



*Европейски икономически и социален комитет*

**ЕСО/299**  
**Метрополни области/  
градове-региони:  
„Европа 2020“**

Брюксел, 21 септември 2011 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Метрополните области и градовете-региони в стратегията „Европа 2020“**  
(становище по собствена инициатива)

---

Докладчик: г-н van Iersel

---

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно

*„Метрополни области /градове-региони: „Европа 2020“.*

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 септември 2011 г.

На 474-тата си пленарна сесия, проведена на 21 и 22 септември 2011 г. (заседание от 21 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 142 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

\*

\* \*

## 1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 ЕИСК приветства факта, че европейските институции – Съветът, Комисията, Европейският парламент и Комитетът на регионите – във все по-голяма степен признават развитието на метрополисите в Европа в рамките на Териториалната програма 2020. Определянето на този въпрос за приоритетен е в съответствие с вижданията на Комитета, изразявани нееднократно през последното десетилетие.
- 1.2 Метрополната област (МО) е не просто голям град. Съгласно определението на ЕИСК метрополна област е или голям град, или полицентрична група от градове, като и двете категории включват околните по-малки общини и селски райони; всяка МО е с критична маса от най-малко 500 000 жители (или значително повече). МО са функционални региони, формиращи големи икономически пространства и трудови пазари. Те по правило не съвпадат с (дългогодишните) административни единици като провинции и окръзи. МО представляват съществени възли в трансевропейската транспортна мрежа, а самите те също притежават комплексни транспортни мрежи.
- 1.3 ЕИСК се застъпва за прилагане на креативен подход към възраждането на градските райони през 21 в. и за поддържане на жизнестойчиви и конкурентоспособни метрополни области. Икономическите, социалните, екологичните и териториалните тенденции, както и отслабените финансови перспективи, налагат спешната необходимост от последователна програма на ЕС за градско развитие, която да е тясно свързана със стратегията „Европа 2020“. Вижданията на ЕИСК относно програмата за градско развитие и въздействието на стратегията „Европа 2020“ са изложени в раздели 5 и 6 по-долу.

- 1.4 Към момента нито на равнище ЕС, нито на национално равнище има яснота за това как да се подходи към този въпрос; това се дължи отчасти на проблеми, свързани с управлението и собствеността, и отчасти на липсата на цялостен подход. Напрежение по-конкретно създават съществуващите противоположни виждания за това какъв подход е желателен – „отгоре надолу“ или „отдолу нагоре“, както и проблемите между големите градове и по-малките (крайградски) общини и селски райони. Сериозен проблем представлява и фактът, че развитието на метрополисите често не съвпада с административните граници.
- 1.5 ЕИСК счита, че добре балансираните и жизнестойчиви МО, стимулирани в рамките на стратегията „Европа 2020“ – всяка със своя собствена идентичност и характеристики – ще се превърнат в инициатори на бъдещото развитие. Те също така ще окажат положително макроикономическо въздействие в Европа. Политиките за развитие на метрополисите трябва да вървят ръка за ръка с усилията за намаляване на регионалните неравенства.
- 1.6 ЕИСК препоръчва да бъде създадена група на високо равнище (ГВР) или оперативна група по развитие на метрополисите наред със съществуващата междуведомствена група за градско развитие към Комисията. Тази оперативна група би следвало да бъде интердисциплинарна и да включва широк кръг от представители на държавите-членки, МО, публични и частни заинтересовани страни, и гражданското общество. Следва да се гарантира осъществяването на структурен обмен между практикуващи специалисти и провеждането на научни изследвания, например в рамките на Европейския институт за метрополни мрежи, Инициативата за съвместно планиране на градска Европа и мрежата METREX.
- 1.7 Оперативната група следва да има за цел разработването на дългосрочна визия за европейските метрополиси отвъд националните граници. Следва да се изготви съгласувана и ефективна Европейска програма за градско развитие 2050, която да замени отделните подходи с една обща концепция и да се фокусира върху цялостната програма на „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.
- 1.8 Програмата трябва да се основава на задълбочени анализи на актуалните (и бъдещите) тенденции, подкрепени от статистически данни на Евростат, данни и проучвания на Европейската мрежа за наблюдение на устройството на територията (ESPON) и други сигурни източници.

