



BELSŐ POLITIKÁK FŐIGAZGATÓSÁGA
B TEMATIKUS OSZTÁLY:
STRUKTURÁLIS ÉS KOHÉZIÓS POLITIKÁK
KÖZLEKEDÉS ÉS IDEGENFORGALOM

A városok szerepe a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó kohéziós politikában

ÖSSZEFOGLALÁS

Kivonat

A városi körzetek fontos tényezőnek számítanak a regionális fejlesztésben. A 2007–2013 közötti programozási időszakban a városok és városi területek hozzájárulása döntően projektszinten valósult meg. A 2014–2020 közötti programozási időszakban a kohéziós politika nagyobb szerepet szán városi területeknek. A gyakorlatban ugyanakkor a városok szerepe nagyságrendileg továbbra is hasonlóknak tűnik. Mivel a programozási szakasz nagyjából már lezárult, csak korlátozott mozgástér áll rendelkezésre az új programok felépítésének további alakítására. A városok bevonására a programozási időszak alatt működő partnerségekben való részvétel formájában azonban még van lehetőség.

Ez a dokumentum az Európai Parlament Regionális Fejlesztési Bizottságának felkérésére készült.

SZERZŐK

Christine Hamza (Metis GmbH)
Alexandra Frangenheim (Metis GmbH)
David Charles (EPRC)
Stephen Miller (EPRC)

FELELŐS TISZTVISELŐ

Marek Kołodziejcki
Strukturális és Kohéziós Politikai Tematikus Főosztály
Európai Parlament
Brüsszel 1047
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

SZERKESZTŐ ASSZISZTENS

Virginija Kelmelyte

NYELVI VÁLTOZATOK

Eredeti nyelv: EN
Fordítás: DE (német), FR (francia)

A KIADÓRÓL

A Tematikus Főosztállyal a következő címen léphet kapcsolatba, illetve ezen a címen iratkozhat fel a főosztály havi hírlevelére is: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

A kézirat lezárva: 2014. szeptember.
© Európai Unió, 2014.

A dokumentum az interneten a következő címen érhető el:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

JOGI NYILATKOZAT

A jelen dokumentumban megfogalmazott véleményért a szerző kizárólagos felelősséggel tartozik, és az nem feltétlenül tükrözi az Európai Parlament hivatalos álláspontját.

A dokumentum nem üzleti célú sokszorosítása és fordítása a forrás megadása és a kiadó előzetes értesítése mellett megengedett, és annak egy példányát a kiadónak meg kell küldeni.

ÖSSZEFOGLALÁS

A városok olyan gazdasági és társadalmi központok, ahol egyszerre találhatók meg a társadalom legvagyonosabb tagjai és a nyomornegyedek is. Miközben a városok egyre fontosabb szerepet töltenek be Európa gazdasági és társadalmi fejlődésében, a szakpolitikák még mindig ágazatok szerint és adminisztratív határok mentén szerveződnek. Ahhoz, hogy a jövő szakpolitikáiban nagyobb súlyt kaphassanak a városok és a városi területek, **meg kell érteni a városok jellegzetességeit**. Számos kísérlet történt a városi területek definiálására különböző tipológiák alkalmazásával. E tipológiák azonban nem tudják megragadni a városok heterogenitását és az összehasonlítás nehézségeit. Nagy kihívást jelent ezenkívül a városi területek tulajdonképpen határainak megállapítása, mivel a városi területek agglomerációit és háttérterületeiket funkcionális rendszerek között húzódó adminisztratív határvonalak jellemzik.

A kohéziós politika is ágazati tematikus területek és adminisztratív határok szerint épül fel. Az elmúlt években egyes tagállamok – és az **Európai Bizottság** is – kezdték felismerni, hogy a nemzeti és regionális fejlesztési politika központi elemeként **fokozottabb figyelmet kell szentelni a városi területeknek**. Az Európai Bizottság 1990 óta igyekszik a szakpolitikák részévé tenni a kimondottan városi fellépéseket annak érdekében, hogy ezzel is támogassa az európai szakpolitikák városfejlesztési vonatkozásait. Az utóbbi 15 évben több alapvető dokumentum született e téren. Az **URBACT** I és II elnevezésű városi programok például elindították az **URBAN** közösségi kezdeményezést, melynek célja egy tapasztalatcserét szolgáló európai hálózat előmozdítása volt. A 2007–2013 közötti időszakban **a városokkal kapcsolatos szempontokat általános jelleggel beépítették** az operatív programok több mint felébe, jelentős költségvetési forrásokat biztosítva, különbséget téve ugyanakkor a régi (EU-15) és az újonnan csatlakozott (EU-12) tagállamok között. Az EU-15 által az **URBAN** kezdeményezés révén **szerezett tapasztalatok** hatással voltak az operatív programok általános érvényesítésére ezekben a tagállamokban.

A 2007–2013 közötti időszakban a fenntartható városfejlesztési beruházásokat támogató közös európai kezdeményezés (JESSICA) néven új pénzügyi eszközt hoztak létre, amelyet az EU-15-ből 13, az EU-12-ből 10 tagállamban végre is hajtottak. Az itt levont tanulságok közül sok jól láthatóan megjelenik az új kohéziós politika keretében elfogadott rendeletekben. Általánosságban elmondható, hogy a 2007–2013 közötti programozási időszak fontos tanulási folyamatként szolgált az EU-12 számára, mely során világossá vált, milyen nagy szükség van az integrált városfejlesztésre.

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó kohéziós politikai eszközök megerősítik a városi területek szerepét, elismerve a városok fontosságát a konkrét beruházási prioritások szempontjából. Az Európai Bizottság **európai, tagállami és helyi szintű fellépéseket** javasol.

Az Európai Bizottság azon szándéka, hogy az új, 2014–2020 közötti programozási időszakban erősödjön a városok szerepe, tagállami szinten még nem valósult meg. Néhány ország bizonyos fokig lehetővé tette egyes városoknak, hogy részt vegyenek a programozási folyamatban, illetve új programokat, prioritásokat vagy pénzügyi eszközöket dolgozott ki, hogy a projektek integráltabb végrehajtása révén segítse elő a városok részvételét; mindazonáltal lehetett volna többet is tenni a városok fokozottabb bevonása érdekében, különösen a programok kidolgozása terén.

A programok szintjén **a városok vagy egy nagyobb régió részeiként jelennek meg**, vagy egyetlen **regionális program lefedi a város közigazgatási határait**. Mindkét esetben számolni kell hátrányokkal: az előbbi forgatókönyv szerint a városok csak igen korlátozott státusszal rendelkeznek a régió egyéb részei mellett, így érdekképviselőjük kevésbé erős; az utóbbi esetben pedig az agglomeráció esik mind a város közigazgatási határain, mind az operatív programban megjelölt területen kívül.

Az operatív programok egyes tagállamokban tartalmaznak egy prioritási tengelyt, amely helyi stratégiák alkalmazásával kifejezetten a városi területekre összpontosít. Bár a városi területek a projektek szintjéről a prioritási tengelyek szintjére kerültek át, nincsenek abban a helyzetben, hogy az ERFA-programokat befolyásolni tudják, és ez még inkább így van az ESZA-programok esetében. Egy ilyen új városi program megint csak inkább projektszintű – és nem partneri szintű – városfejlesztési menetrendeket tenne szükségessé.

Az Európai Bizottság által javasolt integrált területi beruházásokra vonatkozó megközelítés nem közkedvelt a főként nemzeti vagy regionális szinten működő irányító hatóságok körében a viszonylag kis költségvetéshez képest súlyos igazgatási teher kapcsán felmerülő aggályok, valamint a hatásköröknek és felelőségeknek a városok vagy még ki nem próbált társulások irányába történő decentralizálásához kapcsolódó kockázatok miatt.

A területi szempont, amely a fejlettebb országok többségében 5%-ra csökkent egy prioritási tengelyen belül, a korábbi időszakra vonatkozó helyi stratégiákon alapul, és egyes esetekben **az elmúlt két programban sor került a területi hangsúly mérséklésére**. Az „**intelligens városok**” kezdeményezés keretében terveznek néhány fellépést, de ezek főként **energetikai és a mobilitással kapcsolatos témákra korlátozódnak**, és nem áll rendelkezésre egy szélesebb, holisztikus megközelítés a városok mint szociális, fizikai és technológiai egységek jövőbeni fejlesztésére.

Összefoglalva, úgy tűnik, hogy a városok szerepe a **2014–2020** közötti időszakra vonatkozó kohéziós politikában **nagyságrendileg hasonló** az előző, **2007–2013** közötti programozási időszakban látotthoz. Bár az Európai Bizottság különböző cikkek és bekezdések rendelkezésekre való beépítése révén törekedett a városok képviselőinek jobb pozicionálására, a tagállamok javarészt továbbra is a bevált eljárásokat alkalmazzák. Azonban különbséget kell tenni az EU-12 és az EU-15 között. Míg az utóbbi tagállamok egyszerűen megőrizték a korábbi eljárást, az új tagállamok (EU-12) különböző módokon megpróbáltak eleget tenni a követelménynek.

A programozási szakasz nagyjából már lezárult, és csak **korlátozott mozgástér** áll rendelkezésre az új programok felépítésének **további alakítására**. Az új, közös rendelkezésekről szóló rendelet által kínált **lehetőségeket elszalasztották**, mivel a jogalkotási csomag jóváhagyására akkor került sor, amikor a programozási időszak már a végső szakaszba lépett, és a tagállamok nem követték az Európai Bizottság nagyra törő elképzeléseit. A városok bevonására legközelebb a program végrehajtása során adódik lehetőség partnerségekben való részvétel formájában. Ez projekteken vagy hálózatokon keresztül érhető el, illetve azáltal, hogy a városokat partnerként bevonják a kohéziós politikával kapcsolatos jövőbeli eszmecserebe és döntéshozatalba.

A **javaslatban foglalt ajánlások** középpontjában rövid és középtávú tevékenységek állnak. Az intézkedések az agglomerációs és várospolitikai következő programozási időszakra esedékes fejlesztésére, a városok képviselőinek fokozottabb bevonására, valamint az ágazatok közötti együttműködés európai, nemzeti és regionális szintű javítására irányulnak.

Táblázat 1: Ajánlott fellépések a városok szerepének előmozdítására a kohéziós politikában

Európai Bizottság
A városfejlesztési menetrend európai szintű meghatározása az európai városfejlesztési modell figyelembevételével
A városfejlesztési menetrend végrehajtására szolgáló eszközök kidolgozása
Az agglomerációs problémák projektértékelési mutatóként történő elismerése
Az előzetes feltételek meghatározása a városfejlesztési tervek és stratégiák tekintetében
Európai Bizottság – Európai Parlament
A városok bevonása az uniós és tagállami politikai fejlesztésbe, az Európai Bizottság által kijelölt városok részvételével
A politikák ágazatok közötti összehangolásának megerősítése
Hatékonyabb és rendszeresebb interakció az Európai Bizottság főigazgatóságai között a városok szerepével kapcsolatos elképzelések és az intelligens városok meghatározása tekintetében
Az intelligens városokkal kapcsolatos megközelítés kiterjesztése az energia és az IKT területén kívül eső témakörökre
Az európai ügynökségek és az Európai Bizottság
A különböző városi vonatkozású kezdeményezések, hálózatok és programok európai szintű koordinációja
Klaszter platform kialakítása városfejlesztési témákban a különböző városi kezdeményezések összevonására
Nemzeti közigazgatási szint
Az európai városfejlesztési politika kidolgozásában részt vevő városfejlesztési politikai képviselő kinevezése
Az agglomerációs politika végrehajtása a regionális fejlesztési politika keretében
A forráskihelyezés terén eltérő igényekkel rendelkező és különböző témákban érdekelt régiók különböző típusainak meghatározása
A strukturális alapokat is mozgósító, agglomerációk közötti interakció előmozdítása
Agglomerációfejlesztési stratégiák kidolgozása, melyek nemcsak a városokra, hanem a hátszagra is kiterjednek
Az agglomeráció irányításának megerősítése
Városfejlesztési vonatkozású témák ágazatközi összehangolása
Regionális szint
A közigazgatási határokon átívelő együttműködési hálózatok
A városfejlesztési menetrendek pozícionálása a projekt és a program szintjén
Ágazati igazgatások közötti együttműködés a városfejlesztési menetrendek interdiszciplináris cseréje érdekében

