

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

107. SESJA PLENARNA W DNIACH 25–26 CZERWCA 2014 R.

Opinia Komitetu Regionów – W kierunku zintegrowanego programu rozwoju miast w Unii Europejskiej

(2014/C 271/03)

Sprawozdawca: Bas VERKERK (NL/ALDE), burmistrz Delft**Dokument źródłowy:**

I. ZALECENIA POLITYCZNE

Wprowadzenie

1. Miasta są istotną siłą napędową gospodarki UE, są – z definicji – przestrzenią rozwoju indywidualnego i zbiorowego, a także dysponują dużym potencjałem w zakresie efektywności środowiskowej. Zaangażowanie miast i regionów miejskich ma duże znaczenie dla realizacji strategii „Europa 2020” oraz dla gospodarczego, społecznego i terytorialnego rozwoju UE ⁽¹⁾.
2. Ważna pozycja miast w europejskim społeczeństwie skłoniła państwa członkowskie i Komisję Europejską do wyjścia z inicjatywą opracowania programu rozwoju miast dla UE. Znaczenie miast jest dostrzegane także na forum ONZ. Obecnie w ramach ONZ przygotowywany jest nowy program dotyczący miast, który ma zostać przyjęty podczas następczej konferencji Habitat III w 2016 r. Program rozwoju miast w UE może posłużyć jako wkład w te prace.
3. W traktacie UE można znaleźć szereg fragmentów, które dają UE podstawę prawną do wspierania – w uzupełnieniu do podstawowych kompetencji państw członkowskich – polityki miejskiej prowadzonej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym; jest to na przykład odniesienie do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (art. 3), do samorządu regionalnego i lokalnego (art. 4) oraz do lokalnego wymiaru zasady pomocniczości (art. 5). Obecnie nie ma jednak żadnego kompleksowego przyszłościowego programu rozwoju miast na poziomie UE, pomimo apelu Parlamentu Europejskiego z 2011 r. o opracowanie europejskiej agendy miejskiej ⁽²⁾, pomimo międzyrządowego procesu związanego z kartą lipską i pomimo deklaracji z Toledo. Brak nadrzędnego programu rozwoju miast powoduje, że na poziomie UE nie ma wystarczającej spójności między poszczególnymi inicjatywami politycznymi i programami wsparcia, a co więcej, nie wszystkie inicjatywy przynoszą spodziewane konkretne rezultaty.
4. Dodatkowo doświadczenie pokazuje, że nie ma żadnej pewności, iż wymiar miejski pozostanie ważnym zagadnieniem w europejskim programie politycznym ⁽³⁾. Komisja już w 1997 r. opublikowała komunikat dotyczący programu rozwoju miast w UE ⁽⁴⁾. Mimo licznych deklaracji i działań program ten dwadzieścia lat później wciąż jeszcze nie został przełożony na praktyczne działania. UE musi zagwarantować, by miasta i obszary miejskie mogły z pełną mocą wykorzystywać swój potencjał pozwalający im odgrywać rolę motorów wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i integracji społecznej. Nadszedł czas na prawdziwy europejski program rozwoju miast. Przyjęcie karty lipskiej stało się w tym kontekście dobrym punktem wyjścia. Europejski program rozwoju miast musi uwzględniać wszystkie – społeczne, gospodarcze i środowiskowe – aspekty zrównoważonego rozwoju miast.

⁽¹⁾ Komisja Europejska, *Miasta jutra. Wyzwania, wizje i rozwiązania* (październik 2011 r.).

⁽²⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie europejskiej agendy miejskiej i jej przyszłości w polityce spójności (2010/2158(INI)).

⁽³⁾ Hans Verdonk, *Urban policies in Europe*, w: Leo van den Berg, Luis Carvalho, Jan van der Meer, *Cities as Engines of Sustainable Competitiveness: Looking Back at Two Decades of Urban Policies*, Rotterdam, 2014.

⁽⁴⁾ COM(1997) 0197 final.

