



Bruksela, dnia 18.7.2014 r.  
COM(2014) 490 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**MIEJSKI WYMIAR POLITYKI UE – KLUCZOWE ELEMENTY AGENDY  
MIEJSKIEJ UE**

# **MIEJSKI WYMIAR POLITYKI UE – KLUCZOWE ELEMENTY AGENDY MIEJSKIEJ UE**

## **KOMUNIKAT DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

WPROWADZENIE .....	3
1. WYZWANIA I POTENCJAŁ ZURBANIZOWANEJ EUROPY .....	2
1.1. Zurbanizowana UE z miastami będącymi siłą napędową wzrostu i efektywnej gospodarki zasobami .....	2
1.2. Nieoptymalne wyniki i utrzymujące się wyzwania w miastach europejskich.....	4
1.3. Fragmentaryczny system miejski .....	5
2. POLITYKA MIEJSKA W EUROPIE.....	6
2.1. Krajowe polityki miejskie .....	6
2.2. Współpraca międzyrządowa w zakresie rozwoju obszarów miejskich .....	4
2.3. Wspólny sposób pojmowania rozwoju obszarów miejskich w Europie .....	6
2.4. Aktualna polityka miejska UE.....	7
2.5. Potencjał miast może być lepiej wykorzystany.....	6
3. POSTULATY DOTYCZĄCE AGENDY MIEJSKIEJ UE.....	8
3.1. Od dawna uznawana konieczność opracowania agendy miejskiej UE.....	8
3.2. Nowe postulaty dotyczące agendy miejskiej UE .....	9
4. GLOBALNY WYMIAR ROZWOJU OBSZARÓW MIEJSKICH.....	9
5. DALSZE DZIAŁANIA W ZWIĄZKU Z REFLEKSJAMI NA TEMAT AGENDY MIEJSKIEJ UE.....	8
5.1. Dlaczego potrzebujemy agendy miejskiej UE?.....	10
5.2. Czym powinna być agenda miejska UE? .....	9
5.3. Określenie zakresu i punktu ciężkości .....	11
5.4. Zwiększenie zaangażowania miast i ich odpowiedzialności za polityki UE .....	10
5.5. Lepszy sposób pojmowania procesów rozwoju obszarów miejskich .....	10
5.6. Zapewnienie realizacji agendy miejskiej UE .....	11

## WPROWADZENIE

Europa nadal stoi w obliczu wyzwań gospodarczych, klimatycznych, środowiskowych i ogólnospołecznych. Większość z tych wyzwań ma zdecydowanie wymiar miejski. Wyzwania te albo występują głównie w obrębie i wokół miast – np. ubóstwo, segregacja społeczna i przestrzenna, degradacja środowiska – albo znajdują rozwiązania w obrębie miast lub dzięki nim – np. efektywna gospodarka zasobami i gospodarka niepowodująca emisji CO<sub>2</sub>, rozwój gospodarczy i innowacje gospodarcze, innowacje społeczne i integracja społeczna.

Chociaż od dawna uznaje się znaczenie miast dla rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz ich potencjał w zakresie tworzenia miejsc zamieszkania charakteryzującego się większą oszczędnością zasobów, działania polityczne na szczeblu europejskim i krajowym były powolne i fragmentaryczne oraz polegały na podejmowaniu wielu słabo zintegrowanych inicjatyw sektorowych. Pojawia się coraz więcej opinii, że miasta muszą być odpowiednio zaangażowane w tworzenie i realizację polityk UE, a polityki UE muszą być lepiej dostosowane do realiów miejskich, w których będą realizowane. Znajduje to wyraz w postulatach dotyczących agendy miejskiej UE zgłaszanych przez wiele zainteresowanych stron na szczeblu UE, szczeblu krajowym i lokalnym. W odpowiedzi na te postulaty Komisja Europejska zorganizowała forum CITIES w celu zapoczątkowania debaty na temat konieczności opracowania agendy miejskiej UE<sup>1</sup>.

W związku z forum CITIES państwa członkowskie omówiły kwestię konieczności opracowania agendy miejskiej UE, uznając postulat i oczekiwania Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów, stowarzyszeń miast i samych miast oraz ich gotowość do udziału w tym procesie. Zaproponowano opracowanie takiej agendy na podstawie informacji przedstawionych przez podmioty na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym<sup>2</sup>.

Celem niniejszego komunikatu jest rozszerzenie debaty o wszystkie zainteresowane strony. Na podstawie wyników forum CITIES zaproponowano w nim zbiór pytań do konsultacji z myślą o jaśniejszym określeniu konieczności agendy miejskiej UE, jej pożądanych celów oraz możliwych sposobów jej funkcjonowania. Istotny wkład dla nowej Komisji i nowego Parlamentu Europejskiego, przede wszystkim w odniesieniu do przyszłego rozwoju strategii „Europa 2020”, będą stanowić opinie i propozycje zainteresowanych stron i właściwych organów na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym<sup>3</sup>.

