

STRATEGIE ROZVOJE RALSKO - VARIANTY A NÁZORY EXPERTŮ

Karel Maier

Prostor bývalého vojenského výcvikového prostoru Ralsko je jedním z "prázdných míst", která vznikla v našem osídlení v důsledku politického vývoje počínajícího II. světovou válkou a (snad) končícího pádem "Železné opony" v roce 1989. Na rozdíl od naprosté většiny dalších "prázdných míst" se v případě Ralska jedná o území uvnitř státu, nikoliv v jeho pohraničí. Hledání nového využití prostoru Ralsko tím však není nijak zjednodušeno: s výjimkou Mladoboleslavska se silnou, byť i jednostrannou ekonomickou základnou automobilového průmyslu, sousedí Ralsko s územím, které samo bude muset projít bolestivým procesem restrukturalizace, má-li se stát do budoucna plně životaschopným.

Snahu o nové využití "prázdného" ralského prostoru nevnímáme jako jakési romantické úsilí o "návrat života", ani jako úzce ekonomistní pohled hledající zúžitkování každé píde země. Nevyužití tak rozsáhlého prostoru uprostřed civilizace totiž nemůže být trvalým stavem: dříve či později se do tohoto prostoru nějaké aktivity dostanou. Pokud nebude mít proces nového využívání jasná pravidla, je velmi pravděpodobné, že to budou aktivity nežádoucí z hlediska obecného zájmu většiny obyvatel tohoto státu, vyjádřeného zákony a obecným povědomím o tom, co je správné a dobré. Ochránit trvale prázdný prostor Ralska před zneužíváním by dlouhodobě vyžadovalo vynaložit zřejmě ještě více veřejných prostředků (střežení území), nežli rozumně vynaložené veřejné prostředky iniciující a podporující nové využití prostoru. O tom, jak je těžké kontrolovat "prázdný" prostor Ralska, svědčí devastace, k níž došlo v poměrně krátkém období poté, co odešli předchozí uživatelé - jakkoliv chování těchto uživatelů rozhodně nelze považovat za šetrné a pro Ralsko prospěšné.

Pro využití prostoru Ralska byla od odchodu vojsk zpracována řada různých materiálů: v roce 1994 byl schválen územní plán VÚC Ralsko, pro Kuřívody je zpracován územní plán, pro další lokality jsou pořizovány urbanistické studie. Tyto materiály velmi podrobně zpracovávají problematiku jednotlivých území a vytvářejí územně technické a další rámce, které musí budoucí investoři dodržet.

V případě "prázdného místa", jímž Ralsko přes částečné znovuosídlení Kuřívod je, však zřejmě použití klasického postupu územního plánování není zcela postačující z hlediska ošetření veřejného zájmu. Nejen že totiž nezaručuje, že skutečně dojde k územnímu rozvoji, jenž by se řídil limity a regulativy obsaženými v ÚPD - to koneckonců nemůže zaručit žádný územní plán. V případě "prázdného" prostoru Ralska jsou však pochyby o realizovatelnosti územního plánu více než opodstatněné, a mimoto může být výsledná podoba rozvoje i při dodržení závazných ustanovení územních plánů velmi různá a zdaleka ne bezkonfliktní.

Ministerstvo pro místní rozvoj proto navíc k již zmíněným nástrojům územního plánování pořídilo u Fakulty architektury ČVUT strategickou rozvojovou studii prostoru Ralsko. Studie respektovala existující práce územního plánování, na rozdíl od nich se však nezábývala detailním postižením všech dílčích územně technických problémů, ale zaměřila se na celistvé uchopení problematiky. Namísto "návrhu řešení" se studie pokusila na základě celkové analýzy prostoru Ralska v hrubých rysech modelovat možné strategické směry jeho budoucího vývoje a analyzovat jejich pravděpodobnost, proveditelnost a podmínky pro uskutečnění. Tento přístup vycházel z přesvědčení, že zatímco stát a obce nemohou detailně "řídít" rozhodování investorů a vlastníků vedoucích k územnímu rozvoji, měly by

územní rozvoj koncepčně ovlivňovat, zejména by měly zabránit těm změnám, které poškodí většinu občanů buď přímo, nebo zprostředkovaně, nežádoucím růstem veřejných výdajů.

Výstupy práce na strategické rozvojové studii Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo v roce 1997 zástupcům státních a samosprávných orgánů, organizací a podnikatelům jako vstup do diskuse o společných cílech a postupech, o rolích a o potřebné spolupráci všech těchto potenciálních aktérů rozvoje prostoru Ralska.

Cíl rozvoje

V obecném zájmu je zaplnit "prázdný" prostor aktivitami, které nebudou ostatní území ohrožovat a nebudou nadměrně zatěžovat veřejné rozpočty. Tomu odpovídá cíl dosáhnout "znovuosvojení" území regionu Ralsko, t.j. odstranit v dlouhodobém výhledu bariéry, které brání jeho normálnímu využívání a které je vyčleňují z ostatního prostoru Čech.

Splněním tohoto cíle bude stav, kdy území

- bude užíváno tak, aby byly úměrně a účelně využívány jeho přírodní potenciály, aby byla zabezpečena péče o krajinu a aby byla zajištěna kontrola nad tím, co se v něm děje,
- bude mít vlastní ekonomickou základnu
- bude přiměřeně propojeno s okolními regiony.

Variantní strategie rozvoje

Především byla analyzována tzv. pasivní varianta, spočívající v rezignaci státu na aktivní zasahování do dějů v prostoru Ralska. V případě, že nebude přijata a realizována žádná politika rozvoje regionu, lze s největší pravděpodobností očekávat uplatnění především slabých stránek regionu v kombinaci s vnějšími vlivy. Všechny takovéto kombinace se vyznačují rizikem, že se uplatní hrozby ekologických havárií, různých nežádoucích spekulací s územím, či úplné ztráty kontroly nad ním. Tato rizika jsou natolik závažná, že je společnost nemůže dlouhodobě ignorovat: nemůže tedy pasivní variantu trvale akceptovat. Čím později si tuto skutečnost uvědomí, tím větší náklady bude muset vynaložit na odvrácení rizik, popřípadě negativních důsledků.

V dalších krocích byly proto hledány aktivní strategie, jež by měly být přijaty pro záměrný rozvoj prostoru. Pro formulaci scénářů strategických variant se ukázaly jako klíčové faktory dva okruhy alternativních voleb (strategických rozhodnutí):

- I. okruh:** volba mezi (A) silným dominantním investorem a (B) více (mnoha) investory navzájem srovnatelnými, z nichž žádný není výrazně silnější než ostatní.

II. okruh: volba mezi (1) rozvojem prostřednictvím atypického funkčního využití, založeným na jedinečných podmínkách prostoru Ralska nebo (2) záměrným a podporovaným přibližováním charakteru Ralska jiným územím Čech.

