

Stanovisko Výboru regionů Partnerství městských a venkovských oblastí a jejich správa

(2013/C 356/03)

VÝBOR REGIONŮ

- uznává, že existují překážky legislativní a administrativní nebo fiskální a finanční povahy, jež narušují utváření partnerství městských a venkovských oblastí a jejich dynamické fungování. Proto je důležité, aby byly tyto překážky určeny a odstraněny, a tak byl zajištěn právní rámec příznivý pro rozvíjení partnerství;
- doporučuje řídicím orgánům na úrovni členských států využívat nové nástroje územního rozvoje, které EU nabízí v rámci evropské politiky regionálního rozvoje a rozvoje venkova: integrované územní investice, komunitně vedený místní rozvoj, celkové granty a strategii financování z více zdrojů;
- zdůrazňuje, že co se týče způsobilosti pro čerpání z fondů, je třeba uznávat funkční oblasti a zároveň integrovat zdroje financování dostupné v rámci regionální politiky a společné zemědělské politiky EU;
- domnívá se, že je nezbytné zlepšit sběr údajů z funkčních oblastí. Díky němu bude možné vytvořit průkazné databáze pro lepší územní plánování založené na informacích, které pomůže obhájit proporcionalitu zásahů;
- klade důraz na přeshraniční aspekty partnerství městských a venkovských oblastí a na způsob, jak jsou využívány či nevyužívány finanční nástroje navržené Komisí k podpoře potenciálu hospodářského rozvoje přeshraničních spojení měst a venkova;
- zdůrazňuje nutnost zapojení soukromého sektoru a sektoru sociální ekonomiky, jejichž přínos je více než pozitivní z hlediska kritérií výkonnosti, podnikatelských a inovačních kapacit, valorizace příležitostí a mobilizace společnosti, ale který hlavně umožňuje přilákat kapitál a vytvářet partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Zpravodaj

Romeo STAVARACHE (RO/ALDE), starosta města Bacău

Odkaz**I. POLITICKÁ DOPORUČENÍ**

VÝBOR REGIONŮ

Připomínky k partnerství městských a venkovských oblastí

1. Mezi městskými a venkovskými oblastmi existují kromě vazeb demografické a hospodářské povahy také sítě infrastruktury pro přístup k veřejným službám. Rozhodovací orgány na všech úrovních správy by měly věnovat zvláštní pozornost vzájemným vazbám mezi městským a venkovským prostředím, které vznikají v souvislosti s přepravou zboží, dojížděním za prací, vzdělávacími službami, zdravím, hospodařením s vodou a odpady, hospodářskými transakcemi, přístupem k přírodním zdrojům a také s kulturou a rekreační činností. Způsob jejich řízení má vliv na hospodářský a sociální rozvoj funkčních oblastí, a tím tedy i na kvalitu životních podmínek osob, které v nich žijí.

2. Chybějící koordinace vztahů mezi městskými a venkovskými oblastmi často vede k chybnému rozvoji jak měst, tak jejich okolí. Uvědomovat si tyto vztahy vzájemné závislosti a dobře jim rozumět může být prvním krokem k řešení potíží, s nimiž se městské a venkovské oblasti potýkají. Na obou stranách je třeba podporovat ohled na existenci funkčního propojení a závislosti.

3. Pro vytvoření nejlepších modelů správy městských a venkovských oblastí je nutné nejprve těmto vzájemným vazbám porozumět a poté určit výzvy, kterým musí čelit jak městské, tak i venkovské oblasti. Hlavně se nesmí hledat univerzální řešení.

4. Rozvoj partnerství mezi městskými a venkovskými oblastmi musí hledat odpověď na výzvy, jako je například demografický pokles, především v odlehlejších oblastech, udržitelný rozvoj, zachování krajiny, neomezený přístup k přírodním a kulturním zdrojům, veřejným službám a spotřebnímu zboží, rozrůstání městských oblastí na úkor venkovských oblastí, hospodářská recese, konkurenceschopnost regionů, struktura sítí v rámci regionu, efektivnost veřejných politik a využití možností externího financování.

