

KONKURENCESCHOPNOST A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ. POSTŘEHY Z EVROPY

Vít Řezáč

Když jsem byl na počátku 90. let požádán tehdejším hlavním architektem Prahy, skvělým Ivo Obersteinem, o rychlou rešerši plánovacích postupů v Německu, uslyšel jsem to slovo poprvé od vedoucího územně plánovací sekce města Hamburku pana Busse: konkurenceschopnost. Ve Frankfurtu mi opět zdůrazňovali, že musí mít území připravené pro investory, protože města jsou ve vzájemné konkurenci nejen v Německu, ale celoevropsky, Frankfurt dokonce celosvětově. „Víte, není to vůbec jednoduché, ale jinak půjdeme z kola ven,“ dodali. Ve Stuttgartu se celý příběh opakoval. Jako mladý architekt vyškolený v plánovaném socialistickém hospodářství jsem plně nedoceňoval důležitost tohoto sdělení. Nedávná burčující zpráva Hospodářské komory¹ poukazuje mj. na to, že ani po třiceti letech jsme v územním plánování nenašli recept, jak držet krok s ostatními zeměmi. Pro zahraniční investory začínáme být, nebo spíš již jsme, kvůli nepředvídatelnému povolovacímu procesu investic neatraktivní. Domácí si zvykli. Nejde o to, že bychom měli bezmyšlenkovitě zastavět města, ale o to, aby byl, třeba stejně jako v konkurujících zemích EU, nastaven systém územního plánování tak (a nejen ten!), aby se povolování staveb nestalo z dlouhodobější perspektivy překážkou pro zajištění sociální soudržnosti v zemi.

Globalizace

„Města se proměnila ve skládky globálně počatých a globálně zrozených problémů.“

Zygmunt Bauman

Zhruba před padesáti lety došlo ke zrušení vázanosti světových měn na dolar, což uvolnilo regulace finančních trhů a odstartovalo mezinárodní dělbu práce v doposud nevídaném měřítku [Mezřický, 2011]. Rostoucí internacionalizace ekonomiky, rostoucí mobilita kapitálu hledající nižší výrobní náklady a následně i levnější práci; technologické změny, díky nimž se stala pracovní síla ve výrobním procesu nadbytečná nebo které umožnily „snížování kvalifikace“ dělnických pracovních míst a jejich nahrazení místy s nízkou kvalifikací; snížení vlivu vzdálenosti, což umožnilo mnohem zásadnější šíření produkce než dříve a jeho důsledkem je otevření se konkurenci zemí nám vzdálených; vznik informačních technologií a jejich postupné začleňování do všech fází výroby a spotřeby, což vedlo k novým vzorům koncentrace a rozptýlení lidí a činností; rostoucí podíl přidané hodnoty na základě informací a znalostí – to jsou výrazné změny ve světové ekonomice, které se uvádějí jako projevy globalizace.

V posledních desetiletích dvacátého století vyšlo mnoho knižních titulů, kte-

ré se globalizací zabývají a které popisují, jak postupně došlo k úpadku celých výrobních odvětví v průmyslových ekonomikách západní Evropy a k souběžnému růstu sektoru služeb, často s odlišným umístěním v rámci státu nebo kontinentu [Beauregard, 2003; Castells, 1989; Sassen, 1991; Schoon, 2001]. Aktivita se koncentrují do území, která přinášejí z pohledu investic nejvýhodnější podmínky. Ne vždy to znamená, že jejich transformace probíhá bez těžkostí. Současní autoři zavedli pro tyto regiony nové pojmy jako „Zwischenstadt“ [Sieverts, 1997], „Archipelago City“ [Amin & Thrift, 1992] nebo „Métapolis“ [Ascher, 1997].

Jak podotkl Zygmunt Bauman: *„Města se proměnila ve skládky globálně počatých a globálně zrozených problémů. A obyvatelé těchto měst a jejich volení zástupci bývají konfrontováni s úkolem, který sotva mohou splnit: s úkolem najít lokální řešení globálně počatých problémů.“* [Bauman, 2008].

Politické systémy v Evropě byly dlouhou dobu formovány vírou ve stabilitu a stálost urbanizované průmyslové ekonomiky a její územní struktury. Ačkoli se podrobnosti mohou v jednotlivých zemích lišit, rozvojové politiky měst až do jistého okamžiku v 70. letech spoléhaly na státní aparát s vysokou mírou specializace a profesionality [Goldsmith,

1993; Leach & Percy-Smith, 2001]. Známé je tzv. oborové plánování, zajišťující politiku konkrétních oblastí (např. bydlení, vzdělávání, zdravotnictví, regionální rozvoj), které mohly hromadně poskytovat veřejné služby a zboží rostoucím průmyslovým ekonomikám 50. a 60. let 20. století. Tato forma specializace, která začala dominovat myšlení a realizaci veřejné politiky, byla později kritizována jako tzv. „silo-mentalita“. Vyznačovala se výlučným zaměřením na jednu konkrétní oblast a pomíjela složitosti vazeb napříč jinými oborovými politikami [Richards et al., 1999]. Koordinace projektů a opatření byla zaručena prostřednictvím silných ministerstev spojených se silným a dobře vybaveným mechanismem pro jejich provádění. Co z tohoto období zbylo? Byla to především velká byrokracie, dlouhé lhůty pro vyřizování povolení stavět, netransparentní nebo korupční jednání, nerovnováha mezi veřejným a privátním sektorem. Neustálými novelizacemi příslušných zákonů se rozměňovaly prvky kontroly a relativizovala se potřeba regulace [Monno, 2019].

Období deindustrializace, ve kterém došlo v kontextu liberalizace k významným změnám jak vnitroeurospkých, tak globálních toků obchodu, kapitálu a lidí, bylo vlastně velice krátké na to, aby na něj státy mohly adekvátně rea-

¹ HOSPODÁŘSKÁ KOMORA ČR, 2023. *Ekonomické hrozby pro ČR: konkurenceschopnost*. [on-line]. Dostupné z: https://www.komora.cz/wp-content/uploads/2023/08/Konkurenceschopnost_analyza_HK.pdf.

govat. Současně byla totiž nadbytkem soukromého disponibilního kapitálu a osobní mobilitou obyvatel narušena schopnost státu kontrolovat svůj daňový základ, a tedy i své příjmy, kterými by mohl účinně intervenovat v sociální oblasti [Fraser, 2003a; Hall, 1990].