W niniejszym komunikacie przedstawiono aktualną sytuację miast w UE (część 1), bieżącą politykę miejską Europy (część 2), postulaty opracowania agendy miejskiej UE (część 3), globalny wymiar rozwoju obszarów miejskich (część 4) oraz potencjalne sposoby dalszego działania wraz z pytaniami do konsultacji (część 5).

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/urban2014/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm)

<sup>2</sup> Nieformalne posiedzenie ministrów odpowiedzialnych za politykę spójności zorganizowane przez prezydencję grecką w Atenach w dniu 24 kwietnia 2014 r.

<sup>3</sup> „Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth” [Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu]. COM(2014) 130 final

## **1. WYZWANIA I POTENCJAŁ ZURBANIZOWANEJ EUROPY**

### **1.1. Zurbanizowana UE z miastami będącymi siłą napędową wzrostu i efektywnej gospodarki zasobami**

Obecnie w miastach i na przedmieściach mieszka około 359 mln osób – 72% wszystkich mieszkańców UE. Chociaż tempo transformacji uległo spowolnieniu, udział ludności miejskiej nadal wzrasta i do 2050 r. prawdopodobnie osiągnie ponad 80%<sup>4</sup>.

Koncentracja konsumentów, pracowników i przedsiębiorstw w danym miejscu lub na danym obszarze wraz z formalnymi i nieformalnymi instytucjami znajdującymi się w miastach sprawia, że obszary miejskie są więcej niż tylko skupiskami ludności. Są one ośrodkami wszelkiego rodzaju działalności, zwłaszcza gospodarczej. Sześćdziesiąt siedem procent PKB Europy jest wytwarzane w regionach metropolitalnych, zaś ich ludność stanowi jedynie pięćdziesiąt dziewięć procent łącznej liczby mieszkańców Europy. Porównanie wyników gospodarczych miast europejskich wykazuje, że większe miasta osiągają wyniki lepsze niż miasta pozostałe<sup>5</sup>, a stolice i większe regiony metropolitalne radziły sobie lepiej podczas kryzysu gospodarczego niż mniejsze regiony metropolitalne i regiony o charakterze niemetropolitalnym<sup>6</sup>. Szkielet terytorium Europy tworzą jednak małe i średnie miasta, które są ważne dla rozwoju terytorialnego i spójności terytorialnej.

To w miastach można również w najlepszy sposób sprostać wyzwaniom globalnym. Miasta mają na przykład doskonałe możliwości przyczynienia się do zmniejszenia zużycia energii i emisji CO<sub>2</sub>, ponieważ zagęszczenie obszarów miejskich pozwala na bardziej efektywne energetycznie formy budownictwa mieszkaniowego i transportu.

### **1.2. Nieoptymalne wyniki i utrzymujące się wyzwania w miastach europejskich**

Koncentracja ludności i działalności nie jest ani niezbędnym, ani wystarczającym czynnikiem warunkującym wysoki wzrost gospodarczy. Między miastami stołecznymi i niestołecznymi występuje wyraźna różnica pod względem osiągniętych wyników. Istotna różnica istnieje również między zachodnimi i wschodnimi miastami niestołecznymi i nie można jej wytłumaczyć wyłącznie wielkością. Nawet miasta o porównywalnej wielkości i podobnej strukturze przemysłowej w obrębie tego samego państwa członkowskiego wykazują istotne zróżnicowanie pod względem wyników gospodarczych i społecznych<sup>7</sup>.

Pomimo że miasta mogą być siłą napędową wzrostu gospodarczego, to w nich odnotowuje się najwyższą stopę bezrobocia. W związku z globalizacją, ostatnim kryzysem i spadkiem produkcji w wielu miastach obniżyły się kwalifikacje siły roboczej i wzrosła liczba miejsc pracy w sektorze usług wymagających niskich kwalifikacji oraz liczba ubogich pracujących. Powiększył się udział ludności zagrożonej ubóstwem<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Komisja Europejska (JRC, EFGS, DG REGIO)

<sup>5</sup> „Sprawozdanie dotyczące stanu europejskich miast”, Komisja Europejska, 2010 r.

<sup>6</sup> „Ósme sprawozdanie z postępów w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”, Komisja Europejska, 2013 r.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_economic.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_economic.pdf)

<sup>8</sup> „Ósme sprawozdanie z postępów w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”, Komisja Europejska, 2013 r.

W wielu miastach występuje problem znacznego wzrostu wykluczenia społecznego, segregacji i polaryzacji społecznej.

