

**Mišljenje Europskog odbora regija – Konkretna mjera za provedbu Plana EU-a za gradove**

(2016/C 240/03)

**Izvjestiteljica:** Hella DUNGER-LÖPER (DE/PES), državna tajnica, predstavnica savezne zemlje Berlin u saveznoj vladi zadužena za europske poslove

**PREPORUKE O POLITIKAMA**

EUROPSKI ODBOR REGIJA

**Uvod**

1. Plan za gradove europski je projekt iznimne važnosti jer podrazumijeva osmišljavanje nove radne metode za uspostavljanje operativnog okvira i učinkovitih instrumenata u cilju postizanja dosljednosti svih politika koje se tiču gradova i njihovih okolnih funkcionalnih područja. Budući da na europska urbana područja utječe oko dvije trećine svih sektorskih politika EU-a, gradovi svih veličina trebali bi biti više uključeni u njihovo osmišljavanje i provođenje. Planom se želi poboljšati kvaliteta života u gradovima i razvoj novog „urbanog” modela upravljanja uz pomoć kojeg će se definirati i provoditi ciljevi primjenom praktičnih i konkretnih pristupa koordiniranih na različitim razinama u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Ova nova urbana paradigma nudi velike mogućnosti: lokalnom stanovništvu može pružiti iskustvo europske dodane vrijednosti za svladavanje socijalnih i demografskih izazova, a u uskoj povezanosti s agendom Europske komisije za bolju regulativu može poboljšati kvalitetu europskih politika uspostavljanjem veza s nacionalnim, regionalnim i lokalnim strategijama, što uvelike nadilazi postojeću suradnju. OR naglašava da Plan za gradove mora biti sastavni dio cjelovitije teritorijalne vizije koja će uzeti u obzir i urbana i ruralna područja <sup>(1)</sup>.

Osim toga može dati važan doprinos postizanju ciljeva iz članka 3. UEU-a, osobito cilja gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije, kao i ciljeva strategije Europa 2020. <sup>(2)</sup>.

Uz pristup „od baze prema vrhu” i višerazinsko upravljanje, za uspjeh tog procesa od presudne su važnosti tri glavna kriterija:

- transparentnost,
- sudjelovanje,
- obvezujući karakter.

2. OR podsjeća na napore koji su poduzeti od 1989. kao i na urbane pilot-projekte kojima se gradove nastojalo više uzimati u obzir i više ih uključivati u proces izrade politika na europskoj razini i kojima se nastojao pripremiti plan za gradove na razini EU-a:

- s time u vezi posebno ističe mišljenje OR-a „Prema cjelovitom programu EU-a za gradove” iz 2014. godine <sup>(3)</sup>,

<sup>(1)</sup> Mišljenje OR-a „Teritorijalna vizija za 2050. – Što donosi budućnost?” CDR 4285/2015.

<sup>(2)</sup> Studija OR-a *The growth potential of an integrated EU Urban Agenda* („Potencijal rasta integriranog Plana EU-a za gradove”), konačno izvješće, 8. siječnja 2016.

<sup>(3)</sup> SL C 271 od 19.8.2014., str. 11.

- naglašava ulogu Europskog parlamenta u isticanju interesa gradova i njihovu uvrštavanju u opću Uredbu o europskim strukturnim i investicijskim fondovima te u davanju važnih poticaja za izradu Plana za gradove u Rezoluciji o urbanoj dimenziji politika EU-a od 9. rujna 2015.,
- odaje priznanje Europskoj komisiji koja je putem redovitih događanja podigla svijest o ulozi gradova, dodatno je ojačavši uz pomoć postupaka savjetovanja o Planu za gradove provedenih između 18. srpnja i 26. rujna 2014. godine,
- upućuje na Deklaraciju iz Rige, usvojenu pod latvijskim predsjedanjem Vijećem, u kojoj se još jednom potvrđuje da Vijeće priznaje urbanu dimenziju,
- posebno uvažava jak poticaj nizozemskog predsjedništva koje je među glavne teme svog predsjedanja uvrstilo i Plan za gradove, naročito time što je pripremlilo Amsterdamski pakt koji će provedbu Plana za gradove učiniti obvezujućom, postavljajući temelje za to da se nakon iskazivanja namjere prijeđe s riječi na djela te da se konačno počne raditi na provedbi Plana za gradove u Europskoj uniji,
- ističe važnost jačanja uloge lokalnih i regionalnih vlasti u osmišljavanje i učinkovitu provedbu europskih politika, zakonodavstva i programa potpore.

