



GENERALDIREKTORATET FÖR EU-INTERN POLITIK

**UTREDNINGSAVDELNING B: STRUKTUR- OCH
SAMMANHÅLLNINGSPOLITIK**

REGIONAL UTVECKLING

LOKALA MYNDIGHETERS ROLL I HANTERINGEN AV SOCIALA SKILLNADER

UNDERSÖKNING

Denna undersökning beställdes av Europaparlamentets utskott för regional utveckling.

FÖRFATTARE

Peter Schneidewind	Metis GmbH
Hannes Wimmer	Metis GmbH
Tony Kinsella	Sakkunnig, Metis GmbH
Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
Christoph Gollner	Forskningsassistent, Metis GmbH

ANSVARIG HANDLÄGGARE

Ivana Katsarova
Utredningsavdelning Struktur- och sammanhållningspolitik
Europaparlamentet
B-1047 Bryssel
E-post: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

SPRÅKVERSIONER

Original: EN
Översättning: DE, FR, SV

OM UTGIVAREN

Om du vill kontakta utredningsavdelningen eller prenumerera på dess månatliga nyhetsbrev, skriv till: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Texten färdigställdes i maj 2009.
Bryssel, © Europaparlamentet, 2009

Denna undersökning finns tillgänglig på Internet: www.europarl.europa.eu/studies

ANSVARSFRI SKRIVNING

Författaren ansvarar för de åsikter som uttrycks i dokumentet, vilka inte nödvändigtvis överensstämmer med Europaparlamentets officiella ståndpunkt.

Återgivning och översättning är tillåten för icke-kommersiella ändamål med angivande av källan och under förutsättning att utgivaren underrättas på förhand och tillsänds ett exemplar.

GENERALDIREKTORATET FÖR EU-INTERN POLITIK
UTREDNINGSAVDELNING B: STRUKTUR- OCH
SAMMANHÅLLNINGSPOLITIK

REGIONAL UTVECKLING

LOKALA MYNDIGHETERS ROLL I HANTERINGEN AV SOCIALA SKILLNADER

UNDERSÖKNING

Sammandrag

I denna undersökning presenteras en kritisk analys av lokala myndigheters befogenheter, deras instrument och deras roll i att avhjälpa sociala skillnader. Det ges en allmän beskrivning av de lokala myndigheternas olika uppbyggnad runt om i EU och man går sedan närmare in på hur dessa myndigheter hanterar specifika politiska utmaningar. Undersökningen bygger på fallstudier av 13 olika lokala myndigheter; utmaningar de ställs inför, deras prioriteringar, arbetsmetoder och krav. Analysen syftar till att identifiera vanliga faktorer som leder till framgångsrika eller misslyckade strategier, och möjliga lösningar föreslås.

SAMMANFATTNING

Ansvarsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna har länge varit föremål för omfattande diskussioner och forskning, inte minst i samband med utarbetandet av Lissabonfördraget. Även om det är mycket troligt att denna debatt kommer att fortsätta med periodiska upp- och nedgångar, får det komplexa och mångfaldiga samspelet mellan EU, de 27 medlemsstaterna och de otaliga lokala och regionala myndigheterna betydligt mindre uppmärksamhet.

Denna undersökning syftar till att ge Europaparlamentets utskott för regional utveckling vad som endast kan vara en illustrerad överblick av lokala myndigheters ställning, deras befogenheter och struktur runt om i de 27 medlemsstaterna. Vidare presenteras en kritisk analys av den roll lokala myndigheters politik, arbetssätt och åtgärder spelar när det gäller att komma till rätta med lokala ojämlikheter. Denna analys har kommit till med hjälp av forskning och har kompletterats med sju fallstudier av lokala situationer och åtgärder i olika medlemsstater.

EU:s arbetsgrupp för flernivåstyrelse har delat in medlemsstaterna i fyra kategorier: centraliserade enhetsstater, decentraliserade enhetsstater, regionaliserade enhetsstater och förbundsstater. De lokala myndigheterna har olika ställning och olika grader av självständighet i alla de fyra modellerna och, för att ytterligare komplicera saken, finns det ansevära skillnader mellan lokala myndigheter på olika nivåer inom enskilda stater och skillnader i deras situation i medlemsstater inom samma kategori.

