

O PROJEKTU ESPON DIGIPLAN

Málokdo si už v dnešní době dokáže představit řízení, správu a plánování měst bez digitálních technologií. Již dnes, a především v blízké budoucnosti, se počítá s integrací nástrojů, které nám mohou pomoci k efektivnímu a rychlému plánování a rozhodování. Mezi tyto nástroje patří například využívání chytrých a tzv. real-time technologií sběru dat, jejich sofistikované analýzy a digitální plánování. Tyto nástroje potom vedou k vytvoření nových konceptů, jako např. otevřená správa (z orig. *open government*) a otevřená data (z orig. *open data*), jež mohou vést k novému ekonomickému růstu nebo podnikatelským příležitostem. Synergie rozličných technologií nám může také přinést nebývalé, dosud neprozkoumané, přístupy k územnímu plánování.

V posledních deseti letech se mnoho evropských států vydalo mílovými kroky směrem k digitalizaci procesů územního plánování. Svou roli sehrála také pandemie covid-19, která podstatně změnila způsob, jakým plánovali a politici pracují. Proces digitalizace již není hnán pouze snahou zefektivnit veřejné služby, ale také nutností implementovat nová řešení v krizové době.

Současná spěšná transformace k digitálním plánům a plánovacím datům nám otevírá velkou škálu nových příležitostí. Nicméně digitalizace bývá častokrát pojata bez uvážení, předem promyšlené strategie. Problematickou pak zvláště bývá adaptace již existujících, tradičních a dlouho fungujících nástrojů plánování do digitálních formátů.

Právě projekt **ESPON DIGIPLAN** si stanovil za cíl prozkoumat vývoj a stav digitálních plánů a plánovacích dat v několika evropských státech. Projekt byl svou podstatou první svého druhu – nikdy předtím nebyl podobný průzkum proveden, navíc v takovém rozsahu. Klíčovými body výzkumu byly:

- stav digitalizací plánů v patnácti evropských státech,
- hloubkové případové studie s poznatky od expertů a praktiků z šesti evropských států,

- pět tematických článků o charakteru digitálních plánů a plánovacích dat, o motivech a smyslu digitalizace, digitálních portálů a přístupnosti a právních záležitostech,
- doporučení k řízení a plánování a návrhy k budoucímu výzkumu založenému na získaném empirickém materiálu.

Projekt DIGIPLAN analyzoval a porovnal digitalizaci plánovacích dat v Dánsku, Norsku a Švýcarsku. Zkoumal rozsah digitalizovaných dat, jejich organizaci a financování včetně možného přesahu do budoucího využití. Analýza projektu obsahuje také přehled digitalizace plánovacích dat v dalších zemích ESPON, čímž nabízí širší kontext pro lepší porovnání zjištěných výsledků. Projekt probíhal v časovém období od ledna 2020 do ledna 2021 s rozpočtem 293 060 eur.

Přestože se v rámci projektu DIGIPLAN studovaly různé nástroje plánování napříč různými plánovacími systémy v Evropě, hlavním záběrem byly obecní plány (odpovídající zhruba územním plánům obcí v ČR). Analýza se skládala ze tří hlavních otázek: 1) Rozsah digitalizace plánovacích dat – Co už bylo digitalizováno a proč? 2) Organizace a financování digitalizace – Jakým způsobem se digitalizuje? 3) Současné a potenciální budoucí možnosti využití digitálních plánovacích dat – Jak jsou použita/mohou být používána?

