



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 18.7.2014
COM(2014) 490 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

MĚSTSKÁ DIMENZE POLITIK EU – HLAVNÍ RYSY MĚSTSKÉ AGENDY EU

MĚSTSKÁ DIMENZE POLITIK EU – HLAVNÍ RYSY MĚSTSKÉ AGENDY EU

SDĚLENÍ RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, VÝBORU REGIONŮ A EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU

Obsah

ÚVOD.....	3
1. VÝZVY A POTENCIÁL MĚSTSKÉ EVROPY	3
1.1. Urbanizovaná EU s městy jako rozhodujícími faktory v oblasti růstu a účinného využívání zdrojů.....	3
1.2. Zaostávání za možnostmi a přetrvávající výzvy v evropských městech	4
1.3. Roztříštěný systém měst.....	5
2. MĚSTSKÁ POLITIKA V EVROPĚ.....	5
2.1. Vnitrostátní městské politiky.....	5
2.2. Mezivládní spolupráce v oblasti rozvoje měst	6
2.3. Společné pojetí rozvoje měst v Evropě	6
2.4. Stávající městská politika EU.....	7
2.5. Potenciál měst lze využít lépe	8
3. VÝZVY K VYTVOŘENÍ MĚSTSKÉ AGENDY EU	8
3.1. Vytvořit městskou agendu EU: krok, jehož potřebnost je už dlouho uznávána.....	8
3.2. Opětovné výzvy k vytvoření městské agendy EU.....	8
4. DIMENZE ROZVOJE MĚST VE SVĚTOVÝCH SOUVISLOSTECH.....	9
5. DALŠÍ KROKY V SOUVISLOSTI S ÚVAHAMÍ O MĚSTSKÉ AGENDĚ EU	10
5.1. Proč potřebujeme městskou agendu EU?	10
5.2. Jak by měla městská agenda EU vypadat?	10
5.3. Vymezit rozsah a zaměření městské agendy EU.....	11
5.4. Posílit zapojení měst a jejich vlastní odpovědnost za politiku EU.....	11
5.5. Lépe porozumět procesům rozvoje měst.....	12
5.6. Zajistit provedení městské agendy EU	12

Úvod

Evropa má před sebou, pokud jde o ekonomiku, klima, životní prostředí a společnost jako takovou, i nadále výzvy. Většina těchto výzev se vyznačuje výraznou městskou dimenzí; buď se tyto výzvy projevují především v městském a příměstském prostoru – což je třeba případ chudoby, sociální a prostorové segregace a rovněž zhoršování životního prostředí –, nebo na ně lze ve městech a prostřednictvím měst nalézt odpověď – spočívající například v účinném využívání zdrojů a ekonomice neutrální z hlediska CO₂, hospodářském rozvoji a inovacích, sociální inovaci a integraci.

Ačkoliv úloha měst z hlediska hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje a jejich potenciál nabízet bydlení, jež účinněji využívá zdroje, se už dlouho uznávají, reakce v oblasti politik na evropské a vnitrostátní úrovni byla pomalá a roztržitá a charakterizoval ji velký počet nepříliš integrovaných odvětvových iniciativ. Objevuje se stále více hlasů, podle kterých by města měla být odpovídajícím způsobem zapojena do tvorby a provádění politik EU a podle nichž je třeba tyto politiky lépe přizpůsobit realitě městského prostředí, v němž budou prováděny. Odrazem toho je, že řada různých zúčastněných stran na úrovni EU, úrovni členských států i na úrovni místní vyzývá k vytvoření městské agendy EU. V reakci na tyto výzvy uspořádala Evropská komise fórum CITIES¹, a to s cílem podnítit debatu o potřebě městské agendy EU.

V návaznosti na fórum CITIES diskutovaly členské státy o nutnosti vytvořit městskou agendu EU, přičemž konstatovaly, že existuje poptávka a očekávání ze strany Evropského parlamentu, Výboru regionů, sdružení měst i měst samotných i odhodlání se do tohoto procesu zapojit. Bylo navrženo, aby se další krok v této agendě opíral o podněty z místní, regionální a vnitrostátní úrovně, jakož i úrovně EU.²

Účelem tohoto sdělení je debatu rozšířit a zapojit do ní všechny zúčastněné strany. V návaznosti na výsledky fóra CITIES toto sdělení ke konzultaci navrhuje soubor otázek, jejichž záměrem je dále vyjasnit, proč je městská agenda EU zapotřebí, jaké by měly být její cíle a jak by mohla fungovat. Názory a návrhy zúčastněných stran a příslušných orgánů na vnitrostátní, regionální a místní úrovni budou pro novou Komisi a nový Evropský parlament důležitým podnětem, a to v neposlední řadě i v souvislosti s budoucím vývojem strategie Evropa 2020³.

