



DIRECȚIA GENERALĂ POLITICI INTERNE
DEPARTAMENTUL TEMATIC B: POLITICI STRUCTURALE ȘI DE
COEZIUNE

DEZVOLTARE REGIONALĂ

ROLUL AUTORITĂȚILOR LOCALE ÎN **ELIMINAREA DISPARITĂȚILOR SOCIALE**

STUDIU

Acest studiu a fost solicitat de Comisia pentru dezvoltare regională a Parlamentului European.

AUTORI

Peter Schneidewind Metis GmbH

Hannes Wimmer Metis GmbH

Tony Kinsella Expert pentru Metis GmbH

Szabolcs Klubuk Metis GmbH

Christoph Gollner Asistent de cercetare în cadrul întreprinderii Metis GmbH

ADMINISTRATOR RESPONSABIL

Ivana KATSAROVA

Departamentul Tematic Politici Structurale și de Coeziune

Parlamentul European

B-1047 Bruxelles

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

VERSIUNI LINGVISTICE

Textul original: EN

Traducere DE, FR

DESPRE EDITOR

Pentru a contacta departamentul tematic sau pentru a subscrie la newsletter-ul lunar, vă rugăm scrieți pe adresa: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscris finalizat în mai 2009

Bruxelles, © Parlamentul European, 2009.

Acest studiu este disponibil pe internet la: www.europarl.europa.eu/studies

DECLINAREA RESPONSABILITĂȚII

Opiniile exprimate în acest document aparțin autorului și nu reprezintă neapărat poziția oficială a Parlamentului European.

Reproducerea și traducerea în scopuri necomerciale sunt permise, cu condiția menționării sursei. Editorul trebuie să fie informat în prealabil și să primească o copie.



DIRECȚIA GENERALĂ POLITICI INTERNE
DEPARTAMENTUL TEMATIC B: POLITICI STRUCTURALE ȘI DE
COEZIUNE

DEZVOLTARE REGIONALĂ

ROLUL AUTORITĂȚILOR LOCALE ÎN
ELIMINAREA DISPARITĂȚILOR SOCIALE

STUDIU

Rezumat

Acest studiu reprezintă o analiză critică a competențelor autorităților locale, a instrumentelor folosite de acestea și a rolului acestora în eliminarea disparităților sociale. Studiul prezintă o descriere generală a varietăților structurilor autorităților locale în UE și analizează ulterior, în detaliu, modul în care autoritățile respective abordează provocările politice specifice. Această cercetare este ilustrată de studii de caz referitoare la 13 autorități locale, la provocările cu care acestea se confruntă, la prioritățile, abordările și necesitățile acestora. Studiul este menit să identifice factorii comuni care duc la succesul sau eșecul abordărilor respective și sugerează, de asemenea, posibile soluții la problemele identificate.

REZUMAT

Repartizarea responsabilităților între Uniunea Europeană și statele sale membre a fost tema unor ample discuții și cercetări, nu în ultimul rând în cadrul pregătirii Tratatului de la Lisabona. În timp ce această dezbatere va fi, foarte probabil, o dezbatere continuă, cu variații ciclice de intensitate, se acordă mult mai puțină atenție interacțiunilor complexe și diverse dintre UE, cele 27 de state membre și multitudinea de autorități locale și regionale ale acestora.

Studiul de față își propune să ofere Comisiei pentru dezvoltare regională a Parlamentului European doar o prezentare generală a situației, competențelor și structurilor autorităților locale din cele 27 de state membre. În continuare, se realizează o analiză critică a rolului politicilor, abordărilor și acțiunilor autorităților locale în ceea ce privește eliminarea disparităților sociale. Această analiză este rezultatul unei cercetări, fiind susținută de șapte studii de caz privind situațiile și acțiunile de la nivel local din diferite state membre.