Souběžně s růstem a pozdějším poklesem ekonomické a daňové základny průmyslového města přispěl k oslabení schopnosti měst zvládnout ekonomické změny další faktor: dlouhotrvající proces městské expanze, suburbanizace a příměstská urbanizace obyvatelstva. Tento jev byl ještě umocněn nedostatečným přeuspořádáním organizace městské správy a samosprávy – města nebyla formálně schopna řešit problémy vznikající za jejich bezprostředními hranicemi. Rostoucí konkurenční tlak způsobil, že mnoho území ve městech po celé Evropě bylo opuštěno a podniky přesídlily např. do zahraničí. Souběžně s nimi odešli i obyvatelé měst s vyššími příjmy, kteří upřednostňují život na okraji města či zcela mimo město. Tato postupná ztráta populace, zaměstnanosti a ekonomických aktivit často zanechala za sebou ty, kteří si nemohli dovolit se přestěhovat.

Bez ohledu na povahu nebo konkrétní charakteristiky zmíněného procesu,

výše popsané přeskupení populace, výroby a služeb způsobilo koncentraci ekonomických a sociálních problémů do určitých území. Nejcitelněji je pocítili v zemích, kde příjmy místní správy přímo souvisejí s bohatstvím obyvatel a podniků (Anglie). Obce ztratily prostředky na financování nápravné politiky. Na druhou stranu je sporné, zda by jakýkoli soubor městských politik mohl zabránit hospodářskému a fyzickému úpadku průmyslových měst, které ztratily konkurenceschopnost.

Převážná většina těchto reakcí na proměnu měst závisela – a do značné míry stále závisí – na schopnosti státu, jeho institucí a aktérů přetvářet územní dopady ekonomických a sociálních procesů a směřovat je cestou, kterou společnost považuje za žádoucí.

Ze současné diskuse o strategiích rozvoje měst je však zřejmé, že změny vyvolané nejnovější vlnou globalizace ovlivnily samotný základ poválečného sociálního státu, a tedy i mechanismy, na které se spoléhal při návrzích politických řešení na tyto jevy [viz Couch et al., 2003; Goss, 2001; Leach & Percy-Smith, 2001; Sullivan & Skelcher, 2002]. To nejen znamená, že města a regiony prošly v posledních několika desetiletích 20. století zásadními ekonomický-

mi, sociálními a územními změnami, ale rovněž, že se v procesu samy změnily nástroje a mechanismy, které se snažily důsledky těchto změn řešit.

Soutěž měst, států a kontinentů v globalizovaném světě

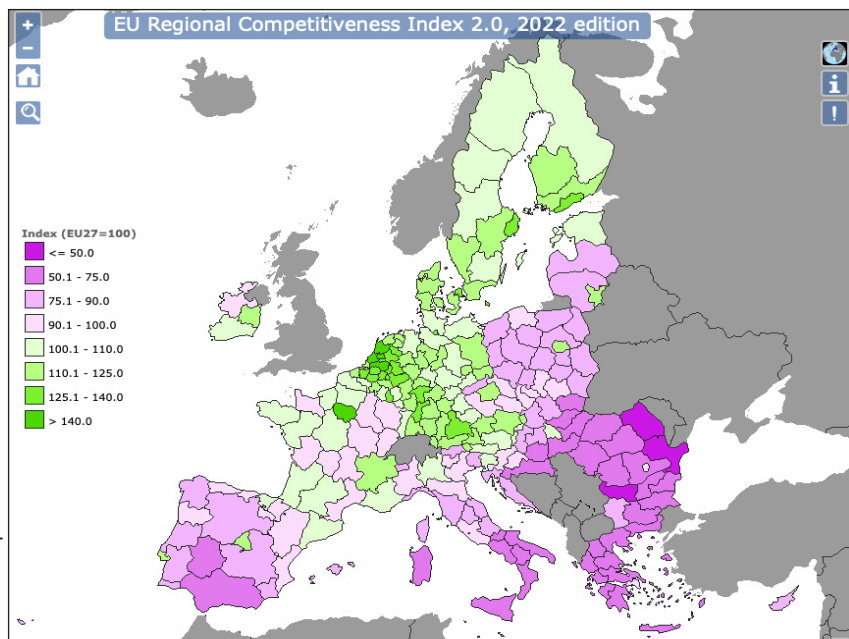
„Otázka je, jestli politici volení na čtyři nebo pět let mají šanci prosadit se proti průmyslové koncepci, kterou v současnosti představuje především Čína.“²

Města se do mezinárodních trhů zapojují prostřednictvím nadnárodních firem [Sassen, 2006]. Jejich politika spouští, která sídla se zapojují do globální ekonomiky plně, která méně a která zůstanou na okraji zájmu. Tato hranice probíhá napříč světem, Evropou a napříč jednotlivými státy. Mezi státy, jejich regiony a městy existují výrazné rozdíly v tom, jak se daří přitáhnout zahraniční kapitál a jak se daří zapojit se do co největšího množství globálních sítí.

Viditelný dopad změn vyvolaných globalizací jsou procesy, které v devadesátých letech paralelně probíhaly v západních zemích: (a) průmyslová restrukturalizace, která se týká pouze některých strategických průmyslových zón, (b) masivní deindustrializace s omezením výrobních činností po celém území státu a (c) přemístění (delokalizace) průmyslu do zahraničí.

