

# VÝZNAM ROZŠÍŘENÍ EVROPSKÉ UNIE O ČESKOU REPUBLIKU PRO BAVORSKO

## Recenze

Z pověření Bavorského státního ministerstva pro územní rozvoj a životní prostředí zpracovala bavorská Společnost pro prostorové analýzy, regionální politiku a správní praxi (RRV) a počátkem roku 2002 vydala rozsáhlou analýzu o důsledcích rozšíření Evropské unie o Českou republiku pro územní rozvoj Bavorska<sup>1)</sup>.

Vedoucím autorského kolektivu byl **Prof. Dr. Drs. h. c. Jörg Maier** z Univerzity Bayreuth. V pracovním týmu byli odborníci z Bayreuthu, ze Západočeské university v Plzni a další.

Analýza je koncipována jako paralelní rozbor podmínek přeshraniční bavorsko – české spolupráce, jako aktuální denní práce dosavadní spolupráce a jako její výhled do budoucnosti pro obě strany s pochopitelným převažujícím zaměřením na Svobodný stát Bavorsko. Kromě výchozích koncepčních stanovisek k celé problematice je výsledná zpráva rozčleněna na pět kapitol a závěry.

První obsahová kapitola analyzuje rámcové podmínky Bavorska a České republiky pro budoucí rozvoj obou zemí v jejich „pohraničí“ z pohledu geografického, demografického, pracovního trhu, zemědělství, průmyslu, řemesel, obchodu, dopravy, služeb a speciální infrastruktury, jak v příslušných oblastech České republiky, tak Bavorského státu. V Bavorsku jde o území v rozloze 14 200 km<sup>2</sup> s 1 585 619 obyvatel, v České republice jde o území 7 521 km<sup>2</sup> a 431 003 obyvatel v okresech Karlovy Vary, Cheb, Sokolov, Tachov, Domažlice, Klatovy a Prachatice; v Bavorsku jde o 14 okresů („Landkreise“) a svobodná města Amberg, Bayreuth, Hof, Passau (Pasov) a Weiden<sup>2)</sup>.

Za jednotlivá území jsou analyzovány faktory, které umožňují získat tzv. „regionální portréty“ krajů, jejich okresů, případně důležitých měst. Tyto portréty nemají vždy stejnou strukturu, ale zaměřují se na významnosti příslušných území jako je např. odlišná územní nebo demografická struktura, odlišná míra nezaměstnanosti, skladba průmyslu ev. zemědělských závodů, turismus nebo lázeňství a podobně. Někdy je územní analýza rozšířena i na další území, např. o Plzeňský kraj nebo celý Jihočeský kraj. Ke ztvárnění „portrétů“ je využíváno za Českou republiku

našich statistických a geografických pramenů, někdy dopracovaných technicky německými spoluautory, vždy však na dobré úrovni.

Další část publikace je věnována potenciálním důsledkům rozšíření Evropské unie na **výzkum**, zejména na bavorské straně pohraničí. Vychází se z makroekonomických aspektů Bavorska jako země na styku s jednou z kandidátských zemí vstupu do Evropské unie. Pozornost výzkumu je nutno zaměřit podle autorů na čtyři oblasti: a) na vlastní pohraničí; b) na zázemí prvního pruhu pohraničí charakterizované existencí vyšších center osídlení; c) na hustě zalidněné oblasti Řezna, Norimberku a Mnichova; d) na celé ostatní území Bavorska. Důvody vyplývají z provázanosti uvedených oblastí po stránce ekonomické, dopravní i jiné. Perspektivy vývoje těchto oblastí lze odvodit z již získaných dílčích zkušeností navázaných ekonomických vazeb jak celého Německa s Českou republikou, tak Bavorska – a konkrétně jeho příhraničí – s navazujícími územími České republiky. Byly získány zkušenosti s investicemi do výrobních závodů s těžišti v okresech Tachov, Cheb, Klatovy a Prachatice, uskutečnily se také investice v okresech Sokolov a Karlovy Vary, a na bavorské straně v zemských okresech Regen, Deggendorf, Straubing, Cham, Schwandorf a Amberg, což ukazuje na klady už navázaných přeshraničních kontaktů obou zemí. Přesto je intenzita investic v pohraničí Bavorska považována za poddimenzovanou v celozemském bavorském průměru. Ke zvýšení investic podněcují samy bavorské hospodářské komory.

Za důležitou součást přeshraniční spolupráce se považuje oblast zemědělství, které samo o sobě představuje jeden z nejvýznamnějších problémů Evropské unie z pohledu jeho financování. V zemích Evropské unie je podíl ekonomicky činných osob v zemědělství v průměru jen 5 %, zatímco kandidátské země tuto hladinu většinou vysoce překračují. V České republice je nynější podíl činných v zemědělství 5,3 %, avšak hektarové výnosy se dosud nedostaly na úroveň roku 1989 a jsou pod výnosy v zemích Evropské unie. Navíc se dosavadní profil zemědělství i agrární po-

litiky České republiky od zemí Společenství liší i v jiných směrech, např. v podílu živočišné výroby apod.

U **průmyslu, výrobních řemesel a dopravy** se předpokládají pro Bavorsko vstupem České republiky do Unie příznivé důsledky. Tyto závěry se opírají mj. o ankety mezi podnikateli různých odvětví. Např. u dopravních podniků 72,7 % dotázaných vidí perspektivu vstupu dalších zemí do EU pozitivně; ale 5,1 záporně. Bavorští řemeslníci jsou v posuzování důsledků vstupu České republiky do EU nejednotní. Polovina dotázaných vidí ve vstupu šance na rozšíření trhu, šance na snížení výrobních nákladů, snížení odměn za práci. Protivníci se naopak obávají zvýšení nezaměstnanosti a snížení vlastního podílu na trhu včetně konkurenčních tlaků. U **turismu** se nepředpokládají dramatické změny.

Analýza **nepředpokládá** nadměrnou **imigraci** z České republiky. Proti tomu je však možno počítat s dalším zvýšením dojížděky za prací, neboť zvýšená automobilizace České republiky zvýší míru „pendlerství“, kdy denní dojížděková vzdálenost 150 – 200 km nebude překážkou. Již dnes se 50 km považuje za denní přijatelnou normu. Překračování hranice autem nebo vlakem je už dnes běžné a zřejmě dále poroste.

Výzkum podmínek a okolností provázejících prohloubení spolupráce a důsledků další vyšší provázanosti obou stran šumavského pohraničí se zaměřil vedle podniků také na zkoumání reakcí zastupitelských orgánů na rozšíření členů EU směrem na východ. Šetření se týkalo názoru na výhody a rizika tohoto rozšíření, na plánované akce v tomto směru, na zhodnocení **postojů obyvatelstva**, a co to bude znamenat pro bavorské územní plánování. Tytéž otázky, kromě poslední, byly kladeny také na české straně hranice. Zatímco stanoviska bavorských úřadů byla většinou kladná, u obyvatelstva byly zjištěny některé výhrady a celkově zdrženlivý postoj. Na české straně existovaly obavy z odlivu odborníků, na bavorské straně strach z nezaměstnanosti. Přitom příliv pracovníků z Německa je poměrně dobře chráněn jak imigračními předpisy, tak pracovní právními normami. Na německé

straně se očekává, že české podniky se budou snažit usadit v Bavorsku, což však nemusí pro německou stranu znamenat jen zápor. Kromě rozvoje dopravní sítě a zvýšení objemu dopravy je zajímavý zájem o doplňování infrastruktury např. o vyšší vzdělání a vysoké školy. Zaznamenáno to bylo už na vyšších školách v Ambergu – Weidenu. Postoje bavorského obyvatelstva se liší podle míry dosavadní angažovanosti na přeshraničních stycích a na informovanosti veřejnosti, a to od kladných postojů až k odmítání zvýšené hustoty kontaktů. Svou úlohu mají však i **denní nálady** veřejného mínění, např. podle zaměřování denního tisku apod. Bavorské orgány zjišťují odlišnost postojů k rozšíření EU o Českou republiku z hlediska důsledků pro severní, střední a jižní bavorské pohraničí. Postoje se zlepšují od severu k jihu, což závisí na váze různých ekonomických odvětví v těchto územích a pocitu ohrožení.

Obě další kapitoly jsou věnovány cílům a nástrojům pro územní rozvoj a regionální plánování, a to v obou zemích s přirozenou převahou zájmu o bavorskou problematiku. Porovnání vychází z právních norem územního plánování v Bavorsku a v České republice. Autoři zprávy jsou velmi dobře informováni i o připravované nové normě o územním plánování a stavebním řádu v České republice. Německá koncepce cílů územního plánování se v podstatě neliší od české, avšak klade – kromě vyrovnávání regionálních rozdílů v ekonomice – velký důraz na zachování přírodního bohatství a zdrojů, tedy na **ekologickou část** plánování. Je logické, že aplikace celoněmeckých nebo bavorských právních norem klade při aplikaci v pohraničních územích některé zvláštní požadavky související s charakterem území. Vyplývá to mj. z toho, že se předpokládají jiné nástroje územního plánování pro hustě a řídko osídlená území, pro města a městské aglomerace a venkovský prostor, pro zemědělské a nezemědělské oblasti apod. U sídelní politiky se tradičně rozeznávají „malá centra“, „středně velká centra“, nově „potenciálně středně velká centra“, „potenciální vyšší centra“ a „vyšší centra“ osídlení. Počítá se s upevněním pozice nejmenších a malých center. Tato část je bohatě doložena kartograficky.

Část o územním plánování v České republice je uvedena citací zákona č. 145/1970 Sb. a navazujících novel až do zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. K tomu jsou uvá-

děny charakteristiky hierarchie sídel, jak vyplývaly z uvedených norem. Poslední úpravy uvádí zpráva z roku 1992 včetně citace Ústavy jako základní normy pro plánování. Nová územně plánovací legislativa přejímá zásady územního plánování Evropské unie.

Autoři také znají ustanovení zákona o obcích a o krajích pokud jde o pravomoci příslušných orgánů v oboru územního plánování. Podobně jako bavorská část těchto dvou kapitol, také česká je bohatě doložena statisticky. Jako záporný faktor územního plánování v České republice se považuje neexistence systematické výchovy územních plánovatelů, rekrutujících se v současné době hlavně z absolventů technických fakult. Za hlavní úkol lze považovat sjednocení územního plánování a regionálního plánování. Na základě výzkumu provedeného **J. Ježkem** u 26 odborníků v roce 2001 v Chebu byl sestaven přehled priorit územního plánování v České republice na úrovni krajů. Jsou to: program rozvoje krajů (96 % odpovědí), rozvojové a sídelní osy (92 %), rozvojové programy pro malé regiony (89 %). Překvapuje nízký podíl doporučených aktivit označených jako program pro „ústřední místa“ (zentrale – Orte – Systeme), pouhých 35 %. V podstatě jde o systém „střediskových obcí“, které známe z dob socialistického územního plánování sídelní sítě v 70. letech. Po roce 1989 z nich vznikla soustava **malých, středně velkých a velkých sídel**. Jejich funkční těžiště však nebyla nikde principiálně formulována. Práce cituje návrh **M. Körnera** z roku 1992 na prostorové členění České republiky jako příklad aktivit v uvedeném směru konstituovat diferencovaná území republiky. I část za Českou republiku je v tomto oddíle bohatě, a paralelně s Bavorskem, doložena kartograficky. Regionální typologie vychází pro Českou republiku ze známého členění regionů (dosavadních okresů) na strukturálně postižené, hospodářsky slabé, venkovské a ostatní regiony. Strategie a programy územního rozvoje regionů jsou členěny na dlouhodobé koncepce, **strategické** koncepce sociálního a ekonomického rozvoje území, střednědobé koncepce, sektorové koncepce střednědobé povahy a podobné prognózy. Za dokumenty strategické povahy jsou označeny krajské koncepce územního rozvoje, za **taktické** dokumenty koncepce cílů a aktivit v této oblasti z hlediska financování a implementace.

Pro srovnání plánovacích aktivit Bavorska a České republiky autoři podcenili

plánovací zkušenosti posledních padesáti let na území českých zemí. Pro budoucnost mohou obě země vycházet z „**Karlovarského prohlášení**“ z 5. října 2001, vyhlášené ministry odpovědnými v České republice a Bavorsku za územní plánování, o spolupráci na rozvoji bavorsko – českého pohraničí (toto setkání, označované jako „Karlovarské“ je podobně popsáno v kap. 3.1.2. citované publikace).

Zvláštní úlohu mohou v rámci flexibilních nástrojů sehrát tzv. **kreativní prostředí**. Jde o návrhy výzkumné skupiny GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs), která zapojuje do územního plánování **sociokulturní faktory**, na něž často upozorňují jako na nezbytnou součást urbánního výzkumu a výzkumu bydlení, které dosud v územním výzkumu chyběly, a jak je nyní propaguje i ENHR (European Network for Housing and Urban Research)<sup>3)</sup>. Tyto zevně formální vztahy se tak obohacují o silný **sociální a personální prvek**. Je to podle mne nový přístup k řešení někdy zdánlivě jednoznačných technokratických fenoménů o **lidský činitel**. V daných souvislostech se týká vztahů lidí a organizací a „polidštění“ těchto vztahů při plánování pracovišť, dojížděky, pracovních forem a temp, vztahů s okolím aj. Autoři přiznávají, že pokud jde o Bavorsko, „kreativní prostředí“ zde není zatím zaznamenatelné mimo náznaky např. v Řezně apod. Jsou i další podněty pro územní plánování. Tak se např. dost živě diskutuje o vzniku a fungování **regionálních managementů** jako nositelů nových myšlenek územního plánování. Měly by zefektivnit plánovací aktivity a více propagovat smysl a cíle územního plánování. Důležitou roli by měly sehrávat také různé EUROREGIONY jako např. EUROREGION EGRENSIS nebo EUROREGION Bayerischer Wald – Böhmerwald; Bavorský les, Šumava (16 345 km<sup>2</sup>, 1 260 tisíc obyvatel), které se rozvíjejí velmi aktivně v oblasti hospodářství a dopravy, ale také v oblasti zemědělství, ekologie, turismu, vzdělání, sportu, kultury, přenosu technologií a energií. Návazně na to je ovšem nutno upozornit na důležitost vzniku a existence „mikroregionů“, které plní svou funkci na menších územích, avšak vždy většinou úže provázaných než je tomu u makroregionů s širší paletou aktivit.

Autoři analýzy předpokládají vstup České republiky do Evropské unie nejdříve v roce 2004. Na základě „**Karlovarského prohlášení**“ formulují vlastní před-

stavy o formách realizace bavorsko-české spolupráce v pohraničí. Mělo by jít o konkrétní projekty předmětné spolupráce, a to se snahou zvýšit motivaci spolupráce. Je nezbytné realizovat geografický informační systém (GIS) jako základnu potřebných informací o území; musí být brán zřetel na ev. rozdílné názory na řešení některých problémů (plánovací filozofie, hlavní úkoly); organizace pracující „přes hranice“ by měly být „štlhlé“ a efektivní, flexibilní a rychle reagující; spolupráce by se měla soustředit na klíčové problémy; všechna řešení však vyžadují také spolupráci politiků a plánovačů. Pro realizaci všech záměrů to bude vyžadovat na obou stranách hodně úsilí, a to ve všech oblastech. O nich hovoří z hlediska úkolů bavorského plánování další strany publikace.

Zpráva se pak zaměřuje na úkoly obcí při řešení přeshraniční spolupráce Bavorska a České republiky. Ty představují „iniciativy zdola“, což se jeví jako nezbytný prvek nových forem spolupráce obou zemí. Iniciativy by se měly opírat o formulace konkrétních úkolů, měly by být provázeny příklady formy „best practices“ a měly by být rychle přístupné zainteresovaným subjektům. To by mělo posílit i „regionální identitu“, a to na obou stranách hranice. Podnětem k tomu by měly být německo-české **regionální portréty**, zavedení elektronických info-terminálů, prohloubení vzájemných kulturních vztahů, zřízení kulturního centra, provádění

exkurzí apod. Na obou stranách se předpokládá zvýšení znalosti partnerských jazyků. Vedle ekonomické a kulturní oblasti jako předmětu společného plánování se jako zvláštní oblast spolupráce považuje i přizpůsobování administrativních orgánů požadavkům navrhované přeshraniční spolupráce.

Jako **nástroje** pro rozvoj území po obou stranách česko-bavorské hranice se uvádějí na prvním místě klasické orgány a formy propojování (střediskové obce různé úrovně, rozvojové osy, klasifikace obcí), spolupráce rozvojových programů na úrovni NUTS 2 (tzv. regiony solidarity). Kromě toho se nabízejí i neformální nástroje, vycházející např. z „**Karlovarského prohlášení**“. Obě strany – česká i německá – by měly mít „stejně a rovné šance“.

Při hodnocení vydané publikace bych rád vyzdvihl jednak její politický význam, vyplývající z uznání rovnocennosti zisku ze spolupráce obou stran, dále podrobné formulace společných zájmů, kde přednosti spolupráce jsou uváděny jako důležitější než rizika, která případně mohou v tom či onom směru pro některou ze stran vyplynout. Zpráva je doložena množstvím podrobné dokumentace (53 analytických tabulek, 47 kartogramů, 10 grafů); byla zpracována v neobyčejně krátké době a rovněž tak v krátké době publikována. Podle mého názoru jde o záslužnou publikaci, konkretizující teoretic-

ká východiska a zásady spolupráce do nových podnětů a programů, týkajících se tří našich krajů a tří bavorských regionů.

Zpráva vychází v době, kdy část programů přeshraniční spolupráce se už realizuje, takže z těchto realizačních procesů lze už dělat dílčí závěry, jak z hlediska vhodnosti užívané metodiky, tak z hlediska poznání problémů s tím spojených, ale hlavně pro možnost posoudit přínosy, ev. zápory této spolupráce. Zpráva všude zdůrazňuje nutnost hledání konsensu nejen oficiálních orgánů a organizací, ale přímo u obyvatelstva. Tento předpoklad, společně se zdůrazněním významu iniciativ „zdola“, zajišťuje vyšší pravděpodobnost pokračovat úspěšně v aktivitách přeshraniční spolupráce výhodné pro obě strany.

*Doc. RNDr. Alois Andrlé, CSc.*

- 1) *Herausforderungen der EU-Osterweiterung um die Tschechische Republik für die Landesentwicklung in Bayern. Bayreuth 2002, 250 s.*
- 2) *Publikace uvádí u názvů území v České republice vždy také český název, a to ve velmi přesné transkripci.*
- 3) *GREMI definuje „kreativní prostředí“ jako „The set or the complex network of mainly informal social relationship on a limited geographical area often determining a specific external image and a specific internal representation and sense of belonging, which enhance the local innovative capability through synergetic and collective learning processes“.*