

# PLÁNOVACÍ SYSTÉMY - PLÁNOVACÍ KONCEPCE

**Ernst Heer, Dietmar Scholich**

V roce 1995 proběhl společný pracovní seminář mladých plánovačů o plánovacích koncepcích. Seminář byl pořádán společně německou Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover (ARL) a švýcarským ústavem Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, ETH Zürich (ORL). Na tento seminář navazovaly další diskuse, protože téma plánovacích koncepcí je považováno pro další plánování územních celků nejen za značně složité, ale především za mimořádně důležité. Na jiném místě tohoto čísla našeho časopisu přinášíme podrobný výtah z jednotlivých referátů na uvedeném pracovním semináři (Plánovací systémy - plánovací koncepce - jak dál?). Referáty byly opřeny o řešení řady praktických příkladů.

Tento článek přináší autorský problémový průřez celkovou tematikou, zpracovaný zkušenými vědeckými pracovníky v oboru plánování územních celků - pracovníkem ORL architektem Ernstem Heerem a pracovníkem ARL Dr. Dietmarem Scholichem. Z obsahu článku uvádíme zejména:

- Zásadní problémy prostorového plánování v převratném období, které vyplývá z úzkého propojení prostorového plánování se společenskými a hospodářskými proměnami v posledních deseti letech.
- Problémy s plánovacími systémy a koncepcemi, úloha a možnosti (sítě měst, "tvrdé" a "měkké" koncepce atd.
- Spolupráce mezi úrovněmi plánování.
- Integrované plánovací koncepce.
- Perspektivy budoucího vývoje plánovacích koncepcí.

## Ohlédnutí zpět - perspektiva

### 1. Předběžné poznámky (úvod)

"Plánovací systém" zahrnuje institucionální vztahy na územní plánování. K tomu slouží jednak právní podklady, jednak organizace struktury a průběhu plánování. Sem patří též z hlediska plánovacího systému relevantní druhy plánů a jejich členění (dělba práce), plánovací koncepce a nástroje, systémově specifické metody plánování, jakož i infrastruktura plánování (vzdělávací kurzy, vydavatelské orgány, profesní sdružení). V plánovací praxi ani v plánovacích vědních disciplínách neexistují v souvislosti s "plánovacími koncepcemi" jednoznačné pojmy nebo definice. Prakticky tatáž činnost může být nejrůzněji pojmenována, např. : koncepce plánování, plánovací nástroj, plánovací strategie, plánovací prostředek, plánovací instrument, návrh plánu, apod.

Podstatným znakem koncepcí je jejich návrhový charakter. Teprve spojení s opatřeními k jejich realizaci je odlišuje od vizí. Koncepce se zpravidla vztahují k určitému prostoru. Jejich účelem je na základě současného stavu poznatků změnit oproti aktuálnímu stavu situaci v určitých oblastech, nebo určit žádoucí směr celkového (regionálního) rozvoje.

Mnozí se shodují v názoru, že plánovací koncepce se jako jeden z možných nástrojů plánování používají tehdy, když se u problémů řešených v daném prostoru nejedná o rutinní postupy, nýbrž komplexní úlohy přesahující často více oborů. Plánovací systémy zpravidla spolehlivě neurčují, jak

přistupovat k řešení rutinních problémů. Navíc zůstává otevřené, co se má stát s komplexními, daný prostor přesahujícími problémy, nebo k čemu mají být použity plánovací koncepce.

V Německu se rozlišují koncepce jednání, t.j. neformálních způsobů spolupráce uvnitř regionu, a koncepce uspořádání, které by měly dát podnět ke změnám s dlouhodobou působností.

Ke ztroskotání koncepcí dochází tehdy, když nelze realizovat (z politických, finančních nebo jiných důvodů) podstatné záměry koncepce, nebo když zamýšlené účinky koncepce neodpovídají skutečným. To může být zapříčiněno nedostatky při vypracování nástrojů koncepce nebo tím, že se nepodařilo rozpoznat měnící se potřeby společnosti a správně na ně reagovat.

