



GENERALNI DIREKTORAT ZA NOTRANJO POLITIKO
TEMATSKI SEKTOR B ZA STRUKTURNO IN KOHEZIJSKO POLITIKO

REGIONALNI RAZVOJ

VLOGA LOKALNIH ORGANOV PRI OBRAVNAVI SOCIALNIH RAZLIK

ŠTUDIJA

Študijo je naročil Odbor za regionalni razvoj Evropskega parlamenta.

AVTORJI

Peter Schneidewind	Metis GmbH
Hannes Wimmer	Metis GmbH
Tony Kinsella	Strokovnjak pri Metis GmbH
Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
Christoph Gollner	Raziskovalec asistent pri Metis GmbH

ODGOVORNA OSEBA

Ivana KATSAROVA
Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko
Evropski parlament
B-1047 Bruselj
El. naslov: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

JEZIKOVNE RAZLIČICE

Izvirnik: EN
Prevod: DE, FR

O UREDNIKU

Če se želite obrniti na tematski sektor ali se naročiti na njegov mesečni bilten, pišite na: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Rokopis je bil dokončan maja 2009.
Bruselj, © Evropski parlament, 2009

Študija je na voljo na spletni strani: www.europarl.europa.eu/studies

IZJAVA O OMEJITVI ODGOVORNOSTI

Mnenja, izražena v tem dokumentu, so izključna odgovornost avtorjev in ne izražajo nujno uradnega stališča Evropskega parlamenta.

Dovoljeno je razmnoževanje in prevajanje za nekomercialne namene, pod pogojem, da se navede vir ter da je izdajatelj predhodno obveščen in prejme izvod.



GENERALNI DIREKTORAT ZA NOTRANJO POLITIKO
TEMATSKI SEKTOR B ZA STRUKTURNO IN KOHEZIJSKO POLITIKO

REGIONALNI RAZVOJ

VLOGA LOKALNIH ORGANOV PRI
OBRAVNAVI SOCIALNIH RAZLIK

ŠTUDIJA

Izveček

Študija prinaša kritično analizo pristojnosti lokalnih organov, njihovih instrumentov ter vloge pri obravnavi socialnih razlik. Vsebuje splošen opis različnih struktur lokalnih organov v EU ter posebej predstavi, kako ti organi rešujejo specifične politične izzive. Raziskava je ponazorjena s primeri 13 različnih lokalnih organov, njihovih izzivov, prednostnih nalog, pristopov in zahtev. Namen študije je opredeliti skupne dejavnike za uspeh ali neuspeh teh pristopov ter predlagati možne rešitve.

POVZETEK

O razdelitvi pristojnosti med Evropsko unijo in njenimi državami članicami potekajo obširne razprave in raziskave, nenazadnje pri pripravi lizbonske pogodbe. Ta razprava se bo najverjetneje še nadaljevala s cikličnimi vrhunci in zastoji, hkrati pa je precej manj obravnavana kompleksna in raznolika interakcija med Evropsko unijo, 27 državami članicami ter brezštevilnimi lokalnimi in regionalnimi organi.

Namen študije je Odboru za regionalni razvoj Evropskega parlamenta ponuditi dokument, ki bi ga lahko opisali kot nazoren pregled statusa, pristojnosti in struktur lokalnih organov v 27 državah članicah. Vsebuje kritično analizo vloge, ki jo ima politika lokalnih organov, njihovega pristopa in ukrepov pri obravnavanju lokalnih razlik. Analiza je nastala na podlagi raziskav, natančneje pa jo pojasnjuje sedem vzorčnih študij o lokalnih razmerah in ukrepih v različnih državah članicah.

Delovna skupina EU za upravljanje na več ravneh je države članice razdelila v štiri skupine: centralizirane unitarne države, decentralizirane unitarne države, regionalizirane unitarne države in zvezne države. Status in stopnja avtonomije lokalnih organov se med štirimi modeli razlikujejo, da pa je stanje še bolj zapleteno, se bistveno razlikujejo tudi različne ravni lokalnih organov v posamezni državi, pa tudi njihov položaj v državah članicah v isti skupini.

Na eni strani imajo lokalni organi v centraliziranih unitarnih državah, kot sta Romunija ali Irska, razmeroma omejeno avtonomijo, celo na področjih politike, kjer imajo precejšnje pristojnosti. V zveznih državah, kot sta Belgija ali Nemčija, pristojnosti lokalnih in regionalnih organov določajo zakon in celo ustavne določbe. Lokalni organi imajo različen status in pristojnosti, kar je na primer jasno razvidno pri nemški deželi in nemškem okrožju.