Bardziej efektywnej gospodarce zasobami, którą umożliwiły zwarte osiedla miejskie, zagraża niekontrolowane rozrastanie się miast, które wywiera presję na usługi publiczne i zmniejsza spójność terytorialną. W wielu miastach możliwości przemieszczania się pieszo, rowerem i transportem publicznym nie są wystarczająco rozwiniętą alternatywą dla samochodów, co powoduje zagęszczenie ruchu, złą jakość powietrza i duże zużycie energii. Szybka urbanizacja powodująca dużą koncentrację ludności i inwestycji gospodarczych na obszarach podatnych na zagrożenia jest również tendencją znacznie zwiększającą podatność miast na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka.

Wiele miast europejskich boryka się również z problemem niewystarczających zdolności do podjęcia i przeprowadzenia (potrzebnej) zmiany strukturalnej. Kryzys gospodarczy znacznie osłabił wiele miast, zwiększając wyzwania, którym trzeba sprostać mając do dyspozycji mniejszą ilość zasobów. Wiele miast o drugorzędym znaczeniu, zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej, kurczy się pod wieloma względami, doświadczając zarówno kryzysu gospodarczego, jak i demograficznego, co może wywołać negatywną spiralę polegającą na obniżeniu lokalnych dochodów podatkowych, zmniejszeniu popytu na towary i usługi, spadku zatrudnienia, ograniczeniu podaży siły roboczej i obniżeniu inwestycji oraz ogólnym obniżeniu atrakcyjności<sup>9</sup>. W miastach znajdujących się w zastojach gospodarczych centra wyludniają się na rzecz rozrastających się w niekontrolowany sposób przedmieść.

### 1.3. Fragmentaryczny system miejski

Europa charakteryzuje się bardziej policentrycznymi i mniej skoncentrowanymi strukturami miejskimi niż Stany Zjednoczone lub Chiny. Posiada dwie duże aglomeracje miejskie (Paryż i Londyn), wiele regionów wielkomiejskich, gęste sieci małych i średnich miast oraz obszary o bardzo niewielu ośrodkach miejskich. Jej strukturę miejską można opisać jako połączenie ważnych ośrodków miejskich i policentrycznych struktur miejskich oraz rozproszonej urbanizacji. Coraz częstszym zjawiskiem w Europie jest pojawianie się policentrycznych regionów (wielko)miejskich, które są sieciami średnich i małych miast bez prawdziwej bazy funkcjonalnej i politycznej<sup>10</sup>. Coraz większe niedopasowanie struktur administracyjnych i miejskich zmniejsza spójność i stanowi przeszkodę dla konkurencyjności ze względu na nieodpowiednie zarządzanie i nieodpowiednią infrastrukturę<sup>11</sup>.

## 2. POLITYKA MIEJSKA W EUROPIE

### 2.1. Krajowe polityki miejskie

Polityki miejskie są znacznie zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich i tylko w niewielu przypadkach istnieją ministerstwa i ministrowie do spraw miast.

<sup>9</sup> „Impact of the European demographic trends on regional and urban development” [Wpływ europejskich tendencji demograficznych na rozwój regionalny i rozwój obszarów miejskich]. Prezydencja węgierska Rady Unii Europejskiej, Budapeszt 2011 r.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg\\_urban\\_sandrobalducci.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg_urban_sandrobalducci.pdf)

<sup>11</sup> „What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries” [Co sprawia, że miasta stają się bardziej wydajne? Fakty potwierdzające rolę zarządzania obszarami miejskimi z pięciu państw OECD]. OECD Regional Development Working Papers, 2014/05

Polityka miejska jest często pośrednim wynikiem przepisów o planowaniu urbanistycznym i przestrzennym oraz łącznych działań w ramach polityk sektorowych, a nie dziedziną o określonym kierunku politycznym i strategicznym.

Państwa członkowskie różnią się również znacząco pod względem sposobu zarządzania miastami, ich autonomii, pozycji i udziału w polityce krajowej – liczba szczebli administracyjnych lub samorządowych waha się od dwóch do czterech, a średnia liczba ludności na najniższym szczeblu (gminy lub dzielnice) waha się od mniej niż 2 tys. do ponad 150 tys. W niektórych krajach utworzono dodatkowe struktury pośrednie, takie jak grupy samorządów pierwszego szczebla, w celu ułatwienia wspólnego planowania i działania w związku z kwestiami strategicznymi lub wspólną infrastrukturą<sup>12</sup>.

Znacznie zróżnicowana jest także pozycja miast w krajowych systemach rządów pod względem autonomii politycznej i kontroli nad budżetem oraz podatkami lokalnymi. W niektórych krajach (większe) miasta posiadają szczególny status, który wiąże się z dodatkowymi zasobami i obowiązkami<sup>13</sup>. W ciągu ostatnich trzydziestu lat wiele państw członkowskich przeszło decentralizację, nawet jeśli procesowi temu nie zawsze towarzyszy odpowiedni wzrost zasobów.

