



SISÄASIOIDEN PÄÄOSASTO
TOIMIALAYKSIKKÖ B: RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIIKKA

ALUEKEHITYS

**PAIKALLISVIRANOMAISTEN ROOLI
SOSIAALISTEN EROJEN
VÄHENTÄMISESSÄ**

TUTKIMUS

Tämä tutkimus on tehty Euroopan parlamentin aluekehitysvaliokunnan pyynnöstä.

LAATIJAT

Peter Schneidewind	Metis GmbH
Hannes Wimmer	Metis GmbH
Tony Kinsella	Metis GmbH:n asiantuntija
Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
Christoph Gollner	Metis GmbH:n apulaistutkija

VASTAAVA HALLINTOVIRKAMIES

Ivana KATSAROVA

Rakenne- ja koheesiopolitiikan toimialayksikkö

Euroopan parlamentti

B-1047 Bryssel

Sähköpostiosoite: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

KIELIVERSIOT

Alkukieli: EN

Käännökset: DE, FR

TOIMITUKSELLISET TIEDOT

Yhteydenotot toimialayksikköön tai sen kuukausitiedotteen tilaaminen: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Käsikirjoitus valmistunut toukokuussa 2009

Bryssel, © Euroopan Parlamentti, 2009

Tämä tutkimus on saatavilla internetissä osoitteessa: www.europarl.europa.eu/studies

VASTUUVAPAUSLAUSEKE

Laatija on yksin vastuussa tässä asiakirjassa ilmaistuista kannoista, jotka eivät välttämättä vastaa Euroopan parlamentin virallista kantaa.

Tekstin jäljentäminen ja käännättäminen muuhun kuin kaupalliseen tarkoitukseen on sallittua, jos lähde mainitaan ja jos julkaisijalle ilmoitetaan asiasta etukäteen ja lähetetään jäljennös.



SISÄASIOIDEN PÄÄOSASTO
TOIMIALAYSIKKÖ B: RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIIKKA

ALUEKEHITYS

**PAIKALLISVIRANOMAISTEN ROOLI
SOSIAALISTEN EROJEN
VÄHENTÄMISESSÄ**

TUTKIMUS

Tiivistelmä

This Tässä tutkimuksessa analysoidaan kriittisesti paikallisviranomaisten toimivaltaa, välineitä ja roolia sosiaalisten erojen vähentämisessä. Aluksi annetaan yleiskuvaus erilaisista paikallishallinnon rakenteista EU:ssa, minkä jälkeen tarkastellaan yksityiskohtaisemmin viranomaisten tapoja vastata erityisiin poliittisiin haasteisiin. Havainnollistamiseen käytetään kolmeatoista eri tapausta: paikallisviranomaisten kohtaamia haasteita, ensisijaisia tavoitteita, lähestymistapoja ja vaatimuksia. Asiakirjassa pyritään löytämään yhteisiä onnistumiseen tai epäonnistumiseen vaikuttavia tekijöitä ja esitellään mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja.

TIIVISTELMÄ

Toimivallanjakoa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä on käsitelty laajalti keskusteluissa ja tutkimuksissa, muun muassa Lissabonin sopimusta valmisteltaessa. On erittäin todennäköistä, ettei keskustelulla ole loppua, vaan että vastaisuudessakin se ajoittain voimistuu, ajoittain vaimenee. Huomattavasti vähemmän huomiota on sen sijaan kiinnitetty EU:n, sen 27 jäsenvaltion ja lukuisten paikallisten ja alueellisten viranomaisten väliseen monimutkaiseen ja moninaiseen vuorovaikutukseen.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on antaa Euroopan parlamentin aluekehitysvaliokunnalle lähinnä havainnollinen yleiskatsaus paikallisviranomaisten asemaan, toimivaltaan ja rakenteeseen EU:n 27 jäsenvaltiossa. Lisäksi tarkastellaan kriittisesti paikallisviranomaisten harjoittaman politiikan, lähestymistapojen ja toimien merkitystä sosiaalisten erojen vähentämisen kannalta. Analyysi perustuu tutkimukseen, jota on täydennetty seitsemällä tapaustutkimuksella eri jäsenvaltioiden paikallisista olosuhteista ja toimista.

