

STANOVISKA

VÝBOR REGIONŮ

137. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ VR, 4. 12. 2019 – 5. 12. 2019

Stanovisko Evropského výboru regionů k tématu Výzvy metropolitních regionů a jejich postavení v budoucí politice soudržnosti na období po roce 2020

(2020/C 79/02)

Zpravodaj: Juraj DROBA (SK/EKR), předseda Bratislavského samosprávného kraje

POLITICKÁ DOPORUČENÍ

EVROPSKÝ VÝBOR REGIONŮ

Obecné připomínky

1. konstatuje, že dvě třetiny obyvatelstva EU žijí v metropolitních regionech, a proto je důležité se touto problematikou zabývat i z hlediska přípravy politiky soudržnosti na období po roce 2020;
2. upozorňuje na skutečnost, že rostoucí urbanizace je nejen evropským, ale i celosvětovým trendem. Na jedné straně tím vznikají nové příležitosti, na straně druhé je nutné řešit nové problémy. Proto je mimořádně důležitá spolupráce institucí a aktérů v metropolitních regionech;
3. konstatuje, že v současné době nepanuje konsensus ohledně definování a vymezení kritérií pro metropolitní regiony, která by odrážela rozmanitost a skutečnou situaci v metropolitních regionech ve všech členských státech EU;
4. bere na vědomí, že podle definice Eurostatu se metropolitním regionem rozumí region na úrovni NUTS 3, kde alespoň polovina obyvatel žije ve funkční městské oblasti a který má nejméně 250 000 obyvatel, anebo kombinace takových regionů. Územní klasifikace je založena na určení městských center s vysokou hustotou obyvatelstva a minimálně 50 000 obyvateli. Zdůrazňuje, že podle tohoto výkladu statistik žilo v roce 2016 v metropolitních regionech 293,3 miliony obyvatel EU. Upozorňuje na to, že je při tom nutné zohlednit také oblasti, které jsou funkčně provázány s oblastmi mimo EU. OECD definuje metropolitní regiony na základě funkčních vztahů, kdy je městské centrum s vysokou hustotou obyvatelstva a pracovními příležitostmi propojeno se zbytkem území díky intenzivnímu každodennímu dojíždění do centra;
5. poukazuje na to, že součástí metropolitních regionů jsou různé typy území s převážně městským obyvatelstvem, které však kvůli své rozloze mají často venkovský charakter. Mají silnou vazbu na příměstské a venkovské oblasti a musí často řešit problém suburbanizace. Otázka využívání půdy v příměstských oblastech má zásadní význam pro kvalitu života, přizpůsobování se změně klimatu a její zmírňování. Regiony by měly vzájemně projednávat konkrétní politická opatření týkající se omezení rozrůstání měst;
6. podotýká, že je třeba rozlišovat mezi vysoce urbanizovanými a méně urbanizovanými metropolitními regiony, které vyžadují odlišné politické přístupy a opatření;
7. konstatuje, že metropolitní regiony Paříž a Londýn, kde žije více než 12 milionů obyvatel, lze posuzovat samostatně. Nicméně většina metropolitních regionů v Evropské unii se liší svou velikostí, funkcí, hospodářskou silou i tím, do jaké míry jsou polycentrické. Značné rozdíly existují také z hlediska přístupu k metropolitním regionům ke koordinování svých společných politik a opatření;

8. upozorňuje na skutečnost, že jedním z nejnovějších demografických trendů je migrace lidí do měst, neboť obyvatelstvo EU se soustřeďuje především v metropolitních regionech hlavních měst. Metropolitní regiony musí řešit problémy, jako je rozrůstání měst do periferií, koncentrace městských center a naopak vyliďňování venkovských oblastí. Tento trend vytváří požadavky na poskytování veřejných služeb pro obyvatelstvo a nové infrastruktury např. v sociální oblasti, dopravě, školství či zdravotnictví a v souvislosti s digitalizací a prováděním udržitelné transformace energetiky, a vyvíjí tak také nesmírný tlak na rozpočty metropolitních regionů. Mimoto musejí metropolitní regiony hlavních měst plnit další úkoly z titulu hlavního města členského státu, např. v oblasti bezpečnosti, služeb obecného zájmu, digitálních služeb a dopravy;