- 1.9 Договорът от Лисабон и стратегията „Европа 2020“ налагат и промяна в модела на управление. На този етап вече трябва да се гледа сериозно на многостепенното управление, което не трябва да остане само на хартия. МО трябва да бъдат признати за пълноценни фактори за регионалното развитие. В рамките на Комисията проблемите на градовете и метрополисите трябва да бъдат предмет на по-добра координация и подходящо представяне. Политиката по отношение на метрополисите по същество е компонент от европейската, националната (все пак засяга основните области в Европа и държавите-членки), регионалната и местната политика. Властите на МО следва да отговарят за координацията на всички тези аспекти.
- 1.10 Развитието на метрополисите в Европа е в пълен ход. ЕИСК е убеден, че една ориентирана към бъдещето европейска платформа – оперативна група и междуведомствена група – може да изиграе ролята на катализатор на усилията за определяне на насоката на дебата по текущите процеси, за дефиниране на подходите „отгоре надолу“ и „отдолу нагоре“, за насърчаване на регионалните/местните власти и гражданското общество да разработят подходящи модели, за стимулиране на взаимовръзките и за подпомагане на трансграничните инициативи.
- 1.11 Моментът за това назрява. В настоящото становище ЕИСК излага анализи, аргументи и предложения в подкрепа на препоръчителните подходи. Той отправя искане към Комисията и Съвета да ги вземат под внимание с оглед на укрепването на градското измерение в предстоящия законодателен пакет за политиката на сближаване във връзка с разсъжденията на Комисията за „градовете на бъдещето“.

## 2. Аналитични бележки

- 2.1 Взаимоотношенията между Европейския съюз и градовете и метрополните области са трудни и сложни. Сложният характер на тези взаимоотношения се обуславя от редица причини – от липса на ефективно управление до широк диапазон от различни ситуации и процеси.

## 2.2 Предистория от гледна точка на Комисията и Съвета

- 2.2.1 През 1972 г. Европейският съвет обяви европейската регионална политика за жизнено важен фактор за укрепването на Общността. Започнаха да се отпускат средства в подкрепа на необлагодетелстваните райони за насърчаване на балансираното и хармонично развитие в Европа. До 1986 г. премахването на регионалните неравенства беше смятано за важна странична цел на създаването на единния пазар.
- 2.2.2 През осемдесетте и деветдесетте години беше повишена ефективността на политиката и програмите. Договорът за ЕС през 1992 г. и преговорите за разширяване на Съюза няколко години по-късно доведоха до съществено увеличаване на структурните фондове.

- 2.2.3 Градовете като такива станаха част от политиката на ЕС на по-късен етап, въпреки че още в началото на деветдесетте години на миналия век беше даден ход на пилотни програми за градско развитие. Не се правеше голямо разграничение между големи и малки градове. Дълго време главното разграничение и предмет на обсъждане беше това между богатите и бедните райони на ЕС, между така наречения „син банан“ в Западна Европа и останалата част от континента.
- 2.2.4 През 1998 г. Комисията поде интересна инициатива със съобщението си „*Устойчиво градско развитие: рамка за действие*“. Но влиянието ѝ върху разискванията в Съвета, както и върху ежедневната дейност, продължаваше да бъде много ограничено.
- 2.2.5 Същевременно ГД „Регионална политика“, ГД „Изследвания“, ГД „Мобилност и транспорт“, ГД „Енергетика“ и ГД „Заетост“ разработиха програми и проекти в градовете. Мрежата ESPON беше натоварена с изготвянето на целеви проучвания на развитието на регионите и метрополисите, подпомагани от програмата INTERREG.
- 2.2.6 От 2004 г. нататък Съветът се ангажира по-пряко с проблемите на градовете. На всеки две години бяха провеждани неформални срещи на министрите, отговарящи за териториалното планиране и развитие, на които градското измерение беше централна тема. Заради липсата на формални, основаващи се на Договорите правомощия Комисията и Съветът нямаха голяма свобода да предприемат конкретни действия.
- 2.2.7 Същевременно на неформалните министерски срещи бяха приети редица декларации. Сред тях изключително важна е Лайпцигската харта от 2007 г., с която трябваше да бъде създадена програма за градско развитие. В нея бяха посочени редица въпроси, свързани с градското развитие, включително големите градове, на които да бъде потърсено решение в една обща европейска рамка при спазване на принципа на субсидиарност. Тази декларация отбеляза началото на един по-структуриран подход. Като последващи действия могат да бъдат споменати и заключенията на министерската среща<sup>1</sup> относно приноса на архитектурата и културата за устойчивото развитие. Целите и аргументите бяха доразвити, главно на неформалните министерски срещи в Марсилия и Толедо<sup>2</sup>. Заключенията и Декларацията от Гьодьоло от май 2011 г. доказват, че е нарял моментът за приемане на интегриран и междусекторен подход към балансираното развитие на метрополисите<sup>3</sup>.
- 2.2.8 Въпреки че градовете присъстват в съобщения на Комисията и програми на ЕС, общата картина и напредъкът на програмата за градско развитие не са впечатляващи. Това се

<sup>1</sup> ОВ С 319/05, 13.12.2008 г., стр. 13.

