

# PLÁNOVACÍ SYSTÉMY - PLÁNOVACÍ KONCEPCE, JAK DÁLE?

Hlavní myšlenky ze zprávy č.101/1996, *Planungssysteme - Planungskonzepte, wie weiter? Institut für Orts-, Regional und Landesplanung, Hochschulverlag ETH Zürich, 1997, 180 stran*

Technická univerzita v Curychu uspořádala pracovní setkání skupiny německých a skupiny švýcarských plánovačů, kteří byli postaveni před obtížný a nepřehledný komplex problémů: Rozbor plánovacích koncepcí a systémů s ohledem na budoucí požadavky prostorového rozvoje. Průměrný věk účastníků byl pod 40 roků.

Úvahy byly vedeny většinou nad konkrétními projekty, některé příspěvky byly spíše zobecňující, nakonec byly připojeny tři komentáře vědeckých a vysokoškolských pracovníků. Považujeme některé výsledky tohoto setkání za podnětné i pro naše územní plánování, a proto podáváme našim čtenářům podrobnější informace o této publikaci. Protože se jedná o poměrně rozsáhlý materiál, rozhodli jsme se publikovat tyto informace ve třech úrovních podrobnosti:

- obsah některých příspěvků bude jen stručně anotován,
- vybrané příspěvky, které mají obecnější obsah, budou uvedeny formou stručných tezí,
- jako samostatný navazující článek je uveden zkrácený překlad shrnutí, které je problemovým průřezem všemi příspěvky.

Příspěvky jsou řazeny v pořadí, v jakém byly publikovány.

## Základní teze setkání:

Prostorové plánování se může (nebo musí) na svých zajetých cestách a používaných metodách, ve svých formalizovaných nástrojích a postupech rozhoupat jedině novým koncepčním myšlením.

## Petra Menzel:

### Rozvojová koncepce FILDER

Příklad rozvojové koncepce dílčí části regionu Stuttgart, která je typická jako aglomerace s vysokou hustotou obyvatelstva, složitými sídelními vztahy, lokalizační konkurencí a konfliktními situacemi při využití území. Koncepce sloužila jako podklad pro diskusi o požadavcích a očekávání od tohoto druhu dokumentů. Závěrem bylo konstatováno:

Bez společenského a politického konsensu není možné úspěšně realizovat plánovací koncepcce. V prostoru Filder byla ze tímto

účelem ustavena stálá konference obcí, která spolu s jinými neformálními svazky regionu Stuttgart vtaňuje do koncepčních úvah pracovníky správy, hospodářství, vědy, médií a politiky. Tato situace staví plánovače před nové požadavky. Plánování je vedoucí úloha, která nevyžaduje pouze odbornou kvalitu a řemeslnou solidnost, ale také zvýšenou způsobilost k diskusi, kreativitu, flexibilitu a sílu přesvědčovat. Plánovací systémy a plánovací koncepce musí zasáhnout a jít do hloubky tam, kde slabost nebo nejednotnost aktérů vyvolávají obavu z nepravděpodobného dosažení cílů. Tam, kde je dosaženo konsensu při rozdělení zodpovědnosti na jednotlivé aktéry, může se plánování omezit pouze na přímý krok od koncepcí k dosahování cílů. Pro plnění svých úloh musí mít plánovací systémy vedle "tvrdých" nástrojů řízení také flexibilní situačně použitelné prvky, jako neformální způsoby účasti, moderaci, mediaci, projektové řízení, kulaté stoly, spoluúčast občanů, práci s veřejností apod.<sup>1)</sup> Všechny způsoby plánování však vyžadují v prvé řadě hodnověrnost a autoritu plánovačů.

## Thomas Geyer:

### Lokalizační opatření pro regionálně významné plochy průmyslu

Snahy regionálního plánování o ovlivnění regionálních vývojových procesů stavějí stále silněji do popředí nové postupy při získávání konsensu účastníků, při kterých se postupně dostává na první místo myšlenka kooperace. Na semináři plánovačů v Curychu byly předvedeny na příkladu regionu Trier (Trevír) metodické postupy, použitelné při prostorovém regionálním plánu se zaměřením na rozvojové plochy průmyslu a řemesel.