## **2.2. Współpraca międzyrządowa w zakresie rozwoju obszarów miejskich**

Państwa członkowskie prowadzą międzyrządową współpracę w zakresie rozwoju obszarów miejskich, w ramach której prezydencja Rady organizuje posiedzenia i im przewodniczy. Wyniki współpracy międzyrządowej to przede wszystkim dokumenty przyjęte podczas nieformalnych posiedzeń ministrów, takie jak karta lipska<sup>14</sup> i deklaracja z Toledo<sup>15</sup>. Z uwagi jednak na to, że nie istnieje skład Rady, który zajmowałby się polityką miejską, a udział różnych państw członkowskich zmieniał się z upływem czasu, zróżnicowany był również wpływ współpracy międzyrządowej na polityki unijne i krajowe.

## **2.3. Wspólny sposób pojmowania rozwoju obszarów miejskich w Europie**

Pod względem celów, założeń i wartości na szczeblu europejskim istnieje wyraźne porozumienie co do charakteru przyszłego miasta europejskiego oraz zasad, na których powinno opierać się idealne miasto europejskie. Zasady te znajdują się w celach Traktatu, Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i europejskim modelu społecznym. Wśród ministrów odpowiedzialnych za rozwój obszarów miejskich panuje również porozumienie co do bardziej szczegółowych celów i wartości miast – odzwierciedlonych w karcie lipskiej – oraz sposobów osiągnięcia tych celów i pomocnej roli, którą miasta mogą odegrać w realizacji strategii „Europa 2020”, jak zostało to wyrażone w deklaracji z Toledo<sup>16</sup>. To samo dotyczy zasad rozwoju obszarów miejskich na terytorium europejskim, jak zostało to wyrażone w Agendzie Terytorialnej Unii Europejskiej 2020 (TA2020)<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> *Drugie „Sprawozdanie dotyczące stanu europejskich miast”*, Komisja Europejska, 2010 r.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf)

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

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf)

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

Polityka spójności UE, za pomocą inicjatywy wspólnotowej URBAN<sup>18</sup> oraz dzięki związanemu z nią uwzględnieniu zintegrowanego zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w regionalnych i krajowych programach operacyjnych, wniosła w proces międzyrządowy wkład w postaci doświadczenia praktycznego<sup>19</sup>. Łącznie są one zwane „dorobkiem prawnym w zakresie polityki miejskiej”.

**W sprawozdaniu „Miasta przyszłości”<sup>20</sup> zebrano zasady europejskiego modelu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich** wynikające z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, europejskiego modelu społecznego, karty lipskiej, deklaracji z Toledo i Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2020.

*Miasta europejskie powinny być*

- ✓ miejscami **zaawansowanego postępu społecznego**;
- ✓ platformami procesu demokratycznego, dialogu kulturowego i różnorodności kulturowej;
- ✓ miejscami **rewitalizacji** przyrodniczej, ekologicznej i środowiskowej; oraz
- ✓ miejscami atrakcji i motorami **wzrostu gospodarczego**.

*Europejski rozwój obszarów miejskich powinien*

- ✓ odzwierciedlać zrównoważony rozwój Europy na bazie zrównoważonego wzrostu gospodarczego i zrównoważonej organizacji terytorialnej, przy założeniu policentrycznej struktury miejskiej;
- ✓ obejmować silne ośrodki regionalne, które zapewniają dobry dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym;
- ✓ charakteryzować się zwartą zabudową oraz ograniczeniem niekontrolowanego rozrastania się miast;
- ✓ charakteryzować się wysokim poziomem ochrony i jakości środowiska w miastach i wokół miast.

#### 2.4. Aktualna polityka miejska UE

W 2012 r. Dyрекcyję Generalną ds. Polityki Regionalnej Komisji przemianowano na Dyрекcyję Generalną ds. „Polityki Regionalnej i Miejskiej”. Było to uznaniem faktu, że miasta muszą odgrywać pełną rolę w gospodarczym, społecznym i terytorialnym rozwoju UE, a także uznaniem silnego wymiaru miejskiego polityk UE, przede wszystkim w polityce regionalnej. W okresie budżetowym 2014–2020 szacunkowo co najmniej 50% Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), około 80–90 mld euro, zostanie zainwestowane w obszary miejskie w ramach formalnych programów operacyjnych, a na zintegrowany zrównoważony rozwój obszarów miejskich przeznaczono co najmniej 5% krajowych alokacji EFRR w celu zapewnienia, aby był on priorytetem we wszystkich państwach członkowskich. W ramach programu URBACT nowej generacji nadal wspierane będą nawiązywanie kontaktów i wymiana między miastami<sup>21</sup>.

