

## MIŠLJENJA

## EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

514. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 17. I 18. VELJAČE 2016.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Budućnost plana EU-a za gradove sa stajališta civilnog društva”**

**(razmatračko mišljenje na zahtjev nizozemskog predsjedništva EU-a)**

(2016/C 133/02)

**Izvjestitelj: Roman HAKEN**

Dana 28. kolovoza 2015. g. R.H.A. Plasterk, ministar unutarnjih poslova i odnosa u Kraljevini Nizozemskoj, djelujući u ime nizozemskog predsjedništva Vijeća Europske unije, zatražio je od Europskog gospodarskog i socijalnog odbora da sastavi razmatračko mišljenje na temu:

*„Budućnost plana EU-a za gradove sa stajališta civilnog društva”*

(razmatračko mišljenje na zahtjev nizozemskog predsjedništva EU-a).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 26. siječnja 2016. godine.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 514. plenarnom zasjedanju održanom 17. i 18. veljače 2016. (sjednica od 17. veljače), s 214 glasova za i 1 protiv.

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Plan EU-a za gradove<sup>(1)</sup> izravno će utjecati na živote 80 % građana EU-a, koliko će ih 2050. godine živjeti u gradovima. Kako bi se formulirale najučinkovitije odredbe i osiguralo njihovo javno prihvaćanje, potrebno je osigurati da organizacije civilnog društva budu ravnopravan partner u raspravi o Planu EU-a za gradove i njegovoj provedbi. Po prvi puta u povijesti EU-a, inicijativom nizozemskog predsjedništva gradovi se postavljaju u centar rasprava o razvoju. EGSO poziva Vijeće da općinsku razinu prizna u svoj njezinoj raznolikosti kao vrijednog partnera u procesu europskih integracija.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/policy/themes/urban-development/agenda](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/themes/urban-development/agenda).

1.2. EGSO rad u obliku partnerstva smatra učinkovitim pristupom tim opsežnim i kompliciranim problemima. Stoga cijeni načelo partnerstva, koje se konačno primjenjuje u razvijanju i provedbi programskog razdoblja 2014. – 2020. <sup>(2)</sup>.

1.3. Partnerstvo je načelo na kojem se temelje moderne javne usluge, kako okomite tako i vodoravne. Kao još jedan primjer takve suradnje, EGSO predlaže da se razmotre javno-privatna partnerstva (JPP), kao model financiranja urbanističkih projekata, razna socijalna poduzeća i programi temeljeni na europskim partnerstvima, poput Equala <sup>(3)</sup>. Razne razine javne uprave, posebice gradske, odgovorne su za okupljanje relevantnih partnera u zajedničke projekte i učinkovito korištenje financiranja.

1.4. Jedan od izazova s kojim će se susresti Plan EU-a za gradove jest kako provesti strategije razvijene u sklopu tematskih partnerstava. Pri uspostavi partnerstava te razvijanju i provedbi strategija od ključne je važnosti koristiti pristup od baze prema vrhu. EGSO stoga podržava pristup odozdo prema gore, koji se razlikuje od pristupa temeljenog na stručnim skupinama. Bitno je pojasniti način na koji će organizacije civilnog društva raditi sa svojim dionicima: izvještavati, savjetovati itd.

1.5. Pri razvoju novog Plana EU-a za gradove horizontalna partnerstva imaju istu važnost kao i vertikalna (tematska). Ona u gradovima većinom djeluju na lokalnoj razini. Važna su za strateško razmišljanje, a posebice za osiguranje provedbe, praćenja i ocjenjivanja. Lokalne strategije koje razvijaju lokalna partnerstva upoznata s lokalnom situacijom najbolji su način za uključivanje preporuka s razine EU-a i njihovu učinkovitu primjenu. Jedan od alata koje EGSO preporuča u tu svrhu jest lokalni razvoj pod vodstvom zajednice <sup>(4)</sup>.

1.6. Kako bi se osigurala učinkovita provedba novog Plana EU-a za gradove, treba učiniti sljedeće:

- (a) u obzir uzeti osnovne potrebe uključenih partnera i obratiti pažnju na izgradnju kapaciteta (većinom kod horizontalnih općinskih partnerstava). U tu svrhu EGSO preporuča upotrebu sredstava za „tehničku pomoć” iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF);
- (b) pripremiti metodološke preporuke o načelima odgovornog urbanog partnerstva. Važno je imati metodologiju za praćenje i ocjenjivanje plana za gradove, uključujući i pokazatelje pomoću kojih se mogu izmjeriti postignute promjene. Partneri, uključujući i organizacije civilnog društva, moraju sudjelovati u ocjenjivanju i praćenju.

