



**BELSŐ POLITIKÁK FŐIGAZGATÓSÁGA**  
**„B” TEMATIKUS FŐOSZTÁLY: STRUKTURÁLIS ÉS KOHÉZIÓS**  
**POLITIKÁK**

**REGIONÁLIS FEJLESZTÉS**

**A HELYI HATÓSÁGOK SZEREPE A**  
**TÁRSADALMI EGYENLŐTLENSÉGEK**  
**KEZELÉSÉBEN**

**TANULMÁNY**

A tanulmányt az Európai Parlament Regionális Fejlesztési Bizottsága rendelte meg.

## **SZERZŐK**

### **Peter Schneidewind**

Hannes Wimmer  
Tony Kinsella  
Klubuk Szabolcs  
Christoph Gollner

### **Metis GmbH**

Metis GmbH  
a Metis GmbH szakértője  
Metis GmbH  
a Metis GmbH kutató asszisztense

## **FELELŐS TISZTVISELŐ**

Ivana KATSAROVA

Policy Department Structural and Cohesion Policies  
European Parliament  
B-1047 Brussels  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **NYELVI VÁLTOZATOK**

Eredeti nyelv: EN  
Fordítás: DE, FR

## **A KIADÓ**

Kapcsolatfelvétel a tematikus főosztállyal vagy feliratkozás a havi hírlevélre:

[poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Kézirat lezárva: 2009. május

Brüsszel, © Európai Parlament, 2009.

A tanulmány az interneten az alábbi címen érhető el:

[www.europarl.europa.eu/studies](http://www.europarl.europa.eu/studies)

## **JOGI NYILATKOZAT**

A tanulmányban szereplő vélemények a szerző álláspontját tükrözik, amely nem feltétlenül azonos az Európai Parlament hivatalos álláspontjával.

A nem kereskedelmi célú másolás és fordítás engedélyezett, amennyiben feltüntetik a forrást, a kiadót előzetesen értesítik és egy másolatot eljuttatnak a kiadónak.



EUROPEAN PARLIAMENT

**POLITIKÁK FŐIGAZGATÓSÁGA**  
**„B” TEMATIKUS FŐOSZTÁLY: STRUKTURÁLIS ÉS KOHÉZIÓS**  
**POLITIKÁK**

**REGIONÁLIS FEJLESZTÉS**

**A HELYI HATÓSÁGOK SZEREPE A**  
**TÁRSADALMI EGYENLŐTLENSÉGEK**  
**KEZELÉSÉBEN**

**TANULMÁNY**

**Kivonat**

Ez a tanulmány a helyi hatóságok hatásköreinek, eszközeinek és a társadalmi egyenlőtlenségek kezelésében betöltött szerepének kritikai elemzését foglalja magában. Általános leírást tartalmaz a helyi hatóságok EU-szerte fellelhető különböző struktúráiról, majd közelebbről megvizsgálja, hogyan kezelik e hatóságok az egyes politikai kihívásokat. E kutatás 13 helyi hatóság esettanulmányát használja szemléltetésül, bemutatva a kihívásokat, a prioritásokat, a különféle megközelítéseket és az előfeltételeket. A tanulmány célja, hogy azonosítsa a különféle megközelítések sikerhez, illetve bukáshoz vezető közös elemeit, és megoldási javaslatokkal szolgáljon.



## ÖSSZEFOGLALÓ

Az Európai Unió és tagállamai felelősségi körei között húzódó határvonal kiterjedt viták és kutatás tárgyát képezi – nem utolsósorban a Lisszaboni Szerződés előkészítése során. Bár nagyon valószínű, hogy ez a vita csúcspontok és hullámvölgyek közepette még sokáig eltart majd, azonban lényegesen kevesebb figyelmet fordítanak az EU, a 27 tagállam és a számtalan helyi és regionális hatóság közötti bonyolult és sokféle kölcsönhatásra.

E tanulmány célja, hogy átfogó és szemléletes áttekintést biztosítson az Európai Parlament Regionális Fejlesztési Bizottsága számára a 27 tagállamban működő helyi hatóságok helyzetéről, hatásköreiről és felépítéséről. Ezt követően kritikai elemzést készít a társadalmi egyenlőtlenségek kezelése terén a helyi hatóságok politikáinak szerepéről, az általuk alkalmazott megközelítésekről és intézkedésekről. Az elemzés alapjául kutatás szolgál, és azt a különféle tagállamokban a helyi körülményeket és intézkedéseket vizsgáló hét esettanulmány egészíti ki.