Grupul de lucru al UE privind guvernarea pe mai multe niveluri a clasificat statele membre în patru categorii: state unitare centralizate, state unitare decentralizate, state unitare regionalizate și state federale. Autoritățile locale au statute diferite, la fel și grade de autonomie diferite în fiecare din cele patru modele și, pentru a complica și mai mult situația, există diferențe semnificative între diferite niveluri ale autorităților locale din același stat, precum și diferențe privind situația acestora în state membre din aceeași categorie.

Într-una din extremitățile spectrului, autoritățile locale din state unitare centralizate precum România sau Irlanda au o autonomie relativ limitată, chiar și în domenii în care acestea au responsabilități majore. În state federale precum Belgia sau Germania, competențele autorităților locale și regionale sunt definite prin legislație, chiar prin prevederi constituționale. Autoritățile locale au statute și competențe diferite, așa cum se întâmplă, în mod evident, de exemplu, în cazul unui land german și al unei municipalități germane.

Adesea, aceste diferențe au la bază rațiuni istorice și culturale. Astfel de rațiuni au un rol cel puțin la fel de important în stabilirea abordărilor autorităților locale ca și cel al statutului lor legal sau constituțional. Limitele oficiale ale competențelor autorităților locale au fost adesea depășite de fenomene economice și sociale precum extinderea urbană în județe sau provincii învecinate și modelele de migrare sau de mutare care s-au modificat în timp. În mod similar, dar mai complex, se pot observa situații reale în zonele de la graniță, unde zonele atrăgătoare din punct de vedere economic și modelele de stabilire a populației depășesc granițele naționale și afectează activitatea autorităților locale din state membre care au structuri de guvernare diferite.

Și nivelurile de autonomie financiară diferă mult de la o autoritate locală la alta. Unele dintre acestea depind, în primul rând, de finanțarea națională, în timp ce altele au libertatea de a-și fixa și crește taxele și chiar de a emite obligațiuni pentru a-și crește capitalul. Cele mai multe depind de un anumit nivel al finanțării naționale, putând exista și diferențe semnificative atât în cadrul aceluiași stat membru, cât și între mai multe state membre. În unele din statele membre există un sistem transparent oficial, care se bazează adesea pe o sumă pe cap de locuitor. În alte state membre, finanțarea trebuie să fie negociată politic de la caz la caz. Se poate observa o tendință de a invita autoritățile locale să depună oferte publice competitive pentru finanțarea de proiecte și de capital. Acesta este mai ales cazul Italiei și al Regatului Unit.

Autoritățile locale au responsabilitatea, mai mult sau mai puțin, de a oferi, chiar dacă nu întotdeauna și de a dezvolta, o gamă largă de politici și de servicii. Această responsabilitate se referă la, printre altele, planificarea teritorială și a construcțiilor, la locuințe, învățământ,

mediu, transporturi (construirea și operarea acestora), la securitate, la bunăstarea socială, la sănătate, la ocuparea forței de muncă etc. Aproape toate aceste domenii au un impact asupra disparităților sociale. Autoritățile locale au, de asemenea, un rol important în punerea în aplicare și în dezvoltarea unor strategii europene majore, precum strategiile de la Lisabona și Gothenburg, Planul de acțiune privind mediul, Carta de la Leipzig și Agenda socială, menționând doar câteva dintre acestea.

Dezvoltarea guvernantei pe mai multe niveluri a dus la o nevoie și mai mare de mecanisme și platforme de coordonare. Acestea pot funcționa la nivel de sectoare, precum cel al transporturilor, experiența europeană facilitând însă și o abordare la nivel teritorial.

În documentul intitulat „Agenda teritorială”, adoptat în cadrul reuniunii ministeriale informale de la Leipzig din 2006, se subliniază necesitatea realizării unei coordonări teritoriale, precum și unele abordări privind acest tip de coordonare. În acest document s-au prezentat și argumente în favoarea unor noi forme de guvernanță teritorială. Euroregiunile reprezintă un model bine stabilit, iar Gruparea europeană de cooperare teritorială (GECT) oferă un instrument juridic flexibil de cooperare transfrontalieră între diferitele niveluri de guvernare, agenții publice și părțile interesate din sectorul privat. Astfel de grupări teritoriale pot fi orientate în funcție de anumite proiecte și pot combina și potrivi bine diferite teritorii oficiale.

