

REFERÁTY Z KONFERENCE O PERSPEKTIVÁCH EVROPSKÉHO PROSTOROVÉHO PLÁNOVÁNÍ (ESDP)

V minulém čísle Urbanismu a územního rozvoje jsme přinesli stručnou informaci o konferenci, o spolupráci na poli územního plánování v souvislosti s rozšiřováním Evropské unie, konané koncem listopadu loňského roku ve vídeňském paláci Ferstel. Konference byla součástí jednoletého projektu s názvem Perspektivy evropského prostorového rozvoje (European Spatial Development Perspective - ESDP). Vzhledem k tomu, že téma konference úzce souvisí s budoucím členstvím ČR v Evropské unii, předkládáme vám šest příspěvků, představujících přeložené a pro tisk upravené klíčové referáty, přednesené na této konferenci. Redakce děkuje autorům za svolení k jejich publikaci.

KOOPERACE V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ V KONTEXTU ROZŠÍŘENÍ EVROPSKÉ UNIE

Dieter Biehl

1. Úvod

Rozšíření Evropské unie na základě připojení států střední a východní Evropy (Bulharska, České republiky, Estonska, Maďarska, Litvy, Lotyšska, Polska, Rumunska, Slovenské republiky a Slovinska) a Kypru je významnou historickou událostí s dalekosáhlým významem.

Hlavními charakteristikami vývoje ve středoevropských a východoevropských státech (Central and Eastern European Countries - CEEs) je odstranění železné opony a rozbití sovětského systému na jedné straně a obnovení demokracie a revitalizace tradičních kulturních sociálních a ekonomických vztahů se západní Evropou a celým západním světem na straně druhé. Připojení Kypru má odlišné historické a politické pozadí a musí být posuzováno ve středozezemním kontextu. Úplné rozšíření zvýší počet členských států na 26; rozšíření území zhruba o 33 % a obyvatelstva o 28%. Ze současného počtu 370 milionů se obyvatelstvo zvýší přibližně na 480 milionů obyvatel. Avšak příspěvek do hrubého domácího produktu bude pouze

9 - 10 %. Rozdíly mezi rozšířením území a zvýšením počtu obyvatel ve srovnání s hrubým domácím produktem reflektuje velice důležitý fakt, totiž to, že příjem na hlavu je v připojovaných se zemích podstatně nižší než v členských státech EU. Proto při rozhodování o připojování musí být kladena hlavní váha na ekonomickou a sociální kohezi a na finanční podporu transformace v přistupujících zemích v zájmu toho, aby se tyto státy postupně vyrovnávaly. Evropská komise zpracovala příslušné návrhy pro reformu strukturálních fondů a finančního systému EU v rámci Agendy 2000.

Proces rozšíření nejenže obsahuje velké výzvy, ale také nabízí nové příležitosti pro obě strany - přistupující země (accession countries - ACs) a členské země (member countries - MCs). V tomto kontextu výzvy a příležitosti rozšíření mají vliv také na integritu středoevropských a východoevropských států a Kypru do Perspektivy evropského prostorového rozvoje (European Spatial Development Perspective - ESDP).

Perspektiva evropského prostorového rozvoje (ESDP) byla vypracována na řadě schůzek Výboru pro prostorový rozvoj a diskutována na setkáních ministrů zodpovědných za územní plánování v členských státech EU, v souladu s principy regionální politiky a koheze respektované závěry Evropského parlamentu, Výboru pro re-

giony a Výboru pro ekonomické a sociální otázky.

Během setkání ministrů v Glasgowě v červnu 1998 pod předsednictvím Velké Británie byla přijata revidovaná verze ESDP jako východisko první oficiální verze zprávy. Tato verze mimo jiné zahrnuje příspěvky osmi speciálních seminářů, organizovaných Evropskou komisí a členskými státy. Tento vídeňský seminář je jeden z nich. Bylo rozhodnuto, že první oficiální verze ESDP bude obsahovat také kapitulu o rozšíření unie.

Tato skutečnost ilustruje, že Perspektiva evropského prostorového rozvoje je jako politický dokument formulována jako výsledek kontinuálního procesu, založeného na rozvoji poznání a konsensu jeho tvůrců.

Byl jsem požádán Evropskou komisí, abych přispěl k přípravě této kapitoly studií, která se bude zabývat problematikou rozšíření z hlediska ESDP. Tato přednáška vychází ze zpracované studie.¹⁾ Rakouské předsednictví semináře v současnosti připravuje text kapitoly, týkající se rozšíření unie, která bude součástí konečného dokumentu ESDP. Tento dokument připravuje německé předsednictvo v těsné spolupráci s Evropskou komisí.

Tento krátký dokument demonstruje, že národní předsednictva, Evropská komise a příslušní ministři jsou pevně rozhodnuti získat co nejdříve oficiální verzi Perspektivy evropského prostorového rozvoje.

2. Cíl a rozsah referátu

ESDP obsahuje tři hlavní cíle - ekonomickou a sociální soudržnost, trvale udržitelný rozvoj a vyrovnanou konkurenceschopnost evropského teritoria. Současně nabízí politická řešení pro tři hlavní sféry aktivity:

- úsilí o více vyrovnaný systém urbanizace a nové vztahy mezi venkovskými a městskými oblastmi,
- rovnost v přístupu ke znalostem a k infrastruktuře,
- inteligentní řízení a rozvoj péče o přírodní a kulturní dědictví.

V mém referátu půjde v podstatě o to, zda tato politická řešení jsou více či méně přímo relevantní pro přistupující země a jak je nutno je modifikovat, vezme-li se v úvahu rozdílná situace v těchto zemích. Těžiště referátu je v konceptuální a strategické problematice.

Aby však bylo možno uplatnit konkrétní úspěšné strategie a posoudit dosažené výsledky, je nutno mít k dispozici dostupná, spolehlivá a dostatečně srovnatelná data. I když je tomuto problému věnováno intenzivní úsilí ze strany aparátu Evropské komise, EUROSTATU, národních statistických úřadů i výzkumných ústavů, je nutno na tomto poli udělat ještě mnoho práce. Problémem datové báze se referát nezabývá. Existuje však koncepční východisko, těsně spjaté s problematikou analýzy dat a jejich hodnocení; je to příspěvek Evropské sítě sledování územního plánování (European Spatial Planning Observatory Network - ESPON).

Jako základ pro tyto analýzy musí být nejprve zpracován základní rámec problematiky připojení, který se bude zabývat světovými trendy, které se dotknou přístupujících zemí. Dále jsou to kritéria pro vstup do EU, současná geografická, environmentální, demografická a ekonomická situace jednotlivých zemí, s výhledem na dlouhodobý rozvoj, územní organizace jednotlivých zemí a rozdělení kompetencí územního plánování a regionální politiky.

Diskuse o perspektivě evropského územního rozvoje a její implikaci na přístupující země proběhne v sekci 4. Politické závěry a závěry pro strategii spolupráce z této sekce budou přeneseny do sekce 5.

3. Rámcové podmínky pro rozšíření

3.1 Globalizace a internacionalizace

Světové fondy globalizace a internacionalizace budou dopadat v principu více či méně stejně jak na členské státy, tak i na státy přístupující. Dopady závisí na stupni otevřenosti národních ekonomik a na konkurenceschopnosti jednotlivých států. Pro současné členské státy je otevřenost ekonomiky výsledkem dlouhodobého procesu integrace světové ekonomiky a postupné redukce státního protekcionistického systému, který existoval od druhé světové války. Tyto skutečnosti platí v podstatě i pro Kypr. Středoevropské a východoevropské státy (CEECs) však nemohly na tomto procesu participovat a proto jsou vystaveny mnohem většímu tlaku na otevření ekonomiky v mnohem kratším termínu. Některé byly při přechodu na tržní ekonomiku dokonce záměrně vystaveny strategii "velkého třesku", a jsou takto aktivně připravovány na členství v EU.

ESDP konstatuje, že je třeba vědět více o dlouhodobých dopadech globalizace. V souvislosti s tím hodlá rozvíjet dlouhodobé scénáře, které se zabývají globalizací a dalšími důležitými vlivy. Tyto scénáře by měly být jedním z problémů řešených Evropskou sítí prostorového plánování (ESPON).

3.2 Další důležité trendy ve středoevropských a východoevropských zemích

Pro prostorový rozvoj v těchto zemích je do budoucna nutno uvažovat o následujících hlavních trendech:

- rozklad starých politických a administrativních struktur, znovuzrození demokracie a simultánní vytváření nových struktur, které budou zahrnovat reformu místní a regionální správy a nové územní struktury;
- kolaps starých ekonomických struktur, konec vnucených kooperací, ovlivnění globalizací a internacionalizací, využití možností GATT a WTO a asociačních dohod s EU;
- diferencovaná rychlost přechodu z plánované na tržní ekonomiku prostřednictvím privatizace a liberalizace, včetně zrušení starých a vytvoření nových regulačních mechanismů;
- vzrůstající orientace obyvatelstva a podniků na západní svět, při si-

multánní snaze udržet dosavadní vztahy s ostatními reformovanými ekonomikami střední a východní Evropy.

3.3 Kritéria EU pro připojení jako nové rámcové podmínky

V souladu s rozhodnutím Evropské rady v Kodani v roce 1993 se stal východiskem rozšíření materiál Evropské komise AGENDA 2000. V tomto materiálu jsou obsaženy tři soubory kritérií, kterým se musí přizpůsobit přístupující země: politická a institucionální, ekonomická a jako třetí *acquis communautaire*. Tyto tři soubory kritérií určují také základ pro nové kapitoly rozšíření politiky prostorového rozvoje, a v některých otázkách jsou přímo svázány s problematikou ESDP.

- Jako první je problém institucionální stability, který je jádrem souboru politických kritérií připojení; tato kritéria mají přímý vztah k územnímu plánování a regionální politice, protože jsou těsně vázána na rozdělení kompetencí a územní decentralizaci, což je citlivý problém přístupujících zemí. V souladu se zkušeností současných členských zemí je organizace samosprávy a pravidla pro její podíl na rozhodování v regionální politice podstatným příspěvkem pro institucionální stabilitu. Přístupující země jsou jako suverénní státy zcela svobodné při přejímání řešení, které respektují jejich specifické podmínky a politické preference. Nicméně se však mohou zajímat o srovnatelné řešení kompetencí v členských státech EU jako východiska pro návrh a implementaci nového uspořádání. Hrubé srovnání současných členských států ukazuje, že uspořádání kompetencí pro územní plánování a regionální politiku je rozdílné; buď existuje jednotná, souhrnná, unitární kompetence, anebo dvě oddělené kompetence. V některých unitárních členských státech existuje první řešení, zatímco druhé řešení existuje ve dvou federálních státech a v decentralizovaných státech unitárních. Bilaterální i multilaterální spolupráce v této oblasti mezi přístupujícími a členskými státy již začala a je shledávána za velmi užitečnou.
- Druhým souborem asociačních kritérií je ekonomický rámec prostorového rozvoje s rozdělením na fungující konkurenceschopnost, sociálně a ekologicky orientovanou tržní ekonomiku a ochranu zájmů spotřebitelů. Ekonomická kritéria připojení mají spíše nepřímý dopad na prostorový rozvoj, tak jak vyplývá v první řadě ze všeobecného ekonomického rámce. Ten se soustřeďuje na privatizaci a liberalizaci, konkurenční rámec pro soukromé podnikatele a investory a na sociální a environmentální problematiku. Průhledné, čisté a dobře vybalancované rozdělení práce mezi soukromý a veřejný sektor může přispět k prevenci příliš silných regionálních disparit uvnitř země, které by vyžadovaly dodatečné intervence veřejného sektoru.
- Třetí soubor asociačních kritérií se soustřeďuje na *acquis communautaire*. V podstatě je možno jej rozdělit na tři skupiny, obsažené v člácích, direktivách a regulativech asociační dohody:
 1. První skupinou je všeobecný vztah k územnímu plánování, regionální a environmentální politice. Pravidla pro ekonomickou a sociální soudržnost jsou těsně provázána s hlavními cíli evropského prostorového rozvoje. To však neznamená, že Perspektiva evropského prostorového rozvoje (ESDP) je součástí legálního *acquis communautaire*. Naopak, i když bude dokument ESDP přijat, nebude ho možno považovat za právně závazný text a jak stávající země, tak i státy čekající na připojení budou mít svobodu v tom, zda ho budou aplikovat anebo ne. Nicméně tento text reprezentuje důležitý politický dokument, který zajišťuje orientaci pro prostorový rozvoj Evropy a spolupráci uvnitř unie založenou na vzájemném konsensu.

2. Druhá skupina prvků *acquis communautaire* stanoví požadavky, které je nutno splnit, aby bylo možno čerpat příspěvky a financované programy EU pro prostorový rozvoj.
3. Třetí skupina prvků se soustřeďuje na definování povinností členských států k unii a k sobě navzájem. Tato skupina obsahuje také "pravidla dobrého chování" v různých oblastech politiky na jejichž základě je možno uvalit na jednotlivé členské státy speciální "poplatky".

Nová legislativa reprezentuje velkou výzvu vládám připojujících se zemí, aby uplatňovaly nové principy, a to jak v jejich duchu, tak také v jejich formálním znění. Lze realisticky předpokládat, že se přístupující země ve vlastním zájmu soustředí na prvky přinášející prospěch, které jsou obsaženy ve druhém souboru kritérií, a že se budou snažit oddálit, ne-li dokonce se vyhnout prvkům ze skupiny třetí, které jsou spojeny se zvýšenými náklady. Řešení tohoto problému musí být nejen spravedlivé, ale musí zlepšovat akceptovatelnost nové legislativy, která je uplatňována v období transformace. Přístupující země musí v tomto období přijmout vyrovnaný soubor regulativů, sestávající z prvků příslušejících do všech tří skupin kritérií. ESDP považuje za užitečné vypracovat seznam prvků *acquis communautaire* relevantních pro prostorový rozvoj. Evropská komise již konstatovala, že bude pozorně sledovat přijetí a uplatňování strategií pro přístupující země. Rozšíření obsahuje také výzvy pro institucionální strukturu EU a její rozhodovací mechanismy. V principu Evropská komise i jednotlivé členské země souhlasí, že reformy jsou nezbytné, ale konference v Amsterdamu ukázala, že doposud neexistuje dostatečný konsensus pro uplatnění společných záměrů. V AGENDĚ 2000 již Evropská komise prezentovala návrhy, o kterých musí být rozhodnuto před rozšířením.

3.4 Základní geografické a environmentální charakteristiky přístupujících zemí²⁾

Rozšířením expanduje Evropská unie směrem do střední a východní Evropy a rozšiřuje se o velký blok evropského kontinentu, takže budou mít východní hranice tohoto celku přibližně 3500 km. Tento typ rozšíření (s výjimkou vlivu Kypru) způsobí, že se dosavadní podíl mořského pobřeží v Evropské unii, který dosahuje 75% hranice, sníží.

Středoevropské a východoevropské státy reprezentují dohromady 2078 tisíc km² což je třiatřicet procentní nárůst území EU. Velkými zeměmi jsou Polsko (313 tis km²), Rumunsko (238 tis km²), Bulharsko (111) a Maďarsko (93). Menšími zeměmi jsou Slovensko (49), Estonsko (45) a Slovinsko (20). Teritorium střední a východní Evropy (CEECs) reprezentuje enormní územní rezerva a velmi diversifikované lokality. Tato skutečnost přiměje k lepší environmentální rovnováze rozšíření unie.

Životní prostředí má neméně dualistický charakter. Rozšíření zahrne také historicky industrializovaná území v povodí Labe, Odry, Visly, Němenu a Dunaje, která jsou těžce znečištěná. Je to způsobeno zčásti praktikami předchozí průmyslové a vojenské strategie, která zanedbávala otázky životního prostředí, zčásti velkým environmentálním zatížením velkých měst.

Všeobecně jsou přístupující země charakterizovány kontinentálním klimatem. Rozšíření neodstraní relativně silné klimatické kontrasty mezi dalekým severem a hlubokým jihem.

Hlavní dopravní koridory vychází z přírodních podmínek a často vznikly dávno v historii. Částečně sledují říční údolí ve směrech ze středu na sever a na jih. Nejdůležitější vodní cestou ve směru východ

- západ je Dunaj. Některé silniční koridory v jihovýchodní Evropě byly založeny již Římany. Síť hanzovních měst na severovýchodě pochází ze středověku. Všeobecně rovinatý charakter ve směru východ - západ s výjimkou Sudet a Karpat umožňuje rozvoj trans-evropských silničních a železničních sítí.

Unie také získá lepší přístup k přístavům v Černém a Baltickém moři. Baltické přístavy jsou již od dob Hansy hlavními dopravními jádry pro výměnu zboží a služeb v celé oblasti Baltického moře.

3.5 Demografické rámcové podmínky

Vzrůst počtu obyvatel a jeho struktura

Přístupující země přivedou do EU okolo 105 milionů obyvatel což je okolo 28% současného počtu obyvatel unie. Nelidnatějšími zeměmi jsou Polsko (38,6 milionů) a Rumunsko (22,7 milionů), následovány Českou republikou (10,3), Maďarskem (10,2), Bulharskem (8,4) a Slovenskem (5,4). Středně lidnatými zeměmi jsou Lotyšsko (3,7) a Litva (2,5). Co do počtu obyvatel nejmenšími jsou Slovinsko (2,0) a Estonsko (1,5).

ESDP zdůrazňuje, že pro porozumění procesu změn v růstu a rozmístění obyvatel a v zájmu lepších informací pro vládní politiky je nezbytné vytvářet alternativní dlouhodobé scénáře. Toto platí ve vyšší míře u středoevropských a východoevropských zemí, kde jsou větší nejistoty z hlediska budoucí fertility, mortality a migrace.

Zjednodušeně je možno hlavní demografické trendy (s výjimkou migrace) ve středoevropských a východoevropských zemích sumarizovat takto:

- zdá se, že v některých ukazatelích budou trendy shodné a v některých se budou odlišovat od stávajících členských států EU;
- ukazuje se nízký, někdy i negativní růst počtu obyvatel v důsledku nižší porodnosti, která není kompenzována poklesem úmrtnosti, na východě často dokonce zhoršena vzrůstem úmrtnosti;
- přes tyto skutečnosti je demografie charakterizována nárůstem počtu starších a poklesem počtu mladších obyvatel. Tento jev se v jednotlivých zemích velmi liší.

Trendy porodnosti jsou silně ovlivněny velkým množstvím socio-ekonomických a kulturních faktorů. Je otevřenou otázkou, které demografické trendy zvítězí a které se změní v dlouhodobější perspektivě. Z těchto důvodů musí být sledování trendů těsně provázáno s činností ESPON.

Etnické problémy

Téměř všechny přístupující země mají etnické problémy. Procento jiných národností je v Litvě téměř 45%, v Estonsku 35% a v Lotyšsku 20%, přičemž jde většinou o obyvatele ruské národnosti. Na spodním konci řady je Česká republika (7%), Maďarsko (6) a Polsko (1,3). Situace se může zhoršovat v některých státech v důsledku proudu uprchlíků z bývalé Jugoslávie a migrací etnických menšin.

Neméně čísla jako taková nevystihují úplně situaci. Vedlejší efekt migrace etnických menšin způsobil, že revoluce v některých středoevropských a východoevropských státech byly částečně spjaty s nacionalistickým hnutím. V některých případech může relativně nízké číslo čisté migrace skrývat velký proud emigrantů nejrůznějšími směry. Etnické menšiny se navíc často koncentrují v různých částech země, takže i státy s nízkým procentem jiných národností mohou trpět ostrými etnickými konflikty. V těchto státech je mnohem obtížnější uplatňovat strategie regionální decentralizace. Země dotčené těmito

problémy již zavedly vhodnou legislativu, anebo ji připravují.

Migrační trendy

Migrační trendy se drasticky změnilo po roce 1990 v důsledku zrušení předchozích, extrémně restriktivních praktik a zlepšení emigračních možností ve východoevropských a středoevropských státech. Avšak zmíněné migrační proudy etnických minorit způsobují, že podmínky pro imigraci do EU jsou méně velkomyslné, takže se zdá, že legální externí migrace nebude hrát v současnosti velkou roli. V mnoha připojujících se státech začíná být více důležitá interní migrace z hlediska změny rozmístění obyvatelstva. Vznikající migrace z venkovských do městských oblastí přispívá k prostorově polarizačnímu procesu. Tento polarizační proces pravděpodobně zesílí, jestliže většina nových pracovních míst bude vznikat ve velkých městských centrech, kde obecně ekonomika profituje z aglomeračních výhod, území je lépe vybaveno infrastrukturou a z toho důvodu je schopno přitáhnout nové investice. V některých asociovaných zemích je však možno sledovat i trend stabilizace venkovského osídlení, dokonce i migraci z městských do venkovských území, a to v důsledku lepších příležitostí obživy a privatizace zemědělských jednotek, včetně restituce dříve vyvlastněné půdy. Zde je nutno také doporučit ESDP, aby vypracovala studii scénářů, které by lépe zajistily lepší prozíravost v těchto dynamických procesech, a také pomohla zlepšit politické přístupy.

3.6 Ekonomická situace a ekonomické trendy

Příjmy a růst

V ukazateli průměrného příjmu na hlavu v roce 1995 dosáhly středoevropské a východoevropské země svými 2.220 ECU pouze 13% průměru patnáctky EU (17.260 ECU) a to v rozptylu od 5% v Lotyšsku (930 ECU) až do 42% tohoto průměru ve Slovinsku (7.240 ECU). Nominální HPD na Kypru dosahuje 61% průměru EU, což koresponduje s příjmem na hlavu u vyrovnávajících se států EU (Řecko, Irsko, Portugalsko, Španělsko), čehož nedosahuje žádný ze států střední a východní Evropy. V reálném srovnání (v paritě kupní síly) v důsledku nižších cen mnoha druhů zboží jsou disparity mnohem nižší. Odpovídající průměrný příjem těchto zemí je 5.530 ECU, což odpovídá 32% průměru EU (17.260 ECU). V tomto srovnání je rozptyl příjmů od 18% v Litvě až po 59% ve Slovinsku. V tomto srovnání dosahuje Slovinsko a Česká republika úroveň vyrovnávajících se (kohezních) států EU.

Podle jiných mezinárodních statistik založených na US dolaru (OSN, Světová banka) je ve všech středoevropských a východoevropských státech vývoj příjmu na hlavu v letech 1990/95 negativní, a to mezi -1,0% až -13,7%, s výjimkou Polska (+2,4%). Avšak od let 1994/95 nastává obrát k růstu, který je dokonce vyšší než průměr států EU. To znamená, že v letech 1990-93 musel být podstatný pokles v příjmech. Je to v souladu se statistickými údaji prezentovanými AGENDOU 2000 pro jednotlivé státy. Nejnovější poznatky OECD pro léta 1997-99 stále ještě ukazují na negativní růst v Bulharsku, Litvě a Rumunsku pro rok 1997, ale naopak na pozitivní růst středoevropských a východoevropských států (CEECs) jako celku v letech 1998 a 1999, a to jako očekávané pokračování současného zlepšování. Nárůst pozitivních čísel reflektuje dvojí prospěch ze současného vývoje, a to z přechodu na tržní ekonomiku na straně jedné a z pozitivního dopadu asociačních smluv s EU na straně druhé. Ve světle tohoto vývoje může být integrační proces usnadněn.

Zaměstnanost a nezaměstnanost

Z hlediska perspektivy národního a regionálního ekonomického rozvoje mají míra ekonomické aktivity a míra nezaměstnanosti adekvátní ukazatele pro dlouhodobé trendy nezaměstnanosti. Míra ekonomické aktivity reflektuje využití národního potenciálu pracovní síly, který je reprezentován obyvatelstvem ve věku 15 až 65 let, kdežto míra nezaměstnanosti ukazuje, kolik z tohoto potenciálu zůstává nevyužito.

Obecně celková míra ekonomické aktivity v rámci CEECs v prvních letech po roce 1989 poklesla. Příčinou je zejména pokles míry aktivity žen, který byl v těchto státech před rokem 1989 velmi vysoký.

V letech 1995/96 byla nejvyšší míra ekonomické aktivity obyvatelstva nad 15 let v Estonsku (70,4%) a nejnižší v Bulharsku (51,8%). Míra nezaměstnanosti se pohybovala mezi 18,3% v Litvě a 3,4% v České republice. Jak členské státy EU, tak státy přistupující, přikládají problematice zaměstnanosti velkou důležitost. Pro dosažení cílů plné zaměstnanosti může přispět ESPON s využitím zkušeností obou skupin států.

3.7 Faktory determinující výhledy pro dlouhodobý národní a regionální rozvoj

Geografická lokalizace, struktura aglomerací a osídlení, sektorová struktura a infrastruktura reprezentují hlavní faktory pro možnosti dlouhodobého rozvoje ekonomiky. Tyto faktory zaujímají také hlavní roli v analýzách a politice Perspektivy evropského prostorového rozvoje. Stanovují východiska, která je možno považovat za rozvojový potenciál země a regionů. Takovýto přístup vychází z předpokladu, že vyjmenované vlastnosti území determinují potenciální růst produktivity, potenciální růst příjmů a potenciální růst zaměstnanosti.

Potencionální hodnoty se mohou více či méně lišit od hodnot aktuálních, což částečně záleží na konkurenceschopnosti regionálních ekonomik³⁾. Výsledkem těchto dvou hledisek je fakt, že potenciál ekonomicky slabých regionů je zpravidla nízký a navíc není ani využitý. Tento fakt umožňuje dvojí strategii: Jestliže důvodem slabosti je nedostatečné využití potenciálu, je úkolem územního plánování a regionální politiky zvýšit rozsah využití existujících regionálních kapacit. Vhodné nástroje zaujímají široké spektrum, od tradiční podpory soukromých investic až po lepší spolupráci městských a venkovských území. Jestliže jsou regionální kapacity příliš nízké, anebo existují různé profily (prahy) pro rozvoj, je nutným nástrojem pro zvýšení potenciálu infrastrukturní politika.⁴⁾ V tomto podtextu musí být aplikována široká škála infrastruktury, v rozsahu od dopravních sítí, telekomunikací a vody, až po občanské vybavení pro školství, výzkum, sociální zařízení, sport, rekreaci a kulturu.

3.8 Územní organizace a rozdělení kompetencí pro územní plánování a regionální politiku ve středoevropských a východoevropských zemích

Ústavní a institucionální systém země a její stabilita mají nejen politický, ale i ekonomický význam. Dobrá územní organizace a vyvážené rozdělení kompetencí jsou jak pro územní plánování, tak pro regionální rozvoj důležitou součástí celého systému a reprezentují cenné aktivum pro stát a jeho jednotlivé regiony.

Ve všech středoevropských a východoevropských státech byl předchozí vládní systém silně unitární a centralistický včetně územního plánování. V současnosti již mnohé z těchto států zavedly územní decentralizaci a jiné ji připravují v nejbližších letech.

Územní decentralizace, která mimo jiné ustanovuje novou správní úroveň, představuje velice citlivou politickou problematiku. Například malé baltické státy - podobně jako některé malé státy EU - nezamýšlejí zavést dodatečnou regionální úroveň správy, případně nepřikládají tomuto problému vysokou prioritu. Je nutno najít citlivou rovnováhu mezi záměrem urychlit proces integrace asociovaných zemí na jedné straně a na poskytnutí adekvátního času pro to, aby se vyvinula vhodná strategie regionální decentralizace, kompatibilní se specifickými podmínkami a preferencemi v jednotlivých zemích na straně druhé.

4. ESDP a rozšíření EU

4.1 Základní otázka

Základní otázkou je, zda může být ESDP uplatněno v přístupujících zemích bez nebo s úpravami, a jestliže s, pak s jakými. Této otázce se věnuje zejména část III ESDP - Politické cíle a možnosti evropského teritoria.

Na základě analýzy, předložené na předchozích jednáních, je prokázáno, že prakticky všechny významné problémy ESDP jsou také důležité pro přístupující země, ale že stupeň důležitosti na jedné straně a důsledky na straně druhé jsou v některých případech menší, v jiných větší, nežli v současných členských zemích. Tak tomu je zejména pokud vezmeme v potaz nejenom obecné kvalitativní zaměření, ale také kvantitativní a časové rozměry. Odpověď se může navíc lišit v závislosti na specifických podmínkách té které přístupující země, a také na tom, který konkrétní cíl je vybrán jako hodnotící kritérium.

4.2 Zvláště významné problémy a politické úkoly ESDP pro přístupující země

V této podkapitole jsou vybrány čtyři problémy a politické úkoly ESDP tak, aby ilustrovaly svou komplexnost a průvodní jevy základní otázky. Na základě předchozích rozborů bylo navrženo, že by v těchto čtyřech případech měla být ESDP modifikována či rozšířena tak, aby zahrnovala rozdílné podmínky, pravděpodobně přetrvávající v přístupujících zemích a usnadnila tak jejich připojení. Jde o předběžné, další diskusi otevřené závěry.

Diverzita a heterogenita

Základní filozofií ESDP je napomoci členským zemím při přípravě integrované, multiresortní a indikativní strategie územního rozvoje. Velmi prospěšné je, že tento přístup iniciuje větší soudržnost a zastupitelnost mezi strategiemi územního rozvoje členských zemí, a že zdokonaluje koordinaci zásadní politiky na úrovni Evropské unie, přičemž zohledňuje územní dopady za rozdílných rámcových podmínek. To platí samozřejmě také pro možné nové členy EU.

ESDP také zdůrazňuje, že diverzita je charakteristickým rysem evropského teritoria a představuje jedno z hlavních evropských rozvojových aktiv. O tom nelze pochybovat, nicméně rozšíření neznamená pouze nárůst (pozitivní) diverzity, ale také (negativní) heterogenity, např. národní a regionální rozdíly všeho druhu, což bezesporu platí i pro současné členské země. Přesto, až na pár výjimek, velikost rozdílů mezi členskými zeměmi a zeměmi střední a východní Evropy je nepoměrně větší.

Prvním důsledkem takto narůstající heterogenity je, že pokusy stanovit územní dopady politiky Evropské unie a na tomto základě navrhnout územně účinné zásady na úrovni EU se v budoucnu stanou mnohem složitějším a komplexnějším úkolem. Navíc, jestliže musí být ekonomická a sociální soudržnost realizována v průběhu

relativně krátkého období, pak náklady budou velmi vysoké. To naznačuje změny pro rozšíření společenství, obzvláště pak pro přístupující země.

K překlenutí jak narůstající diverzity, tak heterogenity je také navrženo omezit intenzitu regulací, což umožní větší pružnost a regionální zodpovědnost jak na úrovni členských zemí co do přeshraniční a transnárodní spolupráce, tak na úrovni politiky Evropské unie. To odpovídá programu INTERREG IIC a návrhům komise na reformu strukturálních fondů a na nový program INTERREG III.

Centralizace a decentralizace

Jak už bylo řečeno v bodě 3.8, staré vládní systémy v zemích střední a východní Evropy byly silně unitární a centralizované, včetně územního plánování. Z tohoto hlediska lze očekávat, že odmítnutí všeho, co mělo co dělat s centrálním plánováním a centralizací půjde ruku v ruce s úsilím o větší decentralizaci a silnější samosprávu. To zatím bylo uskutečněno na místní úrovni veřejné správy, ne tak již na úrovni regionální.

Byly již zmíněny některé z politicko-psychologických příčin tohoto stavu, ale jsou zde i dvě další, vysvětlující silné tendence k centralizaci v mnoha zemích střední a východní Evropy:

- Těm zemím, které zvolily strategii přeměny na bázi "velkého třesku", pomohla centralizace uplatnit takovou strategii rychleji a efektivněji. Šlo o to, že když byly vytvořeny nové demokratické a na trh orientované podmínky a když bylo prokázáno, že náklady odpovídají ceně, decentralizace mohla být přidána jako jakási ko-runovace demokracie, založené na principu subsidiarity.
- Reformátoři byli nuceni pracovat s administrativou, mající zkušenosti s centralizovaným, nikoli decentralizovaným rozhodovacím procesem. Tvorba nové administrativní kultury decentralizovaného rozhodovacího procesu je velmi náročná na čas. Navzdory dosavadním zkušenostem s programy Evropské unie (PHARE, přeshraniční spolupráce) dosud neexistuje dostatečně široce založená zkušenost s decentralizovanou regionální politikou na celostátní úrovni v těchto zemích.

Znamená to, že teritoriální decentralizace není pouze velmi citlivým politickým, ale také ekonomickým problémem. V souvislosti s významem a časovou tísni, spojenou s úkolem transformovat bývalá plánovaná národní hospodářství na tržně orientované ekonomiky je tedy rozumné, že v mnoha těchto zemích byly a jsou rozhodovací proces a uplatňování politiky chápány jako prioritní.

Evropská unie si ale musí být jistá, že poskytnutí velkorysejší časové rezervy pro zavedení decentralizace nebude zneužito. Tak, jak již bylo uvedeno v podkapitole 3.3, všeobecným principem má být vždy uplatňování vzájemně dobře vyvážených objemů nákladů a přínosů, vycházejících z daných směrnic a regulativů. Přístupující země navíc mohou být požádány, aby vyhověly řadě minimálních podmínek pro zavedení a uplatnění *acquis communautaire*. Vzhledem k tomu že výchozí podmínky zemí střední a východní Evropy jsou odlišné, musí být tyto minimální podmínky projednány s každou z nich zvlášť.

Územní plánování versus regionální politika: unitární versus duální kompetence

Zhruba řečeno, dle dostupných informací polovina ze středo- a východoevropských zemí udržuje unitární systém kompetencí tím,

že kombinuje úkoly územního plánování a regionální politiky. V druhé polovině těchto zemí územní plánování a regionální politika představují dvě oddělené kompetence, jež někdy spadají pod rozdílné úřady či ministerstva. Je to dáno tím, že všeobecné ústavní pozadí je rozdílné - např. existence jedno- či dvoukomorového legislativního systému, vymezení legislativních a výkonných kompetencí, vyváženost moci mezi hlavou státu a premiérem či vládou. Svou roli mohou hrát také národní podmínky a výhody teritoriální decentralizace a místního systému samosprávy. Zkušenosti ostatních přístupujících i členských zemí mohou napomoci k ujasnění názorů na rozdělení odpovědnosti jednotlivých úrovní veřejné správy. V neposlední řadě musí být vzat zřetel na způsob financování.

Příslušné zákony také zajistí základy přeshraniční spolupráce na regionální či místní úrovni, transnárodní mezivládní spolupráce a spolupráce s Evropskou komisí na poli územního plánování a regionální politiky. To také bude významným příspěvkem integrovanému programu evropského prostorového rozvoje představovaného ESDP, zvláště v rámci integrované prostorové politiky, formulované v části III.D.

Trvale udržitelný rozvoj, územní plánování a regionální politika

Není sporu o tom, že je v zájmu původních i nových členských zemí uplatňovat strategii trvale udržitelného rozvoje. To je úzce spojeno s třetím významným okruhem aktivit ESDP. Všeobecně vzato jsou ale podmínky a vynaložené náklady výrazně rozdílné mezi přístupujícími a členskými zeměmi. Tak například zásluhou místní koncentrace znečišťujícího průmyslu (chemického, energetického, hutního) nebo vojenských zařízení musejí přístupující země vynaložit obrovské prostředky z daní na dekontaminaci a ochranu půdy a podzemní vody.

Tak může vzniknout konflikt mezi environmentální a místní politikou: Vzhledem k nízkým příjmům a nízkým daňovým kapacitám může být na politiku vyvíjen tlak, aby peníze investovali do regionálních rozvojových programů místo toho, aby stejnou sumu dali na boj se znečištěným životním prostředím. Je to proto, že regionální rozvojové programy jsou silně kofinancovány evropskými strukturálními fondy, zatímco environmentální politika spadá pod vnitrostátní odpovědnost.

Je ovšem pravda, že takový konflikt může vzniknout i v členské zemi, která dostane podstatnou podporu ze strukturálních fondů EU. Je tu ale stále rozdíl - jednak bude mít většina z přístupujících zemí dlouhodobě mnohem nižší daňovou kapacitu než země členské, jednak je u nich znečištění a kontaminace podstatně vyšší.

4.3 Závěry pro tři hlavní okruhy činnosti ESDP

Předchozí čtyři body ukázaly, že problémy, jimiž se zabývá ESDP, jsou důležité jak pro přístupující, tak pro členské země, ale že jejich naléhavost, náklady i užitek se mohou mezi těmito dvěma skupinami zemí výrazně lišit. V této části příspěvku budou nastíněny závěry pro tři hlavní okruhy činnosti ESDP:

- Vyváženější a polycentrický systém měst a vztah mezi městem a venkovem.
- Rovnost dosažitelnosti infrastruktury a znalostí.
- Šetrné využití a rozvoj přírodního a kulturního dědictví.

Vyváženější polycentrický systém měst a vztah mezi městem a venkovem

Je bezesporu žádoucí, aby všechny země měly vyvážený poly-

centrický systém měst, založený na zlepšených vztazích města a venkova. Ekonomika aglomerací v daném měřítku, urbánní systémy s vysokým, ale nikoli nadměrným stupněm urbanizace rozhodně přispějí rozvojovému potenciálu svého regionu a celé země.

To platí prakticky opět jak pro přístupující, tak pro členské země. Pokud ale země nemá dostatečné množství přiměřených aglomerovaných urbánních systémů, dobře vybavených nezbytnou infrastrukturou, stávají se pozitivní dopady na okolní venkovskou oblast menšími a polarizační dopady většími. A jako důsledek bude také nižší produktivita práce, příjmy anebo zaměstnanost.

Přestože průměrné hustoty obyvatelstva nejsou výrazně odlišné, jsou zde značné rozdíly ve výhodách městských systémů mezi zeměmi střední a východní Evropy a členskými zeměmi co do jejich venkovského okolí. Dokonce v případě stejného počtu obyvatel a stejné hustoty se v přístupující zemi stávají výhody venkovských oblastí jako částí takového systému nižší už z kvantitativních příčin. Navíc jsou zde významné vazby na ostatní faktory: centrální nebo periferní umístění, vybavení infrastrukturou. Ostatní věci jsou stejné: centralizovaný městský systém má vyšší rozvojový potenciál než periferní a silně "materiální" infrastrukturní síť zajišťují lepší bázi pro zvýšení hodnoty "nemateriálních" město-venkovských sítí.

Je důležité uvědomit si, že výhody, plynoucí z polohy a vybavení (od umístění v aglomeraci, funkční strukturu po infrastrukturu), jsou také závislé na konstitučně institucionálním rámci, v němž tyto městské systémy a regiony fungují. Všeobecně lze říci, že tyto výhody budou větší, jestliže bude na regionální i lokální úrovni zajištěn dostatek prostoru pro vlastní iniciativu v kombinaci s odpovědností a dostatkem financí.

Rovnováha dosažitelnosti infrastruktury a znalostí

V regionech s dostatečnou infrastrukturou je velká šance dalšího zhodnocení zlepšením přístupu ke stávajícím infrastrukturním kapacitám. Srovnání členských a přístupujících zemí ale opět ukazuje, že ty druhé mají mnohem nižší kvantitativní i kvalitativní vybavení infrastrukturou, tzn. že budou potřebovat mnohem více přímých investic do infrastruktury. Tam, kde je podstatně nižší vybavení infrastrukturou (což je případ většiny přístupujících zemí), stává se přidaná hodnota, kterou by bylo lze obdržet, také nižší. Musí být tedy pečlivě analyzováno, jaký čistý prospěch lze očekávat od zlepšení přírůstku kapacit existující infrastruktury ve srovnání s těmi, které jsou výslednicí kombinovaného rozvoje těchto kapacit se zlepšeným přírůstkem.

V této souvislosti doporučujeme věnovat zvýšenou pozornost celkovému složení infrastruktury v rámci daného město-venkovského systému. Velmi nízké vybavení konkrétním druhem infrastruktury může v jistém rozsahu představovat hrdlo láhve, které nemůže být kompenzováno zlepšením jiného druhu infrastruktury. Existují sice "nahrazující efekty", např. mezi různými podkategoriemi dopravní infrastruktury (silnice, železnice, letiště, přístavy), ale v těch hlavních kategoriích nemůže například dobrá dopravní infrastruktura kompenzovat deficit vzdělávací a zaměstnanecké kategorie a výzkumných kapacit. Kvalita existujících kapacit infrastruktury může být navíc tak žalostná, že není možné zajistit úroveň služeb, srovnatelnou s kvantitativně stejným vybavením v členské zemi. Stanovit hlavní kvantitativní i kvalitativní "hrdlo láhve" s představou budoucích investic představuje efektivnější strategii, než expanze všech infrastrukturních kapacit proporcionalní a simultánní cestou.

Šetrné využití a rozvoj přírodního a kulturního dědictví

Tento cíl je významným prvkem integrované strategie trvale udržitelného rozvoje, tak jak bylo schváleno ve druhém článku Ams-

terdamské smlouvy. ESDP zdůrazňuje, že přírodní dědictví vyžaduje konkrétní akce, odpovídající danému regionálnímu charakteru a okolnostem. Obzvláště to platí pro většinu zemí a regionů střední a východní Evropy. Některé země udržují rozlehlé oblasti takřka v přírodních podmínkách, téměř nedotknuté znečištěním. Tyto oblasti bude nezbytné chránit zejména proti zemědělské a průmyslové expanzi, stejně jako proti expanzi lidských sídel. Potřeby těchto oblastí ale nemohou být jednoduše opomíjeny, jelikož je důležité vytvořit strategie, uvádějící v soulad ekonomický rozvoj s ochranou přírodního dědictví. To vyžaduje pečlivě navržený systém regulací, založený na relevantních prvcích *acquis communautaire*.

Jsou zde ale také oblasti s vysokou koncentrací silně znečišťujícího průmyslu. K tomu přistupuje problém (re-)konverze bývalých vojenských oblastí. Zásluhou privatizace velké části bývalých státních podniků nemůže být na nové majitele uplatňován princip "znečišťovatel platí". Nové demokracie musejí převzít odpovědnost za špatnou politiku svých předchůdců. Zde nepostačí pouhé regulativy, bude nutno vynaložit velké veřejné prostředky. Vzhledem k nízkým daňovým příjmům postkomunistických zemí bude finanční zátěž ohromná. Z toho vyplývá, že náklady, vynaložené na trvale udržitelný rozvoj, se výrazně liší mezi přístupujícími a členskými zeměmi.

Voda je také velmi citlivým přírodním zdrojem. Problém vody je úzce svázán s výše zmíněným problémem znečištění. Vzhledem k tomu, že rozsáhlá dosud znečišťovaná povodí přecházejí státní hranice, tento problém zasahuje zároveň dvě nebo více zemí. Totéž se týká ochrany proti povodním. Problémem navíc je občasná "vodní válka" - například podunajských zemí - jestliže některá z nich použije příliš vody pro své vlastní účely (výroba elektřiny, zavlažování). Řešení těchto problémů vyžaduje na konsensu založenou transnárodní spolupráci.

Ochrana krajiny je také kulturním problémem. V některých případech musejí být urovnány střety zájmů, jindy je důležité spíše tvůrčím způsobem organizovat rozvoj krajiny, než zachovávat stávající situaci tak, jak to formuluje ESDP. Dalším významným úkolem je ochrana kulturního dědictví - historických areálů, budov, městských čtvrtí apod. V obou případech se zdá, že neexistují výraznější rozdíly mezi členskými a přístupujícími státy (opět s výjimkou rozdílů, daných náklady a financováním).

Regulační požadavky, pokud jde o budoucí využití přírodních a kulturních zdrojů a o finanční důsledky zděděných environmentálních problémů, by měly být vedeny separátně. Obzvláště by neměly být (zne)užity finanční argumenty k ospravedlnění laxního přístupu k environmentálním prvkům *acquis communautaire* - tzv. *eco-dumping* by neměl být povolen.

5. Strategické a politické návrhy

Výše uvedené úvahy vedou k následujícím strategickým a politickým závěrům:

- (1) V přípravné fázi připojení je užitečné, aby jednotlivé přístupující země nejednaly a nerozhodovaly v izolaci a nezávisle, ale aby naopak spolupracovaly jak navzájem, tak se sousedícími členskými zeměmi, pokud dané problémy mají důležité přeshraniční dopady. Tyto dopady se mohou týkat dvou či tří, ale také všech sousedících zemí střední a východní Evropy, či dokonce současných členských zemí. Posledně jmenovaná možnost připadá v úvahu u rozsáhlých environmentálních problémů mezi něž patří např. skleníkový efekt. (Je zde zřetelná souvislost s Agendou 21.)
- (2) Návrhy Evropské komise na nový program INTERREG III by měly být zohledněny jak pro přeshraniční spolupráci mezi člen-

skými a přístupujícími zeměmi, tak zejména pro transnárodní spolupráci mezi přístupujícími zeměmi. Tyto programy by se také měly zabývat problémy na nižších, nežli transevropských, bilaterálních či trilaterálních úrovních, ale přímo spjatými s těmito projekty tak, aby co nejvíce usnadnily jejich použití pro dotčené regiony (např. jde o integraci silnic, železnic, vodních cest, letišť, přístavů, vzájemného propojení dopravy, o telekomunikace, energetiku a vodní hospodářství, o vzdělání, odborný pracovní růst a výzkumná pracoviště jako základy nemateriální sítě spolupráce).

Tato spolupráce byla do jisté míry započata na základě programu INTERREG IIC a částečně také podpořena programy PHARE a TACIS:

- V baltské oblasti (VASAB 2010) spolupráce zahrnuje členy EU Dánsko, Německo, Finsko a Švédsko, přístupující země Estonsko, Litvu, Lotyšsko a Polsko, a dále Bělorusko, Norsko a Rusko.
- MSOE zahrnuje 18 zemí (členské země Rakousko, Německo, Řecko a Itálie, přístupující země Bulharsko, Českou republiku, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko, navíc Albánie, Bosnu a Hercegovinu, Chorvatsko, Makedonii, Moldavsko, Ukrajinu a Jugoslávii).
- Členské země (Dánsko, Německo, Nizozemí, Norsko, Švédsko a Spojené království) iniciovaly spolupráci v oblasti Severního moře.

V roce 1993 navíc tzv. Visegrádské země - Maďarsko, Polsko a bývalé Československo - založily Středoevropskou oblast volného obchodu (CEFTA), která v současnosti zahrnuje také Rumunsko a Slovinsko, zaměřenou na volný průmyslový obchod do r. 2001. Jiný projekt, Jihoevropská kooperativní iniciativa, založená Spojenými státy v souvislosti s jejich mírovými aktivitami v této oblasti, nedoznal výrazného pokroku.

- (3) Každá ze zemí střední a východní Evropy by měla v souvislosti s přípravou na členství v ESDP realizovat funkční horizontální koordinaci mezi ministerstvy a úřady, odpovědnými za územní plánování a regionální rozvoj na celostátní úrovni. EU a členské země mohou v uplatňování tohoto úkolu pomoci poskytnutím dodatečných informací a nabídkou technické a administrativní podpory.

To bude pro EU celkovým přínosem:

- nutná opatření mohou být realizována rychleji a plynuleji;
 - zejména v rámci transevropské dopravy, telekomunikačních a energetických sítí bude zlepšena nejen integrace mezi současnými a budoucími členy EU, ale také mezi přístupujícími členy navzájem;
 - v neposlední řadě bude pro podniky všech zemí přínosem snižování nákladů anebo nárůst produktivity, jelikož také mezinárodní obchod bude dříve zkompletován.
- (4) Návrh o uplatňování regionalizovaných zásad v rámci partnerství představuje hlavní rysy regionální politiky EU. Je tedy důležité, aby se také přístupující země staly schopnými vytvořit na principu decentralizace, subsidiarity a partnerství (s vědomím budoucí participace na rozhodovacím procesu v rámci EU) takové zásady společně se svými místními a regionálními jednotkami. Přístupující země tak stojí před dvojnásobným úkolem:
 - na jedné straně vytvořit nezbytné regionální jednotky a instituce a vybavit je odpovídajícími kompetencemi, které budou v souladu s celostátními podmínkami a které budou založeny na principu subsidiarity;

- na straně druhé uskutečňovat koordinaci prostorové a regionální politiky jednak s politikou fiskální a subsidiární, jednak s politikou konkurenční a environmentální.

Oba úkoly vyžadují koordinovanou politickou tvorbu na celostátní úrovni a mohou být doplněny ústavními a územními reformami tak, aby vytvořily regionální jednotky se samosprávnými kompetencemi včetně odpovědnosti a financování. Tyto reformy jsou ovšem z politického hlediska velmi citlivé - zemím střední a východní Evropy by měl být dán dostatečný čas na pečlivé posouzení všech pro a proti a na stanovení dobře vyvážených řešení. Po více či méně dlouhé období přeměny by EU a členské země měly akceptovat, že předběžné podmínky participace na tvorbě regionální politiky EU budou tvořit ústřední vlády a odpovědná ministerstva přístupujících zemí.

- (5) Dalším důležitým úkolem je koordinace prvků fiskální, subsidiární, environmentální a zemědělské politiky, mající silný prostorový vliv tak, aby odpovídala *acquis communautaire* a zároveň se vyvarovala deformací konkurence včetně "eco-dumpingu". Bude nutno nalézt rovnováhu mezi zájmy přístupujících zemí co do selektivního a pomalého uplatňování nákladných prvků *acquis communautaire* a naopak zájmy členských zemí EU. Za seriózní lze pokládat takové řešení, které umožní přístupujícím zemím v průběhu období změn přijmout každoročně vyvážený balíček prováděcích směrnic regulativů.
- (6) Zásady územního plánování a regionální politiky by měly být založeny na jasném pochopení rozdílu mezi zdroji, určujícími možnosti regionálního rozvoje a faktory, ovlivňujícími jejich využití. To dovoluje vytvořit adekvátně rozlišené dvouvrstvé strategie pro regionální rozvoj, jež mohou být snadno uplatněny při přesnárodní, přesregionální a přesmístní spolupráci tam, kde se to jeví být prospěšným.
- (7) Mezi zdroji, charakteristickými faktorem vysoké potenciality, představuje silný politický nástroj infrastruktura, a to navzdory narůstajícímu privatizačnímu trendu. Je tomu tak proto, že infrastruktura je doposud ve velké míře financována či podporována z veřejných fondů. To se týká investic do nových nebo existujících infrastrukturních kapacit, stejně jako investic, zaměřených na zlepšení dosažitelnosti a využití těchto existujících kapacit. Patrná je zde vazba na druhý okruh činnosti ESDP (rovnováha dosažitelnosti infrastruktury a znalostí). Většina středo- a východoevropských zemí však má v infrastruktuře výrazný kvantitativní i kvalitativní deficit. To znamená, že tvorbě nových kapacit musí být v mnoha případech věnována prioritní pozornost.
- (8) Stupeň aglomerace urbánních systémů se nachází někde uprostřed vzhledem k možnostem politického ovlivnění. Odpovídající rámcové regulativy a stimulační politické zásady mohou přispět k vyváženému polycentrickému systému měst a novému vztahu město-venkov. S ohledem na ekonomická měřítka přispívají urbánní systémy a sítě s vysokým, ale ne přehnaným stupněm aglomerace výrazně rozvojovému potenciálu daného regionu a země. Tam, kde přístupující země nemá dostatečné množství adekvátně aglomerovaných urbánních systémů a sítí, jsou ale pozitivní dopady, předpokládané pro venkovské oblasti v okolí současných měst nižší a polarizační efekty vyšší.
- (9) V rámci centrálního nebo okrajového umístění a ústavního rámce jsou výhody z daného urbánního systému závislé také na materiální bázi infrastruktury. V této souvislosti bude muset být brán zvláštní zřetel na celkové složení infrastruktury, dostupné v daném městsko-venkovském regionu a na možná "hrdla lahví" (prahy). Aby ta ne-

byly výraznější z nich (kvantitativní i kvalitativní) bylo lze - s předpokladem budoucích investic - identifikovat, je nutno zvolit efektivnější strategii, než pouhý simultánní rozmach všech infrastrukturních kapacit. Strategie urbánních sítí musí tedy být v přístupujících zemích před svým uvedením v praxi pečlivě zvážena.

- (10) Podobné tvrzení platí také pro sektorovou strukturu. Zde jsou rámcové podmínky (ve formě např. tržní dosažitelnosti, konkurence, vědy, výzkumu a environmentálních regulací) otevřeny pro politické intervence. Nicméně pouze ve velmi rozvinutých regionech představují služby zásadní růstový potenciál. Pro přístupující země, je tedy navrženo nesoustředit pozornost pouze na terciérní sektor (jako je tomu u ESDP), ale také na průmysl a (u některých zemí) zemědělství. Z toho vyplývá, že i zde je nezbytný velmi pečlivý, adresný přístup jak z pohledu dané země, tak i regionu.
- (11) Pokud jde o třetí okruh činnosti ESDP (uvážlivá organizace a rozvoj přírodního a kulturního dědictví), jsou všeobecně vzato principy ESDP akceptovatelné. Přírodní a kulturní dědictví nepochybně také představuje vysoký potenciál pro regionální rozvoj. V případě komplikovanější zděděné environmentální zátěže (např. problémy se znečištěním vody) a zároveň nižších finančních možností přístupujících zemí je ale také v tomto okruhu činnosti nutný diferencovanější a na konkrétní regiony zaměřený přístup.
- (12) Jako pomoc k překonání rozdílů mezi legislativními a administrativními systémy jednotlivých států je navrženo iniciovat tvorbu "na míru šitých" prvků pro řešení jednotlivých problémů jako modelových řešení pro bi- či multilaterální přeshraniční spolupráci. To zjednoduší administrativní a daňové procedury přeshraničních aktivit. Daňové problémy mohou být řešeny v rámci existujících smluv o dvojím zdanění mezi danými zeměmi a mohou mít formu bilaterálních nebo multilaterálních dohod. Na jejich základě a na základě zkušeností z dosavadních programů přeshraniční spolupráce mohou dotčené regionální a místní orgány veřejné správy ušetřit jak čas, tak i peníze. Evropská komise pak může využít takto získaných výsledků k tvorbě principů, prvků a možností, aplikovatelných v rámci celé Evropské unie. Tak se lze do budoucna vyhnout tomu, aby každý přeshraniční projekt začínal nanovo, lze zredukovat náklady na tvorbu nových řešení, lze urychlit rozhodovací proces a zjednodušit výměnu takto získaných zkušeností.
- (13) Evropská síť monitorování územního plánování (The European Spatial Planning Observatory Network - ESPON) může výrazně přispět všem těmto úkolům tím, že soustředí odborné znalosti členských zemí a zdokonalí databázi pro analýzy a vyhodnocení, a že vypracuje strategické scénáře v úzké spolupráci s členskými zeměmi a Evropskou komisí.
- (14) Spolupráce mezi členskými státy může být zdokonalena a realizaci transevropských sítí lze urychlit, pokud budou Evropské unii svěřeny politické kompetence pro prostorový rozvoj v celoevropském měřítku. Tyto nové kompetence by měly být vykonávány kooperační formou mezi členskými státy a Evropskou komisí. To by také usnadnilo jednání se zeměmi střední a východní Evropy a následné uplatňování schválených výstupů. Vzhledem k tomu, že to také znamená převod části národní suverenity Evropské unii, zdá se být korektní nabídnout členským zemím jasnější rozlišení kompetencí pro územní plánování a regionální politiku, založených na principu subsidiarity, v rámci jejich vlastních území.

Prof. Dieter Biehl

Univerzita J.W. Goetha - Frankfurt n. M.

Překlad: Ing. Lubor Fridrich

Ing. arch. Josef Markvart

Poznámky:

- 1) Viz: Dieter Biehl et alia, Spatial Perspectives for the Enlargement of the European Union, Frankfurt am Main, 20 April 1998
- 2) V důsledku nutnosti restrikce prezentuje kapitola velmi povšechný přehled dostupných informací. Zdroji pro tyto údaje jsou zejména AGENDA 2000, statistiky OSN a Světové banky, a v některých případech také informace, poskytnuté úřady jednotlivých zemí. Detailnější údaje lze získat ve studii, uvedené ad 1).
- 3) Viz: European Commission, The Contribution of Infrastructure to Regional Development, 2 vols., Series Documents, Brussels/Luxembourg 1987
- 4) Viz: Dieter Biehl, Rural Development Potentials and their Utilization in the Context of a New Urban-Rural Partnership: The Policy Dimension, referát připravený pro seminář ESDP v Salamance, 15.-16. října 1998