



Līdzfinansējums no Eiropas Reģionālās attīstības fonda

Teritoriāla informācija kā iedvesma politikas veidošanai

ĪSS POLITIKAS IZKLĀSTS

Darbaspēka migrācijas problēmu risināšana Eiropā

Uzlabota funkcionālā pieeja

Darba ņēmēju pārvietošanās brīvība ir viena no Eiropas Savienības un tās vienotā tirgus “četrām brīvībām”. Daudzas ekonomiski dinamiskas pilsētas un reģioni ir pieredzējuši kvalificētu un daļēji kvalificētu darba ņēmēju iecelošanu lielā skaitā, turpretī citi reģioni, jo īpaši Eiropas perifērijās, saskaras ar pretēju problēmu. Šie migrācijas modeļi rada ievērojamas reģionālas atšķirības un ir cēlonis daudzām sociāli politiskām problēmām, ar kurām šodien saskaras Eiropa.

Šī īsā politikas izklāsta pamatā ir šādi jautājumi.

- Kā Eiropas reģionus un urbānos centrus var klasificēt saistībā ar migrācijas modeļiem?
- Kādi teritoriālie un pārvaldības apstākļi izraisa kvalificētu un daļēji kvalificētu darba ņēmēju ievērojamu emigrāciju?
- Kāda ir paraugprakses politika un teritoriāli administratīvās pārvaldības mērogs, kas vajadzīgi, lai apturētu emigrāciju un piesaistītu/integrētu migrantus un cilvēk-kapitālu?

Īsais politikas izklāsts galvenokārt balstās uz rezultātiem un pierādījumiem, kas gūti šādos ESPON 2020 projektos: “Geography of New Employment Dynamics in Europe” (“Eiropas jaunās nodarbinātības dinamikas ģeogrāfija”, *ESPON EMPLOY*); “Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest” (“Iekšējās perifērijas: valstu teritorijas, kas saskaras ar problēmām saistībā ar piekļuvi vispārējas nozīmes pamatpakalpojumiem”, *ESPON PROFECY*); “Impacts of Refugee Flows to Territorial Development in Europe” (“Bēgļu plūsmu ietekme uz teritoriālo attīstību Eiropā”, *ESPON MIGRARE*). Vērtīgas atziņas ir sniedzis arī *ESPON 2013* projekts “Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors” (“Eiropas reģionu un pilsētu pievilcība iedzīvotājiem un apmeklētājiem”, *ESPON ATTREG*).

GALVENIE POLITIKAS VĒSTĪJUMI

Pašreizējās darbaspēka migrācijas tendences liecina par lielām atšķirībām starp reģioniem un valstīm Eiropā. Austrumeiropas un Dienvideiropas reģioni ziņo par būtiski negatīvu neto migrācijas saldo, savukārt Ziemeļeiropas un Rietumeiropas reģionos konstatēts pārliecinoši pozitīvs migrācijas saldo. Tomēr pat valstīs, kas uzņem lielu skaitu migrantu, parādās jauni “iekšējās perifērizācijas” apgabali, jo Eiropas teritorija kļūst arvien sadrumstalotāka un polarizētāka.

Galvenais darbaspēka migrācijas dzinējspēks ir ierastie darba tirgus apstākļi. Tomēr, Eiropas ekonomikas politikai arvien vairāk koncentrējoties uz zināšanu ekonomiku, par dominējošu faktoru migrācijas tendenču izskaidrošanā kļūst tas, vai valstī pastāv augsti attīstīta pakalpojumu nozare. Šāda migrācija ir ļoti atkarīga no vecuma — gados jauni, kvalificēti un mobili cilvēki pārceļas, bet gados vecāki un mazāk izglītoti darba ņēmēji paliek uz vietas. Tas ir svarīgs faktors, lai izskaidrotu pieaugošās nesaskaņas sabiedrībā un pret ES vērsto politiku.

Migranti, visticamāk, tiks nodarbināti lielpilsētu reģionos, nevis citu veidu reģionos. Turklāt augsti izglītotie migranti mēdz pulcēties reģionos, kuros ir arī vairāk augsti izglītotu vietējo iedzīvotāju, tādējādi vēl vairāk saasinot intra-

reģionālās atšķirības. Šie koncentrētie migrācijas modeļi rada ievērojamas problēmas “uzņemošajiem” reģioniem, izaicinot iekļautību un arvien vairāk izspiežot cilvēkus uz lielpilsētu nomalēm, jo palielinās mājokļu un citas izmaksas, kā rezultātā rodas sarežģīta mijiedarbība starp pilsētām un to funkcionālajiem reģioniem.

Pastāv dažādi politikas risinājumi, kā apturēt emigrāciju un piesaistīt darbaspēku. Reģioni un valsts līmeņa politikas veidotāji tiek aicināti:

- ieguldīt uz zināšanām balstītā ekonomikā;
- uzlabot reģionu pievilcību;
- izstrādāt diasporas stratēģijas;
- īstenot funkcionālas pieejas pilsētu pārvaldībai.

Atjaunotu uzsvāru uz funkcionālu pieeju un plašāku teritoriālo perspektīvu var uzskatīt par savienošajiem elementiem, kas ļauj apvienot dažādus politikas risinājumus gan “nosūtošajos”, gan “uzņemošajos” reģionos, lai palīdzētu risināt darbaspēka migrācijas problēmas un uzlabotu reģionu pievilcību, tādējādi saglabājot vietējo darbaspēku un apturot emigrāciju.

1. Ievads

Darba ņēmēju pārvietošanās brīvība jau sen tiek uzskatīta par Eiropas Savienības (ES) konkurētspējas stūrakmeni, kas veicina teritoriālās nelīdzsvarotības, neelasības un prasmju neatbilstības samazināšanu. Daudzas pilsētas un ekonomiski dinamiski lielpilsētu reģioni saskaras ar darbaspēka migrantu pieplūduma sociālajām, politiskajām un citām sekām, savukārt citi reģioni, galvenokārt atpalikušie reģioni Dienvidēiropā un Austrumeiropā, turpina piedzīvot pastāvīgu emigrāciju, kas izraisa ekonomikas lejupslīdi, iedzīvotāju skaita samazināšanos un intelektuālā darbaspēka aizplūšanu. Šīs tendences ir palielinājušās desmit gadu laikā kopš 2008. gada globālās finanšu krīzes, kas pārtrauca ilgtermiņa ekonomiskās konverģences tendenci Eiropā (Eiropas Komisija, 2014).

Eiropas migrācijas modeļu nevienmērīgās teritoriālās sekas tagad ES ir kļuvušas par ļoti svarīgu politisku jautājumu, jo tās rada ievērojamu teritoriālo sadrumstalotību, neapmierinātības ģeogrāfiju un tā dēvēto “nesvarīgo vietu” rašanos. Kā iztirzāja A. Rodrigess-Pose (*Rodríguez-Pose*) (2018), izrietošajai politiskajai nestabilitātei un pret ES vērstā noskaņojuma pieaugumam, kas saistīts ar atsvešinātības sajūtu, ir spēcīgs teritoriāls, nevis sociāls pamats, un tas rada ļoti nopietnus riskus ES leģitimitātei un Eiropas integrācijas un kohēzijas projektam. Gaidāms, ka, piemēram, 2019. gada Eiropas Parlamenta vēlēšanās lielu lomu spēlēs pret pastāvošo iekārtu vērstas, eiro-skeptiskas un populistiskas politiskās partijas.

Tomēr tajā pašā laikā Eiropas reģioni nekad nav bijuši tik savstarpēji atkarīgi un saistīti kā tagad, jo vienviet notiekošas attīstības pozitīva un negatīva blakusietekme un eksternalitātes ietekmē citas vietas, un tas prasa politisko lēmumu plašāku ģeogrāfisko perspektīvu un pārvaldības paplašināšanu plašākā ģeogrāfiskā līmenī. Pilsētas ir migrācijas plūsmu priekšgalā, bet tās nav imūnas pret makrotendencēm, kas arvien vairāk investīciju un darbvietu piesaista lielākām pilsētām, radot “uzvarētājus” un “zaudētājus”. Tomēr Eiropas vēsturiskās pilsētu struktūras pamatā joprojām būs policentrisks samērā mazo un

vidējo pilsētu tīkls pretstatā pasaules megapolēm. Šī daudzveidība tiek atzīta par nozīmīgu potenciālo priekšrocību līdzsvarotas reģionālās attīstības panākšanai un par būtisku faktoru reģionālo atšķirību mazināšanai.

Tomēr šim apdzīvoto vietu mantojumam ir gan pozitīvas, gan negatīvas sekas, jo, ja šo pilsētu iedzīvotāju vidējais vecums palielinās jaunu un labi izglītotu iedzīvotāju emigrācijas rezultātā, tās saskarsies ar apburto loku — ilgtermiņa lejupslīdi un sarukšanu, radot risku, ka arvien vairāk iedzīvotāju tiks atstāti novārtā un nonāks izstumtībā. Lai no tā izvairītos, nepietiekami būs koncentrēties tikai uz galvenajām pilsētām vai atpalikušajiem reģioniem atsevišķi. Ir vajadzīga plašāka teritoriālā perspektīva, lai stiprinātu otrā līmeņa pilsētu un mazāku pilsētu tīklus un izmantotu to ievērojamo potenciālu stiprināt teritoriālo, ekonomisko un sociālo kohēziju, pārsniedzot to tiešās teritoriālās robežas un veidojot plašāku sadarbību starp pilsētām un lauku apgabaliem un starp reģioniem.

Kā to jau sen ir norādījis *ESPON*, reaģējot uz šīm tendencēm, ir nepieciešama stingra un atjaunota koncentrēšanās uz to, lai politikas veidošanā galvenā uzmanība tiktu pievērsta uz vietu balstītai pieejai kā līdzeklim, kas atbilstītu vietējo ekonomisko potenciālu un vietējās attīstības iespējas. Laba pārvaldība un institucionālās spējas ir atzītas par būtiskiem priekšnoteikumiem efektīvai politikas veidošanai (Eiropas Komisija, 2017). Tāpēc, izmantojot uz vietu vērstu pieeju, būs vairāk jāatzīst, ka attīstības politikas ietekme bieži pārsniedz administratīvās robežas un ka cilvēku ikdienas darbības modeļi un ekonomikas attīstības dinamika laika gaitā ir paplašinājusies ģeogrāfiski. Lai pārvarētu šo neatbilstību, funkcionālo teritoriju pārvaldība var aptvert politikas jomu patieso telpisko mērogu un uzlabot to valsts politikas pasākumu efektivitāti, kuri vērsti uz migrācijas modeļu ilgtermiņa trajektorijām, un tas prasa lielāku koordināciju pāri administratīvajām vai politiskajām robežām.

2.