Bylo vybráno celkem 30 potenciálních lokalit, které byly hodnoceny soustavou kritérií. Tato kritéria obsahovala tyto údaje:

#### 1) Dopravní poloha

- napojení na silnice
- napojení na železnici
- veřejná doprava (letišť, IC, MHD)
- vodní cesty

#### 2) Konflikty životního prostředí

- ochrana druhů a biotopů
- ochrana vody
- klimatická ochrana
- obraz krajiny a rekreace
- ochrana před imisemi

#### 3) Způsobilost mikrolokality

- náklady vnějšího napojení pro kanalizaci, vodu, elektřinu a plyn
- topografie (sklonitost terénu, topografické zvláštnosti)
- použitelnost (podíl veřejného vlastnictví)

#### 4) Prostorově a sídelně strukturální poloha

- funkční přiřazení (ke střediskům, k potenciálům pracovních sil)
- konflikty s využitím volného prostoru (zemědělství, lesnictví, těžba surovin)

Na základě těchto kritérií byly lokality rozděleny do tří kvalitativních tříd (pozitivní a negativní příklad je uveden v publikaci). Na základě toho byly korigovány a doplněny dosavadní koncepční představy o lokalizaci rozvojových ploch průmyslu a řemesel. Hlavním záměrem studie je však ukázat novou cestu prostorového plánování, zejména regionálního plánování. Plánovací systém se orientuje na stanovení cílů založeném na "pochopení kooperace," jehož obsahem je:

- nevynucená spolupráce,
- účast nejméně dvou autonomních účastníků (aktérů),
- odhalování a řešení konkrétních (zjevných nebo latentních) konfliktů případně zásadně odlišných zájmů,
- definování oblastí jednání,
- řešení s uvážením problémů a konstelací aktérů přesahujících daný systém,
- jednání na základě "partnersky" stanovených pravidel hry,
- jednání s cílem dosažení (částečného) konsensu (při neshodách),
- řešení mimo obvyklé regulační nástroje,
- transformace a revize těchto nástrojů,
- navozování vzájemného dávání přednosti všech zúčastněných,
- zabránění negativního působení na třetí, nezúčastněné osoby.

I když nejsou splněny úplně všechny uvedené předpoklady - např. popsaný proces probíhá uvnitř a nikoli vně zaběhnutých regulačních nástrojů, přibližuje se tento přístup relativně blízko ideálu kooperace. Je však nutné dodat, že platné právní předpisy pro systémy plánování v SRN neposkytují příliš dobré předpoklady pro popsané kooperační procesy.

### Katrin Klama Obsahy plánů vztahujících se k volnému prostoru

Studie obsahuje popis některých problémů při zpracování regionálního plánu západního Saska ve vztahu k volnému prostoru. Zabývá se některými konflikty, které v tomto prostoru vznikají zejména v souvislosti s ochranou, sanací případně asanací

- lesa
- hornictví
- vodních toků
- vodních ploch
- spodních vod
- starých zátěží

Dále jsou to problémy ochrany před vodní a větrnou erozí a problémy speciální ochrany hnízdišť, dřevin apod.

Ve studii jsou stručně popsány postupové kroky při řešení plánu rozvoje volného prostoru. Vzhledem k celkovému tématu semináře (viz nadpis tohoto článku) byly udělány závěry, z nichž vyjímáme:

- Regionální plán jako politický plán je založen na společné vůli většího množství aktérů, kteří usilují o realizaci určitého vývoje, proto je nutné identifikovat všechny nositele rozhodování s jejich plánovacími zájmy a záměry.
- Rozhodující pro vytvoření a realizaci regionálního plánu je vůle všech zúčastněných aktérů přijmout tento plán za postupový politický dokument pro dosažení rozvojových cílů.
- Účinnost regionálního plánu je možné zvýšit tím, že je založen na výhledových cílech, které obsahují konkrétní a jasně adresovaná opatření a jednání a z nich vyplývající aktivní nabídky.
- Plánovači mají odpovědnost za to, že plně využijí v rámci formálního plánování flexibility legislativně daného "hracího prostoru" pro zpracování plánovací koncepce.
- Odborně zodpovědné, se všemi akty od-souhlasené zpracování koncepce, které obsahuje dohodnuté zásady regionálního rozvoje, dává velkou šanci pro následnou realizaci.