9. upozorňuje na skutečnost, že skutečné počty obyvatel žijících v metropolitních regionech jsou často vyšší, než udávají oficiální statistiky. Ne všichni obyvatelé, kteří v metropolitních regionech žijí, tam také mají trvalý pobyt. Velký počet obyvatel rovněž do metropolitních regionů dojíždí za prací, využívá ale také jejich sociální zařízení a služby. Navíc mají metropolitní regiony často silný přeshraniční rozměr;

Potenciál metropolitních regionů

10. konstatuje, že metropolitní regiony jsou považovány za motory hospodářství členských států a hospodářská centra růstu. Podle údajů Eurostatu se přibližně 72 % HDP 28 členských států EU vytváří právě v metropolitních regionech. Metropolitní regiony jsou nejen centry hospodářského růstu států, ale je v nich také soustředěn výzkum, inovace a tvůrčí potenciál, což přirozeně přitahuje kapitál, investice a občany. Metropolitní regiony jsou průkopníky inteligentních řešení v oblasti poskytování informací a služeb, oběhového hospodářství, environmentální udržitelnosti, energetické účinnosti a zaručení udržitelné mobility;

11. zdůrazňuje, že pro harmonický rozvoj území je důležité, aby EU a členské státy uznaly přidanou hodnotu metropolitní spolupráce v zájmu dosažení společných cílů v kontextu snižování regionálních rozdílů. Díky tomu, že se v metropolitních regionech soustředí zdroje a odborné znalosti, mohou tyto regiony přispět jak ke zlepšení vnitřního propojení, tak i k rozložení bohatství a přínosů na daném území tím, že budou podporovat regionální spolupráci a hospodářský růst a vytvářet účinnější vazby mezi městy a venkovem. Při poskytování služeb mimo své území hrají metropolitní regiony významnou úlohu při šíření rozvoje do okolních oblastí, které mají často venkovský charakter. Pomáhají integrovat komunity a jednotlivce, neboť živé funkční vztahy umožňují navazovat vztahy mezi jednotlivými městskými oblastmi, menšími městy a venkovskými oblastmi. Interakce mezi venkovskými a městskými oblastmi jsou důležitou hnací silou harmonického územního rozvoje;

12. požaduje, aby se věnovala pozornost potřebě skutečného zapojení vnitrostátních politik do využívání územních nástrojů a zajištění spravedlivé přidělování prostředků všem územím, regionům a obcím v metropolitních, městských či venkovských oblastech. Dále je třeba zajistit, aby členské státy konzultovaly místní a regionální orgány již v rané fázi rozhodování o tom, kde a jak budou územní nástroje využívány. To je nutné pro harmonizovanou podporu na všech úrovních, která zaručí vyvážený rozvoj městských i venkovských oblastí a bude při tom dodržovat zásadu subsidiarity a územní soudržnosti;

13. podotýká, že stávající návrh politiky soudržnosti považuje za podmínku pro získání prostředků k financování evropskou přidanou hodnotu. Podpora metropolitních regionů nevytváří pouze evropskou přidanou hodnotu, ale zajišťuje také konkurenceschopnost EU na celosvětové úrovni, a mj. díky vnějším efektům, jež z ní plynou, přispívá ke sblížování regionů jednotlivých členských států;

14. podotýká, že více než 70 % opatření ke zmírnění změny klimatu a až 90 % opatření k přizpůsobení se změně klimatu se provádí na nižší než celostátní úrovni, a proto hrají metropolitní regiony klíčovou roli při plnění závazků přijatých na konferenci COP21;

15. konstatuje, že v politice soudržnosti na období po roce 2020 bude podstatná část prostředků směřována do podpory inovací a inteligentních řešení, jež se do značné míry uskutečňují právě v metropolitních regionech;

Výzvy

16. upozorňuje na to, že některé metropolitní regiony, včetně těch, které jsou statisticky nejbohatší, mají i nadále zcela nedostatečnou infrastrukturu a musí své investice i nadále směřovat do základní infrastruktury;

17. poukazuje na skutečnost, že metropolitní regiony musí čelit výzvám hospodářského, daňového a územního charakteru, přičemž musí vyřešit problém neustále se zvyšující poptávky po kvalitních veřejných službách, ačkoli jsou jejich zdroje na zabezpečení těchto služeb omezené, což má značný dopad na celkovou kvalitu života obyvatelstva. Příjmy do rozpočtu některých metropolitních regionů jsou jen minimálně závislé na prosperitě hospodářství a vysokém DHP regionu. V některých metropolitních regionech je rozpočet provázán s podílem daní z příjmu fyzických osob, které jsou zaregistrované na území metropolitních regionů, a nikoli právnických osob, které HDP v metropolitním regionu vytvářejí. Přítomnost nadnárodních společností tudíž nemusí automaticky přinášet finanční prostředky do veřejných rozpočtů;

