

A „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció véleménye – Tárgy: A városi környezet kiegyensúlyozott fejlődése felé: kihívások és lehetőségek

(2009/C 77/27)

2007. október 25-én az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján Jean-Pierre JOUYET, a Kül- és Európai Ügyek Minisztériumának európai ügyekért felelős államtitkára a jövőbeli francia elnökség nevében felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy készítsen feltárási véleményt a következő tárgyban:

A városi környezet kiegyensúlyozott fejlődése felé: kihívások és lehetőségek.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2008. július 14-én elfogadta véleményét. (Előadó: Joost VAN IERSEL, társelőadó: Angelo GRASSO.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. szeptember 17–18-án/én tartott, 447. plenáris ülésén (a (z) 2008. szeptember 17-i ülésnapon) ... szavazattal ... ellenében, ... tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

VÁROSI KÖRNYEZET: KIHÍVÁSOK ÉS LEHETŐSÉGEK

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A városok a maguk színes változatosságában az európai demográfiai és társadalmi-gazdasági fejlődés kulcsai. Hatásuk és teljesítményük méreteiktől, továbbá tevékenységi palettájuktól, valamint a területükön belüli életminőségtől és munkától függ.

1.2 Az EGSZB támogatja a fenntartható európai városokról szóló Lipcsei Chartában és az Európai Unió területi menetrendjében ⁽¹⁾ foglalt alapvető elképzeléseket. Az EGSZB megállapítja, hogy az Európai Bizottság több főigazgatósága, valamint európai programok és ügynökségek egyre fokozódó mértékben foglalkoznak a városi környezet lehetőségeivel és kihívásaival, és gyakran hivatkoznak a lisszaboni menetrendre. 2008 őszére várható a területi kohézióról szóló zöld könyv.

1.3 Az európai vita további elmélyítése és szélesítése kívánatos, tekintettel a rugalmas és fenntartható városokra és városi régiókra vagy nagyvárosi területekre. E célból **az EGSZB egy városfejlesztéssel és fenntarthatósággal foglalkozó magas szintű uniós csoport létrehozását ajánlja.**

1.4 Ebbe a magas szintű csoportba a városok sajátos érdekeinek mélyreható ismereteivel rendelkező szakértőket kellene bevonni. A területi kohézióról szóló zöld könyv üdvözlendő kiindulópont lehetne.

1.5 Egy ilyen magas szintű csoport az Európai Bizottsággal (a városi ügyekkel foglalkozó szolgálatközi csoporttal) együttműködve hozzájárulhat a városokról zajló eredményesebb és célzottabb európai vitához, többek között **előremutató menetrend kialakításával, valamint a városokat, a nagyvárosi**

területeket és a kormányokat érintő kérdések listájának összeállításával ⁽²⁾. A vitát új alapokra helyezik. Az Európai Bizottság és a Tanács közötti együttműködés gyakorlati módjában egyszerűsítést hajtanak végre. A menetrend a kormányok saját felelősségét is hangsúlyozza.

1.6 Mivel elengedhetetlenek a megbízható adatok, az Európai Bizottság és az Eurostat a NUTS ⁽³⁾ 3-as és 2-es szintű statisztikai jelentéstételnek a városokra, nagyvárosi térségekre és ezek hálózataira vonatkozó adatokra való kiterjesztésével biztosíthatja támogatását. A megfelelő adatbázisok kiépítéséhez kívánatosak a tagállamokkal, a nemzeti statisztikai hivatalokkal, valamint a kutatóintézetekkel ⁽⁴⁾ kötött megállapodások.

1.7 Az ESPON ⁽⁵⁾ elemzési és tudásközpontként igen jó helyzetben van a fejlődés nyomon követése, fórumként pedig a tagállamok közötti elemzések cseréje szempontjából.

1.8 Számos területen a kormányok állapítják meg a feltételeket, azonban a végrehajtásra és a tényleges intézkedésekre elsősorban decentralizált szinten kerül sor: példa ilyen területekre a belső és a külső hozzáférhetőség, a környezetvédelem, az

⁽²⁾ A menetrend tartalmával kapcsolatban iránymutatást adhat az a kijelentés, amelyet Hubert FALCO francia területrendezéssel foglalkozó államtitkár tett az Európai Parlament REGI bizottsága előtt 2008. július 16-án: „... a helyi döntéshozókkal partnerségben szeretnénk kidolgozni a fenntartható és szolidáris város közös viszonyítási alapját. Konkrétan szólva kritériumok és közös mutatók kidolgozásának megosztott folyamatát szeretnénk útjára indítani, hogy ezáltal működőképes tartalommal tölthessük meg a Lipcsei Charta ajánlásait.”

⁽³⁾ A statisztikai célú területi egységek EUROSTAT által létrehozott némenklatúrája. NUTS 2: 800 000–3 000 000 lakos; NUTS 3: 150 000–800 000 lakos.

⁽⁴⁾ A TNO holland kutatóintézet kifejlesztett egy rendszert, amellyel megfigyelhető a nagyvárosi szintű változók népes halmaza – köztük a demográfia, a gazdaság (hozzáadott érték, munkaerő termelékenysége), a munkaerőpiac (munkanélküliség, oktatás, munkaerő), a környezet (levegő minősége), az infrastruktúra, az irodai piac, az idegenforgalom stb. Az Eurostatról és más forrásokból származó adatok segítségével össze lehet hasonlítani a hollandiai Randstad térséget 19 más európai nagyvárossal 1995 és 2006 között. Az Eurostatról származó adatokat összevethetővé tették az OECD adataival. Az adatokat évente felülvizsgálják. A megfigyelést más nagyvárosi területekre is kiterjeszthetik.

⁽⁵⁾ Az európai területrendezési megfigyelőhálózat.