Pašreizējās tendences Eiropas darbaspēka migrācijā

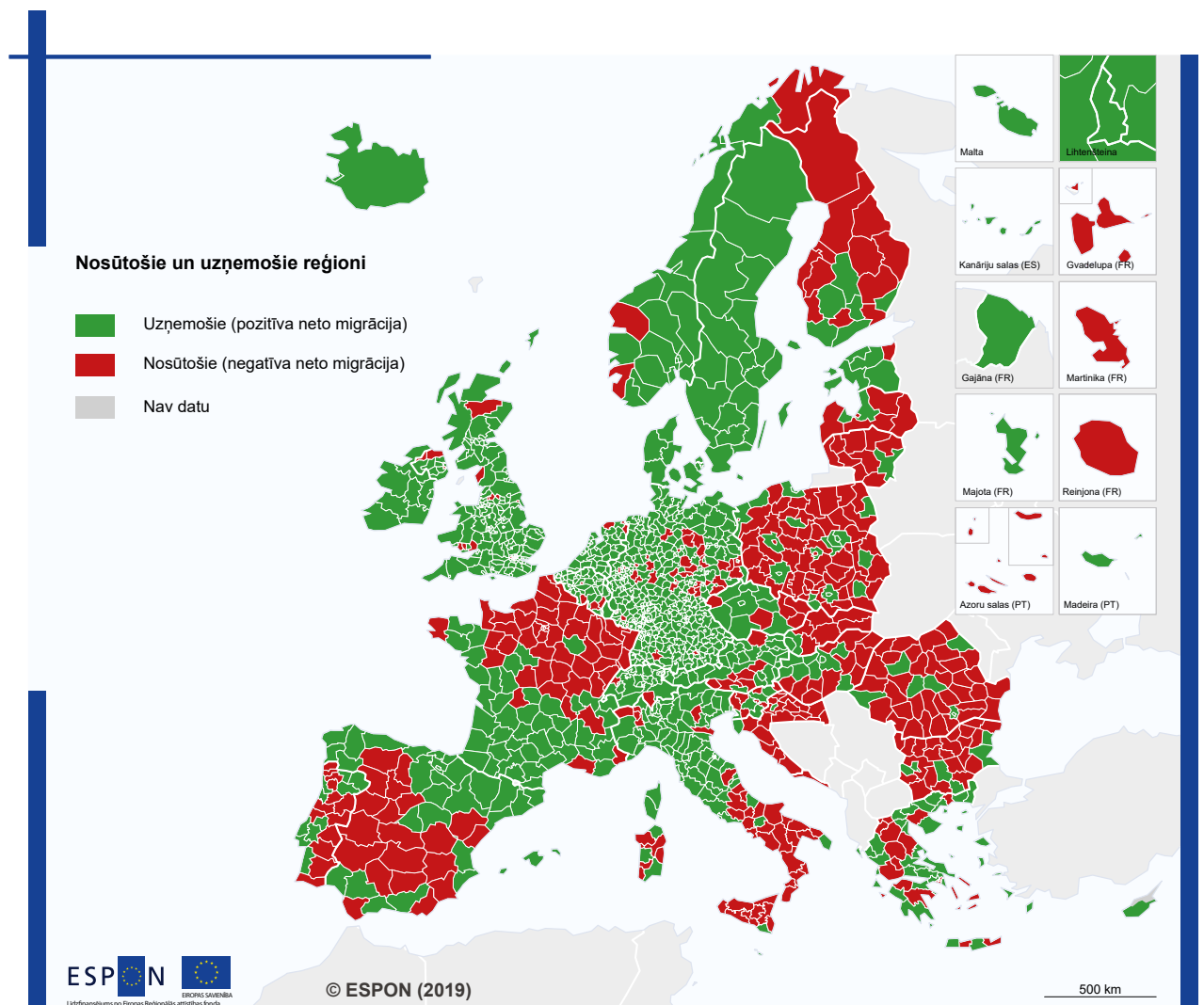
Darbaspēka migrācija kļūst arvien polarizētāka

Pēdējās divās desmitgadēs ES28 valstīs kopumā ir bijis pozitīvs neto migrācijas saldo — ieceļo vairāk cilvēku, nekā izeļo. Tomēr pastāv lielas atšķirības reģionālā un laika griezumā. Kā redzams **1. kartē**, 2017. gadā Eiropas austrumu un dienvidu reģionos kopumā bija negatīvs neto migrācijas saldo. Laikposmā no 2005. līdz 2015. gadam gandrīz divas trešdaļas ES13 valstu iedzīvotāju dzīvoja

reģionā, kurā iedzīvotāju skaits samazinājās, turpretī ES15 valstīs tādi bija tikai 22 % iedzīvotāju (Eiropas Komisija, 2017). Tomēr lielpilsētu teritorijās ap lielākajām pilsētām parasti ir labākas tendences, jo raksturīga ir lauku iedzīvotāju pārvietošanās uz pilsētām, kas notiek tādēļ, ka nodarbinātības pieauguma modelis kļūst arvien urbanizētāks un it īpaši pilsētās nonāk jauni, kvalificēti un daļēji kvalificēti darba ņēmēji.

1. karte

Imigrācija un emigrācija, 2017. gads



Reģionālais līmenis: NUTS 3. līm. (2016. gada versija)
 Avots: ESPON ETSG (2019)
 Datu izcelsme: Eurostat (2019)
 © UMS RIATE (administratīvajām robežām)

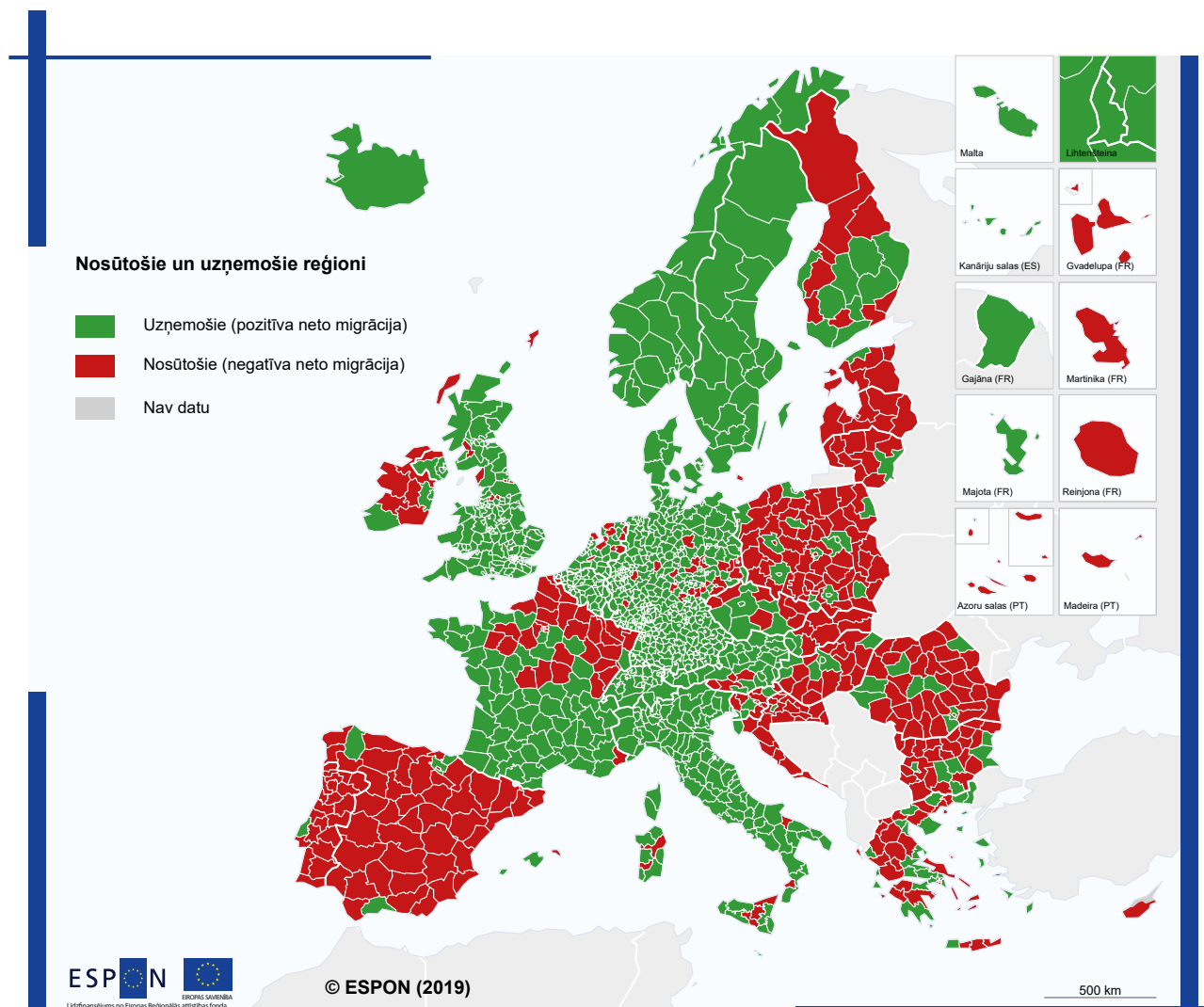
Avots: ESPON ETSG, pamatojoties uz projekta ESPON EMPLOY metodiku

Turpretī ES15 valstīs, piemēram, Vācijā, skaidri redzams, ka parādījusies izteikta “iekšējā perifērija”, savukārt Francijas ziemeļos veco industriālo centru samazināšanās liecina par valstu robežu joprojām plašo ietekmi uz migrācijas tendencēm. Visā ES augstākais citu ES dalībvalstu pilsoņu nodarbinātības līmenis reģionos tika reģistrēts Apvienotajā Karalistē un Ziemeļvalstīs. Tomēr šo pēdējo minēto tendenci ir pavadījusi arī pieaugoša sociāli politiskā opozīcija darba ņēmēju pārvietošanās brīvībai, kas izteiktāk izpaužas *Brexit* kontekstā. Lai gan ieguvumi no Eiropas darbaspēka migrācijas ir vispārāzīti, ir skaidrs, ka migrācija var arī apdraudēt pilsētu iedzīvotāju iekļaušanas pakāpi, un būtiskas problēmas var rasties abos spektra galos, tādēļ ir nepieciešami pielāgoti politikas risinājumi dažādos teritoriālajos kontekstos (ESAO, 2018).

Makrotendences nostabilizējas

Salīdzinot laika gaitā notikušās pārmaiņas, **2. kartē** redzams, ka reģionālās migrācijas modeļi Eiropā parasti teritoriālā ziņā ir strukturāli noturīgi. Galvenie reģioni ar izteikti negatīvu demogrāfisko bilanci ir Spānijā, Itālijā un ES13 valstīs, piemēram, Polijā, Rumānijā un Bulgārijā, un tajos ir slikti ekonomiskie un darba tirgus apstākļi ar nodarbinātību, kas ir zemāka par ES vidējo rādītāju, zemiem ienākumiem uz vienu iedzīvotāju, augstiem vecumatkarības koeficientiem un zemiem dzimstības rādītājiem.

