



GENERÁLNE RIADITEĽSTVO PRE VNÚTORNÉ POLITIKY
TEMATICKÉ ODDELENIE B: ŠTRUKTURÁLNE A KOHÉZNE POLITIKY

REGIONÁLNY ROZVOJ

ÚLOHA MIESTNYCH ORGÁNOV V RIEŠENÍ SOCIÁLNYCH ROZDIELOV

ŠTÚDIA

Túto štúdiu si vyžiadal Výbor Európskeho parlamentu pre regionálny rozvoj.

AUTORI

Peter Schneidewind	Metis GmbH
Hannes Wimmer	Metis GmbH
Tony Kinsella	expert Metis GmbH
Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
Christoph Gollner	pomocný výskumný pracovník Metis GmbH

ZODPOVEDNÝ ADMINISTRÁTOR

Ivana KATSAROVA

Tematické oddelenie pre štrukturálne a kohézne politiky

Európsky parlament

B-1047 Brusel

E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu]

JAZYKOVÉ VERZIE

Originál: EN

Preklad: DE, FR

O VYDAVATEĽOVI

Kontaktovať tematické oddelenie alebo prihlásiť sa na odoberanie jeho mesačného informačného letáka môžete na adrese: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Rukopis bol dokončený v máji 2009.

Brusel ©Európsky parlament 2009.

Táto štúdia je dostupná na intranete: www.europarl.europa.eu/studies

VYHLÁSENIE O ZODPOVEDNOSTI

Za názory vyjadrené v tomto dokumente nesie výhradnú zodpovednosť autor. Nemusia vždy predstavovať oficiálne stanovisko Európskeho parlamentu.

Reprodukcia a preklad na nekomerčné účely sú povolené pod podmienkou, že sa uvedie zdroj, vydavateľ dostane vopred oznámenie a zašle sa mu kópia.



GENERÁLNE RIADITEĽSTVO PRE VNÚTORNÉ POLITIKY
TEMATICKÉ ODDELENIE B: ŠTRUKTURÁLNE A KOHÉZNE POLITIKY

REGIONÁLNY ROZVOJ

ÚLOHA MIESTNYCH ORGÁNOV V RIEŠENÍ
SOCIÁLNYCH ROZDIELOV

ŠTÚDIA

Obsah štúdie

Táto štúdia prináša analýzu právomocí miestnych orgánov, ich nástrojov a úloh v riešení sociálnych rozdielov. Prináša aj súhrnný popis rôznych štruktúr miestnych orgánov v celej EÚ a zameriava sa na metódy, ako tieto orgány riešia špecifické politické úlohy. Tento výskum prináša na ilustráciu prípadové štúdie 13 rôznych miestnych orgánov, ich úloh, priorít, prístupov a požiadaviek. Cieľom štúdie je zistiť spoločné faktory, ktoré vedú k úspechu alebo neúspechu týchto prístupov, a navrhnúť možné riešenia.

SÚHRNNÝ PREHĽAD

Rozdelenie zodpovedností medzi Európsku úniu a jej členské štáty bolo predmetom rozsiahlych diskusií a skúmania, v neposlednom rade aj počas príprav Lisabonskej zmluvy. Zatiaľ čo je veľmi pravdepodobné, že táto diskusia bude s rôznou intenzitou pokračovať, viditeľne menej pozornosti sa venuje všestranným a rozmanitým vzájomným vzťahom medzi EÚ, jej 27 členskými štátmi a nespočetným množstvom ich miestnych a regionálnych orgánov.

Cieľom štúdie je poskytnúť Výboru Európskeho parlamentu pre regionálny rozvoj prehľad o postavení, kompetenciách a štruktúrach miestnych orgánov v 27 členských štátoch. Ďalej prináša kritický rozbor úlohy politik, prístupov a činností miestnych orgánov pri riešení miestnych rozdielov. Táto analýza vznikla na základe výskumu a dopĺňa ju sedem prípadových štúdií o situácii a činnosti na konkrétnych miestach v rôznych členských štátoch.