⁽¹⁾ „Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról” és „Az Európai Unió területi menetrendje, a sokféle régiók versenyképesebb és fenntartható Európája felé”, melyeket a Lipcseben, 2007. május 24–25-én tartott, városfejlesztésről szóló informális miniszteri ülésen fogadtak el.

oktatás, a családi élet feltételei, a vállalkozás, a tudás és a kutatás, a foglalkoztatás, a migráció, a kisebbségek, valamint az etnikai és kulturális sokféleség, az állami beruházás és a közszolgáltatok, a (külföldi) beruházások vonzása, az állami-állami és az állami-magán partnerség (a magánfinanszírozást is ideértve) stb.

1.9 Európának jól felszerelt városokra és nagyvárosi térségekre van szüksége. A technológia dinamikája és a nemzetközi gazdasági integráció azt jelenti, hogy a városok közvetlenül szembesülnek a nemzetközi tendenciákkal és a versennyel. Nem meglepő és ígéretes tény, hogy számos város és nagyvárosi térség új célokat tűz ki. Ezek között a legkiemelkedőbbek a készség- és tudáspólusok a jövőorientált beruházások minden szintjén és pólusán.

1.10 A demográfiai eltolódások, a migráció, az ökológiai követelmények és a globális gazdasági változások negatív hatásai miatt ugyanazok a városok gyakorta szembesülnek lényeges kihívásokkal, ami jelentős terhet ró rájuk, időnként pedig sajnálatos széthúzáshoz vezet, ami veszélyezteti a kedvező kilátásokat.

1.11 Mivel Európa-szerte hasonló tendenciák és sajátosságok mutatkoznak a városokban, függetlenül a köztük lévő kulturális és társadalmi-gazdasági különbségektől, a nemzeti környezet és kontextusok mellett folyamatos európai vita és megközelítések alakulnak ki. A megfelelő megközelítések elemzése és meghatározása mellett – ideértve különösen az összehasonlító elemzéseket és az integrált megközelítések terén az átlátható, bevált gyakorlatokat – a nyílt koordinációs módszer alkalmazása is gyümölcsöző lesz.

1.12 Mivel a (jogi, adó- és pénzügyi) kormánypolitikai célkitűzések és eszközök, valamint a regionális és helyi végrehajtás szükségszerűen kiegészíti egymást, a különféle forgatókönyvekről zajló magas szintű vita, továbbá az elemzések és a teljesítménymutatók új perspektívákat nyithatnak – függetlenül a tagállamok közötti kulturális és intézményi különbségektől.

1.13 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az Európai Bizottság főigazgatóságai között a városok és nagyvárosi térségek tekintetében közösen kialakított megközelítésre van szükség. Ez a láthatóvá váló közös megközelítés a nemzeti kormányokat is arra kellene, hogy ösztönözze, hogy integrált megközelítéseket alakítsanak ki a városok tekintetében – a városok gyakran fordulnak ezzel a kéréssel a kormányokhoz és az EU-hoz.

1.14 Az elemzéseknek és teljesítménymutatóknak számos kérdésre kell összpontosítaniuk. Ezeket a 4.12. pont (Az összetartó urbanizált területek és a jövő fenntartható városa menetrendjének egymáshoz kapcsolódó szempontjai) foglalja össze. Ezek a kérdések nagymértékben tükrözik a lisszaboni menetrend regionális kifejeződését, amely rendkívül alkalmas keretet biztosít. Már igen sokat tettek az állami és magánintézmények és -ügynökségek, továbbá számos nagyváros is, azonban továbbra sincs átfogó, átlátható és következetes megközelítés.

1.15 A legtöbb nagyváros és nagyvárosi térség bonyolult, nehéz választások előtt áll. Az egész Európára kiterjedő kötelezettségvállalás és elemzési támogatás minden bizonnyal segítséget nyújthat számukra a lehetőségek és kihívások kezelésében. Illusztrációképpen ajánlatos lenne (évente odaítélendő) díjakat vagy európai címkéket létrehozni városi kérdésekben. Valamennyi területen említhetünk kiemelkedő példákat: várostervezés, épülettervezés, migráció, kisebbségek és sokféleség, mobilitás, technológia és piac, ökológiai projektek, energiamegtakarítás, minőségi lakások stb. Ezeket Európa-szerte hangsúlyozni kell.

1.16 A kormányzás elengedhetetlen és igen kritikus kérdés⁽⁶⁾. Gyakorta nem foglalkoznak azzal a kérdéssel, illetve elhanyagolják, hogy ki miért felelős és elszámoltatható. A városokat tekintve a vezetői képesség, az előrelátás és a következetesség egyébként is előfeltételnek tűnik⁽⁷⁾.

1.17 Európa bonyolult, gyakran régóta fennálló közigazgatási struktúrái alapvetően nem szolgálják a naprakész, hosszú távú regionális politikákat a sűrűn lakott területeken. Európai szinten sokat segíthet egy vita arról, hogyan tehető eredményesebbé a többszintű kormányzás. Ugyanez érvényes a városokban az állami-állami és az állami-magán partneri együttműködések új formáira, amelyek egyre inkább elengedhetetlen támogatásnak bizonyulnak.

1.18 **Egy hosszú távú európai menetrend, az Európai Bizottság nagyobb mértékű elköteleződése és az európai szintű megfigyelés** segíthet egy következetes cselekvési irány regionális és városi szintű meghatározásában. Ehhez a lisszaboni menetrend keretet kínál. A konzisztencia elengedhetetlen továbbá más állami és magánszférabeli érdekeltek és városokkal foglalkozó szakértők programokba és projektekbe való bevonásában. Ezek között találunk iskolákat és képzési intézményeket, felsőoktatási szereplőket, építészeket és várostervezőket, regionális szociális partnereket, kereskedelmi kamarákat, vállalkozásokat, fejlesztőket, ideértve a magánfinanszírozást, az egészségügyi szolgáltatásokat, a kulturális szervezeteket és másokat.

1.19 Egy európai menetrend a kiegyensúlyozott, többközpontú fejlődés új modelljét támogatná Európában, és újfajta lakóközösségi formákat hozna létre, ami a társadalom egésze számára is hasznos. Ez a folyamat már zajlik, és az EGSZB szerint teljes mértékben el kell ismerni és támogatni kell.