Te razlike pogosto izvirajo iz zgodovine in kulture. Ti razlogi imajo vsaj tako pomembno vlogo pri določanju pristopa lokalnih organov, kot jo ima njihov pravni ali ustavni status. Formalne meje lokalnih organov je pogosto prerasel gospodarski in družbeni razvoj, kot je širjenje mest v sosednja okrožja ali province ter spremembe v vzorcih migracije ali vožnje na delo. Podoben, a bolj zapleten položaj je opaziti tudi v obmejnih regijah, kjer ekonomska območja in vzorci poseljenosti segajo čez državne meje in vplivajo na lokalne organe v državah članicah z različno upravno strukturo.

Ravno tako se zelo razlikuje finančna samostojnost lokalnih organov. Nekateri so odvisni predvsem od nacionalnega financiranja, drugi pa lahko razmeroma svobodno določijo in pobirajo lastne davke in za zbiranje kapitala celo izdajo lastne obveznice. Večina je odvisna od določene stopnje nacionalnega financiranja, hkrati pa so lahko precejšnje razlike v sami državi članici in med različnimi državami članicami. Nekatere države imajo uradno določen pregleden sistem, ki pogosto temelji na znesku na prebivalca. Drugje so za financiranje obvezna pogajanja za vsak primer posebej. Na splošno se lokalne organe spodbuja, naj projektna in kapitalska sredstva pridobijo na konkurenčnem razpisu. To je zlasti opaziti v Italiji in Združenem kraljestvu.

Lokalni organi so v različni meri odgovorni za izvajanje, ne pa nujno tudi za snovanje raznovrstnih politik in storitev. Te pristojnosti med drugim zajemajo načrtovanje prostora in gradnje, stanovanjske objekte, izobraževanje, okolje, transport (gradnja in delovanje), varnost, socialno blaginjo, zdravstvo, zaposlovanje itd. Skoraj vse našteje dejavnosti vplivajo na lokalne razlike. Ravno tako imajo lokalni organi pomembno vlogo pri uvedbi in izvajanju pomembnih evropskih strategij, kot so lizbonska in göteborgska strategija, okoljski akcijski načrt, leipziška listina ter socialna agenda, če naj omenimo le nekatere.

Zaradi večjega upravljanja na več ravneh so bolj potrebni usklajevalni mehanizmi in platforme. Ti lahko delujejo na ravni sektorja, kot je transport, evropske izkušnje pa spodbujajo razvoj teritorialnega pristopa.

Teritorialna agenda, sprejeta na neformalnem ministrskem srečanju v Leipzigu 2006, poudarja potrebo po teritorialnem usklajevanju ter pristope k temu. Predstavljeni so tudi razlogi za nove oblike teritorialnega upravljanja. Dobro uveljavljen model so evroregije, Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje pa omogoča prilagodljiv pravni instrument za sodelovanje med različnimi ravnmi vlade, javnimi agencijami in zasebnimi zainteresiranimi stranmi preko nacionalnih meja. Taka teritorialna združenja lahko delujejo na projektni osnovi ter združujejo in povezujejo različna formalna območja.

Lokalni organi morajo pogosto obravnavati socialne razlike, ki jih povzročijo razvoj ali politike, ki jih ne morejo nadzorovati ali nanje lahko le malo vplivajo. Svetovne gospodarske spremembe lahko povzročijo nazadovanje ali propad tradicionalnih gospodarskih panog. Mesto ali regija, ki je močno odvisno od nazadujoče panoge, npr. metalurške industrije ali ladjedelništva, se lahko nenadoma sooči z velikimi socialnimi, prostorskimi in razvojnimi potrebami, saj propade davčna podlaga. Tak primer opisuje študija poljskega mesta Elblag.

Študija *Marinha Grande* opisuje portugalsko mesto, kjer tradicionalni industrijski panogi (steklarstvo in plastika) zagotavljata več kot 60 % delovnih mest in kjer je imel mestni svet osrednjo vlogo pri uvedbi teritorialnega pakta zaposlovanja, s katerim si socialni partnerji in druge zainteresirane strani iniciativno prizadevajo za večjo raznolikost v gospodarstvu mesta.

V nekaterih državah je močan trend, da se ljudje, predvsem tisti z višjimi prihodki, selijo iz mestnih središč v predmestja, ki naj bi nudila boljše stanovanjske pogoje (samostojne hiše in ne stolpnice) ter boljšo kakovost življenja. Ta trend kažeta študiji *Budimpešte* in *Dunaja*. V drugih državah, na primer v Franciji, so tradicionalno najbolj zaželeno stanovanjska območja v samem mestu, predmestja (fr. *banlieu*) pa so rezervirana za socialna stanovanja.