<sup>2</sup> Тези декларации бяха приети по време на френското и испанското председателство, в Марсилия през 2008 г. и в Толедо през 2010 г.

<sup>3</sup> Вж. заключенията на унгарското председателство и Териториалната програма 2020 на Европейския съюз, договорена на неформалната министерска среща в Гьодьоло, 19 май 2011 г.

дължи не само на липсата на формални правомощия, но и на липсата на ясни цели и достатъчна целенасоченост. Вътрешнополитически причини и принципът на субсидиарност пречат на държавите-членки да обсъдят проблемите на градовете на равнище ЕС.

## 2.3 Предишни становища на ЕИСК

- 2.3.1 През 2004 г. ЕИСК отправи предложение<sup>4</sup> ЕС да обърне по-голямо внимание на метрополните области и големите градове с критична маса по две основни причини: първо, те, със своите предимства и недостатъци, са „лаборатории на световната икономика“, и второ, агломерациите продължават да се разрастват. През последното десетилетие и двете тенденции се засилиха. В последно време те бяха напълно признати от неформалните министерски срещи.
- 2.3.2 ЕИСК изтъкна, че паралелно с акцента върху намаляването на регионалните неравенства е необходимо да бъде обърнато същото внимание и на укрепването на МО, които следва да се считат за инициатори на бъдещото развитие.
- 2.3.3 Големите градски агломерации в Европа обикновено представляват – както и навсякъде по света – притегателни центрове за различни висококачествени дейности, международни дружества и изследователски центрове, услуги, всякакъв вид творческо развитие и образователни институти. Глобализацията ги поставя в още по-голяма степен в центъра на вниманието в резултат на размиването на националните граници: посредством модерните транспортни и цифрови връзки те са взаимно свързани с останалата част от света и в същото време предлагат благоприятна среда за привличане на таланти.
- 2.3.4 Тъй като са притегателни центрове за всякакви хора от страните в ЕС, както и за имигрантите, в МО и градовете-региони безспорно има много безработни и нискоквалифицирани хора – явления, за които трудно се намира решение и които наред с това често са източник на (големи) социални, културни и икономически проблеми. Екологичните предизвикателства са многостранни и очевидни.

4

Становище на ЕИСК по собствена инициатива относно „Европейските метрополни области: социално-икономическо въздействие за бъдещето на Европа“, ОВ С 302/20, 7.12.2004 г., стр. 101. През 2007 г. бяха развити редица конкретни въпроси в продължението на становището на ЕИСК по собствена инициатива относно „Европейските метрополни области: социално-икономическо въздействие за бъдещето на Европа“, ОВ С 168/02, 20.7.2007 г., стр. 10.

- 2.3.5 В становището си от 2008 г. ЕИСК даде кратко описание на положението в държавите-членки. Въпреки регресивната тенденция и протичащия в Европа дебат за това какъв подход да се възприеме и какви мерки да се предприемат по отношение на развитието на метрополисите, всяка страна има своя собствена програма, която е тясно свързана с историческите и законодателните процеси. С оглед на това ЕИСК се застъпи за създаването на група на високо равнище на ЕС, която да обсъди и изготви програма за градско развитие за МО<sup>5</sup> с акцент върху конкурентния, устойчив и приобщаващ растеж. Според Комитета МО следва да бъдат насърчени, в сътрудничество с националните правителства, да съставят своя собствена Лисабонска програма. Процесът – включително най-добрите практики – следва да бъде обсъден на равнище ЕС, а Комисията следва да играе активна роля на наблюдател.
- 2.3.6 До този момент този подход все още не е приложен на практика. Все още не е ясно кой за какво отговаря, при какви условия и в какъв контекст.

### 3. Настояща ситуация

- 3.1 В наши дни значението на МО е неоспоримо<sup>6</sup>. Световните тенденции се анализират и от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Световната банка. Изследователските центрове в Европа основават вижданията си за сходни с изложените тук предположения. Все още обаче няма яснота за това как да се подходи към въпроса на равнище ЕС, а нерядко и на национално равнище. Това се дължи отчасти на проблеми, свързани с управлението и собствеността, и отчасти на липсата на цялостен подход. Ето няколко примера:

- в големите урбанизирани райони често има разнобой между специалистите по градоустройство, които отговарят за териториалното развитие, инфраструктурата, жилищното настаняване и общите услуги, и онези лица, които насърчават икономическото развитие и динамизма, и създаването на работни места; с други думи, обикновено липсва единомислие;
- все повече учени и изследователски институти публикуват полезни ситуационни проучвания за градските агломерации, но ефективната комуникация с публичните власти все още е ограничена;
- властите на национално, регионално и местно равнище обикновено нямат желание да обменят мнения с частния сектор, например със строително-инженерните дружества и инвеститорите;
- градовете и регионите, както и правителствата, разчитат главно на Брюксел за финансова подкрепа и като цяло пренебрегват възможността за обсъждане на благоприятните политики или необходимостта от обсъждане на въздействието на законодателството на ЕС върху МО.