Autoritățile locale se află adesea în situația de a trebui să elimine disparitățile sociale cauzate de acțiuni sau politici asupra cărora nu au control și pe care le pot influența doar într-o mică măsură. Schimbările economice globale pot duce la declinul sau colapsul industriilor tradiționale. Un oraș sau o regiune care depinde într-o mare măsură de o industrie aflată în declin, precum metalurgia sau construcțiile de nave maritime, se poate confrunta brusc cu nevoi sociale, teritoriale și de dezvoltare majore, deoarece baza sa de impozitare se prăbușește. Un astfel de exemplu oferă studiul de caz privind orașul polonez Elblag.

Studiul de caz privind orașul Marinha Grande prezintă un oraș portughez în care peste 60% din locurile de muncă se găsesc în industrii tradiționale precum fabricarea produselor din sticlă și din plastic și în care consiliul local a contribuit în mare măsură la lansarea unui Pact teritorial de ocupare a forței de muncă (PTOFM), care a implicat partenerii sociali și alte părți interesate într-un demers proactiv de diversificare a economiei orașului.

În unele țări, unii locuitori, în special cei cu venituri mai ridicate, au avut tendința de a se muta din orașe în suburbii, deoarece se consideră că aici se poate locui la standarde mai ridicate (în locuințe individuale, și nu în apartamente în blocuri cu multe etaje), iar calitatea vieții este una mai bună. Această tendință este ilustrată în studiile de caz privind Budapesta și Viena. În alte țări, precum Franța, tradiția a făcut ca cele mai dorite zone rezidențiale să se afle chiar în oraș, suburbiile (banlieu) fiind zone rezervate locuințelor sociale.

În ultimii ani s-a putut observa și o altă tendință, și anume o parte din locuitori au părăsit orașele mari nu în favoarea suburbiilor din apropiere, ci a orașelor mai mici și a satelor din zonele rurale din vecinătate aflate la o oarecare distanță. Astfel de mișcări privind locuințele au primit în SUA numele de „exurbii” („exurbs”). În Europa, astfel de tendințe pun sub semnul întrebării definițiile tradiționale ale zonelor "urbane" și „rurale”.

Modelele de migrație între orașele mai mici și mai mari în care locuiesc 74% din cetățenii UE și suburbiile acestora sau zonele rurale din apropierea lor afectează prețurile terenurilor și ale caselor, bazele locale de impozitare, precum și serviciile. Astfel de opțiuni privind stilul de viață implică folosirea sporită a autovehiculelor personale și renunțarea la transportul în comun, cu toate aspectele privind durabilitatea pe care această situație le implică.

Forțe necontrolate ale pieței au tendința de a împinge persoanele cu venituri scăzute către zone ieftine și, adesea, standarde și condiții de locuit precare. Politicile și intervențiile la nivel local pot fie să revigoreze tendințele pieței sau să le echilibreze pentru a asigura un mix stabil din punct de vedere social, evitându-se, totodată, crearea unor zone defavorizate în orașele mici și mari.

Noile state membre din Europa Centrală și de Est au moștenit un fond locativ compus, în mare măsură, din ansambluri de locuințe care, în timpul regimului comunist, se aflaseră în proprietatea statului. Studiul de caz referitor la ansamblul de locuințe Havana din Budapesta prezintă modul în care autoritățile locale privatizează spațiile de locuit, păstrând însă structura socială a comunităților lor.