Rozwój obszarów miejskich nie jest jednak wspierany wyłącznie za pomocą polityki regionalnej UE i funduszy strukturalnych. Coraz więcej sektorowych polityk UE jest wyraźnie ukierunkowanych na obszary miejskie – polityka energetyczna, polityka dotycząca społeczeństwa informacyjnego, środowiska, program działań na rzecz klimatu, polityka w dziedzinie kształcenia i kultury, transportu itd. wspierają takie inicjatywy jak Europejska Stolica Kultury, inteligentne miasta i społeczności, europejskie partnerstwo

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/urban2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/index_en.htm)

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/urban\\_dimension\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf)

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm)

<sup>21</sup> <http://urbact.eu/>



na rzecz innowacji, tytuł Zielonej Stolicy Europy, Porozumienie Burmistrzów i Mayors Adapt. Wiele innych inicjatyw i dyrektyw UE jest pośrednio ukierunkowanych na obszary miejskie, np. dyrektywy w sprawie hałasu i jakości powietrza, polityki migracyjne, środki mające na celu zmniejszenie natężenia ruchu itd., które chociaż nie są *stricte* miejskie, dotyczą głównie obszarów miejskich lub są wdrażane przez miasta<sup>22</sup>.

## **2.5. Potencjał miast może być lepiej wykorzystany**

Miasta mogą odgrywać kluczową rolę w realizacji polityk UE, w tym strategii „Europa 2020”. Obecna praktyka kształtowania polityki zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym nie zawsze jednak w pełni wykorzystuje wiedzę dostępną na szczeblu miast lub uznaje istotną rolę, którą mogą pełnić władze lokalne w osiąganiu celów polityki określonych na innych szczeblach sprawowania rządów.

Chociaż miasta są coraz częściej uznawane za kluczowe podmioty, a wymiar miejski zyskuje widoczność, sytuacja jest nadal problematyczna. **Wielopoziomowe sprawowanie rządów** nie zawsze dobrze funkcjonuje i trudno jest osiągnąć **integrację polityk między sektorami i granicami administracyjnymi**. Silna sektorowa koncentracja celów polityki obniża możliwości osiągnięcia efektu synergii między sektorami i zmniejsza odpowiedzialność samych miast za własny rozwój. Fragmentaryczne kształtowanie polityki jest ugruntowane na wszystkich szczeblach rządów, co trudno przełamać, ponieważ założenia i cele, a także wskaźniki pomiaru wyników, również mają charakter sektorowy. Niedostateczna koordynacja różnych obszarów ustawodawstwa sektorowego i działań na różnych szczeblach rządów (lokalnym, regionalnym i krajowym) może utrudniać przestrzeganie przez miasta dyrektyw UE, np. w takich obszarach jak jakość powietrza<sup>23</sup>.

## **3. POSTULATY DOTYCZĄCE AGENDY MIEJSKIEJ UE**

### **3.1. Od dawna uznawana konieczność opracowania agendy miejskiej UE**

Już w komunikacie pt. „W kierunku programu rozwoju miast w Unii Europejskiej” z 1997 r. Komisja Europejska stwierdziła, że konieczne są nowe wysiłki na rzecz zwiększenia lub przywrócenia roli miast europejskich jako miejsc integracji społecznej i kulturowej, źródeł dobrobytu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju oraz baz demokracji<sup>24</sup>. Od tego czasu rozszerzył się zakres działań w ramach polityki UE na obszarach miejskich, a rozwój obszarów miejskich stał się bardziej widoczną cechą procesu kształtowania polityki UE. Ponadto traktat z Lizbony dodał spójność terytorialną do celów UE i wzmocnił wielopoziomowe sprawowanie rządów. Utrzymuje się jednak rozdrobnienie polityki, zwiększył się stopień złożoności wyzwań dla miast, a rola szczebla lokalnego w kształtowaniu i realizacji polityki UE nadal wymaga debaty. Znajduje to odzwierciedlenie w zgłaszanych w ostatnich latach nowych postulatach dotyczących agendy miejskiej UE.

### **3.2. Nowe postulaty dotyczące agendy miejskiej UE**

W 2011 r. *Parlament Europejski* przyjął rezolucję, w której domagał się nadania większego znaczenia wymiarowi miejskiemu polityk UE oraz współpracy

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/urban/portal/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm)

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

<sup>24</sup> „W kierunku programu rozwoju miast w Unii Europejskiej”, COM(97)197 final



międzyrządowej w zakresie polityk rozwoju obszarów miejskich, apelując o wspólny program prac lub europejską agendę miejską. Parlament Europejski podkreślił również konieczność większego zaangażowania miast w te procesy. W połowie 2013 r. *grupa państw członkowskich* pod przewodnictwem Niderlandów i Belgii przedstawiła propozycję agendy miejskiej w kontekście współpracy międzyrządowej w zakresie rozwoju obszarów miejskich, którą rozwinęła Rada w okresie prezydencji litewskiej, greckiej i włoskiej.