5. Tato různorodost výzev se odráží také v cílech, jež jsou pro partnerství městských a venkovských oblastí stanovovány: hospodářský rozvoj, integrované společné plánování, využití efektů součinnosti, posílení regionální konkurenceschopnosti, úspory z rozsahu díky poskytování služeb v partnerství, pobídky pro všechna území, společné činnosti na obranu zájmů a strategická spolupráce při zajištění přístupu k veřejnému nebo soukromému financování, atd.

6. Funkční oblasti městského a venkovského typu lze vymezit na základě vazeb hospodářské, sociální a environmentální povahy, jež existují na úrovni území. Definování těchto oblastí je velmi důležité z toho důvodu, že tradiční koncepce, na níž spočívají rozvojové politiky měst a obcí, je omezena správními hranicemi a neodpovídá sociálně ekonomické realitě.

7. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) obecně definuje funkční region takto: funkční region je zeměpisný prostor, v němž – ačkoli jeho hranice většinou neodpovídají správnímu členění obcí – lze pozorovat vzájemné specifické územní (funkční) závislosti, jež by mohly vyžadovat určitou formu správy.

8. Pro partnerství městských a venkovských oblastí je typické flexibilní geometrické uspořádání. Tato flexibilita vyplývá z 1) cíle partnerství, které může být zaměřeno na jednu nebo více oblastí, 2) důvodu jeho existence – řízení projektu nebo integrovaná správa funkční oblasti a 3) zvolený model správy, tedy typ shora dolů či zdola nahoru.

9. Ze zkušeností vyplývá, že jak přístupy, tak i problémy se v jednotlivých regionech a zemích liší. V některých případech správní orgány členského státu poskytly partnerství městských a venkovských oblastí institucionální rámec, zatímco v jiných zůstává tento rámec flexibilní, kterážto různorodost je pro EU skutečnou výhodou, neboť nabízí možnosti ke zkoumání a inovaci a zároveň k inspiraci z různých modelů a postupů.

10. Bez ohledu na kontext je pro úspěch spolupráce rozhodujícím společným faktorem dialog a důvěra mezi partnery a také uznání a zohlednění společných potřeb příslušné oblasti.

11. Nedostatek důvěry mezi partnery, jenž se může projevat jak v horizontálních vazbách mezi partnery místní úrovně, tak ve vertikálních vazbách mezi různými příslušnými úrovněmi veřejné správy, může mít škodlivé účinky a celkově zpomalovat proces spolupráce. Všechny příslušné rozhodující orgány musí vynakládat trvalé politické úsilí k vytvoření ovzduší důvěry a hledat řešení komplexních problémů v oblastech společného zájmu.

Výzvy na úrovni Evropské unie

12. Z makroekonomických analýz uskutečněných na základě statistických údajů z období před krizí vyplývá, že v Evropské unii se v posledních letech rozdíly v rozvoji mezi jednotlivými členskými státy snížily, avšak na regionální úrovni se prohloubily. Proto je důležité nalézt co nejlepší řešení pro snížení těchto

rozdílů mezi regiony, zlepšit kvalitu života v regionech, které zaostávají v hospodářském rozvoji, a rozvíjet odvětví průmyslu, služeb a ekologické zemědělství.

13. Územní plánování spadá často do výlučné pravomoci územních správních jednotek, a nikoli do pravomoci funkční oblasti, a nezohledňuje vzájemnou závislost mezi městskými a venkovskými regiony. Tato situace může mít negativní vliv na územní soudržnost a omezovat možnosti vytváření součinnosti na místní úrovni, které posilují sociálně ekonomický rozvoj.

14. V zájmu účinnosti by integrovaný přístup v rozvojových politikách neměl končit přesně na správní hranici oddělující městský a venkovský prostor. Měl by být zohledněn funkční rozměr. Oblasti ležící v okolí měst, tzv. příměstské regiony, přispívají k udržitelnému hospodářskému rozvoji, dodávají energii, environmentální a kulturní zdroje, čímž zkvalitňují životní podmínky. K uznávaným faktům nicméně patří, že města jsou středisky veřejných služeb, obchodu, zdraví, vyššího vzdělávání, dopravy, inovací a zaměstnání.