2. Háttér

2.1 A világ demográfiai térképe változóban van. 2007 óta – a történelemben először – a világ népességének több mint a fele városban él. A fokozódó urbanizáció jelensége valamennyi kontinentst érinti. A tendencia erősödik.

⁽⁶⁾ Lásd: 5. fejezet – „Urbanizáció és kormányzás”.

⁽⁷⁾ E tekintetben BILBAO húsz éve tartó célirányos fejlesztése lenyűgöző és meggyőző példa.

2.2 Jelenleg Európa lakosságának több mint 80 %-a él városi területeken, és ennek igen nagy része él több mint 500 000 lakosú városokban és agglomerációkban. Számos esetben ezek a számadatok is növekedést mutatnak.

2.3 Nagy-London és Île-de-France, valamint a hagyományos nagyvárosok mellett – melyek főleg fővárosok – más, gyakran ambíciózus központok is egyre több személyt és gazdasági tevékenységet vonzanak.

2.4 Az EU politikái bizonyos mértékig figyelembe veszik ezt a demográfiai eltolódást és az ehhez kapcsolódó társadalmi és gazdasági következményeket. A városok és az urbanizáció egyre több főigazgatóság: a Kutatási, a Környezetvédelmi, az Energiaügyi és Közlekedési, a Vállalkozásügyi és Ipari, a Foglalkoztatási, a Szociális ügyi és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság tevékenységi körén belül kap fontos szerepet. Az EU regionális politikája az urbanizációval is foglalkozik, ahogy ennek hangot adott olyan városi programokban, mint amilyen az URBACT, a JEREMIE és a JESSICA⁽⁸⁾, és az EU Szociális Alapja⁽⁹⁾ keretében a városi projekteknél. Az Európai Bizottságon belül egy városi ügyekkel foglalkozó szolgálatközi csoportot is létrehozottak.

2.5 Mindez növekvő érdeklődést és összpontosított tevékenységet mutat magukban a tagállamokban az urbanizáció és a nagyvárosi térségek fejlődése tekintetében.

2.6 A tagállami városok és urbanizáció tekintetében születő egyre több elemzés és tanulmány mellett az ESPON-nál számos naprakész demográfiai és társadalmi-gazdasági tendenciákat mutató térkép is készült.

2.7 Az Európai Bizottság átfogó megközelítést kezdeményezett a városokat illetően 1997-ben, „Az Európai Unió városi menetrendje felé”⁽¹⁰⁾ címen.

2.8 A városfejlesztésről és a területi kohézióról szóló informális miniszteri találkozóknak a 2004. novemberi rotterdami üléstől a 2007. májusi lipcsei ülésig terjedő sorozatában a területfejlesztésért és városi ügyekért felelős Miniszterek Tanácsa hangsúlyozta az európai városfejlesztés és területi kohézió jelentőségét, és számos közös érdekeltsgű területet állapított meg.

2.9 E folyamat eredményeként 2007 májusában elkészült a fenntartható európai városokról szóló Lipcsei Charta és az Európai Unió területi menetrendje. A szlovén elnökség alatt a „területi – városi koordináció” című projekt keretében ennek folytatását öntötték konkrét formába.

⁽⁸⁾ Az URBACT II (2007) része az Európai Bizottság „Régiók a gazdasági változásért” című, a lisszaboni-göteborgi stratégia végrehajtását szem előtt tartó kezdeményezésének. A JEREMIE, más néven a mikro-, kis- és középvállalkozásokat támogató közös európai források (2005) az Európai Bizottság, az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap közös kezdeményezése. A JESSICA, azaz a városi térségekben a fenntartható beruházás közös európai támogatása (2006) az Európai Bizottság, az Európai Beruházási Bank és az Európa Tanács Fejlesztési Bank közös kezdeményezése.

⁽⁹⁾ Lásd még az Európai Bizottság városfejlesztéssel foglalkozó szolgálatközi csoportjának „A közösségi politikák városi dimenziója 2007–2013” című útmutatóját.

⁽¹⁰⁾ COM(97) 0197 végleges, HL C 226., 1998.7.20., 36. o.

2.10 Az informális miniszteri találkozókkal párhuzamosan a nemzeti magas rangú tisztviselők közötti kapcsolattartás és eszmecsere is fokozódik. Néha kutatóintézeteket is meghívunk, hogy alaposabban megvitassák a városfejlesztéssel kapcsolatos konkrét szempontokat⁽¹¹⁾.

2.11 Az urbanizáció dinamikus folyamatának elemzése és területeinek felsorolása ellenére továbbra sem egyértelmű az Európai Bizottság és a Tanács átfogó megközelítése az urbanizációt és annak jövőbeli alakulását tekintve.

2.12 2008 februárjában az Európai Parlament jelentést fogadott el „A területrendezési menetrend és a Lipcsei Charta nyomán követése – Egy területfejlesztési és területi kohéziós európai cselekvési program felé” címmel⁽¹²⁾. A jelentés hangsúlyozza a regionális és a városstervezés integrált megközelítésének fontosságát, mivel a cél az, hogy a régiók és a városok képesek legyenek növelni a gazdasági változáshoz való alkalmazkodóképességüket az európai polgárok életminősége érdekében.

2.13 2007 novemberében a Régiók Bizottsága véleményt fogadott el a gazdasági és társadalmi kohézióról szóló negyedik jelentésről⁽¹³⁾. Ebben a véleményben az RB azt kéri, hogy „mivel a lisszaboni és a göteborgi stratégiák céljainak elérésében, illetve a társadalmi integráció – például a bevándorlók beilleszkedése – megteremtésében központi szerepet játszanak az európai városok, az ötödik kohéziós jelentésben szenteljünk külön fejezetet a városi dimenzióknak”.

