

EUROPOS PARLAMENTAS

2004



2009

Regioninės plėtros komitetas

6.11.2007

DARBO DOKUMENTAS

dėl teritorinės darbotvarkės ir Leipcigo chartijos veiksmingo įgyvendinimo
(angl. Follow-up) – Europos teritorijų planavimo ir teritorinės sanglaudos
veiksmų programa

Regioninės plėtros komitetas

Pranešėja: Gisela Kallenbach

Pagrindimas

2007 m. gegužės 24–25 d. Leipcige įvykusiame neformaliame ministrų susitikime už teritorijų planavimą ir miestų plėtrą atsakingi ES ministrai priėmė teritorinę darbotvarkę ir Leipcigo chartiją.

Vadovaudamiesi bendrąja būsimųjų Europos teritorinio planavimo iššūkių analize, ES ministrai susitarė dėl Europos Sąjungos plėtros teritorinių prioritetų ir rekomendacijų įgyvendinant integruotą miestų plėtros politiką, ypatingą dėmesį skiriant apleistiems miestų kvartalams.

Teritorinė darbotvarkė – tai ilgamečio valstybių narių vyriausybių bendradarbiavimo rezultatas. Ji remiasi trimis svarbiausiais Europos teritorijų planavimo koncepcijos (EUREK) tikslais:

- subalansuotos ir policentrinės miestų sistemos plėtra ir nauju miesto ir kaimo santykiu,
- vienodos prieigos prie infrastruktūros ir žinių užtikrinimu,
- tvaria plėtra, ypač dėl tinkamos vadybos ir gamtos bei kultūrinio paveldo apsaugos.

Teritorinė darbotvarkė sustiprins teritorinį matmenį ir skatins tiksliau apibrėžti teritorinės sanglaudos sąvoką. Vadovaujantis EB sutarties 2, 6, 16 ir 158 straipsniais, teritorinė sanglauda priskirta trečiajam sanglaudos politikos matmeniui. Reformų sutartyje teritorinė sanglauda laikoma sutarties tikslu ir joje numatyta konkuruojanti ES ir valstybių narių kompetencija įstatymų leidybos srityje.

Už miestų raidą atsakingi ES ministrai nutarė priimti Leipcigo chartiją, nors ES neturi įstatymų leidybos teisės miestų plėtros srityje. Tačiau miesto matmeniui Europoje skiriama vis daugiau dėmesio, ypač formuojant sanglaudos politiką. Prasidėję aglomeracijos procesai sietini su daugeliu iššūkių: tai miestų kvartalų nykimas, vidinių miesto transporto srautų perkrova, per tankus apstatymas, neigiamas poveikis aplinkai ir socialinės problemos. Leipcigo chartijoje pirmiausia atsižvelgiama į:

- 2000 m. Lille darbo programą,
- 2004 m. *Urban Acquis* ir
- 2005 m. *Bristol Accord*.

Pasirengimas priimti pirmąją veiksmų programą

2007 m. lapkričio 23 d. Azoruose vyksiančiame neformaliame Ministrų tarybos susitikime ES ministrai priims pirmąją teritorinės darbotvarkės įgyvendinimo veiksmų programą. Veiksmų programoje apibrėžtos konkrečios priemonės teritorinėje darbotvarkėje numatytiems tikslams pasiekti. Jos turės būti įgyvendintos iki 2010 m. įvyksiančio pirmojo įvertinimo. Būtina išskirti 5 užduočių sritis:

- teritorinės darbotvarkės įgyvendinimas pagal ministrų kompetenciją,

- ES pagrindinių iniciatyvų įtaka ir sektorialių politikų teritorinio bei miesto matmens stiprinimas,
- daugiapakopio valdymo stiprinimas,
- ES teritorinės plėtros įvertinimas ir palyginimas,
- pirmosios veiksmų programos įgyvendinimo koordinavimas ir įvertinimas; teritorinės sanglaudos ir tvaraus teritorijų planavimo komunikacinės strategijos raida.

Dėl veiksmų programos procesas turėtų tapti dinamiškesnis, o tai teigiamai paveiktų Europos teritorijų planavimą, atsižvelgiant į teritorinės darbotvarkės ir Leipcigo chartijos tikslus.

Europos Parlamento vaidmuo

Europos Parlamentas aktyviai dalyvavo rengiant teritorinę darbotvarkę ir Leipcigo chartiją ir norėtų kritiškai stebėti įgyvendinimo procesą.

2007 m. vasario 27 d. Regioninės plėtros komitetas (REGI) priėmė dokumentą – poziciją, kuriame pateiktos rekomendacijos dėl teritorinės darbotvarkės ir Leipcigo chartijos ir reikalaujama, kad būtų priimta veiksmų programa, nurodanti tikslus įvertinimo kriterijus ir tinkamus tikslus.

Iniciatyvų ataskaita, kurioje atsižvelgiama į aktyvią Regioninės plėtros komiteto veiklą, įgyvendinant teritorinę darbotvarkę ir Leipcigo chartiją bei pirmojoje veiksmų programoje numatytus tikslus, yra svarus indėlis įgyvendinant subalansuotą, tvarią teritorinę ES plėtrą.

