

KOMUNÁLNÍ A REGIONÁLNÍ PLÁNOVACÍ NÁSTROJE PRO TRVALE UDRŽITELNÝ PROSTOROVÝ ROZVOJ

Projekt INTERREG II C – PLAIN

Iniciativa Evropské komise je zaměřena na to, aby nadnárodní strategie rozvoje byly orientovány na vyrovnávání disparit mezi jednotlivými státy a regiony. Kromě toho mají být vytvářeny rámcové podmínky pro úspěšné řešení strukturálních problémů a pro optimální využívání regionálních potenciálů.

Tento záměr vyžaduje intenzivní informační výměnu, spolupráci při vytváření rozvojových strategií a znalost a koordinaci plánovacích nástrojů mezi všemi zúčastněnými, tedy především mezi sousedícími státy. Jednou ze sjednocujících základů může být EUREK (Evropský koncept prostorového rozvoje)¹⁾, který obsahuje řadu opcí (požadavků) na řešení vývoje prostorových celků.

Informační výměna začíná poznáním současného stavu, a to nejen stavu území, ale také nástrojů, kterými je jeho vývoj řízen nebo usměřován. Poznání a porovnání instrumentária, které používají některé státy na obou stranách hranice Evropské unie²⁾ při plánování prostorového rozvoje, bylo výchozím krokem při práci na projektu EU PLAIN (Plánovací Instrumentarium), zpracovávaného a financovaného v rámci programu INTERREG II C. Tyto nástroje byly analyzovány a posouzeny v kontextu příhraniční spolupráce pěti sousedících zemí – České republiky, Německa, Polska, Rakouska a Slovenska. Úkol byl řízen Ústavem pro ekologický prostorový rozvoj v Drážďanech, a zúčastnily se ho tyto státy, ústavy a firmy:

ČR

– ÚÚR – Ústav územního rozvoje Brno,

Německo

- IÖR – Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden,
- EIPOS – Europäisches Institut für postgraduale Studien an der TU Dresden,
- FIFO – Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln,
- Regioplan Ingenieure, Dresden

Polsko

- IGPIK – Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Warszawa

Rakousko

- Technische Universität Wien,
- MECCA Environmental Consulting Wien,

Slovensko

- Slovenská technická univerzita, fakulta architektúry, Bratislava,
- Aurex, s.r.o, Bratislava.

Práce na projektu probíhaly od května 1998 do března 2001.³⁾

Cílem úkolu bylo zlepšení nadnárodního využívání a účinnosti plánovacích nástrojů pro **udržitelný prostorový rozvoj** zejména v komunální a regionální praxi plánování v zúčastněných zemích. Plánování směřuje k realizaci cílů udržitelného rozvoje,

- jestliže integruje ekologické, ekonomické a sociální požadavky na prostor,
- jestliže respektuje, že budoucí generace mají stejné nároky na využívání zdrojů, a umožňuje jim rovnoprávný přístup k těmto zdrojům,⁴⁾
- jestliže v popředí zaměření plánování stojí péče o budoucnost ve smyslu trvalosti a akceschopnosti,
- jestliže je všem společenským skupinám zachováno právo připomínkové účasti při plánování a zejména i při realizaci.

Tyto požadavky na respektování udržitelného rozvoje v prostorovém a územ-

ním plánování byly hlavní ideovou zásadou při zpracování celého úkolu. Byly také aplikovány při výzkumu plánovacího instrumentária.

Byly zvoleny tyto skupiny plánovacích nástrojů:

- formální nástroje,
- neformální nástroje,
- finanční a stimulační nástroje,
- informační nástroje.

Výzkum se pak orientoval na tyto hlavní otázky:

- V čem spočívají silná a slabá místa v používání plánovacích nástrojů a v čem by mohly být zlepšeny pro komunální a regionální praxi.
- Jak mohou plánovací nástroje vzájemně působit s ohledem na udržitelný rozvoj.
- Jak mohou jednotlivé skupiny plánovacích nástrojů zvýšit závažnost udržitelného rozvoje při rozhodovacích procesech.

Práce na projektu probíhaly v těchto postupových krocích:

1. Výběr a systematizace plánovacích nástrojů v jednotlivých státech.
2. Operacionalizace udržitelného rozvoje v jednotlivých státech.
3. Průzkum a případové studie ve vybraných regionech.
4. Rozšíření výzkumu o veřejné systémy financování v zrcadle udržitelného prostorového vývoje.
5. Rozšíření výzkumu o informační nástroje.
6. Vývoj a realizace programu dalšího vzdělávání plánovačů.
7. Prezentace a dokumentace výsledků.

Body 4 a 5 byly zařazeny v průběhu výzkumu – jejich potřeba vznikla na základě dílčích výsledků. Výslednou strukturu úkolu ukazuje tab. č. 1.