2.14 Lényeges különbségek adódnak az európai városok között: nagyok és kicsik, erősen urbanizáltak és kismértékben lakottak, eltérő tájak – például nagyvárosok és városok csoportjai –, illetve gazdag és kevésbé fejlett városok. Azonban a közös vonás is szembevetődik: spontán demográfiai eltolódás alakul ki a városok felé, és a nagyvárosok gazdasági vonzereje nő, ugyanakkor ezekben is hasonló kihívásokat találunk.

2.15 A lehetőségek és kihívások teljes képe annál látványosabb, minél jellemzőbb az manapság, hogy a sikeres városstervezés nem korlátozódik területrendezésre és lakhatási kérdésekre, hanem kifejezetten figyelembe vesz minden fontos társadalmi-gazdasági tényezőt egy úgynevezett holisztikus megközelítés keretében. Egyre inkább jövőorientált urbanisztikai és tervezési projekteket fejlesztenek területi, ökológiai, gazdasági és társadalmi kérdéseket egyaránt figyelembe vevő koncepciókra alapozva.

⁽¹¹⁾ Ebben a tekintetben érdemes megemlíteni a fenntartható városok támogatására irányuló kormányzati, jogi és adóügyi eszközöket érintő projektet, amelynek irányítását az Európai Városok Tudáshálózatának holland kirendeltsége, a Nicias intézet, valamint a tagállamok közösen végzik. A projekt a francia elnökség keretében indul útjára a „Délégation Interministérielle de la Ville” kérésére. A Városok Tudáshálózatának szervezetében 16 tagállam vesz részt.

⁽¹²⁾ P6_TA-PROV(2008)0069.

⁽¹³⁾ CdR 97/2007 fin.

2.16 Mindenesetre – bár a kormányok a városok fokozatos fejlődését támogatják – a megközelítések gyakorta nem egyértelműek. A fejlesztések megvalósítása és sikeres kezelése gyakran élesen eltér országonként és akár városonként is. Egyértelműen ez a helyzet a városi régiók, illetve a nagyvárosi térségek fejlődését illetően.

2.17 Az EGSZB az urbanizációval kapcsolatos nézeteit 1998 után az „Egy városi menettrend felé” című véleményében körvonalazta. Ezt továbbiak követték, ideértve két konkrét véleményt is az „Európai nagyvárosi területek: társadalmi-gazdasági következmények Európa jövőjét illetően” tárgyában (2004, illetve 2007). Ugyancsak 2007-ben született egy vélemény az EU területi menettrendjéről. Emellett számos EGSZB-velemény érint olyan egyedi területeket, amelyek a városok és az urbanizáció szempontjából fontosak (lásd a mellékletet).

3. Elemzés és fejlődés

3.1 Az emberek közösségi létformája és a városok történelmi időszakokat és a társadalom ehhez kötődő fejlődését tükrözik.

3.2 A stratégiai és a politikai okok mellett a gazdaság és a biztonság is fontos hajtóerő volt a közösségek és a városok, valamint kapcsolatuk alakításában.

3.3 Az európai városok modern történelmének kezdete akkorra tehető, amikor az érett mezőgazdasági társadalmak és az őket erő gazdasági és kereskedelmi hatások kontinensszerte formálni kezdték a városokat. Később az iparosodás egymást követő szakaszai megváltoztatták a meglévő városokat, és ennek során új városok is kialakultak. A 19. század végétől kezdve ezek a városok exponenciálisan növekedtek. A hosszú történelmi fejlődés – ideértve a kulturális örökséget, az ipari területeket, a lakóépületeket stb. – a legtöbbször jól érzékelhető.

3.4 Az utóbbi évtizedek során a hagyományos ipari medencékben lényeges változások történtek. Sok közülük gyakorta ment keresztül – és megy keresztül most is – fájdalmas szerkezetátalakításokon a hagyományos ipari folyamatok fokozatos kivészése miatt.

3.5 Új folyamatok kezdődtek a technológiai dinamizmus és a nemzetközivé válás miatt. Egyrésztől átmenet tapasztalható a tömegtermelésről az egyedi gyártásra és a különlegességek előállítására, valamint folyamatos a megújulás, másfelől pedig határozottan bővül a szolgáltatási ágazat. A mobilitás roppant erőteljesen nő, és demográfiai eltolódás megy végbe többek között a vidéki területekről a városok felé, illetve migráció útján.

3.6 A nyugati világ emberének környezete határtalanná és virtuálissá válik, igen széles láthatárokkal, ezek a fejlemények pedig az emberi tevékenység minden szintjén érintik a napi fizikai környezetet.

3.7 Sokak napi környezete immár nem egy adott falu vagy város, hanem egyre inkább tágabb értelemben vett regionális egységek, ami az urbanizáció új típusát teremti meg.

3.8 A hálózatvárosok vagy hálózatrégiók spontán, illetve szándékosan erősödnek. Nézzük Európa nagyvárosainak és nagyvárosi térségeinek fejlődését! Észrevehető a korszerű urbanizált társadalomban egy új földrajzi valóság kialakulása, amely gazdasági befolyással jellemzett domináns zónákból áll, továbbá számos alzónából, melyek alapvetően gyakran már nem felelnek meg a meglévő közigazgatási egységeknek.

3.9 Az ilyen új városi régiók fő jellemzője kritikus méretük, amely ahhoz szükséges, hogy az urbanizációt megfelelően lehessen kezelni valamennyi polgár, életminőségük és munkájuk javára. A kritikus méret minden esetben – az adott földrajzi, gazdasági és demográfiai körülményektől függően – más és más lehet.

3.10 A Németország „jövőbeli térképéről” egy évtizedig folytatott belföldi tanulmányokat és vitákat követően 2004-ben tizenegy domináns gazdasági befolyású övezetként jellemzett nagyvárosi térséget azonosítottak. A kezdeti kételkedő reakciók ellenére már folyik az elgondolás további kidolgozása. A nagyvárosi és a vidéki területek közötti kapcsolatok és függőségek kérdése időszerű.

