



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.7.2014 г.
COM(2014) 490 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**ГРАДСКОТО ИЗМЕРЕНИЕ НА ПОЛИТИКИТЕ НА ЕС — КЛЮЧОВИ
ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ЕДНА ПРОГРАМА НА ЕС ЗА ГРАДОВЕТЕ**

ГРАДСКОТО ИЗМЕРЕНИЕ НА ПОЛИТИКИТЕ НА ЕС – КЛЮЧОВИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ЕДНА ПРОГРАМА НА ЕС ЗА ГРАДОВЕТЕ

СЪОБЩЕНИЕ ДО СЪВЕТА, ЕП, КР, ЕИСК

ВЪВЕДЕНИЕ	3
1. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПОТЕНЦИАЛ НА ГРАДСКИЯ ХАРАКТЕР НА ЕВРОПА.....	4
1.1. Урбанизираният ЕС, чиито градове са движещата сила на растежа и ефективното използване на ресурсите.....	4
1.2. Недостатъчно добри резултати и постоянни предизвикателства в европейските градове.....	4
1.3. Фрагментирана система на градовете	5
2. СЕЛИЩНАТА ПОЛИТИКА В ЕВРОПА	6
2.1. Национални селищни политики.....	6
2.2. Междуправителствено сътрудничество по въпросите на градското развитие	6
2.3. Общо разбиране за градското развитие в Европа	7
2.4. Настоящата селищна политика на ЕС	8
2.5. Потенциалът на градската среда може да се използва по-добре	9
3. ПРИЗИВИ ЗА ПРОГРАМА НА ЕС ЗА ГРАДОВЕТЕ	9
3.1. Отдавна призната необходимост от програма на ЕС за градовете	9
3.2. Подновени призови за програма на ЕС за градовете.....	10
4. ГЛОБАЛНОТО ИЗМЕРЕНИЕ НА ГРАДСКОТО РАЗВИТИЕ	10
5. НАПРЕДЪК В ПРОЦЕСА НА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО ПРОГРАМАТА НА ЕС ЗА ГРАДОВЕТЕ	11
5.1. Защо имаме нужда от програма на ЕС за градовете?	11
5.2. Каква трябва да бъде програмата на ЕС за градовете?.....	12
5.3. Определяне на обхвата и фокуса	13
5.4. Засилване на ангажираността и реалната заинтересованост на градовете от политиките на ЕС.....	13
5.5. По-добро разбиране за процесите на градско развитие.....	14
5.6. Осигуряване на прилагането на програмата на ЕС за градовете.....	14

ВЪВЕДЕНИЕ

Европа продължава да се сблъсква с предизвикателства, свързани с икономиката, климата, околната среда и обществото като цяло. Повечето от тези предизвикателства имат сериозно градско измерение — те или се проявяват главно в градовете и около тях (например бедност, социална и пространствена сегрегация, влошаване на околната среда), или намират своите решения във и чрез градовете (например ефективно използване на ресурсите и въглеродно неутрална икономика, икономическо развитие и новаторство, социални иновации и интеграция).

Политическият отговор на европейско и на национално равнище е бавен и неорганизиран, с множество, но зле интегрирани секторни инициативи, макар ролята на градовете за икономическото, социалното и културното развитие и техният потенциал на местообитание с по-ефективно използване на ресурсите отдавна да са признати. Все повече хора твърдят, че градовете трябва да бъдат включени по подходящ начин в изработването и прилагането на политиките на ЕС и че градските реалности, в които те ще бъдат прилагани, трябва в по-голяма степен да бъдат съобразени в съответните политики на ЕС. Това се изразява в призови за създаване на програма на ЕС за градовете от страна на широк кръг заинтересовани страни на равнище ЕС, на национално и местно равнище. В отговор на тези призови Европейската комисия организира форума CITIES¹ с цел да се започне дебат за необходимостта от програма на ЕС за градовете.

След форума CITIES държавите членки обсъдиха необходимостта от разработването на програма на ЕС за градовете, като бяха отчетени исканията и очакванията на Европейския парламент, Комитета на регионите, асоциациите на градовете и самите градове, както и тяхната готовност да участват в процеса. Беше предложено да бъде разработена такава програма в сътрудничество на местно, регионално, национално и ЕС равнище².