Evropské elity sdílely ve své většině z dnešního pohledu nekriticky přesvědčení, že je třeba průmyslovou výrobu přesunout z Evropy pryč. Bylo to ovšem právě především z důvodů konkurenceschopnosti – kdo chtěl obstát, musel mít továrnu nebo dodavatele v Číně či jiné zemi s nízkými náklady na pracovní sílu. Firmy se sice ekonomicky vzpamatovaly a rostly, ale otevřely tím dveře pro masivní odliv investic z Evropy. Později se k dobrým důvodům pro odchod přidaly i ekologické argumenty – tlak na kvalitu životního prostředí se stupňoval, což přimělo další firmy k odchodu. V současné době se přidává další bič na evropské výrobce – drahé energie způsobené kvapným přecho-

Zdroj: https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/

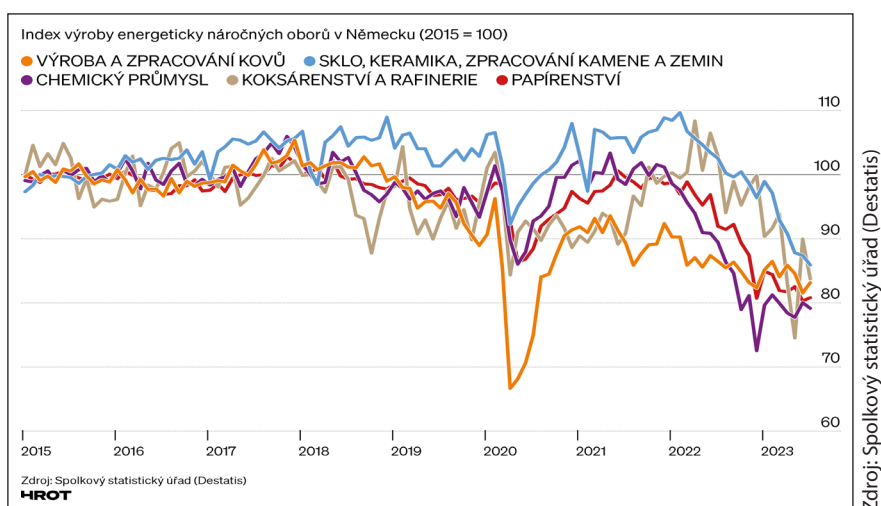


Obr. 1: Index konkurenceschopnosti regionů 2022

² ŠIROKÝ, M. 2023. *Jak vrátit do Evropy průmyslovou výrobu?* [on-line]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/clanky/jak-vratit-do-evropy-prumyslovou-vyrobu/>.

dem na bezemisní energetiku umocněné ruskou válkou na Ukrajině.

Evropané podleli globalizaci s uspokojením z chytré vymyšlené (vlastně pokrytecké) strategie – ovládat finance a služby a znečištění vyvézt co nejdál se zdviženým prstem, aby se všude na světě dodržovaly dohody z Ria a následných summitů. Pandemie „nastavila zrcadlo“ této politice. Dnes se opatrně začíná hovořit o průmyslové soběstačnosti Evropy. Není totiž pravda, že význam průmyslové výroby klesá – každý den se ve světě vyrábí více průmyslových výrobků než jakýkoli jiný den v historii lidstva předtím.³ Návrat průmyslové výroby do Evropy bude složitý a dlouhodobý. Plno oborů již v Evropě konkurenční tlak neustojí, stále zbývají takové, jejichž přesídlení je možné. Proto se už v plánech nadnárodních korporací hledají země, kde výrobu v Evropě usadit. V hledáčku jsou především Bulharsko nebo Rumunsko. Ani ostatní státy nečekají a při vědomí sociálních rizik souvisejících se ztrátou konkurenceschopnosti investují do infrastruktury (uvedme příklad projektu nového varšavského letiště pro 70 mil. cestujících, když dnes má necelých 15 mil.) či se předhánějí ve státní podpoře podnikání (např. státní pobídky pro umístění gigafactory, záměr německé vlády na podporu 60 mld. eur pro německý průmysl, nedávno ovšem soudem zamítnutý). V rámci Evropské unie připravují členské země ochranná opatření proti mimoevropským výrobcům, kteří nebudou zatíženi administrativními náklady na energie (např. povolenkami), avšak paralelně připouštějí vznik nových opatření, jimiž se Evropská unie sama připravuje o konkurenční výhody v celosvětovém kontextu. Zmíňme například plíživě zaváděnou tzv. taxonomii EU⁴, která je zpočátku dobrovolná a nezávazná, ale která starší generaci pamatující ne tak vzdálenou minulost silně připomíná socialistický způsob řešení



Obr. 2: Index výroby energeticky náročných oborů v Německu (2015 = 100)

problémů, nedaří-li se cíle hospodářské politiky plnit ze své podstaty. O taxonomii EU si můžeme udělat obrázek třeba jen tím, že když se zjistilo, že jaderné energetice hrozí odepření možnosti získat konkurenceschopné úvěry, některé státy se postavily proti a dokument byl opraven. Obdobně výrobci letadel⁵ nyní přesvědčují úředníky v Bruselu, že jejich produkce je ekologická (což samozřejmě není, dodávám), protože by se jinak musely zavřít továrny zaměstnávající statisíce kvalifikovaných zaměstnanců a špičkových technologických expertů po celé Evropě.

Nové trendy v globalizovaném světě se odrazily i v managementu území. Samosprávy měst ve velké části Evropy se znávaly, že dříve existující mechanismy začínaly být při změně ekonomické, sociální a fyzické dynamiky měst nedostatečné, a snažily se proto více porozumět aktérům trhu a občanské společnosti a více se s nimi angažovat za účelem uskutečnění změny [Anderson & van Kempen, 2001; Couch a kol., 2003]. Tento posun v rovnováze mezi státní správou, samosprávou a funkcí trhu v politice rozvoje města způsobil vznik nových institucionálních vztahů mezi nimi. Dle nizozemského profesora Willema Sale-

ta [2011] se státní správa vzdává některých pravomocí ve prospěch místních samospráv. Současně deleguje část svých pravomocí institucím Evropské unie. Navíc o velkou část svých pravomocí přichází plíživě neustálými změnami legislativy zcela nekontrolovaně. Za této situace logicky vzrůstá vliv soukromého sektoru, zejména nadnárodních společností, které operují bez závazků a odpovědnosti k lokalitě, a tedy s výrazně menšími omezeními, než se kterými se potýká státní správa či samospráva.

