

# 25 LET EVROPSKÉ POLITIKY URBÁNNÍHO ROZVOJE

Věra Thea Zoubková

*Tento článek vzniká v předvečer konání globální konference HABITAT III,<sup>1)</sup> na kterou byla Evropská unie pozvána, aby zde představila svou vizi urbánního rozvoje. Má Evropa co nabídnout? Příspěvek shrnuje vývoj evropské urbánní agendy, který během posledních čtyř programových období nejvíce ovlivnily členské státy prostřednictvím svého působení v Radě Evropské unie<sup>2)</sup> a Evropská komise<sup>3)</sup> svými exekutivními rozhodnutími.*

Téma integrace politiky urbánního rozvoje je velmi aktuální a naléhavé. Více než sedmdesát procent obyvatel Evropy žije ve městech. Evropské metropole jsou místy pro setkávání kultur i politiků, sídly mezinárodních organizací a institucí. Města jsou motory socio-ekonomického rozvoje, uspokojují potřeby občanů, musejí však zároveň odpovídat na výzvy současného globalizovaného světa. Finanční krize, ekonomická stagnace, setkávání, ale i střetávání etnik a kultur, hrozba terorismu, environmentální deprivace a sociální vyloučení jsou jen některými z palčivých problémů, kterým města a obce čelí. Evropským metropolím navíc roste globální konkurence zejména v severoamerických a východoasijských megapolích. V prostředí roztržštěných národních úprav politiky urbánního rozvoje lze jen obtížně hledat rychlou a adekvátní odpověď na tyto výzvy. Proto se Evropská unie (EU) snaží budovat systém jednotné evropské urbánní politiky. Základním argumentem je silná a konkurenceschopná Evropa. A právě společný přístup členských států a vnitrostátních aktérů otevírá cestu k rychlejší reakci a adaptaci urbánního prostředí na změny a zvýšení šancí Evropské

unie na zajištění konkurenceschopnosti, bezpečnosti a trvale udržitelného rozvoje v globalizovaném světě.

Ačkoli urbánní politika svým charakterem patří mezi koordinované politiky EU,<sup>4)</sup> v posledních 25 letech lze zaznamenat rostoucí zájem členských států předsedajících Radě i některých evropských institucí o prosazení integrovaného přístupu k problematice rozvoje a posilování konkurenceschopnosti evropských měst. Tomu však nejprve předcházela vznik regionální politiky Společenství.

## Evropská unie – vnitřní urbánní politika

### Vznik regionální politiky (1975–1988)

Od založení Evropského hospodářského společenství v roce 1958 bylo jedním z jeho dlouhodobých úkolů dosáhnout politického sjednocení Evropy prostřednictvím ekonomické integrace. Již v polovině 70. let bylo zřejmé, že tohoto cíle bude složité dosáhnout mimo jiné kvůli značným rozdílům mezi bohatými a chudými regiony napříč Evropou. To bylo v roce 1975 jedním z důvodů k vy-

tvoření Evropského fondu regionálního rozvoje, který odčerpal na nové projekty 5 % z celkového rozpočtu Společenství. Poprvé tak došlo k uznání potřeby územní dimenze evropských politik.

Krátce po prvních přímých volbách do Evropského parlamentu v roce 1979 vytvořili poslanci Meziskupinu pro urbánní otázky. I když nebyla orgánem Parlamentu a nevyjadřovala tak jeho oficiální názor, poskytla významnou platformu pro neformální výměnu názorů a vytvořila prostor pro kontakty s občanskou společností.<sup>5)</sup> Katalyzátorem evropské debaty o urbánní problematice se stala městská lobby, reprezentovaná od roku 1986 sdružením největších evropských měst EUROCITIES.<sup>6)</sup> Přestože v tomto období tvořily náklady na regionální politiku, a potažmo také na urbánní problematiku, již 20 % rozpočtu Společenství, o urbánní dimenzi evropské politiky zatím nelze hovořit.

### Objevení urbánní agendy (1989–1993)

Prvním opravdovým impulzem ke změně se stalo přijetí Čtvrtého akčního programu pro životní prostředí v roce

- 1) Konference OSN o bydlení a udržitelném rozvoji měst, která se koná od roku 1976 vždy jednou za dvacet let. Celkově třetí světová konference se uskutečnila v říjnu 2016 v ekvádorském hlavním městě Quitu. Výsledkem konference má být dokument Nová urbánní agenda, vymezující globální strategii udržitelného urbánního rozvoje na příštích dvacet let.
- 2) Rada Evropské unie (Rada ministrů/Rada) je nepermanentním, kolektivním vrcholným orgánem Evropské unie, který reprezentuje zájmy členských států. Hlavní náplní její činnosti je zajišťování koordinace politik v rámci EU, uzavírání mezinárodních smluv a přijímání legislativy společně s Evropským parlamentem, reprezentantem občanů Unie. Členské státy se střídají v předsednictví Rady po půl roce. Na zasedání Rady členský stát zastupuje, a případně zavazuje ministr, do jehož resortu spadá projednávaná agenda.
- 3) Evropská komise (Komise) je vrcholný exekutivní orgán Evropské unie, nezávislý na členských státech a hájící zájmy EU. Skládá se z jednotlivých resortů – generálních ředitelství (GR). Komise dbá na dodržování zakládajících smluv Evropské unie, účastní se na tvorbě evropské legislativy, vydává doporučení a stanoviska, vykonává pravomoci v přenesené působnosti, podílí se na zahraniční politice a spravuje rozpočet EU.
- 4) Jde o politiky, u nichž členské státy přenesly svou působnost na orgány EU jen částečně. Těžiště rozhodování je stále v jejich působnosti. EU smí zasáhnout jen tehdy, když je schopná jednat účinněji než členské státy. Samotná realizace těchto politik tedy spočívá na členských státech, zatímco koordinace a harmonizace spadá do působnosti orgánů Evropské unie.
- 5) Viz <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/20150201PVL00010/Organizace#intergroups>.
- 6) Zakládajícími členy byly Barcelona, Birmingham, Frankfurt nad Mohanem, Lyon, Milan a Rotterdam. Sdružení je otevřeno pro evropská města nad 250 000 obyvatel. V současné době je v něm zapojeno 130 měst.

1987. V něm členské státy mimo jiné podpořily využívání integrovaných postupů při ochraně životního prostředí, a zároveň zavázaly Evropskou komisi (Komise) předložit zprávu, která zhodnotí možnosti spolupráce veřejného a soukromého sektoru při obnově zanedbaných městských lokalit. Odpovědí Komise na tento požadavek byla Cheshireova zpráva z roku 1988. Ta upozornila na kritickou situaci v mnoha evropských městech potýkajících se s ekonomickou krizí, průmyslovou stagnací, vysokou nezaměstnaností a sociálním vyloučením. Kritizovala nedostatečnost programů a finančního zajištění regionální politiky ve prospěch měst, zároveň však hájila intervence nadstátní povahy ve městech na podporu rovného přístupu ke službám a eliminace tržního selhání. Ve zprávě bylo také navrženo vytvoření evropských programů určených přímo na rozvoj bydlení, služeb a revitalizaci brownfieldů.<sup>7)</sup> Krátce nato vydala Komise Zelenou knihu o urbánním prostředí (1990). V ní uznala vliv jednotlivých evropských politik na urbánní prostředí a identifikovala problematické oblasti rozvoje měst (brownfieldy, periferie, kvalita a znečištění životního prostředí). Zároveň navrhla překonat sektorový přístup

politik a zavádět integrované postupy tak, jak to zdůraznil Čtvrtý akční program pro životní prostředí.