Целта на настоящото съобщение е да се разшири дебатът, като се включат всички заинтересовани страни. Въз основа на резултатите от форума CITIES в него е предложен набор от въпроси за консултация, целящи по-подробното изясняване на необходимостта от програма на ЕС за градовете, какви трябва да бъдат нейните цели и как би могла да функционира. Становищата и предложенията на заинтересованите страни и на компетентните органи на национално, регионално и местно равнище ще представляват съществен принос за новата Комисия и за новия Европейски парламент, особено във връзка с бъдещото развитие на стратегията „Европа 2020“³.

В настоящото съобщение е представено състоянието на градската среда в рамките на ЕС към момента (раздел 1), къде се намира Европа днес от гледна точка на селищната политиката и (раздел 2), призивите за програма на ЕС за градовете (раздел 3),

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

² Неофициална среща на министрите, отговарящи за политиката на сближаване, организирана от гръцкото председателство, Атина, 24 април 2014 г.

³ „Преглед на резултатите от стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2014) 130 final.

глобалното измерение на градското развитие (раздел 4), както и потенциалните пътища напред с въпроси за консултация (раздел 5).

1. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПОТЕНЦИАЛ НА ГРАДСКИЯ ХАРАКТЕР НА ЕВРОПА

1.1. Урбанизираният ЕС, чиито градове са движещата сила на растежа и ефективното използване на ресурсите

Понастоящем приблизително 359 млн. души — 72 % от цялото население на ЕС — живеят в големи и малки градове и в предградия. Макар че скоростта на промените е намаляла, делът на градското население продължава да се увеличава и има вероятност да надхвърли 80 % към 2050 г.⁴

Концентрирането на потребители, работници и предприятия на едно място или в една област, заедно с официалните и неофициалните институции, които се намират в градовете, превръща градските райони в нещо повече от центрове, в които се съсредоточава населението. Те представляват центрове на всякакви видове дейности и по-специално на икономическата дейност. Шестдесет и седем процента от БВП на Европа се генерира в метрополни региони, докато тяхното население представлява едва петдесет и девет процента от общото европейско население. Едно сравнение на икономическите резултати на европейските градове показва, че по-големите градове се справят по-добре от останалите⁵, а столиците и по-големите метрополни региони са се справили по-добре с икономическата криза, отколкото по-малки метрополни и неметрополни региони⁶. Малките и средните градове обаче формират гръбнака на европейската територия и имат важно значение за териториалното развитие и сближаване.

Градовете са също така най-подходящото място за разрешаването на множество глобални предизвикателства. Градовете например могат да дадат най-голям принос към намаляването на потреблението на енергия и на емисиите на CO₂, тъй като гъстотата на градските райони способства за развитието на форми на застрояване и видове транспорт, които са по-ефективни от енергийна гледна точка.

1.2. Недостатъчно добри резултати и постоянни предизвикателства в европейските градове

Концентрирането на население и дейности не е нито необходимо, нито достатъчно условие за голям растеж. Съществува значителна разлика в резултатите на столиците и провинциалните градове. Големи различия са налице така също между западните и източните провинциални градове, които не могат да бъдат обяснени единствено с големината им. Дори градове, които са сравними по големина и с подобни отраслови структури на производство в рамките на една и съща държава членка, показват значителни различия по отношение на икономическите и социалните резултати⁷.

⁴ Европейска комисия (СИЦ, ЕФГС, ГД „Регионална и селищна политика“).

⁵ „Доклад за състоянието на европейските градове“, Европейска комисия, 2010 г.

⁶ „Осми доклад за напредъка в икономическото, социалното и териториалното сближаване“, Европейска комисия, 2013 г.

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

Независимо от потенциала на градовете да бъдат движещата сила на растежа, именно в градовете се срещат най-високите проценти на безработица. В много градове се наблюдава понижаване на квалификацията на работната ръка и увеличаване на работните места в сектора на нискоквалифицираните услуги и трудещите се бедни като следствие от глобализацията, скорошната криза и спада в производството. Повишен е дялът от населението, изложено на риск от бедност.⁸ Много градове са изправени пред значително увеличение на социалното изключване, сегрегация и поляризация.

