

DOKUMENT „STAV A PERSPEKTIVY ÚZEMÍ EVROPSKÉ UNIE“ – NOVÝ ZAČÁTEK?

Marek Jetmar

Článek se zabývá dokumentem *Stav a perspektivy území EU*, který byl připravován v letech 2004–2007 a který je jedním z neoficiálních materiálů zaměřených na koordinaci územního (prostorového) rozvoje EU. Dokument usiloval zejména o provázání socioekonomických cílů rozvoje s územními hledisky, vycházel z priorit dokumentu *Evropské perspektivy územního rozvoje (ESDP)*, které aktualizoval a zasadil do širšího kontextu. Nakonec se však stal „pouze“ podkladovým materiálem pro přípravu dokumentů *Územní agenda EU* a *Lipská charta o udržitelných evropských městech*. O renesanci a revizi dokumentu se však v současné době výrazně zasazuje Maďarsko, které bude předsedat Radě EU v roce 2011.

Dokument *Stav a perspektivy území EU* je jedním z dokumentů vztahujících se k územní (prostorové) problematice, a tedy ke konceptu územní soudržnosti. První polovinu článku proto tvoří určitý náhled na význam územní dimenze v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU včetně přehledu relevantních dokumentů.

V EU již delší dobu probíhá diskuse o možnostech usměrňování územního (respektive prostorového) rozvoje v nadnárodním a evropském měřítku. Odborná veřejnost si uvědomuje narůstající význam územní dimenze socioekonomických jevů a procesů odehrávajících se ve sjednocené Evropě. Odbourání hranic a administrativních omezení, volný pohyb zboží, služeb a kapitálu, prostorová migrace obyvatelstva přispívají k nové konfiguraci evropského prostoru. Svobodně se projevující tržní síly umožňují propojení doposud izolovaných trhů, v závislosti na ekonomickém cyklu snižují či prohlubují regionální disparity. Důsledkem těchto změn je vytvoření nových či přesměrování stávajících toků zboží, kapitálu, osob, které redefinují rozvojový potenciál území.

Akcelerátorem, který v minulých letech přispěl ke zviditelnění územní dimenze, se stala politická diskuse o cílech a prioritách EU. Jedním z hlavních dlouhodobých cílů Společenství je udržení pozice Evropy jako jednoho z ekonomických center světa, respektive posílení konkurenceschopnosti kontinentu v globální soutěži. Dosažení požadovaného stavu je možné mimo jiné prostřednictvím

koordinace společných, komunitárních a národních politik. Ve spektru evropských politik má výsadní postavení politika růstu a zaměstnanosti – hospodářská politika obsahující makroekonomickou i mikroekonomickou složku – interpretovaná *Lisabonskou a Göteborgskou strategií*. Ostatní politiky – regionální a sektorové – pak tyto cíle konkretizují¹⁾. Do ohniska zájmu se dostává problematika znalostní ekonomiky, která má však bytostně územní dimenzi (prostorové vazby mezi výzkumem a vývojem a podnikatelskou – průmyslovou – sférou, dopravní dostupnost a obslužnost území, koncentrace znalostní ekonomiky v urbanizovaném území, aktivní využívání lokalizačních a urbanizačních úspor pro posílení konkurenceschopnosti). Dalším faktorem podporujícím zohlednění územní dimenze je snaha o posílení účinnosti sektorových či horizontálně pojatých politik realizovaných na regionální, národní či nadnárodní úrovni. Jednou z cest je právě provázání územních aspektů těchto politik tak, aby se maximalizovaly očekávané dopady. Mikroekonomický, strukturální charakter těchto politik vyžaduje vytvoření nových či kvalitativní přeměnu stávajících vazeb a sítí mezi jednotlivými segmen-

ty; prostřednictvím těchto vazeb však opět dochází k vzájemné interakci v podobě toků – nyní znalostí, informací, zdrojů. Tyto souvislosti dokázaly stimulovat a prohloubit debatu odehrávající se v minulých letech, přestože územní problematika doposud nebyla v kompetenci ES respektive EU. Dosažené výsledky jsou doposud výsledkem mezinárodní spolupráce členských zemí volně zastřešené nadnárodně působícími institucemi spolupracujícími s EU; pokrok v jednotlivých oblastech je pak spojen s iniciativou konkrétního členského státu, zpravidla v průběhu jeho předsednictví. Nyní se však podařilo prosadit územní hledisko alespoň v podobě územní soudržnosti i do primárního práva ES/EU – konkrétně do Lisabonské smlouvy. Na to s předstihem reagovala politika hospodářské, sociální (a územní) soudržnosti, která územní rozměr alespoň částečně uplatnila ve strategických a programových dokumentech vytvořených pro programové období 2007–2013. Na evropské úrovni se jedná především o *Strategické obecné zásady Společenství pro soudržnost (Community Support Framework)*²⁾, na úrovni členských zemí pak zpravidla o *Národní strategické referenční rámce*.

