

# KONCEPT PROSTOROVÉHO ROZVOJE EVROPY: PŘÍKLADY PRO KOOPERACI S ČEKATELI NA PŘISTOUPENÍ

**Rudolf Schicker**

## 1. Úvodem

Dovolte mi, abych začal hádankou.

V této hádance jde o to, že pro určitý teritoriální celek je zákonem stanovena jedna velmi podstatná oblast politiky - zvaná souhrnně politika prostorového rozvoje - jen na úrovni dílčích částí tohoto teritoria. Důležité politiky jednotlivých sektorů (resortů) jsou naproti tomu zákonem stanoveny jednotně pro celé území. Vliv těchto sektorálních politik - které zahrnují např. dopravní politiku, důležité skutečnosti týkající se hospodářské soutěže a důležité části politiky ochrany životního prostředí - na prostorový rozvoj je velmi značný. Na druhé straně je rozhodování o otázkách prostorového uspořádání ponecháno dílčím teritoriím, což vede zejména v příhraničních oblastech k nesrovnalostem.

### Otázka v hádance zní: o kterou teritoriální jednotku se jedná?

Jsem přesvědčen, že většina z vás správně tipovala Evropskou unii. Nemýlíte se. Prostorové plánování, prostorové uspořádání a prostorový rozvoj totiž nejsou součástí smluv EU, nýbrž jsou v kompetenci členských států. Na druhé straně Evropská unie svými jednotlivými politikami výrazně ovlivňuje prostorový rozvoj členských států.

Moje hádanka má však ještě druhé řešení: Rakousko. Tam je situace úplně stejná. Ačkoliv neexistuje žádná spolková kompetence pro prostorové plánování, je Spolek nucen na základě ústavy plnit řadu úkolů souvisejících s prostorovým plánováním. Prostorové uspořádání je v působnosti spolkových zemí a místní prostorové plány jsou v kompetenci obcí.

Situace prostorového plánování v Rakousku tedy není nepodobná situaci v politice prostorového rozvoje na evropské úrovni. To je pravděpodobně důvodem, proč profesor Faludi na tuto analogii již několikrát poukázal a navrhl, aby se evropská politika prostorového plánování z hlediska forem kooperace orientovala na rakouském modelu.

## 2. Rakouská konference o prostorovém plánování - forma kooperace rovnoprávných partnerů

Rakouská konference o prostorovém plánování (ÖROK) vznikla v r. 1971 jako dobrovolná platforma pro kooperaci na úrovni tří typů územních korporací. Je stálou konferencí členů spolkové vlády, 9 zemských hejtmanů (nejvyšších představitelů spolkových zemí) a předsedů svazků obcí a konečně partnerů zastupujících podnikatelskou a sociální sféru. ÖROK se může zabývat všemi tématy politiky prostorového rozvoje, pokud to navrhnou nejméně dva členové konference. To znamená, že může být jednáno o všech otázkách, které v nejširším smyslu ovlivňují rozvoj regionů.

Zpracování témat probíhá v pracovních týmech expertů, kteří jsou zaměstnanci různých organizací. Závěry politické konference podléhají jednomyslnému schválení a mají charakter doporučení. Protože jsou však pečlivě a intenzivně připravovány, je procento jejich realizace poměrně vysoké.

K bezprostředním úkolům ÖROK patří:

- příprava jednotných podkladových materiálů, např. prognóz počtu obyvatel v regionu, studií o prostorových účincích rozsáhlých investičních záměrů, a to nejen jednotlivých akcí, ale např. též v souvislosti s účinky rozšíření EU a Desítky EU;
- pořízení a další zpracovávání Konceptu rakouského prostorového uspořádání (zatím existuje 1. přepracované vydání), který představuje koncepční rámec prostorového rozvoje v Rakousku;
- publikování příslušných prací, např. Rakouské zprávy o prostorovém uspořádání (1x za 3 roky) a Atlasu prostorového rozvoje Rakouska, vypracovaného ÖROK.

ÖROK se kromě toho zabývá řešením otázek vývoje regionální politiky v Rakousku, jehož výsledků může velmi účinně a operativně využívat.

Rakouská konference o prostorovém uspořádání se v daném právním rámci osvědčila jako koordinační platforma. Nezasahuje bezprostředně do působnosti státní správy a jejich úkolů, avšak svými doporučeními ovlivňuje názory svých členů, kteří je mohou uplatnit v politice. Neforzální charakter ÖROK přitom nevytváří v žádném směru překážky.

Ponechávám vašemu vlastnímu posouzení, zda a v jaké formě by toto velmi rakouské zařízení mohlo být inspirativní pro kooperaci v oblasti politiky prostorového rozvoje v rámci Patnáctky EU, případně v budoucnu i EU s více než 20 členskými státy.

Z rakouských zkušeností je však nesporné, že význam společných představ o evropském prostoru a odborných podkladů, které vzniknou jako výsledek vzájemné spolupráce, poroste úměrně důležitosti úkolů řešených ve společenství. Přitom není nutné vypracovat koncept, který by řešil všechny oblasti hospodářského a společenského života, nýbrž získat koncepční představu o řešení velkých problémových komplexů včetně řešení doplňkových výlučně sektorálních hledisek.

### 3. Evropský koncept prostorového rozvoje a rozšíření EU

Po této exkursi do nížin rakouské politiky prostorového uspořádání bych rád krátce pojednal o širším evropském prostoru.

Glasgowský návrh ESDP vychází z již dříve nastíněné zásady věnovat se podstatným problémům a okrajová témata pokud možno vynechat. Jde o to, aby fundamentální cíle evropské politiky - ekonomická a sociální soudržnost, trvale udržitelný rozvoj a vyrovnaná konkurenceschopnost evropského prostoru - získaly pod zorným úhlem prostorového rozvoje své konkrétní náplně.

Pokud jde o rozšíření, je třeba konstatovat, že cíle a způsoby jejich dosažení, uvedené v EUREK jsou pochopitelně orientované na hospodářský prostor, v němž neprobíhá proces politické ani ekonomické transformace. EUREK tudíž obsahuje i takové cíle a způsoby jejich řešení, které mohou posloužit představě vyrovnání regionálních a sociálních disparit v relativně rozvinutých národních hospodářstvích. Podstatná část pojednává a rizikách útlumu rozvoje v prosperujících regionech a o způsobech, jak jim zabránit.

U cílů a způsobů, jak jich dosáhnout, uvedených v EUREK, je třeba vždy přezkoumat, zda jsou vybudovány na základech ekonomické a sociální soudržnosti a zda sledují trvale udržitelný rozvoj a dosažení vyvážené konkurenceschopnosti i v reformujících se státech.

Při povrchním pohledu by bylo možno dospět k závěru, že prostorové podmínky nejsou nikterak rozdílné, např.:

- průměrná hustota osídlení je nižší než v EU (98 obyvatel/km<sup>2</sup> proti 115 obyvatel/km<sup>2</sup>),
- některé prosperující městské regiony se již napojily na městské regiony v západní Evropě,
- problematika centrum-periferie se vyskytuje stejně tak jako v členských státech,
- jednotlivé prvky infrastruktury je možno postavit na roveň západní Evropě, pokud se týče standardů,
- původně dramatická situace znečištění životního prostředí v průmyslových oblastech se očividně zlepšuje,
- kulturní dědictví je v některých oblastech udržováno vzorně.

Přesto však nelze podceňovat podstatné rozdíly:

- v sektoru dopravní infrastruktury probíhají dramatické změny: od orientace na východ k orientaci na západ, od železniční k silniční dopravě, od veřejné k soukromé dopravě;

- potřeba rozvoje infrastruktury je obecně naléhavější a náročnější než v členských státech;
- reforma zdravotnictví a školství je bolestivá;
- zatížení životního prostředí v městských aglomeracích a průmyslových centrech má zřetelně jiné dimenze než v EU; velmi náročným úkolem je čistota vod;
- z hlediska prostorové struktury je třeba počítat s tím, že úbytek obyvatel v centrech měst zatím zůstane relativně nízký, protože tato centra budou při posilování své konkurenceschopnosti s to ještě poměrně dlouho absorbovat své vlastní rozvojové potenciály;
- současně s tím se nasávací účinek ve srovnání s agrárně strukturovanými regiony udrží na vysoké úrovni a v souvislosti s neúplně rozvinutou infrastrukturou na periferii povede k výraznému odstěhovávání.

Tyto transformační procesy, které mají zřetelné účinky na prostorovou strukturu, probíhají za nedostatku finančních zdrojů v době, kdy v politicko-administrativním systému nejsou dokončeny žádoucí změny.

Přestože základní tři cílové záměry programu EUREK mají platnost i pro prostor rozšíření, bude u dalších jednotlivých cílů nutno provést s ohledem na různou výchozí situaci určité úpravy.

Dovolte mi k tomu uvést několik příkladů:

- Pokud jde o cíl Partnerství mezi městem a vesnicí (III.A.4), je v případě zemí žádajících o přistoupení třeba vzít v úvahu, že migrace obyvatelstva potrvá déle a na nižší úrovni, než je uvedeno v programu EUREK.
- V oddílu III.A.5 Diversifikace ve venkovském prostoru je v případě většiny středoevropských a východoevropských zemí třeba provést úpravu, která by vyjádřila vliv nastávajících změn v zemědělství na prostorový rozvoj.
- Cíle a způsoby jejich dosažení, uvedené v III.B Stejný přístup k infrastruktuře a vědění, se musí týkat nejen pouze přesnárodních spojení, ale i efektivnosti celé sítě a ekologicky přijatelných modal splits (variant způsobů dopravy a spojů). To platí především také pro zpřístupnění dalších obcí v regionu zavedením nových dopravních spojení.
- V oddílu III. C Inteligentní správa a rozvoj přírodního a kulturního dědictví se jedná o účelné řešení nejrůznějších ekologických požadavků na udržení a ozdravení životního prostředí v reformujících se státech.

Specifický příspěvek evropské politiky prostorového rozvoje ve prospěch čekatelů na přistoupení by měl spočívat ve:

- zviditelnění efektů veřejných investic různých, někdy navzájem zcela nezávisle v tomtéž prostoru působících nositelů opatření,
- definování synergických strategií a způsobů, jak se vyhnout chybným alokacím a jak minimalizovat konfliktní body.

Mám zato, že by vzhledem k velikosti a významu tohoto prostoru bylo vhodné ve shodě s čekateli na přistoupení přezkoumat přesnost závěrů EUREK týkajících se středoevropského a východoevropského prostoru a odpovídajícím způsobem je doplnit. Tím by se vykonal podstatný kus práce už ve fázi před přistoupením.

Důležitým předpokladem k tomu jsou možnosti kooperace v rámci INTERREG na různých prostorových úrovních. Aby bylo možno lépe propojit INTERREG s PHARE, TACIS a MEDIA, měly by být nové právní podklady počínaje rokem 1999 zpracovávány na evropské úrovni.

Jak na úrovni malého prostoru vymezeného státní hranicí, tak na přesnárodní úrovni, a zvláště u regionů se srovnatelnými problémy - např. městských regionů - by finanční pomoc měla být poskytována nadále na evropské úrovni. Tím bude dosaženo nejen vyváženého transformačního procesu ve středoevropských a východoevropských zemích, ale také účelné podpory vlastních okrajových (hraničních) oblastí EU.

V tomto směru získalo právě Rakousko vynikající zkušenosti v otázkách politiky prostorového rozvoje (viz "Rakousko-maďarská komise pro prostorové uspořádání neboli CADSES").

Dovolte mi závěrem konstatovat: EUREK byl vypracován v rámci členských států a reflektuje problémové situace vyskytující se v těchto státech a jejich závažnost. Právě bezprostředně před

rozšířením EU je vhodná doba zahrnout do plánování v prostoru Evropy také středoevropské a východoevropské země. Je žádoucí, aby byl EUREK doplněn o oddíl, v němž by byla zohledněna specifická situace čekatelských zemí včetně stanovení cílů a způsobů jejich řešení. Zda tak učinit ve formě dodatku, resp. doložky, která by byla součástí EUREK, nebo ve formě dodatečně vypracovaného doplňku k EUREK, je druhořadým problémem. Podstatné však je, aby tak bylo učiněno v partnerské spolupráci s čekateli na přistoupení.

*Rudolf Schicker*  
*ředitel Rakouské konference pro územní plánování*  
*Překlad: Ing. Petr Martykán*