18. upozorňuje na to, že pro metropolitní regiony je typické časté dojíždění za prací do center měst a že k jejich hlavním problémům patří dostupná a ekologická veřejná doprava. Metropolitní regiony musí zavádět aktivní formy dopravy a řešení mobility v rámci veřejných prostranství a zlepšovat přeshraniční mobilitu. Musí se vypořádat s dopravními zácpami, které snižují kvalitu ovzduší, což má negativní vliv na zdraví obyvatelstva;

19. upozorňuje na to, že metropolitní regiony musí mj. kvůli vysoké koncentraci průmyslových činností řešit problémy týkající se kvality životního prostředí, využívání udržitelných zdrojů energie, oběhového hospodářství, znečištění ovzduší, kvality podzemních vod, nakládání s odpady, úbytku biologické rozmanitosti a odstraňování environmentální zátěže. Mimoto hrají stěžejní roli i z hlediska přizpůsobení se důsledkům změny klimatu. Řešení všech těchto problémů vyžaduje komplexní přístup;

20. zdůrazňuje, že v metropolitních regionech panuje vysoká míra nerovnosti. V některých metropolitních regionech se nacházejí také nejméně rozvinuté oblasti členských států, takže musí řešit problémy týkající se chudoby ve městech, sociálního začleňování, nárůstu počtu bezdomovců, dětí postižených chudobou, zranitelných skupin lidí, nezaměstnanosti mladých lidí, nedostatku kvalifikované pracovní síly, integrace migrantů a uprchlíků, zvýšené kriminality, stárnutí obyvatelstva a chudoby pracujících. V oficiálních statistikách je existence těchto oblastí často utajována, neboť údaje jsou k dispozici pouze pro větší územní jednotky, což má negativní dopad na vypracování příslušných politik a opatření;

21. zdůrazňuje, že metropolitní regiony se specifickým způsobem dotýká krize v oblasti bydlení. Na jedné straně se část území vyliďňuje, na straně druhé se jiné oblasti potýkají s extrémní poptávkou po bydlení. Ve městech s vysokou poptávkou po bydlení rostou ceny rychleji než příjmy obyvatelstva, což způsobuje větší segregaci a sociální nerovnosti. V této souvislosti opakuje svou výzvu k vytvoření evropského programu v oblasti bydlení⁽¹⁾;

22. vyzývá Eurostat, aby shromažďoval údaje o dostupnosti a ceně bydlení a analyzoval je z územního hlediska. Analyzovat by se měly také iniciativy zaměřené na výstavbu cenově dostupného bydlení, mj. iniciativy prováděné z podnětu občanské společnosti;

23. upozorňuje na to, že je třeba věnovat zvláštní pozornost těm metropolitním regionům, které procházejí transformací ekonomiky a vyrovnávají se tedy s negativními důsledky ukončených průmyslových činností. Potýkají se s vysokou mírou často dlouhodobé nezaměstnanosti a řeší problematiku přeměny bývalých průmyslových areálů a obnovy zanedbaných městských oblastí a čtvrtí;

24. domnívá se, že pro metropolitní regiony je jednou z největších výzev podpora rozšiřování digitálních infrastruktur, které lidem umožní uplatnit se v nových oblastech trhu práce a využívat nové formy práce, jako je například práce z domova;

25. poukazuje na to, že součástí metropolitních regionů jsou často také venkovské oblasti. V tomto ohledu je nutné rozvíjet náležitě fungující propojení mezi městy a venkovskými oblastmi v rámci metropolitních regionů a zamezit roztržitosti při tvorbě politik. Zdůrazňuje, že v metropolitních regionech se soustředí zdroje a odborné znalosti a metropolitní regiony jsou díky svým odborným kapacitám a kapacitám v oblasti strategického plánování s to pomáhat širšímu území při získávání prostředků z fondů politiky soudržnosti EU. Metropolitní regiony tudíž mohou být vhodnou územní úrovní pro zavádění integrovaných přístupů k udržitelnému rozvoji s důrazem na územní solidaritu;

26. je důležité prozkoumat možnosti spolupráce v meziodvětvových otázkách prostřednictvím vazeb přispívajících k rozvoji venkovských i metropolitních oblastí, jako je např. podpora vytváření regionálních a místních hodnotových řetězců a přímý prodej zemědělských produktů v metropolitních regionech, s cílem vytvořit přidanou hodnotu pro přilehlé venkovské regiony;