A többszintű kormányzással foglalkozó európai uniós munkacsoport a tagállamokat négy kategóriába sorolta: központosított egységállamok, decentralizált egységállamok, regionalizált egységállamok és végül szövetségi államok. A helyi hatóságok a négy modell mindegyikében eltérő státusszal rendelkeznek, és autonómiájuk mértéke is különbözik. A képet tovább bonyolítja, hogy jelentős az eltérés az egyes tagállamokon belül a helyi hatóságok különféle szintjei között, sőt a tagállamok helyzete az egyes kategóriákon belül is eltéréseket mutat.

Az egyik végletet a centralizált egységállamok –, mint például Románia és Írország helyi hatósági – jelentik, amelyek viszonylagosan korlátozott autonómiával rendelkeznek még olyan politikai területeken is, amelyeken belül jelentős felelősség hárul rájuk. Az olyan szövetségi államokban, mint Belgium vagy Németország, a helyi és regionális hatóságok hatásköreit jogszabályok, sőt, alkotmányban foglalt rendelkezések rögzítik. A helyi hatóságok státusza és hatásköre egymástól eltérő, ahogy azt például egy német tartományi és körzeti helyhatóság is világosan szemlélteti.

Ezek a különbségek nem ritkán történelmi és kulturális alapokon nyugszanak. Az ilyen alapok legalább olyan fontos szerepet játszanak a helyi hatóságok által alkalmazott szemlélet kialakításában, mint a hatóságok jogi vagy alkotmányos státusza. A helyi hatóságok közötti hivatalos határokat gyakran legyőzik az olyan gazdasági és társadalmi fejlemények, mint pl. egy város szomszédos országba vagy tartományba nyúló terjeszkedése vagy a migrációs és a mindennapi közlekedési tendenciák változásai. Ehhez hasonló, de összetettebb folyamatok figyelhetők meg az olyan határ menti régiókban, ahol a gazdasági vonzáskörzetek és a letelepedési mintázatok átlépik az országhatárokat, és hatást gyakorolnak egy eltérő kormányzási struktúrával bíró tagállam helyi hatóságaira.

A pénzügyi önrendelkezés szintje is eltér az egyes helyi hatóságok között. Egyesek elsősorban a nemzeti finanszírozástól függnék, míg mások viszonylag nagy szabadságot élveznek a helyi adók beszedése, illetve megemlése terén, valamint tőkebevonási céllal akár saját kötvényeket is kibocsáthatnak. Legtöbbjük bizonyos mértékben az nemzeti finanszírozástól függ, de az egyes tagállamokon belül és azok között is jelentősek lehetnek a különbségek. Egyes tagállamokban hivatalos, átlátható rendszert hoztak létre, amely gyakran egy főre jutó összegben alapul. Másokban a finanszírozás politikai tárgyalások egyedi döntésének eredménye. Megfigyelhető, hogy a helyi hatóságokat egyre többször hívják fel arra, hogy pályázzanak a projekt- és tőkefinanszírozásra. Ez különösen Olaszországban és az Egyesült Királyságban jellemző.

A helyi hatóságok eltérő mértékben felelnek – ha azok kialakításáért nem is mindig, de – számos politika és szolgáltatás végrehajtásáért. Ez a felelősség egyebek mellett kiterjed a területrendezésre, az építészeti tervezésre, a lakásépítésre, az oktatásra, a környezetvédelemre, a közlekedésre (építési munkák és működtetés), a biztonságra, a szociális jóléti intézkedésekre, az egészségügyre és a foglalkoztatásra. E területek szinte

mindegyike hatással van a helyi egyenlőtlenségekre. A helyi hatóságok fontos szerepet játszanak az olyan fontos európai stratégiák végrehajtásában és teljesítésében, mint a lisszaboni és a göteborgi stratégia, a környezetvédelmi cselekvési terv, a Lipcsei Charta és a szociális menetrend, hogy csak néhányat említsünk.

A többszintű kormányzás terjedésének eredményeképp megnőtt az igény a koordinációs mechanizmusok és fórumok iránt. Ez ágazati alapon is történhet, mint például a közlekedés esetében, azonban az európai tapasztalat a területi szemlélet terjedését is elősegíti.