V I. okruhu klíčových faktorů (silný investor nebo více menších investorů) přítomnost silného investora (alternativní volba "A") určuje hlavní a dominantní využití prostoru. Silným investorem může být velká soukromopodnikatelská organizace nebo veřejný orgán. V předkládaných variantách představují silné investory NATO nebo stát. To, že varianty neuvažují vstup soukromého silného investora, neznamená, že by byla takováto varianta vyloučená. Z podnikatelského hlediska by však do takto ekologicky zatíženého prostoru pravděpodobně připadala v úvahu pouze taková velká investice, která by stávající ekologické a sociální problémy spíše konzervovala nebo je i zvěšovala. Vstup silného soukromého investora by navíc zřejmě byl silnou výzvou pro veřejnou kontrolu dění v území, zabezpečovanou státními orgány.

Pokud silný investor do území nevstoupí (alternativní volba "B"), měl by úlohu koordinátora převzít státní orgán nebo jím stanovená instituce. Nekontrolovaný "výprodej" prostoru mezi řadu investorů odpovídá pasivní variantě, a tudíž jej jako svrchovaně riskantní nelze doporučit.

V případě II. okruhu klíčových faktorů (jedinečnost či standardizace) se "využití specifík" (alternativní volba "1") stává jen mostem ke konečnému návratu do standardních poměrů - "osvojení" - v dlouhodobém výhledu. Alternativní volba "2" je zdánlivě přímočařejší, ale ve skutečnosti by byla zřejmě stejně dlouhodobou záležitostí, protože proces "znovuosvojení" by probíhal pomalu.

Kombinací alternativních voleb obou okruhů vznikají čtyři strategické varianty.

- Alternativní volby a strategické varianty
- alternativní volby (A)
- silný investor (B)
- více (mnoho) menších investorů

(1) nestandardní funkční využití (region se odlišuje, vstupují do něj atypické aktivity)
"NATO"
"ALTERNATIVA"

(2) standardní funkční využití (region se přibližuje běžnému venkovskému území ČR)
"PODLE PŘÁNÍ ÚŘADŮ"
"PŘIROZENÝ VÝVOJ"

Vypracované varianty strategií byly podrobeny odborné expertize celkem 24 reprezentantů jednotlivých skupin aktérů územního rozvoje: představitelů státních orgánů, dotčených obcí a podniků. Bohužel nejméně reprezentativní skupinu tvořili zástupci podniků, zejména chyběli zástupci potenciálních investorů a developerů.

Dále uvádíme stručné charakteristiky využití území regionu v jednotlivých strategických variantách a jejich hodnocení zpracovatelé studie a experty. shrnutí výsledků této expertizy dále uvádíme vždy na konci popisu jednotlivých variant.

Varianta "NATO"

Navrací do území vojenské využití, pro které území sloužilo zhruba 50 let. Nosným programem využití je umístění vojenské základny a výcvikového prostoru NATO.

Z hlediska užívání se území regionu rozdělí na dvě části:

- Severovýchod území se stává uzavřeným, respektive kontrolovaně přístupným prostorem se zvláštním režimem. Letiště Hradčany lze užívat pro vojenské i civilní účely (kombinovaný provoz). V okolí letiště nedojde k obnově trvalé sídelní funkce, namísto trvalého bydlení je však možno uvažovat například vytvoření velkého zábavního parku (předpoklad využívání těž příslušníky vojsk).
- Jihozápadní část území bude využívána pro turistiku (cykloturistika, pěší turistika, horolezectví). Rozvoj Kuřívod je možný, nebude však pro revitalizaci regionu klíčový.

Hodnocení varianty:

- názor zpracovatelů

Místní hledisko:

Klady:

- + možné pracovní příležitosti - obnovení infrastruktury, služby pro armádu
- + vyčištění zaminovaného území může zajistit NATO
- + využití prostoru k "tradičnímu" účelu umožní využít existujících infrastruktur (letiště, objekty)

Zápory:

- odtržení části území od okolí (neprůjezdnost, nedostupnost)
- možné konflikty s obyvateli, rizika "sociálního znečištění"
- možný konflikt s ochranou přírody (chráněné území)
- útlum sídelní funkce Hradčany - letiště

Širší hledisko:

Klady:

- + "bezproblémové" umístění vojsk bez záboru dalšího území v ČR
- + příliv financí tuzemských i zahraničních

Zápory:

- možný cíl útoku v případě válečného konfliktu - ohrožuje i širší okolí
- omezená kontrola veřejnosti nad územím
- zajištěná kontrola nad územím
- expertní hodnocení

Představitelé samospráv obcí shodně hodnotili jako hlavní pozitivum přílivu financí (tuzemských i zahraničních) vyvolaný vstupem silného investora. Obce a státní orgány také ocenily možnost oživení regionu pracovními příležitostmi, jasnou orientací území a možností využít existující infrastruktury. Naopak jako negativní aspekty jsou státními orgány hodnoceny omezená veřejná kontrola (státem, obcí) nad územím, nutnost dělit se o tuto kontrolu se "silným investorem" a odtržení části území od okolí (neprůjezdnost, neprostupnost).

Představitelé podniků sice stejně jako státní orgány oceňují výhody jasné orientace a jednoznačného zaměření vývoje v případě nalezení "velkého investora", ale zároveň poukazují na rizika s touto jednoznačností spojená: přílišnou závislost na tomto jediném investoru a vyloučení přirozeného konkurenčního procesu mezi menšími investory, který by umožnil větší flexibilitu využití v delším časovém horizontu.

Na reálnost a přijatelnost varianty neměli představitelé státních orgánů ani obcí jednotný názor. Na jedné straně byl vyjádřen názor, že jedinou reálnou možností, jak najít "velkého investora" je právě

vojenské využití, a to je třeba odmítnout; na druhé straně se argumentuje tím, že je třeba vynaložit patričné úsilí k tomu, aby byl vhodný (snad civilní) investor vyhledán, osloven a motivován ke vstupu do tohoto území. Ti představitelé obcí, kteří vojenské využití akceptovali, si uvědomovali možný odpor jejich občanů proti návratu vojsk, který bude nutno "nějak uklidnit". Také představitelé podniků chápali vojenské využití spíše jako nutné zlo. Doporučili v případě přijetí této strategie usilovat alespoň o omezení území vojenského využití na výrazně menší rozsah než byl původní vojenský újezd.

Všichni účastníci se shodli, že klíčovou roli by této variantě měl v počáteční etapě stát. V dalším období, poté, co by "vojenský investor" do území vstoupil, by zřejmě veřejnosprávní orgány fungovaly standardním způsobem jen na zbytkovém "civilním" území. Obce v území by se zřejmě vůči jakémukoliv silnému investorovi octly v nerovnoprávném postavení; v případě NATO by se v podobném postavení asi octly i civilní státní orgány.

