



PARLAMENT EUROPEJSKI

2014 - 2019

---

*Komisja Rozwoju Regionalnego*

---

**2014/2213(INI)**

6.2.2015

# **PROJEKT SPRAWOZDANIA**

w sprawie miejskiego wymiaru polityki UE  
(2014/2213(INI))

Komisja Rozwoju Regionalnego

Sprawozdawczynie: Kerstin Westphal

PR\1049540PL.doc

PE549.165v01-00

**PL**

*Zjednoczona w różnorodności*

**PL**

PR\_INI

## SPIS TREŚCI

	<b>Strona</b>
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO .....	3
UZASADNIENIE .....	11

## PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

### w sprawie miejskiego wymiaru polityki UE (2014/2213(INI))

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w szczególności jego tytuł XVIII,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006<sup>1</sup>,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących realizacji celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1080/2006<sup>2</sup>,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”<sup>3</sup>,
- uwzględniając rezolucję z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie europejskiej agendy miejskiej i jej przyszłości w polityce spójności<sup>4</sup>,
- uwzględniając komunikat Komisji Europejskiej z dnia 18 lipca 2014 r. pt. „Miejski wymiar polityki UE — kluczowe elementy agendy miejskiej UE” (COM(2014)0490),
- uwzględniając komunikaty Komisji z dnia 18 czerwca 2014 r. pt. „Program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT): aktualna sytuacja i perspektywa” (COM(2014)0368),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r. pt. „Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” (COM(2010)2020),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 28 października 1998 r. pt. „Zrównoważona

<sup>1</sup> Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320.

<sup>2</sup> Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 289.

<sup>3</sup> Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 259.

<sup>4</sup> Dz.U. C 390Ez 18.12.2012, s. 10.

- urbanizacja w Unii Europejskiej: ramy działania” (COM(1998)0605),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 6 maja 1997 r. pt. „W kierunku programu rozwoju miast w Unii Europejskiej” (COM(1997)0197),
  - uwzględniając szósty raport Komisji na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – promowanie rozwoju i dobrego zarządzania w regionach UE i miastach z lipca 2014 r.,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji pt. „Miasta Przyszłości: Inwestowanie w Europę”, Bruksela, 17-18 lutego 2014 r.,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji pt. Przyszłość cyfrowa — perspektywa 2050 r. — wizje i wyzwania polityczne, miasta, wsie i społeczności” z 2014 r.,
  - uwzględniając konkluzje Rady przyjęte w Brukseli dnia 19 listopada 2014 r. w sprawie szóstego sprawozdania na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia,
  - uwzględniając konkluzje Prezydencji przyjęte na nieformalnym posiedzeniu Rady Ministrów odpowiedzialnych za politykę spójności w dniach 24-25 kwietnia 2014 r. w Atenach,
  - uwzględniając konkluzje prezydencji polskiej w sprawie terytorialnego wymiaru polityki UE i przyszłej polityki spójności, przyjęte na nieformalnym posiedzeniu Rady ministrów odpowiedzialnych za unijną politykę spójności, rozwój terytorialny oraz miejski w dniach 24-25 listopada 2011 r. w Poznaniu,
  - uwzględniając agendę terytorialną UE 2020, uzgodnioną dnia 19 maja 2011 r. w Gödöllő na nieformalnym posiedzeniu Rady ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój terytorialny,
  - uwzględniając deklarację z Toledo przyjętą podczas nieformalnego posiedzenia Rady ministrów odpowiedzialnych za urbanizację, które odbyło się w Toledo w dniu 22 czerwca 2010 r.,
  - uwzględniając Kartę lipską na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, przyjętą podczas nieformalnego posiedzenia Rady Ministrów odpowiedzialnych za rozwój obszarów miejskich, które odbyło się w Lipsku w dniach 24-25 maja 2007 r.,
  - uwzględniając opinię Komitetu Regionów z dnia 25 czerwca 2014 r. pt. „W kierunku zintegrowanego programu rozwoju miast w Unii Europejskiej”,
  - uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) z dnia 26 maja 2010 r. w sprawie konieczności zastosowania całościowego podejścia do kwestii rewitalizacji miast<sup>1</sup>,
  - uwzględniając art.52 Regulaminu,

---

<sup>1</sup> Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 1.

- uwzględniając sprawozdanie Komisji Rozwoju Regionalnego oraz opinię Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (A8-0000/2015),
- A. mając na uwadze, że w 2014 r. połowa ludności na świecie<sup>1</sup> i 72% ludności w Europie zamieszkiwała obszary miejskie<sup>2</sup>, a w 2050 r. niemal 80% ludności na świecie będzie mieszkać w miastach<sup>3</sup>;
- B. mając na uwadze, że „miejskie obszary funkcjonalne” w UE nie ograniczają się jedynie do dużych miast, lecz obejmują również unikatową policentryczną strukturę osadniczą wokół dużych, średnich i małych miast oraz przedmieścia, a więc wykraczają poza tradycyjne, administracyjne granice miasta i obejmują różnorakie obszary, połączone wspólnymi wyzwaniem gospodarczymi, społecznymi, środowiskowymi i demograficznymi;
- C. mając na uwadze, że miasta, miasteczka i większe miejskie obszary funkcjonalne są filarami gospodarczymi i tworzą nowe miejsca pracy w UE, biorąc pod uwagę fakt, że innowacje i nowa działalność gospodarcza mają swój początek w miastach, które są w związku z tym zasadniczym atutem UE w jej stosunkach z pozostałymi częściami świata;
- D. mając na uwadze, że w niektórych miastach obserwuje się spadek liczby ludności oraz problemy wynikające ze skali dostępnej infrastruktury, zaś inne miasta mają coraz większą liczbę mieszkańców, co zwiększa obciążenie istniejącej infrastruktury i zaostrza inne problemy, takie jak bezrobocie (wśród młodzieży), wykluczenie społeczne, natężenie ruchu drogowego i zanieczyszczenie;
- E. mając na uwadze, że wyzwaniom, przed którymi stoją miasta, można sprostać jedynie, uwzględniając ich powiązania z otaczającymi obszarami wiejskimi;
- F. mając na uwadze, że inicjatywy podejmowane w ramach polityki europejskiej mają bezpośredni lub pośredni wpływ na zrównoważony rozwój miast i politykę miejską;
- G. mając na uwadze, że ok. 70% europejskich działań politycznych i przepisów prawnych wdraża się na poziomie lokalnym i regionalnym;
- H. mając na uwadze, że na poziomie UE różne inicjatywy polityczne i programy pomocowe nie są ze sobą spójne, a sektorowe podejście w ramach polityki UE prowadzi do przyjmowania niewłaściwej polityki i przepisów dla obszarów miejskich, co negatywnie i hamująco wpływa na ich rozwój;
- I. mając na uwadze, że w 1997 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie programu rozwoju miast w Unii Europejskiej<sup>4</sup>, ale wciąż dyskutuje się nad rolą europejskich miast w procesie tworzenia strategii politycznych w UE;

---

<sup>1</sup> Khanna Parag, Beyond City Limits [Poza granicami miast], Foreign Policy, 6 sierpnia 2010 r.

<sup>2</sup> Statystyki miejskie Eurostatu na 2014 r.

<sup>3</sup> Portal — The Vertical Farm: [www.verticalfarm.com](http://www.verticalfarm.com).

<sup>4</sup> Komunikat Komisji z dnia 6 maja 1997 r. pt. „W kierunku programu rozwoju miast w Unii Europejskiej” (COM(1997)0197).

- J. mając na uwadze, że w przeszłości Parlament poparł wniosek Komisji, by przedstawić „agendę miejską” jako ramy przyszłej unijnej polityki na rzecz obszarów miejskich na poziomie UE;
- K. mając na uwadze, że zasada pomocniczości, zgodnie ze swą definicją w TFUE, oraz zarządzanie wielopoziomowe i zasada partnerstwa, są kluczowymi elementami w prawidłowym wdrażaniu wszystkich strategii politycznych UE, jak również że w związku z tym należy odpowiednio wspierać wykorzystanie zasobów i kompetencji władz lokalnych i regionalnych;
- L. mając na uwadze, że rozporządzenie ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) — rozporządzenie (UE) nr 1301/2013 — wzmacnia miejski wymiar europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF), przeznaczając przynajmniej 5% wsparcia finansowego na całościowe działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, nakładając większą odpowiedzialność na władze miejskie w wyborze projektów i zarządzanie nimi oraz tworząc narzędzia, takie jak zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), rozwój z inicjatywy społeczności lokalnych (CLLD) oraz „działania na rzecz innowacyjności”, jak również tworząc sieci rozwoju obszarów miejskich;
- M. mając na uwadze, że zasada partnerstwa przewidziana w rozporządzeniu (UE) nr 1303/2013 przewiduje wczesne angażowanie władz miejskich w proces tworzenia strategii politycznych w UE;

#### **Miejski wymiar polityki UE**

1. stoi na stanowisku, że strategie polityczne UE powinny wspierać miasteczka, miasta i większe miejskie obszary funkcjonalne oraz umożliwić im rozwój ich silnych stron i pełnego potencjału, tak by stały się siłą napędową wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i integracji społecznej; w związku z tym wyraża przekonanie, że miasteczka, miasta oraz większe miejskie obszary funkcjonalne muszą być ściślej związane z europejskim cyklem politycznym;
2. zwraca się do Komisji z prośbą o zaproponowanie sposobów wprowadzania mechanizmów wczesnego ostrzegania, umożliwiających organom szczebla lokalnego monitorowanie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności;

#### **W kierunku kompleksowego europejskiego programu rozwoju miast (agenda miejska UE)**

3. popiera przyjęcie europejskiej agendy miejskiej, która pozwoli skuteczniej wpisać wymiar miejski w politykę europejską i krajową oraz jej wdrażanie, a co za tym idzie pozwoli poprawić warunki zrównoważonego rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych w Europie pod względem gospodarczym i pod względem integracji społecznej;
4. stoi na stanowisku, że agenda miejska UE powinna być realizowana wspólnym wysiłkiem Komisji, państw członkowskich i miast, co pozwoli na zracjonalizowanie, odpowiednią koordynację i wdrożenie strategii politycznych UE o wymiarze miejskim

przez zastosowanie praktycznego, kompleksowego i skoordynowanego, acz elastycznego, podejścia „w miastach i przy zaangażowaniu miast”, przy poszanowaniu struktury instytucjonalnej każdego państwa członkowskiego;

5. wyraża przekonanie, że agenda miejska UE powinna być w pełni zgodna z ogólnymi celami i strategiami UE, w szczególności ze strategią „Europa 2020”; podkreśla, że próbując stawić czoła wyzwaniom rozwojowym na poziomie lokalnym, nie można już tak ściśle stosować kryterium granic administracyjnych; w związku z tym uważa, że agenda miejska UE powinna opierać się na integracji oraz uwzględniać różnorodność jednostek terytorialnych w UE, szczególnie na styku obszarów miejskich i wiejskich;
6. wzywa Komisję do przygotowania komunikatu poświęconego zrębom przyszłej agendy miejskiej UE, opartej o dorobek prawny Wspólnoty odnoszący się do obszarów miejskich oraz o szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi podmiotami; zwraca się do Komisji z prośbą o uwzględnienie agendy miejskiej UE w rocznym programie prac;

#### **Uwzględnianie podejścia zintegrowanego rozwoju terytorialnego w tworzeniu strategii politycznych i prawodawstwa w UE**

7. wzywa Komisję do zastosowania zintegrowanego podejścia terytorialnego opartego na uwarunkowaniach lokalnych podczas przygotowywania koncepcji nowych inicjatyw politycznych dotyczących obszarów miejskich, tak by zapewnić spójność i zwiększyć możliwości miast, miasteczek i większych miejskich obszarów funkcjonalnych w realizacji celów strategii „Europa 2020” w zakresie inteligentnego, zrównoważonego i integracyjnego wzrostu;
8. zwraca się do Komisji z prośbą o systematyczne wprowadzanie terytorialnych analiz wpływu podejmowanych środków na miejski wymiar wszystkich odnośnych inicjatyw politycznych UE oraz o zadbanie o to, by wszystkie odnośne sektorowe strategie polityczne UE odpowiednio podchodziły do wyzwań, przed którymi stają miasta, miasteczka i większe miejskie obszary funkcjonalne; wzywa Komisję do skupienia się w tych terytorialnych ocenach wpływu na następujących zagadnieniach: zrównoważony rozwój terytorialny, integracja terytorialna oraz zarządzanie samorządowe;
9. wzywa Komisję do usystematyzowania i przeanalizowania wszystkich dostępnych danych oraz wspólnych ram koncepcyjnych („porządek prawny dotyczący obszarów miejskich”), by jasno określić założenia zintegrowanej, zrównoważonej urbanizacji, a następnie wskazać wspólne cele UE w tym zakresie;
10. zachęca Komisję do ograniczenia biurokracji związanej z wdrażaniem obowiązujących przepisów prawnych UE na poziomie lokalnym oraz do zadbania o to, by przyjęcie wszystkich przyszłych przepisów opierało się na dogłębnej analizie konsekwencji ich wdrożenia na poziomie lokalnym;

#### **Instrumenty i finansowanie miejskiego wymiaru polityki UE**

11. przypomina, że polityka strukturalna UE i przyjęte w jej ramach instrumenty finansowe są co do zasady lepszym sposobem na wspieranie kompleksowych, zintegrowanych

- strategii terytorialnych skierowanych do obszarów funkcjonalnych, ponieważ opierają się na wspólnym planowaniu strategicznym i wspólnych zasadach; zachęca państwa członkowskie do pełnego wykorzystania dostępnych nowych instrumentów, takich jak ZIT i CLLD, jak również nowych elastycznych programów operacyjnych (PO), tak by skutecznie wspierać wdrażanie zintegrowanych planów urbanizacyjnych;
12. wyraża ubolewanie, że choć nowa polityka spójności uwzględnia prawnie wiążące aspekty miejskie, szczególnie w odniesieniu do angażowania miast w fazę programowania, rzeczywisty udział miast i przedstawicieli obszarów miejskich w kształtowaniu polityki jest nieznaczny; wzywa Komisję i państwa członkowskie, by systematycznie stosowały zasadę partnerstwa, wdrażając programy i projekty wspierane z funduszy UE, ze szczególnym uwzględnieniem zaangażowania miast i miasteczek w administrowanie i zarządzanie programami;
  13. wzywa Komisję i państwa członkowskie do pełnego wykorzystania ram prawnych, by stworzyć synergię między, z jednej strony programami subsydiowanymi ze środków UE (takimi jak LIFE, „Horyzont 2020”, program Inteligentna Energia dla Europy) i polityka spójności, zaś z drugiej strony krajowe instrumenty finansowania publicznego oraz by powiązać je, w jak najszerszym stopniu, z instrumentami finansowania prywatnego, tak by uzyskać najwyższy zwrot z zainwestowanych środków publicznych;

#### **Nowy model zarządzania wielopoziomowego**

14. przypomina, że bieżące kluczowe wyzwania gospodarcze, społeczne i środowiskowe wykraczają poza tradycyjne granice administracyjne, a rosnące niedopasowanie między strukturami administracyjnymi i miejskimi (współpraca miast i przedmieść, współpraca obszarów miejskich i wiejskich itd.) wymaga nowych form elastycznego zarządzania, by kontynuować zintegrowany rozwój terytorialny dużych obszarów funkcjonalnych;
15. wyraża przekonanie, że agenda miejska UE powinna opierać się na nowej metodzie wielopoziomowego zarządzania, bardziej uwzględniającej poziom lokalny na wszystkich etapach cyklu politycznego, a zatem zbliżającej strategię polityczne do rzeczywistości i sprawiającej, że będą one spójniejsze z ciągłymi przemianami zachodzącymi w miejskich obszarach funkcjonalnych i będą na nie odpowiadać;
16. wzywa Komisję do stworzenia nowego modelu zarządzania wielopoziomowego, łączącego formalne struktury rządów z nieformalnymi elastycznymi strukturami zarządzania, które odpowiadają nowej rzeczywistości cyfrowego społeczeństwa sieci i które są dostosowane do skali wyzwań; modelu, który poprawia współpracę na wielu poziomach, zarówno wertykalnie, jak i horyzontalnie, przy uwzględnieniu podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim, a zatem zbliża zarządzanie i obywateli oraz poprawia demokratyczne umocowanie projektu europejskiego; zaleca, by model ten stał się metodą pracy w ramach przyszłej agendy miejskiej UE;

#### **Zarządzanie wiedzą i wymiana danych**

17. stoi na stanowisku, że platformy i sieci miejskie (takie jak URBACT, Sieć Rozwoju Miast) stanowią bardzo dobrą możliwość angażowania podmiotów lokalnych i



- regionalnych w rozwój obszarów miejskich oraz pozwalają dzielić się wiedzą; wzywa Komisję do skonsolidowania tych platform i zapewnienia ich lepszej koordynacji, tak by podmioty lokalne mogły je lepiej zrozumieć i skuteczniej się w nie zaangażować;
18. wzywa Komisję i państwa członkowskie, by jak najlepiej wykorzystały możliwości dzielenia się wiedzą i działania pozwalające na zwiększanie potencjału wynikające z projektów finansowanych z funduszy UE i innych działań prowadzących do zacieśniania kontaktów; zachęca służby Komisji do stworzenia mechanizmów lepszego upowszechniania wyników projektów oraz do zadbania o to, by wyniki te wspomagały proces tworzenia polityki na poziomie krajowym i UE;
  19. wyraża przekonanie, że aby przyjmować odpowiednio zakrojone strategie polityczne oparte na informacjach, należy gromadzić jednolite dane podstawowe; zachęca Eurostat i Komisję do przekazywania i zestawiania większej ilości danych, pozyskiwanych tam, gdzie wdraża się strategie polityczne – w wielu przypadkach na poziomie lokalnym; podkreśla, że gromadzenie zmiennych danych – będących odzwierciedleniem relacji między miastami i obszarami je otaczającymi – również zyskuje na znaczeniu, ponieważ pozwala poprawić zrozumienie kompleksowych obszarów funkcjonalnych i w związku z tym wzywa Komisję do gromadzenia i analizowania tych danych oraz korzystania z nich przy tworzeniu strategii politycznych;

#### **Wdrażanie przyszłej agendy miejskiej UE**

20. wyraża przekonanie, że aby europejski program rozwoju miast stał się skutecznym narzędziem, należy go opierać na wspólnych i regularnie uaktualnianych ramach koncepcyjnych, koncentrujących się w ramach obszarów tematycznych na ograniczonej liczbie wyzwań w szerszym kontekście celów strategii „Europa 2020”, czyli zintegrowanego i zrównoważonego wzrostu, ze szczególnym uwzględnieniem integracji społecznej, przemian demograficznych i zrównoważonego rozwoju środowiska naturalnego;
21. wyraża stanowcze przekonanie, że: 1) wyzwania te powinny być zgodne ze wspólnymi ramami koncepcyjnymi; 2) wyzwania te powinny być kluczowymi wyzwaniami dla obszarów miejskich o znaczącym wpływie na miasta i miejskie obszary funkcjonalne w państwach członkowskich; 3) wyzwania te nie mogą zostać rozwiązane przez państwa członkowskie działające samodzielnie; 4) podejście na poziomie UE powinno w przypadku tych wyzwań przynosić wartość dodaną; wzywa Komisję, by rozpoczęła prace nad mapowaniem takich wyzwań w ścisłej współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, w szczególności na poziomie lokalnym;
22. wzywa Komisję i państwa członkowskie do zadbania o wyższy stopień międzysektorowej koordynacji strategii politycznych o wymiarze miejskim na wszystkich poziomach zarządzania, co pozwoli na lepsze uwzględnianie zintegrowanego rozwoju miast w głównym nurcie polityki; wzywa Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO), która odpowiada za unijną politykę miejską, do kierowania tym procesem i do zadbania o to, by wymiar miejski był brany pod uwagę we wszystkich nowych inicjatywach;
23. zwraca się do Komisji z prośbą o wyznaczenie specjalnego pełnomocnika UE ds.

miejskich, który będzie monitorował i ocenił wdrażanie takiej koordynacji w praktyce przez ściśle monitorowanie wdrażania strategii „Europa 2020” oraz programu rozwoju terytorialnego UE, zarówno w ujęciu horyzontalnym (przy zaangażowaniu wszystkich odnośnych obszarów politycznych) i wertykalnym (przy zaangażowaniu wszystkich poziomów zarządzania); stoi na stanowisku, że specjalny pełnomocnik UE ds. miejskich powinien, z pomocą komisyjnej międzydziałowej grupy ds. rozwoju obszarów miejskich, przeprowadzać systematyczną ocenę wpływu propozycji politycznych, dbając o to, by odpowiednio uwzględniano wymiar miejski w nowych przepisach;

24. wzywa Komisję, by korzystając z doświadczeń forum „Miasta Przyszłości” regularnie organizowała szczyty miejskie, na których spotykać się będą wszystkie zainteresowane podmioty ze wszystkich poziomów zarządzania i różnych sektorów; wyraża przekonanie, że takie szczyty powinny stanowić dla miast rzeczywistą szansę na zaangażowanie się w konstruktywny dialog z decydentami politycznymi w odnośnych obszarach politycznych i powinny pomóc w ocenie wpływu strategii politycznych UE na miasta i miejskie obszary funkcjonalne oraz w ocenie najskuteczniejszych sposobów angażowania ich w przyszłe inicjatywy;
25. wzywa państwa członkowskie do pełnego uwzględniania i angażowania ich w tworzenie strategii politycznych oraz programowanie (czyli w działania takie jak krajowe programy reform, umowy partnerskie i programy operacyjne); wzywa państwa członkowskie do zintensyfikowania wymiany doświadczeń z krajowymi programów rozwoju obszarów miejskich, co daje miastom większe możliwości zrealizowania założeń strategii „Europa 2020” przez ustalenie regularnych posiedzeń Rady Ministrów odpowiedzialnych za urbanizację;

#### **Zewnętrzny wymiar agendy miejskiej UE**

26. wzywa Komisję i państwa członkowskie do pełnego uwzględnienia toczących się prac przygotowawczych na temat strategii Habitat III i do zadbania o to, by przyszła agenda miejska UE była w pełni spójna i skoordynowana z celami i założeniami światowej agendy miejskiej; zwraca się do Komisji, by regularnie informowała Parlament o zewnętrznym wymiarze agendy miejskiej UE oraz wyraża przekonanie, że agenda miejska może stanowić przyczynek UE w międzynarodowej debacie poświęconej nowej agendzie miejskiej ONZ oraz konferencji Habitat III poświęconej mieszkalnictwu i zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich, która odbędzie się w 2016 r.;
27. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz parlamentom państw członkowskich.

## UZASADNIENIE

### Urbanizacja w Europie i na świecie

Zarówno w Europie, jak i na świecie coraz więcej ludzi żyje w miastach<sup>1</sup>. Na przyspieszenie tego procesu wpływa przede wszystkim wzrost liczby ludności oraz nowe technologie.

W 1950 r. 50,5% ludności w Europie mieszkało w miastach. W 2014 r. było to już 72%, a w 2030 r. będzie to według przewidywań 78%. Na świecie liczba ludności zamieszkującej tereny miejskie podwoiła się, wzrastając z 29% w 1950 r. do prawdopodobnie 59,9% w 2030 r., a w 2050 r. według przewidywań 80% ludności na świecie będzie żyło w miastach<sup>2</sup>. Wzrastająca liczba ludności w miastach stawia dziś już nie tylko przed polityką lokalną i regionalną, lecz również przed polityką krajową i europejską nowe zadania, by sprostać potrzebom gospodarczym, społecznym i kulturalnym przyrastającej wciąż populacji miast.

Celem niniejszego sprawozdania z inicjatywy własnej jest stawienie czoła wyzwaniom polityki miejskiej w ramach europejskich strategii politycznych oraz opracowanie wytycznych i zakresu przyszłej zrównoważonej polityki UE na rzecz rozwoju miast.

W sprawozdaniu postawiono następujące podstawowe pytania: Jakie pole manewru ma UE w polityce miejskiej? W jaki sposób bieżąca polityka UE wpływa na miasta, w jaki sposób powinna na nie wpływać w przyszłości? W jaki sposób można poprawić koordynację i spójność polityki miejskiej UE?

Pytania te postawiono również częściowo w komunikacie Komisji Europejskiej pt. „Miejski wymiar polityki UE – kluczowe elementy agendy miejskiej UE”, opublikowanym w lipcu 2014 r.<sup>3</sup>. Komunikat ten zawiera opis sytuacji miast oraz polityki miejskiej w państwach członkowskich UE, propozycję programu rozwoju miast UE oraz wynik konsultacji z grupami zainteresowanych podmiotów w tym zakresie.

### Każde miasto jest inne

Nie ma jednego modelu miejskiego w Europie. Metropolie są raczej częścią tkanki europejskiej i często odgrywają bardzo ważną rolę na poziomie regionalnym. Niemal połowa Europejczyków (około 200 milionów) mieszka w miastach poniżej 100 000 mieszkańców.

Aby lepiej zrozumieć geograficzny obszar UE na poziomie lokalnym i regionalnym oraz lepiej obserwować rozwój miast i móc go porównać, w 2012 r. Eurostat i OECD opracowały nowe typologie na podstawie liczby ludności i gęstości zaludnienia, jak również przepływów pracowników dojeżdżających do pracy w miastach<sup>4</sup>. (MOF = miejskie obszary funkcjonalne, SSM = szersza strefa miejska).

<sup>1</sup> Każdy kraj w inny sposób definiuje pojęcia „miasto” i „obszary miejskie”. W niniejszym dokumencie pojęcia te są stosowane zamiennie i oznaczają wszelkie miejskie formy osadnicze.

<sup>2</sup> Organizacja Narodów Zjednoczonych, Perspektywy urbanizacji na świecie — roboczy dokument przeglądkowy z 2005 r. NO ESA/P/WP/200.

<sup>3</sup> Komisja Europejska, Miejski wymiar polityki UE – kluczowe elementy agendy miejskiej UE.

<sup>4</sup> Dijkstra, Poelman, Miasta w Europie — nowa definicja OECD-KE, DG REGIO, Regional Focus 01/2012.

Naukowcy próbują przygotować ogólne kryteria oraz przeanalizować funkcje i szczególne cechy miast.

„Miasto to przestrzeń, gdzie spotykają się dwa podmioty z różnych światów, np. może to być firma lub konkretna osoba, lub też organizacja pozarządowa. Jednak nie ma ustalonych reguł takiego spotkania. Miasto to przestrzeń z lekką skłonnością do anarchii”<sup>1</sup>

„Ponieważ miasta mają skomplikowaną i niepełną strukturę, przetrwały dłużej niż imperia, królestwa, republiki, dyktatury, współpraca wielonarodowa czy koncerty finansowe. Pod tą niepełną strukturą kryje się otwartość, uwzględnianie nowych elementów, urbanizacja”<sup>2</sup>

Przede wszystkim wymiana informacji i skuteczna alokacja zasobów sprawiają, że miasta stają się fabryką pomysłów oraz motorem napędzającym gospodarkę. Tylko 100 miast stanowi o 30% wzrostu gospodarczego na świecie („globalne miasta”)<sup>3</sup>, a w UE obszary miejskie odpowiadają za dwie trzecie PKB. Jednak w poszczególnych państwach członkowskich istnieją również zasadnicze różnice w odniesieniu do struktury gospodarczej poszczególnych miast.

Celem sprawozdawczyni jest uwzględnienie w niniejszym sprawozdaniu wszystkich rodzajów miast i miejskich obszarów funkcjonalnych.

### **Wyzwania przed miastami przyszłości**

W jednym ze sprawozdań Komisji Europejskiej dotyczącym przyszłości miast w perspektywie 2050 r. stwierdzono:

„Miasta” będą się rozrastać w metropolie, poprzecinane gęstą siecią przyjaznych dla środowiska i racjonalnie wykorzystujących energię środków transportu, pełne nowych domów i budynków wybudowanych z innowacyjnych materiałów budowlanych. Wszystkie elementy miasta będą ze sobą połączone nadrzędną siecią, Internetem przyszłości, który pomoże rozkwitnąć nowej gospodarce usługowej. Miasta w Europie będą ze sobą rywalizować o obywateli, którzy będą chcieli w nich zamieszkać, tworząc własne formy udziału obywatelskiego, co pozwoli na stałe współtworzenie krajobrazów miejskich i wielokulturowej tkanki społecznej miast<sup>4</sup>

Wzrost gospodarczy oraz struktury decyzyjne i administracyjne w miastach to często wskazywane wyzwania, przed którymi w przyszłości staną miasta.

Wzrost gospodarczy w miastach będzie coraz bardziej zależeć od sytuacji gospodarczej na świecie, postępów technologicznych oraz infrastruktury. Zagadnienia gospodarcze, społeczne i środowiskowe wychodzą coraz częściej poza ustalone tradycyjne granice miast. Wielu z

<sup>1</sup> Saskia Sassen, Globalne miasta jako granice w dzisiejszych czasach, leuphana digital school, 1/6.

<sup>2</sup> Saskia Sassen, Globalne miasta jako granice w dzisiejszych czasach, leuphana digital school, 2/6.

<sup>3</sup> Khanna, Parag, Beyond City Limits [Poza granicami miast], Foreign Policy, 6 sierpnia 2010 r. W Europie są dwa takie miasta: Londyn i Paryż.

<sup>4</sup> Futurium, w 2011 r. Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (DG CONNECT) uruchomiła projekt zatytułowany „Przyszłość cyfrowa — perspektywa 2050 r. — wizje i wyzwania polityczne”. W grudniu 2013 r. zakończono jego realizację. Jego celem było: udzielenie wiarygodnej i zrównoważonej odpowiedzi na wyzwania systemowe, takie jak bezrobocie czy stabilność finansowa. Jednym z obszarów tematycznych były miasta, wsie i społeczności w 2050 r.

tych wyzwań miasta mogą stawić czoła tylko w kontekście krajowym lub międzynarodowym<sup>1</sup>:

- Wyzwania inteligentnego wzrostu obejmują np. warunki sprzyjające innowacyjności, nabywanie i przekazywanie wiedzy, przyciąganie utalentowanych ludzi, poprawę systemów kształcenia, atmosferę sprzyjającą przedsiębiorczości;
- Wyzwania integracyjnego wzrostu obejmują np. zarządzanie oraz dostosowywanie się do zmian demograficznych wynikających ze starzenia się społeczeństwa, braku równowagi pokoleniowej, mobilności w kraju oraz mobilności międzynarodowej i międzynarodowej migracji, wypełnianie przepisów w zakresie integracji, poszanowanie różnorodności i udziału obywateli w życiu społecznym;
- Wyzwania integracyjnego ekologicznego wzrostu obejmują np. wyzwania infrastruktury ekologicznej, zrównoważone rozwiązania w zakresie mobilności i transportu, dostosowanie się do zmian klimatu (niedobór wody, żywności, upały itd.), miasta wydajne energetycznie;
- Wyzwania związane z administracją i zarządzaniem obejmują potrzebę nowych form elastycznego zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych, powiązanie formalnych struktur rządów z elastycznymi strukturami zarządzania nieformalnego, które odpowiadają skali wyzwań, promowanie inteligentniejszego stanowienia prawa<sup>2</sup>.

### **Kształtowanie miast Europy — jaką rolę odgrywa polityka europejska?**

Traktaty UE stanowią o kompetencjach UE<sup>3</sup>. Zasada pomocniczości odgrywa właśnie w obszarze polityki regionalnej i miejskiej kluczową rolę, ale daje UE jedynie ograniczone kompetencje. Od zawsze znacząca część podejmowanych w UE decyzji wpływała przynajmniej niebezpośrednio również na sytuację w miastach Europy.

Polityka UE wpływała w przeszłości w znacznym stopniu na europeizację miast (podejście odgórne). Wszystkie instytucje UE mają w tym swój udział. Pierwsze inicjatywy ze strony Komisji Europejskiej skierowane do miast pojawiły się już w latach osiemdziesiątych. Komisja Europejska bierze udział w rozwoju miast w ramach różnych strategii politycznych, stosując liczne przepisy, realizując programy i inicjatywy, przede wszystkim w ramach europejskiej polityki regionalnej i miejskiej. Jednak są również inne odnośne obszary polityczne o wymiarze miejskim, takie jak np. ochrona środowiska, zatrudnienie, transport i energia.<sup>4</sup>

Parlament Europejski przyjął dwie rezolucje nt. polityki miejskiej w 2009 r.<sup>5</sup> i w 2011 r.<sup>1</sup>, w

---

<sup>1</sup> Analiza holenderskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i stosunków w Królestwie Niderlandów, Haga, 2014 r.: Regionalne implikacje dynamiki światowej w znacznym stopniu wpływają na lokalne rynki pracy. Współpraca i koordynacja na wyższym, krajowym, europejskim czy międzynarodowym szczeblu jest warunkiem wstępnym skutecznego podejścia lokalnego do wzrostu gospodarczego.

<sup>2</sup> Tamże. W naszym powiązanym siecią społeczeństwie sieci przebiegają ponad tradycyjnymi granicami administracyjnymi, co wpływa na koordynację zarówno horyzontalną, jak i wertykalną. Przejście od rządzenia do zarządzania zakłada, że współpraca i koordynacja z podmiotami niepublicznymi, pozwalająca osiągać cele publiczne, stała się tym istotniejsza.

<sup>3</sup> Art. 5 TUE: Pomocniczość: 1. Art 4 TFUE: 2. Tytuł XVIII, TFUE, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna — protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>4</sup> Zob.: Wymiar miejski w innych strategiach politycznych UE, Komisja Europejska, DG REGIO, 2011 r.

<sup>5</sup> 2008/2130(INI) Wymiar miejski polityki spójności, 24 marca 2009 r.

których wzywał do wzmocnienia miejskiego wymiaru polityki UE w różnych obszarach. Na przestrzeni ostatnich kilku lat cele i zasady polityki rozwoju miast UE zostały określone podczas szeregu nieformalnych posiedzeń Rady, na których spotkali się ministrowie odpowiedzialni za politykę miejską<sup>2</sup>.

Europeizacja miast zachodzi również oddolnie. Wzrasta chęć miast, by bardziej zaangażować się w tworzenie strategii politycznych, co może doprowadzić do stworzenia sieci miejskich<sup>3</sup>, które wspierają wymianę informacji i wywierają wpływ na decyzje podejmowane na poziomie europejskim. Nie ma to jednak zastosowania w takim samym stopniu do wszystkich miast. Im bardziej rozbieżne są interesy i potrzeby miast w UE, tym bardziej rozbieżny jest stopień europeizacji<sup>4</sup>.

Polityka UE musi w większym stopniu uwzględniać różnorakie interesy miast. Kluczowym krytykowanym aspektem polityki UE na rzecz obszarów miejskich jest jednak brak spójności i koordynacji, zarówno w przypadku różnorodnych przepisów i programów UE, jak również w przypadku koordynacji prac na poziomie UE i lokalnym.

### **Agenda miejska UE**

Aby zadbać o lepszą koordynację polityki i pełniejsze uwzględnienie celów rozwoju miast w kontekście rozlicznych strategii politycznych, organizacje miast domagają się już od lat agendy miejskiej UE<sup>5</sup>. Pierwszy komunikat Komisji w sprawie programu rozwoju miast został opublikowany już w 1997 r. W komunikacie Komisji na ten temat, opublikowanym w lipcu 2014 r., pt. „Miejski wymiar polityki UE — kluczowe elementy agendy miejskiej UE” przedstawiono różnorodne propozycje form, jakie może przyjąć agenda miejska UE:

- Metoda pozwalająca zapewnić spójność poszczególnych strategii politycznych i programów UE  
Wiele strategii politycznych na poziomie UE bezpośrednio dotyczy obszarów miejskich, np. polityka transportowa, polityka społeczna, polityka klimatyczna. Strategie polityczne UE prawie zawsze dotyczą miast, jednak różnorakie propozycje nie zawsze są ze sobą spójne i zgodne. Koordynacja rozlicznych przepisów, programów i inicjatyw UE, które dotyczą miast, jest w związku z tym priorytetem. Podstawową zasadą powinno być uwzględnienie wymiaru miejskiego we wszystkich

---

<sup>1</sup> 2010/2158(INI) Europejska agenda miejska i jej przyszłość w polityce spójności, 2011 r.

<sup>2</sup> Ważne dokumenty to np.: Program działania, Lille, 2000 r.; Miejski dorobek prawny, Rotterdam, 2004 r.; Zrównoważone społeczności, Bristol, 2006 r.; Karta lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, Lipsk, 2007 r.; Wdrażanie karty lipskiej, Marsylia 2008 r.; Deklaracja z Toledo, 2010 r.; Konkluzje Rady, Poznań, listopad 2011 r.; Strategia terytorialna UE 2020, 2011 r.; W kierunku europejskiej agendy miejskiej, Ateny, 2014 r.

<sup>3</sup> Na przykład współpraca między gminami miejskimi i współpraca transgraniczna. Istnieje potrzeba elastycznych form zarządzania polityką urbanizacyjną, dostosowaną do ośrodków miejskich różnej wielkości.

<sup>4</sup> Hameldinger i in.: Europeizacja miast, techné Press, Amsterdam, 2010 r.: 8 etapów europeizacji miast: a) odpowiedź na dyrektywy i rozporządzenia UE; b) zarządzanie informacją europejską; c) komunikacja z sektorem prywatnym i publicznym; d) maksymalne wykorzystanie dotacji UE; e) ułatwienie naprawy gospodarczej (dzięki d); f) powiązanie z innymi organizacjami lokalnymi, biorącymi udział w działaniach UE; g) udział w sieciach UE i sieciach międzynarodowych oraz współpraca w ramach wspólnych projektów; h) doradzanie UE nt. kwestii wdrożeniowych; i) europeizacja polityki rad miejskich.

<sup>5</sup> np. euromiasta.

odnośnych strategiach politycznych UE.

Sprawozdawczyni proponuje powołanie specjalnego pełnomocnika ds. polityki miejskiej w Komisji Europejskiej, który będzie zajmował się horyzontalną koordynacją różnorodnych strategii politycznych i inicjatyw w Komisji Europejskiej oraz optymalizował i wspierał pracę różnych organów decyzyjnych i administracyjnych na różnych poziomach zarządzania (koordynacja wertykalna).

- Środki ukierunkowane na wybrane istotne wyzwania społeczne  
Przykładami takich wyzwań są np. ochrona klimatu czy przemiany demograficzne. Co do zasady wyzwania te powinny w zasadniczy sposób wpływać na miasta i obszary miejskie, przy czym państwa członkowskie nie mogą ich w dostatecznym stopniu rozwiązać, zaś działania podejmowane przez UE powinny stanowić wartość dodaną dla miast.

Sprawozdawczyni wzywa Komisję, by, we współpracy między innymi z przedstawicielami interesów lokalnych, przedłożyła propozycje w zakresie najbardziej palących wyzwań, jak również niezbędnych środków.

- Strategia o długofalowych priorytetach  
Agenda miejska UE powinna być spójna z celami i strategiami UE, przede wszystkim ze strategią „Europa 2020”. W programie tym należałoby określić ramy działania w odniesieniu do różnych strategii politycznych i programów UE i wybrać zagadnienia, które będą realizowane priorytetowo.

Sprawozdawczyni proponuje, by agenda miejska UE była zorientowana na realizację celów strategii „Europa 2020”, a w szczególności na zagadnienia integracji społecznej, przemian demograficznych i zrównoważonego rozwoju oraz wzywa Komisję do uwzględnienia europejskiej agendy miejskiej w następnym programie prac oraz do podjęcia niezbędnych kroków w celu jej wdrożenia.

Jako podstawowe narzędzia wdrażania europejskiej agendy miejskiej sprawozdawczyni proponuje:

- Nowy model zarządzania wielopoziomowego  
Polityka miejska nie powinna być realizowana tylko w ujęciu ogólnym. Należy dać miastom możliwość wpływania na proces stanowienia prawa w UE przez przekazywanie doświadczeń i opinii.

Sprawozdawczyni wzywa Komisję do stworzenia nowego modelu zarządzania wielopoziomowego, który łączy formalne struktury rządów ze strukturami nieformalnymi, uwzględniającymi nowe możliwości komunikacji cyfrowej i sieci. Nowy model powinien gwarantować zarówno horyzontalną, jak i wertykalną wymianę informacji, jak również zwiększać udział obywateli i umocowanie demokratyczne podejmowanych działań.

- Inteligentne stanowienie prawa:  
Sprawozdawczyni ma na celu uproszczenie przepisów UE na rzecz skutecznej polityki

urbanizacyjnej, co ułatwi ich wdrożenie i obniży koszty. Sprawozdawczynie wzywa Komisję do zintensyfikowania wysiłków podejmowanych na rzecz stworzenia jasnych, stabilnych i przewidywalnych ram prawnych, prowadzących do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W szczególności należy zapewnić, że procedury administracyjne w miastach stosuje się przy jak najniższych kosztach.

- Odpowiednia pomoc finansowa UE  
Dostępne są różne fundusze (EFRR, EFS, „Horyzont 2020”, Europa dla Obywateli itd.), które pozwalają reagować na różnorodne wyzwania, przed którymi stają obszary miejskie.  
Sprawozdawczynie zachęca do znalezienia dostosowanych rozwiązań dla miast, udostępnienia odpowiedniej pomocy finansowej oraz skoordynowanego alokowania środków finansowych z różnych funduszy.
- Zasada partnerstwa  
Przepisy europejskie wpływają bezpośrednio i pośrednio na miasta, jednak różne propozycje nie zawsze są ze sobą spójne i właściwie uzgodnione, a miasta nie zawsze są w stanie je łatwo wdrażać.  
Sprawozdawczynie wskazuje na fakt, że zasada partnerstwa w odniesieniu do funduszy strukturalnych może być przykładem skutecznej współpracy na różnych poziomach zarządzania. Wczesne uwzględnienie szczebla miejskiego może przyczynić się do tego, że przepisy, które mają bezpośredni wpływ na miasta, będą mogły być rzeczywiście stosowane w praktyce.
- Forum informacyjne i zharmonizowana wymiana danych nt. miast  
Sprawozdawczynie proponuje powołanie spotykającego się regularnie forum informacyjnego zajmującego się zagadnieniami polityki miejskiej, które umożliwi przedstawicielom różnych poziomów zarządzania współpracę i dyskusję, a na poziomie UE umożliwi ocenę wpływu polityki UE na obszary miejskie.  
Pełniejsza harmonizacja danych dotyczących miast i planowania przestrzennego powinna ułatwić wdrażanie strategii politycznych UE na poziomie lokalnym oraz uprościć kontrolę korzyści i sukcesów.

Podsumowując, sprawozdawczynie jest zdania, że w ramach polityki UE należy bezzwłocznie podjąć wymienione powyżej konieczne działania na rzecz skutecznej polityki miejskiej w UE/europejskiej agendy miejskiej, by móc wpływać na skutki oraz tempo urbanizacji w Europie. Tylko podejmując aktywne i skoordynowane działania w ramach polityki UE, miasta mogą również w przyszłości wypełniać swoje funkcje oraz oferować mieszkańcom pożądane warunki życia.