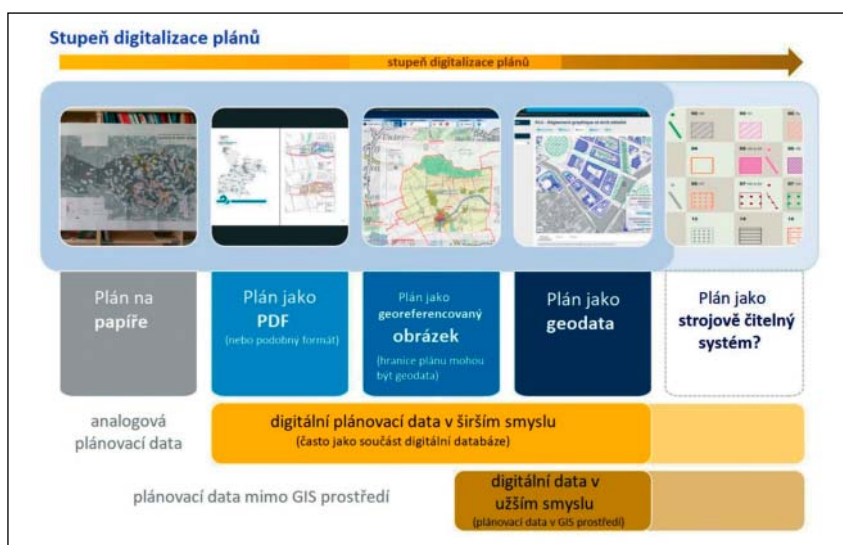
Stupně digitalizace plánovacích dat

Důležitým hlediskem je stupeň vývoje digitalizace plánovacích dat. Vývoj digitalizace může být ovlivněn jak technickými (data jsou v GIS prostředí, nebo ne), tak právními problémy (kteřý stupeň digitalizace je právně závazný). Schematicky viz obr. 1. Z výsledku analýzy také vyplynulo, že ne vždy je vývoj digitalizace plně kontinuální, různé úrovně digitalizace se překrývají nebo i předbíhají.

Přehled digitálních plánovacích dat napříč Evropou

Cílem vytvoření přehledu digitalizace plánovacích dat v patnácti evropských státech bylo identifikovat klíčové podobnosti a rozdíly v digitalizaci plánovacích dat, stejně jako zjistit stav současného použití a potenciálního budoucího vývoje. Zásadní výsledky výzkumu by se daly shrnout do několika bodů:

- Za posledních deset let byla zaznamenána silná snaha všech aktérů územního plánování o vytvoření harmonizovaných a standardizovaných plánovacích dat na digitální a otevřené platformě.
- Digitalizace zlepšila pracovní postupy a plánovací praxi, což vedlo ke snížení výdajů.



Obr. 1: Stupeň digitalizace plánů (upraveno podle ESPON DIGIPLAN, 2021)

- Způsoby, jakými státy organizovaly a zveřejňovaly digitální plánovací data, se lišily, což zohledňovalo různorodost jejich tradic a zkušeností s územním plánováním.
- Digitální plánovací data, která byla standardizována, vykazují inovativní praxi a přístupy.
- Předvídaný budoucí vývoj digitalizace plánovacích dat může být reorganizován z důvodu přijímání prioritních opatření a změn v rozpočtu kvůli pandemii covid-19.

Digitalizace plánovacích dat

V rámci projektu DIGIPLAN proběhl empirický výzkum a dotazníkové šetření ohledně účelů, přidané hodnoty, nejvíce důležitých hnacích motivů a hlavních překážek v procesu digitalizace plánovacích dat.

Mezi dva hlavní účely digitalizace byl identifikován snadný přístup k plánovacím datům s vysokou úrovní transparentnosti široké veřejnosti. Například transparentnost procesů veřejné správy byla hlavním účelem v Nizozemsku. Zajistit transparentnost, včetně přístupu k metadatům, byla jasně vyslovena jako hlavní účel digitalizace v Dánsku, Tyrolsku a Švýcarsku. Druhým důležitým účelem byla touha vytvořit celostátní (nebo celoregionální) digitální portál, který by obsahoval standardizovaná data v lepší kvalitě než data analogová. Tento účel uvedlo celkem deset států z patnácti.

Přidanou hodnotou digitalizace se nejvíce projevila schopnost produkovat celostátní analýzy, vylepšený pracovní postup a plánovací praxe a snížení nákladů.

Jako hlavními hnacími motivy pro uskutečnění procesu digitalizace se ukázala iniciativa plánovacích aktérů směřována *shora dolů* (od vládní úrovně po obecní/lokální), direktiva INSPIRE a obecný záměr digitalizovat veřejnou správu. Procesy *shora dolů* byly uskutečňovány především ministerstvy zodpovědnými za územní plánování a vydáváním nové plánovací legislativy. Direktiva INSPIRE je iniciativou Evropské unie, která si klade za úkol ustanovit infrastrukturu pro prostorové informace v Evropě, a to s využitím otevřených, kompatibilních

formátů. Přestože není direktiva INSPIRE právně závazná, bývá s digitalizací úzce spojena a oba procesy často běží paralelně vedle sebe.

Jako tři nejvíce kritické překážky byly označeny nedostatek zkušeností a technické expertízy, nízká kvalita vstupních dat a nedostatek finančních zdrojů. Nedostatek zkušeností s digitalizací plánovacích dat a potřebná technická znalost byla jednou z hlavních, a bohužel stále přetrvávajících, překážek. Tuto překážku zmínilo sedm států a týká se jak veřejné správy, tak soukromých konzultantů. Například soukromý sektor v Lucembursku nedisponoval dostatečnou technickou znalostí, jak transformovat plánovací data v novém GML/XSD modelu, který specifikovala ministerská regulace.