5. Komitet Regionów wzywa Komisję, by w związku z komunikatem, który ma zostać opracowany w następstwie Forum Miejskiego z 17–18 lutego 2014 r., przedstawiła białą księgę w sprawie zintegrowanego programu rozwoju miast. Ta biała księga powinna umożliwić strukturalne, trwałe wpisanie wymiaru miejskiego we wszystkie stosowne obszary polityki i prawodawstwa europejskiego, by uniknąć obecnego dublowania wysiłków i braku spójności. Sam Komitet podczas opracowywania białej księgi będzie kontynuować debatę dotyczącą programu rozwoju miast UE, aby zapewnić Komisji konkretny wkład i zadbać o to, by program ten pozostał ważnym zagadnieniem w europejskiej agencji politycznej. Komitet podkreśla znaczenie zrównoważonego i całościowego podejścia do rozwoju miast; podejścia opartego na koncepcjach i sugestjach wyrażonych w innych, uzupełniających niniejszą opinię opiniach Komitetu, tzn. w opiniach „Siódmy program działań w zakresie środowiska a zrównoważony rozwój miast”⁽⁵⁾ i „Pakiet dotyczący mobilności w miastach”⁽⁶⁾.

6. Program rozwoju miast opracowany na poziomie UE będzie oznaką docenienia roli miast w realizowaniu europejskich celów politycznych oraz wzmacnianiu pozycji UE w dziedzinie międzynarodowej konkurencyjności. Zarazem opracowując ten program na poziomie UE, nie można pomijać interakcji między miastami a wsią ani znacznego wpływu, jaki program ten wywiera na ogólny rozwój terytorialny. Jest więc bardzo ważne, aby przewidzieć wyraźną synergię między tym programem rozwoju miast a agendą terytorialną Unii Europejskiej 2020.

Siła miast i stojące przed nimi wyzwania

7. W wyniku przechodzenia od gospodarki opartej na usługach do gospodarki opartej na wiedzy oraz postępującej cyfryzacji społeczeństwa miasta stały się filarami gospodarki i motorami tworzenia miejsc pracy w UE. Innowacje i nowe formy działalności gospodarczej często mają swe źródła w miastach. Miasta to także miejsca, gdzie rodzi się sztuka, kultura i kreatywność, a te są podstawą tożsamości miast i ich mieszkańców. Miasta stanowią zatem ważny atut UE w międzynarodowej konkurencji z innymi częściami świata.

8. W UE obecnie około 68 % ludności zamieszkuje obszary miejskie⁽⁷⁾. Abstrahując od dwóch wielkich metropolii, jakimi są Paryż i Londyn, UE cechuje jedyna w swoim rodzaju policentryczna struktura dużych, średnich i małych miast. Około 200 mln osób mieszka w miastach liczących mniej niż 100 tys. mieszkańców, które często wypełniają ważną regionalną funkcję w zakresie usług i infrastruktury, a także poprawy jakości życia i równowagi terytorialnej. Program rozwoju miast UE nie może się zatem ograniczać do największych miast Europy, ale musi mieć zastosowanie także do małych i średnich miast i obszarów miejskich. W związku z tym cieszy fakt, że przyszłe trzy prezydencje UE (włoska, łotewska i luksemburska) zwrócą szczególną uwagę na małe i średnie miasta UE i na ich rolę we wspólnym kontekście rozwoju terytorialnego.

9. Dla mieszkańców miasto i jego wiejskie zaplecze jest dziś czymś więcej niż tylko wydzielonym obszarem administracyjnym. Mieszkańcy miasta i spoza miasta poruszają się na poziomie większych aglomeracji, dojeżdżają do stref zatrudnienia i obszarów funkcjonalnych (miejskich lub wiejsko-miejskich) w ramach codziennego systemu miejskiego (*daily urban system*). Starając się ułatwić życie mieszkańcom, zarządy miast tworzą sieci z sąsiednimi gminami, aby na odpowiednim poziomie organizować ruch i transport, zagospodarowanie przestrzenne, strefy zielone i gospodarkę. Kluczowe znaczenie ma tu współpraca między obszarami miejskimi a graniczącymi z nimi obszarami wiejskimi. W tym kontekście ważną rolę odgrywają obszary podmiejskie i wiejskie, ponieważ zapewniają pobliskim miastom żywność, energię, przestrzeń, możliwości rekreacji i kontaktu z naturą oraz ochronę przed zagrożeniami, takimi jak pożary lasów i podtopienia czy powódzie. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że te systemy miejskie obejmują niekiedy obszary należące do więcej niż jednego państwa członkowskiego. Trzeba zwrócić szczególną uwagę na odrębne problemy występujące w tych transgranicznych strefach miejskich.

