



GENERÁLNÍ ŘEDITELSTVÍ PRO VNITŘNÍ POLITIKY
TEMATICKÁ SEKCE B: STRUKTURÁLNÍ POLITIKA A POLITIKA
SOUDRŽNOSTI

REGIONÁLNÍ ROZVOJ

ÚLOHA MÍSTNÍCH ORGÁNŮ PŘI ŘEŠENÍ
SOCIÁLNÍCH ROZDÍLŮ

STUDIE

Tato studie byla vypracována na žádost Výboru pro regionální rozvoj Evropského parlamentu.

AUTOŘI

pan Peter Schneidewind	Metis GmbH
pan Hannes Wimmer	Metis GmbH
pan Tony Kinsella	odborník Metis GmbH
pan Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
pan Christoph Gollner	pomocný výzkumný pracovník Metis GmbH

ODPOVĚDNÝ ÚŘEDNÍK

paní Ivana KATSAROVA
Tematická sekce Strukturální politika a politika soudržnosti
Evropský parlament
B-1047 Brusel
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

JAZYKOVÁ ZNĚNÍ

Originál: EN
Překlad: DE, FR

O EDITOROVI

Chcete-li kontaktovat tematickou sekci nebo si objednat její pravidelný měsíčník, pište na adresu: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Rukopis byl dokončen v květnu 2009.
Brusel, © Evropský parlament, 2009.

Tato studie je k dispozici na internetové adrese: www.europarl.europa.eu/studies

PRÁVNÍ UPOZORNĚNÍ

Za názory vyjádřené v tomto dokumentu nese výlučnou odpovědnost autor a tyto názory nemusí nutně představovat oficiální postoj Evropského parlamentu.

Rozmnožování a překlady pro nekomerční účely jsou povoleny pod podmínkou uvedení zdroje, předchozího upozornění vydavatele a předání jednoho výtisku vydavateli.



GENERÁLNÍ ŘEDITELSTVÍ PRO VNITŘNÍ POLITIKY
TEMATICKÁ SEKCE B: STRUKTURÁLNÍ POLITIKA A POLITIKA
SOUHRŇNOSTI

REGIONÁLNÍ ROZVOJ

ÚLOHA MÍSTNÍCH ORGÁNŮ PŘI ŘEŠENÍ
SOCIÁLNÍCH ROZDÍLŮ

STUDIE

Obecný přehled

Tato studie kriticky analyzuje pravomoci místních orgánů, jejich nástroje a úlohu, kterou mají při řešení sociálních rozdílů. Podává obecný popis různých struktur místních orgánů v celé EU a podrobně se zabývá způsoby, kterými tyto orgány řeší konkrétní politické otázky. Výzkum je doložen případovými studii třinácti různých místních orgánů, jejich problémů, priorit, přístupů a požadavků. Studie se snaží určit společné faktory, které vedou k úspěchu nebo neúspěchu těchto přístupů, a navrhuje možná řešení.

SHRNUTÍ

Rozdělení odpovědnosti mezi Evropskou unii a její členské státy bylo předmětem rozsáhlých diskusí a výzkumu, zejména při přípravě Lisabonské smlouvy. Zatímco je velmi pravděpodobné, že tato diskuse bude s různou intenzitou pokračovat, výrazně méně pozornosti je věnováno složitému a rozmanitému vzájemnému působení mezi EU, jejími 27 členskými státy a jejich nespočítanými místními a regionálními orgány.

Cílem této studie je poskytnout Výboru pro regionální rozvoj Evropského parlamentu přehled o postavení, pravomocích a strukturách místních orgánů v 27 členských státech a uvést jejich příklady. Studie také kriticky analyzuje úlohu politiky místních orgánů, přístupů a činností z hlediska řešení místních nerovností. Tato analýza je vypracována na základě výzkumu a je doplněna sedmi případovými studiemi, které ukazují konkrétní situaci a aktivity v různých členských státech.

Pracovní skupina EU pro oblast víceúrovňové správy rozdělila členské státy do čtyř kategorií: centralizované unitární státy, decentralizované unitární státy, regionalizované unitární státy a federální státy. V každém z těchto čtyř modelů mají místní orgány odlišné postavení a míru autonomie, což je ještě komplikováno tím, že v jednotlivých státech existují velké rozdíly mezi různými úrovněmi místních orgánů a mezi jejich postavením v členských státech v rámci stejné kategorie.

