

ÚZEMNÝ STAV A PERSPEKTÍVY EURÓPSKEJ ÚNIE – VÝCHODISKO A VÝZVA PRE POLITIKU ÚZEMNÉHO ROZVOJA

Maroš Finka, Ľubomír Jamečný

Východiskovým dokumentom Územnej agendy EU prijatej na stretnutí ministrov štátov EU v Lipsku v máji 2007 je materiál Územný stav a perspektívy Európskej únie. Jeho význam je nie len v polohe podkladového materiálu pre tvorbu Územnej agendy EU, ale aj v poskytnutí lepšieho prehľadu o stave územia Európskej únie, všeobecných a zrozumiteľných informácií pre riešenie problémov v území a rozhodovanie na úrovni inštitúcií Európskej únie, členských štátov, regiónov, obcí a iných zainteresovaných subjektov územného rozvoja. Je potrebné vnímať ho ako odraz súčasného poznania ale zároveň aj úrovne politickej diskusie a politickej vôle v Európe. Jeho súčasnú podobu je treba chápať aj ako výzvu pre intenzívnejšie zapojenie sa reprezentantov nových členských štátov do celoeurópskych diskusií a prác na analytických i koncepčných materiáloch EU s cieľom ich obohatenia a objektivizácie.

Od prijatia dokumentu Európska perspektíva priestorového rozvoja (ESDP) prešlo už takmer desaťrocie naplnené bohatou diskusiou o nevyhnutnosti a možnostiach pokračovania procesu koordinovaného usmerňovania územného rozvoja v štátoch Európskej únie. Za osem rokov sa jej podoba výrazne zmenila. Rozšírenie EU o 12 nových členských štátov, pokračujúce procesy integrácie, či rozvoj vedomostne orientovanej spoločnosti sú len niektorými, aj keď rozhodujúcimi faktormi determinujúcimi priestorový rozvoj na európskom kontinente. Napriek skutočnosti, že dokument Európska perspektíva priestorového rozvoja mal byť do budúcnosti orientovaná víziou, nie všetky z vyššie uvedených determinantov v ňom adekvátne rezonovali. Stačí uviesť napríklad problematiku zmien dopravných tokov vplyvom rozšírenia EU, nové funkcie vidieckych priestorov v informačnej spoločnosti a ich odraz v kvalite týchto priestorov a väzbách na centrá, nové dimenzie periferality, alebo formovanie nových cezhraničných priestorovo-ekonomických štruktúr.

V odpovediach na kritiku obsahu dokumentu, podmieneného okrem iného schopnosťou dosiahnuť politický konsenzus, bola deklarovaná otvorenosť ESDP a záujem o kontinuálnosť prác na jeho aktualizáciách. Nástrojom na realizáciu týchto predsavzatí sa mal stať aj program ESPON zameraný na monitoring procesov priestorového rozvoja. Napriek tomu, že generačná výmena na európskej politickej scéne

znamenala opustenie konceptu ESDP, ako nástroja koordinácie priestorového rozvoja v EU, jeho základné myšlienky rozvinuté aktivitami programu INTERREG III a ESPON sa stali východiskom pre nové aktivity na celoeurópskej úrovni. Tieto vyústili do návrhu zakotviť problematiku územnej súdržnosti do novej základnej zmluvy EU a do spracovania Územnej agendy EU a Lipskej charty o udržateľných európskych mestách.

Východiskovým dokumentom Teritoriálnej agendy EU prijatej na stretnutí ministrov štátov EU venovanom urbánnemu rozvoju a územnej kohézii v Lipsku v máji 2007, zhodnocujúcim poznatky získané v projektoch vyššie uvedených programov, je materiál Územný stav a perspektívy Európskej únie. Jeho význam sa však nekončí v polohe podkladového materiálu pre tvorbu Územnej agendy EU, jeho účelom je poskytnutie lepšieho prehľadu o stave územia Európskej únie, všeobecných a zrozumiteľných informácií pre riešenie problémov v území a rozhodovanie na úrovni inštitúcií Európskej únie, členských štátov, regiónov, obcí a iných zainteresovaných subjektov územného rozvoja.

Materiál Územný stav a perspektívy Európskej únie je odborným dokumentom vysvetľujúcim rámce koordinovanej politiky územného rozvoja Európskej únie, hodnotiacim stav rozvoja územných štruktúr a naznačujúcim perspektívy pre budúcnosť vrátane návrhu cieľov rozvoja a definovania nevyhnutných politických, inšti-

tucionálnych a organizačno-riadiacich predpokladov pre ich dosiahnutie.

Významnú pozornosť venuje materiál pojmu územnej súdržnosti, ktorý definuje ako cieľ politiky v oblasti územného rozvoja s odkazom na územné kontexty realizácie lisabonskej stratégie a zabezpečenie udržateľnosti pri súčasnom rozširovaní územného kapitálu a potenciálu všetkých regiónov EU a územnej integrácie.

Je škoda, že tento odborný dokument nenaplnil ambície jasného a transparentného definovania územnej súdržnosti ako novej priestorovej kvality vo vývoji územia Európskej únie a zostal v polohe proklamácií politických dokumentov EU uplynulého obdobia so všetkými obmedzeniami, ktoré takéto dokumenty prinášajú. Naopak, ich sumarizáciami dochádza v materiály k znejasňovaniu výpovedí a ich protikladnostiam. Typickým príkladom je voľné narábanie s pojmom „územný kapitál“, ktorý je hneď v úvode materiálu charakterizovaný radom faktorov od zemepisnej polohy, cez vybavenosť výrobnými faktormi, kvalitu života až po „ekonomiku mestských aglomerácií“ v týchto regiónoch (samo o sebe absurdné, keď územný kapitál nie je viazaný na prítomnosť mestských aglomerácií). Na inom mieste sa hovorí, že v praxi by koncepcia územnej súdržnosti mala znamenať okrem iného „zameranie politik regionálneho a národného územného rozvoja na lepšie využívanie regionálneho potenciálu a územného kapitálu – územnej a kultúrnej diverzity Európy.“

Odhliadnuc od vyššie uvedeného za kľúčovú je možné považovať výpoved' viažucu sa na interpretáciu významu územného rozmeru pre implementáciu Lisabonskej a Gothenburskej stratégie EU. Táto zdôrazňuje tri základné úlohy pre posilnenie a zhodnotenie územného kapitálu: využívanie endogénneho potenciálu danej oblasti vrátane prírodných a kultúrnych hodnôt udržateľným spôsobom, podporu integrácie a konektivity jednotlivých oblastí, ktoré sú dôležité pre jej rozvoj, územné riadenie zabezpečujúce previazanosť horizontálnych i prierezových-vertikálnych politík s priemetom do územia danej oblasti.

Strategické ciele pre posilňovanie územnej súdržnosti: posilňovanie a väčšia diverzita (identita mestských centier) sietí ako hybných síl územného rozvoja v Európe, zlepšenie dostupnosti a lepšia integrácia v EU, ochrana a zvyšovanie kvality a ochrany európskych prírodných a kultúrnych hodnôt a rozvoj udržateľných väzieb mestovidiiek. Materiál sa vyhyba najpálčivejším otázkam územného kapitálu a jeho rozvoja v Európe ako je napríklad územný dopad súčasnej agrárnej politiky EU a potreba jej prehodnotenia v duchu nových funkcií súčasného vidieka, či novej dimenzii periferality vo vedomostne založenej spoločnosti. Problematiku rozvoja vidieka do značnej miery redukuje na problematiku rozvoja mestských centier v rurálnych územiach.

Osobitnú pozornosť pritom venuje politike udržateľného rozvoja miest. Táto pozornosť je prirodzená, ak si uvedomíme stupeň urbanizácie v krajinách EU (podľa materiálu 80%) a význam predovšetkým metropol a metropolitných regiónov pre konkurencieschopnosť EU v globálnej svetovej súťaži. Ani tu však materiál neprináša nič nové.

Pre nové členské krajiny (ale aj pre staršie členské štáty EU- EU15) môžu byť inšpiratívne úvahy o novej filozofii riadenia, predovšetkým v kontexte ich hľadania nových módov efektívnejšieho riadenia územného rozvoja kombinujúcich princíp subsidiarity a územnej zvrchovanosti na všetkých úrovniach vrátane komunálnej a regionálnej. Ako základné princípy sú menované: transparentnosť ako nevy-

hnutný predpoklad, dopadové štúdie a tematické hodnotenia disproporcií medzi bezprostrednými výsledkami a konečnými dopadmi verejných intervencií, transparentnenie aktivít zo strany profitujúcich (vyžadovanie vlastnej zodpovednosti a transparentného predstavenia stratégií), trvalá výmena skúseností medzi členskými krajinami EU a regiónmi vyžadujúca si vhodné formy stretnutí a nástrojov vzájomnej komunikácie.

Tu je treba poznamenať, že vo výslednej verzii Územnej agendy EU je v porovnaní s predposlednou predlohou vynechaná problematika posudzovania územných dôsledkov riadiacich intervencií a investícií, ktorá je v materiály Územný stav a perspektívy EU definovaná medzi základnými princípmi.

Rad veľmi zaujímavých prehľadov a údajov o stave európskych územných štruktúr prináša časť materiálu venovaná hodnoteniu stavu, sumarizujúca základné trendy vývoja s dominanciou ekonomických aspektov. Je samozrejmé, že v sumarizujúcom dokumente Územný stav a perspektívy EU nie je možné očakávať detailné analýzy zaoberajúce sa parciálnymi či územne špecifickými problémami a trendami, pri odbornom pohľade sa však natíska otázka, čo bolo kritériom pre výber uvádzaných problémov, typológiu problémových území a charakteristických čŕt situácie v nich. Materiál je skôr odrazom politickej reflexie problémovej situácie európskych územných štruktúr ako systémovým pohľadom na ňu, navádzajúcim nositeľov politických rozhodnutí na logický sled krokov nevyhnutných ku efektívnym riešeniam problémov v priestorovom rozvoji.

Napriek tomu poskytuje dokument istý prehľad o problematike územných súvislostí ekonomického rastu, produkcie a šírenia inovácií, priestorových aspektoch rozvoja dopravy a komunikačných technológií, územných kontextov ochrany a zhodnocovania prírodného a kultúrneho dedičstva, ochrany životného prostredia, o územných kontextoch možností čeliť klimatickým zmenám, negatívne demografickému vývoju a ich dôsledkom. Aj takáto komprimovaná informácia je dôležitá, ak sú ňou adresovaní po-

litici na rôznych úrovniach, otvárajúc tak cestu k pochopeniu územných súvislostí ich rozhodnutí. Preto je obzvlášť dôležité zaradenie samostatnej kapitoly venovanej dopadu politik EU na územný rozvoj. Je škoda, že táto časť neprináša aj pohľad takpovediac opačným smerom, t.j. nepoukazuje na územné aspekty úspešnosti a efektívnosti politik EU.

V tomto kontexte je za kľúčové možné považovať jednoznačné formulovanie kritického stanoviska v záveroch hodnotiacej časti. V nich sa kriticky konštatuje, že európske sektorálne a ekonomické politiky a politiky v oblasti územného rozvoja sa v členských zemiach EU štrukturálne vzájomne neposilňujú, čo sa týka cieľov priorit a realizovaných opatrení, ba v niektorých prípadoch je to dokonca naopak. Mnohé členské štáty EU preberajúc iniciatívu a snažiac sa ústretovo reagovať na problém harmonizácie politik EU v rôznych oblastiach narážajú na rôzne prekážky vrátane problému nájdenia konsenzu v relevantných politikách EU a národných a regionálnych politikách územného rozvoja. Konštatuje sa tiež, že napriek skutočnosti, že politika EU v rôznych oblastiach je dôležitá pre posilňovanie územnej súdržnosti, je táto politika značne nesúrodá napriek veľkému potenciálu pre ich súčinnosť a rastúcej potrebe územnej koordinácie.

Dokument poukazuje na potrebu efektívneho usmerňovania územného dopadu politiky EU v rôznych oblastiach, prekonania absencie adekvátnych štruktúr a riadenia, zabezpečenia územnej harmonizácie a strategických prístupov, pričom koherencia rôznych hierarchických úrovní a oblastí európskej politiky je považovaná za obrovskú výzvu v kontexte naplňovania cieľov Lisabonskej stratégie a európskej politiky súdržnosti.

Definovaním kľúčovej úlohy v otázke územnej súdržnosti vo svetle lisabonských cieľov začína tretia časť dokumentu venovaná perspektívam územného rozvoja EU. Táto úloha je vymedzená ako rozvoj územného kapitálu a potenciálu všetkých regiónov EU a podporovanie územnej integrácie, chápané ako podpora transeuróp-

skej kohézie a konkurenčných/inovačných činností s rešpektovaním princípov udržateľnosti rozvoja.

Vo väzbe na analytickú časť dokumentu sa v tejto kapitole uvádza šesť potenciálnych priorít posilňovania územného potenciálu a podporovania územnej integrácie. Prvé tri priority sa zameriavajú na úlohu miest ako hybných síl rozvoja a potenciál partnerstva medzi mestom a vidiekom a formovanie regionálnych štruktúr vo väzbe na mestské centrá. Ide o podporu územnej politiky pre metropolitné regióny a ostatné urbánne oblasti v polycentrickom usporiadaní, posilňovanie partnerstva medzi mestom a vidiekom a zabezpečenie dostatočnej úrovne verejných služieb pre vyvážený územný rozvoj a o podporu medzinárodných a národných klastrov inovačných činností.

Nasledujúce tri priority sú venované ďalším aspektom celoeurópskej dimenzie územného rozvoja dôležitým pre posilnenie územnej súdržnosti. Ide najmä o posilňovanie hlavných transeurópskych dopravných, informačných, komunikačných a energetických sietí z hľadiska prepojenia dôležitých ekonomických pólov v EU a ich väzieb na sekundárne siete, o podporu transeurópskeho manažmentu technologických havárií a pomoci pri prírodných katastrofách, a posilňovanie hlavných transeurópskych ekologických štruktúr a kultúrnych zdrojov.

V kontexte stredoeurópskeho vývoja, ktorého súčasťou je aj Česká republika a Slovensko je veľmi zaujímavá úvaha o smerovaní diskusie o politike klastrov EU. Dokument pre túto diskusiu definuje 7 tematických okruhov – medzinárodný benchmarking a „urban audit“ ako základ hodnotenia európskych miest a regiónov, stimuláciu špecializácie a deľby práce vrátane hierarchického systému kreatívnych a inovačných centier stimulujúceho rozvoj mimo ťažisk osídlenia EU, podpora existujúcich silných stránok regiónov ich prepojením a prepojením ich centier s komplementárnym profilom do systémov funkčných klastrov, podpora systému intenzív-

neho vzdelávania a školenia naprieč sektorov, ktorá si vyžaduje vytváranie klastrov, podpora rozvoja modelu „Triple-Helix“ založenom na formovaní klastrov tvorených subjektami z podnikateľského, akademického a verejného sektoru v ich vzájomných interakciách a napojení na medzinárodné siete.

K témam v kontexte diskusie o tvorbe klastrov EU dokument zaraďuje aj problematiku rovnováhy podpory rôznych štádií inovačného procesu a rôznych jeho predpokladov (materiálnych i nemateriálnych). Zdôrazňuje tiež význam územnej spolupráce pri formovaní klastrov umožňujúcej prekonanie tzv. kritickej koncentrácie, ktorá je predpokladom pre budovanie klastrov ako špecifickej kvality priestorovej organizácie, a ktorú je neraz ťažko dosiahnuť v limitoch národných hraníc.

Je možné konštatovať, že kapitola venovaná perspektívam územného rozvoja napriek uvedeným inovatívnym myšlienkam ako celok nepresiahla rámec štandardu súčasnej odbornej diskusie. Niektoré dokumentačné časti dokonca ukazujú na zaostávanie za týmto štandardom, ba dokonca za reálnym vývojom v území. Príkladom je absencia reflexie územných aspektov naplnenia súčasných priorít politiky udržateľnosti v oblasti energetiky, či v dokumente uvádzané definovanie rozvojových inovačných regiónov v hraniciach národných štátov strednej Európy. Vedie to k skreslenému pohľadu na potenciál tohto priestoru, aktivizovaný najmä elimináciou limitov konkurencieschopnosti voči územným štruktúram veľkých národných štátov západnej Európy nekonfrontovaných s bariérovým efektom štátnych hraníc a ním danými koncentračnými limitmi. Mnohé z výpovedí sú tiež ovplyvnené dominantným postavením a aktívnou úlohou reprezentantov niektorých štátov EU 15 v rámci programu ESPON i tvorbe vlastného dokumentu prinášajúceho špecifické skúsenosti, pohľady na realitu územného rozvoja v EU, ale aj absenciu vnútorného poznania situácie v nových členských štátoch EU.

Dôkladné preštudovanie dokumentu Územný stav a perspektívy Európskej únie ukazuje, že ide o veľmi zaujímavý a cenný dokument, ktorý je však potrebné vnímať nielen ako odraz súčasného poznania ale zároveň aj úrovne politickej diskusie a politickej vôle v Európe. Jeho súčasnú podobu je treba chápať aj ako výzvu pre intenzívnejšie zapojenie sa reprezentantov nových členských štátov do celoeurópskych diskusií a prác na analytických i koncepcných materiáloch EU s cieľom ich obohatenia a objektivizácie.

„Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-025705 a Ministerstvom školstva Slovenskej republiky – VEGA grant č. 1/3298/06.“

Referencie:

- CEC – Commission of the European Communities (1999) European Spatial Development Perspective (ESDP) – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- CEC – Commission of the European Communities (2007) The Territorial State and Perspectives of the European Union – Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions, A Background Document for the Territorial Agenda of the European Union, Leipzig.
- CEC – Commission of the European Communities (2007) Územní stav a perspektivy Evropské unie – Za větší evropskou územní soudržnost ve světle cílů jednání v Lisabonu a Göteborgu, Koncept 6. března 2007, www.mmr.cz.
- European Community (1997), consolidated version of the treaty establishing the European Community (Treaty of Amsterdam). Informal meeting of ministers responsible for spatial planning of the member states of the European Union (1997) European Spatial Development Perspective, first official draft, Noordwijk, June.

FINKA, M.–PETRÍKOVÁ, D. (2000)
Spatial Development and Plan-
ning in European Integration,
ROAD Bratislava/Newcastle upon
Tyne/Grenoble/Hannover, ISBN
80-88999-02-2.

prof. Ing. arch. Maroš Finka, Ph.D.
Ing. Lubomír Jamečný
Fakulta architektúry, STU Bratislava

ENGLISH ABSTRACT

The Territorial State and Perspectives of the European Union: A Source and a Challenge for the Policy of Spatial Development, by Maroš Finka & Lubomír Jamečný

The Territorial State and Perspectives of the European Union became the source document for the *Territorial Agenda* of the EU, adopted at the Leipzig ministerial conference in May 2007. This document is important for many more reasons, though, offering a better view of the situation in the territory of the European Union and providing general and comprehensive information for the solution of problems in spatial development and the decision-making at the levels of EU institutions, the member states, regions, municipalities, and other involved subjects. The document is to be understood as a reflection of the current knowledge, describing the state of the political discourse in Europe and inviting the representatives of the new member states to more intensively participate in the discourse and in the elaboration of EU analytic and concept materials, enhancing them and making them more objective.