1.7. EGSO bi želio da se razjasni način na koji će se tematska partnerstva baviti problemima i izazovima urbanog razvoja. Horizontalna partnerstva trebaju provoditi specifične mjere u specifičnim urbanim područjima. Stoga je važno osigurati razmjenu dobrih praksi putem konkretnih događaja. Od ključne je važnosti u jednakoj mjeri uključiti sve regije EU-a (posebice one u južnoj i istočnoj Europi). Planom za gradove morat će se uvažiti odnosi između većih i manjih gradova te obližnjih i okolnih prigradskih područja koja doprinose kvaliteti gradskog života. Plan za gradove ne bi smio biti u sukobu s razvojem ruralnih područja niti ga ograničavati.

---

<sup>(2)</sup> Vidjeti relevantne radove Odbora, Europskog vijeća, Europske komisije, Europskog parlamenta i Odbora regija: *Kako poticati učinkovita partnerstva u upravljanju programima kohezijske politike na temelju dobrih praksi u ciklusu 2007. – 2013.* (SL C 44, 11.2.2011., str. 1.).  
*Načelo partnerstva pri provedbi fondova Zajedničkog strateškog okvira – elementi za europski kodeks ponašanja pri partnerstvu* (SL C 44, 15.2.2013., str. 23.).  
*Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice kao instrument kohezijske politike za lokalni, ruralni, gradski i prigradski razvoj za razdoblje 2014. – 2020.* (SL C 230, 14.7.2015., str. 1.).  
*Jačanje participativnog postupka i uključenost lokalnih vlasti, NVO-a i socijalnih partnera u provedbu strategije Europa 2020.* (SL C 299, 4.10.2012., str. 1.).  
*Ocjena savjetovanja Europske komisije s dionicima* (SL C 383, 17.11.2015., str. 57.).  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0218+0+DOC+PDF+V0//HR>.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013R6902&from=EN>.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c10237>.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN> Članak 5. stavak 3. Europskog kodeksa ponašanja pri partnerstvu.

<sup>(3)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c10237>.

<sup>(4)</sup> *Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice kao instrument kohezijske politike za lokalni, ruralni, gradski i prigradski razvoj za razdoblje 2014. – 2020.* (SL C 230, 14.7.2015., str. 1.).

1.8. Neke su teme međusobno povezane i do određene se mjere preklapaju. Provedba mjera koje se tiču jedne teme utjecat će na jednu ili više drugih tema. Treba osigurati da mjere koje se provode radi poboljšanja stanja u jednom području nemaju negativan učinak na drugo područje. To se ne tiče samo EU-a već i nacionalne razine.

1.9. EGSO predlaže da se urbane zajednice i sudjelovanje građana uključe u Plan za gradove kao nove teme. Gradovi trebaju mehanizam koji će građane i skupine građana ojačati i od njih stvoriti stvarne i solidne partnere u raspravama i provedbi razvojnih prioriteta za svoje gradove i provedbi Plana za gradove. Jedino će samopouzdana i jaka zajednica velikog socijalnog kapitala biti u stanju suočiti se s izazovima koji se pojavljuju. EGSO je spreman razraditi tu ideju.

1.10. Potrebno je uključiti elemente poput UN-ova Programa održivog razvoja do 2030. i njegovih 17 ciljeva održivog razvoja, a posebice cilja 11. („Učiniti gradove i naselja uključivima, sigurnima, otpornima i održivima”). EGSO je stav o toj temi usvojio u rujnu 2015. godine<sup>(5)</sup>. EU nema jednake nadležnosti na svim područjima politika, a njegove su ovlasti posebice slabe u pogledu socijalnih pitanja. Upitno je može li EU utjecati na socijalni razvoj gradova ili na odgovarajući način procijeniti društveni učinak mjera primijenjenih u okviru drugih područja politika. Učinak na okoliš može se utvrditi postupkom procjene utjecaja na okoliš, ali još uvijek ne postoji procjena društvenog učinka.

1.11. EGSO bi želio postati punopravnim članom upravljačke skupine Plana EU-a za gradove i sudjelovati u partnerstvima plana za gradove. On predstavlja organizacije civilnog društva iz svih država članica, cijenjene organizacije koje posjeduju stručno znanje i mogu doprinijeti razvoju gradova.