Ползите от ефективното използване на ресурсите, които могат да бъдат реализирани чрез компактното заселване на градовете, се намаляват от неконтролираното им разрастване, което оказва натиск върху публичните услуги и намалява териториалното сближаване. В много градове възможностите за ходене пеша, каране на велосипед и използване на обществения транспорт не са достатъчно добре развити като алтернативи на автомобилите, което води до задръствания, влошено качество на въздуха и завишено използване на енергия. Бързата урбанизация, водеща до високата концентрация на население и икономически инвестиции в потенциално рискови области, също е една от тенденциите, които значително засилват уязвимостта на градовете към природни и предизвикани от човека бедствия.

Множество европейски градове страдат също така от недостатъчните възможности за участие в (необходимата) структурна промяна и за нейното постигане. Икономическата криза отслаби значително много от градовете, като увеличи предизвикателствата, които трябва да бъдат разрешавани с по-малко ресурси. Немалко средни градове, особено в Централна и Източна Европа, претърпяват комплексно свиване — с демографско и икономическо западане — което може да доведе до негативната спирала на понижаващи се приходи от местни данъци, по-малко търсене на стоки и услуги, загуба на работни места, намалено предлагане на труд, по-ниски инвестиции и загуба на привлекателността като цяло⁹. В градовете, намиращи се в икономическа стагнация, централните части се изоставят за сметка на разрастващите се предградия.

1.3. Фрагментирана система на градовете

Европа се характеризира с по-скоро многоцентрови и не толкова концентрирани градски структури, отколкото САЩ и Китай. В нея има две големи градски агломерации (Париж и Лондон), значителен брой големи градски райони, гъсти мрежи от малки и средни градове и области с много малко градски центрове. Градската ѝ структура може да бъде описана като съчетание от основни градски центрове и многоцентрови градски структури и хоризонтално разпростиране на градовете. Все по-често в Европа се наблюдава явление, характеризиращо се с появяването на многоцентрови (мега)-градски райони, които представляват мрежи от средни и малки градове без реална функционална и политическа основа¹⁰. Засилващото се несъответствие между административни и градски структури

⁸ „Осми доклад за напредъка в икономическото, социалното и териториалното сближаване“, Европейска комисия, 2013 г.

⁹ „Въздействие на европейските демографски тенденции върху регионалното и градското развитие“, Унгарско председателство на Съвета на Европейския съюз, Будапеща, 2011 г.

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

затруднява сближаването и пречи на конкурентоспособността вследствие на неподходящо управление и инфраструктури¹¹.

2. СЕЛИЩНАТА ПОЛИТИКА В ЕВРОПА

2.1. Национални селищни политики

Селищните политики се различават значително между отделните държави членки и само в някои държави има специализирани министерства и министри по селищните въпроси. Селищната политика често е косвен резултат от законите за градоустройството и териториалното устройство и комбинираното въздействие на секторните политики, вместо да е сфера на дейност със зададена политическа и стратегическа насока.

Наблюдават се също така големи разлики между държавите членки в начина, по който се управляват градовете, тяхната автономност, предоставянето на правомощия и ангажирането им в националната политика: броят на административните нива или управленски равнища варира от две до четири, а средният брой на населението на най-ниското равнище (общности или общини) е в диапазона от под 2000 до над 150000 души. В някои държави са въведени допълнителни, междинни структури, като административни обединения на първото равнище, за да се улесни съвместното планиране и действието по стратегически въпроси или обща инфраструктура¹².

В рамките на системите за национално управление в широки предели варира също така предоставянето на правомощия на градовете от гледна точка на политическата автономност, както и контрола върху бюджета и местното данъчно облагане. В някои държави (основните) градове получават специален статут, който е свързан с допълнителни ресурси и отговорности¹³. През последните тридесет години в много държави членки се наблюдава тенденция на децентрализация, макар че този процес не винаги се съпътства от съответното увеличаване на ресурсите.

2.2. Междуправителствено сътрудничество по въпросите на градското развитие

Държавите членки си сътрудничат на междуправителствено равнище по въпросите на градското развитие, като председателството на Съвета организира и ръководи срещите. Резултатите от междуправителственото сътрудничество включват главно документи, приети по време на неформални срещи на министрите, като Лайпцигската харта¹⁴ и Декларацията от Толедо¹⁵. Тъй като обаче няма официален състав на Съвета специално за селищната политика, а степента на ангажираност на различните държави членки с течение на времето се е променяла, въздействието на междуправителственото сътрудничество върху политиките на ЕС и върху националните политики също е било променливо.

