



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.7.2014.
COM(2014) 490 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**URBANA DIMENZIJA POLITIKA EU-A – KLJUČNE ZNAČAJKE PLANA EU-A ZA
GRADOVE**

URBANA DIMENZIJA POLITIKA EU-A – KLJUČNE ZNAČAJKE URBANE AGENDE EU-A

KOMUNIKACIJA VIJEĆU, EUROPSKOM PARLAMENTU, ODBORU REGIJA I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU

UVOD	3
1.	IZAZOVI I POTENCIJAL URBANE EUROPE..... 4
1.1.	Urbaniziran EU s gradovima koji potiču rast i učinkovitost resursa..... 4
1.2.	Nezadovoljavajući rezultati i stalni izazovi u europskim gradovima..... 4
1.3.	Rascjepkani sustav gradova..... 5
2.	URBANA POLITIKA U EUROPI 5
2.1.	Nacionalne urbane politike..... 5
2.2.	Međunarodna suradnja u području urbanog razvoja 6
2.3.	Zajedničko razumijevanje urbanog razvoja u Europi..... 6
2.4.	Urbana politika EU-a danas..... 7
2.5.	Potencijal gradova može se bolje iskoristiti 7
3.	POZIVI NA OBLIKOVANJE URBANE AGENDE EU-A 8
3.1.	Davno prepoznana potreba za urbanom agendom EU-a 8
3.2.	Novi pozivi na oblikovanje urbane agende EU-a..... 8
4.	GLOBALNA DIMENZIJA URBANOG RAZVOJA..... 9
5.	DALJNI KORACI U OBLIKOVANJU URBANE AGENDE EU- A 10
5.1.	Zašto nam je potrebna urbana agenda EU-a? 10
5.2.	Što bi morala biti urbana agenda EU-a?..... 10
5.3.	Definiranje područja primjene i naglaska..... 11
5.4.	Jačanje uključivanja i preuzimanja inicijative gradova u politikama EU-a..... 11
5.5.	Bolje razumijevanje procesa urbanog razvoja..... 12
5.6.	Osiguranje provedbe urbane agende EU-a 12

UVOD

Europa se i dalje suočava s izazovima povezanim s gospodarstvom, klimom, okolišem i društvom općenito. Većina tih izazova ima snažnu urbanu dimenziju i dolaze do izražaja uglavnom u gradovima ili njihovoj okolici, kao na primjer siromaštvo, socijalna i prostorna izdvojenost i uništavanje okoliša, no nekada se njihova rješenja pronalaze upravo u gradovima, poput učinkovitosti resursa i gospodarstva s malim udjelom ugljika; gospodarskog razvoja i inovacije; socijalne inovacije i integracije.

Iako su uloga gradova u gospodarskom, društvenom i kulturološkom razvoju i njihov potencijal za stanište s učinkovitijim resursima odavno prepoznane, odgovor na europskoj i nacionalnoj razini u pogledu politika bio je spor i nesustavan, uz brojne, no slabo integrirane sektorske inicijative. Sve više se spominje kako bi gradovi trebali biti na odgovarajući način uključeni u oblikovanje i provedbu politika EU-a i da bi politike EU-a trebale biti bolje prilagođene urbanoj stvarnosti u kojoj će se provoditi. To je izraženo pozivima na oblikovanje urbane agende EU-a koji dolaze od brojnih dionika na razini EU-a, nacionalnoj i lokalnoj razini. Kao odgovor na ove pozive Europska komisija organizirala je forum CITIES¹ kako bi pokrenula raspravu o potrebi izrade urbane agende EU-a.

Nakon foruma CITIES države članice raspravljale su o potrebi oblikovanja urbane agende EU-a, prepoznajući potrebe i očekivanja Europskog parlamenta, Odbora regija, udruženja gradova i samih gradova, kao i njihovu spremnost na uključivanje u proces. Predloženo je da bi se takva agenda trebala oblikovati uz doprinos s lokalne, regionalne i nacionalne razine i razine EU-a.²

Namjena je ove komunikacije proširenje rasprave na sve dionike. Na temelju rezultata foruma CITIES predlaže se skup pitanja za potrebe savjetovanja u cilju daljnjeg pojašnjenja potrebe za oblikovanjem urbane agende EU-a, njezinih ciljeva i načina djelovanja. Mišljenja i prijedlozi dionika i nadležnih tijela na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini predstavljat će vrijedan doprinos Komisiji i novom Europskom parlamentu, pogotovo u pogledu daljnjeg razvoja strategije Europa 2020³.

