

Európska dimenzia udržateľného priestorového rozvoja

M. Finka: European Dimension of Sustainable Spatial Development. Život. Prostr., Vol. 37, No. 3, 132 – 135, 2003.

Integration processes, heading towards the EU enlargement, lead also to the increase of impacts of settlements on spatial diversity. The integration of associated countries to the EU is a gradual process and spatial planning can significantly contribute to its smooth continuity, primarily to social and environmental sustainability and the related development processes. Transformation processes and structural problems of urban and rural areas in these countries are of high importance. European integration, globalization of the market, development of IC technologies and services, open new opportunities to spatial development have been reflected in the strategic documents.

Integračné procesy vrátane rozširovania Európskej únie majú politickú, ekonomickú, sociálnu a environmentálnu dimeziu. V tomto kontexte sa čoraz viac dostáva do popredia udržateľnosť priestorového rozvoja na všetkých úrovniach – od sídelnej cez regionálnu po štátnu a európsku. Osobitne sa pritom diskutuje o cieľavedomom usmerňovaní rozvoja aktivít sídlenia a významne priestorového plánovania na európskej úrovni. Pod pojmom *priestorové plánovanie* rozumieme komplex plánovacích aktivít viazaných na priestor, od sektorálnych (v oblasti energetiky, poľnohospodárstva a vodného hospodárstva) až po prierezové s dominanciou strategického regionálneho plánovania a územného plánovania.

Hlavným cieľom je dosiahnuť harmonický a vyvážený rozvoj celého územia únie, čím nevyhnutne tieto aktivity prekračujú rámec EÚ a zasahujú do územia všetkých štátov Rady Európy. Preto sú aj krajiny strednej a juhovýchodnej Európy v rámci predvstupového procesu zapojené do práce CEMAT (Európskej konferencie ministrov zodpovedných za priestorové plánovanie), ktorej cieľom je komplexný prístup založený na udržateľnom priestorovom rozvoji pre celé územie Európy.

Integračné procesy smerujúce k rozšíreniu Európskej únie vedú k významnému nárastu priestorových dosahov aktivít sídlenia, nielen čo sa týka rozlohy a počtu obyvateľov, ale aj priestorovej diverzity. Integrácia je postupný proces a priestorové plánovanie môže významne

prispiieť k jeho plynulosti a bezkonfliktnosti, predovšetkým k sociálnej a environmentálnej udržateľnosti rozvoja.

Špeciálna pozornosť sa venuje transformačným procesom a špecifickým štrukturálnym problémom urbánnych i rurálnych priestorov v týchto krajinách s cieľom analyzovať možné dôsledky nielen na samotné asociované krajiny, ale aj dosahy na stratégiu priestorového rozvoja na území súčasných členských štátov EÚ. Európske integračné procesy, globalizácia trhu, rozvoj informačných a komunikačných sietí a rozvoj nových technológií a služieb vytvárajú nové možnosti priestorového rozvoja, lokálnej a regionálnej špecializácie a užšej spolupráce regiónov a miest s podobným konkurenčným profilom. Regióny, mestá a iné územné celky súťažia na poli atrahovania ekonomických aktivít, pracovných miest, infraštruktúry atď. Tento proces je hlavnou hybnou silou priestorového rozvoja.

Jednotlivé územia Európy nie sú zapojené do tohto súťaženia na rovnakej či rovnoprávnej báze, okrem toho, tento proces neraz prekračuje objektívne limity. Predovšetkým tam, kde pôsobí proti efektívnosti a vedie k plytvaniu s námahou a investíciami. Pri prekročení istej hranice proporcií stáva sa neraz pre mestá zničujúcim a v súčasnosti už nie je možné v ňom obstáť, ak sa mestá nespoja s cieľom využitia komparatívnych výhod na regionálnej úrovni.

Nielen odborníci, ale aj politici si v kontexte rozhodujúcich zmien vo vzťahoch medzi jednotlivými priestormi (medzi štátmi, regiónmi, mestami) čoraz viac uvedomujú potrebu zmien na poli politiky priestorového rozvoja v Európe zdôrazňujúc potrebu identity jednotlivých miest a regiónov. Do popredia sa dostáva polycentrický model priestorového rozvoja, ktorý podporuje posilnenie hierarchicky odlišných gravitačných centier systému osídlenia, vyvážené rozmiestnených na území Európy s využitím ich individuálnych daností. Tieto by mali umožniť podporu rastu a zamestnanosti, pomôcť dosiahnuť lepšiu, úspešnejšiu a širšiu integráciu európskeho hospodárskeho priestoru do globálnej ekonomiky a prekonať čiastočne konfliktné pôsobenie konkurenčnosti, kohézie a udržateľnosti.