Toto sdělení nastiňuje stávající situaci v oblasti měst v EU (oddíl 1); dnešní stav městské politiky v Evropě (oddíl 2); výzvy k vytvoření městské agendy EU (oddíl 3); dimenze rozvoje měst ve světových souvislostech (oddíl 4); a cesty, jimiž se lze ubírat dále, spolu s otázkami ke konzultaci (oddíl 5).

1. VÝZVY A POTENCIÁL MĚSTSKÉ EVROPY

1.1. Urbanizovaná EU s městy jako rozhodujícími faktory v oblasti růstu a účinného využívání zdrojů

V současnosti žije přibližně 359 milionů lidí – 72 % všech obyvatel EU – ve velkoměstech, městech a na jejich předměstích. Ačkoliv se tempo transformace

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm.

² Neformální setkání ministrů příslušných pro politiku soudržnosti uspořádané řeckým předsednictvím v Aténách dne 24. dubna 2014.

³ „Jak pokračuje Evropa 2020: strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“. COM(2014) 130 final.

zpomalilo, podíl městského obyvatelstva i nadále roste, a do roku 2050 pravděpodobně přesáhne 80 %⁴.

Koncentrace spotřebitelů, pracovníků a podniků na jednom místě nebo v jedné oblasti a charakteristické formální i neformální instituce, jež se ve městech nacházejí, činí z městských oblastí více než jen centra osídlení. Tyto oblasti jsou také centry rozličných druhů činnosti, a to zejména činnosti hospodářské. Šedesát sedm procent evropského HDP vzniká v metropolitních regionech, ačkoliv jejich obyvatelstvo tvoří pouze padesát devět procent celkového počtu obyvatel Evropy. Ze srovnání hospodářské výkonnosti evropských měst vyplývá, že velká města si vedou lépe než zbytek Evropy⁵ a že hlavním městům a velkým metropolitním regionům se během hospodářské krize daří více než menším metropolitním a jiným regionům⁶. Menší a středně velká města však tvoří páteř územní struktury Evropy a náleží jim významná role v rámci územního rozvoje a soudržnosti.

Ve městech lze také nejlépe řešit řadu celosvětových výzev. Města mohou díky svým ideálním podmínkám přispět k omezení spotřeby energie a ke snížení emisí CO₂: hustota městských oblastí totiž umožňuje využívat energeticky účinnější formy bydlení a dopravy.

1.2. Zaostávání za možnostmi a přetrvávající výzvy v evropských městech

Koncentrace obyvatelstva a činností není nutnou ani postačující podmínkou vysokého růstu. Mezi výkonností hlavních a ostatních měst je výrazný rozdíl. Existuje také velký rozdíl mezi západními a východními městy, jež nejsou městy hlavními, přičemž tento rozdíl nelze vysvětlit toliko velikostí. Významné rozdíly v hospodářské a sociální výkonnosti panují i mezi srovnatelně velkými městy s podobnou strukturou odvětví v rámci jednoho členského státu.⁷

Přestože města mají potenciál stát se rozhodujícími faktory růstu, najdeme v nich také oblasti s nejvyšší mírou nezaměstnanosti. V důsledku globalizace, nedávné krize a poklesu průmyslové výroby se mnoho měst potýká s úbytkem kvalifikované práce a nárůstem počtu míst v odvětví služeb, která vyžadují jen minimální kvalifikaci, a počtu chudých pracujících. Podíl obyvatel ohrožených chudobou se zvýšil.⁸ V mnoha městech se významně prohlubuje sociální vyloučení, segregace a polarizace.

Pokrok v účinnosti využívání zdrojů, jehož bylo díky kompaktnosti městských sídel dosaženo, podkopává nekontrolované rozrůstání měst, jehož důsledkem je tlak na veřejné služby a oslabení územní soudržnosti. Chůze, jízda na kole a veřejná doprava nepředstavují dostatečně rozvinuté alternativy automobilů v mnoha městech, což vede ke zhoustnutí provozu, špatné kvalitě ovzduší a vysoké spotřebě energie. Rychlá urbanizace vede k velké koncentraci populace a hospodářské investice v oblastech náchylných k rizikům také významně přispívají ke zranitelnosti měst vůči přírodním katastrofám a katastrofám způsobeným člověkem.

