



## Wymiar społeczny krajowych: programów reform: perspektywa miast

---

### EUROCITIES

---

EUROCITIES to sieć obejmująca duże miasta europejskie. Powstała w 1986 r. i skupia samorzady lokalne ponad 140 dużych miast z ponad 30 państw europejskich. EUROCITIES reprezentuje interesy swoich członków oraz uczestniczy w dialogu z instytucjami europejskimi na temat wielu zagadnień polityki, które dotyczą miast, np. rozwoju gospodarczego, środowiska, transportu i mobilności, spraw społecznych, kultury, społeczeństwa wiedzy i informacji oraz usług świadczonych w interesie publicznym.

Strona internetowa stowarzyszenia EUROCITIES: [www.eurocities.eu](http://www.eurocities.eu)

## STRESZCZENIE

W miastach mieszka 75% ludności Unii Europejskiej (UE) i wypracowuje się w nich 85% PKB. Konieczne jest zatem, aby ich pozycja gospodarcza i społeczna znalazła odzwierciedlenie w politykach UE.

Co roku państwa członkowskie przygotowują krajowe programy reform (KPR). Są to plany polityki i inwestycji potrzebnych do realizacji celów przyjętych w ramach strategii Europa 2020<sup>1</sup>. KPR są co roku przedkładane Komisji Europejskiej i powstają w tym samym czasie co programy stabilności i konwergencji (PSK), w których państwa członkowskie przedstawiają najważniejsze działania fiskalne i makroekonomiczne zaplanowane na następny rok. Oba te procesy łącznie mają zapewnić koordynację budżetów i planowania polityk na rzecz realizacji celów strategii Europa 2020.

EUROCITIES, sieć skupiająca 135 dużych miast europejskich, reprezentuje jedną czwartą ludności UE. Naszym zdaniem Europa nie będzie w stanie zrealizować swoich celów w zakresie inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego integracji społecznej bez wyraźnego i bezpośredniego partnerstwa z dużymi ośrodkami miejskimi. Obecna sytuacja gospodarcza narzuca - bardziej niż kiedykolwiek wcześniej - potrzebę zapewnienia jak największej synergii w planowaniu polityki i wydatków. Dzięki bezpośredniemu zaangażowaniu dużych miast w przygotowywanie KPR strategii państw członkowskich będą bardziej konstruktywne, zwiększy się zakres partnerstwa w zarządzaniu sprawami publicznymi, środki będą mądrzej wydatkowane i osiągnięte zostaną większe korzyści dla większej liczby ludzi.

Miasta są niezbędnymi partnerami w realizacji celów strategii Europa 2020 polegających na zmniejszeniu liczby osób ubogich o 20 milionów oraz zmniejszeniu do 10% odsetka osób przedwcześnie porzucających naukę. Miasta europejskie odpowiadają za świadczenie większości usług publicznych, np. usług społecznych i edukacji oraz za zarządzanie nimi. Władze miejskie są najbliższym problemom społecznym i najlepiej je rozwiązują, stosując wszechstronne strategie. Wreszcie to miasta dzięki swojej rozległej infrastrukturze gospodarczej, transportowej, edukacyjnej i usługowej zapewniają podstawy wzrostu gospodarczego i mobilności społecznej.

Celem niniejszego badania było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

- w jakim stopniu miasta zostały zaangażowane w przygotowywanie wymiaru społecznego KPR?
- w jakim stopniu w KPR uwzględniono specyficzne dla miast wyzwania?
- w jakim stopniu i czy adekwatnie uwzględnia się w KPR wymiar społeczny?
- na podstawie analizy wybranych KRP stwierdzono, że:
  - bardzo niewiele państw bezpośrednio zaangażowało miasta w przygotowywanie KPR, a tam, gdzie w jakiś sposób przeprowadzono konsultacje na szczeblu lokalnym, nie zawsze były one uwzględniane;
  - w KPR nie poświęca się wystarczającej uwagi nierównościom społeczno-ekonomicznym występującym w obrębie miast oraz złożonej i współzależnej naturze problemów miast. Nie uwzględniają również w dostatecznym stopniu rozwiązań zintegrowanych, które są potrzebne do usuwania tych problemów;
  - sprawozdania dotyczące celu w postaci zmniejszenia ubóstwa są często za mocno skoncentrowane na zatrudnieniu, a pomijane są w nich działania na rzecz integracji społecznej;
  - nie poświęca się właściwej uwagi niektórym konkretnym grupom docelowym, z których najważniejszą stanowią ludzie zmagający się z wielorakimi problemami społecznymi;

<sup>1</sup> Strategia Europa 2020 to główny plan UE na rzecz wzrostu gospodarczego, włączenia społecznego oraz przeciwdziałania zmianom klimatycznym w nadchodzącym dziesięcioleciu.