Všichni účastníci zřejmě uvažovali, že prostor by byl využíván pro vojenské účely soustavně a intenzivně, a že by tedy do území přišly s vojsky investice a pracovní příležitosti. Alternativa, kdy by byl prostor spíše konzervován a využíván jako záložní, tedy intenzivní využití by nastalo pouze podle politické a vojenské situace, zjevně nebyla experty uvažována. V reálné situaci je však i tento vývoj možný a nelze jej na úrovni civilních orgánů eliminovat. Z tohoto hlediska je tedy třeba posuzovat sekundární ekonomické efekty této strategické varianty na region s jistou obezřetností.

Varianta "PŘIROZENÝ VÝVOJ"

Vychází z faktu, že dnešní obec Ralsko, která je prakticky totožná s bývalým vojenským újezdem, je uměle vytvořený útvar. Postupného znovuosvojení regionu lze tudíž nejpřirozeněji dosáhnout pomocí začleňování okrajových partií jeho území do "sfér vlivu" okolních území. Jádrový "zbytkový" prostor je pak možno regenerovat s podstatně menšími výdaji státu a riziky, nežli kdyby se jednalo o území celého regionu. Pro využití "zbytkového" jádrového prostoru lze i v této strategické variantě uvažovat některé specifické funkce (letišť, obora pro chov vzácné zvěře). Do většiny území se však bude navracet původní "standardní" venkovské využití. Zejména tam, kde bude osvojen probíhat spontánní expanzí "zevně", bude vyžadovat relativně nejmenší vnější finanční (investiční) asistenci.

Z anket prováděných studenty mezi obyvateli některých obcí v regionu vyplynul poznatek, že obyvatelé obcí mimo vlastní území bývalého vojenského újezdu pocítují problémy Ralska jako dosti vzdálené. Pro uskutečnění této strategické varianty je však nutné zapojení všech obcí v okolí, konsensus a účast obyvatel okolních sídel na procesu znovuosvojení, aktivní využívání možností, které jim území bývalého vojenského prostoru může poskytnout. Proces "amalgamace" Ralska by tedy měl být opravdu velmi pozvolný a nenásilný. Po poměrně dlouhou dobu "osvojení" je nutná státem zabezpečovaná dostatečně intenzivní a důsledná kontrola území. Teprve tak, jak budou jednotlivé části integrovány, se kontrola přesune na obce a jejich obyvatele. Naplnění varianty by tedy rozhodně nemělo spočívat v pouhých přeměně územní organizace prostoru.

Hodnocení varianty

• názor zpracovatelů

Místní hledisko:

Klady:

+ pozvolnost změn

+ zhodnocování okolí sídel (příroda, vyšší aktivita obyvatel)

+ využití místního lidského potenciálu (Volyňští Češi, "prospektoři" z okolí)

+ lokální soběstačnost (nezávislost), prostor pro iniciativu obcí

+ začlenění do okolí (nejbližší fungující správy)

Zápory:

- problematický průběh znovuosvojení zejména v "jádrové" části prostoru

- zdoluhavost procesu

- možná pasivita obyvatel okolních obcí ve vztahu k využívání prostoru Ralska

- pocit obcí, že se stát zbavil problému tím, že jej přesunul na ně

Širší hledisko

Klady:

+ přijatelná a postupně klesající zátěž státního rozpočtu

Zápory:

- zodpovědnost za vývoj v území se přesouvá na poměrně slabé obce, z nichž řada má sama problémy

- ztráta příležitosti území využít pro "velké" projekty

- nevyžití infrastruktury (letišť)

