

MIŠLJENJA

ODBOR REGIJA

107. PLENARNO ZASJEDANJE, 25. – 26. LIPNJA 2014.

Nacrt mišljenja Odbora regija – Prema cjelovitom programu EU-a za gradove

(2014/C 271/03)

Izvjestitelj: Bas VERKERK (NL/ALDE), gradonačelnik Delfta**Referentni dokument:**

I. PREPORUKE O POLITIKAMA

Uvod

1. Gradovi su važni pokretači europskog gospodarstva, idealna mjesta za razvoj pojedinca i zajednice te entiteti s velikim potencijalom za ekološku učinkovitost. Doprinos gradova i gradskih regija od ključne je važnosti za provedbu strategije Europa 2020. te gospodarski, socijalni i teritorijalni razvoj EU-a. ⁽¹⁾
2. Važan položaj gradova u europskom društvu potaknuo je države članice i Europsku komisiju na poduzimanje koraka prema izradi programa EU-a za gradove. UN je također prepoznao važnost gradova i trenutačno radi na pripremi Novog programa za gradove koji će biti usvojen na konferenciji Habitat III koja će se održati 2016. Program EU-a za gradove mogao bi tome pridonijeti.
3. Ugovor o EU-u sadrži razne odredbe koje predstavljaju pravni temelj EU-a za potporu politikama razvoja gradova na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, kao i glavne nadležnosti država članica, primjerice odredbe o ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji (članak 3.), lokalnoj samoupravi (članak 4.) te lokalnoj dimenziji načela supsidijarnosti (članak 5.). Trenutačno na razini EU-a ne postoji sveobuhvatni program za buduću razvoj gradova, usprkos pozivu Europskog parlamenta iz 2011. na izradu europskog programa za gradove, ⁽²⁾ međuvladinoj Povelji iz Leipziga i Deklaraciji iz Toleda. Zbog nedostatka takvog programa, razne političke inicijative i programi subvencioniranja na razini EU-a nisu dovoljno usklađeni, a neke političke inicijative ne ostvaruju željene konkretne rezultate.
4. Pored toga, kako smo vidjeli u prošlosti, ne postoji garancija da će se urbana dimenzija i dalje zadržati u središtu europskog djelovanja. ⁽³⁾ Još davne 1997. g., Komisija je objavila Komunikaciju o programu EU-a za gradove. ⁽⁴⁾ No unatoč brojnim izjavama i mjerama, dva desetljeća kasnije, taj program još uvijek nije postao stvarnost. EU treba gradovima i gradskim područjima osigurati odgovarajuća sredstva potrebna da u potpunosti razviju snagu i ostvare svoj potencijal kao pokretači gospodarskog rasta, zapošljavanja i socijalne uključenosti. Došlo je vrijeme za pravi europski program za gradove. Povelja iz Leipziga dobra je polazišna točka. Europski program za gradove mora u obzir uzeti sve aspekte – gospodarske, socijalne i ekološke – održivog razvoja grada.

⁽¹⁾ Europska Komisija: Gradovi sutrašnjice. Izazovi, vizije, daljnji napredak (listopad 2011.).

⁽²⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 23. lipnja 2011. o Europskom programu za gradove i njegovoj budućnosti u okviru kohezijske politike (2010/2158(INI)).

⁽³⁾ Hans Verdonk, 'Politike za razvoj gradova u Europi', u: Leo van den Berg, Luis Carvalho i Jan van der Meer, 'Gradovi kao pokretači održive konkurentnosti: Osvrt na dva desetljeća politika za razvoj gradova', Rotterdam, 2014.

⁽⁴⁾ COM(1997) 0197 final.