- w przeanalizowanych KPR jest niewiele odniesień do unijnej strategii aktywnego włączenia;
- przedwczesne przerywanie nauki jest rzadko kiedy rozpatrywane poza kontekstem szkolnym;
- zazwyczaj pomija się kwestie wpływu cięć budżetowych na świadczenie usług publicznych;
- KPR zawierają niewiele informacji na temat przydziału środków finansowych na realizację polityki społecznej.

Niniejszy raport zawiera między innymi wniosek, że w formułowanie priorytetów i polityk KPR trzeba w sposób systematyczny angażować władze lokalne i regionalne, a w szczególności miasta. Ponadto bez względu na to, jak zaangażowanie to wygląda w poszczególnych państwach członkowskich, KPR muszą lepiej odzwierciedlać złożony i zasadniczo miejski charakter ubóstwa i wykluczenia. Zalecamy, zatem, aby:

- władze krajowe przeszły od konsultacji w stronę partnerstwa i współpracy z wszystkimi szczeblami administracji publicznej;
- wzmocniono wymiar społeczny KPR, aby obejmował szerokie spektrum środków na rzecz integracji społecznej zgodnie z unijną strategią aktywnego włączenia;
- KPR odzwierciedlał specyfikę miejskiego wymiaru ubóstwa i wykluczenia oraz uwzględnił zintegrowane działania lokalne na rzecz rozwiązywania tych problemów;
- Komisja Europejska opracowała bardziej zrozumiałą i przejrzystą procedurę przygotowywania, a następnie stosowania KPR w praktyce; oraz
- KPR stanowiły jednoznacznie, jakie środki będą przeznaczane na polityki na rzecz włączenia społecznego.

## WNIOSKI I ZALECENIA

Analiza wykazała, że bardzo niewiele państw bezpośrednio współdziałało z miastami podczas formułowania społecznego i edukacyjnego filaru KPR. Tam, gdzie przeprowadzono konsultacje z jednostkami terytorialnymi, ich udział często miał charakter formalny i nie dawał możliwości wniesienia realnego wkładu. Co więcej, procesy te niekoniecznie owocowały gruntowną refleksją w KPR nad specyficznymi wyzwaniami stojącymi przed dużymi ośrodkami miejskimi.

Istotną barierą dla skuteczniejszego angażowania samorządów lokalnych może być brak łatwo dostępnych informacji na temat procedury i harmonogramu konsultacji, a także sam sposób informowania o nich.

Ponadto większość KPR przedstawia dość rozległy wachlarz działań związanych z aktualnymi wyzwaniami dla polityki społecznej i edukacyjnej. Nie zauważa lub nie docenia się w nich jednak pewnych kwestii, które naszym zdaniem zasługują na większą uwagę. Ogólnie rzecz biorąc, stwierdzamy, że:

- w sposób niedostateczny uwzględniono wyzwania stojące przed miastami, a w szczególności koncentrację ubóstwa i wykluczenia w pewnych dzielnicach miast;
- nie poświęcono odpowiedniej uwagi skoordynowanym działaniom lokalnym podejmowanym w walce ze złożonymi problemami ubóstwa i wykluczenia;
- w ramach działań na rzecz zmniejszania ubóstwa położono szczególny nacisk na zatrudnienie, ale niedostatecznie uwzględniono przy tym działania na rzecz integracji społecznej;
- w sposób niezadowalający uwzględniono działania wykraczające poza system edukacji, które mają rozwiązać problem przedwczesnego przerywania nauki;

- przeprowadzono niedostateczną analizę złożonych problemów osób, które są najdalej od rynku pracy lub są zagrożone przerwaniem nauki;
- nie poświęca się uwagi strategii UE na rzecz aktywnego włączenia;
- nie poświęca się większej uwagi wpływowi cięć budżetowych na samorządy lokalne i ich zdolność do świadczenia usług publicznych; oraz
- niewiele jest informacji o tym, jak należy finansować proponowane polityki.