2. karte Imigrācija un emigrācija, 2012.–2016. gads



Reģionālais līmenis: NUTS 3. līm. (2013. gada versija)
Avots: ESPON ETSG (2019)
Datu izcelsme: Eurostat (2019)
© UMS RIATE (administratīvajām robežām)

Avots: ESPON ETSG, pamatojoties uz projekta ESPON EMPLOY metodiku

Tikai Īrija, Spānijas ziemeļi un Portugāles rietumi, kas visi ir piedzīvojuši pēckrīzes ekonomikas atveseļošanos, ir ievērojami vērsuši pretējā virzienā vidējo negatīvo neto emigrāciju tuvākajos gados pēc ekonomiskās krīzes. Tas ir fakts, neraugoties uz to, ka Dienvideiropas un Austrumeiropas valstis ir ES kohēzijas politikas finansējuma galvenās saņēmējas un labumguvējas. Tas liecina, ka kohēzijas politika, kuras pamatā ir kompensācijas pasākumi un mazāk attīstīto reģionu subsidēšana, pienācīgi nesamazina teritoriālās atšķirības un ka būs nepieciešama tālejošāka teritoriālās attīstības politika, kurā ņemta vērā ekonomikas izaugsmes vispārējā nevienmērība, lai izdotos ietekmēt šo pastāvīgo emigrācijas megatendenču ilgtermiņa virzību, jo tās bieži vien nav iespējams kontrolēt valsts un vietējā līmeņa politikas veidotājiem (*Dijkstra et al., 2018*).

Rodas arī jaunas iekšējās perifērijas

Projektā *ESPON PROFECY* tika izstrādāta Eiropas mēroga metodika, lai noteiktu, kuras teritorijas var apzīmēt kā iekšējās perifērijas (IP) — teritorijas, kurās salīdzinājumā ar citām teritorijām ir problēmas ar savienojamību

un pastāv zems ekonomiskais sniegums. Projekta laikā tika noteikti četri iekšējo perifēriju tipi.

Iekšējo perifēriju tipoloģija:

- (i) **1. tipa iekšējās perifērijas:** teritorijas ar lielu ceļošanas laiku līdz reģionālajiem centriem;
- (ii) **2. tipa iekšējās perifērijas:** teritorijas ar zemu ekonomisko potenciālu;
- (iii) **3. tipa iekšējās perifērijas:** teritorijas, kurās ir slikti pieejami vispārējas nozīmes pakalpojumi;
- (iv) **4. tipa iekšējās perifērijas:** izsīkstošas teritorijas ar zemu ekonomisko un demogrāfisko rādītāju līmeni.

Kopumā IP ar sliktu pieejamību parasti pārklājas ar reģioniem ar būtisku laukos dzīvojošo īpatsvaru, kā arī lauku un kalnu reģioniem. Turklāt IP, kas identificētas kā izsīkstošas teritorijas (kur galvenais faktors ir sliktā sociālekonomiskā situācija), ievērojami pārklājas arī ar pilsētu un lielpilsētu teritorijām, kas nozīmē, ka perifērizācijas procesi varētu ietekmēt “anklāvus” arī šajās teritorijās. Analīze liecina, ka liela daļa 4. tipa iekšējo perifēriju atrodas lielpilsētu reģionos (43 %). Pilsētu reģionos (kas tiek noteikti, pamatojoties uz iedzīvotāju blīvumu) ir ievērojami mazāk 4. tipa un citu tipu iekšējo perifēriju.

1. tabula

Iekšējo perifēriju un pēc ES tipoloģijas noteikto reģionu pārklāšanās (%)

| | IEKŠĒJĀS PERIFĒRIJAS | | | |
|---|--|--|---|---|
| | 1. TIPS Liels ceļošanas laiks līdz reģionālajiem centriem | 2. TIPS Teritorijas ar zemu ekonomisko potenciālu | 3. TIPS Teritorijas, kurās ir slikti pieejami vispārējas nozīmes pakalpojumi | 4. TIPS Izsīkstošas teritorijas ar zemu ekonomisko un demogrāfisko rādītāju līmeni |
| Pilsētu reģioni | 9,60 | 18,80 | 10,80 | 32,20 |
| Reģioni ar būtisku laukos dzīvojošo īpatsvaru | 48,60 | 40,00 | 44,10 | 34,10 |
| Lauku reģioni | 41,80 | 41,20 | 45,20 | 33,70 |
| Kalnu reģioni | 49,50 | 38,20 | 53,80 | 24,40 |
| Salu reģioni | 0,00 | 1,20 | 1,10 | 2,60 |
| Lielpilsētu reģioni | 24,00 | 23,00 | 20,40 | 43,00 |

Piezīme. Dažādu tipu teritorijas savstarpēji pārklājas, tāpēc procentu kopsumma nav 100.

Avots: projekts *ESPON PROFECY* (2018)

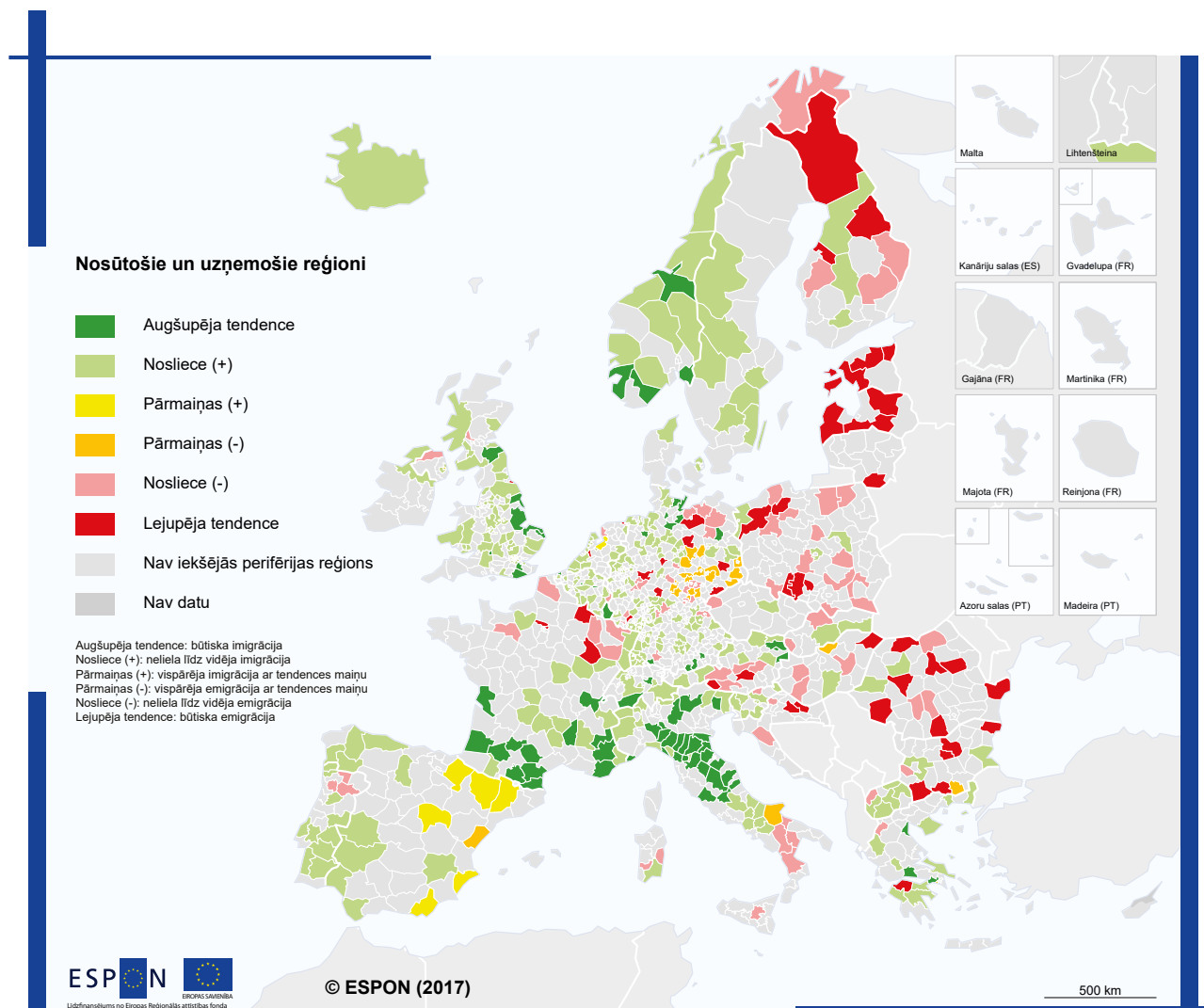
Perifērizācija var būt viens no faktoriem, kas provocē darbaspēka migrāciju “nosūtošajos reģionos”. Analīze liecina, ka šī saistība neattiecas uz visām iekšējām perifērijām. Tomēr ir vērojamas skaidras reģionālās tendences.

Kā redzams **3. kartē**, iekšējās perifērijas ar skaidru augšupejošu dinamiku (pozitīvu neto migrāciju) ir koncentrētas tikai dažās Eiropas daļās. Šīs grupas galvenokārt ietver reģionus Itālijas ziemeļos un Francijas dienvidos, lai gan citas teritorijas ar līdzīgām iezīmēm atrodas, pie-

mēram, Apvienotajā Karalistē, Norvēģijā un dažās Vācijas, Grieķijas, Austrijas un Šveices daļās. Papildus dažiem piemēriem no Francijas ziemeļaustrumiem, Vācijas, Somijas, Karintijas un Štīrijas Austrijā negatīvās migrācijas tendences galvenokārt skar Centrāleiropas austrumu valstis: Baltijas valstis, Poliju, Rumāniju, Horvātiju un Bulgāriju, un mazākā mērā Ungāriju. Šajās “nosūtošajās” valstīs ir liela iespējamība, ka perifērizācija veicina emigrāciju.

3. karte

Neto migrācija Eiropas iekšējās perifērijās, 2000.–2015. gads



Reģionālais līmenis: NUTS 3. līm. (2013. gada versija)
 Avots: ESPON PROFECY (2017)
 Datu izcelsme: Eurostat (2017)
 © UMS RIATE (administratīvajām robežām)