Imigrația din alte state membre sau din afara Uniunii Europene reprezintă o nouă provocare privind serviciile locale, inclusiv locuințele, învățământul și ocuparea forței de muncă. Studiul de caz referitor la planul strategic de afaceri privind orașul Leicester ne prezintă modul în care un consorțiu local sprijinit prin fonduri locale, naționale și UE încearcă să facă față unei realități în care aproape 40% din locuitori fac parte din minorități etnice.

Imigrația pune probleme deosebite societăților obișnuite mai mult cu emigrația. Studiul de caz privind politica de diversitate a orașului Turku arată cum orașul finlandez intenționează să se adapteze exact la o astfel de situație nouă. Orașul Turku a pus un accent deosebit pe oferirea de locuri de muncă și de posibilități de formare pentru 4,4% din populația sa, care reprezintă migranți, mulți dintre aceștia cu statut de refugiați.

Structura, tradițiile și resursele autorităților locale limitează în mod evident capacitatea acestora de a dezvolta politici pentru eliminarea și echilibrarea disparităților. Toate autoritățile locale, indiferent de statutul lor, au cunoștințe și experiențe reale legate de situația locală și se confruntă zilnic cu realitatea lor locală, ceea ce le poate permite să dezvolte abordări și strategii integrate privind domeniul precum locuințele, serviciile medicale, învățământul și ocuparea forței de muncă. S-ar putea ca unele autorități locale să trebuiască să își dezvolte capacitatea de a solicita fonduri naționale și UE pentru punerea în aplicare a unor astfel de abordări.

Disparitățile sociale de la nivel local sunt fenomene cu multe fațete, iar experiența a arătat că acestea nu pot fi eliminate nici prin abordări sectoriale limitate și orientate de sus în jos, nici prin măsuri locale izolate – prin construirea în sine de locuințe nu se elimină dezavantajele sociale dintr-o anumită zonă. În timp, s-a dovedit că, pentru a acționa eficient, este în mod obligatoriu nevoie de acțiuni coordonate, în care să fie implicate societatea civilă locală, autoritatea locală, precum și diversele instituții ale guvernului național. Autoritățile locale au o contribuție unică în reunirea tuturor acestor perspective și a părților interesate.

Îmbunătățirea competențelor, formarea, precum și asocierea serviciilor de învățământ locale și a resurselor locale cu obiectivele de dezvoltare economică reprezintă o componentă esențială a oricărei abordări strategice locale. Și din acest punct de vedere autoritățile locale se află într-o poziție favorabilă în vederea reunirii diferitelor părți interesate.

Identificarea punctelor forte ale unei zone și promovarea acestora joacă un rol vital în atragerea capitalului și a competențelor. Autoritățile locale dispun cu ușurință de numeroase informații legate de zona respectivă și au, de obicei, o imagine relativ corectă asupra neajunsurilor de la nivel local. Trebuie ca autoritățile locale să aibă acces la fonduri naționale și/sau din partea UE pentru a putea suporta o parte din costurile pe care astfel de analize și de inițiative le implică.

Cunoștințele și expertiza locale trebuie identificate, înregistrate și comunicate. Comunicarea acestora poate însemna ca autoritățile locale să adune cele mai bune practici – astfel cum se arată în studiul de caz privind orașul Elblag, caz în care autoritățile locale suedeze și britanice au putut oferi îndrumare autorităților din orașul respectiv.

Trebuie, de asemenea, să existe un mecanism clar de operare, prin care expertiza locală să poată fi absorbită de mecanismele de elaborare a politicilor de la nivel național și european. Și evaluarea politicilor trebuie să poată fi integrată în procesul de acumulare a cunoștințelor la nivel local. Ciclul exemplar care pornește de la dezvoltarea politicilor și se încheie cu punerea în aplicare și acumularea de cunoștințe este testat în toate politicile teritoriale ale UE pentru care este necesară implicarea părților locale competente.