Pod koniec 2013 r. *Komitet Regionów* rozpoczął przygotowanie opinii z inicjatywy własnej pt. „W kierunku zintegrowanego programu rozwoju miast w Unii Europejskiej”. W opinii zaapelowano o nowy zintegrowany program rozwoju miast w UE dający wymiarowi miejskiemu podstawę strukturalną w politykach europejskich i prawodawstwie europejskim. Na początku 2014 r. stowarzyszenie *Eurocities* domagało się opracowania agendy miejskiej UE w celu zapewnienia lepszej koordynacji polityki, włączenia celów rozwoju obszarów miejskich do większej liczby polityk, lepszego wyważenia priorytetów w europejskich programach inwestycyjnych, zwiększenia bezpośredniego dialogu między miastami a Komisją oraz nadania komisarzowi ds. polityki regionalnej większej roli koordynacyjnej.

Po forum CITIES w dokumentach w sprawie stanowiska szereg organizacji zainteresowanych stron wystąpiło z wyraźnymi postulatami. *Rada Gmin i Regionów Europy* (CEMR) apeluje o agendę miejską UE, która ułatwiałaby dostęp i aktywny udział wszystkich rodzajów miast – małych, średnich i dużych – w procesie kształtowania polityki, uznawałaby rolę regionów funkcjonalnych i konieczność lepszej koordynacji polityki. Stowarzyszenie *Energy Cities* potwierdza konieczność sformułowania i realizacji agendy miejskiej UE, aby wykorzystać pełny potencjał władz lokalnych i wprowadzić spójność terytorialną do głównego nurtu polityk UE.

W kwietniu 2014 r. ministrowie odpowiedzialni za politykę spójności spotkali się w Atenach w celu omówienia agendy miejskiej UE. Państwa członkowskie uznały również postulat i oczekiwania wielu zainteresowanych stron co do opracowania agendy miejskiej UE oraz ich gotowość do udziału w tym procesie.

#### **4. GLOBALNY WYMIAR ROZWOJU OBSZARÓW MIEJSKICH**

Oczekuje się, że w 2050 r. 67% ludności świata będzie mieszkało w miastach. Na obszarach miejskich przybędzie 2,6 mld mieszkańców, a liczba ludności obszarów wiejskich skurczy się o 300 mln osób, co nastąpi głównie w krajach rozwijających się<sup>25</sup>. Ten proces urbanizacji może zapewnić zamożność i dobrobyt wielu grupom ludności, lecz stwarza niebezpieczeństwo powstania slumsów i obszarów wyjątkowego niedostatku oraz wzorców niezrównoważonego rozwoju społecznego, środowiskowego i terytorialnego. Kwestią niezwykle ważną jest pokierowanie tymi zmianami w jak najbardziej zrównoważonym kierunku, ponieważ będą one miały globalne skutki dla gospodarki, klimatu i stabilności społecznej, które będą również odczuwane w Europie.

Coraz większa świadomość potencjału rozwoju obszarów miejskich znajduje odzwierciedlenie w stosunkach zewnętrznych, współpracy międzynarodowej i pomocy rozwojowej UE. W ostatnim komunikacie pt. „Wzmocnienie pozycji samorządów lokalnych w krajach partnerskich w celu poprawy zarządzania i zwiększenia

---

<sup>25</sup> *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision [Perspektywy urbanizacji światowej – przegląd z 2011 r.]*, Departament Społeczno-Ekonomiczny ONZ / Wydział ds. Ludności, Nowy Jork 2012 r.

skuteczności w dziedzinie rozwoju” Komisja Europejska podkreśla decydujące znaczenie władz lokalnych na obszarach miejskich w stawianiu czoła wyzwaniom w zakresie rozwoju<sup>26</sup>.

Rozwój obszarów miejskich stał się kluczowym tematem negocjacji w sprawie programu rozwoju po 2015 r. Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich, UN Habitat, również zwrócił się do UE o wniesienie po raz pierwszy wkładu w światową debatę na temat przyszłego rozwoju obszarów miejskich jako wspólnego wkładu w III konferencję programu HABITAT<sup>27</sup>. Wkład taki oczywiście opierałby się na przemysłeniach UE na temat agendy UE dla jej własnych miast, które stanowiłyby podstawę wspólnego wkładu w debatę międzynarodową. Ponadto trwające negocjacje na temat przyszłego światowego porozumienia w sprawie klimatu w ramach Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) świadczą o coraz większym zainteresowaniu rozwojem obszarów miejskich i rolą miast.

## **5. DALSZE DZIAŁANIA W ZWIĄZKU Z REFLEKSJAMI NA TEMAT AGENDY MIEJSKIEJ UE**

Przed podjęciem dalszych działań w związku z agendą miejską konieczne jest jasne ustalenie jej celu i uzasadnienia, możliwej formy i sposobu działania. Agendy miejskiej UE nie można sformułować w próżni, lecz powinna ona być całkowicie zgodna z ogólnymi celami i strategią UE, zwłaszcza ze zmienioną strategią „Europa 2020”. Powinna ona również zająć się z politykami krajowymi i krajowymi planami rozwoju miast. Wiele zainteresowanych stron podziela opinię, że agenda miejska UE musi być zgodna z zasadą pomocniczości i nie może opierać się na nowym prawodawstwie.