Monitasoista hallintoa käsittelevä EU:n työryhmä on jakanut jäsenvaltiot neljään luokkaan: keskitetyt yhtenäisvaltiot, hallinnoltaan hajautetut yhtenäisvaltiot, alueellistuneet yhtenäisvaltiot ja liittovaltiot. Kussakin neljästä mallista paikallisviranomaisten asema ja autonomian aste on erilainen. Lisäksi yksittäisten valtioiden paikallisviranomaiset ovat hyvin eritasoisia. Myös samaan luokkaan kuuluvien jäsenvaltioiden paikallisviranomaisten asemassa on eroja.

Yhtä ääripäätä edustavat keskitetyt yhtenäisvaltiot, kuten Romania ja Irlanti, joissa paikallisviranomaisten autonomia on suhteellisen rajoitettua – jopa sellaisilla politiikan lohkoilla, joilla niillä on huomattavia velvollisuuksia. Liittovaltioissa, kuten Belgiassa ja Saksassa, paikallisten ja alueellisten viranomaisten toimivalta on määritelty laissa, jopa perustuslain säännöksissä. Paikallisviranomaisten asema ja toimivalta vaihtelevat, mistä hyvä esimerkin tarjoavat Saksan osavaltiot ja hallintopiirit.

Erot juontuvat usein historiallisista ja kulttuurisista syistä, jotka vaikuttavat paikallisviranomaisten lähestymistapoihin vähintään yhtä paljon kuin niiden laissa tai perustuslaissa määritelty asema. Taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys, kuten kaupunkien hallitsematon laajeneminen ympäröiville alueille ja maakuntiin sekä muuttoliikkeessä ja työmatkaliikenteessä tapahtuvat muutokset, on usein johtanut paikallishallinnon virallisten rajojen ylittämiseen. Samantyyppinen, joskin monimutkaisempi, tilanne on nähtävissä rajaseuduilla, joilla taloudelliset kasvualueet ja asutus ylittävät kansalliset rajat, millä on vaikutuksensa jäsenvaltioiden paikallisviranomaisiin, joilla on erilaiset hallintorakenteet.

Myös taloudellisessa itsemääräämisoikeudessa on suuria eroja paikallishallintojen välillä. Jotkut niistä ovat pääasiallisesti riippuvaisia valtion budjetista, kun taas toiset saavat suhteellisen vapaasti päättää omista veroistaan, kerätä niitä ja jopa laskea liikkeeseen joukkovelkakirjoja pääomien hankkimiseksi. Useimmat paikallisviranomaiset ovat jossain määrin riippuvaisia valtion budjetista, minkä suhteen sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden välillä voi olla merkittäviä eroja. Joissakin maissa on olemassa virallinen läpinäkyvä rahoitusjärjestelmä, joka usein perustuu henkeä kohti laskettuun määrään. Toisissa rahoituksesta on käytävä poliittisia neuvotteluja tapauskohtaisesti. Suuntauksena on, että paikallisviranomaisia kehoitetaan hankkimaan hanke- ja pääomarahoitusta julkisesti kilpailun perusteella. Näin on erityisesti Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Paikallisviranomaiset ovat vaihtelevassa määrin vastuussa eri politiikan lohkoista ja erilaisten palvelujen tarjoamisesta – toisinaan myös suunnittelusta. Lähestulkoon kaikilla paikallisviranomaisten vastuualueilla, joihin kuuluvat muun muassa aluesuunnittelu,

rakennustöiden suunnittelu, asuminen, opetustoimi, ympäristö, liikenne (rakentaminen ja toiminta), turvallisuus, sosiaaliturva, terveydenhuolto sekä työllisyys, syntyvät paikallisia eroavuuksia. Paikallisilla viranomaisilla on tärkeä tehtävä myös muun muassa keskeisten unionin strategioiden, kuten Lissabonin ja Göteborgin strategioiden sekä ympäristöä koskevan toimintaohjelman, Leipzigin peruskirjan ja sosiaalisen toimintaohjelman täytäntöönpanossa.

Monitasoisen hallinnon yleistyminen on lisännyt koordinoitujärjestelmien ja -foorumien tarvetta. Ne voivat olla toimialoittaisia, kuten liikenteen alalla, mutta EU:n tasolla kertyneet kokemukset helpottavat myös alueellisen lähestymistavan soveltamista.

Leipzigissa vuonna 2006 pidetyssä epävirallisessa ministerikokouksessa hyväksytyssä alueellisessa toimintasuunnitelmassa, tähdennettiin alueellisen koordinoinnin tarvetta ja siihen liittyviä lähestymistapoja. Asiakirjassa tuotiin esiin myös uudenlaista aluehallintoa puoltavia näkökohtia. Euroregio-alueet ovat yksi vakiintunut malli, ja eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymä (EAYY) tarjoaa joustavan oikeudellisen välineen hallintoelinten, julkisten laitosten ja yksityisten sidosryhmien väliselle yhteistyölle eri tasoilla kansallisten rajojen yli. Alueelliset ryhmittymät voivat syntyä hankkeen ympärille ja niihin voi kuulua erilaisia virallisia alueita.