Německé příklady se zabývají hlavně konkrétními koncepcemi celkového regionálního rozvoje, do nichž se promítají hlavní oblasti odborné působnosti jejich autorů. Došlo i k četným potížím, často v oblasti komunikace a kooperace mezi jednotlivými stupni, které však nakonec měly spíše pozitivní než negativní výsledky. Příspěvky ze Švýcarska vycházejí rovněž z konkrétních případů, i když většinou obsahují obecně a abstraktně formulované teze, týkající se často příčin potíží. Věcně jsou příklady různorodé, od územního rozvoje státu, přes koncepci státních drah až po velký urbanistický projekt. Autoři švýcarských příspěvků pracují sice na zcela různých projektech, ale činí tak všichni jako spolupracovníci Ústavu pro místní, regionální a zemské plánování v

oboru prostorového plánování, vedeného prof. Dr. Maurerem. Přes tyto rozdíly je pozoruhodné, že závěry německých i švýcarských prací jsou většinou oběma stranami uznávané jako platné.

### 2. Zásadní problémy prostorového plánování

Z příspěvků plánovačů ze Švýcarska a Německa je naprosto zřejmé, že prostorové plánování včetně plánovacích koncepcí je (opět) ve středu pozornosti a prochází převratným obdobím.

#### Převratné období

Tento převrat vyplývá z úzkého propojení prostorového plánování se společností a hospodářstvím a jejich proměnami v posledních deseti letech. Právě v tomto spočívají, zejména z pohledu Švýcarska, důležité příčiny potíží plánovacích systémů a koncepcí. Prostorové plánování v poválečných letech bylo charakteristické převážně řízením účinků silného hospodářského růstu. V druhé polovině 80-tých let nejen že slábly úzké vztahy mezi hospodářským růstem a spotřebou ploch, ale snižoval se i počet lokalit, v nichž tento růst pokračoval. Tyto tendence byly v jednotlivých místech a odvětvích doprovázeny zastavením nebo poklesem hospodářského růstu a zaostáváním infrastruktury. To vedlo ke zvyšování nejistoty budoucího vývoje. Plánovací systémy a především koncepce se těmto stále se zrychlujícím změnám ekonomických a společenských procesů už nestačily přizpůsobovat.

## Faktory klimatu převratu

Klima převratných změn je způsobeno řadou známých faktorů. Jsou to např. sjednocovací a internacionalizační tendence v Evropě, privatizační tendence, regionální soutěž, ekologizace prostorového plánování, aspekt celistvosti, zeštíhlení, zjednodušení, urychlení plánovacích procesů, orientace na realizaci a jednání, právní podloženost plánování, orientace na projekty, přetíženost plánování, neurčitost plánování (kdo příště bude co dělat?), sebezpečňování v plánování, změna stupnice společenských hodnot, transparentnost, proveditelnost plánu, účast na plánování, atd. Bylo by chybou se domnívat, že plánování se v budoucnu zlepšit už jen tím, že bude disponovat stále novými a (údajně) lepšími koncepcemi, stále podrobnějším členěním plánů nebo vysoce moderními informačními a komunikačními technikami.

## Změna názorů - změna paradigmatu

Jakékoli teoretické vyzbrojování prostorového plánování by vyšlo naprázdno, pokud by nebylo politicky a společensky akceptováno nebo pokud by v plánování nebylo možno vždy znovu kriticky přezkoumat jeho vlastní systém a pojetí, přizpůsobit se novým a změněným rámcovým podmínkám a podle potřeby novým způsobem stávající koncepcce používat. Lze se obávat, že prostorové plánování si s tím dá načas. Změna paradigmatu prostorového plánování by však byla potřebná již z toho důvodu, že prostorové plánování musí být připraveno na nové úkoly a převzetí nové role. Problémem není řízení ještě intenzivnějšího rozvoje, nýbrž oživení rozvoje a zorganizování změny. Úkolem prostorového plánování je nejen politika vedoucí k uspořádání prostoru v daném rámci, nýbrž také stimulování procesů, které by byly v souladu s žádoucím prostorovým uspořádáním, a hledání nových řešení ve spolupráci se společenskými silami. Přitom se přirozeně nejedná o zcela nové chápání prostorového plánování. Vždyť průřezové myšlení, opatření pro budoucnost, nadmístní přístup a dlouhodobá perspektiva patří k tradičním motivům prostorového plánování. Dále je třeba formulovat základní regulativy, které by sloužily k orientaci v procesu prostorového plánování. Komplexnost úloh prostorového plánování a s ní související mnohohrstevnost požadavků na regionálně specifická a řádně prodjednaná funkční řešení vyžadují vůli ke vcílení se do společenských procesů a jejich

účinků na sociálně-ekonomický, infrastrukturní a územní rozvoj.

