

DYNAMICKÝ VÝVOJ POLITIK, TRENDRY V ÚZEMÍ, VÝZVY PRO VLÁDNUTÍ – A BUDOUCNOST?



Peter Mehlbye

Moje vystoupení je koncipováno jako doplnění témat, kterým se věnovali moji předřečníci. Šíře jeho záběru je poměrně velká a týká se Evropy jako celku. V EU zaznamenáváme dynamický vývoj rozvojových politik, což vás jako plánovače jistě velmi zajímá.

Megatrendy ovlivňující evropský prostor

Svět se rychle mění a města, regiony a celé země musejí reflektovat globální trendy jako prostředí, ve kterém mohou hrát tu roli, kterou chtějí. Digitální revoluce nejen v informatice, ale též v robotice určitě změní podmínky pro rozvoj území v následujících letech. Probíhají demografické změny – v Evropě je to stárnutí populace,

ale také migrační tlak ekonomického i politického původu. A také dochází ke změně životního stylu, i to musíme brát v úvahu.

Toto vše se snaží zachytit v evropském měřítku program ESPON,¹²⁾ který sdružuje 32 evropských zemí, tedy všech 28 členských zemí EU plus čtyři další. Je zřízen Evropskou komisí – pro toto programové období (2014–2020) by měl ve větší míře a lépe vytvářet vědomostní základnu pro politiky, kteří rozhodují o územním rozvoji, územní soudržnosti, a koneckonců také o výdajích k tomu určených, jež tvoří třetinu rozpočtu Evropské unie. ESPON pochopitelně politická rozhodnutí ovlivňuje jen nepřímo, v tom musím být skromný, ale přesto je to třeba zdůraznit.

Klíčové výzvy pro evropský politický proces

Všichni víme, že se světové trhy mění, že to musíme brát vážně a že se to týká mnoha měst a regionů. Měli bychom nově uvažovat o propojenosti mezi lidmi, ale také propojenosti pro dopravu zboží. Náš úkol je udržet Evropu na do-

savadní úrovni významnosti ve světové ekonomice, jejíž vznikající centra a nové trhy (Asie a Latinské Ameriky) se snaží proniknout do popředí globální ekonomiky a hrát tam větší roli. Krize a následné zotavování se z ní klade velký důraz na vytváření pracovních příležitostí a ekonomický růst. V územním kontextu evropské politiky ale krize namísto dosavadní konvergence nastavila opačný trend – růst disparit. Vše nasvědčuje tomu, že divergence mezi evropskými regiony bude dominantním trendem ještě po následující jedno či dvě desetiletí. Tržní síly směřují k větší územní koncentraci v celoevropské úrovni, než tomu bylo před krizí.

Vedle toho se budeme muset vypořádat s výzvami klimatu a udržitelného rozvoje. Určitě je třeba zmínit také sociální problematiku, kdy některé vrstvy obyvatel dále bohatnou, zatímco jiné se propadají do stále hlubší chudoby. A velkou důležitost pro nás má, že nastupující generace bude zřejmě mít jiné preference životního stylu. Budou asi více oceňovat kvalitu urbánního prostředí, což zajistí ovlivní poptávku po tom, co se vystavělo v uplynulých cca padesáti letech, včetně suburbii.

12) Zkratka původně vycházela z názvu *European Spatial Planning Observation Network* (Evropská monitorovací síť prostorového plánování). Program byl vytvořen na základě potřeby členských států EU a Evropské komise rozšířit znalosti a rozsah výzkumu v oblasti územního rozvoje z pohledu evropské perspektivy. Jedná se o výzkumný program, který sbírá a porovnává informace o rozvojových trendech napříč Evropou, zahrnující stávající členské státy EU, Norsko, Švýcarsko a Lichtenštejnsko. Proběhla programová období 2004–2006 a 2007–2013, v současnosti probíhá programové období 2014–2020. [zdroj: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/>]. Roku 2007 byl název (při zachování zkratky) změněn na *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion* (Evropská monitorovací síť územního plánování a soudržnosti).

Děni v oblasti evropské územní a urbánní politiky

Politiky musejí reflektovat uvedené megatrendy a výzvy. Probíhá revize strategie Evropa 2020 a zatím nevíme, jaké změny v této strategii nastanou. Na programu je také Junckerův investiční plán, který uvažuje řadu opravdu velkých investičních projektů, ale jejich územní dopad zatím není znám. Probíhá diskuze o politice soudržnosti po roce 2020. Říká se, že bude navazovat na Junckerovy velké investiční projekty, a pokud se tento plán osvědčí, strukturální fondy se více zaměří na zaostávající regiony a nebudou nadále pokrývat celé území EU, jak je tomu dnes. Velkým hybatelem se může stát Urbánní agenda.¹³⁾ Zde je okénko příležitosti i pro ty, kdo se věnují urbánní politice, protože se právě hledají témata pro první akce, které by měla Urbánní agenda řešit. Zatím se neví, jak by to mělo být nově pojímáno, ale Nizozemci se velmi snaží o výraznou inovaci. Další nové téma otevírá Itálie, a to jsou vnitřní území, nikoliv ve městech, ale území uvnitř států, která z nějakého důvodu zaostávají. Tyto vnitřní periferie se do budoucna mohou stát součástí modernizovaného konceptu politiky vůči zaostávajícím regionům. Právě uplynulší lotyšské předsednictví EU zaměřilo pozornost na malá a střední města. Pracuje se na scénářích a vizích v režii lucemburského předsednictví. I nadále je tématem přeshraniční problematika, po stránce nejen právního prostředí, ale i potřeby forem vládnutí, které umožní, aby přeshraniční spolupráce opravdu fungovala. A koneckonců musíme na Evropu nahlížet i zvnějšku, v globálním kontextu, jako na součást měnícího se světa.

Územní trendy

Evropské územní trendy ukazují mapové výstupy programu ESPON.

Až do krize bylo tempo růstu východoevropských zemí vyšší než průměr Evropy. Teď je tomu jinak, krize zasáhla tyto země velmi výrazně. Nezaměstnanost se zhoršovala na počátku krize v roce 2007 jen v málo převážně perifer-

ních regionech Evropy. Odtud se během krize šířila do centra a růst nezaměstnanosti vrcholil v roce 2010. Tehdy se už tu a tam začaly jevit známky oživení, ale ty jsou zaznamenány především v severozápadní Evropě a ve Skandinávii. Zdá se, že celkové oživení se ještě dlouho nebude týkat regionů Španělska, Řecka a jižní Itálie; z okrajových zemí Evropy se snad nakonec oživí Irsko.

Dostupnost je dalším velkým tématem. Opravdu existuje onen rozdíl mezi západem a východem Evropy (o kterém mluvil Iván Tosics). Pozitivem ale je, že v období od počátku milénia došlo k výraznému zlepšení právě v těch částech Evropy, které trpěly špatnou dostupností. Týká se to silniční dopravy – dálnic, ale i železnic, i když u železnic zlepšení nastalo spíše v západních oblastech Evropy. Toto zlepšení je nespornou zásluhou evropských projektů. Do budoucna budeme muset i v tématu dostupnosti a jejího zlepšování více přihlížet k širšímu kontextu a vytváření podmínek pro konkurenceschopnost Evropy – podporovat lepší dostupnost evropského centra a velkých měst. Budeme se muset také více zabývat mezi-kontinentální námořní dopravou zboží, přístavy, na ně navazujícími distribučními kanály. V současnosti má Evropa velkou koncentraci velkých přístavů podél lamanšského kanálu.

Demografický tlak na Evropu zatím směřoval především z jihu, nikoliv z východu. Srovnání migrační bilance regionů roku 2000 a 2012 vykazuje velmi odlišný obrázek. Po roce 2000 rostl proud migrantů z Maďarska, Rumunska a v menší míře i z Bulharska a baltských států. V jiných regionech se situace velmi rychle proměňovala, což snad dává naději, že migrace může velmi pružně reagovat na změny v území.

Vliv klimatických změn je velmi specifický pro jednotlivá území. Zajímavé je, že v součtu se relativně nejméně ohrožené zdají být regiony v širším zázemí Baltu. Úplně jiný obrázek získáme, pokud se na dopad klimatických změn díváme z hlediska kapacity zemí připravit se na klimatické změny. Pak jako velmi zranitelné vycházejí chudší

země, které jsou stále ještě velmi zasaženy důsledky ekonomické krize.

Struktura a dynamika systému evropských měst je charakteristická polycentrickým uspořádáním a hustou sítí urbanizovaných území. Přes již zmíněné centralizační trendy vykazuje Evropa relativně krátké vzdálenosti mezi rozvojovými centry a póly. Londýn a Paříž jsou hlavními globálními hráči, ale zdaleka to nejsou jediná evropská centra světového významu. Města druhého řádu s více než 50 tisíci obyvateli až do krize často vytvářela relativně větší ekonomický produkt než hlavní centra. To může být příslibem i do budoucna, pokud se zotaví z důsledků krize. Důležitá jsou i menší města do 50 tisíc obyvatel, a to zejména v menších a méně hustě obydlených státech, protože zabezpečují služby a pracovní místa pro své zázemí. Není proto správné zaměřovat se v evropské politice pouze na velkoměsta. V menších městech žije 25 procent evropské populace, ve velmi malých městech do 5 000 obyvatel je to 16 procent. Růst ve městech se odehrává často v důsledku toho, že se nacházejí v blízkosti větších sousedů.

Trend koncentrace a centralizace posiluje atraktivitu hlavních měst nejen z hlediska ekonomiky, ale i pro migraci ze zahraničí a v rámci vlastní země. Dochází tak k přehřátí trhu s bydlením, jako například ve Stockholmu.

Vnitřní periferie se vyskytují ve všech zemích a mohly by se do budoucna stát jedním z předmětů zájmu politik EU. Vedle poměrně rozsáhlých (venkovských) území se špatnou dostupností, malou nabídkou pracovního uplatnění a často problematickou demografickou a sociální strukturou lze nyní najít i malé „kapsy“ periferií poblíž velkých měst. Odcházejí z nich obyvatelé, kolabuje trh s bydlením, padají ceny nemovitostí. Tento problém se zvětší v důsledku změny preferencí ve prospěch urbánního prostředí měst, kdy mladá generace už nevyžaduje vlastní zahrádku u domu a raději se jde rekreovat s dětmi do městského parku. To se již dnes týká například suburbanizačních satelitů kolem Kodaně.

13) EU Urban Agenda. Dostupné na http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/EUA%20Policy%20paper_FINAL_20062014.pdf

Výzvy pro vládnutí

Výzvou pro veřejnou správu je sdílené vládnutí. Ve většině evropských zemí roste zájem o spolupráci v území překračující hranice států, uvnitř makroregionů a mezi městy v polycentrickém systému. Na setkání v Rize celkem pět nebo šest ministrů členských zemí hovořilo o polycentrických městech. Spolupráce a společné hledání konkurenčních výhod sledují cíl být pohromadě silnější. Veřejná správa by měla fungovat jako víceúrovňový systém, vedle tradičního hierarchického uspořádání se dostává do popředí kooperace mezi jednotlivými úrovněmi. Roste také angažovanost privátních subjektů, i když, jak sami dobře víte, není to tak jednoduché. Zůstává otázka zodpovědnosti jednotlivých úrovní správy, překonání právních překážek. Měli bychom být více otevření flexibilním a měkkým přístupům a i ve správě hledat netradiční přístupy.

Scénáře a vize

Vytváření scénářů a vizí je doména plánovačů. Musíme být vizionáři, abychom si dokázali představit, co nás čeká v budoucnosti. ESPON se dlouhodobě vytváření scénářů věnuje. Díváme se na budoucnost území Evropy jako celku. Výchozím bodem byly plány (prostorové politiky) jednotlivých zemí, které jsme složili k sobě. Zjistili jsme, že to, co vyšlo, je velmi roztržité a zřejmě to těžko obstojí v podmínkách sílící globalizace, která neuznává žádné státní hranice. Všechny 31 zemí účastnicích se ESPONU tedy souhlasilo, aby vznikl projekt, který vyjádří územní vizi a scénáře vývoje Evropy pro horizont roku 2050 a bude základem pro politickou diskusi o budoucnosti evropského území. Požádali nás, abychom vzali do úvahy výzvy, vytvořili koherentní rámec referencí a konečně definovali jakési politické cesty vedoucí ke stanoveným cílům. Vznikl dokument Vytvá-

ření otevřené a polycentrické Evropy.¹⁴⁾ Použili jsme metody sestávající z pěti kroků: (1) analýza současného stavu území Evropy, vycházející ze znalostí expertů, dostupných dat a témat; (2) základní scénář pro roky 2030 a 2050, postavený jako pokračování dosavadních trendů a politik v podmínkách nových výzev, kde jsme využili kvantitativních modelů; (3) tři variantní územní scénáře pro roky 2030 a 2050: perspektivní (tj. předvídaný, očekávaný), extrémní a kvalitativně orientovaný; (4) územní vize Evropy pro rok 2050 charakterizovaná jako proaktivní, spolupracující, politická, kreativní, realistická, kvalitativně orientovaná; (5) střednědobé cíle a cesty k jejich dosažení k roku 2030 – podpora vize prostřednictvím politik, doporučení, kvalita.

V základním scénáři jsme dospěli k závěru, že průměrný růst hrubého domácího produktu Evropy bude 1,89%, ale celkem 45 regionů nedosáhne celkového ekonomického růstu ani o 1%. I po odeznění krize budou v Evropě regiony, které budou zaznamenávat pokles hrubého domácího produktu, především v periferních částech na jihu a východě Evropy, ale i ve Skotsku a severním Švédsku.

Územní scénář A je založen na podpoře a propojování metropolí. Vychází ze strategie Evropa 2020, která usiluje o dosažení globální konkurenceschopnosti Evropy jako celku. Podporují se největší evropské metropolitní regiony, které mají celosvětový význam. Výhoda napojení na mezinárodní síť je využívána k aglomeračním úsporám v metropolitních regionech. Do 76 evropských metropolitních růstových území¹⁵⁾ budou směřovat investice určené pro rozvoj vědy a výzkumu na vysoké úrovni a dopravních infrastruktur nejvyššího typu. Vzniknou integrované transnárodní zóny.

Územní scénář B podporuje síť měst. Integruje tak strategii Evropa 2020 z roku 2010 s Evropskou perspektivou

prostorového rozvoje¹⁶⁾ z roku 1999, Územní agendou¹⁷⁾ z roku 2007 a její revizí Územní agenda 2020 z roku 2011. Podpora se zaměřuje na hlavní města a významná regionální centra, s cílem dosáhnout vyvážených polycentrických systémů měst na makroregionální a celostátní úrovni. Investice budou směřovat do 261 měst evropského nebo národního významu. Strukturální fondy a fondy soudržnosti se zaměří především na města a budou využívány do obnovy měst, výzkumu a vývoje a meziměstských dopravních sítí.

Třetí modelový územní scénář C spočívá v podpoře menších měst a méně vyvinutých regionů. Vychází ze strategie Evropa 2020 a Územní agendy 2020. Podporují se malá a střední města jako centra ekonomicky nezávislých a odolných regionů. Tím se posiluje sociální a ekonomická vyváženost evropských regionů. Strukturální fondy a fondy soudržnosti se zaměří především na venkovská a méně rozvinutá území, místní a regionální dopravní síť. Dojde k decentralizaci na místní a regionální úrovni.

Při projednávání scénářů politici převážně podpořili variantu B. Tato varianta také vychází nejlépe co do růstu hrubého domácího produktu (dochází k průměrnému růstu o 2,3 %). Vyšší růst ve scénáři B lze vysvětlit efektivnějším užíváním prvků územního kapitálu a místních specifik, je ale podmíněn existencí integrovaného a vyváženého systému měst. Scénář B také vede k největší míře soudržnosti a konkurenceschopnosti. Tempo divergence v rozvoji regionů a růst disparit jsou ale ve všech třech územních scénářích, stejně jako ve scénáři základním, jen o něco málo menší, nežli je tomu v současnosti.

Souhrnně řečeno, modelování scénářů prokázalo, že Evropa neztratí nic na tempu svého ekonomického rozvoje, pokud se její politika zaměří na vyrovnanější rozvoj s politikou podpory měst střední velikosti, nikoli jen metropolí.

14) *Making Europe Open and Polycentric*. Dostupné na http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/TerritorialVision/ESPON_Vision-Scenarios_2050.pdf

15) *Metropolitan European Growth Areas (MEGAs)*: termín používaný i v jiných dokumentech ESPON.

16) *European Spatial Development Perspective*, ESDP – je postavena na principu udržitelného rozvoje s cíli hospodářské a sociální soudržnosti, vyváženější konkurenceschopnosti území EU a zachování přírodních zdrojů a kulturního dědictví.

17) *Territorial Agenda EU*, s územními prioritami posilování polycentrického rozvoje a inovací prostřednictvím propojování měst a městských regionů, partnerství a sdílené správy měst a venkova, podpory regionálních klastrů konkurence a inovací, podpory transevropského managementu rizik včetně důsledků klimatických změn a posilování ekologických struktur a kulturních zdrojů jako přidané hodnoty pro rozvoj.

Vize otevřené a polycentrické Evropy je založena na klíčových konceptech, jimiž jsou globální napojení Evropy, podpora společného rozvoje sousedících regionů, uvolnění potenciálů regionální diverzity a endogenního rozvoje jako prostředku ke snížení regionálních disparit, podpora vyvážené struktury měst a udržitelného hospodaření se zdroji. K nim se váže řada záměrů v oblasti dopravní infrastruktury, transevropské elektrizační soustavy, napojení transevropských sítí dopravy a technické infrastruktury vně EU. Cílem jsou integrovaný přeshraniční rozvoj, všeobecná dostupnost služeb veřejného

zájmu, podpora měst a regionů druhého řádu jako generátorů růstu, chytrá a inkluzivní obnova měst a jejich částí, integrace funkčních urbanizovaných regionů, ochrana strategických krajín před suburbanizací a návrat přírody do měst, udržitelný rozvoj zelených infrastruktur k dosažení biologické různorodosti a ekologické odolnosti.

Jak může Evropa využít územní vize a scénáře? Především mohou být politikům nápomocny k formulování dlouhodobých politických cílů. Mohou podporovat územní dimenzi v odvětvových politikách a zobrazovat spo-

lečné celoevropské zájmy přesahující zájmy jednotlivých států. A hlavně: připravují Evropu pro budoucí globální skutečnost. Takto se můžeme posunout od dosavadní roztržštěnosti prostorových politik jednotlivých zemí EU, jejíž analýzou jsme začínali, k vyváženější, silnější a udržitelné Evropě v letech 2030 či 2050.

Peter Mehlbye
ředitel Koordinační jednotky ESPON
Luxembourg