¹¹ "Какво прави градовете по-ефективни? Сведения от пет държави от ОИСР за ролята на градското управление", Работни документи на ОИСР за регионалното развитие, май 2014 г.

¹² „Втори доклад за състоянието на европейските градове“, Европейска комисия, 2010 г.

¹³ Пак там.

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

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

2.3. **Общо разбиране за градското развитие в Европа**

От гледна точка на цели, задачи и ценности, на европейско равнище е налице категорично съгласие относно характера на европейския град на бъдещето и принципите, които трябва да са в основата на идеалния европейски град. Тези принципи са залегнали в целите на Договора, в Хартата на основните права на Европейския съюз, в Европейския социален модел. Налице е също консенсус между министрите, отговорни за градското развитие, относно по-специфичните цели и ценности за градовете, отразени в Лайпцигската харта¹⁶, както и относно начините за постигането на тези цели и изразената в Декларацията от Толедо решаваща роля, която градовете могат да изпълнят в осъществяването на стратегията „Европа 2020“. Същото важи за принципите на градското развитие в рамките на европейската територия, формулирани в Териториалната програма на Европейския съюз до 2020 (ТА2020)¹⁷.

С политиката на сближаване на ЕС беше внесен практически опит в междуправителствения процес благодарение на инициативите URBAN на Общността¹⁸ и последващото включване на интегрирано и устойчиво градско развитие в регионалните и националните оперативни програми¹⁹. Заедно те формират т. нар. „Достижения на правото на ЕС в областта на градоустройството“.

В „Градовете на бъдещето“²⁰ са синтезирани принципите на европейския модел за устойчиво градско развитие, като се прави позоваване на Договора за функционирането на Европейския съюз, Хартата на основните права на Европейския съюз, Европейския социален модел, Лайпцигската харта, Декларацията от Толедо и Териториалната програма на Европейския съюз до 2020.

Европейските градове трябва да бъдат:

- ✓ места на голям социален напредък,
- ✓ платформи за демокрация, културен диалог и многообразие,
- ✓ места за възстановяване на околната среда от екологична гледна точка, както и
- ✓ притегателно място и двигател на икономическия растеж.

Европейското териториално развитие на градските райони трябва:

- ✓ да отразява устойчивото развитие на Европа, основано на балансиран икономически растеж и балансирана териториална организация с многоцентрова градска структура,
- ✓ да съдържа силни регионални центрове, осигуряващи добър достъп до услуги от общ икономически интерес,
- ✓ да се характеризира с компактна структура на заселване с ограничено разрастване на градските зони, както и
- ✓ да осигурява висока степен на опазване и качество на околната среда около градовете.

2.4. **Настоящата селищна политика на ЕС**

През 2012 г. Генерална дирекция „Регионална политика“ на Европейската комисия беше преименувана на „Регионална и селищна политика“. По този начин беше отчетен фактът, че градовете трябва изцяло да съдействат при икономическото,

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.

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

социалното и териториалното развитие на ЕС, както и беше потвърдено силното градско измерение в политиките на ЕС и особено в регионалната политика. Най-малко около 50 % от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) — приблизително 80—90 млрд. EUR — ще бъдат инвестирани в градски райони по линия на основните оперативни програми през финансовия период 2014—2020 г. и минимум 5 % от средствата, отпуснати на национален принцип от ЕФРР, са били предназначени за интегрирано и устойчиво градско развитие, за да се гарантира приоритетното му третиране във всички държави членки. Работата в мрежа и обменът между градовете ще продължат да бъдат насърчавани и в рамките на следващото поколение на програмата URBACT²¹.