## K realizaci

Během mnoha let se rozrostl počet plánovacích nástrojů. Statické, těžkopádné plány a koncepcce už nestačí. Je třeba je přizpůsobit novým rámcovým podmínkám a dále je vyvíjet. Druhý ústřední problém tradičního prostorového plánování spočívá v nedostatečné orientaci na realizaci a projednání návrhu na kompetentních místech. Plánovači si po vypracování plánovací koncepcce často s uspokojením založí ruce za hlavu, místo aby hledali vhodná opatření pro realizaci myšlenek své koncepcce. Nebo se také omezí na to, aby uskutečnili snadno realizovatelné projekty, aniž by se zajímali o jejich souvislosti nebo o nadřazenou strategii. Přitom zapomněli, že na projekty orientované plánování, které postrádá logické členění na etapy a návrh na postupné řešení složitých úloh v menších celcích, nemůže být dlouhodobě stabilní. Ani ty nejlepší koncepcce však nejsou k ničemu, jestliže použití nástrojů k jejich uskutečnění je správnými orgány oddalováno. Tam, kde se úřady novému nástroji přizpůsobí až s určitým zpožděním - jak tomu je např. v různých švýcarských kantonech ve vztahu k směrým plánům - je třeba počítat s tím, že než dojde ke změně tohoto přístupu, vyžádá si to ještě další zkušenosti a čas.

Potíže a dokonce chyby nelze vyloučit ani tam, kde jsou rozhodnutí k realizaci koncepcce vydávána bez dostatečných znalostí očekávaných důsledků. Tak např. v případě švýcarských projektů státní dráhy Alp-Transit (tunel Gotthard a Lötschberg) jsou potřeba tunelu, tudíž i náklady a financování jeho výstavby dosud nejasné. Je totiž zřejmé obtížné srovnávat dopravní kapacitu všech stávajících alpských tunelů s předpokládanou budoucí poptávkou, a navíc je třeba kamionovou dopravu z Rotterdamu do Horní Itálie uvažovat i v souvislosti s možnou výstavbou přístavů v Horní Itálii.

## Ekologizace prostorového plánování, privatizační tendence

K novým nebo změněným rámcovým podmínkám patří, že cíl intenzivnější ekologizace plánování a její koncepcce zatím nejsou v praxi důsledně realizovány. V některých dílčích prostorech je ekologizace opět nahrazována ekonomicky orientovanými opatřeními (back to the roots, návrat ke kořenům), překrytými novým motivem prostoro-

rového plánování, jímž je "sustainable development, udržitelný rozvoj", jehož účelem je dosažení rovnováhy mezi ekologickými, sociálními a ekonomickými opatřeními. V rámci prostorového plánování k tomuto zatím nebyly vyvinuty žádné logické koncepcce. Stejně tak jsou pro plánovací systémy, a zvláště pro převedení úvah prostorového plánování do praxe, nepřijemné privatizační tendence u velkých oborů, jako pošta nebo státní dráhy, neboť se jedná o infrastrukturní obory mající vícenásobný prostorový význam. Pro soukromý sektor v Německu totiž nejsou závěry nadmístního prostorového plánování právně závazné. Ve Švýcarsku je směrny plán závazný pro úřady místní správy, což vytváří podmínky, které ani soukromé firmy nemohou obejít. Např. soukromí investoři nemají možnost realizovat nákupní středisko, pokud pro ně ve směrném plánu není vyčleněna lokalita.