⁴ Evropská komise (Společné výzkumné středisko, Evropské fórum pro zeměpis a statistiku, GŘ pro regionální a městskou politiku).

⁵ „*State of European Cities Report*“, (Zpráva o stavu evropských měst), Evropská komise 2010;

⁶ „*Osmá zpráva o pokroku v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti*“, Evropská Komise 2013

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_economic.pdf.

⁸ „*Osmá zpráva o pokroku v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti*“, Evropská Komise 2013

Mnohá z evropských měst nemají dostatečné kapacity na to, aby se zapojila do procesu (nezbytné) strukturální změny a aby jej úspěšně dokončila. Hospodářská krize mnoho měst významně oslabila a zintenzivnila výzvy, jež je nyní třeba řešit s menším množstvím prostředků. Mnohá z méně významných měst, zejména ve střední a východní Evropě, zažívají všeobecný úpadek, jehož průvodními jevy jsou demografický pokles i pokles výkonnosti hospodářství, což může vést k negativní spirále, v jejímž rámci dochází k úbytku místních daňových příjmů, nižší poptávce po zboží a službách, ztrátě pracovních míst, propadu nabídky práce a nižším investicím a celkové ztrátě atraktivnosti.⁹ Ve městech, jež ekonomicky stagnují, lidé často opouštějí centra a stahují se do živelně se rozrůstajících předměstí.

1.3. Roztříštěný systém měst

Evropa se oproti USA či Číně vyznačuje větší polycentričností a menší koncentrací městských struktur. Nachází se v ní dvě velké městské aglomerace (Paříž a Londýn) a značný počet velkých městských regionů; disponuje hustou sítí malých a středně velkých měst a najdeme v ní i oblasti, v nichž je počet městských center malý. Její městskou strukturu lze popsat jako spojení hlavních městských center a polycentrických městských struktur s rozptýlenou urbanizací. V Evropě dochází stále častěji ke vzniku městských regionů (megapolí) tvořených sítí středně velkých a menších měst, jimž chybí skutečně funkční a politické jádro.¹⁰ Rostoucí nepoměr mezi správní a městskou strukturou vzhledem k nevhodnému řízení věcí veřejných a nedostatečné infrastruktuře, které s sebou nese, oslabuje soudržnost a snižuje konkurenceschopnost.¹¹

2. MĚSTSKÁ POLITIKA V EVROPĚ

2.1. Vnitrostátní městské politiky

Městské politiky se v jednotlivých členských státech značně liší a jen málo z nich má specializovaná ministerstva a ministry pro městské záležitosti. Městská politika je často nepřímým výsledkem zákonů o městském a územním plánování a kombinované intervence odvětvových politik, spíše než doménou, které se dostává politické a strategické řízení.

Způsoby řízení měst, jejich autonomie, síla jejich postavení a jejich zapojení do vnitrostátní politiky se v jednotlivých členských státech rovněž značně liší: uplatňují se dvě až čtyři úrovně správy či samosprávy, přičemž průměrný počet obyvatel jednotky nejnižší úrovně (komuny či obce) se pohybuje od méně než 2 000 až po více než 150 000. V některých zemích byly zřízeny další mezistruktury, například sdružení jednotek správy první úrovně, a to s cílem usnadnit společné plánování a přijímání opatření na poli strategických otázek a společné infrastruktury.¹²

Velké rozdíly také panují v postavení měst v rámci vnitrostátního systému správy a samosprávy, pokud jde o politickou autonomii a kontrolu nad rozpočtem a místními daněmi. V některých zemích se (významná) města těší specifickému statusu, který jim

⁹ „Impact of the European demographic trends on regional and urban development“ (Dopad evropských demografických trendů na vývoj regionů a měst). Maďarské předsednictví Rady Evropské unie, Budapešť 2011.

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg_urban_sandrobalducci.pdf.

¹¹ „What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries“ (Co činí města produktivnějšími? Důkazy k úloze městské správy z pěti zemí OECD). OECD Regional Development Working Papers, 2014/05.

¹² „Second State of European Cities Report“ (Druhá zpráva o stavu evropských měst), Evropská komise 2010.

přináší dodatečné prostředky a svěřuje další úkoly¹³. V mnoha členských státech se v posledních třiceti letech uplatňoval trend k decentralizaci, jakkoliv tento proces ne vždy doprovází odpovídající navýšení prostředků.

2.2. Mezivládní spolupráce v oblasti rozvoje měst

Členské státy spolu v oblasti rozvoje měst spolupracují na mezivládní úrovni, přičemž jejich schůzky organizuje a řídí předsednictví Rady. Výsledkem mezivládní spolupráce jsou zejména dokumenty přijaté na neformálních setkáních ministrů, např. Lipská charta¹⁴ a Toledská deklarace¹⁵. Neexistuje však Rada ve složení pro městskou politiku a zapojení jednotlivých členských států je v různých dobách různé, přičemž se mění také dopad mezivládní spolupráce na politiky EU a politiky jednotlivých členských států.

2.3. Společné pojetí rozvoje měst v Evropě

Na evropské úrovni existuje, pokud jde o záměry, cíle a hodnoty, výslovná dohoda ohledně povahy evropského města budoucnosti a zásad, z nichž by ideální evropské město mělo vycházet. Tyto zásady lze nalézt v cílech zakotvených ve Smlouvě, v Listině základních práv Evropské unie či v evropském sociálním modelu. Rovněž mezi ministry příslušnými pro rozvoj měst panuje konsenzus ohledně konkrétnějších cílů a hodnot měst, jež se odráží v Lipské chartě¹⁶, jakož i ohledně toho, jak by mělo být těchto cílů dosaženo, a ohledně klíčové úlohy, kterou města podle Toledské deklarace mohou při provádění strategie Evropa 2020 sehrát. Totéž platí i pro zásady rozvoje měst na území Evropy, jež jsou obsaženy v Územní agendě Evropské unie 2020¹⁷.

Mezivládní proces čerpá praktické zkušenosti z politiky soudržnosti EU, a to prostřednictvím iniciativ Společenství pro městské oblasti URBAN¹⁸ a následného začlenění integrovaného a udržitelného rozvoje měst do regionálních a celostátních operačních programů¹⁹. Tyto dokumenty tvoří tzv. „městské acquis“.

¹³ *Tamtéž.*

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.

¹⁵ <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=165782>.

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.

¹⁷ <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>.

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/index_en.htm.

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf.

Dokument *Města zítřka*²⁰ představuje syntézu zásad evropského modelu udržitelného rozvoje měst, přičemž čerpá ze Smlouvy o fungování Evropské unie, Listiny základních práv Evropské unie, evropského sociálního modelu, Lipské charty, Toledské deklarace a Územní agendy Evropské unie 2020.

Evropská města by měla být

- ✓ – místy výrazného sociálního pokroku;
- ✓ – platformami pro demokracii, kulturní dialog a rozmanitost;
- ✓ – místy pro zelenou, ekologickou či environmentální obnovu a
- ✓ – místy s vysokou atraktivností a motory hospodářského růstu.

Evropský městský a územní rozvoj by

- ✓ – měl vycházet z udržitelného rozvoje Evropy založeného na vyváženém hospodářském růstu a územní organizaci s polycentrickou strukturou měst;
- ✓ – se měl opírat o silná regionální centra, která zajistí dobrý přístup ke službám obecného hospodářského zájmu;
- ✓ – se měl vyznačovat ucelenou strukturou osídlení s omezeným živelným růstem měst a
- ✓ – měl zajišťovat vysokou úroveň ochrany a kvality životního prostředí v okolí měst.

2.4. Stávající městská politika EU

Generální ředitelství Evropské komise pro regionální politiku bylo v roce 2012 přejmenováno na Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku. Dostalo se tak uznání skutečnosti, že města se musí plnohodnotně podílet na hospodářském, sociálním a územním rozvoji v EU; zároveň se jednalo i o uznání výrazné městské dimenze v politikách EU, a to v neposlední řadě i v politice regionální. Odhaduje se, že alespoň 50 % prostředků Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), tedy přibližně 80–90 miliard EUR, bude prostřednictvím hlavních operačních programů v rozpočtovém období 2014–20 investováno v městských oblastech, přičemž z prostředků přidělených jednotlivým členským státům z EFRR byl vyčleněn minimální objem ve výši 5 %, jenž musí být použit na podporu integrovaného a udržitelného rozvoje měst, tak aby se zajistilo, že tento rozvoj bude ve všech členských státech prioritou. Vytváření sítí a výměna informací mezi městy bude i nadále podporována další generací programu URBACT²¹.