Ovom se komunikacijom opisuje trenutačno stanje u gradovima EU-a (odjeljak 1.); gdje se Europa danas nalazi u pogledu politike urbanog razvoja (odjeljak 2.); pozive za oblikovanje urbane agende EU-a (odjeljak 3.); globalnu dimenziju urbanog razvoja (odjeljak 4.) i potencijalne daljnje korake u pogledu pitanja za savjetovanje (odjeljak 5.).

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm

² Neslužbeni sastanak ministara odgovornih za Kohezijsku politiku koji je organiziralo grčko predsjedništvo u Ateni 24. travnja 2014.

³ „Provjera napretka strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast”. COM(2014) 130 završna verzija.

1. IZAZOVI I POTENCIJAL URBANE EUROPE

1.1. Urbanizirani EU s gradovima koji potiču rast i učinkovitost resursa

Danas otprilike 359 milijuna ljudi – 72 % ukupne populacije EU-a – živi u većim i manjim gradovima i predgrađima. Iako se brzina promjene usporava, udjel populacije koja živi u gradovima i dalje raste i vjerojatno će doseći više od 80 % do 2050.⁴

Zbog koncentracije potrošača, radnika i gospodarskih subjekata na jednom mjestu ili području, zajedno sa službenim i neslužbenim institucijama koje se nalaze u gradovima, gradska područja više su od pukih centara naseljenosti. Oni su centri aktivnosti svih vrsta, a posebno gospodarske aktivnosti. Šezdeset sedam posto europskog BDP-a ostvaruje se u velegradskim područjima, dok njihova populacija predstavlja samo pedeset devet posto ukupne europske populacije. Usporedba gospodarskih rezultata europskih gradova pokazuje da su veliki gradovi uspješniji⁵ te da su glavni gradovi i veća velegradska područja imali bolje rezultate tijekom gospodarske krize od manjih velegradskih područja ili onih izvan velegradova⁶. Međutim, mali i srednje veliki gradovi čine osnovu europskog područja i imaju važnu ulogu u vezi s teritorijalnim razvojem i kohezijom.

Gradovi su isto tako mjesta gdje se mogu najbolje rješavati globalni izazovi. Na primjer, gradovi se nalaze u idealnom položaju za pridonosenje smanjenju potrošnje energije i emisija CO₂ jer gustoća gradskih područja omogućuje energetske učinkovitije oblike stanovanja i prijevoza.

1.2. Nezadovoljavajući rezultati i stalni izazovi u europskim gradovima

Koncentracija stanovništva i aktivnosti nije ni nužan ni dostatan preduvjet za visoki rast. Postoji znatna razlika u ostvarenim rezultatima među glavnim gradovima i onima koji nisu glavni. Postoji i velika razlika među gradovima koji nisu glavni gradovi na zapadu i onih na istoku, koja se ne može objasniti samo na temelju njihove veličine. Čak i kada su gradovi slične veličine i imaju sličnu strukturu industrije unutar iste države članice, postoje znatna odstupanja u pogledu gospodarskih i socijalnih rezultata.⁷

Unatoč potencijalu gradova za poticanje rasta, najveće stope nezaposlenosti bilježe se upravo u gradovima. Zbog posljedica globalizacije, nedavne krize i pada proizvodnje u brojnim gradovima vještine radne snage oslabjele su, povećan je broj poslova u uslužnom sektoru za niskokvalificirane radnike, kao i broj zaposlenih osoba na rubu siromaštva. Povećao se udjel stanovništva u riziku od siromaštva.⁸ Brojni gradovi suočavaju se sa znatnim povećanjem socijalne isključenosti, izdvojenosti i polarizacije.

Učinkovitost resursa ostvarena kod zbijenih gradskih naselja narušena je nekontroliranim širenjem gradskih područja zbog kojeg postoji pritisak na javne službe i smanjuje se

⁴ Europska komisija (Zajednički istraživački centar, Europski forum za zemljopis i statistiku, Glavna uprava za regionalnu politiku)

⁵ „Izvešće o stanju europskih gradova”, Europska komisija 2010.;

⁶ „Osmo izvješće o ostvarenom napretku u vezi s gospodarskom, socijalnom i teritorijalnom kohezijom”, Europska komisija 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_economic.pdf

⁸ „Osmo Izvješće o ostvarenom napretku u vezi s gospodarskom, socijalnom i teritorijalnom kohezijom”, Europska komisija 2013.

teritorijalna kohezija. Hodanje, vožnja biciklom i javni prijevoz nisu dostatno razvijeni kao mogućnosti kojima bi se zamijenilo automobile u brojnim gradovima, što uzrokuje zagušenja, lošu kvalitetu zraka i visoku potrošnju energije. Ubrzana urbanizacija koja uzrokuje visoku gustoću naseljenosti i gospodarskih ulaganja u rizičnim područjima učestala je pojava zbog koje je znatno povećana ranjivost grada u pogledu prirodnih i umjetno uzrokovanih katastrofa.

