

EURÓPSKY PARLAMENT

2004



2009

Výbor pre regionálny rozvoj

6.11.2007

PRACOVNÝ DOKUMENT

o ďalšom postupe po prijatí Územnej agendy a Lipskej charty – Európsky akčný program pre územný rozvoj a územnú súdržnosť

Výbor pre regionálny rozvoj

Spravodajkyňa: Gisela Kallenbach

Východiská

Na neformálnom stretnutí v Lipsku, ktoré sa uskutočnilo 24./25. mája 2007, prijali ministri EÚ pre územné plánovanie a mestský rozvoj Územnú agendu (ÚA) a Lipskú chartu (LCH).

Ministri EÚ sa tak na základe spoločnej analýzy budúcich výziev v oblasti územného usporiadania dohodli na územných prioritách, ktoré sa týkajú rozvoja Európskej únie, a na odporúčaníach, ktoré sa vzťahujú na politiku rozvoja miest, s osobitným zreteľom na znevýhodnené mestské oblasti.

ÚA je výsledkom dlhoročnej spolupráce vlád členských štátov a jej základom sú tri hlavné ciele naďalej platnej európskej územnej stratégie (EÚS):

- vytvorenie polycentrického a vyváženého mestského systému a vytvorenie nového vzťahu medzi mestami a vidiekom,
- zabezpečenie rovnosti prístupu k infraštruktúre a vedomostiam,
- trvalo udržateľný rozvoj, predovšetkým prostredníctvom spravovania a ochrany kultúrneho a prírodného dedičstva.

Prijatie ÚA posilňuje územný rozmer a tvorí súčasť snáh o lepšie vymedzenie a profiláciu konceptu územnej súdržnosti. Na základe článkov 2, 6, 16 a 158 Zmluvy o ES bola už územná súdržnosť zohľadnená ako tretí rozmer kohéznej politiky. Reformná zmluva deklaruje územnú súdržnosť ako jeden zo svojich cieľov a ustanovuje navzájom si konkurujúce právomoci EÚ a jej členských štátov v tejto oblasti.

Ministri EÚ zodpovední za rozvoj miest sa dohodli na LCH, aj napriek tomu, že EÚ nemá nijakú zákonodarnú právomoc v oblasti rozvoja miest. Mestský rozmer sa však na európskej úrovni dostáva čoraz viac do pozornosti, najmä pri profilácii kohéznej politiky. Pokračujúcu aglomeráciu sprevádzajú početné výzvy, napr. úpadok mestských častí, preťaženie mestských dopravných sietí, zástavba pôdy, škody na životnom prostredí alebo sociálne problémy. LCH stavia predovšetkým na týchto výsledkoch:

- pracovný program z Lille z roku 2000,
- Urban acquis z roku 2004 a
- Bristolská dohoda z roku 2005.

Na ceste k schváleniu prvého akčného programu

Ministri EÚ schvália 23. novembra 2007 prvý akčný program, ktorý sa týka realizácie ÚA, v rámci neformálneho zasadnutia Rady ministrov na Azorách. Akčný program poskytuje rámec na prijatie konkrétnych individuálnych opatrení na dosiahnutie cieľov ÚA, ktoré treba vykonať do začiatku prvého hodnotenia v roku 2010. Pritom treba rozlišovať 5 oblastí činnosti:

- realizácia ÚA v oblasti právomoci ministrov,
- ovplyvnenie kľúčovej dokumentácie EÚ a posilnenie územného a mestského rozmeru politik v oblasti jednotlivých sektorov,

- posilnenie viacúrovňovej správy,
- hodnotenie a porovnávanie územného rozvoja v EÚ,
- koordinácia a hodnotenie realizácie prvého akčného programu a vytvorenie komunikačnej stratégie v oblasti územnej súdržnosti a trvalo udržateľného územného rozvoja.

Úlohou akčného programu je spustenie dynamického procesu, ktorý umožní priaznivo ovplyvniť európsky územný rozvoj v súlade s cieľmi ÚA a LCH.

Úloha EP

Európsky parlament sa podieľal na vypracovaní ÚA a LCH ako jedna zo zúčastnených strán, bol aktívnym účastníkom tohto procesu a chcel by sa zúčastniť ich realizácie ako kritický pozorovateľ.

Výbor pre regionálny rozvoj (REGI) schválil 27. februára 2007 stanovisko s odporúčaniami pre ÚA a LCH, v ktorom, okrem iného, požadoval vypracovanie akčného programu s presne stanovenými kritériami hodnotenia a merateľnými cieľmi.

Iniciatívna správa – stavajúca na aktívnom príspevku výboru REGI k schváleniu ÚA, LCH, ako aj prvého akčného programu – je ďalším významným príspevkom k realizácii vyváženého a trvalo udržateľného územného rozvoja EÚ.

Správa má byť prijatá pred jarným samitom EÚ, na ktorom sa bude rokovať o lisabonskej a göteborgskej stratégii, aby sa v rámci nich väčšmi zohľadnili potreby mestského a územného rozmeru.