10. Aglomeracje czy regiony funkcjonalne potrzebują innego sposobu zarządzania i długofalowej wizji, aby zapewnić spójność i konkretne rezultaty, takie jak zintegrowany system transportowy⁽⁸⁾. Te długofalowe wizje, opracowywane już w niektórych państwach członkowskich we współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi, tworzą podstawę zintegrowanego podejścia dostosowanego do lokalnych potrzeb, gwarantującego spójność terytorialną i osiągnięcie konkretnych, wymiernych rezultatów. W latach 2014–2020 w wielu państwach członkowskich stymulujący charakter będą miały zintegrowane inwestycje terytorialne pozwalające wykorzystać środki z różnych osi priorytetowych lub programów, a zatem wzmacniające spójność obszarów miast i wsi połączonych więziami funkcjonalnymi, ustanawiające synergie i pozwalające na finansowanie ambitniejszych projektów, a więc ostatecznie umożliwiające rozwiązywanie wspólnych problemów ponad granicami administracyjnymi poszczególnych jednostek samorządowych. Komitet stwierdza, że w opracowaniu „Miasta jutra” Komisja odniosła się do tej kwestii i przyznała, że w swej polityce powinna w większym stopniu uwzględnić regiony funkcjonalne na poziomie aglomeracji i metropolii, także w kontekście transgranicznym⁽⁹⁾.

⁽⁵⁾ COR-2013-07987.

⁽⁶⁾ COR-2014-00090.

⁽⁷⁾ Eurostat: *City Statistics – Urban Audit*, Luksemburg, 2013.

⁽⁸⁾ CDR2994/2013.

⁽⁹⁾ Komisja Europejska, *Miasta jutra. Wyzwania, wizje i rozwiązania* (październik 2011 r.).

11. Funkcjonując na poziomie aglomeracji (*borrowing size*), miasta wspólnie wykorzystują atuty wynikające z zacieśnienia powiązań w ramach większej całości, takie jak większa innowacyjność, lepsze powiązanie między edukacją a rynkiem pracy i mniejszy ślad ekologiczny, a jednocześnie ograniczają występowanie negatywnych cech, takich jak zanieczyszczenie środowiska, wykluczenie społeczne i przestępczość⁽¹⁰⁾. Jednak to, co większe, nie zawsze jest lepsze. Dlatego też równie istotne jest zadbanie o to, by społeczności lokalne brały aktywny udział w podejmowaniu decyzji lokalnych, między innymi podczas omawiania środków współpracy z władzami sąsiednich jednostek terytorialnych.

12. Nie zmienia to jednak faktu, że z wyzwaniami społecznymi zmagają się zwłaszcza obszary miejskie. Wiele europejskich inicjatyw politycznych – w sposób zamierzony lub nie – oddziałuje na politykę miejską. W tym kontekście Komitet wzywa do bardziej szczegółowego przeglądu wszystkich inicjatyw Komisji mających wymiar miejski, opartego na dokumencie informacyjnym, który był podstawą dyskusji podczas Forum Miejskiego „Miasta jutra: inwestycje w Europie” (*Urban Forum „Cities of Tomorrow: Investing in Europe”*) w lutym 2014 r.⁽¹¹⁾

13. Miasta przyjmują odpowiedzialność za wykorzystywanie szans i pokonywanie przeszkód, które się przy tym pojawiają. Miasta europejskie mogą przy tym wnieść istotny wkład w realizację strategii „Europa 2020”. Zapisane w niej wyzwania społeczne są też elementem programu politycznego dla miast i regionów. W centrum uwagi stawia się tu dobro obywateli. Miasta UE zmagają się obecnie z różnorodnymi wyzwaniami i problemami. Podczas gdy w niektórych miastach z powodu starzenia się i emigracji spada liczba ludności i pojawiają się problemy związane z wielkością dostępnej infrastruktury, w innych rośnie liczba ludności i zapotrzebowanie na infrastrukturę, a także nasilają się innego rodzaju problemy, takie jak bezrobocie (młodzieży), wykluczenie społeczne, obszary ubóstwa, zapewnienie przystępnych cenowo mieszkań, zagęszczenie ruchu drogowego i zanieczyszczenie środowiska. Powszechnym problemem, który nasilił się wskutek recesji, jest większy rozdział między rosnącym popytem na usługi lokalne a niezmiennymi lub malejącymi środkami finansowymi. W programie rozwoju miast trzeba zwrócić uwagę na wszystkie te problemy i wyzwania.