A miniszterek 2006-os, lipcsei, informális találkozásán kiadott „Területrendezési menetrend” című dokumentum hangsúlyozza a területrendezés koordinálásának szükségességét és annak egyes megközelítéseit, valamint bemutatja a területi kormányzás új formái mellett szóló érveket. Az eurorégiók rendszere bevett modellnek számít, az európai területi együttműködési csoportosulás pedig rugalmas jogi eszközt kínál a különféle kormányzási szintek, az állami hivatalok és a magánszektor érdekelt felei közötti határokon átnyúló együttműködéshez. Az ilyen területi csoportosulások alkalmazkodhatnak az egyes projektekhez, és különféle hivatalos területeket ötvözhetnek.

A helyi hatóságoknak sokszor olyan társadalmi egyenlőtlenségeket kell kezelniük, amelyek esetében a kiváltó fejlemények vagy politikák felett csekély befolyással vagy semmilyen ellenőrzéssel sem rendelkeznek. A gazdaság globális eltolódásai a hagyományos iparágak hanyatlásához vagy összeomlásához vezethetnek. Egy olyan város vagy régió, amely nagymértékben függ valamely hanyatló iparágtól, például a kohászattól vagy a hajógyártástól, hirtelen az adóbevételek alapjául szolgáló ágazat összeomlásával intenzív szociális, területi és fejlesztési szükségletekkel találja szemben magát. A lengyelországi Elbląg városának esettanulmánya is erre szolgáltat példát.

Marinha Grande esettanulmánya egy olyan portugál kisvárosról szól, ahol a munkahelyek 60%-a a hagyományos (üveg- és műanyag-) iparban található, és ahol a városi tanács a város gazdaságának diverzifikálását célzó proaktív törekvésként részt vett egy a szociális partnereket és egyéb érdekelt feleket is bevonó területi foglalkoztatási paktum elindításában.

Egyes országokban az a határozott tendencia figyelhető meg, hogy az emberek – különösen a magasabb jövedelemmel rendelkezők – a belvárosból a jobb minőségű lakóhelyet (emeletes házi lakások helyett kertés házakat) és jobb életminőséget biztosító külvárosba költöznek. Ez a tendencia mutatkozik meg a Budapestről és a Bécsről szóló esettanulmányban. Más országokban, mint például Franciaországban, a legkeresettebb lakóövezetek hagyományosan a belvárosban találhatóak, míg a külvárost (banlieu) a szociális lakások számára tartják fenn.

Az elmúlt években egy olyan tendencia is kialakult, hogy az emberek a nagyvárosokból nem a közvetlen külvárosba, hanem távolabbra, a szomszédos vidéki területeken lévő kisvárosokba vagy falvakba költöznek. Az Egyesült Államokban az ilyen lakóövezeteket az „exurbs” névvel illetik. Európán belül az ilyen fejlemények megkérdőjelezzik a városi és vidéki övezetek hagyományos meghatározását.

Az uniós polgárok 74%-ának lakóhelyéül szolgáló városok és azok perifériájának és a szomszédos vidéki területek migrációs mintázata hatást gyakorol a telek- és ingatlanárakra, a helyi adók alapjára és a szolgáltatásokra. Az így megválasztott életstílus a tömegközlekedéssel szemben fokozott személygépkocsi-használattal jár, és ennek fenntarthatósága megannyi kérdést felvet.

Ellenőrizetlen piaci erők az alacsony jövedelműeket egyre inkább olcsó és gyakorta alacsony minőségű lakhatást biztosító környékekre kényszerítik. A helyi politikák és a beavatkozó intézkedések akár meg is erősíthetik a piaci tendenciákat, vagy egyensúlyt teremthetnek azáltal, hogy biztosíthatják a lakosság stabil keveredését, megakadályozva a hátrányos helyzetű városrészek kialakulását.

A közép- és kelet-európai tagállamok főleg – a kommunista rendszer alatt természetesen állami tulajdonban lévő – lakótelepeket kaptak örökségül. A budapesti Havanna lakótelepről szóló esettanulmány bemutatja, hogyan járnak el a fővárosi és helyi önkormányzatok a lakások privatizálása során, miközben megtartják a közösségek társadalmi összetételét.