---

<sup>5</sup> Проучвателно становище на ЕИСК относно „Към балансирано развитие на градската среда: предизвикателства и възможности“, докладчик г-н van Iersel, ОВ С 77/27, 31.3.2009 г., стр. 123.

<sup>6</sup> Известни са произведенията „*Cities and the creative class*“ („Градовете и творческата класа“) на Richard Florida, „*The Creative City*“ („Творческият град“) на Charles Landry и „*Triumph of the City*“ („Триумфът на града“) на Edward Glaeser.

- 3.2 В резултат на засилващата се ангажираност на Комисията и Съвета вече съществува широк кръг от програми. Заради различните секторни подходи тези програми се различават по своята насоченост и обикновено се основават на различаващи се определения на проблемите. В резултат на това тези подходи обикновено възпрепятстват популяризирането на действията и вредят на ефективността за трети страни и крайни потребители.
- 3.3 Без съмнение Лисабонската стратегия допринесе за включването на градското развитие в по-широкия европейски контекст и амбиции. Този подход обаче често се сблъсква с неохотата на държавите-членки, които рядко виждат необходимост от „наднационална“ намеса в проблемите на градовете си. Затова нерядко националната администрация играе роля в отпускането на европейски средства за проекти в градовете, вместо това да бъде въпрос, който се решава между Комисията и местното равнище, без никаква намеса отгоре надолу.
- 3.4 Въпреки добрите нагледни примери, като цяло – както в държавите-членки, така и на европейско равнище – няма яснота за това какви точно подходи „отдолу нагоре“ и „отгоре надолу“ са необходими. Това води по-скоро до индивидуален градски маркетинг от страна на метрополисите вместо до по-структуриран подход.
- 3.5 И накрая, негативно влияние върху дебата нерядко оказва контрапродуктивното напрежение между селски и градски райони (включително крайградските общини).
- 3.6 Успешното многостепенно управление в повечето случаи се възпрепятства от исторически и културни бариери; това затруднява предприемането на конструктивни действия в отговор на реалните предизвикателства.
- 3.7 Накратко, държавите-членки и градските агломерации често продължават да се съсредоточават върху ежедневната си дейност, вместо да възприемат нови интегрирани стратегии или дългосрочни цели. Добавената стойност на ЕС не е ясно определена, отчасти защото между държавите-членки няма съгласие по въпроса за мандата на Комисията или за конкретната роля на (неформалния) Съвет, и отчасти защото Комисията към момента не е оправомощена да отговаря на различните виждания на държавите-членки за нейната роля.
4. **Проактивен подход към възраждането на градските райони през 21-ви век**
- 4.1 Въпреки че в съобщенията на Комисията и програмите на ЕС се поставя все по-силен акцент върху градовете, общата картина остава фрагментирана. Икономическите, социалните, териториалните и екологичните изисквания, както и отслабените финансови перспективи, налагат необходимостта от последователна и функционираща програма за градско развитие. Такава програма би оказала подкрепа на съществуващия скрит икономически, социален, културен и технологичен потенциал в целия континент.



4.2 В предишни свои становища ЕИСК изложи силни аргументи в подкрепа на подобна програма на ЕС във връзка с международния политически и академичен дебат за насърчаването на възраждането на градските райони през 21-ви век. По-долу са изброени някои показателни елементи от дебата за измерението на метрополисите:

- промяна на парадигмата в полза на МО и градовете-региони вследствие на глобализацията, която се характеризира със създаването на мрежи и вериги на добавена стойност, и с размиване на националните граници;
- преходът и реструктурирането на индустриалните региони в новоспециализирани промишлени производства и услуги и последиците от това за икономическите зони и МО;
- специализиране на градовете като бази на клъстери, привличащи инвестиции;
- близостта на университети, изследователски центрове, квалифицирани хора, разработени на регионално равнище вериги на добавена стойност в промишлеността и добре развити услуги;
- международна свързаност, съчетана с интелигентна вътрешна мобилност и транспортни системи;
- зеленият град: изисквания по отношение на изменението на климата, ниското енергопотребление и околната среда, с оглед на които са необходими по-активно и целенасочено местно и регионално управление и публично-частни партньорства;
- всепризната необходимост от увеличаване на гъстотата на населението в градовете за сметка на разрастването на самите градове;
- по-доброто взаимодействие между градските и селските райони;
- социална устойчивост, демографски промени, качество на труда на всички равнища на обществото, подпомогнати от подходящо образование и обучение в региона;
- спешната необходимост от преодоляване на културните различия с акцент върху създаването на добри възможности за малцинствата, което е от полза за обществото като цяло, и
- необходимостта от подобряване на качеството на живот и жилищното настаняване, особено във връзка с миграцията;
- акцент върху изкуството на градоустройственото планиране и осигуряването на условия за оптимално развитие на МО като цяло, което изисква участието на специалисти по градоустройство и архитекти;
- гаранции за вътрешната и външната безопасност и сигурност;
- развлечения.