Acest studiu nu poate oferi o imagine globală a măsurilor și problemelor tuturor autorităților locale din UE. Ceea ce prezintă, însă, este modul în care diferite autorități au identificat probleme reale sau posibile și modul în care acestea au tratat disparitățile locale sau abordarea pe care acestea o dezvoltă în legătură cu acest aspect.

Guvernanța generală pe mai multe niveluri este atât o necesitate, cât și o realitate din ce în ce mai frecventă. Despre acest tip de guvernare trebuie realizate studii și ținute evidențe și trebuie, de asemenea, sprijinită ca parte esențială din procesul de realizare a unei dezvoltări sociale și economice durabile.

Principalele recomandări

- (1)** Soluțiile oferite de guvernarea pe mai multe niveluri pot compensa lipsa de competențe ale autorităților locale în diverse domenii și trebuie, prin urmare, promovate în continuare la nivelul UE. Trebuie dezvoltate modele și instrumente aplicabile la nivel local pentru guvernarea pe mai multe niveluri.
- (2)** Abordările teritoriale ar trebui promovate și în cadrul altor programe decât FEDR în vederea creării unor „porți de acces” suplimentare pentru autoritățile locale.
- (3)** Politica privind locuințele și ocuparea forței de muncă sunt două domenii politice în care autoritățile locale mai mici suferă adesea de lipsa de competențe adecvate pentru eliminarea disparităților. Rolul de facilitator al UE în aceste domenii (promovarea proiectelor, a cercetării și a măsurilor) trebuie întărit și mai mult.
- (4)** Programele de finanțare care oferă soluții „inovatoare” și „exploratoare” la provocările locale care se modifică într-un ritm alert sunt esențiale pentru autoritățile locale mici și mijlocii și trebuie dezvoltate în continuare.
- (5)** Promovarea și sprijinirea schimbului de cunoștințe, mai ales în legătură cu probleme locale, trebuie integrate în programele relevante ale UE (de exemplu, acestea ar trebui luate mai mult în considerare în cadrul programelor de cooperare transnațională).
- (6)** Evaluarea politicilor locale trebuie integrată în procesul de acumulare a cunoștințelor la nivel local. Ciclul exemplar care pornește de la dezvoltarea politicilor și se încheie cu punerea în aplicare și acumularea de cunoștințe este testat în toate politicile teritoriale ale UE pentru care este necesară implicarea actorilor locali.
- (7)** Trebuie acumulată experiență privind problemele de la nivel local și în cadrul administrațiilor locale, care se confruntă adesea cu prea multe probleme administrative legate de punerea în aplicare a diverselor măsuri și de absorbția în timp util a fondurilor.

- (8)** Datorită activităților promovate de grupuri de actori locali (de exemplu grupuri de acțiune locală) este foarte clar care sunt realizările și ale cui sunt acestea. Ar trebui dezvoltate în continuare abordările care promovează identificarea la nivel local a nevoilor locale, părțile implicate fiind conștiente de propria responsabilitate, pregătirea strategiilor locale și punerea acestora în aplicare (de exemplu prin subvenții globale).
- (9)** În vederea sporirii șanselor autorităților locale în cadrul programelor de finanțare bazate pe concurență trebuie promovate programe de formare a competențelor (și la nivelul UE).
- (10)** În ceea ce privește sarcina administrativă legată de administrarea proiectelor UE, trebuie revizuite criteriile privind proporționalitatea cerințelor, în special privind autoritățile locale mici și mijlocii.
- (11)** Autoritățile locale ar trebui să se implice mai mult în elaborarea politicilor (la nivel regional, național și al Uniunii Europene) pentru a se asigura defalcarea acțiunilor la nivel local și adaptarea strategiilor UE la actorii locali.
- (12)** Dezvoltarea, prezentarea și evaluarea strategiilor majore ale UE (Lisabona, Gothenburg etc.) trebuie să ia în considerare și să facă vizibilă contribuția locală în vederea sporirii angajamentului actorilor de la nivel local.