1) Vazba jednotlivých politik, respektive důraz na jejich provázanost, se ukázal např. v průběhu přípravy programových dokumentů politiky soudržnosti pro plánovací období 2007–2013. Tato politika se stala přímým nástrojem prosazování cílů obnovené Lisabonské strategie.

2) Územní dimenze je uvedena v druhé části Strategických obecných zásad Společenství pro soudržnost, kde je deklarováno, že pouze politika soudržnosti je schopna reagovat na konkrétní potřeby území a geografické aspekty. Při přípravě programů a vyčleňování zdrojů na rozvojové priority by proto členské státy a regiony měly těmto specifickým zeměpisným podmínkám věnovat zvláštní pozornost.

Zohlednění územního rozměru přispěje k vytvoření udržitelných společenství a pomůže zabránit tomu, aby se nerovnoměrným regionálním rozvojem snižoval celkový potenciál růstu. Takový přístup si může vyžádat, aby byly rovněž řešeny specifické obtíže a možnosti městských a venkovských oblastí a rovněž určitých území, jakými jsou přeshraniční a příhraniční nadnárodní oblasti nebo regiony, které jsou jinak znevýhodněny svou ostrovní polohou, odlehlostí (například nejvzdálenější regiony nebo regiony arktické), řídkým osídlením či hornatostí. Možná bude nutné řešit také environmentální a demografické překážky, kterým čelí pobřežní oblasti. Úspěšné provedení opatření na podporu územní soudržnosti vyžaduje prováděcí mechanismy, které mohou přispět k zajištění spravedlivého zacházení s veškerými územími na základě jejich individuálních schopností jako faktorů konkurenceschopnosti.

K územní (prostorové) problematice se vázala v minulosti celá řada dokumentů, které se vedle popisu rozmanitosti a různorodosti evropského prostoru a její funkční provázanosti se sociálními a ekonomickými jevy a procesy snažily vymezit i společné celoevropské priority udržitelného územního rozvoje. V tomto směru připomeňme např. přínos *ESDP – Evropské perspektivy územního rozvoje (European Spatial Development Perspective)* z roku 1999.

Jedním z dokumentů, který usiloval o provázání socioekonomických cílů s územními hledisky, byl i *Stav a perspektivy území EU (The Territorial State and Perspectives of the European Union)*. Dokument vznikl za podpory ministrů členských zemí EU zodpovědných za regionální politiku a územní plánování. Jednalo se o další výstup iniciativy usilující o koordinaci územního rozvoje EU, stojící doposud mimo oficiální struktury EU, která má však k politikám EU velmi blízko – zvláště pak k současné podobě evropské regionální politiky – politice hospodářské a sociální soudržnosti. Na rozdíl od *ESDP* nevymezil dokument zcela nové priority³⁾, spíše je aktualizoval (v kontextu právě proběhlého rozšíření Unie o N10 a důrazu na znalostní ekonomiku) a zakomponoval je do širšího kontextu – vazby na politiky EU a členských zemí. Textace umožnila hladké provázání s rozvojově zaměřenými politikami – na evropské úrovni právě především s politikou hospodářské, sociální (a územní) soudržnosti.

Bohužel potenciál tohoto dokumentu nebyl plně využit. Stal se sice východiskem pro tzv. *Územní agendu Evropské unie „Pro konkurenceschopnější a udr-*

žitelnou Evropu rozmanitých regionů“ a Lipskou chartu o udržitelných evropských městech, které byly přijaty na neformální ministerské schůzce na téma rozvoj měst a územní soudržnost v Lipsku (24. a 25. května 2007), měl však pouze roli podkladového materiálu. Od té doby byl v podstatě pozapomenut. *První akční program pro implementaci Územní agendy EU* přijatý v průběhu portugalského předsednictví však předjímá jeho revizi.

Další dokumenty zabývající se územní dimenzí, jako byla např. *Zelená kniha o územní soudržnosti – Učinit z územní rozmanitosti přednost*, nepřinesly do diskuse nové podněty a byly spíše zklamáním. Diskusi o územním rozvoji, úžeji územní soudržnosti, spíše zatemnily – problematika rozvoje vzdálených oblastí je sice pro řadu členských zemí poměrně citlivá, z hlediska celkového pohledu se však jedná o parciální téma.

