



**ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ ЗА ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ НА ЕС
ТЕМАТИЧЕН ОТДЕЛ ПО СТРУКТУРНИ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКА
НА СБЛИЖАВАНЕ**

РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

**РОЛЯТА НА МЕСТНИТЕ ОРГАНИ ЗА
СПРАВЯНЕ СЪС СОЦИАЛНИТЕ
РАЗЛИЧИЯ**

ПРОУЧВАНЕ

Настоящото проучване е изготвено по искане на комисията по регионално развитие на Европейския парламент.

АВТОРИ

Г-н Peter Schneidewind	Metis GmbH
Г-н Hannes Wimmer	Metis GmbH
Г-н Tony Kinsella	експерт от Metis GmbH
Г-н Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
Г-н Christoph Gollner	помощник-изследовател от Metis GmbH

ОТГОВОРЕН АДМИНИСТРАТОР

Г-жа Ивана КАЦАРОВА
Тематичен отдел по структурни политики и политика на сближаване
Европейски парламент
В-1047 Брюксел
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ЕЗИКОВИ ВЕРСИИ

Оригинал: EN
Превод: DE, FR

РЕДАКЦИОННА ИНФОРМАЦИЯ

За да се свържете с Тематичния отдел или за да се абонирате за неговия месечен информационен бюлетин, моля пишете на адрес: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Ръкопис завършен през май 2009 г.
Брюксел, © Европейски парламент, 2009 г.

Проучването е на разположение на интернет сайта: www.europarl.europa.eu/studies

ИЗКЛЮЧВАНЕ И ОГРАНИЧАВАНЕ НА ОТГОВОРНОСТТА

Мненията, изразени в настоящия документ, принадлежат единствено на техните автори и не отразяват непременно официалната позиция на Европейския парламент. Разрешава се възпроизвеждане и превод с нетърговска цел, при условие че бъде посочен източникът и на издателя бъде изпратено предварително уведомление и екземпляр от възпроизведения текст или превод.



**ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ ЗА ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ НА ЕС
ТЕМАТИЧЕН ОТДЕЛ ПО СТРУКТУРНИ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКА
НА СБЛИЖАВАНЕ**

РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

**РОЛЯТА НА МЕСТНИТЕ ОРГАНИ ЗА
СПРАВЯНЕ СЪС СОЦИАЛНИТЕ
РАЗЛИЧИЯ**

ПРОУЧВАНЕ

Резюме

Настоящото проучване представлява критичен анализ на правомощията на местните органи, инструментите и ролята им за справяне със социалните различия. То предоставя общо описание на разнообразните структури на местните органи в рамките на ЕС, последвано от подробен анализ на начините, по които тези органи се справят с предизвикателствата на конкретни политики. Проучването се илюстрира с примери от 13 различни местни органи - техните предизвикателства, приоритети, подходи и изисквания. Проучването има за цел да набележи общи фактори, които водят до успеха или неуспеха на тези подходи, и да предложи евентуални решения.

ОБОБЩЕНИЕ

Разделението на отговорностите между Европейския съюз и държавите-членки е предмет на обширни дискусии и проучвания, част от които предвид подготовката на Договора от Лисабон. Много вероятно е този дебат да бъде продължителен и цикличен, с върхове и спадове, докато в същото време се отделя значително по-малко внимание на сложното и разнообразно взаимодействие между ЕС, неговите 27 държави-членки и огромния брой техни местни и регионални органи.

Целта на проучването е да предостави на комисията по регионално развитие на Европейския парламент обзор, илюстриращ статута, правомощията и структурите на местните органи в рамките на 27-те държави-членки. По-нататък то преминава в критичен анализ на ролята на политиките на местните органи и техните подходи и действия за справяне с местните различия. Анализът произтича от проучването на седем конкретни местни ситуации и действия в различни държави-членки.

Работната група на ЕС по многостепенно управление разделя държавите-членки на четири категории: централизиран единни държави, децентрализиран единни държави, регионализиран единни държави и федерални държави. Във всеки от четирите модела местните органи имат различен статут и степен на автономия, а това, което още повече усложнява картината, са значителните различия между различните равнища на местната власт в рамките на отделни държави, както и различията между положението им в държави-членки от една и съща категория.