Kritici neoliberalismu hodnotí konkurenční tlak jako překážku udržitelného rozvoje, i když pod tímto pojmem chápou především problematiku životního prostředí a otázky sociální soudržnosti. Možnost veřejného sektoru (státní správy či samosprávy) za těchto okolností ovlivňovat rozvoj měst a udržovat přitom sociální spravedlnost považují za nadlidský úkol [Fainstein, 2010]. Velkou výzvou současného rozvoje měst je tedy nalezení způsobu, jak naplnit ekonomické ambice rozvojových projektů a zároveň zachovat sociální stabilitu současných měst [Salet, 2011].

³ Např. česká spotřeba průmyslových výrobků na obyvatele je proti roku 1990 dvojnásobná! [ČSÚ, 2022]

⁴ *Taxonomie* (z řec. taxis – uspořádání, nomos – zákon) je v užším slova smyslu vědní obor, který se zabývá teorií a praxí klasifikace organismů. Jejím cílem je klasifikovat všechny známé biologické skupiny (taxony) podle určitých pravidel do jednotlivých hierarchicky uspořádaných biologických kategorií. V širším slova smyslu se taxonomie překrývá s biologickou systematikou, tedy vědou, která studuje nejen klasifikaci, ale i obecné principy variability (diverzity) jednotlivých druhů nebo vyšších taxonů a zabývá se i příčinami a důsledky této variability. Taxonomie EU je jeden z přístupů definovaných evropskou regulací, podle kterého se definuje udržitelnost investic. Je zaměřena primárně na ochranu klimatu a životního prostředí a měla by posouvat evropskou ekonomiku ke klimatické neutralitě.

⁵ EUROPEAN BUSINESS AVIATION ASSOCIATION, 2023. *Taxonomy: Sustainable Financing Risks for Business Aviation*. [on-line]. Dostupné z: <https://www.ebaa.org/industry-updates/eu-taxonomy-sustainable-financing-risks-for-business-aviation/>.

Reakce územního plánování na potřebu konkurenceschopnosti

Výše popsané změny v ekonomice se nutně promítly do praxe územního plánování. Ukázalo se, že klasickými nástroji územního plánování nebylo možné účinně reagovat na potřeby změn v území. To vedlo k inovacím v územním plánování, při nichž došlo k úpravě nebo ke změně mnohých zákonů v souladu s novými společenskými a hospodářskými trendy. Valná většina těchto zákonů přijímá princip inkluze a spolupráce, který propojuje procesy top-down s procesy bottom-up. I když to není vždy explicitně vyjádřeno, ve většině případů se nové procesy plánování opírají o strategické přístupy, které jsou založeny na spolupráci a vyjednávání. Některé zákony dávají přednost neoliberálním přístupům, jiné spíše reformním, kdy dochází nejčastěji k centralizaci státní správy a samosprávy do menšího počtu obcí (např. Itálie, 1997; Polsko, 1999; Estonsko, 2017) nebo k přerozdělení kompetencí pro územní plánování mezi úrovněmi (územními stupni) správy.⁶ V různých částech Evropy existují jak decentralizační, tak centralizační tendence. Mnoho zemí decentralizuje plánovací pravomoci z celostátní a nižší úrovně anebo posiluje autonomii orgánů územního plánování na základě obecného trendu posilování nižších úrovní samosprávy. Naopak menší skupina zemí akcentuje plánování na regionální úrovni, resp. nižší než celostátní úrovni (regionalizace). Třetí skupina

podpořila pravomoci národních nebo nižších zemských vlád.

Kromě změny měřítka kompetencí v průběhu času je důležité si uvědomit, že pravomoci pro územní plánování jsou ve většině zemí obecně sdíleny na různých úrovních a že tato situace v mnoha případech zůstává nezměněna, navzdory změnám pravomocí a odpovědností. Jinými slovy, územní plánování je činnost, která zahrnuje různé úrovně správy a která podléhá víceúrovňové správě [viz např. Hooghe & Marks, 2003; Lidström, 2007]^{7,8}.

V letech 2000–2016 došlo v systémech územního plánování k mnoha reformám, z nichž mnohé se týkaly „zjednodušení“ – postupů, rámce nástrojů a rozsahu regulace rozvoje. Zjednodušení postupu má čtyři hlavní formy:

- urychlení procesu plánování snížením počtu plánovacích nástrojů nebo požadavků na proces (např. Holandsko, Norsko), zvýšením požadavků na soulad hierarchického plánu (např. Belgie, Lotyšsko) nebo zavedením zvláštních postupů pro projekty národního zájmu (např. Slovensko, Maďarsko, též pokus v Rakousku);
- sjednocení regulace zejména spojující plánování a povolování staveb (např. Belgie, Česká republika) nebo sjednocení plánů pro odvětvové politiky (např. Nizozemí);
- přijetí zákonných lhůt v tomto procesu a pobídky pro orgány územního plánování k rychlejšímu rozhodování například vydáváním „tichých povolení“, pokud není rozhodnutí přijato

včas (např. Francie), a omezování příležitostí pro zapojení občanů do procesu (např. Irsko, Maďarsko);

- omezení rozsahu regulace udělením výjimek určitým formám rozvoje (např. Francie, Maďarsko), které mají podobu „deregulace“ územního rozvoje (např. Polsko).

Důvody pro tato zjednodušující opatření zahrnují snahu o větší jistotu v procesu plánování, například snížením příležitostí k vyjednávání (Estonsko, Velká Británie) anebo omezením administrativní zátěže vlády snížením byrokratických požadavků při hledání větší efektivity nákladů (Řecko, Lichtenštejnsko, Nizozemí, Norsko, Velká Británie). Mezi další důvody pro změnu plánovacího procesu patří zlepšení kvality plánování (což může být prováděno spolu se zjednodušením), posílení odůvodnění v rozhodovacím procesu, zlepšení prosazování regulace rozvoje, rozšíření odborné kapacity plánovacích orgánů a zvýšení transparentnosti a zapojení občanů do procesu plánování.

Pro názornost uvádím dále některé přístupy, které mohou být inspirativní i pro naše podmínky.