V zadnjih letih se je razvil tudi drugačen trend, da se ljudje selijo iz velikih mest v malce oddaljena mesta in vasi na bližnjem podeželju in ne v neposredno predmestje. Taka stanovanjska območja so v ZDA dobila ime oddaljena predmestja (ang. *exurbs*). V Evropi se pri tem postavljajo vprašanja o tradicionalni opredelitvi "mestnih" in "podeželskih" območij.

Vzorci migracije med mesti, kjer živi 74 % državljanov EU, ter njihovim obrobjem ali bližnjimi podeželskimi območji vplivajo na cene zemljišč in hiš, lokalno davčno osnovo in storitve. Izbira takega načina življenja običajno pomeni več osebnih avtomobilov v primerjavi z javnim prevozom, ob tem pa se pojavljajo tudi vsa vprašanja o trajnosti.

Zaradi nenadzorovanih sil na trgu se ljudje z nizkimi dohodki selijo na območja z nizkimi stroški ter pogosto nizkim standardom bivanja. Lokalne politike in posegi lahko tržna gibanja okrepijo ali pa jih uravnotežijo, s čimer se zagotovi socialna raznolikost in prepreči nastajanje žepov s slabšimi razmerami v mestih.

Nove države članice v srednji in vzhodni Evropi so podedovale stanovanjski fond večinoma z naselji stanovanjskih blokov, ki so bili v času komunizma seveda v javni lasti. Študija stanovanjskega naselja *Havana* v *Budimpešti* kaže, kako se mesto in lokalne skupnosti lotevajo privatizacije stanovanj ter hkrati ohranjajo socialno tkivo teh skupnosti.

Priseljevanje iz drugih držav članic ali izven Evropske unije prinaša nove obremenitve za lokalne storitve, med drugim tudi za nastanitev, izobraževanje in zaposlovanje. Študija strateškega poslovnega načrta mesta *Leicester* kaže, kako se lokalni konzorcij s podporo

mesta, nacionalnih skladov in skladov EU spoprijema z razmerami, ko približno 40 odstotkov prebivalcev pripada etničnim manjšinam.

Priseljevanje je poseben izziv za družbe, bolj vajene izseljevanja. Študija politike raznolikosti mesta Turku kaže, kako se to finsko mesto skuša prilagoditi ravno takim novim razmeram. Turku se posebej posveča zaposlovanju in možnostim usposabljanja za 4,4 odstotka svojih prebivalcev, ki so migranti, mnogi med njimi s statusom begunca.

Struktura, navade in sredstva lokalnih organov očitno določajo njihove zmožnosti za snovanje politik, s katerimi bi obravnavali in ublažili razlike. Vsi lokalni organi ne glede na status imajo dejansko lokalno znanje in stike ter se dnevno soočajo z lokalnimi razmerami. Zato lahko oblikujejo celostne pristope in strategije na področjih, kot so namestitve, zdravstvena oskrba, izobraževanje in zaposlovanje. Nekateri lokalni organi morajo morda razviti svoje zmožnosti pri potegovanju za državna sredstva in sredstva EU za izvedbo teh pristopov.

Socialne razlike na lokalni ravni so večplasten pojav, za katerega se je izkazalo, da ga je enako težko odpraviti z ozkim sektorskim pristopom od vrha navzdol kot s posameznimi lokalnimi ukrepi; sama gradnja novih stanovanj pa ne odpravi socialnih pomanjkljivosti na posameznem območju. Usklajeni ukrepi s socialnimi partnerji, z lokalno civilno družbo, lokalnim organom in različnimi vejami nacionalne vlade so se izkazali za pravzaprav obvezne. Lokalni organi imajo edinstveno nalogo pri povezovanju vseh teh skupin in zainteresiranih strani.

Bistveni del vsakega lokalnega strateškega pristopa so izboljšanje veščin, ponudba usposabljanja ter povezovanje lokalnih izobraževalnih storitev in virov s ciliji gospodarskega razvoja. Ponovno poudarjamo, da so lokalni organi v dobrem položaju, da lahko povežejo različne zainteresirane strani.

Opredelitev prednosti lokalnega območja ter njihovo trženje je bistveno za privabljanje kapitala in usposobljenih ljudi. Lokalni organi imajo veliko takega lokalnega znanja na dosegu roke, pa tudi razmeroma natančno sliko o lokalnih slabostih. Imeti morajo dostop do nacionalnih sredstev in/ali sredstev EU, da bodo lahko izvedli nekaj naložb, ki jih zahtevajo take analize in prizadevanja.