- možná izolovanost - zakonzervování perifernosti

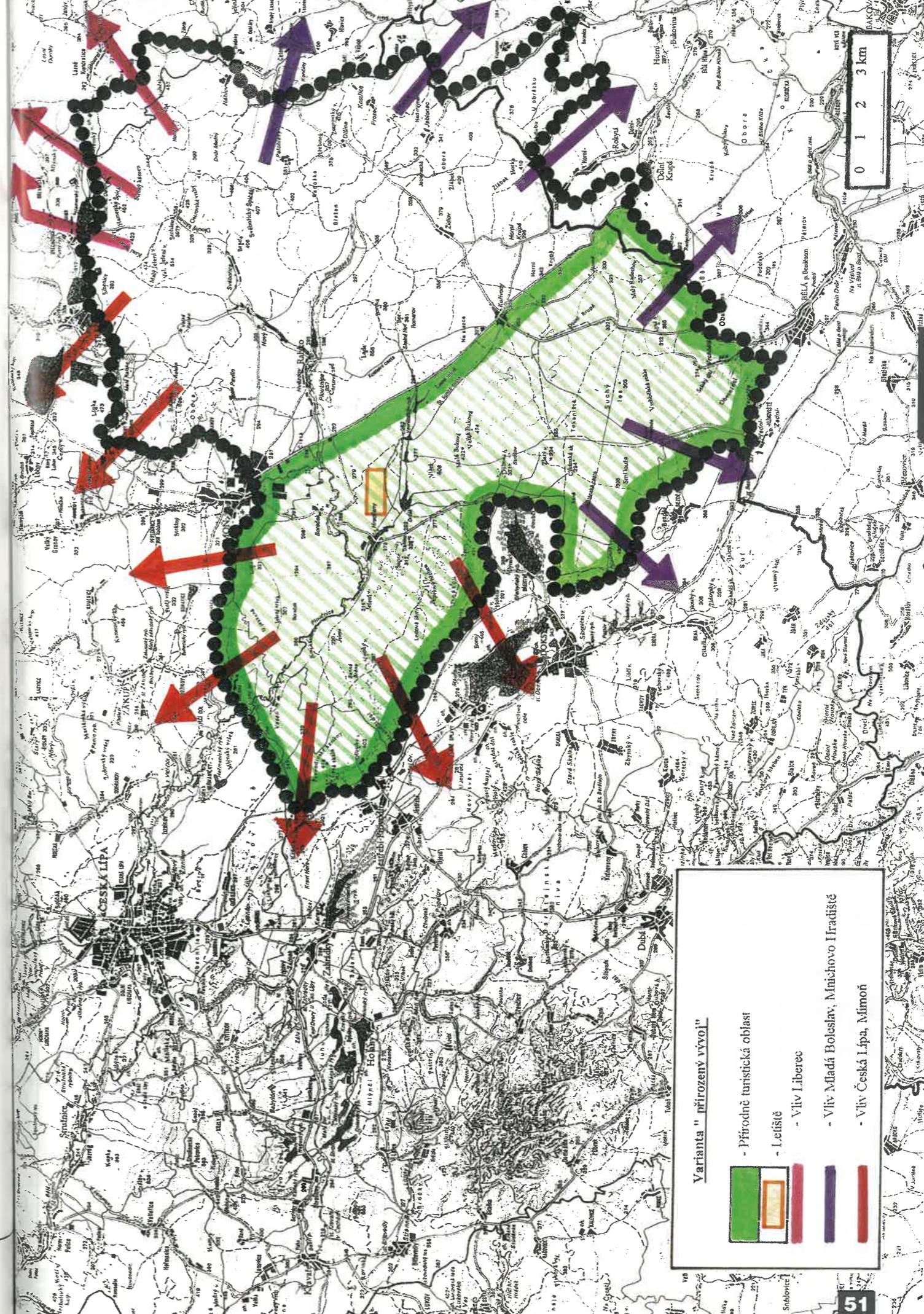
• expertní hodnocení

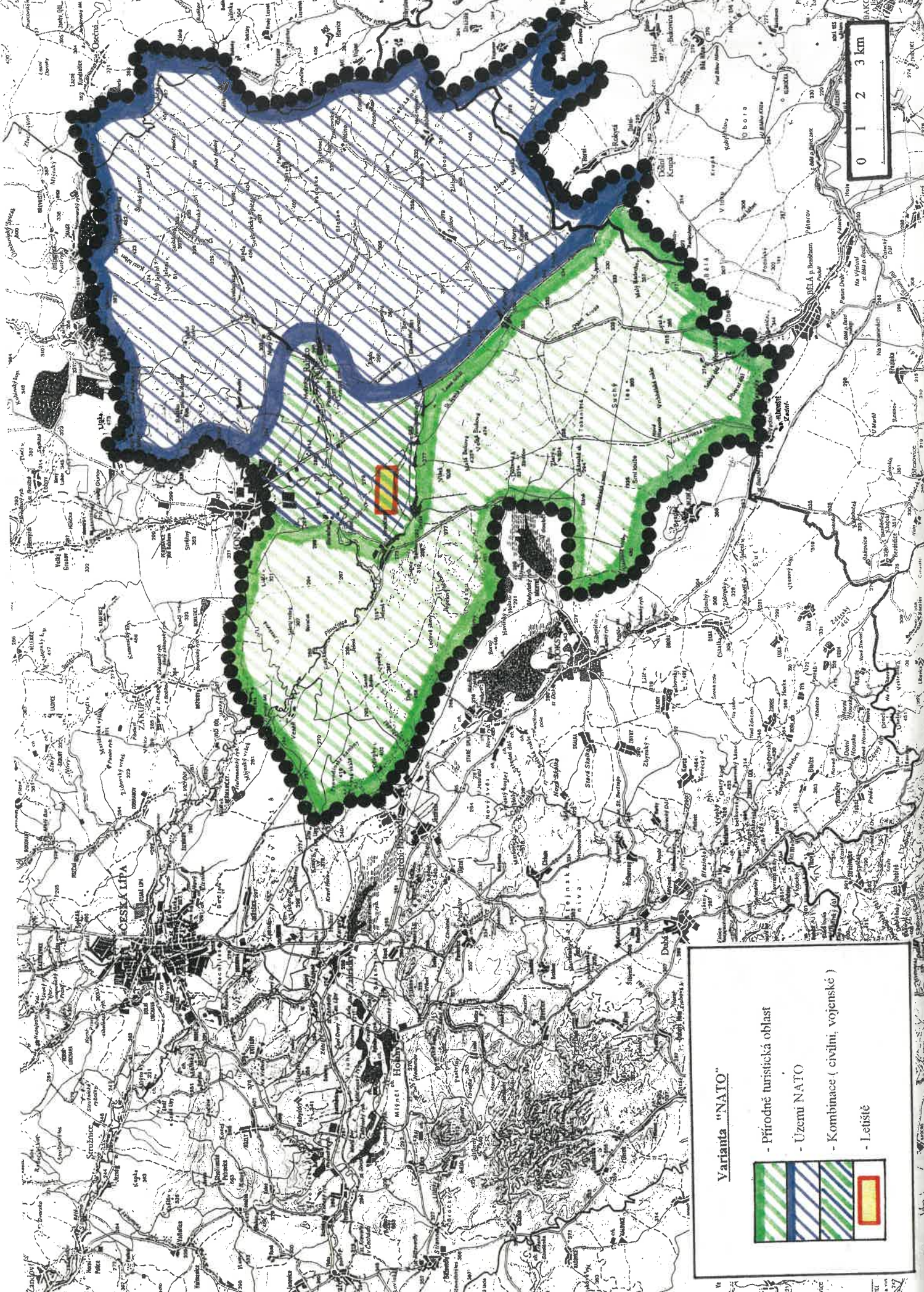
Experti všech skupin se v hodnocení shodli na tom, že varianta přesouvá zodpovědnost za rozvoj na poměrně slabé obce a že proces bude zřejmě zdoluhavý, což bude neuspokojivé pro ty, kdo vyžadují rychlé efekty.

Přenesení pravomocí a zodpovědností na obce a jejich občany oceňovali pouze experti zastupující státní orgány. Podle nich to povede k větší samostatnosti, rozmanitosti a životaschopnosti obcí a ke snižujícím se nárokům na státní asistenci. Představitelé obcí tutéž skutečnost vnímali spíše jako negativní a riskantní: silný byl pocit obav, že stát by touto cestou prostě problém přesunul na ně. Podle vyjádření některých zástupců obcí se stát nemůže vyvázat přinejmenším ze zodpovědnosti za rozvoj infrastruktur. Dalším identifikovaným problémem je potřeba koordinace postupu obcí, které se v reálných situacích budou dostávat do konkurenčních situací. Experti reprezentující podniky sice ocenili možnou flexibilitu varianty v reakcích na měnící se podmínky a pozvolný "přirozený" proces změn, ale upozornili, že vidina pomalého rozvoje není příliš atraktivní pro příchod investorů.

Názory na reálnost a přijatelnost varianty nebyly uvnitř jednotlivých skupin expertů jednotné. Řada z nich proces vnímala jako příliš složitý, přijatelný snad pro okolní obce, ale těžko zvládnutelný pro "zbytkové" Kuřívodky s komplexem letišť. Reálnost a úspěšnost varianty by mohla být ohrožena živelností ve využívání území a nedohodou mezi jednotlivými obcemi.