Ataskaitą būtina patvirtinti prieš pavasario ES viršūnių susitikimą, kurio metu bus diskutuojama apie Lisabonos ir Geteborgo strategijas, kad įgyvendinant šias strategijas būtų labiau atsižvelgiama į teritorinį ir miesto matmenį.

Sėkmingo įgyvendinimo sąlygos

Teritorinėje darbotvarkėje ir Leipcigo chartijoje suformuluotus tikslus galima įgyvendinti tik parengus išsamią, įvairius sektorius apimančią vientisą plėtros strategiją. Todėl būtina taikyti vertikaliai ir horizontaliai integruotą metodą.

Vertikaliai integruotas metodas – tai geresnis koordinavimas ir bendradarbiavimas įvairiais valdymo lygmenimis (vietos, regionų, nacionaliniu ir Europos), įtraukiant visas suinteresuotąsias šalis vietos ir regionų lygmeniu ir pilietinę visuomenę (dalininkus) (angl. *Stakeholder*). Veiksmų programa turėtų paskatinti įsitraukti į veiklą ne tik atsakingus ES ministrus, bet ir į tikslų įgyvendinimo procesą įtraukti visus valdymo lygmenis. Ypač vietos ir regionų suinteresuotosios šalys privalo suvokti tikslus, nes tai labai svarbu teritorijų planavimo procese¹.

Miestų raidos sėkmę lemia būtent miesto ir jo apylinkių darnos supratimas. Priemiesčiams naudingi miesto užsakymai, o miestui, įgyvendinant savo funkcijas, ne mažiau svarbūs jo

¹ Žr. Europos Komisija, „Dėl Bendrijos politikos poveikio erdvei ir su koordinavimo metodo netaikymu susijusių išlaidų“.

priemiesčiai, pvz., poilsio organizavimo ar vandens tiekimo srityse, be kurių jis negali išsiversti. Atsižvelgiant į aktyvią miesto ir priemiesčių sąveiką, ypač medžiagų, kapitalo ir asmenų judėjimo srityse, tampa aišku, kad būtina miestų ir priemiesčių partnerystė. Tam reikia sukurti tinkamas valdymo struktūras, padedančias panaudoti sąveikos galimybes ir išvengti netinkamos konkurencijos išteklių srityje. Būtina įveikti biurokratinės ir politinės kliūtis. Siekiant išvengti miesto ir kaimo vietovių atskirties ir tinkamai panaudoti sąveikos galimybes, labai svarbus teritorinis ir regioninis bendradarbiavimas. Specifinė kaimo vietovių kompetencija svarbi Europos teritorinei įvairovei.

Siekiant tvarios teritorijų ir miestų plėtros, būtina taikyti ir **horizontaliai integruotą metodą**. Pavienių sektorių vykdoma politika neturi prieštarauti teritorinio planavimo tikslams ir miestų plėtrai. Atskirų sektorių (taip pat ir transporto ir energetikos) politiką būtina analizuoti atsižvelgiant į jos poveikį didelėms ir mažoms teritorijoms. Tai turėtų padėti išvengti socialinės atskirties ir skatinti apleistų miestų kvartalų vystymąsi. Todėl būtina įgyvendinti integruotą plėtros strategiją, kurioje būtų atsižvelgta į įvairiausius aspektus: švietimą, darbo rinką, transporto politiką ir statybų kultūrą.

Be to, **sanglaudos politikai** tenka pagrindinis vaidmuo siekiant teritorinės darbotvarkės ir Leipcigo chartijos tikslų. Sanglaudos politikai skiriamos lėšos labai svarbios tvariam teritorijų ir miestų planavimui. Skirstant struktūrinių fondų lėšas, reikėtų labiau atsižvelgti į teritorinės politikos tikslus, pvz., į miesto policentrinės struktūros skatinimą ar su klimato kaita susijusios rizikos valdymą Europoje.

Miestams tenka ypatinga atsakomybė įgyvendinant bendruosius klimato apsaugos tikslus. Klimatą tausojantis miestas – tai miestas, kuris klimato apsaugą laiko visuotiniu uždaviniu ir į tai atsižvelgia sprenddamas visus klausimus. Naudojant struktūrinių fondų lėšas, pirmiausia reikėtų skatinti, pvz., sprendimų klimatą tausojančio transporto srityje ir energiją taupančių statybos priemonių įgyvendinimą.

Konkretūs pasiūlymai, siekiant geriau įgyvendinti teritorinės darbotvarkės ir Leipcigo chartijos tikslus

Tik ekonominės, ekologinės, socialinės ir kultūrinės raidos sanglauda lems subalansuotą teritorijų ir miestų plėtrą. Teritorijų plėtra – tai visos teritorijos planavimas ir valdymas (gyvenviečių statyba, prekyba, verslas, pramonė, transportas, infrastruktūra, gamta, žemės ūkis), kur miestų teritorijoms dėl jų ekonominių ir visuomeninių funkcijų ir kompleksiskumo skiriamas ypatingas vaidmuo.

