijos, Prancūzijos ir Ispanijos, tai apima 8000 savivaldybių ir 45 milijonus žmonių. Tai skirta regioninių netolygumų mažinimui.⁴⁹

Multidimensinės valdžios veikimą įkūnija „galios – priklausomumo teze“, kuri centro ir vietos santykius lygina su žaidimu, kuriame tiek centrinė, tiek vietos valdžia manevruoja dėl pranašumų, naudos, resursų, kuriais disponuoja išdėstymo tam, kad maksimizuotų savo įtaką ir išvengtų priklausomybės nuo kitų „žaidėjų“.⁵⁰

-

-

ia labiau ne „valdo“, bet stengiasi „skiepyti“ (angl. gardening) ir palaikyti tik tam tikrus bendrus principus. Valdysena yra paremta ne kontrole, bet savanoriškumu ir skatinimu.⁵¹

Anot Regionų komiteto išleistos Baltosios knygos, multidimensinė valdžia yra dinamiškas procesas, kuris jokių būdu „nepraskiedžia“ politinės atsakomybės. Daugiasluksnė valdžia

⁴⁸ Hix S. 2006. Europos Sąjungos politinė sistema.

⁴⁹ Magone M. Jose. 2011. Contemporary European Politics. London and New York: Routledge. 337 p.

⁵⁰ Ladeur K. 1997. Towards a Legal Theory of Supranationality – The Viability of the Network Concept. European Law Journal, Vol. 3, No. 1. P. 145.

⁵¹ Zielonka J. 2007. Europe as Empire: the Nature of Enlarged European Union. Oxford university press. P. 26.

reprezentuoja politinį “veiksmų projektą” labiau nei formalų instrumentą, kuris būtų suprantamas tik per galių paskirstymo prizmę. 2001 metais Europos Komisijos baltojoje knygoje dėl Europos valdymo (ang. governance) buvo identifikuoti penki principai, kurie reikštų efektyvią valdžią: atvirumas, dalyvavimas, atsakomybė, efektyvumas ir koherencija.⁵² Daugiasluoksnė valdžia galėtų būti būdas tai įgyvendinti.

2. 3. Fragmegracija – valstybių fragmentacija globalizacijos sąlygomis.

Pakalbėję apie regioninę politiką kaip integruojantį reiškinį pereisime prie jo prieštaravimo išryškinimo, o tiksliau, prie regioninės politikos modifikacijų sudėtingomis fragmegracijos sąlygomis. Regionalizmas mažai valstybei suteikia galimybę sustiprinti savo ekonominę ir politinę galią. Bet kyla klausimas, ar, turint omenyje nedidelę populiaciją, nedidelę ekonominę rinką ir didelę priklausomybę nuo aplinkos veiksnių, mažosioms valstybėms dėl regionalizacijos nekyla daugiau problem nei naudos - fragmentacija/susiskaldymas – kai kurių regionų atskirtis, globalizacija, emigracija/imigracija - “protų nutekėjimas”, darbo rinkos pokyčiai ir pan.

Kaip teigia J. Rosenau, šių dienų pasaulis vargiai gali būti vadinamas globalizacijos amžiumi, greičiau – fragmegracijos.⁵³ Pasak jo, šiuolaikiniame pasaulyje tvyro didelė įtampa tarp fragmentacijos ir integracijos, tarp lakolizacijos ir globalizacijos, ir tarp decentralizacijos ir centralizacijos. Taigi šioms sąveikoms apibūdinti jis siūlo jas visas apimantį terminą – fragmegracija, kuris moksliniame diskurse, panašu, nelabai prigijo, tačiau įdomiu kampu padeda pažvelgti ir apmąstyti regionalizmo reiškinį, ypač kalbant apie mažąsias valstybes.

Kaip aptarėme, regioninė integracija vyksta tiek makro, tiek ir mikro lygiais. Homogenišką regioninių struktūrų tinkle tarp valstybių narių bandoma sukurti per NUTS nomenklatūrą ir ES propaguojamas regionų, kaip aukštesniojo lygmens savivaldos vienetų modelį, kurį įgyvendinus decentralizuojamas valstybės valdymas. Kyla pagrįstas klausimas, kiek regionų “gaminimas” naujose valstybėse narėse atitinka šį ES siekinį. Jeigu regionai valstybėje išskiriami tik formaliai ir jokios savivaldos funkcijos jiems neperduodamos, valstybės valdymo tobulinimui tai jokios reikšmės neturi ir leidžia sistemai likti centralizuotai. Tačiau net jeigu regionus valstybės įsiveda tik spaudžiamos ES ir jie nėra valdžią decentralizuojantis darinys, regionai ypač svarbūs struktūrinės paramos programų įgyvendinimui.

Jeigu žvelgsime iš “mažųjų” ir “didžiųjų” valstybių kategorijų perspektyvos, negalėsime nepastebėti, kad vykstanti integracija – tai tik viena medalio pusė. Greta integracijos ir konvergencijos procesų keliauja ir fragmentacija, kuri pasireiškia, visų pirma, interesų skirtimis ir

⁵² The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance. 2009. Own-Initiative opinion of the Committee of the Regions, CONST-IV-020, 7 p.

⁵³ Rosenau N. James. 2000. Stability, Stasis, and Change: a Fragmegrating World. Challenges of the Global Century: Report of the Project on Globalization and National Security. 129 p.

pozicijos-opozicijos susiformavimu aukščiausiam ES lygmenyje. Tiek priimant sprendimus ES lygmeniu valstybės narės, tiek valstybėse narėse gyventojai, save visų pirma identifikuoja kaip savo šalies piliečius, o ne europiečius.⁵⁴ Antra, ši fragmentacija gali atsirasti dėl dar labiau padidėjusios regioninės atskirties valstybių viduje, kuomet vieni regionai sugeba geriau pasinaudoti jiems suteikiamomis galimybėmis.

Visgi regionais kuriamas tinklinės valdžios struktūros modelis turėtų suteikti regionams galimybę bendradarbiauti ir kooperuotis be centrinės valdžios kišimosi. Į tai galima pažvelgti ir iš kitos perspektyvos. Jeigu regionams suteikiama daugiau galios ir jie gali veikti ir tam tikras funkcijas atlikti savarankiškai, tada atsiranda lokalizacijos procesas – iškeliami vietos interesai, atsiranda konkurencija. Visų šių procesų koegzistavimui apibūdinti vartojama sąvoka – fragegracija. Žvelgiant į politinę ir ekonominę erdvę iš šios perspektyvos, regionalizacija atrodo kaip impliozinis reiškinys – viena vertus vyksta visose srityse vyksta integracija, tačiau dėl didelių tempų įgauna atvirkštinį poveikį.

Paskutinis fragegracijos sąvoką sudarantis reiškinys – globalizacija. Nevalstybiniai veikėjai ar tarptautinės organizacijos (multinacionalinės korporacijos, transnacionalinės spaudimo grupės, transnacionalinės profesinės asociacijos, socialiniai judėjimai ir kt.) taip aktyviai dalyvauja globalioje politikoje. Kaip ir daugelis subnacionalinių veikėjų ir nacionalinių spaudimo grupių, kurių veikla dažnai išplinta ir tarptautinėje arenoje. Todėl globali arena gali būti suvokiama kaip daugiaskliautė “mišri veikėjų sistema”, kur politinė valdžia ir politinės veiklos šaltiniai yra plačiai pasklidę. Jau vien ši koncepcija prieštarauja įprastinei vestfališkajai, valstybinei ar realistinei globalios pasaulio tvarkos charakteristikai.⁵⁵

Kalbant apie fragegraciją ir visus ją sudarančius reiškinius pasaulis yra traktuojamas kaip neturintis jokių aiškių ribų, kurios skirtų vidaus ir užsienio reikalus. To rezultate – vietinės problemos dažnai tampa tarpvalstybinėmis, o globaliniai iššūkiai turi įtakos mažoms bendruomenėms. Lokalaus ir globalaus atskyrimas tampa labai kompleksišku ir problematišku.⁵⁶

J. Rosenau nurodo nurodo keturis įtakos srautus, kurie lėmė fragegracijos sąlygų susiformavimą:

1. Technologinė revoliucija palengvino nenutrūkstamus idėjų, informacijos, pinigų srautus tarp žemynų;
2. Judėjimo revoliucija – pagreitino elitų, paprastų žmonių ir visos populiacijos migraciją.
3. Organizacinė revoliucija “paslinko” valdžią, įtaką ir galią už tradicinių ribų.

⁵⁴ The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance. 2009. Own-Initiative opinion of the Committee of the Regions, CONST-IV-020, 31 p.

⁵⁵ Held D., McGrew A., Goldblatt D., Perraton J. 2002. Globaliniai pokyčiai: politika, ekonomika ir kultūra. Vilnius: Margi raštai, 72 p.

⁵⁶ Rosenau N. James. 2000. Stability, Stasis, and Change: a Fragegrating World. Challenges of the Global Century: Report of the Project on Globalization and National Security. 129 p.

4. Ekonominė revoliucija nukreipė prekių, paslaugų, kapitalo ir nuosavybės judėjimą tarp šalių.⁵⁷

ES kelia sau viziją – turėti tokią valdžią, kuri prisitaikytų prie globalizacijos ir multipoliarinio pasaulio reikalavimų, ir tęstų Europos integracijos procesus – naikintų sienas, vienytų rinkas ir žmones priartintų vienus prie kitų, tačiau gerbtų nacionalinį suverenitetą ir išsaugotų savo identitetą. Tam, kad būtų apsaugotas ir plėtojamas europinis modelis, turi būti nugalėti du pagrindiniai globalizacijos pavojai: pavojus, kad mūsų visuomenės taps absoliučiai vienodos, praras savo identitetą - skirtumai ir savitumas yra vertybė, ir pavojus, kad išaugs nelygybė tarp valstybių narių.⁵⁸

Specialus Eurobarometro raportas 307 dėl vietos ir regioninės valdžios poveikio ir vaidmens Europos Sąjungoje, kurio rezultatai paskelbti 2009 vasarį. Šiame tyrime dalyvavo (conducted) 27000 žmonių iš visų 27 valstybių narių. Šis tyrimas parodė, kad padalinta valdžia Europos gyventojams atrodo natūralus dalykas ir kad europiečiai mano, kad tiek nacionalinė politinė valdžia, tiek Europos parlamento nariai ir regioninės ir vietos valdžios pareigūnai gali vienodai atstovauti jų asmeninius interesus Europos lygmeniu. Du trečdaliai apklaustųjų mano, kad vietos ir regioninė valdžia yra nepakankamai įtraukta į Europos procesus. Pusė apklaustųjų pasitiki savo rinktais vietos ir regioninės valdžios atstovais ir tik trečdalis pasitiki nacionaline valdžia.⁵⁹

Išanalizavę ES regioninės politikos raiškos formas bendrai ES “senosiose” valstybėse narėse ir išryškinę regionalizmo poveikius, keliausime prie naujųjų narių ir analizuosime VRE regioninės politikos optimizavimo resursus ir Lietuvos regioninės politikos judėjimą europeizacijos linkme. Ir štai čia labai pasitarnauja nagrinėta fragegracijos sąvoka, nes visiškai aišku, kad prasidėjęs tarpregioninis bendradarbiavimas, regionų įgyvendinami regioninės plėtros planai, jų konkurencija dėl ES lėšų įsisavinimo gal lemti, kad kai kurie regionai dar labiau atsiliks, o kai kurie, atvirkščiai, - iškilis. Tokia sąlyginai pozityvi diskriminacija ir konkurencija gali būti efektyviu regionų vystymosi stimulu.

