



DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYKI WEWNĘTRZNEJ
DEPARTAMENT TEMATYCZNY B: POLITYKA STRUKTURALNA I
POLITYKA SPÓJNOŚCI

ROZWÓJ REGIONALNY

ROLA WŁADZ LOKALNYCH W
LIKWIDACJI NIERÓWNOŚCI
SPOŁECZNYCH

ANALIZA

Niniejsza analiza została zamówiona przez Komisję Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego.

AUTORZY

Peter Schneidewind	Metis GmbH
Hannes Wimmer	Metis GmbH
Tony Kinsella	ekspert dla Metis GmbH
Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
Christoph Gollner	asystent naukowy w Metis GmbH

URZĘDNIK ODPOWIEDZIALNY

Ivana KATSAROVA
Departament tematyczny ds. polityki strukturalnej i polityki spójności
Parlament Europejski
B-1047 Bruksela
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

WERSJE JĘZYKOWE

Język oryginału: EN
Tłumaczenie: DE, FR

O WYDAWCY

Kontakt z Departamentem Tematycznym lub prenumerata comiesięcznego biuletynu elektronicznego: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Dokument sporządzono w maju 2009 r.
Bruksela, © Parlament Europejski, 2009 r.

Dokument jest dostępny w na stronie internetowej: www.europarl.europa.eu/studies

KLAUZULA ZRZECZENIA SIĘ ODPOWIEDZIALNOŚCI

Poniższe stwierdzenia wyrażają poglądy autora i nie muszą być zgodne z oficjalnym stanowiskiem Parlamentu Europejskiego.

Powielanie i tłumaczenie dozwolone jest wyłącznie w celach niekomercyjnych za wskazaniem źródła, po uprzednim powiadomieniu wydawcy i przekazaniu mu egzemplarza.



DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYKI WEWNĘTRZNEJ
DEPARTAMENT TEMATYCZNY B: POLITYKA STRUKTURALNA I
POLITYKA SPÓJNOŚCI

ROZWÓJ REGIONALNY

ROLA WŁADZ LOKALNYCH W
LIKWIDACJI NIERÓWNOŚCI
SPOŁECZNYCH

ANALIZA

Abstrakt

Niniejszy dokument zawiera krytyczną analizę kompetencji władz lokalnych, stosowanych przez nie instrumentów oraz ich roli w likwidacji nierówności społecznych. Przedstawiono w niej ogólny opis różnych struktur władz lokalnych w UE oraz dokładnie przyjrano się sposobom, w jakie władze te radzą sobie ze stającymi przed nimi konkretnymi wyzwaniami politycznymi. Niniejsza analiza poparta jest przykładami dotyczącymi 13 różnych samorządów lokalnych, stojących przed nimi wyzwań, ich priorytetów, podejścia i wymogów. Celem dokumentu jest zidentyfikowanie wspólnych czynników prowadzących do sukcesu lub porażki tych metod oraz zaproponowanie możliwych rozwiązań.

STRESZCZENIE

Podział obowiązków między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi jest przedmiotem szeroko zakrojonych dyskusji i badań, nie tylko w ramach przygotowywania traktatu lizbońskiego. Ponieważ wysoce prawdopodobne jest, iż debata ta będzie miała charakter stały o zmiennej intensywności, znacznie mniej uwagi zwraca się na złożone i różnorodne interakcje między UE, jej 27 państwami członkowskimi a licznymi samorządami lokalnymi i regionalnymi.

Celem niniejszej analizy jest przedstawienie Komisji Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego popartego przykładami przeglądu informacji dotyczących statusu, kompetencji i struktur władz lokalnych w 27 państwach członkowskich. Następnie prezentowana jest krytyczna analiza roli stosowanych przez władze lokalne strategii politycznych, metod i działań w zakresie likwidacji nierówności społecznych. Niniejsza analiza opiera się na badaniach naukowych i poparta jest siedmioma przykładami działań i sytuacji lokalnych w różnych państwach członkowskich.