Vienas iš Portugalijos pirmininkavimo ES Tarybai uždavinių – teritorinės darbotvarkės tikslų įgyvendinimas. Teritorinėje darbotvarkėje valstybės narės numatė, kad pirmasis jos įvertinimas bus atliktas 2010 m., kai ES Tarybai pirmininkaus Vengrija. Toks įvertinimas prasmingas tik teritorinės darbotvarkės tikslus sugretinant su realia raida. Todėl įgyvendinant pirmąją veiksmų programą, įvertinant ES teritorinę plėtrą, svarbu apibrėžti konkrečius, tinkamus tikslų vertinimo kriterijus. Čia reikėtų atsižvelgti į pasiūlymus, susijusius su Europos teritorinio planavimo stebėjimo tinklo (ESPON) analize (pvz., ESPON 1.1.1 – dėl policentrizmo, ESPON 1.1.4 – dėl demografinės raidos, ESPON 1.2.1 – dėl transporto).

Teritorinė sanglauda – Lisabonos reformų sutarties tikslas, ES suteikia galimybę šioje srityje

konkuruoti su valstybėmis narėmis. Siekdama pagreitinti teritorinės darbotvarkės įgyvendinimą ir toliau ją tobulinti taikydama atvirojo koordinavimo metodą, Komisija turėtų pasinaudoti iniciatyvomis šioje srityje.

Čia priskiriamas ne tik naujo įstatymo projekto padarinių įvertinimas teritorinio planavimo srityje, bet ir tikslinė ES vykdomos politikos poveikio teritoriniam planavimui analizė. Formuojant politiką, reikėtų atsižvelgti į kai kurių su šia sritimi sietinų ESPON projektų rezultatus¹. Veiksmingesnio integruoto metodo įgyvendinimo sąlyga yra sistemingesnė pavieniuose ES sektoriuose įgyvendinamos politikos poveikio teritorinei raidai analizė. ESPON numato poveikio teritorinei raidai įvertinimo metodus: TEQUILA siūlo daugiamatės analizės metodą². Čia galėtų būti pritaikoma naujoji 2013 m. ESPON programa, kuriai įgyvendinti skirta 34 mln. eurų.

Regioninės politikos ir atskirų ES sektoriuose vykdomų politikų poveikio teritorinei raidai svarbą būtina pabrėžti pavasario ES viršūnių susitikimo metu vyksiančiose diskusijose apie struktūrinius fondus aptariant teritorinės darbotvarkės ir Leipcigo chartijos įgyvendinimą. Būtina ypač atsižvelgti į integruotą metodą ir teritorinės įvairovės užtikrinimą.

Komisijai siūlant atsižvelgti į ESPON veiklą, turėtų būti parengtas vienas Europos projektų teritorijų tausojo kontrolės mechanizmas. Kai kurios valstybės narės (Vokietija, Austrija, Belgijos Valonijos regionas ir Portugalija) jau taiko šią priemonę. Jų sukaupą patirtį būtų galima panaudoti per debatus. Tokia kontrolė pirmiausia galėtų būti atliekama įgyvendinant struktūrinių fondų lėšomis finansuojamus didžiuosius projektus. Tai ypač svarbu atrenkant finansuotinus teritorijas tausančius projektus. Taupesnis teritorijų ir daugiafunkcinis miestų centrų panaudojimas gyvenamosioms ir darbo patalpoms įrengti sietini su teritorinės politikos tikslais, kuriems ateityje turėtų būti skiriama daugiau dėmesio skirstant struktūrinių fondų lėšas.

Įgyvendinant Lisabonos strategijos tikslus, Nacionalinėse Lisabonos strategijos įgyvendinimo programose daugiau dėmesio būtina skirti teritoriniam ir miestų matmeniui, ir tai turi būti įtraukiama į Komisijos atlieką lyginamąją analizę (angl. *Bench-markings*), taikant atvirąjį koordinavimo metodą. Įvertinant ir formuojant Europos politiką, pvz., atliekant biudžeto kontrolę ar įgyvendinant kaimo vietovių ar ES transporto politiką, būtina labiau atsižvelgti į teritorinius ir miesto aspektus.

Išvada

Teritorinės darbotvarkės ir Leipcigo chartijos tikslų įgyvendinimas nėra vien tik savitiksliis dalykas, jis prisideda prie tvarios plėtros strategijos, skirtos visų ES piliečių gyvenimo kokybei gerinti, įgyvendinimo. ES būdinga ne tik didelė teritorinė įvairovė, bet ir aukšta gyvenimo kokybė – tai išskirtinis dėmesys teritoriniam planavimui ir tvariai miestų ir regioninei politikai. Tą ES turėtų puoselėti ir ateityje. Labai svarbu šiame procese sėkmingai įgyvendinti teritorinę darbotvarkę ir Leipcigo chartiją.

¹ Žr. „Teritorinis struktūrinių fondų efektas“, ESPON projektas 2.2.1“.

² *Ad-hoc* pažymos projektas, B politikos skyrius, EP, „Teritorinė darbotvarkė ir Leipcigo chartijos veiksmingas įgyvendinimas (angl. *Follow-up*) – Europos teritorijų planavimo ir teritorinės sanglaudos veiksmų programa“.