Strategické plánování – zkušenosti z Flander⁹

Současný belgický plánovací model lze charakterizovat jako „strategický“ či „participativní“¹⁰. Vznikl přechodem z modelu top-down, který lze zjednodušeně chápat jako formálně rigidní či

	AT	BE	BG	CH	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IS	IT	LI	LT	LU	LV	MT	NL	NO	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	
Národní								↑		↑	↑	↓	↓	↓						↑	↑	↓		↑			↓				↓		
Regionální																	↑				↑	↑											
Lokální	↑	↓				↑	↓	↓		↑		↓	↑	↓	↓	↑					↓	↑	↑			↑		↑				↓	

■ Bez větší změny

Tab. 1: Formy změn měřítka kompetencí pro územní plánování (ESPON COMPASS, 2018)

⁶ Zjištění prezentovaná v obsáhlé celoevropské studii ESPON COMPASS z roku 2018.

⁷ HOOGHE, E.; MARKS, G. 2003. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. In: *American Political Science Review*, roč. 97(2), str. 233–243.

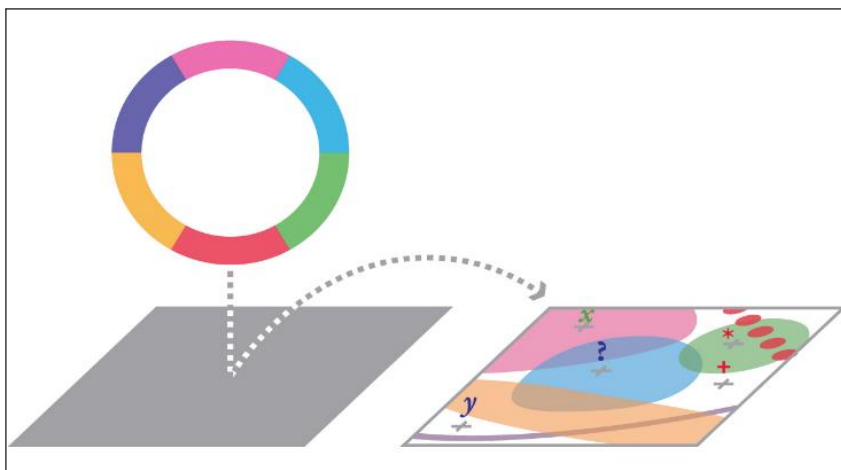
⁸ LIDSTRÖM, A. 2007. Territorial Governance in Transition. In: *Regional and Federal Studies*, roč. 17(4), str. 499–508.

⁹ S odkazy na přednášku prof. Jorise Scheerse na konferenci AUÚP ČR v Olomouci, 2021 [SCHEERS, J. 2021. Strategické prostorové plánování – jak na to? Zkušenosti z Flander. In: *Sborník z konference AUÚP ČR, Olomouc 14.–15. 10. 2021*, str. 14–17].

¹⁰ HANOCQ, P. 2011. The territorial planning system and the urban development in Belgium: from a deterministic to a strategic model. In: *7th International Conference on Virtual Cities and Territories*. Coimbra: University of Coimbra, str. 747–750.

přísně závazný dolů, do modelu bottom-up, který podtrhuje strategickou roli plánování, interakci a vyjednávání mezi aktéry (dokumentace vycházející ze shody spíše než z konfliktů). Princip práce územního plánovače již před desetiletími vyjádřil profesor Luis Albrechts, když zdůrazňoval, že strategie musí mít průmět v území.

Jedním z pilířů belgického územního plánování jsou tzv. strategie rozvoje. Jejich úloha je definována jako „vize veřejné správy o udržitelném místním rozvoji“. Důležitým rozdílem oproti jiným zemím je, že hierarchicky uspořádané strategické plány jsou pro veřejnou správu závazné. Tím se rapidně snížil počet konfliktů mezi jednotlivými úrovněmi správy a samosprávy. Také soukromý sektor využívá strategické plány pro vyjednávání, než budou strategie převedeny do „prováděcích plánů“. Je-li shoda na vizi, ta se pak promítne do tzv. „plánů“, především územních plánů, nezávazných pro občany, a do regulačních plánů obcí, které již jsou pro stavebníky závazné. Tento přístup vychází z pracovní domněnky, že dnes nepotřebujeme plánování, ve kterém se do detailu reguluje od A po Z. Je to proto, že po desetiletích plánovací praxe vidíme, že naše znalosti o procesech v území jsou limitovány a že



Obr. 3: Evoluce v plánování – od sektorového přístupu k integrovanému plánování v území

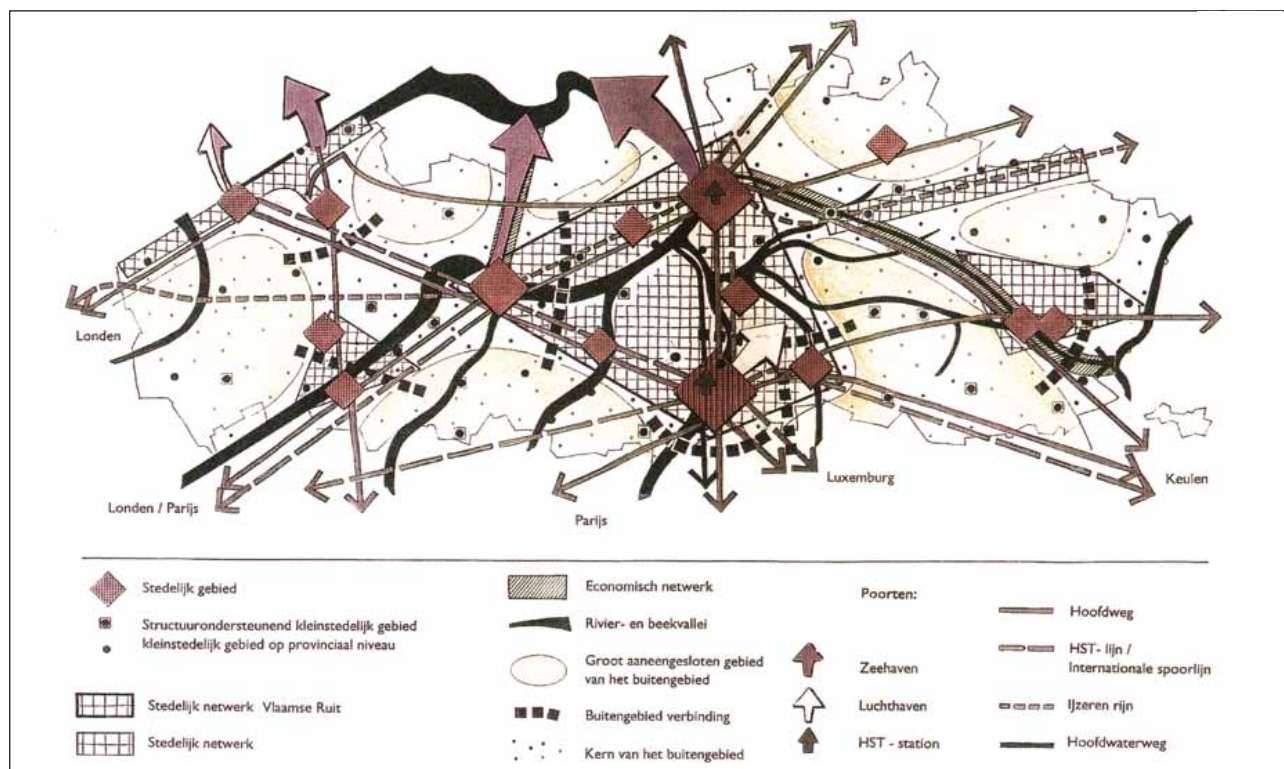
proměny jsou příliš rychlé. Plánovači musí být tudíž pokorní a v tomto ohledu správně uchopit dynamiku proměn v území a být připraveni v plánování reagovat na neustálý vývoj a změnu.