## Potíže s prognózami

Metody analýzy a ocenění prostorového plánování se v posledních letech, v neposlední řadě díky enormnímu pokroku ve vývoji výpočetní techniky a informačních systémů, rozhodujícím způsobem zlepšily. To se nepochybně pozitivně projevilo ve vývoji plánovacích koncepcí, např. značným zjednodušením při zpracování nákladných scénářů rozvoje. Proti tomu však stojí dilema, že na základě zvyšující se komplexnosti a dynamiky procesů rozvoje, nárůstu vzájemných vztahů a účinků mezi jednotlivými faktory rozvoje, a zvláště vzhledem ke krátkosti fází rozvoje se stává stále obtížnější dělat na regionální i národní úrovni prognózy.

## Faktor času, nepřesnost modelů a lidské selhání

Pouhým použitím koncepcí v rámci plánovacích systémů se nevyřeší všechny problémy. Příčiny neúspěchu mohou být také v samotném vypracování koncepcí. Jedním z nejdůležitějších problémů je, jak naložit s faktorem času. Skutečnost předbývá plánovací systémy a koncepcce, resp. schopnost a rychlost přizpůsobení se plánovacím systémům a koncepcí proměnlivé skutečnosti je nedostatečná. Proto se nabízí otázka, zda je koncepcce natolik robustní, aby bez újmy přečkal změny skutečnosti. Poněvadž tomu tak vždy není, je radno sledovat náklady na vypracování koncepcí a dodržet stanovený limit.

Další příčinou problémů jsou omezení daná nedokonalostí procesu zobrazování je-

vů na cestě od skutečnosti ke koncepci. Zobrazení skutečnosti na modelu je zkráceno nepřesností modelu, s nímž se pracuje. Také chyby nelze vyloučit, takže otázka, zda se na něco důležitého nezapomnělo, je vždy aktuální. K chybám v koncepci může dojít také v důsledku nedostatečné znalosti funkce a účinků koncepcce. Často se nebere zřetel na to, že k největším chybám dochází na začátku, což je o to horší, že na začátku se pracuje na největším prostoru, a že dopad počátečních chyb je největší. Kdyby byly respektovány alespoň příslušné jednoduché zásady a pravidla, bylo by možné se vyhnout řadě chyb. Složitost a nejistota řešení obtížných úloh může vést i k nejistotě řešitelů a dalších zúčastněných osob o správnosti řešení. Pokud je navíc ochrana vlastní kompetence důležitější než řešení problémů, jsou potíže nevyhnutelné.

## 3. Problémy s plánovacími systémy a koncepcemi, jak dál v budoucnu?

Vylepšování instrumentária není sice všelékem, ale pokud nejsou k dispozici účinné plánovací koncepcce, nemůže se konat žádné účinné řízení a koordinace plánování. Je zřejmé, že tradiční plánovací koncepcce jsou často velmi komplikované a složité, a co do použití v plánu a realizace v praxi statické a nepružné. Proto se v mnohých případech dosud nezačalo s jejich přepracováním.

Na druhé straně, ačkoliv prostorovému plánování jako takovému je často přikládán malý význam, značně se zvýšil zájem o problémy prostorového plánování a jejich řešení. To znamená, že okruh zainteresovaných, jímž jsou vytvořené koncepcce předváděny a s nimiž jsou projednávány, se rozšířil o další nové partnery. Také veřejnost se častěji zajímá o plánovací procesy a chtěla by se jich přiměřeně účastnit. Existuje celá řada příkladů vydařených kooperací, zejména se soukromými firmami.

## Koncepcce managementu, koncepcce standardních opatření

Jak se ukázalo na příkladech regionů Leipzig a Trier, v souvislosti s vyčleněním a rozvojem ploch pro určité účely (prioritní zóny, zóny s určitými opatřeními, regionální biokoridory atd.) se podstatně rozšířily řídicí a koordinační koncepcce. To je významné z dvojího hlediska: jednak v souvislosti s přeshraničním zajištěním a rozvojem zbyvajících volných ploch, jednak s vyčleněním

ploch v regionu pro průmysl, řemesla, služby, výstavbu bytů a pro důležité budoucí záměry týkající se infrastruktury.

V souvislosti s vypracováním koncepcce ploch pro živnosti v regionu Trier a s jejich marketingem byl zároveň vyvinut klíč pro rozdělení zisku podle prodejů ploch, jímž byli majitelé pozemků povzbuzeni k přijetí řešení navrženého plánem.