## 2. Partnerstvo kao jedno od načela Plana EU-a za gradove i uključenost EGSO-a u Plan za gradove

2.1. U Planu za gradove predlaže se stvaranje partnerstava od oko 15 članova, od kojih bi 11 bili predstavnici javnih uprava (gradova, država članica, Komisije). Ostali članovi bili bi iz upravljačkih tijela ESIF-a, stručnjaci i pripadnici NVO-a. EGSO izražava žaljenje zbog toga što je pozvan da ovu temu komentira tek nakon što su partnerstva već bila uspostavljena.

2.2. EGSO predlaže usvajanje uravnoteženije zastupljenosti u partnerstvima. Dobar primjer pravedne zastupljenosti pruža program LEADER, u kojem najviše 50 % članova partnerstva može biti iz javne uprave. EGSO preporuča veće uključivanje ciljnih skupina (gradskih stanovnika). Važno je da građani imaju veći utjecaj na budućnost gradova. Većina utvrđenih tema ne može se rješavati bez sudjelovanja NVO-a, socijalnih partnera i poduzeća. Pokazalo se da svi uspješni europski primjeri svoj uspjeh većinom duguju uključenosti nevladinih snaga i učinkovitoj javno-privatnoj suradnji.

2.3. Iako su sve prioritetne teme Plana za gradove relevantne za organizacije civilnog društva, one nadilaze tradicionalnu ulogu civilnog društva. NVO-i, socijalna poduzeća i zadruge sve više razvijaju svoje kapacitete ili uspostavljaju nove gospodarske ili organizacijske modele za pružanje usluga od javnog interesa. Javne vlasti moraju biti u mogućnosti sebe sagledati s aspekta skupina i organizacija koje djeluju u gradskim područjima. EGSO ukazuje na činjenicu da bi uključivanje nacionalnih ili regionalnih mreža, ili lokalnih organizacija, s velikim iskustvom na određenom području bilo jednako korisno kao uspostava europskih mreža.

2.4. EGSO nema informacije o načinima odabira i/ili utvrđivanja relevantnih organizacija civilnog društva. On nudi svoje kapacitete i znanje o organizacijama civilnog društva za odabir predstavnika NVO-a i socijalnih partnera za tematska partnerstva.

<sup>(5)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.press-releases.37475>.

### 3. Preporuke za djelovanje partnerstava u sklopu Plana za gradove i postupak sudjelovanja

3.1. Pravo je svakog građanina EU-a da poznaje, razumije i utječe na politike EU-a. EGSO ističe da se partnerstvo ne bi trebalo pretvoriti u zatvorenu jedinicu. Način na koji partnerstva komuniciraju s vanjskim svijetom od velike je važnosti. Otvorena javna uprava koja komunicira s javnošću i organizacijama koje zastupaju interese građana trebala bi predstavljati ključni element u razvoju grada. Budući da je strateške ciljeve nemoguće postići bez podrške lokalnih građana i organizacija civilnog društva, važno je osigurati transparentnost i učinkovitu uključenost dionika u pripremu i provedbu Plana za gradove. Uključivanje ljudi koji žele biti uključeni najbolji je način da se dobije njihova podrška za dobivene rezultate. EGSO predlaže da se pozovu organizacije koje bi željele podijeliti svoja iskustva i ideje o temama povezanim s Planom za gradove i koje bi mogle sudjelovati u nekim sastancima partnerstva.

3.2. Partnerstva trebaju koristiti komunikacijske i participativne alate za razmjenjivanje, komuniciranje i savjetovanje. Uključivanje i konzultiranje građana ne može se učinkovito postići uporabom samo jednog alata. Potrebna je kombinacija metoda koja će omogućiti obraćanje raznim dionicima, davanje različitih doprinosa te različite razine sudjelovanja. Da bi dobila povratne informacije o svom radu, partnerstva trebaju koristiti najnovije tehnike poput društvenih medija, anketa, radionica, ciljnih skupina itd. EGSO preporučuje organiziranje dodatnog (šireg) uključivanja javnosti u slučaju konkretnih pitanja gdje postoji jasna potreba za širom javnom raspravom i povratnim informacijama za građane.

3.3. Partnerstva bi trebala organizirati posjete i sastanke s raznim dionicima izvan ograničenog kruga partnerstva. Upoznavanje s civilnim inicijativama na terenu, njihovim ograničenjima i njihovom suradnjom s javnim upravama može značajno utjecati na raspravu unutar partnerstva. Ako se Plan za gradove ne temelji na postojećim praksama, postoji opasnost da politike koje iz njega proizlaze previde dostupno znanje.