1) Evropská koncepce prostorového rozvoje, přijatá na setkání ministrů Evropské unie, odpovědných za prostorový rozvoj, v Postupimi, 10. května 1999. Její názvy v originálním znění jsou:

- anglicky: European Spatial Development Perspective (ESDP)
- francouzsky: Schema du développement de l'espace communautaire
- německy: Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)

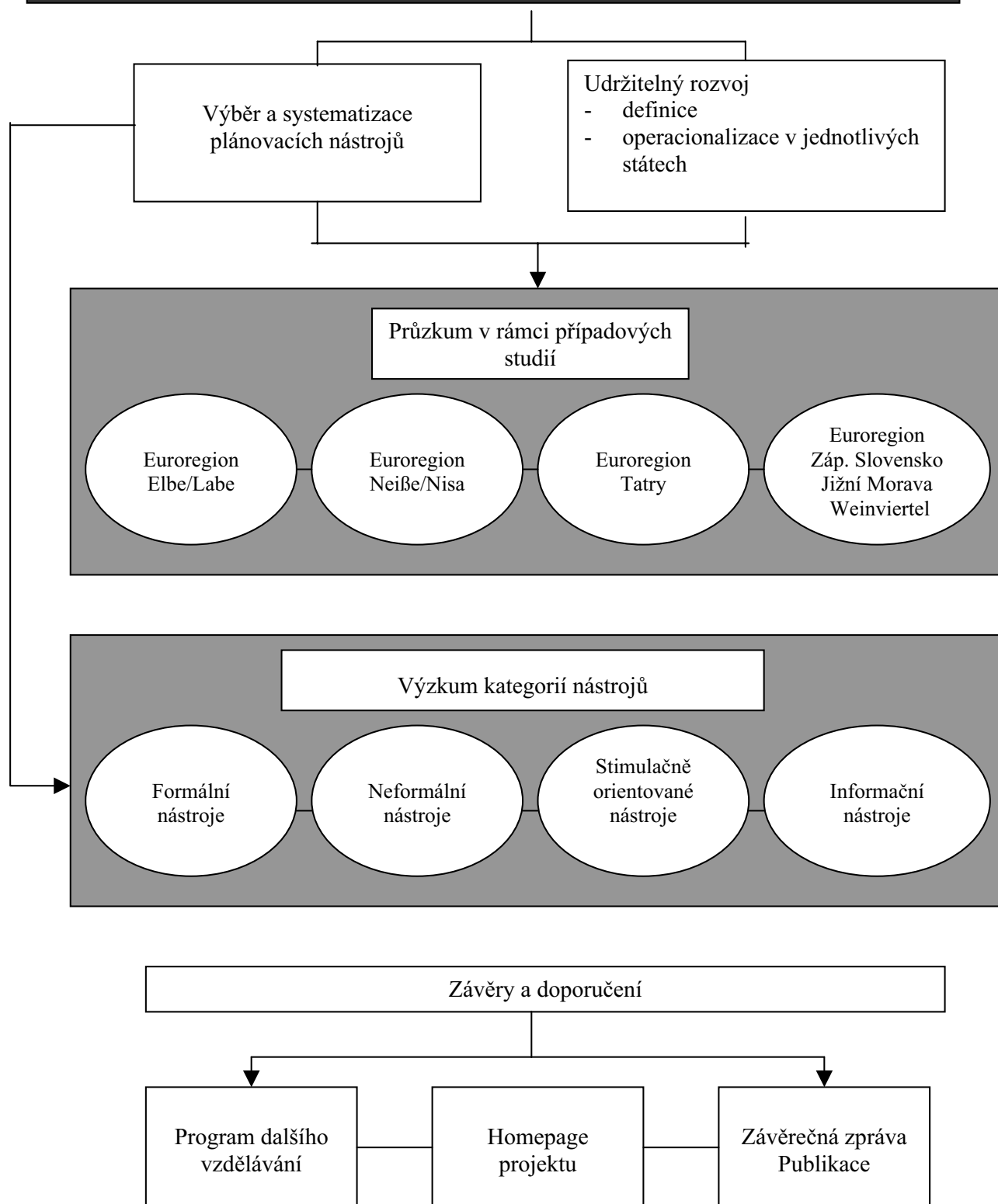
(viz též: Evropská koncepce prostorového rozvoje, Urbanismus a územní rozvoj, 1999, č.2, str. 2–9.)

2) Státy označované zkratkou CADSES – Central, Adriatic, Danubian, Southeastern European Space – země středoevropského, adriatického, podunajského a jihovýchodního prostoru

3) Závěrečná zpráva úkolu: Kommunale und regionale Planungsinstrumente für eine nachhaltige Raumentwicklung in Ländern des CADSES-Raumes PLAIN, Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden, 2001, 211 stran + 292 stran dodatků, uloženo v Ústavu územního rozvoje, Brno. V tomto článku je stručný přehled celkových poznatků, podrobnosti zejména o jednotlivých státech jsou uvedeny ve zprávě a v dodatcích.