На единия край на спектъра местните органи в централизиран единни държави като Румъния или Ирландия се ползват от относително ограничена автономия - дори в области на политиката, в които имат значителни отговорности. Във федерални държави като Белгия или Германия правомощията на местните и регионалните органи са определени със закон или дори с конституционни разпоредби. Местните органи имат различен статут и правомощия, както ясно се вижда от примера с общините в една германска провинция и един германски окръг.

Тези различия често пъти произтичат от причини, свързани с историята и културата, които играят поне толкова важна роля за определяне на подходите на местните органи, колкото и правният или конституционният им статут. Официалните граници на местните органи често пъти се нарушават поради икономически и социални процеси като разрастване на даден град на територията на съседни административни единици или провинции и променени миграционни модели или модели на пътуване, свързано с работата. Подобни, макар и по-сложни реалности могат да се наблюдават в някои погранични райони, където стопанската дейност и населените места пресичат националните граници и оказват въздействие върху местните органи на държави-членки с различни структури на управление.

Равнищата на финансова автономия на местните органи също така варират в широки граници. Някои основно зависят от националното финансиране, докато други са относително свободни да определят и да налагат собствени данъци и дори да емитират собствени облигации, за да набират капитал. Повечето зависят в някаква степен от националното финансиране, но може да съществуват чувствителни различия както в самите държави-членки, така и между тях. В някои страни официално са установени прозрачни системи, често пъти базиращи се върху някаква сума на глава от населението. В други се постига политическа договореност за финансирането за всеки отделен случай. Наблюдава се тенденция да се отправят покани към местните органи за участие в обществени поръчки за набиране на капитал и финансиране на проекти. Тази тенденция е налице най-вече в Италия и в Обединеното кралство.

Местните органи отговарят, в различна степен, за предоставянето - ако не винаги и за разработването - на широк спектър от политики и услуги. Тази отговорност включва териториално и строително планиране, предоставяне на жилища, образование, транспорт (изграждане и функциониране), сигурност, социални грижи, здравеопазване, заетост и др. Почти всичко от това оказва въздействие върху местните различия. Местните органи също така играят важна роля в прилагането и осъществяването на ключови европейски стратегии, сред които могат да се посочат Лисабонската и Гьотеборгската стратегия, Планът за действие в областта на околната среда, Лайпцигската харта и Социалната програма.

Възникването на многостепенно управление води до все по-нарастваща необходимост от координиране на механизмите и платформите. Те могат да функционират на секторен принцип - напр. транспортът - но европейският опит също така улеснява появата на териториален подход.

Документът за териториалната програма от неформалната среща на министрите в Лайпциг през 2006 г. набляга върху изискването за териториално сближаване и подходите за него. Той също така представя аргументи за нови форми на териториално управление. Еврорегионите са един добре установен модел и Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) предоставя гъвкав законов инструмент за сътрудничество между различни нива на управление, държавни агенции и частни заинтересовани лица отвъд националните граници. Такива териториални групи могат да бъдат предмет на проекти и да обединяват различни официални територии.

Местните органи често пъти трябва да се справят със социални различия, причинени от процеси или политики, върху които те нямат контрол или влияние. Глобалните икономически промени могат да доведат до упадък или срив на традиционни промишлености. Град или регион, които зависят силно от някоя западаща промишленост, като например металургия или корабостроене, внезапно могат да се окажат изправени пред огромни социални и териториални потребности и потребности за развитие, тъй като данъчните постъпления се сричат. Такъв е примерът с полския град Elblag.

В проучването на *Marinha Grande* се описва един португалски град, където над 60% от работните места са в традиционни отрасли (производство на стъкло и пластмаси) и където градският съвет инициира териториален пакт за заетост, ангажиращ социалните партньори и други заинтересовани лица в активно усилие за диверсифициране на икономиката на града.