Rozvoj měst však není podporován jen prostřednictvím regionální politiky EU a ze strukturálních fondů. Rostoucí počet odvětvových politik EU se výslovně zaměřuje na městské oblasti: v rámci politik v oblasti energetiky, informační společnosti, životního prostředí, klimatu, vzdělávání a kultury, dopravy atd. se podporují iniciativy jako například „Evropské hlavní město kultury“, evropské inovační partnerství pro inteligentní města a obce, cena „Evropské zelené město“, Pakt starostů a primátorů či opatření k adaptaci na změnu klimatu v rámci tohoto paktu (Mayors Adapt). Řada dalších iniciativ a směrnic EU se na městské oblasti zaměřuje implicitně, např. směrnice o hluku a kvalitě ovzduší, migrační politiky, opatření k omezení kongesce apod.; ačkoliv jejich vlastním předmětem městské oblasti jako takové nejsou, týkají se tyto iniciativy a směrnice především těchto oblastí či je města provádějí²².

²⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm.

²¹ <http://urbact.eu/>.

²² http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm.

2.5. Potenciál měst lze využít lépe

Města hrají při provádění politik EU, a to i pokud jde o strategii Evropa 2020, klíčovou úlohu. Ve stávající praxi tvorby politik na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU se však ne vždy plně využívá odborných znalostí, jež jsou na úrovni měst k dispozici, ani se neuznává zásadní role, kterou mohou místní orgány hrát při dosahování cílů politiky stanovených na jiných úrovních správy.

Ačkoliv města začínají být chápána jako klíčový subjekt a povědomí o městské dimenzi se stále zvyšuje, zůstává v tomto směru situace i nadále problematická. Víceúrovňová správa nefunguje vždy dobře a dosáhnout integrace politik týkajících se různých odvětví a různých správních jednotek je obtížné. Silné odvětvové zaměření politických cílů omezuje příležitosti k dosažení synergického účinku v interakci jednotlivých odvětví a oslabuje vlastní odpovědnost za tyto cíle na straně měst samotných. Rozdělení tvorby politik podle oborů je hluboce zakořeněno na všech úrovních správy a lze ho vzhledem k tomu, že záměry a cíle politik i ukazatele používané k měření jejich výsledků jsou obvykle odvětvové povahy, jen stěží překonat. V důsledku nedostatečné koordinace mezi různými oblastmi odvětvových právních předpisů a vrstvami správy (místní, regionální, celostátní) může být pro města obtížné splnit směrnice EU, například v oblastech jako je kvalita ovzduší²³.

3. VÝZVY K VYTVOŘENÍ MĚSTSKÉ AGENDY EU

3.1. Vytvořit městskou agendu EU: krok, jehož potřebnost je už dlouho uznávána

Evropská komise již v roce 1997 ve sdělení „Městská otázka: směrem k evropské debatě“²⁴ nastínila, že je zapotřebí nového úsilí k posílení a obnově role evropských měst jako míst sociální a kulturní integrace, jako zdrojů hospodářské prosperity a udržitelného rozvoje a jako bašt demokracie. Od té doby prošel rozsah politických zásahů EU v městské oblasti vývojem a rozvoj měst se stal významnějším rysem tvorby politik EU. Lisabonská smlouva navíc k cílům EU přidala územní soudržnost a posílila víceúrovňovou správu. Roztříštěnost politik však přetrvává, složitost výzev v městské oblasti vzrostla a role místní úrovně při tvorbě a provádění politik EU je stále předmětem debat. Tato situace se odráží ve skutečnosti, že se v posledních letech opět objevily výzvy k vytvoření městské agendy EU.

3.2. Opětovné výzvy k vytvoření městské agendy EU

V roce 2011 přijal *Evropský parlament* usnesení, v němž obhajoval posílení městské dimenze politik EU a mezivládní spolupráce v politikách v oblasti rozvoje měst, přičemž vyzval k vytvoření společného pracovního programu či evropské městské agendy. Evropský parlament také zdůraznil, že je zapotřebí, aby do těchto procesů byla více zapojena města. V polovině roku 2013 přišla *skupina členských států* v čele s Nizozemskem a Belgií v rámci mezivládní spolupráce v oblasti rozvoje měst s návrhem městské agendy, jenž byl dále rozpracován litevským, řeckým a italským předsednictvím Rady.

²³ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>.

²⁴ „Towards an urban agenda in the European Union“ (Městská otázka: směrem k evropské debatě), KOM(97) 197 final.

