



Bruselj, 18.7.2014
COM(2014) 490 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**MESTNA RAZSEŽNOST POLITIK EU – GLAVNE ZNAČILNOSTI AGENDE EU ZA
MESTA**

MESTNA RAZSEŽNOST POLITIK EU – GLAVNE ZNAČILNOSTI AGENDE EU ZA MESTA

SPOROČILO SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, ODBORU REGIJ IN EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU

| | |
|---|----|
| UVOD | 3 |
| 1. IZZIVI IN POTENCIAL URBANE EVROPE..... | 4 |
| 1.1. Urbanizirana EU z mesti, ki spodbujajo rast in učinkovito rabo virov..... | 4 |
| 1.2. Manj kot optimalna uspešnost in trdovratni izzivi v evropskih mestih | 4 |
| 1.3. Razdrobljen mestni sistem..... | 5 |
| 2. MESTNA POLITIKA V EVROPI..... | 5 |
| 2.1. Nacionalne mestne politike | 5 |
| 2.2. Medvladno sodelovanje glede mestnega razvoja | 6 |
| 2.3. Skupno razumevanje mestnega razvoja v Evropi..... | 6 |
| 2.4. Mestna politika EU danes..... | 7 |
| 2.5. Mestni potencial je mogoče bolje izkoristiti | 7 |
| 3. POZIVI K MESTNI AGENDI EU | 8 |
| 3.1. Dolgo priznana potreba po mestni agendi EU..... | 8 |
| 3.2. Obnovljeni pozivi k mestni agendi EU | 8 |
| 4. SVETOVNA RAZSEŽNOST MESTNEGA RAZVOJA..... | 9 |
| 5. NADALJEVANJE RAZMIŠLJANJ O MESTNI AGENDI EU | 9 |
| 5.1. Zakaj potrebujemo mestno agendo EU?..... | 10 |
| 5.2. Kakšna naj bo mestna agenda EU? | 10 |
| 5.3. Opredelitev področja uporabe in usmerjenosti..... | 11 |
| 5.4. Krepitev sodelovanja mest in sprejetje politik EU za svoje | 11 |
| 5.5. Boljše razumevanje procesov mestnega razvoja | 11 |
| 5.6. Zagotovitev izvajanja mestne agende EU | 12 |

Uvod

Evropa se še naprej spopada z izzivi, povezanimi z gospodarstvom, podnebjem, okoljem in družbo na splošno. Večina teh izzivov ima močno mestno razsežnost; pojavljajo se predvsem v mestih in njihovi okolici – npr. revščina, socialna in prostorska segregacija, okoljska degradacija – ali pa je mogoče v mestih in njihovih okvirih najti rešitve zanje – npr. učinkovita raba virov in CO₂-nevtralno gospodarstvo, gospodarski razvoj in inovacije, socialne inovacije in vključenost.

Čeprav sta vloga mest pri gospodarskem, družbenem in kulturnem razvoju ter njihov potencial za habitat z učinkovito rabo virov že dolgo priznana, je bil odziv politike na evropski in nacionalni ravni počasen in razdrobljen, s številnimi, vendar slabo povezanimi sektorskimi pobudami. Čedalje več je mnenj, da je treba mesta ustrezno vključiti v oblikovanje in izvajanje politik EU ter da morajo biti politike EU bolj prilagojene dejanskemu stanju v mestih, kjer se bodo izvajale. To je mogoče razbrati iz pozivov k agendi EU za mesta, ki so jih izrazile številne zainteresirane strani na ravni EU ter na nacionalni in lokalni ravni. Evropska komisija se je na te pozive odzvala z organizacijo foruma CITIES¹, da bi začela razpravo o potrebi po agendi EU za mesta.

Po forumu CITIES so države članice razpravljale o potrebi po razvoju agende EU za mesta, in sicer ob upoštevanju potreb in pričakovanj Evropskega parlamenta, Odbora regij, združenj mest in mest samih ter njihove pripravljenosti, da sodelujejo v tem procesu. Predlagano je bilo, da se taka agenda razvije na podlagi prizadevanj na lokalni, regionalni in nacionalni ravni ter ravni EU.²

To sporočilo je namenjeno razširitvi razprave na vse zainteresirane strani. Na podlagi rezultatov foruma CITIES predlaga skupek vprašanj za posvetovanje, s katerimi naj bi dodatno pojasnili potrebo po agendi EU za mesta ter določili njene cilje in način delovanja. Mnenja in predlogi zainteresiranih strani in pristojnih organov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni bodo predstavljali pomemben prispevek za novo Komisijo in novi Evropski parlament, ne nazadnje tudi v zvezi s prihodnjim razvojem strategije Evropa 2020³.