Paikallisviranomaiset joutuvat usein käsittelemään sosiaalisia eroja, jotka ovat seurausta kehityskuluista tai toimintalinjoista, joihin niillä ei ole lainkaan valtaa ja vain vähän vaikutusmahdollisuuksia. Maailmantaloudessa tapahtuvat heilahtelut voi johtaa perinteisten tuotannonalojen supistumiseen tai romahtamiseen. Kaupungissa tai alueella, joka on voimakkaasti riippuvainen supistuvasta tuotannonalasta, kuten metalli- tai laivanrakennusteollisuudesta, voi syntyä yhtäkkiä suuria sosiaalisia, alueellisia ja kehitystarpeita veropohjan romahtaessa. Puolalaisen Elblagin kaupungin tapaus on tästä yksi esimerkki.

Marinha Granden tapaustutkimuksessa kuvataan portugalilaista kaupunkia, jonka työpaikoista 60 prosenttia on perinteisillä tuotannonaloilla (lasi ja muovi) ja jossa kaupunginvaltuusto on ollut keskeisessä asemassa kehitettäessä alueellista työllisyys sopimusta, joka kokoaa työmarkkinaosapuolet ja muut sidosryhmät ennakoivaan yhteistoimintaan kaupungin talouden monipuolistamiseksi.

Joissakin maissa suuntauksena on ollut etenkin hyvätuloisten kansalaisten voimakas muuttoliike varsinaisista kaupungeista esikaupunkialueille, joita pidetään asumistasoltaan ja elämänlaadultaan parempina (omakotitaloja kerrostalojen sijaan). Tätä kehityssuuntaa kuvataan Budapestin ja Wienin tapaustutkimuksissa. Toisissa maissa, esimerkiksi Ranskassa, varsinaiset kaupunkialueet ovat sitä vastoin perinteisesti olleet halutuimpia asuinalueita, kun taas esikaupungit on varattu sosiaaliselle asuntotuotannolle.

Toisaalta viime vuosina on ollut nähtävissä myös toisensuuntaista kehitystä. Välittömien esikaupunkialueiden sijaan muuttoliike suuntautuu suurkaupungeista pienempiin kaupunkeihin ja kyliin, jotka sijaitsevat jonkin matkan päässä ympäröivällä maaseudulla. Yhdysvalloissa tällaiset uudet asuinalueet ovat saaneet nimen "exurbs". Euroopassa ne ovat johtaneet perinteisten kaupunki- ja maaseutualueiden määritelmien tarkistamiseen.

Muuttoliike kaupungeista – joissa 74 prosenttia EU:n kansalaisista asuu – kaupunkien reuna-alueille tai ympäröivälle maaseudulle vaikuttaa maan hintaan, talojen hintoihin, paikalliseen veropohjaan ja palveluihin. Se lisää yleensä yksityisautoilua julkisen liikenteen sijaan, mikä herättää kysymyksiä elämäntapavalintojen merkityksestä kestävästä kehityksestä kannalta.

Kontrolloimattomat markkinavoimat ajavat huonotuloisempia ihmisiä alueille, joilla kustannukset ovat alhaisemmat ja asumistaso usein heikko. Paikallisella politiikalla tai toimenpiteillä ei pystytä vaikuttamaan markkinoiden kehitykseen eikä tasapainottamaan

sitä, vaikka pyritäänkin siihen, että alueiden asukasrakenne koostuu eri sosiaaliluokkiin kuuluvista ihmisistä, jotta välttyttäisiin ongelmalähiöiden syntymiseltä.

Uudet Keski- ja Itä-Euroopan jäsenvaltiot perivät kommunistihallinnolta yhteiskunnan omistuksessa olleen asuntokannan, joka muodostuu suurelta osin kerrostalolähiöistä. Budapestin Havanna-lähiöstä tehty tapaustutkimus kuvaa sitä, miten kaupunki ja paikalliset viranomaiset hoitavat asuntojen yksityistämistä säilyttäen samalla yhteisöjen sosiaalisen rakenteen.

