

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Konkretnie działania na rzecz wdrożenia unijnego programu dla miast

(2016/C 240/03)

Sprawozdawca: Hella DUNGER-LÖPER (DE/PES), sekretarz stanu, przedstawicielka kraju związkowego Berlin przy rządzie federalnym Niemiec odpowiedzialna za sprawy europejskie

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Wprowadzenie

1. Program dla miast to europejski projekt o ogromnym znaczeniu – oznacza opracowanie nowej metody działania, która powinna zapewnić ramy operacyjne i skuteczne instrumenty, by przywrócić spójność wszystkich polityk mających wpływ na miasta i otaczające je obszary funkcjonalne. Jako że około dwóch trzecich wszystkich polityk sektorowych UE ma wpływ na europejskie obszary miejskie, miasta powinny być w większym stopniu zaangażowane w projektowanie i realizację tych polityk. Celem jest poprawa jakości życia w miastach i stworzenie nowego miejskiego sposobu sprawowania rządów, w ramach którego formułuje i realizuje się cele z zastosowaniem praktycznego i konkretnego podejścia skoordynowanego między różnymi szczeblami władzy, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Taki nowy miejski paradygmat stwarza duże szanse: może unaocnić lokalnym mieszkańcom europejską wartość dodaną, która umożliwi sprostanie wyzwaniom społecznym i demograficznym, może też – w ścisłym współdziałaniu z programem lepszego stanowienia prawa Komisji Europejskiej – poprawić jakość europejskich polityk poprzez ich wzajemne powiązanie ze strategiami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi i tym samym pozwolić wyjść daleko poza dotychczasowe ramy współpracy. KR podkreśla, że program dla miast musi stanowić element bardziej całościowej wizji terytorialnej obejmującej obszary miejskie i wiejskie⁽¹⁾.

Program ten może też wnieść istotny wkład w realizację celów wytyczonych w art. 3 Traktatu o UE, a w szczególności tych dotyczących spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, oraz celów strategii „Europa 2020”⁽²⁾.

Oprócz podejścia oddolnego i wielopoziomowego sprawowania rządów trzy kryteria są decydujące dla powodzenia tego procesu:

— Przejrzystość

— Uczestnictwo

— Moc wiążąca

2. KR przypomina o pracach podejmowanych od 1989 r. i o miejskich projektach pilotażowych na rzecz większego uwzględniania i włączenia miast w proces kształtowania polityki na poziomie europejskim oraz przygotowania programu dla miast na poziomie UE:

— Zwraca w tym kontekście uwagę w szczególności na wkład opinii KR-u z 2014 r. „W kierunku zintegrowanego programu rozwoju miast w Unii Europejskiej”⁽³⁾.

⁽¹⁾ Opinia KR-u „Wizja terytorialna do 2050 r.: jaka będzie przyszłość?”, CDR 4285/2015.

⁽²⁾ Badanie KR-u „The growth potential of an integrated EU Urban Agenda”, sprawozdanie końcowe, 8 stycznia 2016 r.

⁽³⁾ Dz.U. C 271 z 19.8.2014, s. 11.

- Podkreśla rolę, jaką Parlament Europejski odegrał w zakresie uwzględnienia interesów miast i ich zapisania w rozporządzeniu ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz w nadaniu ważnego impulsu do opracowania programu dla miast w rezolucji z dnia 9 września 2015 r. w sprawie miejskiego wymiaru polityki UE.
- Składa wyrazy uznania Komisji Europejskiej, która poprzez regularną organizację powiązanych imprez podniosła świadomość roli miast, a poprzez konsultacje prowadzone od dnia 18 lipca do dnia 26 września 2014 r. dotyczące programu dla miast jeszcze tę świadomość pogłębiła.
- Zwraca uwagę na deklarację z Rygi przyjętą w okresie przewodnictwa Łotwy w Radzie, w której to deklaracji po raz kolejny potwierdzono uznanie wymiaru miejskiego przez Radę.
- W szczególności zwraca uwagę na silny bodziec ze strony prezydencji niderlandzkiej, która traktowała program dla miast jako jedno z głównych zagadnień okresu swego przewodnictwa, zwłaszcza poprzez przygotowanie paktu amsterdamskiego, który ma w sposób wiążący zobowiązywać do realizacji programu dla miast, i w ten sposób stworzyła podstawy do tego, by zamiary przerodziły się teraz w czyny i by ostatecznie możliwe było zajęcie się programem dla miast w Unii Europejskiej.
- Podkreśla znaczenie jak najlepszego angażowania władz lokalnych i regionalnych w opracowywanie i skuteczne wdrażanie europejskiej polityki, prawodawstwa i programów wsparcia.

