

NALÉHAVÉ ÚKOLY PRO EVROPU V OBLASTI ÚZEMNÍHO ROZVOJE POLSKA

Jerzy Kropiwnicki

Proces začlenění zemí střední a východní Evropy do společného evropského prostoru staví naléhavé úkoly jak pro země ucházející se o přistoupení, tak i pro členské země EU. Byl již zahájen integrační proces, jehož obsahem je mnohem více než pouhá adaptace přístupujících zemí univerzálnímu modelu. Územní rozvoj je složitá záležitost založená na interakcích různých prvků a aktérů, projevujících se v mnoha směrech. Proto je pro proces integrace zapotřebí přizpůsobit stanoviska týkající se mnoha zásadních problémů.

Rád bych vyjádřil naši spokojenost se skutečností, že Polsko bylo pozváno k diskusi o perspektivě evropského územního rozvoje (ESDP - European Spatial Development Perspective). Pokud jde o otázky prezentované v tomto dokumentu, je stanovisko polské strany podobné stanovisku a návrhům tam předkládaným, nebo s nimi totožné. Proto deklarujeme svou spolupráci a pomoc v podrobném záznamu dokumentu týkajícího se střední a východní Evropy. Vskutku věříme, že takový rozvoj opatření je jak v našem zájmu, tak i v zájmu členských zemí EU.

Vládní centrum strategických studií, které je podle polských právních předpisů již dlouho odpovědné za přípravu a aktualizaci celostátní strategie územního rozvoje, je si vědomo nebezpečí vyplývajících z absence kooperace při plánování s jinými evropskými zeměmi. Nestejná úroveň znalostí na obou stranách a absence vzájemného porozumění a spolupráce by mohly vést ke ztrátě určitých příležitostí pro územní plánování v Polsku. Na druhé straně jsme se však domnívali, že i jiné země by mohly mít užitek ze spojení svých strategií s polským prostorem. Domníváme se, že taková spolupráce by mohla umožnit různým zemím vytvoření alternativních priorit rozvoje pro jejich vlastní území a posílit určité oblasti jejich začleněním do širšího prostoru.

Spolupráce při plánování mezi Polskem a sousedními zeměmi byla zahájena nejprve v přeshraničních oblastech. Hned po zvednutí železné opony, což bylo spojeno s polskou debatou u kulatého stolu, po svobodných volbách a nastolení první nekomunistické vlády v Polsku, po následném zbourání berlínské zdi, sametové revoluci v Československu a jiných událostech "podzimu národů" jsme se stali účastníky obrovského tlaku na rozvíjení kontaktů směrem ven.

K prostorovým změnám docházelo hlavně v přeshraničních oblastech, protože ty měly v militarizovaných ekonomikách a společnostech našich zemí řízených zásadami autarkie do 90. let okrajový charakter. Transformace politického systému dodala těmto oblastem nové impulsy pro rozvoj. Sousedství státních hranic se

změnilo v nabídku nových možností a pohraniční regiony se rozvíjely rychleji než centrální část země.

Polské zákony neobsahují předpisy o přeshraničním územním plánování. Všechny polské pohraniční regiony se však nicméně připravují ke koordinaci svých plánů územního rozvoje se sousedními zeměmi. Jednotlivé dohody se týkají hlavně celostátní a regionální úrovně. Jedním z prvků této spolupráce je VASAB 2010, mezi jinými je třeba uvést: koordinační studie o rozvoji polsko-českého a polsko-slovenského pohraničí; nebo četné iniciativy vztahující se k polsko-německým pohraničním regionům a v současné době i k východní hranici.

Vládní centrum strategických studií, které odpovídá za celostátní strategii územního rozvoje, a Úřad pro rozvoj bytové výstavby (menších) měst, který koordinuje plánování na regionální a místní úrovni, zařadily přípravu přesnárodních územně plánovacích dokumentů ve všech pohraničních oblastech Polska. Cílem toho byla koordinace akcí plánovacích institucí a zajištění základní kompatibility s hlavní územně plánovací dokumentací v sousedních zemích. Byly oficiální důvody, proč tyto studie nemohly být přímo začleněny do právních systémů jednotlivých zemí, ale jejich přímé vlivy byly nicméně velmi významné. Po analýze našich dřívějších zkušeností uznáváme diskusi o ESDP jako zahájení spolupráce na dalším poli; tato spolupráce patří k téže linii, již už dobře známe, ale na širším, strategičtějším a dlouhodobém základě. Neopomíjíme však četné problémy charakteristické pro měřítko plánování. Z hlediska Polska je zde několik problémů zvláště významných:

1. Uniformita versus rozmanitost

Způsob, jakým se v ESDP definuje, co je "evropské", se zdá být zajímavý. V této souvislosti bych rád zdůraznil, že způsob definice tohoto pojmu je spojen též s procesem evropské integrace. Pojem "evropské" se rozšiřuje a týká se zemí, které se následně připojují k EU. Současně vytváří pojem "evropské" mosty mezi EU a sousedními zeměmi a je podroben vnějším vlivům. V tomto ohledu pojem "evropské" není a nemůže být definován pouze jednou a provždy, ale neustále se mění. Interpretace pojmu "evropské" je proces. A právě proto bychom měli souhlasit s tvrzeními o potřebě koordinace tohoto procesu a o postupném docilování uspokojivých výsledků, a to především diskusí na evropském fóru a hledáním řešení pomocí kompromisů.

Při rozšiřování evropského prostoru se k silné a diferencované územní struktuře Evropské unie připojují relativně slabé země. Ty-

to země jsou nadto poněkud zmateny rychlostí a škálou změn, k nimž na jejich vlastním území dochází. Obce a politici těchto zemí vnímají Evropu jako výzvu, příklad, a někdy dokonce jako mýtus. Pro Evropu jsou země, které mají do ní vstoupit, skoro neznámé. Proto mají obě strany zájem na urychlení procesu transformace přistupujících zemí na západní typ. Úroveň jejich rozvoje a jejich ekonomika jsou ještě problémem - tyto země jsou vnímány jako budoucí země západního typu, ale zatím poněkud "chudší". Třebaže tato disproporce v sobě skrývá určité hrozby, nevíme, jak proti nim bojovat, a proto nemáme jinou volbu, než je akceptovat. Je to tak správné, že by se jenom blahobyt neměl v Evropě budoucnosti rozdělovat stejným dílem? Rozdíly týkající se mnoha faktorů nelze zhodnotit jedním pohledem - naopak, měly by být vzájemně kompenzovány. Zvětšení těchto rozdílů musí však vycházet z uznání predispozice vlastního prostoru u jednotlivých zemí. To vyžaduje akceptaci výhod spojených s jejich vlastní nepodobností a otevřeností vůči nepodobnosti jiných účastníků procesu integrace a brání ohledu na ně.

I přes různé podmínky lze najít ve strategických dokumentech týkajících se územního rozvoje Polska myšlenky ESDP vztahující se k těmto problémům:

- lepší koheze společenské a ekonomické rovnováhy,
- vyváženější konkurenceschopnost v místních a regionálních strukturách,
- lepší přístup k infrastruktuře a vědomostem,
- posílení pohraničních regionů a měst nalézajících se v nich,
- rozvoj eurokoridorů.

V současnosti nabývají však nadnárodního významu četné problémy menší důležitosti. Vyplývá to z globalizace problémů územního rozvoje. Zdá se však vhodným upozornit na určité problémy, jejichž dimenze se zdá být evropskou, ačkoli nejsou příliš dobře známy. To může znamenat, že je nutno mít nadnárodní instituce, které jsou na nich zainteresovány. K těmto problémům patří mezi jinými tyto:

- severo-jihní spojení Evropy - hlavní dopravní spojení oblasti Baltického moře a jihoevropských zemí procházejí polským územím. Je to historická spojovací cesta, která vede optimální trasou mezi Jeseníky a Karpatami, takzvanou Moravskou branou. Jiná důležitá severojihní obchodní cesta je spojení Skandinávie s Malou Asií přes východní část Balkánského poloostrova. Je to důležité spojení dvou moří - Baltu a Černého moře.
- Evropská spojení mezi Východem a Západem: je-li vstup Polska do EU skutečností, stane se východní hranice Polska východní hranicí EU. To má různé důsledky, protože regionální a místní problémy územního rozvoje pohraniční oblasti se tím změní v zásadní problémy Evropské unie. To se netýká jen příznačných problémů pohraničních oblastí, ale též posílení úlohy některých menších polských měst, která by se takto mohla stát pro EU důležitými dopravními uzly, jimiž budou procházet hlavní vlivy ve vztazích Východ-Západ.
- Oblasti, v nichž bude nutno uchovat biodiverzitu: severovýchodní oblast Polska je příkladem životního prostředí změněného lidskými zásahy jen nepatrně a s jedinečnými přírodními krásami. Vzhledem k velikosti této oblasti a faktické absenci kontaminace lze s touto oblastí zacházet jako se "zelenými plícemi Evropy". Jihovýchodní část Polska (Bieszczady) může být podobný význam. V obou zmíněných případech se celoevropský význam těchto oblastí zdůrazňuje kvůli funkčním vztahům přesahujícím polskou hranici,

což je po vstupu Polska do EU změni v regiony přeshraniční spolupráce mezi zeměmi EU a východoevropskými zeměmi.

- Chráněná oblast Baltického moře: oblast severního Polska tvoří součást povodí Baltického moře a řešení problémů v této oblasti má pro ochranu a posílení hodnot životního prostředí v severní Evropě klíčový význam. S tím jsou spojeny též problémy ochrany proti povodním; ta zahrnuje povodí Odry a Visly. Tyto problémy překračují v současné době hranice Polska. Podobně ukazuje další perspektivy i spolupráce v oblasti střední a jihovýchodní Evropy, jež se uskutečnila prostřednictvím kooperace ve "středním, jadranském, podunajském a jihoevropském prostoru" (CADSES).
- Ochrana kulturního dědictví: ochrana evropské renesance je potvrzením vlivu jiných západních vzorů ve střední a východní Evropě: objekty doposud chráněné jsou svědectvím kulturní kontinuity v evropském měřítku. Vyžadují zvláštní ochranu ze strany evropských společností, a to stejně intenzivní, jaké byly podrobeny následkem škod utrpěných v důsledku evropských válečných konfliktů. Vyžadují ochranu, protože posilují rozmanitost evropského kulturního životního prostředí. Ve spojitosti s nezbytností rychlých civilizačních změn ve venkovských oblastech Polska, které jsou v důsledku proevropské zemědělské politiky nevyhnutelné, je to závažný problém.

2. Rozdíly mezi regiony versus rozdíly uvnitř jednotlivých regionů

Prvním stadiem integrace do Evropské unie je zavedení demokratických principů a tržní ekonomiky. Proces transformace je v zemích, které chtějí vstoupit do EU, spíše více spojen s nárůstem rozdílů mezi regiony. Na první pohled se zdá, že ve většině těchto zemí dochází k procesu integrace výlučně v hlavních městech nebo v regionech hraničících s Evropskou unií. Velká města a aglomerace jsou skutečně privilegované - ve většině zemí, které chtějí vstoupit do EU, jsou takovými centry jediné hlavní města. Regiony kolem aglomerací se rozvíjejí rychleji, zatímco zemědělské regiony zaostávají. Rozdíly v úrovni rozvoje mezi jednotlivými územními jednotkami se více zviditelňují. Dělicí čára, jež byla po desetiletí centrálně řízeného hospodářství skrytá, se opět objevila. V regionech samotných jsou skutečné rozdíly inherentní. Dnešní rozdíly mezi regiony pouze odrážejí stupňovitý rozdíl v prosperitě mezi menšími městy a vesnicemi - mezi sektory, které mohou nalézt krátkou cestu do EU a těmi, které mají před sebou mnohem delší cestu.

Čtvrtina obyvatelstva Polska se živí zemědělstvím, což je jedním z nejobtížnějších ekonomických a sociálních problémů v zemi. Zemědělství, které nebylo podrobeno komunistické kolektivizaci a zůstalo obecně v soukromých rukou, se později stalo oblastí, v němž byly zahájeny politické změny. Ale zemědělská struktura - s převahou malých, nespécializovaných farem - musí být transformována; to vyžaduje velké úsilí a způsobuje sociální problémy. Restrukturalizace tohoto odvětví ekonomiky však již byla zahájena. To bude mít významný dopad na územní rozvoj a vyústí to ve změny v sídelní struktuře. Je nutno zdůraznit evropský kontext těchto transformací, které jsou nejdůležitějším problémem v průběhu jednání týkajících se našeho vstupu do EU.

Zdá se, že koheze společenského a ekonomického rozvoje, trvalého rozvoje a vyvážené konkurenceschopnosti v Evropě lze dosáhnout:

- vyváženějším polycentrickým systémem měst a novými vztahy mezi městskými a venkovskými oblastmi,

- rovností dostupnosti infrastruktury a vědomostí,
- rozumnější správou přírodního a kulturního dědictví.

Tyto zásady jsou zahrnuty do programových materiálů polské vlády. Cílům určeným tímto způsobem slouží mimo jiné nedávno uskutečněná správní reforma země a zavedené třístupňového správního rozdělení zakládajícího se na strukturách místní a regionální demokratické samosprávy.

Princip vyváženého rozvoje je zaznamenán v polské ústavě. Hlavní myšlenkou územní restrukturalizace polských venkovských oblastí je koncepce jejich polyfunkčního rozvoje. V této souvislosti je problémem zanedbanost malých měst a nekoordinované rozšiřování větších měst. Tento fenomén je provázen dominancí větších měst, která jsou v transformačním procesu privilegována.

Zdá se, že Polsko je jedinou zemí z těch, které chtějí vstoupit do EU, kde se tento problém nesoustřeďuje výlučně na problém dominantního hlavního města. V Polsku není dominantní postavení hlavního města tak evidentní, jako je tomu v jiných zemích. Ve skutečnosti jsou zde aglomerace větší než aglomerace hlavního města. Proto by mohl polský prostor sloužit za lepší příklad pro analýzu problému narůstajících územních rozdílů mezi jednotlivými regiony. Podle našeho názoru je tento problém výsledkem zvětšování rozdílů mezi městem a venkovem, které bylo v průběhu procesu transformace urychleno. Vzdálenost mezi oblastmi aglomerací, nejen kolem hlavních měst a regiony postrádajícími silná centra, se neustále zvětšuje. Považujeme to za nebezpečí pro koherentnost území na celostátní i na kontinentální úrovni. Proto myslíme, že je nezbytné věnovat těmto problémům v průběhu prací na ESDP zvláštní pozornost.

3. Mnohospěrnost versus koncentričnost

Dokument ESDP dodává šedivým skvrnám střední a východní Evropy barevnosti. Jeho největší nevýhodou však podle našeho názoru je evropská koncentričnost. Základem dokumentu je perspektiva integrace naší součásti kontinentu do jádra, centra Evropy.

Silná, rozšířená a mnohospěrná územní struktura Evropské unie se rozšiřuje o nové oblasti. V prostorové dimenzi zahrnuje tento proces posílení všech typů spojení mezi jednotlivými zeměmi, které chtějí vstoupit do EU, a jádrovou oblastí kontinentu. Obě strany přispívají ke zlepšení infrastruktury spojující prostor těchto zemí s nejvýznamnějšími evropskými centry. Vzniká nová, koncentrická územní struktura. V tomto procesu jsou jiné typy spojení pomíjeny - země, které chtějí vstoupit do EU, nejsou dosti silné na to, aby je rozvíjely, zatímco země EU si nejsou dostatečně vědomy toho, že by měly tento rozvoj účinně podporovat. Výsledkem je nedokonalost vznikající struktury, která nestačí všem výhodám vztahujícím se k území našeho kontinentu. Změna tohoto stavu by přispěla ke společenskému a ekonomickému rozvoji všech zemí - jak starým, tak i novým členům EU.

Územně plánovací dokumentace EU včetně ESDP je velmi "koncentrická". Územní rozvoj našeho kontinentu je chápán jako pouhé rozšíření stávající západoevropské územní struktury. Z tohoto hlediska jsou k "Atomiu" - již vytvořené evropské struktury - přišpendlovány nové části. Je tendence zapomenout na důležitost vzájemných vztahů mezi těmito novými částmi. Budeme-li úspěšní, bude nová struktura silnější a stabilnější.

Věříme, že naše účast v diskusi o ESDP znamená, že k této nové územní struktury Evropy přispíváme. Díky naší kooperaci budeme schopni poznat své vlastní problémy: označit ty, které jsou

příznačné pro všechny země procházející transformací, a ty, které jsou příznačné pro všechny země v době velmi rychlých integračních změn. Některé naše problémy se mohou na druhé straně ukázat jako jedinečné a specifické pro naši zemi a mohou vyžadovat více pozornosti. Jsme si více vědomi toho, které problémy lze řešit ve spolupráci a které z nich musíme vyřešit sami.

Součástí tradice polského územního plánování je skutečnost, že koncepce územního rozvoje je připravována pro oblast velkých regionů a pro zemi jako celek. Tato tradice byla dříve než centrální řízení ekonomiky, a byla realizována dokonce před II. světovou válkou. Mnoho smělých projektů bylo realizováno na základě plánů vypracovaných v měřítkách, například největší baltský přístav - Gdynia, systém moderních železničních tratí a strategická průmyslová centra. Během éry stalinismu byly tyto myšlenky plánování ve velkém měřítku deformovány a zbyrokratizovány. Období transformace v 90. letech vyžadovalo vytvoření jiného typu plánování na celostátní úrovni.

V r. 1994 schválil parlament zákon týkající se územního plánování, v němž bylo postaráno o přípravu nového typu dokumentu na celostátní úrovni - koncepce politiky pro územní rozvoj země. Tento dokument se připravuje po dlouhé diskusi o jeho formě a obsahu. Během prací na dokumentu se ukázaly silné i slabé stránky polského území. K silným stránkám patří: rovnoměrná, polycentrická a diferencovaná územní struktura, zatímco slabými stránkami jsou:

- příliš vysoká koncentrace aglomerací v jižním Polsku,
- zaostalost severovýchodního Polska,
- nízká efektivita a klamavost spojení se zbytkem kontinentu.

V důsledku determinantů uvedených výše se objevila koncepce strategie celostátního územního rozvoje - strategie vyvážení rozvoje. Při realizaci této strategie podniká stát určité vyrovnávací akce vůči regionům, ale tyto akce jsou omezeny, protože podle této koncepce je v perspektivě celkové úrovně rozvoje mírný růst diferenciací příznivý.

Polská strategie celostátního územního rozvoje zajišťuje mnohospěrný rozvoj, který je příznivý nejen pro polskou územní strukturu, ale i pro územní strukturu Evropy. Hlavní cíle navrhované strategie byly popsány takto:

- otevření polského území vůči Evropě a vytvoření kontinentálních vzájemných vztahů,
- vytvoření konkurenceschopného, inovativního a efektivního prostoru,
- zajištění vysoce kvalitního, ekologického území pro stabilní a trvale udržitelný rozvoj pro příští generace,
- diferenciací území za účelem využití jeho zdrojů lépe a efektivněji,
- politická decentralizace územních struktur v jednotném, demokratickém státě.

4. Kontinentální rozměry versus rozměry regionů

Vytváření společného kontinuálního evropského území vyžaduje uvažování v kontinentálním měřítku. Vzhledem k iniciativám jako ESDP jsou podporovány a vytvářeny územní vztahy, které tvoří evropský územní systém. Měřítko plánování kontinentu však vede k akcím v téměř obrovském transevropském měřítku. Návrhy týkající se možných dopravních koridorů lze chápat jako poskytnutí pomoci vybraným

evropským rozvojovým pobřežním oblastem a privilegované postavení hlavních center. V zemích, které chtějí vstoupit do EU, neexistují mechanismy na rozšiřování stimulů pro rozvoj do jiných oblastí. Umožní plánování v kontinentálním měřítku povšimnout si různorodého a mnohohodnotného rozvoje okrajových regionů a postarat se o podpoření tohoto fenoménu? Stanou se dopravní uzly jednou z dalších úrovní ve stupňovitém vývoji prosperity? I když je dnes odpověď na tyto otázky nesnadná, není tak docela nevhodné zahrnout je do diskuse o budoucím plánování a budoucím plánování v rámci velké Evropy.

Měly by zde jistě být uvedeny příklady vlivu současných typů evropské politiky na polský územní rozvoj. Například místní orgány veřejné správy podnikají realizaci investic do dopravy (silnic) za participace evropských finančních institucí. Tato pomoc do určité míry se však setkává s kritikou. Tato kritika se týká omezení financování projektů, které jsou poměrně malé, nahodilé, které nevyplývají ze strategií určených v demokratickém postupu podle polských zákonných norem týkajících se územního

plánování. Nejčastěji se podpora též netýká přímo financování investic. Je též známo, že je potřeba udělat mnoho v oblasti zdokonalení aplikačních postupů a lepší přípravy projektů, ale v první řadě je třeba uvést je do vztahu k normálnímu postupu při investici v polském veřejném sektoru.

Polská vláda uskutečňuje v zemi dalekosáhlou reformu a v jejím rámci reformu administrativního rozdělení. Bylo vytvořeno nové územní rozdělení země, v jehož rámci mimo jiné začínají fungovat regionální jednotky, které mají kompetence orgánů veřejné správy. Považujeme to za významný nový faktor pro realizaci regionální politiky země a pro vytváření takových podmínek pro Polsko, aby participovalo na realizaci regionální politiky EU.

Dr. Jerzy Kropiwnicki
ministr-člen Rady ministrů
prezident Vládního centra strategických studií
Varšava, Polsko
Překlad: PhDr. Marta Severová