В някои страни се наблюдава засилена тенденция хората, особено тези с по-високи доходи, да се преместват от същинските градове към предградията, за които се счита, че предлагат по-висок жилищен стандарт (индивидуални домове за разлика от апартаменти в блокове) и по-добро качество на живота. Тази тенденция се илюстрира в проучванията на Будапеща и Виена. В други страни, като например Франция, тенденцията е най-желаните жилищни райони да са в същинските градове, докато предградията (*banlieu*) са запазени за социални жилища.

В последно време се наблюдава и друга тенденция - хората напускат градовете, за да се преселят не в предградията в непосредствена близост до тях, а в по-отдалечени градове и села в съседни селски райони. Тези предградия в САЩ се наричат "exurbs". В Европа подобни жилищни зони поставят под въпрос традиционните определения за „градска“ и „селска“ зона.

Моделите на миграция между градовете, където живеят 74% от населението на ЕС, и техните предградия или съседни селски райони оказват влияние върху цената на земята и къщите, местните данъци и услугите. Подобен начин на живот обикновено

означава засилено използване на лични автомобили вместо обществен транспорт - с всички последици за устойчивото развитие, които следват от това.

Неконтролируеми пазарни сили често пъти тласкат хората с ниски доходи към райони, които предлагат жилища на ниски цени, но и с нисък стандарт. Политиката и намесата на местно равнище могат или да засилят пазарните тенденции, или да ги урівновесят, за да обезпечат стабилно социално многообразие и да се избегне възникването на райони в неравностойно положение в градовете.

Новите държави-членки от Централна и Източна Европа наследиха жилищни комплекси, състоящи се предимно от блокове, които по времето на комунизма бяха държавна собственост. Проучването на жилищния комплекс „Хавана“ в Будапеща илюстрира как градският и общинският съвет приватизират жилища, запазвайки социалната структура на общностите.

Миграцията от други държави-членки или от държави извън Европейския съюз поражда нов натиск върху местните услуги, включително осигуряването на жилища, образование и работни места. Проучването на стратегическия бизнес план на град Лестър показва отблизо как местен консорциум с подкрепата на градско, национално и общоевропейско финансиране се опитва да се справи с една действителност, в която приблизително 40% от населението са от етнически малцинства.

Имиграцията поражда особени предизвикателства в общества, които са повече привикнали на емиграция. Проучването на политиката за многообразие на Турку показва как този финландски град се опитва да се адаптира към такава нова ситуация. Обръща се специално внимание на осигуряването на заетост и възможности за обучение за тези 4.4% от населението, които са имигранти, повечето със статут на бежанци.

Структурата, традициите и ресурсите на местните органи очевидно обуславят способността им да разработват политики за справяне с различията и за урівновесяването им. Всички местни органи, независимо от техния статут, познават местната действителност, разполагат с контакти и всекидневно се сблъскват с местни проблеми. Това може да им позволи да разработват интегрирани подходи и стратегии в области като жилищно настаняване, здравеопазване, образование и заетост. Някои местни органи може би се нуждаят да развият способностите си да кандидатстват за национално и Общностно финансиране, за да приложат подобни подходи.

Социалните различия на местно равнище са многостранни и са доказали, че са еднакво устойчиви и на тесни секторни подходи отгоре-надолу, и на изолирани местни мерки - строежът на нови жилища сам по себе си не премахва социалните проблеми в даден район. Доказано задължителни и ефективни са координираните действия на социалните партньори, местното гражданско общество, местните органи и различните подразделения на националното правителство. Местните органи могат да имат уникален принос за обединяването на всички тези компоненти и заинтересовани лица.

Подобряването на уменията, предоставянето на обучение, свързването на местните услуги и ресурси в областта на образованието с целите за икономическо развитие са съществена част от всеки местен стратегически подход. Отново местните органи са тези, които са в благоприятно положение да обединят тези различни заинтересовани страни.

Откриването и комерсиализирането на преимуществата на даден район са жизнено важна част от привличането на капитал и човешки ресурси. Местните органи разполагат с голяма част от тези знания за района, а обикновено имат и сравнително точна представа за местните недостатъци. Те трябва да имат достъп до национално

и/или Общностно финансиране, за да могат да осъществят някои инвестиции, необходими за тези анализи и мерки.