- Čím lépe plánovači pochopí, že musí cíle a rozvojové představy udělat pro politiky přijatelné, tím větší bude přijatelnost koncepce.
- V té míře, jak se zvětšuje doba mezi zpracováním koncepce a její realizací, se snižuje účinnost koncepce.
- Při plánování větších územních celků se málo osvědčují formální plánovací postupy, spojené s legislativně určenými procedurami. Velký počet účastníků, se kterými musejí být plánovací dokumenty projednány, vyžaduje značný čas, během kterého často dochází ke změně účastníků a tím k novým požadavkům na změny a úpravy, které musejí být znovu projednány. Při těchto dlouhých "časech reakce" plánovacího systému nelze řešit žádné akutní potřeby a koncepce zpracovaná formálními postupy má sníženou účinnost.

### Hildegard Zeck: Příklad "Sítě měst" - kooperační koncepce v plánování

Kooperace obcí (dále jen kooperace) se může vyplatit, jestliže je založena na uznávaných "pravidlech hry" a na spolehlivosti partnerů. Kooperace předpokládá, že zájmy všech účastníků jsou pojímány jako oprávněné. Kooperaci si nelze vysvětlovat jako kalkulaci jednostranných výhod odpovídajících vlastním zájmům jednotlivého účastníka. Kooperace by neměla přehlížet morální impulsy.

Sítě měst (obcí) jsou formou kooperací mezi "rovnými" partnery, kterým se vyplatí, aby v dohodě a společně usilovali o dosažení svých cílů a aby se vzájemně od sebe učili. Příznačné je, že sítě jsou jen málo formalizované. Jejich soudržnost je založena na účelově orientovaných vztazích a hlavně na morálních vazbách. Jestliže je účelu dosaženo nebo kooperace přestane být zájmem všech zúčastněných obcí, může být kooperace zrušena, nově konstruována, nebo může být stanoven pro ni pouze ohraničený prostor. Kooperace nemůže být založena na náklady "třetí osoby" (např. státu).

Sítě obcí nepokrývají celou plochu, ale jsou vytvářeny na principu dobrovolných účastníků - sdružují aktivní obce v regionu. Sítě obcí nejsou žádnou odosobněnou formou spolupráce - žijí z přímé komunikace a z kontaktu zájmů aktivních osob.

Sítě obcí jsou kooperační sdružení zaměřená na aktivní jednání. Většina problémů, které jsou předmětem těchto jednání, se týká nadobecní, často regionální úrovně. Spolupráce směřuje ke společným akcím,

společnému zpracování dohodnutých problémů a většinou končí společnými projekty. V tom spočívá mimořádná příležitost pro rozšíření vlastního obecního prostoru pro jednání, pro uskutečnění meziobecních zájmů a prací a zvyšování celkové kvality bez zvyšování nákladů.

Sítě obcí předpokládají "rovnost" mezi partnery, která však nemusí být fakticky vždycky daná, nebo může platit pouze pro jednotlivé druhy jednání nebo vazeb. To usnadňuje vytváření kooperačních struktur a procesů projednávání, které jsou také založeny na konsensu a vzájemné kompenzaci. Sítě obcí mohou vyvinout kooperační formy, které využívají inovačních potenciálů, které vznikají ve společném zájmu a které umožňují také využít rozvojové přednosti účastníků. Tyto inovační potenciály mohou přitáhnout do regionálních politických diskusí nové účastníky, nové metody a nové způsoby zpracování problémů.

Tyto všeobecné zásady vytváření sítě obcí jsou ve studii dokumentovány na příkladu "Kvartetu měst", tj. středních a malých měst Damme, Diepholz, Lohne a Vechta. Pro přiblížení organizace a zaměření této sítě měst čtenářům uvádíme celkové schéma na obr. 1

### Jörg Lippert: Příklad dvojitého centra překračujícího hranice - Sonneberg - Neustadt bei Coburg

Studie se zabývá pojetím a postavením plánovacích koncepcí v procesu plánování a řízení. Nepřináší žádné konkrétní informace o řešeném území.

### Karl Heinz Hoffmann-Bohner, Stefano Wagner: Jít přes hranice...

Hraniční koncepce - hranice koncepcí  
Tento příspěvek se zabývá na podkladě dvou praktických příkladů tématem přeshraniční spolupráce v prostoru italsko - švýcarských a německo - švýcarských hranic. Navazuje na zprávu Evropské unie "Evropa 2000" a na její přepracované znění "Evropa 2000+" Podle této zprávy byly definovány 4 základní typy prostorového členění:

- města (aglomerace),
- venkovský prostor,
- příhraniční regiony,
- pobřežní území a ostrovy.