Pracovná skupina EÚ pre oblasť viacúrovňového riadenia rozdelila členské štáty do štyroch kategórií: centralizované unitárne štáty, decentralizované unitárne štáty, regionalizované unitárne štáty a federálne štáty. Miestne orgány majú v každom zo štyroch modelov odlišné postavenie a mieru samostatnosti, a čo je ešte komplikovanejšie, existujú výrazné rozdiely medzi rôznymi úrovňami miestnych orgánov v jednotlivých štátoch a rozdiely medzi ich postavením v členských štátoch, ktoré patria do tej istej kategórie.

Na jednej strane spektra majú miestne orgány v centralizovaných unitárnych štátoch, ako sú Rumunsko a Írsko, relatívne obmedzenú samostatnosť – dokonca aj v oblastiach politiky, kde majú značnú zodpovednosť. Vo federálnych štátoch, ako je Belgicko a Nemecko, právomoci miestnych a regionálnych orgánov definuje zákon, dokonca ustanovenia ústavy. Miestne orgány majú odlišné postavenie a právomoci, ako to jasne ilustrujú napr. nemecké spolkové krajiny a nemecké okresné samosprávy.

Tieto rozdiely majú často historický a kultúrny pôvod, ktorý zohráva v určovaní prístupu miestnych orgánov prinajmenšom rovnako dôležitú úlohu ako ich právne a ústavné postavenie. Formálnemu ohraničeniu pôsobnosti miestnych orgánov je často nadradený hospodársky a sociálny rozvoj, napr. mestská výstavba do susediacich obvodov alebo oblastí a meniace sa modely migrujúcich a dochádzajúcich za prácou. Podobné, ale zložitejšie situácie možno pozorovať v hraničných regiónoch, kde spoločné hospodárske oblasti a modely osídlenia prekračujú hranice jednotlivých štátov a ovplyvňujú miestne orgány členských štátov s rôznymi štruktúrami riadenia.

Miestne orgány sa veľmi líšia aj mierou finančnej nezávislosti. Niektoré sú závislé predovšetkým od štátneho financovania, kým iné majú relatívnu slobodu stanovovať a vyberať vlastné dane, a dokonca vydávať na zvyšovanie kapitálu vlastné dlhopisy. Väčšina závisí od istej miery štátneho financovania a môžu sa vyskytovať značné rozdiely v rámci členských štátov i medzi jednotlivými štátmi. V niektorých je formálne ustanovený transparentný systém, ktorý je často založený na sume podľa počtu obyvateľov. V iných sa o financovaní musí rokovať od prípadu k prípadu. Existuje trend, keď sa miestne orgány usmerňujú, aby vyhlasovali na projekty a kapitálové financovanie verejnú ponuku. Je to výrazné najmä v Taliansku a Spojenom kráľovstve.

Miestne orgány sú v rôznej miere zodpovedné za širokú škálu politik a služieb – i keď nie vždy za ich formu. Táto zodpovednosť zahŕňa okrem iného územné a stavebné plánovanie, bývanie, vzdelávanie, životné prostredie, dopravu (budovanie i prevádzku), bezpečnosť, sociálnu starostlivosť, zdravotníctvo a zamestnanosť. Miestne orgány plnia dôležitú úlohu aj v zavádzaní a uskutočňovaní významných európskych stratégií, ako sú

lisabonská a göteborgská stratégia, akčný plán pre životné prostredie, Lipská charta a sociálny program, aby sme spomenuli aspoň niekoľko.

V dôsledku nárastu viacúrovňového riadenia sa zvýšila potreba koordinačných mechanizmov a platforiem. Tie môžu fungovať na sektorovom základe, napr. doprava, avšak európske skúsenosti podporujú aj vytváranie územného princípu.

