

Avizul Comitetului European al Regiunilor — Acțiuni concrete pentru punerea în aplicare a Agendei urbane a Uniunii Europene

(2016/C 240/03)

Raportor: Hella DUNGER-LÖPER (DE-PSE), secretar de stat, reprezentanta landului Berlin în guvernul federal, responsabilă pentru afaceri europene

RECOMANDĂRI POLITICE

COMITETUL EUROPEAN AL REGIUNILOR

Introducere

1. Agenda urbană reprezintă un proiect european de o însemnătate cu totul deosebită: se elaborează o nouă metodă de lucru, care, prin intermediul unui cadru operațional și al unor instrumente adecvate, e menită să asigure coerența tuturor politicilor care afectează sfera urbană și zonele funcționale adiacente. Având în vedere faptul că aproape două treimi din politicile sectoriale ale UE afectează zonele urbane, orașele ar trebui implicate mai îndeaproape în conceperea și în procesul de punere în aplicare a acestor politici. Scopul său este îmbunătățirea calității vieții în orașe și dezvoltarea unei noi „gubernanțe urbane”, care, prin intermediul unei abordări practice și concrete, coordonată la diferitele niveluri, stabilește obiectivele și le pune apoi în aplicare, cu respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Acest nou model urban oferă șanse considerabile: el poate demonstra în mod concret cetățenilor de la fața locului care este valoarea adăugată a Europei pentru a face față provocărilor sociale și demografice; în strânsă legătură cu Agenda privind o mai bună legiferare a Comisiei Europene, el poate îmbunătăți calitatea politicilor europene prin conectarea reciprocă a strategiilor naționale, regionale și locale și, prin urmare, merge mult mai departe în comparație cu nivelul cooperării actuale. CoR subliniază că agenda urbană trebuie să se înscrie într-o viziune teritorială mai cuprinzătoare, care să ia în considerare atât zonele urbane, cât și zonele rurale⁽¹⁾.

În același timp, el poate contribui substanțial la atingerea obiectivelor prevăzute la articolul 3 din TUE, în special cu privire la obiectivele coeziunii economice, sociale și teritoriale, precum și la obiectivele Strategiei Europa 2020⁽²⁾.

În condițiile unei abordări ascendente și ale unei gubernanțe pe mai multe niveluri, esențiale pentru succesul acestui proces sunt următoarele trei criterii principale:

- transparența;
- participarea;
- caracterul obligatoriu.

2. CoR reamintește eforturile depuse încă din 1989 și solicită ca proiectele-pilot în domeniul urban, destinate orașelor, să fie luate în considerare într-o măsură mai mare și să fie incluse mai mult în procesul de elaborare a politicilor la nivel european, contribuind la elaborarea unei agende urbane la nivelul UE:

- în acest context, menționează în special contribuția avizului CoR pe tema „Spre o Agendă urbană integrată în UE” din 2014⁽³⁾;

⁽¹⁾ Avizul CoR „O viziune teritorială pentru 2050: cum arată viitorul?” CDR 4285/2015.

⁽²⁾ Studiul CoR pe tema „Potențialul de creștere al unei agende urbane integrate a UE”, raport final, 8 ianuarie 2016.

⁽³⁾ JO C 271, 19.8.2014, p. 11.

- subliniază rolul Parlamentului European în evidențierea aspectelor urbane și ancorarea acestora în Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune privind fondurile structurale și de investiții europene, precum și pentru impulsurile importante în favoarea elaborării unei agende urbane, prin rezoluția sa din 9 septembrie 2015 referitoare la dimensiunea urbană a politicilor UE;
- își exprimă recunoștința față de Comisia Europeană, care a atras atenția asupra rolului orașelor prin evenimente periodice și prin procedura de consultare cu privire la Agenda urbană, care a avut loc între 18 iulie și 26 septembrie 2014;
- face referire la Declarația de la Riga, formulată cu ocazia Președinției letone, în care Consiliul a confirmat încă o dată importanța dimensiunii urbane;
- recunoaște în special puternicul impuls dat de Președinția neerlandeză, care a pus Agenda urbană pe lista priorităților sale, mai ales prin pregătirea Pactului de la Amsterdam, care va conferi un caracter obligatoriu punerii în aplicare a Agendei urbane, oferind astfel condițiile pentru ca declarațiile de intenție să fie urmate de acțiuni concrete, care să permită acum, în sfârșit, punerea în aplicare a Agendei urbane în Uniunea Europeană;
- subliniază importanța unei implicări optime a autorităților locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare eficientă a politicilor, legislației și programelor de sprijin europene.