V současné době probíhá mezi německou ARL a švýcarskou ORL<sup>2)</sup> diskuse o tom,

zda je možné vymezovat tyto prostory koncepčním přístupem, tj. podle jejich úlohy v osídlení a nikoliv na základě formálního správního členění. Podle strategie, zvolené EU, je kladen uvnitř těchto regionů zvláštní důraz na tyto body:

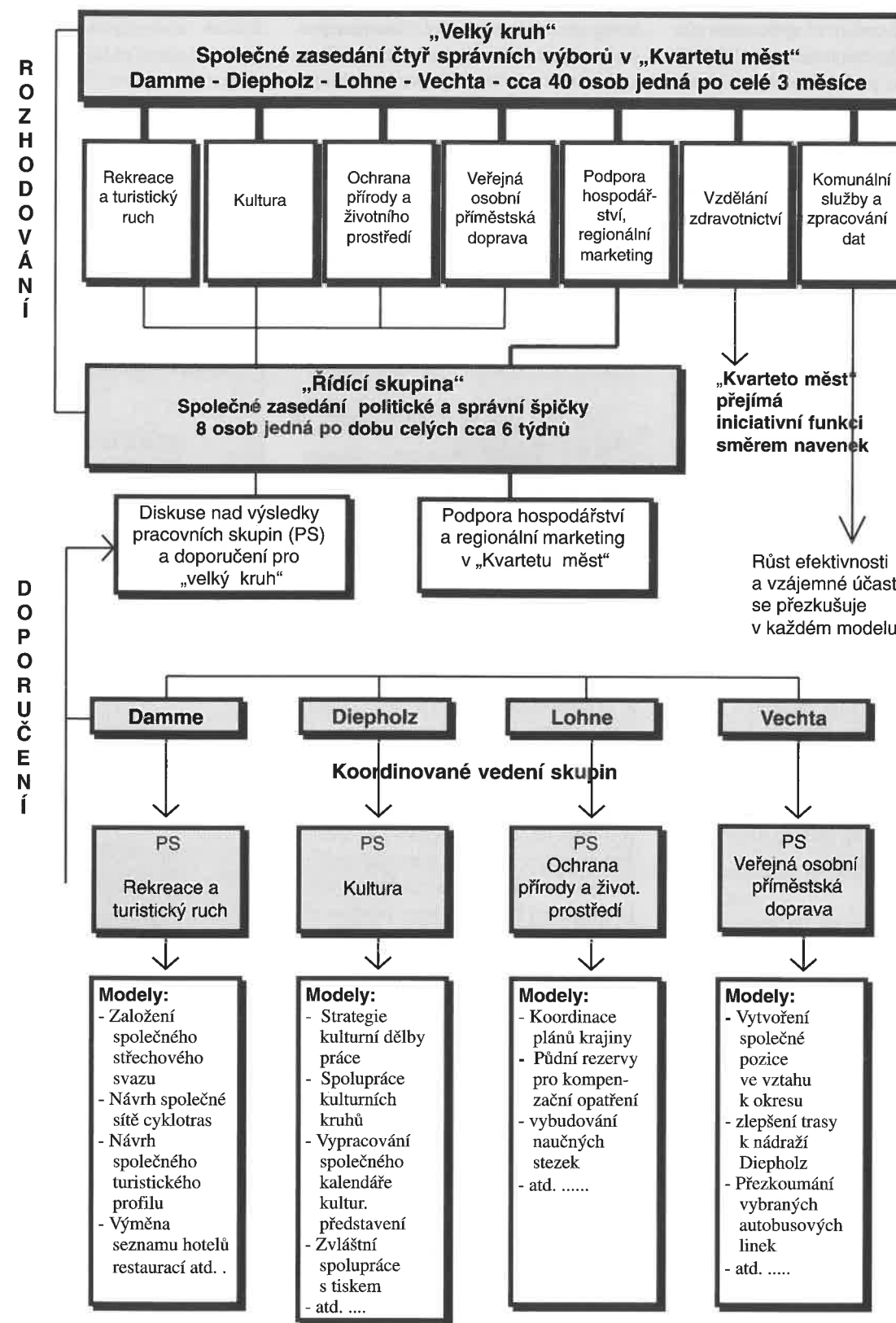
- hospodářská integrace pohraničních území,

- zlepšení infrastruktury,
- organizační otázky.