Grupa robocza UE ds. wielosegmentowego zarządzania politycznego podzieliła państwa członkowskie na cztery kategorie: państwa scentralizowane i jednolite, państwa zdecentralizowane i jednolite, zregionalizowane państwa jednolite oraz państwa federalne. W każdym z czterech modeli władze lokalne są odmienne pod względem statusu i stopnia autonomii, a żeby sprawa była jeszcze bardziej skomplikowana, istnieją znaczne różnice między poszczególnymi szczeblami władz lokalnych w poszczególnych państwach, a także różnice między samorządami państw członkowskich należących do tej samej kategorii.

Z jednej strony władze lokalne w scentralizowanych, jednolitych państwach, takich jak Rumunia lub Irlandia, posiadają stosunkowo ograniczoną autonomię, nawet w obszarach, w których posiadają znaczne kompetencje. Z kolei w państwach federalnych, takich jak Belgia czy Niemcy, kompetencje władz lokalnych i regionalnych określane są przez prawo, a nawet przez przepisy konstytucji. Samorzady lokalne różnią się pod względem statusu i kompetencji, co wyraźnie ilustruje na przykład różnica między niemieckim landem a powiatem.

Różnice te często mają podstawy historyczne i kulturowe. Podstawy takie odgrywają co najmniej tak samo ważną rolę w określaniu sposobów działania władz lokalnych jak ich status prawny lub konstytucyjny. Formalne granice władzy lokalnej często warunkowane były wydarzeniami gospodarczymi i społecznymi, takimi jak rozrastanie się miast na tereny sąsiednich powiatów lub prowincji, czy też zmiana zachowań migracyjnych czy zachowań ludzi dojeżdżających do pracy. Podobną – choć bardziej złożoną – sytuację można zaobserwować w regionach przygranicznych, gdzie obszary wpływów gospodarczych i obszary osiedlania się przekraczają granice krajowe i mają wpływ na władze lokalne państw członkowskich o innej strukturze rządów.

Władze lokalne różnią się również znacznie od siebie pod względem poziomu autonomii finansowej. Niektóre są w głównej mierze zależne od finansowania krajowego, podczas gdy inne posiadają stosunkowo dużo swobody w określaniu i pobieraniu własnych podatków, a nawet emitowaniu własnych obligacji w celu zgromadzenia kapitału. Większość samorządów zależna jest w jakiś sposób od finansowania krajowego, jednak poziom tej zależności różni się między państwami członkowskimi, a także między podmiotami w ramach tego samego państwa członkowskiego. W niektórych krajach istnieje formalnie ustalony, przejrzysty system, często oparty na zasadzie finansowania per capita. W innych krajach finansowanie musi być w każdym przypadku przedmiotem negocjacji na szczeblu politycznym. Można zaobserwować tendencję do zapraszania władz lokalnych do uczestnictwa w publicznych przetargach na finansowanie projektów i kapitału. To zjawisko można zaobserwować we Włoszech i w Wielkiej Brytanii. Władze lokalne odpowiadają w różnym stopniu za realizację (nie zawsze za

opracowanie) szerokiego wachlarza strategii politycznych i usług. Odpowiedzialność ta obejmuje planowanie przestrzenne i budowlane, gospodarkę mieszkaniową, edukację, ochronę środowiska, transport (tworzenie i funkcjonowanie), bezpieczeństwo, opiekę społeczną, służbę zdrowia, zatrudnienie i in. Niemal wszystkie te dziedziny mają wpływ na nierówności na szczeblu lokalnym. Władze lokalne odgrywają również istotną rolę w realizacji i wdrażaniu głównych strategii europejskich, takich jak strategia lizbońska, strategia goeteborska, plan działania na rzecz ochrony środowiska, karta lipska, agenda społeczna i wiele innych.

Rozwój wielosegmentowego zarządzania politycznego zaowocował rosnącym zapotrzebowaniem na platformy i mechanizmy koordynujące. Mogą one funkcjonować w odniesieniu do sektorów, takich jak transport, jednak dzięki doświadczeniu europejskiemu możliwe jest także zastosowanie podejścia terytorialnego.