14. Program rozwoju miast w UE powinien zostać ukierunkowany na zastąpienie obecnego rozproszonego, podzielonego i wykluczającego modelu miejskiego modelem skoncentrowanym, zintegrowanym i obejmującym wszystkich. Taka nowa koncepcja oznacza, że w ramach całościowego podejścia dąży się do takiej kombinacji ludzi i działań, która sprzyja wzrostowi gospodarczemu i zatrudnieniu, a przy tym dba się o zapewnienie równowagi między wymiarem gospodarczym, społecznym i ekologicznym rozwoju miejskiego.

Miasto jako reżyser działań i platforma

15. Relacja między władzami a społeczeństwem ulega fundamentalnej zmianie. Obywatele coraz dobitniej wyrażają swoje zdanie, stawiają coraz większe wymagania i dzięki cyfryzacji społeczeństwa w coraz większym stopniu niezależnie stanowią sami o sobie (nowe obywatelstwo). Ponadto ci sami obywatele coraz bardziej poczuwają się do odpowiedzialności społecznej. Rośnie liczba przedsiębiorstw, które oferują produkty zgodne z zasadą „od kołyski do kołyski” (*cradle to cradle*), przeciwdziałają marnotrawstwu surowców i dają szanse osobom defaworyzowanym na rynku pracy. Zarządy miast nasilają na różnych poziomach współpracę w ramach poczwórnej helisy (powstałej na bazie modelu Triple Helix) – formy współdziałania władz publicznych, przedsiębiorstw, ośrodków naukowych i organizacji społecznych, której celem jest znalezienie rozwiązań dla wyzwań społecznych. Władze lokalne odgrywają tu często rolę zarządcy i jako klient wypróbujący nowe technologie (*launching customer*) czy jako koordynator oferują innym partnerom platformę służącą poszukiwaniu rozwiązań. Miasto stanowi tu miejsce (*living lab*), w którym wspólnie z partnerami realizuje się przedsięwzięcia najlepiej dostosowane do warunków lokalnych. Miasta, w których znajdują się szkoły wyższe i uniwersytety, mają do odegrania dodatkową rolę w stymulowaniu przedsiębiorczości oraz łączeniu możliwości technologicznych z rozwiązywaniem problemów społecznych. Obszary miejskie stały się w ten sposób idealnymi poligonami doświadczalnymi do testowania europejskich strategii politycznych.

16. Jako część składowa społeczeństwa władze czują się odpowiedzialne za to, by w centrum programów działań znalazły się wielkie problemy społeczne, takie jak kryzys gospodarczy, zmiany demograficzne i sprawa klimatu. Klasyczne formy sprawowania rządów, organizacji i gospodarki nie oferują już rozwiązań dla tych problemów. Ze względu na rozmiary wyzwań, kurczące się budżety i złożoność zagadnień władze publiczne nie są już w stanie same wszystkiemu sprostać.

⁽¹⁰⁾ European Metropolitan Network Institute (EMI), *A strategic knowledge and research agenda on polycentric metropolitan areas*, Haga, 2012.

⁽¹¹⁾ Komisja Europejska, *Issue paper for discussion in the forum „CITIES – Cities of tomorrow: Investing in Europe”*, Bruksela, 17–18 lutego 2014 r. Zob. także szczegółowy przegląd wszystkich finansowanych przez UE programów i inicjatyw w dziedzinie polityki miejskiej na stronie internetowej DG REGIO: http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm?smenu_mapping_id=10.

17. W kontekście społeczeństwa o charakterze coraz bardziej partycypacyjnym władze publiczne muszą zostawiać miejsce na wspólne lub wspólnie opracowane lokalne inicjatywy obywateli, przedsiębiorstw i instytucji społeczeństwa obywatelskiego na poziomie miasta czy dzielnicy. Za organizację funkcjonowania miasta odpowiada w ten sposób więcej stron niż tylko zarząd miasta. Wyzwanie polega tu jednak na tym, by umożliwić wszystkim obywatelom, w szczególności młodzieży i migrantom, włączenie się do tego nowego społeczeństwa i uniknąć powstania podziału na społeczeństwo dwóch szybkości. Odgrywanie roli motoru integracji społecznej oraz oferowanie mieszkańcom możliwości emancypacji społecznej to dwie spośród najważniejszych funkcji nowoczesnego miasta.

