

5 Rozšíření EU: Další výzva pro evropskou politiku územního rozvoje

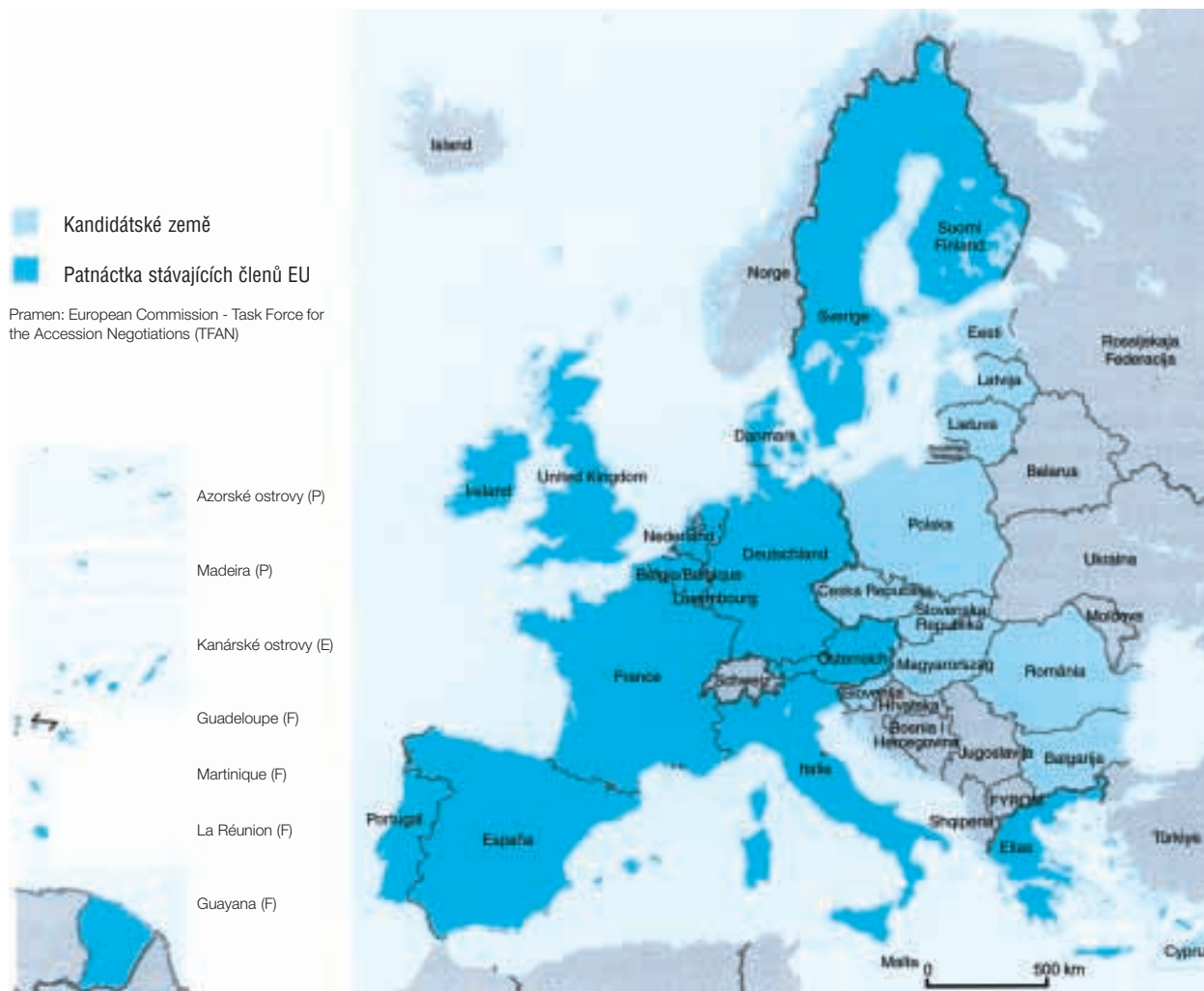
5.1 Nové referenční teritorium pro ESDP

(190) Když byl v Noordwijku v červnu 1997 předložen první oficiální návrh ESDP, shodly se členské státy a Evropská komise, že je třeba do dokumentu zařadit zvláštní kapitolu. Tato kapitola se měla týkat úkolů pro evropskou politiku územního rozvoje v souvislosti s procesem rozšiřování unie, který nedávno začal.⁴¹

(191) Hlavním účelem ESDP je sloužit jako vodítko pro politiku územního rozvoje v Evropské unii na příští léta. V tomto období se očekává, že se rozšíří velikost území Unie. Rozšířením Unie o tyto kandidátské země se celkový počet obyvatel zvýší o 28 % a velikost území o 34 % (viz Mapa 6).

(192) Na základě usnesení Evropské rady z Lucemburku z konce prosince 1997 byly zahájeny rozhovory se šesti kandidáty: Estonskem, Polskem, Slovinskem, Českou republikou, Maďarskem a Kyprem. Všeobecně se předpokládá, že alespoň některé z těchto zemí se stanou plnými členy v průběhu aplikační fáze ESDP. Bez ohledu na to, kdy dojde k jejich přistoupení, začala Evropská unie poskytovat těmto kandidátským zemím rozsáhlou předvstupní podporu, která může mít určitý významný dopad i na územní rozvoj. Rozšíření EU, k němuž pravděpodobně dojde v několika fázích, a hospodářská a politická integrace kandidátských zemí představují další výzvu pro evropskou politiku územního rozvoje.

Mapa 6: Oblast rozšíření



(193) To s sebou přináší potřebu nového referenčního teritoria pro další postup ESDP. V této souvislosti máme na mysli nejen přípravné práce na rozšíření Unie o jedenáct kandidátských zemí, ale i spolupráci se třetími zeměmi, které nemají zájem o přistoupení k Unii, včetně těch, které se stanou jejími sousedy po skončení procesu rozšíření.

(194) Ještě předtím, než dojde k rozšíření, je třeba si uvědomit specifické výzvy, které přinese oblast rozšíření. Až dosud nebylo vykonáno dost práce v tomto směru v takové hloubce, jako tomu bylo u jiných otázek územního plánování dotýkajících se současných členských států. V dalším procesu ESDP bude velmi důležité zkoumat varianty politiky a návrhy na uplatnění ESDP v souvislosti s rozšířením Unie. Z tohoto důvodu bychom měli pohlédnout dopředu a uvést příští kroky, které je třeba podniknout na evropské a nadnárodní úrovni k vypracování perspektivy evropské politiky územního rozvoje zahrnující oblast rozšíření a obsahující všech jedenáct dotyčných zemí.

5.2 Hlavní rysy územního rozvoje v kandidátských zemích

5.2.1 Obyvatelstvo

(195) Velikost jedenácti kandidátských zemí se velice liší. Přistoupením pobaltských zemí, Slovinska a Kypru se zvýší počet menších zemí s méně než 4 miliony obyvatel, které zatím byly v Unii jen málo zastoupeny. Pouze Polsko a Rumunsko jsou velké země z hlediska území a obyvatelstva.

(196) Hustota obyvatelstva v jedenácti kandidátských zemích (v průměru 98 obyvatel na km²) je poněkud nižší než současná průměrná hustota Společenství (115 obyvatel na km²). Rozdíly v hustotě mezi jednotlivými zeměmi jsou v Unii mnohem větší než mezi kandidátskými zeměmi. Hustota obyvatelstva v nejméně zalidněných pobaltských zemích je větší než hustota některých skandinávských členských zemí.

(197) Územní rozložení obyvatelstva je v kandidátských zemích rozdílné, celkově s mnohem koncentrovanější strukturou osídlení než v členských státech. Přibližně 62 % obyvatelstva kandidátských zemí žije v pohraničních oblastech ve srovnání s přibližně 15 % v členských zemích patnáctky. Přeshraniční spolupráce mezi kandidátskými zeměmi je proto jednou z hlavních výzev pro evropskou politiku územního rozvoje.

5.2.2 Hospodářství

(198) Hospodářská prosperita (měřená hrubým domácím produktem - HDP - na hlavu vyjádřeném paritou kupní síly) v kandidátských zemích (v roce 1995) je všeobecně nižší než v členských státech Unie. Přitom mezi kandidátskými zeměmi existují velké rozdíly. Kandidátská země s nejvyšší úrovní prosperity, Slovinsko, má téměř stejnou úroveň jako členský stát Evropské unie s nejnižší úrovní (Řecko; 67 % průměru EU). Pobaltské země plus Rumunsko a Bulharsko jsou na nejnižších stupních žebříčku z hlediska HDP v přepočtu na jednoho obyvatele.

(199) Po značném poklesu, který kandidátské země postihl na počátku devadesátých let, začaly tyto země ve druhé polovině devadesátých let vykazovat relativně stabilní růst. Ten je celkově vyšší než tempo růstu členských států a některé kandidátské země mají slibné vyhlídky.

(200) Tendence v oblasti zaměstnanosti jsou charakterizovány prudkým poklesem původně vysokého stupně zaměstnanosti ve výrobním sektoru a velice rozdílným vývojem v celkově upadajícím zemědělském sektoru (silný úpadek v České republice, Slovensku a Maďarsku; stagnace v Polsku a Slovinsku; růst v Rumunsku, Bulharsku a v pobaltských zemích). Úroveň nezaměstnanosti je zpravidla vysoká. Nejhorší situace je v regionech s vysokým procentem pracovních míst v průmyslu a zemědělství.

(201) V kandidátských zemích existují velké rozdíly v tendencích zaměstnanosti a hospodářském růstu. Především v regionech hlavních měst a oblastech v blízkosti vnějších hranic EU překračuje někdy HDP na jednoho obyvatele (v paritní kupní síle) velmi silně národní průměr. Jelikož regiony hlavních měst a západní regiony podél současné vnější hranice se v poslední době rozvíjejí závratným tempem a zanechávají za sebou daleko ostatní regiony v transformačním procesu, očekáváme další prohloubení regionálních rozdílů. Mezi nejhůře postižené patří upadající průmyslové regiony s hospodářskými, sociálními a ekologickými problémy a postižené venkovské regiony (které mají celkově vyšší podíl obyvatelstva než v zemích patnáctky) nacházející se mimo vliv vnějších hranic EU a metropolí podél hranic s nečlenskými státy a ve vnitřních odlehklých oblastech.

(202) Regionální srovnání ukazuje, že hospodářsky úspěšné regiony v kandidátských zemích (Slovinsko a některé české regiony) již předstihují některé ekonomicky nejslabší regiony Evropské unie. HDP v přepočtu na jednoho obyva-

tele v regionech Budapešti, Prahy a Sofie překračuje HDP ve slabších regionech EU, jako například v Řecku, Portugalsku, Španělsku a Německu. Velikost regionálních rozdílů kandidátských zemí je srovnatelná s velikostí regionálních rozdílů v návazných zemích.

5.2.3 Doprava

(203) Ve středoevropských a východoevropských kandidátských zemích dochází k dramatickým přesunům nejrůznějšího druhu v oblasti dopravy: geograficky přesun od východní orientace k orientaci směrem na západ; pokud jde o druhové členění, přesun od železnice k silniční dopravě; a z hlediska ekonomického, přesun od veřejné k individuální dopravě.

(204) Rozšíření a zlepšení infrastruktury představuje největší výzvu pro všechny kandidátské země. Tato výzva vyžaduje uspokojit rostoucí poptávky v rychle rostoucích tržních ekonomikách a odpovídajícím způsobem zajistit příslušnou infrastrukturu, která umožní vyvážený rozvoj na různých územních úrovních (mezinárodní, národní a místní), zavést nové metody financování a řízení a zvýšit technické standardy na úroveň standardů Společenství.

(205) Přestože překonání nedostatečné infrastruktury v kandidátských zemích má politickou prioritu, pokrok v tomto směru je omezen řadou překážek. Mezi tyto překážky patří nedostatek finančních zdrojů a také skutečnost, že tyto investice jsou charakterizovány pomalou návratností, zvláště v rychle rostoucím sektoru silniční dopravy. Domácí a zahraniční investoři mají nejlepší vyhlídky v atraktivních sektorech, jako jsou telekomunikace a letecká doprava. Ostatní sektory (zvláště železniční doprava) budou nadále vyžadovat širokou mezinárodní podporu.

5.2.4 Životní prostředí

(206) Situace v oblasti životního prostředí je všeobecně velmi nejednoznačná. Většině kandidátských zemí se podařilo uchránit rozsáhlé kulturní krajiny resp. ekologické systémy bez poškození v takovém rozsahu, který lze jen stěží nalézt v mnoha členských státech. Počet a velikost národních parků a dalších chráněných oblastí je působivý, i když skutečná ochrana v praxi by neměla být přeceňována.

(207) Relativně nepoškozený ekologický stav velkých částí rozšiřovaných oblastí v současné době trpí zátěží životního prostředí, jako je znečištění vzduchu z domácích emisí a silniční dopravy (vysoký podíl zastaralých vozidel) a znečištění vody v důsledku intenzivní kultivace půdy a průmyslových odpadních vod. Ekologické problémy se přede-

vším koncentrují ve všech průmyslových regionech. V některých ohniscích dosáhlo narušení životního prostředí takové úrovně (porušení ekologických standardů v rekordním rozsahu), že to má důsledky pro zdraví obyvatelstva. V těchto případech lze skutečně hovořit o ekologických katastrofách.

(208) Celkově se v kandidátských zemích již snižuje úroveň znečištění životního prostředí, a to nikoli pouze v rozsahu poklesu produkce. To ukazuje, že se začínají uplatňovat aktivní opatření na ochranu životního prostředí. Na jedné straně očekáváme, že pokračující pokrok hospodářských reforem bude dále snižovat zatížení životního prostředí a oddělí je od hospodářského růstu. Na druhé straně to bude záviset na schopnosti financovat tento proces a na tom, do jaké míry lze dosáhnout řešení tohoto konfliktu vyplývajícího ze snahy zlepšit životní prostředí a ze snahy udržet průmyslovou výrobu, a zároveň prosadit nákladné ekologické standardy.

5.2.5 Závěry

(209) Na výchozí pozici kandidátských zemí nelze pouze pohlížet jako na zdroj problémů. Bude-li přijata vhodná strategie pro řešení těchto problémů, mohla by se většina z nich transformovat v příležitost. Mezi tyto příležitosti patří schopnost vyhnout se takovému rozvoji územních struktur, který se v některých členských státech projevil jako nevhodný, využít makroekonomického prospěchu potřebných investic a zachovat resp. uplatňovat trvale udržitelné metody využívání dosud nevyužívaných zdrojů.

(210) Úkol vyrovnat se s výzvami v procesu transformace je stále považován za otázku národní odpovědnosti kandidátských zemí Střední a Východní Evropy. To neponechává žádný prostor pro uplatnění regionálně diferencovaných strategií. V tomto směru má většina zemí jen malou nebo vůbec žádnou regionální dimenzi ve své politice. Tradice forem územního rozvoje a regionální politiky podobných formám v mnoha členských zemích EU, tak jak jsou definovány ve Strukturálních fondech EU, téměř neexistuje. To se projevuje v nedostatku nástrojů a institucí územního rozvoje a regionální politiky a rovněž ve skutečnosti, že neexistují celkově nezávislé regionální stupně v politickém a administrativním teritoriálním systému.

(211) Národní územní politika v kandidátských zemích, hodnocená v rámci Agendy 2000 vypracované Evropskou komisí, má jen málo společných rysů, které by mohly sloužit jako spoj s regionální politikou EU v její současné formě (institucionální partnerství, regionální programy rozvoje, spolufinancování). Těmto požadavkům nejlépe vyhovuje regionální politika existující v Polsku, Slovinsku a Maďarsku.

(212) Dosud zmíněná celková výchozí situace se netýká Kypru, jehož všeobecné podmínky jsou zásadně odlišné od podmínek ostatních deseti kandidátských zemí. To se týká zeměpisné polohy tohoto ostrova ve východním Středomoří, jeho hospodářské a politické situace i jeho velikosti. Kypr má pouze polovinu obyvatel ve srovnání s Estonskem, které je nejmenší kandidátskou zemí ve Střední a Východní Evropě.

(213) Ekonomika Kypru dosáhla relativně vysokého tempa růstu, především na základě rozvoje sektoru služeb. V tomto směru bude zvláštní pozornost věnována významu turistického ruchu, přes jeho pokles v posledních letech. Hrubý domácí produkt v přepočtu na jednoho obyvatele je nižší než průměr EU, avšak převyšuje HDP v Řecku a Portugalsku. Vzhledem ke své zeměpisné poloze by Kypr mohl hrát klíčovou úlohu při rozšiřování EU jako vstupní země na Střední Východ.

5.3 Specifické úkoly evropské politiky územního rozvoje v budoucích členských státech

(214) Speciálním úkolem bude sledování hlavních cílů ESDP v podmínkách rozšiřování Unie, aniž by to ohrozilo jejich dosažení v rámci členských států. V celkovém politickém kontextu bude specifický příspěvek evropské politiky územního rozvoje k integraci rozšiřované oblasti do EU spočívat

- ve vyjasnění toho, jak jsou investice veřejného sektoru v kandidátských zemích realizovány různými orgány, které jsou do značné míry na sobě navzájem nezávislé; jak se tyto orgány navzájem spojují a ovlivňují v totéž území (v kontextu procesu ekonomického dohánění a obnovy, a předcházení vážným ekologickým škodám);
- v identifikaci strategií použitelných k omezení předvídatelných konfliktů mezi různými politickými oblastmi a administrativními stupni nebo jejich předcházení, a k využití možných synergií.

(215) Přestože územní plánování není výslovně definováno jako úkol Společenství, finanční angažovanost Společenství v kandidátských zemích jasně ukazuje jeho odpovědnost za zabezpečení toho, aby jednotlivá politická opatření navzájem nekolidovala nebo se navzájem nerušila. Rozšiřovaného teritoria se rovněž týká potřeba evropské spolupráce při územní koordinaci různé sektorové politiky.

(216) Nízký ekonomický potenciál rozšiřované oblasti a prohlubující se styky rozšiřované oblasti se současným úze-

mím Společenství napovídají, že procesy územního rozvoje v rozšiřované oblasti nebudou probíhat jako prosté repliky rozvojových procesů uvnitř stávající patnáctky, nýbrž že povedou k novým a specifickým úkolům evropské politiky územního rozvoje. Z tohoto důvodu je nutno věnovat více pozornosti časovému faktoru, který byl až dosud zapotřebí pro politiku územního rozvoje na evropské úrovni.

(217) Za daných okolností nabývá územní koordinace většího významu v kandidátských zemích než ve stávajících členských státech. To se především vztahuje na

- plánované rozšiřování nadnárodní dopravní infrastruktury a dopravní politiky Společenství,
- akce ekologické obnovy, zvláště ve starých průmyslových oblastech, a
- akce zaměřené na strukturální úpravy ve venkovských regionech.

(218) Intenzivnější přeshraniční spolupráce a nadnárodní spolupráce při územním rozvoji napomůže integračnímu procesu v rozšiřované oblasti. To platí jak pro regiony u současných vnějších hranic EU tak i pro hraniční regiony mezi kandidátskými zeměmi v rozšiřované oblasti.

(219) Slabá a v některých případech neexistující regionální úroveň v politické a administrativní struktuře kandidátských zemí Střední a Východní Evropy představuje jednu z nejdůležitějších otázek, která vyžaduje specifickou podporu ze strany EU při vytváření regionálních institucí.

Tyto instituce musejí

- zlepšit regionální dimenzi územních informací;
- aktivizovat regionální iniciativy;
- stanovit, jak má být uplatňována regionální politika EU, která je založena na spolupráci (institucionální programy regionálního rozvoje v rámci partnerství, spolufinancování).

5.4 Územní důsledky rozšíření pro regiony EU

(220) Budoucí rozšíření EU vytváří potřebu reformovat regionální a zemědělskou politiku EU tak, jak je formulována Evropskou komisí v Agendě 2000. Jelikož tato reforma je stále ještě před námi, lze jen stěží předvídat územní důsledky rozšíření Unie pro regiony současných členských států.

(221) Na základě zkušeností získaných při předchozích rozšířeních EU bude zvýšení počtu chudších členských států znamenat omezení manévrovacího prostoru bohatších člen-

ských států v otázkách regionální politiky v rámci evropské regionální politiky. Bude vyžadovat silnější zaměření národních regionálních politických linií na odvrácení vzrůstajících rozdílů. Hlavním úkolem evropské politiky územního rozvoje v tomto kontextu je napomáhat snižování deficitů infrastruktury v kandidátských zemích.

(222) Důsledky ekonomického otevření kandidátských zemí vůči regionům v EU byly tématem jen několika málo studií. Další studie týkající se dopadu rozšíření na regiony Evropské unie musejí být proto prováděny souběžně s integračním procesem. Tyto studie musejí přihlížet k dynamickému procesu vyplývajícimu ze samotných hospodářských reforem i k procesům vyplývajícím ze změněného stupně přístupnosti.

(223) Lze předpokládat, že územní důsledky rozšíření na teritorium evropské patnáctky nebudou určovány pouze typem dostupnosti, ale také schopností regionů EU reagovat na novou konkurenční situaci. Strukturální přesuny v regionech u současných vnějších hranic Unie, které působí především na segmenty ekonomiky s nízkou mzdovou úrovní, mohou být interpretovány jako urychlený proces přizpůsobování a mají omezený dopad.

5.5 Politické cíle a varianty ESDP ve světle rozšíření

(224) Obecně se musejí všechny tři směrnice územní politiky ESDP vztahovat i na rozšiřovanou oblast. Při uplatňování ESDP je nutno vzít v úvahu, že velká část rozšiřované oblasti se musí vyrovnat s následujícími situacemi:

- průběžnou přechodovou situaci v politickém a administrativním systému, která rovněž ovlivňuje řešení územních otázek;
- rychlým ekonomickým procesem dohánění se značným potenciálem inherentní zeměpisné polarizace;
- technickou infrastrukturou, která se vyvíjí jen velice pomalu a nerovnoměrně (nejrychleji telekomunikace a letecká doprava, silniční doprava před železniční);
- ekologickými škodami, v některých případech v nersrovnatelném rozsahu;
- podstatně menšími finančními zdroji pro veřejný sektor.

(225) Venkovské regiony v rozšiřované oblasti jsou zvláště ovlivněny transformačními problémy. Projevují se zde výrazné ekonomické rozdíly a nachází se zde málo urbánních center. Do určité míry by směs silného úpadku v úrovni výroby a zaměstnanosti, špatná infrastruktura a nedostačující dostupnost dopravy mohla vést k masivní vlně migrace ven z venkovských regionů a v důsledku toho ke

kolapsu jejich územní struktury. Evropská politika územního rozvoje musí proto reagovat úpravou cílů a variant na danou situaci ve venkovských regionech rozšiřované oblasti, které zaujímají větší podíl na celkové ploše než v případech stávající evropské patnáctky. V tomto kontextu je nutno vzít v úvahu někdy omezený akční prostor na regionální a místní úrovni v rámci politického a administrativní systému.

5.6 Principy integrace úkolů souvisejících s rozšířením do evropského územního rozvoje a plánování

(226) Realizace rozšíření, zvláště integrace Střední a Východní Evropy do Unie, je novým ústředním úkolem evropské politiky územního rozvoje. Není to pouze příležitost prostě upravit a rozšířit programy vypracované v rámci současné Unie. Evropské územní plánování znamená přípravu na proces rozšíření, jeho sledování a tím i jeho podporu. Proces rozšiřování, který je charakterizován jak dynamickými změnami tak i nejistotou týkající se časového rámce jednotlivých přistoupení, vyžaduje naprosto nezbytně, aby územní plánování na evropské úrovni bylo organizováno na kooperativním základě, s podporou dotyčných zemí a pokud možno odděleno od formálních přijímacích postupů.

(227) Důležitý mechanismus k tomuto účelu poskytují stávající kooperační programy v oblasti územního plánování v rámci iniciativy Společenství nazvané INTERREG II C. Programy pro region Baltského moře a pro prostor Střední Evropy, Jadranu, Podunají a Jihovýchodní Evropy (CADSES) již jdou za rámec hranic Unie a pokrývají všechny kandidátské země Střední a Východní Evropy.

(228) Tyto nadnárodní programy již tvoří výchozí body - vedle spolupráce v Radě Evropy - pro další vývoj evropské politiky územního rozvoje, jak je definován v ESDP pro rozšiřovanou oblast. Nová iniciativa Společenství INTERREG III (v rámci Programu strukturálních fondů na období 2000 - 2006) představuje operační a finanční základ pro zapojení členských států a Evropské komise, včetně kandidátských zemí.

(229) Politika Evropské unie v oblasti územního rozvoje musí zpravidla jít za rámec území členských států, s ohledem na perspektivy sousedních zemí a zahrnovat tyto země prostřednictvím spolupráce. Totéž se vztahuje na země podél budoucích vnějších hranic Unie v Evropě a na sousední středomořské země v Severní Africe a na Středním Východě. INTERREG III a Rada Evropy poskytují vhodný rámec rovněž v tomto kontextu.

(230) Oba dokumenty o nadnárodní spolupráci, VASAB 1010+ (pro region Baltského moře) a VISION PLANET (pro region CADSES), které se v současné době připravují, představují strategické vodítko zohledňující územní potřeby pro rozdělování fondů EU na předvstupní pomoc, v rámci nového programu PHARE (počínaje rokem 2000) a rovněž v rámci nových programů, zvaných Nástroje pro strukturální politika před vstupem (Instruments for Structural Policies for Pre-Accession - ISPA) a Program speciálních akcí předvstupní pomoci pro rozvoje zemědělství a venkova (Special Action Programme for Pre-Accession Aid for Agriculture and Rural Development - SAPARD). To je velmi důležité, neboť to znamená, že kandidátské země budou mít k dispozici společně vypracovanou strategickou plánovací základnu pro územně diferencované použití fondů v rámci programového období 2000 - 2006.

Navrhuje se, aby členské státy považovaly zahrnutí kandidátských zemí i zemí sousedních do evropské politiky územního rozvoje za ústřední úkol v nadcházejících letech. Tato spolupráce přispěje k přípravě, prosazení a realizaci procesu rozšíření.

Oba programy INTERREG II C pro region Baltského moře a pro region CADSES a jejich struktury tvoří základ pro další rozvoj spolupráce mezi ministerstvy odpovědnými za územní rozvoj v členských státech EU a v kandidátských zemích. Stejně důležitá je průběžná spolupráce v oblasti politiky územního rozvoje mezi samotnými kandidátskými zeměmi.

Při uplatňování ESDP prostřednictvím nadnárodní spolupráce s kandidátskými zeměmi a mezi nimi se navrhuje, aby byly vytvořeny sítě pro nadnárodní politiku územního rozvoje uvnitř rozšiřované oblasti (jako doplnění sítí vytvořených v současné době na vnějších hranicích EU).

Na regionální a místní úrovni je důležité zabývat se specifickým požadavkem na nové institucionální struktury.

Nové politické cíle a varianty, které jsou zapotřebí pro specifické úkoly a problémy v kandidátských zemích, musejí vycházet z relevantních studií. Je nutno se zabývat teritoriální dimenzí celé řady otázek. Namísto posuzování četných otázek z hlediska celého teritoria je třeba stanovit selektivní problémově orientované priority.

Nezbytné je zapojení příslušných zemí od samého počátku. Z tohoto důvodu potřebujeme úzce spojit práci Rady Evropy s procesem dalšího rozvoje ESDP.

Navrhuje se, aby členské státy co nejdříve vytvořily mechanismy pro budoucí spolupráci na nadnárodní úrovni, ještě před přistoupením prvních zemí. Tyto mechanismy půjdou za časový rámec INTERREGu II C. Bude na příslušných zemích a na Evropské komisi, aby rozhodly, jak dalece mají tyto mechanismy jít za územní rámec vytvořený stávajícími programy INTERREG II C.