5. Odbor regija poziva Komisiju da po izdavanju planirane komunikacije koja bi se trebala temeljiti na zaključcima Foruma gradova, održanog 17. i 18. veljače 2014., predstavi Bijelu knjigu o cjelovitom programu za gradove. Bijela knjiga trebala bi omogućiti sustavno uključivanje gradske dimenzije u sve relevantne europske politike i zakone, kako bi se uklonila postojeća preklapanja i nedosljednosti. Odbor će i tijekom izrade Bijele knjige nastaviti raspravu o strategiji EU-a za razvoj gradova kako bi Komisiji dostavio praktične informacije te kako bi osigurao da ta strategija ostane na dnevnom redu EU-a. Odbor ističe važnost cjelovitog i održivog pristupa gradskim područjima, zasnovanog na idejama i sugestijama iznesenima u drugim mišljenjima Odbora koja nadopunjuju ovo mišljenje, naime u onima o 7. akcijskom programu zaštite okoliša i održivim gradovima⁽⁵⁾ te o paketu mjera za urbanu mobilnost.⁽⁶⁾

6. Programom za gradove na razini EU-a priznaje se značaj koji gradovi imaju u ostvarivanju europskih političkih ciljeva i jačanju međunarodne konkurentnosti EU-a. Istodobno se pri izradi tog programa ne smije previdjeti ni međudjelovanje gradova i ruralnih područja ni jaki utjecaj tog međudjelovanja na opći teritorijalni razvoj. Prema tome, od ključne je važnosti da se osiguraju jake sinergije između programa za gradove i teritorijalne dimenzije strategije Europa 2020.

Snaga gradova i njihovi izazovi

7. Kao posljedica prelaska s uslužnog gospodarstva na gospodarstvo znanja i sve veće digitalizacije društva, gradovi su postali gospodarski stupovi i pokretači zapošljavanja unutar EU-a. Inovacije i nove gospodarske djelatnosti često potječu iz gradova. Gradovi su također plodno tlo za umjetnost, kulturu i kreativnost, na kojem se stvara identitet gradova i njihovih stanovnika. Zbog toga su gradovi jedan od glavnih aduta EU-a u međunarodnom natjecanju s drugim kontinentima.

8. Trenutačno u EU-u u gradskim područjima živi otprilike 68 % stanovništva (izvor: Eurostat).⁽⁷⁾ Osim dviju velikih metropola, Pariza i Londona, EU raspolaže jedinstvenom policentričnom strukturom velikih, srednjih i malih gradova. Otprilike 200 milijuna građana živi u gradovima s do 100 000 stanovnika, koji često imaju važnu regionalnu ulogu u pogledu pružanja usluga i dostupnosti ustanova te poboljšanja kvalitete života i teritorijalne ravnoteže. Stoga se program EU-a za gradove ne smije ograničiti samo na najveće gradove Europe, već treba uključiti male i srednje gradove te gradska područja. U tom kontekstu, Odbor sa zadovoljstvom primjećuje da će tri zemlje koje će preuzeti predsjedanje EU-om, Italija, Latvija i Luksemburg, posebnu pažnju posvetiti malim, srednjim i velikim gradovima u EU-u te njihovoj ulozi u kontekstu zajedničkog teritorijalnog razvoja.

9. Gradovi i obližnja ruralna područja predstavljaju stanovnicima puno više od područja s administrativnim granicama. Stanovnici gradova i drugi, kreću se svakodnevno unutar urbanog sustava većih aglomeracija, putuju na radno mjesto i funkcionalna područja (urbana ili ruralno-urbana područja). Kako bi svojim stanovnicima olakšala život, gradska vijeća osnivaju mreže sa susjednim općinama u svrhu organizacije prometa i prijevoza, prostornog planiranja, zelenih površina i gospodarstva na odgovarajućoj razini. Suradnja između gradskih područja i obližnjih ruralnih područja u ovom je pogledu od izuzetne važnosti. U tom kontekstu ključnu ulogu imaju prigradska i ruralna područja jer obližnje gradove opskrbljuju prehrambenim proizvodima i energijom te im na raspolaganje stavljaju slobodan prostor, mogućnosti za rekreaciju i prirodu, a pružaju im i zaštitu od opasnosti poput šumskih požara i poplava. Također se ne smije zanemariti da se te urbane cjeline mogu protezati na teritoriju više država članica. Posebna se pozornost mora posvetiti konkretnim pitanjima koja se javljaju u tim prekograničnim urbanim cjelinama.