3.4. Akcijski planovi trebali bi biti temom otvorenih internetskih savjetovanja. Time bi se osiguralo da svi relevantni dionici mogu doprinijeti njihovu sadržaju i da su obuhvaćeni svi interesi.

### 4. Prioritetni stupovi za tematska partnerstva

#### 4.1. Uključni gradovi

4.1.1. **Poslovi i vještine u lokalnom gospodarstvu** – Organizacije civilnog društva ispunjavaju nekoliko uloga (poslodavac, predavač, obučavatelj) relevantnih za stvaranje novih radnih mjesta. EGSO preporuča savjetovanje s organizacijama poput Eurochambresa, koje predstavljaju MSP-ove, centrima za zapošljavanje te ustanovama za obrazovanje i osposobljavanje. Planom za gradove mora se razmotriti način na koji gradovi mogu na svom području napraviti snimku potreba za stručnim znanjem. Organizacije civilnog društva treba obavijestiti o tim potrebama i mora se uspostaviti suradnja za poticanje obrazovanja, cjeloživotnog učenja i osposobljavanja kojima će se osigurati vještine koje nedostaju na tržištu rada.

4.1.2. **Urbano siromaštvo** – Organizacije civilnog društva organiziraju većinu programa usmjerenih na prevenciju i borbu protiv urbanog siromaštva u gradovima. EGSO predlaže uključivanje organizacija poput Europske mreže za borbu protiv siromaštva (*European Anti-Poverty Network*). Svjesni smo da su za tu temu važni sljedeći faktori: a) predgrađa i marginalizacija, b) geta, c) zanemarena susjedstva, d) djeca u institucionalnoj skrbi i prelazak s usluga koje pružaju institucije na one koje pružaju obitelji i zajednica, te e) starenje i osjetljivost starih ljudi.

4.1.3. **Smještaj** – Kako bi se osigurao kvalitetan i održiv smještaj u skladu s definicijom UN-ove povelje o održivom smještaju, organizacije civilnog društva igraju važnu ulogu u predstavljanju obiju strana (vlasnika i korisnika) i radu s njima. EGSO preporuča obraćanje organizacijama poput Međunarodne unije stanara (*International Union of Tenants*), udrugama vlasnika stanova i kuća, zadružnim stambenim štedionicama, arhitektima ili urbanistima. Ta tema postavlja važna pitanja: a) urbanizma, b) socijalnog stanovanja i c) odlaska građana u prigradska područja u potrazi za kvalitetnijim smještajem.

4.1.4. **Uključivanje migranata i izbjeglica** – Ne treba se baviti samo kratkoročnim pitanjima (zadovoljavanjem temeljnih potreba), već i – jednom kad se migranti smjeste – njihovom integracijom u europsko društvo: pomoći im s obrazovanjem, pronalaženjem posla itd., podijeliti s njima vrijednosti i tradicije EU-a i uključiti te vrijednosti i tradicije u njihove živote, istodobno poštujući i njihovu izvornu kulturu. Uz državu, ključnu ulogu igraju i organizacije civilnog društva kao što su crkve, društvene organizacije, obrazovne ustanove i ustanove za obuku, dječje grupe i grupe roditelja itd. Između ostalih, EGSO preporuča savjetovanje sa Solidarom ili Lumosom. Treba se pozabaviti i pitanjima poput maloljetnika bez pratnje. Oni čine izuzetno osjetljivu skupinu koja traži posebnu pažnju.

4.1.5. **Održiva uporaba zemlje i prirodna rješenja** – Cilj Plana za gradove usko je povezan s promjenom stavova i životnih stilova pojedinaca. Želi li se osigurati da se promjenama u gradovima poštuje okoliš, od presudne je važnosti uključiti organizacije civilnog društva kao što su vlasnici zemlje, udruge MSP-ova te organizacije u okviru zajednice koje stoje iza pokreta za poboljšanje četvrti. EGSO preporuča uključivanje, na primjer, organizacija kao što su Prijatelji zemlje – Europa (*Friends of the Earth Europe*) ili ELARD. EGSO važnim smatra sljedeće: a) prostorno (vertikalno) planiranje i b) probleme prigradskih područja koja snabdijevaju proizvodima (hranom, čistom vodom), ali i ključne usluge ekosustava, koje poboljšavaju kvalitetu života gradskih stanovnika.