Dokument Územná agenda z neformálneho stretnutia ministrov v Lipsku zdôraznil požiadavku vytvorenia územnej koordinácie a prístupov k nej. Rovnako priniesol argumenty za zavedený model a Európske zoskupenie územnej spolupráce (EZÚS) ponúka flexibilný právny nástroj nových foriem územného riadenia na spoluprácu medzi rôznymi úrovňami vlády, verejnými agentúrami a súkromnými investormi. Takéto územné zoskupenia môžu vznikať na základe projektov a môžu spájať formálne odlišné územia.

Miestne orgány musia často riešiť sociálne rozdiely zapríčinené vývinom alebo politikami, nad ktorými nemajú kontrolu a na ktoré majú slabý vplyv. Globálne hospodárske zmeny môžu viesť k úpadku alebo zlyhaniu tradičných priemyselných odvetví. Mesto alebo región silne závislé od upadajúceho priemyselného odvetvia, napr. hutníctva alebo lodiarstva, môže zrazu pocítiť obrovské nedostatky v sociálnej, územnej a rozvojovej oblasti v dôsledku kolapsu jeho daňového základu. Takýto príklad zachytáva prípadová štúdia poľského mesta Elblag.

Prípadová štúdia Marinha Grande opisuje portugalské mesto, kde vyše 60 % pracovných miest poskytujú tradičné priemyselné odvetvia (sklo, plasty) a kde mestská rada pomohla ustanovením územného paktu zamestnanosti so zapojením sociálnych partnerov a ďalších zúčastnených strán do aktívneho úsilia diverzifikácie hospodárstva mesta.

V niektorých krajinách existuje silný trend, najmä u ľudí s vyššími príjmami, sťahovať sa z centier miest na predmestia, ktoré sa považujú za miesta s vyššou úrovňou bývania (skôr individuálne domy než vysoké bytovky) a lepšou kvalitou života. Tento trend je zrejмый v prípadových štúdiách z Budapešti a Viedne. V iných krajinách, napr. Francúzsku, sa tradične najžiadanejšie oblasti na bývanie nachádzajú v centre mesta a predmestia sú vyhradené na sociálne bývanie.

V posledných rokoch narastá odlišný trend, keď ľudia odchádzajú z miest nie na najbližšie predmestia, ale do priľahlých miest a dedín v susediacich vidieckych oblastiach. V USA sa takéto zástavby nazývajú satelitné sídliská (exurbs). V Európe spôsobujú problém v tradičnom definovaní mestských a vidieckych oblastí.

Migračné schémy medzi mestami a veľkomestami, kde žije 74 % obyvateľov EÚ, a ich predmestiami alebo susediacimi vidieckymi oblasťami majú vplyv na ceny pozemkov a domov a na miestne daňové základy a služby. Taký životný štýl si zvyčajne vyžaduje zvýšené používanie súkromných áut ako protiklad k verejnej doprave so všetkými otázkami o trvalej udržateľnosti, ktoré v súvislosti s tým vznikajú.

Nekontrolované trhové sily vytláčajú ľudí s nízkymi príjmami do oblastí s nízkonákladovým ubytovaním, ktoré je často nízkeho štandardu. Miestne politiky a intervencie môžu buď posilniť trhové trendy, alebo ich môžu vyvažovať, aby zabezpečili stabilné sociálne zlučovanie sa a zároveň zabránili vytváraniu znevýhodnených štvrtí v mestách a veľkomestách.

Nové členské štáty zo strednej a východnej Európy zdedili bytový fond vytvorený z veľkej časti panelákovými sídliskami, ktoré boli za vlády komunistov samozrejme vo verejnom vlastníctve. Prípadová štúdia o sídlisku Havanna v Budapešti ukazuje, ako mesto a mestská samospráva riešia privatizáciu bývania a zároveň zachovávajú sociálnu štruktúru komunit.