10. Kako bi se u aglomeracijama i funkcionalnim regijama osigurala povezanost i konkretni rezultati, potreban je drugi model upravljanja i dugoročna vizija, primjerice integrirani sustavi prijevoza.⁽⁸⁾ Ta dugoročna vizija, koju u nekim državama članicama već sada zajednički razvijaju lokalne i regionalne vlasti, temelj je cjelovitom lokalnom pristupu koji jamči teritorijalnu koheziju određenog područja i omogućava postizanje konkretnih i mjerljivih rezultata. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. integrirana teritorijalna ulaganja u više će država članica omogućiti pristup resursima iz raznih prioritetnih područja ili programa i tako igrati poticajnu ulogu u jačanju kohezije gradova i okolnih općina međusobno povezanih funkcionalnim vezama, kao i u uspostavljanju sinergija i financiranju ambicioznijih projekata, a u konačnici će omogućiti rješavanje zajedničkih problema koji nadilaze administrativne granice pojedinih lokalnih vlasti. Odbor primjećuje da Komisija u studiji pod nazivom „Gradovi sutrašnjice” opisuje taj razvoj i uviđa da u sklopu svojih politika treba više pažnje posvetiti funkcionalnim regijama poput aglomeracija i metropola te prekograničnim urbanim cjelinama.⁽⁹⁾

⁽⁵⁾ COR-2013-07987.

⁽⁶⁾ COR-2014-00090.

⁽⁷⁾ Eurostat: Statistički podaci o gradovima – Analiza razvoja gradova, Luksemburg, 2013.

⁽⁸⁾ OR2994/2013.

⁽⁹⁾ Europska Komisija: Gradovi sutrašnjice. Izazovi, vizije, daljnji napredak (listopad 2011.).

11. Suradnja na razini aglomeracije (*borrowing size*) gradovima omogućuje da uživaju prednosti veće kohezije i snage inovacija, bolje povezanosti obrazovanja i tržišta rada te manjeg ekološkog otiska, a istodobno ograničavaju nedostatke poput onečišćenja okoliša, otežanog pristupa, socijalne isključenosti i kriminala. ⁽¹⁰⁾ Ako je nešto veće, ne znači da je i bolje. Stoga je jednako važno da se lokalnim zajednicama omogući da aktivno sudjeluju u procesu donošenja odluka na općinskoj razini, posebice u raspravama o suradnji sa susjednim vlastima.

12. Unatoč tome, izazovi s kojima se društvo suočava posebno su vidljivi u gradskim područjima. Stoga se brojne europske političke inicijative – namjerno ili nenamjerno – odražavaju na politiku razvoja gradova. U tom pogledu Odbor poziva na izradu detaljnijeg pregleda svih inicijativa Komisije koje sadrže gradsku dimenziju i koje se temelje na dokumentu za raspravu (*Issue Paper*) koji je bio osnova za Forum gradova pod nazivom „CITIES – Gradovi sutrašnjice: ulaganje u Europu”, održan u veljači 2014. ⁽¹¹⁾

13. Gradovi preuzimaju odgovornost za korištenje mogućnosti i uklanjanje svih prepreka koje im se pojave na putu. Europski gradovi mogu igrati važnu ulogu u provođenju strategije Europa 2020. Društveni izazovi navedeni u ovoj strategiji također određuju politički program za gradove i regije. Interesi građana od ključne su važnosti. Gradovi i mjesta u EU-u trenutno se suočavaju s brojnim raznim izazovima i problemima. Dok se s jedne strane neki gradovi uslijed emigracije i starenja stanovništva suočavaju s padom broja stanovnika i problemima zbog prevelikog opsega postojećih kapaciteta, broj stanovnika u drugim gradovima raste, što povećava pritisak na postojeće kapacitete u tim gradovima i uzrokuje probleme poput nezaposlenosti (mladih), socijalne isključenosti, siromaštva, osiguravanja pristupačnog stanovanja, preopterećenosti prometa i onečišćenja okoliša. Opći problem, koji je recesija dodatno pogoršala, sve je veći jaz između rastuće potražnje za lokalnim uslugama i stagnirajućim, odnosno sve manjim financijskim sredstvima. Program za gradove mora uzeti u obzir sve navedene probleme i izazove.