Na jedné straně spektra mají místní orgány v centralizovaných unitárních státech, např. v Rumunsku a Irsku, poměrně omezenou autonomii, a to i v oblastech politiky, kde mají značnou odpovědnost. Ve federálních státech, např. v Belgii a v Německu, vymezuje pravomoci místních a regionálních orgánů zákon, nebo i ustanovení ústavy. Místní orgány mají různé postavení a pravomoci, což je jasně vidět např. na německých zemských a okresních správách.

Tyto rozdíly jsou často historicky a kulturně podmíněny. Při stanovování přístupů místních orgánů hraje toto východisko přinejmenším stejně významnou roli jako jejich právní a ústavní postavení. Hospodářský a sociální rozvoj často překračuje formální hranice působnosti místních orgánů, např. městská zástavba rozrůstající se do okolních obcí nebo oblastí či měnící se charakter migrace nebo dojíždění za prací. Podobnou, i když mnohem složitější situaci lze pozorovat v příhraničních regionech, kde území spádové hospodářské oblasti a charakter osidlování překračují hranice jednotlivých států a mají vliv na místní orgány členského státu s jinou strukturou veřejné správy.

Míra finanční autonomie místních orgánů se také velmi liší. Některé jsou primárně závislé na financování státem, zatímco jiné si mohou svobodně stanovit a zvyšovat daně, a dokonce získávat finanční prostředky vydáváním vlastních dluhopisů. Většina je do určité míry závislá na financování státem a i zde mohou existovat velké rozdíly v rámci jednoho státu a mezi jednotlivými státy. V některých je formálně stanoven transparentní systém, který často vychází z částky na jednoho obyvatele. V jiných se financování každého případu projednává na politické úrovni. Existuje tendence vést místní orgány k tomu, aby na financování projektů a investic vyhlášovaly veřejnou soutěž. Výrazně se to projevuje zejména v Itálii a ve Spojeném království.

Místní orgány jsou v různé míře odpovědné za poskytování široké škály politik a služeb, i když ne vždy za jejich formu. Tato odpovědnost zahrnuje mimo jiné územní a stavební plánování, bytovou výstavbu, školství, životní prostředí, dopravu (dopravní stavby a provoz), bezpečnost, sociální zabezpečení, zdravotnictví, zaměstnanost atd. Téměř všechny výše uvedené oblasti mají vliv na místní rozdíly. Místní orgány plní důležitou úlohu i při uplatňování a uskutečňování významných evropských strategií, jako je Lisabonská a Göteborgská strategie, akční plán pro životní prostředí, Lipská charta a sociální agenda.

V důsledku vzestupu víceúrovňové správy vznikala stále větší potřeba koordinačních mechanismů a platforem. Ty mohou fungovat na odvětvovém základě, jako např. doprava, ale evropské zkušenosti také umožňují použití územního přístupu.

V dokumentu „Územní agenda“ přijatém na neformálním setkání ministrů v Lipsku v roce 2006 byl zdůrazněn požadavek a koncepce územní koordinace. Tento dokument také představil důvody pro nové formy územní správy. Euroregiony jsou jedním z dobře zavedených modelů a Evropské sdružení pro územní spolupráci (ESÚS) nabízí flexibilní právní nástroj přeshraniční spolupráce mezi různými úrovněmi správy, veřejnými a soukromými subjekty. Taková územní uskupení lze realizovat formou projektů a mohou spojovat formálně odlišná území.

Místní orgány musí často řešit sociální rozdíly způsobené vývojem nebo politikami, nad nimiž nemají žádnou kontrolu a na které mají jen velmi malý vliv. Globální hospodářské změny mohou vést k úpadku nebo zhroucení tradičních průmyslových odvětví. Ve městech nebo regionech s velkou závislostí na upadajícím průmyslovém odvětví, např. hutnictví nebo loďařství, mohou vlivem kolapsu jeho daňové základny náhle vzniknout obrovské sociální, územní a rozvojové potřeby. Jako příklad slouží případová studie polského města Elblag.

Případová studie Marinha Grande popisuje portugalské město, kde přes 60 % pracovních míst poskytují tradiční průmyslová odvětví (sklářství, výroba umělých hmot) a kde městská rada pomohla tím, že vytvořila Pakt územní zaměstnanosti, který zapojil sociální partnery a další zainteresované strany do aktivního úsilí o diverzifikaci hospodářství města.