Hranice vytváří kontaktní zónu alespoň mezi dvěma systémy. Pohraničním regionem je prostor, ve kterém se odehrávají různé vztahy mezi územními útvary na obou

stranách hranice (regiony, země, okresy apod.). Aby bylo možné tyto pohraniční regiony definovat, byla použita tato kritéria regionálních vazeb přesahujících hranice:

- druh vazeb,
- směr, ve kterém se vazby odehrávají,
- intenzita, se kterou se vazby realizují.



Obr. 1: Koncepce kooperace v síti měst „Kvarteto měst“

**Na základě těchto kritérií byla vytvořena typologie pohraničních regionů ve třech druzích:**

1. Regiony, které mají malé vazby pro geografické překážky, které se táhnou podél hranice (hory, jezero apod.)
2. Regiony, u kterých hranice nebrání intenzivním vztahům, založeným často zejména na spolupráci dvou nebo více pohraničních větších měst.
3. Regiony, kde pozitivní vztahy na hranici vznikají asymetricky, z důvodů jednostranných výhod (např. ceny, služby apod.).

Studie se dále zabývá podrobně analýzou a zobecňováním poznatků z pohraničních regionů Tessin - Severní Itálie (Regio Insubrica) a Hochrhein - Bodensee.

**Konstantin Zalad  
Od prostorového plánování k prostorovému managementu**

Nová orientace plánovacích systémů musí vycházet z hospodářských a sociálních podmínek v konkrétním čase. V dnešní době se odehrává pronikavá ekonomicko - sociální změna, která se promítne do změn role, způsobu a instrumentária plánování. Studie uvažuje o těchto změnách v historickém kontextu vývoje plánování ve Švýcarsku po roce 1945. Úvahy jsou založeny na sedmi tezích:

**Teze 1.**  
Plánovací systémy jsou založeny - při vší své rozmanitosti - na speciálních podmínkách Západní Evropy v poválečné době. Stablní rámcové podmínky a silný hospodářský růst vytvořily relativně uzavřený systém, který umožnil snahu o řízení rozvoje prostřednictvím plánu.

**Teze 2.**  
Globalizace, odstraňování hranic a evropská integrace jsou nutné procesy a povedou pravděpodobně k silné prostorové polarizaci, konkurenci a zvýšené výměně - a současně zvyšují nebezpečí kolapsu.

**Teze 3.**  
Nová situace vede k novým představám o prostorovém uspořádání. Ty jsou primárně orientovány na vývoj v podmínkách globalizace.

**Teze 4.**  
Plánování v čase přelomu a krize se podstatně odlišuje od plánování v čase stabilních rámcových podmínek.

**Teze 5.**  
Vývojové tlaky a krizové fenomény nutí stát, aby zůstal aktivní - avšak jinak než dosud: Řídicí role se redukuje na roli aktéra a iniciátora.

**Teze 6.**  
V otevřeném (hospodářském) prostoru bez hranic se stává prostorové plánování podstatným prvkem konkurenční způsobilosti. S ohledem na to musí být prostorové uspořádání organizováno na principu podnikání (vzájemně si konkurující záměry apod.)

**Teze 7.**  
Strategie vytváření sítí předpokládá otevřené prostory a mobilitu. Zvýšení hodnoty nevyvinutých prostorů je možné dosáhnout pomocí sítí jen podmíněně. Síť však vyplývají z dnešní nutnosti spolupráce a jsou zároveň více flexibilní než hierarchicky organizované společnosti.

Tyto teze jsou ve studii rozvinuty do velmi podrobných úvah.

**Andreas Schneider:  
Potíže prostorového plánování - pouhé selhání plánovacích systémů a koncepcí?**

Plánování je v posledních letech konfrontováno se skutečností, že se stále zmenšuje působení plánovacích systémů a koncepcí na reálný prostorový vývoj. Zdálo by se nejjednodušší přisuzovat za to primární vinu odborně plánovacím nástrojům a postupům. Tomu však protiče skutečnost, že účinnost prostorového plánování klesala již od osmdesátých let, zatímco kvalita plánování měla tendence ke zlepšování. Soustředění na vnitřní problémy plánování nepřináší tedy odpověď na shora položenou otázku. Tato odpověď leží mimo praxi prostorového plánování - ztráta účinnosti není odborný problém, ale znamená celkovou ztrátu postavení ve společensko - politickém systému.