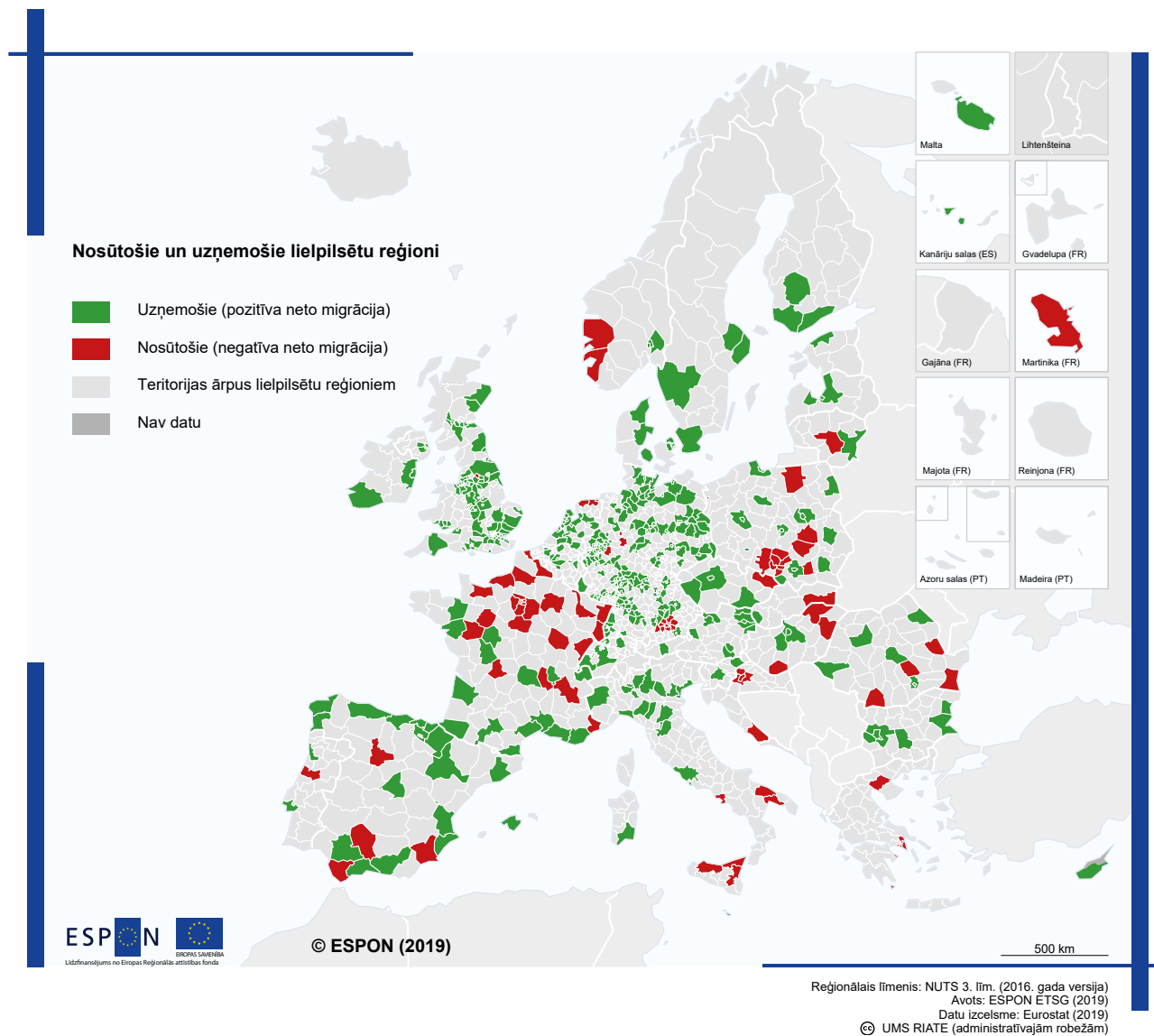
Avots: projekts ESPON PROFECY (2017)

Darbaspēka migrācija kļūst par lielpilsētu parādību

Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (ESAO) analīze par uzņemošajiem reģioniem liecina, ka migranti, visticamāk, tiks nodarbināti lielpilsētu reģionos, nevis citu veidu reģionos, bet to nodarbinātības līmeņa atšķirības attiecībā pret vietējiem iedzīvotājiem šādos reģionos ir lielākas. Turklāt augsti izglītotie migranti parasti visvairāk apmetas reģionos, kur ir visvairāk augsti izglītotu pamatiedzīvotāju. Tajā pašā laikā migranti, kas ieceļo no valstīm ārpus ES, galvenokārt nonāk galvaspilsētās (Diaz Ramirez et al., 2018).

4. karte parāda, ka lielpilsētu reģioni (funkcionālo pilsētu teritoriju tuvinājumi, kas sastāv no viena vai vairākiem NUTS klasifikācijas 3. līmeņa reģioniem) vairumā gadījumu pārkļājas ar 1. kartē redzamajiem “nosūtošajiem” un “uzņemošajiem” reģioniem. Saskaņā ar Eurostat datiem laikposmā no 2009. līdz 2014. gadam vislielākās izejošās migrantu plūsmas bija vērojamas dažos lielpilsētu reģionos, kurus vissmagāk skāra finanšu un ekonomikas krīze. Neto migrācija kopumā bija galvenais pārmaiņu virzītājspēks starp 15 lielpilsētu reģioniem ar visaugstāko kopējo iedzīvotāju skaita izmaiņu rādītāju (Eiropas Komisija, 2016).

4. karte Imigrācija un emigrācija lielpilsētu reģionos, 2017. gads



Avots: ESPON ETSG, pamatojoties uz EUROSTAT datiem

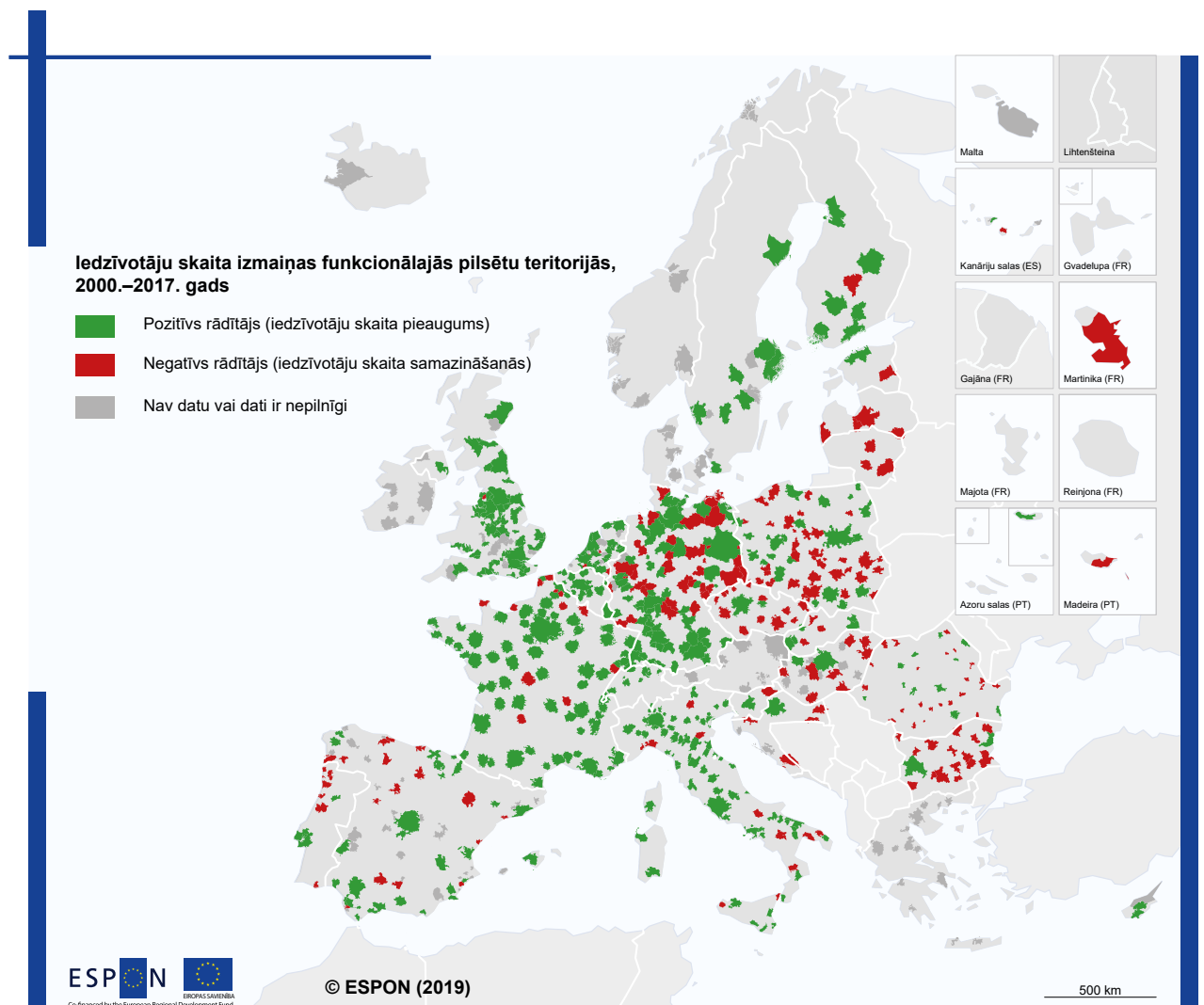
Sarūkošās pilsētas un darbaspēka migrācija

Pēdējos gados akadēmiskajā literatūrā lielu ievērbu ir guvis jēdziens “sarūkošās pilsētas”. Lai gan sociālekonomiskā lejupslīde biežāk ir saistīta ar atpalikušiem un izolētiem lauku reģioniem, M. Volfa (*Wolff*) un T. Vīhmana (*Wiechmann*) pētījumā (2018) konstatēts, ka pilsētu sarakums nav reta parādība. Kopš 1990. gada viena no katrām piecām Eiropas pilsētām ir saskārusies ar iedzīvotāju skaita samazināšanos. Piepilsētu attīstība to ietekmes sfērā un pilsētu mainīgā telpiskā morfoloģija ir nozīmīgs sarūkšanas dzinējspēks. **5. kartē** attēlotas iedzīvotāju skaita izmaiņas pilsētās (funkcionālo pilsētu teritoriju mērogā), parādot, ka sarūkošās pilsētas ir īpaši bieži sastopamas ES13 dalībvalstīs Austrumeiropā, kas daļēji skaidrojams ar darbaspēka migrāciju.

Tomēr pilsētu sarūkšana ir nelineārs un daudzveidīgs nepārtrauktas, epizodiskas vai īslaicīgas sarūkšanas process, kas atkarīgs no teritoriālā konteksta. Šīs kategorijas norāda uz to, ka dažās pilsētās iedzīvotāju skaita samazināšanās var būt strukturāli pastāvīga problēma, bet dažas citas pilsētas var būt neaizsargātākas pret sarūkšanu atsevišķos laika posmos, piemēram, ekonomikas lejupslīdes laikā. Tomēr daudzās pilsētās sarūkšana var nesakrist ar vispārēju ekonomikas lejupslīdi, jo cilvēki, kas pārceļas uz piepilsētām, bieži saglabā darbu pilsētā. Tas norāda uz nomaļu svarīgo lomu pilsētu trajektorijās — tā jau ilgāku laiku ir nozīmīga iezīme, tomēr tā nav atspoguļota pašvaldību robežās, kas noteiktas 19. un 20. gadsimtā.

5. karte

Iedzīvotāju skaita izmaiņas funkcionālajās pilsētu teritorijās 2010.–2017. gadā



Reģionālais līmenis: NUTS 3. līm. (2016. gada versija)
 Avots: ESPON ETSG (2019)
 Datu izcelsme: Eurostat (2019)
 © UMS RIATE (administratīvajām robežām)

Avots: ESPON ETSG, pamatojoties uz Eurostat datiem

3.

Politikas risinājumi emigrācijas apturēšanai un darbaspēka piesaistīšanai

Zināšanu ekonomikas veidošana

Ir pašsaprotami, ka pastāv cieša saistība starp iekšzemes kopproduktu uz vienu iedzīvotāju, nodarbinātības iespējām un reģionālās migrācijas modeļiem. Bezdarba līmeņa analīze Eiropā norāda, ka tam ir ļoti cieša saistība ar to, kuri reģioni ir migrantus “nosūtoši”, un otrādi — no vietām ar augstu nodarbinātību emigrācija ir mazāka.