Градското развитие обаче не се подпомага само чрез регионалната политика и структурните фондове на ЕС. Все повече секторни политики на ЕС изрично са насочени към градските райони: енергетика, информационно общество, околна среда, действия в областта на климата, образование и култура, транспорт и други инициативи за подпомагане като Европейска столица на културата, Европейско партньорство за иновации „Интелигентни градове и общини“, награда за зелена столица, Споразумението на кметовете и инициативата „Кметовете се адаптират“. Има още много други инициативи и директиви на ЕС, които косвено са насочени към градските райони, например директивите за шума и за качеството на въздуха, политиките в областта на миграцията, мерките за намаляване на задръстванията и др., които — макар и сами по себе си да не са предназначени за градската среда — се отнасят главно до градски райони или се изпълняват от градовете²².

2.5. Потенциалът на градската среда може да се използва по-добре

Градовете изпълняват ключова роля при прилагането на политиките на ЕС, в това число стратегията „Европа 2020“. Понастоящем обаче в практиката за изработване на политики както на национално равнище, така и на равнище ЕС не винаги се използва целият наличен експертен потенциал на равнище град или не се отчита съществената роля, която местните органи могат да изиграят за постигането на определени цели, дефинирани на други равнища на управлението.

Макар градовете все повече да се възприемат като основни участници и градското измерение да става все по-очевидно, проблемите не са решени. Управлението на много равнища не винаги функционира добре, а интегрирането на политики, които да обхващат различни сектори и да преодоляват административни граници, се постига трудно. Силната секторна насоченост на целите на политиките намалява възможността за постигането на синергии между секторите и намалява реалната заинтересованост на самите градове. Фрагментираното изработване на политики е здраво установено на всички нива на управление и е трудно да бъде отстранено, тъй като целите и насоките, както и показателите за измерване на резултатите, също са по-скоро секторни. Недостатъчната координация между различните области на секторното законодателство и равнищата на управление (местно, регионално и национално) могат да затруднят постигането на съответствие от страна на градовете с директивите на ЕС, например в области като качеството на въздуха²³.

²¹ <http://urbact.eu/>.

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

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

3. ПРИЗИВИ ЗА ПРОГРАМА НА ЕС ЗА ГРАДОВЕТЕ

3.1. Отдавна призната необходимост от програма на ЕС за градовете

Още в своето Съобщение „Към градска програма в Европейския съюз“²⁴ от 1997 г. Европейската комисия посочва, че са необходими още усилия за засилване или възстановяване на ролята на европейските градове като места на социална и културна интеграция, като източници на икономически просперитет и устойчиво развитие, както и като основи за демокрацията. Оттогава се наблюдава развитие от гледна точка на обхвата на интервенциите, който имат политиките на ЕС в градските райони, а градското развитие се е превърнало в по-важен елемент от изработването на политиките на ЕС. Освен това с Договора от Лисабон е добавено териториалното сближаване към целите на ЕС и управлението на много равнища е засилено. Политиките обаче все още са фрагментирани, сложността на предизвикателствата пред градовете се е увеличила, а ролята на местното управление в изработването и прилагането на политиките на ЕС все още е предмет на обсъждане. Това е отразено в подновените през последните години призови за програма на ЕС за градовете.

3.2. Подновени призови за програма на ЕС за градовете

През 2011 г. *Европейският парламент* прие резолюция, в която се посочва необходимостта от засилване на градското измерение на политиките на ЕС и от междуправителствено сътрудничество по политиките за градското развитие, като се призовава за изработването на съвместна работна програма или европейска програма за градовете. Европейският парламент също подчерта необходимостта от по-активно участие на градовете в тези процеси. В средата на 2013 г. беше направено предложение от *група от държави членки*, водени от Нидерландия и Белгия, за програма за градовете в контекста на междуправителственото сътрудничество по въпросите на градското развитие. Предложението беше придвижвано от латвийското, гръцкото и италианското председателство на Съвета.

В края на 2013 г. *Комитетът на регионите* представи становище по собствена инициатива, озаглавено „Към интегрирана програма за градовете за ЕС“. В становището се призовава за нова Интегрирана програма за градовете за ЕС, която да осигури структурната основа за градското измерение в европейските политики и законодателство. В началото на 2014 г. от мрежата *Eurocities* беше посочена необходимостта от приемането на програма на ЕС за градовете, за да се осигури по-добро координиране на политиките, интегриране на целите на градското развитие в по-голям брой политики, по-добро балансиране на приоритетите в европейските инвестиционни програми, засилване на прекия диалог между градовете и Комисията и предоставяне на по-силна координираща роля на Комисаря по регионалната политика.

След форума CITIES няколко организации на заинтересовани страни формулираха своите изрични призови чрез документи за изразяване на позиция. *Съветът на европейските общини и региони* (СЕОР) призовава за приемането на програма на ЕС за градовете, с която да се улеснят достъпът и активното участие на всички видове градове — малки, средни и големи градове — в процеса на изработване на политиките, да се оцени ролята на функционалните региони и нуждата от по-добро

²⁴ „Към градска програма в Европейския съюз“, COM(97)197 окончателен.

координиране на политиките. Асоциацията на местните власти *Energy Cities* потвърждава необходимостта от формулирането и прилагането на програма на ЕС за градовете, за да се мобилизира пълният потенциал на местните органи и териториалното сближаване да се постави в основата на политиките на ЕС.

През месец април 2014 г. министрите, които отговарят за политиката на сближаване, се срещнаха в Атина, за да обсъдят евентуална програма на ЕС за градовете. Държавите членки отчетоха също исканията и очакванията от страна на голям брой заинтересовани страни във връзка с разработването на програма на ЕС за градовете и готовността им да вземат участие в процеса.

4. ГЛОБАЛНОТО ИЗМЕРЕНИЕ НА ГРАДСКОТО РАЗВИТИЕ

Очаква се, че през 2050 г. 67 % от световното население ще живее в градове. Населението в градските райони ще нарасне с 2,6 млрд., а в селските райони ще намалее с 300 млн. души, като това ще стане главно в развиващия се свят²⁵. Тази урбанизация може да осигури блага и благополучие за многочислено население, но с нея също така се рискува да бъдат създадени гета и зони на изключителна нищета и неустойчиви модели на социално, екологично и териториално развитие. От съществена важност е този процес да бъде насочен във възможно най-устойчива посока, тъй като тези промени ще окажат глобално въздействие върху икономиката, климата и социалната стабилност, което ще бъде усетено и в Европа.

Все по-широкото осъзнаване на потенциала на градското развитие се отразява във външните връзки на ЕС, в международното сътрудничество и помощта за развитие. В скорошното си Съобщение „Предоставяне на правомощия на местните власти в страните партньори с оглед подобряване на управлението и повишаване на ефективността на резултатите в областта на развитието“²⁶ Европейската комисия подчертава решаващата роля на местните органи в градските райони за отстраняването на предизвикателствата пред развитието.

Градското развитие се превърна в основна тема в рамките на преговорите за програмата за развитие след 2015 г. От Програмата на ООН за населените места (ХАБИТАТ) също са поискали за пръв път от ЕС да участва в глобалния дебат относно бъдещето на градското развитие в рамките на съвместен принос на конференцията ХАБИТАТ III²⁷. Този принос естествено би бил основан на процеса на размисъл на ЕС относно програма за неговите собствени градове, която би послужила като база за общ принос в международния дебат. Освен това понастоящем водените преговори относно бъдещо споразумение за глобалния климат по линия на Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК) показват засилващ се интерес към градското развитие и ролята на градовете.

²⁵ Изгледи за световната урбанизация: преразглеждане от 2011 г. (*World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*), Департамент по икономически и социални въпроси на Организацията на обединените нации/отдел „Население“, Ню Йорк, 2012 г.

²⁶ COM(2013) 280 final.

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

5. НАПРЕДЪК В ПРОЦЕСА НА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО ПРОГРАМАТА НА ЕС ЗА ГРАДОВЕТЕ

Преди да бъде разработена програмата за градовете е нужно ясно да се установят нейните цели и мотиви, формата, под която може да бъде създадена, и как би могла да функционира. Програмата на ЕС за градовете не може да бъде формулирана изолирано, а трябва да бъде напълно съгласувана с общите цели и стратегия на ЕС, по-специално с преразгледаната стратегия „Европа 2020“. Тя трябва да съответства също така на националните политики и националните програми за градовете. Многобройните заинтересовани страни споделят мнението, че програмата на ЕС за градовете трябва да спазва принципа на субсидиарност, а не да се базира на ново законодателство.

5.1. Защо имаме нужда от програма на ЕС за градовете?

С една програма на ЕС за градовете могат да бъдат постигнати различни цели. Програмата на ЕС за градовете би могла да послужи за подобряване на качеството, ефективността и ефикасността на политиките чрез *по-добро координиране* на политиките, участниците и равнищата на управление, както и чрез *по-добро разбиране* на контекста на градското развитие при изработването и прилагането на политиките. Тя би могла да засили *ангажираността и реалната заинтересованост на градовете* при изработването и прилагането на политиките на ЕС и националните политики. Тя би могла да подпомогне *способността на градовете за преход и структурна промяна*, да гарантира жизнеспособни градски икономики и социално, екологично и териториално устойчиво развитие на градските райони. Посредством обвързването на програмата с комплексните цели за местно развитие, тя би могла да приближи *изработването на политиките на ЕС до гражданите*. Накрая, тя може да способства за изработването на политиките на ЕС в областта на помощта за развитие и да е средство за насърчаване на аспектите на глобалната устойчивост.

По-голямата част от политиките на ЕС се характеризират с градско измерение, било то пряко или непряко. Съществуват обаче възможности за подобряване и активизиране на ангажираността и взаимодействието между различните равнища на управление, както и по-сериозно съсредоточаване върху приоритетите на селищната политика при разработване на националните и на европейските политики. Най-важната първа стъпка от евентуалното формулиране на програма на ЕС за градовете ще бъде идентифициране на слабостите, които трябва да бъдат отстранени на равнище ЕС.

В1. Какви са основните мотиви за приемането на програма на ЕС за градовете? Къде действията на ЕС могат да донесат най-голяма добавена стойност? За кои елементи на градското развитие би имало полза от по-съгласуван подход между различните сектори и равнища на управление?

5.2. Каква трябва да бъде програмата на ЕС за градовете?

Участниците в дебата до момента предлагат „програмата“ по-скоро да означава нов метод на работа, с който да се гарантира съгласуваност. Други предлагат приемането ѝ под формата на стратегия с приоритети в дългосрочен план и краткосрочни оперативни насоки.

Би могло програмата на ЕС за градовете да бъде съсредоточена върху ограничен набор от основни предизвикателства пред европейското общество, като намаляването на CO₂, приспособяването към изменението на климата, приобщаването или демографските промени. Могат да бъдат взети предвид и предизвикателства с конкретна значимост и неотложност за градовете или за които ангажираността на градовете е от основно значение за постигането на резултати. Например държавите членки приветстваха инициативата на гръцкото председателство за популяризиране на „бедността в градовете“ като конкретна област на работа, към която да бъде насочен приносът на междуправителственото сътрудничество към програмата на ЕС за градовете. Споразумението на кметовете често се посочва като пример за ангажирането на градовете за постигане на целите на ЕС — пример, който евентуално би могъл да се използва в други области.

С една по-амбициозна програма на ЕС за градовете обаче би могло да се помогне за създаването на рамка, чрез която да се осигури съгласуваност между най-разнообразни инициативи и политики, например като се гарантира, че секторните политики и инструменти са съгласувани и взаимно се подкрепят и утвърждават.

B2. Необходимо ли е програмата на ЕС за градовете да е съсредоточена върху ограничен брой предизвикателства пред градовете? Или програмата на ЕС за градовете трябва да осигури обща рамка с цел да бъде съсредоточено вниманието върху градското измерение на политиките на ЕС във всичките им аспекти, като се засили координацията между секторните политики и участниците на равнище град, на национално равнище и на равнище ЕС?

5.3. Определяне на обхвата и фокуса

По линия на междуправителственото сътрудничество в областта на градското развитие и особено чрез собствения процес на размисъл на Комисията, представен в „Градовете на бъдещето“²⁸, вече е свършена доста работа по определянето на европейски модел за градско развитие, за който е наложително постигането на широк консенсус. Възможно е да се предвиди продължаването на тази работа, за да бъдат определени по-ясно целите и задачите за отделните сектори и участници.

B3. Служи ли описаният в „Градовете на бъдещето“ европейски модел за градско развитие в достатъчна степен като основа за продължаване на работата по програмата на ЕС за градовете?

5.4. Засилване на ангажираността и реалната заинтересованост на градовете от политиките на ЕС

Множество заинтересовани страни и организации на заинтересованите страни от градовете гледат на програмата на ЕС за градовете като на инструмент за по-активно участие на градовете и на техните политически лидери в изработването и прилагането на политиките на ЕС. В това отношение има редица проблемни аспекти. Един от проблемите е да се гарантира, че опасенията на заинтересованите страни от градовете се вземат предвид при разработването на инициативи по секторните политики на равнище ЕС. Това може да се постигне чрез по-доброто

²⁸ Пак там, стр. 3.

използване на вече съществуващите инструменти за ангажиране на заинтересованите страни и за консултации с тях при изработването на политиките на ЕС (като оценки на въздействието, консултации със заинтересованите страни или изготвянето на оценки). Някои от тях предлагат като вариант създаването на платформа за заинтересовани страни, чрез която на равнище ЕС да се оценява съгласуваността на политиките и въздействието им върху градските райони, по-специално във връзка с преразгледаната стратегия „Европа 2020“. Друг аспект касае ролята, която градовете биха могли да изпълняват при определяне на целите на политиките както на национално равнище, така и на равнище ЕС и доколко целите на ЕС и националните цели отразяват потребностите на равнище град. Този аспект се отнася както до начина, по който глобалните цели (като тези от стратегията „Европа 2020“) са отразени в конкретните секторни цели, така и как са транспонирани в националните политики.

B4. Как заинтересованите страни от градовете биха могли в по-голяма степен да участват на равнище ЕС в процесите на разработване и прилагане на политиката? Необходимо ли е градовете да бъдат ангажирани в по-голяма степен в изработването на политиките на регионално и национално равнище и на равнище ЕС? По какъв начин?

5.5. По-добро разбиране за процесите на градско развитие

Една от целите на програмата на ЕС за градовете би трябвало да бъде изработването на политики, които в по-голяма степен отразяват градските реалности. Градовете се развиват непрекъснато и изработването на добри политики трябва да се основава на по-задълбочено разбиране и по-ефективно споделяне на знания и опит. Вече съществуват множество инициативи на ЕС и на държавите членки като Хоризонт 2020, ESPON, URBACT, инициативата за съвместно програмиране „Градска Европа“, Европейската мрежа за разпространение на знания за градската среда (EUKN) и др. Комисията е работила в тясно сътрудничество с ОИСП по разработването на съгласувано определение за градските райони, както и за по-доброто разбиране на метрополната динамика. Тя разработва също така географски данни с цел мониторинг на развитието на градските райони. Явно наличието на знания и данни не е най-големият проблем. Необходимо е по-скоро да бъдат засилени използването, споделеното разбиране и обменът на знания между лицата, отговорни за изработването на политиките, на всички равнища на управление. Възможности за подобрене може да има също така при координиране на разработването на базата от знания.

B5. По какъв начин може най-добре да се поддържа една по-богата база от градски и териториални знания и да се осъществява обмен на опит? Кои конкретни елементи на базата от знания трябва да бъдат засилени с оглед на по-доброто съдействие за изработване на политиките?

5.6. Осигуряване на прилагането на програмата на ЕС за градовете

Програмата на ЕС за градовете не може да се прилага само на равнище ЕС. Много въпроси се разрешават най-добре на местно, регионално или национално равнище, а някои проблеми не са от компетенциите на ЕС. При прилагането на програмата на ЕС за градовете трябва да се разчита също така на взаимодействието между различните нива на политиките и между различните сектори на политиките. Трябва да се помисли как междуправителственото сътрудничество и други процеси,

свързани с политиките, могат най-добре да сработят заедно с оглед на постигането на по-голямо въздействие. Необходимо е да се разгледа също така какво следва да предприемат различните участници на различните равнища на управление и как в най-голяма степен може да се подпомогне взаимодействието и обмена.

В6. Какви трябва да са ролите на участниците на местно, регионално и национално равнище и на равнище ЕС при определянето, разработването и прилагането на програмата на ЕС за градовете?

Ако желаете да дадете своя принос към дебата относно програмата на ЕС за градовете, моля, направете го по електронен път, като следвате инструкциите, посочени на адрес:

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

Следва да се има предвид, че настоящата консултация ще бъде отворена до 26 септември 2014 г.