

AKTIVITY V ROZVOJI MĚST V RÁMCI EU

Tereza Kuncová

Problematika rozvoje měst a jejich budoucí podoby je velice aktuálním tématem. Její význam roste zejména ve spojení s přípravou budoucího programového období 2014+ a s budoucí podobou kohezní politiky. Kromě střednědobého hodnocení různých strategických přístupů probíhají v současné době také velice živé a důležité diskuse, které se snaží nastínit budoucí podobu rozvoje měst. Tento trend potvrdilo i probíhající maďarské předsednictví Radě EU, které se prioritně zaměřilo na rozvoj měst, zejména v oblasti klimatických a demografických změn. Stěžejní závěry práce maďarských kolegů jsou shrnuty v *Budapest Communiqué on European urban areas facing demographic and climate challenges* (dále jen „budapešťské komuniké“). Tomuto dokumentu předcházela velice pečlivá příprava a prozkoumání dopadů změn klimatu a demografických změn na rozvoj měst. Konkrétní závěry a zjištění, které mají vliv na města a jejich budoucnost, jsou popsány ve dvou výstupních dokumentech: o dopadu demografických trendů na evropský regionální a urbánní rozvoj, „*Synthesis Report – The Impact of European Demographic Trends on Regional and Urban Development*“ a o městech s pozitivním přístupem k ochraně životního prostředí, „*Climate Friendly Cities – A Handbook on the Tasks and Possibilities of European Cities in Relation to Climate Change*“.

Zmírnění negativních projevů klimatických změn

V celé Evropské unii převládá názor, že role měst je stěžejní pro zajištění pozitivního rozvoje území. Města jsou oprávněně považována za póly růstu, nicméně je nemůžeme vytrhnout z prostředí, ve kterém se nacházejí a snažit se ovlivňovat jejich rozvoj bez ohledu na potřeby jejich zázemí. Vzhledem k této nerovnováze je patrné, že nelze v rámci problematiky rozvoje měst řešit města odděleně od jejich okolí. Rozvoj měst by měl být prováděn právě v souladu s územím, ve kterém se nacházejí, a ve kterém sousedí s jinými obcemi. V oblasti klimatických změn představují města významné činitele, a to jak z důvodu koncentrace obyvatelstva, tak i co do koncentrace produkce skleníkových plynů a negativních projevů zhoršení životního prostředí. Jak prokázaly průzkumy, jsou emise skleníkových plynů vytvářeny ze 69 procent ve městech. Redukce negativních vlivů na životní prostředí by tedy na základě existujících zjištění měla směřovat také ke snížení ekologické zátěže vytvářené městy a nikoli se primárně soustředit pouze na velké průmyslové provozy.

Publikace vypracovaná maďarskými kolegy, o pozitivním přístupu měst k ochraně životního prostředí „*Climate Friendly Cities – A Handbook on the Tasks and Possibilities of European Cities in Relation to Climate Change*“ dává čtenáři ucelený přehled nejen o projevech zatěžujících životní prostředí, ale navrhuje také možné přístupy řešení, případně zmírnění tohoto negativního působení měst na životní prostředí. Závěry dokumentu lze shrnout do osmi základních pilířů.

1. „Klimatické partnerství“ a víceúrovňová správa v městských oblastech se snaží o vybudování širokého a systematizovaného partnerství měst a obcí, které by sdružovalo zástupce národní a regionální úrovně, představitele zainteresovaných měst a obcí a odborníky pro danou problematiku. Hospodářská politika města může být v tomto směru vhodným nástrojem pro ovlivňování politiky města v oblasti klimatu a ochrany životního prostředí. Města, potažmo jejich představitelé, by však měla být schop-

na sledovat cíle a principy zelené ekonomiky a posilovat místní hospodářství založené na místních zdrojích.