14. Cilj programa EU-a za gradove trebalo bi biti napuštanje sadašnjeg modela nekontroliranog širenja gradova, segmentacije i isključivanja te usvajanje kompaktnijeg, cjelovitijeg i uključivijeg modela. Ta bi nova metoda podrazumijevala primjenu cjelovitog pristupa s fokusom na raznolikosti ljudi i aktivnosti te s ciljem poticanja gospodarskog rasta i stvaranja radnih mjesta. Osim toga, bila bi usmjerena na uspostavljanje istinske ravnoteže između gospodarskog, socijalnog i ekološkog aspekta razvoja gradova.

Grad kao koordinator i platforma

15. Odnos vlasti i društva mijenja se iz temelja. Digitalizacija društva građane čini aktivnijima, zahtjevnijima i snažnijima (novo građanstvo). Uz to, ti isti građani postaju sve svjesniji svoje društvene odgovornosti. Sve više poduzeća nudi proizvode proizvedene po načelu „od kolijevke do kolijevke” (*cradle to cradle*), čime se smanjuje rasipanje sirovina i osobama u nepovoljnom položaju pruža prilika za integraciju na tržište rada. Također, gradska vijeća žele sve tješnje surađivati na više razina u sklopu četverostruke spirale (koja se temelji na modelu trostruke spirale, odnosno na suradnji upravnih tijela, poduzeća, ustanova koje se bave istraživanjem i organizacijama civilnog društva) kako bi se pronašla rješenja za izazove u društvu. U tom kontekstu, lokalne vlasti često imaju zadaću koordinacije i kao prvi glavni korisnik usluga ili koordinator nude drugim partnerima platformu za pronalaženje rješenja. Grad pritom djeluje kao mjesto (živi laboratorij) u kojem se, u suradnji s partnerima, izvode projekti koji najviše odgovaraju lokalnim uvjetima. Gradovi u kojima se nalaze sjedišta sveučilišta i visokih škola imaju dodatnu ulogu u poticanju poduzetništva i povezivanju tehnoloških mogućnosti s društvenim izazovima. Gradska su područja tako postala idealna pilot-područja za europsku politiku.

16. Vlasti smatraju da su one kao dio društva odgovorne da se na dnevnom redu nađu glavni problemi s kojima je društvo suočeno, poput ekonomske krize, demografskih promjena i klimatskih promjena. Klasični oblici upravljanja, organizacije i gospodarstva ne nude više rješenje za ove probleme. Vlasti se zbog opsega izazova, sve manjih proračuna i kompleksnosti situacija s kojima su suočene, više ne mogu same brinuti za sve.

⁽¹⁰⁾ Institut za europske mreže metropola (EMI): Strateško znanje i istraživački program o policentričnim metropolitanskim područjima (Haag, 2012. g.).

⁽¹¹⁾ Europska komisija: Dokument za raspravu u sklopu foruma „CITIES – Gradovi sutrašnjice: Ulaganje u Europu”, Bruxelles, 17.–18. veljače 2014. Vidjeti na stranici Glavne uprave za regionalnu politiku sveobuhvatni pregled svih programa i inicijativa na području urbane politike koje financira EU: http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm?smenu_mapping_id=10.