Priestorové plánovanie a ďalšie významné stratégie s priestorovým impaktom môžu rozhodujúcou mierou pozitívne ovplyvniť plynulú priestorovú a politickú integráciu v Európe. Príklady štrukturálnej politiky EÚ aplikovanej v súčasných krokoch integrácie a skúsenosti so súčasným inštrumentárium, ako sú programy Phare a INTERREG, by sa mali analyzovať a hodnotiť v kontexte moderných prístupov priestorového plánovania ako koordinačné nástroje udržateľného rozvoja. Základné záujmy a potreby odráža dohoda ministrov zodpovedných za priestorové plánovanie v EÚ, ktorá viedla k vypracovaniu Európskej koncepcie priestorového rozvoja (Europäisches Raumentwicklungskonzept – EUREK, European Spatial Development Perspective – ESDP). Tento dokument je významným príspevkom k ekonomickému a sociálnemu rozvoju, ku zvýšeniu kvality života obyvateľov a k udržateľnému rozvoju v EÚ. Aj keď má veľký význam aj pre priestory za hranicami EÚ, žiaľ, vzhľadom na jeho výpovede, politickú orientáciu a priestorové ohraničenie nemožno tento dokument považovať za celoeurópsky. Napriek tomu mu treba venovať osobitnú pozornosť.

Komplex priestorovoplánovacích aktivít môže rozhodujúcou mierou prispieť k dosiahnutiu hlavných cieľov ekonomickej a sociálnej kohézie v Európe bez vnútorných hraníc a k redukcii disparít medzi úrovňou rozvoja v jej jednotlivých regiónoch tak, ako to bolo deklarované v dokumentoch Svetového summitu v Johannesburgu, či už vo vzťahu k obmedzeniu chudoby ako jednému z kľúčových problémov na ceste k zmene environmentálneho povedomia, alebo k riešeniu rôznych environmentálnych problémov. Tieto otázky sú úzko prepojené a je jasné, že všetky snahy o organizovanie európskeho priestoru sú nasmerované k dosiahnutiu deklarovaných cieľov. V dokumente *Europe 2000* sa uvádza, že súbor faktorov, predovšetkým globalizácia ekonomiky, rozvoj európskych dopravných sietí a rozvoj informačnej spoločnosti, môže viesť ku zvýšeniu disparít medzi centrálnymi a periférnymi regiónmi. Prístup priestorového

plánovania musí byť dynamický a orientovaný na budúcnosť. Problémy, ktoré rieši, totiž nevznikajú len z existujúcej situácie, ale predovšetkým z trendov vývoja.

Koncepcia udržateľného rozvoja definovaná v Brundtlandovej správe, o ktorej sa diskutovalo na UNCED v Riu (1992) i WSSD v Johannesburgu (2002), je založená nielen na ekonomickom rozvoji rešpektujúcom kvalitu životného prostredia, ale aj na vyváženom priestorovom rozvoji. Udržateľnosť nie je výsostne environmentálna koncepcia, dotýka sa všetkých ľudských aktivít. V tomto prístupe sa ekonomika a ekológia stávajú dvoma stranami tej istej mince. Pre investorov vystupuje do popredia udržateľná priestorová štruktúra ako významný lokalizačný faktor, východisko či podmienka konkurencieschopnosti i ako stimulačný faktor zamestnanosti.

Európske dokumenty priestorového rozvoja sa opierajú o poznatok, že udržateľný rozvoj predpokladá zmeny modelov produkcie a spotreby, ako aj technológií, ktoré by mali smerovať ku zvýšeniu produktivity a efektívnejšiemu využitiu surovín. Všetky ľudské aktivity vyžadujú priestor, ktorého využitie (napokon ako zdroja) a kvalita musia byť tiež udržateľne riadené. Kvalitu životného prostredia rozhodujúcou mierou ovplyvňuje priestorová štruktúra regiónov a sídel. Priestorové plánovanie v ponímaní väčšiny krajín EÚ musí vopred posúdiť vplyvy plánovaných zámerov a projektov na krajinu, disponibilné zdroje a predikovať environmentálne efekty očakávaného zvýšenia tokov materiálu, tovaru a osôb, predpokladaného zvýšenia potreby energie a vody.