### **5.1. Dlaczego potrzebujemy agendy miejskiej UE?**

Agenda miejska UE mogłaby pomóc osiągnąć szereg celów. Mogłaby służyć do podwyższenia jakości, efektywności i skuteczności polityk dzięki ich *lepszej koordynacji* z działaniami zaangażowanych podmiotów i działaniami na różnych szczeblach rządów oraz *lepszem zrozumieniu* kontekstu rozwoju obszarów miejskich przy opracowywaniu i realizacji tych polityk. Mogłaby ona zwiększyć *zaangażowanie miast i ich odpowiedzialność* za kształtowanie i realizację polityki krajowej i unijnej. Agenda mogłaby wspierać *zdolności miast do transformacji i zmiany strukturalnej*, aby zapewnić efektywność gospodarek miejskich oraz zrównoważony rozwój obszarów miejskich pod względem społecznym, środowiskowym i terytorialnym. Dzięki powiązaniu z holistycznymi celami rozwoju lokalnego mogłaby ona *zbliżyć proces kształtowania polityki UE do obywateli*. Ponadto mogłaby być przydatna w unijnych politykach w zakresie pomocy rozwojowej i być narzędziem służącym do propagowania zagadnień związanych z globalnym zrównoważonym rozwojem.

Większość polityk UE ma bezpośrednio lub pośrednio wymiar miejski. Istnieją jednak możliwości poprawy i większego zaangażowania poszczególnych szczebli rządów oraz ich interakcji, a także silniejszego nacisku na priorytety polityki miejskiej w procesie kształtowania polityki europejskiej i krajowej. Zasadniczym pierwszym krokiem w ewentualnym określeniu agendy miejskiej UE będzie wskazanie braków, które należy wyeliminować na szczeblu UE.

---

<sup>26</sup> COM(2013) 280 final

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

**Q1. Jakie jest główne uzasadnienie opracowania agendy miejskiej UE? Gdzie działanie UE może wnieść największą wartość dodaną? Dla jakich elementów rozwoju obszarów miejskich korzystne byłoby podejście bardziej skoordynowane między różnymi sektorami i szczeblami rządów?**

## **5.2. Czym powinna być agenda miejska UE?**

Podmioty, które jak dotąd wniosły wkład w tę debatę, zaproponowały, aby „agenda” określała raczej nową metodę pracy zapewniającą spójność. Inne proponowały, aby miała ona formę strategii z określonymi priorytetami długoterminowymi oraz krótkoterminowymi wytycznymi operacyjnymi.

Agenda miejska UE mogłaby koncentrować się na ograniczonym zbiorze ważnych europejskich wyzwań społecznych, takich jak redukcja CO<sub>2</sub>, przystosowanie się do zmian klimatu, włączenie społeczne lub zmiany demograficzne. Można uwzględnić wyzwania, które mają konkretne znaczenie dla miast i są pilne z ich punktu widzenia lub w przypadku których zaangażowanie miast ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia wyników. Państwa członkowskie na przykład z zadowoleniem przyjęły inicjatywę prezydencji greckiej dotyczącą włączenia „ubóstwa w miastach”, jako konkretny wynikający ze współpracy międzyrządowej wkład w agendę miejską UE. Jako model zaangażowania miast w osiąganie celów UE, który można by wykorzystać w innych obszarach, często podawano Porozumienie Burmistrzów.

Bardziej ambitna agenda miejska UE mogłaby jednak mieć na celu stworzenie ram zapewniających spójność różnorodnych inicjatyw i polityk, np. poprzez zapewnienie spójności i wzajemnego wzmocnienia się polityk i instrumentów sektorowych.

**Q2. Czy agenda miejska UE powinna koncentrować się na niewielu wyzwaniach dla miast? Czy agenda miejska UE powinna z kolei zapewniać ogólne ramy umożliwiające koncentrację na wymiarze miejskim wszystkich polityk UE, zwiększać koordynację polityk sektorowych oraz działań miast i podmiotów krajowych i unijnych?**

## **5.3. Określenie zakresu i punktu ciężkości**

Podjęto już bardzo wiele prac w celu określenia europejskiego modelu rozwoju obszarów miejskich, w ramach współpracy międzyrządowej w zakresie rozwoju obszarów miejskich, a przede wszystkim w ramach własnego procesu refleksji Komisji „Miasta przyszłości”, który wymaga ogólnego porozumienia<sup>28</sup>. Rozwój tych prac mógłby następować w kierunku bardziej precyzyjnego określenia celów i zadań konkretnych sektorów i podmiotów.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 3.