15. Často se stává, že správní hranice určené na úrovni měst a obcí se neshodují s regionální hospodářskou situací. Jelikož se funkční regiony mimo to vyznačují neustálou dynamikou, musí být územní politiky přizpůsobitelné a dostatečně pružné. Pro příklad uveďme nejčastěji se vyskytující faktor vzájemné závislosti mezi městskými a venkovskými oblastmi, tedy dojíždění pracovníků mezi bydlištěm a místem pracovní činnosti. Je dobře známo, že optimální doba dojíždění by neměla přesáhnout jednu hodinu: je-li delší, má to na dostupnost pracovního místa negativní vliv.

16. Integrovaný přístup k partnerství mezi městskými a venkovskými oblastmi může vytvořit nové možnosti a dodat impulz hospodářskému rozvoji. Udržitelný hospodářský růst podporující začlenění na regionální úrovni závisí ve značné míře na důkladném využití potenciálu spolupráce mezi městskými a venkovskými oblastmi.

17. Vycházíme-li ze zásady, že sousedící městské a venkovské oblasti by spíše než o konkurenci měly usilovat o komplementaritu, lze konstatovat, že harmonizace zásahů veřejných orgánů představuje skutečnou výzvu. Pouze tímto způsobem totiž městské a venkovské oblasti mohou nalézt výhodná řešení, a vyhnout se tak případným střetům zájmů.

18. Partnerství městských a venkovských oblastí vyžadují dlouhodobý přístup pro vypracování strategií a programů a zejména pro rozvoj správních struktur. Výhody uvažování v dlouhodobé perspektivě spočívají především v důslednosti a získání konkrétních výsledků. Partnerství mohou přispět k vyřešení skutečných problémů díky tomu, že nabídnou odpovědi na místní potřeby městských a venkovských oblastí, a k příslušnému zavedení společných praktických řešení. Je povinností regionálních a místních orgánů trvat na dlouhodobém stanovení priorit strategického přístupu k plánování a provádění

víceletého rozpočtu EU za účelem odstranění nedostatků vytvářených regulačními opatřeními procesní povahy.

19. Z případových studií zkoumajících povahu partnerství mezi městskými a venkovskými oblastmi vyplývá, že úspěch těchto partnerství nezávisí pouze na veřejném působení vyšších úrovní, kupříkladu na legislativních opatřeních nebo mechanismech financování, ať už vnitrostátních nebo evropských. Opatření tohoto druhu však mohou rozhodujícím způsobem ovlivnit vývoj těchto partnerství, jejich přitažlivost, udržitelnost, účinnost a schopnost dosahovat stanovených cílů. Existují také situace, kdy by vytvoření partnerství a jejich správa znamenalo náklady, které partneři nemohou spravedlivě nést. V takových případech je pro zajištění soudržnosti partnerství nutné počítat s finanční podporou nebo s technickou pomocí. Z hlediska EU je zásadní otázkou určit, jaká intervenční opatření jsou pro rozvoj a podporu partnerství nejvhodnější, aniž by se však vytvořila závislost na finančních příspěvcích a aniž by byla zakládána partnerství čistě pro formu, která neslouží veřejnému zájmu společnosti.

20. Víceúrovňová správa prováděná v rámci partnerství městských a venkovských oblastí předpokládá účast všech úrovní veřejné správy a příslušných institucionálních partnerů. Často se stává, že orgány pověřené řízením nástrojů politiky v oblasti měst a venkova na vnitrostátní nebo evropské úrovni nezohledňují vzájemné závislosti mezi městskými a venkovskými oblastmi, či související výzvy nebo potenciální rizika a výhody.

21. Pro příhraniční regiony vznikla v tomto ohledu nová dynamika zejména při postupném otevírání hranic uvnitř EU. Podpora přeshraničních partnerství městských a venkovských oblastí skýtá značný potenciál vývoje, při jehož využití hraje významnou roli zejména Evropská unie.

Pohled regionálních a místních orgánů

22. Přidaná hodnota partnerství městských a venkovských oblastí spočívá v tom, že zvyšují účinnost zásahů veřejných orgánů, vnášejí více důslednosti do využívání fondů, podporují integrovaná řešení společných problémů a především podněcují solidaritu na územní úrovni.