Nízká kvalita vstupních dat byla zmíněna v šesti případech – Itálie, Německo, Irsko, Litva, Malta a Portugalsko. V těchto případech digitalizace vyžadovala vektorizaci kompletních datových sad, vytvoření nových standardů, nízké rozlišení, neúplné informace, neshody v metadatech, získávání plánovacích dat z různých zdrojů, zadávání nesprávných lokalit – tohle všechno vedlo k obrovské časové a finanční náročnosti celého procesu digitalizace.

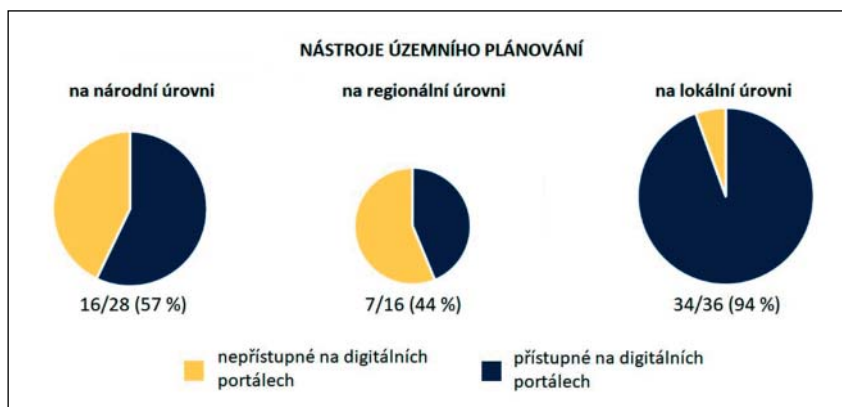
Nedostatek finančních zdrojů byl uveden sedmkrát (Bavorsko, Francie, Litva, Norsko, Slovinsko, Nizozemsko a Valonsko). V některých případech to byl pouze problém iniciační fáze digitalizace, což bylo způsobeno především nízkou prioritou, jež byla digitalizaci přikládána. V jiných případech však šlo hlavně o nedostatek alokovaných prostředků místním samosprávám (obcím). Ve Slovinsku je hlavním nedostatkem pracovní síla, díky čemuž zhruba 15 % obecních samospráv dosud nepřijalo nový standard digitálních územních plánů, který je platný od roku 2008. Dalšími překážkami se ukázala například právní bariéra v Rakousku a Dánsku – digitální územní plány nejsou právně závaznými. Přehledně výsledky šetření zobrazuje obr. 2 níže.

Podíl nástrojů územního plánování v digitálních portálech

V další části výzkumu projektu DIGIPLAN byly jednotlivé státy dotazovány, které části nástrojů územního plánování prošly digitalizací a jaký typ digitálních plánovacích dat zahrnuly do národních geoportálů. Analýza dostupnosti jednotlivých typů digitálních plánovacích dat

Stát / region	Hlavní účel			Přidaná hodnota			Hlavní hnací motiv			Hlavní překážky					
	Snadný a otevřený přístup	Jeden jednotný portál	Jiný	Národní/regionální široká analýza	Vylepšení pracovních postupů a plánovací praxe	Snížení nákladů	Jiný	Direktiva INSPIRE	Celkový proces digitalizace a technického vývoje	Proces řízený „shora dolů“	Jiný	Nedostatek zkušeností	Nízká kvalita dat	Nedostatek zdrojů	Jiný
Rakousko (Tyrolsko)															
Belgie (Valonsko)															
Dánsko															
Francie															
Německo															
Irsko															
Itálie (Boloňsko)															
Litva															
Lucembursko															
Malta															
Norsko															
Portugalsko															
Slovinsko															
Švýcarsko															
Nizozemsko															

Obr. 2: Přehled procesu digitalizace plánovacích dat (upraveno podle ESPON DIGIPLAN, 2021)



Obr. 3: Podíly digitalizovaných nástrojů územního plánování v dotazovaných státech (upraveno podle ESPON DIGIPLAN, 2021)

odráží také informaci o kompetentnosti plánování na různých administrativních úrovních zúčastněných států. Digitální plánovací data na národní úrovni jsou k dispozici ve všech unitárních státech (s výjimkou Irska), zatímco v případě federálních států jsou tato data k dispozici obvykle na sub-národní (regionální, krajské) úrovni.