18. Inicjatywy lokalne sprawiają, że w miastach i na obszarach miejskich oferowanych jest coraz więcej rozwiązań dostosowanych do potrzeb. Dzięki temu w skali europejskiej pojawia się duża różnorodność sposobów podejścia. W polityce europejskiej i prawodawstwie europejskim trzeba uwzględniać ten nowy stan rzeczy na poziomie lokalnym oraz idącą z nim w parze różnorodność sposobów radzenia sobie z wyzwaniami społecznymi, a także starać się sporządzić wykaz nowo powstających praktyk i ułatwiać ich wymianę w całej UE.

19. Do tej pory UE z myślą o realizacji swych celów przyjmowała ogólne prawodawstwo i jednolite terminy realizacji. Kształtując swą politykę, UE musi zwracać większą uwagę na wykonalność jej inicjatyw na poziomie lokalnym i (sub) regionalnym oraz być otwarta na wkład samorządów terytorialnych w sporządzanie ocen oddziaływania oraz nowej polityki (podejście oddolne). Każda ocena skutków nowych propozycji powinna, z uwzględnieniem zasad pomocniczości i proporcjonalności, zawierać krytyczną ocenę wpływu na miasta. Tylko w ten sposób można już wcześniej ocenić i zapewnić możliwości wdrożenia polityki europejskiej na poziomie lokalnym.

W kierunku bardziej zintegrowanego programu rozwoju miast w UE

20. Aby w sposób strukturalny zapewnić wymiarowi miejskiemu stałe miejsce w dyskusjach na poziomie UE, Komitet proponuje, by odtąd co dwa lata powtarzać Forum Miejskie z 17 i 18 lutego 2014 r. Komitet wzywa też Komisję, by mianowała w swych strukturach przedstawiciela ds. polityki miejskiej, który byłby upoważniony do analizowania wspólnie z międzyresortową grupą Komisji ds. polityki miejskiej wszystkich projektów i inicjatyw pod kątem wymiaru miejskiego i do dbania o realizację całościowego podejścia. Zadaniem tej grupy powinno być także uwzględnianie wkładu miast w pracach nad nową polityką UE w zakresie obszarów miejskich. Komitet w ramach swej organizacji powinien powołać przedstawiciela ds. polityki miejskiej, który dokonywałby oceny propozycji pod kątem wymiaru miejskiego.

21. Komitet popiera utworzenie grupy roboczej państw członkowskich w celu wypracowania i przedstawienia w 2016 r. wspólnej wizji europejskich miast, przy czym szczególną uwagę należy poświęcić pozycji miast w ramach strategii „Europa 2020”. Wzywa państwa członkowskie, by w ramach tych działań ściśle współpracowały z Komitetem i stowarzyszeniami samorządów lokalnych. Ta wspólna wizja może stanowić ważną podstawę późniejszego sporządzenia programu rozwoju miast – na poziomie unijnym, a także na poziomie poszczególnych państw członkowskich regionów i gmin.

22. Komitet Regionów powtarza swój apel do Komisji, by opracowała białą księgę dotyczącą zintegrowanej polityki miejskiej⁽¹²⁾ przed przedstawieniem strategii, która zastąpi strategię „Europa 2020”, oraz budżetu UE na okres po 2020 r. Ideą białej księgi byłoby wypracowanie bardziej zintegrowanego podejścia w polityce i prawodawstwie UE wywierającym wpływ na miasta i obszary miejskie oraz ściślejsze włączenie miast oraz samorządów lokalnych i regionalnych w kształtowanie tej polityki, a także sformułowanie zaleceń co do tego, które elementy europejskich programów finansowania są odpowiednie do wspierania rozwoju miast. Podstawą tego jest odnowiony sposób sprawowania rządów. Biała księga musi ostatecznie prowadzić do faktycznego horyzontalnego zakorzenienia wymiaru miejskiego w procesie decyzyjnym UE (włączenia wymiaru miejskiego w główny nurt działań), a nie do stworzenia specjalnej strategii czy specjalnego programu UE. Powinna zostać opracowana przez **nową** Komisję w ścisłej współpracy z miastami, aby w ten sposób dać wyraz potrzebie przyjęcia nowego sposobu zarządzania w ramach polityki miejskiej na poziomie UE.