**Q3. Czy europejski model rozwoju obszarów miejskich, określony w sprawozdaniu „Miasta przyszłości”, jest wystarczającą podstawą do dalszych prac nad europejską agendą miejską?**

#### **5.4. Zwiększenie zaangażowania miast i ich odpowiedzialności za polityki UE**

Wiele zainteresowanych stron i organizacji postrzega agendę miejską UE jako narzędzie pozwalające na lepsze zaangażowanie miast i ich przywódców politycznych w kształtowanie i realizację polityki UE. W grę wchodzi kilka kwestii; jedną z nich jest zapewnienie uwzględnienia obaw zainteresowanych stron z miast w rozwoju sektorowych inicjatyw politycznych na szczeblu UE. Można to osiągnąć dzięki lepszemu wykorzystaniu już istniejących narzędzi pozwalających na zaangażowanie zainteresowanych stron i konsultacje z nimi przy opracowywaniu polityk UE (np. ocen skutków, konsultacji z zainteresowanymi stronami lub ocen). Niektóre podmioty zaproponowały wariant platformy zainteresowanych stron, która służyłaby do oceny spójności i skutków wywieranych przez polityki prowadzone na szczeblu UE na obszary miejskie, zwłaszcza w odniesieniu do zmienionej strategii „Europa 2020”. Innym aspektem jest rola, którą miasta mogłyby odgrywać w ustalaniu celów polityki na szczeblu zarówno krajowym, jak i unijnym, oraz stopień, w jakim cele unijne i krajowe odzwierciedlają potrzeby na poziomie miast. Dotyczy to zarówno sposobu przełożenia celów ogólnych (takich jak cele strategii „Europa 2020”) na konkretne cele sektorowe, jak i sposobu ich transpozycji do polityk krajowych.

**Q4. W jaki sposób zainteresowane strony z miast mogą lepiej przyczynić się do opracowywania i realizacji polityki na szczeblu UE? Czy miasta muszą być bardziej zaangażowane w kształtowanie polityki na szczeblu regionalnym, krajowym i unijnym? W jaki sposób?**

#### **5.5. Lepszy sposób pojmowania procesów rozwoju obszarów miejskich**

Jednym z celów agendy miejskiej UE powinno być kształtowanie polityki w sposób lepiej odzwierciedlający realia miejskie. Miasta nieustannie rozwijają się, a dobry proces kształtowania polityki musi opierać się na głębszym zrozumieniu oraz skuteczniejszej wymianie wiedzy i doświadczenia. Istnieje już wiele różnych inicjatyw prowadzonych przez UE i państwa członkowskie, takich jak „Horyzont 2020”, ESPON, URBACT, inicjatywa w zakresie wspólnego planowania „Europa zurbanizowana”, Europejska Sieć Wiedzy o Miastach (EUKN) itd. Komisja ściśle współpracowała z OECD w celu opracowania zharmonizowanej definicji obszarów miejskich oraz lepszego zrozumienia dynamiki miejskiej. Opracowuje ona również geodane służące do monitorowania rozwoju obszarów miejskich. Dostępność wiedzy i danych nie wydaje się poważnym problemem. To raczej wykorzystanie, wspólne zrozumienie i wymiana posiadanej wiedzy przez decydentów na wszystkich szczeblach rządów wymagają poprawy. Ulepszenia może wymagać również koordynacja rozwoju bazy wiedzy.

**Q5. Jakie są najlepsze sposoby wsparcia rozwoju solidniejszej miejskiej i terytorialnej bazy wiedzy oraz wymiany doświadczenia? Jakie konkretne elementy bazy wiedzy należy wzmocnić w celu lepszego wsparcia procesu kształtowania polityki?**

#### **5.6. Zapewnienie realizacji agendy miejskiej UE**

Realizacja agendy miejskiej UE nie może następować wyłącznie na szczeblu unijnym. Wiele problemów można w najlepszy sposób rozwiązać na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym, a niektóre kwestie nie wchodzą w zakres kompetencji UE. Realizacja agendy miejskiej UE powinna również opierać się na interakcji między różnymi szczeblami polityki oraz między jej różnymi sektorami. Należy zastanowić się nad lepszymi sposobami powiązania współpracy międzyrządowej i innych procesów politycznych, aby osiągnąć lepsze efekty. Konieczne jest rozważenie ról, które powinny pełnić różne podmioty na różnych szczeblach rządów, oraz sposobów jak najlepszego wsparcia interakcji i wymiany.

**Q6. Jaką rolę powinien pełnić szczebel lokalny, regionalny, krajowy i unijny w określeniu, rozwoju i realizacji agendy miejskiej UE?**

Jeżeli zamierzają Państwo wnieść wkład w debatę na temat agendy miejskiej UE, prosimy uczynić to drogą elektroniczną zgodnie z instrukcjami znajdującymi się pod adresem:

[http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc\\_eu\\_urb\\_agenda](http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc_eu_urb_agenda)

Konsultacje te będą trwały do dnia 26 września 2014 r.