V některých zemích existuje silný trend, zejména u lidí s vyššími příjmy, stěhovat se z centra města na předměstí, která jsou považována za místa nabízející vyšší úroveň bydlení (spíše individuální rodinné domy než mnohapatrové bytové komplexy) a lepší kvalitu života. Příkladem tohoto trendu jsou případové studie z Budapešti a Vídně. V jiných zemích, např. ve Francii, jsou tradičně nejžádanější oblastí pro bydlení centra měst a předměstí jsou určena pro sociální bydlení.

V posledních letech se projevuje odlišný trend – lidé neodcházejí z měst na nejbližší předměstí, ale do vzdálenějších měst a vesnic v sousedních venkovských oblastech. V USA se takové zástavby nazývají satelitní sídliště (exurbs). V Evropě zpochybňují tradiční definice městských a venkovských oblastí.

Migrace mezi městy a velkoměsty, kde žije 74 % obyvatel EU, a jejich předměstími nebo sousedními venkovskými oblastmi ovlivňuje ceny pozemků a domů, místní daňovou základnu a služby. Takový životní styl obvykle zahrnuje zvýšené používání soukromých vozidel na úkor veřejné dopravy, a to se všemi problémy udržitelnosti, které v souvislosti s tím vznikají.

Nekontrolované tržní síly vytlačují lidi s nízkými příjmy do oblastí s nízkými náklady a často i s nízkou úrovní bydlení. Místní politiky a zásahy mohou tržní trendy buď posílit, nebo vyrovnávat tak, aby se zajistila stabilní sociální struktura a současně se zabránilo vytváření znevýhodněných čtvrtí ve městech a velkoměstech.

Nové členské státy střední a východní Evropy zdědily bytový fond, který z velké části tvoří sídliště s bytovými domy, jež byly za komunistické vlády samozřejmě ve veřejném vlastnictví. Případová studie sídliště Havana v Budapešti ukazuje, jak město a místní samospráva řeší privatizaci bytů a zároveň udržují sociální strukturu svých komunit.

Příliv obyvatel z jiných členských států nebo ze zemí mimo Evropskou unii znamená další tlak na místní služby včetně bydlení, vzdělávání a zaměstnanosti. Případová studie Strategického plánu podnikání města Leicester (Leicester Strategy Business plan) je

ukázkou toho, jak se místní sdružení s podporou města, finančních prostředků státu a EU snaží řešit situaci, kdy asi 40 % obyvatel tvoří příslušníci etnických menšin.

Příliv obyvatel představuje zvláštní problém ve společnostech, které mají větší zkušenosti s emigrací. Případová studie Politika rozmanitosti v Turku (Turku Diversity Policy) ukazuje, jak se toto finské město snaží přizpůsobit právě takové nové situaci. Město Turku klade zvláštní důraz na poskytování možností zaměstnání a vzdělávání pro 4,4 % obyvatel, kteří jsou migranty a mnoho z nich má status uprchlíka.

Struktura, tradice a zdroje místních orgánů očividně podmiňují jejich schopnost vytvářet politiku cílenou na řešení a vyrovnávání rozdílů. Všechny místní orgány, bez ohledu na jejich postavení, opravdu znají skutečnou místní situaci, jsou v kontaktu a denně konfrontovány s tamější realitou. To jim umožňuje vytvářet integrovaný přístup a strategie v oblastech, jako je bydlení, zdravotnictví, školství a zaměstnanost. Je asi třeba, aby některé místní orgány zlepšily svou schopnost získávat pro uskutečnění takových koncepcí prostředky od státu a EU.

Sociální nerovnosti na místní úrovni představují složitý jev, který zahrnuje mnoho aspektů. Ukázalo se, že je stejně odolný vůči úzkému odvětvovému přístupu shora jako k izolovaným místním opatřením – výstavba nových domů ještě sama o sobě neodstraní sociální nerovnosti v dané oblasti. Koordinovaná činnost, do níž jsou zapojeni sociální partneři, místní občanská společnost, místní orgány a různé složky státní správy, se ukázala jako nezbytná. Jedině místní orgány jsou schopny spojit všechny tyto složky a zúčastněné strany dohromady.

Zvyšování kvalifikace, nabídka vzdělávání, využívání místních vzdělávacích institucí a zdrojů pro cíle hospodářského rozvoje jsou podstatnou součástí každého místního strategického přístupu. Místní orgány mají i zde výhodnou pozici na to, aby všechny tyto zúčastněné strany spojily.

Nalezení místních pozitiv a jejich využití je zásadně důležité pro získání kapitálu a osob s potřebnou kvalifikací. Místní orgány se velmi dobře orientují v místní situaci a mají poměrně přesné informace o nedostatcích v daném místě. Aby mohly místní orgány uskutečnit některé investice, které takové analýzy a úsilí vyžadují, musejí mít přístup k finančním prostředkům státu a/nebo EU.