23. Biała księga powinna obejmować następujące elementy:

a) Nowa metodologia umożliwiająca bardziej zintegrowane podejście do kształtowania polityki

24. Komitet Regionów zauważa, że Europa do utrzymania międzynarodowej konkurencyjności przede wszystkim potrzebuje prężnych, dynamicznych miast. Polityka i prawodawstwo UE mogą przyczynić się do stworzenia właściwych do tego warunków. Wdrażanie około 70 % polityki i prawodawstwa UE na poziomie lokalnym i regionalnym wymaga ogólnej spójności. Komitet stwierdza jednak, że przepisy UE czasem przynoszą skutki przeciwne do zamierzonych. Dobry przykład tego podaje Komitet w opinii „Przegląd polityki UE dotyczącej jakości powietrza i emisji”⁽¹³⁾, w której wskazuje, że w staraniach o poprawę jakości powietrza trzeba zharmonizować poziom ambicji zawarty w różnych dyrektywach UE dotyczących środowiska oraz zsynchronizować ramy czasowe ich wdrażania, aby zapewnić osiągnięcie pożądanego rezultatu.

⁽¹²⁾ CdR RESOL-V-009.

⁽¹³⁾ CdR 329/2011 fin.

25. Nieodpowiednia unijna polityka ograniczania zanieczyszczeń u źródła może powodować trudne sytuacje. Tak więc miasta nie mają możliwości osiągnięcia pożądaných norm, ale przy tym istnieje ryzyko, że państwa członkowskie, w których miasta te się znajdują, za pośrednictwem krajowego prawodawstwa przedstawią im do zapłacenia europejskie kary za przekroczenie europejskich norm. Komitet wzywa w związku z tym Komisję, by opracowała metodologię bardziej zintegrowanego kształtowania polityki prowadzącą do powstania spójnej polityki i spójnego prawodawstwa, počawszy od sporządzania solidniejszej i opartej na większym uczestnictwie oceny oddziaływania terytorialnego z udziałem władz lokalnych i regionalnych, dzięki czemu UE zapewni miastom i obszarom miejskim właściwe warunki do wdrożenia europejskiej polityki.

26. Aby wypracować prawdziwie całościowe podejście, należy w białej księdze zawrzeć jasną definicję integralnego zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz jasne cele, które UE chce osiągnąć w tym zakresie. Chodzi tu o cele horyzontalne, które trzeba realizować w ramach różnych dziedzin polityki.

27. Zintegrowane podejście do polityki miejskiej wymaga uwzględnienia działań z zakresu zagospodarowania przestrzennego, gdyż obszary miejskie przekraczają skalę miast.

28. W tym kontekście Komitet Regionów przypomina swoje stanowisko, by wykorzystywać instrument oceny oddziaływania terytorialnego jako wytyczną w celu wypracowania bardziej zintegrowanego podejścia w polityce z myślą o wspieraniu spójności terytorialnej⁽¹⁴⁾. Komitet definiuje przy tym spójność terytorialną jako pojęcie obejmujące trzy aspekty: zrównoważony rozwój terytorialny, integrację terytorialną i zarządzanie terytorialne. Komitet ubolewa nad tym, że Komisja ogranicza ocenę oddziaływania terytorialnego wyłącznie do pierwszego z tych trzech zagadnień, gdy tymczasem zwłaszcza drugi aspekt sprzyja zintegrowanemu podejściu w polityce i prawodawstwie. Co istotne, rychły przegląd wytycznych samej Komisji w sprawie oceny oddziaływania jest wyjątkową okazją, by dokładnie określić sposób uwzględniania kwestii miejskich w wewnętrznym procesie opracowywania polityki Komisji.

29. Uważamy ponadto, że biała księga w sprawie zintegrowanej polityki miejskiej powinna podejmować kwestię rewitalizacji zniszczonych stref miejskich, renaturalizacji terenu i odnowy miast oraz efektywności energetycznej wznoszonych budynków.