2. Předpokládá se zahrnutí problematiky plánování v oblasti klimatických změn do integrovaných přístupů a strategických dokumentů měst a do všech ostatních činností spojených s budoucím rozvojem města a jeho zázemí.
3. Snaha o vytvoření takové struktury území, která bude problematiku změn klimatu zahrnovat do plánování rozvoje měst i jejich zón. Města a obce jsou motivovány k tomu, aby se pokusily vytvořit kompaktní městské struktury, které budou zahrnovat energetickou a dopravní účinnost a optimalizaci jejího využití a zároveň budou usilovat o posílení polycentrického rozvoje celého území. Území města by mělo být rovnoměrně využito pro nezastavěná území, zelené plochy a plochy určené k trávení volného času.
4. Spolupráce měst a jejich zázemí je zde chápána jako spolupráce představitelů místní správy a relevantních soukromých i veřejných subjektů, kterých se problém týká. Významnou je v tomto případě zejména spolupráce představitelů samospráv jednotlivých měst a obcí daného území. Spádová centra poskytují svým zázemím pracovní a studijní příležitosti a různorodou strukturu služeb; zázemí naopak poskytují centřům potřebné zdroje pro zajištění některých funkcí, včetně lidského kapitálu.
5. V dokumentu je navrhován citlivý přístup k řešení problémů znevýhodněných skupin obyvatelstva a sociálních dopadů. Ty by měly být pečlivě monitorovány, aby mohly být včas odhaleny veškeré negativní projevy související se začleněním těchto ohrožených skupin obyvatelstva do společnosti a s odstraňováním společenských konfliktů.
6. Dle dostupných informací a závěrů uvedených v dokumentu se doporučuje obhospodařovat a realizovat výstavbu i obnovu stávajícího bytového fondu se zvláštním zřetelem na energetickou náročnost výstavby a její šetrnost ke klimatu. Zejména se v dnešní době doporučuje využívání obnovitelných zdrojů energie a nízká náročnost na využívání přírodních zdrojů.
7. Propojení ochrany životního prostředí se současným životním stylem. Základním předpokladem pro dosažení tohoto začlenění je kladení většího důrazu na informování veřej-

nosti a kvalitní vzdělávání v oblasti ochrany životního prostředí. Díky těmto i dalším aktivitám je možné rozvinout a zakotvit pocit odpovědnosti jednotlivce za stav životního prostředí.

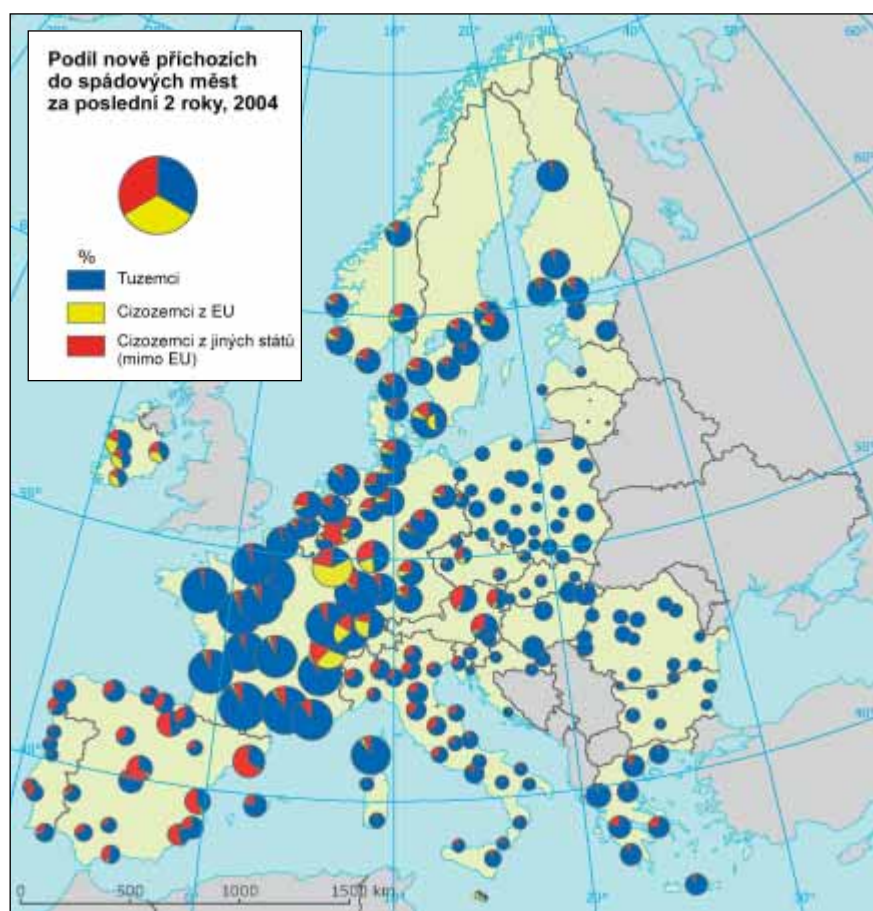
8. Vytvoření odvětvových pilířů podporujících města s pozitivním přístupem ke zmírňování negativních klimatických projevů. Na základě tohoto bodu se předpokládá začlenění problematiky klimatických změn do všech sektorových politik měst jakožto horizontálního cíle.