Hlavním argumentem pro dlouhodobé plánování, tj. strategické plánování, je právě potřeba dosáhnout větší politické transparentnosti při rozhodování o budoucnosti území. Přitom se musí umět pracovat s cíli, kterých chceme dosáhnout. Současně se musí umět zacházet i s argumenty „proti“ strategickému plánování, které zpochybňují možnost aktérů se shodnout na stejném cíli, protože

komplexita úkolů územního plánování, a z toho vyplývající zřejmá protichůdnost názorů, je příliš velká.

Vzhledem k tomu, jak se role trhu dostává do popředí rozhodování v území, varoval na přednášce pro členy AUÚP prof. Joris Scheers – aby se plánovači „nenechali chytit do pasti diskuse o regulaci či deregulaci“. Místo toho by se měli snažit směřovat ke sblížení názorů, protože je důležitější se shodnout na společných cílech v určitém území.

Ve Flandrech trvalo téměř dvacet let, než získali „šťábní kulturu“ ve strategickém



Obr. 4: Prostorová vize Flander

Zdroj: J. Scheers, 2021

Zdroj: Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, 2010

prostorovém plánování. Schopnost strategického plánování dosáhnout kýmých výsledků nezávisí pouze na systému samotném, ale také na kontextuálních podmínkách, jako je například politická vůle nebo investované prostředky, včetně profesionálního přístupu ke kulturním otázkám a přijetí celého systému plánování politickou reprezentací a občany. Aby se toho dosáhlo, je extrémně důležité naslouchat aktérům v plánovacím procesu: politikům, developerům, plánovačům, veřejnosti.

Reforma správy státu – role veřejného sektoru v Itálii¹¹

Územní plánování v Itálii prošlo s liberalizací trhů a globalizací hlubokou změnou. Současné územně plánovací nástroje se stávají flexibilnějšími, někdy až nadbytečnými vzhledem k jiným nástrojům. Do územního plánování vstoupil koncept vyjednávání. Takovým příkladem je tzv. Bassaniniho reforma zahájená v roce 1997, jejímž cílem bylo dát více pravomocí místním samosprávám a zejména starostům, přímo voleným občany. Reforma místních samospráv nesporně otevírá sevřené hierarchické a byrokratické prostředí procesům založeným na dohodě mezi aktéry při řešení transformace území. V těchto letech dochází tedy k radikální změně, která představuje přechod od územního plánování koncipovaného ve směru top-down a založeného na kontrole k řízenému vyjednávání prostřednictvím spolupráce mezi aktéry k modelu bottom-up. Model vyjednávání je pro města ostatně nezbytný; umožní jim jednak nalézat zdroje nutné pro realizaci veřejných služeb a také vytvoří prostor rodící se ekonomice malých a středních podniků, kreativité znalostní ekonomiky a rozvoji trhu nemovitostí jako finančnímu produktu.

Díky Bassaniniho reformám byly zavedeny nové vyjednávací nástroje. K nim patří tzv. dohoda o programu (*accordi di programma*), která nabízí alternativu k některým územně plánovacím do-

kumentům, dále tzv. konference úřadů (*conferenza di servizi*), která, i když nemá závazný charakter, přispívá k získání potřebných povolovacích stanovisek pro realizaci činností k transformaci území, a to i tehdy, nejsou-li záměry zcela v souladu s platnými územními plány. Poslední novinkou je podpora vzniku smíšených projektů na bázi „*public-private partnership*“. Bassaniniho reforma je velice podrobně popsána ve zvláštní zprávě OECD [Córdova-Novion, et al., 2001].

Přechod na regulační plány v Maďarsku a Polsku

Velmi zjednodušeně lze konstatovat, že státy střední Evropy bývalého východního bloku řešily po roce 1989 dilema, jakým směrem se při hledání systému územního plánování vydat – zda upravit zákony přijaté ještě za socialismu tak, aby splňovaly požadavky demokratického uspořádání společnosti s tržním hospodářstvím, nebo zda se inspirovat modely v kulturně blízkém zahraničí. Dnes, po třiceti letech, vidíme, že mezi námi a Slovenskem na jedné straně a Maďarskem a Polskem na druhé straně je rozdíl v tom, jak jsou jednotlivé stupně územně plánovací dokumentace závazné pro stavebníky.