Lokalno znanje in izkušnje je treba opredeliti, jih zabeležiti in izmenjati. Pri taki izmenjavi lahko sodelujejo lokalni organi z združevanjem izkušenj najboljše prakse, kar kaže študija Elblag, kjer so švedski in britanski lokalni organi lahko ponudili nekaj smernic mestnim oblastem.

Ravno tako je potreben jasen mehanizem delovanja, pri čemer je mogoče lokalne izkušnje učinkovito vključiti v nacionalne in evropske sisteme oblikovanja politike. Oceno politik je treba vključiti v proces pridobivanja lokalnega znanja. Vzorčni cikel od oblikovanja politike do izvajanja politike in učenja se preizkuša v vseh teritorialnih politikah EU, pri katerih je potrebno sodelovanje vseh ustreznih lokalnih zainteresiranih strani.

Ta študija ne more podati celostnega pregleda ukrepov in težav pri vseh lokalnih organih v Evropski uniji, vendar pa kaže, kako so različni organi opredelili dejanske ali možne lokalne probleme, ter pristope, ki jih uporabljajo ali razvijajo za obravnavo lokalnih razlik.

Vključujoče upravljanje na več ravneh je nuja in vse bolj realnost; treba ga je preučiti, dokumentirati in pospešiti kot bistveni del v procesu trajnostnega socialnega in gospodarskega razvoja.

Glavna priporočila

- (1)** Rešitve z upravljanjem na več ravneh lahko nadomestijo pomanjkanje pristojnosti lokalnih organov na različnih področjih, zato jih je treba na ravni EU še naprej podpirati. Za lokalno raven je treba razviti modele in uporabne instrumente za upravljanje na več ravneh.
- (2)** Teritorialne pristope je treba razvijati tudi drugje in ne le v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj, da bi tako oblikovali dodatne "točke dostopa" za lokalne organe.
- (3)** Stanovanjska politika in politika zaposlovanja sta področji, kjer manjši lokalni organi pogosto najbolj občutijo pomanjkanje ustreznih pristojnosti pri odpravi razlik. Na teh področjih je treba še naprej razvijati vlogo Evropske unije kot pobudnika (promoviranje projektov, raziskav in ukrepov).
- (4)** Sheme financiranja, ki omogočajo "inovativne" in "raziskovalne" odgovore na hitro spreminjajoče se lokalne probleme, so bistvene za majhne in srednje velike lokalne organe ter jih je treba še naprej razvijati.
- (5)** V ustrezne programe Evropske unije je treba vključiti spodbujanje in podporo izmenjave znanja zlasti o lokalnih vprašanjih (npr. večje upoštevanje v programih nadnacionalnega sodelovanja).
- (6)** V proces pridobivanja lokalnega znanja je treba vključiti oceno lokalnih politik. Vzorčni cikel od oblikovanja politike do izvajanja in učenja se preizkuša v vseh teritorialnih politikah EU, pri katerih je potrebno sodelovanje lokalnih akterjev.
- (7)** Znanje in izkušnje o lokalnih vprašanjih je treba okrepiti tudi v lokalni upravi, ki je pogosto preobremenjena z vprašanji administrativne izvedbe in s pravočasnim črpanjem sredstev.
- (8)** Z dejavnostmi, ki jih spodbujajo skupine lokalnih akterjev (npr. lokalne akcijske skupine), prihaja do večje prepoznavnosti in priznavanja zaslug. Treba je še razširiti pristope, ki spodbujajo odgovorno opredeljevanje lokalnih potreb, pripravo lokalnih strategij ter izvajanje (npr. prek globalnih nepovratnih sredstev).
- (9)** Treba je spodbujati (tudi na ravni Evropske unije) posamezne programe za krepitev zmogljivosti, da bi tako povečali možnosti lokalnih organov pri konkurenčnih programih financiranja.
- (10)** Glede na upravno breme pri upravljanju projektov EU je treba ponovno preučiti pomisleke o proporcionalnosti zahtev, zlasti pri majhnih in srednje velikih lokalnih organih.
- (11)** Lokalni organi bi morali bolj sodelovati pri snovanju politik (na regionalni in nacionalni ravni ter na ravni EU), s čimer bi zagotovili razčlenitev ukrepov na lokalni ravni ter "prevod" strategij EU za lokalne zainteresirane strani.
- (12)** Pri oblikovanju in uvajanju pomembnejših strategij EU (lizbonske, göteborgske itd.) ter poročanju o njih je treba upoštevati lokalni prispevek in ga narediti prepoznavnega, da bi tako povečali zavezanost lokalnih akterjev.