

URBÁNNÍ AGENDA EU: PROČ, JAK A PRO KOHO? ZPRÁVA Z DISKUSE U KULATÉHO STOLU NA PRAŽSKÉM KONGRESU AESOP 16. ČERVENCE 2015

Anna Geppert a Laura Colini

Ministři zemí EU odpovědní za územní soudržnost a urbánní záležitosti schválili na svém neformálním setkání 10. června 2015 v litevské Rize Deklaraci ministrů o Urbánní agendě EU, dvacet let očekávaný významný krok směřující k politickému dokumentu iniciovanému evropskými institucemi.

Vzhledem k tomu, že Evropská unie nedisponuje konkrétními kompetencemi na poli prostorového / územního plánování, nemůže být Urbánní agenda právně závazná. Může se ale stát průsečným vodítkem politik EU, jakými jsou kohezní politika, životní prostředí, doprava, konkurenceschopnost, výzkum a další relevantní politiky. Navíc se může stát živnou půdou pro nové myšlenky, které mohou vzniknout v následujícím programovém období. A konečně může být považována za všeobecný rámec, soubor zásad sdílených členskými zeměmi Evropské unie a jejich městy.

Každopádně ale může být chápána jako „posun od papíru k akci“, jak konstatoval komisař na Fóru měst 3. června 2015. Představitelé odborné obce plánovačů hrají v tomto procesu významnou roli, a to jak jako kritičtí myslitelé, tak jako poradci veřejné správy území. To je důvodem, proč AESOP věnoval na svém pražském kongresu kulatý stůl tomuto problému – aby posoudil a kriticky prodiskutoval Urbánní agendu. Kulatého stolu se zúčastnilo kolem stovky účastníků z řad akademických pracovníků a tvůrců politik, jejichž názory tato zpráva prezentuje.

Olivier Baudelet, pracovník zabývající se tvorbou politik v DG Regio Evropské komise, představil dosavadní stav Urbánní agendy a konzultoval toto téma s akademickou obcí.

Je mnoho důvodů, proč byla zřízena Urbánní agenda. Města se zaměřují na mnoho současných evropských výzev, například na bezdomovectví. Někdy jsou zde rozdíly mezi cíli, kompetencemi a regulativy Evropské unie. Cíle pro emise skleníkových plynů

jsou celostátní, ale jsou to města, která organizují veřejnou dopravu. Města by měla zlepšit kvalitu ovzduší, ale užívání vozidel s dieselovými motory je regulováno celostátně. Legislativa EU není vždy vzhledem k městům relevantní. Ne vždy například umožňuje subvencování sociálního bydlení, nebo nemůže zabránit narůstajícímu množství hypermarketů na předměstích.

Urbánní agenda je potřebná a politické souvislosti jsou příznivé už proto, že zde existuje podpora mnoha zainteresovaných subjektů: členských zemí, Evropského parlamentu, Výboru regionů a měst. Veřejná diskuse iniciovaná Evropskou komisí v roce 2014 měla velkou odezvu. V roce 2015 se dvou konferencí na téma Urbánní agenda zúčastnilo přes 500 lidí.

Interní pracovní dokument Evropské komise prezentuje následující klíčové principy:

1. Zahrnutí urbánní dimenze do vytváření politik na všech úrovních: evropské (EU), národní i místní.
2. Posílení spolupráce a koordinace mezi jednotlivými generálními ředitelstvími (DG) Evropské komise, ale také mezi jednotlivými úrovněmi (EU, národní, regionální/místní).
3. Tvorba nových partnerství (mnohúrovňová governance): integrovaný přístup vyžaduje spolupráci mezi jednotlivými administrativními úrovněmi, ale také napříč rezorty, např. mezi dopravou a energetikou.
4. Implementace dobrých projektů pro města. Fondy zde jsou: mezi lety 2014 a 2020 bude 15 miliard EUR přímo směřovat do měst. Programy Urban Innovative Actions a URBACT poskytnou příležitosti pro inovace.
5. Zlepšení znalostí o městech mezi tvůrci politik.

Evropská komise chce dosáhnout většího pokroku, ale EU nemá v městských záležitostech žádnou pravomoc. Vzhledem k tomu, že některé z členských zemí se v této věci zdráhají, je nutno brát zřetel na čtyři principy:

1. Vše musí vycházet z dobrovolnosti. Jinými slovy, pokud město nechce participovat, není zde žádná povinnost.
2. Nevznikne žádná nová instituce či administrativa EU.
3. Nevznikne žádná nová legislativa EU, což neznamená, že nemohou být uplatňovány stávající evropské politiky.
4. Nebudou poskytnuty žádné nové finanční prostředky.

Urbánní agenda zkrátka může napomoci vytvořit to nejlepší z dosavadních možností.

Jaromír Hainc, zástupce vedoucího Kanceláře metropolitního plánu Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy se podělil o zkušenosti z Prahy jako jediného města v České republice, které má svůj operační program.

Příprava proběhla dobře: Praha má integrované územní investice (ITI) a uspěla v první komunitní výzvě „chytrých měst“ – Smart Cities (Triangulum consortium). Zejména ve východní Evropě je velmi důležitá implementace. Praha proto spoléhá na své partnery, jakými jsou Eurocities, Fraunhofer Institute a iniciativa Morgenstadt, sdružující hospodářství, akademický sektor a města. Integrace politiky je složitá. Praha například vytvořila některé chytré budovy, aniž by realizovala souvislejší infrastrukturu či logistiku. Je také velmi obtížné zvolit, jak dnes pokračovat: existuje mnoho nabídek i podnětů (např. „chytrá města“), ale tyto pobíd-

ky jsou krátkodobé, zatímco města potřebují na zpracování svých strategií více času například co do pořádání veřejných konzultací nebo dokonce získání souhlasu městské rady, což musí být provedeno před vlastní realizací. EU nabízí dostatek vhodných nástrojů, programů a příležitostí, aby města jako je Praha mohla být v tomto směru aktivní.

Andreas Faludi, profesor Technické univerzity v Delftu, dlouhodobě sleduje evropské prostorové / územní plánování. Je tedy svědkem střetů v této oblasti mezi Evropskou komisí a členskými zeměmi, mezi plánovacím přístupem a koordinací napříč odvětvími a úrovněmi.

Evropská komise získala díky Urbánní agendě opět institucionální mandát pro podporu integrace. Členské země se ale nechtějí svých pravomocí vzdát. Proto má komise dobrý důvod najít nové partnery, kterými jsou města a městské oblasti. Při hledání nových cest tedy nemá důvod starat se o kompetenční otázky. Spolupráce musí být dobrovolná – nebudou žádné nové fondy, stejně jako nevzniknou žádné nové evropské instituce. Podobně „měkký“ přístup komise použila již při zpracování Makroregionální strategie (MRS).

Komise společně s DG Regio hledá spojence. Ředitel DG Regio Johannes Hahn, který tuto myšlenku inicioval, předvídal, že města a urbánní oblasti budou potenciálními partnery. Jestliže dříve byly předmětem zájmu regiony (nebo dle žargonu „méně vyvinuté regiony“), nyní jsou to města, ve kterých žije převažující většina evropské populace, a která také chtějí svůj podíl. Města a regiony nejsou na rozdíl od členských států v Bruselu oficiálně zastoupeny. Komise může počítat s platformami, jakými jsou Eurocities nebo Metrex, nebo s Výborem regionů, který má vlastní agendu podporující regionální instituce. Je zde ale jistá ambivalence: kdo jsou tito partneři? Mělo by jít o formální orgány, mezi něž patří Výbor regionů, nebo o orgány reprezentativní, jakými jsou městské či metropolitní oblasti?

Zajímavý je samotný název Urbánní agenda. Člověk se může zeptat: co znamená termín „urbánní“? Krajina je stá-

le více urbanizována, 95 % populace žije v urbanizovaném prostředí. Termín „urbánní“ je zde tedy dosti nejednoznačným pojmem. Znamená to, že otevíráme Pandořinu skříňku. Výbor regionů ve své reakci na diskusi o Urbánní agendě tvrdí, že výraz „urbánní“ zahrnuje více než pouze města ve svých hranicích. Jde také o otázku demokratické legitimacy: kdo jsou zástupci takto vymezených urbanizovaných území? Kdo je odpovědný za správu a hospodaření s evropskými patnácti miliardami? Tyto problémy nejsou specifické pro Urbánní agendu, ale projevují se v ní, a to na mnoha místech a ve všech formách prostorového plánování.

Olivier Baudelet připomněl, že komise musí ve snaze najít konsensus spolupracovat s členskými státy. Více než spojence musí hledat „skutečné lidi“, kteří by dělali „skutečnou práci“. V případě Pobaltského regionu byly navrženy strategie a vybráni vždy dva lidé pracující na plný úvazek pro každou prioritní oblast, což je klíčovým faktorem úspěchu.

Nejednoznačnost co do definice měst je problém. Města jsou místy, kde žije většina lidí. V zájmu oslovení lidí se zdá, že zde je nejlepší startovní čára. Komise a OECD schválily definici, ale věc je komplikovanější. Jak řešit malá města, venkovské oblasti, nebo vztah mezi urbánním a rurálním? Přesto by ale neměla být definice měst příliš „ředěna“.

Juliet Carpenter z univerzity Oxford Brookes provedla výzkum zanedbaných městských oblastí a evropských urbánních politik.

Rižská deklarace odkazuje na principy subsidiarity a proporcionality. To vytváří výzvu k dosažení relevantních struktur veřejné správy tak, aby byla urbánní agenda realizována: multiúrovňové struktury veřejné správy svedou dohromady relevantní partnery ke spolupráci horizontální i vertikální, stejně jako mezirezortní i víceúrovňové.

Důležitější je ale potřeba, aby flexibilní a neformální vládní struktury reagovaly na konkrétní výzvy měst. Měly by dát dohromady zainteresované subjekty, které mají skutečný zájem o tuto problematiku: regiony, univerzity, podniky, občanskou společnost, nevládní

organizace a místní komunity, které v Rižské deklaraci nejsou dostatečně zmíněny. Podpora akcí týkajících se místních obyvatel, mobilizující komunitní skupiny, zapojí občany do společné tvorby a společné výstavby města.

Mnohé z těchto problémů nejsou nové. Už v roce 1997 byla na vídeňské konferenci představena iniciativa Evropské komise pod názvem „K urbánní agendě v EU“. V průběhu osmnácti let tyto otázky nastávají znovu a znovu. Jak můžeme přejít od papírování ke skutečné akci? Je zde mnoho řešení:

- Tvorba kapacit mezi zainteresovanými subjekty vedoucích k úspěšnému partnerství. To nevznikne přes noc, vybudování pracovního partnerství je lidsky složité.
- Sdílení znalostí o systémech takových sítí, jako je URBACT. Dobré příklady multiúrovňové veřejné správy mohou být sdíleny šířeji, ačkoli nelze zaručit, že to, co někde funguje, bude také fungovat na jiném místě. Například srovnání ekonomických a sociálních výstupů může vyústit ve velmi odlišné odpovědi v závislosti na tom, z čí perspektivy budou uchopeny.
- Řešení urbánních problémů prostřednictvím inkluzivní a citlivé veřejné správy. Je zde nedostatek otevřenosti vůči pružnějším přístupům a je nezbytné tyto bariéry prolomit. Evropská komise má v této souvislosti příležitost převzít prostřednictvím Urbánní agendy vedoucí pozici a podporovat efektivní struktury veřejné správy včetně všech zainteresovaných subjektů. Klíčová je problematika zapojení místních občanů – je nutno řešit depresivní problémy, jimž města čelí dnes.

Stephane Labonne, vedoucí Odboru evropských záležitostí regionu Île-de-France, se podělil o zkušenosti z nového řídicího orgánu pro strukturální fondy, jenž byl ustaven ve všech francouzských regionech a převzal tak dosavadní celostátní vládní řízení. Tyto řídicí orgány koordinují činnosti na různých administrativních úrovních: vláda, obce a jejich společenství, ostatní správní úrovně, bytové podniky, obyvatelé atd. Pro zvládnutí takto složitých vazeb chtějí regiony změnit způsob koordinace práce z vertikální

na horizontální. Velikost a organizace každé regionální administrativy tomuto účelu odpovídá. Regionální organizace nejsou příliš velké (celkem 400 až 2 000 zaměstnanců) a disponují dostatkem zkušeností. To usnadňuje vnitřní koordinaci mezi jednotlivými rezortními odbory (např. na úseku zaměstnání, bydlení či školství). Dnes má 20 z 22 francouzských regionů zavedeny programy ITI (Integrated Territorial Investment – Integrované územní investice, pozn. překl.), přičemž každý z nich volí vlastní cestu.

Region Île-de-France má 11,2 milionů obyvatel a nachází se v něm 40 % problémových urbánních oblastí ve Francii. Region alokoval ze strukturálních fondů do ITI 100 milionů EUR, což čtyřnásobně převyšuje regulativní požadavky. Mimoto region podporuje investice na základě vztahu „1 euro z regionu na každé 1 euro ze strukturálních fondů“. Prospěch z ITI bude mít dvanact obecních seskupení, která zahrnují 2,3 milionů obyvatel. Projekty jsou integrovány a financovány jak z ERDF (65 %), tak z ESF (35 %). To nebylo možné v předchozí generaci francouzských městských projektů (a stále dosud není u všech regionů ve Francii).

Pro spolupráci na místní úrovni zřídil region Île-de-France tým „mobilních zásahových brigád“. Pět lidí bude pomáhat obcím při implementaci jejich projektů. Spolupráce s centrální vládou je obtížnější. Tak například nejsou ITI dostatečně zahrnuty v programu regenerace měst pro období 2014–2020. Urbánní agenda bude vítána, pokud přispěje ke zlepšení víceúrovňové veřejné správy.

Olivier Baudet se zabýval budoucností Urbánní agendy. Jednou z možností je striktně dodržovat pracovní dokument. To znamená, že Evropská komise funguje pouze na své úrovni a zbytek je na úrovni členských států a/nebo měst. Komise má pracovat na zlepšení koordinace a upřednostnit posuzování dopadů na legislativu a zlepšení znalostí o urbánních problémech. Další možnost je inspirace vycházející z makroregionálních strategií. Urbánní agenda v tomto případě disponovala akčním plánem a každá prioritní oblast by byla v členských státech řízena skupinou lidí – konkré-

tní města, konkrétní uskupení. Komise by podporovala implementaci akčního plánu. Lze ale objevit mnoho dalších možných budoucích řešení.

Předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker řekl: „Evropská unie musí být velká pro velké věci a malá pro věci malé.“ Dnes existuje množství aktuálních problémů a priorit k projednání, a to jak interně, tak s členskými státy, z nichž některé Urbánní agendu vítají, jiné ne. K těm prvním patří Nizozemí jako předsednická země EU v prvním pololetí roku 2016. Pracovní dokument je základem. Půjde dále? Je to vhodné, ale ne jisté, a scénář je stále otevřený.

Karel Maier, profesor na FA ČVUT, se věnoval malým a středním městům. Konstatoval, že priority expandují, a to včetně urbánních oblastí malých a středních měst. Okolo 80 % obyvatel České republiky žije ve funkčních urbanizovaných územích, a proto 80 % obyvatel bude Urbánní agendou ovlivněno. Malá a střední města hrají v rámci struktury země významnou roli, a to jako místní i regionální centra. Problémům dnes čelí zejména malá centra v periferních územích.

Jaký způsob řešení můžeme najít pro tato urbanizovaná území? V metropolitních územích se výrazně rozvíjí podíl vysoce specializovaných pracovních míst a tvůrčích odvětví. Urbanizovaná území středně velkých a menších měst by měla usilovat o specializaci založenou na místních zdrojích a doplňovat tak velká města. Je samozřejmě otázkou, jak to provést udržitelně – jaký lidský potenciál bude k dispozici, aby byla území středních a malých měst opravdu takto konkurenceschopná? Nakonec, alespoň prozatím, bude nezbytné uplatnit princip územní solidarity.

Iván Tosics z budapešťského Metropolitního výzkumného ústavu připomněl, že dokument z roku 1997 je dosti podobný nedávno vydané Řížské deklaraci. Panuje obecná shoda, že Urbánní agenda je nutná, a že by měla být „chytrá, zelená a inkluzivní“. Zpráva „Města zítřka“ to pěkně popisuje, ale co je skutečným problémem? Proč potřebují města nový dokument? Jedno německé město chtělo realizovat integrovaný urbánní rozvoj, ale spolko- vá země jej zamítla. Městu nebylo do-

voleno využít 5 % z ERDF pro deprivované oblasti tak, jak plánovalo – muselo je použít na environmentální opatření.

Dalším příkladem nadřazenosti environmentálních či sociálních aspektů je závazná Evropská směrnice o energetické náročnosti budov. Všechny nové budovy musejí do roku 2018 splňovat parametry takřka nulové energetické náročnosti. A do roku 2020 by měly všechny významné urbánní projekty regenerace dosáhnout této úrovně. To vše však povede k obrovskému nárůstu nájemného. Kdo bude schopen platit narůstající nájem? Kdo si vezme odpovědnost za to, že v důsledku velmi přísných environmentálních cílů budou méně majetní doslova vytlačeni ze svých domovů?

Abychom přešli těmto rozporům, je zapotřebí jak urbánních, tak sociálních úprav, které by měly být součástí Urbánní agendy. Zahnutím národních vlád do realizace tohoto dokumentu dosáhneme, že města budou moci zajistit, aby byly zohledněny urbánní i sociální aspekty. Jednou z možných cest je hodnocení územních dopadů (Territorial Impact Assessment, TIA). Je nezbytné provést výzkum, který by ukázal, jak můžeme hodnotit ex ante urbánní a sociální důsledky plánu nebo regulací na místní či národní úrovni.

Další hybnou silou může být „urbánní“ delegát v Evropské komisi, silný komisař, skutečně zastupující všechny typy urbánních oblastí. Je nezbytné, aby byla věnována patřičná pozornost sociálním aspektům. Ani DG Regio and Urban ani DG Employment and Social Affairs nemohly být dosud považovány za silné hráče, zatímco generální ředitelství jiných rezortů EU, například DG Move nebo DG Connect, postupují daleko rychleji a zdá se, že mají i mnohem větší vliv.

Nizozemské předsednictví EU vyhlásilo, že nová Urbánní agenda bude přijata v květnu 2016, ale že bude omezena na dvě nebo tři konkrétní priority, které přinesou konkrétní projekty. To by byla chyba. Nejdůležitější věcí je vyvinout obecný rámec, který by umožnil městům a urbánním oblastem skutečně realizovat integrovaný rozvoj (zahrnující také sociální aspekty) a poskytnout městům dokument, který mohou používat jako nástroj přesvědčující národní vlády, aby

nedělaly něco, co je v rozporu s urbánními a sociálními zájmy. Předseda Juncker správně říká: „budme velcí ve velkých věcech a malí ve věcech malých“, ale také musí uznat, že integrovaný rozvoj urbánních oblastí je velkým problémem. Urbánní oblasti mají v Evropské unii velkou váhu.

Budou-li fungovat dobře, stanou se demokratičtějšími a lidé budou Evropskou unií více uznávat.

Plenární diskuse řešila různé aspekty Urbánní agendy: její působnost, její možné výhody a nedostatky, očekávání na místní úrovni a v rámci různých

národních souvislostí. Vysoká úroveň diskuse potvrzuje, že vědecká komunita shromážděná na konferenci AESOP představuje významný zdroj objasňování cílů budoucí Urbánní agendy, stejně jako podporu její implementace v evropských městech.

*Prof. Anna Geppert, Ph.D.
Institut pro městské a regionální plánování
Université Paris-Sorbonne*

*Dr. Laura Colini
Leibniz- Institute für Raumbezogene Sozialforschung (IRS)
Erkner*

překlad: -lf-

Anglický originál článku vydalo nakladatelství Routledge ve svém časopisu disp – The Planning Review. Český překlad je zveřejněn se souhlasem vydavatele.

ENGLISH ABSTRACT

Urban agenda of the EU: Why, how and for whom?

Report of a round table discussion at the Prague AESOP congress, held on 16 July 2015, by Anna Geppert and Laura Colini

The ministers responsible for territorial cohesion and urban matters in EU member countries gave their assent to the Declaration of Ministers towards the EU Urban Agenda in the Latvian capital Riga on 10 June 2015. The publication of such an important political document, instigated by European institutions, had been expected for nearly two decades.