Brojni europski gradovi imaju i nedovoljne kapacitete za pokretanje i ostvarenje (potrebnih) strukturnih promjena. Zbog gospodarske su krize znatno oslabjeli brojni gradovi i povećali su se izazovi koje je sada potrebno riješiti s manje resursa. Brojni sporedni gradovi, posebno srednje i istočne Europe, bilježe složeno smanjivanje, uz demografski i gospodarski pad, što može potaknuti nepovoljan lanac smanjenja prihoda od lokalnih poreza, smanjenu potražnju za robom i uslugama, gubitak radnih mjesta, smanjenje ponude radne snage i niža ulaganja, kao i općenito smanjenje privlačnosti.⁹ U gradovima koji gospodarski zaostaju središta su napuštena, a predgrađa se šire.

1.3. Rascjepkani sustav gradova

Europu obilježava veći broj policentričnih i manji broj koncentriranih gradskih struktura u usporedbi sa SAD-om ili Kinom. Postoje dvije velike gradske aglomeracije (Pariz i London); velik broj velikih gradskih područja; guste mreže malih i srednje velikih gradova; i područja s vrlo malo gradskih središta. Njezina gradska struktura može se opisati kao kombinacija velikih gradskih središta i policentričnih gradskih struktura te raspršene urbanizacije. Stvaranje policentričnih regija (mega)gradova, koje predstavljaju mreže srednjih i malih gradova bez stvarne funkcionalne i političke osnove, sve je raširenija pojava u Europi.¹⁰ Sve većom neusklađenošću među administrativnim i gradskim strukturama smanjuje se kohezija i ograničava konkurentnost zbog neodgovarajućeg upravljanja i infrastrukture.¹¹

2. URBANA POLITIKA U EUROPI

2.1. Nacionalne urbane politike

Urbane politike uvelike se razlikuju među državama članicama i samo ih nekoliko ima zasebna ministarstva i ministre za urbane poslove. Urbana politika često je neposredan rezultat urbanog i prostornog planiranja i zajedničke intervencije sektorskih politika, a nije izdvojeno područje kojim se politički i strateški upravlja.

Način na koji se upravlja gradovima, stupanj njihove neovisnosti, ovlasti i uključivanje u nacionalnu politiku isto se tako razlikuju među državama članicama: broj administrativnih razina ili razina vlasti kreće se od dva do četiri, a prosječna se veličina populacije na najnižoj razini (zajednice ili općine) kreće od manje od 2000 do iznad 150000. U određenim državama postoje dodatne posredničke strukture kao što su skupine uprava prve razine, uspostavljene da bi olakšale zajedničko planiranje i djelovanje u vezi sa strateškim pitanjima ili zajedničkom infrastrukturom.¹²

⁹ „Utjecaj europskih demografskih trendova na regionalni i urbani razvoj” Mađarsko predsjedništvo Vijeća Europske unije, Budimpešta 2011.

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg_urban_sandrobalducci.pdf

¹¹ „Što gradove čini produktivnijima? Dokazana uloga urbanog upravljanja u pet država OECD-a”. Radni dokumenti OECD-a o regionalnom razvoju, 2014./05.

¹² *Drugo „Izješće o stanju europskih gradova”*, Europska komisija 2010.

Ovlasti se gradova unutar nacionalnih sustava upravljanja u vezi s političkom neovisnošću i kontrolom proračuna te lokalnim oporezivanjem isto tako znatno razlikuju. U nekim je državama (većim) gradovima dan određen status koji donosi dodatne resurse i odgovornosti¹³. Brojne države članice prolaze kroz trend decentralizacije posljednjih trideset godina, čak i ako taj proces nije uvijek popraćen odgovarajućim povećanjem resursa.

