

EURÓPAI PARLAMENT

2004



2009

Regionális Fejlesztési Bizottság

6.11.2007

MUNKADOKUMENTUM

a térségfejlesztési menetrend és a Lipcsei Charta nyomán követése – európai térségfejlesztési és területi kohéziós cselekvési program

Regionális Fejlesztési Bizottság

Előadó: Gisela Kallenbach

Háttér

Az uniós tagállamok területrendezésért és városfejlesztésért felelős miniszterei egy 2007. május 24–25-én, Lipcsében tartott nem hivatalos miniszteri találkozón elfogadták a térségfejlesztési menetrendet és a Lipcsei Chartát.

A területrendezés terén Európa előtt álló jövőbeli kihívások közös elemzését követően az uniós szakminiszterek megegyeztek az Európai Unió fejlesztésének területi prioritásai és az integrált városfejlesztésre vonatkozó ajánlások tekintetében, különös tekintettel a hátrányos helyzetű városrészekre.

A térségfejlesztési menetrend a tagállamok kormányai közötti sokéves együttműködés eredménye, és a továbbra is érvényes európai térségfejlesztési perspektíva három alapvető célkitűzésére épül:

- egy kiegyensúlyozott és decentralizált városrendszer, valamint a város és vidék közötti új viszony kialakítása,
- az infrastruktúrához és az ismeretekhez való egyenlő hozzáférés biztosítása,
- a fenntartható fejlődés, különösen a természeti és kulturális örökség megfelelő kezelése és védelme révén.

A térségfejlesztési menetrend elfogadása megerősíti a területi dimenziót és illeszkedik a területi kohézió fogalmának jobb meghatározására és kidolgozására irányuló törekvések közé. Az EK-Szerződés 2., 6., 16. és 158. cikke megalapozza a területi kohéziót mint a kohéziós politika harmadik pillérét. A reformszerződés a területi kohéziót célkitűzésként határozza meg és e területen egyidejűleg jogalkotási hatáskörrel ruházza fel az EU-t és a tagállamokat.

A EU városfejlesztésért felelős miniszterei elfogadták a Lipcsei Chartát, annak ellenére, hogy a városfejlesztés területén az EU nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel. A városi dimenzió azonban európai szinten is egyre inkább előtérbe kerül, különösképp a kohéziós politika kidolgozásával összefüggésben. Az előrehaladott agglomeráció számos kihívás megjelenését eredményezi, melyek között említhető egyes városrészek pusztulása, a belvárosi közlekedési hálózatok túlterheltsége, a talajlezárodás, a környezeti károk vagy a szociális problémák. A Lipcsei Charta mindenekelőtt az alábbi eredményekre épül:

- a 2000. évi Lille-i munkaprogram,
- a 2004. évi "Urban Acquis" és
- a 2005. évi Bristol Megállapodás.

Az első cselekvési program elfogadása felé

Az EU szakminiszterei a 2007. november 23-án, az Azori-szigeteken tartandó informális miniszteri tanácsülésen szavaznak a térségfejlesztési menetrend végrehajtását célzó első cselekvési program elfogadásáról. A cselekvési program keretet szolgáltat azon konkrét egyedi intézkedésekhez, amelyeket a térségfejlesztési menetrend céljainak elérése érdekében a 2010-ben végzendő első értékelésig végre kell hajtani. A program az alábbi öt területen határoz meg feladatokat:

- A térségfejlesztési menetrend végrehajtása a miniszterek hatáskörén belül,
- Kulcsfontosságú uniós ügyek befolyásolása és az ágazatspecifikus politikák területi és városi dimenziójának megerősítése,
- a többszintű kormányzás megerősítése,
- az EU területi fejlődésének értékelése és összehasonlítása,
- az első cselekvési program végrehajtásának összehangolása és értékelése, valamint kommunikációs stratégia kidolgozása a területi kohézió és a fenntartható fejlődés vonatkozásában.