30. Przykładem bardziej zintegrowanego podejścia na poziomie UE jest europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz inteligentnych miast i społeczności. To europejskie partnerstwo innowacyjne zostało utworzone po to, by dzięki inicjatywom z udziałem sektora publicznego i prywatnego wypracować dla miast innowacje na styku mobilności miejskiej, efektywności energetycznej i technologii informacyjno-komunikacyjnych. Partnerstwo innowacyjne stwarza także możliwość przełożenia polityki makroekonomicznej UE na praktyczne działania w miastach. Ważne jest jednak, by dać miastom swobodę określania programu działań i pełnienia silnej funkcji zarządczej, dzięki czemu będą mogły odgrywać swą rolę reżysera działań.

b) Wymiar miejski w funduszach europejskich

31. Dobre przykłady, takie jak europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz inteligentnych miast i społeczności, stanowią kontrast z poziomem udziału miast w programach funduszy strukturalnych na lata 2007–2013. W nowym okresie programowania 2014–2020 poprzez szereg inicjatyw zwrócono szczególną uwagę na wymiar miejski w polityce spójności (obowiązek przeznaczenia 5 % budżetu EFRR na rozwój obszarów miejskich, utworzenie sieci UE ds. rozwoju obszarów miejskich oraz środki na innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich). Dążenie do większej koncentracji może jednak prowadzić do tego, że miasto nie będzie postrzegane z perspektywy całościowego rozwoju miejskiego. Konieczna jest poprawa koordynacji w ramach Komisji, aby wspierać pogłębione zrozumienie polityk sektorowych dotyczących wymiaru miejskiego (środowisko, infrastruktura energetyczna, mobilność) we wszystkich działach Komisji Europejskiej.

32. Komitet Regionów ponownie deklaruje poparcie dla Komisji, która zwraca uwagę na zintegrowany rozwój miast w nowej polityce spójności⁽¹⁵⁾. W tym kontekście KR wyraża także zadowolenie ze wzmocnienia zasady partnerstwa w nowym pakiecie dotyczącym spójności oraz z publikacji europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa. Komitet Regionów będzie jednak zwracał uwagę na praktyczną realizację propozycji Komisji podczas wdrażania nowych programów operacyjnych EFRR i EFS, zwłaszcza jeśli chodzi o sposób, w jaki miasta są angażowane w zarządzanie tymi programami.

⁽¹⁴⁾ CdR 29/2013 fin.

⁽¹⁵⁾ CdR 5/2012 fin.

33. Komitet Regionów wzywa Komisję, by wspólnie z nim monitorowała i – na ile to możliwe – propagowała zakorzenienie miast w nowych programach funduszy strukturalnych. Wnioski płynące z tego działania mogą być ważnymi wskazówkami do wykorzystania w kształtowaniu polityki spójności na okres po 2020 r. oraz w odniesieniu do innych europejskich programów, które mogą wspierać realizację europejskich celów na poziomie lokalnym.

34. Miasta są objęte także innymi unijnymi programami wsparcia, takimi jak LIFE, „Horyzont 2020”, „Inteligentna Energia – Europa” itd., mimo iż programom tym brakuje tematycznej koncentracji na zagadnieniach miejskich i synergii z programami europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Zwrócenie szczególnej uwagi na synergie między unijnymi programami wsparcia przyniosłoby korzystne skutki dla miast.

c) Platforma wymiany najlepszych praktyk

35. Poprzez utworzenie sieci samorządów lokalnych na poziomie europejskim Komisja wychodzi naprzeciw potrzebie wymiany między miastami przykładów sprawdzonych rozwiązań z wielu różnych dziedzin. Potrzebę tę uwzględniono także w programie współpracy terytorialnej Urbact – programie UE wspierającym zrównoważony rozwój obszarów miejskich. Ponadto program przydzielania grantów „Europa dla obywateli” zachęca gminy do tworzenia sieci tematycznych wokół zagadnień leżących we wspólnym zakresie zainteresowania, jako że stanowi to ważne narzędzie ułatwiające wymianę sprawdzonych rozwiązań. Oprócz programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i organizowanych przez UE działań w formie grantów istnieją także inne programy wymiany wiedzy między miastami (np. Civitas, Porozumienie Burmistrzów, Mayors Adapt, inicjatywa „Inteligentne miasta i wspólnoty”, ramy odniesienia dla zrównoważonego rozwoju miast, ManagEnergy). Komitet odnotowuje, że inicjatywy służące wymianie wiedzy i doświadczeń stają się coraz liczniejsze i coraz bardziej zróżnicowane. Aby można było wypracować bardziej całościowe podejście, Komitet wzywa Komisję do konsolidacji tych różnych europejskich programów i sieci wsparcia, by umożliwić obszarom lokalnym ich lepsze zrozumienie i skuteczniejsze niż dotychczas wykorzystanie.