## "Měkké plánovací koncepcce" v popředí zájmu

Z příspěvků přednesených na semináři se ukázalo, že ani v budoucnosti nelze upustit od osvědčených nástrojů, v první řadě od právně závazného, modernizovaného plánu (v nejširším smyslu sestávajícího z textové a mapové části).

Vzhledem ke komplexnosti a složitosti problémů souvisejících s plánováním vystupuje stále silněji do popředí nutnost, aby angažovaní odborníci uvažovali společně o budoucích perspektivách prostoru a o vhodných plánovacích koncepcích. K tomu však právně podložené regulativy týkající se uspořádání území samy o sobě nestačí. Kromě nich je třeba v procesu spolupráce najít správné řešení a shodnout se na něm, což se neobejde bez porozumění plánovací koncepci, zaměřené silněji na neformální jednání o plánu. Právě z konfliktní konstelace vyplývá nutnost "vhodné" koncepcce. Všechny příklady ukazují, že zesílila snaha o lepší kooperaci uvnitř regionu a byly vyvinuty nové, popř. rozšířeny stávající formy spolupráce (např. partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem nebo strategická volba). Že tato kooperace může fungovat dobře i přes státní hranice, dokumentuje působivě příklad Hochrheinu.

## Regionální koncepcce rozvoje a programy jednání

Regionální koncepcce rozvoje jsou preferovány v německých regionech, kdežto na švýcarské straně jsou to jen dva příklady: přeshraniční Hochrhein - Bodensee, který má vzhledem k malé ploše území spíš modelový charakter, a dále případ regionu Insubria v příhraniční oblasti Tessin - Horní Itálie. Zatímco severní případ lze považovat za vydařený počátek přeshraniční koncepcce kooperace, ukazuje se v jižním Švýcarsku s jeho značnými diferencemi ve vztahu k jednotlivým částem regionu na druhé straně hranice, že neformální procedury hrají mnohem důležitější roli než formální systém.

Např. v regionu Stuttgart (Filderraum) byly vypracovány koncepcce rozvoje s programy realizovatelnými v praxi, které jsou při řešení stěžejních úloh předpokladem pro společné jednání zástupců různých organizací činných v regionu. Tyto plánovací koncepcce mají krátkodobý, nebo dlouhodobý výhled. Jsou v nich stanoveny priority a navržena opatření, s jejichž pomocí lze včas řešit konflikty.

Právě v souvislosti s vypracováním takových koncepcí prostorového plánování se plánovači musí iniciativně a tvůrčím způsobem ujmout funkce moderátorů při jednáních poradců a manažerů. To platí i pro akce, obsahově a procesně úzce spojené s vypracováním těchto koncepcí, jako je např. pořádání regionálních konferencí a veřejných jednání (v prostoru Filder, Hochrhein nebo Südolenburg), management podnikatelských ploch a volných ploch (v regionech Leipzig a Trier) a marketing stavebních pozemků (prakticky ve všech případech).

Neformalizované úlohy tohoto druhu, ale také zřizování pracovních skupin, řídicích výborů, poradenských míst, organizování setkání u kulatého stolu, vytvoření odborných programů k určitým částem prostoru (např. dobrozdání k části prostoru) a jejich doprovod až do realizace v praxi, se stávají běžnou součástí prostorového plánování. Plánování v oblasti Hochrhein, Südolenburg nebo v příhraničním prostoru mezi Bavorskem a Durynskem se tak stále více stává kooperativní řídicí funkcí v regionu, zahrnující management plánování, projektování a procedury.

## Vytváření sítě měst, systémy měst

Rozdíly mezi státy se projevují též při diskuzi o vytváření sítě měst. V Německu se snahy soustředí především na úroveň regionu, kdežto ve Švýcarsku se snaha vytvářet síť měst projevuje na celostátní úrovni.