To sporočilo obravnava trenutno urbanistično stanje v EU (oddelek 1), položaj Evrope v smislu mestne politike (oddelek 2), pozive k agendi EU za mesta (oddelek 3), svetovno razsežnost razvoja mest (oddelek 4) in potencialne poti za naprej z vprašanji za posvetovanje (oddelek 5).

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

² Neuradno srečanje ministrov, odgovornih za kohezijsko politiko, ki ga je organiziralo grško predsedstvo, Atene, 24. aprila 2014.

³ „Ocena izvajanja strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast“, COM(2014) 130 final.

1. IZZIVI IN POTENCIAL URBANE EVROPE

1.1. Urbanizirana EU z mesti, ki spodbujajo rast in učinkovito rabo virov

Danes približno 359 milijonov ljudi – 72 % celotnega prebivalstva EU – živi v velikih ali majhnih mestih in predmestjih. Čeprav se je preoblikovanje upočasnilo, se delež mestnega prebivalstva še naprej povečuje in bo do leta 2050 verjetno presegel 80 %.⁴

Zaradi koncentracije potrošnikov, delavcev in podjetij na nekem prostoru ali območju, skupaj s formalnimi in neformalnimi institucijami, ki delujejo v mestih, so mestna območja več kot le središča poseljenosti. So središča zelo raznovrstnih dejavnosti, predvsem pa gospodarske dejavnosti. Velemestne regije ustvarijo 67 % evropskega BDP, njihovo prebivalstvo pa zajema le 59 % skupnega evropskega prebivalstva. Primerjava gospodarske uspešnosti evropskih mest kaže, da se velika mesta odrežejo bolje od preostalih mest⁵ ter da so bile prestolnice in večje velemestne regije med gospodarsko krizo uspešnejše od manjših velemestnih in drugih regij⁶. Vendar pa majhna in srednja mesta tvorijo hrbtenico evropskega ozemlja in imajo pomembno vlogo pri teritorialnem razvoju in koheziji.

Velika mesta so tudi prostor, kjer se je mogoče najlažje spopasti s številnimi svetovnimi izzivi. So na primer idealen kraj za prispevek k zmanjšanju porabe energije in izpustov CO₂, saj gostota mestnih območij omogoča oblike bivanja in prevoza, ki so energetsko učinkovitejše.

1.2. Neoptimalna uspešnost in trdovratni izzivi v evropskih mestih

Koncentracija prebivalstva in dejavnosti ni niti potreben niti zadosten pogoj za visoko rast. Mesta, ki imajo vlogo prestolnice, in druga mesta se med seboj precej razlikujejo po uspešnosti. Velika razlika, ki je ni mogoče pojasniti le z velikostjo, je tudi med zahodnimi in vzhodnimi mesti, ki niso prestolnice. Celo med mesti primerljive velikosti in s podobno industrijsko strukturo v isti državi članici je precej razlik v smislu gospodarske in socialne uspešnosti.⁷

Kljub možnostim, ki jih imajo mesta za spodbujanje rasti, so prav v mestih najvišje stopnje brezposelnosti. Zaradi globalizacije, nedavne krize in upada proizvodnje se je v mnogih mestih zmanjšala kvalificiranost delavcev, ob tem pa se je povečalo število delovnih mest v storitvenem sektorju za nizkokvalificirane delavce in revnih zaposlenih. Povečal se je delež prebivalstva, ki ga ogroža revščina.⁸ Mnoga mesta se srečujejo s precejšnjim povečanjem socialne izključenosti, segregacije in polarizacije.

Učinkovito rabo virov, ki jo omogočajo strnjena urbana naselja, čedalje bolj spodkopava nenadzorovano širjenje mestnih območij, ki povečuje pritisk na javne storitve in zmanjšuje teritorialno kohezijo. Hoja, kolesarjenje in javni prevoz v mnogih mestih niso dovolj razvita alternativna možnost, ki bi nadomestila avtomobile, posledice pa se kažejo v zastojih, slabi kakovosti zraka in veliki porabi energije. Tudi hitra urbanizacija, ki vodi

⁴ Evropska komisija (Skupno raziskovalno središče, EFGS, GD REGIO).

⁵ „Poročilo o razmerah v evropskih mestih“, Evropska komisija, 2010.

⁶ „Osmo poročilo o napredku na področju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije“, Evropska komisija, 2013.

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

⁸ „Osmo poročilo o napredku na področju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije“, Evropska komisija, 2013.

v veliko koncentracijo prebivalstva in gospodarske naložbe na območjih tveganja, je trend, ki močno povečuje ranljivost mest za naravne nesreče in nesreče, ki jih povzroči človek.

Mnoga evropska mesta tudi nimajo dovolj zmogljivosti, da bi se angažirala in dosegla (potrebne) strukturne spremembe. Gospodarska kriza je precej oslabilo mnoga mesta, saj so se povečali izzivi, ki jih je treba obvladovati z manj sredstvi. Mnoga sekundarna mesta, zlasti v srednji in vzhodni Evropi, se močno krčijo, demografsko in gospodarsko, kar lahko povzroči negativno spiralo upadanja lokalnih davčnih prihodkov, manjše povpraševanje po blagu in storitvah, izgubo delovnih mest, manj delovne sile, manjše naložbe in na splošno manjšo privlačnost.⁹ V mestih, ki gospodarsko ne napredujejo, ljudje zapuščajo mestna jedra in se selijo v vedno večja primestna območja.

1.3. Razdrobljen mestni sistem

Za Evropo so značilne bolj policentrične in manj koncentrirane mestne strukture kot v ZDA ali na Kitajskem. V njej sta dve veliki urbani aglomeraciji (Pariz in London), precej regij z velikimi mesti, goste mreže majhnih in srednjih mest ter območja z zelo malo mestnimi središči. Njeno strukturo mest je mogoče opisati kot kombinacijo velikih mestnih središč in policentričnih mestnih struktur ter razpršene urbanizacije. V Evropi se pojavlja čedalje več policentričnih (mega) mestnih regij, ki so mreže srednjih in majhnih mest brez dejanskega funkcionalnega in političnega temelja.¹⁰ Rastoče neskladje med upravnimi in mestnimi strukturami zmanjšuje kohezijo in ovira konkurenčnost, in to zaradi neustreznega upravljanja in infrastrukture.¹¹

2. MESTNA POLITIKA V EVROPI

2.1. Nacionalne mestne politike

Države članice se glede mestnih politik precej razlikujejo in le redke imajo ministrstva in ministre za urbanizem. Mestna politika je pogosto impliciten rezultat zakonov o mestnem in prostorskem načrtovanju, prepletenih z ukrepi sektorskih politik, in ne domena s politično in strateško usmeritvijo.

Tudi način upravljanja mest, njihova avtonomnost, krepitev in vključenost v nacionalno politiko se po državah članicah precej razlikujejo: število upravnih ravni ali stopenj upravljanja sega od dveh do štirih, povprečno število prebivalstva na najnižji ravni (lokalne skupnosti ali občine) pa od manj kot 2 000 do več kot 150 000. V nekaterih državah so bile vzpostavljene dodatne vmesne strukture, kot je združevanje na prvi ravni upravljanja, da bi olajšali skupno načrtovanje in ukrepanje glede strateških vprašanj ali skupne infrastrukture.¹²

Krepitev vloge mest v okviru nacionalnih sistemov upravljanja v smislu politične avtonomije in nadzora nad proračunom ter lokalnim davčnim sistemom se zelo razlikuje. V nekaterih državah imajo (velika) mesta poseben status, ki prinaša dodatne vire in

⁹ „Vpliv evropskih demografskih trendov na regionalni in urbani razvoj“. Madžarsko predsedstvo Sveta Evropske unije, Budimpešta, 2011.

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

¹¹ „Kaj povečuje produktivnost mest? Dokazi o vlogi upravljanja mest iz petih držav OECD“. Delovni dokumenti OECD za regionalni razvoj, 2014/05.

¹² Drugo „Poročilo o razmerah v evropskih mestih“, Evropska komisija, 2010.

odgovornosti.¹³ Mnoge države članice so v zadnjih tridesetih letih izkusile trend decentralizacije, čeprav tega procesa ni vedno spremljalo ustrezno povečanje virov.