36. Aby można było ocenić miasta i obszary miejskie adekwatniej niż tylko za pomocą wskaźnika PKB, musi być dostępna wystarczająca ilość danych, o ile to możliwe – na poziomie regionów funkcjonalnych, umożliwiających wymianę wiedzy i benchmarking w zakresie polityki miejskiej. Głównym problemem jest tutaj fakt, że przeprowadzony przez Eurostat podział na jednostki NUTS nie odzwierciedla rzeczywistości miast i gmin. W tym celu Eurostat powinien zadbać o bardziej szczegółowe dane ze szczebla lokalnego. Należy także dalej pracować nad badaniami związanymi z audytem miejskim lub określeniem jednolitych kryteriów wyznaczania obszarów metropolitalnych i stworzyć konkretne narzędzia, aby mierzyć postępy i oddziaływanie zintegrowanego programu rozwoju miast na poziomie UE. W tym kontekście Komitet wzywa Komisję, by z myślą o programie rozwoju miast UE opracowała nowy instrument monitorowania postępów.

d) Nowy sposób sprawowania rządów

37. Nadszedł czas na nowy sposób sprawowania rządów, z większym i wcześniejszym zaangażowaniem miast w cały cykl procesu kształtowania europejskiej polityki, np. za pośrednictwem KR-u, sieci miast jak Eurocities, czy Porozumienia Burmistrzów. Dzięki lepszemu włączeniu miast oraz samorządów lokalnych i regionalnych we wszystkie etapy cyklu politycznego, UE może lepiej reagować na przemiany, jakie przechodzą obecnie miasta. Dzięki temu można lepiej ocenić skutki inicjatyw politycznych i prawodawstwa dla miast, by zmniejszyć ryzyko, że strategie polityczne UE będą niespójne i oderwane od realiów lokalnych. Ponadto zgodnie z art. 5 rozporządzenia ogólnego (UE) nr 1303/2013 dotyczącego funduszy strukturalnych UE, ta „metoda wielopoziomowego zarządzania” musi być stosowana w całym procesie przygotowania i realizacji programów dotyczących polityki spójności UE.

38. Zasada wielopoziomowego sprawowania rządów ma ogromne znaczenie, ale powinna zostać dostosowana do nowych stosunków między władzami publicznymi a społeczeństwem. Powinno to iść w parze z większą rolą miast oraz samorządów lokalnych i regionalnych w unijnym procesie kształtowania polityki. Zatem podpisanie Karty wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie przez gminy europejskie przyczyni się do udziału różnych poziomów administracji (lokalnego, regionalnego, krajowego i europejskiego) w tworzeniu skutecznych polityk publicznych, z zastosowaniem szeregu zasad takich jak partycypacja, współpraca, przejrzystość, włączenie i spójność polityczna, które to zasady są tak istotnymi warunkami powodzenia tychże polityk publicznych, w interesie obywateli.

39. Służby Komisji powinny w strukturalny sposób włączyć przedstawicieli miast oraz samorządów lokalnych i regionalnych w kształtowanie polityki (np. zapraszając ich do udziału w grupach ekspertów), aby w oparciu o praktyczne doświadczenia i konkretne dane osiągnąć lepsze porozumienie co do wymiaru miejskiego w polityce europejskiej. Ustalenia w tej sprawie mogą zostać zapisane w nowym porozumieniu międzyinstytucjonalnym między nową Komisją a Komitetem Regionów.

Komitet Regionów a program rozwoju miast

40. Miejski wymiar polityki europejskiej i opracowanie programu rozwoju miast UE ma ogromne znaczenie dla samego Komitetu. W tym kontekście Komitet jako rzecznik lokalnego i regionalnego poziomu sprawowania rządów w UE oświadcza, że będzie ściśle śledzić opracowywanie białej księgi i nadal prowadzić – w swym gronie oraz z innymi podmiotami – debatę na temat programu rozwoju miast. Niniejsza opinia stanowi pierwszy wkład Komitetu w działania na rzecz stworzenia prawdziwie całościowego podejścia do miast w UE.

Bruksela, 25 czerwca 2014 r.

*Przewodniczący
Komitetu Regionów*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISÓ
