



DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYK WEWNĘTRZNYCH UNII

**DEPARTAMENT POLITYCZNY B:
POLITYKA STRUKTURALNA I POLITYKA SPÓJNOŚCI**

ROZWÓJ REGIONALNY

Rola miast w polityce spójności na lata 2014–2020

STRESZCZENIE

Treść:

Regiony miejskie mają istotny wpływ na rozwój regionalny. W okresie programowania 2007–2013 główny wkład ze strony miast i obszarów miejskich dotyczył poziomu projektów. W okresie programowania 2014–2020 w ramach polityki spójności zwiększa się rolę obszarów miejskich. W praktyce wydaje się jednak, że miasta nadal odgrywają podobną rolę. Ponieważ faza programowania dobiega końca, dalszy wpływ na kształt nowych programów jest obecnie ograniczony. Kolejną szansą na zaangażowanie miast będzie ich udział w partnerstwach w trakcie okresu programowania.

Niniejszy dokument został zamówiony przez Komisję Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego

AUTORZY

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

WŁAŚCIWY ADMINISTRATOR

Marek Kołodziejski
Departament Polityczny B: Polityka Strukturalna i Polityka Spójności
Parlament Europejski
B-1047 Bruksela
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

POMOC REDAKCYJNA

Virginija Kelmelytė

WERSJE JĘZYKOWE

Oryginał: EN.
Tłumaczenia: DE, FR.

O WYDAWCY

W celu skontaktowania się z departamentem tematycznym lub zaprenumerowania jego comiesięcznego biuletynu prosimy pisać na adres: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Dokument ukończony we wrześniu, 2014.
© Unia Europejska, 2014 r.

Niniejszy dokument jest dostępny przez Internet na stronie:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

SPROSTOWANIE

Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są opinią wyłącznie autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Parlamentu Europejskiego.

Powielanie i tłumaczenie do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania wydawcy i wysłania mu egzemplarza.

STRESZCZENIE

Miasta to główne miejsca aktywności gospodarczej i społecznej skupiające najzamożniejsze grupy społeczeństwa, a jednocześnie zawierające obszary zamieszkiwane przez najuboższą ludność. Chociaż miasta odgrywają coraz większą rolę w rozwoju gospodarczym i społecznym Europy, strategie polityczne nadal ukierunkowane są na poszczególne sektory i granice administracyjne. Aby zwiększyć rolę miast i obszarów miejskich w procesie kształtowania polityki, konieczne jest **zrozumienie charakterystyki miast**. Podejmowano kilka prób zdefiniowania obszarów miejskich za pomocą różnych typologii. W typologiach tych nie udało się jednak uchwycić faktycznej różnorodności ani problemów z zapewnieniem ich porównywalności. Wyzwanie stanowi również określenie rzeczywistych granic obszarów miejskich, ponieważ wchodzące w ich skład aglomeracje i ich zaplecza mają granice administracyjne przebiegające między systemami funkcjonalnymi.

Również polityka spójności jest ukierunkowana na sektorowe obszary tematyczne i granice administracyjne. W ostatnich latach różne państwa członkowskie oraz **Komisja Europejska** zaczęły podkreślać znaczenie **skoncentrowania się na obszarach miejskich** jako głównym elemencie krajowej i regionalnej polityki rozwoju. Od 1990 r. Komisja Europejska upowszechnia różnorodne działania dotyczące obszarów miejskich, aby wesprzeć aspekty polityki europejskiej dotyczące rozwoju tych obszarów. W ostatnich 15 latach opracowano szereg kluczowych dokumentów. Przykładowo programy na rzecz obszarów miejskich **URBACT I i II**, wprowadzone przez inicjatywę wspólnotową **URBAN**, miały na celu ułatwienie działania europejskiej sieci wymiany doświadczeń. W okresie 2007–2013 **aspekty rozwoju obszarów miejskich zostały uwzględnione** w ponad połowie programów operacyjnych i przeznaczono na nie znaczną część budżetu, przy czym wystąpiły tu różnice między UE-12 a UE-15. **Doświadczenia zdobyte** przez kraje UE-15 **w związku z inicjatywą URBAN** miały wpływ na uwzględnianie wspomnianych aspektów w programach operacyjnych w tych państwach członkowskich.

W latach 2007–2013 wprowadzono nowy instrument finansowy – wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich (JESSICA) – który wdrożono w 13 krajach UE-15 i 10 krajach UE-12. W nowych przepisach dotyczących polityki spójności można dojrzeć wiele spośród zdobytych doświadczeń. Ogółem rzecz ujmując, okres programowania 2007–2013 stanowił dla krajów UE-12 ważny proces zdobywania wiedzy, a ponadto zrozumiano potrzebę zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich.

W instrumentach polityki spójności na lata 2014–2020 przewiduje się zwiększenie roli obszarów miejskich poprzez uznanie znaczenia większych i mniejszych miast w konkretnych priorytetach inwestycyjnych. Komisja Europejska proponuje **działania na szczeblu europejskim, poszczególnych państw członkowskich i lokalnym**.

Cel Komisji Europejskiej dotyczący zwiększenia roli miast w nowym okresie programowania 2014–2020 nie został osiągnięty na szczeblu państw członkowskich. Niektóre kraje stworzyły miastom możliwość uczestniczenia w procesie programowania lub określiły nowe programy, priorytety bądź instrumenty finansowe, aby w ten sposób pomóc miastom wziąć udział w bardziej zintegrowanej realizacji projektów; można było jednak zrobić dużo więcej, aby w większym stopniu zaangażować miasta, zwłaszcza na etapie opracowywania programów.

Na poziomie programów miasta **albo stanowią część większego regionu**, albo jeden **program regionalny obejmuje granice administracyjne miasta**. Oba rozwiązania mają swoje słabe strony: w pierwszym przypadku miasta mają jedynie bardzo ograniczony status we współpracy z innymi częściami regionu, a zatem interesujące je kwestie są mniej słyszalne; w drugim przypadku w granicy administracyjnej miasta ani w obszarze objętym programem operacyjnym nie uwzględnia się obszaru całej aglomeracji.

Programy operacyjne w niektórych państwach członkowskich zawierają jedną oś priorytetową ukierunkowaną w szczególności na obszary miejskie poprzez wykorzystanie strategii lokalnych. Chociaż obszary miejskie zostały przeniesione z poziomu projektu na poziom osi priorytetowej, nie są one w stanie skutecznie wpływać na kształt programów finansowanych z EFRR, a tym bardziej programów EFS. Tego rodzaju nowe programy ponownie w głównej mierze dotyczą agend miejskich raczej na poziomie projektu niż na poziomie partnerów.

Proponowana przez Komisję Europejską koncepcja zintegrowanych inwestycji terytorialnych nie cieszy się poparciem instytucji zarządzających działających głównie na szczeblu krajowym lub regionalnym, ponieważ istnieją obawy związane z dużym obciążeniem w zakresie zarządzania budżetami, które mogą być stosunkowo niewielkie, a także z ryzykiem przeniesienia uprawnień i odpowiedzialności na miasta lub niesprawdzone stowarzyszenia.

Aspekt terytorialny, który w większości krajów bardziej rozwiniętych ograniczono do 5% w ramach jednej osi priorytetowej, opiera się na strategiach lokalnych z wcześniejszego okresu, a w niektórych przypadkach **w okresie obejmującym ostatnie dwa programy** nastąpiło **ograniczenie ukierunkowania na aspekt terytorialny**. Planuje się pewne **inicjatywy dotyczące inteligentnych miast**, lecz **ogranicza się to głównie do zagadnień związanych z energią i mobilnością**, natomiast brakuje szerszego holistycznego podejścia do przyszłego rozwoju miasta jako podmiotu społecznego, jak również fizycznego i technologicznego.

Podsumowując, wydaje się, że w polityce spójności na lata **2014–2020** miasta odgrywają **podobną** rolę do tej z ubiegłego okresu programowania **2007–2013**. Chociaż Komisja Europejska dążyła do zapewnienia przedstawicielom obszarów miejskich lepszej pozycji poprzez uwzględnienie w przepisach różnych artykułów i ustępów, państwa członkowskie zachowały w dużej mierze wcześniej ustalone procedury. Można jednak dokonać rozróżnienia na kraje UE-12 i UE-15. Podczas gdy kraje UE-15 jedynie utrzymały te same procedury, które obowiązywały w przeszłości, kraje UE-12 próbowały spełnić nowe wymogi, wykorzystując różne sposoby.

Okres programowania dobiega końca i **dalszy wpływ** na koncepcję nowych programów **jest ograniczony. Nie skorzystano z możliwości**, jakie daje nowe rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, ponieważ pakiet ustawodawczy zatwierdzono dopiero po tym, jak okres programowania osiągnął już fazę końcową, a państwa członkowskie nie zrealizowały ambitnych pomysłów Komisji Europejskiej. Kolejną szansą na zaangażowanie miast jest ich udział w partnerstwach w trakcie realizacji programów. Można to osiągnąć w ramach projektów, sieci lub poprzez angażowanie miast jako partnerów w przyszłym procesie wymiany doświadczeń i podejmowania decyzji związanych z polityką spójności.

W **proponowanym zestawie zaleceń** skoncentrowano się na działaniach krótko- i średnioterminowych. Działania te odnoszą się do rozwoju polityki dotyczącej aglomeracji i obszarów miejskich na potrzeby przyszłego okresu programowania, większego zaangażowania przedstawicieli obszarów miejskich oraz sprawniejszych kontaktów międzysektorowych na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym.

Tabela 1: Działania zalecane w celu wsparcia roli miast w polityce spójności

Komisja Europejska
Zdefiniowanie na szczeblu europejskim agendy miejskiej, z uwzględnieniem europejskiego modelu rozwoju obszarów miejskich
Opracowanie instrumentów realizacji agendy miejskiej
Uznanie kwestii dotyczących aglomeracji jako wskaźnika w ocenie projektu
Zdefiniowanie uwarunkowań <i>ex ante</i> w odniesieniu do koncepcji i strategii miejskich
Komisja Europejska – Parlament Europejski
Zaangażowanie miast w rozwój polityki (UE i państwa członkowskie) przy aktywnym udziale KE w określaniu uczestniczących miast
Zwiększenie międzysektorowej koordynacji strategii politycznych
Zapewnienie lepszych i bardziej systematycznych kontaktów między różnymi dyrekcjami generalnymi Komisji Europejskiej dotyczących zrozumienia roli miast i zdefiniowania inteligentnych miast
Rozszerzenie koncepcji inteligentnych miast na zagadnienia wykraczające poza kwestie związane z energią i ICT
Agencje europejskie i Komisja Europejska
Koordynowanie na szczeblu europejskim różnych inicjatyw dotyczących obszarów miejskich, sieci oraz programów
Rozwój platformy klastrów skoncentrowanej na tematach związanych z obszarami miejskimi i skupiającej różne inicjatywy miejskie
Szczebel administracji krajowej
Wyznaczenie przedstawiciela ds. polityki miejskiej biorącego udział w rozwoju europejskiej polityki miejskiej
Realizacja polityki dotyczącej aglomeracji w ramach polityki rozwoju regionalnego
Zdefiniowanie różnych rodzajów regionów o różnych potrzebach w odniesieniu do przydziału środków finansowych i różnym ukierunkowaniu tematycznym
Zwiększenie między aglomeracjami kontaktów dotyczących funduszy strukturalnych
Opracowanie strategii dotyczących aglomeracji, uwzględniających nie tylko miasta, lecz również ich zaplecze
Upodmiotowienie szczebla zarządzania aglomeracją
Zapewnienie międzysektorowej koordynacji zagadnień istotnych dla miast
Szczebel regionalny
Zapewnienie sieci współpracy ponad granicami administracyjnymi
Wprowadzanie agend miejskich na poziomie projektów i programów
Zapewnienie kontaktów między administracjami sektorowymi w celu międzydyscyplinarnej wymiany agend miejskich