Местните знания и опит трябва да бъдат идентифицирани, записани и споделени. Това споделяне може да означава местните органи да обединят опита за най-добрите си практики - както в проучването за град Elblag, където местни органи от Швеция и Обединеното кралство можаха да дадат насоки на градските органи.

Трябва да съществува и ясен работещ механизъм, чрез който местният опит ефективно да се използва в националните и европейските системи за изработване на политики. Оценяването на политиките също трябва да се отразява отново в процеса на създаване на местни знания. Представителният цикъл - от разработване на една политика до прилагане и учене - се пилотира във всички териториални политики на ЕС, които изискват участието на съответни местни заинтересовани лица.

Настоящото проучване не представлява цялостен поглед върху действията и проблемите на всички местни органи в целия Европейски съюз. Това, което то показва, е как различните органи са идентифицирали местни проблеми, действителни или потенциални, и използваните или разработваните от тях подходи за справяне с местните различия.

Всеобхватното многостепенно управление е едновременно необходимост и все по-често и реалност. То трябва да бъде изучавано, записано и улеснявано като ключова част от процеса на постигане на устойчиво социално и икономическо развитие.

Основни препоръки

- (1)** Многостепенното управление може да помогне за компенсиране на липсата на правомощия на местните органи в различни области и следователно трябва да бъде насърчавано по-нататък на равнище ЕС. Трябва да бъдат разработени модели и приложими инструменти за многостепенно управление за целите на местните органи.
- (2)** Също така следва да се насърчават териториални подходи извън ЕФРР, за да се създадат допълнителни „пунктове за достъп“ за местните органи.
- (3)** Предоставянето на жилища и заетостта са две области на политиката, в които по-малките местни органи често пъти най-много страдат от липса на адекватни правомощия за борба с различията. В тези области ролята на ЕС за предоставяне на възможности (насърчаване на проекти, изследвания и дейности) трябва да бъде допълнително развита.
- (4)** Схеми за финансиране, които позволяват „новаторски“ и „изследователски“ отговори на бързо променящите се местни проблеми, са от съществено значение за местните органи на малките и средни населени места и трябва да бъдат допълнително развити.
- (5)** Стимулирането и подпомагането на обмена на знания, в частност по местни въпроси, трябва да се интегрира в съответните програми на ЕС (напр. засилено включване в транснационални програми за сътрудничество).
- (6)** Оценяването на местните политики също трябва да се отразява отново в процеса на създаване на местни знания. Представителният цикъл - от разработване на една политика до прилагане и учене - се пилотира във всички териториални политики на ЕС, които изискват участието на местни заинтересовани лица.

- (7)** Трябва да се изгради ноу-хау по местните проблеми и у местните администрации, които често пъти са претоварени с въпроси за административното изпълнение и за навременното усвояване на ресурсите.
- (8)** Дейностите, насърчавани от групи от местни участници (напр. групи за местни действия) придават видимост и авторство на резултатите. Следва още повече да се разшири използването на подходи, стимулиращи отговорното набелязване на местни потребности, изготвянето на местни стратегии и изпълнението (напр. чрез глобални безвъзмездни средства).
- (9)** За да се засилят шансовете на местните органи в конкурентни програми за финансиране трябва да се стимулират съответни програми за изграждане на капацитет (също така и на равнище ЕС).
- (10)** Във връзка с административната тежест, свързана с управлението на проекти на ЕС, трябва да се преразгледат съображенията относно пропорционалността на изискванията, в частност предвид местните органи в малки и средни населени места.
- (11)** Местните органи следва повече да се включват в разработването на политики (на регионално, национално и Общностно равнище), за да се гарантира, че дейностите достигат местното равнище и че стратегиите на ЕС са разбираеми за местните заинтересовани лица.
- (12)** Разработването, осъществяването и отчитането на ключови стратегии на ЕС (Лисабонската, Гьотеборгската и др.) трябва да вземат предвид и да придават видимост на местния принос с оглед засилване ангажираността на местните участници.