2.2. Međuvladina suradnja u području urbanog razvoja

Države članice surađuju u pogledu urbanog razvoja na međuvladinoj osnovi, dok predsjedništvo Vijeća organizira sastanke i predsjedava njima. Rezultat međuvladine suradnje uglavnom se sastoji od dokumenata donesenih tijekom neformalnih ministarskih sastanaka, kao što je Povelja iz Leipziga¹⁴ i Deklaracija iz Toleda¹⁵. Međutim, kako ne postoji službeno uspostavljeno Vijeće posvećeno urbanoj politici, a uključenost država članica kroz vrijeme se mijenjala, učinak međuvladine suradnje u području politika EU-a i nacionalnih politika isto je tako bio raznolik.

2.3. Zajedničko razumijevanje urbanog razvoja u Europi

Na razini EU-a u smislu namjena, ciljeva i vrijednosti postoji jasan dogovor u pogledu značajki europskog grada budućnosti i načela na kojima bi se trebao temeljiti idealni europski grad. Ta se načela mogu pronaći u ciljevima Ugovora, u Povelji Europske unije o temeljnim pravima i u Europskom socijalnom modelu. Postignut je i dogovor ministara nadležnih za urbani razvoj o posebnim ciljevima i vrijednostima gradova, kako je opisano u Povelji iz Leipziga¹⁶ – kao i o tome kako ostvariti te ciljeve i presudnoj ulozi koje gradovi mogu imati u provedbi strategije Europa 2020., kako je istaknuto u Deklaraciji iz Toleda. Isto vrijedi i za načela urbanog razvoja na europskom području, kako je istaknuto u Teritorijalnom planu Europske unije 2020. (TA2020)¹⁷.

Kohezijskom politikom EU-a međuvladinom su procesu osigurana praktična iskustva inicijativama Zajednice URBAN¹⁸ i naknadnim uključivanjem integriranog održivog urbanog razvoja u regionalne i nacionalne operativne programe¹⁹. Zajedno čine ono što se naziva „urbanom pravnom stečevinom”.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

¹⁵ <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=165782>

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

¹⁷ <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/index_en.htm

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf

*U izvješću **Gradovi sutrašnjice**²⁰ sintetizirana su načela **Europskog modela održivog urbanog razvoja** na temelju Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Povelje Europske unije o temeljnim pravima, Europskog socijalnog modela, Povelje iz Leipziga, Deklaracije iz Toleda i Teritorijalnog plana Europske unije 2020.*

Europski gradovi trebali bi biti

- ✓ mjesta iznimnog društvenog napretka;
- ✓ platforme za razvoj demokracije, kulturnog dijaloga i raznolikosti;
- ✓ mjesta zelene, ekološke ili okolišne obnove; i
- ✓ mjesta koja privlače i pokretači su gospodarskog rasta.

Europski razvoj urbanih područja trebao bi

- ✓ odražavati održivi razvoj Europe temeljen na uravnoteženom gospodarskom rastu i uravnoteženoj organizaciji teritorija uz policentričnu gradsku strukturu;
- ✓ sadržavati jaka regionalna središta koja osiguravaju dobar pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa;
- ✓ biti obilježen zbijenim strukturama naselja uz ograničeno širenje gradskih područja; i
- ✓ imati visoku razinu zaštite i kvalitete okoliša oko gradova.

2.4. Urbana politika EU-a danas

Glavna uprava za regionalnu politiku Europske komisije 2012. preimenovana je u „Glavnu upravu za regionalnu i urbanu politiku”. To je učinjeno kao znak priznavanja činjenice da gradovi moraju u potpunosti izvršavati svoju ulogu u gospodarskom, socijalnom i teritorijalnom razvoju EU-a, kao i priznavanje jake urbane dimenzije u politikama EU-a te prije svega u okviru regionalne politike. Procjenjuje se da će barem 50 % Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), u iznosu od oko 80 do 90 milijardi eura, biti uloženo u gradska područja glavnim operativnim programima tijekom financijskog razdoblja 2014. do 2020. te je izdvojeno najmanje 5 % nacionalnih sredstava EFRR-a za integrirani održivi urbani razvoj kako bi se osiguralo da to bude jedan od prioriteta svih država članica. Umreživanje gradova i razmjena iskustava nastavit će se promicati do sljedeće generacije programa²¹ URBACT.