Aspecte de bază ale Agendei urbane

3. Importanța orașelor: tendința mondială de concentrare a populației în orașe pot fi observată și în Europa: Europa este un continent unde, în prezent, aproximativ 70 % din populație locuiește în orașe sau aglomerații urbane. Ele sunt motoare ale dezvoltării economice – peste 75 % din PIB este produs la nivel urban –, ale incluziunii sociale și dezvoltării durabile. În același timp, orașele stau sub spectrul interacțiunii directe a unor aspecte sociale antagonice: sărăcie și bogăție, potențial de ocupare a forței de muncă și șomaj pe termen lung, cerere și deficit de forță de muncă, diferențe mari în ceea ce privește nivelul de educație și provocări de mediu specifice, pentru a nu menționa decât câteva dintre ele. În calitatea lor de „catalizator al integrării”, ele vor avea o contribuție semnificativă și în demersul de a face față actualului flux de refugiați, precum și sub aspectul migrației din interiorul UE. Nicio politică a Uniunii Europene nu ar fi fezabilă dacă nu ar ține seama de dimensiunea sa urbană.

4. Abordări integrate și multidisciplinare: deja Carta de la Leipzig din 2007 a subliniat faptul că numai abordările integrate vor avea succes în sfera urbană și că guvernanta pe mai multe niveluri este esențială pentru rezolvarea problemelor complexe cu care se confruntă orașele. Depășirea „mentalității fragmentare” în administrația publică, prin abordarea transversală a soluționării problemelor, interacțiunea dincolo de ierarhiile tradiționale și implicarea diferiților actori, cu luarea în considerare a diferențelor dintre teritoriile locale și cele regionale, sunt abordări care s-au dovedit a fi de succes. O serie de aspecte care sunt prezentate pe scurt în acest document sunt strâns legate de ideile Comisiei Europene privind o mai bună legiferare, o mai bună finanțare și o mai bună coordonare. Abordările integrate necesită însă un nivel ridicat de coordonare și cooperare la toate nivelurile – local, regional, național și european.

5. Zonele urbane și rurale sunt spații funcționale complementare: în cadrul discuțiilor privind Agenda urbană, au fost formulate în mod repetat temeri că punerea unui accent mai puternic pe problemele urbane va aduce cu sine o reducere a sprijinului pentru zonele rurale. CoR subliniază însă importanța legăturilor dintre zonele urbane și cele rurale și recunoaște rolul ce le revine celor din urmă, întrucât și ele contribuie la creșterea economică și la crearea de locuri de muncă. Măsurile adoptate de Uniune nu trebuie să contribuie la raportul de concurență dintre aceste două dimensiuni, date fiind întrepătrunderile lor din punct de vedere geografic, administrativ și în ce privește domeniile politice funcționale și tematice. Trebuie deci subliniată complementaritatea dintre cele două dimensiuni, care permite elaborarea și verificarea unor noi forme de guvernanta, în special prin extinderea accesului la servicii și prin elaborarea de tehnologii digitale. Numai dacă ambele sunt puternice, poate fi îndeplinit obiectivul general de creare a unei Europe solide din punct de vedere ecologic, economic și social, cu o coeziune teritorială consolidată. Politica urbană în Uniunea Europeană nu se concentrează numai pe capitale și celelalte orașe mari sau pe zonele funcționale adiacente, ci și pe orașele mici și mijlocii, care sunt deosebit de importante pentru zonele din jurul lor.