„Agenda terytorialna” – dokument przyjęty na nieformalnym spotkaniu ministrów w Lipsku w 2006 r. – podkreśliła wymóg koordynacji terytorialnej i podejścia do tej kwestii. Zaprezentowano w niej również argumenty przemawiające za nową formą zarządzania terytorialnego. Jednym z ugruntowanych modeli są euroregiony, a Europejska Grupa Współpracy Terytorialnej stanowi elastyczne narzędzie prawne służące transgranicznej współpracy między różnymi szczeblami rządu, organami publicznymi i podmiotami prywatnymi. Takie grupy terytorialne mogą powstawać na bazie konkretnego projektu i mogą dowolnie łączyć terytoria różniące się pod względem formalnym.

Władze lokalne często muszą walczyć z nierównościami społecznymi spowodowanymi przez wydarzenia lub strategie polityczne, na które nie mają żadnego wpływu lub mają jedynie znikomy wpływ. Globalne przesunięcia gospodarcze mogą prowadzić do osłabienia lub upadku tradycyjnych sektorów. Miasto lub region, który w ogromnym stopniu uzależniony jest od upadającego sektora, takiego jak przemysł metalurgiczny lub stoczniowy, może nagle stanąć w obliczu ogromnych potrzeb społecznych, przestrzennych i rozwojowych ze względu na upadek jego bazy podatkowej. Za przykład może tu służyć analiza sytuacji w Elblągu.

Przykład Marinha Grande dotyczy małego portugalskiego miasta, w którym 60% stanowisk pracy należy do tradycyjnych sektorów przemysłu (szkło i tworzywa sztuczne) i w którym rada miejska walczyła przyczyniła się do opracowania i wdrożenia terytorialnego paktu na rzecz zatrudnienia, włączając partnerów społecznych i inne zainteresowane podmioty do proaktywnych działań w celu zdywersyfikowania gospodarki miasta.

W niektórych krajach wśród obywateli, szczególnie tych bardziej zamożnych, można zaobserwować tendencję do wyprowadzania się z miast na przedmieścia, które według powszechnej opinii oferują wyższe standardy mieszkaniowe (indywidualne domy zamiast mieszkań w wysokich blokach) oraz lepszą jakość życia. Tendencję tę ilustrują przykłady Budapesztu i Wiednia. W innych krajach, np. we Francji, tradycyjnie najlepsze obszary mieszkalne można znaleźć w obrębie miast, natomiast przedmieścia (tzw. banlieu) zarezerwowane są dla budownictwa socjalnego.

W ostatnich latach pojawił się również inny trend, polegający na opuszczaniu miast i przeprowadzaniu się nie do bezpośrednich przedmieść, lecz do miasteczek i wiosek położonych w pewnej odległości od miast na sąsiadujących obszarach wiejskich. Takie miejsca zostały w USA określone mianem „eksurbii”. W Europie stawiają one pod znakiem zapytania tradycyjne definicje obszarów „miejskich” i „wiejskich”.

Zwyczaj migrowania między małymi i dużymi miastami, w których mieszka 74% obywateli UE, a obrzeżami miast lub sąsiadującymi obszarami wiejskimi, ma wpływ na ceny gruntów i domów, lokalne stawki podatkowe oraz usługi. Taki styl życia zwykle wiąże się z częstszym korzystaniem z prywatnych samochodów niż z transportu publicznego, co z kolei

prowołuje pytania dotyczące równowagi środowiskowej.

Niekontrolowane siły rynkowe pchają ludzi mało zarabiających do przeprowadzki na obszary o niskich kosztach utrzymania, a często o niskim standardzie mieszkań. Strategie polityki lokalnej i interwencje na szczeblu lokalnym mogą albo wzmocnić tendencje rynkowe, albo zrównoważyć je, aby zagwarantować stabilne zróżnicowanie społeczne, unikając jednocześnie tworzenia „gorszych” obszarów w dużych i małych miastach.

Spuścizna mieszkaniowa w nowych państwach członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej składa się głównie z osiedli bloków, które w czasie rządów komunistycznych stanowiły oczywiście własność państwa. Przypadek osiedla Havanna w Budapeszcie ilustruje, jak gminy miejskie i władze lokalne radzą sobie z prywatyzacją mieszkań, zachowując jednocześnie tkankę społeczną mieszkających w nich wspólnot.