Pri sledovaní priemetov stratégie udržateľného rozvoja do sféry priestorového rozvoja sa môžeme oprieť o dokument *Princípy európskej politiky priestorového rozvoja* (Principles for European Spatial Development Policy), ktorý definuje nasledujúce ciele a princípy pre jednotlivé oblasti priestorového plánovania:

- Ekonomický a environmentálny rozvoj musia byť založené na čoraz pevnejšej a vyvázenejšej priestorovej štruktúre a zhodnocovať špecifiká priestoru EÚ, napríklad diverzitu a regionálnu identitu.

- Ekonomický rozvoj sa musí spájať s cieľavedomým manažmentom a rozvojom kultúrneho a prírodného dedičstva.

- Politika v oblasti priestorového plánovania musí integrovať:

- *rozvojové aspekty*: reštrukturalizáciu a posilnenie štrukturálne slabších území Európy, ktoré majú zvláštny význam pre územnú kohéziu EÚ,

- *aspekty vyváženosti*: vytvorenie rovnakých podmienok na život a prácu v územiach s rôznym stupňom rozvoja (prekračujúc hranice štátov),
- *aspekty ochrany*: opätovné vytvorenie kontinuálnej medzinárodnej siete vyváženého systému neurbani-zovaných (otvorených) priestorov s možným funkčným využitím, ako napr.: prírodné spoločenstvá, zdroje vody, rekreácia, a pod.

Takto definované ciele a priority sú jadrom súladu priestorového plánovania s cieľmi ekonomickej a sociálnej kohézie. Udržateľný rozvoj, proces sociálnych a ekonomických zmien a využitie zdrojov v prospech humánných cieľov je základným princípom budúceho priestorového rozvoja v Európe.

Politika EÚ v oblasti priestorového plánovania sa reorientuje na zjednotenie plánovacích systémov v členských štátoch EÚ, aj keď niektoré z jej aktivít podporujú i procesy priblíženia legislatívy v tejto oblasti. Vychádza sa pritom zo skutočnosti, že plánovacia zvrchovanosť, ako súčasť územnej zvrchovanosti, je jedným zo základných atribútov štátnej zvrchovanosti členských krajín.

Európsku politiku v oblasti priestorového rozvoja reprezentujú predovšetkým aktivity, ktoré sa týkajú európskej a medzinárodnej úrovne. Tieto aktivity však obsahujú aspekty, ktoré sa prejavujú na regionálnej alebo lokálnej úrovni, a to nielen v EÚ, ale v celej Európe. Spoločný záujem na riešení týchto problémov im však dáva európsku dimenziu.

Európska politika rozvoja miest

Významnou časťou stratégie priestorového rozvoja na európskej úrovni je politika rozvoja miest. Moderná politika plánovania miest je v kontexte spomínaných politických opcií nasmerovaných na zabezpečenie udržateľného priestorového rozvoja zameraná na posilnenie konkurencieschopnosti inovatívneho potenciálu miest, a zároveň na stimuláciu solidárnosti a svojpomocných iniciatív.

Mestá zohrávajú dôležitú úlohu v naplňaní a rozvoji európskeho sociálneho modelu, ale je pre ne čoraz ťažšie zabezpečovať úlohu centier podnikania, a zároveň ohnisk sociálneho a ekonomického rozvoja. Udržateľný rozvoj miest nie je izolovaným lokálnym problémom. Európa potrebuje urbánnu kultúru založenú na verejných službách a partnerstve s privátnym sektorom, nie autoritatívne zriadenie s reštriktívnou administratívou, kultúru zameranú na hľadanie riešení problémov a učenie sa z dobrých príkladov. Medzinárodná spolupráca na poli priestorového plánovania má preto osobitný význam aj v polohách dotýkajúcich sa nie výsostne regionálnej, nadnárodnej či európskej priestorovej dimenzie.

Snaha o väčší dôraz na urbánnu dimenziu európskej politiky v oblasti priestorového plánovania neznamená násilné vtesnanie urbánneho rozvoja do európskej "škatuľky" a presunutie problémov na najvyššiu európsku úroveň. Jej motiváciou je pomôcť mestám v rozvoji a experimentovaní novou politikou urbánneho rozvoja, novými nápadmi a pri vzájomnej výmene skúseností s aplikáciou nových riešení.