O to zajímavější je aktivní zájem Maďarska, jako budoucí předsednické země Rady EU, dokument *Stav a perspektivy území EU* oživit a aktualizovat pro účely revize *Územní agendy* a pro budoucí plánovací periodu. Maďarsko se v průběhu českého předsednictví formálně přihlásilo k aktivitě 5.3 a 4.3 Prvního akčního plánu.⁴⁾ Motivem aktualizace je snaha o věcnou úpravu dokumentu, který byl připravován v letech 2004–2007, a který tedy neobsahuje témata, která se stala podstatná v posledních dvou letech. Dokument ne zcela akcentoval rozšíření EU o nové členské země v roce 2004, respektive 2007. Situace ve střední Evropě, respektive prostorová konfigurace – systém osídlení, problémy s dostupností, potenciál urbanizovaného území apod., je po-

psána nedostatečně, případně je popis neodůvodněně oddělen od charakteristik ostatních částí EU. Realie spojené s východním Balkánem – Bulharsko, Rumunsko – zcela chybějí. Dramatické změny v oblasti toků surovin, zboží, cenových relací v rámci EU i mezi Evropou a ostatními ekonomickými centry světa, které se projevovaly před propuknutím krize a které naznačují nové dlouhodobé trendy, nejsou v dokumentu reflektovány. Dalším problémovým bodem je zohlednění současné hospodářské krize a jejích dopadů na restrukturalizaci regionů EU, možnosti jejich dalšího rozvoje, specializace (změny toků přímých zahraničních investic, meziregionální výměna – zboží, migrace apod.).

Problematika klimatických změn, bezuhlíková ekonomika je z dnešního pohledu reflektována nedostatečně.

Od roku 2006 respektive 2007 je k dispozici řada informací o přínosech Lisabonské strategie a *Národních programů reform* k posilování konkurenceschopnosti Evropy, o dopadech politiky soudržnosti v programovém období 2000–2006. Jsou zpřístupněna již první data o realizaci současné politiky soudržnosti a jejich dopadech do území.

Upravený dokument by měl také reagovat na výsledky diskuse o územní soudržnosti a na pokrok dosažený při realizaci *Územní agendy EU* v průběhu minulých předsednictví. V tomto směru je vhodné zmínit např. závěry francouzského předsednictví v oblasti urbaní politiky učiněné v Marseille 25. listopadu 2008, dokumenty zpracované v průběhu českého předsednictví – problematika partnerství města a venko-

3) Věcné priority definované v dokumentu *Stav a perspektivy území Evropské unie*:

- Podpora územní politiky pro metropolitní regiony, města a ostatní městské oblasti v polycentrickém uspořádání coby motorů rozvoje Evropy.
 - Posilování partnerství města a venkova a zajištění dostatečné úrovně veřejných služeb pro vyvážený územní rozvoj.
 - Podpora (mezi)národních klastrů konkurenčních a inovačních činností (na základě posilování mezinárodní identity a specializace měst / regionů a na základě stanovení priorit spolupráce a synergií v investicích, včetně spolupráce v územním rozvoji, na trzích práce, ve školení, vzdělávání, R&D atd.).
 - Posilování hlavních transevropských dopravních, ICT a energetických sítí za účelem propojení důležitých ekonomických pólů v EU a jejich vazeb na sekundární síť (se zvláštní pozorností věnovanou rozvojovým koridorům, dostupnosti přirozeně a geograficky znevýhodněných oblastí, námořnímu spojení se sousedy EU).
 - Podpora transevropského řízení technologických havárií a živelních katastrof, včetně integrovaného rozvoje pobřežních zón, oblastí u moří, řek a v horách.
 - Upevňování hlavních transevropských ekologických struktur a kulturních zdrojů.
- Technickými prioritami pak byla:
- Integrace územního rozměru do procesu tvorby politiky EU.
 - Národní a regionální strategie územního rozvoje pro zlepšení územního řízení EU.

4) Aktivita 5.3. Evaluace a zhodnocení *Územní agendy EU* v roce 2011; aktivita 4.3. Aktualizace dokumentu *Stav a perspektivy území EU* před přezkoumáním *Územní agendy EU* v roce 2011.

va, vyhodnocení implementace Lipské charty apod. Podněty přinese i diskuse o budoucí podobě politiky soudržnosti, podpořená zveřejněním *Barcovy zprávy*.

Z hlediska zkoumaného území dojde pravděpodobně k rozšíření sféry zájmu rovněž o země Evropského hospodářského prostoru (včetně Švýcarska), kandidátské země s brzkým plánovaným vstupem (Chorvatsko a Island), případně zbývající země západního Balkánu. Dokument by měl reagovat i na národní a regionální strategie územního (prostorového) rozvoje – *Baltská strategie*, dokumenty skupiny V4 apod.

Charakteristika vztahů a procesů odehrávajících se v území se bude opírat o aktuální zjištění analytických studií produkovaných programem ESPON a dalšími programy.