Podstawowe elementy programu dla miast

3. Znaczenie miast: Na całym świecie obserwuje się trend coraz większej koncentracji ludności w miastach i można to odnotować także w Europie, która zamieniła się w kontynent, na którym około 70 % ludności mieszka w miastach lub aglomeracjach miejskich. Obszary te są motorem rozwoju gospodarczego (generują same ponad 75 % PKB), włączenia społecznego i zrównoważonego rozwoju. W miastach występują jednak także społeczne kontrasty, współistnieją ubóstwo i bogactwo, potencjał zatrudnienia i bezrobocie długoterminowe, popyt na siłę roboczą i jej niedobór, znaczne dysproporcje w zakresie edukacji i szczególne wyzwania w dziedzinie ochrony środowiska, by wymienić tylko kilka zjawisk. Miasta muszą ponadto, jako „katalizator integracji”, w znacznym stopniu radzić sobie z zarządzaniem obecnymi przepływami uchodźców oraz z migracją wewnątrzunijną. Bez uwzględnienia wymiaru miejskiego żadna polityka UE nie ma racji bytu.

4. Zintegrowane i wielodyscyplinarne podejście: już w karcie lipskiej w 2007 r. podkreślono, że w miastach skuteczne może być wyłącznie podejście zintegrowane oraz że wielopoziomowe sprawowanie rządów jest kluczem do rozwiązania wielowymiarowych problemów pojawiających się w miastach. Pokonanie administracyjnego szufladkowania, tzn. przyjęcie międzyresortowego podejścia do rozwiązywania problemów, współdziałanie ponad klasycznymi podziałami hierarchicznymi i włączenie różnych zainteresowanych stron, z uwzględnieniem różnic między jednostkami regionalnymi i lokalnymi, to założenia gwarantujące skuteczność. Są to aspekty, które dobrze korespondują z ideami Komisji Europejskiej dotyczącymi lepszego stanowienia prawa, lepszego finansowania i lepszej koordynacji. Zintegrowane podejście wymaga jednak dużego skoordynowania działań i współpracy na wszystkich poziomach – lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim – i ponad nimi.

5. Miasto i wieś jako uzupełniające się obszary funkcjonalne: W debacie na temat programu dla miast raz po raz wyrażana jest obawa, że położenie większego nacisku na kwestie miejskie dokonuje się kosztem wsparcia udzielanego obszarom wiejskim. KR podkreśla jednak znaczenie powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz uznaje rolę obszarów wiejskich, które mogą również przyczynić się do wzrostu i tworzenia miejsc pracy. Polityka Unii nie powinna zachęcać do rywalizacji między tymi dwoma rodzajami obszarów, gdyż przenikają się one pod względem geograficznym, administracyjnym i pod względem polityki funkcjonalnej i tematycznej. Chodzi zatem o to, by podkreślać komplementarność tych dwóch wymiarów i przez to umożliwiać i wypróbować nowe formy sprawowania rządów pomiędzy nimi, zwłaszcza poprzez zwiększenie dostępu do usług i rozwijanie technologii cyfrowych. Tylko wtedy, gdy jedno i drugie obszary będą prężne, można będzie osiągnąć nadrzędny cel, jakim jest Europa silna pod względem ekologicznym, gospodarczym i społecznym oraz większa spójność terytorialna. Europejska polityka miejska dotyczy wszystkich miast i otaczających je obszarów funkcjonalnych – nie tylko stolic i dużych miast, ale także małych miasteczek i miast średniej wielkości, które mają ogromne znaczenie dla otaczających je obszarów.