4) *Udržitelný rozvoj je takový rozvoj, který uspokojuje nynější potřeby dnešní generace a současně zachovává tuto možnost budoucím generacím.* Brundtland G.H.: Our Common Future, Světová komise pro životní prostředí a rozvoj, 1987

Komunální a regionální plánovací nástroje pro udržitelný rozvoj ve státech CADSES



Tab. 1: Postupové kroky zpracování projektu INTERREG II C-PLAIN

1. Výběr a systematizace plánovacích nástrojů v jednotlivých státech.

Aby byla umožněna srovnatelnost pracovních kroků a jejich koordinace v rámci celého úkolu a ve všech zúčastněných státech, byly plánovací nástroje rozděleny podle výše uvedeného obsahového zaměření a porovnány v tab. č. 2. K tomu je nutné vysvětlit dělení na dvě základní skupiny, do kterých byla zařazena většina nástrojů, a to **formální a neformální plánovací nástroje**:

A. Formální nástroje (např. plánovací dokumenty pro regionální plánování, územní plánování, regulační plánování) – jsou to nástroje, jejichž účel, obsah, forma a způsob zpracování a schvalování (případně jen některé z těchto znaků) jsou určeny legislativními předpisy, zpravidla zákonem a prováděcími předpisy platnými pro celé území státu, dále celostátními programy a směrnicemi. Tvoří základní kostru plánovacího instrumentária.

B. Neformální nástroje (např. kooperační strategie mezi obcemi, koncepce využití prostoru, regionální rozvojové koncepce, sítě měst, obnova vesnice, kulaté stoly, diskusní fóra apod.) – jsou to nástroje, které vznikají podle aktuálních potřeb praxe, jsou zaváděny zpravidla dohodou nebo obecně závaznou (obecní) vyhláškou a mají lokální využití případně platnost ve vymezeném území.⁵⁾ Protože tyto nástroje nejsou svázané s relativně stálou legislativou a jejich použití není většinou povinně předepsáno, mohou mít nejrychlejší vývoj a operativní využití. Některé z nich po úspěšném a rozšířeném používání jsou legislativně zakotveny a přecházejí do formálních nástrojů.

C. Finanční a stimulační nástroje (zejména systémy obecních příjmů) – ovlivňují stále rostoucí měrou plánovací rozhodování. Jejich koordinované zabudování do plánovacího procesu podporuje realizaci plánovacích cílů, řízení využití území a určité preferované druhy výstavby. Patří sem také různé podpůrné programy (např. bytové výstavby, programy obnovy vesnice, soutěže, modelové záměry apod.).

D. Informační nástroje (s důrazem zejména na nástroje podporované GIS) – jejich začlenění do plánovacího systému

ovlivňuje rychlou, racionální, efektivní a kreativní přístupnost informací pro plánovací a rozhodovací procesy, a to nejen ve fázi přípravy a zpracování plánů, ale i při monitorování jejich realizace. Bylo zjištěno, že využití těchto nástrojů v jednotlivých zúčastněných zemích je velmi rozdílné.

Úkolem projektu INTERREG II C – PLAIN nebylo sjednotit na základě tohoto členění soustavy plánovacích nástrojů nebo dokonce jednotlivé nástroje v zúčastněných zemích, ale vytvořit srovnávací základnu na základě jejich obsahu. Spojujícím článkem je v první řadě udržitelný rozvoj a dále již zmíněný EUREK. Porovnání plánovacích nástrojů ukázalo tyto skutečnosti:

Formální nástroje jsou používány ve všech zúčastněných zemích. Ve středoevropských státech jsou to většinou nástroje, jejichž základ byl vyvinut ještě v rámci socialistického zákonodárství. Nejbližší paralela je mezi Českou a Slovenskou republikou, které vycházely ze společného zákona o územním plánování (zákon č.50/1976 Sb.)

Tradiční plánovací základna formálních nástrojů existuje také v Polsku. Avšak ve vztahu k regionální a komunální úrovni mají významný vliv národní strategie, aktuálně zaměřené na časový horizont 2000–2006, který je v souladu s periodou podpor Evropské unie.

Současné plánovací systémy jsou postupně měněny novým zákonodárstvím. Tím vznikají v Polsku, Česku a na Slovensku nové nástroje a postupy oproti tradičním. V Německu byl např. zaveden v roce 1997 plán využití ploch (Flächennutzungsplan) jako nový nástroj. V Polsku je od r. 1999 novým formálním nástrojem rozvojová strategie vojvodství (jako regionální plán). V České a Slovenské republice byly v době zpracování projektu PLAIN zařazeny nástroje regionální politiky do neformálních nástrojů (viz tab.1). Jejich současné zakotvení do zákonů je důvodem pro jejich přeřazení do formálních nástrojů. Zavádění nových nástrojů má souvislost i se změnami správního uspořádání (Česká republika).⁶⁾

Průzkum **neformálních nástrojů** ukazuje velmi heterogenní obraz. Mezi důvo-

dy patří zejména, že tyto nástroje jsou vyvíjeny a používány podle aktuální potřeby a že vznikaly většinou v novější době a mimo zákonný rámec. Pro středoevropské země představuje toto instrumentarium v podstatě novum. Vytváření neformálních nástrojů patří k požadavkům Evropské unie. Mezi důležité nástroje patří zejména regionální rozvojové koncepce a euroregiony. V souvislosti se vstupem do EU se budou muset kandidátské země zabývat touto problematikou, i když není ve všech případech zcela konformní s existujícím plánovacím systémem (např. s územním plánováním). Ve vztahu k udržitelnému rozvoji se ukazuje možnost vyvinout Agendu 21 do úrovně nástroje, který by mohl být využíván ve všech státech.