A cselekvési programnak egy dinamikus folyamatot kell beindítania, amely lehetővé teszi az európai térségi fejlődés előmozdítását a térségfejlesztési menetrend és a Lipcsei Charta céljainak megfelelően.

Az EP szerepe

Az Európai Parlament mint érdekelt fél részt vett a térségfejlesztési menetrend és a Lipcsei Charta kidolgozásában, aktív részese lett a folyamatnak és a végrehajtás folyamatát is szeretné közelről figyelemmel kísérni.

2007. február 27-én a Regionális Fejlesztési Bizottság állásfoglalást fogadott el, amely ajánlásokat tartalmazott a térségfejlesztési menetrend és a Lipcsei Charta vonatkozásában, és amelyben a bizottság többek között egy pontos értékelési kritériumokat és mérhető célkitűzéseket felvonultató cselekvési program kidolgozását kérte.

A saját kezdeményezésű jelentés – amely a Regionális Fejlesztési Bizottságnak a térségfejlesztési menetrend, a Lipcsei Charta és az első cselekvési program létrehozásában vállalt aktív közreműködésére épült – újabb jelentős hozzájárulás az EU kiegyensúlyozott, fenntartható térségfejlesztésének megvalósításához.

A jelentés elfogadásáról azon az évkezdő EU-csúcson határoznak, amelyen a lisszaboni és göteborgi stratégiáról szóló vita is napirenden lesz, hogy a területi és városi dimenzió szempontjai e stratégiák keretében több figyelmet kapjanak.

A sikeres megvalósítás előfeltételei

A térségfejlesztési menetrendben és a Lipcsei Chartában megfogalmazott célok csakis egy átfogó, minden ágazatot felölelő és teljes körű fejlesztési stratégiával érhetők el. Ezért alapvetően fontos az integrált szemlélet alkalmazása mind vertikális, mind horizontális síkon.

A **vertikálisan integrált szemlélet** hatékonyabb koordinációt és együttműködést jelent a különböző állami szinteken (helyi, regionális, nemzeti és európai) az érintett helyi és regionális szereplők és a civil társadalom (érintettek) bevonása révén. A cselekvési programnak nem csak az illetékes uniós minisztereket kell mozgósítania, hanem minden állami szintet be kell vonnia a célok megvalósításának folyamatába. Különösen a helyi és regionális szereplőknek kellene a célokat a sajátjuknak tekinteniük, mivel ők a

térségfejlesztési célkitűzések nyomon követése során különösen jelentős szerephez jutnak¹.

A városfejlesztés csak akkor lehet sikeres, ha azt városi és városkörnyéki politikaként értelmezik. Mivel amennyi hasznot a város kínálata jelent a környező települések számára, ugyanolyan nagy mértékben van szüksége a városnak a környező településekre olyan feladatok betöltéséhez, amelyeket saját maga nem tud megfelelően ellátni, mint például a pihenés és a vízellátás feladata. A város és a környező települések közötti kölcsönös intenzív kapcsolatokat – különösen az anyagok, a tőke és a személyek áramlását – figyelembe véve érthetővé válik, hogy a városoknak partnerségi kapcsolatokat kell kialakítani környező településeikkel. Ehhez meg kell teremteni azokat a megfelelő igazgatási struktúrákat, amelyek lehetővé teszik a szinergiák kihasználását, és az erőforrásokért való egészségtelen verseny elkerülését. Át kell hidalni a bürokratikus és a politikai akadályokat. E téren a térségi és regionális együttműködés kulcsszerepet játszik a városi és vidéki területek közötti polarizálódás elkerülése és a szinergiák optimális kihasználása tekintetében. A vidéki területek speciális hatáskörei nagymértékben hozzájárulnak Európa területi sokszínűségéhez.