4.3 Не на последно място, ефективното управление на метрополните области и градовете трябва да се основава на комбинация от подходи „отгоре надолу“ и „отдолу нагоре“. На равнище МО трябва да се осигури участието на всички заинтересовани страни: ще бъдат получени възможно най-добрите резултати тогава, когато бъдат приобщени всички заинтересовани обществени кръгове. Колкото по-добро е взаимодействието между равнището на вземане на решения и това на изпълнението (многостепенно управление), толкова по-ефективни ще са резултатите.

- 4.4 Представителите на регионални и местни изборни длъжности играят ключова роля за това приобщаване. Освен това могат да бъдат развити нови форми на демокрация на участието, включващи гражданското общество. В това отношение от полза могат да бъдат установените на равнище ЕС тенденции.
- 4.5 В Договора за Европейския съюз „териториалното сближаване“ се признава изрично за обща цел, наред с икономическото и социалното сближаване<sup>7</sup>. И трите аспекта са посочени като области на политиката, спадащи към споделената компетентност между ЕС и държавите-членки. С оглед на това политиките по отношение на регионите вече не следва да се считат за изключителен прерогатив на държавите-членки в името на субсидиарността. Това виждане е отразено и в разпоредбите за трансевропейските мрежи<sup>8</sup>.
- 4.6 Освен това принципът на субсидиарност вече обхваща и регионалното и местното равнище, тъй като Договорът изрично подчертава местната и регионалната автономност<sup>9</sup>; това е напълно съобразено с реалността, тъй като прилагането на политиките в областта на вътрешния пазар, промишлеността, научноизследователската и развойната дейност, енергетиката, околната среда и здравеопазването зависи до голяма степен от тяхното изпълнение в регионите, особено в МО.

## 5. Програмата за градско развитие и развитието на метрополисите

- 5.1 Европейското общество трябва да се подготви за бъдещето. Териториалното сближаване е един от инструментите, с които то разполага. Според ЕИСК цялостните подходи към МО, в качеството им на центрове на тежестта, и към процеса на развитие на метрополисите са съвместими с уникалната градска структура в Европа и засилват социално-икономическата жизнестойчивост.
- 5.2 Развитието на метрополисите следва да промени реалния ни поглед към картата на Европа. Тя вече не трябва да се разглежда изключително като картина на сътрудничащи си държави-членки, нито през призмата на „големите срещу малките“ и „селските срещу градските“ райони. Тази карта би трябвало по-скоро да показва развитието на метрополисите – както в отделните страни, така и в трансграничен план – като пространствен израз на общественото, икономическото и технологичното развитие в днешно време и в обозримото бъдеще. В този контекст програмата за развитие на метрополисите следва да спомогне за оптималното адаптиране на европейското общество.

---

<sup>7</sup> Вж. член 3, параграф 3 от ДЕС.

<sup>8</sup> Вж. членове 170 – 172 от ДФЕС.

<sup>9</sup> Вж. член 5, параграф 3 от ДЕС.

5.3 Според ЕИСК развитието на метрополисите следва да помогне ефективно за преодоляване на противопоставянето между селските райони и градовете. Този въпрос е предмет на разгорещени обсъждания. Съществуват множество аргументи в подкрепа на насърчаването на положителното взаимодействие между селските и градските райони. Трябва да бъдат разработени нови инструменти, за да се изтъкнат взаимните ползи от това. Интересна предстояща инициатива е URMA – сътрудничество между градските и селските райони в метрополните области – на мрежата METREX, в рамките на която ще бъдат представени методи и конкретни проекти за подобряване. Други прагматични подобрения могат да бъдат внесени чрез подходящо прилагане на полицентризм, както и чрез изготвянето на проекти, основани на нови форми на управление. Добрите практики трябва да бъдат разпространявани.