⁵⁷ Rosenau N. James. 2000. Stability, Stasis, and Change: a Fragegrating World. Challenges of the Global Century: Report of the Project on Globalization and National Security. 129 p.

⁵⁸ The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance. 2009. Own-Initiative opinion of the Committee of the Regions, CONST-IV-020. 4 p.

⁵⁹ Ten pat. 6 p.

3. LIETUVOS REGIONINĖS POLITIKOS OPTIMIZAVIMO RESURSAI

3. 1. Integracijos poveikis VRE regionalizacijai: pozityvios diskriminacijos stimulai.

Regionalizaciją pagal kilmės šaltinį galime skirstyti į dvi rūšis:

- euroregionalizacija – regionalizacija kaip ji suprantama ES regioninės politikos principuose. Čia esminis ES spaudimas regionalizuoti valdžios struktūras.
- Valstybinė regionalizacija – spaudimas regionalizuotis kyla iš pačios valstybės.

Naujosios narės iš Vidurio ir Rytų Europos niekada neturėjo regioninės valdžios tradicijos arba ta valdžia nebuvo savarankiška. Po išsivadavimo iš Sovietų sąjungos priespaudos, valstybių teritorinį administracinį suskirstymą imta reformuoti. Sovietinei sistemai buvo būdingas platus biurokratinis vietinių įstaigų tinklas, kuris reformuotas siekiant demokratizuoti ir decentralizuoti valstybės valdymą, tačiau dar ilgai išliko aktualūs sovietinės sistemos bruožai - didžiąja dalimi centralizuotas valstybės valdymas. Pradėjus derybas dėl stojimo į ES, prasidėjo VRE valstybėse vykdomos regioninės politikos revizija, kadangi ją reformuojant atsirado galimybė geriau įsisavinti ES struktūrinių fondų lėšas. Tuomet paaiškėjo, kad, ES požiūriu, regioninė politika čia iš viso nėra vykdoma. Tam tikra regioninė politika paremta skirtumų valstybių viduje mažinimu buvo vykdoma, tačiau ES regioninės politikos principų ji neatitiko. Įstojimas į ES daugeliui VRE valstybių buvo regionalizacijos procesų katalizatorius. Didelę įtaką padarė Aquis communautaire perėmimas.

VRE turėjo dvi pagrindines paskatas pradėti diegti savo šalyse regionalizacijos procesus:

1. Valstybės valdymo efektyvinimas, perduodant daugiau įgaliojimų tarpinei valdymo grandžiai, ES Aquis communautaire įgyvendinimas.
2. Galimybė geriau pasinaudoti ES struktūriniais ir sanglaudos fondais.⁶⁰

Štai čia atsiskleidžia keleriopa “pozityvi diskriminacija”. Valstybės regionalizavusios savo teritoriją pagal ES propaguojamus principus turi galimybę įsisavinti daugiau ES fondų lėšų ir mažinti regioninę atskirtį. Regionai įgauna daugiau sprendimų priėmimo laisvės, todėl gali sukurti ir efektyviau įgyvendinti regionines strategijas ir būti atstovaujami ES lygmeniu bei patys kontaktuoti tiesiai su ES struktūromis. Atsiveria tarpregioninio bendradarbiavimo galimybės, leidžiančios įgyvendinti bendrus tarpregioninius projektus, keistis patirtimi ir “know how” bei spęsti aktualias regionų problemas. Viena vertus skatinamas ir vykdomas regionų bendradarbiavimas, kita vertus, tarp regionų atsiranda savotiška konkurencija – dėl struktūrinių fondų lėšų, dėl investicijų. Tai įvairiapusis reiškinys, kaip minėjome nagrinėdami fragnegracijos sąvoką, tačiau skatinantis aktyvumą ir efektyvumą kuriant ir įgyvendinant regioninės plėtros strategijas. Tik nuo valstybės regioninės politikos strategijos, nuo istoriškai susiklosčiusių

⁶⁰ Chalmers A. 2008. European Union Membership and Protraced Regionalization in Eastern Europe. Canada Political Science Assotiation Annual Conference. P. 1.

aplinkybių ir politinės valdžios nuoseklumo priklauso, koku laipsniu jos teritorijoje bus įgyvendinamas regionalizmas. Palyginsime dviejų mažųjų Pabaltijo valstybių regioninės politikos reikšmingus bruožus – Latvijos ir Estijos. Ir palyginimui paimsime vieną sėkmingai regioninę politiką įgyvendinančios didžiosios Vidurio ir Rytų Europos valstybės pavyzdį – Lenkiją.

Latvijoje egzistuoja trijų tipų administraciniai vienetai: savivaldybės, miestai ir planavimo regionai (angl. planning regions). Regionus sudaro savivaldybės ir miestai. Regionai išskirti etnografiniu pagrindu. 2004 metais Latvijos vyriausybė pranešė apie plačios skalės (angl. large scale) regioninės valdžios sukūrimą, tačiau ši nuostata nėra įgyvendinama - šiuo metu tiek regioninė plėtra yra diktuojama vyriausybės, tiek ir rengiami visi planavimo dokumentai, taip pat ir tie, kuriuos įgyvendina regionai. Planavimo regionai tapo dar vienu vyriausybės lygmeniu.⁶¹ O žvelgiant į ES tendencijas, nauji regionai kuriami ir esamas regioninis lygmuo stiprinamas suteikiant jam daugiau funkcijų. Latvijos viešojoje erdvėje nuolat keliamas klausimas, kodėl šis principas nepaisant deklaracijų reformos pradžioje, nėra įgyvendinamas. Ir pateikiamas paprastas, bet gana teisingas atsakymas, tinkantis daugeliui posovietinių valstybių. Tiesiog visuomenėje nėra pritarimo, kad tokia regioninė reforma apskritai yra reikalinga. Kuriant regionus, kaip ir vykdant bet kuria kitą viešojo valdymo reformą susiduria įvairių interesų grupių interesai – entrepreneurų, politinių partijų, vietos valdžios besikertančiais interesais, o politinis ir intelektualinis elitas neturi pakankamai argumentų, kad įrodytų priešingai.

Estijoje Sovietų okupacijos laikotarpiu vietos valdžia ir regionai tapo komunistinės valstybės administracijos, veikiančios pagal marksizmo leninizmo principus, dalimi. Derintis dėl stojimo į ES, Estija buvo padalinta į regionus pagal NUTS nomenklatūrą. Kadangi Estija nedidelė šalis, nuspręsta, kad visa jos teritorija bus priskirta NUTS 2 lygiui, o kaip NUTS 3 lygis įsteigti 5 regionai. Šie penki naujai įsteigti regionai yra grynai statistiniai dariniai – tai dalis valstybės administracijos, regionų vyriausybės yra centrinės valdžios subordinacijoje, todėl jos į tarptautinius tinklus nėra labai išitraukusios ir išlieka silpni aktoriai ES multidimensiniame valdžios struktūrų tinkle. Ir nepanašu, kad regionų vaidmenį būtų ketinama didinti, nors ir pripažįstama, kad regioninį lygmenį reikia reformuoti.⁶²

Lenkijoje savivalda turi galias istorines šaknis, tačiau, kaip ir Estijoje, visą dešimtmetį po 1990-ųjų regioninė politika čia buvo labai silpna. Sukūrimas reliatyviai stiprios regioninės valdžios su tam tikromis savarankiškoms galiomis sukūrė prieš tai neegzistavusį partnerį centrinei valdžiai. Lenkijos teritoriniai vienetai naudojami gana dideliu autonomijos laipsniu ir gerai įsisavina struktūrinius fondus. Suformuota 16 vaivadijų, kiekvienos iš jų valdžia parengė regionines

⁶¹ Vesperis V., Jankava A. 2011. Regions in Latvia – Current State and Perspectives, Nr. 2(26).

⁶² Kungla T. 2010. Estonian Regions and the European Union: Between Transformation and Europeanization. Jones W. R., Scully R. Europe, Regions, and European Regionalism. Jones W. R., Scully R., ed. New York: Palgrave Macmillan.

strategijas. 2001 – 2004 metais regioninė politika Lenkijoje buvo pagrįsta “regioninio kontrakto” principu. Šis kontraktas buvo dviejų dokumentų produktas – valstybės regioninės plėtros strategijos, parengtos vyriausybės, ir skirtingų regionų strategijomis, parengtomis regioninės valdžios. Atsižvelgiant į nacionalinę regioninės plėtros strategiją, į kiekvieno regiono strategijas ir prioritetus, parengta “plėtros programa”, kurioje numatyti ir piniginiai ištekliai. Regioninė valdžia tapo partneriu tiek centrinei šalies valdžiai, tiek Europos Komisijai, tiek kitoms organizacijoms. Iki narystės Lenkijos regionai neturėjo pakankamai lėšų įgyvendinti vystymosi strategijas ir netgi jas sukurti. ES fondai leido regionams ne tik parengti strategijas, bet ir jas įgyvendinti. Ir dabar regionai turi plačią autonomiją nukreipiant ES fondus konkrečioms prioritetams ir projektams.⁶³

Pateikti atvejai – skirtingi. Latvija ir Estija priklauso mažųjų valstybių kategorijai, Lenkija – didžiųjų, tačiau būtent didžiosios valstybės regioninės politikos logika nurodo regionalizmo sėkmingo taikymo galimybes. Taigi regionalizacija VRE gali pasukti dviem kryptimis. Viena vertus, šalies padalinimas į regionus gali būti statistinis ir tarnauti kaip instrumentas ES struktūrinių fondų paskirstymui. Antra vertus, parengus šalies regioninės politikos strategiją ir pasitelkus regionus aktyviam jos įgyvendinimui, galima sukurti Vyriausybei partnerį, kuris efektyviausiai skirstytų ES paramą, pasitelkdamas ją regiono strategijos įgyvendinimui, ir galbūt turėtų galimybę veikti tarptautinėje arenoje. Tačiau mažosiose valstybėse, ypač Vidurio ir Rytų Europos valstybėse, kuriose regioninio valdymo demokratizavimo idėja yra naujiena, susiduriama su nuogastavimais – kaip tai paveiks valstybę. Makrolygio regionalizacija čia susidūrė su tomis pačiomis tam tikro pasipriešinimo problemomis. Prieš integruojantis į ES vyko ilgai trukę svarstymai – kaip tai paveiks valstybę, jos identitetą, kultūrą, demografinę situaciją, galiausiai suverenitetą.

Pasitelkę F. Knudseno istorinio mažųjų valstybių formavimosi ciklą, galime išvesti paralelę ir paaiškinti mažųjų VRE valstybių nenorą per daug giliai “brautis” į regionų Europą.

F. Knudsenas išskiria tokius istorinius mažos valstybės formavimosi ir gyvavimo etapus:

1. Valstybės užuomazgos ir atsiradimas.
2. Pradiniai valstybės formavimosi etapai.
3. Mažos valstybės (ne)sugebėjimas išgyventi per laiką. Jeigu pavyksta išsilaikyti, pereinama prie sekančio etapo.
4. Nunykimas dėl vieno iš šių procesų:
 - a) dėl savanoriškos, palaiptinės integracijos,
 - b) savanoriško prisijungimo prie sąjungos,
 - c) aneksavimo karo metu,

⁶³ Gorzelak G., Tucholska A. T. 2010. The Regions of Poland. Jones W. R., Scully R. Europe, Regions, and European Regionalism. Jones W. R., Scully R., ed. Palgrave Macmillan: New York. 178 – 183 p.

d) vidinės degradacijos ir išnaikinimo.⁶⁴

Pabaltijo valstybės šimtmečius gyveno (kaip nematomos bendruomenės “indigenous populations”) galingųjų kaimynų – danų, vokiečių ir rusų imperijų sudėtyje. Išsilaisvinusios iš Sovietų Sąjungos priespaudos, neilgai trukus jos prisijungė prie ES. Kadangi Pabaltijo valstybės taip gerai įkūnija visą ciklą, atsiranda nuogastavimas, kad regionalizmas ir tolesnė integracija gali reikšti paskutinio elemento atsiradimą praktikoje – nunykimas dėl savanoriškos palaipsnės integracijos, kuri lems vidinę valstybės “degradaciją” per visus regionalizmo neigiamus padarinius – regioninės atskirties didėjimą, globalizaciją, didelę emigraciją ir imigraciją, darbo rinkos išsibalansavimą – laisvos darbo vietos atitenka pigiai darbo jėgai – imigrantams. Ir galiausiai bijoma identiteto praradimo, suvienodėjimo. Tai ypač aktualu VRE valstybėms, kuriose paneuropietiškas tendencijas smarkiai viršija nacionalinis solidarumas. Turėdami mintyje šiuos galimus regionalizmo poveikius pereiname prie Lietuvos regioninės politikos europeizavimo strategijų išryškavimo ir nagrinėjimo.