A fenntartható térség- és városfejlesztéshez **horizontálisan integrált szemléletre** van szükség. Az ágazatspecifikus politikák nem ütközhetnek sem a területrendezés, sem a városfejlesztés céljaival, hanem azokkal összhangban kell állniuk. Ehhez elemezni kell az olyan ágazatspecifikus politikákat, mint a közlekedés- vagy az energiapolitika azok nagy-, illetve kistérségi kihatásainak szempontjából. Ez a szemlélet a szociális szempontból kirekesztett, hátrányos helyzetű városrészek támogatásához is hozzájárul. Ezért olyan átfogó fejlesztési stratégiát kell megvalósítani, amely több különböző szempontot vesz figyelembe, mint például a képzettséget, a munkaerőpiacot, a közlekedéspolitikát és az építési kultúrát.

Emellett a **kohéziós politika** is kulcsszerepet játszik a térségfejlesztési menetrend és a Lipcsei Charta céljainak elérésében. Pénzügyi volumene alapján a kohéziós politika a fenntartható térség- és városfejlesztés legfontosabb irányítási eszköze. A Strukturális Alapok pénzeszközeit a korábbinál is jobban kellene olyan térségpolitikai célkitűzésekre fordítani, mint például a többközpontú városi struktúra vagy az éghajlatváltozás figyelembevételével a transeurópai kockázatkezelés támogatása.

A városokra fokozott felelősség hárul a közösségi éghajlatvédelmi célok teljesítése terén. A környezetbarát város mintájának megfelelően az éghajlatvédelmet átfogó feladatatként kell rögzíteni és azt minden téren figyelembe kell venni. Ehhez a strukturális alapok is hozzá tudnak járulni, amennyiben például elsődleges támogatásban részesítik a fokozottan környezetbarát közlekedési megoldásokat és energiahatékony építkezési projekteket.

Konkrét javaslatok a térségfejlesztési menetrend és a Lipcsei Charta céljainak jobb megvalósítására

Csak a gazdasági, ökológiai, szociális és kulturális fejlődés összhangja teszi lehetővé a kiegyensúlyozott térség- és városfejlesztést. A térségfejlesztés a teljes terület fejlesztésének tervezésével és irányításával foglalkozik (településfejlesztés, kereskedelem / (kézmű)ipar, közlekedés, infrastruktúra, természeti környezet, mezőgazdaság), amelyen belül a városi területek gazdasági és társadalmi szerepükből, valamint összetett mivoltukból kifolyólag

¹ lásd többek között: Európai Bizottság: „A közösségi politikák térségi kihatása és a koordináció hiányának költségei”.

sajátos szerepet töltöttek be.

A portugál elnökség hangsúlyt helyez többek között a térségfejlesztési menetrend céljainak megvalósítására. A tagállamok a térségfejlesztési menetrend keretében arról állapodtak meg, hogy annak első értékelését 2010-ben, a Tanács magyar elnöksége alatt fogják végrehajtani. Egy ilyen értékelésnek csak akkor van értelme, ha a térségfejlesztési menetrend konkrét céljait a tényleges fejlődéssel hasonlítják össze. Éppen ezért van szükség arra, hogy az első cselekvési program végrehajtásakor a cél elérését mérő konkrét jelzőszámokat határozzanak meg, amelyek lehetővé teszik az EU-n belüli térségfejlesztés értékelését. Ehhez érdemes felhasználni az ESPON-tanulmányokban foglalt javaslatokat (pl. ESPON 1.1.1. a többközpontúságról, ESPON 1.1.4. a demográfiai fejlődésről, ESPON 1.2.1. a közlekedésről).

A lisszaboni reformszerződés a területi kohéziót célkitűzésként határozza meg, és e területen olyan hatáskört biztosít az EU-nak, amely összeütközésbe kerül a tagállamok hatásköreivel. A Bizottságnak ezt kiindulópontként kellene használnia annak érdekében, hogy kezdeményezésekkel lendítsék előre a térségfejlesztési menetrend végrehajtását, és az együttműködés nyílt módszerei keretében fejlesszék azt tovább.