Maďari již od roku 1997 i Poláci zákonem z roku 2003 přešli na německý model, v němž jsou územní plány závazné pro správu města, zatímco obec zavazuje vlastníky nemovitostí až v plánech regulačních (*Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, resp. Szabályozási terv*). Regulační plány samozřejmě musí být ve shodě s koncepcí územního plánu. Jinými slovy, povolení stavebního záměru je, vyjma těch případů, které jsou taxativně uvedeny (např. výstavba doplňující v kontextu stávající zástavby), bez regulačního plánu nemožné. U polských sousedů a v Maďarsku vedlo jiné nastavení podmínek zákona a propojení povolování staveb s regulačními plány k bleskovému pořízení stovek regulačních plánů zejména ve velkých

městech, kde se více staví. Regulační plány totiž vznikají v naprosté většině na popud soukromých investorů, protože ti by bez nich nezískali potřebná povolení. Například Budapešť se pokryla regulačními plány ze 75 % za několik let platnosti nového zákona, stejně tak Varšava nebo Vratislav.

Chce-li mít polský nebo maďarský stavebník stejnou pozici z hlediska času potřebného k dokončení stavby jako český stavebník, nemusí podstoupit všechna povolovací řízení a nemusí dotáhnout proces až do územního rozhodnutí. Využitím regulačních plánů, které řadu podmínek pro zástavbu obsahují, se okamžitě dostává do výhody 6–36 měsíců před českou konkurencí.¹²

Obecně nový systém s regulačními plány přispěl například v Polsku k výraznému snížení doby potřebné pro získání povolení záměru (ze 300 dnů na 150 dnů).¹³ Navíc v roce 2018 byla přijata novela stavebního zákona, která umožňuje zastupitelstvu schválit ad-hoc povolení záměru i v případech, které neodpovídají územnímu plánu. Nicméně i v Maďarsku a Polsku má současná právní úprava své kritiky. Obě země převzaly sice osvědčený německý model, ale bez německé mentality a času, který Němci na jeho aplikaci měli (s regulacemi začali ve 30. letech 20. století). Proto jsou výsledky jiné, než někteří předpokládali. V Polsku se tak trápí s praxí územního rozhodování v případech chybějících regulačních plánů, která vede až k destrukci koncepce rozvoje sídla. V Maďarsku se zase potýkají s roztržitostí systému plánování, ve kterém stále přetrvává silné oborové plánování, a s odtržením strategického plánování od regulace v území.

Spolupráce se soukromým sektorem ve Velké Británii

Velká Británie vsadila v hledání své konkurenční výhody na sektor služeb. Města se rozhodla přebudovat na centra bankovníctví, pojišťovnictví a služeb posky-

¹¹ S odkazy na přednášku Valerie Monno na konferenci AUÚP ČR v Ústí nad Labem, 2017 [MONNO, V. 2017. Ambivalentní vztah mezi městem a průmyslovým rozvojem. In: *Sborník z konference AUÚP, Ústí nad Labem 26.–27. 10. 2017*, str. 18–21].

¹² Jak uvádějí zástupci společností Panattoni nebo HB Reavis pohybující se na území těchto států.

¹³ Doing Business, World Bank, 2022.

tovaných v celosvětovém měřítku. Ve Velké Británii, více než ve zbytku západní Evropy, právě v době konzervativních vlád v 80. a na počátku 90. let se při řešení hospodářských, sociálních a územních otázek přisoudila větší role aktérům soukromého sektoru. Tento přístup, inspirovaný idealizovanými představami o efektivitě a efektivnosti dokonalých trhů, nebyl následnými administrativami zásadně změněn. Reformy veřejného sektoru a místní samosprávy se v té době často promítly do privatizace, institucionalizace a předání moci pomocným orgánům uvnitř i vně formálních hranic státu [Rhodes, 1997; Stoker, 2004]. To vedlo k znásobení počtu úřadů, které se podílely na realizaci různých programů a projektů, což obvykle zahrnovalo nepřeberné množství privatizovaných subjektů veřejného sektoru, soukromých poskytovatelů veřejných služeb, regionálních organizací pro regeneraci měst apod. Uskutečnila se řada projektů, často extrémně rozsáhlých (Docklands), vybudovaly se, zejména v Londýně, miliony metrů čtverečních kancelářských ploch.

Někteří kritici této praxe poukazovali na nepřijatelné zasahování soukromých zájmů do formulace veřejné politiky [viz diskuse v Bailey et al., 1995 nebo Swynghedow et al., 2002]. Pro ostatní to signalizovalo nevyhnutelnou transformaci forem spolupráce mezi různými aktéry při tvorbě a realizaci politiky, která se zdála být nezbytná ve stále rozmanitější, rozšířenější a složitější společnosti, v níž žádný politický aktér neměl řešení politických problémů po ruce nebo pravomoc je realizovat [Sullivan & Skelcher, 2002].

Pro městské politiky tento posun znamenal podstatné predefinování zásad, jimiž se řídilo financování a realizace projektů. Zvyšující se důraz na efektivní využívání prostředků, na konkurenci mezi poskytovateli a na preference spotřebitelů vedl až k ústupu vlády a místních samospráv od přímého poskytování veřejných služeb k přenesení odpovědnosti na soukromé subjekty. Tento posun se stal jádrem pojmu „státu – garant“, jehož hlavní rolí, pokud jde o veřejné služby, je „stimulo-

vat, usnadňovat, podporovat, regulovat, ovlivňovat, a tím umožňovat dalším aktérům a organizacím jednat jeho jménem“ [Leach & Percy-Smith, 2001, s. 162]. Proto v době, kdy dříve prosperující městské oblasti čelily hospodářskému poklesu, se města při řešení sociálních a územních problémů stále více spoléhala na aktéry soukromého sektoru a občanskou společnost. Systém vyjednávání mezi veřejným a soukromým sektorem byl doplněn o smluvní vztahy a principy kompenzace vlivu stavby na okolí. Ta obvykle zahrnuje úhradu příspěvků obci od soukromých stavebníků nebo nepeněžní plnění, které přispívá k rozvoji městské čtvrti (§ 106 zákona o městském a krajinném plánování¹⁴).

Všude dobře...