Revidovaný a rozšířený dokument by měl být zveřejněn v průběhu maďarského předsednictví v květnu 2011.

Závěr

Dokument Stav a perspektivy území EU se v minulosti nestal koordinujícím či řídicím nástrojem udržitelného územního (prostorového) rozvoje Evropské unie. Sehrál pouze dílčí úlohu pro racionální interpretaci a realistické prosazení principu územní soudržnosti

jako třetí dimenze politiky soudržnosti EU. Jeho aktualizace a rozšíření však může vytvořit pevný základ pro formulování věcných a územních priorit Územní agendy EU, pro politiku hospodářské, sociální a územní soudržnosti EU, pro sektorové politiky EU (zemědělskou, rybářskou, dopravní, energetickou apod.). Může přispět ke koordinaci aktivit v oblasti udržitelného územního rozvoje na regionální, národní a nadnárodní úrovni. V této souvislosti se mohou aktualizovaný dokument Stav a perspektivy území EU společně s revidovanou Územní agendou EU, k jejíž úpravě by mělo dojít v první polovině roku 2011, stát významnými podklady pro aktualizaci některých dokumentů v oblasti územního plánování a regionální politiky přijatých vládou ČR (např. Politiky územního rozvoje ČR a Strategie regionálního rozvoje ČR), a rovněž mohou ovlivnit i národní debatu o cílech a prioritách budoucí politiky soudržnosti v ČR.

Použité zdroje:

Evropské perspektivy územního rozvoje, 1999.
Strategické obecné zásady Společenství pro soudržnost, 2006.
Stav a perspektivy území Evropské unie, 2007.
Územní agenda Evropské unie „Pro konkurenceschopnější a udržitelnou Evropu rozmanitých regionů“, 2007.

Lipská charta o udržitelných evropských městech, 2007.

První akční program pro implementaci Územní agendy EU, 2007.

Zelená kniha o územní soudržnosti – Učinit z územní rozmanitosti přednost, 2008.

BARCA, Fabrizio. Agenda pro reformovanou politiku soudržnosti: *Přístup k řešení problémů a nadějí Evropské unie zaměřený na konkrétní místa (Barcova zpráva)*, 2009.

JETMAR, Marek. *Hodnotící zpráva o implementaci Lipské charty o udržitelných evropských městech*. MMR ČR, 2009.

JETMAR, Marek. Přínos dokumentu „Stav a perspektivy území Evropské unie“ rozvoji politiky soudržnosti EU. Praha 15. 06. 2006. In: DAMBORSKÝ, Milan (ed.). *Prostorový rozvoj a plánování jako společné téma regionální politiky, územního plánování a evropské integrace*. Praha: MMR ČR, 2006, s. 65–70. ISBN 80-239-8174-9.

JETMAR, Marek – WOKOUN, René a kol. *Národní strategický referenční rámec ČR 2007–2013*. MMR ČR, 2006.

FINKA, Maroš – JAMEČNÝ, Lubomír. Aktuálně východiská európskej politiky územného rozvoja a Územná agenda EU. *Urbanismus a územní rozvoj*, ročník X, číslo 3/2007, ISSN 1212-0855.

FINKA, Maroš – JAMEČNÝ, Lubomír. Územní stav a perspektivy Európskej únie – východisko a výzva pre politiku územného rozvoja. *Urbanismus a územní rozvoj*, ročník X, číslo 3/2007, ISSN 1212-0855.

MAIER, Karel: K dokumentu Územní agenda Evropské unie. *Urbanismus a územní rozvoj*, ročník X, číslo 3/2007, ISSN 1212-0855.

Ing. Marek Jetmar, Ph.D.
Katedra regionálních studií
Vysoká škola ekonomická v Praze

ENGLISH ABSTRACT

Territorial State and Perspectives of the European Union: Another Start?, by Marek Jetmar

This article comments on the Territorial State and Perspectives of the European Union, a document which was being produced in 2004 to 2007 to become one of the unofficial resources for the coordination of the EU territorial (spatial) development. The document was especially meant to interconnect the socio-economic objectives of the development to some territorial viewpoints, following the priorities of the European Spatial Development Perspective (ESDP), updating it and putting in a wider context. Yet, in the end, it became “merely” a background material for the preparation of other documents, the Territorial Agenda of the European Union and the Leipzig Charter on Sustainable European Cities. Nevertheless, a renaissance and revision of the document is nowadays urged by Hungary, the country to preside over the EU Council in 2011. The Territorial State and Perspectives of the European Union is one of the documents related to spatial planning, thus concerning the concept of territorial cohesion. So, the opening half of the text consists of a certain view of the territorial dimension of the economic and social EU cohesion policy, including a list of other relevant documents.