Zásadní v tomto okamžiku byla ochota členských států reformovat rozpočet Společenství. S přijetím prvního finančního rámce pro roky 1988–1992 byly razantně navýšeny zdroje ze Strukturálních fondů a Komisi poskytnuty pravomoci v oblasti vyhlášení programů a iniciativ. První pilotní projekty (Urban Pilot Projects/UPP), zaměřené na podporu obnovy a rozvoje měst, začala vytvářet Komise v roce 1989.<sup>8)</sup> Krátce nato byl otevřen také program RECITE (Regions and Cities of Europe) na podporu společných projektů a výměnu zkušeností napříč sítěmi účastnických měst a regionů (např. Eurocities, Quartiers en crise).

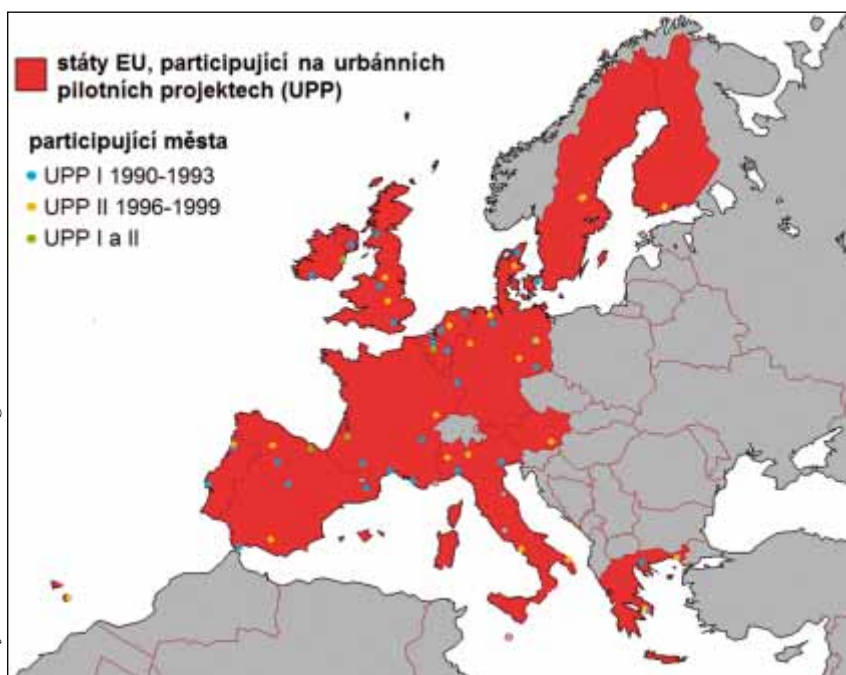
Smlouva o Evropské unii, podepsaná členskými státy Společenství v Maastrichtu v roce 1992, postavila územní soudržnost spolu s monetární unií a jednotným trhem mezi hlavní cíle nově vytvořené unie. Urbánní agenda zůstala i nadále v gesci regionální politiky. Na podporu infrastruktury a životního prostředí nejméně vyspělých regionů vznikl Kohezní fond. Stimulem k další činnosti Komise v oblasti

urbánního rozvoje byla Parkinsonova zpráva (1992), která zhodnotila možnosti a úkoly evropských měst z pohledu budoucí ekonomické a politické integrace a vybídla k většímu zapojení EU do řešení urbánních problémů. Brzy po publikování zprávy začalo Generální ředitelství Komise pro regionální politiku (GR) připravovat novou iniciativu, určenou městům v nadcházejícím programovém období, dotovanou z nástroje Iniciativy Společenství, který umožňoval Komisi využít až 9 % Strukturálních fondů na projekty zvláštního významu pro EU.<sup>9)</sup>

### Konsolidace urbánní agendy (1994–1999)

V návaznosti na výsledky pilotních projektů z předchozího období vytvořila Komise v roce 1994 program URBAN na podporu rozvoje problematických čtvrtí evropských měst. Program s rozpočtem 600 mil. ecu byl vůbec první iniciativou EU, která se plně soustředila výhradně na urbánní prostředí. Hlavním záměrem bylo podpořit malý počet revitalizačních projektů, které by díky ekonomickým, infrastrukturním a sociálním opatřením znovu integrovaly a propojily cílová území se zbytkem města. Projekty byly vybírány členskými státy a GR pro regionální politiku. Financovány byly z Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF) a z Evropského sociálního fondu (ESF).

Původně bylo podpořeno 50 evropských měst, nakonec se v rámci programu URBAN uskutečnilo 118 projektů a celkové investice dosáhly 1,8 mld. ecu (třetina pocházela z evropských dotací), přestože pravidla pro výběr lokalit byla striktní. Území měst musela na základě indikátorů vykazovat zásadní problémy s výskytem fyzické deprivace, sociálního vyloučení a ekonomické stagnace. Průměrná velikost vybraných oblastí se pohybovala kolem 6 km<sup>2</sup> s minimálně 20 000 obyvateli. Projekty musely používat integrované postupy a zahrnout všechny lokální aktéry, včetně participace místních občanů. Program URBAN



Obr. 1: Urbánní pilotní projekty 1989–1999

7) Viz Cheshire et al. 1988.

8) Na základě čl. 10 nařízení Rady (EEC) č. 4254/88 o Evropském fondu regionálního rozvoje.

9) Torafides 2003.

byl aplikován většinou ve městech nad 100 000 obyvatel. Průměrná velikost příspěvku na jednu lokalitu byla 10 mil. ecu, výše dotace dosahovala 50 % způsobilých výdajů.<sup>10)</sup>

Amsterdamská smlouva z roku 1997 potvrdila důležitost územní soudržnosti a zdůraznila potřebu spolupráce mezi členskými státy na snižování nezaměstnanosti.<sup>11)</sup> Poprvé byl v Evropské unii smluvně zakotven princip udržitelného rozvoje. V květnu 1997 představila Komise analýzu problémů a příležitostí evropských měst,<sup>12)</sup> která se stala základem pro pilotní projekt sběru statistických dat z měst napříč Evropou (Urban Audit). V červnu téhož roku byla urbánní problematika zařazena poprvé v historii na program jednání evropských ministrů pro územní plánování, a to v rámci předsednictví Nizozemí v Radě EU. Diskuse sice nepřinesla žádný konkrétní posun v institucionalizaci urbánní politiky,<sup>13)</sup> ale stála u zrodu častějšího zapojování předsedajících zemí do snah o řešení urbánní problematiky na evropské úrovni.

Sérii „urbánně aktivních“ předsednictví zahájila Velká Británie v první polovině roku 1998. Navrhla vytvořit neformální síť členských států, které by si vyměňovaly zkušenosti z některých oblastí urbánní politiky,<sup>14)</sup> především z dobré praxe při řešení násobné deprivace, problémů životního prostředí a zapojování obyvatel.<sup>15)</sup> Hned nato ve druhé polovině roku 1998 navázalo předsednictví Rakouska. Pod jeho patronací se ve Vídni konalo první evropské Urbánní fórum za účasti 700 politiků, odborníků, zástupců měst a neziskových organizací z členských zemí EU, na kterém byl prezentován a diskutován Akční plán Komise pro udržitelný rozvoj měst.<sup>16)</sup> Zdůrazňoval potřebu větší „citlivosti“ politik EU vůči mēs-

tům, lepší koordinace a cílenosti činnosti Společenství při řešení urbánních problémů.<sup>17)</sup> Zaměřil se na posilování lokální samosprávy, ekonomiky a zaměstnanosti a podporu rovnosti, sociální inkluze a zlepšování urbánního životního prostředí.<sup>18)</sup> Plán byl účastníky fóra velmi kladně přijat a stal se novým impulzem pro činnost Komise v dalším období.