6. Program UE dla miast powinien także zapewniać wytyczne odnośnie do stanowiska negocjacyjnego UE w związku z konferencją Habitat III, która odbędzie się w Quito w dniach 17–20 października 2016 r. Ponadto, zgodnie z celem, by UE zajęła silniejszą pozycję na arenie międzynarodowej, jak również w związku z tym, że trzeba zwiększyć spójność między wewnętrznymi i zewnętrznymi strategiami politycznymi, UE powinna wspierać i stymulować międzynarodową współpracę i wymianę pomiędzy władzami miejskimi.

7. Aby program dla miast mógł być skutecznie wdrożony, konieczne jest zintegrowane podejście pomiędzy miejskimi i regionalnymi poziomami sprawowania rządów, obejmujące otoczenie instytucjonalne i administracyjne.

8. By europejski program rozwoju miast był zgodny z zasadą pomocniczości i udziału oddolnego władz lokalnych i regionalnych, niezbędne jest włączenie pochodzących z wyboru władz lokalnych i regionalnych oraz ich reprezentatywnych stowarzyszeń krajowych i europejskich w proces decyzyjny, ich uczestnictwo w opracowywaniu programów operacyjnych oraz w realizacji i ocenie polityki spójności, a także poczuwanie się przez nie do odpowiedzialności w tym względzie z poszanowaniem ich własnej roli instytucjonalnej.

Tryb realizacji konkretnych działań na rzecz wdrożenia programu dla miast – pakt amsterdamski

9. Komisja Europejska, wspólnie z prezydentką niderlandzką i przy współudziale licznych zainteresowanych stron, rozpoczęła przygotowywanie paktu amsterdamskiego. Celem jest opracowanie i wdrożenie, w ramach dwunastu partnerstw tematycznych i w ciągu trzech lat, planów działania dotyczących zintegrowanej polityki zajmującej się kluczowymi problemami miast.

Plany te mają być ważnym mechanizmem realizacji programu dla miast. Pozwolą na połączenie większej liczby strategii sektorowych, które mają wpływ na obszary miejskie UE. Kluczowe dla powodzenia partnerstw i rady ds. programu UE dla miast [EU Urban Agenda Board], która będzie monitorować ten proces, jest również to, by działać w ścisłej współpracy z władzami miast, gmin i regionów, państwami członkowskimi, instytucjami europejskimi (w tym z KR-em) i lokalnymi zainteresowanymi stronami.

KR zaleca skupienie się na ograniczonej liczbie ważnych dziedzin polityki, co pozwoli osiągnąć widoczne rezultaty i wykazać wartość dodaną unijnego programu dla miast. Dwanaście wybranych priorytetów nie stanowi jednak wyczerpującej listy. Zawiązane zostaną także partnerstwa dotyczące dalszych zagadnień, w przypadku których pożądane jest zintegrowane podejście, takich jak na przykład uwzględnianie wymiaru kulturowego i turystycznego w rozwoju miast, uwzględnianie nowych integracyjnych form uczestnictwa, innowacji i inteligentnych miast. Całościowa ocena priorytetów tematycznych będzie jednak możliwa dopiero wtedy, gdy partnerstwa zostaną już utworzone, gdyż dopiero wówczas będzie jasne, czy i w jakim stopniu uwzględniono takie kluczowe dla Unii Europejskiej zagadnienia, jak zatrudnienie ludzi młodych. Komitet wyraża zadowolenie w związku z tym, że rozpoczęto już działania w ramach czterech partnerstw pilotażowych („jakość powietrza”, „budownictwo mieszkaniowe”, „ubóstwo w miastach” oraz „integracja migrantów i uchodźców”). Dla dalszego rozwoju partnerstw kluczowe znaczenie ma, by od początku postanowiono o wysoce wiążącym charakterze ustaleń, co przekładałoby się na przykład na przedstawianie półrocznych sprawozdań Komisji, Parlamentowi, Radzie i KR-owi. KR zwraca również uwagę na to, że partnerstwa tematyczne mogłyby wносить wkład w opracowywanie przyszłego oraz przegląd obowiązującego prawodawstwa UE. W odniesieniu do finansowania udziału w partnerstwach tematycznych, które mają obejmować ok. 15 partnerów, i zważywszy, że Niderlandy zarezerwowały już 50 000 EUR na wsparcie każdego partnerstwa, KR wzywa Komisję Europejską do przeanalizowania możliwości finansowania pomocy technicznej w celu ułatwienia zainteresowanym władzom lokalnym stania się partnerami.