27. poukazuje na to, že je třeba lépe chápat struktury metropolitních regionů nacházejících se v ostrovních oblastech a interakci mezi ostrovy;

28. vyzdvihuje nutnost rozšířit diskusi i o metropolitní regiony, které neleží na pevnině;

Lepší zapojení metropolitních regionů do přípravy a provádění politiky soudržnosti

29. upozorňuje na to, že v současnosti probíhající proces přípravy politiky soudržnosti na období po roce 2020 je jedinečnou příležitostí k zohlednění potřeby specifického přístupu k metropolitním regionům v rámci přípravy budoucích dohod o partnerství a následných operačních programů pro fondy politiky soudržnosti EU;

⁽¹⁾ Usnesení VR Návrhy Evropského výboru regionů pro nový legislativní mandát Evropské unie ze dne 27. června 2019, odstavec 20, <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2019-02550-00-01-res-tra-cs.docx/content>.

30. podporuje myšlenku, že by neměly být kladeny žádné administrativní překážky spolupráci mezi regiony na úrovni NUTS 2, které dohromady tvoří region hlavního města (hlavní město a jeho region) a mají v úmyslu vzájemně sladovat své strategie a kroky v rámci příslušných operačních programů, a zastává názor, že by jim v zájmu úzké spolupráce měla být poskytnuta dostatečná flexibilita pro výběr opatření;

31. vyzdvihuje úlohu, kterou metropolitní regiony hrají v politice soudržnosti, a doporučuje okamžitě vytvořit a posílit metropolitní rozměr politiky soudržnosti na období po roce 2020 i příslušných evropských politik, včetně nové územní agendy a strategických dokumentů, jako je nová Lipská charta a nová evropská strategie rozvoje, která má nahradit strategii Evropa 2020;

32. požaduje, aby byly metropolitní regiony přímo zapojené do přípravy politiky soudržnosti a do provádění a hodnocení operačních programů a projektů EU, a to za předpokladu, že tyto regiony vypracují dohody o územní spolupráci;

33. vyzývá Komisi, aby při schvalování dohod o partnerství a následně i operačních programů přihlížela k tomu, kdo má pravomoc provádět jednotlivé operace, neboť pravomoci metropolitních regionů a místních orgánů jsou v jednotlivých členských státech odlišné;

34. poukazuje na skutečnost, že metropolitní regiony jsou kvůli svému relativnímu bohatství omezeny při čerpání prostředků z fondů politiky soudržnosti EU, a proto se zvyšuje tlak na jejich účinné využívání. Skutečnost, že metoda přerozdělování prostředků z fondů politiky soudržnosti EU v rámci příslušných národních přidělů vychází v prvé řadě z jednoho jediného ukazatele (kterým je HDP na obyvatele resp. parita kupní síly) a sociální, územní a environmentální aspekty jsou zahrnuty pouze částečně, nepodává komplexní obraz o míře vyspělosti. Proto by regiony, které jsou z hlediska ekonomického přerozdělování finančních přidělů znevýhodněny, měly být náležitě odškodněny. V tomto ohledu je vhodným nástrojem navrhovaná převoditelnost zdrojů ⁽²⁾. Členské státy by o převodech měly jednat se všemi dotčenými regiony, aby bylo zaručeno, že všechna rozhodnutí budou činěna za obecného konsensu a v souladu s víceúrovňovou správou;

35. podporuje návrh Evropské komise, aby se zvýšila možnost finančního převodu mezi kategoriemi regionů ze 3 % až na 15 % celkového přidělu členského státu, a vyzývá členské státy, aby tuto možnost využívaly. Podotýká, že k uplatnění flexibility však bude nutné provést důkladnou analýzu;

Získávání a analýza údajů na regionální úrovni

36. žádá Komisi, aby prostřednictvím Společného výzkumného střediska EU začala zjišťovat potenciální přidanou hodnotu podpory metropolitních regionů v souvislosti s hlavním cílem politiky soudržnosti, jímž je snižovat regionální rozdíly. V rámci výzkumu by měla uvést příklady vnějších efektů, k nimž dochází v důsledku podporování metropolitních regionů, a jejich přínos pro soudržnost zemí a regionů ⁽³⁾;

37. doporučuje, aby byly s pomocí metodiky indexu sociálního pokroku určeny nejnaléhavější výzvy, kterým metropolitní regiony čelí a které je nutné financovat z fondů politiky soudržnosti EU. To může regionálním a místním subjektům pomoci správně vyhodnotit a určit investiční potřeby území;