I ena änden av skalan har lokala myndigheter i centraliserade enhetsstater som Rumänien eller Irland relativt begränsad självständighet – till och med inom politikområden där de har betydande befogenheter. I förbundsstater som Belgien eller Tyskland är lokala och regionala myndigheters befogenheter lagstadgade, till och med i konstitutionella bestämmelser. De lokala myndigheterna har olika ställning i samhället och olika befogenheter, vilket tydligt illustreras av till exempel tyska delstatsmyndigheter och kommunfullmäktige.

Dessa skillnader förklaras ofta med historiska eller kulturella skäl. Vid utformningen av lokala myndigheters strategier spelar sådana skäl en lika viktig roll som myndigheternas lagliga eller grundlagsenliga status. De lokala myndigheternas formella gränser har ofta utvidgats av ekonomisk och social utveckling såsom städernas utbredning till angränsande kommuner och provinser, och förändrade migrations- och pendelmönster. Liknande, dock mer komplexa, omständigheter finns i gränsområden där ekonomiska upptagningsområden och bebyggelsemönster överskrider nationella gränslinjer och påverkar lokala myndigheter från medlemsstater med olika ledningsstrukturer.

Graden av ekonomiskt oberoende varierar också kraftigt mellan de lokala myndigheterna. Vissa är i huvudsak beroende av nationell finansiering medan andra relativt fritt kan fastställa och höja egna skatter och även ge ut obligationer för att uppbringa kapital. De flesta är i någon mån beroende av nationell finansiering, och det kan även förekomma betydande skillnader både inom och mellan olika medlemsstater. I vissa stater har ett öppet system formellt inrättats, ofta baserat på ett belopp per person. I andra måste finansieringen förhandlas fram politiskt från fall till fall. Trenden går mot att uppmana lokala myndigheter till att offentligt konkurrera om finansiering för projekt och kapital. Detta förekommer i Italien och i Storbritannien.

Lokala myndigheter är i olika mån ansvariga för tillhandahållandet – ibland även för utformningen – av en rad olika strategier och tjänster. Till detta ansvarsområde hör bland annat fysisk planering och byggnadsplanering, bostäder, utbildning, miljö, transport (anläggning och drift), säkerhet, social trygghet, hälso- och sjukvård och sysselsättning.

Nästan alla har en inverkan på lokala ojämlikheter. De lokala myndigheterna har också en viktig funktion i genomförandet och resultatet av viktiga EU-strategier såsom Lissabon- och Göteborgsstrategin, miljöhandlingsplanen, Leipzig-stadgan och den sociala agendan för att nämna några få.

Ett ökat flernivåstyre har resulterat i ett ökat behov av samordnade mekanismer och plattformar. Dessa kan fungera sektorsvis, till exempel för transport, men EU:s erfarenheter underlättar även utvecklingen av ett geografiskt anpassat förfarande.

I den "territoriella agendan" från det informella ministermötet i Leipzig 2006 betonades behovet av, och strategier för, territoriell samordning. Argument för nya territoriella styrelseformer presenterades också. Euroregioner är en väletablerad modell, och den europeiska grupperingen för territoriellt samarbete (EGTC) erbjuder ett flexibelt rättsligt verktyg för samarbete mellan regeringar, offentliga organ och privata intressenter på olika nivåer och över nationella gränser. Sådana territoriella grupperingar kan vara projektdrivna och kan "blanda och matcha" olika formella territorier.

Lokala myndigheter behöver ofta ta itu med sociala skillnader som orsakats av en händelseutveckling eller politik som de inte kan kontrollera och som de har mycket lite inflytande över. Globala ekonomiska skiftningar kan leda till att traditionella industrier upplever en nedgång eller kollapsar helt. En stad eller en region som är starkt beroende av en industri på tillbakagång, till exempel metall- eller varvsindustrin, kan plötsligt stå inför enorma sociala, fysiska och utvecklingsrelaterade behov då dess beskattningsunderlag kollapsar. Som beskrivs i fallstudien av Elblag är den polska staden ett exempel på detta.

I fallstudien av Marinha Grande beskrivs en portugisisk stad där över 60 procent av arbetstillfällena finns inom traditionella industrier (glas och plast) och där kommunfullmäktige bidragit till att skapa en territoriell sysselsättningspakt som involverar arbetsmarknadens parter och andra intressenter i ett aktivt försök att diversifiera stadens ekonomi.