6. Agenda urbană a UE ar trebui să ofere și orientări cu privire la pozițiile de negociere ale UE în perspectiva conferinței Habitat III, care se va desfășura la Quito, între 17 și 20 octombrie 2016. În plus față de obiectivul UE de întărire a statutului său de actor global și în consonanță cu acesta și cu nevoia de sporire a coerenței între politicile externe și cele interne ale Uniunii, aceasta ar trebui să consolideze și să încurajeze cooperarea internațională și schimburile dintre autoritățile urbane.

7. Pentru a fi pusă în aplicare cu succes, Agenda urbană trebuie să se bazeze și pe o abordare integrată între guvernarea urbană și regională care să cuprindă și cadrul instituțional și administrativ aferent;

8. Pentru o Agendă urbană europeană care să respecte principiul subsidiarității și al participării ascendente a autorităților locale și regionale sunt așadar indispensabili anumiți factori, precum implicarea în procesul decizional a autorităților alese de la nivel local și regional – și a asociațiilor lor reprezentative de la nivel național și european – și participarea – dar și responsabilizarea lor în acest sens – la elaborarea programelor operaționale și la punerea în aplicare și evaluarea politicii de coeziune, ținând seama de rolurile instituționale specifice.

Procedura de punere în aplicare a unor măsuri concrete pentru o agendă urbană: Pactul de la Amsterdam

9. Comisia Europeană, în colaborare cu Președinția neerlandeză și cu implicarea unui mare număr de părți interesate, a început să pregătească Pactul de la Amsterdam. Scopul acestuia este elaborarea și punerea în aplicare în decurs de trei ani a unor planuri de acțiune pentru politici integrate destinate problemelor urbane esențiale, în cadrul a 12 parteneriate tematice.

Ele sunt menite să reprezinte unul din principalele instrumente de realizare a obiectivelor Agendei urbane a UE. Ele vor reuni un număr tot mai mare de politici sectoriale cu impact asupra zonelor urbane din UE. Este, de asemenea, esențial pentru succesul parteneriatelor și al consiliului de coordonare al Agendei urbane, care vor monitoriza procesul, ca evoluțiile să aibă loc în condițiile unei strânse cooperări cu autoritățile urbane, locale și regionale, cu statele membre, cu instituțiile europene (inclusiv cu CoR) și cu actorii relevanți de la nivel local.

CoR pledează pentru concentrarea asupra unui număr limitat de domenii de politică importante, ceea ce ar permite obținerea unor rezultate vizibile și ar demonstra valoarea adăugată a Agendei urbane a UE. Cele 12 teme prioritare stabilite nu reprezintă însă o listă exhaustivă. Parteneriatele ar trebui, de asemenea, să cuprindă și alte aspecte-cheie care necesită politici integrate, cum ar fi luarea în considerare a dimensiunii culturale și turistice în dezvoltarea urbană și găsirea unor noi forme de participare, de inovare și de „orașe inteligente”. O evaluare cuprinzătoare a priorităților tematice va fi posibilă numai după încheierea parteneriatelor – numai atunci va fi posibil să se stabilească dacă și în ce fel se vor regăsi principalele chestiuni cu care se confruntă Uniunea Europeană, cum ar fi ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor. CoR salută faptul că patru parteneriate-pilot (referitoare la calitatea aerului în orașe, la locuințe, la sărăcia urbană și la migrație și integrarea refugiaților) și-au început activitatea. Pentru etapele ulterioare ale parteneriatului, este esențial să se negocieze un grad ridicat de răspundere, de exemplu sub forma unor rapoarte bianuale către Comisie, Parlament, Consiliu și CoR. CoR subliniază și posibilitatea ca parteneriatele tematice să contribuie la elaborarea viitoarei legislații a UE și la revizuirea celei în vigoare. În ceea ce privește finanțarea participării la parteneriate tematice, preconizate a avea aproximativ 15 parteneri, ținând seama de faptul că Țările de Jos au rezervat deja 50 000 EUR ca sprijin pentru fiecare parteneriat, CoR invită Comisia să analizeze posibilitatea de a finanța asistența tehnică pentru ajută autoritățile locale interesate să devină parteneri.

10. Dezvoltarea și finanțarea planurilor de acțiune urbană generate de parteneriatele tematice ale Pactului de la Amsterdam sau de alte programe europene (cum ar fi URBACT) ar trebui, în viitoarea perioadă de programare, să devină obiectul unor programe operaționale.

11. În plus, este important ca Comisia Europeană să joace un rol puternic și obligatoriu din punct de vedere juridic în ceea ce privește coordonarea. Aceasta include numirea prim-vicepreședintelui în funcția de coordonator al Agendei urbane a UE; prin funcția sa, el ar fi garantul unei legături puternice cu agenda pentru o mai bună legiferare. În plus, această coordonare ar putea contracara abordarea fragmentată a orașelor, care rezultă din perspectiva tehnică a diferitelor direcții generale. Astfel, „orașele inteligente” și, în cazul zonelor rurale, „regiunile inteligente” ar depăși statutul de „orașe inteligente din punct de vedere tehnologic”, transformându-se în orașe inteligente inclusiv din punct de vedere social. Este nevoie, de asemenea, în cadrul Agendei urbane a UE, de o politică integrată, prin coordonarea inițiativei „Orașe inteligente” cu strategiile de specializare inteligentă (RIS3). O abordare holistică este esențială, mai ales în lumina provocărilor actuale, cum ar fi fluxul de refugiați și necesitățile de integrare adiacente. În plus, includerea Agendei urbane în Programul de lucru anual al Comisiei Europene este un alt element important. Acest element are, de asemenea, rolul de a asigura transparența și caracterul obligatoriu al procesului.

12. CoR insistă că este în continuare nevoie de progrese, astfel încât autoritățile locale și regionale, inclusiv rețelele urbane și regionale și alte părți interesate, să se implice mai îndeaproape atât în elaborarea, cât și în evaluarea politicilor UE care au impact asupra autorităților responsabile pentru zonele urbane și/sau se concentrează asupra lor.

13. Extinderea evaluărilor de impact pentru a include dimensiunea urbană: proiectul-pilot lansat la inițiativa CoR și a Comisiei Europene privind evaluarea impactului teritorial, referitor la eficiența energetică a clădirilor a demonstrat că sunt disponibile măsuri adecvate pentru includerea dimensiunii teritoriale în evaluările de impact. Proiectul-pilot a demonstrat în același timp că există un interes major, o dorință și o capacitate a orașelor și regiunilor de a participa activ la măsurile respective și de a contribui cu cele necesare în acest sens.

14. Trebuie ca orașele să își pună efectiv în comun cunoștințele și să coopereze pentru promovarea schimbului de expertiză și de bune practici între orașe și autoritățile locale, prin minimizarea sarcinilor administrative, în măsura posibilului. Colectarea de date privind aspectele de dezvoltare urbană ar trebui luată în considerare numai în cazuri excepționale și limitată la strictul necesar.

15. CoR continuă să solicite o reexaminare sistematică a modalităților de îmbunătățire a promovării orașelor și a zonelor lor funcționale. Ar putea fi avut în vedere, între altele:

- un schimb aprofundat de cunoștințe privind accesul la instrumentele și sursele de finanțare existente pentru orașe la nivelul UE, la nivel național, regional și local;
- în special statele membre ar trebui încurajate în sensul unei utilizări sporite a instrumentelor existente pentru dimensiunea urbană a politicii de coeziune, cum ar fi investițiile teritoriale integrate (ITI). Acestea ar trebui să se îmbine într-o strategie pentru dezvoltarea durabilă a zonelor urbane, identificând activitățile care ar contribui la rezolvarea problemelor legate de întreaga zonă funcțională a orașului și solicitând colaborarea tuturor partenerilor din zona respectivă. În pregătirea perioadei de programare de după 2020, ar putea fi, de asemenea, luate în considerare posibilitățile de a dezvolta o anumită schemă de sprijin europeană privind dezvoltarea urbană integrată într-un context mai larg, dincolo de fondurile structurale, care ar fi utilă și pentru crearea unor legături mai bune între diferitele programe ale UE;
- implicarea autorităților urbane în proiectarea, punerea în aplicare și testarea unor metode experimentale, precum acțiunile urbane inovatoare;
- valoarea adăugată europeană a vizibilității deosebite a sprijinului UE în orașe și zone urbane ar trebui consolidată printr-o orientare, pe baza unei abordări integrate, către bunele practici și către o politică de sprijin pentru orașe și zonele funcționale adiacente care să fie axată pe rezultate, inclusiv din punctul de vedere al gestionării și punerii în aplicare a fondurilor europene;
- menținerea caracterului flexibil al sprijinului pentru orașele și regiunile urbane, pentru a putea răspunde provocărilor și nevoilor neprevăzute în viitor;

- utilizarea platformei de consiliere în materie de investiții din cadrul Băncii Europene de Investiții, cu scopul de a permite utilizarea sistematică a instrumentelor de finanțare ale BEI pentru orașe;
- îmbunătățirea legăturilor între fondurile UE și investițiile private, obținerea de finanțări și utilizarea instrumentelor financiare pentru zonele urbane. Finanțarea proiectelor urbane trebuie să fie inovatoare și să includă posibilitatea unor experimente. Finanțarea privată ar trebui să fie acceptată drept cofinanțare;
- centralizarea contribuțiilor, respectiv a informațiilor din partea orașelor în vederea simplificării fondurilor ESI;
- implicarea cât mai timpurie a orașelor în revizuirea fondurilor structurale și de coeziune europene;
- revizuirea și reînnoirea criteriilor de evaluare a acțiunilor urbane, nu numai în ceea ce privește gradul de eficiență a acțiunilor și proiectelor individuale, ci și prin includerea unor criterii de referință fiabile, pentru a măsura și evalua impactul real al acestor politici asupra calității transformărilor din teritoriu;
- dezvoltarea în continuare a unor instrumente de stimulare, cum ar fi premiul „Capitala europeană verde”.

16. Având în vedere importanța crescândă a semestrului european ca instrument de coordonare a politicilor economice, CoR solicită ca aspectele urbane și rurale să fie luate în considerare în mod corespunzător în cadrul semestrului european. Acest lucru s-ar putea realiza prin intermediul unei implicări timpurii a autorităților locale și regionale în elaborarea programelor naționale de reformă de către statele membre. Responsabilul Comisiei Europene pentru aspecte legate de semestrul european din fiecare stat membru ar putea juca un rol important în acest sens.

17. CoR subliniază, de asemenea, dinamica și capacitățile rețelelor urbane de a contribui la realizarea obiectivelor politicii Uniunii Europene. În ceea ce privește Convenția primarilor, care reunește peste 6 000 de autorități locale și regionale care și-au luat angajamentul de a reduce emisiile de dioxid de carbon dincolo de obiectivele Strategiei Europa 2020 privind schimbările climatice, CoR solicită Comisiei Europene să dezvolte rolul acesteia cu scopul de a-și continua activitatea și după 2020 și de a deveni un vehicul pentru contribuțiile concrete ale orașelor și regiunilor în combaterea schimbărilor climatice într-un cadru mai larg al UE⁽⁴⁾.

18. Pactul de la Amsterdam ar trebui să devină un acord cu caracter obligatoriu privind procesul de punere în aplicare a Agendei urbane. Cele opt parteneriate care nu au început încă ar trebui lansate cât mai curând posibil. De asemenea, ar trebui prevăzută revizuirea în timp util a listei tematice, pentru a se estima dacă parteneriatele țin seama de principalele caracteristici ale realității urbane. CoR salută propunerea înaintată de Președinția neerlandeză referitoare la anexa la proiectul de text pentru Pactul de la Amsterdam, care prevede ca chestiunile transversale, printre care se numără guvernanta urbană, guvernanta dincolo de limitele administrative, inclusiv cooperarea între zonele urbane și cele rurale și cooperarea transfrontalieră și furnizarea de servicii publice de interes general să fie integrate în toate parteneriatele tematice. În legătură cu acest aspect, este necesar să se garanteze că Agenda urbană a UE va respecta dispozițiile articolului 14 din TFUE și ale Protocolului 26 referitoare la autonomia locală și regională și la competența discreționară în sensul legislației primare a UE și să se asigure integrarea tematică a serviciilor de interes general locale.

19. Pe lângă organismele și obligațiile de raportare prevăzute în Pactul de la Amsterdam, ar trebui să existe de asemenea rapoarte regulate către Comisia Europeană, Parlamentul European, Consiliu și CoR pentru a asigura o procedură transparentă și accesibilă la scară largă, care să permită monitorizarea procesului nu numai de către părțile direct implicate, ci și de publicul larg⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ A se vedea Avizul CoR „Viitorul Convenției primarilor” din 4 decembrie 2015 (JO C 51, 10.2.2016, p. 43).

⁽⁵⁾ În pregătirea avizului, raportorul a efectuat un sondaj nereprezentativ privind agenda urbană a UE și pregătirea Pactului de la Amsterdam, cu rezultate care ar trebui utilizate în cadrul lucrărilor viitoare. Printre altele, pot fi trase următoarele concluzii:

- procesul legat de Agenda urbană pare să fie perceput și practicabil numai în orașele mari;
- Nu există o participare largă și transparentă. Într-adevăr, sunt cunoscute anumite „căi de comunicație”. Lipsește însă accesul direct și asistența pentru anumite teme și aspecte concrete:
- trebuie făcut pasul de la consultare către o veritabilă cooperare;
- cele douăsprezece teme ale parteneriatelor nu sunt nici pe departe la fel de bine cunoscute și considerate a fi cuprinzătoare – se recomandă revizuirea, fundamentarea din punctul de vedere al conținuturilor, actualizarea și/sau adaptarea.

20. Pentru a se asigura, în măsura posibilului, caracterul obligatoriu al Agendei urbane pentru viitoarele președinții ale Consiliului, Pactul de la Amsterdam ar trebui, după adoptarea sa în cadrul reuniunii informale a Consiliului de miniștri pentru dezvoltarea urbană la 30 mai 2016, să fie inclus în concluziile Consiliului Afaceri Generale din iunie 2016. Această cooperare ar trebui să fie combinată cu un apel la viitoarele președinții ale Consiliului de a include Agenda urbană în programele lor de lucru respective.

Ar trebui elaborat un raport inițial privind stadiul implementării parteneriatelor până la sfârșitul anului 2016, în cadrul Președinției slovace a Consiliului.

21. Pentru a garanta angajamentele asumate în elaborarea politicilor viitoare și a durabilității în contextul Agendei urbane, ar trebui elaborată o Carte albă, care să evalueze și să sistematizeze rezultatele parteneriatelor și să descrie elementele unei mai bune guvernante, pentru a le face transferabile. Astfel se pot asigura caracterul obligatoriu și un plus de transparență. Cartea albă nu ar trebui însă redactată abia după încheierea duratei de trei ani a parteneriatelor: dimpotrivă, în 2017, după o evaluare la jumătatea perioadei, ar trebui centralizată și sistematizată experiența acumulată, contribuind astfel la pregătirea noii perioade de programare pentru fondurile structurale și de investiții post-2021 și a proiectului care va succeda Strategiei Europa 2020.

Bruxelles, 7 aprilie 2016.

Președintele
Comitetului European al Regiunilor
Markku MARKKULA