2.2. Medvladno sodelovanje na področju razvoja mest

Države članice sodelujejo pri razvoju mest na medvladni ravni, pri čemer predsedstvo Sveta organizira srečanja in jim predseduje. Rezultat medvladnega sodelovanja so predvsem dokumenti, sprejeti med neuradnimi ministrskimi zasedanji, kot sta Leipziška listina¹⁴ in Izjava iz Toleda¹⁵. Glede na to, da ni uradne formacije Sveta, ki bi se posvečala mestni politiki, in ker se je angažiranost držav članic skozi čas spreminjala, se je spreminjal tudi vpliv medvladnega sodelovanja na politike EU in nacionalne politike.

2.3. Skupno razumevanje razvoja mest v Evropi

V smislu namenov, ciljev in vrednot obstaja na evropski ravni izrecni dogovor o naravi evropskega mesta prihodnosti in načelih, na katerih naj temelji idealno evropsko mesto. Ta načela je mogoče najti v ciljih Pogodbe, v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah in evropskem socialnem modelu. Ministri, odgovorni za razvoj mest, se strinjajo tudi glede posebnih ciljev in vrednot za mesta – kot se izražajo v Leipziški listini¹⁶ – ter o tem, kako naj bi te cilje dosegli in kakšno ključno vlogo lahko imajo mesta pri izvajanju strategije Evropa 2020, kot je navedeno v Izjavi iz Toleda. Enako velja za načela razvoja mest na evropskem ozemlju, kot so navedena v Teritorialni agendi Evropske unije 2020 (TA2020)¹⁷.

Kohezijska politika EU je v medvladni proces prispevala praktične izkušnje, in sicer s pobudami Skupnosti URBAN¹⁸ in poznejšim vključevanjem celostnega trajnostnega razvoja mest v regionalne in nacionalne operativne programe¹⁹. Skupaj tvorijo tako imenovani „Urban Acquis“ (skupna urbanistična načela).

¹³ *Prav tam.*

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.

Poročilo Mesta prihodnosti²⁰ povzema načela evropskega modela trajnostnega razvoja mest, ki temeljijo na Pogodbi o delovanju Evropske unije, Listini Evropske unije o temeljnih pravicah, evropskem socialnem modelu, Leipziški listini, Izjavi iz Toleda in Teritorialni agendi Evropske unije 2020.

Evropska mesta morajo biti:

- ✓ središča velikega družbenega napredka;
- ✓ temelji demokracije, kulturnega dialoga in raznovrstnosti;
- ✓ središča zelene, ekološke ali okoljske prenove in
- ✓ središča, ki privabljajo in spodbujajo gospodarsko rast.

Evropski urbanistični teritorialni razvoj mora:

- ✓ izražati trajnostni razvoj Evrope, ki temelji na uravnoveženi gospodarski rasti in uravnoveženi teritorialni organizaciji s policentrično mestno strukturo;
- ✓ vključevati močna regionalna središča, ki zagotavljajo dobro dostopnost do storitev splošnega gospodarskega pomena;
- ✓ izhajati iz strukture strnjene naselja z omejenim širjenjem mestnih območij in
- ✓ zagotavljati visoko raven varstva okolja in kakovosti okolja v mestih.

2.4. Mestna politika EU danes

Generalni direktorat Evropske komisije za regionalno politiko se je leta 2012 preimenoval v „Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko“. S tem je bilo pripoznano dejstvo, da morajo mesta celovito sodelovati v gospodarskem, družbenem in teritorialnem razvoju EU, in potrjena močna mestna razsežnost v politikah EU, ne nazadnje tudi v regionalni politiki. Predvideva se, da bo v finančnem obdobju 2014–2020 vsaj 50 % sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), tj. približno 80–90 milijard EUR, v okviru glavnih operativnih programov vloženi v mestna območja, poleg tega je vsaj 5 % nacionalnih dodelitev ESRR namenjenih celostnemu trajnostnemu razvoju mest zaradi zagotovitve, da bo to prednostna naloga v vseh državah članicah. Še naprej se bosta spodbujala povezovanje v mreže in izmenjava izkušenj med mesti, in sicer z naslednjo generacijo programa URBACT²¹.