3. 2. Lietuvos regioninės politikos europeizacija ir viešojo valdymo reforma.

Visų pirma reikia pastebėti, kad iki 1997 metų regioninė politika Lietuvoje buvo suprantama labai siaurai – kaip teritorinių – administracinių vienetų funkcijų bei atsakomybės sričių nustatymas, ką, be abejonės, sąlygojo ilgalaikis sovietinės sistemos principų vykdymas. Tuometinės regioninės politikos uždaviniu buvo laikomas šalies regionų išskyrimas, t. y. teritorinio – administracinio valstybės suskirstymo optimizavimas. Tačiau 1997 m. Europos Komisijos pateiktos išvados aiškiai konstatavo, kad Lietuvos regioninė politika neatitinka ES regioninės politikos principų.⁶⁵ Buvo nuspręsta stiprinti administracinius gebėjimus atsiliekančiuose Lietuvos regionuose, kad Lietuvai tapus ES nare jie būtų pajėgūs administruoti ES struktūrinės paramos lėšas.⁶⁶

Šiuo metu visa Lietuvos teritorija ES kontekste vertinama vienas regionas, todėl siekiama jos visos kaip vieneto socialinio-ekonominio išsivystymo suliginimo su ES vidurkiu. O šalies viduje vykdoma nacionalinė regioninė politika 10 apskričių. LR Regioninės plėtros įstatyme nurodyta, kad „nacionalinė regioninė politika įgyvendinama ir regioninės plėtros planavimas atliekamas apskrityse“, o pagrindinis regioninės politikos tikslas – „socialinių ir ekonominių skirtumų šalies viduje mažinimas“.⁶⁷

⁶⁴ Knudsen F. Olav. 2002. Small States, Latent and Extant: Towards a General Perspective. *Journal of International Relations and Development*. No. 5(2), 185 p.

⁶⁵ Išoraitė M. 2006. Lietuvos regionų raidos perspektyvos. Iš *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: MRU leidybos centras. P. 170.

⁶⁶ ASTRAUSKAS A. Regioninės politikos aspektai Europos kontekste. Prieiga per internetą: <http://www.vrm.lt/index.php?id=131&type=98&backPID=129&begin_at=1710&tt_news=336>

⁶⁷ LR Regioninės plėtros įstatymas. 2000 m. liepos 20 d. Nr. VIII-1889. str. 3 - 5. 2.

Šiuo metu regioninė politika ir ES struktūrinės paramos skirstymas Lietuvoje vykdomas labai centralizuotai. Vyriausybė yra patvirtinusi Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją, kuri įgyvendinama pasitelkus atskiras veiksmų programas – žmogiškųjų išteklių plėtros, ekonomikos augimo, sanglaudos skatinimo ir techninės paramos⁶⁸ veiksmų programas. Pagal nacionalinę struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir atskiras konkrečią sritį kuruojančias programas savivaldybėms ar kitiems valstybės subjektams Vyriausybės įstaigos įstaigos (pvz., Žmogiškųjų išteklių plėtros veikmų programą pavesta administruoti Europos socialinio fondo agentūrai) paskelbia kvietimus teikti paraiškas tam tikros srities gebėjimų stiprinimui. Taip regioninis planavimas šiuo metu yra vykdomas “iš viršaus”. Ir išryškėja tam tikros šio centralizuoto paramos skirstymo pasekmės – vėluojama įsisavinti lėšas, kai kuriuose regionuose trūksta administracinių gebėjimų paraiškoms rengti, o regioniniams projektams tenka santykinai nedidelė paramos dalis – 11%, kai tuo tarpu regionines programas rengiančiose ES valstybėse narėse regioniniams projektams tenka nuo 13,3 iki 40% visos paramos.⁶⁹

Tačiau, kaip ir aptarėme pradiniame šio skyriaus poskyryje, administracinių struktūrų sukūrimas ES fondų paramos skirstymui nėra vienintelis deklaruojamas naujųjų valstybių narių siekis. Taip pat išreiškiamas tikslas – valstybės valdymo tobulinimas ir demokratizavimas per teritorinio administracinio suskirstymo reformavimą, perskirstant jų funkcijas ir priartinant paslaugas prie piliečių. Lietuvoje pirmas žingsnis, žengtas šia linkme – apskričių viršininųjų administracijų panaikinimas. Regioninis planavimas vis dar vykdomas apskrityse, jos kaip teritorinis vienetas išliko.

Nuo pat apskričių įkūrimo išryškėjo jų veiklos trūkumai, pradedant nuolatiniais ginčiais dėl pasirinktų apskričių ribų ir skaičiaus logikos ir baigiant jų veiklos neefektyvumu. Todėl poreikis panaikinti apskritis buvo svarstomas nuo pat 2001 metų, bet galutinis sprendimas priimtas nebuvo, todėl apskritys buvo reformuojamos, peržiūrint atskiras jų kompetencijai priskirtas funkcijas. Tik 2008 metais LR Seimas pritarė penkioliktosios Vyriausybės veiklos programai, kurioje numatyta, „įkūrus regionus ir apskričių funkcijas perdavus savivaldybėms, panaikinti apskritis“.⁷⁰ Aštuntame priede prie LR Vyriausybės veiklos programos pareiškama, kad dabartinė apskričių valdymo sistema yra reformuojama reorganizuojant visas apskritis. „Reorganizacijos tikslas – iki ateinančių savivaldos rinkimų apskričių valdymą pertvarkyti į europiniais principais paremtą regionų valdymą“.⁷¹ Šios Vyriausybės nuostatos įgyvendinimo pasekmė – LR Apskrities valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas, kuriame numatyta, kad 2010 m.

⁶⁸ 2007 – 2013 m. Europos Sąjungos struktūrinė parama. Lietuvos regioninė politika. Prieiga per internetą: <http://www.vrm.lt/nrp/index.php?id=293>

⁶⁹ Lietuvos regioninė politika 2014 – 2020 m. Prieiga per internetą: www.vrm.lt/nrp/assets/files/.../2012_03_19_VRM_Pliksnys.pdf

⁷⁰ LR Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. 2008 m. gruodžio 9 d. Nr. XI-52, Vilnius.

⁷¹ Permainų koalicijos sutarties priedas Nr. 8. Koalicijos Susitarimas dėl apskričių reformos.

liepos 1 d. panaikinamos apskričių viršininkų pareigybės ir likviduojamos apskričių viršininkų administracijos.⁷²

LR Vyriausybė įsipareigojo parengti reformų paketą, leisiantį po 2013 m. pertvarkyti Lietuvos teritorinę statistinę struktūrą ir suformuoti regionus, atitinkančius Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį (NUTS 2), kurių pagrindu nuo 2014 m. būtų planuojama ir administruojama ES struktūrinė parama⁷³. Tačiau šiuo metu apie regionų steigimą jau nebekalbama, o esminiu regioninės reformos pagrindu turėjęs būti apskričių funkcijų perskirstymas valstybės valdymą decentralizavo itin mažai. Buvo numatyta, kad savivaldybėms bus perduotos funkcijos, „kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu“.⁷⁴ Tačiau išanalizavus funkcijų perskirstymo esminius bruožus, pastebime, kad po reformos savivaldybių įgaliojimai išsiplėtė labai nedaug, o vertinant stambesniu masteliu bendrame savivaldybių iki reformos atliktų funkcijų kontekste akivaizdu, kad savivaldybės iš esmės atliks tai, ką atliko anksčiau, o apčiuopiamas jų veiklos apimtys didėjimas susijęs su perduodamų įstaigų skaičiumi ir jų valdymu.

Viešojo administravimo sistemos pokyčiai, siekiant užtikrinti skaidresnį valstybės valdymą ir taupyti valstybės išlaidas, buvo būtini ir vertintini teigiamai. Vyriausybė, nustačiusi ambicingą tikslą – likviduoti apskričių viršininkų administracijas, susidūrė su nemažais iššūkiais. Per pusantrų metų reikėjo inicijuoti 82 įstatymų pakeitimus, priimti beveik 200 nutarimų pakeitimus, įvertinti apskričių viršininkų funkcijų vykdymo tolesnį poveikį, perskirstyti apskričių viršininkų administracijų turtą ir įstaigas.⁷⁵

Permainų koalicijos susitarime teigta, kad jau nuo 2009 metų liepos 1 d. veiks 4 – 5 apskritys, kurios vėliau bus reorganizuojamos į regionus.⁷⁶ Tačiau daugelio reformų eigą ir ypač nusistatytų uždavinių įgyvendinimo terminus pakoreguoja įvairūs vidaus ir išorės veiksniai. Šiuo atveju reikšminga buvo ekonominė krizė, kuri, viena vertus, stabdė reformos eigą nukeldama su jos įgyvendinimu susijusių teisės aktų priėmimą ir įvairių aspektų svarstymą dėl į pirmą planą iškylančių kitų valstybės administravimo problemų, antra vertus, buvo paskata tęsti pradėtus darbus dėl žadamo ekonominio reformos efekto, t. y. panaikinus apskričių viršininkų administracijas valstybė per metus turėtų sutaupyti apie 30 mln. Litų (įskaičiavus socialinio draudimo mokesčių - 48 mln. Lt), kuriuos išleisdavo valdininkų atlyginimams.⁷⁷ Šiandien jau turime konkrečius šios reformos rezultatus. Vyriausybės 2010 metų veiklos ataskaitoje nurodoma, kad panaikinus tarpinę valdžios grandį tarnautojų skaičius sumažėjo 1146 pareigybėmis. Valstybės kontrolė audito metu

⁷² LR Apskričių valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas. 2009 m. liepos 7 d. Nr. XI-318, Vilnius. Str. 2. 4.

⁷³ LR Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. 2008 m. gruodžio 9 d. Nr. XI-52, Vilnius.

⁷⁴ Ten pat.

⁷⁵ Apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas. Valstybinio audito ataskaita. LR valstybės kontrolė. Nr. VA-P-30-7-14, 2011 m. rugsėjo 21 d. 3 p.

⁷⁶ Permainų koalicijos sutarties priedas Nr. 8. Koalicijos Susitarimas dėl apskričių reformos.