Vnútrošná migrácia z iných členských štátov alebo migrácia z krajín mimo Európskej únie vytvára ďalšiu záťaž na miestne služby vrátane zabezpečenia bývania, vzdelávania a zamestnávania. Prípadová štúdia mesta Leicester Strategy Business plan (Strategický plán podnikania) je ukážkou toho, ako sa miestne združenie s podporou mesta, fondov štátu a EÚ snaží riešiť situáciu, keď približne 40 % obyvateľov tvoria príslušníci etnických menšín.

Vnútrošná migrácia predstavuje osobitnú výzvu pre spoločnosti viac zvyknuté na vysťahovalectvo. Prípadová štúdia Turku Diversity Policy (Politika rozmanitosti v Turku) ukazuje, ako sa toto fínske mesto snaží adaptovať práve na takúto novú situáciu. Mesto Turku kladie osobitný dôraz na poskytnutie možností zamestnania a školenia pre 4,4 % svojich obyvateľov, ktorí sú migranti, z toho mnohí v postavení utečencov.

Štruktúra, tradície a zdroje miestnych orgánov zrejme podmieňujú ich kapacitu vytvárať politiky na riešenie a vyvažovanie rozdielov. Všetky miestne orgány bez ohľadu na svoje postavenie poznajú skutočnú miestnu situáciu, majú kontakty a sú denne konfrontovaní s tamojšou realitou. To im umožňuje prijímať integrovaný prístup a stratégiu v oblastiach, ako je bývanie, zdravotná starostlivosť, vzdelávanie a zamestnanosť. Niektoré miestne orgány by sa na uskutočnenie takýchto prístupov možno mali viac snažiť o získanie prostriedkov z fondov štátu alebo EÚ.

Sociálne rozdiely na miestnej úrovni sú mnohostranné javy a ukázalo sa, že sú rovnako odolné voči úzkemu sektorovému prístupu zhora i izolovaným miestnym opatreniam – samotné postavenie nových domov neodstráni sociálne znevýhodnenie v konkrétnej oblasti. Koordinovaná činnosť, do ktorej sú zapojení sociálni partneri, miestna občianska spoločnosť, miestne orgány a rôzne zložky vlády, je nevyhnutná. Miestne orgány majú jedinečnú možnosť prispieť tak, že spoja všetky tieto zložky a zainteresované strany.

Zvyšovanie kvalifikácie, ponuka školení a späťnosť miestnych vzdelávacích zariadení a zdrojov s cieľmi hospodárskeho rozvoja tvoria základnú súčasť každého strategického prístupu. Miestne orgány majú opäť dobrú pozíciu, aby spojili tieto zainteresované strany.

Na získanie kapitálu a ľudí s potrebnou kvalifikáciou je veľmi dôležitá identifikácia miestnych aktív a ich marketing. Pre miestne orgány sú miestne znalosti ľahko dostupné a zvyčajne majú aj pomerne presné informácie o miestnych nedostatkoch. Miestne orgány musia mať prístup k fondom štátu a EÚ, aby mohli uskutočniť niektoré investície, ktoré si takéto analýzy a úsilie vyžadujú.

Miestne znalosti a skúsenosti treba identifikovať, zaznamenať a podeliť sa o ne. Podeliť sa o skúsenosti možno aj tak, že miestne orgány zhromažďujú najlepšie praktické skúsenosti – ako sa uvádza v prípadovej štúdii Elblag, keď orgánom mesta poskytli poradenstvo miestne orgány zo Švédska a Spojeného kráľovstva.

Musí existovať aj jasný operačný mechanizmus, pomocou ktorého možno miestne skúsenosti účinne prenášať do politického rozhodovania na úrovni štátu a EÚ. Do procesu vytvárania miestnych informácií je potrebné zahrnúť aj spätnú väzbu z vyhodnotenia postupov. Vzorovým cyklom od tvorby politiky k realizácii a následnému získaniu informácií sa riadi každá územná politika EÚ, ktorá si vyžaduje zapojenie príslušných miestnych účastníkov.