Predpoklady úspešnej realizácie

Ciele v rámci ÚA a LCH sa dajú dosiahnuť len širokospektrálnou a komplexnou stratégiou rozvoja, ktorá zahŕňa všetky sektory. Preto je nutné realizovať prístup, ktorý je integrovaný vertikálne, ako aj horizontálne.

Vertikálne integrovaný prístup znamená lepšiu koordináciu a spoluprácu rôznych štátnych úrovní (miestnych, regionálnych, celoštátnych a európskych) vrátane všetkých dotknutých aktérov a občianskej spoločnosti (zúčastnené strany). Akčný program by mal podnietiť k činnosti nielen príslušných ministrov EÚ, ale zapojiť do realizácie cieľov aj všetky štátne úrovne. Tieto ciele si musia osvojiť najmä miestni a regionálni aktéri, pretože sú mimoriadne dôležití pri plnení cieľov územného plánovania¹.

Rozvoj miest môže byť úspešný len v prípade, ak bude ponímaný ako politika, ktorá sa týka mesta vrátane jeho okrajových oblastí. Pretože tak, ako okrajové oblasti využívajú ponuky mesta, mesto potrebuje rovnako nevyhnutne svoje okrajové oblasti, aby mohlo plniť svoje funkcie, ktoré samo nemôže dostatočne vykonávať, týkajúce sa napr. odpočinku alebo dodávok vody. Vzhľadom na vzájomné vzťahy miest a ich okrajových oblastí, ktoré sa týkajú najmä pohybu materiálu, kapitálu a osôb, je zrejmé, že mestá musia uzatvárať partnerstvá so

¹ Pozri, okrem iného: Európska komisia, „Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination“ (Územný vplyv politik Spoločenstva a náklady vzniknuté nekoordináciou).

svojimi okrajovými oblasťami. Na tento účel sa musia vytvoriť náležité administratívne infraštruktúry, ktoré umožnia využitie synergie a zabránia nezdravej hospodárskej súťaži o zdroje. Musia sa prekonať byrokratické a politické prekážky. V tejto súvislosti zohráva územná a regionálna spolupráca rozhodujúcu úlohu v zabraňovaní polarizácii medzi mestskými a vidieckymi oblasťami a v optimálnom využívaní synergie. Osobitné dispozície vidieckych oblastí významne prispievajú k územnej rozmanitosti Európy.

Trvalo udržateľný územný a mestský rozvoj si vyžaduje **horizontálne integrovaný prístup**. Politiky v oblasti jednotlivých sektorov nesmú mariť ciele územného usporiadania ani rozvoja miest, ale musia byť v súlade s nimi. S týmto cieľom sa musia zanalyzovať politiky v oblasti jednotlivých sektorov ako dopravná alebo energetická politika z hľadiska ich vplyvu na veľké a malé územia. Takýto prístup prispieva aj k zabraňovaniu sociálnemu vylúčeniu a k podpore znevýhodnených mestských častí. Preto sa musí realizovať integrovaná stratégia rozvoja, ktorá zohľadňuje najrozličnejšie aspekty, akými sú napríklad vzdelávanie, pracovný trh, dopravná politika a stavebná kultúra.

Okrem toho **kohézna politika** zohráva aj kľúčovú úlohu pri dosahovaní cieľov ÚA a LCH. Kohézna politika je vzhľadom na objem financií najvýznamnejším riadiacim nástrojom trvalo udržateľného územného a mestského rozvoja. Pridelovanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov by sa malo viac ako doteraz riadiť cieľmi územnej politiky, akými sú napríklad podpora polycentrickej štruktúry miest alebo celoeurópskeho riadenia rizík vzhľadom na zmeny klímy.

Mestá nesú osobitnú zodpovednosť za plnenie cieľov Spoločenstva v oblasti ochrany klímy. V koncepcii mesta bez škodlivého vplyvu na klímu by sa mala zakotviť jej ochrana ako úloha všetkých politík a mala by sa zohľadniť vo všetkých smeroch. Môžu k tomu prispieť štrukturálne fondy tak, že sa budú prednostne podporovať riešenia v oblasti dopravy, ktoré vplývajú priaznivejšie na klímu, a energeticky úsporné stavebné opatrenia.

Konkrétne návrhy na zlepšenie plnenia cieľov ÚA a LCH

Len prostredníctvom vzájomného pôsobenia hospodárskeho, ekologického, sociálneho a kultúrneho rozvoja sa umožní vyvážený územný a mestský rozvoj. Úlohou územného rozvoja je plánovať a riadiť rozvoj celej oblasti (stavba sídlisk, obchod/podnikanie/priemysel, doprava, infraštruktúra, prírodné prostredie, poľnohospodárstvo), pričom mestské oblasti vždy zohrávali mimoriadnu úlohu vzhľadom na svoju hospodársku a spoločenskú funkciu, ako aj na svoju komplexnosť.