Na sklonku roku 2013 předložil *Výbor regionů* stanovisko z vlastní iniciativy nazvané „Směrem k integrované městské agendě pro EU“. V tomto stanovisku se vyzývá k vytvoření integrované městské agendy pro EU, jež městské dimenzi poskytne základní strukturální oporu v evropských politikách a právních předpisech. Na počátku roku 2014 síť *Eurocities* předložila argumenty pro městskou agendu EU k zajištění lepší koordinace politik a integrace cílů v oblasti rozvoje měst do většího počtu politik; k dosažení větší vyváženosti priorit evropských investičních programů; k posílení přímého dialogu mezi městy a Komisí a k posílení koordinující úlohy komisaře pro regionální politiku.

Výslovné výzvy se v návaznosti na fórum CITIES objevily také ve stanoviscích řady organizací zúčastněných stran. *Rada samosprávných obcí a regionů* vyzývá k vytvoření městské agendy EU, jež by všem typům měst – malým, středním i velkým – usnadnila přístup k procesu tvorby politik a možnost se do něj aktivně zapojit a uznala roli funkčních regionů a potřebu lépe koordinovat politiky. Svaz *Energy Cities* potvrzuje, že je zapotřebí zformulovat a provést městskou agendu EU tak, aby se plně využilo potenciálu místních orgánů a aby se územní soudržnost stala ústředním tématem politik EU.

Ministři příslušní pro politiku soudržnosti se v dubnu 2014 setkali v Aténách a diskutovali o městské agendě EU. Členské státy také uznaly poptávku řady zúčastněných stran po vytvoření městské agendy a jejich očekávání v tomto směru a odhodlání zapojit se do tohoto procesu.

4. DIMENZE ROZVOJE MĚST VE SVĚTOVÝCH SOUVISLOSTECH

Očekává se, že v roce 2050 bude 67 % světového obyvatelstva žít ve městech. Počet lidí žijících v městských oblastech se zvýší o 2,6 miliard, zatímco počet obyvatel venkovských oblastí o 300 milionů poklesne, přičemž tyto změny se odehrají zejména v rozvojovém světě²⁵. Tato urbanizace může přinést bohatství a blahobyt velkému množství obyvatel, nese s sebou však i riziko vytváření chudinských čtvrtí (slumů) a oblastí extrémní deprivace a neudržitelné struktury sociálního, environmentálního a územního vývoje. Je naprosto zásadní, aby tato urbanizace byla řízena tak, aby probíhala co nejudržitelnějším směrem: tento vývoj bude totiž mít dopady na ekonomiku, klima a sociální stabilitu v celém světě, přičemž tyto dopady pocítí i Evropa.

Rostoucí povědomí o potenciálu, který skýtá rozvoj měst, se odráží ve vnějších vztazích EU, mezinárodní spolupráci a rozvojové pomoci. Ve svém nedávném sdělení „Posilování místních orgánů v partnerských zemích za účelem zlepšení správy věcí veřejných a účinnějšího dosahování výsledků v oblasti rozvoje“²⁶ zdůrazňuje Evropská komise rozhodující úlohu místních orgánů v městských oblastech při řešení výzev, jež s sebou rozvoj nese.

V jednáních o rozvojové agendě po roce 2015 se rozvoj měst stal jedním z klíčových témat. Představitelé programu OSN pro lidská sídla také požádali EU, aby se poprvé zapojila do celosvětové debaty o rozvoji měst, a to prostřednictvím společného příspěvku ke konferenci HABITAT III.²⁷ Takovýto příspěvek by samozřejmě navazoval na úvahy, které se v EU vedou o agendě EU pro její vlastní města, přičemž tyto úvahy by poskytl

²⁵ „World Urbanization Prospects“: The 2011 Revision („Perspektivy světové urbanizace“: revize z roku 2011), United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division, New York 2012.

²⁶ COM(2013) 280 final.

²⁷ <http://mirror.unhabitat.org/categories.asp?catid=831>.

základ pro společný příspěvek k mezinárodní debatě. Probíhající jednání o budoucí celosvětové dohodě o klimatu v rámci Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (UNFCCC) nadto ukazují, že se zvyšuje zájem o rozvoj a úlohu měst.

5. DALŠÍ KROKY V SOUVISLOSTI S ÚVAHAMÍ O MĚSTSKÉ AGENDĚ EU

Než budou v oblasti městské agendy přijaty další kroky, je třeba jasně stanovit její účel a smysl, její možnou podobu a možný způsob fungování. Městskou agendu EU nelze formulovat izolovaně; měla by být naopak plně v souladu s celkovými cíli a strategií EU, a to zejména s přepracovanou strategií Evropa 2020. Tato agenda by měla také odpovídat vnitrostátním politikám a městským agendám. Mnoho zúčastněných stran je toho názoru, že městská agenda EU musí ctít zásadu subsidiarity, a neopírat se o nové právní předpisy.