Táto štúdia nemôže priniesť komplexný pohľad na činnosť a problémy všetkých miestnych orgánov v celej EÚ. Ukazuje však, ako miestne orgány zistili miestne problémy, skutočné alebo potenciálne, aký prístup zvolili alebo vyvíjajú v záujme riešenia miestnych rozdielov.

Viacúrovňové riadenie je nevyhnutné a zároveň aj stále viac reálne. Je potrebné študovať ho, zaznamenávať a podporovať ako kľúčovú súčasť procesu dosahovania trvalo udržateľného sociálneho a hospodárskeho rozvoja.

Hlavné odporúčania

- (1)** Rozhodnutia viacúrovňového riadenia môžu pomôcť kompenzovať nedostatok právomocí miestnych orgánov v jednotlivých oblastiach, a preto ich treba ďalej podporovať na úrovni EÚ. Modely a aplikovateľné nástroje viacúrovňového riadenia treba rozvíjať na miestnej úrovni.
- (2)** Územný prístup treba podporovať, a to nielen v rámci ERDF (Európsky fond pre regionálny rozvoj), s cieľom vytvoriť pre miestne orgány aj ďalšie „prístupové body“.
- (3)** Bývanie a zamestnanosť sú dve oblasti politiky, v ktorých menšie miestne orgány zvyčajne najviac trpia pre nedostatok kompetencií na boj s nerovnosťami. V týchto oblastiach je potrebné ďalej rozvíjať úlohu EÚ, ktorá to umožní (podporou projektov, výskumu a činnosti).
- (4)** Systémy financovania, ktoré umožnia „inovatívne“ a „prieskumné“ odpovede na rýchlo sa meniace miestne problémy, majú podstatný význam pre malé a stredné miestne orgány a treba ich ďalej rozvíjať.
- (5)** Propagáciu a podporu výmeny informácií, najmä na miestne využívanie, je potrebné integrovať do príslušných programov EÚ (napr. výraznejšie zohľadnenie v nadnárodných kooperačných programoch).
- (6)** Do procesu vytvárania miestnych informácií je potrebné zahrnúť aj spätnú väzbu z vyhodnotenia miestnych postupov. Vzorovým cyklom od tvorby politiky k realizácii a získavaniu informácií sa riadi každá územná politika EÚ, ktorá si vyžaduje zapojenie miestnych aktérov.
- (7)** Know-how miestnej problematiky treba budovať aj v rámci miestnych správ, ktoré bývajú často preťažené úlohami „administratívneho plnenia“, ako aj včasným využitím zdrojov.
- (8)** Prostredníctvom činností podporovaných miestnymi aktérmi (napr. miestnymi akčnými skupinami) sa môžu dosiahnuť viditeľné výsledky, ktorých tvorcovia sú známi. Je potrebné ďalej rozširovať prístupy, ktoré podporujú vlastnú zodpovednosť za zisťovanie miestnych potrieb, prípravu miestnych stratégií a ich uskutočňovanie (napr. prostredníctvom globálnych grantov).
- (9)** V záujme zintenzívnenia možnosti miestnych orgánov v konkurenčných programoch financovania je potrebné podporovať príslušné programy vytvárania kapacít (aj na úrovni EÚ).
- (10)** V súvislosti s administratívnou záťažou spojenou s riadením projektov EÚ je potrebná revízia primeranosti požiadaviek, najmä pokiaľ ide o malé a stredné miestne orgány.
- (11)** Miestne orgány by sa mali viac zapájať do návrhu politik (na úrovni regiónov, štátu a EÚ), aby sa zabezpečila podrobná špecifikácia činností na miestnej úrovni a „prenos“ stratégií EÚ k miestnym účastníkom.
- (12)** V rozvoji, uskutočňovaní a podávaní správ o významných stratégiách EÚ (lisabonskej, göteborgskej atď.) sa musí posúdiť a zviditeľniť miestny prínos, aby sa zainteresovanosť miestnych aktérov dostala na vyššiu úroveň.