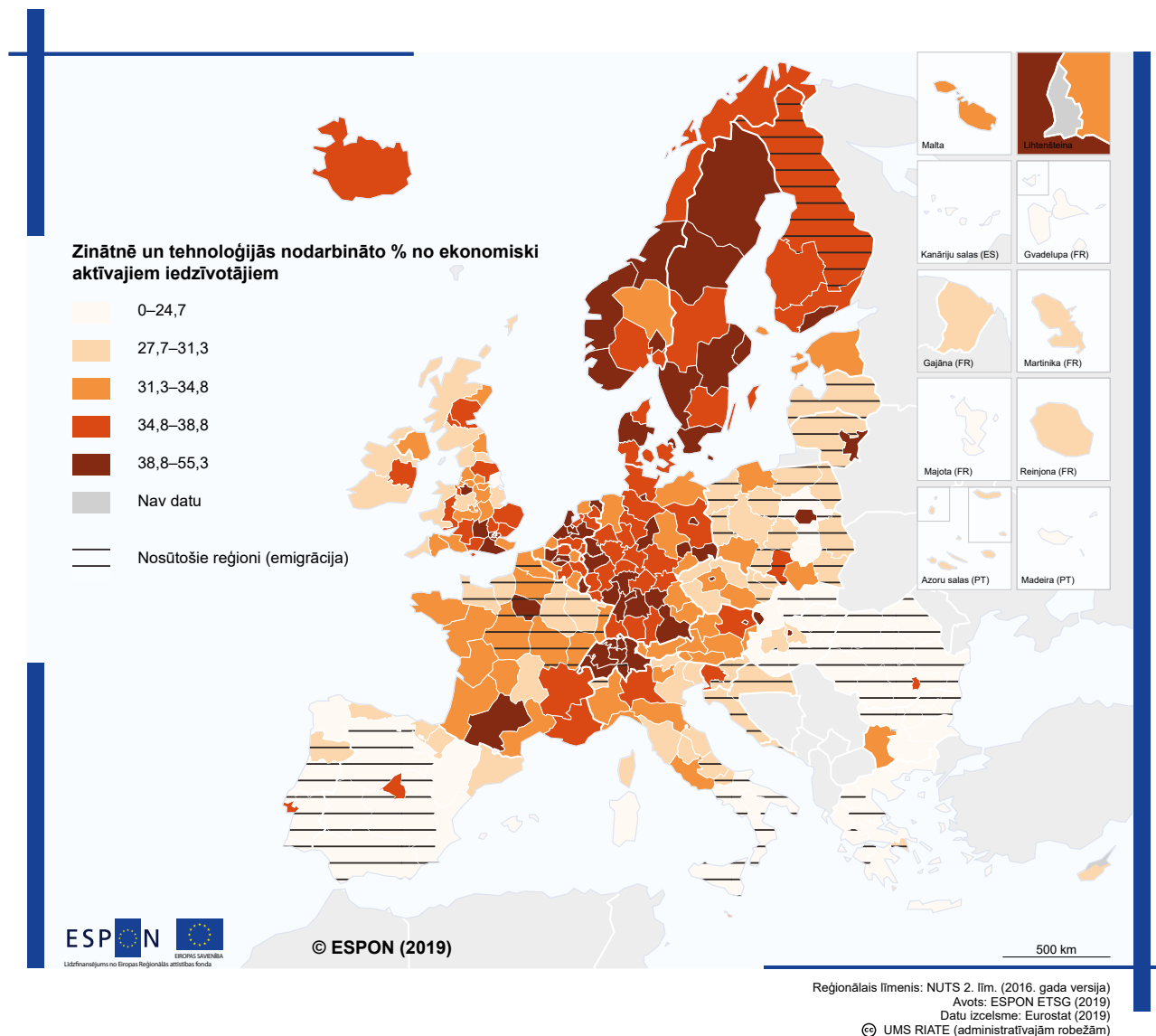
Tomēr zināšanu ekonomika literatūrā parasti ir identificēta kā svarīgs faktors, kas ietekmē migrācijas modeļus un jauno nodarbinātības dinamiku Eiropā. Projektā *ESPON EMPLOY* veiktā analīze parādīja, ka pēc 2008. gada pasaules ekonomikas krīzes zināšanu ekonomikas faktoram bija liela skaidrojošā spēja, kas palīdz izprast pašreizējos reģionālās migrācijas modeļus Eiropā. Zināšanu ekonomikas esību parasti mēra pēc šādiem rādītājiem:

- (i) iedzīvotāji ar iegūtu augstāko izglītību;
- (ii) pētniecības un izstrādes izdevumi un personāls, kas strādā pētniecības un izstrādes nozarēs;
- (iii) cilvēkresursi zinātnē un tehnoloģijās;
- (iv) patentēšanas darbība.

6. karte parāda, ka pastāv saistība starp zināšanu ekonomikas klātbūtni (kā aizstājējvērtību izmantojot nodarbinātību zinātnē un tehnoloģijās) un migrācijas modeļiem. Negatīva neto migrācija vērojama reģionos ar zemāku nodarbinātības līmeni zinātnē un tehnoloģijās. Tas nozīmē, ka kvalificēti cilvēki migrē uz reģioniem ar attīstītu zināšanu ekonomiku, kur cilvēkkapitālam var piedāvāt apmierinošāku atbildzinājumu — darba samaksu utt.

6. karte

Saikne starp zināšanu ekonomiku un emigrāciju, 2017. gads



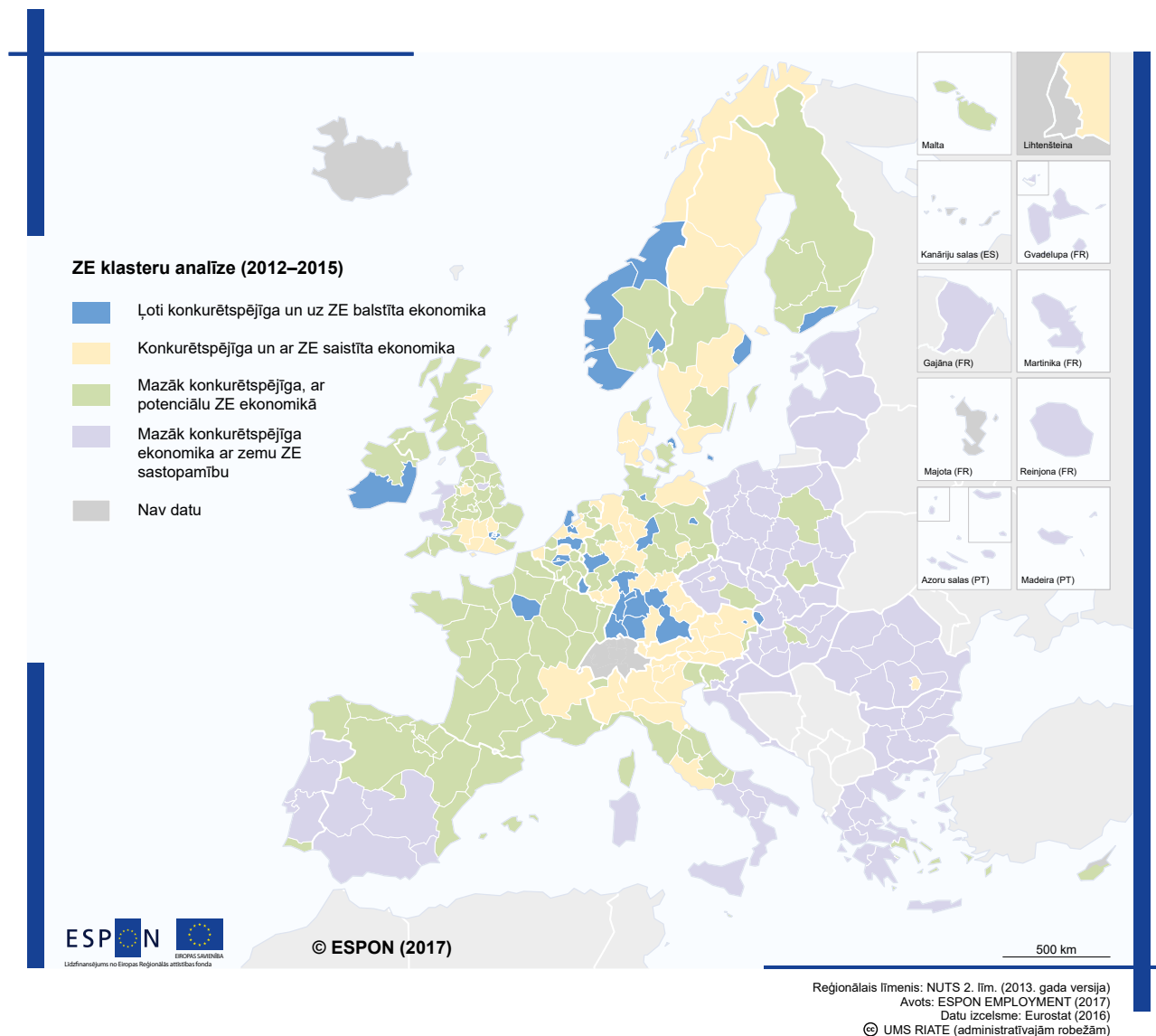
Avots: ESPON ETSG, pamatojoties uz projekta ESPON EMPLOY metodiku

Zināšanu ekonomika ir viena no dinamiskākajām Eiropas ekonomikas nozarēm. Dažādu rīcībpolitiku un stratēģiju, piemēram, reģionālo pārdomātas specializācijas stratēģiju, mērķis ir uzlabot zināšanu ekonomiku Eiropas reģionos. Daži no galvenajiem aspektiem konkurētspējīgas zināšanu ekonomikas (sk. **7. karti** par dažādiem tās veidiem Eiropā) attīstības stimulēšanai ir šādi.

- Zināšanu ekonomika aptver darba tirgus sektoru, kurā norisinās norises ar īpašu teritoriālu ietekmi. Zināšanu ekonomikā ir vajadzīgs specializēts un augsti kvalificēts darbaspēks, piemēram, IKT un inženierzinātnēs. Zināšanu ekonomika starp citām nozarēm izceļas ar spēju radīt (un padarīt par nepieciešamām) augsti kvalificētas darbvietas ar augstu atalgojumu un radīt blakusietekmi uz darbvietu radīšanu saistītajās nozarēs, veicinot pieprasījumu pēc darba ņēmēju kvalifikācijas celšanas.
- Konkurētspējīga zināšanu ekonomika izmanto tehnoloģiju attīstību, kā arī zināšanu plūsmas. Zināšanu plūsmas var būt “kodificētas zināšanas”, kas ir brīvi pieejamas visiem, piemēram, akadēmiskās publikācijās. Zināšanu plūsmas var būt arī “vārdos neizteiktas”, t. i., zināšanas, kas ir iekļautas rutīnā, pieredzē un citos mazāk pieejamos avotos.
- Lai uzplauktu, zināšanu ekonomikai ir nepieciešams pietiekams sociālais kapitāls, cilvēkkapitāls un mijiedarbība. Tādējādi zināšanu ekonomiku daļēji nosaka tās spēja sadarboties teritoriāli. Sadarbība — nevis konkurence — var arī palīdzēt apzināt jaunas tehnoloģijas un jaunus tirgus un tādējādi atrast unikālu pārdošanas sviru vai pārdomātu specializāciju, kas piemērota konkrētajam reģionam.