38. doporučuje, aby Eurostat při hodnocení hospodářské vyspělosti regionů sestavoval regionální statistiky a nevycházel při měření regionálního HDP na obyvatele/parity kupní síly z celostátních průměrů;

39. doporučuje také dále rozvíjet statistické shromažďování údajů na regionální úrovni, zejména údajů dokládajících funkční vztahy na území metropolitních regionů. To by umožnilo získat ucelenější informace o obyvatelstvu a jeho mobilitě v rámci metropolitního regionu, připravit konkrétnější opatření a cíleněji provádět investice financované z fondů politiky soudržnosti EU;

40. v zájmu snížení administrativní zátěže a nákladů spojených se shromažďováním údajů doporučuje podporovat inovativní metody shromažďování údajů, které umožňují sledovat vzorce dojíždění v rámci metropolitního regionu;

⁽²⁾ COM(2018) 375 final, článek 105.

⁽³⁾ V této souvislosti viz zpráva The impacts of metropolitan regions on their surrounding areas (Dopady metropolitních regionů na jejich okolí), <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Metropolitan-regions.pdf>.

Přizpůsobení politiky soudržnosti potřebám metropolitních regionů a jejich obyvatel

41. doporučuje ve větší míře podporovat nástroje umožňující poskytovat podporu na metropolitní spolupráci, jako jsou např. integrované územní investice a komunitně vedený místní rozvoj, zvláštní prioritní osy pro metropolitní regiony v jednotlivých operačních programech, regionálně integrované územní strategie, strategie udržitelného rozvoje měst a plány udržitelné městské mobility, jež by měly být dále rozvíjeny v rámci politiky soudržnosti EU na období po roce 2020 a měly by být podpůrnými doklady pro účely investování;
42. s politováním konstatuje, že navrhovaný rozpočet politiky soudržnosti vůbec poprvé nedosahuje ani jedné třetiny rozpočtu EU. Přitom je kvůli tematickému zaměření silně vázán na první dva cíle nové politiky soudržnosti, tj. inteligentnější a ekologičtější Evropa. Právě tento druh opatření se v metropolitních regionech provádí ve velké míře. Proto doporučuje, aby členské státy při přípravě dohod o partnerství úzce spolupracovaly s metropolitními regiony na určení toho, jakým způsobem bude tematické zaměření plněno;
43. vyzývá EK, aby vytvořila podmínky a podpůrné mechanismy pro předávání znalostí a výměnu zkušeností a osvědčených postupů týkajících se klíčových problémů, řešení nebo projektů metropolitních regionů, jako jsou např. správa mezi metropolitními regiony, ukazatele monitorování provádění strategií plánování v metropolitních oblastech nebo rozvoj inteligentních politik;
44. upozorňuje na skutečnost, že metropolitní regiony se vyznačují roztržitěnou strukturou správy, která sestává z velkého počtu regionálních a místních orgánů, což snižuje jejich schopnost účinně řešit hospodářské, sociální a environmentální problémy. Vybízí proto k výměně osvědčených postupů mezi metropolitními regiony v zájmu vypracování dlouhodobých strategií a inovativních řešení, která by jim umožnila překonat roztržitěnost pravomocí;
45. podporuje myšlenku zřízení fondu pro spravedlivou transformaci s cílem podpořit udržitelnou transformaci energetiky, která je spojena se sociálními výzvami souvisejícími s mobilitou pracovních sil a se závažnými demografickými změnami a která by byla financována z nových prostředků doplňujících prostředky politiky soudržnosti;
46. poukazuje na to, že metropolitní regiony mají na jedné straně k dispozici obrovský lidský kapitál, na straně druhé však musí řešit celou řadu problémů, počínaje sociálním vyloučením až po přizpůsobení se budoucím dovednostem na trhu práce. K řešení těchto problémů metropolitních regionů by měl být využit ESF+ v úzké spolupráci a souladu s opatřeními v oblasti infrastruktury financovanými z EFRR;
47. požaduje, aby nová městská agenda EU zohledňovala v rámci všech svých partnerství probíhající metropolizaci území, nebo aby bylo vytvořeno nové partnerství pro metropolitní rozměr městské agendy, které bude horizontální a strategické.

V Bruselu dne 4. prosince 2019.

předseda
Evropského výboru regionů
Karl-Heinz LAMBERTZ