Toisista jäsenvaltioista ja Euroopan unionin ulkopuolelta tapahtuva muutto aiheuttavat esimerkiksi asumiseen, opetustoimeen ja työllisyyteen liittyviä uudenlaisia paineita paikallisille viranomaisille. Tapaustutkimus Leicesterin kaupungin strategisesta liiketoimintasuunnitelmasta kuvaa, miten paikallinen konsortio, joka saa tukea kunnalta, valtiolta ja EU:lta, yrittää selviytyä tilanteesta, jossa noin 40 prosenttia asukkaista kuuluu etnisiin vähemmistöihin.

Uudet muuttajat ovat erityinen haaste yhteisöille, joissa on totuttu pikemminkin poismuuttoon. Turun kaupungin monimuotoisuuspolitiikkaa koskeva tapaustutkimus osoittaa, miten kaupunki pyrkii sopeutumaan tämäntyyppiseen uuteen tilanteeseen. Turku on panostanut erityisesti maahanmuuttajien työllistämiseen ja koulutusmahdollisuuksien kehittämiseen. Sen asukkaista 4,4 prosenttia on maahanmuuttajia, joista monella on pakolaisasema.

Paikallisviranomaisten mahdollisuudet kehittää toimintalinjoja sosiaalisten erojen kaventamiseksi ja tasoittamiseksi riippuvat luonnollisesti hallinnon rakenteesta, perinteistä ja resursseista. Kaikilla paikallisviranomaisilla, asemasta riippumatta, on todellista paikallistuntemusta ja suhteita, ja ne ovat päivittäin tekemisissä paikallisten realiteettien kanssa. Siksi ne pystyvät kehittämään kokonaisvaltaisia lähestymistapoja ja toimintamalleja asumiseen, terveydenhuoltoon, koulutukseen ja työllisyyteen. Ehkä osalla paikallisviranomaisista on parantamisen varaa valmiuksissa kilpailla valtion tuista ja EU-rahoituksesta, joita täytäntöönpano vaatii.

Sosiaaliset erot paikallisella tasolla ovat monitahoisia ilmiöitä, jotka eivät tunnu ratkeavan sen enempää ylhäältä ohjatuilla alakohtaisilla lähestymistavoilla kuin yksittäisillä paikallisilla toimenpiteilläkään – uusien asuntojen rakentaminen ei välttämättä poista tietyn alueen sosiaalisia ongelmia. Tarvitaan työmarkkinaosapuolten, paikallisyhteisön, paikallisten viranomaisten ja valtion eri tahojen yhteisiä koordinoituja toimia. Paikallisviranomaisten erityisenä tehtävänä on kaikkien tahojen ja sidosryhmien nivominen yhteen.

Ammatillisten taitojen kehittäminen ja koulutuksen tarjoaminen sekä paikallisen koulutustarjonnan ja -resurssien yhdistäminen talouden kehitystavoitteisiin ovat olennainen osa jokaista paikallista toimintamallia.

Paikallisviranomaisilla on tässäkin tapauksessa hyvät edellytykset saattaa eri sidosryhmät yhteen.

Oman alueen resurssien tunnistaminen ja markkinointi on tärkeää pääomien ja ammattitaitoisen työvoiman houkuttelemiseksi. Paikallisviranomaisilla on paljon oman seudun tuntemusta ja yleensä myös suhteellisen tarkka käsitys alueen puutteista. Paikallisviranomaisten on saatava valtiolta ja/tai EU:lta rahoitusta investointeihin, joita selvitykset ja toimenpiteet vaativat.

Oman alueen tiedot ja taidot on tunnistettava, kirjattava ja jaettava. Jakaminen voi merkitä sitä, että eri paikallisviranomaiset yhdistävät kokemuksensa parhaista käytännöistä. Näin tapahtui Elblagin tapauksessa, jossa Ruotsin ja Britannian paikallisviranomaiset neuvoivat kaupungin viranomaisia.

Lisäksi tarvitaan selkeä toimintamalli, jonka avulla paikalliset kokemukset voidaan yhdistää tehokkaasti poliittiseen päätöksentekoon kansallisella ja EU:n tasolla. Myös poliittisten toimenpiteiden arviointia on hyödynnettävä paikallisen tietouden kehittämisprosessissa. Kaikissa alueellisissa EU-toimissa, jotka edellyttävät keskeisten paikallisten sidosryhmien osallistumista, sovelletaan tyypillistä kiertokulkumallia, joka etenee strategianmuodostuksesta täytäntöönpanoon ja oppimiseen.