A más tagállamokból vagy az Európai Unión kívülről való bevándorlás további terheket jelent a helyi szolgáltatások tekintetében, beleértve a lakhatást, az oktatást és a foglalkoztatást. A Leicester város stratégiai üzleti tervéről szóló esettanulmány betekintést nyújt abba, hogy egy városi, nemzeti és európai uniós alapokból támogatott helyi konzorcium hogyan próbál megbirkózni azzal a helyzettel, hogy a lakosság mintegy 40%-át etnikai kisebbség teszi ki.

A belső migráció különös kihívást jelent a bevándorláshoz jobban hozzászokott társadalmakban. A Turku város sokszínűségi politikájáról szóló esettanulmány azt mutatja be, hogy a finn város hogyan igyekszik alkalmazkodni egy ilyen új helyzethez. Turku városa különös hangsúlyt helyez a lakossága 4,4%-át kitevő migránsokból – köztük számos menekült státuszú személyből – álló népesség munkavállalási és képzési lehetőségeinek biztosítására.

A helyi hatóságok struktúrája, hagyományai és erőforrásai nyilvánvalóan meghatározzák az egyenlőtlenségek kezelését és kiegyensúlyozását célzó politikák kifejlesztésére irányuló képességeiket. Státuszától függetlenül valamennyi helyi hatóság rendelkezik tényleges helyismerettel és kapcsolatokkal, és naponta szembesül az adott helyzettel. Ez lehetővé teszi számukra, hogy átfogó megközelítéseket és stratégiákat alakítsanak ki olyan kérdésekben, mint a lakhatás, az egészségügy, az oktatás és a foglalkoztatás. Egyes helyi hatóságoknak növelniük kell kapacitásaikat ahhoz, hogy az ilyen megközelítések megvalósítása érdekében nemzeti vagy európai uniós finanszírozásra tudjanak pályázni.

A helyi szintű társadalmi egyenlőtlenségek kérdése összetett jelenség, és eddig ellenállt mind a felülről lefelé történő szűk szektorális megközelítéseknek, mind az elszigetelt, helyi szintű intézkedéseknek. A lakásépítés önmagában nem szünteti meg egy adott körzetben a társadalmi hátrányokat. Megmutatkozott, hogy gyakorlatilag kötelező a szociális partnereket, a helyi civil társadalmat, a helyi hatóságokat és a nemzeti kormányok különféle ágait is bevonó összehangolt cselekvéseket tenni. A helyi hatóságok egyedülálló módon tudnak hozzájárulni ezen résztvevők és az érdekelt felek bevonásához.

Mindenfajta helyi stratégiai megközelítés szerves részét képezi a készségfejlesztés, a képzések biztosítása, a gazdaságfejlesztési célú helyi oktatási szolgáltatások és források összekapcsolása. A helyi hatóságok itt is kedvező helyzetben vannak ahhoz, hogy a különböző érdekelt feleket be tudják vonni.

A tőke és a képzett emberi erőforrások bevonásának alapvető fontosságú eleme, hogy azonosítsák és kihasználják egy adott helyi körzet erősségeit. A helyi hatóságok számára ezek a helyi információk könnyen elérhetők, és általában viszonylag reális képpel rendelkeznek a körzet hiányosságairól is. Annak érdekében, hogy az ilyen elemzésekhez és erőfeszítésekhez szükséges ráfordításokat meg tudják tenni, biztosítani kell a helyi hatóságok számára a nemzeti vagy európai uniós finanszírozáshoz való hozzáférést.

Fontos, hogy a helyi információkat és tapasztalatokat meghatározzák, rögzítsék és megosszák. Az információk megosztásának részeként a helyi hatóságok közös használatra összegyűjthetik a bevált gyakorlati megoldásokat – ahogy azt Elblag esete is mutatja, ahol is a svéd és az egyesült királyságbeli helyi hatóságok iránymutatással tudtak szolgálni a városi hatóságok számára.

Olyan világos működési mechanizmust kell továbbá létrehozni, amelyek révén a helyi tapasztalatokat hatékonyan beépíthetik a nemzeti és európai politikákat kialakító rendszerekbe. A politikák értékelésének is visszajelzésül kell szolgálnia a helyi információk létrehozásának folyamata során. A politikák kialakításától azok végrehajtásán keresztül a tanulságok levonásáig tartó ciklust az EU valamennyi olyan területi politikájában tesztelték, ahol szükség van a megfelelő helyi érdekelt felek bevonására.