5.1. Proč potřebujeme městskou agendu EU?

Městská agenda EU by mohla být prostředkem k dosažení řady cílů. Městská agenda EU by mohla zlepšit kvalitu, účinnost a účelnost politik tím, že umožní *lepší koordinaci* nejen těchto politik jako takových, ale také mezi příslušnými subjekty a úrovněmi správy a *lepší porozumění* souvislostem rozvoje měst při koncipování a provádění politik. Mohla by posílit *angažovanost a vlastní odpovědnost měst*, pokud jde o tvorbu a provádění politik na úrovni EU a úrovni vnitrostátní. Mohla by podpořit *schopnost měst podstoupit přechod a provést strukturální změnu*, a zajistit tak životaschopnost městských ekonomik a sociálně, environmentálně a územně udržitelný rozvoj městských oblastí. Díky vazbě na holistické cíle v oblasti místního rozvoje by mohla *přiblížit tvorbu politik EU občanům*. V neposlední řadě by mohla také představovat klíčový prvek v politikách EU na poli rozvojové pomoci a prostředek k prosazování otázek souvisejících s celosvětovou udržitelností.

Ve většině politik EU je přímo či nepřímo přítomna městská dimenze. V tomto ohledu však existuje prostor ke zlepšení a k posílení zapojení a interakce různých úrovní správy a také k většímu zaměření na priority městské politiky při tvorbě politik na vnitrostátní i evropské úrovni. Prvním klíčovým krokem při případném vymezování městské agendy EU bude určit, jaké nedostatky je třeba řešit na úrovni EU.

Q1. Jaké jsou hlavní důvody pro existenci městské agendy EU? Kde mohou opatření na úrovni EU přinést největší přidanou hodnotu? Kterým složkám rozvoje měst by prospěla větší koordinace přístupů v různých odvětvích a na různých úrovních správy?

5.2. Jak by měla městská agenda EU vypadat?

Zúčastněné strany, které do této debaty doposud přispěly, navrhly, že by se „agendou“ mohla spíše rozumět nová pracovní metoda k zajištění konzistentnosti. Jiné strany navrhly, že by agenda měla mít podobu strategie s dlouhodobými prioritami a krátkodobými operativními pokyny.

Městská agenda EU by se mohla zaměřit na omezený počet významných výzev, jež před evropskou společností stojí, jako je například snižování emisí CO₂, adaptace na změnu klimatu, začleňování či demografická změna. Lze přitom vzít v potaz výzvy, jež jsou z hlediska městských oblastí zvláště relevantní a naléhavé, či výzvy, v jejichž případě má zapojení měst prvořadý význam z hlediska dosažení výsledků. Členské státy například přivítaly iniciativu řeckého předsednictví, jež jako specifickou pracovní oblast, v níž může mezivládní spolupráce přispět k městské agendě EU, prosazovalo „městskou

chudobu“. Jako model toho, jak se města mohou zapojit do realizace cílů EU, jenž lze případně využít i v jiných oblastech, bývá často zmiňován Pakt starostů a primátorů.

V případě ambicióznější městské agendy EU by však cílem mohlo být poskytnout rámec, jenž do různých iniciativ a politik vnese konzistentnost, a to například tím, že zajistí, aby mezi jednotlivými odvětvovými politikami a nástroji panoval soulad a aby se navzájem posilovaly.

Q2. Měla by se městská agenda EU soustředit na omezený počet výzev týkajících se městských oblastí? Nebo by měla spíše poskytnout obecný rámec, který by umožnil soustředit pozornost na městskou dimenzi všech politik EU, tak aby se posílila koordinace mezi odvětvovými politikami a subjekty na úrovni měst, států a EU?

5.3. Vymežit rozsah a zaměření městské agendy EU

Z hlediska vymezení evropského modelu rozvoje měst již byl vykonán značný objem práce, a to formou mezivládní spolupráce v oblasti rozvoje měst, a zejména formou vlastního procesu úvah Komise s názvem Města zítřka²⁸, přičemž ohledně závěrů této práce panuje široký konsenzus. Lze si představit, že se v této práci bude pokračovat v tom smyslu, že dojde k jasnějšímu vymezení cílů a úkolů pro jednotlivá odvětví a konkrétní subjekty.