Razvoj mest ne podpirajo samo regionalna politika in strukturni skladi EU. Čedalje več sektorskih politik EU izrecno obravnava mestna območja: politike na področju energije, informacijske družbe, okolja, podnebnih ukrepov, izobraževanja in kulture, prometa itd. podpirajo pobude, kot so Evropska prestolnica kulture, Pametna mesta in skupnosti – evropsko partnerstvo za inovacije, Zelena prestolnica Evrope, Konvencija županov za prilagajanje podnebnim spremembam Mayors Adapt. Mnoge druge pobude in direktive EU so v mestna območja usmerjene implicitno, npr. direktive o hrupu in kakovosti zraka, migracijske politike, ukrepi za zmanjševanje zastojev itd., ki same po sebi niso urbane, vendar zadevajo predvsem mestna območja ali se izvajajo v mestih.²²

2.5. Potencial mest je mogoče bolje izkoristiti

Mesta imajo ključno vlogo pri izvajanju politik EU, vključno s strategijo Evropa 2020. Vendar je trenutna praksa oblikovanja politike na nacionalni ravni in ravni EU taka, da se strokovno znanje in izkušnje, ki so na voljo na mestni ravni, ne izkoristijo vedno v celoti ali pa se ne prepozna ključna vloga, ki jo lahko imajo lokalni organi pri doseganju ciljev politike, določenih na drugih ravneh upravljanja.

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.

Čeprav so mesta čedalje bolj priznana kot ključni akterji, mestna razsežnost pa krepi svojo prepoznavnost, ostaja stanje problematično. Upravljanje na več ravneh ne deluje vedno dobro, celostno povezovanje politik v okviru sektorjev in upravnih meja pa je težko dosegljivo. Močna sektorska osredotočenost ciljev politike zmanjšuje prilagodljivost in sinergijo med sektorji in možnost, da bi mesta te cilje sprejela za svoje. Segmentirano oblikovanje politike se je ustalilo na vseh ravneh upravljanja in ga je težko odpraviti, saj so običajno tudi cilji in kazalniki za merjenje rezultatov sektorski. Nezadostna usklajenost med področji sektorske zakonodaje in ravnmi upravljanja (lokalno, regionalno in nacionalno) lahko mestom oteži izpolnjevanje zahtev iz direktiv EU, npr. na področjih, kot je kakovost zraka.²³

3. POZIVI K AGENDI EU ZA MESTA

3.1. Dolgo priznana potreba po agendi EU za mesta

Evropska komisija je že v svojem sporočilu „K agendi urbanih območij v Evropski uniji“²⁴ iz leta 1997 izrazila stališče, da so potrebna nova prizadevanja za krepitev ali ponovno vzpostavitev evropskih mest kot središč socialne in kulturne vključenosti, virov gospodarske blaginje in trajnostnega razvoja ter temeljev demokracije. Od takrat je bil dosežen napredek v smislu področij uporabe ukrepov politike EU na mestnih območjih, razvoj mest pa je postal vidnejši element oblikovanja politike EU. Poleg tega je Lizbonska pogodba med cilje EU dodala teritorialno kohezijo in okrepila upravljanje na več ravneh. Vendar razdrobljenost politike ne popušča, kompleksnost urbanih izzivov se je povečala in vloga lokalne ravni pri oblikovanju in izvajanju politike EU ostaja predmet razprave. To se kaže v ponovnih pozivih k agendi EU za mesta v zadnjih letih.

3.2. Ponovni pozivi k agendi EU za mesta

Evropski parlament je leta 2011 sprejel resolucijo za krepitev mestne razsežnosti politik EU in medvladno sodelovanje glede politik razvoja mest, v kateri je pozval k skupnemu delovnemu programu ali agendi EU za mesta. Poudaril je tudi potrebo po večjem vključevanju mest v te procese. Sredi leta 2013 je *skupina držav članic*, ki sta jo vodili Nizozemska in Belgija, pripravila predlog za agendo za mesta, in sicer v okviru medvladnega sodelovanja za razvoj mest, ki ga je nadalje obravnavalo litovsko, grško in italijansko predsedstvo Sveta.