## 4.2. Urbano gospodarstvo

4.2.1. **Kružno gospodarstvo** – Za učinkovito kružno gospodarstvo važno je promijeniti način na koji ljudi vide otpad i predstaviti ga kao potencijalni resurs. Važno je obrazovanje i informacijske djelatnosti organizacija za zaštitu okoliša i obrazovnih ustanova. Istraživački i inovacijski centri te specijalizirana poduzeća i udruge MSP-ova koje se fokusiraju na to područje bit će ključni igrači u istraživanju i provedbi novih pristupa u gradovima. EGSO preporuča pozivanje, na primjer, REVES-a za održavanje rasprave.

## 4.3. Zeleni gradovi

4.3.1. **Klimatska prilagodba** – Poduzeća visoke tehnologije, istraživački instituti i sveučilišta od ključne su važnosti. Također, obične ljude treba obrazovati i informirati kako bi se olakšalo njihovo uključivanje i prihvaćanje relevantnih odredbi. EGSO, na primjer, predlaže savjetovanje s „Green 10”.

4.3.2. **Energetska tranzicija** – Strukturne promjene u energetske sustavima, poput značajnog pomaka prema energiji iz obnovljivih izvora i povećanju energetske učinkovitosti, mogu se postići samo uz punu uključenost partnera iz relevantnih poduzeća i potporu građana. Na ovom području je, na primjer, aktivan Greenpeace.

4.3.3. **Urbana mobilnost** – Održiva urbana mobilnost područje je u kojem se malo može učiniti ako sami ljudi nisu spremni promijeniti svoje navike na području mobilnosti. EGSO stoga predlaže uključivanje organizacija kao što su CEEP (Europski centar poslodavaca i poduzeća koji pružaju javne usluge), BusinessEurope, ETF (Europski savez transportnih radnika), Polis (mreža europskih gradova i regija koji razvijaju inovativne tehnologije i politike za lokalni promet), Europski savez biciklista i IPR Prague (Praški institut za planiranje i razvoj). Smatramo da u ovu temu spada i važnost integriranih pristupa poput planova održive gradske mobilnosti te stoga urbanu mobilnost vidimo kao nešto što omogućuje gospodarski razvoj te poboljšava uvjete za zaštitu okoliša i energetske tranziciju u gradovima. EGSO naglašava važnost specifičnih instrumenata za financiranje urbane mobilnosti, što je područje u koje treba uložiti velike količine kapitala.

4.3.4. **Kvaliteta zraka** – Ključna je suradnja poduzeća, zdravstvenih organizacija, NVO-a za zaštitu okoliša, sveučilišta, istraživačkih ustanova itd. Partnerstva bi trebala uključivati organizacije kao što je Europska mreža za borbu protiv klimatskih promjena (*Climate Action Network Europe, CAN*).

#### 4.4. Pametni gradovi

4.4.1. **Digitalna tranzicija** – digitalizacija društva predstavlja promjenu paradigme. Cilj je pružiti bolje usluge građanima i stvoriti poslovne prilike. Primjer su toga u pametnim gradovima trostruka i četverostruka spirala koje na zajedničkim projektima okupljaju dionike iz gradskih uprava, visokog obrazovanja, poduzetništva i civilnog društva. Taj bi model trebalo proširiti po Europi. Pod ovim naslovom razmatramo pitanja: a) predvidljivog urbanizma u svim općinama i b) upotrebe društvenih mreža i interneta za komunikaciju između općina i građana. Partnerstva bi također trebala uključivati organizacije kao što je Transparency International.

#### 4.5. Inovativna i odgovorna javna nabava

4.5.1. Potencijal gradova za provedbu inovativnih pristupa jest važan; oni mogu djelovati kao prethodnici, i to ne samo u području javne nabave. Međutim, važno je surađivati s poslovnim inovacijskim centrima i centrima za podršku poslovanja te organizacijama civilnog društva EU-a kao što je CEE Bankwatch Network. EGSO ovdje naglašava važnost: a) korištenja javne nabave za doprinos lokalnoj socijalnoj ekonomiji i b) specifičnih metoda kojima se gradovi motiviraju za izbor inovativnih modela javne nabave umjesto najjeftinijih opcija.

4.6. Gradovi su dio složenog sustava u kojem šire prigradsko područje pruža temeljnu podršku i resurse koji gradovima omogućavaju uspješno funkcioniranje. Neophodno je uključiti partnere iz područja oko gradova, uključujući lokalne akcijske skupine, kako bi se osigurala dragocjena poveznica između urbanih i ruralnih područja, posebice u odnosu na poželjna ruralno-urbana partnerstva. Pri planiranju svog razvoja, gradovi moraju u obzir uzeti postojeće strategije poput makroregionalnih strategija i relevantnih strategija mikroregionalnog razvoja.

Bruxelles, 17. veljače 2016.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

---