Strukturu švýcarských měst tvoří rozmanité aglomerace velkých, středně velkých a malých měst. Jejich polycentrická skladba by měla zůstat zachována, jakkoli silně proti tomu působí tendence vytvářet dvě velkoměstské aglomerace, jednu u Ženevského jezera a druhou v prostoru Zürich. Díky dokonalému propojení těchto měst "státními drahami 2000" má vzniknout síť měst, které se vlastně stanou městskými částmi jednoho urbanistického prostoru Švýcarsko. Tato síť měst s cca 3 miliony obyvatel, představující ve svém celku atrak-

tivní trh velkoměstského charakteru, by měla být schopna konkurovat okolním velkoměstům, Mnichovu, Frankfurtu nebo Lyonu. To je typicky švýcarská, federalistická odpověď na evropskou výzvu vytvářet větší trhy. Kritická velikost trhu, jejíž dosažení je potřebné pro mezinárodní konkurenceschopnost, se v případě Švýcarska vytvoří nikoliv nabalováním dalšího území, resp. rozšiřováním trhu, nýbrž vytvořením sítě měst jejich propojením. (K tomu viz též příspěvek H. Ringliho v časopisu *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 1 der ARL).

Stejný záměr vytvářet synergie pomocí propojení sítě měst, zvláště na regionální úrovni, je diskutován a připravován v Německu. Jak je zřejmé na jedné straně z příkladu čtveřice měst Damme, Diepholz, Lohne a Vechta, na druhé straně z dvojice Sonneberg a Neustadt, mohou síť měst, regionální síť nebo maloplošné komunální síť sousedících obcí vytvořit vhodný rámec pro podporu kooperací nejrůznějšího druhu. Někteří si všimnou pozdě, až když se už začínají topit v problémech, že pro lepší využití vhodně kombinovaných místních výhod včetně mobilizace sil na řešení problémů a pro co možná nejefektivnější využití vnitřních potenciálů je spolupráce mezi zainteresovanými obcemi i v okrajovém venkovsky strukturovaném prostoru zcela nezbytná. Plánovací koncepce "sítí měst" doplňuje vhodně stávající paletu koncepcí v tom smyslu, že může rozhodujícím způsobem přispět k tomu, aby se aktivity související s odbornou a politickou stránkou plánování staly pružnější, více orientované na jednání a na praktickou realizaci.

Sítě měst jsou novou koncepcí kooperace, které ke svému fungování potřebují adekvátní struktury. Spíše než klasické hierarchie jsou žádána rovnocenná partnerství orientovaná na dosažení možné shody zájmů. Praxe ukazuje, že síť měst budou fungovat jen tehdy, pokud se budou projednávat a řešit konkrétní, v daném prostoru významné segmenty působnosti či obory, u nichž se vytyčí realizovatelné cíle. Tak nákladné koncepce kooperace a vytváření sítí se nevyplatí u kdejakého tématu, nýbrž jen tehdy, když se v regionu začnou společně řešit podstatné inovativní úlohy. Sem patří např. dosažitelnost MHD, zajištění přírodních potenciálů v prostoru, zejména u volných ploch, zajištění a péče o staveniště a jeho označení. V každém jednotlivém případě je třeba pečlivě doložit, že existují potřebné podmínky pro tvorbu sítě.

Sítě měst nejsou v žádném případě všelékem na bezvýhodné situace. Je třeba se vyvarovat znehodnocení této metody jejím použitím tam, kde to není vhodné.

### **Spojení "tvrdých" a "měkkých" plánovacích koncepcí**

V důsledku nově vznikajících požadavků a změn rámcových podmínek a orientace prostorového plánování (neformální vztahy managementu prostorového plánování na bázi sítí, soutěž mezi regiony v evropském měřítku, vnějšování se soukromých osob apod.), se vedle omezovacích strategií, používaných v klasických plánovacích koncepcích, stále více uplatňují pozitivně orientované koncepce. Jak ukazují příklady přednesené na semináři, je posun směrem k plánovacím (prostorovým) koncepcím rozvoje silný. Při vytváření koncepce uspořádání prostoru je třeba také počítat se zajištěním jejich moderování (funkce moderátora při jednáních). Směrné plány slouží jako páka rozvoje (orientace plánování na projekty). Tato orientace na projekty je však problematická. Je jistě výhodné, řídit pružné a obratné vozidlo, když provoz v obou směrech stále houstne a přibývá překážek na vozovce. Na druhé straně disponovat nástrojem zvaným projekt nesmí vést ke slepé činnosti, která se kooperační strategie snaží využívat pouze k řešení ad hoc těch problémů, které se momentálně jeví jako proveditelné (rutinní úlohy), přičemž obtížné, složité a multioborové stěžejní problémy propadnou sítem. Vyžaduje se promyšlení problémů v jejich celistvosti. To znamená mít na zřeteli vždy všechny souvislosti, rozvíjet pro celek tradičních i nově vytvářených oblastí života koncepční perspektivy, citlivě vnímat komplexní souvislosti a následné účinky.