Německo během svého předsednictví v první polovině roku 1999 učinilo důležitý krok – propojilo urbánní agendu s politikou územní soudržnosti a politikou regionálního rozvoje. Na zasedání ministrů v Postupimi v květnu 1999 byl přijat definitivní návrh Evropské perspektivy územního rozvoje (ESDP), diskutované v EU již od roku 1993. Cílem dokumentu bylo prohloubení integrace a územní koordinace společného evropského prostoru v zájmu posílení územní soudržnosti, zachování přírodních zdrojů a kulturního dědictví a větší konkurenceschopnosti území v globálním měřítku. Pro dosažení těchto cílů ESDP stanovila tři základní úkoly:

- 1) rozvíjet polycentrický, vyvážený městský systém a posílit partnerství mezi urbánními a venkovskými oblastmi;
- 2) podpořit rozvoj integrované dopravy a komunikačních systémů;
- 3) zajistit ochranu a rozvoj přírodního a kulturního dědictví.

Ministři zdůraznili potřebu větší spolupráce mezi regiony a místními orgány nejen na vnitrostátní úrovni, ale také bez ohledu na státní hranice. ESDP se tak stala referenčním dokumentem pro podporu spolupráce členských států, jejich regionů, lokálních samospráv a Komise.

Práci předchozích předsednictví završilo v tomto programovém období Finsko, které se na setkání ministrů v Tam-

pere v říjnu 1999 přidalo k iniciativě rozvoje spolupráce, představené Velkou Británií, a posunulo dále také snahu o implementaci ESDP. Finsko navrhlo posílit společný výzkum měst a prosadilo vznik expertní Skupiny pro urbánní rozvoj, která začala vyvíjet činnost v roce 2000 v rámci Výboru pro územní rozvoj (CSD).<sup>19)</sup> Na setkání ministrů byl také odsouhlasen akční plán pro implementaci ESDP, který mimo jiné podpořil větší spolupráci s cílem:

- 1) identifikovat společné priority v oblasti urbánního rozvoje s přihlédnutím k rozmanitosti městského prostředí v rámci Evropy;
- 2) zhodnotit potřebu výměny zkušeností nad rámec dosavadní spolupráce a případně iniciovat další sítě dobré praxe.

### **Uznání role měst (2000–2006)**

Během francouzského předsednictví v Radě ve druhé polovině roku 2000 byl ministři přijat první víceletý program, který se zabýval spoluprací členských zemí EU v oblasti urbánní politiky. Akční program z Lille navrhl soubor devíti priorit pro zlepšení přípravy a provádění urbánní politiky:

- 1) uznání role měst v územním rozvoji,
- 2) nový přístup urbánních politik jak na národní úrovni, tak na úrovni Společenství;
- 3) podpora zapojení občanů;
- 4) větší pozornost sociální a etnické segregaci;
- 5) podpora integrovaného a vyváženého rozvoje měst;
- 6) podpora partnerství veřejného a soukromého sektoru;
- 7) sdílení zkušeností a vytváření sítí dobré praxe;
- 8) podpora moderních technologií při řízení měst;
- 9) prohlubování znalostí městského prostředí na základě dalších analýz.

10) Zdroj: URBAN, NODUS.

11) Viz Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of the European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, 97/C 340/01.

12) Viz CEC (1997).

13) Srov. Van den Berg et al. (2007).

14) Viz Atkinson (2001).

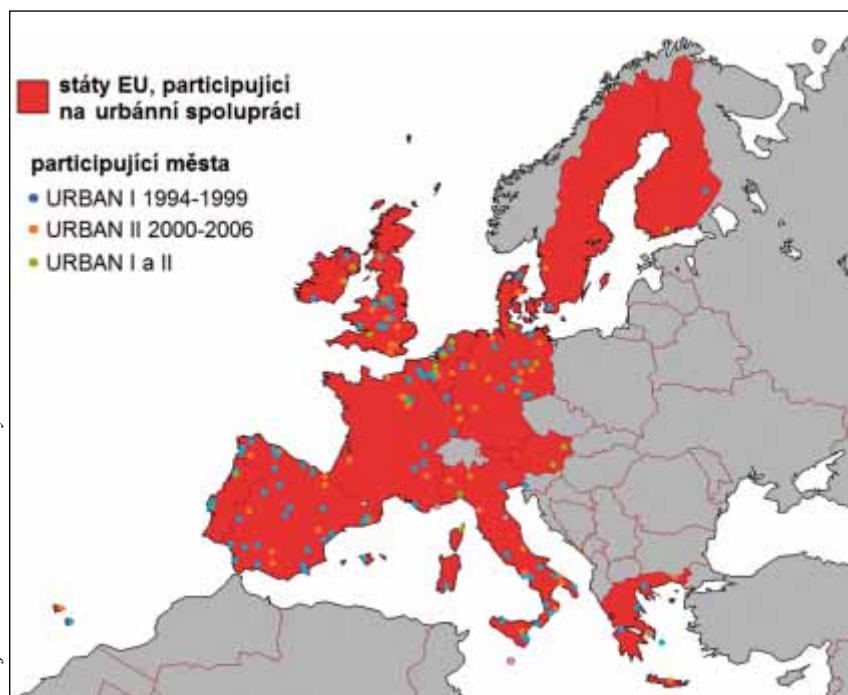
15) Srov. UEI (1999): 2.

16) Sustainable Urban Development in the European Union: a Framework for Action.

17) Srov. CEC (1998): 4; Aldskogius (2000): 9.

18) Viz CEC (1998).

19) Sdružuje zástupce členských států a Komise.



Obr. 2: Evropská urbánní spolupráce v letech 1994–2006 v rámci programů URBAN

Na iniciativu URBAN, vyhlášenou Komisí již v předchozím období, navázal v roce 2000 program URBAN II, a právě v jeho rámci se na základě závazku Akčního programu z Lille začala od roku 2002 rozvíjet síť URBACT, podporující výměnu informací a zkušeností v oblasti udržitelného rozvoje měst napříč EU.

Urbánní agendě se věnovalo také dánské předsednictví v roce 2002, během kterého byla schválena tzv. Kodaňská charta. Ministři v ní refletovali vliv globalizace na evropský regionální a urbánní rozvoj. Pro lepší zvládnutí důsledků globalizace, zachování růstu, udržitelnosti, evropské identity a rozmanitosti byly stanoveny základní principy:

- 1) integrovaný, koordinovaný přístup k řešení konfliktů v území;
- 2) princip partnerství;
- 3) podpora diverzity kultur a lokální identity;
- 4) posílení participace obyvatel;
- 5) zvýšení dostupnosti dopravy, zaměstnání, bydlení, vzdělání, služeb.

Charta kladla také důraz na integraci strategií městského růstu do kontextu regionálního rozvoje.<sup>20)</sup>

K dalšímu posunu v pojetí urbánní agendy došlo v roce 2004, krátce po rozšíření EU o státy střední a východní Evropy. V průběhu nizozemského předsednictví ve druhé polovině roku 2004 schválili ministři pro územní plánování a regionální rozvoj dokument *Urban Acquis*, který shrnul hlavní zásady uceleného přístupu k městské politice. Prioritami se stala hospodářská konkurenceschopnost, sociální soudržnost a kvalita životního prostředí města. *Urban Acquis* zdůrazňoval vzájemnou vyváženost priorit, potřebu integrace sektorových politik na národní, regionální a místní úrovni a význam partnerství mezi jednotlivými úrovněmi státní správy a zapojení všech zainteresovaných subjektů. Z územního hlediska *Urban Acquis* podpořil zacílení politik na řešení sociálních problémů v zanedbaných, sociálně vyloučených lokalitách ve vazbě na hospodářské příležitosti v širším regionu.

Ve snaze intenzifikovat výměnu zkušeností byla po nizozemském předsednictví založena Evropská urbánní znalostní síť (EUKN), která prostřed-

nictvím společného internetového portálu začala poskytovat svým členům příklady dobré praxe v oblasti udržitelného rozvoje evropských měst. Účastníky projektu se staly členské státy EU, sdružení evropských měst EURO CITIES a města, participující v programu URBACT.

Poslední předsednickou zemí programového období 2000–2006, aktivně prosazující urbánní problematiku v rámci své agendy, byla Velká Británie v druhé polovině roku 2005. Na závěr jejího předsednictví byla ministry pro územní rozvoj přijata Bristolská dohoda, která znamenala změnu ve vnímání urbánní politiky na evropské úrovni. Poprvé byl oceněn a uznán význam měst pro další rozvoj Evropy, v příloze dohody bylo navíc definováno osm charakteristik udržitelného sídla, které by mělo být aktivní, komplexní a bezpečné, dobře řízené, projektované a vybudované, s dobrým spojením a službami, citlivé k životnímu prostředí, prosperující a spravedlivé ke všem.

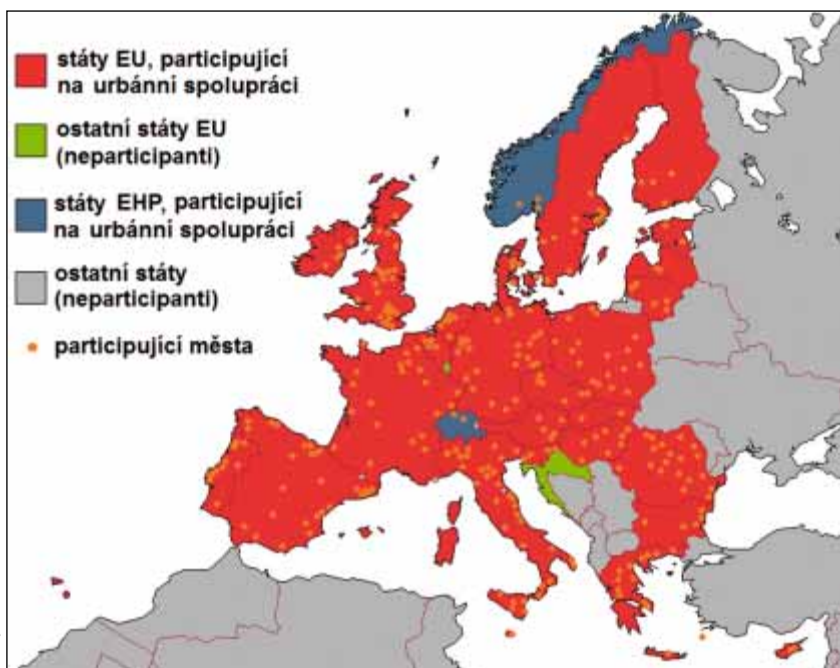
### Rozvoj a diverzifikace urbánní agendy (2007–2013)

Strukturální fondy se v programovém období 2007–2013 více zaměřily na řešení problémů městského prostředí zvláště v nových členských státech střední a východní Evropy, které se potýkaly s následky socialistického územního plánování a konverzí hospodářství.<sup>21)</sup> Například v České republice podpořil Integrovaný operační program zlepšení situace v problémových sídlištích, Operační program Životní prostředí věnoval prostředky na regeneraci urbanizované krajiny, sociální integraci příslušníků romských lokalit řešil Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost.

Program URBAN byl po dvou cyklech (1994–1999 a 2000–2006) ukončen a nově byl Komisí vyhlášen program URBACT na podporu výměny znalostí a zkušeností evropských aktérů urbánní politiky. K němu postupně

20) Parkinson 2005.

21) Viz čl. 8 nařízení (ES) č. 1083/2006.



**Obr. 3: Evropská urbánní spolupráce v letech 2007–2013 v rámci programů URBACT**

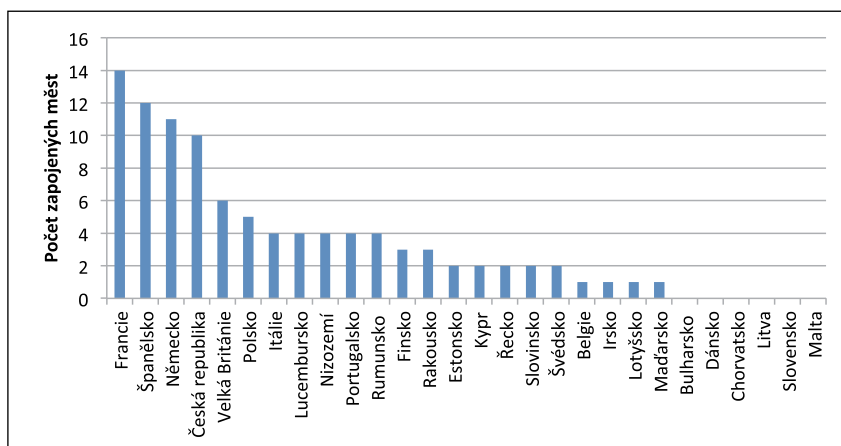
přibyly také iniciativy JASPERS, JEREMIE, JASMINE a JESSICA.<sup>22)</sup> Poprvé se do programů vyhlášených Komisí zapojily nové členské státy, a navíc také Norsko a Švýcarsko, členské státy Evropského hospodářského prostoru (EHP).

Problematika urbánního rozvoje byla součástí agendy Německa, které stálo v čele Rady hned na začátku nového programového období v první polovině roku 2007. Na neformálním zasedání v Lipsku v květnu 2007 schválili ministři pro urbánní politiku Lipskou chartu o udržitelných evropských městech, ve které se zavázali uplatňovat integrovaný přístup při regeneraci znevýhodněných čtvrtí měst a na národní úrovni vytvořit odpovídající rámec pro jeho implementaci. Charta zdůraznila také nutnost stanovit na národní úrovni hlavní principy rozvoje měst a vytvořit s pomocí strukturálních fondů pobídky pro inovační řešení.

V Lipsku byla také schválena Územní agenda Evropské unie. Dokument umístil problematiku měst do kontextu území a územní soudržnosti. Stavěl

na cílech ESDP a v tomto duchu vymezil priority územního rozvoje v Evropské unii, kterými se staly:

- 1) posílení polycentrického rozvoje a inovací prostřednictvím vytváření sítí městských regionů a měst;
- 2) vytváření partnerství venkovských a městských oblastí;
- 3) podpora regionálních seskupení pro posílení hospodářské soutěže;
- 4) posílení a rozšíření transevropských sítí;



**Graf 1: Zapojení členských států EU do Referenčního rámce pro udržitelná evropská města podle Marseillské deklarace**

- 5) podpora transevropského řízení rizik včetně dopadů způsobených změnami klimatu;
- 6) posílení ekologických struktur a kulturních zdrojů.

O prosazení priorit Lipské charty do politické praxe se aktivně zasazovalo francouzské předsednictví, na jehož závěr byla v Marseille 25. listopadu 2008 schválena tzv. Marseillská deklarace. Ve svých závěrech stanovila tři priority pro následující období:

- 1) implementace Lipské charty a její integrace do problematiky územní soudržnosti;
- 2) rozvoj měst zohledňující probíhající klimatické změny;
- 3) nutnost využití politiky soudržnosti při podpoře integrovaného rozvoje měst.