⁷⁷ Valstybės valdymo reformos išlaidos. LR finansų ministerijos 2010 – 2012 metų strateginio veiklos plano 9 priedas.

nustatė, kad 2009 m. gruodžio 31 d. apskričių viršininkų administracijose faktiškai užimtas pareigybių skaičius yra 1636. Nuo 2009 m. sausio 1 d. iki 2010 liepos 1 d. į kitas institucijas 1354 pareigybės. Taigi darbo užmokesčiui bus sutaupoma apie 13 mln. Lt (įskaitant atsiskaitymus socialiniam draudimui) kasmet.⁷⁸

Šioje vietoje mums reikalingas instrumentas, kuris leistų objektyviai įvertinti reformos eigą ir iki šiol atliktų veiksmų panaudojimą tolesniems reformos etapais, t. y. numatomam regionų steigimui. Vadyboje ir vis dažniau viešųjų organizacijų veikloje atsižvelgiama į Demingo ciklą kaip planavimo ir kontrolės priemonę. Tai kokybės vadybos instrumentas. Kaip žinome, šiuo metu tiek vyriausybės įstaigose, tiek pačiose ministerijose, tiek ir savivaldybėse, mokymo įstaigose vykdomas kokybės valdymo sistemų diegimas. Demingo ciklas, padedantis siekti nuolatinio tobulinimo, yra visų viešojo administravimo institucijose diegiamų kokybės valdymo sistemų (ISO 9001, Bendrasis vertinimo modelis ir kt.) pagrindas. Šis ciklas susideda iš keturių esminių etapų, kurie turi būti taikomi visoje organizacijos veikloje.

1. Planavimas.
2. Atlikimas.
3. Tikrinimas (stebėseną arba monitoringą).
4. Veikimas (atsižvelgiant į monitoringo rezultatus).⁷⁹

I. Reformos planavimas. Penkioliktoji LR Vyriausybė veiklos programoje numatė parengti apskričių atliekamų funkcijų perskirstymo modelį, perduodant savivaldybėms funkcijas, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu. Valstybė išlaikys tik tas funkcijas, kurių reikia norint vykdyti bendrąją tam tikrų sričių nacionalinę politiką. Įkūrus regionus ir apskričių funkcijas perdavus savivaldybėms, panaikinti apskritis. Šiuo metu planuojama iki 2014 metų pertvarkyti Lietuvos teritorinę statistinę struktūrą ir suformuoti regionus, atitinkančius Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį. NUTS klasifikatorius padalija valstybių narių ekonominę teritoriją į teritorinius vienetus. NUTS 2 – regionai, kur gyventojų skaičius siekia nuo 800 tūkst. Iki 3 mln. Regionų pagrindu nuo 2014 m. būtų planuojama ir administruojama ES struktūrinė parama.⁸⁰ Kaip minėta, ne visos sklandžiam apskričių viršininkų funkcijų perskirstymui numatytos priemonės įgyvendintos laiku, identifikuotos ne visos apskričių viršininkų funkcijos.

II. Reformos įgyvendinimas. Taigi apskričių viršininkų administracijų panaikinimas kaip tarpinis regionų reformos etapas orientuojamas pirmiausiai į einamuosius rezultatus, kuriuos geriausiai atspindi sutaupytos lėšos, tačiau gilesniu požiūriu reforma orientuojama į rezultatus kaip administracinio proceso ir struktūros patobulinimą, kurio siekiama panaikinant tarpinę valdymo

⁷⁸ Apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas. Valstybinio audito ataskaita. LR valstybės kontrolė. Nr. VA-P-30-7-14, 2011 m rugsėjo 21 d. 16 p.

⁷⁹ Kokybės vadybos sistemos. Reikalavimai. ISO 9001:2008. Lietuvos standartizacijos departamentas. 9 p.

⁸⁰ Ten pat. 4 p.

grandį ir efektyviai perskirstant funkcijas tarp vietinio ir centrinio valdymo lygmenų. Likvidavus apskričių viršininkų administracijas, panaikinta 44% jų kompetencijai priskirtų funkcijų, kitos perduotos valstybės valdžios institucijoms ir savivaldybėms. 2010 metų veiklos ataskaitoje nurodoma, kad iš 88 apskričių viršininkų funkcijų 58 panaikintos, o 30 perduota valstybės ir savivaldybių institucijoms⁸¹ tiksliau 22 – ministerijoms, 8 – savivaldybėms. Perduodant apskričių viršininkų funkcijas savivaldybėms neįvertinti visų funkcijų įgyvendinimui reikalingi ištekliai, todėl ne visos funkcijos gali būti vykdomos tinkamai.⁸²

Pirmasis valstybės valdymo sąrangos tobulinimo etapas – įgyvendintas. Apskričių viršininkų administracijos panaikintos – jų funkcijos perskirstytos savivaldybėms ir ministerijoms, besidubliuojančios funkcijos panaikintos. Sekantis reformos etapas turėtų būti - NUTS klasifikaciją atitinkančių pagal europinius demokratinius valdymo principus veikiančių regionų Lietuvoje įsteigimas nuo 2014 metų.

3. 3. Lietuvos regionų integravimosi į “regionų Europą” ypatybės ir vizija.

III – IV. Reformos rezultatų stebėseną ir veikimas atsižvelgiant į stebėsenos rezultatus.

Valstybės kontrolė, išanalizavusi teisės aktus, nustatė, kad apskričių viršininkų administracijoms buvo priskirta 82 funkcijomis daugiau nei nurodė Vyriausybė ir Vidaus reikalų ministerija. Neturint tikslų duomenų apie perskirstytas apskričių viršininkų funkcijas, bus sudėtinga vykdyti tolenę šių funkcijų įgyvendinimo stebėseną. Esama apskričių reformos stebėseną neapima tolesnio apskričių viršininkų perskirstytų funkcijų vykdymo, todėl nesudaro sąlygų ateityje įvertinti, ar pasiekti reformos tikslai ir gauta nauda. Nesant sistemingos ir nuolatinės stebėsenos, bus sudėtinga laiku spręsti kylančias problemas, vertinti reformos pažangą, palyginti vykstančius pokyčius ir imtis reikiamų priemonių jiems valdyti.⁸³

Pasirinktą reformos taktiką iš esmės galima vertinti teigiamai - pirmiausiai panaikintos apskričių viršininkų administracijos ir perskirstytos jų funkcijos leis įsitikinti kaip veikia sistema panaikinus tarpinę valdymo grandį. Galima pasižiūrėti kaip tvarkomasi su perskirstytais funkcijomis ir remiantis praktiniu pagrindu ir ideologiniais tikslais formuoti būsimųjų regionų kompetenciją. Vis dėl to pirmasis reformos etapas parodė tam tikrus nesklandumus – ne tik rezultatų prasme, bet ir pačio organizavimosi ir reformos vykdymo eigos. Pirma, nebuvo identifiikuotos visos apskričių viršininkų administracijų funkcijos, taigi jos negalėjo būti efektyviai perskirstytos. Antra, buvo vėluojama atliekant visus nusimatytus darbus – nesisekė laiku priimti sprendimų ir įgyvendinti susidarytą planą. Trečia, vyriausybė iki šiol nedisponuoja tikslia

⁸¹ LR vyriausybės 2010 metų veiklos ataskaita, kuriai pritarta LR Vyriausybės 2011-03-30 nutarimu Nr. 371.

⁸² Apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas. Valstybinio audito ataskaita. LR valstybės kontrolė. Nr. VA-P-30-7-14, 2011 m rugsėjo 21 d. 3 p.

⁸³ Ten pat. 23 p.

informacija apie perskirstytas funkcijas. Jei tiksliai nežinoma, kokios funkcijos perskirstytos, neįmanoma atlikti stebėsenos, kurios rezultatais remiantis turėtų būti sprendžiamos regionų kompetencijos ribos.

Jeigu tos pačios organizacinės problemos išliks ir steigiant regionus, galima nemaža sumaištis, kuomet vėluojama atlikti suplanuotus veikmus, priimti teisės aktus ir nežinoma tiksli situacija. Visų pirma, nežinant, kokius tiksliai rezultatus davė apskričių administracijų panaikinimas, sunku daryti konstruktyvias prielaidas dėl to, kokias funkcijas efektyviausia būtų perkelti į regioninių lygmenį. Tokia reforma vyksta pusiau „užrištomis akimis“.

Dar vienas aspektas, į kurį negalime neatsižvelgti kalbėdami apie bet kurią reformą demokratinėje valstybėje, tai visuomenės palaikymas. Remiantis Seimo kontrolierių 2010 m. veiklos ataskaitos duomenimis matyti, kad apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas nėra pats optimausias. Atsakitos duomenimis, perdavus apskričių viršininkų funkcijas valstybės institucijoms, labai padaugėjo nagrinėjamų skundų dėl valstybės institucijų ir pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo aplinkos apsaugos ir žemėtvarkos klausimais, išsiplėtė skundų problematika.⁸⁴ Be to, kadangi Vyriausybė ir vidaus reikalų ministerija iki šiol nedisponuoja tikslia informacija apie apskričių viršininkų funkcijų perskirstymą, todėl ir visuomenei iki šiol teikiama nepakankamai tiksli ir ne itin išsami informacija apie šių funkcijų perskirstymą.

Jei kalbėtume ne apie administracinį/organizacinį reformos aspektą, aktualiausias klausimas – kokios apimties ir srities kompetenciją turėtų įgyti naujai įsteigti regionai. Mūsų atlikta „senujų“ ES valstybių narių regioninės politikos praktikos analizė mums aiškiai nurodo galimus regionų modelius:

1. Savivaldos regionai.
2. Planavimo regionai.
3. Statistiniai regionai.

Savivaldos regionai. Daugelyje valstybių remiamasi prielaida, kad regioninės politikos sėkmė reikalauja legitimiškumo, numatyto demokratiame mandate, todėl pagrindiniai pokyčiai vyksta naikinant valstybės reguliavimą ir vykdant decentralizaciją, suteikiant savivaldos teises regionams. Taigi valstybės valdžios sprendimų priėmimo įtakos sumažėjimas bei teritorinių savivaldybių atsakomybės padidėjimas padidina atskirų regionų autonomiją. Tai leidžia regionines valdžios institucijas į globalius pokyčius reaguoti atsižvelgiant tiek į šalies, tiek į vietines sąlygas: kiekvienas regionas plėtojasi pagal individualų regioninės plėtros modelį, pagrįstą geografiniais, politiniais, ekonominiais, moksliniais ir socialiniais-kultūriniais ypatumais.⁸⁵

⁸⁴ Apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas. Valstybinio audito ataskaita. LR valstybės kontrolė. Nr. VA-P-30-7-14, 2011 m rugsėjo 21 d. 17 p.

⁸⁵ Baltuškinienė J., Astrauskas A. 2009. Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. Viešoji politika ir administravimas. Nr. 28. P. 19.

Planavimo regionai. Tai turėtų būti gilesnio proceso, apimančio valdymo demokratizavimą, paslaugų priartinimą prie piliečių ir efektyvios regioninės plėtros siekimas. Tam reikalingas optimalus funkcijų pasiskirstymas, kur formuojant savivaldybių kompetenciją svarbus kuo didesnis subsidiarumo principo įgyvendinimas, o regionams priskiriant specifines funkcijas, kurių pagrindą sudarytų regioninės plėtros strategijų, programų formulavimas ir jų įgyvendinimo koordinavimas.

Statistiniai regionai - tai regioninės politikos europeizavimas siaurąja prasme, t. y. reikalingų administracinių struktūrų regioninės politikos įgyvendinimui sukūrimu ar teritorinių vienetų, remiantis NUTS klasifikacija, išskyrimu.