Plánovací koncepce, opírající se o projednávání relevantních problémů, neposkytují univerzální řešení. Spousta jednání u kulatých stolů, přemíra sítí měst, oficiálně jmenovaných nebo samozvaných moderátorů a inflace koncepcí regionálního rozvoje vede především k tomu, že aktéři tráví stále více času v pracovních skupinách a komisích. Přitom schopnost těchto grémií o čemkoli rozhodnout klesá do té míry, do jaké si nedostatek schopnosti ke konfliktním střetům vynucuje jednohlasně odsouhlasená řešení. Mnohé tedy nasvědčuje tomu, že nové plánovací koncepce je třeba posuzovat spíše opatrně. Je třeba najít nový mix koncepcí, který účelně zkombinuje neformální formy

spolupráce uvnitř regionu (koncepce zaměřené na jednání) a dlouhodobé směry rozvoje regionu (koncepce uspořádání prostoru), tj. kombinovaný nástroj, pomocí něhož lze rozvíjet jak prostorové modely, tak určit do budoucna potřebné regionální infrastruktury.

Na budoucnost orientovaná integrovaná plánovací koncepce regionálního rozvoje by mohla sestávat z více stupňů. V prvním stupni by mohly být vypracovány přípravné regionální koncepce rozvoje (modely, scénáře atd.) nebo prostorové popř. odborné dílčí koncepce. Tyto tvoří základnu pro stíhlé závazné plány a programy, které stále intenzivněji nabývají charakter střednědobé až dlouhodobě založených koncepcí plánování nebo poskytují závazné spojení navenek. K zajištění realizace plánu pak musí být společně odsouhlaseny konkrétní záměry a projekty.

### **Spolupráce mezi úrovněmi plánování**

Ve Švýcarsku i v Německu je pro horizontální a vertikální spolupráci k dispozici institucionální rámec - systém plánování. V Německu k podstatným prvkům plánovacího systému nepochybně patří princip protisměrného proudu. Přesto právě při spolupráci mezi úrovněmi plánování existují značné problémy. Cílově orientované hlasování se často konalo nebo koná příliš pozdě, totiž když už nelze provést korektury.

Švýcarské směrné plánování by mělo zajistit hlasování o všech prostorově účinných činnostech na všech úrovních a o všech věcných oblastech, což také ve většině případů činí. Protože si však mnoho kantonů ještě nezvyklo na nástroj směrného plánování, a také stát má zpoždění s vypracováním důležitých věcných plánů, hlasování o prostorových plánech zdaleka nevykazuje očekávané výsledky, nebo se v důsledku politických úhybných manévru ze strany kantonů vůbec neuskutečnilo.

Z různých příkladů plánování mj. vyplynulo, že bude třeba odbourat vzájemné blokády, aby mohlo dojít k optimální souhře efektivního nasazení plánovacích kapacit. Koordinace je často považována za rušivý faktor, který brání hladkému provedení věcných plánů. Partnerů plánování by si včas měli najít k sobě cestu, aby mohli začít spolupracovat na řešení všech prostorově relevantních a hlasování vyžadujících témat. Na všech stranách musí být ochota poskytnout svým partnerům včas rozsáhlé a podrobné rady a informace.

## Vývoj koncepce je vývoj procesu

Přednesené příspěvky vycházející z praktických zkušeností jasně ukázaly, že každá práce na nových plánovacích koncepcích by měla začít diskusí o metodách, úkolech, šancích, rizicích a cílech. Je třeba vycházet z idejí a obsahů, nikoliv ze systému. Plánovací koncepci je třeba vyvíjet z celkové vize ve vztahu k možnostem, resp. mezím politiky a prostoru, a zároveň nepouštět ze zřetel realizaci s přihlédnutím k případným zpětným účinkům koncepce na okolí.