7. karte

Konkurētspējīgas zināšanu ekonomikas veidi



Piezīme. ZE — zināšanu ekonomika.
Avots: projekts ESPON EMPLOY (2017)

Reģionu pievilcības uzlabošana

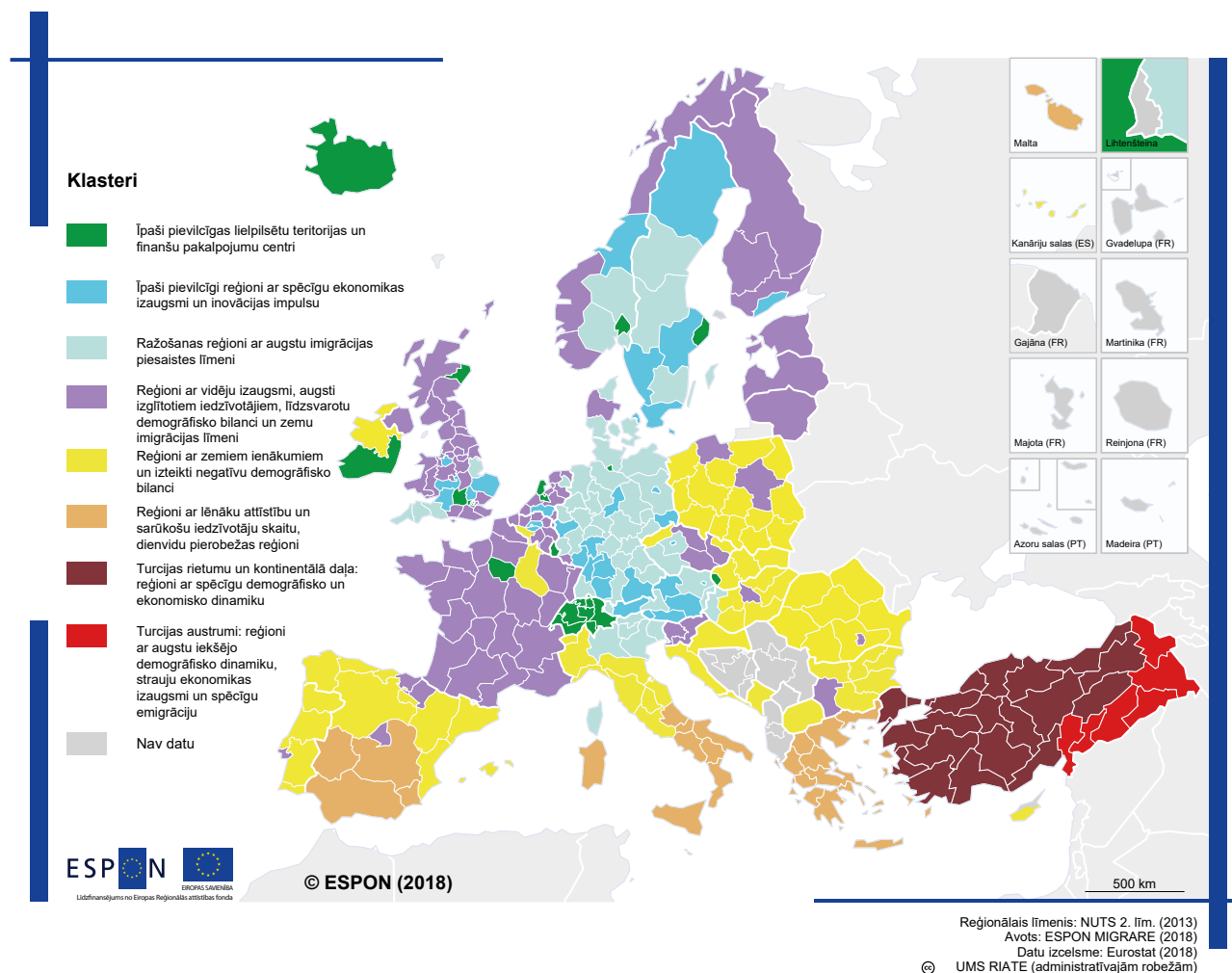
Projektā *ESPON EMPLOY* tika izskatītas dažādas paraugprakses un pieejas darbaspēka migrācijas apvēršanai un jaunu kvalificētu migrantu piesaistei. Šis jautājums tika analizēts arī Lietuvas prezidentūras laikā (Eiropas pilsētvides zināšanu tīkls, 2013). Šādas stratēģijas parasti ietver:

- izglītības internacionalizāciju, piemēram, studiju programmu izstrādi svešvalodās un kopīgu studiju programmu veidošanu sadarbībā ar ārvalstu augstskolām;
- pasākumus, kuru mērķis ir piesaistīt augsti kvalificētus darba ņēmējus no apkārtējiem rajoniem, citiem reģioniem vai citām valstīm;

- pasākumus ārvalstu kvalifikāciju atzīšanai un nodarbinātības dienestu pakalpojumus, kas jaunpieņēcējiem vienkāršo piekļuvi darba tirgum.

Projektā *ESPON MIGRARE* tika izstrādātas vairākas reģionu tipoloģijas ar mērķi aprakstīt reģionu un pilsētu galvenās iezīmes attiecībā uz to spēju piesaistīt imigrantus. Pievilcību ietekmē ekonomiskie, demogrāfiskie un sociālie apstākļi, tostarp pārvaldības kvalitāte, sabiedriskie pakalpojumi, integrācijas politika un vietējais politiskais un sociālais klimats. **8. kartē** redzams, ka Austrumeiropa un Dienvideiropa joprojām ievērojami atpaliek imigrācijas pievilcības ziņā; tas parāda, ka ir jāpieliek lielākas pūles teritoriālo rīcībpolitiku īstenošanā un iedibināšanā, lai apturētu emigrāciju un piesaistītu/integrētu migrantus un cilvēkkapitālu.

8. karte Reģionu pievilcība migrācijas kontekstā



Avots: projekts ESPON MIGRARE (2018)

Projektā *ESPON ATTREG* (*ESPON 2013* programma) tika aplūkoti migrācijas modeļi un dažādi teritoriālā kapitāla veidi kā potenciālie pievilcības noteicēji, kā arī tika piedāvāti dažādi politikas risinājumi. Tajā tika secināts, ka stratēģijām, kas paredzētas dzīves kvalitātes uzlabošanai, var būt ilgtermiņa ieguvumi, jo īpaši veicinot atgriešanās procesus, kad tie, kas ir aizbraukuši uz “pievilcīgāku” reģionu, galu galā migrē atpakaļ un dod ieguldījumu attīstībā ar prasmēm, zināšanām un resursiem, kas iegūti citur. Galvenais uzdevums ir izveidot sadarbības attiecības starp izcelsmes un galamērķa reģioniem, lai labāk pārvaldītu migrāciju un sasniegtu abpusēji izdevīgas situācijas. Ir jāatzīst teritoriālā kapitāla nozīme un līdztekus jāizstrādā skaidra “mobilizācijas stratēģija”. Tādēļ pilsētām un reģioniem ir jānovērtē to resursu stāvoklis, nosakot pozitīvus un negatīvus faktorus, un tad jāizstrādā politika, lai ieviestu pārmaiņas.

Diasporas stratēģiju izstrāde

Pastāv daudzi un dažādi veidi, kā emigrējušie iedzīvotāji var dot ieguldījumu savā izcelsmes valstī, piemēram, sniedzot ekonomisku atbalstu vai nu ar naudas pārvedumiem, vai tiešiem ieguldījumiem, vai diasporas tūrismu. Emigrējušie iedzīvotāji var arī palīdzēt veidot zināšanu tīklus un sniegt atbalstu cilvēkkapitāla ieguldījumiem, daloties prasmēs, veicot sociālus ieguldījumus labdarības organizācijās vai sabiedriskajos labumos, kas var atbalstīt vietējos iedzīvotājus, kā arī iesaistoties atbalsta pasākumos un diplomātijā. Šī potenciālā ieguldījuma atzīšana ir likusi daudzām valstīm ar ievērojamām emigrācijas tendencēm izstrādāt īpašas daudz nacionālas diasporas stratēģijas, kuru mērķis ir veicināt augsti kvalificētu emigrantu ieguldījumu viņu izcelsmes valstī/reģionā, un tām nav obligāti jāpanāk atgriešanās. 2. tabulā sniegts kopsavilkuma pārskats par nosūtošo valstu politiku attiecībā uz diasporas stratēģijām.

2. tabula

Diasporas stratēģiju galvenās dimensijas

| KATEGORIJA | DIMENSIJAS |
|--|---|
| Ekonomika | Naudas pārvedumu atvieglošana ar atlaidēm bankas pārskaitījumiem |
| | Ieguldījumu politika, piemēram, Īpašas valdības obligācijas diasporas ieguldītājiem |
| | Nodokļu atbrīvojumi un fiskālās priekšrocības ar mērķi piesaistīt emigrējušo cilvēku ieguldījumus |
| | Valsts, reģionālās un vietējās pārvaldes programmas ar mērķi piesaistīt emigrantu finansējumu uz attīstību vērstiem projektiem viņu dzimtajās pilsētās |
| | Īpašuma tiesības, kas ļauj emigrantiem un ekspatriantiem iegādāties zemi, kura citādi nerezidentiem nav pieejama Īpašuma nodokļu atvieglojumi pilsoņiem nerezidentiem |
| | Uzņēmējdarbības un zinātnisko tīklu veicināšana |
| Politika: politisko tiesību paplašināšana | Dubultās pilsonības politika |
| | Ārējās balsstiesības |
| | Konsultatīvā dialoga platformu, piemēram, emigrantu padomju, izveide |
| Politika: politiskās darbības ārvalstīs ietekmēšana | Atbalsts izcelsmes valsts interešu lobēšanai dzīvesvietas valstī |
| Sociālās lietas | Pabalstu noteikumi, sociālā nodrošinājuma (pensija, veselības aprūpes pieejamība brīvdienās) paplašināšana attiecībā uz emigrantiem |
| | Divpusēji nolīgumi par sociālajām tiesībām ar dzīvesvietas valstīm |
| Reliģija un kultūra | Ārvalstīs strādājošu reliģisko iestāžu vai personāla sponsorēšana |
| | Ārvalstīs izveidotu kultūras centru finansēšana |
| | Valdības finansētas skolas ārvalstīs |
| | Valsts mediju apraide ārvalstīs |
| Cita atzīšanas politika | Diasporas iekļaušana nacionālajā svētku dienu kalendārā |
| | Diasporas konferences |
| | Ekspatriantu godināšana ar balvām |

Avots: Østergaard-Nielsen (2016)



GADĪJUMA IZPĒTE

Itālija — fiskālie noteikumi intelektuālā darbaspēka imigrācijai

Šo iniciatīvu ir atbalstījusi Ekonomikas un finanšu ministrija, publicējot likumu, kas noteica īpašu režīmu ārzemēs strādājošo darba ņēmēju atgriešanai. Ar "intelektuālā darbaspēka imigrācijas" fiskālajiem noteikumiem tiek izveidots labvēlīgs nodokļu režīms šādām personu grupām: darba ņēmējiem, kas veic izpildfunkcijas vai kam ir augsta līmeņa profesionālās vai specializētās prasmes; ES pilsoņiem ar augstākās izglītības grādu, kas nostrādājuši ārvalstīs divus gadus vai ilgāk; ES pilsoņiem, kas studējuši ārvalstīs un ieguvuši augstākās izglītības grādu vai maģistra grādu.