Jednou z priorít portugalského predsedníctva je realizácia cieľov ÚA. Členské štáty sa v rámci ÚA dohodli na tom, že prvé hodnotenie ÚA sa vykoná v roku 2010, keď bude Rade predsedáť Maďarsko. Takéto hodnotenie má zmysel len vtedy, ak sa budú porovnávať konkrétne ciele ÚA s reálnym vývojom. Preto je potrebné, aby sa v rámci realizácie prvého akčného programu stanovili konkrétne merateľné cieľové ukazovatele, ktoré umožnia hodnotiť územný rozvoj EÚ. Mali by sa nato využiť návrhy štúdií ESPON (napr. ESPON 1.1.1 o polycentrizme, ESPON 1.1.4 o demografickom vývoji, ESPON 1.2.1 o doprave).

Reformná zmluva z Lisabonu deklaruje územnú súdržnosť ako jeden zo svojich cieľov a udeľuje EÚ konkurenčnú právomoc v tejto oblasti voči členským štátom. Komisia by mala využiť tento základ na popohnanie realizácie ÚA svojimi iniciatívami a na jej ďalšiu

realizáciu v rámci otvorenej metódy koordinácie.

Sem patrí, okrem hodnotenia územného vplyvu nových pripravovaných právnych predpisov na úrovni EÚ, aj podrobnejšia analýza politik EÚ vzhľadom na ich územný vplyv. Niektoré projekty ESPON už v tejto oblasti priniesli prvé výsledky, ktoré by sa mali brať do úvahy pri tvorbe politiky¹. Systematickejšia analýza územného vplyvu politik EÚ v oblasti jednotlivých sektorov je predpokladom účinnejšieho uplatňovania integrovaného prístupu. ESPON vyvinul metódy hodnotenia územného vplyvu pre túto oblasť. TEQUILA ponúka metódu všestrannej analýzy². Ďalej by k tomuto mohol prispieť nový program ESPON 2013 s rozpočtom 34 miliónov EUR.

K uvedomovaniu si územného vplyvu regionálnej politiky a politik v oblasti jednotlivých sektorov má prispieť aj to, že na jarnom samite EÚ sa v rámci rokovania o štrukturálnych fondoch bude diskutovať o realizácii ÚA a LCH. Osobitne by sa pritom malo prihliadať na význam integrovaného prístupu a na zabezpečenie územnej rozmanitosti.

Na návrh Komisie a na základe prác ESPON by sa mal pripraviť jednotný celoeurópsky rámec pre hodnotenie územného vplyvu na úrovni projektov. Niektoré členské štáty ako Nemecko, Rakúsko, valónsky región v Belgicku alebo Portugalsko už takéto nástroje majú. Skúsenosti získané využívaním tohto nástroja by sa mohli stať súčasťou diskusie. Takýto rámec na hodnotenie by sa mal použiť najmä na veľké projekty, ktoré sú financované zo štrukturálnych fondov. Toto je potrebné najmä na posúdenie územného vplyvu pri výbere projektov, ktoré sa budú financovať. Aj zníženie spotreby plochy a viacúčelové využitie mestských centier na bývanie a prácu sú cieľmi územnej politiky, ktoré by mali viac ako doteraz tvoriť predpoklady na pridelenie prostriedkov zo štrukturálnych fondov.

V rámci uplatňovania lisabonskej stratégie sa musí vo vnútroštátnych strategických rámcových plánoch väčšmi zohľadniť územný a mestský rozmer, ktorý musí byť aj súčasťou referenčného porovnávania Komisie v rámci otvorenej metódy koordinácie. Okrem toho sa musia územné a mestské aspekty viac zohľadniť pri hodnotení a tvorbe európskych politik, napr. v rámci revízie rozpočtu, politiky v oblasti vidieka alebo dopravnej politiky EÚ.

Záver

Realizácia cieľov stanovených v ÚA a LCH nie je samoučelná, ale slúži trvalo udržateľnej stratégii rozvoja s cieľom zlepšiť kvalitu života všetkých občanov EÚ. EÚ sa vyznačuje nielen veľkou územnou rozmanitosťou v malom priestore, ale aj vysokou kvalitou života – predovšetkým vďaka citlivému európskemu územnému plánovaniu a trvalo udržateľnej mestskej a regionálnej politike. EÚ by si mala tieto výhody zachovať. Úspešná realizácia ÚA a LCH k tomu môže prispieť rozhodujúcim spôsobom.

¹ Pozri, okrem iného, „Territorial effects of structural funds, ESPON project 2.2.1“ (Územný vplyv štrukturálnych fondov, ESPON projekt 2.2.1).

² Návrh ad hoc informačného oznamu ad hoc, tematické oddelenie B, EP, „Follow-up of the TA and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion“ (Ďalší postup po prijatí Územnej agendy a Lipskej charty: Smerom k európskemu akčnému programu pre územný rozvoj a územnú súdržnosť).