Vývoj koncepce lze chápat též jako vývoj procesu resp. postupu. Tento proces vyžaduje moderování a odpovědnost. Kromě toho by plánovací koncepce měla být vůči jiným myšlenkám velmi otevřená a pružná a natolik jednoduchá, aby byla obecně srozumitelná. Stávající plánovací systémy mají logickou strukturu a v podstatě se osvědčily, neboť vývoj koncepce ani neřídí, ani neomezují. Je třeba je inteligentně používat a přizpůsobit novým podmínkám.

## Soustředit se na podstatné

Z uvedených případů je též zřejmé, že prostorovému plánování stále hrozí nebezpečí, do něhož se samo často přivádí, že neovládne nároky na ně kladené, nebo že přecenění své možnosti a síly. Nelze dělat všechno. To platí i pro prostorové plánování. Některé záležitosti zvládnou lépe partneři, které je možno požádat o pomoc. Snaha rychle k sobě něco přitáhnout ještě dříve, než by v druhých mohla vyklíčit žádost učinit totéž, se výrazně projevuje zvláště tehdy, když jde o věci, u nichž nikdo přesně ne-

ví, co se za nimi konkrétně skrývá, ale mají konjunkturu a politici o nich mluví jako o nové zázračné zbrani. Patří k nim např. sítě měst, orientace na projekty, směrné projekty, udržitelný rozvoj. Příklady ukázaly, že plánovací koncepce mohou být použitelné a účinné, pokud jsou pečlivě a s podporou systému plánování vypracovány k řešení multidisciplinárních úloh prostorového plánování. Koncepce musí být do té míry pružné, aby držely krok se změnami skutečnosti. To ovšem za předpokladu, že budou použity k řešení těch problémů, jejichž řešení si společnost vyžádá.

## Materiály

Zástupci ARL a ORL, kteří se zúčastnili semináře o plánování, se sešli v únoru 1995 ještě jednou, aby ve dvou pracovních skupinách diskutovali na dané téma. Nejdůležitější poznatky z těchto rozhovorů, shrnuté pod názvem *Předběžné závěrečné teze* a důležité body, jsou následující :

### Předběžné závěrečné teze

(Skupina Dr. Schmitz, prof. Schramm)

#### Koncepce jsou pracovní nástroje potřebné k:

- otevření diskuse,
- nalezení struktury v chaosu informací (koncepce jsou způsoby zkoumání skutečnosti),
- odhlasování činností ovlivňujících prostor, pro něž slouží jako podklad.

Vlastnosti koncepcí:

- koncepce musí být rozvíjeny z celkové vize vzhledem k možnostem popř. mezím politiky,
- koncepce musí mít na zřeteli také realizaci, protože už v době svého vzniku mají

vedlejší účinky,

- koncepce musí mít vůči novým myšlenkám vysokou míru otevřenosti a pružnosti,
- koncepce chce změnu myšlení, může obsahovat skryté cíle,
- koncepce musí být kreativní hrou,
- koncepce musí být natolik jednoduché, aby byly použitelné,
- koncepce neobsahuje skutečnost v celé její složitosti, nýbrž jen určitý redukováný výsek skutečnosti,
- koncepce musí být otevřená,
- koncepce mohou být zaměřeny globálně, ale také na stěžejní body,
- koncepce vyžadují objednávku.

#### Bližší popis pojmu koncepce:

- koncepce je nástroj, který může být použit na mnoha místech plánovacího procesu. Vyžaduje vysvětlení, jak je třeba mu rozumět;
- koncepce ukazuje určitý výsek skutečnosti, který obsahuje normativní hodnoty, otevírá dialog o jeho možné realizaci a v redukované formě se stává přístupný strukturám lidského myšlení.

#### K vývoji koncepce:

- vývoj koncepce je třeba chápat jako vývoj procesu. Z toho důvodu potřebuje proces moderování a odpovědnost;
- koncepce vzniká stanovením určitého postupu zpracování;
- je nezbytný základní etický konsens plánovačů.

*Dipl. Ing. arch. Ernst Heer*

*ETH Zürich*

*Dr. Dietmar Scholich*

*ARL Hannover*