No urbani razvoj ne podržava se samo regionalnom politikom i strukturnim fondovima EU-a. Sve se veći broj sektorskih politika EU-a jasno usmjerava na urbana područja: Energetika, informacijsko društvo, okoliš, klimatska politika, obrazovanje i kultura, promet itd. podržavaju inicijative kao što su Europske prijestolnice kulture, Pametni gradovi i zajednice, Europsko inovacijsko partnerstvo, Nagrada za zelenu prijestolnicu, Sporazum gradonačelnika i Prilagodba gradonačelnika. Brojne su druge inicijative i direktive EU-a posebno usmjerene na urbana područja, na primjer direktive o smanjenju buke i kvaliteti zraka, migracijske politike, mjere za smanjenje zagušenja itd. koje se, iako same po sebi nisu usmjerene izričito na gradove, uglavnom odnose na urbana područja ili ih provode gradovi²².

2.5. Potencijal gradova može se bolje iskoristiti

Gradovi imaju ključnu ulogu u provedbi politika EU-a, uključujući i strategiju Europa 2020. Postojeća praksa donošenja politika na nacionalnoj razini i razini EU-a ne iskorištava uvijek stručnost prisutnu na razini gradova, ni prepoznaje ključnu ulogu koju

²⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm

²¹ <http://urbact.eu/>

²² http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm

lokalne vlasti mogu imati u ostvarivanju ciljeva politika postavljenih na ostalim razinama upravljanja.

Iako se gradove sve više priznaje kao ključne dionike i jača se vidljivost njihove dimenzije, stanje je i dalje problematično. Upravljanje na više razina nije uvijek djelotvorno te je integracija politika kojom su obuhvaćeni različiti sektori i administrativne granice teško ostvariva. Zbog snažnog naglaska koji ciljevi politika imaju na sektore smanjuje se mogućnost za sinergije među različitim sektorima i slabi vlasništvo samih gradova. Oblikovanje politika prema razdvojenim područjima uobičajeno je na svim razinama upravljanja i teško je promjenjivo jer su i ciljevi i indikatori koji se upotrebljavaju za mjerenje uspješnosti ostvarenih rezultata isto tako sektorski. Nedostatna koordinacija među različitim područjima sektorskog zakonodavstva i različite razine upravljanja (lokalna, regionalna i nacionalna) gradovima mogu otežati poštovanje direktiva EU-a, na primjer u područjima kao što je kvaliteta zraka.²³

3. POZIVI NA OBLIKOVANJE URBANE AGENDE EU-A

3.1. Davno prepoznana potreba za urbanom agendom EU-a

Europska komisija već je u svojoj Komunikaciji iz 1997. „Ususret urbanoj agendi u Europskoj uniji”²⁴ tvrdila kako su nužni novi napor za potrebe jačanja ili obnove uloge europskih gradova kao središta društvene i kulturne integracije, izvora gospodarskog blagostanja i održivog razvoja te kao temelja demokracije. Od tada je došlo do razvoja područja primjene intervencija politika EU-a u gradskim područjima, a urbani razvoj postao je izraženija sastavnica oblikovanja politika EU-a. Nadalje, Lisabonskim ugovorom teritorijalna je kohezija dodana ciljevima EU-a i ojačano je upravljanje koje se odvija na više razina. Međutim, i dalje je prisutna raspršenost politika, složenost se urbanih izazova povećava, a uloga lokalne razine u oblikovanju i provedbi politika EU-a i dalje je tema rasprave. To se odrazilo u ponovljenim pozivima za oblikovanje urbane agende EU-a posljednjih godina.

3.2. Novi pozivi na oblikovanje urbane agende EU-a

Europski parlament 2011. donio je rezoluciju o argumentima za jačanje urbane dimenzije politika EU-a i međuvladinoj suradnji u području politika urbanog razvoja, pozivajući na oblikovanje zajedničkog programa rada ili europske urbane agende. Europski parlament naglasio je i potrebu za snažnijim uključivanjem gradova u takve procese. Sredinom 2013. *skupina država članica* pod vodstvom Nizozemske i Belgije izradila je prijedlog urbane agende u smislu međuvladine suradnje na području urbanog razvoja, koji je zatim dodatno razradilo litvansko, grčko i talijansko predsjedništvo Vijeća.

Krajem 2013. *Odbor regija* donio je samoinicijativno mišljenje „Prema integriranoj urbanoj politici u EU-u”. Tim se mišljenjem poziva na novu integriranu urbanu agendu u EU-u, dajući urbanoj dimenziji strukturnu osnovu u europskim politikama i zakonodavstvu. Početkom 2014. *Eurocities* poziva na urbanu agendu EU-a radi osiguranja bolje koordinacije politika, integracije ciljeva urbanog razvoja u veći broj politika; bolje ravnoteže prioriteta u europskim investicijskim programima; jačanja

²³ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>

²⁴ „Ususret urbanoj agendi u Europskoj uniji”, COM(97)197 završna verzija

izravnog dijaloga između gradova i Komisije i davanja snažnije koordinacijske uloge Komisiji u vezi s regionalnom politikom.