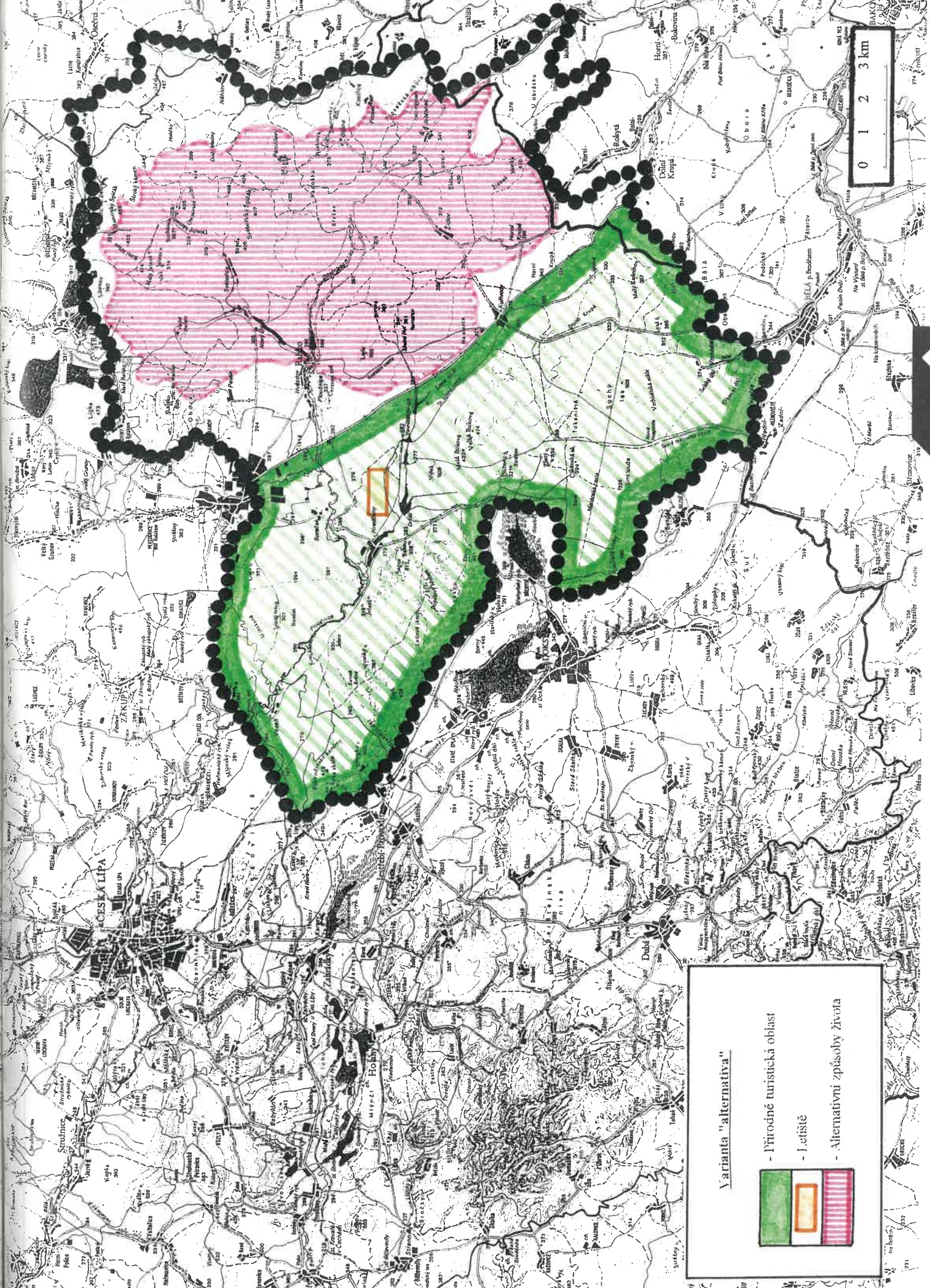
Svoji roli v případě realizace varianty viděli nejhodněji představitelé obcí. Zdůrazňovali vysoké nároky, které tato strategická varianta klade na jejich managementy, jejich kvalifikaci a výkonnost, a potřebu vzájemné spolupráce mezi obcemi. Konkrétní podobu této spolupráce (například její institucionalizace v zájmovém sdružení) však nikdo v této souvislosti nezmínil. Angažovanost státu byla ve vyjádřeních zástupců státních orgánů vnímána různě: standardně byla uváděna metodická činnost vůči samosprávě, která by převzala větší část zodpovědnosti; někdy byla uváděna koordinace a kontrola dodržování strategických cílů. Jen ojediněle viděli představitelé státních orgánů svoji úlohu ve vytváření podmínek pro partnerství veřejného a soukromého sektoru. Celkově si představitelé státních orgánů uvědomovali náročnost varianty také na svoji koordinační činnost a na spolupráci státu a obcí.





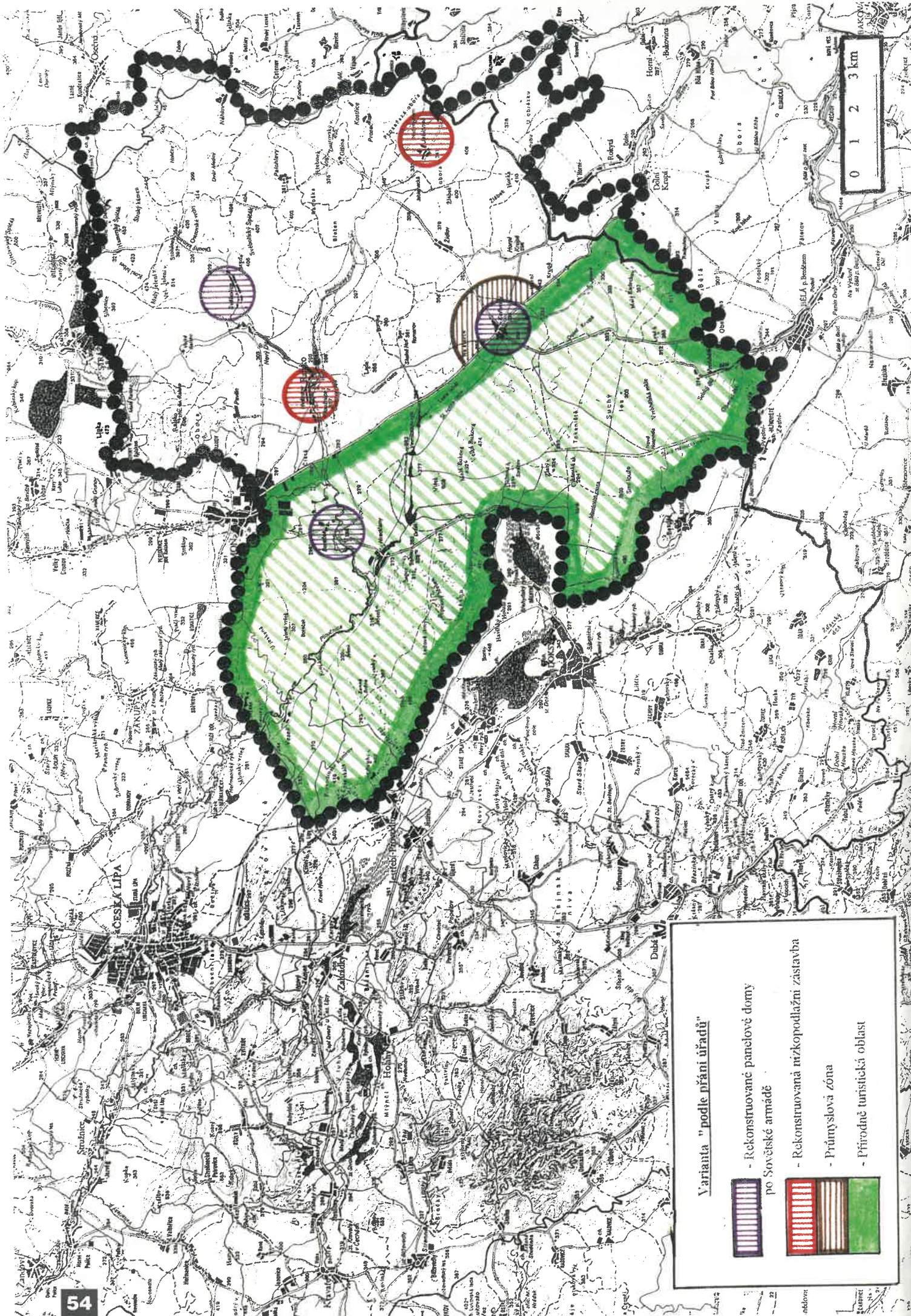
Varianta "NATO"