Ve všech státech, zejména „transformačních“, probíhají i ve sféře soustav plánování vývojové procesy, proto nelze považovat plánovací nástroje – formální i neformální – za statické. Na jejich změny bude působit ve značné míře také integrační proces EU, který vyžádá modifikaci a implementaci zejména strategie regionální politiky. Zde je nutné znovu zdůraznit, že EUREK, který je rámcem pro evropský prostorový rozvoj, je sjednocujícím dokumentem, který může pomáhat také integračnímu procesu středoevropských zemí.

2. Operacionalizace udržitelnosti ve zúčastněných zemích.

Operacionalizací se v zásadě rozumí pracovní způsobilé vyjádření zásad udržitelného rozvoje. Pro jejich vyjádření se zpravidla zpracovává soustava ukazatelů (indikátorů), vyjadřujících různé složky udržitelného rozvoje (ekologické, ekonomické, sociální apod. – tyto indikátory zpracovala i řada mezinárodních organizací, jako např. OECD, IISD, CSD).

V úkolu PLAIN bylo zjištěno, že ve všech zúčastněných státech jsou cíle udržitelného vývoje zakotveny v legislativě a že byly provedeny podstatné kroky k jejich operacionalizaci. Byly ustaveny pracovní skupiny zabývající se obsahovou stránkou, ale většina úsilí ve všech státech

5) V konečné redakci nebyly tyto definice přesně dodrženy – vedoucí pracoviště provedlo některé úpravy z hlediska zakotvení těchto nástrojů v organizačně politické struktuře a v obsahové podobnosti nástrojů v různých zemích.

6) V projektu PLAIN nebyl ještě zohledněn věčný záměr nového stavebního zákona, protože tento zákon ještě nevstoupil v platnost.

Srovnávací tabulka nástrojů územního a regionálního plánování

Tab. 2

Stát	Formální nástroje			Neformální nástroje		
	Integrovaný prostorové plánování	Částečně integrující (Oborové plánování, zejména plánování krajiny)	Sektorální (Oborové plánování, zejména infrastruktura)	Neformální integrující koncepce	Regionální management (Kooperace, orientované na realizaci)	Kooperativní a akční nástroje
Česká republika	Územní plán velkého územního celku Územní plán obce Regulační plán Urbanistická studie Program rozvoje územního obvodu obce Strategie regionálního rozvoje ČR Regionální rozvojové programy Národní rozvojový plán Konsultační dokumenty Regionální operační program Sektorální operační program	Územní generel Program ochrany přírody a krajiny	Oborové generyly Koncepce odpadového hospodářství	Program (strategie) regionálního rozvoje Lokální rozvojové programy	Dobrovolné svazky obcí Regionální rozvojové agentury Euregio	Lokální agenda
Německo	Regionální plán Regionální plán využití ploch Plán využití ploch Zastavovací plán	Rámcový krajinný plán Krajinný plán	Koncepce odpadového hospodářství Oborový plán dopravy	Regionální rozvojová koncepce Koncepce využití prostoru Koncepce rozvoje města	Regionální management/ Regionální marketing Regionální agenda Městské sítě Euregio	Městský marketing Lokální agenda
Polsko	Koncepce – politika prostorového uspořádání země Rozvojová strategie vojvodství Plán prostorového uspořádání vojvodství Studie k podmínkám a směrům prostorového uspořádání obce Lokální plán prostorového uspořádání obce	Plán ochrany národních parků Plán ochrany krajinných parků Národní strategie ochrany životního prostředí Přírodní zdroje a lesní hospodářství pro roky 2000-2006	Národní strategie rozvoje dopravy pro roky 2000-2006 Obecní program odpadového hospodářství	Strategie rozvoje obce Strategie rozvoje okresů Agenda 21	Vojvoda Maršál vojvodství Maršál okresu Svazky obcí vázané na určitý cíl Euroregion	Agentury pro regionální rozvoj Agentury pro místní rozvoj