5.4 В допълнение към процесите, които ЕИСК посочи през 2008 г., можем да отбележим, че се полагат все по-активни усилия за насърчаване на развитието на метрополисите. Повечето от тях са продиктувани от икономически съображения. Значително влияние обаче могат да окажат и териториални, социални и културни мотиви. Сред многото различни примери и модели си струва да споменем следните:

- активизира се сътрудничеството между германските „*Metropolregionen*“ в рамките на „*Initiativkreis Europäische Metropolregionen*“;
- „*pôles métropolitaines*“ във Франция наред с „*pôles d'excellence*“;
- *Grand Paris* (включително бъдещото изграждане на връзка към Атлантическия океан и Севера);
- очаквано разрастване на регион Йоресунд и консолидиране на по-широкия регион Стокхолм;
- активизирането на проектите в нидерландската градска агломерация Рандстад (около Амстердам) и бъдещите „градове-близнаци“ Ротердам – Хага;
- формирането на метрополните области около Барселона, Валенсия и Билбао;
- възникващите партньорства между местни предприятия в някои от най-големите градове в Англия;
- обособяването на метрополиси в градските райони на Варшава, Гданск и Катовице в Силезия; при последните два примера се цели постигането на значително трансгранично въздействие (Балтийско море и Чешката република);
- обособяването на метрополиси около Прага и Будапеща;
- възникващите „градове-близнаци“ Виена – Братислава;
- амбицията за обособяване на метрополис около Лайпциг под общ културен знаменател – „декадата на Лутер“ по повод 500-та годишнина от Реформацията на Лутер през 1517 г.

- 5.5 На развитието на метрополисите може да бъде даден силен тласък чрез бъдещите макрорегиони като Балтийския регион, Дунавския регион и Северозападна Европа (макар и да не е признат официално, в литературата се среща такъв макрорегион, който обхваща Нор-Па дьо Кале, Белгия, Люксембург, Нидерландия и Северен Рейн-Вестфалия).
- 5.6 От европейска гледна точка трансграничните инициативи – понякога със, но в повечето случаи без подкрепата на националните правителства – се нуждаят от специално внимание. Струва си да се спомене германската инициатива „*Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen*“. В допълнение към съществуващите модели като Йоресунд и Лил-Куртре, в ход са и редица нови инициативи. Примери за такива са Горен Рейн (Базел, Страсбург, Карлсруе), Долен Рейн (Райнланд-Пфалц, Люксембург, Нанси), Катовице, Савоа-Аоста и т.н. Хамбург предвижда да укрепи връзките си с регион Йоресунд посредством по-добра свързаност. Развитието на отношенията между Калининград в Русия и МО Гданск представлява интересен пример за сътрудничество.
- 5.7 Особено по-малките държави-членки като Словения могат да извлекат полза от такива ясно определени трансгранични инициативи. От 2007 г. насам тези нови трансгранични инициативи се стимулират от правния инструмент Европейска група за териториално сътрудничество (ЕГТС).
- 5.8 ЕИСК препоръчва използването на ЕГТС да не се ограничава само до съседни трансгранични региони. Европейските метрополни региони, които предвиждат изграждане на една по-конкурентоспособна спрямо трети страни (Китай) Европа, би следвало да бъдат насърчени да започнат активно сътрудничество по вериги на добавена стойност, в съчетание със „суперструктура“ на традиционно сътрудничество в областта на културата, образованието, администрацията и т.н., така че икономическото сътрудничество да не бъде толкова податливо на кризи. Добър пример в това отношение би могла да бъде ЕГТС за Хамбург-Тулуза – два региона, специализирани в авиационната промишленост.
- 5.8.1 ЕИСК препоръчва в прегледа на директивата за ЕГТС през 2011 г. да се обърне внимание на проблемите, посочени в мониторинговия доклад за ЕГТС за 2010 г., с които се сблъскват представителите на съществуващите и потенциалните ЕГТС и нотифициращите органи.
- 5.9 ЕС се нуждае от задълбочен анализ на развитието на метрополисите при сегашните социално-икономически условия. Такъв анализ изисква актуализирана географско-икономическа, социална и технологична карта на Европа. Мрежата ESPON би могла да окаже значителна помощ в тази област. Евростат продължава да играе жизнено важна роля за осигуряването на надеждни данни. Освен това, проучването на градските условия на живот (Urban Audit) и програмата Urbact следва да бъдат използвани по-добре, за да се гарантира разпространението на резултатите от изследвания и от практическия опит.