Prudký poválečný ekonomický růst v období "hospodářského zázraku" vyvolával již v padesátých letech v Německu postupně narůstající prostorové konflikty, vyplývající z růstu zahuštění a intenzity aktivit na některých místech. Úlohou prostorového plánování bylo tyto konflikty řešit, tím vzrostla značně jeho prestiž. Stagnace ekonomického růstu, která postihuje v poslední době průmyslové země, snižuje potřebu řešení prostorových problémů. Kromě toho se hospodářský růst neprojevuje automaticky

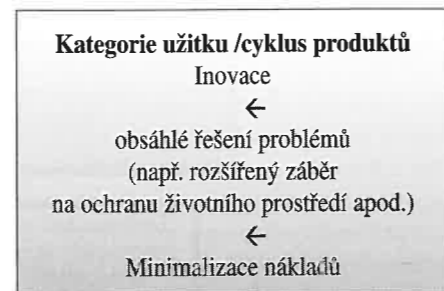
růstem svých fyzicko - prostorových nároků. Stavební a infrastrukturální růst se silně redukoval a soustředil se jen do vybraných bodů. Tomu odpovídá pokles poptávky společensko - politického systému po řešení prostorových růstových problémů a tím klesá i váha prostorového plánování.

Co tedy může prostorové plánování nabídnout společnosti? Musí nezbytně:

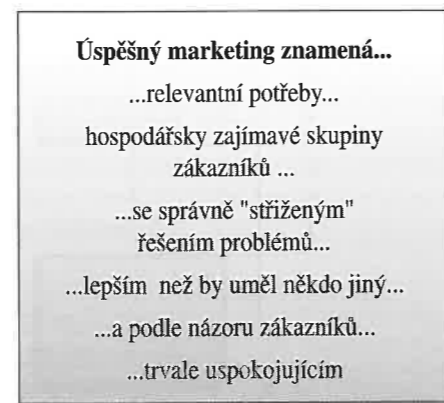
- vyjasnit svou pozici vzhledem k trhu,
- své zaměření na trh přizpůsobit současným požadavkům,
- soustředit se na podstatné otázky - marketing, jak to dělá každé jiné odvětví činnosti.

Tyto tři body jsou znázorněny následujícími třemi schémata, která jsou ve studii podrobněji vyložena:

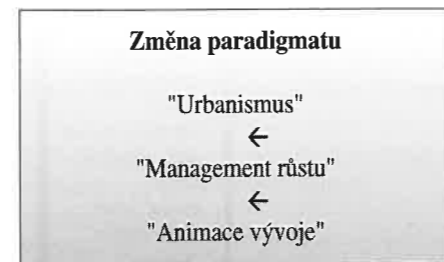
- pozice vzhledem k trhu



- zlepšit zaměření na trh:



- koncentrace na podstatné:



Prostorové plánování se od svého vzniku zabývalo předvídaním jednání v prostoru. Uvnitř tohoto rámce však změna společensko politického systému posunula vícekrát plánovací těžiště. A tak se dostaly na začátek

"urbanismu" potřeby zajištění moci a reprezentace. Teprve potom následovalo řešení stavebních, dopravních a zdravotních problémů velkoměst gründerkého období. Pomalu odstupující generace plánovačů byla prakticky po celou dobu své profesionální kariéry konfrontována s "managementem růstu" - s rozsáhlým, velkoplošným překonáváním větších stavebních objemů, větší dopravy, větší spotřeby zdrojů, větší....!

Dnes se zdá, že dochází opět k zásadní změně paradigmatu. Kvantitativní expanze je u konce. Budoucí úlohy pro prostorové plánování se budou od nynějších zásadně lišit. Je možné je označit jako "Animace vývoje / doprovod přestavby". Předchůdce tohoto zásadně změněného typu úloh je možné nalézt už dnes: Na periférii vzniká problém dalšího vývoje okrajových regionů. Ale i v centrech se ukazuje tento nový typ úloh např. formou oživení nevyužitých ploch průmyslu. Pro tyto úkoly nelze použít dosavadní recepty.

tych ploch průmyslu. Pro tyto úkoly nelze použít dosavadní recepty.

**Ursula Schmidt  
O práci s plánovacími systémy a plánovacími koncepcemi**

Autorka studie se zabývá základními zásadami koncepcí a chybami, kterých se zpracovatelé proti těmto zásadám dopouštějí. Důsledky těchto chyb znázorňuje v následujícím schématu:

Rovina objektu	Plánovací systémy	Plánovací koncepce	Změna
Rovina subjektu	Byl vypracován plánovací systém, který není flexibilní a jehož výstup proběhne naprázdno	Byla vypracována nerealistická plánovací koncepce, která vede ke špatným řešením	Plánovač upadá zpět do nevhodných vzorů chování

Jako "lék" na nedostatky plánovacích systémů a koncepcí navrhuje autorka:

- zlepšení výchovy plánovačů,
- práci ve skupinách.

**Martina Schretzenmayr  
Co vede ke ztroskotání prostorově plánovacích koncepcí?**

Studie hledá v rovině plánovacích systémů, plánovacích koncepcí a projektů příčiny ztroskotání plánovacích koncepcí v prostorovém plánování. Ztroskotáním se přitom rozumí, že plánovací koncepce nebyla realizovaná, nebo že vznikla diskrepance mezi požadovanými nebo očekávanými a skutečně vzniklými účinky.

Studie vychází z těchto tezí:

1. Uvnitř evropských plánovacích systémů došlo od 80. let k uvolnění vazeb na koncepční úrovni. V důsledku toho není zajištěna realizace těchto koncepcí.
2. Na úrovni koncepcí jsou předkládány strategické návrhy, které obsahují stále více trendů, jejichž způsobilost pro budoucí prostorový vývoj nebyla vůbec nebo byla jen nedostatečně přezkoumána.
3. Na úrovni nadmístních prostorových projektů neexistuje dostatečná koordinace dílčích úloh a dostatečná není věnována pozornost počáteční fázi plánovacího procesu.

Tyto teze jsou dále ve studii podrobně diskutovány. Protože studie má převážně teoreticko - metodický charakter a je značně rozsáhlá, odkazujeme případné zájemce na originální text. (Zkrácený text studie je možné najít v časopise "Raumforschung und Raumordnung, 1996, sešit 6)

**Lucas Schloeth:  
Dráha 2000 a Jihozápadní nádraží: Velké projekty jako obor činnosti prostorového plánování**

Studie se zabývá účastí prostorového plánování na velkých dopravních projektech. Podnět ke zpracování těchto projektů nevychází zpravidla z prostorového plánování, ale z provozovatelů dopravní infrastruktury. Prostorový význam těchto projektů a z toho vyplývající zájem prostorového plánování je evidentní, tomu však neodpovídají vždycky dnešní postupy.

Studie vychází jednak z rozsáhlého programu výstavby švýcarských železnic "Bahn 2000" a z plánovaného rozšíření nádraží "Hauptbahnhof Südwest " v Curychu. Na těchto příkladech dokumentuje postupy prostorového plánování při velkých dopravních projektech. Ukazuje příčiny neúspěchů souhrnných koncepcí a projektů v minulosti.

Dynamika současného vývoje vyžaduje pružné přístupy i ze strany prostorového plánování. To však naráží často na problémy s orgá-

ny veřejné správy. Tyto problémy je nutné řešit jednáním, pro které je nutné hledat nové cesty.

**Závěr**

Studie mladých odborníků, jejichž stručný přehled jsme uvedli, jsou převážně kritické k současnému stavu prostorového plánování v Německu a ve Švýcarsku. Shodují se v názoru, že v současnosti nastává přelom v postupech a metodách prostorového plánování, který spočívá zejména:

- v uvolnění dosavadních rigidních postupů a v rozšíření diskuse,
- ve zvýšení kooperace všech aktérů prostorového rozvoje na podkladě vzájemné důvěry a tolerance,
- v rozšiřování regionální spolupráce, jdoucí za hranice měst,
- ve vytváření svazků obcí,
- v rozšiřování přeshraniční regionální spolupráce,
- v opuštění všeobecných rozsáhlých koncepcí a v zaměření na řešení konkrétních prostorů,
- v opuštění byrokratických postupů veřejné správy, která se má stát účastníkem jednání a ne rozhodující "vrchností".

Na konci zprávy jsou uvedeny dva komentáře (G.Schmitz a J. Maurer) a dále shrnutí formou problémového průřezu<sup>3)</sup>.

Zdeněk Příkrýl

**Poznámky:**

- 1) Bližší informace o neformálních metodách německého plánování obsahuje „Česko-německo-slovenská příručka plánovací terminologie“, která nedávno vyšla.
- 2) Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover, Institut für Orts-, Regional und Landesplanung, ETH Zürich
- 3) Podrobné informace lze získat v originálním textu zprávy, který je k dispozici v knihovně ÚÚR.