Imigracja z innych państw członkowskich lub spoza Unii Europejskiej powoduje nowe obciążenia dla usług lokalnych, w tym gospodarki mieszkaniowej, edukacji i zatrudnienia. Przypadek strategicznego planu działania miasta Leicester pokazuje dokładnie, w jaki sposób lokalne konsorcjum przy pomocy funduszy miejskich, krajowych i unijnych radzi sobie w sytuacji, w której około 40% mieszkańców należy do mniejszości etnicznych.

Imigracja stanowi szczególne wyzwanie w społeczeństwach bardziej przyzwyczajonych do emigracji. Przykład polityki różnorodności prowadzonej w Turku pokazuje, że to fińskie miasto pragnie dostosować się do takiej nowej sytuacji. Miasto Turku położyło szczególny nacisk na zapewnienie możliwości zatrudnienia i szkolenia dla mieszkających w nim migrantów, którzy stanowią 4,4% ogółu mieszkańców miasta i z których wielu posiada status uchodźców.

Struktura, tradycje i zasoby samorządów lokalnych w oczywisty sposób warunkują ich możliwości opracowania strategii politycznych likwidujących i równoważących nierówności. Wszystkie samorządy lokalne, niezależnie od statusu, dysponują rzeczywistą wiedzą na temat sytuacji lokalnej, posiadają kontakty i na co dzień zmagają się z realiami życia lokalnego. Dzięki temu mogą one opracować zintegrowane metody i strategie w takich obszarach jak gospodarka mieszkaniowa, opieka zdrowotna, edukacja i zatrudnienie. Dla niektórych samorządów lokalnych konieczny może być rozwój potencjału, aby ubiegać się o krajowe i unijne dotacje na wdrażanie takich strategii.

Nierówności społeczne na poziomie lokalnym są zjawiskiem wielopłaszczyznowym i oparte są na działaniu zarówno ogólnych wąskich strategii sektorowych, jak i indywidualnych środków lokalnych – samo zbudowanie nowych mieszkań nie poprawi sytuacji społecznej na danym obszarze. Okazało się, że rzeczywiście niezbędne są skoordynowane działania obejmujące partnerów społecznych, lokalne społeczeństwo obywatelskie, władze lokalne oraz różne podmioty rządu krajowego. Władze lokalne mają wyjątkowe zadanie – połączyć razem wszystkie te aspekty i podmioty.

Poprawa umiejętności, oferowanie szkoleń oraz powiązanie lokalnych usług i zasobów edukacyjnych z celami w zakresie rozwoju gospodarczego stanowią niezbędną część każdego lokalnego podejścia strategicznego. Należy raz jeszcze podkreślić, że władze lokalne są właściwymi podmiotami do połączenia różnych zainteresowanych stron.

Zidentyfikowanie zalet danego obszaru lokalnego, a następnie wypromowanie ich, stanowi kluczowy czynnik przyciągający kapitał i ludzkie umiejętności. Władze lokalne mają dużą część tej wiedzy „w małym palcu” i zwykle posiadają również dość realistyczny obraz lokalnych niedostatków. Władze lokalne muszą mieć dostęp do krajowych lub unijnych środków finansowych, aby móc dokonać pewnych inwestycji, których wymagają takie analizy i działania.

Należy zidentyfikować i zgromadzić informacje i doświadczenia dotyczące sytuacji lokalnej oraz dzielić się nimi. Takie dzielenie się informacjami może przybrać formę wymiany doświadczeń na temat najlepszych praktyk między samorządami lokalnymi – tak jak miało to miejsce w przypadku Elbląga, gdzie szwedzkie i brytyjskie władze lokalne udzieliły cennych wskazówek elbląskim samorządowcom.

Musi istnieć również jasny mechanizm działania, dzięki któremu doświadczenia lokalne mogą skutecznie wpływać na krajowy i europejski system podejmowania decyzji politycznych. Ocena strategii politycznych musi również znaleźć odzwierciedlenie w procesie gromadzenia wiedzy lokalnej. Przykładowy cykl od opracowania działania politycznego do jego wdrożenia i wyciągnięcia wniosków obecny jest we wszystkich strategiach polityki terytorialnej UE, które wymagają udziału odpowiednich podmiotów lokalnych.