- 5.10 ЕИСК счита, че трябва да бъде създадена група на високо равнище (ГВР) или оперативна група по развитие на метрополисите въз основа на стратегията „Европа 2020“, наред със съществуващата междуведомствена група за градско развитие. Тази ГВР би следвало да бъде интердисциплинарна и да включва широк кръг от представители на държавите-членки, МО, публични и частни заинтересовани страни, и гражданското общество.
- 5.11 Оперативната група следва да има за цел разработването на дългосрочна визия за европейските метрополиси, особено за трансграничните метрополни райони, както се предвижда и в Инициативата за съвместно планиране на градска Европа с дългосрочна перспектива за Европа през 2050 г.
- 5.12 Въз основа на споменатите в параграф 4.2 елементи на развитието на метрополисите една европейска платформа би могла да послужи като катализатор с оглед на следните съображения:
- за определяне на общи знаменатели между развитието на отделните метрополиси въпреки големите различия между МО и за насърчаване на най-добрите практики;
  - за прилагане на стратегията „Европа 2020“, нейния всеобхватен подход и акцента ѝ върху привличането на възможно най-много заинтересовани страни към усилията за постигане на целите на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в МО;
  - за обсъждане на големите предизвикателства и процеси от гледна точка на лидерството и управлението;
  - за извличане на полза от концентрирането на знания между научноизследователските институти и публичните власти;
  - за изготвяне на рационални ответни мерки в продължителен период на финансови ограничения, който така или иначе налага необходимостта от по-ефективно използване на наличните ресурси;
  - за разработване на триъгълника „образование – научни изследвания – иновации“, който е движещата сила за възникването на метрополиси в Европа;
  - за обсъждане и стартиране, в рамките на концепцията за устойчивия град, на интелигентни пилотни проекти за *Liveable city* (приятният за живеене град), *Connected city* (градът с изградени връзки), *Entrepreneurial city* (градът с развито предприемачество) и *Pioneering city* (новаторският град);
  - за измерване на въздействието на европейската програма за борба с изменението на климата в градовете (енергетика, транспорт, сграден фонд) и за формулиране на препоръчителни подходи;
  - за подпомагане на усилията за преодоляване на противопоставянето между селските райони и градовете;

- за внасяне на добавена стойност в набиращите скорост национални дискусии за развитието на метрополисите и за създаване на възможности за по-жизнеустойчиви региони;
  - за признаване на значението на МО като функционални региони в един по-широк (глобален) контекст.
- 5.13 До този момент структурният обмен на опит и на „извлечени поуки“ остава ограничен. Една оперативна група на ЕС би могла да играе изключително насърчаваща роля и да разпространява най-добри практики и практически опит. Това би могло да бъде от полза и при формулирането на европейските политики и да насочи отпускането на европейски средства към проекти по места.
- 5.14 Има множество изследвания и анализи за градското развитие в Европа. Наличието на европейска рамка следва да допринесе за преодоляване на фрагментацията и за засилване на сътрудничеството. Усилията на специализираните изследователски центрове и университетите в Европа биха могли да бъдат обединени по-успешно.
- 5.15 Пример за европейски пилотен проект би могло да бъде създаването на фиктивни „живи лаборатории“ (съвкупност от практики) по специални теми, като икономически клъстери, триъгълник на знанието, устойчиво развитие, приобщаващи публично-частни партньорства, социални жилища, водеща роля в (поднационалното) териториално развитие и т.н. Всяка „лаборатория“ се координира от една МО и се състои от различни публични и частни заинтересовани страни.
- 5.16 Ще има възможности и за продиктувани от търсенето инициативи, в рамките на които МО представят някои предизвикателства и проблеми на равнище ЕС. Впоследствие в различните части на Европа следва да се намерят начини и средства за адекватно справяне с тях. На по-късен етап опит могат да бъдат събирани препоръки за политиката, впечатления и сведения за най-добрите и лошите практики.
- 5.17 Други възможни инициативи са: европейска система за обучение за градовете и МО, която да осигурява надеждни данни за бъдещи проекти, които вече са реализирани другаде; годишна конференция, посветена на хода на развитието на метрополисите; и най-важно, извлечени поуки от натрупания от градовете опит в рамките на усилията за пълно реализиране на единния пазар.
- 5.18 Според ЕИСК чрез разработване на интерактивни методи и реално функциониращо многостепенно управление и чрез приобщаване на градовете и МО към европейската интеграция ще се открият напълно нови пътища за оползотворяване на скрития потенциал и вероятно ще бъдат възприети по-либерални подходи.