Ez a tanulmány nem adhat átfogó képet az egész Európai Unió valamennyi helyi hatóságának intézkedéseiről és problémáiról. Amit azonban megmutat, az az, hogyan azonosítják az egyes hatóságok a – valós vagy lehetséges – helyi problémákat, és milyen megközelítéseket alkalmaznak, illetve alakítanak ki a helyi egyenlőtlenségek kezelése érdekében.

Az ebben megjelenő többszintű kormányzás szükséges és egyre inkább jellemző jelenség, amelyet – mint a fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődési folyamat kulcsfontosságú részét – tanulmányozni, rögzíteni és támogatni kell.

### **A legfontosabb ajánlások**

- (1)** A többszintű kormányzási megoldások segíthetik a helyi hatóságok hatásköri hiányosságainak kompenzálását különböző területeken, ezért azokat európai uniós szinten a továbbiakban is támogatni kell. A többszintű kormányzás modelljeit és alkalmazható eszközeit helyi szintre is ki kell fejleszteni.
- (2)** A területi megközelítéseket az Európai Regionális Fejlesztés Alapon (ERFA) kívül is elő kell segíteni annak érdekében hogy a helyi hatóságok számára további "belépési pontok" jöjjenek létre.
- (3)** A lakhatás és a foglalkoztatás két olyan politikai terület, amelyen a kisebb helyi hatóságok számára a legfőbb akadályt az jelenti, hogy az egyenlőtlenségek leküzdéséhez nem rendelkeznek megfelelő hatáskörrel. E területeken tovább kell fejleszteni az EU elősegítő szerepét (a projektek, a kutatás és az intézkedések támogatása).
- (4)** A gyorsan változó helyi problémákra adott „innovatív” és „felderítő” válaszadást lehetővé tevő finanszírozási rendszerek alapvető fontosságúak a kis- és közepes helyi hatóságok számára, és azokat tovább kell fejleszteni.
- (5)** A megfelelő európai uniós programokba be kell építeni a tudásmegosztás elősegítését és támogatását, különösen a helyi ügyek terén (pl. azok fokozott figyelembe vétele a transznacionális együttműködési programokban).
- (6)** A helyi politikák értékelésének visszajelzésül kell szolgálnia a helyi tudásbázis létrehozásának folyamata során. A politikák kialakításától azok végrehajtásán keresztül a tanulságok levonásáig tartó ciklust az EU valamennyi olyan területi politikájában tesztelték, ahol szükség van a helyi szereplők bevonására.
- (7)** A helyi ügyekre vonatkozóan know-how-t kell létrehozni a helyi adminisztrátorok körében, akiket gyakran túlterhelnek az „adminisztratív végrehajtási ügyek és a források időbeni lekötése.
- (8)** A helyi szereplők csoportjai (pl. helyi akciócsoportok) által támogatott tevékenységek megteremtik a jó láthatóságot és az eredményekért való felelősségvállalást. Tovább kellene bővíteni a helyi igények önálló azonosítását támogató megközelítéseket, a helyi stratégiák kialakítását és a végrehajtást (pl. globális támogatások révén).
- (9)** Annak érdekében, hogy javuljon a helyi hatóságok esélye a pályázatásos finanszírozási programokban, elő kell segíteni a megfelelő kapacitáskiépítési programokat (európai uniós szinten is).



- (10)** Az európai uniós projektek irányításához kapcsolódó adminisztratív teher tekintetében felül kell vizsgálni az előfeltételek arányosságára vonatkozó megfontolásokat, különös tekintettel a kis és közepes méretű helyi hatóságokra.
- (11)** A helyi hatóságokat jobban be kellene vonni a politikák kialakításába (regionális, nemzeti és európai uniós szinten) annak érdekében, hogy biztosítani lehessen az intézkedések helyi szintű leosztását és az európai uniós stratégiák helyi érdekelt felek számára történő „lefordítását”.
- (12)** A legfontosabb európai uniós stratégiák (lisszaboni, göteborgi stb. stratégia) kialakításának, teljesítésének és az azokról való jelentéstételnek a helyi szereplők elkötelezettségének fokozása érdekében figyelembe kell vennie és láthatóvá kell tennie az azokhoz való helyi szintű hozzájárulást.