Odbor regij je konec leta 2013 na svojo pobudo pripravil mnenje z naslovom „Na poti k celostni agendi urbanih območij v EU“. Mnenje poziva k novi celostni agendi urbanih območij za EU, ki mestni razsežnosti zagotavlja strukturno podlago v evropskih politikah in zakonodaji. Mreža *Eurocities* se je na začetku leta 2014 zavzela za agendo EU za mesta, da bi zagotovili boljše usklajevanje politike in vključevanje ciljev razvoja mest v večje število politik, bolje uravnotežili prednostne naloge evropskih investicijskih programov, okrepili neposredni dialog med mesti in Komisijo ter povečali usklajevalno vlogo komisarja za regionalno politiko.

Po forumu CITIES so številne organizacije zainteresiranih strani z dokumenti o stališčih predstavile izrecne pozive. *Svet evropskih občin in regij* (CEMR) poziva k agendi EU za mesta, ki naj pospeši dostop in dejavno udeležbo vseh vrst mest – majhnih, srednjih in velikih – v procesu oblikovanja politike, ob priznanju vloge funkcionalnih regij in

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

²⁴ „K agendi urbanih območij v Evropski uniji“, COM(97)197 final.

potrebe po boljšem usklajevanju politike. Evropsko združenje lokalnih oblasti *Energy Cities* se strinja s potrebo po oblikovanju in izvajanju agende EU za mesta, da bi spodbudili koriščenje celotnega potenciala lokalnih organov in teritorialno kohezijo umestili v središče politik EU.

Aprila 2014 so se v Atenah zbrali ministri, odgovorni za kohezijsko politiko, da bi razpravljali o agendi EU za mesta. Države članice so pripoznale potrebo in pričakovanja številnih zainteresiranih strani glede razvoja agende EU za mesta ter njihovo pripravljenost, da sodelujejo v procesu.

4. SVETOVNA RAZSEŽNOST RAZVOJA MEST

Leta 2050 bo predvidoma 67 % svetovnega prebivalstva živelo v mestih. Mestna območja bodo pridobila 2,6 milijarde ljudi, podeželska izgubila 300 milijonov ljudi, vse skupaj pa se bo dogajalo predvsem v državah v razvoju.²⁵ Ta urbanizacija lahko prinese bogastvo in blagostanje velikemu številu prebivalcev, hkrati pa tudi tveganja za nastanek revnih četrti in območij skrajnega pomanjkanja ter netrajnostnih vzorcev socialnega, okoljskega in teritorialnega razvoja. Pomembno je pristopiti v čim bolj trajnostni smeri, saj ta razvoj dogodkov globalno vpliva na gospodarstvo, podnebje in socialno stabilnost, kar bo mogoče čutiti tudi v Evropi.

Čedalje večja ozaveščenost o možnostih razvoja mest se kaže v zunanjih odnosih, mednarodnem sodelovanju in razvojni pomoči EU. Evropska komisija je v nedavnem sporočilu „Krepitev lokalnih organov v partnerskih državah za boljše upravljanje in učinkovitejše razvojne rezultate“²⁶ poudarila odločilno vlogo lokalnih organov na mestnih območjih pri obravnavanju razvojnih izzivov.

V pogajanjih o razvojni agendi po letu 2015 je postal razvoj mest ključna tema. Tudi Program Združenih narodov za naselja (UN-HABITAT) je pozval EU, naj v skupnem prispevku h konferenci HABITAT III prvič prispeva k svetovni razpravi o prihodnosti razvoja mest.²⁷ Tak prispevek bi seveda temeljil na razmišljanjih EU o agendi EU za njena mesta, kar bi zagotovilo podlago za skupni prispevek k mednarodni razpravi. Poleg tega trenutna pogajanja o prihodnjem svetovnem podnebnem sporazumu v okviru Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) kažejo čedalje večje zanimanje za razvoj mest in njihovo vlogo.

5. NADALJEVANJE RAZMIŠLJANJ O AGENDI EU ZA MESTA

Pred nadaljnjim razvojem agende za mesta je treba najprej jasno določiti, kakšni so njen namen in razlog, morebitna oblika in način delovanja. Agenda EU za mesta ne more biti oblikovana izolirano, temveč mora biti popolnoma usklajena s splošnimi cilji in strategijo EU, zlasti z revidirano strategijo Evropa 2020. Tesno mora biti povezana tudi z nacionalnimi politikami in nacionalnimi agendami za mesta. Mnoge zainteresirane strani se strinjajo, da mora agenda EU za mesta spoštovati načelo subsidiarnosti in da ne sme temeljiti na novi zakonodaji.