23. Činnost místních orgánů v městských a venkovských oblastech se musí zaměřit na zapojení místních komunit do plánovaných a prováděných prací. Účinnost realizovaných opatření závisí na jejich aktivní účasti.

24. Má-li účinnost zásahů zásadní význam pro řešení problémů, častých změn a výzev zeměpisné povahy, s nimiž jsou regiony konfrontovány, připomeňme také, že ke konsolidaci správy bývá často zapotřebí mnohem více času. Proto je nezbytné, aby příslušné strany, zejména městská složka, dokázaly projevit altruismus a čelit předsudkům, podporovaly rovné zacházení s partnery navzdory nesourodým administrativním nebo hospodářským podmínkám, přijaly pevné závazky, vynaložily politické úsilí na vybudování kapacit a prokázaly určitou přizpůsobivost v pružném přístupu.

25. Existují překážky legislativní a administrativní nebo fiskální a finanční povahy, jež narušují utváření partnerství městských a venkovských oblastí a jejich dynamické fungování. Proto je důležité, aby byly tyto překážky určeny a odstraněny, a tak byl zajištěn právní rámec příznivý pro rozvíjení partnerství.

26. Vzájemná závislost v oblasti poskytování veřejných služeb, udržitelného rozvoje a hospodářských perspektiv, jež partnerství mezi městy a venkovem nabízejí, jsou pro městské i venkovské partnery dobrým motivačním podnětem a podněcují je ke společné činnosti.

27. Výhody získané prostřednictvím partnerství bude třeba monitorovat a změřit. Konkrétní výhody lze hodnotit snáze, než ty nekonkrétní, jež se těžko posuzují, přestože jsou stejně tak důležité. V případě zásahů vedených zvenčí orgány, jež partnerství financují, se navíc nutnost vyčíslení výhod ještě podtrhuje, i když partneři již vyjadřují jistou míru spokojenosti s dosaženým pokrokem.

Politická doporučení Výboru regionů

VÝBOR REGIONŮ

28. znovu potvrzuje svou podporu přípravné iniciativě RURBAN navržené Evropským parlamentem, která se v současnosti realizuje a položí základy nových opatření, jejichž cílem bude na úrovni Unie podporovat integrovaný územní rozvoj a partnerství městských a venkovských oblastí;

29. oceňuje pokrok dosažený na úrovni členských států při provádění Územní agendy 2020 a politických dokumentů přijatých ministry zodpovědnými za politiku soudržnosti: Lipské charty o udržitelných evropských městech, deklarace z Marseille o referenčním rámci evropského udržitelného města a prohlášení z Toleda o úloze integrovaného městského rozvoje jako nástroje pro dosažení cílů strategie Evropa 2020;

30. připomíná doporučení Evropského parlamentu o řádné správě s ohledem na regionální politiku EU: postupy podpory a kontroly ze strany Evropské komise a žádá, aby tato doporučení byla uskutečněna v rámci nového cyklu programování 2014–2020 ⁽¹⁾;

31. trvá na nutnosti usnadnit výměnu osvědčených postupů a poznatků v oblasti partnerství a správy mezi městskými a venkovskými oblastmi ⁽²⁾;

⁽¹⁾ Zpráva EP (2009/2231(INI)): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0280+0+DOC+XML+V0//CS>

⁽²⁾ Doporučení Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) – rozsáhlá studie o partnerství městských a venkovských oblastí, uskutečněná federálním institutem pro výzkum stavebnictví, městských otázek a územního rozvoje (Institut fédéral de recherche sur la construction, les questions urbaines et le développement spatial) nazvaná Partnerství pro rozvoj městských a venkovských oblastí: zjištěné údaje (Partenariat pour le développement urbain-rural durable: données établies), zpráva Eurocities nazvaná Spolupráce měst přesahující správní hranice: praktické zkušenosti (Towns – cooperating beyond administrative limits: practical experience), zpráva Rady evropských obcí a regionů o partnerství městských a venkovských oblastí pro integrovaný územní rozvoj.