### **Ključne točke Plana za gradove**

3. Važnost gradova – Globalni trend sve veće koncentracije stanovništva u gradovima zamjetan je i u Europi: Europa je kontinent na kojem oko 70 % stanovnika danas živi u gradovima i gradskim aglomeracijama. Gradovi su pokretači gospodarskog razvoja – sami stvaraju više od 75 % BDP-a – socijalne uključenosti i održivog razvoja. Međutim, gradove također obilježava sukob socijalnih nejednakosti, poput siromaštva i bogatstva, potencijala za zapošljavanje i dugotrajne nezaposlenosti, potražnje za radnom snagom i nedostatka radne snage, velikih razlika u obrazovanju, te osobito izazova u pogledu okoliša. Kao „katalizatori integracije”, oni će imati i glavnu ulogu u izlaženju na kraj sa sadašnjim izbjegličkim tokovima i migracijama unutar EU-a. Nijedna politika Europske unije ne može biti provediva ako se u njoj ne uzima u obzir urbana dimenzija.

4. Integrirani i multidisciplinarni pristupi – Već je u Povelji iz Leipziga 2007. naglašeno da uspjeh mogu polučiti samo integrirani pristupi u gradovima te da je višerazinsko upravljanje od presudne važnosti za rješavanje složenih problema u gradovima. Među uspješnim pristupima su prevladavanje poimanja javne uprave po načelu „silosa”, odnosno međusektorski pristup rješavanju problema, interakcija koja nadilazi tradicionalne hijerarhije i uključivanje različitih dionika, pri čemu se u obzir uzimaju razlike između lokalnih i regionalnih područja. Tu se ocrtavaju komponente koje su usko povezane s ciljevima Europske komisije koji se odnose na bolju regulativu, bolje financiranje i bolju koordinaciju. Međutim, integrirani pristupi iziskuju visoku razinu koordinacije i suradnje na svim razinama – lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i europskoj – te između njih.

5. Urbani i ruralni krajevi kao komplementarna funkcionalna područja – U raspravama o Planu za gradove opetovano se izražava bojazan da će veća usredotočenost na pitanja od interesa za gradove ići na štetu potpori ruralnim područjima. Međutim, OR ističe važnost povezanosti urbanih i ruralnih područja te uloge ruralnih područja, koja također pridonose rastu i otvaranju radnih mjesta. Politikama EU-a ne smije se poticati konkurentski odnos između te dvije dimenzije jer su one međusobno povezane kako u zemljopisnom i administrativnom smislu tako i u pogledu funkcionalnih i tematskih politika. Stoga treba naglasiti međusobnu komplementarnost tih dviju dimenzija te na taj način ispitati i omogućiti nove oblike upravljanja između njih, osobito uz pomoć poboljšanog pristupa uslugama i razvojem digitalnih tehnologija. Zajednički cilj – ekološki, ekonomski i socijalno jaka Europa te snažnija teritorijalna kohezija – može se ostvariti samo ako obje dimenzije budu snažne. Europska politika za gradove usmjerena je na sve gradove i okolna funkcionalna područja: ne samo na glavne i velike gradove, već i na one srednje veličine i male gradove, koji su od presudne važnosti za područja koja ih okružuju.

6. Plan EU-a za gradove trebao bi također pružiti smjernice za pregovaračka stajališta EU-a na konferenciji HABITAT III. koja će se održati u Quitu 17.–20. listopada 2016. Osim toga, i u skladu s ciljem EU-a da postane jači globalni čimbenik te s obzirom na to da treba povećati dosljednost između vanjskih i unutarnjih politika EU-a, Europska unija treba ojačati i poticati međunarodnu suradnju i razmjenu između gradskih vlasti.

7. Uspješna provedba Plana za gradove iziskuje integrirani pristup urbanom i regionalnom upravljanju koji obuhvaća institucionalno i administrativno okruženje.

8. Za izradu europskog plana za gradove koji bi bio u skladu s načelom supsidijarnosti i kojim bi se osiguralo sudjelovanje lokalnih i regionalnih vlasti prema načelu „od baze prema vrhu” od presudne je važnosti da izabrane lokalne i regionalne vlasti i njihova predstavnička nacionalna i europska udruženja sudjeluju u donošenju odluka te da snose odgovornost za osmišljavanje operativnih programa i provedbu i evaluaciju kohezijske politike, pri čemu treba poštovati njihovu institucionalnu ulogu.