Q3. Představuje evropský model rozvoje měst, který je obsažen v dokumentu „Města zítřka“, dostatečný základ pro další práci na městské agendě EU?

5.4. Posílit zapojení měst a jejich vlastní odpovědnost za politiku EU

Mnoho zúčastněných stran z měst a jejich organizací na městskou agendu EU pohlíží jako na nástroj, jenž městům a jejich vedoucím politickým činitelům umožní lépe se zapojit do procesu tvorby a provádění politik EU. V tomto směru je důležitých několik bodů, přičemž jedním z nich je zajistit, aby byl při tvorbě iniciativ na poli odvětvových politik na úrovni EU brán ohled na názory zúčastněných stran z městské oblasti. Lze toho docílit lepším využitím stávajících nástrojů tak, aby se do koncipování politik EU (například posouzení dopadu, konzultace zúčastněných stran či hodnocení) zapojily a aby byly v jeho rámci konzultovány zúčastněné strany. Některé ze zúčastněných stran navrhly, že by mohla být zřízena platforma zúčastněných stran, jež by posuzovala konzistentnost a dopad politik na úrovni EU na městské oblasti, a to především v souvislosti s revidovanou strategií Evropa 2020. Další aspekt v tomto ohledu představuje role, již by mohla města hrát při stanovení cílů politiky na úrovni členských států i na úrovni EU, a také otázka, do jaké míry cíle EU a členských států odrážejí potřeby, jež existují na úrovni měst. Týká se to jak toho, jak se celkové cíle (například cíle strategie Evropa 2020) promítají do konkrétních cílů odvětvových, tak toho, jak jsou provedeny ve vnitrostátních politikách.

²⁸ Tamtéž, s. 3.

Q4. Jak mohou zúčastněné strany z městské oblasti více přispět k tvorbě politik a k procesům jejich provádění na úrovni EU? Je potřeba města do tvorby politik na úrovni regionů, členských států a EU více zapojit? Jak?

5.5. Lépe porozumět procesům rozvoje měst

Jedním z cílů městské agendy EU by mělo být to, aby tvorba politik lépe odrážela reálnou situaci měst. Města se neustále vyvíjejí a kvalitní proces tvorby politik musí vycházet z hlubšího pochopení problematiky a účinnějšího sdílení znalostí a zkušeností. Existuje již celá řada iniciativ, v nichž hlavní úlohu hraje EU či členské státy, například iniciativa Horizont 2020, ESPON, URBACT, iniciativa společného plánování „Městská Evropa“, Evropská síť informací o městech (EUKN) atd. Na vývoji harmonizované definice městských oblastí, jakož i na lepším pochopení dynamiky metropolí Komise úzce spolupracuje s OECD. Vytváří také geodata, jež slouží ke sledování rozvoje městských oblastí. Nezdá se, že by hlavní problém spočíval v dostupnosti znalostí a údajů. Spočívá spíše v nutnosti posílit využití, jednotné vnímání a výměnu znalostí, pokud jde o tvůrce politik na všech úrovních správy. Prostor ke zlepšení existuje také u koordinace tvorby znalostní báze.

Q5. Jak lze nejlépe přispět ke zlepšení znalostní báze v oblasti městského a územního rozvoje a ke zintenzivnění výměny zkušeností? Jaké konkrétní prvky znalostní báze je třeba posílit, aby poskytovala lepší oporu pro proces tvorby politik?

5.6. Zajistit provedení městské agendy EU

Provádění městské agendy EU se nemůže odehrávat pouze na úrovni EU. Mnoho otázek je možno nejlépe řešit na místní, regionální či vnitrostátní úrovni, přičemž některé otázky ani nespádají do kompetence EU. Provádění městské agendy EU by se také mělo opírat o interakci různých úrovní a různých odvětví politiky. Je třeba zamyslet se nad tím, jak lze zlepšit společné fungování mezivládní spolupráce a dalších politických procesů tak, aby se dosáhlo většího účinku. Je třeba vzít v potaz i role, které by jednotlivým subjektům na různých úrovních správy měly připadnout, a to, jak lze co nejvíce podpořit interakci a výměnu informací.

Q6. Jakou úlohu mají při vymezení, vytvoření a provádění městské agendy EU hrát místní, regionální a vnitrostátní úroveň a úroveň EU?

Pokud chcete přispět do debaty o městské agendě EU, učiňte tak prosím elektronicky a řiďte se prosím pokyny uvedenými zde:

http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc_eu_urb_agenda.

Mějte prosím na paměti, že tato konzultace potrvá do 26. září 2014.