10. Rozwój i finansowanie miejskich planów działania, które powstają w ramach paktu amsterdamskiego lub innych programów europejskich (np. URBACT), mogłyby w przyszłym okresie programowania być przedmiotem programów operacyjnych.

11. Ponadto ważne jest, by Komisja Europejska odgrywała zdecydowaną i wiążącą rolę koordynującą. Powinno to obejmować mianowanie pierwszego wiceprzewodniczącego koordynatorem unijnego programu dla miast; pełniąc tę funkcję, gwarantowałaby także silne powiązanie tego programu z programem lepszego stanowienia prawa. Ponadto taka koordynacja niwelowałaby fragmentaryczne ujmowanie spraw miast, wynikające z tego, że każda dyrekcja generalna przyjmuje swoiste podejście, stosownie do dziedziny, którą się zajmuje. „Inteligentne miasta” i – w wypadku obszarów wiejskich – „inteligentne regiony” byłyby wówczas miastami i regionami inteligentnymi nie tylko pod względem technologicznym, ale także społecznym; Istnieje także potrzeba wprowadzenia zintegrowanej polityki w ramach unijnego programu dla miast, która obejmie strategię inteligentnych miast oraz inteligentnej specjalizacji (RIS3). To całościowe podejście jest niezbędne zwłaszcza z uwagi na takie wyzwania jak napływ uchodźców i związane z nim potrzeby w zakresie integracji. Poza tym ważnym elementem jest uwzględnienie programu dla miast w przedkładanym co roku programie prac Komisji Europejskiej. Także to przyczyniłoby się do przejrzystości i wiążącego charakteru całego procesu.

12. KR stwierdza z naciskiem, że niezbędne są dalsze działania, by bardziej angażować władze lokalne i regionalne, w tym ich sieci miejskie i regionalne i inne zainteresowane strony, w przygotowywanie i ocenę polityki UE mającej wpływ na organy odpowiedzialne za obszary miejskie lub koncentrującej się na tych organach.

13. Poszerzenie oceny skutków o wymiar miejski: rozpoczęty z inicjatywy KR-u i Komisji Europejskiej projekt pilotażowy dotyczący oceny oddziaływania terytorialnego na przykładzie efektywności energetycznej budynków pokazał, że istnieją odpowiednie instrumenty umożliwiające poszerzenie oceny skutków o ocenę wymiaru terytorialnego. Projekt ten zwrócił uwagę w szczególności na duże zainteresowanie, gotowość i zdolność miast i regionów, jeśli chodzi o aktywny udział w stosownych działaniach i wnoszenie w nie niezbędnego wkładu.

14. Trzeba wprowadzić dzielenie się wiedzą i współpracę między miastami, by propagować wymianę wiedzy i sprawdzonych rozwiązań między miastami i władzami lokalnymi, w możliwie największym stopniu ograniczając obciążenia administracyjne. Gromadzenie danych na temat problematyki rozwoju miejskiego powinno być brane pod uwagę tylko w wyjątkowych przypadkach i ograniczać się do tego, co jest absolutnie konieczne.

15. KR nadal apeluje o systematyczną analizę możliwości poprawy udzielania wsparcia miastom i ich obszarom funkcjonalnym. Możliwe byłoby, co następuje:

- Większa wymiana wiedzy nt. koordynacji istniejących instrumentów i źródeł wsparcia na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym oraz dostępu do nich.
- Zachęcanie zwłaszcza państw członkowskich do większego wykorzystania istniejących instrumentów dotyczących wymiaru miejskiego polityki spójności, np. zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Powinny mieć one charakter strategii zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, określających działania służące rozwiązywaniu problemów dotyczących całego obszaru funkcjonalnego miasta i wymagających współpracy wszystkich partnerów z tego obszaru. W ramach przygotowań do okresu programowania po 2020 r. można by także w szerszym kontekście, wykraczającym poza fundusze strukturalne, rozważyć możliwości opracowania specjalnego unijnego programu wsparcia dla zintegrowanego rozwoju miast, który służyłby również lepszemu powiązaniu poszczególnych programów UE.
- Włączenie władz miejskich w kształtowanie i wdrażanie eksperymentalnych sposobów podejścia, takich jak innowacyjne działania dotyczące obszarów miejskich, oraz w eksperymentowanie z nimi.
- Należy wzmocnić europejską wartość dodaną szczególnej widoczności unijnego wsparcia w miastach i na obszarach miejskich poprzez większe nastawienie, w oparciu o zintegrowane podejście, na sprawdzone rozwiązania oraz ukierunkowaną na wyniki politykę wsparcia miast i otaczających je obszarów funkcjonalnych, w tym w odniesieniu do zarządzania funduszami UE i ich wdrażania.
- Utrzymanie elastyczności wsparcia dla miast i obszarów miejskich, by umożliwić reagowanie na nieoczekiwane wyzwania i potrzeby.

- Wykorzystanie utworzonego przy Europejskim Banku Inwestycyjnym centrum doradztwa inwestycyjnego, aby systematycznie korzystać z istniejących w EBI instrumentów finansowych także z myślą o miastach.
- Lepsze powiązanie wsparcia ze strony UE i udziału podmiotów prywatnych, pozyskiwanie finansowania i wykorzystywanie instrumentów finansowych na potrzeby obszarów miejskich. Finansowanie projektów miejskich powinno być innowacyjne i stwarzać możliwości eksperymentowania. Finansowanie ze środków prywatnych powinno być akceptowane jako współfinansowanie.
- Przyjmowanie od miast pomysłów lub informacji dotyczących dalszego uproszczenia europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.
- Włączenie miast – na jak najwcześniejszym etapie – w przegląd europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.
- Należy zrewidować i unowocześnić kryteria oceny działań dotyczących obszarów miejskich, nie tylko po to, by odzwierciedlić skuteczność jakościową poszczególnych działań i projektów, lecz także by uwzględnić inne wartości referencyjne pozwalające mierzyć i oceniać rzeczywisty wpływ tych polityk na jakość terytorialnej transformacji.
- Dalszy rozwój miękkich narzędzi motywujących, takich jak tytuł Zielonej Stolicy Europy.

16. Mając na uwadze rosnące znaczenie europejskiego semestru jako instrumentu koordynacji polityki gospodarczej, KR apeluje, by aspekty miejskie i wiejskie były w nim także odpowiednio uwzględniane. Można by to zapewnić dzięki odpowiednio wczesnemu włączaniu władz lokalnych i regionalnych przez państwa członkowskie w coroczny proces opracowywania krajowych programów reform. Istotną rolę w tym zakresie mógłby odgrywać powołany w danym państwie członkowskim przedstawiciel Komisji Europejskiej odpowiedzialny za europejski semestr.

17. KR podkreśla również dynamikę miejskich sieci i ich zdolność do przyczynienia się do osiągnięcia celów politycznych Unii. Jeżeli chodzi o Porozumienie Burmistrzów skupiające 6 000 władz lokalnych i regionalnych, które zobowiązały się do ograniczenia swoich emisji dwutlenku węgla bardziej niż przewidziano to w celach klimatycznych „Europa 2020”, KR wzywa Komisję Europejską do wzmocnienia roli Porozumienia Burmistrzów, tak by kontynuowało swą działalność również po roku 2020 oraz by stało się przekąźnikiem konkretnego wkładu, jaki miasta i regiony mogą wnieść w przeciwdziałanie zmianie klimatu w szerszych ramach UE ⁽⁴⁾.

18. Pakt amsterdamski powinien doprowadzić do poczynienia wiążących ustaleń co do procesu wdrażania programu dla miast. Należy niezwłocznie uruchomić osiem jeszcze nie zawiązanych partnerstw. Następnie należy przewidzieć rychły przegląd listy tematycznej, aby móc ocenić, czy partnerstwa odzwierciedlają zasadnicze elementy miejskiej rzeczywistości. KR z zadowoleniem przyjmuje propozycję prezydencji niderlandzkiej zawartą w projekcie paktu amsterdamskiego, zgodnie z którą kwestie przekrojowe, m.in. zarządzanie miastami, zarządzanie ponad granicami administracyjnymi, w tym współpraca miejsko-wiejska i transgraniczna, oraz świadczenie usług publicznych w interesie ogólnym, zostaną uwzględnione we wszystkich partnerstwach tematycznych. Jeśli chodzi o ten ostatni aspekt, należy zadbać o to, by program UE dla miast zgodnie z art. 14 TFUE i protokołem 26 respektował samorządność lokalną i regionalną oraz powiązaną z nią swobodę decyzyjną oraz w szczególności tematycznie uwzględniał świadczone w interesie ogólnym gminne usługi użyteczności publicznej.

19. Dodatkowo do przewidzianych w pakcie amsterdamskim gremiów i obowiązków sprawozdawczych, Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada i KR powinny regularnie otrzymywać sprawozdania, tak by cały proces był przejrzysty i szeroko dostępny, tzn. by śledzić jego przebieg mogły nie tylko bezpośrednio zainteresowane strony, ale także szerokie kręgi społeczne ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Zob. opinia KR-u w sprawie przyszłości Porozumienia Burmistrzów, 4 grudnia 2015 r. (Dz.U. C 51 z 10.2.2016, s. 43–47).

⁽⁵⁾ Przygotowując opinię, sprawozdawczyni przeprowadziła na niereprezentacyjnej próbie badanych ankietę dotyczącą programu UE dla miast i przygotowywania paktu amsterdamskiego; niektóre wnioski z tej ankiety powinny zostać uwzględnione w dalszych pracach. Można odnotować, co następuje:
Proces związany z programem dla miast wydaje się być znany jedynie dużym miastom (o ile w ogóle jest znany) i jedynie one są w stanie w nim uczestniczyć.
Stwierdzono brak szerokiego udziału w procesie i jego nieprzejrzystość. Praktycznie powszechna jest znajomość kanałów komunikacji. Potrzebny byłby jednak bezpośredni dostęp i pomoc w odniesieniu do konkretnych zagadnień i potrzeb.
Należałoby przejść od konsultacji do współpracy.
Dwanaście tematów partnerstw nie jest w równej mierze znanych i nie są one oceniane jako kompleksowe – zalecany byłby ich przegląd, poszerzenie ich treści, aktualizacja lub dostosowanie.

20. Aby pakt amsterdamski był w dużej mierze wiążący dla przyszłych prezydencji Rady, należy uwzględnić go w konkluzjach z posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych w czerwcu 2016 r., po jego uprzednim przyjęciu 30 maja 2016 r. na nieformalnym posiedzeniu Rady w składzie ministrów odpowiedzialnych za rozwój miast. Należy równolegle wezwać przyszłe prezydencje do włączania programu dla miast do swych programów prac.

Pierwsze sprawozdanie nt. stanu wdrażania partnerstw powinno pojawić się przed końcem 2016 r., podczas słowackiego przewodnictwa w Radzie.

21. Aby powstało zobowiązanie do dalszego rozwoju polityki i zrównoważoności w kontekście programu dla miast, należy przedstawić białą księgę, w której oceniono i usystematyzowano by wyniki partnerstw oraz opisano składowe lepszego sprawowania rządów w sposób zapewniający także ich transponowalność. W ten sposób zapewni się moc wiążącą oraz zwiększy przejrzystość. Biała księga powinna jednak powstać nie dopiero po zakończeniu trzyletniego okresu obowiązywania partnerstw, ale w 2017 r. po ocenie śródkresowej, w której już zebrane doświadczenia zostaną podsumowane i usystematyzowane, co umożliwi ich wykorzystanie podczas przygotowywania kolejnego okresu programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych po roku 2021 oraz w nowej strategii UE na okres po 2020 r.

Bruksela, dnia 7 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA
