

ÚZEMNÍ SOUDRŽNOST

Daniela Grabmüllerová

Príspevek se zabývá problematikou územní soudržnosti. Podle stanoviska České republiky, územní soudržnost, která nemá pouze geografické aspekty, nesmí vést k rozmělnění cílů územní politiky a měla by být stále považována za nedílnou část a efektivní nástroj pro dosažení cílů kohezní politiky, zdůrazňující integrovaný přístup k rozvoji území. Z pohledu České republiky je pro územní soudržnost důležitá zejména dostupnost infrastruktury, rozvoj lidského kapitálu, rozvoj služeb – především technologií a služeb obecného zájmu atd. V tomto pojetí reprezentuje územní soudržnost integrovaný dlouhodobý rozvoj daného území nebo regionu jako celku. Jako příklad je zmíněna Strategie EU pro region Baltského moře představující spolupráci několika zemí okolo Baltského moře na úrovni tzv. makroregionu.

Pod pojmem „územní soudržnost“ rozumějí některé státy zejména podporu geograficky znevýhodněných regionů, jakými jsou vzdálené ostrovy, řídké obydlené oblasti apod. Aspekt územní soudržnosti však není nový a je zahrnut již ve stávající komunitární legislativě. Pojem „územní soudržnost“ je součástí již primárního práva EU, přičemž je zmiňována v čl. 16 Smlouvy o fungování EU (dále jen Smlouva), a to v kontextu se službami obecného zájmu. Podle článku 2 Smlouvy je ústředním cílem EU „podporovat hospodářský a sociální pokrok a vysokou zaměstnanost a dosáhnout vyváženého a udržitelného rozvoje, zvláště prostřednictvím vytvoření oblasti bez vnitřních hranic, prostřednictvím posilování hospodářské a sociální soudržnosti a prostřednictvím vytvoření hospodářské a měnové unie.“ Koncept územní soudržnosti vychází z dokumentu „Evropské perspektivy územního rozvoje“, který přijali ministři pro regionální rozvoj na svém neformálním jednání v Postupimi v roce 1999, a z dokumentu „Řídící principy pro udržitelný územní rozvoj evropského kontinentu“. Pojem

„územní soudržnost“ byl poprvé formálně definován Evropskou komisí v „Třetí zprávě o hospodářské a sociální soudržnosti“ v roce 2004, kde je uvedeno, že cílem je „pomoci dosáhnout vyváženějšího rozvoje zmenšením stávajících nerovností, zabráněním vzniku územní nevyváženosti a vytvářením koherentnějších sektorových politik s územním dopadem i politiky regionální; zlepšit integraci a posílit spolupráci mezi regiony“. V této zprávě je také uvedeno, že „územní rozdíly nelze ignorovat, protože kromě vážných potíží v postižených regionech ovlivňují celkovou konkurenceschopnost hospodářství EU“. Explicitně zavedla koncept územní soudržnosti až Lisabonská smlouva, a to v článku 158/174, kdy má být v rámci evropských regionů „věnována zvláštní pozornost především venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony“.

V tzv. Obecném nařízení Rady, upravujícím pravidla pro čerpání evropských fondů ve stávajícím programovém období, je uvedeno, že strukturální pomoc má brát v úvahu „specifické hospodářské a sociální rysy na jedné straně a specifické územní rysy na straně druhé. Pomoc vhodným způsobem podporuje udržitelný rozvoj měst, zejména jako součást regionálního rozvoje, a obnovu venkovských oblastí a oblastí závislých na rybolovu prostřednictvím hospodářské diverzifikace. Pomoc je také určena na podporu oblastí se zeměpisným nebo přírodním znevýhodněním, které ztěžuje problémy rozvoje, zejména v nejvzdálenějších regionech uvedených v čl. 299 odst. 2 Smlouvy, jakož i v severních oblastech s velmi nízkou hustotou obyvatelstva, na některých ostrovech a v ostrovních členských státech a hornatých oblastech“. Současná architektura evropských podpůrných nástrojů v České republice, zahrnující strukturální fondy a Fond soudržnosti, implementuje územní soudržnost prostřednictvím „Národního strategického referenčního rámce“. Územní soudržnost byla nejen jedním z východisek pro formulování strategie, ale je zde obsažena jako jedno ze základních hodnotových hledisek při usilování o komplexní rozvoj území. Zřízením strategického cíle „Vyvážený rozvoj území“ byl posílen právě aspekt územní soudržnosti.

V roce 2007 přijali evropští ministři pro regionální rozvoj a územní plánování dokumenty „Lipská charta o udržitelných evropských městech“, „Územní agenda EU“ a „První akční program pro implementaci Územní agendy EU“. V říjnu 2008 zveřejnila Evropská komise Sdělení „Zelená kniha o územní soudržnosti – učinit z územní rozmanitosti přednost“, kterým byla zahájena veřejná debata o územní soudržnosti. Komise v Zelené knize konstatuje, že „řada problémů, před kterými území stojí, se dotýká více odvětví a účinná řešení vyžadují integrovaný přístup a spolupráci jednotlivých orgánů a zúčastněných stran. V tomto ohledu buduje koncepce územní soudržnosti mosty mezi hospodářskou efektivitou, sociální soudržností a ekologickou rovnováhou, přičemž staví při tvorbě politiky udržitelný rozvoj na první místo“. Zároveň Evropská komise konstatuje, že „v zájmu dosažení územní soudržnosti je třeba objasnit řadu otázek, jež v této souvislosti vyvstávají. Společné porozumění těmto otázkám by mohlo pomoci zlepšit řízení politiky soudržnosti, učinit ji pružnější, umožnit přizpůsobovat ji co nejvhodněji územní úrovni, místním prioritám a potřebám a zlepšit koordinaci s jinými politikami, a to na všech úrovních podle zásady subsidiarity“. Zelená kniha obsahuje zamyšlení nad různými pojetími územní soudržnosti z geografického pohledu napříč EU a identifikuje čtyři hlavní oblasti, kde je nutné hledat politické odpovědi: koncentraci (překonávání rozdílů v hustotě), propojení (překonávání vzdálenosti), spolupráci (překonávání rozdělení) a okruh regionů se zvláštními geografickými rysy (horské, ostrovní a řídké osídlené). Zelená kniha dále specifikuje další politiky EU, které mají územní dopad – např. dopravní, energetická, námořní nebo zemědělská politika, Evropská strategie zaměstnanosti, politika výzkumu nebo politika hospodářské soutěže – a současně popisuje dosavadní debaty na úrovni členských států i mezi nimi.

Zelená kniha obsahuje v závěru dotazník s šesti okruhy otázek vymezujícími rozsah diskuse; odpovědi mohly být zaslány do konce února 2009.

Během předsednictví České republiky v Radě EU se Ministerstvo pro místní rozvoj v rámci aktivit souvisejících s aspektem územní soudržnosti zaměřilo především na výměnu zkušeností s integrovaným přístupem k rozvoji území, včetně rozvíjení partnerství měst a venkova. Ministerstvo tím také navázalo na aktivity francouzského předsednictví, které vyvrcholily jednáním ministrů na jejich neformálním setkání v listopadu 2008 v Marseille. K debatě o územní soudržnosti byly během českého předsednictví využívány především neformální uskupení. Nejvýznamnější odbornou akcí byla mezinárodní konference, která byla, kromě budoucnosti kohezní politiky, věnována také územní agendě a proběhla v březnu 2009 v Praze. Na neformálním jednání ministrů pro regionální rozvoj pak v dubnu 2009 v Mariánských Lázních Česká republika přivítala informaci Evropské komise o výsledcích veřejné debaty vyvolané Zelenou knihou o územní soudržnosti a poskytla tím prostor pro politickou diskusi ministrů. Většina příspěvků ministrů na tomto jednání připomněla, že územní soudržnost není novým konceptem, ale že je to téma, které se diskutuje již více než deset let, nicméně nyní dochází k jeho většímu zviditelnění. Během jednání ministrů také zaznělo, že cílem kohezní politiky a územní soudržnosti by mělo být zachování a posílení územní rozmanitosti. Územní soudržnost znamená, podle řady evropských ministrů, mobilizaci potenciálu a rozvoj příslušného území, nikoli kompenzaci geografických znevýhodnění. Na jednání ministrů také opakovaně zaznělo, že cílem územní soudržnosti je zlepšení propojení mezi regiony, zajištění přístupu ke službám a posílení integrace regionů v rámci jednotného trhu, spolu s posílením koherence politik s územním dopadem. Poměrně hlasitě zazněl názor, že je nutné usilovat o lepší pochopení situace v konkrétním území a získávat více informací o vývoji a dopadech procesů probíhajících v daném teritoriu. Ve společném komuniké evropských ministrů zdůraznili skutečnost, že „přínos kohezní politiky spočívá v integrovaném přístupu, který umožňuje, aby byly politické reakce uzpůsobeny potřebám konkrétních národních a regionálních kontextů, a tím tato politika přispívá k posílení hospodářské, sociální a územní soudržnosti“.

Další významnou akcí českého předsednictví v oblasti územní soudržnosti byl mezinárodní seminář „Příležitosti územního rozvoje v podmínkách globální ekonomické recese“, který se konal v červnu 2009 v Praze. Z příspěvků vyplynulo, že zatímco některé evropské regiony vykazují úpadek, mnoho regionů zejména v nových členských státech zůstává zatím nedotčeno. Problémy jsou citelné spíše na nižší administrativní úrovni a několik regionů vykazuje dokonce růst. Některé sektory se v poklesu již zastavily, avšak s pokračující krizí se očekává dlouhodobější setrvání „u dna“ a jen velmi pomalý přechod k růstu. Rozložení dopadů v území často závisí na kombinaci národní ekonomické citlivosti, stupni orientace na export v místní ekonomice a přítomnosti vysoce citlivých hospodářských sektorů, ja-

kými jsou finanční a bankovní sektor, bydlení a automobilový průmysl. V odborném programu semináře vystoupili vědci a výzkumní pracovníci a prezentovali výsledky svých výzkumů v rámci evropského programu ESPON, které přispěly k hlubšímu pochopení projevů ekonomické recese v evropských regionech a městech a k prohloubení evropských znalostí v oblasti územní dynamiky:

- Krize urychluje strukturální změny regionálních podniků, což může znamenat hrozby, ale i nové regionální příležitosti závislé na specifických hodnotách a potenciálech těchto regionů.
- Regiony jsou postiženy asymetricky na úrovni mikroregionů nebo měst podle zranitelnosti umístěných podniků.
- Dopady jsou závislé na specializaci a struktuře podniků, velikosti a spolehlivosti.
- Velká města jsou lépe vybavena k absorbování dopadů krize, protože schopnost nabídnout náhradní pracovní místa je vyšší.
- Hlavní města ve střední a východní Evropě jsou, zatím, zasažena méně než v ostatních částech Evropy.
- Nápravná opatření regionů a měst využívající příležitosti v rozmanitosti jejich hodnot musejí být orientována na dlouhodobá zlepšení.

Dosavadní diskuse na evropské úrovni směřují k tomu, aby kohezní politika – jako integrované pojetí podpůrných aktivit – více zohledňovala územní specifika a aby územní aspekty byly využity při nastavení pravidel programování a implementace programů. Předpokládá se také další získávání informací o území, zahrnutí územní dimenze do sektorových strategií a politik v etapě programování i následná integrace územních priorit do programových dokumentů. Regiony, a to nejen v zemích EU, se od sebe liší svým územním potenciálem. Je však zřejmé, že územní specifika se nemohou omezit jen na specifika geografická. Vzhledem k odlišné sídelní, územní a jiné diferencované struktuře jednotlivých zemí EU musí územní soudržnost reflektovat konkrétní situaci a konkrétní územní specifika dané země.

Začátkem července 2009, již za švédského předsednictví v Radě EU, představila Evropská komise „Šestou zprávu o pokroku v oblasti ekonomické a sociální soudržnosti“, která je pravidelnou informací publikovanou v oblasti kohezní politiky. V části zaměřené na územní soudržnost tato zpráva shrnuje příspěvky zasláné Evropské komisi k Zelené knize o územní soudržnosti. Příspěvků bylo zasláno téměř 400, včetně příspěvků od všech členských států, od téměř 100 regionálních orgánů, od více než 150 regionálních a místních sdružení a dále od měst, hospodářských a sociálních partnerů, organizací občanské společnosti, výzkumných ústavů a jednotlivých občanů. Svá stanoviska k Zelené knize také schválil Evropský parlament, dále Výbor regionů a Evropský hospodářský a sociální výbor. Zelená kniha o územní soudržnosti nenavrhl žádnou definici, ale vyzvala k jejím návrhům. Evropský parlament ve své reakci vyjádřil obavu, že bez „společně dohodnuté, sdílené a pochopené definice“ bude obtížné diskutovat o politických dopadech. Někteří se ve své reakci na Zelenou knihu

s touto obavou ztotožnili, jiní naopak vyjádřili názor, že trváním na přesné definici se diskuse zbytečně zpomalí. Z této veřejné diskuse jasně vyplynulo, že cílem územní soudržnosti je podporovat harmonický a udržitelný rozvoj všech území, a to na základě jejich územních charakteristik a zdrojů. Byly obecně podpořeny tři základní složky navržené za účelem dosažení tohoto cíle:

- koncentrace (dosažení kritického množství a eliminace nepříznivých externalit),
- propojení (posiluje význam účinného spojení zaostalejších oblastí s centry růstu prostřednictvím infrastruktury a přístupu ke službám) a
- spolupráce (spolupráce bez ohledu na správní hranice s cílem vytvořit synergie).

Respondenti v odpovědích zasláných Evropské komisi zdůraznili, že územní soudržnost doplňuje a posiluje hospodářskou a sociální soudržnost, a poukázali na skutečnost, že tři základní složky již jsou v kohezní politice obsaženy. Podle některých příspěvků slouží územní soudržnost primárně sociální a hospodářské soudržnosti, podle většiny však jde o širší, horizontální koncept, který se promítá do všech oblastí politiky na všech správních úrovních. Podle mnoha odpovědí má jak z hlediska solidarity, tak konkurenceschopnosti zásadní význam kvalita života, rovné příležitosti a přístup ke službám obecného zájmu na všech územích. Jen menšina zasláných odpovědí navrhovala propojit územní soudržnost s určitým malým počtem geografických charakteristik, které mohou mít vliv na rozvoj; většina reakcí – včetně většiny členských států – naopak konstatovala, že geografické parametry samy o sobě nerozhodují o úspěchu či neúspěchu, ani nezohledňují schopnosti členských států a regionů odpovídajícím způsobem politicky reagovat, a tudíž nevyžadují zvláštní zacházení, natož kompenzaci. Zastánci tohoto přístupu zdůraznili, že kohezní politika již zajišťuje dostatečnou pružnost umožňující čelit na různých územích různým potížím. Jako nástroj lepší spolupráce Šestá zpráva uvádí Evropské seskupení pro územní spolupráci, a to včetně evropské sousedské politiky. Přeshraniční spolupráce je připomínána pro svůj význam evropské integrace. Závěrem je v Šesté zprávě zmíněna možnost rozvoje dalších indikátorů, které by mohly doplnit indikátor HDP v přepočtu na jednoho obyvatele. Evropská komise proto doporučuje, aby pro účely analýzy byl HDP doplněn dalšími ukazateli kvality života (např. ukazateli týkajícími se lidského rozvoje, udržitelnosti, zranitelnosti, dostupnosti služeb).

Česká republika zastává pozici, že územní specifika se nemohou omezit jen na fyzicko-geografická specifika spojená s nejbližšími nebo jinak specifickými regiony. Územní specifika by však neměla mít vliv na rozdělení finančních alokací po roce 2014. Česká republika klade silný důraz na integrovaný přístup v rámci kohezní politiky a jejích nástrojů, včetně integrovaného přístupu k rozvoji měst a územních celků. Integrovaným přístupem se rozumí zejména koordinace aktivit, soustředění zdrojů na řešení nejzávažnějších identifikovaných problémů a využití ekonomického a dalšího rozvojového potenciálu dané lokality

s ohledem na její udržitelný rozvoj. Česká republika považuje explicitní začlenění územního rozměru do kohezní politiky v rámci územní soudržnosti za uznání významu tohoto aspektu, který je již přítomen v kohezní politice z povahy věci.

Pro budoucí programové období považuje Česká republika za klíčovou tendenci posilování komplexního přístupu k území – tj. neoddělování problematiky městských a venkovských oblastí a posilování polycentrické sídelní sítě. Z kontextu kohezní politiky a Společné zemědělské politiky vyplývá, že obě politiky mají územní charakter a zaměřují se na rozvoj venkovských oblastí. Nelze nahlížet na venkovské regiony jen v souvislosti se zemědělstvím. Venkovské oblasti plní také např. roli rekreační (rekreační zázemí městských oblastí), dále roli aktéra v oblasti cestovního ruchu, sportu i v oblasti ekologie (vývoj hodnotné krajiny, biodiverzita, ekologická stabilita krajiny). Územní soudržnost, jako jedna z již existujících dimenzí kohezní politiky, zahrnuje především tyto aspekty:

- zajištění vybavenosti a dopravního napojení území a dostupnost veřejných služeb a služeb obecného zájmu,
- podporu inovací progresivních ekonomických odvětví v průmyslu a službách s vyšší přidanou hodnotou, tvorbu partnerských vazeb mezi jednotlivými subjekty (podnikatelé, výzkum a vývoj, terciární vzdělání),
- integraci území (přeshraniční, meziregionální a nadnárodní územní spolupráci),
- větší důraz na strategické řízení (např. prostřednictvím integrovaných plánů rozvoje) a na vazbu a harmonizaci politik s územním dopadem.

Od června 2009 je možné v České republice zakládat evropská seskupení územní spolupráce, a to podle novelizovaného zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů (novela pod č. 154/2009 Sb.). Právní rámec umožňuje vznik a fungování nového nástroje pro spolupráci na úrovni EU, který má právní subjektivitu a může jednat jménem svých členů, zejména regionálních a místních orgánů. Smyslem evropských seskupení pro územní spolupráci je usnadnit a podpořit přeshraniční, nadnárodní nebo meziregionální spolupráci mezi jeho členy za výhradním účelem posílení hospodářské a sociální soudržnosti. Seskupení může sdružovat členy nacházející se na území nejméně dvou členských států EU a mohou jimi být státy, regionální a místní orgány a veřejnoprávní subjekty. Novelizovaný zákon o podpoře regionálního rozvoje svěřuje registraci evropských seskupení pro územní spolupráci a schvalování účasti člena takových seskupení Ministerstvu pro místní rozvoj. Ministerstvo ve správním řízení takovou žádost posoudí a v případě souladu obsahu žádosti s právním řádem takové seskupení zaregistruje. Skutečnosti zapisované do tohoto registru, stejně jako úplné znění úmluvy a stanov, budou zveřejňovány na webu ministerstva. Z dosavadních diskusí v oblasti územní soudržnosti vyplývá, že koordinaci aktivit v území lze zdokonalit také prostřednictvím intenzivnější víceúrovňové správy. V této souvislosti je důležitá úloha regionálních a místních subjektů – včetně zástupců měst, soukromého sektoru a občan-

ské společnosti – při formulování, provádění a hodnocení politik. Podle řady názorů spočívá úloha EU v podpoře institucionální kapacity na různých územních úrovních v rámci kohezní politiky, čímž se zvyšuje účinnost i těch politik, které nejsou financovány z prostředků EU. Posílení partnerství s regiony bylo důvodem vzniku nové „Meziregionální poradní skupiny Ministerstva pro místní rozvoj“, jejímž cílem je intenzivnější sdílení zkušeností i informací v oblasti kohezní politiky a územní agendy.

Je zjevné, že debaty o konceptu územní soudržnosti budou i nadále pokračovat a že územní aspekty rozvoje jsou klíčovým faktorem. To bylo důvodem, proč Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo vládě návrh „Politiky územního rozvoje České republiky 2008“, který vláda v červenci 2009 schválila jako nástroj územního plánování, koordinující na celostátní úrovni územně plánovací činnost krajů a obcí a poskytující rámec pro konkretizaci úkolů územního plánování uvedených ve stavebním zákoně. V nezbytně nutných případech tento dokument vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území, které svým významem přesahují území jednoho kraje (tj. rozvojové oblasti a rozvojové osy), a oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy. Rovněž vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury uvedením míst, která mají být spojena s ohledem na jejich mezinárodní, republikový nebo nadregionální význam. Politika územního rozvoje České republiky 2008 tak významně napomáhá nejen územně plánovací činnosti v České republice, ale bude sloužit k uplatňování zájmů České republiky při diskusi o územním rozvoji Evropské unie. Politika ukládá krajům a obcím řešit v územně plánovací dokumentaci např. negativní důsledky suburbanizace, fragmentace krajiny dopravními stavbami, znovu využívat opuštěné areály a plochy (tzv. brownfields) a rovněž i problematiku preventivní ochrany území a obyvatelstva před povodněmi. Tento dokument bude aktualizován vládou nejpozději do konce roku 2012 na základě nových poznatků.

Téma územní soudržnosti bude nepochybně i nadále jedním z aspektů, které budou hrát roli při dalším vývoji debat na evropské úrovni o budoucí struktuře rozpočtu EU i o podobě budoucí kohezní politiky pro období po roce 2013. Jedním z příkladů, který je v poslední době často prezentován, je „Strategie EU pro region Baltského moře“. Evropská komise zveřejnila dne 10. června 2009, na základě závěrů Evropské rady z prosince 2007, Sdělení k této strategii, která je první komplexní strategií pokrývající a integrující horizontálně několik politik EU. Cílem Strategie je zajistit spolupráci členských států regionu a relevantních aktérů tak, aby bylo možné se co nejefektivněji postavit výzvám, kterým baltský makroregion čelí (Baltské moře je obklopeno osmi členskými státy EU a Ruskem). Strategie směřuje k naplňování cílů ve čtyřech základních směrech:

- životní prostředí,
- prosperita,
- zvyšování přístupnosti a atraktivity makroregionu,
- zvyšování bezpečnosti.

Implementace Strategie bude fungovat na základě již existujících struktur. Strategie si nevyžádá ani žádnou novou legislativu ani dodatečné finanční prostředky – tuto „rozpočtovou a legislativní neutralitu“ považuje Česká republika za důležitý parametr, jehož dodržování bude prosazovat i u ostatních makroregionálních strategií.

Použité zdroje:

Dokumenty Ministerstva pro místní rozvoj a další dokumenty, včetně českého znění některých evropských dokumentů. Dostupné z: <<http://www.mmr.cz>>.
Dokumenty Evropské komise. Dostupné z: <<http://ec.europa.eu>>.
Dokumenty Evropského parlamentu. Dostupné z: <<http://europarl.europa.eu>>.
Dokumenty Výboru regionů. Dostupné z: <<http://cor.europa.eu>>.
Dokumenty Evropského hospodářského a sociálního výboru. Dostupné z: <<http://eesc.europa.eu>>.

*Ing. arch. Daniela Grabmüllerová, MBA, Ph.D.
Odbor evropských záležitostí
Ministerstvo pro místní rozvoj*

ENGLISH ABSTRACT

Territorial Cohesion, by Daniela Grabmüllerová

This article addresses the issue of territorial cohesion. According to the Czech Republic, territorial cohesion, which does not have only a geographical aspect, must not lead to dilution of territorial policy objectives and should continue to be considered as an integral part and an effective tool for the achievement of cohesion policy objectives, emphasising an integrated concept of territory. From the viewpoint of the Czech Republic, territorial cohesion is understood particularly in relation to availability of infrastructure, development of human capital, services – particularly technologies and services of general interest – etc., which represents an integrated view of long-term development of the relevant area or region as a whole. As an example, Baltic Sea Strategy is mentioned related to the approach comprising the cooperation several countries at the basis of the macro-territory around the Baltic Sea.