Pro podporu praktického uplatnění integrovaného přístupu v urbáním rozvoji navrhla Francie vytvoření Referenčního rámce pro udržitelná evropská města, nástroje k vytvoření společné metodiky obsahující kritéria a indikátory, významné pro společný postup při zajišťování udržitelného rozvoje měst v EU.

V roce 2010 se k urbánní agendě přihlásilo Španělsko. Během jeho předsednictví v Radě byla podepsána tzv. Toledská deklarace (22. června 2010), která zdůraznila potřebu vypracová-

22) JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) – společná pomoc a podpora poradenství při realizaci velkých infrastrukturálních projektů. JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) – pomoc finančním zprostředkovatelům (zápůjčkové fondy, fondy rizikového kapitálu atd.) na investice do malých a středních podniků. JASMINE (Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe) - technická pomoc poskytovatelům mikroúvěrů. JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) – podpora pro udržitelné investice a růst v městských oblastech, fondům městského rozvoje, investicím do partnerství veřejného a soukromého sektoru.  
Zdroj: <https://www.euroskop.cz/9217/sekce/iniciativy-kohezní-politiky/>.

ní společné evropské urbánní agendy. Doporučila proto napojovat aktivity po sobě jdoucích předsednictví, posilovat agendu nejen v rámci politiky soudržnosti, ale také v rámci spolupráce a většího propojení s územní problematikou. Ministři zároveň podpořili pokračování procesu implementace Referenčního rámce pro udržitelná evropská města. Jeho činnost se poté podařilo nastartovat v roce 2011 a dosud se do něj zapojilo 22 z 28 členských států EU.

Vytvoření společné evropské městské agendy podpořil v roce 2011 Evropský parlament<sup>23)</sup> a v roce 2013 také Výbor regionů.<sup>24)</sup> Význam urbánní dimenze pro hospodářský, sociální a územní rozvoj v EU byl podtržen v roce 2012 přejmenováním Generálního ředitelství Evropské komise pro regionální politiku, pod které problematika měst spadá, na Generální ředitelství pro regionální a urbánní politiku.<sup>25)</sup>

### Prohlubování urbánní dimenze politiky soudržnosti (2014–2020)

V polovině roku 2013 přišla skupina členských států v čele s Nizozemskem a Belgií s návrhem společné městské agendy, jež byl dále rozpracován litevským, řeckým a italským předsednictvím.<sup>26)</sup> Na svém zasedání v červnu 2015

schválila Rada EU Řízkou deklaraci. V ní byla poprvé uznána role a důležitost malých a středních měst pro vyvážený územní rozvoj a dosažení společných cílů EU.<sup>27)</sup> Ministři také podpořili spolupráci členských zemí, Komise, Evropské investiční banky, regionů a měst na přípravě urbánní agendy EU. Důraz byl kladen na odstraňování administrativních překážek, využívání integrovaných postupů a posilování spolupráce mezi městy všech velikostních kategorií napříč Evropou. Schválení konečného návrhu společné urbánní agendy EU, tzv. Amsterdamského paktu, bylo naplánováno na 30. května 2016.

Z hlediska financování programů urbánního rozvoje došlo pro období 2014–2020 k podstatnému posílení městského rozměru politiky soudržnosti.<sup>28)</sup> Minimálně 50 % prostředků Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF), tedy přibližně 80–90 miliard eur, má být prostřednictvím operačních programů investováno v městských oblastech, přičemž členské státy musejí vyhradit nejméně 5 % svého vnitrostátního přídeleu prostředků z ERDF (v rámci cíle Investice pro zaměstnanost a růst) na podporu integrovaných strategií udržitelného rozvoje měst.<sup>29)</sup> K tomuto účelu lze využít integrované územní investice, zvláštní operační programy nebo prioritní osy.<sup>30)</sup> Kromě toho jsou zaváděny nové nástroje<sup>31)</sup>

na podporu inovací v oblasti urbánního rozvoje<sup>32)</sup> a na prohloubení diskuse o uskutečňování městské dimenze v politikách EU.<sup>33)</sup>

### Evropská unie – vnější urbánní politika

Evropská unie v posledních 25 letech rozšířila svou působnost a prohloubila spolupráci v oblasti urbánního rozvoje nejen mezi členskými státy, ale také na mezinárodním poli v rámci politiky sbližování se státy Latinské Ameriky a v rámci politiky sousedství a partnerství se státy východní Evropy a jižního a východního Středomoří.

### Latinská Amerika

Na společném summitu Evropské unie a Latinské Ameriky ve Valparaisu v roce 1992 byl přijat návrh EU na vytvoření programu urbánní spolupráce. Poté začalo období příprav a konkretizace plánu, až v roce 1995 schválila Evropská komise první program podpory decentralizované spolupráce URB-AL. Společné projekty, koordinované účastnickými městy a dotované Evropskou komisí, se otevřely pro města, regiony a další lokální aktéry z členských států EU (v té době 15 států) a osmnácti vybraných států iberské Ameriky.

Zdroj dat: URB-AL

Evropská unie			Latinská Amerika			
Belgie	Itálie	Rakousko	Argentina	Honduras	Mexiko	Salvador
Dánsko	Lucembursko	Řecko	Bolívie	Chile	Nikaragua	Uruguay
Finsko	Německo	Španělsko	Brazílie	Kolumbie	Panama	Venezuela
Francie	Nizozemí	Švédsko	Ekvádor	Kostarika	Paraguay	
Irsko	Portugalsko	Velká Británie	Guatemala	Kuba	Peru	

Tab. 1: Státy s možností účasti na programu spolupráce EU a Latinské Ameriky v oblasti urbánního rozvoje v roce 1995

23) Viz Komise (2014).

24) Viz Stanovisko Výboru regionů – Směrem k integrované městské agendě pro EU, 2014/C 271/03, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_2014.271.01.0011.01.CES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2014.271.01.0011.01.CES). Výbor regionů je od roku 1994 poradním orgánem EU. Vyjadřuje stanoviska regionálních a místních samospráv k připravované legislativě a rozhodnutím evropských institucí, která mají dopad na regionální nebo místní úroveň.

25) Komise (2014).

26) Srov. op. cit.

27) V EU je 8 000 malých a středních měst, v nichž žije celkem 25 % evropské populace. Zdroj: EUKN (2015): <http://www.eukn.eu/news/detail/latvian-president-signs-declaration-of-ministers-towards-the-eu-urban-agenda/>.

28) Viz [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cs/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation](http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation).

29) Komise (2014).

30) Viz čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1301/2013 o ERDF.

31) Jde o studie a pilotní projekty za účelem určování nebo testování nových řešení problémů, týkajících se udržitelného rozvoje měst. Srov. čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1301/2013 o ERDF.

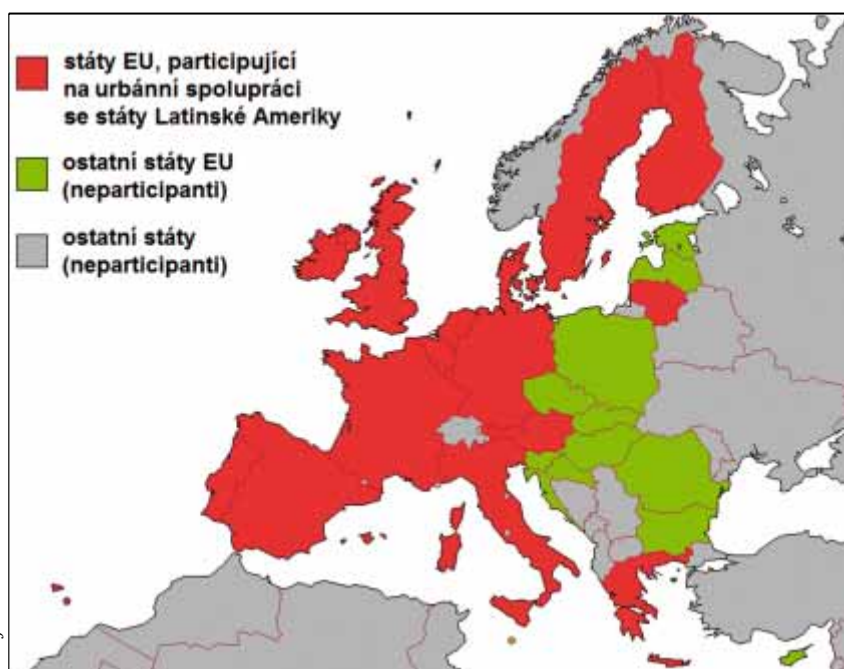
32) Viz Inovační opatření v oblasti udržitelného rozvoje měst, článek 8 nařízení č. 1301/2013 o ERDF.