²⁵ „Napovedi o svetovnem prebivalstvu: Revizija iz leta 2011“, Oddelek za ekonomske in socialne zadeve pri Združenih narodih, Enota za prebivalstvo, New York, 2012.

²⁶ COM(2013) 280 final.

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

5.1. Zakaj potrebujemo agendo EU za mesta?

Agenda EU za mesta bi lahko ponudila odgovore za več ciljev. Z *boljšim usklajevanjem* politik, akterjev in ravni upravljanja ter *boljšim razumevanjem* okvirov razvoja mest pri oblikovanju in izvajanju politik bi lahko pomagala okrepiti kakovost, učinkovitost in uspešnost politik. Zaradi nje bi lahko *mesta dejavneje sodelovala* pri oblikovanju in izvajanju politike EU in nacionalnih politik ter *jih vzela za svoje*. Lahko bi podprla *zmožnost mest za prehod in strukturne spremembe*, da se zagotovijo vitalna mestna gospodarstva ter trajnosten družbeni, okoljski in teritorialni razvoj mestnih območij. S povezavo s celostnimi cilji lokalnega razvoja bi lahko *oblikovanje politik EU približala državljanom*. Nazadnje bi lahko bila ključna za politike razvojne pomoči v EU in sredstvo za pospešeno obravnavanje svetovnih vprašanj v zvezi s trajnostjo.

Večina politik EU ima ali neposredno ali posredno mestno razsežnost, Vendar obstajajo možnosti za izboljšanje, večjo angažiranost in interakcijo med različnimi ravni upravljanja ter za večjo osredotočenost na prednostne naloge urbanistične politike pri oblikovanju politike na nacionalni in evropski ravni. Ključni prvi korak pri morebitni opredelitvi agende EU za mesta bo opredelitev pomanjkljivosti, ki jih je treba obravnavati na ravni EU.

V1. Kateri so glavni razlogi za agendo EU za mesta? Kje lahko ukrepanje EU prinese največjo dodano vrednost? katerim elementom razvoja mest bi koristil bolj usklajen pristop med različnimi sektorji in ravni upravljanja?

5.2. Kakšna naj bo agenda EU za mesta?

Tisti, ki so doslej prispevali k tej razpravi, so predlagali, da bi „agenda“ morda raje pomenila novo delovno metodo za zagotavljanje skladnosti. Drugi so predlagali, da mora biti v obliki strategije z dolgoročnimi prednostnimi nalogami in kratkoročnimi operativnimi smernicami.

Agenda EU za mesta bi se lahko osredotočila na omejen sklop pomembnejših družbenih izzivov Evrope, kot so zmanjševanje izpustov CO₂, prilagajanje podnebnim spremembam, vključevanje ali demografske spremembe. Lahko bi bili obravnavani izzivi, ki so za mesta posebej pomembni in nujni, ali pri katerih je za doseganje rezultatov poglobljena angažiranost mest. Države članice so na primer pozdravile pobudo grškega predsedstva za prednostno obravnavanje „revščine v mestih“ kot posebnega področja dela za prispevek medvladnega sodelovanja k agendi EU za mesta. Konvencija županov je bila pogosto navedena kot zgled za angažiranje mest pri doseganju ciljev EU, ki bi ga morebiti lahko uporabili na drugih področjih.

Ambicioznejša agenda EU za mesta bi si morda lahko prizadevala zagotoviti okvir, ki bi vnesel večjo usklajenost raznovrstnih pobud in politik, na primer z zagotavljanjem doslednosti in vzajemne krepitve sektorskih politik in instrumentov.

V2. Ali se mora agenda EU za mesta osredotočiti na omejeno število urbanih izzivov? Ali pa mora zagotoviti splošni okvir za usmeritev pozornosti na mestno razsežnost politik EU na splošno, tako da bi okrepila usklajenost med sektorskimi politikami, mesti ter nacionalnimi akterji in akterji EU?

5.3. Opredelitev področja uporabe in usmerjenosti

Za opredelitev evropskega modela razvoja mest je bilo opravljenega že precej dela – z medvladnim sodelovanjem glede razvoja mest in predvsem z razmislekom Komisije z naslovom „Mesta prihodnosti“²⁸, ki prinaša široko soglasje. Predvideti bi bilo mogoče nadaljevanje tega dela, da bi jasneje opredelili cilje in naloge za posamezne sektorje in akterje.