- Přírodní turistická oblast
- Území NATO
- Kombinace (civilní, vojenské)
- Letiště



Varianta "alternativa"

- Přírodní turistická oblast
- Letiště
- Alternativní způsob života



Varianta "ALTERNATIVA"

Byla původně koncipována jako využití neobydleného prostoru pro dobrovolné umístění skupin s alternativními způsoby života, které lze těžko aplikovat v současné majoritní české společnosti. Tim se může toto "prázdné" území stát v delším časovém horizontu konkurenceschopným s ostatními venkovskými regiony. V této podobě varianta odrážela přístup současné mladé generace ke konfliktu okrajových nebo extrémních sociálních skupin s "majoritní" společností.

V dalším kroku byla varianta podkladem pro vypracování akčního projektu osídlení koncipovaného v souladu s principy trvale udržitelného rozvoje,

- Jihozápadní část území se bude v této variantě vyvíjet obdobně jako v ostatních variantách (turistika, cykloturistika, sezónní ubytování, chráněná území přírody).
- Pro zbytek území (zhruba severně od silnice Mnichovo Hradiště - Mímoň) se předpokládá "rekolonizace", při níž budou šetrně využívány přírodní zdroje. Vzhledem k tomu, že situace Ralska je skutečně jedinečná v evropském měřítku, by bylo možno uvažovat účast evropských aktivit i zájem lidí z celé Evropy, kteří se hlásí k principům šetrného užívání přírodních zdrojů. Pro takto koncipované znovuosídlení ("rekolonizaci") by bylo nutno vytvořit řadu specifických opatření a mechanismů, které dokáží průběžně reagovat na situace nastalé během znovuosvojování.

Hodnocení varianty

- názor zpracovatelů

Místní hledisko:

Klady:

- + identita prostředí
- + šetrné využití přírodních zdrojů
- + ekonomická soběstačnost a ekologická nenáročnost - výhledově

Zápory:

- možnost konfliktu s okolím

Širší hledisko:

Klady:

- + jedinečnost v evropském měřítku
- + možnost poskytnout prostor pro alternativní pojetí společnosti XXI. století

Zápory:

- organizační náročnost
- možné střety s obecnou legislativou
- dlouhodobý proces, vyžadující soustavnou péči a pozornost
- obtížná kontrola - možnost zneužití
- expertní hodnocení

Všechny skupiny expertů se shodly na tom, že varianta je problematická. Bude obtížné dosáhnout efektivní kontroly nad územím a je veliké riziko zneužití. Také výhrada k tomu, že varianta ještě dále posiluje izolaci od ostatního území, byla sdílena všemi skupinami - pouze ve skupině představující názory obcí byla tato výhrada méně zastoupena. Představitelé obcí mimoto uváděli další negativa: hrozbu devastace nekontrolovatelnými škodlivými aktivitami, zhoršení image území s důsledky na turistickou atraktivitu okolního území, finanční neefektivitu obnovy malých sídel a právní obtíže. Celkově v hodnocení výrazně převládla negativa nad pozitivy.

Také o reálnosti a přijatelnosti varianty převažovaly pochybnosti. Názor, že je varianta reálně proveditelná, měli pouze dva účastníci, v jednom případě navíc podmíněný požadavkem důsledné kontroly. Odmítnutí však nebylo paušální: uplatnění principů varianty

by bylo podle některých účastníků možné na menším území nebo jako doplňková aktivita v území.

Představitelé státních orgánů zpochybnili také splnitelnost své role v koordinaci a dohledu nad aktivitami v území. Další rolí státních orgánů by zřejmě bylo vytvořit podmínky pro ekonomickou životaschopnost osad alternativních skupin tak, aby obyvatelé nebyli nakonec nuceni zapojit se do struktur šedé ekonomiky.

Varianta "PODLE PŘÁNÍ ÚŘADŮ"

Varianta představuje rozvoj regionu "standardními" postupy kombinujícími státní intervence a "klasické" postupy územního plánování. Existující fyzické struktury (stavby a infrastruktury) v území se v co největší míře využijí pro ekonomický rozvoj.

Bude obnovena funkce sídel (Kuřivody, Hradčany, Osečná ...) v souladu s územním plánem regionu. Pro výstavbu průmyslových objektů, závodů apod. budou opraveny, obnoveny a využity stávající obrovské kapacity inženýrských sítí. Provede se rekonstrukce panelových obytných domů kyjevského typu, zbylých po sovětských vojskách. Pomocí stimulace ekonomického rozvoje budou vytvořeny atraktivní podmínky pro příliv pracovních sil a obyvatel do oblasti. Stávající silniční síť bude obnovena a doplněna o zbudování nových tras, které zlepší dopravní napojení prostoru. Další investice budou vynaloženy na rekultivaci přírodního prostředí spojenou s vytvořením vhodných podmínek pro rekreaci; budou vytvořeny podmínky pro chov ohrožených druhů zvěře (bílý nosorožec). V Jablonečku bude vybudován cenově atraktivní obytný a rekreační soubor.