I vissa länder har det blivit en trend, särskilt bland höginkomsttagare, att flytta från innerstäder till förorter som anses erbjuda bättre bostadsstandarder (villor istället för höghuslägenheter) och bättre livskvalitet. Denna trend illustreras i fallstudierna av Budapest och Wien. I andra länder, till exempel i Frankrike, har de mest eftersökta bostadsområdena traditionsenligt funnits i innerstaden medan förorterna (banlieu) reserverats för subventionerat boende.

En annan trend har även märkts av under de senaste åren, nämligen att folk inte lämnar innerstäderna för de närmaste förorterna, utan för samhällen och byar lite längre bort i angränsande landsbygdsregioner. Sådana bostadsområden kallas i Förenta Staterna för "exurbs". I Europa medför en sådan utveckling att de traditionella definitionerna av "stadsområden" och "landsbygdsområden" ifrågasätts.

Flyttningsrörelser mellan samhällen och städer, där 74 procent av EU-medborgarna bor, och städernas utkanter eller angränsande landsbygdsområden påverkar bostadspriser, lokala beskattningsunderlag och tjänster. Sådana livsstilsval medför vanligen en ökad användning av privatbilar istället för kollektivtrafik, vilket ger upphov till frågor om en hållbar utveckling.

Okontrollerade marknadskrafter gör att låginkomsttagare ofta tvingas bosätta sig i områden med billigare bostäder med ofta låg standard. Lokala strategier och insatser kan antingen förstärka marknadstrender eller balansera dem för att garantera en stabil social mångfald och samtidigt undvika att områden med låg standard bildas i samhällen och städer.

De nya medlemsstaterna från Central- och Östeuropa ärvde ett bostadsbestånd som i stort bestod av områden med flerbostadshus som naturligtvis var offentligt ägda under kommuniststyret. I fallstudien av bostadsområdet Havanna i Budapest illustreras hur kommunfullmäktige och lokala myndigheter hanterar privatiseringen av bostäder medan den sociala strukturen i området bibehålls.

Inflyttningen från andra medlemsstater, eller från länder utanför EU, leder till nya påtryckningar på lokala tjänster, däribland bostäder, utbildning och sysselsättning. I fallstudien av staden Leicesters strategiska affärsplan ges en insikt i hur ett lokalt konsortium som stöds av staden, nationella medel och EU-medel försöker hantera en verklighet där ungefär 40 procent av invånarna tillhör etniska minoriteter.

Invandring skapar särskilda utmaningar i samhällen som är mer vana vid utvandring. I fallstudien om Åbos mångfaldspolitik visas hur den finska staden försöker anpassa sig till en ny situation av detta slag. Staden Åbo har satsat speciellt på att tillhandahålla arbets- och utbildningsmöjligheter för stadens 4,4 procent invånare med invandrarbakgrund, varav många har flyktingstatus.

De lokala myndigheternas förmåga att utveckla strategier för att ta itu med och balansera sociala skillnader är naturligtvis beroende av deras strukturer, traditioner och resurser. Alla lokala myndigheter, oavsett deras ställning, har verklig lokal kunskap och lokala kontakter, och konfronteras dagligen med lokala omständigheter. Detta gör att de kan ta fram integrerade tillvägagångssätt och strategier inom områden som bostäder, hälso- och sjukvård, utbildning och sysselsättning. Vissa lokala myndigheter kan behöva utveckla sin förmåga att konkurrera om nationella medel och EU-medel för att kunna genomföra sådana strategier.

Sociala skillnader på lokal nivå är mångfacetterade fenomen och har visat sig vara lika motståndskraftiga mot smala sektorsinriktade "uppifrån-och-ned"-strategier som mot isolerade lokala åtgärder – att enbart bygga nya bostäder eliminerar inte sociala skillnader på ett visst område. Samordnade åtgärder som involverar arbetsmarknadens parter, det lokala civila samhället och de olika myndigheterna inom nationella regeringar har visat sig vara nödvändiga. De lokala myndigheterna kan bidra på ett värdefullt sätt genom att fläta samman alla dessa parter.

Förbättrade kunskaper, utbildningsmöjligheter samt lokala utbildningstjänster och resurser i förening med ekonomiska utvecklingsmål utgör en väsentlig del av alla lokala strategier. De lokala myndigheterna har som tidigare nämnts goda förutsättningar att förena de olika parterna.

Att identifiera ett områdes tillgångar och marknadsföra dem är en viktig del av att locka till sig kapital och mänsklig kompetens. De lokala myndigheterna har mycket av den lokala kunskapen lätt till hands och har ofta också en relativt korrekt bild av lokala brister. Det måste finnas tillgång till nationell finansiering och/eller EU-medel så att de lokala myndigheterna kan göra en del av de investeringar sådana analyser och insatser kräver.

