

Mišljenje Europskog odbora regija – Ocjena provedbe Plana EU-a za gradove

(2018/C 387/03)

Izvjestitelj: Kieran McCARTHY (IE/EA), Gradsko vijeće Corka**Referentni dokument:** Izvješće Komisije Vijeću o Programu EU-a za gradove

COM(2017) 657 final

PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Priznanje obavljenog rada

1. ponovno potvrđuje svoje obveze u pogledu obnavljanja svoje početne strategije o praćenju provedbe Plana EU-a za gradove (rujan 2016.) i izrade pregleda svojih planiranih političkih doprinosa provedbi povezanih aktivnosti;
2. svjestan je da institucije EU-a ulažu napore da prepoznaju sve veću ulogu i utjecaj europskih gradova koji daju ključni doprinos postizanju strateških ciljeva EU-a i osiguravanju globalno konkurentne, uključive i ambiciozne Europe u pogledu provedbe ciljeva održivog razvoja;
3. ističe da je ključno obilježje Plana EU-a za gradove to što nastoji iskoristiti iskustvo i stručnost gradskih vlasti i omogućiti im da doprinesu razvoju i provedbi onih procesa i instrumenata politike EU-a koji imaju najveći utjecaj na gradove;
4. podržava stajalište da se postupkom povezanim s Planom EU-a za gradove u nekim državama članicama u određenoj mjeri ponovno potaknuo interes za razvoj ili jačanje nacionalnih politika za gradove;
5. pozdravlja revolucionarne radne metode partnerstava u okviru Plana za gradove kojima su gradske vlasti prvi put izravno uključene u proces oblikovanja politika EU-a i kojima se promiče pristup „odozdo prema gore” (eng. *bottom-up*); smatra da je taj pristup snažno povezan s raspravom o budućnosti Europe jer utire put lokalnom i decentraliziranom uključivanju građana;
6. traži da se u okviru postupka o budućnosti Europe provedu pojačana razmjena znanja i međugradska suradnja kako bi se potaknula razmjena najboljih praksi u području funkcioniranja gradova, smanjila administrativna opterećenja povezana s pitanjima EU-a, pronašli isplativiji načini provedbe politika te izbjegla dupliciranja, posebno kad je riječ o odgovarajućem osmišljavanju instrumenata financiranja EU-a i političkih inicijativa;
7. prihvaća da je u ovom trenutku Plan za gradove još uvelike u fazi razvoja; napominje da je u izvješću Europske komisije iz studenog 2017. plan općenito ocijenjen zadovoljavajućim, no ipak naglašava da se ta ocjena u potpunosti temelji na povratnim informacijama od sudionika; stoga Odbor regija pozdravlja provedbu savjetovanja o toj procjeni;
8. podržava pristup usvojen u okviru Plana za gradove i pripadajuću metodu rada zasnovanu na višerazinskom upravljanju u kontekstu 12 opsežnih tema političkih prioriteta kako je utvrđeno u Amsterdamskom paktu, kao i potrebu za preispitivanjem pristupa oblikovanju postojećih pravila i propisa, i to poboljšanjem pristupačnosti niza dostupnih izvora financiranja namijenjenih gradovima i poboljšanjem razmjene znanja o urbanim pitanjima među različitim dionicima i njihove suradnje;
9. ističe da se metodom partnerstava osigurava platforma za integraciju vrijednih perspektiva stručnih korisnika u području niza pitanja priznatih na razini EU-a kao glavnih prioriteta, kao i za uključivanje njihovih praktičnih iskustava o načinu na koji pitanja EU-a utječu na svakodnevni život gradova i građana;

Međusektorska pitanja i sinergije

10. zalaže se za to da se u okviru Plana EU-a za gradove povede računa o svim urbanim područjima, uključujući funkcionalna područja koja su često ruralna, kako bi se postigao cjelovitiji i sveobuhvatan pristup politici i zakonodavstvu EU-a, uključilo više gradova i naselja u sve faze pripreme tih politika i u obzir uzela potreba za najvećim mogućim proširenjem sudjelovanja kako bi se doista osiguralo uključivanje svih urbanih područja;

11. ističe da su mnoge teme partnerstava međusobno tijesno povezane u okviru drugih tema te da im, u duhu integriranog razmišljanja, ne bi trebalo pristupati odvojeno; ustraje na potrebi za znatno pojačanom koordinacijom između akcijskih planova s obzirom na to da bi njihove aktivnosti mogle znatno utjecati jedne na druge, primjerice i. partnerstva za održivo korištenje zemljišta i rješenja koja se temelje na prirodi, za stanovanje te za prilagodbu klimatskim promjenama; ii. partnerstava za prilagodbu klimatskim promjenama, za energetske tranzicije i za kakvoću zraka; iii. partnerstava za urbano siromaštvo, za stanovanje i za uključivanje migranata i izbjeglica;

12. pozdravlja činjenicu da su se posljednjih godina raspoloživi podaci o urbanim pitanjima poboljšali, no smatra da još uvijek postoji potreba za boljim prikazom stanja na podnacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini kako bi se omogućio razvoj politika utemeljen na dokazima;

13. naglašava da bi, uzimajući u obzir točku 12.6 Amsterdamskog pakta, Plan EU-a za gradove trebao doprinijeti ravnopravnosti među spolovima i jednakosti između žena i muškaraca. Za to su prikladne metode procjene učinka s obzirom na spol, rodno osjetljiva baza podataka i rodno osviještena analiza programa i projekata;

14. podržava zahtjev za to da se i druga horizontalna pitanja iz Plana za gradove na sličan način poštuju u sklopu aktivnosti partnerstva: upravljanje gradovima i urbanističko planiranje, urbano-ruralne veze, upravljanje učincima na društvene promjene, izazovi i mogućnosti malih i srednjih gradova, urbana revitalizacija, demografske promjene, javne usluge od općeg interesa i poveznice s Novim programom za gradove UN-a;

15. naglašava da su mnogi problemi utvrđeni u okviru partnerstava do te mjere povezani s OR-ovim mišljenjima i rezolucijama da bi rad OR-a na pitanjima s jasnom urbanom dimenzijom zapravo trebao poslužiti kao alat za akcijske planove; isto tako, ostvarenja i rezultati proizašli iz Plana za gradove mogu se širiti kao najbolje prakse putem OR-ovih događanja i publikacija namijenjenih podizanju svijesti; ističe da su lokalna tijela mnogih članova OR-a zastupljena u urbanim partnerstvima i traži da OR bude dobro informiran o aktivnostima partnerstava;

16. ističe da je velik broj gradskih djelatnosti izravno i neizravno povezan sa suradnjom između gradova i njihovih susjednih vlasti (i okolnog područja), odnosno ovisi o njoj, zbog čega bi te aktivnosti na primjeren način trebalo uzeti u obzir prilikom provedbe i ocjenjivanja Plana EU-a za gradove;

17. podsjeća na svoje mišljenje o revitalizaciji lučkih gradova i lučkih područja te na potrebu da se razmotre njihovi specifični izazovi koji zahtijevaju integrirani pristup održivom urbanom razvoju i gradskom planiranju.

18. napominje da bi se dodatne usmjerene sinergije mogle uspostaviti s organizacijama zastupljenima u nekoliko partnerstava, kao što su Vijeće europskih općina i regija (CEMR) i mreže EUROCITIES, program URBACT 3 za održivi urbani razvoj i Europska mreža urbanističkog znanja (EUKN);

Financiranje Plana za gradove

19. pozdravlja činjenicu da su partnerstva uložila vlastite resurse (uzimajući u obzir da troškovi sudjelovanja nisu pokriveni), kao i napore koje je Europska komisija uložila u olakšavanje provedbe Plana za gradove;

20. ističe da su nakon gotovo dvije godine od provedbe Plana EU-a za gradove glavni problemi dosad bili povezani s manjkom resursa, prvenstveno za pokrivanje troškova sudjelovanja gradova koji su članovi partnerstava (posebno malih i srednjih gradova);

21. napominje da veća urbana središta obično raspolazu sredstvima namijenjenima sudjelovanju u europskim poslovima (pristup informacijama, usredotočenost na mogućnosti financiranja pa čak i nastojanja povezana s utjecanjem na tijek izrade politika) što nije slučaj s manjim tijelima vlasti; ustraje u tome da bi se u okviru Plana EU-a za gradove trebalo na odgovarajući način pobrinuti za potrebe manjih gradskih tijela lokalne vlasti, kao važnih dionika u kontekstu njihovih širih regionalnih gospodarstava, kako bi što bolje upravljali svojim održivim urbanim razvojem;

22. poziva da se razmotri mogućnost uspostave posebno financijskog mehanizma za manje gradove s ciljem podupiranja inicijativa za suradnju u okviru Plana za gradove. Time bi se dao poticaj za intenziviranje razmjene iskustava. Jačanje obrazovne uloge suradnje (kada iskusni subjekti – uglavnom srednja i velika gradska središta – prosljeđuju informacije manjim gradovima) ima posebno važnu ulogu u ostvarivanju ekonomije razmjera i povećanju stope društvenog gospodarskog rasta;

23. zabrinut je zbog realne mogućnosti nedostatka osjećaja odgovornosti uzrokovanog trenutačnim ustrojem i funkcioniranjem partnerstava, osobito u kontekstu dobrovoljnog profila upravljačke strukture, pasivnosti pojedinih država članica kao i određenih pitanja unutarnje organizacije koja proizlaze iz nedostatka pravila o raspodjeli zadataka i odgovornosti među članovima; poziva na rješavanje tih pitanja usporedo s nastavkom razvoja Plana za gradove;

24. pozdravlja potporu tehničkog tajništva partnerstvima te istodobno poziva na to da se veći naglasak stavi na pristupe koji se temelje na stručnim znanjima i koji su usmjereni na rezultate, kako navedena tehnička potpora ne bi bila samo administrativne prirode. To također zahtijeva veću transparentnost i veći stupanj odgovornosti u okviru partnerstava kako bi ona ostvarila veću korist od stručnog doprinosa putem, između ostalog, uključivanja stručnjaka;

25. ustraje u tome da za ostvarivanje vjerodostojnih i dobro isplaniranih rezultata putem partnerstava postoji očita potreba za tim da se proces Plana za gradove može osloniti na financiranje iz stabilnog višegodišnjeg proračuna;

26. pohvaljuje inicijativu za pokretanje interaktivne internetske stranice „Futurium” koja je uspostavljena kako bi se rezultati svih partnerstava prikupili na jednom mjestu i široj zajednici dionika omogućio pristup ažuriranim informacijama te sudjelovanje u raspravi i pružanje vlastitog doprinosa postupku; međutim, upozorava na to da se ta internetska „jedinstvena kontaktna točka” sama po sebi ne bi trebala smatrati univerzalnim sredstvom za postizanje ciljeva Plana za gradove, posebice s obzirom na to da ovaj alat nije dovoljno poznat među potencijalnom ciljanom publikom;

Bolja regulativa i utvrđivanje prilagođenosti potrebama gradova (eng. urban proofing)

27. priznaje da za ostvarenje Plana za gradove postoji potreba za novim pravnim mehanizmima koje zajedničkim snagama trebaju uspostaviti institucije EU-a, države članice, gradovi i dionici s ciljem podupiranja provedbe mjera koje su im upućene i koje su u njihovoj nadležnosti;

28. ponovno poziva na to da njegova provedba ima obvezujuć karakter i da za to odgovornost snosi Komisija pri čemu su sve relevantne glavne uprave Komisije mobilizirane kako bi u ovoj fazi dale svoj doprinos, kao što to trenutačno čine u pružanju doprinosa partnerstvima; isto tako potiče države članice da njihova uključenost bude na relevantnoj tematskoj ministarskoj razini, a ne da predmete automatski prebacuju na ministarstvo zaduženo za urbani razvoj;

29. naglašava da je jedan od ključnih aspekata Amsterdamskog pakta bilo uspostavljanje veze s planom za bolju regulativu Europske unije; u skladu s tim preporučuje da se uspostave izravne veze između rada partnerstava i članova platforme REFIT te da se u sklopu sastanaka partnerstava veći naglasak stavi na poboljšanje regulatornog okruženja EU-a u određenom području politike;

30. smatra da bi bilo korisno pobliže povezati rad partnerstava u okviru Plana za gradove s radom Odbora za regulatorni nadzor (RSB) Europske komisije;

31. podsjeća na napore koje je OR uložio u provedbu Plana u području „bolje regulative” putem pilot-projekata koje je posljednjih godina provodio na polju (teritorijalnih) procjena učinka na gradove, čija je namjena izvjestiteljima pružiti analizu potencijalnog učinka određenih zakonodavnih prijedloga na terenu, i to na primjeru gradskog konteksta;

32. smatra da bi utvrđivanje prilagođenosti potrebama gradova trebalo postati ključni element izrade politika EU-a; naglašava da bi se mogla provoditi sustavnija procjena učinka planiranih mjera EU-a na gradove (na različitim razinama) kako bi se osiguralo odgovarajuće odražavanje lokalne perspektive u krajnjim politikama ili zakonodavstvu;

33. pozdravlja to što je GU REGIO prepoznao važnost provedbe procjena teritorijalnog učinka u okviru rasprave o novim zakonodavnim prijedlozima te potiče Komisiju da ih što šire primijeni u svim područjima politika;

34. poziva gradove i urbana područja da daju svoj doprinos prioritetima EU-a prilagođenima njihovim posebnim razvojnim potrebama i naglašava da bi „lokalni razvoj” i dalje trebao biti dio šireg pristupa EU-a „teritorijalnom razvoju” te da bi ga trebalo bolje definirati kao sveobuhvatni koncept;

Budući okviri Plana za gradove u razdoblju nakon 2020.

35. na temelju zajedničkih ostvarenja koja su do danas postignuta od najranijih partnerstava, Plan EU-a za gradove predstavlja pouzdanu bazu dokaza za postavljanje, pa čak i oblikovanje smjera buduće europske suradnje kako na polju europskih strukturnih i investicijskih fondova tako i u kontekstu elemenata Komisijinih programa sa središnjim upravljanjem u razdoblju nakon 2020.;

36. traži da prijedlog o budućem višegodišnjem financijskom okviru (VFO) i kohezijska politika nakon 2020. odražavaju ulogu gradova i urbanih područja i to putem poboljšanja integriranih alata i mehanizama za izravno jačanje i podupiranje gradova i regija; ističe da je za kohezijsku politiku od ključne važnosti da bude usmjerena na dodanu vrijednost integriranog teritorijalnog pristupa te da na terenu u gradovima i u urbanim područjima posjeduje snažnu urbanu dimenziju i „osjećaj gradske odgovornosti“;

37. ističe da se, unatoč sve većoj važnosti najniže razine upravljanja (npr. gradova) u odnosu na središnju razinu upravljanja u EU-u, u nekim zemljama kreće u smjeru ponovne centralizacije mehanizama upravljanja, što dovodi do gubitka sredstava koja su do sada bila dostupna za gradove i regije, što im je omogućavalo da sami donose odluke. To je opasan trend koji sprečava policentrični rast koji se temelji na čimbenicima lokalnog razvoja i lokalnim okolnostima;

38. podržava potrebu za tim da se novi integrirani alati učine fleksibilnijima i proporcionalnijima, kao i za prilagođenijim smjernicama s ciljem osiguravanja boljeg razumijevanja tih alata i veće sigurnosti za one koji ih žele koristiti;