Tällä tutkimuksella ei pystytä tarjoamaan tyhjentävää katsausta kaikkien paikallisviranomaisten toimiin ja ongelmiin koko EU:ssa. Sen avulla saadaan kuitenkin tietoa siitä, miten eri viranomaiset ovat tunnistaneeet todellisia tai mahdollisia paikallisia ongelmia ja millaisia lähestymistapoja ne ovat soveltaneet tai ovat kehittämässä paikallisten erojen vähentämiseen.

Laaja-alainen monitasoinen hallinto on välttämättömyys ja yhä suuremmissa määrin myös todellisuutta. Sitä on tutkittava, esiteltävä ja edistettävä keskeisenä tekijänä kestävässä sosiaaliseen ja taloudelliseen kehitykseen pyrittäessä.

Tärkeimmät suositukset

- (1)** Monitasoisen hallinnon ratkaisuja, jotka voivat osaltaan kompensoida paikallisviranomaisten puutteellista pätevyyttä eri aloilla, on edelleen edistettävä EU:n tasolla. Monitasoisen hallinnon malleja ja soveltuvia välineitä on kehitettävä paikallistason tarpeisiin.
- (2)** Alueellisia lähestymistapoja olisi edistettävä myös Euroopan aluekehitysrahaston ulkopuolella, jotta paikallisviranomaisilla olisi käytössään useampia "liityntäpisteitä".
- (3)** Pienemmät paikallisviranomaiset kärsivät yleensä eniten toimivallan puutteesta asunto- ja työllisyyspolitiikassa pyrkiessään sosiaalisten erojen vähentämiseen. Näillä aloilla on kehitettävä edelleen EU:n mahdollistajan roolia (hankkeiden edistäminen, tutkimus ja toimenpiteet).
- (4)** Rahoitusohjelmat, joiden avulla voidaan löytää innovatiivisia ja analyyttisiä ratkaisuja nopeasti muuttuviin paikallisiin ongelmiin, ovat tärkeitä pienille ja keskiuurille paikallisviranomaisille, ja sellaisia on kehitettävä edelleen.
- (5)** Paikallisiin asioihin liittyvien tietojen vaihdon edistäminen ja tukeminen on otettava osaksi EU-ohjelmia (otettava paremmin huomioon esimerkiksi rajatylittävissä yhteistyöohjelmissa).
- (6)** Poliittisten toimenpiteiden arviointia on hyödynnettävä paikallisen tietouden kehittämisprosessissa. Kaikissa alueellisissa EU-toimissa, jotka edellyttävät paikallisten toimijoiden osallistumista, sovelletaan tyypillistä kiertokulkumallia, joka etenee strategianmuodostuksesta täytäntöönpanoon ja oppimiseen.
- (7)** Tietämystä paikallisista asioista on kehitettävä myös paikallisissa hallintoelimissä, joita kuormittavat usein liikaakin hallinnolliset toimet ja suunnitelmien mukainen resurssien hyödyntäminen.
- (8)** Paikallisten toimijoiden (esimerkiksi paikallisten toimintaryhmien) ajamat toimet tuovat paljon näkyvyyttä ja lisäävät vastuunottoa tuloksista. Lähestymistapoja, jotka edistävät omaa vastuunottoa paikallisten tarpeiden tunnistamisesta, strategioiden laatimisesta ja täytäntöönpanosta (esimerkiksi kokonaisvaltaisia tukia hyödyntämällä) olisi sovellettava entistä enemmän.

- (9)** Paikallisviranomaisten valmiuksien kehittämiseen olisi panostettava (myös EU:n tasolla), jotta ne pystyisivät paremmin kilpailemaan rahoitusohjelmien määrärahoista.
- (10)** Mitä tulee EU-hankkeiden hallinnoimiseen liittyvään hallinnolliseen taakkaan, vaatimusten oikeasuhteisuutta olisi arvioitava uudelleen etenkin pieniin ja keskisuuriin paikallisviranomaisiin nähden.
- (11)** Paikallisviranomaisten osallistumista politiikan muotoiluun olisi lisättävä (alueellisella, kansallisella ja EU:n tasolla) sen varmistamiseksi, että toimenpiteet jakautuvat paikallisella tasolla ja että EU:n strategiat välittyvät paikallisille sidosryhmille.
- (12)** Jotta paikalliset toimijat sitoutuisivat enemmän EU:n keskeisimpiin strategioihin (Lissabonin, Göteborgin jne.), on niitä laadittaessa ja toteutettaessa sekä niistä raportoidessa otettava huomioon paikallinen osallistuminen ja tuotava sitä esiin.