32. uznává význam harmonizace evropských právních předpisů v oblasti soudržnosti a politik pro rozvoj venkova, která byla oznámena v novém společném nařízení týkajícím se fondů a dává místním orgánům větší flexibilitu při přípravě víceoborových integrovaných územních projektů, konkrétněji v návrzích o integrovaných územních investicích a komunitně vedeném místním rozvoji;

33. doporučuje řídicím orgánům na úrovni členských států využívat nové nástroje územního rozvoje, které EU nabízí v rámci evropské politiky regionálního rozvoje a rozvoje venkova: integrované územní investice, komunitně vedený místní rozvoj, celkové granty a strategii financování z více zdrojů;

34. doporučuje podporovat integrovaný územní přístup v novém cyklu programování tím, že do něj budou začleněny dohody o partnerství a jasně uveden územní rozvoj zásahů a podpůrných opatření, zejména těch určených partnerstvím městských a venkovských oblastí na úrovni funkčních oblastí;

35. zdůrazňuje, že regionální a místní orgány připravují své investiční programy na základě tematických cílů strategie Evropa 2020, nicméně co do rozsahu zeměpisného pokrytí mohou vymezit příslušné funkční oblasti. Co se týče kritérií způsobilosti pro čerpání z fondů, tyto funkční oblasti je třeba uznávat a zároveň integrovat zdroje financování dostupné v rámci regionální politiky a společné zemědělské politiky EU;

36. podporuje názor, že partnerství městských a venkovských oblastí nejsou nástrojem k přerozdělení hospodářského potenciálu v dané oblasti, ani prostředkem k dosažení přerozdělení finančních zdrojů v dané funkční oblasti. Jejich účelem je řádné využívání existujících možností a navázání kontaktu mezi různými stranami ve snaze o podporu místního rozvoje;

37. domnívá se, že riziko institucionální roztržičnosti, jež v rámci partnerství městských a venkovských oblastí existuje, musí být lépe kvantitativně vyjádřeno: možné střety zájmů mezi partnery a související hospodářský rozměr, nebezpečí plynoucí z možných reforem k posílení hospodářské účinnosti a souběžného hledání stability pro uznání legitimacy těchto zásahů, finanční zranitelnost a proveditelnost, možný nesoulad mezi potřebami financování a existujícími možnostmi, nebezpečí nedostatečného zapojení příslušných partnerů a soukromých partnerů do tohoto postupu, atd.;

38. domnívá se, že výhody tohoto partnerství musí být lépe propagovány a uznány na evropské úrovni. Všechny úrovně státní správy, včetně unijní úrovně, by měly podporovat posílení institucionálních kapacit místních orgánů veřejné správy při organizování veřejných služeb, rozvoj a využívání stávajících kapacit a zvýšení produktivity, racionalizaci prostředků a lepší přístup k přírodním zdrojům. Příklady výzev v oblasti spolupráce mezi městy a venkovem jsou lepší zviditelnění funkčních regionů, zmírnění negativních následků konkurence mezi sousedními správními jednotkami (zejména co se týče fiskální oblasti), vyšší úspory z rozsahu u investic, hospodářská životaschopnost, přístup ke službám, uplatnění nevyužívaných zdrojů, zlepšení znalostí na místní úrovni díky výměně informací, změna tendence k živelnému městskému rozvoji atd.;

39. doporučuje podpořit přeshraniční funkční regiony a partnerství městských a venkovských oblastí, jež mohou sloužit jako referenční prvky pro realizaci víceletých rozvojových programů financovaných ze strukturálních fondů a evropských investičních fondů;

40. připomíná, že evropské programy musí být pružné, aby se dokázaly přizpůsobit skutečným podmínkám, v nichž funkční oblasti fungují, a umožnily rozvoj mechanismů, jež městským a venkovským oblastem pomáhají a pobízejí je k vstřícnější spolupráci a k šíření účinnějších politických řešení;

41. domnívá se, že je nezbytné zlepšit sběr údajů z funkčních oblastí. Díky němu bude možné vytvořit průkazné databáze pro lepší územní plánování založené na informacích, které pomůže obhájit proporcionalitu zásahů, jinými slovy nutnost, aby se plánování odehrávalo tam, kde problémy nebo změny skutečně vznikají. V zájmu aktivnějšího využívání průkazných informací o tom, jak partnerství funguje či nefunguje, je navíc nutné mít k dispozici praktické příklady dokládající přidanou hodnotu a výhody partnerství pro udržitelný hospodářský rozvoj⁽³⁾. Zásadní význam zde bude mít pro politické činitele a realizátory projektů analýza Evropské pozorovací sítě pro územní plánování;