V3. Ali je evropski model razvoja mest, kot je predstavljen v poročilu „Mesta prihodnosti“, zadostna podlaga za nadaljevanje dela na agendi EU za mesta?

5.4. Krepitev sodelovanja in odgovornosti mest za politike EU

Mnogi mestni akterji in organizacije zainteresiranih strani obravnavajo agendo EU za mesta kot instrument za boljše vključevanje mest in njihovih političnih voditeljev v oblikovanje in izvajanje politike EU. Gre za več stvari; ena izmed teh je zagotoviti, da se pri razvoju pobud sektorske politike na ravni EU upoštevajo pomisleki mestnih akterjev. To bi lahko dosegli z boljšo uporabo obstoječih orodij za vključevanje zainteresiranih strani in posvetovanje z njimi pri snovanju politik EU (kot so ocene učinka, posvetovanja z zainteresiranimi stranmi ali vrednotenja). Nekateri so predlagali možnost platforme zainteresiranih strani, da bi ocenili usklajenost in vpliv politik na ravni EU na mestna območja, zlasti v povezavi z revidirano strategijo Evropa 2020. Drugi vidik je vloga, ki bi jo mesta lahko imela pri določanju ciljev politike na nacionalni ravni in ravni EU, in v kakšni meri cilji EU in nacionalni cilji izražajo potrebe na ravni mest. To se nanaša na način prevedbe globalnih ciljev (kot so cilji strategije Evropa 2020) v posebne sektorske cilje in njihovega prenosa v nacionalne politike.

V4. Kako lahko mestni akterji bolje prispevajo k procesom razvoja in izvajanja politike na ravni EU? Ali je treba mesta bolj vključiti v oblikovanje politike na regionalni in nacionalni ravni ter ravni EU? Kako?

5.5. Boljše razumevanje procesov razvoja mest

Eden izmed ciljev agende EU za mesta mora biti oblikovanje politike, ki bolje odraža realnost mest. Mesta se stalno razvijajo in dobro oblikovanje politik mora temeljiti na globljem razumevanju in učinkovitejši izmenjavi znanja in izkušenj. EU in države članice so sprožile že več pobud, kot so Obzorje 2020, ESPON, URBACT, pobuda za skupno načrtovanje programov Urban Europe, Evropsko omrežje urbanističnega znanja (EUKN) itd. Komisija tesno sodeluje z OECD, da bi razvila usklajeno opredelitev mestnih območij in zagotovila boljše razumevanje velemestne dinamike. Razvija tudi geopodatke za spremljanje razvoja mestnih območij. Videti je, da razpoložljivost znanja in podatkov ni glavna težava. Bolj kot to je treba okrepiti uporabo, skupno razumevanje

²⁸ Prav tam, str. 3.

in izmenjavo znanja med oblikovalci politike na vseh ravneh upravljanja. Lahko bi izboljšali tudi usklajevanje razvoja baze znanja.

V5. Kako bi lahko najbolje podprli močnejšo bazo urbanega in teritorialnega znanja ter izmenjavo izkušenj? Katere posebne elemente baze znanja je treba okrepiti, da bi bolje podprli oblikovanje politike?

5.6. Zagotovitev izvajanja agende EU za mesta

Izvajanje agende EU za mesta ne more potekati le na ravni EU. Številna vprašanja je mogoče najbolje obravnavati na lokalni, regionalni ali nacionalni ravni, nekatera pa niti ne spadajo med pristojnosti EU. Izvajanje agende EU za mesta bi se moralo opreti tudi na interakcijo med različnimi ravni politike in sektorji politike. Premisliti je treba, kako lahko medvladno sodelovanje in drugi procesi politike skupaj dosežejo večji učinek. Preučiti je treba, kakšno vlogo imajo lahko akterji na različnih ravneh upravljanja ter kako bi lahko najbolje podprli interakcijo in izmenjavo.

V6. Kakšne naj bodo vloge lokalne, regionalne in nacionalne ravni ter ravni EU pri opredelitvi, razvoju in izvajanju agende EU za mesta?

Če želite prispevati k razpravi o agendi EU za mesta, lahko to storite elektronsko v skladu z navodili na spletnem naslovu spodaj:

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

Obveščamo vas, da bo posvetovanje trajalo do 26. septembra 2014.