Niniejsza analiza nie jest w stanie przedstawić pełnego obrazu działań i problemów wszystkich samorządów lokalnych w całej UE. Pokazuje ona jednak, w jaki sposób różne samorządy zidentyfikowały problemy lokalne – rzeczywiste lub potencjalne – a także jakie metody zastosowały lub opracowują w celu likwidacji nierówności na szczeblu lokalnym.

Wielosegmentowe zarządzanie polityczne z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów stanowi zarówno konieczność, jak i coraz częściej rzeczywistość. Należy je analizować, komentować i wspierać, ponieważ stanowi ono kluczowy element procesu prowadzącego do trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Główne zalecenia

- (1)** Wielosegmentowe zarządzanie polityczne może pomóc zrekompensować brak kompetencji samorządów lokalnych w różnych obszarach i dlatego należy je dalej wspierać na szczeblu UE. Należy opracować modele i odpowiednie narzędzia służące wielosegmentowemu zarządzaniu politycznemu na szczeblu lokalnym.
- (2)** Należy wspierać podejście terytorialne również w inny sposób niż EFRR, aby stworzyć dodatkowe „punkty dostępu” dla władz lokalnych.
- (3)** Gospodarka mieszkaniowa i zatrudnienie stanowią dwa obszary polityki, w których mniejsze samorządy lokalne najbardziej cierpią na brak odpowiednich kompetencji do zwalczania nierówności. W obszarach tych należy bardziej wzmocnić rolę sprawczą UE (wspieranie projektów, badań i działań).
- (4)** Małe i średnie samorządy koniecznie muszą posiadać systemy finansowania umożliwiające innowacyjne i gruntowne rozwiązania w odpowiedzi na szybko zmieniające się problemy lokalne, dlatego należy je dalej rozwijać.
- (5)** Propagowanie i wspieranie wymiany wiedzy, szczególnie w kwestiach lokalnych, musi zostać włączone do odpowiednich programów UE (np. musi zostać w większym stopniu uwzględnione w programach dotyczących współpracy międzynarodowej).
- (6)** Ocena lokalnych strategii politycznych musi znaleźć odzwierciedlenie w procesie gromadzenia wiedzy lokalnej. Przykładowy cykl od opracowania działania politycznego do jego wdrożenia i wyciągnięcia wniosków obecny jest we wszystkich strategiach polityki terytorialnej UE, które wymagają udziału podmiotów lokalnych.
- (7)** Specjalistyczną wiedzę na tematy lokalne należy gromadzić również w administracjach lokalnych, które często są przeciążone kwestiami „wdrażania administracyjnego” oraz terminowym pochłanianiem zasobów.
- (8)** Działania wspierane przez grupy podmiotów lokalnych (np. lokalne grupy działania) charakteryzują się dużą widocznością i umożliwiają

określenie autorstwa wyników. Należy dalej rozwinąć podejścia wspomagające samodzielną identyfikację potrzeb lokalnych, przygotowanie strategii lokalnych oraz wdrożenie (np. poprzez dotacje światowe).

- (9)** Aby zwiększyć szanse samorządów lokalnych w konkurencyjnych programach finansowania, należy wspierać odpowiednie programy wzmacniające potencjał (również na szczeblu UE).
- (10)** Jeżeli chodzi o obciążenia administracyjne związane z zarządzaniem projektami UE, należy przeanalizować kwestie dotyczące odpowiedniości wymogów, w szczególności w odniesieniu do małych i średnich samorządów lokalnych.
- (11)** Władze lokalne powinny w większym stopniu uczestniczyć w kształtowaniu polityki (na szczeblu regionalnym, krajowym i wspólnotowym), aby zapewnić podział zadań na szczeblu lokalnym oraz przełożenie strategii UE na działania podmiotów lokalnych.
- (12)** Opracowanie, wdrożenie i sprawozdawczość w odniesieniu do głównych strategii UE (strategia lizbońska, goeteborska) musi uwzględniać i uwypuklać wkład lokalny, aby zwiększyć zaangażowanie podmiotów lokalnych.