Hodnocení varianty

- názor zpracovatelů

Místní hledisko:

Klady:

- + vyřešení nedostatku bytů v okolí
- + uskutečnění snah o vznik nových pracovních příležitostí
- + využití investic dříve vložených do území (například kapacity sítí)

Zápory:

- trvale nedostatečná identifikace s regionem
- malá zainteresovanost obyvatel a obcí - nezájem, lhostejnost, nespolečnost na obnově ("panelákový syndrom")

Širší hledisko:

Klady:

- + obnova v duchu "severočeských tradic": sblížení s okolním územím
- + území od počátku pod kontrolou státních orgánů
- + předvídatelnost průběhu, využití běžných postupů

Zápory:

- finanční náročnost: dlouhodobá až trvalá potřeba dotací do regionu
- integrace Ralska do problémového severočeského regionu

- expertní hodnocení

Hodnocení týkající se pozitivních a negativních aspektů varianty se mezi jednotlivými expertními skupinami navzájem většinou neodlišovala. Jako hlavní výhoda byla všeobecně uváděna předvídatelnost průběhu a užití běžných postupů. Také v kategorii negativ byla téměř úplná shoda: varianta je finančně náročná na státní rozpočet a vede k dlouhodobé až trvalé závislosti na dotacích.

Je však zajímavé povšimnout si také případů, kdy byla prezentována odlišná stanoviska. Experti ze státních orgánů vyjadřovali obavu, že se nepodaří vytvořit počet pracovních příležitostí odpovídající alespoň řádově disponibilní kapacitě pro bydlení, a tudíž nebude možno tohoto potenciálu využít. Někteří reprezentanti obcí projevíli

nedůvěru, že stát dokáže dlouhodobě v dostatečné míře podporovat rozvoj prostoru Ralska. Ve všech skupinách se vyskytli jednotliví experti, kteří konstatovali, že celý proces znovuosvojení bude nakonec zdoluhavější než počáteční představa a že jeho výsledky budou nakonec srovnatelné s dosídlováním pohraničí.

Na reálnost této varianty byl názor expertů ze státních orgánů kontroverzní. Spektrum názorů sahá od výroku "reálné, ale nežádoucí" přes nejčastější pochybnosti o proveditelnosti z důvodů dlouhodobých nároků na státní finanční asistenci až po jednoznačné odmítnutí varianty jako nereálné - z téhož důvodu. Názory expertů - představitelů obcí a podniků byly jednodušší a vcelku optimističtější, ale vždy byly podmíněny požadavkem výrazné účasti státu. Ta je požadována v počáteční fázi, kdy by stát zřejmě musel převzít nejen financování, ale i organizaci a větší část zodpovědnosti, ale také po celé dlouhé období revitalizace území ve formě trvalé finanční asistence.

O přijatelnosti varianty představitelé státních orgánů spíše pochybovali. V jednom případě se konstatuje, že kdekoli tento postup byl v minulosti uplatňován, prokázal svoji nevhodnost a neefektivnost. Naproti tomu obce považovaly variantu za vhodnou až podmíněně přijatelnou. Varianta minimalizuje zodpovědnost obcí, ale zřejmě by do nich přivedla poměrně velké a "jisté" objemy státních investic.

Všichni experti shodně konstatovali klíčovou roli státu v této variantě. Státní orgány by se staly nejen koordinátorem, ale i investorem a do jisté míry i realizátorem řady investic. Svoji angažovanost a přímou zodpovědnost i za ekonomický úspěch podnikání v regionu by se pravděpodobně staly rukojmími podnikatelů ("ustupovaly by záměrům průmyslu", jak uvedl jeden z účastníků).

Varianta byla pro experty zřejmě nejlépe představitelná, protože odpovídá dosavadní běžné praxi regionálního rozvoje. Tomu odpovídala velmi podobná očekávání, velká míra shody v hodnocení pozitiv a negativ jednotlivými skupinami expertů, a také úplná absence úvah o nutných změnách v činnostech jednotlivých institucí. Varianta by pravděpodobně byla nejnáročnější na veřejné zdroje. K tomu, aby nedocházelo k "prosakování" veřejných peněz mimo sledovaný region (z území pryč, do kapes podnikatelů mimo Ralsko) by byla nezbytná velmi perfektní "pravidla hry", efektivní a účinná kontrola a operativní reakce veřejných orgánů.

Závěry

Shrnutí poznatků z hodnocení variant

Strategické varianty zajisté nejsou vyčerpávajícím seznamem možných budoucností regionu. Vymezují pouze určité směry, jimiž lze koncipovat úvahy o budoucím vývoji. Smyslem strategické studie ani její expertizy ani nebylo určit "nejlepší" či vyloučit "nejhorší" strategickou variantu. Skutečný vývoj v sobě může obsahovat prvky více variant současně, popřípadě mohou prvky některé varianty převládat v jednotlivých částech prostoru Ralska.

Experti se ve svých úsudcích o pozitivěch a negativěch, reálnosti, proveditelnosti a vlastních rolích institucí, které reprezentovali, vcelku nijak zásadně neodlišili od zpracovatelů studie. Představitelé jednotlivých aktérů rozvoje - státu, obcí a podnikatelské sféry - však odlišně hodnotili významnost jednotlivých charakteristik variant a jejich vhodnost.

Zpracovatelé studie i všechny skupiny účastníků posouzení se shodli, že organizačně přehledné a "snadné" varianty s "velkým investorem" jsou buď pro stát drahé nebo jsou zaplacené omezenými možnostmi kontroly veřejnými orgány. Naproti tomu organizačně obtížné varianty spoléhající na drobné investory, autonomii a schopnost obcí a občanů řešit problémy jsou hůře postižitelné a uchopitel-

né, a jejich průběh je tudíž obtížněji předvídatelný. Zdá se, že účastníci expertního posouzení by spíše preferovali organizačně "snadné", a tedy ekonomicky náročnější postupy, přestože jejich poměrně předvídatelné výsledky byly často předem hodnoceny jako neuspokojivé. Kromě toho, že jsou "snadné", t.j. nevyžadují změnu v chování jednotlivých aktérů rozvoje, je snad důvodem preference těchto variant i jejich jasná definovatelnost a lepší předvídatelnost: jakmile je jednou učiněno příslušné rozhodnutí a existují potřebné zdroje, lze považovat další činnost správních orgánů za převážně rutinní záležitost a alespoň tak se snižuje riziko, že se subjekty budou chovat odlišně od vstupních předpokladů.