33) Viz Síť pro rozvoj měst, článek 9 nařízení č. 1301/2013 o ERDF.

Cílem podpory bylo pomoci zrealizovat některé finančně náročné projekty a přivést účastníky ke spolupráci a sdílení zkušeností. V konečném důsledku bylo hlavní ambicí programu posílení hlasu samospráv v dialogu s ostatními lokálními partnery při rozhodování o budoucnosti území. Města a regiony se mohly zapojit do programu podpory EU bez ohledu na svou velikost. Projekty byly rozvíjeny v rámci osmi tematických sítí (drogy a město, památková péče, demokracie ve městě, ekonomický rozvoj, sociální politika, životní prostředí, řízení a kontrola urbanizace a doprava). V druhém programovém období v letech 2000–2006 přibýlo k původním osmi dalším pět tematických sítí (financování a participace obyvatel, boj s chudobou, podpora žen v řídicích funkcích, informační technologie a bezpečnost obyvatel). A v právě dobíhající třetím programovém období se mohla města a regiony zapojit již do celkem 20 tematických sítí (regenerace území a sociální dimenze, sociální koheze a integrace, integrovaný management území, rovnost a občanské soužití, redukce odpadů a recyklace, integrovaná sociální politika, městské prostředí v chráněném území, posilování produkčních vazeb, municipální vládnutí, integrovaný urbánní rozvoj, vzdělávání a zaměstnanost žen, udržitelný turismus, inkluzivní a participativní rozvojové strategie, prevence



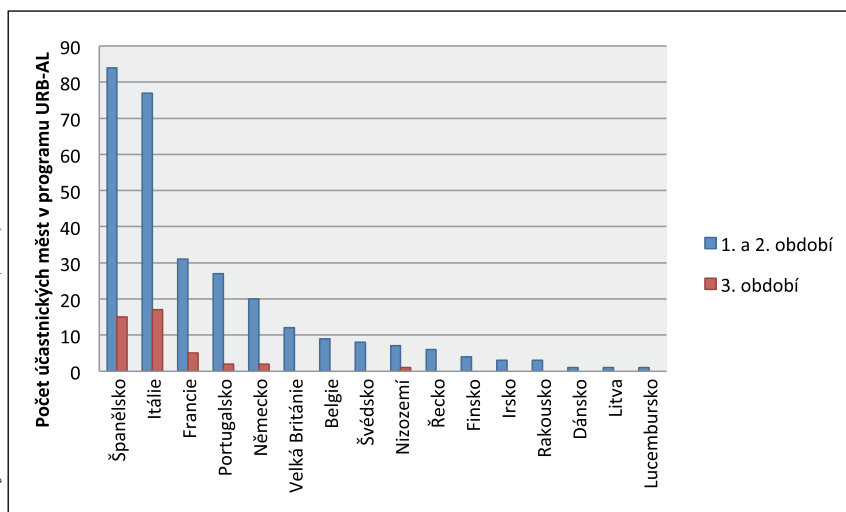
Obr. 5: Participace států Latinské Ameriky na programu decentralizované spolupráce URB-AL



Obr. 4: Členské státy EU participující na programu decentralizované spolupráce URB-AL s Latinskou Amerikou

kriminality, reurbanizace, rozvoj lokální výroby, sociální podnikání a ekologické zpracování odpadu, lokální rozvoj a vylidňování, participativní management území a institucionální reforma).

Projekty vždy spolufinancovala účastnická města a regiony z Evropy a Latinské Ameriky, nejvýznamnější objem prostředků však poskytla Evropská komise. Celkový rozpočet v každém programovém období byl 50 milionů eur. V prvním období měly projekty finanční strop ve výši 100 000 euc a mohly počítat s pomocí EU až do výše 50 procent celkového rozpočtu, v druhém období získaly projekty grant až do výše 800 000 eur s možností zisku dotace až do 70 procent způsobilých nákladů. V současnosti dobíhající třetí fázi bylo k dispozici maximálně 1 870 787 eur na projekt s možností finančního příspěvku od Evropské unie až do výše 80

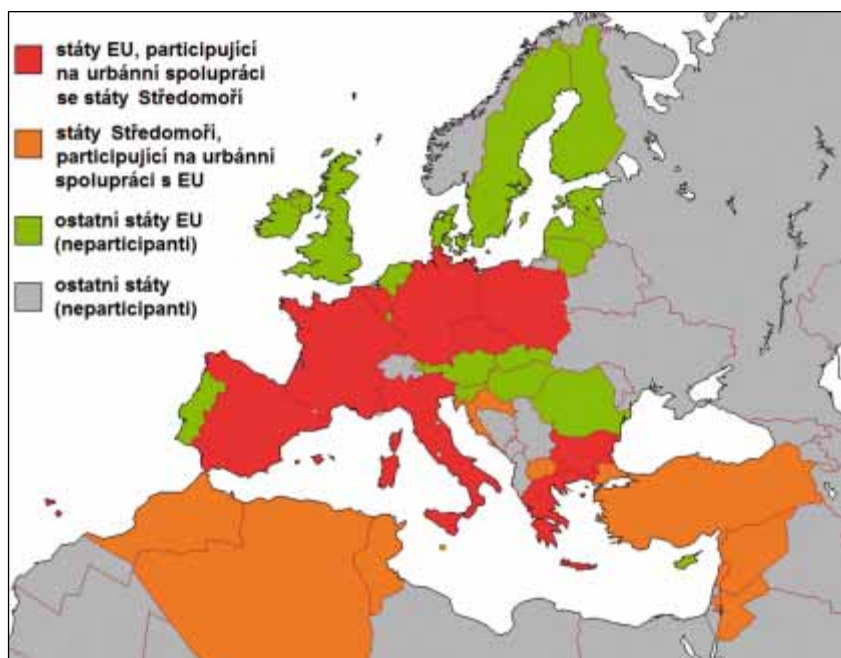


Graf 2: Účast měst z Evropské unie v programu URB-AL

procent způsobilých nákladů. Ze strany evropských partnerů projevily zájem o účast hlavně státy ze Středomoří – Španělsko, Portugalsko, Francie a Itálie. V Latinské Americe byly hlavními příjemci pomoci Argentina, Brazílie, Chile, Kolumbie a Mexiko.