Nakon Foruma CITIES nekoliko je organizacija dionika uputilo izravne pozive u svojim dokumentima o stajalištima. Vijeće europskih općina i regija (CEMR) poziva na urbanu agendu EU-a kojom bi se olakšao pristup i aktivno uključivanje svih vrsta gradova – malih, srednjih i velikih gradova – u proces oblikovanja politika, priznala uloga funkcionalnih regija i potreba za boljom politikom i koordinacijom. *Energy Cities* potvrđuje potrebu za oblikovanjem i provedbom urbane agende EU-a kako bi se iskoristio puni potencijal lokalnih vlasti i stavio veći naglasak na teritorijalnu koheziju u politikama EU-a.

Ministri zaduženi za kohezijsku politiku sastali su se u Ateni u travnju 2014. kako bi raspravili o pitanju urbane agende EU-a. Države članice isto su tako prepoznale zahtjeve i očekivanja niza dionika u vezi s razvojem urbane agende EU-a i svoje spremnosti za uključivanje u proces.

4. GLOBALNA DIMENZIJA URBANOG RAZVOJA

Očekuje se da će 2050. godine 67 % svjetskog stanovništva biti gradsko. Urbana područja primit će 2,6 milijardi stanovnika, a ruralna će izgubiti 300 milijuna ljudi, što će se uglavnom odvijati u zemljama u razvoju²⁵. Takva bi urbanizacija mogla dovesti do stanja bogatstva i blagostanja u velikim populacijama, no ujedno postoji i rizik stvaranja siromašnih četvrti i područja iznimnog siromaštva, kao i neodrživih društvenih, okolišnih i teritorijalnih uzoraka razvoja. Bitno je usmjeriti takve procese na što je moguće održiviji način jer takva nova stanja mogu imati globalan utjecaj na gospodarstvo, klimu i socijalnu stabilnost koja bi se mogla osjetiti i u Europi.

Rastuća svijest o potencijalu urbanog razvoja odražava se i u vanjskim poslovima EU-a, međunarodnoj suradnji i razvojnoj pomoći. U svojoj nedavnoj Komunikaciji „Jačanje lokalnih vlasti u državama partnerima s ciljem unaprijeđenog upravljanja i učinkovitijih rezultata razvoja”²⁶ Europska komisija naglašava odlučujuću ulogu lokalnih vlasti u rješavanju razvojnih izazova.

Urbani razvoj postao je ključna tema pregovora o planu razvoja u razdoblju nakon 2015. U okviru Programa za ljudska naselja Ujedinjenih naroda, *UN Habitat*, UN je isto tako po prvi put zatražio od EU-a doprinos globalnoj raspravi o budućnosti urbanog razvoja, u obliku zajedničkog doprinosa konferenciji HABITAT III.²⁷ Takav bi se doprinos naravno temeljio na razmišljanju u vezi s urbanom agendom EU-a, što bi bio temelj za zajednički doprinos međunarodnoj raspravi. Usto, pregovori koji su u tijeku u vezi s globalnim sporazumom o klimi u okviru Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC) ukazuju na povećan interes u području urbanog razvoja i u pogledu uloge gradova.

²⁵ *Razvoj urbanizacije u svijetu: Pregled iz 2011.*, Odjel Ujedinjenih naroda za gospodarska i društvena pitanja / Odsjek za stanovništvo, New York, 2012.

²⁶ COM(2013) 280 završna verzija

²⁷ <http://mirror.unhabitat.org/categories.asp?catid=831>

5. DALJNI KORACI U OBLIKOVANJU URBANE AGENDE EU-A

Prije daljnjeg oblikovanja urbane agende EU-a trebalo bi utvrditi njezinu namjenu i smisao, formalni oblik i kako bi mogla djelovati. Urbana agenda EU-a ne može se oblikovati izdvojeno, već mora biti u potpunosti usklađena s cjelokupnim ciljevima i strategijom EU-a, prije svega s izmijenjenom strategijom Europa 2020. Mora biti usklađena i s nacionalnim politikama i nacionalnim planovima za gradove. Brojni dionici dijele mišljenje da se u urbanoj agendi EU-a mora poštovati načelo podređenosti i ne smije se temeljiti na novom zakonodavstvu.