Obecné závěry

týkající se rozvoje regionu Ralska

1. Znovuosvojení je složitý dlouhodobý problém, který vyžaduje obezřetný přístup. Riziko z otálení a vyčkávání je však velké. Oddalovat koncepční řešení, stejně jako spoléhat na spontánní vyřešení znamená, že se s vysokou pravděpodobností prosadí spíše negativní tendence (slabé stránky, hrozby), a tedy bude nutno vynaložit větší náklady a akceptovat ještě větší obtížnost řešení v budoucnosti.
2. Potenciály regionu Ralsko nejsou ve všech jeho částech stejné. Jakákoliv strategie by měla přistupovat diferencovaně k jednotlivým částem regionu.
3. Vnější asistence pro znovuosvojení je přinejmenším v počáteční fázi nepostradatelná. Může kombinovat veřejné prostředky (finanční, organizační a mocenské) s prostředky soukromými. Postup řešení přitom může spoléhat buď na jeden velký impuls (dominantní investor, velká investice) nebo na synergický efekt řady menších počínů. Skutečně trvalé pozitivní změny se budou v regionu prosazovat nejspíše velmi pozvolna. Proto bude i po počáteční fázi pro znovuosvojení nutná dlouhodobá zvláštní, "nadstandardní" pozornost tomu, co se v regionu děje: aktivní management, soustavný monitoring a kontrola.
4. Neexistují zároveň "snadná" a "správná" řešení. Existují však "snadné", ale prokazatelně neefektivní a drahé postupy. Uspořit veřejné prostředky lze především promyšlenou strategií rozvoje, dobrou organizací a pružně reagujícím mechanismem realizace - tedy kvalitně a koncepčně fungující veřejnou správou, popřípadě jí vytvořenými institucemi.

Doporučená východiska a principy pro "znovuosvojení" Ralska

1. **Subsidiarita.** - Každé rozhodnutí se činí na nejnižší možné rozhodovací úrovni. Z hlediska veřejné správy připadají v úvahu tři stupně rozhodování:

- centrum - strategická úroveň - koncepční rozhodování dlouhodobého dopadu,
- region - taktická úroveň rozhodování,
- obec - operační úroveň rozhodování.

Tento ideální model je v současných podmínkách ČR vzhledem k absenci VÚSC a slabým a malým obcím obtížně realizovatelný i pro standardní podmínky. V "nestandardních" podmínkách Ralska je dosažení efektivního modelu rozhodování odpovídajícího současnosti prakticky nerealizovatelné. Naopak se projevují tendence přenášet taktickou a operační úroveň rozhodování, respektive zodpovědnost za ni, na centrální orgány.

2. Stabilita cílů a flexibilita postupů jejich realizace. - K cíli znovuosvojení vede řada různých možných cest, jejichž relativní výhodnost lze předem jen velmi přibližně odhadnout. Proces znovuosvojení nemůže nikdo předem detailně "naryšovat". Namísto preskriptivního detailního plánu by proto měly být

- stanoveny jasné cíle, sdílené a prosazované všemi, kdo mají rozhodovací pravomoci,
- stanovena pevná pravidla tohoto rozhodování,
- vymezeny instituce, které v rámci pravidel rozhodují k dosažení cílů, jejich kompetence, vazby a zodpovědnost.

Hrozbou pro stabilitu dlouhodobých cílů znovuosvojení a jejich realizaci mohou být relativně krátkodobé politické výkyvy, zejména při změně politické reprezentace v důsledku voleb. Toto riziko je relativně největší v případě obcí, kde je dotyk mezi zákonodárnou a výkonnou mocí nejtěsnější.

3. Monitorování a zpětné vazby. - Souvisí s flexibilitou postupů. Do procesu (mechanismu) uskutečňování jednotlivých projektů je třeba zabudovat systém průběžného monitorování, cyklických kontrol, možných rektifikací "za pochodu" a konečné podmínky, jejichž nesplnění má za následek zásadní revizi strategie.

4. Optimální podíl a angažovanost veřejných zdrojů. - Do procesu znovuosvojení budou zřejmě vstupovat veřejné i privátní subjekty. Je třeba usilovat o rovnováhu mezi podílem účasti veřejných prostředků a privátních investic a mírou angažovanosti nástrojů a orgánů sledujících veřejný zájem v území. Tato rovnováha je pro každý jednotlivý rozvojový projekt dána vedle atraktivity pro soukromý sektor také mírou rizika vyplývajících z nesplnění vstupních předpokladů.

Řešení znovuosvojení Ralska je z hlediska veřejné správy především problémem vztahu organizační a finanční angažovanosti. Je téměř jisté, že orgány veřejné správy nebudou nikdy disponovat dostatečnými finančními prostředky, které by "zaplatily" celou "cenu" znovuosvojení. Těžiště účasti veřejné sféry se tudíž dostává do organizační (institucionální) oblasti.

Stávající institucionální prostředí jen velmi obtížně dokáže uvedeným východiskům vyhovět. Orgány veřejné správy v současné podobě nemají předpoklady ani nejeví zájem vykonávat činnosti, které výrazně překračují jejich standardní role. V regionu Ralsko však bude po dobu znovuosvojení významný podíl "atypických / nadstandardních" činností ve veřejném zájmu.

Nabízejí se dvě možnosti řešení: buď (a) změnit způsob fungování orgánů veřejné správy tak, aby odpovídal specifickým potřebám znovuosvojení regionu nebo (b) delegovat "atypické / nadstandardní" činnosti ve veřejném zájmu na "atypické", k tomu účelu vytvořené organizace. Za reálnější považovali zpracovatelé druhou cestu. Z expertního posouzení vyplývá, že i pro představitele veřejné správy by zřejmě byla tato možnost přijatelnější.

Jako postup odpovídající této preferenci, ověřený z obdobných situací v historii a v zahraničí, se jeví vytvoření speciální rozvojové agentury. Zřízovatelem agentury by byl stát ve spolupráci s dotčenými obcemi, popřípadě i dalšími významnými subjekty rozvoje regionu. Činnost agentury by byla řízena řídicím výborem, ve kterém by byli zastoupeni všichni zřízovatelé a byla by kontrolována kontrolní skupinou vytvořenou zřízovateli. Agentura by v rámci stanovených pravidel vykonávala z pověření státu a dotčených obcí "atypické" činnosti spojené se znovuosvojením regionu v oblasti správy majetku, marketingu a plánování, a to po dobu znovuosvojení, tedy řádově po desetiletí. Stala by se správcem a pronajímatelem státního majetku, za jehož zvelebování by zodpovídala; jednala by z pověření státu a obcí s potenciálními investory; pořizovala by rozvojové projekty a zodpovídala by za jejich realizaci.

Agentura by měla právo činit rozhodnutí na operační úrovni a za vymezených podmínek i některá rozhodnutí na taktické úrovni. Byla by zainteresována na efektech své činnosti, což zpravidla nelze u orgánů veřejné správy dosáhnout. Oddělení agentury od veřejnosprávních orgánů by jí dalo také větší nezávislost na politických výkyvech a umožnilo by jí profesionalizovat svoji činnost ve větší míře, než je to možné u stávajících obcí a okresních orgánů.