Šiais metais vykusioje nevyriaubinių organizacijų konferencijoje Lietuvos tolesnės regionų reformos tematika, buvo kontstatuota: “Lietuvos apskričių reorganizavimas ir jo kontekste numatomas naujų regionų formavimas – tai žingsnis, nuo kurio priklauso ne tik tolesnė valstybės ekonominė, socialinė raida, bet ir Lietuvos valstybės kultūros savitumo, tuo pačiu ir tapatumo užtikrinimas, dėl to būtina kuriant naują modelį užtikrinti darną tarp ekonominių, socialinių ir kultūrinių siekinių.”⁸⁶ Šis teiginys gana gerai atspindi diskusijas dėl galimo regionų modelio Lietuvoje, t. y. kol kas mokslininkai, politikai ir įvairios sudaromos darbo grupės labiausiai akcentuojasi į regioninę geografiją – kaip tiksliai nustatyti regionų ribas ir koku pagrindu (ekonominiu ar kultūriniu) remiantis šalies teritoriją skirstyti į regionus. Apie būsimų regionų tipą oficialiai svarstoma nėra. Tačiau šalies teritorijos išdalijimas regionams ir jų funkcijų numatymas turi būti sprendžiami lygiagrečiai, nes būtent nuo regiono tipo ir regionams deleguotų funkcijų priklauso, dažnai ar retai gyventojams reikės vykti į regiono centrą. O tai taip pat lemia, kiek svarbu, kad regiono centras regiono pakraščiams būtų traukos centras ir tarp jų būtų geras susisiekimas.

Ką matome taip pat iš “senujų” valstybių praktikos – suteikus savivaldą regionams kultūriniu/etniniu pagrindu, labai sustiprėja separatizmo tendencijos – regionai ima reikalauti didelio autonomijos laipsnio ir svaraus balso valstybės reikalų tvarkyme (Ispanijos, Belgijos pvz.). Lietuvoje stipriai išreikšta etninė grupė – žemaičiai, kurie netgi neturėdami jokio apibrėžto institucinio statuso aktyviai reiškiasi viešojoje erdvėje, pabrėždami savo išskirtinumą valstybėje ir poreikį tvarkytis pagal savo supratimą. Taip pat galima spėti, kad įsteigus savivaldos regionus lietuvių etnografinėms grupėms, Lietuva, spaudžiant Lenkijai ir Briuseliui būtų priversta įsteigti savivaldos regioną ir lenkų tautinei mažumai, kaip etnokultūriniu požiūriu ryškiausiai Lietuvos grupei, nes precedentas (savivaldos regionų įsteigimas žemaičiams, aukštaičiams, dzūkams, suvalkiečiams ir „mažlietuviams“) jau būtų įvykęs.⁸⁷

⁸⁶ Lietuvos teritorinės administracinės reformos problemos ir lūkečiai. 2012 kovo 24 d. Lietuvos nevyriausybiinių organizacijų konferencijos rezoliucija. 2 p.

⁸⁷ Kalnius P. 2011. Administracinė teritorinė Lietuvos reforma: regionų ribų, jų funkcijų ir raidos perspektyvų kolizijos. Prieiga per internet: www3.lrs.lt/docs2/DJKYUEXO.DOC. 7 p.

Čia daugiau praktiškumo galėtų įnešti empirinis tyrimas, kurio metu būtų apklausiami savivaldos institucijų darbuotojai dėl didėjančios savivaldybių kompetencijos, kiek tai, jų nuomone, prisideda prie valstybės valdymo efektyvumo, kaip keičia santykį tarp savivaldybių ir centro valdžios ir, kita vertu, tarp savivaldos vienetų ir piliečių. Praėjus beveik dviems metams po apskričių viršininkų administracijų vykdytų funkcijų perskirstymo LR Vyriausybei ir savivaldybėms jau galima kalbėti apie funkcijų paskirstymo efektyvumą ir racionalumą bei daryti preliminarias išvadas apie tai, kiek regioninės politikos reforma Lietuvoje orientuota į valstybės valdymo tobulinimą.

4. TYRIMAS „KLAIPĖDOS MIESTO SAVIVALDYBĖS DARBUOTOJŲ NUOSTATOS LIETUVOS 2011 – 2014 M. REGIONŲ REFORMOS ATŽVILGIU“

4. 1. Tyrimo problema.

Iki šiol darbe atlikta analize aiškinomės euroregionalizmo esminius principus ir jo poveikius – tiek teigiamus, tiek neigiamus. Konkrečių valstybių atvejų analizė parodė, kad regioninė politika “senosiose” valstybėse narėse pasitelkiama grynai valstybės tikslams įgyvendinti – ar tai būtų tikslas efektyviau įsisavinti struktūrinių fondų paramą (tiek gaunant daugiau lėšų, tiek jas efektyviau paskirstant), ar tikslas demokratizuoti valstybės valdymą. Čia išsiskiria mažųjų ir didžiųjų valstybių situacija, kadangi regioninės politikos tradicijos gilesnės didžiosiose valstybėse, kai tuo tarpu mažosios valstybės daugiau dėmsesio skyrė vietos savivaldos plėtrai. Todėl senąsias valstybes nares ES regioninė politika ir palietė visiškai skirtingai. Vidurio ir Rytų Europos valstybėse gana svetima idėja apie regioninio lygmens demokratizavimą. Europos Sąjunga su savo regionine politika įsikišusi į šią nacionalinių valstybių įtakos sferą, inicijavo viešojo valdymo reformas. Tačiau dažnoje iš jų tokios reformos “praslenka” pačiu europeizavimosi principo paviršiumi – sukuriamos reikalingos institucijos ar struktūros tam tikrai politikai įgyvendinti, bet realaus poveikio valstybės valdymui tai neturi. Analizuotais mažųjų Lietuvos kaimynių – Latvijos ir Estijos atvejais, pasirinktas trečiasis mūsų aptartas regiono tipas – įsteigti statistiniai regionai, kurie neatlieka nei planavimo, nei vykdo savivaldos funkcijų.

Darbe atlikta analizė ir ES valstybių patirtis rodo, kad išsivysčiusios senosios valstybės narės siekia išsaugoti ir įtvirtinti istoriškai susiformavusius etnografinius kultūrinius regionus, pastiprinant jų identitetą, nes šių valstybių regioninės politikos siekis yra „išlaikyti tapatybę“.⁸⁸ Naujosios valstybės narės, “grįžusioms į Europą” keliamas uždavinys ir jų pačių tikslas daugiau yra “pakeisti tapatybę” – joms kuriami įvairiausi europeizavimo scenarijai, vieno iš kurių dalis yra regioninės politikos pagal ES principus įgyvendinimas. Lietuvoje įgyvendinama teritorinio administracinio suskirstymo reforma 2011 m. praėjusi apskričių viršininkų administracijų

⁸⁸ Urbanavičienė D. 2011. Etninės kultūros globos tarybos siūlymai administracinės reformos klausimu.

panaikinimo etapą šiuo metu išgyvena perskirstytų funkcijų įsisavinimo stadiją. Ir iš tiesų jau prieš prasidedant reformai viešojoje erdvėje nuogastauta, kad:

1. kad administracinio suskirstymo reforma neatitinka deklaruojamų tikslų – valstybės valdymo decentralizavimo ir europeizavimo;
2. kad funkcijos ir įstaigos savivaldybėms bus perduodamos be finansinių resursų jų įgyvendinimui;
3. kad apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas toks, koks jis yra atliekamas, kreipia valstybės valdymą dar didesnio centralizavimo link.

Nuo apskričių panaikinimo praėjus šiek tiek laiko galima jau galima klausti savivaldos institucijų darbuotojų nuomonės apie reformos rezultatus ir tikėtis pakankamai pagrįstas išvadų – planuotos perduoti funkcijos ir įstaigos yra perduotos ir tapusios nauja savivaldos institucijų rutina, apie kurią galima išreikšti jau gana nusistovėjusią nuomonę. Gyvenant su naujai priskirtomis funkcijomis ir susidarius suvokimą kurlink juda administracinio teritorinio suskirstymo reforma, savivaldos institucijos darbuotojai galėtų numatyti ir galimus regionų steigimo scenarijus, turėti susidarę nuomonę apie jų galimas funkcijas ir apskritai reikalingumą.

Apie tai, kokių pagrindu turėtų būti formuojami regionai Lietuvoje – kultūrinis ar ekonominiu, šiame tyrime nesiimama aiškintis savivaldybės darbuotojų nuomonę, kadangi moksliniame ir politiniame diskurse gausu svarstymų ir įvairiausių nuomonių apie tai. Be to, panašu, kad bandant nustatyti regionų ribas pagal įvairius parametrus jų riba brėžiasi vis kitoje vietoje, todėl nuomonė šioje srityje būtų per daug subjektyvi ir plačiai apimanti, bet neduodanti realios naudos tyrimui. Šio tyrimo rėmuose siekiama išsiaiškinti tikslinės grupės nuomonę apie tai, kokia linkme juda administracinio suskirstymo reformą ir kaip ji realiai įgyvendina deklaruojamus tikslus – valstybės valdymo decentralizavimą. Kadangi kol kas regionai įsteigti nėra ir politiniame diskurse apie jų steigimą kol kas iniciatyvios kalbos nesigirdi, galima klausti respondentų nuomonės apie apskričių reformos poveikį tiek jų darbui, tiek savivaldos laipsniui ir naudą savivaldybės gyventojams.

„Klaipėdos regionas – tai pagrindinis Lietuvos jūros ir sausumos „tiltas“ ekonominiams bei kultūriniais mainams Rytų – Vakarų ir Šiaurės – Pietų kryptimis prie Baltijos jūros”.

4. 2. Tyrimo planas.

Tyrimo tikslas: ištirti Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos darbuotojų nuostatas 2011 – 2014 metų regionų reformos Lietuvoje atžvilgiu.

Tyrimo objektas: Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos darbuotojų nuostatos 2011 – 2014 metų regionų reformos Lietuvoje atžvilgiu.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išsiaiškinti Klaipėdos m. savivaldybės administracijos darbuotojų nuostatas apskričių viršinių administracijų panaikinimo klausimu.
2. Nustatyti, ar Klaipėdos m. savivaldybės administracijos darbuotojų nuomone, Lietuvoje egzistuoja vidurinės valdymo grandies – regionų – poreikis.
3. Atskleisti Klaipėdos m. savivaldybės administracijos darbuotojų nuomonę dėl galimo regionų Lietuvoje modelio.
4. Išsiaiškinti Klaipėdos m. savivaldybės administracijos darbuotojų požiūrį į organizacinius/administracinius regionų reformos vykdymo proceso aspektus.

Sąvokų operacionalizacija.

Numatomos tyrimo klausimų grupės, kurios padėtų išsiaiškinti, kaip žiūrima į vietos savivaldos kompetencijos didėjimą, kiek papildomos kompetencijos atitekdėjimas padeda įgyvendinti vietos interesus ir kas savivaldos institucijų darbuotojų žiniomis ir nuomone nusimato valstybės valdymo tobulinime bei kaip tai galėtų įtakoti santykius tarp piliečių ir valdžios. Kiti dominantys aspektai susiveda į tai, kad jeigu deklaruojamas regionų savarankiškumas dėl didesnės autonomijos bus pritraukiamos didesnės lėšos, kiek iš tiesų laisviau bus galima jomis disponuoti ir kaip bus atspiriama centrui. Daugiasluoksnė valdžios koncepcija įtraukia žymiai daugiau horizontaliųjų veikėjų, tokių kaip nevyriausybinės organizacijos. Kokią reikšmę numatoma joms kuriant regionus? Galiausiai tyrimu bus siekiama išsiaiškinti, ko yra tikimasi iš regionų reformos, kaip perspektyvoje vertinamas regionų atsiradimas, funkcijų perskirstymas ir įvairūs su tuo susiję pasikeitimai.

Klaipėdos m. savivaldybės administracijos darbuotojų nuostatos apskričių viršinių administracijų panaikinimo klausimu tiriamos respondentams užduodant klausimus: “Ar apskričių panaikinimas įtakos jūsų skyriaus darbą?”, “Kaip manote, ar panaikinus apskričių viršinių administracijas, savivaldybėms perduota pakankamai jų funkcijų?”, “Ar galėtumėte pasakyti, kad savivaldybėms perdavus apskričių viršinių administracijų vykdytų funkcijų dalį, savivaldos laipsnis padidėjo?”. Taip pat savivaldybės administracijos darbuotojų bus prašoma įvertinti pirminius apskričių reformos rezultatus.