17. U društvu u kojem članovi postaju sve aktivniji, lokalne vlasti moraju prilikom donošenja odluka dati prostora zajednički organiziranim inicijativama građana, poduzeća i društvenih organizacija na razini grada ili četvrti. Organizaciju grada stoga ne nose samo gradske vlasti, već i brojni drugi dionici. Kako bi se izbjegla podjela društva, izazov u ovom kontekstu predstavlja sudjelovanje svih građana u novom društvu, posebice mladih i migranata. Dvije najvažnije uloge modernog grada su da djeluje kao pokretač socijalne integracije i da osigura uvjete za emancipaciju građana.

18. Lokalne inicijative osiguravaju da usluge budu sve prilagođenije potrebama svakog grada ili urbanog područja. To znači da diljem Europe postoji cijeli niz različitih pristupa. Europska politika i zakonodavstvo trebaju uzeti u obzir novonastale odnose na lokalnoj razini i s njima povezane razne pristupe za rješavanje društvenih izazova i pokušati prikupiti te nove najbolje prakse i omogućiti razmjenu tih praksi diljem EU-a.

19. Dosad je EU koristio opće zakonodavstvo i jedinstvene rokove za provedbu ciljeva svojih politika. No odsad bi prilikom oblikovanja politike trebao više pažnje posvetiti ostvarivosti svojih inicijativa na lokalnoj i (pod)regionalnoj razini te bi prilikom izrade procjena učinka i novih politika trebao biti otvoren za doprinos decentraliziranih razina vlasti (pristup od baze prema vrhu). Uzimajući u obzir načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, svaka procjena učinka novih prijedloga trebala bi sadržavati i kritičku procjenu posljedica za gradove. Samo tako može se već unaprijed procijeniti i zajamčiti ostvarenje europske politike i zakonodavstva na lokalnoj razini.

Prema cjelovitom programu EU-a za gradove

20. Kako bi se rasprava o dimenziji gradova sustavno učvrstila na razini EU-a, Odbor predlaže da se Forum gradova održan 17. i 18. veljače 2014. odsada održava svake dvije godine. Odbor također poziva Komisiju da unutar svoje organizacije imenuje osobu nadležnu za urbanu politiku koja će dobiti ovlasti da zajedno s međuresornom radnom skupinom za urbanu politiku Komisije provjerava gradsku dimenziju svih prijedloga i inicijativa te osigurava cjeloviti pristup politici. Zadaća te skupine treba također biti usklađivanje doprinosa gradova prilikom oblikovanja nove politike EU-a za gradska područja. Odbor bi iz vlastitih redova mogao imenovati zastupnika za politiku za gradove koji bi provjeravao gradsku dimenziju prijedloga.

21. Odbor podržava sastavljanje radne skupine država članica za oblikovanje zajedničke vizije za europske gradove, koja uzima u obzir položaj gradova u strategiji Europa 2020., i predstavljanje te vizije u 2016. g. Odbor poziva države članice na blisku suradnju s Odborom regija i udrugama koje predstavljaju lokalne vlasti. Ova vizija društva može predstavljati važan temelj za daljnju razradu programa za gradove, kako na europskoj razini tako i na razini pojedinih država članica, regija i lokalnih vlasti.

22. Odbor regija ponovno poziva Komisiju da izradi Bijelu knjigu o cjelovitom programu za gradove⁽¹²⁾ prije predstavljanja instrumenta koji će naslijediti strategiju Europa 2020. i proračuna EU-a za razdoblje nakon 2020. Cilj te Bijele knjige trebalo bi biti uvođenje cjelovitijeg pristupa politici i zakonodavstvu EU-a koji se tiču gradova i gradskih područja te veće uključivanje gradova i lokalnih i regionalnih vlasti u oblikovanje odgovarajuće politike kao i davanje preporuka o tome koji bi aspekti programa europskih fondova mogli potaknuti razvoj gradova. Za to je ključan novi način upravljanja. Bijela knjiga trebala bi u konačnici dovesti do istinskog transverzalnog uvrštavanja gradske dimenzije u postupak donošenja odluka EU-a (*urban mainstreaming*), a ne do konkretne strategije ili programa EU-a. Nju bi trebala sastaviti **nova** Komisija u bliskoj suradnji s gradovima kako bi se skrenula pažnja na potrebu za novim načinom upravljanja gradskom politikom na razini EU-a.