Európska politika urbánneho priestorového rozvoja sa odvíja predovšetkým od nasledujúcich princípov:

- *subsidiarita* – všetky opatrenia sa musia realizovať na tej úrovni, kde ich možno implementovať najefektívnejšie,
- *integrácia* – koordinácia rôznych oblastí politiky, ak treba nájsť koherentné riešenia,
- *partnerstvo* – všetci aktéri na lokálnej úrovni musia mať možnosť prispieť svojim podielom skúseností,
- *konkurencieschopnosť* – riešenia problémov v urbánnom priestorovom rozvoji musia posilňovať konkurencieschopnosť v oblasti ekonomiky a inováciu v urbánných systémoch,
- *udržateľný rozvoj* – zodpovednosť za dôsledky riešení a prijatých opatrení na kultúrne dedičstvo a predchádzanie nadmernej exploatacii prírodných zdrojov a historického dedičstva.

Nie je však reálne očakávať od európskej či štátnej úrovne subvencie rozsiahlych investícií, ktoré treba realizovať v mestách na zlepšenie ich ekonomickej, sociálnej a environmentálnej situácie. V súlade s princípom subsidiarity, ktorý je jedným z hlavných princípov politiky EÚ, leží hlavná zodpovednosť na lokálnej, regionálnej, nanajvýš celoštátnej úrovni. Existuje rad pozoruhodných príkladov, ktoré dokumentujú snahy o dosiahnutie novej rovnováhy medzi úrovňou centrálného riadenia (štátu) a lokálnou úrovňou.

Dominantnou oblasťou, do ktorej sú orientované opatrenia na európskej úrovni, je podpora rastu zamestnanosti, zabezpečenie rovnakých možností a integrácie okrajových (hendikepovaných) skupín, zlepšenie životného prostredia v urbánných štruktúrach a posilnenie demokracie a partnerstva. Na dosiahnutie týchto cieľov bolo definovaných 24 opatrení v rôznych oblastiach politiky EÚ. Siahajú od úlohy miest a obcí v implementácii politiky EÚ v oblasti zamestnanosti, cez podporu udržateľného manažmentu energie v mestách, opatrenia na ochranu historického a kultúrneho dedičstva, prevenciu na poli kriminality v mestách až po mestské dopravné systémy.

Aktívna politika EÚ v oblasti priestorového rozvoja

Aktívna politika EÚ v oblasti priestorového rozvoja má svoje inštrumentárium. K významným nástrojom patrili programy *INTERREG IIC* zameraný na podporu

transnárodných akčných programov na poli priestorového plánovania, *INTERREG IIA* na podporu cezhraničnej spolupráce na území EÚ vrátane problematiky priestorového plánovania. Bol otvorený program *INTERREG III*, do ktorého budú môcť plnohodnotne vstúpiť aj asociované krajiny. Z iniciatívy Európskeho parlamentu bola r. 1994 vytvorená osobitná položka v rámci rozpočtu programu *Phare* (podporného programu EÚ pre reformné krajiny strednej Európy) s cieľom podporiť spoluprácu na hraniciach s členskými štátmi EÚ – vznikol program *Phare CBC* (Cross-Border Cooperation). Ďalšie iniciatívy a pilotné projekty, ako napr. *URBAN* a iné sa môžu využiť na podporu implementácie cieľov ESDP a iných dokumentov európskeho priestorového plánovania, špeciálne vo vzťahu k udržateľnému rozvoju regiónov a miest.

Aj keď Európska komisia nemá právomoci v stratégii priestorového plánovania EÚ, prakticky sa táto politika realizuje jej sektorálnymi aktivitami. Jednak prostredníctvom tzv. *štrukturálnych fondov*, ktorých priestorové pôsobenie je rozhodujúce predovšetkým vo vzťahu k eliminácii negatívne pôsobiacich priestorových disparít, ale aj iniciovaním a zabezpečovaním analytických priezových dokumentov, ako sú *EUROPA 2000* či *EUROPA 2000+* a ďalších, ale aj odborových dokumentov s výrazným priestorovým impaktom (*TEN*, *TINA* a i.). Avšak ani jeden z týchto dokumentov neprekračuje rámec odporúčanií, a teda nie je záväzný pre priestorovo-plánovacie stratégie členských štátov.