#### **Postupci za provedbu konkretnih koraka prema Planu za gradove: Amsterdamski pakt**

9. Europska komisija, zajedno s nizozemskim predsjedništvom Vijeća i brojnim dionicima, započela je s pripremanjem Amsterdamskog pakta. Njegovi su ciljevi razvijanje i provedba akcijskih planova za integrirane politike radi rješavanja glavnih problema gradova, što će se odvijati tijekom tri godine u okviru 12 tematskih partnerstava.

Ona bi trebala predstavljati važan instrument za provedbu Plana EU-a za gradove. Ona će okupiti veći broj sektorskih politika koje utječu na urbana područja EU-a. Osim toga, za uspješnost partnerstava i Odbora za Plan EU-a za gradove, koji će pratiti taj proces, od presudne je važnosti bliska suradnja s gradskim, lokalnim i regionalnim vlastima, državama članicama, institucijama EU-a (uključujući i OR) te relevantnim lokalnim dionicima.

Odbor regija zalaže se za to da se pažnja usmjeri na ograničeni broj važnih područja politika čime bi se omogućilo postizanje vidljivih rezultata i dokazala dodana vrijednost Plana EU-a za gradove. Popis s 12 utvrđenih prioriteta tema nije konačan. Partnerstva bi se trebala uspostavljati i za druge teme koje iziskuju integrirani politički pristup, primjerice za uvrštavanje kulturne i turističke dimenzije u politike razvoja gradova kao i za nove inkluzivne oblike sudjelovanja, inovacije i pametne gradove. Međutim, sveobuhvatna procjena tematskih prioriteta bit će moguća samo kada se partnerstva uhodaju, budući da će tek tada moći razaznati jesu li i u kojoj su mjeri uključena i područja koja su ključna za Europsku uniju, kao što je zapošljavanje mladih. OR pozdravlja to što su četiri ogledna partnerstva (kvaliteta zraka, stanovanje, siromaštvo u gradovima te migracije i integracija izbjeglica) već započela s radom. Za daljnji rad partnerstava izrazito je važno da se od samog početka uvede visok stupanj obvezatnosti, na primjer u vidu podnošenja polugodišnjih izvješća Komisiji, Parlamentu, Vijeću i OR-u. OR također ukazuje na činjenicu da bi tematska partnerstva mogla doprinijeti osmišljavanju budućeg i reviziji postojećeg zakonodavstva EU-a. Kad je riječ o financiranju sudjelovanja u tematskim partnerstvima koja će obuhvaćati petnaestak partnera te imajući u vidu da je Nizozemska već rezervirala 50 000 EUR za potporu svakom partnerstvu, OR poziva Europsku komisiju da razmotri mogućnost financiranja tehničke pomoći kako bi se zainteresiranim lokalnim vlastima omogućilo sudjelovanje u partnerstvima.

10. Razradu i financiranje akcijskih planova za gradove proizašlih iz tematskih partnerstava ugrađenih u Amsterdamski pakt ili iz drugih europskih programa kao što je URBACT moglo bi se uključiti u operativne programe u okviru budućeg programskog razdoblja.

11. Također je važno da se Europska komisija obveže na preuzimanje snažne uloge pri koordinaciji. To obuhvaća imenovanje prvog potpredsjednika kao koordinatora Plana EU-a za gradove, budući da će on zbog svoje funkcije jamčiti snažnu povezanost s agendom za bolju regulativu. Osim toga, tom bi se koordinacijom eliminirala fragmentiranost u pristupanju gradovima koja je nastala zbog toga što svaka glavna uprava ima svoj specijalizirani pristup. Na taj način „pametni gradovi”, a u slučaju ruralnih područja „pametne regije”, više ne bi bili samo tehnološki pametni, nego i socijalno pametni. Postoji i potreba za integriranom politikom u sklopu Plana EU-a za gradove kojom bi se racionalizirale strategije pametnih gradova i pametne specijalizacije (RIS3). Holistički pristup je, osobito s obzirom na izazov poput priljeva izbjeglica i s time povezanih potreba za integracijom, od presudne važnosti. Još jedan važan element predstavlja uvrštavanje Plana za gradove u godišnji program rada Europske komisije. I taj element pridonosi transparentnosti i obvezujućem karakteru procesa.

12. OR tvrdi da je potrebno postići daljnji napredak kako bi se lokalne i regionalne vlasti, zajedno s urbanim i regionalnim mrežama i drugim dionicima, na bolji način uključile u pripremanje i ocjenjivanje politika EU-a koje utječu i/ili su usmjerene na vlasti odgovorne za urbana područja.