Papildus tam reģionālā mērogā Abruco reģions ir īstenojis valsts programmu "Garanzia Giovani" (Garantija jauniešiem), kuras mērķis ir risināt jauniešu augsto bezdarba līmeni un reģiona jauniešu, kuri nestrādā, nemācās un neapgūst arodu (jaunieši NEET situācijā), problēmas. Programma ietver darbības izglītības, apmācības un konsultāciju pakalpojumu jomā; tā ietver arī nodarbinātības piemaksas par starpreģionālo un starptautisko mobilitāti. Kopš 2014. gada programmā reģionālā līmenī ir iesaistīti 39 973 cilvēki, no kuriem 10 523 bija jaunieši NEET situācijā. No tiem 4415 jauniešiem NEET situācijā, kas saņēma stažēšanās/prakses iespēju, 43,6 % vēlāk atrada pastāvīgu darbu. Turklāt tiek īstenota arī programma, kas stimulē uzņēmumus pieņemt darbā augsti kvalificētus darbiniekus (Eiropas Reģionālās attīstības fonds 2014.–2020. gadam ietver pasākumus filozofijas zinātņu doktoru pieņemšanai darbā) reģionā, kurā ir augsts gan terciārās izglītības, gan jauniešu bezdarba līmenis.

Avots: projekts ESPON EMPLOY (2017)



GADĪJUMA IZPĒTE

Rumānija — diasporas jaunuzņēmumu programma

Rumānijas diasporas ieguldījumu potenciāls nesēn tika iekļauts Rumānijas iestāžu sabiedriskās politikas darba kārtībā. Cilvēkresursu programmas 2014.–2020. gadam ietvaros tika īstenots īpašs pasākums, lai piesaistītu ieguldījumus no emigrējušajiem Rumānijas uzņēmējiem: diasporas jaunuzņēmumu programma. Programma tika uzsākta 2016. gadā, un to pārvalda Rumānijas Ārlietu ministrija; programmas mērķis ir stimulēt ārvalstīs esošos Rumānijas uzņēmējus veikt ieguldījumus Rumānijā. Programma ir paredzēta visiem Rumānijas reģioniem, izņemot Bukaresti-Ilfov, un tā saņem 30 miljonus EUR no Eiropas struktūrfondu 2014.–2020. gada programmas. Tā finansē novatorisku un ar lauksaimniecību nesaistītu uzņēmumu izveidi Rumānijas pilsētu teritorijās un ir jo īpaši vērsta uz Rumānijas valstspiederīgajiem, kuri pēdējo trīs gadu laikā vismaz vienu gadu ir emigrējuši uz ārzemēm un kuriem ir iepriekšēja uzņēmējdarbības pieredze ārvalstīs, īpaša darba pieredze un profesionālā apmācība ieguldījumu jomā.

Diasporas jaunuzņēmumu programmas ietvaros tikuši apstiprināti 32 projekti vairāk nekā 76 miljonu RON apmērā (apm. 16 miljoni EUR). Lielākā daļa atlasīto projektu ir vērsta uz Rumānijas emigrantiem Itālijā, Grieķijā un Spānijā, un saņemtās atsauksmes liecina, ka Rumānijas emigrantu vidū ir liels pieprasījums pēc atbalsta uzņēmumu atvēršanai Rumānijā.

Avots: projekts ESPON EMPLOY (2017)

Funkcionālas pieejas veicināšana plānošanā un pārvaldībā

Tā kā vairāk nekā divas trešdaļas eiropiešu dzīvo pilsētās, lielpilsētu teritorijas joprojām būs galvenās virzītājas, kas noteiks to apkārtējo reģionu attīstību. Pieaug vienprātība par to, ka dažādas problēmas, tostarp migrāciju, nevar pienācīgi risināt vienā teritorijā (pašvaldībā, apgabalā, provincē, reģionā vai valstī), bet tās ir jārisina, izmantojot uzlabotu un sadarbībā balstītu pārvaldību un alianses starp vietām, nozarēm un sabiedrības grupām pilsētu un reģionu mērogā. ESAO norādīja: "Pilsētu produktivitāte palielinās līdž ar pilsētu lielumu, bet pilsētu ar sadrumstalotām pārvaldes struktūrām produktivitātes līmenis mēdz būt zemāks. Šī ietekme ir mazāka, ja pastāv lielpilsētas reģiona pārvaldes institūcija." (Ahrend *et al.*, 2017).

Patlaban administratīvās jurisdikcijas Eiropā pilnībā neatbilst funkcionālajām ģeogrāfiskajām teritorijām, un tas noved pie sabiedriskās politikas sadrumstalotības un neatbilstības starp politikas ģeogrāfisko tvērumu un cilvēku un uzņēmumu savstarpējo attiecību tīklu ģeogrāfiskajām teritorijām gan vietējā, gan globālā mērogā. Funkcionāla pieeja pilsētu pārvaldībai novērš šo izkropļojumu un nozīmē lielāku uzsvāri uz politiskām iestādēm, kas ir piesaistītas teritorijām, kurām ir "maigas" robežas vai noteiktu robežu nav un kuras noteiktas atbilstoši konkrētai politikas jomai un pārklājas ar citām funkcionālajām teritorijām, kā arī dažādos mērogos. Piemēram, tādas politikas jomas kā vides aizsardzība, ekonomikas attīstība vai sociālās kohēzijas veicināšana ir labāk īstenojamas lielākā mērogā vairākām pašvaldībām kopā, lai tās varētu internalizēt izmaksas un ieguvumus un izmantot apjomradītus ietaupījumus (Eiropas Komisija un ANO ledzīvotāju apmetņu programma, 2017).

Lai iegūtu labāku izpratni par funkcionālās ģeogrāfijas dimensiju, ir izstrādātas dažādas pieejas funkcionālo reģionu noteikšanai. Lai gan nav vienbalsīgi pieņemtas funkcionālo teritoriju jēdziena definīcijas, visprogresīvākā pašreizējā izpratne metodikas, analīzes un Eiropas mēroga lietojuma ziņā attiecas uz funkcionālajām pilsētu teritorijām (pilsētām un to svārstmigrācijas zonām) un "lielpilsētu reģioniem", kas ir funkcionālo pilsētu teritoriju tuvinājumi *NUTS* klasifikācijas 3. līmeņa reģionu mērogā. **Projektā ESPON FUORE** tiek izstrādāts tīmekļa rīks, lai ilustrētu un salīdzinoši novērtētu funkcionālās pilsētu teritorijas un citus funkcionālos reģionus, kas ir noteikti Eiropas līmenī.

ESPON vienmēr ir stingri atbalstījis funkcionālu pieeju plānošanā. Šī pieeja ļauj uztvert un virzīt attīstības procesus ģeogrāfiskā mērogā, ko neierobežo administratīvās robežas, bet kas atspoguļo reālo situāciju, kurā pieaug savstarpējā saikne starp vietām, pamatojoties uz cilvēku, preču un pakalpojumu mobilitāti. Funkcionālā pieeja prasa ciešāku sadarbību starp apdzīvotajām vietām, un tā savukārt stimulē attīstības perspektīvas vismaz divos veidos:

- ļaujot tām palielināt resursu bāzi, kas vajadzīga, lai apmierinātu iedzīvotāju labklājības vajadzības;
- nodrošinot ieguldījumu efektivitāti, tos koordinēti izmantojot un izvairoties no izšķērdīgiem/dublējošiem ieguldījumiem.

Tāpēc funkcionālā pieeja plānošanas, pārvaldības un ieguldījumu politikā palīdz veicināt vietu attīstības potenciālu, tostarp risināt darbaspēka ārējās mobilitātes un intelektuālā darbaspēka aizplūšanas problēmas un pielāgoties tām, izmantojot efektīvāku daudzlīmeņu pārvaldību, kas holistiskāk un iekļaujošāk reaģē uz attīstības problēmām. Pavisam nesen (2019. gada martā) šo principu ESAO vēlreiz akcentēja *ESAO pilsētpolitikas princips*.

4.

Uzlabota funkcionālā pieeja pārvaldībai un sadarbībai: politikas ieteikumi

Šajā politikas izklāstā identificēti vairāki politikas risinājumi emigrācijas apturēšanai un darbaspēka piesaistīšanai. Funkcionālas pieejas var kalpot kā šos risinājumus savienošs elements politikas ieteikumu īstenošanā. Tālāk ir sniegti politikas ieteikumi katram risinājumam.

Zināšanu ekonomikas veidošana

Saskaņā ar *ESPON* pētījumu ir piecas potenciālas stratēģijas, ko varētu izmantot, lai stimulētu zināšanu ekonomikas virzītājspēkus, pamatojoties uz teritoriālajiem aktīviem.

- Monetāru vai nemonetāru stimulu nodrošināšana, piemēram, nodokļu atvieglojumi, dotācijas, pakalpojumi vai citi stimuli, kuru mērķis ir piesaistīt (augsti kvalificētus) darbiniekus, uzņēmumus vai pētniecības centrus. Stimulējošie pasākumi bieži atbalsta universitāšu un uzņēmumu kopu veicināšanu. Paredzams, ka regulāra un cieša mijiedarbība, kas tiek veicināta saskaņā ar kopu veidošanas shēmu, uzlabos sadarbību starp dalībniekiem, kuri iepriekš nesadarbojās.
- Tādas “oāzes stratēģijas” izstrāde, kas vērsta tikai uz reģiona veiksmīgāko, dinamiskāko un augošāko nozari. Nozares ieinteresētās personas tiek mudinātas sadarbīties, lai sasniegtu kopējos mērķus — veicinātu inovāciju un ekonomikas attīstību.
- Attīstības stratēģijas, kas var būt vērstas uz “magnēta veidošanu”, t. i., augsti kvalificētu darbinieku piesaisti, izmantojot dažus unikālus teritorijas resursus.
- Zināšanu ekonomikas iespēju veidošana ar pilsētattīstības līdzekļiem — tādas fiziskas vides nodrošināšana, kas veicina sadarbību starp zinātni un rūpniecību un jaunu profesionāļu iespējas strādāt inovatīvos uzņēmumos atjaunotās un/vai jaunattīstītās teritorijās.
- Reģiona zīmola veidošana ar saukļiem un mirkļbirkām.

Vispārējās zināšanu ekonomikas stratēģijas var būt veiksmīgākas, ja tiek veicināta vertikālā un horizontālā sadarbība starp ieinteresētajām personām (jo īpaši universitāšu un mazajiem un vidējiem uzņēmumiem), kā arī starp teritorijām; šajā nolūkā var paredzēt finansiālus stimulus, sniegt tehnisko palīdzību, nodrošināt tīklu veidošanu vai veidot oficiālas struktūras (piemēram, tādas kā “inovācijas centri” Abruco reģionā, Itālijā), kas atbalsta mijiedarbību starp dažādiem dalībniekiem.

Reģionu pievilcības uzlabošana

Lai uzlabotu reģionu vispārējo pievilcību, ir nepieciešams izstrādāt skaidru “mobilizācijas stratēģiju”. Tādēļ pilsētām un reģioniem ir jānovērtē to resursu stāvoklis, nosakot pozitīvus un negatīvus faktorus, un tad jāizstrādā politika, lai ieviestu pārmaiņas. Var izcelt divus galvenos ieteikumus.