23. Bijela knjiga trebala bi sadržavati sljedeće elemente:

a) Nova metoda za cjelovitiji pristup oblikovanju politike

24. Odbor regija ističe da su Europi, da bi zadržala svoju međunarodnu konkurentnost, potrebni živi i dinamični gradovi. Europske politike i zakonodavstvo mogu pridonijeti stvaranju odgovarajućih preduvjeta. Činjenica da se otprilike 70 % europskih politika i zakonodavstva provodi na lokalnoj i regionalnoj razini znači da je potrebna opća usklađenost. Odbor primjećuje da propisi doneseni na razini EU-a ponekad imaju upravo suprotan učinak. Dobar primjer Odbor navodi u svom mišljenju „Preispitivanje politike EU-a za kvalitetu zraka i emisije“,⁽¹³⁾ koje pokazuje da je za poboljšanje kvalitete zraka potrebno uskladiti političke ciljeve različitih direktiva EU-a o zaštiti okoliša i sinkronizirati rokove za provedbu tih ciljeva da bi se postigli željeni rezultati.

⁽¹²⁾ OR RESOL-V-009.

⁽¹³⁾ OR 329/2011 fin.

25. Neodgovarajuća politika na razini EU-a može dovesti do neizvjesnih situacija. Kao rezultat toga, gradovi ne mogu postići željene norme, zbog čega se suočavaju s rizikom da će im, zbog prekoračenja graničnih vrijednosti, njihove države članice putem nacionalnog zakonodavstva nametnuti novčane kazne EU-a. Odbor stoga poziva Komisiju da razvije metodu za cjelovitiji pristup radi kreiranja dosljednih politika i zakonodavstva, počevši od snažnije i participatorne procjene teritorijalnog učinka koja uključuje lokalne i regionalne vlasti, uz pomoć čega će EU stvoriti odgovarajuće preduvjete kako bi gradovi i gradske regije mogli provoditi europske politike.

26. Za ostvarenje istinski cjelovitog pristupa poželjno je da se u Bijelu knjigu uključi jasna definicija cjelovitog i održivog gradskog razvoja kao i da se utvrde jasni ciljevi koje EU želi postići na ovom području. Radi se o transverzalnim ciljevima koji bi se trebali ostvariti u različitim područjima politika.

27. Cjeloviti pristup urbanoj politici iziskuje da se uzmu u obzir politike prostornog planiranja jer gradska područja nadilaze općinsku razinu.

28. Odbor regija stoga ponovno ističe svoje stajalište da se instrument za procjenu teritorijalnog učinka u kontekstu teritorijalne kohezije treba koristiti kao smjernica za promicanje cjelovitijeg pristupa politici.⁽¹⁴⁾ Odbor definira teritorijalnu koheziju kao trodimenzionalni koncept koji se sastoji od uravnoteženog teritorijalnog razvoja, teritorijalne integracije i teritorijalnog upravljanja. Odbor izražava razočaranje zbog toga što je Komisija procjenu teritorijalnog učinka ograničila samo na prvu od tri navedene dimenzije, s obzirom da upravo druga dimenzija promiče cjeloviti pristup politici i zakonodavstvu. Upravo predstojeća revizija smjernica Komisije za procjenu učinka predstavlja jedinstvenu priliku da gradska dimenzija dođe do izražaja u internim postupcima oblikovanja politike u Komisiji.

29. Također smatramo da Bijela knjiga o cjelovitom programu za gradove treba obraditi temu obnavljanja zapuštenih urbanih područja, urbanog oporavka i sanacije te energetske učinkovitosti pri gradnji zgrada.