5.1. Zašto nam je potrebna urbana agenda EU-a?

Urbanom agendom EU-a moglo bi se odgovoriti na nekoliko ciljeva. Urbana agenda EU-a mogla bi poslužiti poboljšanju kvalitete, učinkovitosti i djelotvornosti politika *boljom koordinacijom* politika, dionika i razina upravljanja, kao i *boljim razumijevanjem* okolnosti urbanog razvoja u vezi s oblikovanjem i provedbom politika. Njome bi se moglo ojačati *uključivanje i preuzimanje inicijative gradova* u oblikovanju i provedbi politika EU-a. Moglo bi se podržati kapacitete gradova u procesu tranzicije i strukturnih promjena kako bi se osigurala održiva gradska gospodarstva i održivi društveni, okolišni i teritorijalni razvoj gradskih područja. Povezivanjem sa sveobuhvatnim razvojnim ciljevima moglo bi se *približiti oblikovanje politika EU-a građanima*. Konačno, ona bi mogla biti ključna u pogledu politika EU-a za pomoć u razvoju i alat u promicanju globalnih pitanja u pogledu održivosti.

Većina politika EU-a ima izravnu ili neizravnu urbanu dimenziju. Ipak, postoji potencijal za poboljšanje i veću uključenost i interakciju među različitim razinama upravljanja i stavljanje većeg naglaska na prioritete urbane politike u nacionalnom i europskom oblikovanju politika. Ključni prvi korak u mogućem definiranju urbane agende EU-a jest utvrđivanje nedostataka koje je potrebno rješavati na razini EU-a.

Q1. Koji su glavni razlozi za izradu urbane agende EU-a? Gdje djelovanje EU-a može donijeti najveću dodanu vrijednost? Koji bi elementi urbanog razvoja mogli imati koristi od usklađenijeg pristupa među različitim sektorima i razinama upravljanja?

5.2. Što bi morala biti urbana agenda EU-?

Oni koji su dosad pridonijeli ovoj raspravi napominjali su kako bi naziv „agenda” mogao podrazumijevati novu metodu rada za osiguranje usklađenosti. Drugi su predlagali da bude u obliku strategije s dugoročnim ciljevima i operativnim kratkoročnim smjernicama.

Urbana agenda EU-a mogla bi biti usmjerena na ograničen broj najvećih europskih društvenih izazova, kao što su smanjenje emisija CO₂, prilagodba klimatskim promjenama, uključenost ili demografske promjene. U obzir se mogu uzeti izazovi koji su posebno važni za gradska područja ili ih je potrebno žurno riješiti ili kod kojih je uključivanje grada od presudne važnosti za postizanje rezultata. Države članice tako su primjerice pozdravile inicijativu grčkog predsjedništva za promicanje „urbanog siromaštva” kao posebnog područja djelovanja u pogledu doprinosa međuvladine suradnje urbanoj agendi EU-a. Sporazum gradonačelnika često se navodi kao dobar model uključivanja gradova u ostvarenje ciljeva EU-a koji bi se potencijalno mogao iskoristiti i u ostalim područjima.

Ipak, naprednija urbana agenda EU-a mogla bi imati za cilj osigurati okvir za postizanje usklađenosti različitih inicijativa i politika, na primjer tako da osigura usklađenost sektorskih politika i instrumenata i njihovu međusobnu podršku i potvrdu.

Q2. Mora li urbana agenda EU-a biti usredotočena na ograničen broj urbanih izazova? Mora li se urbanom agendom EU-a obuhvatiti opći okvir za stavljanje većeg i sveobuhvatnijeg naglaska na gradsku dimenziju politika EU-a, jačanje koordinacije među sektorskim politikama, dionicima u gradovima na nacionalnoj razini, kao i na razini EU-a?

5.3. Definiranje područja primjene i naglaska

Znatan dio posla u pogledu definiranja europskog modela urbanog razvoja već je obavljen međuvladinom suradnjom u području urbanog razvoja, a prije svega u okviru postupka promišljanja Komisije pod nazivom „Gradovi sutrašnjice”²⁸, kojim se postiže široki konsenzus. Bilo bi moguće predvidjeti daljnji razvoj ovog rada u smjeru definiranja jasnijih ciljeva i zadataka u vezi s posebnim sektorima i dionicima.