- Stiprināt valsts iestāžu lomu un to spēju stratēģiski rosināt un vadīt mobilizācijas procesus. Tam ir vajadzīga pārvaldības sistēma, kas var noteikt teritorijas teritoriālā kapitāla pašreizējās stiprās un vājās puses un izstrādāt piemērotu stratēģiju, lai ar mobilizācijas stratēģijas palīdzību uzlabotu/attīstītu dažādus teritoriālā kapitāla veidus. Lai to panāktu, ir jāiesaista arī attiecīgās ieinteresētās personas/dalībnieki, lai koordinētu dažādu pārvaldības līmeņu darbības.
- Attīstīt ieinteresēto personu spējas piesaistīt līdzekļus daudzlīmeņu pārvaldības sistēmā. Maz ticams, ka reģioniem un pilsētām būs visi resursi/pilnvaras, kas vajadzīgas, lai īstenotu mobilizācijas stratēģiju, tāpēc tām būs vajadzīga spēja piekļūt resursiem, kas pieejami valsts un ES līmenī, un tos apvienot.

Diasporas stratēģiju izstrāde

Globalizācijas apstākļos, kad reģioni kļūst savstarpēji ciešāk saistīti, funkcionālu pieeju var piemērot arī teritorijām, kas neatrodas līdzās, bet starp kurām pastāv saiknes Eiropas mērogā. Var izcelt šādus ieteikumus.

- Pieņemt skaidras “diasporas stratēģijas”, lai attīstītu savstarpēji izdevīgas stratēģiskas partnerības starp valstīm, kas veicina atpakaļmigrāciju un stimulē migrantus, kuri neatgriežas, ieguldīt reģiona attīstībā savā izcelsmes valstī, sniedzot ekonomisku atbalstu (piemēram, ar naudas pārvedumiem, tiešiem ieguldījumiem, diasporas tūrismu), atbalstot zināšanu tīklu izveidi un ieguldījumus cilvēkkapitālā, kā arī atbalstot sociālos ieguldījumus.
- Stratēģijām, kas paredzētas dzīves kvalitātes uzlabošanai, var būt ilgtermiņa ieguvumi, jo īpaši veicinot atgriešanās procesus, kad tie, kas aizbraukuši uz “pievilcīgāku” reģionu, galu galā migrē atpakaļ un dod ieguldījumu attīstībā ar prasmēm, zināšanām un resursiem, kas iegūti citur. Galvenais uzdevums ir izveidot sadarbības attiecības starp izcelsmes un galamērķa

reģioniem, lai labāk pārvaldītu migrāciju un sasniegtu abpusēji izdevīgas situācijas.

Funkcionālas pieejas īstenošana pilsētu pārvaldībā

Nav vienas funkcionālas pieejas pilsētu pārvaldībai, kas derētu visās situācijās. Tas ietver dialoga procesu, kurā piedalās dalībnieki no dažādām teritorijām, līmeņiem un nozarēm. Tomēr ir daudz politisku, institucionālu un kultūras barjeru un šķēršļu sadarbībai teritoriālās pārvaldības jomā, un to pārvarēšanai īstermiņā un ilgtermiņā vajadzīga ilgstoša rīcība dažādos politiskajos līmeņos. *ESPOL* īsajā politikas izklāstā "*Pārvaldība, plānošana un finanšu instrumenti policentriskas attīstības atbalstam*" ir sniegti vairāki konkrēti ieteikumi, kas parāda veidus, kā īstenot funkcionālu pieeju un sadarbību praksē starp dažādiem administratīviem līmeņiem un ar dažādiem termiņiem, proti:

Izmantojot politiku un tiesību aktus

- Pastiprināt politikas koordināciju ES līmenī attiecībā uz jautājumiem, kas saistīti ar dažāda mēroga funkcionālās sadarbības teritorijām un dažādi interpretētām ģeogrāfiskām vienībām (piemēram, starpvalstu makroreģioni, lielpilsētu teritorijas, pārrobežu teritorijas, starpvalstu teritorijas, pilsētu tīkli, lauku un pilsētu saiknes), kā arī attiecībā uz to, kā šajā ziņā var izmantot ES programmas. Šādu sadarbību varētu stimulēt īstermiņā un vidējā termiņā, izmantojot lielākus kohēzijas politikas stimulus.
- Valsts līmenī izveidot visaptverošu politikas satvaru un pamatnostādnes, lai veicinātu reģionālo un vietējo pašvaldību iesaistīšanos sadarbīgā ilgtermiņa pārvaldībā un plānošanas iniciatīvās dažādos funkcionālos līmeņos.

Izmantojot finansējumu

- ES līmenī uzlabot dažādu finansējuma avotu vertikālo koordināciju kohēzijas politikas un programmu pārvaldībā pēc 2020. gada, lai garantētu lielāku programmu saskaņotību dažādos pārvaldības un plānošanas līmeņos īstermiņā un vidējā termiņā.
- Valsts līmenī piešķirt finansiālus stimulus, lai atbalstītu tīklu veidošanu, sadarbību un saikni starp pašvaldībām nolūkā veicināt ilgtermiņa sadarbību.

Ar kapacitātes veidošanu, teritoriālu informāciju un zināšanu apmaiņu

- ES līmenī aktīvāk pievērsties nepietiekami izpētītajai teritoriālajai tīklošanai un sadarbībai teritoriālajā plānošanā, jo īpaši ES nozaru tiesību aktu un finansēšanas instrumentu ietekmei teritoriālās pārvaldības un telpiskās plānošanas veidošanā reģionālā, lielpilsētu un vietējā līmenī.
- Valsts līmenī palīdzēt izplatīt paraugpraksi un dalīties zināšanās par sadarbīgas pārvaldības un plānošanas instrumentu izmantošanu un priekšrocībām policentriskas attīstības atbalstam.

Atsauces

- Ahrend, R., Emily Farchy, Ioannis Kaplanis un Alexander Lembcke (2017), "What Makes Cities More Productive? Agglomeration economies and the role of urban governance: Evidence from 5 OECD Countries". ESAO darba dokumenti par produktivitāti, Nr. 6. Parīze, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2ce4b893-en>.
- Rodríguez-Pose, Andrés (2018), "The Revenge of the Places that Don't Matter (and What to Do about It)". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>.
- Diaz Ramirez, M., Thomas Liebig, Cécile Thoreau un Paolo Veneri (2018), "The Integration of Migrants in OECD Regions: A First Assessment". ESAO darba dokumenti par reģionālo attīstību, Nr. 2018/01. Parīze, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/fb089d9a-en>.
- Dijkstra, L., Hugo Poelman un Andrés Rodríguez-Pose (2018), *The Geography of EU Discontent*. REGIO ĢD darba dokuments Nr. 12/2018. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2018/the-geography-of-eu-discontent.
- ESPN (2018), *Governance, Planning and Financial Tools in Support of Polycentric Development*. <https://www.espon.eu/polycentric>.
- ESPN ATTREG (2012), *Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors*. <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/attreg-attactiveness-european-regions-and-cities>.
- ESPN EMPLOY (2017), *Geography of New Employment Dynamics in Europe*. <https://www.espon.eu/employment>.
- ESPN FUORE (2019), *Functional Urban Areas and Regions in Europe*. <https://www.espon.eu/functional-urban-areas-tool>.
- ESPN PROFECY (2017), *Inner Peripheries: National Territories Facing Challenges of Access to Basic Services of General Interest*. <https://www.espon.eu/inner-peripheries>.
- ESPN MIGRARE (2018), *Impacts of Refugee Flows to Territorial Development in Europe*. <https://www.espon.eu/refugee>.
- Eiropas Komisija (2014), *Ieguldījumi darbvietās un izaugsme. Attīstības un labas pārvaldības veicināšana ES reģionos un pilsētās: sestais ziņojums par ekonomisko, sociālo un teritoriālo kohēziju*. Luksemburga, Eiropas Savienības Publikāciju birojs. <https://op.europa.eu/lv/publication-detail/-/publication/af7fd29d-22a3-49a5-a2bd-5f364e28da62/language-lv>
- Eiropas Komisija (2016), *Urban Europe: Statistics on Cities, Towns and Suburbs*. Luksemburga, Eiropas Savienības Publikāciju birojs. <https://doi.org/10.2785/91120>.
- Eiropas Komisija (2017), *Mans reģions, mana Eiropa, mūsu nākotne: septītais ziņojums par ekonomisko, sociālo un teritoriālo kohēziju*. Luksemburga, Eiropas Savienības Publikāciju birojs. <https://op.europa.eu/lv/publication-detail/-/publication/014d75b6-aefa-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-lv>.
- Eiropas Komisija un ANO Iedzīvotāju apmetņu programma (2017), *The State of European Cities 2016: Cities Leading the Way to a Better Future*. Luksemburga, Eiropas Savienības Publikāciju birojs. <https://doi.org/10.2776/532542>.
- Eiropas pilsētvides zināšanu tīkls, (2013), *Internal Mobility in the EU and Its Impact on Urban Regions in Sending and Receiving Countries*. <https://www.eukn.eu/publications/internal-mobility-in-the-eu-and-its-impact-on-urban-regions/>.
- Eurostat (2019), *Methodological Manual on Territorial Typologies*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-18-008>.
- ESAO (2018), *Divided Cities: Understanding Intra-urban Inequalities*. Parīze, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264300385-en>.
- ESAO (2019), *OECD Principles on Urban Policy*. <https://www.oecd.org/cfe/urban-principles.htm>.
- Østergaard-Nielsen, E. (2016), "Sending Country Policies", publicēts B. Garcés-Masareñas un R. Penninx (red.), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, 147.–165. lpp. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_9.
- M. Wolff un T. Wiechmann (2018), "Urban Growth and Decline: Europe's Shrinking Cities in a Comparative Perspective 1990-2010". *European Urban and Regional Studies*, 25(2), 122.–139. <https://doi.org/10.1177/0969776417694680>.

espon.eu



ESPON 2020

ESPON ETSG
4 rue Erasme, L-1468 Luxembourg
Grand Duchy of Luxembourg
Tālrunis: +352 20 600 280
E-pasts: info@espon.eu
www.espon.eu

ESPON ETSG ir *ESPON 2020* sadarbības programmas vienīgais finansējuma saņēmējs. Vienīgo darbību programmas ietvaros īsteno ESPON ETSG, un to līdzfinansē Eiropas Reģionālās attīstības fonds, ES dalībvalstis un partnervalstis Islande, Lihtenšteina, Norvēģija un Šveice.

Atruna:
šīs publikācijas saturs var neatspoguļot *ESPON 2020*
Uzraudzības komitejas viedokli.

ISBN: 978-99959-55-79-3
Īss politikas izklāsts
Darbaspēka migrācijas problēmu risināšana Eiropā

© ESPON 2019

Pavairošana ir atļauta, ja vien tiek norādīts avots un *ESPON*
ETSG tiek nosūtīta publikācijas kopija.

Redakcijas komanda:
Zintis Hermansons, Gavin Daly, Martin Gauk un Ilona
Raugze, ESPON ETSG

Publicēts 2019. gada jūnijā