Lokal kunskap och erfarenhet måste identifieras, återges och delges. Ett sådant informationsutbyte kan innebära att lokala myndigheter delar med sig av sina bästa erfarenheter. Ett exempel på detta beskrevs i fallstudien av Elblag där de lokala myndigheterna i Sverige och Storbritannien kunde erbjuda stadens myndigheter vägledning.

En tydlig genomförandemekanism måste även finnas tillgänglig så att lokala erfarenheter kan integreras i det politiska beslutsfattandet på nationell och EU-nivå. Utvärderingen av strategier måste även beaktas när den lokala kunskapen skapas. Det typiska kretsloppet

från strategiutformning till genomförande och lärande tillämpas i alla territoriella EU-strategier som kräver att relevanta lokala parter är inblandade.

Denna undersökning kan inte ge en uttömmande beskrivning av alla lokala myndigheters verksamheter och problem runt om i EU. Den visar dock på olikheterna mellan myndigheter i fråga om att identifiera aktuella eller potentiella lokala problem och i fråga om befintliga strategier eller metoder under utveckling för att avhjälpa sociala skillnader.

Ett omfattande flernivåstyre är både nödvändigt och allt mer en verklighet. Det behöver undersökas, återges och förenklas som en viktig del av att uppnå en hållbar social och ekonomisk utveckling.

Viktiga rekommendationer

- (1) Lösningar för flernivåstyre kan bidra till att kompensera lokala myndigheters brist på befogenheter på olika områden och måste därför ytterligare främjas på EU-nivå. Modeller och tillämpliga instrument för flernivåstyre måste tas fram för den lokala nivån.
- (2) Territoriella strategier borde utarbetas även utanför Eruf för att skapa ytterligare "tillträdespunkter" för de lokala myndigheterna.
- (3) Mindre lokala myndigheter tenderar att lida mest av brist på befogenheter när det gäller att motverka ojämlikheter inom bostads- och sysselsättningspolitiken. Inom dessa områden behöver EU:s möjliggörande roll (främjande av projekt, forskning och åtgärder) utvecklas ytterligare.
- (4) Finansieringssystem som möjliggör innovativa och utforskande lösningar på lokala problem som snabbt förändras är nödvändiga för små och medelstora lokala myndigheter och behöver utvecklas ytterligare.
- (5) Främjandet av och stöd för kunskapsutbyte, särskilt i lokala frågor, måste integreras i relevanta EU-program (till exempel bör det beaktas mer ingående i gränsöverskridande samarbetsprogram).
- (6) Utvärderingen av lokala strategier bör även beaktas när den lokala kunskapen skapas. Det typiska kretsloppet från strategiutformning till genomförande och lärande tillämpas i alla territoriella EU-strategier som kräver att lokala aktörer är inblandade.
- (7) Kunskap om lokala frågor måste byggas upp också inom lokala förvaltningar som ofta är överbelastade med det administrativa genomförandet och genom ett lämpligt utnyttjande av resurser.
- (8) Åtgärder som främjats av grupper av lokala aktörer (till exempel av lokala aktionsgrupper) ger resultat – en stark synlighet och skapar äganderätt. Metoder som gynnar att lokala myndigheter själv har ansvaret för att identifiera lokala problem och för att utforma och genomföra strategier (till exempel med hjälp av globala anslag) bör utökas ytterligare.
- (9) För att öka de lokala myndigheternas möjligheter måste konkurrenskraftiga finansieringsprogram och kapacitetsuppbyggnadsprogram främjas (även på EU-nivå).
- (10) Med tanke på den administrativa bördan i samband med förvaltningen av EU-projekt måste kravens proportionalitet övervägas på nytt, särskilt när det gäller små och medelstora lokala myndigheter.

- (11)** De lokala myndigheterna bör vara mer involverade i strategiutformningar (på regional, nationell och EU-nivå) för att försäkra att åtgärderna fördelas på lokal nivå och att EU-strategier "översätts" för lokala parter.
- (12)** I fråga om utveckling, tilldelning och rapportering av huvudsakliga EU-strategier (till exempel Lissabon- och Göteborgsstrategin) måste lokala insatser beaktas och synliggöras i avsikt att öka lokala aktörers engagemang.