13. Dodavanje urbane dimenzije procjeni učinka – Ogladni projekt procjene teritorijalnog učinka na primjeru energetske učinkovitosti u zgradama, pokrenut na inicijativu OR-a i Europske komisije, pokazao je da postoje primjereni instrumenti za dodavanje urbane dimenzije procjeni učinka. Pored toga, taj je ogledni projekt pokazao da postoji velik interes, spremnost i sposobnost gradova i regija za aktivno sudjelovanje u poduzimanju odgovarajućih mjera i davanje potrebnog doprinosa.

14. Treba uspostaviti razmjenu znanja i međugradsku suradnju kako bi se potaknula razmjena znanja i najboljih praksi između gradova i lokalnih vlasti uz što veće smanjenje administrativnih opterećenja. Prikupljanju podataka o razvoju gradova trebalo bi pribjegavati samo u iznimnim slučajevima, ograničavajući se na ono najnužnije.

15. OR i dalje poziva na sustavno preispitivanje mogućnosti poboljšanja potpore gradovima i njihovim funkcionalnim područjima. To bi moglo obuhvaćati:

- povećanu razmjenu znanja o koordinaciji i pristupu postojećim instrumentima i izvorima financiranja za gradove na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini,
- poticanje posebno država članica na veću upotrebu postojećih instrumenata za urbanu dimenziju kohezijske politike, kao što su integrirana teritorijalna ulaganja (ITU). Ona bi trebala biti u skladu sa strategijama za održivi urbani razvoj i obuhvaćati mjere za rješavanje problema koji pogađaju cjelokupno funkcionalno gradsko područje, iziskujući suradnju između svih partnera na tom području. U sklopu pripreme za programsko razdoblje nakon 2020., mogućnosti uvođenja europskog programa potpore posebno namijenjenog integriranom razvoju gradova mogu se razmatrati i u širem kontekstu koji nadilazi strukturne fondove, što bi također pridonijelo boljoj povezanosti različitih programa EU-a,
- uključivanje gradskih vlasti u izradu i provedbu te testiranje eksperimentalnih pristupa kao što su inovativne urbane mjere,
- fokusiranje na politiku potpora gradovima usmjerenu na rezultate (na temelju integriranog pristupa najboljim praksama), pored ostalog i u pogledu upravljanja fondovima EU-a i njihove provedbe, što će povećati europsku dodanu vrijednost posebne vidljivosti potpora EU-a u gradovima i okolnim funkcionalnim područjima,
- očuvanje fleksibilnosti potpora gradovima i urbanim područjima radi sposobnosti reagiranja na predstojeće neočekivane izazove i potrebe,

- korištenje usluga Europskog savjetodavnog centra za ulaganja pri Europskoj investicijskoj banci kako bi se financijski instrumenti EIB-a primjenjivali i za potrebe gradova,
- bolju povezanost potpora EU-a i privatnih ulaganja, privlačenje sredstava i primjenu financijskih instrumenata za potrebe urbanih područja. Financiranje gradskih projekata treba biti inovativno i uključivati mogućnost eksperimentiranja. Privatna ulaganja treba prihvatiti kao oblik sufinanciranja,
- prikupljanje informacija od gradova s ciljem pojednostavljivanja europskih strukturnih i investicijskih fondova,
- što ranije uključivanje gradova u reviziju europskih strukturnih i investicijskih fondova,
- kriterije za ocjenjivanje urbanih mjera treba revidirati i obnoviti, ne samo u smislu kvalitete i djelotvornosti pojedinačnih mjera i projekata, već i uključujući učinkovite referentne točke pomoću kojih se može izmjeriti i ocijeniti stvarni učinak tih politika na kvalitetu teritorijalnih transformacija,
- daljnji razvoj alata za neizravno poticanje poput Nagrade za zelenu prijestolnicu Europe.

16. S obzirom na sve veću važnost europskog semestra kao instrumenta za koordinaciju gospodarske politike, OR traži da se u okviru europskog semestra primjerena pozornost posveti i urbanim i ruralnim aspektima. To bi se moglo postići pravodobnim uključivanjem lokalnih i regionalnih vlasti u godišnju izradu nacionalnih programa reformi država članica. Imenovani predstavnik Komisije za europski semestar u svakoj državi članici ovdje bi mogao imati važnu ulogu.

17. Odbor također naglašava dinamiku i sposobnosti urbanih mreža za doprinosenje postizanju ciljeva politike Europske unije. Kad je riječ o Sporazumu gradonačelnika koji okuplja više od 6 000 lokalnih i regionalnih vlasti koje su se obvezale na smanjenje emisija ugljičnog dioksida koje premašuje klimatske ciljeve EU-a do 2020., OR poziva Europsku komisiju da razradi ulogu Sporazuma gradonačelnika i osigura nastavak njegovih aktivnosti i nakon 2020. kako bi postao instrument za prikupljanje konkretnih doprinosa gradova i regija u suzbijanju klimatskih promjena u okviru šireg okvira EU-a <sup>(4)</sup>.

18. Amsterdamski pakt trebao bi dovesti do obvezujućeg sporazuma o procesu provedbe Plana za gradove. Treba što prije pokrenuti osam još nezapočetih partnerstava. Potom treba pravovremeno preispitati popis tema kako bi se procijenilo odražavaju li partnerstva osnovna obilježja stvarnosti u gradovima. OR pozdravlja prijedlog nizozemskog predsjedništva iznesen u nacrtu Amsterdamskog pakta da se međusektorska pitanja, kao što su urbano upravljanje, upravljanje preko administrativnih granica (uključujući suradnju urbanih i ruralnih krajeva i prekograničnu suradnju) ili kvaliteta javnih usluga od općeg interesa, uvrste u sva tematska partnerstva. Za posljednji je aspekt potrebno osigurati da Plan EU-a za gradove, u skladu s odredbama članka 14. UFEU-a i Protokola 26., poštuje lokalnu i regionalnu samoupravu i s njom povezano diskrecijsko pravo u smislu primarnog zakonodavstva EU-a, a osobito da tematski integrira komunalne usluge od javnog interesa usmjerene na opću dobrobit.

19. Pored tijela i obveza izvještavanja predviđenih Amsterdamskim paktom treba uslijediti i redovito izvještavanje Europskoj komisiji, Europskom parlamentu, Vijeću i OR-u kako bi se osigurao transparentan i široko dostupan postupak koji će moći pratiti ne samo izravno uključeni dionici, već i zainteresirani širi krugovi javnosti <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Vidjeti mišljenje OR-a o budućnosti Sporazuma gradonačelnika, 4. prosinca 2015. (SL C 51, 10.2.2016., str. 43.).

<sup>(5)</sup> Tijekom pripremanja mišljenja izvjestiteljica je provela nereprezentativno istraživanje o Planu EU-a za gradove i pripremi Amsterdamskog pakta, a neke od njegovih rezultata trebalo bi uključiti u daljnji rad. Neki od zaključaka koji se mogu izvući: Po svemu sudeći, proces u vezi s Planom za gradove prepoznat je i provediv samo u velikim gradovima, ako uopće i tamo. Zabilježen je nedostatak transparentnosti i šireg sudjelovanja. Gotovo svi su svjesni komunikacijskih kanala, ali nedostaje izravan pristup i pomoć za posebne teme ili pitanja. Prijeći sa savjetovanja na suradnju. Dvanaest tematskih partnerstava nije poznato u istoj mjeri i ne smatra se dovoljno sveobuhvatnim – preporučuje se preispitivanje, razvoj sadržaja, ažuriranje i/ili prilagodba.

20. Kako bi se osigurala što veća obvezatnost Plana za gradove za buduća predsjedništva Vijeća, Amsterdamski pakt bi nakon usvajanja 30. svibnja 2016. na neformalnom sastanku ministara za urbani razvoj u sastavu Vijeća trebao biti uvršten u zaključke Vijeća za opće poslove u lipnju 2016. Uz to bi budućim predsjedništvima Vijeća trebalo uputiti poziv da Plan za gradove uvrste u svoje programe rada.

Prvo bi se izvješće o provedbi partnerstava trebalo podnijeti do kraja 2016. godine, tijekom slovačkog predsjedanja Vijećem.

21. Kako bi se u kontekstu Plana za gradove osigurala obvezatnost budućeg razvoja politika i održivosti, treba izraditi bijelu knjigu u kojoj će se analizirati i sistematizirati rezultati partnerstava te opisati elementi boljeg upravljanja, osiguravajući njihovu prenosivost. Time će se postići obvezujući karakter, ali i povećati transparentnost. Međutim, s izradom bijele knjige ne treba čekati do okončanja trogodišnjih partnerstava, nego bi nakon procjene sredinom provedbenog razdoblja 2017. godine trebalo prikupiti stečena iskustva, sistematizirati ih i uvrstiti u pripremu budućeg programskog razdoblja Europskih strukturnih i investicijskih fondova nakon 2021. godine i u strategiju za EU za razdoblje nakon 2020. godine.

Bruxelles, 7. travnja 2016.

*Predsjednik  
Europskog odbora regija*

Markku MARKKULA

---