30. Dobar primjer cjelovitijeg pristupa na razini EU-a jest Europsko partnerstvo za inovacije (EIP) – pametni gradovi i zajednice. Svrha EIP-a je da se inovacije za gradove stvorene putem javnih/privatnih inicijativa koriste za urbanu mobilnost, energetska učinkovitost i informacijske i komunikacije tehnologije. EIP omogućuje prijenos makroekonomske politike na razini EU-a u urbanu praksu. Unatoč tome, važno je gradovima pružiti priliku da odrede program i da u cijelosti odigraju svoju ulogu kao koordinatori.

b) Gradska dimenzija u europskim fondovima

31. Dobri primjeri kao što je Europsko partnerstvo za inovacije (EIP) na području pametnih gradova i općina u potpunoj su suprotnosti sa sudjelovanjem gradova u programima strukturnih fondova u razdoblju 2007. – 2013. U novom programskom razdoblju 2014. – 2020. niz inicijativa posvećuje posebnu pažnju gradskoj dimenziji u sklopu kohezijske politike (obaveza da se 5 % sredstava iz ERDF-a odvoji za razvoj gradova i uspostavljanje mreža za razvoj gradova te da se izdvoje sredstva za inovativne mjere za održivi razvoj gradova). Međutim, zalaganje za veću koncentraciju moglo bi dovesti do toga da se grad ne promatra u kontekstu svog cjelokupnog urbanog razvoja. Potrebna je bolja koordinacija unutar Komisije da bi se u svim odjelima Komisije promicalo bolje razumijevanje sektorskih politika urbane dimenzije (okoliša, energetske infrastrukture, mobilnosti).

32. Odbor regija ponovno iskazuje potporu pozornosti koju Komisija posvećuje cjelovitom programu za gradove u okviru nove kohezijske politike.⁽¹⁵⁾ Također pozdravlja jačanje načela partnerstva u novom paketu kohezijske politike kao i objavljivanje Europskog kodeksa ponašanja za partnerstvo. Odbor regija će svejedno pomno pratiti praktičnu provedbu prijedloga Komisije za izvođenje novih programa ERDF-a i ESF-a, posebice u pogledu načina na koji su gradovi uključeni u vođenje programa i njihovo upravljanje.

⁽¹⁴⁾ OR 29/-2013 fin.

⁽¹⁵⁾ OR 5/2012 fin.

33. Odbor regija poziva Komisiju da zajedno s Odborom nadzire i po mogućnosti promiče uključivanje gradova u nove programe strukturnih fondova. Stečena znanja mogu se pretočiti u preporuke za oblikovanje kohezijske politike nakon 2020. g. kao i za druge europske programe koji promiču ostvarenje europskih ciljeva na lokalnoj razini.

34. Gradovi također sudjeluju u drugim EU-ovim programima subvencioniranja, kao što je LIFE, Obzor 2020., Pametna energija za Europu itd., iako tim programima nedostaje tematska usredotočenost na urbana pitanja te sinergije s programima europskih strukturnih i investicijskih fondova. Obraćanje posebne pozornosti na sinergije među subvencijama EU-a imalo bi pozitivan učinak u gradovima.

c) Platforma za razmjenu dobrih praksi

35. Stvaranjem mreža lokalnih zajednica na europskoj razini, Komisija zadovoljava potrebu gradova za razmjenom dobrih praksi o različitim pitanjima. Program teritorijalne suradnje URBACT – program EU-a za promicanje održivog razvoja gradova – također zadovoljava tu potrebu. Natjecateljski program „Europa za građane” potiče općine na uspostavu tematskih mreža za pitanja od zajedničkog interesa kao korisnog instrumenta lakše razmjene dobrih praksi. Osim ovih programa sufinanciranih iz strukturnih fondova i natjecateljskih aktivnosti koje organizira EU, postoje i drugi programi za razmjenu znanja među gradovima (npr. Civitas, Sporazum gradonačelnika, inicijativa *Mayors Adapt*, Inicijativa pametnih gradova i zajednica, Referentni okvir za održivost gradova, *Managenergy*). Odbor primjećuje da broj inicijativa za razmjenu znanja i iskustava postaje sve veći i raznovrsniji. Odbor radi osiguravanja cjelovitijeg pristupa poziva Komisiju da objedini ove različite europske programe za financiranje i mreže podrške kako bi se lokalnim područjima omogućilo da ih bolje razumiju i da s njima surađuju učinkovitije nego sada.