Klaipėdos m. savivaldybės administracijos darbuotojų nuomonė dėl regionų steigimo Lietuvoje tiriamas užduodant respondentams klausimus: “Kaip manote, ar reikia Lietuvoje steigti regionus, atitinkančius NUTS 2 lygį?”.

Klaipėdos m. savivaldybės administracijos darbuotojų nuomonė dėl galimo regionų Lietuvoje modelio bus tiriamas pasitelkus šiuos klausimus: “Koks, jūsų nuomone, turėtų būti regionų valdymo modelis, įsteigus Lietuvoje tris – keturis regionus, atitinkančius NUTS nomenklatūrą?”, “Kaip manote, ar ES Regionų komitetas – reali galimybė savivaldos institucijoms veikti / išreikšti savo interesus ir nuomonę ES lygmeniu?”.

Klaipėdos m. savivaldybės administracijos darbuotojų požiūris į organizacinius / administracinius regionų reformos vykdymo proceso aspektus tiriamas klausimais tokiais kaip “Kaip manote, ar viešojoje erdvėje pateikiama pakankamai informacijos apie galimus regionų reformos scenarijus?”, “Ko reikia, kad Lietuvos regionų reforma būtų įgyvendinta sėkmingai?”, “Kaip manote, kokia linkme turėtų toliau būti įgyvendinama Lietuvos teritorinio administracinio valdymo reforma?”.

Tyrimo tiriamoji/generalinė visuma. Tyrimo tiriamoji/generalinė visuma buvo sudaryta iš Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos darbuotojų. Tyrimui atrinkti administracijos skyriai, kuriuos palietė apskričių reformos metu perskirstytos funkcijos, t.y. šiems skyriams perduotos vykdyti tam tikros funkcijos arba įstaigos – socialinės paramos, sveikatos apsaugos, švietimo, žemėtvarkos, licenzijų, leidimų ir vartotojų teisių apsaugos skyriai. Kita tyrimui reikalinga respondentų dalis atrinkta iš skyrių, kurie potencialiai galėtų tam tikromis funkcijomis dalintis su būsima regionais – kultūros, projektų skyriaus projektų atranko ir analizės bei projektų valdymo poskyriai, tarptautinių ryšių ir turizmo bei strateginio planavimo skyriai. Papildomai tyrimui apklausti finansų, turto, paveldosaugos ir teisės skyriai. Tiriamosios/generalinės visumos dydis – 14 Klaipėdos m. savivaldybės administracijos skyrių vedėjai. Į tiriamąją/generalinę visumą pateko atstovai iš visų savivaldybės administracijos departamentų, išskyrus miesto ūkio departamentą.

Duomenų rinkimo instrumentas. Tyrimo duomenims surinkti buvo sudaryta anketa, į kurią įtraukti tyrimui reikalingi klausimai. Apklausa atliekama telefonu. Savivaldybės darbuotojų apklausos telefonu būdas pasirinktas tam, kad būtų galima gauti atsakymus iš kuo daugiau nusistatytos generalinės visumos atstovų. Kreipiantis asmeniškai respondentas jaučia atsakomybę ir pareigą atsakyti į klausimus, be to, atsiranda galimybė atsakyti į respondentui kilusius klausimus ir paaiškinti neaiškumus anketoje, jeigu tokių pasitaiko.

4. 2. Tyrimo duomenų analizė.

Respondentų charakterizavimas. Apklausti visi tiriamosios/generalinės visumos nariai, iš jų 74% sudaro moterys (11) ir 21% - vyrai (3). Respondentų amžius pasiskirstė taip: 57% respondentų priklausė 40 – 49 metų amžiaus grupei, 21,5% - 30 – 39 metų amžiaus grupei, ir 21,5% - 50 ir daugiau metų amžiaus grupei. Kaip ir natūralu viešajame sektoriuje, aukštesnio lygio pareigas užima vyresnio amžiaus valstybės tarnautojai.

Klaipėdos m. savivaldybės administracijos darbuotojų nuostatos apskričių viršininkų administracijų panaikinimo klausimu.

33% apklaustųjų atsakė, kad apskričių viršininkų administracijų panaikinimas jų skyriaus darbą įtakojo, t. y. jiems buvo perduotos tam tikros įstaigos arba funkcijos. Atitinkamai 66%

respondentų atsakė, kad apskričių viršininkų administracijų panaikinimas jų skyriaus darbo niekaip neįtakoją. Tokius atsakymus lėmė pasirinkta tyrimo koncepcija, kuomet apklausai atrinkti funkcijas perėmę skyriai ir kiti savivaldybės administracijos skyriai, kurie galimai bus susiję pokyčiais įstegus regioninį lygmenį Lietuvoje.

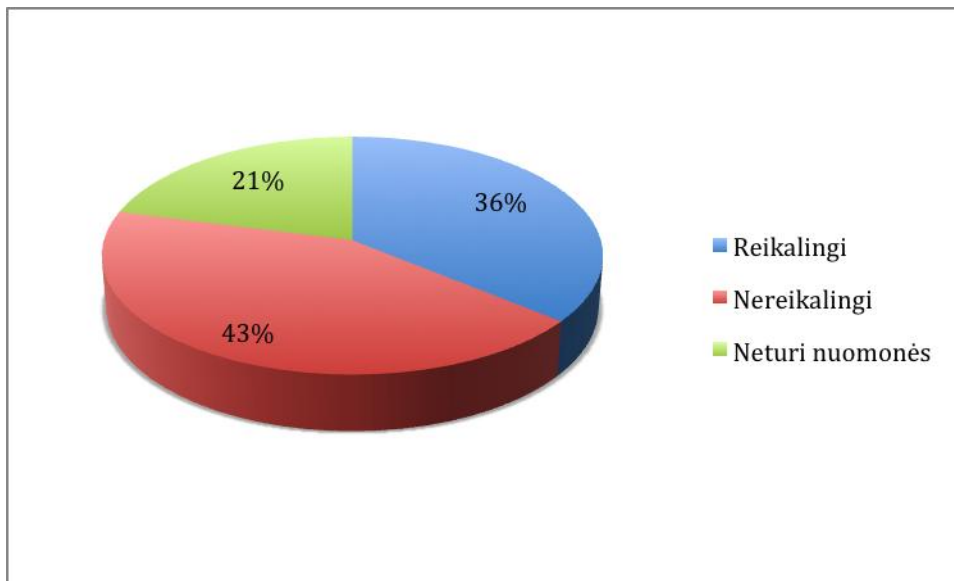
Paklausti, ar jų nuomone, savivaldybėms priskirta pakankamai funkcijų, teigiamai atsakė 40% respondentų, likusieji nuomonės neturėjo. Šis procentas siejasi su prieš tai pateiktu klausimu. Skyriai, kurie yra perėmę tam tikras funkcijas ir naujai administruoja jiems priskirtas įstaigas, gali objektyviau atsakyti į klausimą dėl funkcijų perskirtymo optimalumo. Taip pat į klausimą, ar padidėjo savivaldos laipsnis Lietuvoje, 60% atsakymų buvo teigiamų, tačiau atsakydami į šį klausimą skyrių vedėjai pabrėždavo, kad gali nuomonę išreikšti tik dėl konkrečiai jų skyriui priskirtų funkcijų/įstaigų. Vadinasi, tose srityse, kur savivaldos laipsnis buvo nuleistas arčiau gyventojų, galima manyti valstybės valdymas tam tikru laipsniu decentralizuotas. Bet tai mums neleidžia daryti išvados dėl perduotų funkcijų kiekio ir savivaldos kompetencijos sričių išplėtimo. Iš kai kurių skyrių vedėjų apklausos paaiškėjo, kad kai kurios funkcijos savivaldybėms perduotos nebuvo, nors buvo to tikėtasi, pvz. tam tikros funkcijos žemėtvarkos srityje.

Savivaldybės darbuotojų taip pat klausta nuomonės dėl paties apskričių viršininkų administracijų panaikinimo poveikio. 60% respondentų atsakė, kad problemų sprendimas tikriausiai supaprastėjo, taip pat 60% atsakiusių respondentų mano, kad paslaugos tikrai priartėjo arba greičiausiai priartėjo prie gyventojų, tačiau visgi tik kalbant apie tam tikras funkcijas, tai reiškia ir greitesnį sprendimų priėmimą. Tačiau respondentai (100%) mano, kad apskritai ši reforma nereiškia efektyvesnio paslaugų teikimo piliečiams ir juolab nereiškia sumažėjusios korupcijos. Tai, anot kai kurių skyrių vedėjų, su regionų reforma nesusiję.

Klaipėdos m. savivaldybės administracijos darbuotojų nuomonė dėl regionų steigimo Lietuvoje.

Aiškinantis Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos skyrių vedėjų nuomonę dėl reikalingumo Lietuvoje steigti NUTS nomenklatūrą atitinkančius regionus, paaiškėjo, kad 43% respondentų mano, kad Lietuvoje tokie regionai nėra reikalingi, o 21% respondentų šiuo klausimu nuomonės neturi. Neigiamos respondentų nuomonės NUTS 2 regionų Lietuvoje steigimo atžvilgiu gali būti susijusios su neigiamomis nuostatomis apskritai bet kokių viešojo valdymo reformų atžvilgiu dėl praeityje ilgai vykusių ir teigiamų rezultatų nedavusių reformų. Taip pat ir apskričių reforma kai kuriems savivaldos atstovams kelia neigiamas asociacijas dėl to, kad kartu su perduodamomis funkcijomis ir įstaigomis nėra perduodamas finansavimas tai funkcijai įgyvendinti arba įstaigai administruoti. Vis dėl to 36% respondentų atsakė, kad regionus Lietuvoje steigti reikėtų. Tačiau pridurdavo, kad jų vaidmuo turėtų būti minimalus, kad regionai “niekam

netrukdytų”. Kaip jau ir aptarėme darbe, tai su valstybės valdymo tobulinimu, o juolab demokratizavimu, nieko bendro neturi. Čia natūraliai pereiname prie respondentų nuomone reikalingos Lietuvoje regionų valdymo modelio.

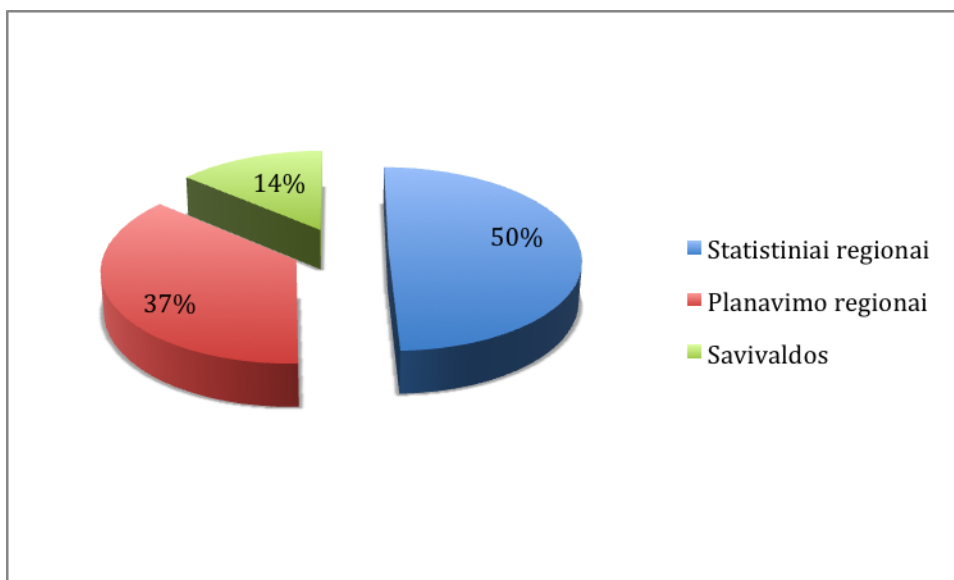


1 Paveikslas. NUTS 2 regionų reikalingumas Lietuvoje.

Klaipėdos m. savivaldybės administracijos darbuotojų nuomonė dėl galimo regionų Lietuvoje modelio.

50% respondentų, kurie atsakė, kad Lietuvoje reikėtų steigti regionus arba tuo abejojo, palaikė idėją, kad regionai Lietuvoje turėtų būti tik statistiniai ir atlikti labai formalų vaidmenį. Toki požiūrį gali lemti vėlgi neoptimalaus teritorinių-administracinių vienetų atliekamų funkcijų ir neracionalaus finansinių išteklių perskirtymo baimė. Vis dėl to, 36,5% respondentų mano, kad regionais būtų galima pasinaudoti siekiant efektyvesnio struktūrinių fondų paramos įsisavinimo. Šiuo metu struktūrinės paramos skirstyme dalyvauja Regionų plėtros tarybos, tačiau jų vaidmuo nėra stiprus. Ir tik 13,5% respondentų mano, kad regionams Lietuvoje reikėtų suteikti tam tikrą vaidmenį ir priskirti konkrečias funkcijas.

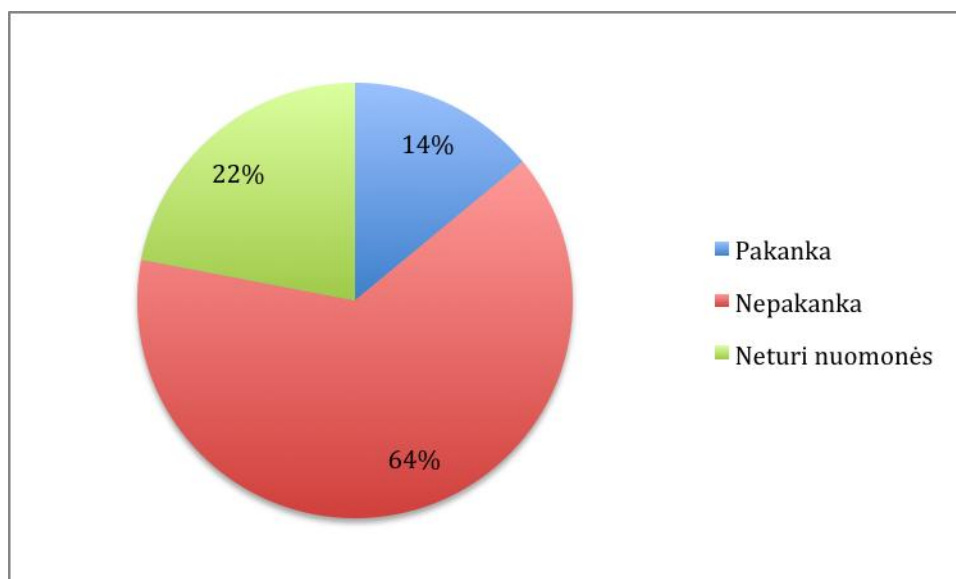
Kadangi ES deklaruoja Regionų komitetą kaip regioninių ir vietos valdžios struktūrų atstovą ir jų nuomonės ES lygiu išsakymą, respondentų buvo klausama ar Regionų komitetą jie mato kaip savo interesų atstovą ir galimybę reikštis ES lygmeniu. 78% respondentų atsakė “nežinau”, neigiamai atsakė 21% respondentų, o teigiamo atsakymo nepateikė nei vienas. Tai tiesiog rodo, kad su Regionų komitetu jie nėra susidūrę arba susidūrę tik “vienpusio informavimo” lygmenyje. Regionų komitetas turėjo tapti viena diena Europos Parlamento rūmais ar europietiškuoju Bundesratu, tačiau akivaizdu, kad šiandien tai tik formalus įrankis.



2 Paveikslas. Regionų valdymo modelis, tinkantis Lietuvai.

Klaipėdos m. savivaldybės administracijos darbuotojų požiūris į organizacinius / administracinius regionų reformos vykdymo proceso aspektus

Paklausus, ar viešojoje erdvėje pateikiama pakankamai informacijos apie regionų reforma Lietuvoje, 64% respondentų atsakė neigiamai. Čia susidaro uždaras ratas – kadangi LR Vidaus reikalų ministerija pati nedisponuoja tiksliais žiniomis apie tai, kaip vyksta reformos įgyvendinimas, ji negali apie tai pateikti tikslios ir išsamios informacijos. Tuo tarpu savivaldos atstovai ir visuomenė gaudami mažai informacijos jaučiasi neištraukti problemų ir veiksmų svarstymo procesą, susidaro neskaidrumo išpūdis, keliantis neigiamas nuostatas. 14,3% respondentų manė, kad ieškant informacijos galima rasti pakankamai.



3 Paveikslas. Informacijos apie regionų reformą viešojoje erdvėje pateikimas.

Į klausimą, kurlink bendrai turėtų judėti Lietuvos teritorinio administracinio suskirtymo reforma, didžioji dalis respondentų (60%) atsakė, kad regionai Lietuvai nereikalingi, ir veikiau reikėtų stiprinti vietos savivaldos lygmenį. Kad Lietuvos valdymo sistema pakankamai decentralizuota neatsakė nei vienas respondentas. Iš viso 43% respondentų atsakė, kad regionai Lietuvoje “gali būti steigiami – jie niekam netrukdytų”. Tai liudija apie savivaldos darbuotojų nuostata, kad regionai bus tik statistiniai.

Į atvirą klausimą apie reikšmingus aspektus, kurie padėtų sėkmingai tęsti regionų reformą Lietuvoje respondentai pateikė tokius atsakymus:

- 1) reikalingas skaidrumas,
- 2) reikalingas didesnis viešumas ir aiškumas,
- 3) reikalinga atsižvelgti į Valstybės kontrolės auditų išvadas – jose nuolat pateikiama vertingų pastabų ir pasiūlymų,
- 4) perduodant įgaliojimus, perduoti ir finansinius resursus jiems vykdyti.

Ką rodo atlikta empirinė apklausa? Visų pirma, savivaldos darbuotojų atsakymuose atsispindi mažas informuotumas apie regionų reformą – viena vertus, galbūt tai papildomas nesidomėjimas valstybės valdymo aktualijomis. Antra vertus, čia reikšmingas viešojoje erdvėje pateikiamos informacijos trūkumas. Kitas aspektas, kurį turime pažymėti, tai, respondentų nuomone, neoptimalus apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas, iš esmės nereiškiantis valstybės valdymo tobulinimo ir efektyviau teikiamų viešųjų paslaugų piliečiams. Didelio efekto, savivaldybės darbuotojų akimis, nepasiekusi regionų reforma yra nepalaikoma tolesniuose jos etapuose. Kaip dažnai pabrėžiama, kad regionai valstybėje “neprigyja” dėl to, kad šalies piliečiai, regionų gyventojai ir ypač savivaldos institucijų atstovai nenori, kad jie prigytų.

Išvados

1. Mažąsias valstybes vienija panašios charakteristikos, bendrai įvardijamos kaip “galios defecitas”. Silpnos vidaus rinkos ir didelis ekonomikos atvirumo laipsnis daro jas priklausomas nuo išorės veikėjų. Militaristinis silpnumas ir jungimasis prie kooperacinių saugumo ir kitų kolektyvinių režimų reiškia mažųjų valstybių dalies politinio suvereniteto delegavimą integracijos partneriams. O silpni diplomatiniai gebėjimas ir administracinių išteklių stoka daro mažąsias valstybes santykinai silpnas prie tarptautinio politinių derybų stalo ir veda jas prie neformalių veikimo būdų. Šie faktoriai lemia “demokratijos deficito” ES plačiąja prasme susiformavimą.
2. Mažųjų valstybių “galios” vertinimą ir mažosios valstybės definicijos formulavimą galime atlikti pasitelkdami demografines, ekonomines ar politines charakteristikas ir kiekvienu atveju gausime skirtingus tyrimo rezultatus ir skirtingą mažosios valstybės apibrėžimą. Tačiau vienas iš fundamentalių kriterijų, iš kurio išplaukia ir kitos valstybių charakteristikos – Bendrasis vidaus produktas, balsų skaičius ES institucijose ir galimybės mobilizuoti reikalingas karines pajėgas, yra valstybės gyventojų skaičius. Todėl šį kriterijų vertinga pasirinkti objektyviam mažosios valstybės apibrėžimui suformuluoti.
3. Regionalizmas gali būti laikomas instrumentu, potencialiai galinčiu sureguliuoti mažųjų ir didžiųjų valstybių įtakos netolygumus. Makroregionalizmas ir tarpvalstybinė kooperacija gali būti priemonė mažosioms valstybėms sustiprinti savo pozicijas tarptautinėje politinėje arenoje ir aukščiausiam ES sprendimų priėmimo lygyje. Mikroregionalizmas ir ES skatinamas “regionų Europos” kūrimasis suteikia regionams naujas funkcijas kaip savivaldos vienetui ir formuoja regioninių struktūrų tinklą, skatinantį tarpregioninį bendradarbiavimą.
4. Vis dėl to ekonominiu pagrindu vykdomos regionalizacijos procesai gali atnešti gana prieštarigus poveikius, kuriems mažosios valstybės yra žymiai mažiau atsparios nei didžiosios. Šiuos poveikius taikliai apibūdina fragegracijos sąvoka, apimanti globalizacijos, integracijos ir greta vykstančios fragmentacijos ir lokalizacijos procesus.
5. Vidurio ir Rytų Europos valstybėse euroregionalizacijos tikslus galima vertinti dvejopai. Viena vertus, tai galimybė patobulinti valstybės valdymą. Kita vertus, tiesiog siekiama efektyviau įsisavinti ES struktūrinių fondų lėšas. Lietuvoje 2010 metais pradėta valstybės valdymo optimizacija panaikinant apskričių viršininkų administracijas, turėtų vesti prie pagal europinius principus veikiančių regionų įkūrimo.

6. Empirinis tyrimas parodė, kad savivaldos institucijų darbuotojai gana skeptiškai žiūri į regionų, atitinkančių NUTS nomenklatūrą, Lietuvoje formavimą. Regionai, jų nuomone, gali būti steigiami, tačiau vyrauja nuomonė, kad jie turėtų būti grynai statistiniai ir jokių papildomų funkcijų neatlikti, laikomasi nuomonės, kad labiau turėtų būti didinamas savivaldos laipsnis, o ne kuriama papildoma valdžios grandis.

Literatūra

Teisės aktai ir kiti dokumentai:

1. Apskričių viršinių administracijų funkcijų perskirstymas. Valstybinio audito ataskaita. LR valstybės kontrolė. Nr. VA-P-30-7-14, 2011 m rugsėjo 21 d. Prieiga per internetą: www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=2457
2. Lisabonos sutartis. 2007. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=315764&p_query=&p_tr2=2
3. The Committee of the Regions White Paper on Multilevel Governance. 2009. Prieiga per internetą: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/multilevelgovernance.aspx>
4. LR Regioninės plėtros įstatymas. 2000 m. liepos 20 d. Nr. VIII-1889. str. 3 - 5. 2.
5. LR Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. 2008 m. gruodžio 9 d. Nr. XI-52, Vilnius.
6. LR Apskritis valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas. 2009 m. liepos 7 d. Nr. XI-318, Vilnius. Str. 2. 4.
7. Permainų koalicijos sutarties priedas Nr. 8. Koalicijos Susitarimas dėl apskričių reformos.
8. The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance. 2009. Own-Initiative opinion of the Committee of the Regions, CONST-IV-020.
9. Valstybės valdymo reformos išlaidos. LR finansų ministerijos 2010 – 2012 metų strateginio veiklos plano 9 priedas.
10. Kokybės vadybos sistemos. Reikalavimai. ISO 9001:2008. Lietuvos standartizacijos departamentas.