Tyto cíle představují univerzální výčet řešení problémů, které se v evropském prostoru vyskytují a souvisejí s klimatickými změnami. Jejich využití se v území liší dle jejich potřeb, některé požadavky jsou však společné. Tato opatření musí provádět schopné, flexibilní a zainteresované vedení města, které bude dostatečně komunikovat a spolupracovat se všemi dotčenými subjekty. Spolupráce by měla být založena na komunikaci s odpovědnými zástupci národní a evropské úrovně řízení, s představiteli hospodářské sféry, s partnery řešícími sociální otázky rozvoje měst a společností a se zástupci všech dotčených měst a obcí. Udržení takové skupiny subjektů je důležité i z hlediska budoucího vývoje, kdy lze předpokládat snižování veřejných rozpočtů, a tím i veřejných výdajů na takovéto aktivity. Zástupci hospodářské a podnikatelské sféry tak budou hrát významnější roli v procesu rozhodování a rozvoje. Proto by se měla města připravit a vypracovat silné strategie a politiky podporující zelenou ekonomiku a místní hospodářský rozvoj. Místní představitelé samospráv mají množství přímých nástrojů k ovlivňování přístupu k ochraně životního prostředí, jakými jsou místní nařízení a vyhlášky, daně, finanční pobídky, investice.

Projevy demografických trendů v Evropě

Cílem dokumentu o dopadu demografických trendů na evropský regionální a urbánní rozvoj „*Synthesis Report – The Impact of European Demographic Trends on Regional and Urban Development*“ je poskytnout ucelený přehled o problémech spojených s demografickými změnami populace, se zvláštním zřetelem na územní dimenzi. Nejdůležitější v tomto procesu je dle autorů místní úroveň řízení a způsob ovlivnění a využití demografických změn v jejich prospěch. Pro potřeby publikace jsou jako hlavní demografické jevy pojmenovány nízká míra fertility, prodlužování střední délky života a stárnutí obyvatelstva a migrace. Z národního hlediska je největším problémem prodlužování střední

délky života a stárnutí obyvatelstva. Na jednu stranu se jedná o pozitivní jev, značící zvyšující se kvalitu života obyvatel, na stranu druhou vzniká do budoucna nebezpečí nadměrné zátěže veřejných výdajů na důchody, zdravotní péči a sociální služby. Dalším důležitým faktem, který je doposud opomíjen, je skutečnost, že prodlužování střední délky života neznamená automaticky větší počet pracovní síly (práceschopných obyvatel), neboť jde o populaci, která je pouze částečně zdravotně způsobilá a dostatečně vzdělaná, aby mohla na trhu práce setrvat. Na trhu práce se vyskytuje zejména poptávka po kvalifikovaných pracovnících. Tento propad může být částečně kompenzován imigranty z jiných zemí; bohužel je velice složité odhadnout poměr nákladů a výnosů „z těchto“ pracovníků. Bilance migrace je tak nejistá a neurčitá. Z národního hlediska je migrace problémem zejména pro nové členské státy, které trpí odlivem kvalifikované pracovní síly mimo Evropu a do západní Evropy. Pakliže se tyto lidé po získání nových zkušeností vrací do své rodné země, většinou se nevracejí do svého rodného města, ale do hlavního města nebo do města s nejvyšším potenciálem uplatnění v jejich oboru; tím přímo podporují prohlubování meziregionálních rozdílů v zemi, který je nutné řešit na národní i regionální úrovni. V tomto směru je přínosné posílit a prohloubit princip tzv. územní solidarity. Tento princip z hlediska rozvoje měst a území je chápán jako solidarita měst – spádových center se svým zázemím, ale také jako solidarita regionů vyspělejších s regiony méně vyspělými. Stejně jako demografický vývoj může mít negativní vliv,



Podíl nově příchozích do spádových měst za poslední 2 roky, 2004

Zdroj: <http://www.mmr.cz/getdoc/b5f015cc-bb36-4029-88f8-33a2d2e61ec6/Demograficke-zmeny>

může kohezní politika napomoci zvrácení tohoto jevu, např. prostřednictvím podpory rozvoje sociálních služeb a jiné infrastruktury. K naplnění tohoto cíle je nutné vyžadovat integrované přístupy na územní i odvětvové úrovni řešení problémů.

Řešení těchto demografických problémů na lokální úrovni vyžaduje jiný přístup, méně všeobecný a více přizpůsobený potřebám a možnostem dané oblasti. Základním předpokladem na místní úrovni je důležitost začlenění ekonomických parametrů do analýz demografického vývoje obyvatelstva. Změny demografické struktury populace jsou významným způsobem ovlivňovány ekonomickými a sociálními změnami ve společnosti a nikoli prostými demografickými změnami. Na základě toho můžeme dnes identifikovat tři druhy měst: dynamicky se rozvíjející města (Stockholm, Birmingham); města se stabilní populací (Brno); zmenšující se města (Magdeburg, Ocna Mures). Tyto druhy měst, ovlivněné různými demografickými dopady, mají pro každou skupinu stejné dopady na jejich hospodářství. Města by se proto měla snažit o zavedení propracovaných strategií a plánů zaměstnanosti, které mohou odhalit skryté rezervy i možná rizika rozvoje. Dále by se mělo strategické plánování zaměřit na péči o nezletilé děti, aby bylo pro rodiče snazší vrátit se do zaměstnání, s čímž všeobecně souvisí podpora služeb pro rodiny s dětmi a pro seniory. Tyto, ale i další principy, by měly být začleněny do strategických i politických dokumentů, a to jak na bázi vertikální spolupráce (mezi různými úrovněmi správy), tak na bázi horizontální spolupráce (mezi veřejnosprávními subjekty na stejné úrovni) a také na bázi transverzální spolupráce (mezi různými odvětvími). Další kroky ke zmírnění negativních dopadů demografických změn na rozvoj měst by měly klást větší důraz na podporu rodin s dětmi, na zvýšení zaměstnanosti, na zvýšení produktivity a hospodářské výkonnosti, na lepší začlenění imigrantů do společnosti a na udržitelný stav veřejných financí.

Řešení demografických změn je aktuálním tématem v celé Evropě, a proto je potřeba vymezit jejich propojení s vý-

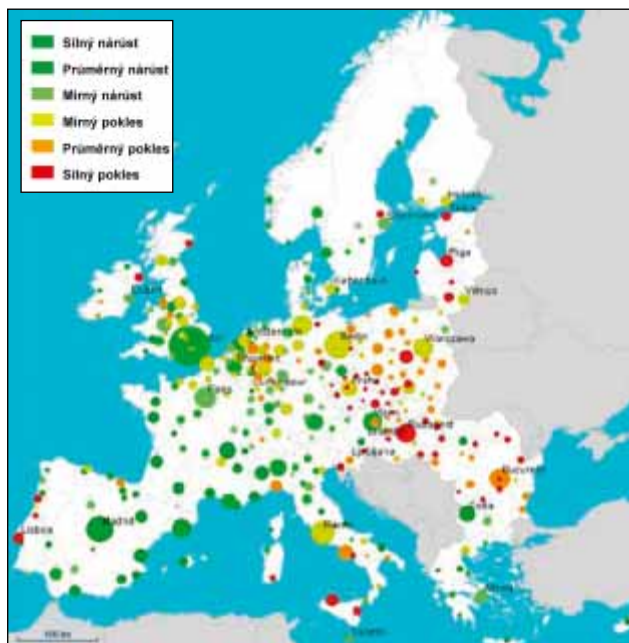
znamnými dokumenty Evropské unie, jako je např. strategie Evropa 2020. Na základě definovaných cílů strategie lze propojení s demografickými vlivy identifikovat u cíle 1 – zvýšení míry zaměstnanosti populace ve věku 20–64 let minimálně na 75 %; u cíle 4 – zvýšení počtu vysokoškolsky vzdělaných lidí ve věku 30–34 let ze současných 31 % nejméně na 40 % a snížení počtu žáků předčasně opouštějících vzdělávací systém ze současných 15 % na úroveň pod 10 % a u cíle 5 – snížení počtu obyvatel žijících pod hranicí chudoby o 25 %, tedy o 20 milionů lidí. Dosažení cíle 1 lze realizovat díky zvýšení aktivity dané skupiny obyvatelstva, se zvláštním zaměřením se na seniory, mladé lidi, matky a etnické skupiny obyvatel. Naplnění cílů 4 a 5 souvisí s jejich podmíněností. Politiky demografických změn by se měly v této souvislosti soustředit zejména na integraci migrantů a na aktivní zapojení mládeže do života společnosti. V praxi je samozřejmě identifikováno více příležitostí a překážek spojených s demografickými změnami ve společnosti, ty už bohužel tak dobře propojení se strategií Evropa 2020 nevykazují. Strategie např. vůbec nereflektuje problém zvětšujících se meziregionálních rozdílů či multietnického složení obyvatelstva v Evropě. I tyto problémy jsou v dokumentu maďarských kolegů popsány, v praxi však bohužel chybí jejich konkrétnější reflexe s rozvojem měst.

Budapešťské komuniké

Závěrečným a souhrnným dokumentem maďarských kolegů k problematice klimatických a demografických změn a jejich vlivu na rozvoj měst je budapešťské komuniké. Tento dokument byl připraven maďarskými kolegy a posléze upraven na úrovni pracovní skupiny městského rozvoje (Urban Development Group). Dokument představuje shodu evropských vrchních ředitelů odpovědných za rozvoj měst ve zmíněné problematice a byl vzat na vědomí také ministry pro problematiku městského rozvoje. Vrchní ředitelé se shodli na potřebě rostoucí mezinárodní spolupráce, koordinace příslušných politik na všech úrovních správy a na podpoře udržitelného rozvoje evropských městských oblastí. Dokument také navazuje na další stěžejní evropské dokumenty, jakými jsou Bristol Accord, Lipská charta o udržitelných evropských městech, Marseillská deklarace a Toledská deklarace. Zároveň jsou v dokumentu uvedeny závěry vyplývající z revize Územní agendy EU v oblasti demografických a migračních problémů, v oblasti hledání nástrojů řízení pro zmírňování změn klimatu a v oblasti posilování územní soudržnosti měst a venkovských oblastí.

Stále se zrychlující tempo globalizace má vliv nejen na změny životního prostředí, ale i na demografické změny celé populace. V posledním dvacetiletí můžeme sledovat postupné prohlubování se sociálních a ekonomických rozdílů mezi státy, ale i mezi jednotlivými regiony, a to i přesto, že kvalita života obyvatel vykazuje opačný trend. Tento vývoj podporuje význam integrovaných přístupů a integrovaného plánování, neboť rezervy a překážky rozvoje jsou nejlépe odhaleny právě na místní úrovni. Proto by měl být přístup řízení odshora dolů (top-down) vždy doplněn také přístupem odzola nahoru (bottom-up).

Zdroj: http://www.shrinkingscities.eu/uploads/media/WP_Wolff_2010_Shinking_Cities_in_Europe.pdf



Pozice měst dle celkového ekonomicko-demografického statutu

Výstupy maďarského předsednictví poskytly všem úrovním řízení přehled o rezervách a překážkách, které způsobují územně, hospodářsky a sociálně nerovnoměrný rozvoj měst a městských oblastí. Kvalifikovaná pracovní síla odchází do vyspělejších regionů a podporuje tím úpadek neatraktivních regionů. Národní politiky zaměstnanosti jednotlivých členských států EU se většinou soustřeďují plošně na zaměstnanost jako takovou, bez hlubší reflexe skutečné potřeby zaměstnanců určitých odvětví. Členské státy EU by měly provádět auditní průzkumy na trhu práce a plánovitě tak zlepšovat situaci sociálně ohrožených skupin obyvatel v oblasti bydlení, vzdělávání a v sociální oblasti. Je nutné dbát na dodržování mezigenerační solidarity, ale pouze takovým způsobem, aby nedošlo k nadměrnému zatěžování daňového systému a k narušování rovnováhy mezi jednotlivými věkovými skupinami. Nikoli všelékem, ale vhodným prostředkem pro zlepšení současného vývoje a budoucího rozvoje městských oblastí je sdílení zkušeností prostřednictvím existujících sítí a programů. Státy by se měly zasadit o větší zapojení měst do programů EUROCITIES a OP URBACT II. Zároveň by mělo být podporováno sdílení zkušeností a znalostí prostřednictvím sítě EUKN nebo prostřednictvím nového nástroje RFSC. Nejdůležitějším sdělením plynoucím z výše představených dokumentů a informací je zásada udržitelnosti – všechna rozhodnutí a přijatá opatření musejí být vratná, a veškerá nebezpečí, která z nich plynou, by měla být zvladatelná pro budoucí generace.

Česká republika se aktivně zúčastnila přípravy všech výše představených výstupů maďarských kolegů. Odměnou za tuto účast jsou významná zjištění a doporučení, která vyplynula nejen z výzkumné činnosti odborníků, ale také z porovnání stavu věcí napříč evropským prostorem. Jak vyplynulo z uvedených dokumentů, není vývoj v České republice vyloženě negativní ani v oblasti klimatických změn ani v oblasti změn demografických. Velkým nedostatkem je však včasné a správné odhalení příčin pomalého rozvoje či posunu „vpřed“. V tomto směru by se měla Česká repub-

lika více zaměřit na monitorovací činnosti a způsob jejich realizace v jiných státech EU. Všeobecně by se měla Česká republika také více zapojit do projektů zaměřených na výměnu zkušeností a sdílení příkladů dobré praxe. Závěry uvedené v maďarských publikacích by proto měly být zohledněny v nové Strategii regionálního rozvoje, ale i v dalších dokumentech týkajících se budoucího programového období 2014+ a budoucí podoby kohezní politiky.

Použité zdroje:

Budapest Communiqué on European urban areas facing demographic and climate challenges. Budapešť: X, 2011. 12 s. Dostupné z: <http://efap.mek.hu/letoltes/Budapest_Communique_2_May_2011.pdf>.

„Synthesis Report – The Impact of European Demographic Trends on Regional and Urban Development. Budapest: X, 2011. 148 s. Dostupné z: <<http://www.mmr.cz/getdoc/b5f015cc-bb36-4029-88f8-33a2d2e61ec6/Demograficke-zmeny>>.

Ministry of Interior, Hungary – VÁTI Hungarian Nonprofit Ltd. for Regional Development and Town Planning (2011), *Climate-Friendly Cities – A Handbook on the Tasks and Possibilities of European Cities in Relation to Climate Change*, Ministry of Interior, Hungary – VÁTI, Budapest; ISBN 978-963-7380-24-2.

Toledská deklarace: Neformální setkání ministrů v Toledu k deklaraci o rozvoji měst. Toledo: X, 2010. 15 s. Dostupné z: <<http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=1f84b67d-fbc9-4188-9f8a-744b8c9ccc00>>.

EU. Evropa 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. In: *KOM(2010) 2020*. 2010, X, s. 35. Dostupný také z: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_CS_ACT_part1_v1.pdf>.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Strategie regionálního rozvoje ČR*. Praha: X, 2006. 109 s.

Český statistický úřad. *Statistické ročenky ČR* [online]. 2004–2011, 2011 http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/statisticke_rocenky_ceske_republiky [cit. 2011-06-07]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/statisticke_rocenky_ceske_republiky>.

European Urban Knowledge Network [online]. X [cit. 2011-06-07]. Dostupné z: <<http://www.eukn.org/>>.

Reference Framework for European Sustainable Cities [online]. X [cit. 2011-06-07]. Dostupné z: <www.rfsustainable.com/>.

OP URBACT II [online]. X [cit. 2011-06-07]. Dostupné z: <www.urbact.cz/>.

Ing. Tereza Kuncová

Odbor rozvoje a strategie regionální politiky MMR ČR

ENGLISH ABSTRACT

Activities in Urban Development within the EU, by Tereza Kuncová

Issues of urban development are increasingly important in view of preparations for the forthcoming 2014+ programme period and the future form of cohesion policy. Besides the mid-term evaluation of various strategic approaches, there are turbulent discussions about urban development. This tendency has been confirmed by the current Hungarian presidency of the EU Council, which concentrates especially on the impact of climatic and demographic changes. The key conclusions of the work of our Hungarian colleagues are summarized in the Budapest Communiqué, a document elaborated after careful examination of the influence of climatic and demographic changes on urban development. Specific findings about prospects for cities are described in two outcome documents: „Synthesis Report — The Impact of European Demographic Trends on Regional and Urban Development” deals with the effect of demographic trends on European urban development, while „Climate Friendly Cities — A Handbook on the Tasks and Possibilities of European Cities in Relation to Climate Change” is about cities positively involved in environmental protection.