3.11 Franciaországban ugyanebben az időszakban az DIACT⁽¹⁴⁾ folytatott tanulmányokat, ezt követően több nagyvárost azonosítottak. 2008 januárjában szakpolitikai dokumentumot nyújtottak be „*Imaginer les métropoles d'avenir*”⁽¹⁵⁾ [Képzeljünk el a jövő nagyvárosait] címen, amely ösztönzést adhat a franciaországi központok további fejlesztéséhez és az ezt célzó megfelelő jogalkotáshoz. Az utóbbi időben az Egyesült Királyságban is nagy munka folyik a városi régiók terén.

3.12 Más kormányok, illetve regionális és helyi hatóságok is útnak indítanak többé-kevésbé hasonlóan koncentrált kezdeményezéseket: Skandináviában, a balti államokban, Írországon és Ausztriában elsősorban a fővárosokban és azok körül, Hollandiában a Randstad térségben. A nagy tagállamokban, mint pl. Spanyolországban, Olaszországban és Lengyelországban dominánsabb központok jönnek létre.

⁽¹⁴⁾ *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* [minisztériumközi területrendezési és versenyképességi küldöttség] (korábban DATAR).

⁽¹⁵⁾ „*Imaginer les métropoles d'avenir*”, Dominique Perben parlamenti képviselő, korábbi közlekedési miniszter jelentése, melyet Sarkozy elnök és Fillon miniszterelnök kérésére készített. A szerző diagnózist állít fel az európai és a franciaországi urbanizáció és nagyvárosiasodás helyzetéről, majd a Franciaországban több mint 500 000 lakossal rendelkező nagy városokat és városi régiókat érintő „kihívásokkal és intézkedésekkel” foglalkozik. Tizenkilenc konkrét javaslatot is ismertet az intézkedések és a jogalkotás tekintetében. A témáról az EU francia elnöksége is foglalkozik majd 2008 második felében.

3.13 A fő központok mellett alközpontok hálózata alakul ki, ami, ha az urbanizációt nem is teszi a kontinensen egyenletesen eloszló jelenséggé, az európai táj fontos eleme.

3.14 A társadalmi és a gazdasági fejlődés eredménye egy többközpontú urbanizált Európa, amely a továbbiakban nem korlátozódik egy szűk földrajzi területre, mint pl. a „Kék banán”-ra vagy fővárosok kizárólagos csoportjára.

4. Kihívások és lehetőségek

4.1 Alapvető kérdés: milyen lesz a jövőbeli Európa fenntartható városa és milyennek kell lennie, hogy a polgárok számára ígéretes közösség lehessen? A bonyolult városfejlesztésről szóló európai vitára való tekintettel különbséget kell tennünk azok között a domináns tényezők és tendenciák között, amelyek gyakorta eltérő realitásokra vonatkoznak Európa-szerte a nagyvárosokon vagy városi régiókon belül vagy ezek között.

4.2 Ezek a tényezők és tendenciák többek között az alábbiak:

- demográfiai változások, közelebről:
 - a lakosság elöregedése
 - a városok pólushként vonzzák a fiatal szakembereket
 - a bevándorlás folytán fokozódik az etnikai és a kulturális sokféleség,
- a városok és települések csoportjait hálózatvárosnak és -régióknak vagy nagyvárosi térség-hálózatnak tekintik,
- közlekedés és mobilitás: a gazdasági befolyással rendelkező övezetek között Európa-szerte és azon túl egyre nagyobb mértékű az összekapcsolódás,
- nemzetközi beruházások és központok, üzleti szolgáltatásokat is beleértve,
- egyre több tudás- és kutatóközpont,
- új ipari és szolgáltatási ágazatok kialakulása és a kreativitásra helyezett hangsúly,
- változó dinamikus munkaerőpiacok,
- átjárók kialakulása,
- korszerű lakhatás és ehhez igazított területrendezés,
- az urbanizált területeken belül új szövetségek kiépítése,
- a városközpontok megtöltése új élettel és a városok terjeszkedésének csökkentése,
- szabadidő és rendezvények,
- a kultúrára (ideértve a történelmi és a természeti örökségeket is) és a kulturális létesítményekre helyezett hangsúly.

4.3 Időközben élesednek a városokban a meglévő problémák, és új kihívások alakulnak ki:

- fenntarthatóság, környezeti kérdések, energia,
- a városközpontok elnéptelenedése;
- a városi közterületek kiterjedésének korlátozása, valamint a minőségükkel összefüggő kihívások;
- infrastruktúra, közlekedési rendszerek, hozzáférhetőség,
- a mobilitás kezelése,
- az alacsonyan képzettek előtt álló kihívások: munka, oktatás, lakhatás,
- a lakosság elöregedéséből eredő kihívások;
- a megfelelő vállalkozói kedv hiánya, főleg a válságban lévő területeken,
- illegális migráció,
- oktatás és készségek,
- kudarcba fulladt vagy egy korai szakaszban elhanyagolt területrendezés, pl. a külső városrészekben,
- peremre szorult közösségek és bűnözés,
- a terrorizmus veszélye.

4.4 A nagyvárosok és a nagyvárosi területek demográfiai eloszlása gyakran problémát jelenthet, de lehetőségeket is kínál. A kép városonként változó: a lakosság összetételétől, a gazdaság kínálta lehetőségektől, valamint a nemzeti politikáktól egyaránt függ. Azokban a befogadó országokban, ahol sikeres integrált politikát folytatnak, nagyobb mértékű a beilleszkedés.

4.5 A vidéki területek és a városok közötti kapcsolat valódi kihívás. A széles körben elfogadott, népszerű és politikai nézetekkel szemben a vidéki területek és a városok közötti harmonikus kapcsolat a nagyvárosi térségeken belüli élet- és munkafeltételek érdekében elengedhetetlen, és ellentétes a gyakori nézettel, mely szerint vagy egyik, vagy másik, illetve vagy mi vagy ők. Ez tökéletesen illeszkedik a többközpontú fejlődés új modelljébe.

4.6 Habár a városok számára a kiindulópontok különbözőek lehetnek az eltérő fejlődési szint miatt, a legtöbb különbség csak az előrehaladottság fokában mutatkozik. Az új tagállamokban az urbanizáció mintázatában alapvetően ugyanaz a jelenség mutatkozik, csak talán még nem ugyanabban a stádiumban. Az újjáépítés az egyik fő célkitűzés. A gazdasági növekedés magasabb közkiadásokat eredményez, több magánbefektetést és magasabb jövedelmi szinteket, így az urbanizáció Európa-szerte fokozatosan ugyanazokat a jegyeket ölti magára.

4.7 Az urbanizációval kapcsolatos szakpolitikai dokumentumokban és projektjavaslatokban az Európai Bizottság jelenleg módszeresen a lisszaboni menetrendre hivatkozik. A Tanács és a nemzeti dokumentumok egyre gyakrabban hivatkoznak ugyanerre. Az Európai Bizottság a közösségi stratégiai iránymutatásokban a városokat a regionális fejlődés motorjainak és az innováció központjainak tekinti, azonban szükségesnek tartja a belső kohéziókat a társadalmi kirekesztés és bűnözés elleni küzdelem útján való erősítését és a hátrányos helyzetű környékeken az életminőség javítását is.

4.8 A lisszaboni menetrend felülről kiinduló folyamatként indult. Időközben az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak meggyőződésévé vált, hogy az alulról ható erőket is mozgósítani kell. Az alulról felfelé ható erők között fontos szereplők a teljes mértékben fejlődés alatt álló városok: az európai területi és társadalmi-gazdasági struktúrák korszerűsítésének oroszán részére elsődlegesen állami és magánberuházások útján kerül sor, továbbá a régiókban és a városokban konkrét intézkedések útján. Földrajzilag általában a városok szintje a legalkalmasabb a civil társadalommal közösen tevékenykedő állami, magán- és egyetemi szféra számára ahhoz, hogy együttműködhessenek az Európa számára szükséges innováció megteremtése érdekében.

4.9 Ez okból az EGSZB véleménye az, hogy a nagyvárosoknak és nagyvárosi térségeknek meg kell határozniuk saját lisszaboni menetrendjüket a versenyképesség, a fenntartható fejlődés, valamint a szociális kohézió és integráció terén. Egy ilyen menetrendnek jövőorientált struktúrát és hosszú távú programot kell kínálnia a döntéshozók és minden más regionális szintű érdekelt fél számára. Ez erősíti a városok és városi régiók önbizalmát, fokozva nemzeti és nemzetközi kifejezőképességüket.

4.10 Egy hosszú távú regionális menetrendnek Európa sűrűbben lakott részein egyesítő vagy holisztikus jellegűnek kell lennie, vagyis minden szempontnak kapcsolódnia kell egymáshoz. Minél jobbak a magánbefektetési lehetőségek, annál több lehetőség kínálkozik munkahelyteremtésre és közszolgáltatásokra, továbbá a veszélyeztetett csoportok ellátására, ideértve a (magányos) időseket és az alacsony képzettséget⁽¹⁶⁾. A fenntarthatóságra és az épített környezet általános minőségére irányuló konkrét és összpontosított figyelem segíthet abban, hogy az ilyen városok és régiók vonzóbbá váljanak a lakosság, illetve a (nemzetközi) befektetők számára. A társadalmi kohézióra vonatkozó jobb rendelkezések előmozdítják a munkahelyteremtést. Átfogó, tartós stratégiákkal nő a hitelesség a lakosság szemében⁽¹⁷⁾.

4.11 Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a piacok gyakran a térbeli megkötöttségek – lakhatási és elhelyezési lehetőségek, fejlesztési politika, infrastruktúra, közlekedés és

mobilitás – következtében általában nem működnek megfelelően. Az effajta megkötöttségek megoldása alapvetően városi szinten keresendő. A piacok integrációja folytán a nemzeti határok lassan idejétmúlttá válhatnak⁽¹⁸⁾.

4.12 Az összetartó minőségi urbanizált területek és a jövő fenntartható városa menetrendjének egymáshoz kapcsolódó szempontjai a következők:

- a naprakész gazdasági fejlődés, a kvk-k és a nemzetközi beruházás és központok feltételeinek megteremtése, a gazdasági klaszterképződés előmozdítása,
- az uniós jogszabályok megfelelő végrehajtása, valamint a regionális és a helyi rendelkezések egyszerűsítése,
- foglalkoztatáspolitikák és regionális társadalmi párbeszéd,
- oktatás és képzés minden szinten és minden kategóriában, ideértve az egész életen át tartó tanulást, a munka melletti tanulás lehetőségeit és az elektronikus tanulást,
- családbarát életfeltételek, ideértve a megfizethető gyermekgondozást,
- K+F, vagyis kutatási létesítmények, technológiai campusok és tudományos parkok, innováció,
- fizikai infrastruktúra:
 - részvétel a transzeurópai hálózatokban
 - mobilitáskezelés⁽¹⁹⁾
 - multimodális tömegközlekedési rendszerek
- állami-magán partnerségek, ideértve a magánfinanszírozást is,
- virtuális infrastruktúra:
 - távközlés
 - az IKT mint alapkövetelmény, valamint a szélessáv és az összekapcsolhatóság terjesztése,
- fenntartható fejlődés:
 - környezetvédelmi politikák végrehajtása
 - a városi terjeszkedés negatív hatásainak elkerülése, a sűrű városok előnyben részesítése
 - egyedi területek, úgymint hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás és energiahatékonyság, pl. az építőipar és a lakhatás terén, a (tömeg)közlekedésben, útdíjakkal stb.,

⁽¹⁶⁾ A Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság konferenciája: „A vállalkozói szellem kiaknázása az integráló helyi foglalkoztatás fejlődése érdekében”, 2008. április 25.

⁽¹⁷⁾ Németországban a nagyvárosi térség új koncepciója az „eine neue Verantwortungsgesellschaft”, vagyis az „új felelős közösség”. Lásd: Manfred Sinz, szövetségi Közlekedési, Építésügyi és Urbanizációs Minisztérium: „A nagyvárosi régióktól a felelős közösségek felé”.

⁽¹⁸⁾ Jó példa erre a londoni pénzügyi piac felvevőképessége. Más összefüggésben példaként említhetjük az olyan régiókat, mint Lille–Courtrai, Koppenhága–Malmö vagy Bécs–Pozsony.

⁽¹⁹⁾ Lásd még: „Az új városi mobilitás kultúrája” – COM(2007) 551 végleges.

- társadalmi kohézió ⁽²⁰⁾:
 - fenntartható várostervezés és építészet
 - szociális lakások a veszélyeztetett csoportok számára
 - egyenlő közérdekű szolgáltatások (egészségügy, oktatás, biztonság) régiószerterte
 - tömegközlekedési hálózatok az egész régióban, ideértve a hanyatló környékekhez való kapcsolódást
 - kiemelt figyelem az etnikai és kulturális sokféleségre és a kultúrák közötti párbeszédre
 - bizonyos népességcsoportok, különösen az idősek és fogyatékkal élők életét megnehezítő akadályok felszámolása
 - állami intézkedések a fiatalok hátrányos helyzetű környékeken tapasztalható magas munkanélküliségi rátája elleni küzdelem céljából: oktatás, új gazdasági tevékenységek, a vállalkozások előmozdítása, rendezvények
 - kultúra, kulturális létesítmények, rendezvények
 - sport és szabadidő
 - idegenforgalom
 - a közösen átélt regionális identitás előmozdítása.
- közösen meg kell határozni a nagyvárosok és a városi régiók fogalmát ⁽²³⁾,
- a munkamegosztás a nemzeti kormányok és a nagyvárosok vagy nagyvárosi térségek között – hogy kitől mi várható, az nagymértékben változó,
- gyakran zavarok és félreértések adódnak az olyan országokban, ahol több minisztérium is felelős egyes városi ügyekért,
- mi legyen az Európai Bizottság szerepe?,
- a regionális vagy helyi szintű „kormányzással” kapcsolatos meglévő regionális és helyi közigazgatási akadályok gyakran akadályozzák a szükséges fellépéseket,
- a bonyolult problémák gyakran a nem kielégítő többszintű kormányzás következményei,
- jelentős különbségek tapasztalhatók a városoknak a lakossággal és értékes szereplőkkel folytatott kommunikációjában, illetve a „részvételi demokrácia” megszervezésében,
- a szakosodott civil szervezetek szerepét – pl. a lakhatás, az oktatás, a kisebbségek, a vállalkozások és egyéb meghatározott kérdések tekintetében – gyakran csak nagy vonalakban határozzák meg, akárcsak azt, hogy milyen mértékben profitalnak mindebből a városok és a városi régiók,
- az állami-állami és állami-magán partnerségek iránti megközelítés nem mindig következetes a városi programok, a kulcsfontosságú beruházások és a kreatív megoldások tekintetében,
- hosszú távú megközelítésekre van szükség a jövő fenntartható városát illetően,
- az átláthatóság és a törvényesség a hosszú távú stratégiák elengedhetetlen eszközei.

4.13 A modern városok és városi térségek tekintetében döntő fontosságú a korszerű „Baukultur” ⁽²¹⁾ – vagyis az az átfogó építészeti koncepció, melynek alapja egy olyan holisztikus megközelítés, melyben az építészek, a tervezők, a formatervezők, az építőipar, a fejlesztők és a végfelhasználók együttesen hoznak létre és tartanak fenn minőségi építésű környezetet, megoldásokat kínálva a fenntartható városok számára ⁽²²⁾.

5. Urbanizáció és kormányzás

5.1 Európának rugalmas, fenntartható városokra, városi régiókra, illetve nagyvárosi térségekre van szüksége, amelyek képesek nemzetközi szinten is bemutatkozni.

5.2 Ez a „kormányzás” kérdését a napirend csúcán helyezi el. A lehetőségek és kihívások elemzését illetően széles körű a konszenzus, gyakoriak az eszmecsere a városok között, azonban a városokban tapasztalható körülmények közti különbségek ellenére továbbra sem egyértelmű, hogy konkrét helyzetekben ki miért felel:

⁽²⁰⁾ A tárgyat bővebben kifejti az „Une Nouvelle Politique pour les Banlieues” [új külvárosi politika] című francia jelentés – Palais de l’Elysée, 2008. február 8. A jelentés számos javaslatot tesz a városi gettók veszélye elleni küzdelem érdekében. A jelentés külön ismerteti a hátrányos helyzetű környékeken történő oktatással, képzéssel, munkahely- és vállalkozásteremtéssel kapcsolatos állami és regionális/helyi kezdeményezéseket. A francia elnökség a kérdéstről több uniós konferenciát is tervez.

⁽²¹⁾ „A Baukultur mint a növekedés impulzusa. Jó példák európai városok számára” – a német szövetségi Közlekedési, Építészeti és Urbanizációs Minisztérium tanulmánya, megjelent 2007 áprilisában.

⁽²²⁾ Az Építészeti Európai Tanácsának konferenciája: „Tervezés a jövő számára: építészet és életminőség”, Brüsszel, 2008. április 10.

5.4 Mivel a nagyvárosok és nagyvárosi térségek sok embert vonzanak és az ő napi környezetüket biztosítják, továbbá mivel kétségbevonhatatlan az általuk Európa tekintetében játszott potenciális társadalmi-gazdasági szerep, az EGSZB nemcsak nemzeti, hanem uniós szinten is szükségesnek ítéli hatásuk alapos, teljes körű megvitatását.

⁽²³⁾ Hasznos példa erre az Egyesült Államokban a Metropolitan Statistical Area (MSA) [nagyvárosi statisztikai terület] – azelőtt (1959-től) Standard Metropolitan Statistical Area [standard nagyvárosi statisztikai terület] – fogalma.

5.5 Mivel a Szerződés egészen mostanáig nem rendelkezett a területfejlesztésről, illetve a szubszidiaritás miatt az Európai Bizottság és a Tanács szerepe kétértelmű maradt. A városokkal folytatott közvetlen konzultáció útján az európai bizottsági főigazgatóságok időközben egyre nagyobb mértékben hajtanak végre különféle projekteket az urbanizált területeken. A problémakörök a K+F, a környezetvédelem, a foglalkoztatás és a közlekedés ⁽²⁴⁾.

5.6 A városok egyre proaktívabbak Brüsszel felé, mivel az uniós jogalkotás közvetlenül érinti őket. A témák a környezeti szabályozás, a közbeszerzés, a fiatalok foglalkoztatása, a közrend és a biztonság, a migráció és a hátrányos helyzetű területek.

5.7 Általánosságban ugyanez érvényes a lisszaboni menetrendre. Egyre nagyobb mértékben értékelnek ki az egyes témákra vonatkozó európai kritériumokat regionális alkalmazásra: milyen hatással vannak a javaslatok, illetve rendeletek városi és nagyvárosi szinten. A példák azt igazolják, hogy az egyes városi körülmények figyelembevételének hiányában a végrehajtás jóval költségesebb lehet, mint a projektekhez a strukturális alapok részéről történő hozzájárulások hozadéka.

5.8 Ezzel összefüggésben az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság területi kohézióról szóló zöld könyv rövidesen történő benyújtására irányuló szándékát. A zöld könyvről folytatott vita lehetőséget ad majd a fenntartható európai városokról szóló Lipcsei Charta elmélyítésére is.

5.9 A fentebb, a 4.12. pontban említett menetrend igen komoly. A helyzetek általában igen bonyolultak. Egészen mostanáig csak néhány esetben alakult ki konzisztens stratégiai álláspont a nagyvárosokról és a városi régiókról. Számos esetben gyakorlatilag hiányzik az egyértelmű irányérzék, aminek részben a kormányok egyértelmű állásfoglalásának hiánya az oka, részben pedig az eltérő nézetek a nemzeti közigazgatáson belül és nagyvárosi szinten.

5.10 Másrészt elengedhetetlen nagyvárosi szinten a távlati jövőkép és a konzisztencia a magánszférabeli érdekelték meglévő és adott esetben új közösségei elkötelezettségének kiépítéséhez, illetve a szervezett civil társadalmon belül előnyös szövetségek megteremtéséhez. Jelenleg ez annál is inkább nehézzé tűnik, mivel a nagyvárosi térségek koncepciója meglehetősen új jelenség, és ez csak még kívánatosabbá tesz Európában egy gyümölcsöző vitát ⁽²⁵⁾.

Kelt Brüsszelben, 2008. szeptember 17-én.

5.11 Ezzel nem azt kívánjuk mondani, hogy minden eset hasonló, sőt, épp ellenkezőleg. Az európai demográfiai és társadalmi-gazdasági különbségektől eltekintve számos különféle adminisztratív és kulturális hagyomány létezik az országok és régiók körében. A konkrét helyzetek, életstílusok és a szervezetről alkotott nézetek igencsak eltérőek. Egyes esetekben egyetlen jövőbe mutató ötlet vagy jövőkép volt döntő. Általánosabban szemlélve: a lisszaboni menetrend hasznos lehet a vita és a megközelítés közös alapjának megállapításához.

5.12 A központi kormányzat gyakran nem biztosít elegendő mozgásteret a városok számára saját sorsuk meghatározásához. A politikákat gyakran felülről irányítják, akárcsak a bürokratikus eljárásokat. Ezzel szemben az önrendelkezés előmozdítása megteremtheti a megfelelő feltételeket a kívánt stratégiák és politikák megfelelő végrehajtásához. A nagyvárosok és a városi régiók vagy a nagyvárosi térségek helyzetének újradefiniálásával ezek valódi „felelős közösségekké” válhatnak.

5.13 Az önrendelkezés, valamint a városok és a környező térségek közötti kölcsönös megbecsülés fokozza a helyi és regionális önkormányzatok felelősségét és elszámoltathatóságát, és hozzájárul a civil társadalom és a magánszféra kívánatos proaktív hozzáállásához.

5.14 Az eredményesség érdekében számos esetben újra kell tervezni a meglévő helyi és regionális igazgatási szerveket (önkormányzatok és egyebek) és hatásköreiket.

5.15 Európa városainak lakossága még sokszínűbbé válhat a munkakörök és a jövedelmek, továbbá a kultúra tekintetében. Potenciálisan minden hozzávaló megvan egy gazdagabb urbanizáció megteremtéséhez, azonban ha a folyamatokat nem kezelik megfelelően, a lehetőségek nem bontakoznak ki, és a társadalmi összetartás veszélybe kerülhet.

5.16 A célzott viták, menetrend meghatározása és az európai szintű hatékony megfigyelés segíthet regionális szinten egy következetes cselekvési irány kialakításában. Az ilyen konzisztencia nem csupán a közszereplők számára fontos, hanem elengedhetetlen más állami és magánszférabeli érdekelték és városokkal foglalkozó szakértők kötelezettségvállalásának szempontjából is.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁴⁾ A kérdést szemléltető példa a Regionális Politikai Főigazgatóság számos projektről szóló jelentése: „Régiók és innováció”, 2007. március.

⁽²⁵⁾ A nemzeti vagy regionális szintű szociális és gazdasági tanácsok is kedvező szerepet játszhatnak. Erre jó szemléltető példa a hollandiai Randstad jövőjéről szóló jelentés, amelyet a Szociális és Gazdasági Tanács 2008 áprilisában nyújtott be. A szöveg angol nyelven ezen a címen olvasható:
http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007_04.ashx.