6. **Стратегията „Европа 2020“ – солидна основа за програмата на ЕС за градско развитие**
- 6.1 Според ЕИСК стратегията „Европа 2020“ предоставя полезни инструменти за развитие на потенциала и разработване на либерални подходи. Подходящият акцент върху развитието на метрополисите ще създаде по-добри социални и икономически условия и ще им даде по-голяма гласност в национален и международен план.
- 6.2 ЕИСК споделя мнението на комисаря Nahm, който призна градовете и МО за участници с ключово значение за стратегията „Европа 2020“, заявявайки в Толедо (юни 2010 г.) на неформалната среща на министрите, отговарящи за градоустройственото развитие, че: *„в усилията за справяне с предизвикателствата на набиращата скорост глобализация и бързите структурни промени градовете са сред първите, които генерират иновации и дават тласък на икономическия прогрес“*.
- 6.3 В становището си от 2008 г. ЕИСК се застъпи за изготвянето на програма за метрополните области на базата на Лисабонската стратегия<sup>10</sup>. В частност всеобхватното планиране на стратегията „Европа 2020“, което добавя нови аспекти към Лисабонската стратегия, предоставя специални възможности за МО и за подобряване на многостепенното управление, което от години е слабо звено.
- 6.4 В МО комуникацията се осъществява по-бързо отколкото на национално равнище. Процедурите за вземане на решения и планирането по правило протичат по-лесно. Властите и другите заинтересовани страни – социалните партньори и гражданското общество, в частност всички нива на образование, специалистите по градоустройство, строително-инженерните дружества и частните инвеститори – обикновено действат по-целенасочено. Успешните примери показват, че целеустремеността, общото съзнание и дори гордостта са двигатели на прогреса в МО.
- 6.5 Все повече нараства броят на обслужващите конкретни цели пътни карти, които черпят вдъхновение от успешните примери. В повечето случаи те са имали предимството да бъдат ръководени от далновидни кметове и подкрепени от една споделена от всички визия. Такива примери са по-широкият регион Билбао, Копенхаген-Малмьо, Виена и Бирмингам.

---

10

Вж. бележка под линия 5.

- 6.6 Програмата за градско развитие би била от взаимна полза: „Европа 2020“ може да предостави полезна основа за нея, а успешно развиващите се МО – да допринесат за осъществяването на стратегията<sup>11</sup>. Основните елементи са следните.
- 6.6.1 Стратегията „Европа 2020“ налага необходимостта от по-ефективна координация в рамките на Комисията в тясно сътрудничество със Съвета. Изготвянето на политиките и програмите на ЕС трябва да се систематизира. ЕИСК се застъпва за групиране на проектите в рамките на Комисията. Важен страничен ефект от това ще бъде по-доброто популяризиране на действията на Комисията и по-добрата (европейска) координация.
- 6.6.2 Един добре формулиран общ подход следва да помогне да се компенсират неизбежните финансови икономии, които градовете във всички държави-членки са принудени да правят заради сегашния икономически спад.
- 6.6.3 До този момент принципът на субсидиарност възпрепятства прилагането на програма за градско развитие. Според ЕИСК стратегията „Европа 2020“ налага необходимостта от по-тясно сътрудничество между ЕС и държавите-членки, по-гъвкав подход към субсидиарността и не толкова строго разграничение между компетентността на ЕС и националната компетентност.
- 6.6.4 Жизнено важно е тази гъвкавост да подготви почвата за привличането на регионалните, метрополните и местните власти като отговорни участници в рамката на ЕС. Годици наред широко се обсъжда въпросът за многостепенното управление, без да се постигат видими резултати. Дошъл е моментът да преинемем от празни приказки към реално многостепенно управление и да укрепим взаимните оперативни ангажименти между публичните и частните участници, както и гражданското общество.
- 6.6.5 Програмата за градско развитие в рамките на стратегията „Европа 2020“ ще наложи и необходимостта Комисията да следи по-активно въпросите, които се отнасят пряко до градовете и МО. Това означава, че градовете и МО, включително заинтересованите страни и гражданското общество, трябва да бъдат приети за участници в изпълнението на политиките и програмите на ЕС.

---

11

Интересни коментари по този въпрос могат да бъдат намерени в *„Доклада относно Европейската програма за градовете и нейното бъдеще в рамките на политиката на сближаване“*, Европейски парламент, А7-0218/2011, докладчик: г-н Oldřich Vlasák, приет през юни 2011 г.



6.6.6 По същия начин в стратегията „Европа 2020“ се препоръчва изграждането на по-тясна връзка между отделните държави-членки. С оглед на това могат да бъдат формулирани две важни области:

- държавите-членки би следвало да следят по-отблизо практиките и постиженията в другите страни;
- по-тясната връзка между държавите-членки ще бъде от полза за пограничните региони и за техния потенциал като МО. Двустранните и тристранните ангажменти на националните правителства ще бъдат изключително полезни с оглед на задълбочаването на трансграничното сътрудничество.

Брюксел, 21 септември 2011 г.

Председател  
на  
Европейския икономически и социален  
комитет

Staffan Nilsson

---