Q3. Je li europski model urbanog razvoja kako je opisan u „Gradovima sutrašnjice” dostatna osnova za daljnji rad na urbanoj agendi EU-a?

5.4. Jačanje uključivanja i preuzimanja inicijative gradova u politikama EU-a

Brojni gradski dionici i organizacije dionici vide urbanu agendu EU-a kao instrument za bolje uključivanje gradova i njihovih političkih vođa u proces oblikovanja i provedbe politika EU-a. Postoji nekoliko predmetnih pitanja; jedno je od njih osigurati da se zabrinutost gradskih dionika uzme u obzir u razvoju sektorskih politika i inicijativa na razini EU-a. To bi se moglo ostvariti boljom upotrebom već postojećih alata za uključivanje i savjetovanje s dionicima u oblikovanju politika EU-a (kao što je procjena utjecaja, savjetovanje s dionicima ili obavljanje procjena). Neki su predlagali mogućnost uspostave platforme za dionike kako bi se procijenila usklađenost i utjecaj politika u pogledu gradskih područja na razini EU-a, pogotovo u vezi s revidiranom strategijom Europa 2020. Još je jedan mogući aspekt uloga koju bi gradovi mogli imati u oblikovanju ciljeva na nacionalnoj razini i razini EU-a, a s druge strane u kojem omjeru ciljevi na razini EU-a i na nacionalnoj razini uzimaju u obzir potrebe gradova. To se odnosi na način na koji su globalni ciljevi (kao što su oni iz strategije Europa 2020.) uzeti u obzir u posebnim sektorskim ciljevima i kako su preneseni u nacionalne politike.

Q4. Kako dionici u gradovima mogu bolje pridonijeti procesima oblikovanja politika i provedbe na razini EU-a? Trebaju li gradovi biti više uključeni u donošenje politika na regionalnoj, nacionalnoj razini i razini EU-a? Kako?

5.5. Bolje razumijevanje procesa urbanog razvoja

Jedan bi od ciljeva urbane agende EU-a trebalo biti donošenje politika kojima se bolje odražava gradska stvarnost. Gradovi neprestano rastu i dobro oblikovanje politika mora se temeljiti na dubljem razumijevanju i učinkovitijoj razmjeni znanja i iskustava. Postoji već čitav niz inicijativa EU-a i država članica, kao što su Obzor 2020., ESPON,

²⁸ *Ibid.* str. 3.

URBACT, inicijativa za zajedničko planiranje Urbana Europa, Europska urbana mreža znanja (EUKN) itd. Komisija je blisko surađivala s OECD-om na razvoju usklađene definicije urbanih područja kao i na boljem razumijevanju dinamike velegradova. Ujedno razvija i geografske podatke za praćenje razvoja urbanih područja. Dostupnost znanja i podataka ne predstavljaju glavnu prepreku. Međutim, trebalo bi ojačati zajedničko razumijevanje i razmjenu znanja među osobama koje donose politike na svim razinama upravljanja. Koordinacija razvoja baze znanja možda bi se mogla dodatno poboljšati.

Q5. Koji su najbolji načini davanja podrške jačoj urbanoj i teritorijalnoj bazi znanja i razmjeni iskustava? Koje je posebne elemente baze znanja potrebno ojačati da bi se dodatno podržalo donošenje politika?

5.6. Osiguranje provedbe urbane agende EU-a

Provedba urbane agende EU-a ne može se odvijati isključivo na razini EU-a. Brojna pitanja najbolje se mogu riješiti na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini, a određena pitanja nisu u nadležnosti EU-a. Provedba urbane agende EU-a trebala bi se oslanjati i na suradnju među različitim razinama i sektorima politike. Trebalo bi osmisliti bolje mogućnosti za međuvladinu suradnju i usklađenost s ostalim procesima u vezi s politikama. Trebalo bi uzeti u obzir i uloge koje bi trebali imati pojedini dionici na različitim razinama uprave i kako bi se najbolje mogla potaknuti njihova suradnja i razmjena mišljenja.

Q6. Koje bi trebale biti uloge lokalnih, regionalnih i nacionalnih razina EU-a u vezi s oblikovanjem, razvojem i provedbom urbane agende EU-a?

Želite li doprinijeti raspravi o urbanoj agendi EU-a, molimo učinite to elektroničkim putem slijedeći upute koje se nalaze na sljedećoj poveznici:

http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc_eu_urb_agenda

Ovo je savjetovanje otvoreno do 26. rujna 2014.