Wyżej wymienione braki wywierają znaczący wpływ na sposób definiowania i wdrażania polityk. Wszystkie miasta w większym lub mniejszym stopniu stają przed tymi problemami. Sposób ich rozwiązywania powinien stanowić podstawę polityk służących realizacji celów strategii Europa 2020. Przedstawiamy zatem następujące zalecenia:

**1. Konsultacje w ramach opracowywania KPR muszą być bardziej dostępne pod względem procedur, harmonogramu i informowania.** Na szczeblu krajowym miasta przyjęłyby z zadowoleniem:

- jasno ustalone nieprzekraczalne terminy i harmonogramy umożliwiające im zaplanowanie swojego wkładu. Należy je ogłaszać z wyprzedzeniem, aby zapewnić wystarczająco dużo czasu na przygotowania i konsultacje;
- wyjaśnienie i poinformowanie zainteresowanych stron o zakresie odpowiedzialności za sporządzenie KPR i podejmowanie kolejnych działań związanych z tym programem, na przykład na stronie internetowej Komisji poświęconej strategii Europa 2020. Powinno to dotyczyć również dostępnego publicznie wykazu danych kontaktowych krajowych koordynatorów ds. KRP; oraz
- publikację wyników konsultacji, aby ich uczestnicy mogli porównać swój wkład z ostateczną wersją dokumentu.

**2. Udział miast powinien wyjść poza ramy konsultacji i zmierzać w stronę partnerstwa pomiędzy wszelkimi szczeblami administracji publicznej.**

Na poziomie krajowym partnerstwa nawiązywane w celu sporządzania i wdrażania KPR powinny być wielopoziomowe i zapewniać wyraźne uwzględnienie specyficznej sytuacji dużych miast. Taki proces można zorganizować na wiele sposobów, np. w formie stałych grup roboczych lub regularnego, systematycznego dialogu. Istnieją ponadto przykłady możliwości wypowiedzania się dużych miast w ramach procedur krajowych.

Rządy krajowe należy zobowiązać do składania sprawozdań z wysiłków podejmowanych w celu angażowania zainteresowanych podmiotów w KPR. W tej sytuacji całkowicie popieramy plany Komisji, by w 2012 r. przedstawić niewiążące wskazówki dotyczące angażowania zainteresowanych stron.

Zachęcamy Komisję do regularnego monitorowania udziału zainteresowanych podmiotów w procedurze KPR, np. podczas wydzielonych warsztatów w trakcie dorocznego zjazdu europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem.

**3. Należy wzmocnić wymiar społeczny KPR i zgodnie z unijną strategią aktywnego włączenia powinien on objąć szerokie spektrum działań na rzecz integracji społecznej.**

Nie zrealizujemy celu zmniejszenia ubóstwa, jeśli nie zajmiemy się problemami osób, które są najdalej od rynku pracy. Grupy te wymagają szeroko zakrojonego wsparcia wykraczającego poza środki w obszarze zatrudnienia oraz potrzebują bardziej skoncentrowanej interwencji opartej na tworzeniu dopasowanych do indywidualnych potrzeb ścieżek aktywnej integracji osób zmagających się z wieloma formami upośledzenia społecznego.

**4. KRP muszą odzwierciedlać specyfikę miejskiego wymiaru ubóstwa i wykluczenia oraz lokalne, zintegrowane działania na rzecz walki z nimi.**

Ponieważ większość ludności UE mieszka na terenach miejskich, działania mające na celu zmniejszenie ubóstwa muszą być prowadzone we współpracy z miastami, w szczególności ze względu na znaczne nierówności występujące w obrębie miast oraz koncentrację ubóstwa i wykluczenia w niektórych dzielnicach. Problemami tymi należy zajmować się poprzez skoordynowane i zintegrowane podejście na poziomie lokalnym obejmujące różne sektory, np. kompleksowe programy rewitalizacji miast, które łączą w sobie aspekty ludzki i przestrzenny.

**5. KPR powinny wyraźnie określać zasoby finansowe przeznaczane na politykę włączenia społecznego.**

W dobie cięć budżetowych w polityce społecznej, potrzebne jest jasne wskazanie w KPR, ile środków planuje się przeznaczyć na proponowane działania. Bez takiej informacji istnieje duże prawdopodobieństwo, że polityki mające zgodnie z celem strategii Europa 2020 zmniejszyć ubóstwo nie zostaną zrealizowane.



Komisja Europejska

Niniejsza publikacja powstała w ramach wspólnotowego Programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej (2007-2013). Programem kierują Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego. Program stworzono w celu wspierania realizacji określonych w agendzie społecznej celów Unii Europejskiej w obszarze zatrudnienia i spraw społecznych, przez co przyczynia się on do realizacji celów strategii EUROPA 2020 w tych dziedzinach.

Więcej informacji na stronie [www.ec.europa.eu/progress](http://www.ec.europa.eu/progress).

Informacje zawarte w tej publikacji mogą nie być tożsame ze stanowiskiem lub opinią Komisji Europejskiej.