42. je přesvědčen, že pro posouzení kvality partnerství městských a venkovských oblastí má zásadní význam lepší pochopení konkrétních i abstraktních výhod z nich vyplývajících. Tento přístup prokáže evropskou přidanou hodnotu těchto partnerství pro realizaci cílů strategie Evropa 2020. Bylo by rovněž vhodné vytvořit společné ukazatele umožňující tyto přínosy vyčíslit a pobízet místní orgány, aby je využívaly.

⁽³⁾ V této souvislosti lze poukázat na evropskou síť PURPLE, v jejímž rámci spolupracují příměstské regiony z různých členských států EU na problematice životaschopnosti venkova v okolí městských oblastí.

V dlouhodobém horizontu by partnerství mohla být předmětem srovnávacího vyhodnocení, zejména v případech, kdy se jedná o programy financované z evropských fondů;

43. vybízí místní a regionální orgány k přípravě inovativních modelů správy městských a venkovských oblastí za účelem optimalizace účinků spolupráce mezi městy a venkovem a také získaných výsledků;

44. navrhuje, aby se partnerství venkovských a městských oblastí stalo jedním z prioritních témat programu URBACT a inovačních opatření ve snaze získat zkušenosti a postupy v oblasti partnerství městských a venkovských oblastí EU a šířit inovativní modely správy;

45. považuje za nutné posílit spolupráci, především přeshraniční, a finanční podporu z evropských programů poskytovanou ke spolufinancování transakčních nákladů partnerství, jež mohou být značné (kupříkladu administrativní náklady a náklady na lidské zdroje). Tyto náklady, včetně aspektu nákladové efektivity, by v zájmu zajištění životaschopnosti partnerství měly být posouzeny;

46. domnívá se, že partnerství může být efektivní pouze tehdy, pokud mezi zúčastněné strany zahrne soukromý sektor, sektor sociální ekonomiky a nevládní sektor a získá podporu občanů;

47. klade důraz na přeshraniční aspekty partnerství městských a venkovských oblastí a na způsob, jak jsou využívány či nevyužívány finanční nástroje navržené Komisí k podpoře potenciálu hospodářského rozvoje přeshraničních spojení měst a venkova;

48. zdůrazňuje význam dialogu s občany, který je v oblasti správy městských a venkovských oblastí nezbytný, má-li být dosaženo konsenzu ve věci společné vize a cílů a posílení důvěry;

49. má za to, že je zapotřebí přijmout opatření k zamezení živelného městského rozvoje, jenž má nežádoucí dopad na udržitelný rozvoj a ovlivňuje zakrytí půdy, čímž se vytváří náchylnost k záplavám, zhoršují se opatření na prevenci rizik nebo zajištění zásobování vodou a kvality ovzduší, ale i dopad na mobilitu, například přetěžování dopravy, dodatečné náklady na infrastrukturu a územní plánování obecně. Problémy tohoto druhu lze řešit, jestliže městské a venkovské prostředí spolupracují v partnerství;

50. zdůrazňuje nutnost zapojení soukromého sektoru a sektoru sociální ekonomiky, jejichž přínos je více než pozitivní z hlediska kritérií výkonnosti, podnikatelských a inovačních kapacit, valorizace příležitostí a mobilizace společnosti, ale které hlavně umožňují přilákat kapitál a vytvářet partnerství veřejného a soukromého sektoru;

51. připomíná hlavní zásady pro úspěch partnerství: vytvoření ovzduší důvěry, společný přezkum stávajících možností, úvahy před realizací konkrétních projektů, volba možností přínosných jak pro městské, tak i pro venkovské oblasti, získání finančních zdrojů a zajištění důslednosti a dlouhodobé životaschopnosti partnerství.

V Bruselu dne 8. října 2013

předseda
Výboru regionů
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