36. Kako bi se gradska područja moglo ocijeniti pomoću preciznijih pokazatelja nego što je BDP, prilikom razmjene znanja i uspoređivanja gradskih politika na raspolaganju treba biti dovoljno podataka, po mogućnosti na razini funkcionalnih regija. Jedan od glavnih problema je taj što Eurostatova klasifikacija NUTS ne odražava točno stvarno stanje u gradovima i općinama. Stoga je potrebno da Eurostat dostavlja i prikuplja detaljnije lokalne podatke i da se nastavi rad na analizi razvoja gradova i sličnim istraživanjima ili da se definiraju jedinstveni kriteriji za određivanje granica metropola. Treba primjenjivati i praktične instrumente kako bi se mogao pratiti napredak i učinak cjelovitog programa za gradove na razini EU-a. Odbor s tim u vezi poziva Komisiju da u svrhu izrade programa EU-a za gradove pripremi novi instrument za praćenje.

d) Nova vrsta upravljanja

37. Vrijeme je za novu vrstu upravljanja koja bi gradovima omogućila da se u većoj mjeri i u ranijoj fazi uključe u cjelokupni ciklus osmišljavanja politike EU-a (primjerice posredstvom OR-a, mreža gradova kao što je Eurocities ili Sporazum gradonačelnika). Kroz veće uključivanje gradova i lokalnih i regionalnih vlasti u sve faze ciklusa politike, EU može bolje odgovoriti na promjene kroz koje gradovi trenutačno prolaze. Na taj način mogu se bolje procijeniti posljedice inicijativa politike i zakonodavstva na gradove kao i neutralizirati rizik od nedosljednih politika EU-a koje ne odražavaju stvarno stanje. Osim toga, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013 (opće uredbe o strukturnim fondovima), ta metoda „višerazinskog upravljanja” mora se primjenjivati tijekom cijelog procesa pripreme i provedbe EU-ovih programa kohezijske politike.

38. Načelo višerazinskog upravljanja izuzetno je važno, no potrebno ga je prilagoditi novom odnosu između vlasti i društva, što treba ići ruku pod ruku s većom ulogom gradova i lokalnih i regionalnih vlasti u postupku oblikovanja politike EU-a. Stoga će europske općine potpisivanjem Povelje o višerazinskom upravljanju u Europi doprinijeti sudjelovanju različitih razina uprave (lokalne, regionalne, nacionalne i europske) u oblikovanju učinkovitih javnih politika uz primjenu niza načela poput sudjelovanja, suradnje, transparentnosti, univerzalnosti i dosljednosti, što su i preduvjeti uspjeha tih javnih politika za dobrobit građana.

39. Službe Komisije trebaju predstavnike gradova i lokalnih i regionalnih vlasti sustavno uključivati u oblikovanje politike (npr. kroz sudjelovanje u skupinama stručnjaka) kako bi se kroz razmjenu praktičnih iskustava i konkretnih podataka osiguralo bolje usklađivanje gradske dimenzije unutar europskih politika. Dogovori u vezi s time mogu se ugraditi u novi međuinstitucijski sporazum između nove Komisije i Odbora regija.

Odbor i program za gradove

40. Odbor pridaje veliku važnost gradskoj dimenziji u politikama EU-a i izradi programa EU-a za gradove. Odbor regija će kao glas lokalnih i regionalnih vlasti EU-a pomno pratiti napredak Bijele knjige te će nastaviti voditi raspravu o programu za gradove, u sklopu institucija EU-a i izvan njih. Ovo mišljenje predstavlja prvi doprinos Odbora na putu prema istinski cjelovitom pristupu gradovima EU-a.

Bruxelles, 25. lipnja 2014.

*Predsjednik
Odbora regija*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