Pri naplňaní cieľov európskej politiky priestorového rozvoja zohráva dôležitú úlohu cezhraničná a medziregionálna spolupráca. Tieto aktivity EÚ široko podporuje. Aj keby sa niektorá aktivita nedala priamo finančne podporiť, môžu sa využiť skúsenosti z implementácie existujúcich programov. V kontexte prípravy EÚ na rozšírenie sa onedlho očakáva podstatná zmena štruktúry podporných programov, avšak už dnes je isté, že podpora cezhraničnej spolupráce bude i naďalej jednou z priorit. Informácia o aktivitách EÚ na poli cezhraničnej spolupráce prístupných i regiónom a sídlam SR, a to nielen tým, ktoré ležia na hranici EÚ, môže byť v mnohom inšpiratívna a poučná.

Intenzifikácia cezhraničnej spolupráce umožňuje prekonať negatíva a zhodnotiť pozitíva regionálnych špecifik. Na jej báze sa nevýhoda periférnej pozície v rámci územia štátu môže zmeniť na obrovskú výhodu – blízkosť ku kooperujúcemu zahraničnému partnerovi. Nevýhoda špecifických geografických podmienok obmedzujúcich niektoré ekonomické aktivity sa môže zmeniť na obrovskú výhodu jedinečnosti v medzinárodnej ponuke špecifických aktivít turistického ruchu alebo ich špecifických kombinácií, pestovaní plodín so zvláštnymi nárokmi, špecifickej profesijnej skladbe obyvateľstva s ich zručnosťami a skúsenosťami atď.

Zhodnotiť vlastný potenciál v rámci zjednotenej Európy možno len na základe poznania jeho štruktúry, špecifik a porovnania s konkurenčnými regiónmi či sídlami. Treba vedieť, ako ho možno efektívne využiť a mať primerané možnosti umiestniť ho na medzinárodnom trhu. Jedinou efektívnou cestou je integrácia do medzinárodných štruktúr, zapojenie sa do cezhraničnej dvojstrannej i multilaterálnej spolupráce, využitie zahraničných skúseností, ponúknutie svojich skúseností na báze skutočného partnerstva.

Z cieľov niektorých programov EÚ na podporu udržateľného priestorového rozvoja na európskom kontinente vidno, že politika EÚ je zameraná na skutočne európsku dimenziu priestorového rozvoja, ktorá je podmienkou jeho udržateľnosti. Integrácia krajín európskeho kontinentu a spoločné napĺňanie cieľov udržateľného priestorového plánovania sa od politicky deklarovaného hesla stalo nevyhnutnosťou na zabezpečenie konkurencieschopnosti európskeho hospodárskeho priestoru, zabezpečenie ekonomickej, environmentálnej a sociálnej udržateľnosti jeho rozvoja.

Literatúra

- Belčáková, I., Gál, P. (eds.): *Nástroje priestorového plánovania v kontexte transformácie a európskej integrácie*. SPECTRA FA STU, ROAD Bratislava, 2000, 349 s.
- Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK), I., *Offizieller Entwurf, Vorläufige Uebersetzung, Informelles Treffen der fuer die Raumordnung zuständigen Minister der EU*, Noordwijk, 1997, Glasgow, 1999, Berlin, 1999.
- Finka, M.: *Vnútorne impulzy regionálneho rozvoja a ich aktivizácia programami cezhraničnej a medziregionálnej spolupráce*. In: *Európska politika v regionálnom a miestnom plánovaní II* (European Policy in Regional and Municipal Planning). TEMPUS CME SPECTRA. FA STU Bratislava, 1999.
- Finka, M., Petříková, D. (eds.): *Priestorový rozvoj a plánovanie v kontexte európskej integrácie*. SPECTRA FA STU, ROAD Bratislava, 2000, 506 s.
- Kováč, B., Komrska, J. (eds.): *Aktuálny vývoj teórie urbanizmu a nové trendy v priestorovom plánovaní*. SPECTRA FA STU, ROAD Bratislava, 2000, 406 s.

Prof. Ing. arch. Maroš Finka, CSc., Katedra krajiny a parkovej architektúry Fakulty architektúry STU, Nám. slobody 19, 812 45 Bratislava, finka@fa.stuba.sk