39. poziva na to da se u okviru Plana za gradove prednost da osiguravanju veće dostupnosti izuzetno rascjepkanog pejzaža urbanog financiranja u korist gradova svih veličina, primjerice u vidu suradnje s ključnim dionicima, uključujući paneuropske mreže lokalnih i regionalnih vlasti i OR u izradu prilagođenih informativnih materijala koji obuhvaćaju sve oblike urbanog financiranja u kontekstu svih 12 tema;

40. poziva na osmišljavanje snažnih programa za podizanje svijesti među lokalnim i regionalnim vlastima o postojećim financijskim inicijativama (programi prilagođenih zajmova EIB-a i URBIS-a) kao i na racionalizaciju aktualnog savjetovanja i financiranja uz određeni stupanj prilagodbe potrebama gradova;

41. svjestan je da postoji potreba za racionalizacijom financiranja ulaganja u gradove i za prilagođavanjem usluga povezanih s programom zajmova EIB-a potrebama pojedinačnih gradova; prepoznaje ulogu koju nova posebna savjetodavna platforma za ulaganja u gradove URBIS ima u pružanju financijskih i tehničkih smjernica gradskim vlastima u ključnim fazama pripreme i provedbe urbanih projekata, uključujući razvoj strategija ulaganja, pripremu projektnih portfelja i istraživanje inovativnih financijskih alata (npr. kombiniranje europskih strukturnih i investicijskih fondova s Europskim fondom za strateška ulaganja);

42. naglašava trajnu važnost europske teritorijalne suradnje za gradove i lokalne vlasti kojom se pruža europska perspektiva za usmjeravanje njihovog razvoja; naglašava da više od jedne trećine građana EU-a živi i radi u pograničnim gradovima i regijama Europe, u kojima se ostvaruje više od dvije trećine EU-ovog BDP-a; napominje da su prekogranični i transnacionalni projekti u okviru Interreg-a postigli brojne konkretne rezultate u ime europskih građana u područjima od važnosti za Plan EU-a za gradove, uključujući mobilnost, prilagodbu klimatskim promjenama, energetske tranzicije, osposobljavanje i otvaranje radnih mjesta;

43. traži da se ciljevi i mehanizmi provedbe nove generacije svih nekohezijskih programa EU-a s urbanim elementima, kao što su Deveti okvirni program za istraživanja i inovacije te političke inicijative poput Sporazuma gradonačelnika za klimu i energiju, temeljito integriraju u Plan za gradove;

44. naglašava da bi Plan EU-a za gradove trebao imati istaknuto mjesto u budućim godišnjim programima rada Komisije te traži da rotirajuća predsjedništva Vijeća obnove političku predanost na visokoj razini tom procesu i osnaže države članice kako bi pridonijele razvoju partnerstava i o tome službeno izvješćivale;

45. traži da se gradovima i regijama osigura pristup radnim skupinama Europskog vijeća i Europskog parlamenta za urbana pitanja i trijalozima putem njihovog institucionalnog predstavnika – OR-a, kako bi mogli pratiti rad Vijeća i preciznije mu pružiti svoj doprinos u područjima koja utječu na njih i njihove nadležnosti;

46. ističe da predloženi akcijski planovi moraju imati popratni plan koji sadrži ostvarive rezultate, ciljne datume, pokazatelje i željene rezultate usmjerene na posebne ciljeve, odražava višedioničku narav partnerstava te je razvijen u suradnji s različitim razinama uprave, privatnim sektorom i civilnim društvom;

47. predlaže da bi, po dovršetku akcijskih planova, trebalo organizirati niz informativnih kampanja s odgovarajućim mehanizmima povratnih informacija u suradnji s nacionalnim ministarstvima i/ili drugim posrednicima uključujući gradske/regionalne urede sa sjedištem u Bruxellesu;

48. očekuje da će se u okviru postupka procjene Europske komisije u 2019. u glavnim crtama iznijeti način na koji su partnerstva pridonijela planu za bolju regulativu, poboljšanom pristupu financiranju i boljoj razmjeni znanja i najboljih praksi;

49. poziva partnerstva da samostalno provedu ocjenjivanje i daju povratne informacije o tome je li navedeni postupak ispunio njihova očekivanja te da predlože moguća poboljšanja;

50. podržava prijedlog o osnivanju upravljačkog odbora za raspravu o budućim kretanjima u kontekstu Plana za gradove, kao što su ključne poruke proizašle iz partnerstava namijenjene oblikovanju budućih politika i donošenja odluka u postupku planiranja, moguća nova tematska partnerstva, primjena međusektorskih pitanja te promicanje rezultata rasprave; slaže se da je prikladno razmotriti dodatne teme, kao što su sigurnost, kulturna baština, demografija, urbana čvorišta i mreža TEN-T;

51. međutim, ustraje na primjerenom ocjenjivanju rezultata, strukture i provedbenih mjera postojećih partnerstava prije pokretanja novih;

52. predlaže da se OR uključi u organizaciju godišnjeg koordinacijskog sastanka kako bi pružio svoj doprinos, predlagao djelovanja i ugošćivao sastanke, a posebno kako bi se izbjegla preklapanja s drugim potencijalnim događanjima i raspravama;

Zaključci

53. poziva institucije EU-a da ponovno potvrde svoju predanost Planu EU-a za gradove te da formaliziraju taj postupak; navodi da Plan za gradove nudi toliko potencijala za poboljšanje budućeg funkcioniranja naših gradova da ne može biti ograničen samo na umrežavanje te ga umjesto toga treba priznati kao obvezujuću političku predanost razvoju i provedbi zakonodavstva te europskih i nacionalnih programa financiranja;

54. naglašava da se Amsterdamskim paktom predviđa snažnija institucionalna uloga OR-a s obzirom na to da se Odbor poziva da kao savjetodavno tijelo Unije koje službeno zastupa regije i općine na razini EU-a pridonese daljnjem razvoju Plana za gradove;

55. predlaže budućim predsjedništvima Vijeća EU-a da promiču sinergije između rasprava o ocjeni provedbe Plana EU-a za gradove i obnovljenog Teritorijalnog programa za razdoblje nakon 2020., s ciljem usvajanja integriranijeg pristupa prostornom planiranju i teritorijalnom upravljanju u koji bi trebale biti uključene lokalne i regionalne vlasti, kao i stručnjaci u području prostornog planiranja, u skladu s pristupom odozdo prema gore i pristupom koji se temelji na dokazima;

56. prepoznaje važnost gradova u postizanju ciljeva održivog razvoja do 2030.; poziva na poticanje snažnih sinergije između UN-ova Programa održivog razvoja do 2030. i određivanja prioriteta politika EU-a za razdoblje nakon 2020.;

57. smatra da će pravilno uključivanje ciljeva održivog razvoja u politike EU-a u cijeloj Uniji potaknuti integriraniju viziju budućnosti naših gradova i regija; također smatra da je za urbanu dimenziju ciljeva održivog razvoja potreban sveobuhvatan, integriran i učinkovit pristup; stoga traži blisku suradnju s partnerima i drugim dionicima, kao i s lokalnim i regionalnim vlastima kako bi se potaknulo višedioničko djelovanje;

58. poziva europska i nacionalna statistička tijela da razviju i poboljšaju podatke, pokazatelje, alate i metodologije za kvantificiranje i praćenje doprinosa politika EU-a povezanim urbanim ciljevima održivog razvoja do 2030. i da povećaju pružanje pokazatelja identificiranih na razinama NUTS 2 i NUTS 3 te na razini funkcionalnih urbanih područja;

59. naglašava da će Novi program UN-a za gradove voditi naporima širokog raspona sudionika koji se odnose na održivi urbani razvoj za sljedećih 20 godina; poziva sve razine vlasti u EU-u da zajedno rade na osiguravanju toga da se Novi program za gradove koristi kao alat za postizanje uključivog i održivog urbanog razvoja.

Bruxelles, 4. srpnja 2018.

*Predsjednik
Europskog odbora regija*
Karl-Heinz LAMBERTZ