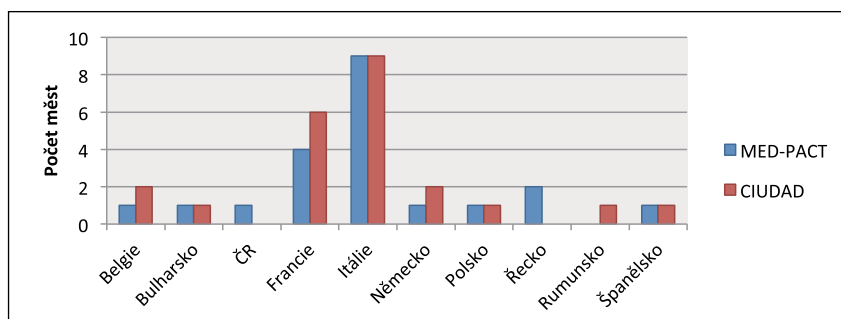
### Jižní a východní spolupráce

Spolupráce evropských měst s lokálními partnery ze Severní Afriky a Středního východu se začala rozvíjet v roce 2006 v rámci politiky sblížení Evropské unie s jižním a východním Středomořím (Barcelonský proces/EURO-MED). Nově vytvořeného programu MED-PACT, financovaného z nástroje Mesures d'accompagnement (MEDA), se mohla účastnit města z EU a z Alžírsko, Egypta, Izraele, Jordánska, Libanonu, Maroka, Palestiny, Sýrie, Tuniska a Turecka. Rozpočet pro období 2006–2010 činil 5 milionů eur. Projekty spolupráce měst se týkaly integrace znevýhodněných skupin obyvatel a menšin, nakládání s odpady, podpory lokálního ekonomického rozvoje, definování urbánní politiky a integrovaného městského rozvoje. Spolupráce v programu MED-PACT se účastnila města z devíti států EU včetně České republiky (Ústí nad Labem).



Zdroj dat: URB-AL

Obr. 6: Urbánní spolupráce členských států EU a států Středomoří v programovém období 2006–2010



Zdroj dat: MED-PACT, CIUDAD

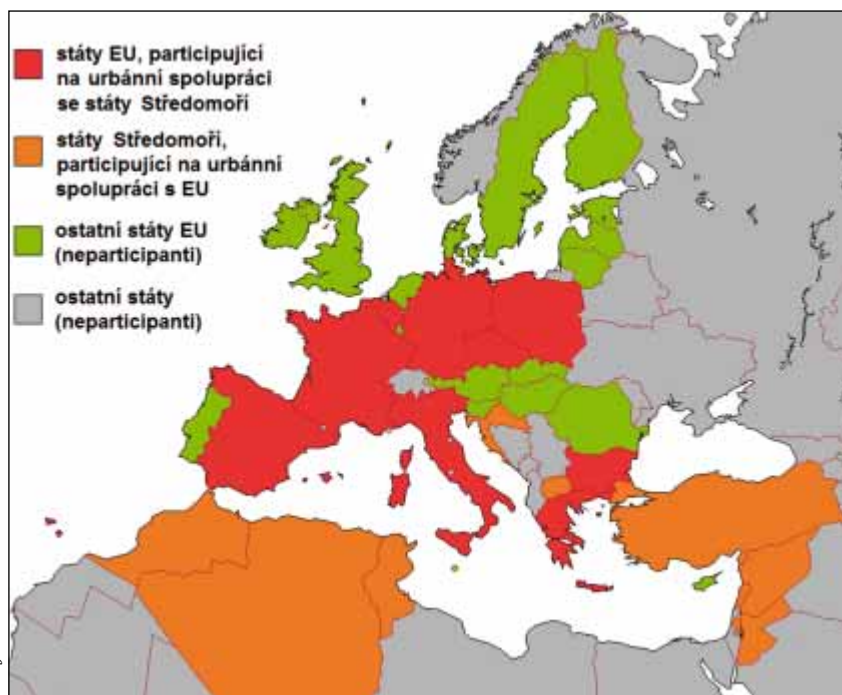
Graf 3: Účast měst z Evropské unie na programech MED-PACT a CIUDAD

34) Projekt těsnější spolupráce EU se šesti státy východní Evropy a Kavkazu, schválený v květnu 2008 v Bruselu a zahájený během českého předsednictví v Radě EU v první polovině roku 2009.

35) Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Maroko, Palestina, Sýrie, Tunisko a Turecko. Sýrii bylo členství v průběhu programu pozastaveno z důvodu nestabilní vnitropolitické situace.

36) Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzie, Moldávie, Ukrajina a Rusko.





Obr. 7: Urbánní spolupráce členských států EU, Středomoří a východní Evropy v programovém období 2009–2013

grace a participace obyvatel. Spolupráce v programu CIUDAD se účastnila města z osmi států EU.

## Závěr

V posledních 25 letech bylo možné zaznamenat rostoucí zájem členských států a vrcholných institucí Evropské

unie o vytvoření jednotné urbánní politiky. V počáteční fázi došlo k uznání role měst na celkovém ekonomickém rozvoji Evropy. Poté byly postupně vymezovány problémy, které by měly být řešeny na úrovni EU, a identifikovány nejvhodnější přístupy k intervenci v městském prostředí. Ukázalo se také, že urbánní agendu nelze formulovat izolovaně, ale měla by být plně

v souladu s celkovými cíli a strategiemi EU tak, aby byla zajištěna územní a sociální soudržnost.

Po fázi experimentování v pilotních projektech spustila Evropská komise v polovině 90. let řadu programů a iniciativ na podporu rozvoje měst a obcí. Mezi hlavní priority patřila regenerace upadajících čtvrtí, zlepšení životního prostředí a dostupnosti bydlení, služeb a vzdělání, posílení participace občanů, odstraňování segregace, vytváření partnerství veřejného a soukromého sektoru a sdílení zkušeností. Úhelným kamenem se stal integrovaný a koordinovaný přístup k řešení konfliktů v území a princip udržitelného urbánního rozvoje. Díky těmto aktivitám byla posílena angažovanost měst v oblasti tvorby a provádění politik na evropské a vnitrostátní úrovni. Integroující se urbánní agenda však také vytvořila novou platformu pro poskytování rozvojové pomoci a prostředek k prosazování principů evropské politiky i za hranicemi členských států.

Evropská unie získávala v posledním čtvrtstoletí významné zkušenosti v oblasti koordinované urbánní politiky. Na nadcházející globální konferenci HABITAT III tak může jistě přispět k mezinárodní debatě o udržitelném městském rozvoji.

Rok	Předsednictví v Radě EU	Aktivita Rady v oblasti urbánního rozvoje	Důležité konference
1997	Nizozemsko	<i>1. jednání evropských ministrů o urbánní problematice</i>	Evropské urbánní fórum
1998	Velká Británie	Urban Exchange Initiative I	
	Rakousko	→	
1999	Německo	Urban Exchange Initiative II Evropská perspektiva územního rozvoje	
	Finsko	Urban Exchange Initiative III Akční plán pro implementaci ESDP	
2000	Francie	Akční program z Lille	
2002	Dánsko	Kodaňská charta	Summit evropských měst
2004	Nizozemsko	Urban Acquis	
2005	Velká Británie	Bristolská dohoda	
2007	Německo	Lipská charta o udržitelných evropských městech Územní agenda EU	Konference EUKN: Města příležitosti Evropský summit regionů a měst
2008	Francie	Marseillská deklarace	
2009	Česko	Hodnotící zpráva o implementaci Lipské charty	
	Švédsko	→	Konference EUKN: Město, mládež, migranti

Rok	Předsednictví v Radě EU	Aktivita Rady v oblasti urbánního rozvoje	Důležité konference
2010	Španělsko	Toledská deklarace	Evropské fórum architektonických politik Konference EUROCITIES Konference URBACT
	Belgie	<i>Setkání tria ES-BE-H s předsedou Mezi-skupiny pro urbánní otázky Evropského parlamentu</i>	
2011	Maďarsko	→	Evropské fórum architektonických politik
	Polsko	Zpráva o urbánní dimenzi kohezní politiky po roce 2013	
2012	Kypr	→	Konference EUKN: Upadající lokality Konference EUKN: Energeticky efektivní města CITIES – Města zítřka: Investování v Evropě  Veletř inovací 2016: Města budoucnosti Setkání primátorů hlavních měst členských států Konference Výboru regionů o urbánní agendě EU
2013	Litva	<i>Rozpracován návrh městské agendy<sup>37)</sup></i>	
2014	Řecko		
	Itálie		
2015	Lotyšsko	Rižská deklarace	
2016	Nizozemí	Amsterdamský pakt	

Tab. 2: Aktivity Rady EU v oblasti urbánní politiky (1997–2016)

Rok	Programy a iniciativy		
	Vnitřní urbánní spolupráce		Vnější urbánní spolupráce
1989	URBAN PILOT PROJECTS	RECITE I	URB-AL I
1990			
1991			
1992			
1993			
1994			
1995			
1996			
1997			
1998			
1999			
2000	JASPERS, JEREMIE, JASMINE, JESSICA	RECITE II	URB-AL II
2001			
2002			
2003			
2004			
2005			
2006			
2007			
2008			
2009			
2010			
2011			
2012			
2013			
2014			
2015			

Tab. 3: Programy a iniciativy Komise v oblasti urbánního rozvoje

37) Srov. Komise (2014).

## Použité zdroje:

ALDSKOIGIUS, Göran. *Urban Policy in the Structural Policy of the European Union*. Umeå: CERUM, 2000.

ATKINSON, Rob. The Urban Dimension in Cohesion Policy: Past developments and future prospects. *European Structural and Investment Funds Journal* 3 (1), 2015, s. 21–31.

BLOOMFIELD, Jon. *Developing Europe's Urban Model: 25 Years of EUROCITIES*. Brussels: EUROCITIES, 2011.

CEC/Commission of the European Communities. *Green Paper on Urban Environment. COM(90) 218 final*. Brussels, Luxembourg: CEC, Office for Official Publications of the European Communities, 1990.

CEC. *Community Structural Funds 1994–1999. Revised Regulations and Comments*. Brussels, Luxembourg: CEC, Office for Official Publications of the European Communities, 1993.

CEC. *Towards an Urban Agenda in the European Union, COM(97) 197 final*. Brussels, Luxembourg: CEC, Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

CEC. *Sustainable Urban Development in the European Union: a Framework for Action, COM(98) 605 final*. Brussels, Luxembourg: CEC, Office for Official Publications of the European Communities, 1998.

CEU/Council of the European Union. *Declaration of Ministers towards the EU Urban Agenda, 9625/15*. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 2015.

*Council Regulation (EEC) No 4254/88 Laying Down Provisions for Implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as Regards the European Regional Development Fund, 31988R4254*, Brussels, 19 December 1988. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31988R4254&from=CS>>.

*Final Statement by the Ministers in Charge of Urban Development*, 25 November 2008, Marseille: Présidence Française, 2008. Dostupné na: <[http://urban-intergroup.eu/wp-content/files\\_mf/](http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/)

<[http://urban-intergroup.eu/wp-content/files\\_mf/2008iifinal\\_statement\\_en\\_cle5df3a31.pdf](http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/2008iifinal_statement_en_cle5df3a31.pdf)>.

CHESHIRE, Paul – HAY, Dennis – CARBONARO, Gianni – BEVAN, Nick. *Urban Problems and Regional Policy in the European Community*. Luxembourg: European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 1988.

KOMISE. *Městská dimenze politik EU – Hlavní rysy městské agendy EU, COM(2014) 490 final*, 18. 7. 2014, Brusel. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52014DC0490>>.

KUNCOVÁ, Tereza. Toledská deklarace – města roku 2020. In: *Urbanismus a územní rozvoj* č. 6, 2010, Brno, ÚÚR. s. 7–8. ISSN 1212-0855.

*Lipská charta o udržitelných evropských městech*, 25. května 2007, Lipsko: Předsednictví Německa, 2007. Dostupné na: <<http://www.mmr.cz/getmedia/aff892fa-b724-4ff8-bf47-3447a7571b79/Lipska-charta-o-udrzitelných-evropských-městech.pdf?ext=.pdf>>.

MMR. *Zásady urbánní politiky*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2010.

NÁLEVKA, Vladimír. Evropská unie a Latinská Amerika. *Mezinárodní politika* 25 (3), 2001, s. 4–5.

OCO URB-AL III. *Informe final: Alcances y aprendizajes del Programa URB-AL III*. Barcelona: Diputación de Barcelona, Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III, 2013.

PARKINSON, Michael. *Urban Policy in Europe: Where Have We Been and Where Are We Going?* Liverpool: EIUA, Liverpool John Moores University, 2005.

PARKINSON, Michael – BIANCHINI, Franco – DAWSON, Jon – EVANS, Richard – HARDING, Alan. *Urbanization and the Function of Cities in the European Community*. Brussels: European Commission, DG for Regional Policies, 1992.

*Rotterdam Urban Acquis, Ministerial Meeting Urban Policy "Cities Umpower Europe", Conclusions*. Rotterdam: Dutch Presidency, 2004. Dostupné na: <[http://urban-intergroup.eu/wp-content/files\\_mf/nl2004urbanaquisrotterdam2004.pdf](http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/nl2004urbanaquisrotterdam2004.pdf)>.

SWIANIEWICZ, Paweł – ATKINSON, Rob –

BAUCZ, Ana. *Background Report on the Urban Dimension of the Cohesion Policy post 2013. Report Prepared at the Request of the Polish EU Presidency*. Warsaw: ES, 2011.

*Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development Declaration*. Madrid: Presidencia Española UE, 2010. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/newsroom/pdf/201006\\_toledo\\_declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf)>.

TORAFIDES, Maria. *Urban Policy in the European Union – A Multi-level Gatekeeper System*. Aldershot: Ashgate, 2003.

TORTOLA, Pier Domenico. Federalism, the State, and the City: Explaining "City Welfare" in the United States and the European Union. *Journal of Federalism* 43 (4), 2013, s. 648–675.

*Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, 97/C 340/01*, 10 November 1997, Official Journal of the European Communities. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN>>.

UEI. *Urban Exchange Initiative II Report on Elements of a Sustainable Urban Development in the European Union*. Potsdam: Bundesministerium für Verkehr und digital Infrastruktur, 1999.

*Územní agenda Evropské unie – Pro konkurenceschopnější a udržitelnou Evropu rozmanitých regionů*, Lipsko: Předsednictví Německa, 25. května 2007. Dostupné na: <<http://www.mmr.cz/getmedia/0159eabb-cdb8-4569-bfde-39ba74a25494/uzemi-agenda-EU.pdf?ext=.pdf>>.

VAN DEN BERG, Leo – BRAUN, Erik – VAN DER MEER, Jan (eds.). *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Aldershot: Ashgate, 2007.

Závěry neformálního jednání ministrů v Bristolu o udržitelných sídlech v Evropě, 7. prosince 2005, *Urbanismus a územní rozvoj* (2), s. 19–32 sam. příl. Dostupné na: <[http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2006/2006-02/30\\_zavery.pdf](http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2006/2006-02/30_zavery.pdf)>.

Ing. Věra Thea Zoubková, Ph.D.  
Fakulta životního prostředí  
Česká zemědělská univerzita v Praze

## ENGLISH ABSTRACT

### Twenty-five years of the European policy of urban development, by Věra Thea Zoubková

This article originated on the eve of the Habitat III global conference, to which the European Union was invited to present its vision of urban development. Is there anything Europe can offer? The article summarizes the development of the European urban agenda as influenced by executive decisions of the Council of the European Union and the European Commission.