Srovnávací tabulka nástrojů územního a regionálního plánování

A. Formální nástroje

Tab. 2a

Stát	Formální nástroje		
	Integrovaný prostorové plánování	Částečně integrující (Oborové plánování, zejména plánování krajiny)	Sektorální (Oborové plánování, zejména infrastruktura)
Česká republika	Územní plán velkého územního celku Územní plán obce Regulační plán Urbanistická studie Program rozvoje územního obvodu obce Strategie regionálního rozvoje ČR*) Regionální rozvojové programy *) Národní rozvojový plán *) Konsultační dokumenty*) Regionální operační program*) Sektorální operační program*)	Územní generel Program ochrany přírody a krajiny	Oborové generely Koncepte odpadového hospodářství
Německo	Regionální plán Regionální plán využití ploch Plán využití ploch Zastavovací plán	Rámcový krajinný plán Krajinný plán	Koncepte odpadového hospodářství Oborový plán dopravy
Polsko	Koncepte – politika prostorového uspořádání země Rozvojová strategie vojvodství Plán prostorového uspořádání vojvodství Studie k podmínkám a směrům prostorového uspořádání obce Lokální plán prostorového uspořádání obce	Plán ochrany národních parků Plán ochrany krajinných parků Národní strategie ochrany životního prostředí Přírodní zdroje a lesní hospodářství pro roky 2000-2006	Národní strategie rozvoje dopravy pro roky 2000-2006 Obecní program odpadového hospodářství
Rakousko	Regionální program prostorového uspořádání Lokální program prostorového uspořádání Plán určení ploch Zastavovací plán	Rámcový krajinný plán Krajinný plán Krajinné plánování	Koncepte odpadového hospodářství Program prostorového uspořádání pro dopravu
Slovenská republika	Územní plán velkého územního celku Územní plán sídelního útvaru Územní plán zóny Urbanistická studie	Program ochrany přírody a krajiny Územní generel	Oborový generel dopravy Programy odpadového hospodářství

*) Tyto dokumenty jsou v závěrečné zprávě úkolu INTERREG II C-PLAIN uvedeny v neformálních nástrojích. Protože byly mezitím legislativně zakotveny, byly pro účely tohoto článku převedeny do formálních zákonů.

Srovnávací tabulka nástrojů územního a regionálního plánování

B. Neformální nástroje

Tab. 2b

Stát	Neformální nástroje		
	Neformální integrující koncepce	Regionální management (Kooperace, orientované na realizaci)	Kooperační a jednací nástroje
Česká republika	Program (strategie) regionálního rozvoje Lokální rozvojové programy	Dobrovolné svazky obcí Regionální rozvojové agentury Euregio	Lokální agenda
Německo	Regionální rozvojová koncepce Koncepce využití prostoru Koncepce rozvoje města	Regionální management/ Regionální marketing Regionální agenda Městské sítě Euregio	Městský marketing Lokální agenda
Polsko	Strategie rozvoje obce Strategie rozvoje okresů Agenda 21	Vojvodství Maršál vojvodství Maršál okresu Svazky obcí vázané na určitý cíl Euroregion	Agentury pro regionální rozvoj Agentury pro místní rozvoj
Rakousko	Nadmístní rozvojové koncepce Lokální rozvojové koncepce Koncepce rozvoje města	Regionální management Rozvojové svazky mikroregionů Euregio	Lokální agenda
Slovenská republika	Koncepce hospodářského a sociálního rozvoje kraje Koncepce hospodářského a sociálního rozvoje okresu Rozvojová koncepce venkovského prostoru Program rozvoje obce	Regionální management Městské sítě Euregio	Obecní management Lokální agenda

je zaměřena na vytváření ukazatelů. Jen velmi zřídka ukazují tyto modely cestu k realizaci zásad udržitelnosti. Jestliže prostorové, regionální a územní plánování mají integrovat všechna jednostranná oborová plánování, pak se jeví jako vhodné medium pro iniciování a prosazování udržitelného rozvoje. Je však otevřenou otázkou, do jaké míry dostačují kompetence prostorového plánování k tomu, aby mohlo koordinovat politiku orientovanou na udržitelný rozvoj.

3. Průzkum a případové studie ve vybraných regionech.

Projekt INTERREG II C – PLAIN je zpracován v úzké souvislosti mezi teoretickým přístupem a komunální, případně regionální plánovací praxí. Proto dokumentuje teoretický přístup k plánovacímu instrumentáriu dvěma praktickými způsoby:

- a) příklady použití rozdílně vybraného nástroje v každé zemi zúčastněné na projektu PLAIN,
- b) případové studie použití nástrojů pro udržitelný rozvoj ve vybraných euroregionech.

ad a) Příklady použití vybraného nástroje v účastnické zemi:⁷⁾

- V Německu byla vybrána regionální rozvojová koncepce „Společná rozvojová koncepce čtyř saských euroregionů“, která byla zpracována v těsné koordinaci s českými partnerskými regiony.
- Z české strany byl vybrán územní plán obce a regulační plán, který je srovnatelný s německým regulačním plánem (Bauleitplan). Jako příklady jsou uvedeny územní plán obce Kyjov a regulační plán Hranic na Moravě.
- Ze slovenské strany byl uveden územní plán VÚC slovenské části Euroregionu Pomoraví.
- Za Polsko byly zvoleny nové agentury pro regionální rozvoj.
- Za Rakousko byl uveden aktuální vývoj regionálního managementu.

ad b) Případové studie použití nástrojů pro udržitelný rozvoj ve vybraných euroregionech⁸⁾:

Základem případových studií bylo dotazníkové šetření ve vybraných euroregionech, a to Elbe-Labe, Nisa, Tatry a Pomoraví (Jižní Morava-Weinviertel-Západné Slovensko). Byly připraveny dotazníky, které byly vyplněny při osobních rozhovorech ve vybraných obcích. Výsledky dotazníkové akce byly v rámci případových studií shrnuty do těchto skupin:

A) Přijatelnost a role prostorového plánování⁹⁾ ve společnosti:⁶⁾

Prostorové plánování je v zásadě ve všech zúčastněných zemích akceptováno, ovšem diferencovaně. Vzhledem k jeho průřezovému charakteru je mu přisuzována značná kompetence k řešení prostorového vývoje. Současně však respondenti poukazovali na malé výsledky při realizaci záměrů. Většinou uznávali roli prostorového plánování při vyrovnávání regionálních disparit, při tom jsou favorizovány neformální nástroje (např. regionální management). V jednotlivých zemích je váha prostorového plánování posuzována rozdílně. V Česku je územnímu plánování připisována významná role, v Polsku je spíše méně uznáváno, na Slovensku je považováno za omezení tržního hospodářství, případně za relikv minulého režimu. Stejně tak v euroregionech Saska veřejnost pohlíží na základě zkušeností z bývalé NDR na jakékoli plánování skepticky.

B) Plánovací instrumentárium a udržitelný rozvoj

Chápání pojmu „udržitelnost“ je v zúčastněných zemích velmi blízké. Obecně se má zato, že čím je územní jednotka menší, tím nepřesnější je obraz udržitelnosti. Ve všech zemích se klade důraz na ochranu přírody a krajiny a zodpovědné využívání území. V Německu a Rakousku jsou tyto aspekty udržitelnosti dále diferencovány. V ostatních, tj. kandidátských zemích EU je kladen důraz především na zajištění minimálních sociálních standardů a na ochranu a udržení kulturního dědictví. Na úrovni realizace plánů je udržitelnost často spojována s představou přístupnosti podpůrných prostředků. Ve všech státech jsou považovány za vhodnější neformální plánovací nástroje pro realizaci zásad udržitelného rozvoje.

C) Posouzení formálních a neformálních plánovacích nástrojů

Ve všech zúčastněných zemích mají existující formální nástroje dlouhou tradici a jsou maximálně používány. Vzájemně srovnatelné jsou nástroje na obecní úrovni, které jsou zpravidla zakotveny v zákonech a jsou pro obce povinné. V „nových zemích“ Německa a v České republice se jeví tendence ponechat územní plány obcí pouze v návrhu, aby se dosáhlo volnějšího prostoru pro jejich realizaci.

Ve všech zúčastněných zemích panuje přesvědčení, že neformální nástroje jsou velmi potřebné, jejich používání však je velmi rozdílné. Značně jsou využívány zejména v Rakousku a ve Východním Německu, zatímco středo- a východoevropské země používají těchto nástrojů poměrně málo. Někdy jsou dokonce odmítány, zejména pokud jsou projevem občanské iniciativy. V těchto zemích také chybí zkušenosti s neformálními nástroji. Je však nezbytné zapotřebí doplnit soustavu formálních nástrojů neformálními, které umožňují podstatně zvýšit akceschopnost plánování. Významnou roli hrají zejména regionální rozvojové koncepce.

D) Zhodnocení plánovacího instrumentária

Ve všech zemích existuje mínění, že současné instrumentárium je dostatečné k řízení rozvojových procesů. Zlepšení nespočívá ve vytváření dalších nástrojů, ale v lepšího využívání existujících. Je nezbytná koordinace různých druhů plánování, jako např. nástrojů prostorového/územního plánování s hospodářskými rozvojovými koncepcemi a finančními stimulačními systémy. Četné kritiky formálních nástrojů se vztahovaly na jejich malou flexibilitu a reakční schopnost, jakož i nedostatečnou participaci občanů. Neformální nástroje reagují rychleji na dynamické změny ve společnosti. Poněkud protikladně byly výpovědi, že cíle plánů jsou často velmi obecné, ale plány jdou do zbytečných detailů i v případech, kdy by měly mít jen rámcový charakter. Ve všech zemích je požadováno zjednodušení a zrychlení plánovacích postupů. Za typická pole konfliktů jsou považová-

7) Podrobné údaje za jednotlivé země a euroregiony jsou obsaženy v závěrečné zprávě projektu PLAIN – viz pozn.3.

8) Prostorovým plánováním se rozumí i územní plánování, které je všude, kde projekt PLAIN pojednává o České a Slovenské republice, pod tímto názvem (Gebietsplanung) uváděno. Průzkumy byly v ČR prováděny v době platnosti stavebního zákona č.50/1976 Sb. v aktuálním znění.

ny problémy vlastnictví, požadavky ochrany přírody a tlak lobbistických skupin.

E) Vhodnost plánovacího instrumentária pro přeshraniční plánování a kooperaci.

Tato spolupráce probíhá s perspektivou rozšíření EU. Kontakty mezi obcemi na obou stranách hranic se však týkají daleko více realizace praktických záměrů, podporovaných iniciativami EU INTERREG a Phare CBC, než jako plánovací integrace. Pokud existuje spolupráce v plánovací sféře, pak je prováděna na bázi neformálních nástrojů, z nichž nejaktuálnější je konstituování euroregionů a využívání Agendy 21. Kromě toho jsou navazovány kontakty ve sféře kultury, životního prostředí apod., a to většinou za značné účasti veřejnosti.

F) Evropský prostorový vývoj

Z celoevropských nástrojů mají nepochybně největší vliv podpurné programy strukturální politiky, jako je INTERREG II případně III a Leader+. Jsou považovány za důležité programy vyrovnávání disparit v zemích EU, zatímco v nečlenských zemích je jejich vliv malý (tomu se ovšem nelze divit, protože tyto země jsou podporovány z programu Phare a jejich účast na programu INTERREG II je nepřímá). Zájem je vždy spojen s požadavkem přidělení podpurných prostředků. V německých „nových zemích“ (bývalé NDR) panuje zejména na regionální úrovni mínění o vměšování se Evropské unie do vnitřních záležitostí.

Respondenti považovali vliv evropské koncepce EUREK na plánování na regionální a komunální úrovni za velmi malý. Na komunální úrovni nehraje EUREK žádnou roli a tato koncepce je převážně neznámá. Respondenti poukazovali na potřebu větší informovanosti a pokud EUREK znali, viděli v seznamu opcí velkou inspiraci pro plánování (zejména ve středo- a východoevropských státech).

4. Členění státu a veřejné systémy financování v zrcadle udržitelného prostorového vývoje

Předchozí kapitoly o formálních a neformálních plánovacích nástrojích se zmiňují o určitých slabínách, které tyto nástroje mají při realizaci udržitelného rozvoje.

Za jeden z největších nedostatků považuje projekt INTERREG II C-PLAIN malé spojení a tím i malou efektivnost prostorového plánování s nástroji realizace ekonomických, ekologických a sociálních cílů. V této kapitole se zabývá ve třech krocích hledáním zásad pro rozvojovou strategii, která by všechny tyto cíle zohlednila:

1. krok: Posouzení struktury státu a mechanismů financování v účastnických státech, a to
 - členění státu a komunální a regionální autonomie,
 - systém daňových a obdobných příjmů na komunální a regionální úrovni,
 - doplňující systém převodů transferem z příjmů státu na komunální a regionální úroveň.
2. krok: Posouzení vlivu daňového a finančního systému na podporu udržitelného rozvoje.
3. krok: Převedení výsledků výzkumu v jednotlivých zemích do představy o souvislosti daňových systémů s nadnárodní koncepcí prostorového vývoje a posouzení, jak této koncepci odpovídají daňové systémy jednotlivých států.

Projekt INTERREG II C-PLAIN dochází v této své čtvrté části k závěrům, odvozeným z podrobné analýzy státního uspořádání a finančního systému v jednotlivých zemích:

Federalismus jako předpoklad pro regionální soutěž

Postulátem soutěže (konkurence) je v této souvislosti míněna realizace metod pro vyhledání nejlepších regionálních a lokálních koncepcí k uskutečnění udržitelného rozvoje. Tyto metody se nemohou uplatnit v centralistickém státě a vyžadují, aby státní uspořádání mělo prvky federalismu. Analýza ukázala, že – alespoň formálně – tyto předpoklady ve všech zúčastněných státech existují, ale ve velmi rozdílné míře: Silnou vlastní kompetenci mají nižší správní jednotky v Rakousku, Německu a po poslední územně správní reformě i v Česku. Naopak v Polsku a na Slovensku by dosažení tohoto cíle vyžadovalo decentralizaci kompetencí a dekoncentraci úloh významných pro prostorový rozvoj.

Prostorový rozvoj z hlediska cílů udržitelnosti.

Pro udržitelný prostorový rozvoj není

rozhodující jen princip řízení, ale také, kterým směrem toto řízení orientuje prostorové uspořádání. Znamená to provést analýzu účelů a toků finančních prostředků v systémech veřejných financí zúčastněných států. Je velmi obtížné udělat v tomto smyslu závěr, protože finanční systémy některých států na regionální úrovni jsou v dynamické transformaci a chybí dlouhodobé zkušenosti z jejich fungování, nebo chybí i samosprávné územní jednotky. Přehlednější je situace na obecní úrovni, na které existují mezi všemi státy mnohé podobnosti. Struktura příjmů obcí z daní a poplatků je podobná a obdobný je i systém přerozdělení daňových příjmů. Všechny obce jsou příjemci daně z nemovitostí, velmi podobný je i druh celostátních daní, na nichž obce dostávají podíl. To snižuje v tomto směru potřebu harmonizace při vytváření nadstátních kompatibilních podmínek rozvoje prostoru.

Působení finančních systémů na řízení

Podobně založené finanční systémy implikují i podobné působení na řízení – a ne vždy pozitivní. Pro využití území na hospodářské a sociální účely (včetně bytové výstavby) se zpravidla najdou prostředky finanční i v těch případech, kdy se jedná o zábor volné plochy udržované z ekologického hlediska. Neexistují dostatečně účinné finanční stimuly pro ochranu a vytváření podmínek udržitelného rozvoje, a to ani z daňových příjmů obcí, ani z přerozdělovaných prostředků.

Návrh reformy veřejných financí

Průzkumy ukázaly, že veřejné finance jsou využívány především k řešení krátkodobých problémů a že nepodporují dlouhodobý rozvoj. Tyto nevhodné podmínky by měly být změněny reformou (novým vytvořením nebo doplněním) systému komunálních příjmů, která by musela respektovat zejména tato dvě hlediska:

1. Daňový systém by měl být reformován tak, aby byl uvolněn těsný vztah mezi zvyšováním obecních příjmů a zvýšením spotřeby ploch (buď zvýšením účinnosti řízení ve vztahu k volným plochám pomocí daňového systému nebo změnou kompetencí obcí ve vztahu k výnosnosti daní)
2. Příspěvkové systémy by měly být upraveny tak, aby se i ve způsobu přerozdě-

lování odrážela podpora udržitelného prostorového rozvoje.

5. Informační nástroje – modelový příklad Německo – Polsko

V této kapitole je předvedena modelová aplikace informačního systému GIS na trvale udržitelný rozvoj ve Svobodném státě Sasko a v Dolním Slezsku. Příklad byl zpracován firmou REGIOPLAN INGENIEURE, pracoviště Dresden a Wrocław. Je vybaven značným počtem grafů a tabulek, proto ho nelze reprodukovat v tomto stručném výtahu z celé práce. Na závěr kapitoly je připojena tabulka, ukazující možnosti a šance vertikální kooperace a komunikace ve výměně informací mezi obcemi a kraji s přihlédnutím k podpoře udržitelného rozvoje.

6. Vývoj a realizace programu dalšího vzdělávání plánovačů. Prezentace a dokumentace výsledků projektu INTERREG II C-PLAIN

Naléhavým úkolem projektu je zprostředkování výsledků výzkumu veřejnosti. Proto bylo do něho začleněno další vzdělávání plánovačů jednak jako přímá součást úkolu, jednak jako program pro realizaci mimo úkol PLAIN. Toto vzdělávání má přispět k mezinárodní kooperaci a porozumění všech účastníků procesu plánování udržitelného prostorového vývoje. Za tím účelem byly realizovány v rámci projektu tyto mezinárodní workshopy:

1998: Drážďany, Brno,
1999: Bratislava, Vídeň, Krakov,

2000: Drážďany, Vídeň,
2001: Wrocław.

Poznatky, které byly v rámci projektu PLAIN získány, jsou velmi různorodé a vztahují se na teorii i na plánovací praxi. Proto jsou z výsledků vytvářeny tyto „balíčky“ :

- Synoptika plánovacích nástrojů (viz tab. 2) v jednotlivých státech – má sloužit pro informační výměnu s ohledem na plánovací praxi zejména v příhraničních regionech.
- Posouzení efektivnosti formálních a neformálních nástrojů z hlediska plánovací praxe.
- Přehled operacionalizace udržitelného rozvoje ve zúčastněných státech.
- Informační platforma k plánovacímu instrumentáriu.
- Program dalšího vzdělávání plánovačů pro kontinuální mezinárodní výměnu zkušeností účastníků plánovacího procesu na komunální a regionální úrovni.

Prezentace výsledků je dále prováděna formou příspěvků do odborných časopisů a je přístupná na internetové homepage na adrese

www.ioer.de/plain/index.html

7. Závěry

Z výzkumu, zvláště pak z porovnání plánovacích nástrojů a z průzkumů ve vybraných euroregionech, vyplynuly tyto závěry⁹⁾:

1. Vzestup přijatelnosti a významu prostorového (územního) plánování ve společnosti.
2. Realizace udržitelného rozvoje konkrétními projekty.
3. Silnější směřování k realizaci prostorově plánovacích koncepcí.

4. Rozšíření současného plánovacího instrumentária o informačně persuasivní nástroje k realizaci udržitelného rozvoje.

5. Rozšíření současného plánovacího instrumentária o nástroje orientované na stimulaci.

6. Informace k evropské dimenzi prostorového vývoje.

Ke zprávě jsou připojeny tyto podrobné dodatky (292 strany)

A 1: Operacionalizace udržitelného rozvoje ve zúčastněných státech – zpráva země

A 2: Popis formálních a neformálních plánovacích nástrojů v jednotlivých státech

A 3: Regionální profily regionů, pro které byly zpracovány případové studie

A 4: Kvalifikace komunálních plánovacích nástrojů se zvláštním zřetelem na geografické informační systémy – modelový příklad Německo – Polsko

Zapojení české strany do tohoto úkolu Evropské unie umožnilo seznámit sousední země velmi podrobně s českým systémem územního plánování a jeho kontextem s plánovacími soustavami okolních států. Vytvořil se tak předpoklad pro zapojení české strany do připravovaného projektu INTERREG III B, kde bude možné prezentovat i současné změny v územním plánování.

Ing. Zdeněk Přikryl, CSc.

9) Ve zprávě jsou podrobně rozvedeny.