Az új uniós szintű jogszabályok térségre gyakorolt hatásainak felmérése mellett ide tartozik az uniós politikák térségi hatásainak pontosabb elemzése. Néhány ESPON-projekt már elérte az első eredményeket ezen a területen, és ezeket a politikák kialakításakor figyelembe kellene venni¹. Az ágazatspecifikus uniós politikák térségi hatásainak rendszeres elemzése az integrált szemlélet hatékony megvalósításának előfeltétele. E területen az ESPON különböző módszereket alakított ki a térségi hatások értékelésére: A TEQUILA többdimenziós elemzési módszert tesz lehetővé². Ehhez hozzájárulhat még az új, 2013-as ESPON-program a 34 millió eurós költségvetésével.

A régiós politika és az ágazatspecifikus uniós politikák térségi hatásainak tudatosítását azáltal kell fokozni, hogy az EU év eleji csúcstalálkozóján a Strukturális Alapokról szóló megbeszélés keretében vitát tartanak a térségfejlesztési menetrend és a Lipcsei Charta végrehajtásáról. Külön figyelmet kell fordítani az átfogó megközelítés jelentőségére és a területi sokszínűség biztosítására.

A Bizottság javaslatára és az ESPON munkáját alapul véve egységes, egész Európára kiterjedő keretet kell kidolgozni a térségi hatások projektszintű értékelésére. Néhány tagállam, mint például Németország, Ausztria, Belgium vallon területe vagy Portugália már rendelkezik ilyen eszközzel. Az ennek segítségével gyűjtött tapasztalatokat is be lehetne építeni a vitába. Az ilyen értékelési keretrendszer elsősorban a Strukturális Alapok által támogatott nagy projektek esetén lehetne alkalmazni. Erre különösen azért van szükség, hogy a támogatható projektek kiválasztása során nagyobb hangsúlyt helyezzenek a térségi hatásokra. A területfelhasználás csökkentése és a városközpontok lakó- és munkahelyként való többfunkciós használata olyan térségi politikai célkitűzések, amelyek a korábbinál is inkább előfeltételt kellene, hogy jelentsenek a Strukturális Alapok eszközeinek kihelyezésekor.

A lisszaboni stratégia végrehajtásának keretében a nemzeti stratégiai keretterveken belül

¹ lásd többek között: „A Strukturális Alapok térségi hatásai, ESPON projekt 2.2.1.”.

² Eseti feljegyzés-tervezet, EP B Politikai Osztály, „a térségfejlesztési menetrend és a Lipcsei Charta nyomán követése: a térségfejlesztésre és a területi kohézióra irányuló európai cselekvési program felé”.

fokozott figyelmet kell fordítani a térségi és városi dimenzióra, és annak a Bizottság által a „koordináció nyílt módszerei” keretében végzett összehasonlító elemzés részévé kell válnia. Ezenkívül fokozottan figyelembe kell venni a térségi és városi szempontokat az olyan európai politikák értékelése és kialakítása során, mint például a költségvetési ellenőrzés, a vidékfejlesztési politika vagy az uniós közlekedéspolitika.

Összegzés

A térségfejlesztési menetrendben és a Lipcsei Chartában foglalt célok nem öncélúak, hanem az EU minden polgára életminőségének javítását célzó fenntartható fejlődési stratégiát szolgálják. Az EU-t nem csak a kis területen érvényesülő területi sokszínűség jellemzi, hanem a magas életminőség is – nem utolsósorban a területrendezéssel és a város- és régiópolitikával kapcsolatos európai érzékenységnek köszönhetően. Az EU-nak továbbra is ápolnia kell ezt az értéket. Ehhez döntő mértékben járulhat hozzá a térségfejlesztési menetrend és a Lipcsei Charta sikeres végrehajtása.