Obrázek 3 ukazuje podíly digitalizovaných nástrojů územního plánování pokrytých v národních geoportálech. Z obrázku je patrné, že zdaleka nejvíce je digitalizována lokální úroveň, celkem 94 % plánovací dokumentace. Dále následuje digitalizace národních nástrojů plánování (57 %), z nichž byly digitalizovány zejména ty, které mají strategický a rámcový charakter, zatímco ty vizionářské nikoliv. Posledním, třetím podílem je úroveň sub-národní (regionální, krajská), která dosáhla 44% digitalizace. Důvodem může být omezená role regionů při plánování ve zkoumaných státech.

Ve výstupní zprávě projektu DIGIPLAN z roku 2021 se lze dočíst o detailním přehledu procesu digitalizace plánovacích dat v Rakousku, Dánsku, Francii, Německu, Norsku a Švýcarsku. V kapitole věnované každému státu lze nalézt analýzu rozsahu digitálních plánovacích dat, jejich organizaci a využití v praxi včetně náhledů do národních geoportálů.

Právní stav digitálních plánovacích dat

Výzkum poukázal také na jeden důležitý aspekt právního statusu digitálních plánovacích dat, a sice, že v mnoha případech jsou plánovací data přístupná na geoportálech právně závazná pouze de facto, ale nikoliv de jure. To znamená, že digitální plánovací data nejsou právně závazná, protože jsou pouze reprezentací skutečných plánovacích dat. Tudiž přestože je kvalita standardu digitálních plánovacích dat vysoká, data nemohou být použita jako právně závazné dokumenty.

Ve většině zkoumaných případů právní status plánovacích dat na geoportálech není právně závazným. Právně závaznými jsou stále data v papírové podobě – v případě Slovinska, Norska, Francie, Lucemburska, Švýcarska a Německa, nebo jsou ve formátu PDF v případě Dánska a Rakouska. Pouze v případě Nizozemska a Portugalska jsou digitální plánovací data právně závazná. V Portugalsku jsou digitální plánovací data navrhována místní radou a potom zveřejněna v publikaci Official Journal of Portugal, která je hlavním zdrojem legislativy v zemi. Jakmile jsou data publikována, stávají se právně závaznými a mohou být také umístěny na geoportál.

Naopak v Rakousku je legislativa plánovacích dat natolik zkomplikovaná, že se stává překážkou pro jakoukoli manipulaci a digitalizaci plánovacích dat. Odevzdávání plánovacích dat sice probíhá v digitálním režimu, ale jsou zde bariéry ze strany vládních kompetencí. Nicméně

zde probíhá čilá debata ohledně právního statusu geodat, protože je zodpovědností obecních samospráv publikovat právně závazné plány, zatímco digitální plánovací portál je ve správě státu.

Předpokládaný vývoj

V krátkodobém horizontu (dva roky) se všechny státy (kromě Rakouska a Dánska) shodly, že jejich hlavním cílem je implementace reform. Jejich hlavním výsledkem má být zlepšení existujících datových systémů a způsobu využití digitálních plánovacích dat. Dále by chtěly dosáhnout vylepšení procesu sběru dat, digitalizace a přizpůsobení se novým požadavkům a standardům. Například Valonsko, Francie, Litva, Norsko a švýcarské město St. Gallen plánuje digitalizovat veškerá plánovací data, která jsou v současné době ještě stále v papírové formě. Portugalsko hodlá digitalizovat zvláštní právní režim pro ekologické a zemědělské zásoby a Švýcarský federální úřad pro územní plánování bude digitalizovat kantonský sjednocující plán na federální úrovni.

Jako další kroky byly zmíněny rozšiřování dostupných dat v geoportálech ve Valonsku, Francii a Lucembursku. Zatímco Valonské obecní a regionální plány budou zahrnuty do geoportálů, Francie se zaměří více na lokální městské plány a plány územní soudržnosti. Přizpůsobit se novým standardům je cílem Německa, Irska, Nizozemska a Slovinska.

Všechna dotazování byla provedena na jaře roku 2020 uprostřed pandemie covid-19, mnoho respondentů vyjádřilo určitý stupeň nejistoty v krátkodobém až střednědobém horizontu v ohledu na digitalizaci plánovacích dat.

Použité zdroje:

ESPON DIGIPLAN [2021]. *DIGIPLAN: Evaluating Spatial Planning Practices with Digital Plan Data*. Dostupné z: <https://www.espon.eu/digiplan>.

Mgr. Martin Tomáš
Oddělení územního rozvoje
Ústav územního rozvoje