Znalost místních poměrů a zkušenosti je třeba zjistit, zaznamenat a rozšiřovat. Toto rozšiřování znamená, že místní orgány si budou vyměňovat informace a zkušenosti o osvědčených postupech, jak je uvedeno v případové studii o městě Elblag, kdy místní orgány ze Švédska a Spojeného království poskytly své poznatky a zkušenosti městským orgánům.

Musí rovněž existovat jasný operační mechanismus, který umožní účinný přenos místních zkušeností do politického rozhodování na úrovni jednotlivých států i na úrovni EU. Hodnocení politik se také musí použít jako zpětná vazba pro tvorbu místních znalostí. Vzorový cyklus od tvorby politiky k její realizaci a získání nových poznatků se používá ve všech územních politikách EU, které vyžadují zapojení příslušných místních účastníků.

Tato studie nemůže poskytnout komplexní přehled činností a problémů všech místních orgánů v celé EU. Ukazuje však, jak různé orgány zjišťovaly místní problémy – skutečné nebo potenciální – a jaké metody použily nebo plánují použít k řešení místních nerovností.

Integrovaná víceúrovňová správa je jak nutností, tak stále více i realitou. Je třeba ji zkoumat, zaznamenávat a podporovat jako významnou součást procesu dosahování udržitelného sociálního a hospodářského rozvoje.

Hlavní doporučení

- (1)** Víceúrovňová správa může pomoci kompenzovat chybějící pravomoci místních orgánů v různých oblastech, a proto je třeba ji na úrovni EU dále podporovat. Na místní úrovni je třeba pro víceúrovňovou správu vytvořit modely a příslušné nástroje.
- (2)** Za účelem vytvoření dodatečných „bodů přístupu“ pro místní orgány je třeba přístupy na místní úrovni posílit i jinak než z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR).
- (3)** Bydlení a zaměstnanost představují dvě oblasti politiky, v nichž menší místní orgány nejčastěji trpí nedostatkem příslušných pravomocí pro boj s nerovnostmi. V těchto oblastech je třeba více rozvinout pomocnou úlohu EU (podpora projektů, výzkumu a aktivit).
- (4)** Systémy financování, které umožňují „inovativní“ a „zkoumající“ reakce na rychle se měnící místní problematiku jsou pro malé a středně velké místní orgány zásadní a je třeba je i nadále rozvíjet.
- (5)** Je třeba, aby posílení a podpora výměny znalostí týkajících se zejména místní problematiky byly zahrnuty do příslušných programů EU (např. významnější zohlednění v nadnárodních programech spolupráce).
- (6)** Hodnocení místních politik se také musí použít jako zpětná vazba při vytváření znalostí místní problematiky. Vzorový cyklus od tvorby politiky k její realizaci a získání nových poznatků se používá ve všech územních politikách EU, které vyžadují zapojení místních činitelů.
- (7)** Know-how v oblasti místní problematiky je třeba vybudovat také v rámci místních správ, které bývají často přetíženy otázkami „správního provádění“ a včasným použitím zdrojů.
- (8)** Prostřednictvím činností podporovaných seskupeními místních činitelů (jako jsou např. „místní akční skupiny“) lze dosáhnout viditelných a vlastních výsledků. Měly by být dále rozšířeny přístupy, jež podporují samostatné určování potřeb na místní úrovni, přípravu místních strategií a jejich uskutečňování (např. prostřednictvím globálních grantů).
- (9)** S cílem posílit šance místních orgánů uspět v konkurenci o programy financování je nutné posílit příslušné programy na vytváření kapacit (i na úrovni EU).
- (10)** S ohledem na administrativní zátěž, která se pojí s řízením projektů EU, je třeba revidovat názory týkající se přiměřenosti požadavků, zejména pokud jde o malé a středně velké místní orgány.
- (11)** Místní orgány by se měly více zapojit do utváření politik (na úrovni regionální, vnitrostátní a na úrovni EU) za účelem zajištění distribuce činností na místní úrovni a „přenosu“ strategií EU na místní zúčastněné strany.
- (12)** Při vytváření, provádění a podávání zpráv v případě významných strategií EU (Lisabonská, Göteborská strategie atd.) je nutné vzít v úvahu a zviditelnit přínos, ke kterému dochází na místní úrovni, s cílem zvýšit zapojení místních činitelů.