Knygos, straipsniai, konferencijų pranešimai

11. Abrahamson P., Delgado M. 2007. Fiscal Policy and Social Protection in Small States: comparing Scandinavia and Central America.
12. Almond G. A. 1956. Comparative Political Systems. The Journal of Politics. Vol 18, No. 13. Prieiga per internetą: <http://www.jstor.org/stable/2127255?seq=3>
13. Arter D. 2000. Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative. Journal of Common Market Studies. Vol. 38, No. 5.
14. Baltuškinienė J., Astrauskas A. 2009. Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. Viešoji politika ir administravimas. Nr. 28.
15. Burrows N. Scotland's European Strategy. Europe, Regions, and European Regionalism. In Europe, Regions and European Regionalism. Jones W. R., Scully R., ed. Palgrave Macmillan: New York.

16. Kalnius P. 2011. Administracinė teritorinė Lietuvos reforma: regionų ribų, jų funkcijų ir raidos perspektyvų kolizijos. Prieiga per internet: www3.lrs.lt/docs2/DJKYUEXO.DOC
17. Chalmers A. 2008. European Union Membership and Protracted Regionalization in Eastern Europe. Canada Political Science Association Annual Conference.
18. Hix S. 2004. ES politinė sistema. Eugrimas: Vilnius.
19. Felsenstein D., Portnov A. B. 2006. Regional Disparities in Small Countries. Berlin and New York: Springer.
20. Fitjahn D. R. 2010. The Rise of Regionalism. Causes of regional mobilization in Western Europe. Routledge: New York.
21. Goetschel L., ed. 1998. Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies. Boston: Kluwer academic publishers.
22. Gorzelak G., Tucholska A. T. 2010. The Regions of Poland. Jones W. R., Scully R. Europe, Regions, and European Regionalism. Jones W. R., Scully R., ed. Palgrave Macmillan: New York. 178 – 183 p.
23. Held D., McGrew A., Goldblatt D., Perraton J. 2002. Globaliniai pokyčiai: politika, ekonomika ir kultūra. Vilnius: Margi raštai,
24. Išoraitė M. 2006. Lietuvos regionų raidos perspektyvos. Iš Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: MRU leidybos centras.
25. Jones W. R., Scully R. 2010. Introduction. Europe, Regions, and European Regionalism. In Europe, Regions and European Regionalism. Jones W. R., Scully R., ed. Palgrave Macmillan: New York.
26. Knudsen F. Olav. 2002. Small States, Latent and Extant: Towards a General Perspective. Journal of International Relations and Development. No. 5(2), 182 – 198 p.
27. Kungla T. 2010. Estonian Regions and the European Union: Between Transformation and Europeanization. Jones W. R., Scully R. Europe, Regions, and European Regionalism. Jones W. R., Scully R., ed. New York: Palgrave Macmillan. Ladeur K. 1997. Towards a Legal Theory of Supranationality – The Viability of the Network Concept. European Law Journal, Vol. 3, No. 1.
28. Lidström A. 2010. The Swedish Regions and the European Union. Europe, Regions and European Regionalism. Ed. by Wyn J. R., Scully R. Palgrave Macmillan: New York.
29. Magone M. Jose. 2011. Contemporary European Politics. London and New York: Routledge.
30. Moosung L. 2004. The Small State Enlargement of the EU: Dangers and Benefits. Perspectives on European Politics and Society, 5:2. Koninklijke Brill NV, Leiden.

31. Moravcsik A. 2004. Is there a “Democratic Deficit” in World Politics? A Framework for Analysis. In *Government and Opposition* 39:2.
32. Nasra S. 2010. Weak Power, Great Influence: Small States in EU Foreign Policy. The Case of Belgium and Greece. EUIA Conference. The Case of Belgium and Greece. EUIA Conference, Panel E. 1. Coherence, Consensus and Conflict in EU External Affairs, Brussels.
33. Rosenau N. James. 2000. Stability, Stasis, and Change: a Fragmegrating World. Challenges of the Global Century: Report of the Project on Globalization and National Security.
34. Rubavičius V. 2010. *Postmodernusis kapitalizmas*. Kaunas: Lietuvos kultūrinių tyrimų institutas.
35. Swenden W. 2010. The Belgian Regions and the European Union: Unintended Partners in Unravelling the Belgian State? *Europe, Regions and European Regionalism*. Ed. by Wyn J. R., Scully R. Palgrave Macmillan: New York.
36. Swenden W. 2006. *Federalism and Regionalism in Western Europe*. Palgrave Macmillan: New York.
37. Tranholm-Mikkelsen J. 1991. Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. Vol. 20, No. 1, p.1 – 22.
38. Vesperis V., Jankava A. 2011. Regions in Latvia – Current State and Perspectives, Nr. 2(26).
39. Vitkus G. 2009. Dabartinės Europos sąjungos ekonominės ir politinės integracijos etapas – kaip spręsti “sendaikčio” dilemą? *Politologija*. 2009. Nr. 3 (55). 3 – 29 p.
40. Wivel A. 2010. Small State to Smart State: Devising a Strategy for Influence in European Union. In *Small states in Europe. Challenges and opportunities*. Ed. by Steinmetz R., Wivel A. Ashgate publishing: Burlington.
41. Zielonka J. 2007. *Europe as Empire: the Nature of Enlarged European Union*. Oxford university press.

Medžiaga internete:

42. Lietuvos teritorinės administracinės reformos problemos ir lūkečiai. 2012 kovo 24 d. Lietuvos nevyriausybių organizacijų konferencijos rezoliucija. Prieiga per internetą: alkas.lt/wp-content/uploads/.../2012-03-24-Kaunas-rezoliucija.doc
43. Astrauskas A. Regioninės politikos aspektai Europos kontekste. Prieiga per internetą: http://www.vrm.lt/index.php?id=131&type=98&backPID=129&begin_at=1710&tt_news=336&
44. Charlemagne. 2003. Tyranny of the tiny? *Economist*. Prieiga per internetą: <http://www.economist.com/node/1546952>.

45. Nasra S. 2011. EU foreign policy after Lisbon: what role for small state diplomacy? Prieiga per internetą: <http://www.e-ir.info/2011/08/14/eu-foreign-policy-after-lisbon-what-role-for-small-state-diplomacy/>
46. Urbanavičienė D. 2011. Etninės kultūros globos tarybos siūlymai administracinės reformos klausimu. Prieiga per internetą: www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=884&p_d=121676&p...
47. 2007 – 2013 m. Europos Sąjungos struktūrinė parama. Lietuvos regioninė politika. Prieiga per internetą: <http://www.vrm.lt/nrp/index.php?id=293>
48. Lietuvos regioninė politika 2014 – 2020 m. Prieiga per internetą: www.vrm.lt/nrp/assets/files/.../2012_03_19_VRM_Pliksnys.pdf

PRIEDAS Nr. 1

Tyrimas „LR apskričių panaikinimo rezultatai ir europinių regionų steigimas Lietuvoje“

Laba diena, esu KU politologijos magistrantūros studentė. Atlieku tyrimą „LR apskričių panaikinimo rezultatai ir europinių regionų steigimas Lietuvoje“. Todėl atlieku Klaipėdos miesto savivaldybės skyrių vedėjų apklausą. Klaipėda – perspektyvus būsimo regiono centras, todėl įdomu išsiaiškinti Klaipėdos savivaldybės darbuotojų nuomonę. Ar galime keletą minučių pasikalbėti? Tikrai ilgai netruksime.

ANKETA

1. *Ar apskričių panaikinimas įtakojo jūsų skyriaus darbą?*
 - a) Taip, gavome papildomų funkcijų. (5)
 - b) Ne, nepasikeitė (*pereiname prie 5 klausimo*) (7)
 - c) Taip, pasikeitė dėl kitų priežasčių _____
2. *Kaip manote, ar panaikinus apskričių viršininkų administracijas, savivaldybėms priskirta pakankamai jų funkcijų?*
 - a) taip, (2)
 - b) ne,
 - c) nežinau. (3)
3. *Ar galėtumėte pasakyti, kad savivaldybėms perdavus apskričių viršininkų administracijų vykdytų funkcijų dalį, savivaldos laipsnis padidėjo?*
 - a) taip, (3)
 - b) ne,
 - c) nežinau. (2)

4. *Apskričių (panaikinimo) reformos rezultatai:*

	Tikrai ne	Greičiausiai ne	Nei taip nei ne	Greičiausiai taip	Tikrai taip
Supaprastėjo gyventojų problemų sprendimas	1	1		3	
Finansinė našta savivaldybėms	3	1	1		
Paslaugų priartinimas prie piliečių		2		2	1
Greitesnis sprendimų priėmimas		2		2	1
Aiškesnis, efektyvesnis paslaugų teikimas piliečiams		5			
Galimai sumažėjusi korupcija	4	1			

5. *Kaip manote, ar reikia Lietuvoje steigti regionus, atitinkančius NUTS 2 lygį?*
 - a) taip; (5)
 - b) ne (*pereiname prie klausimo Nr. 7*); (6)
 - c) nežinau. (3)

6. *Koks, Jūsų nuomone, turėtų būti regionų valdymo modelis, įsteigus Lietuvoje tris-keturis regionus, atitinkančius NUTS nomenklatūrą?*
- Regionai turėtų būti grynai statistiniai, neturėtų administracijų – regionų vaidmuo minimalus. (4)
 - Regionams turėtų būti perduodamos regioninio planavimo funkcijos ir galimybė kiekvienam regionui savarankiškai siekti ES paramos. (3)
 - Regionai turėtų tapti aukštesniu savivaldos vienetu – jiems perduodamos regioninio planavimo ir kitos funkcijos, jų pavaldumui atiduodamos tam tikros įstaigos. (1)
 - Regionai galėtų būti savivaldos vienetu su realiomis valdžios galiomis – turėti renkama valdžią. (0)
7. *Kaip manote, ar viešojoje erdvėje pateikiama pakankamai informacijos apie galimus regionų reformos scenarijus?*
- taip, (2)
 - ne, (9)
 - nežinau. (3)
8. *Kaip manote, kokia linkme bendrai turėtų toliau būti įgyvendinama Lietuvos teritorinio administracinio valdymo reforma?*
- regionai turėtų būti steigiami; (3)
 - regionai nėra reikalingi. Savivaldybėms turėtų būti perduodama daugiau funkcijų; (9)
 - Lietuvos valdymo sistema pakankamai decentralizuota (*pereiname prie klausimo Nr. 10*); (0)
 - kita _____ . (2)
9. *Ko reikia, kad Lietuvos regionų reforma būtų įgyvendinta sėkmingai?*
Gauti 4 atsakymai laisva forma.
10. *Kaip manote, ar ES Regionų komitetas – reali galimybė savivaldos institucijoms veikti ar bent išreikšti savo interesus ir nuomonę ES lygmeniu?*
- taip, (0)
 - ne, (3)
 - nežinau. (11)
11. *Jūsų lytis:*
- vyras; (3)
 - moteris. (11)
12. *Jūsų amžius: (į kurią amžiaus grupę patenkate?)*
- i _____ ;
 - n _____ ; (3)
 - _____ ; (8)
 - _____ . (3)