Česká republika má stále potenciál být atraktivní pro vstup služeb i průmyslu. Bohužel jsme svědky, jak se nám miliardové investice vyhybají. Získávají je okolní státy i kvůli našemu systému územního plánování, který je prokazatelně nekonkurenceschopný. To znamená, že oproti Německu nebo Polsku investor ztrácí rok až tři, pakliže začne připravovat konkrétní projekt v lokalitě s platným územním plánem. U sousedů totiž většinou obce dotáhnou územně plánovací dokumentaci do úrovně regulačního plánu, což v praxi znamená, že investor žádá rovnou o stavební povolení a do tří až pět měsíců může zahájit samotnou výstavbu.

Podíváme-li se realisticky na naši konkurenční výhodu, zbyl jen jeden faktor, proč se rozhodnout umístit u nás velký projekt: tou je blízkost Německu a západní Evropě. Jak dlouho to bude ovšem stačit? Všechny ostatní konkurenční výhody jsme za 30 let poztráceli. Jak uvádí Pavel Sovička, šéf jednoho z největších tuzemských průmyslových developerů Panattoni: „Dnes, když přijde investor do České republiky, tak se dozví, že nemáme pracovní sílu, nemáme pozitivní migraci mozků, máme těžký stavební zákon a vlastně nikdo tu o investice nestojí.“¹⁵

Epilog

Provázel jsem po Praze před několika lety skupinu urbanistů a územních plánovačů z Moldávie a Gruzie. Kolegyně z Tbilisi mi vyprávěla o obtížích při shánění práce ve veřejném sektoru v oboru, který vystudovala a která by ji uživila. Řekla, že z jejich ročníku na vysoké škole jich v Gruzii zůstalo z dvaceti jen pět. Ostatní jsou v USA nebo Evropě. Kolegyně z Kišiněva povzdechla: „Já zůstala sama, pryč už jsou všichni.“

Použité zdroje:

- AMIN, A.; THRIFT, N. 1992. Neo-Marshallian Nodes in Global Networks. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, roč. 16, str. 571–587.
- ANDERSEN, H. 2001. *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance* (R. Kempen, Ed.) (1st ed.). Routledge.
- BAUMAN, Z. 2008. *Tekuté časy: Život ve věku nejistoty*. Praha: Academia. ISBN 978-80-200-1656-0.
- CASTELLS, M. 1989. *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*. Oxford: Blackwell.
- COMPASS. 2018. *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe, Applied Research 2016-2018, Final Report*. Luxembourg: ESPON, 2018. ISBN: 978-99959-55-55-7.
- CÓRDOVA-NOVION, C. et al. 2001. *Regulatory Reform in Italy*. France: OECD. Dostupné z: <https://www.oecd.org/italy/2717506.pdf>.
- COUCH, C. 2003. Economic and Physical Influences on Urban Regeneration in Europe. In: COACH, C.; FRASER, CH. & PERCY, S. *Urban Regeneration in Europe*. Oxford: Blackwell Science.
- FAINSTEIN, S. 2010. Spatial Justice and Planning. In: *Justice Spatiale/Spatial Justice 1/2009*. ISSN 2105-0392. Dostupné z: <https://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-5en1.pdf>.
- FRASER, CH. 2003. Change in the European Industrial City. In: COUCH, C., FRASER, C., PERCY, S. *Urban Regeneration in Europe*, str. 17–33. Oxford: Blackwell.
- GOLDSMITH, M. 1992. Local Government. In: *Urban Studies*, vol. 29, no. 3/4, str. 393–410. Sage Publications, Ltd.
- GOSS, S. 2001. *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change (Government beyond the Centre)*. 224 str. Red Globe Press.
- HALL, S. 1990. *Cities of Tomorrow*. 480 str. Oxford: Wiley–Blackwell. ISBN-13: 978-0631175674.

¹⁴ Town and Country Planning Act 1990.

¹⁵ Pavel Sovička v pořadu Agenda SZ Byznys. Dostupné z: <https://podcasty.seznam.cz/podcast/agenda/stavi-haly-pro-investory-a-rika-vyberou-si-polsko-je-lepsi-skoro-ve-vsem-294790>.

LEACH, R., PERCY-SMITH, J. 2001. *Local Governance in Britain*. 263 str. Macmillan Education UK. ISBN 0333739256.

MENEHINI, di L. 2022. Critical Analysis of the EU Green Taxonomy: Is It Fit for Purpose? In: *Diritto del risparmio, Fascicolo 2/2022*. ISSN 2785-3004. Dostupné z: https://www.dirittodelrisparmio.it/wp-content/uploads/2022/06/L.-Meneghini-A-Critical-Analysis-of-the-EU-Green-Taxonomy_Rivista-DR_fasc.-n.-2_2022.pdf.

MEŽŘICKÝ, V. a kol. 2011. *Perspektivy globalizace*. 232 str. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-846-3.

RHODES, R. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. 235 str. Buckingham: Open University Press. ISBN 0335197280.

RICHARDS, S.; BARNES, M.; SULLIVAN, H. et al. 1989. *Crosscutting Issues in Public Policy and Public Services*. 146 str. London: Dept. Of the Environment, Transport and Regions. ISBN 1851121471.

SALET, W. 2011. Innovations in governance and planning: Randstad cooperation. In: XU, J. & YEH, A. G. O. (Eds.). *Governance and Planning of Mega-City Regions: An International Comparative Perspective*, str. 51–74. Routledge Studies in Human Geography no. 32. New York, NY: Routledge. ISBN 9780415560894.

SASSEN, S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. 397 str. NJ: Princeton University Press. ISBN 13: 9780691078663.

SCOTT, P. 2001. Industrial Estates and British Industrial Development, 1897-1939. In: *Business History*, roč. 43, str. 73–98. ISSN 1743-7938.

SCHOON, N. 2001. *The Chosen City*. 370 str. London: Spon Press. ISBN 0-415-25802-2.

SIEVERTS, T. 1999. *Zwischenstadt – Inzwischen Stadt?* Germany: Birkhäuser Verlag GmbH.

STOKER, G. 2004. *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. 250 str. Basingstoke: Palgrave. ISBN 0-333-80249-7.

SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F. & RODRIGUEZ, A. 2002. Neoliberal Urbanisation in Europe: Large Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. In: *Antipode*, roč. 34(3), str. 542–577. ISSN 0066-4812.

Ing. arch. Vít Řezáč
Ústav prostorového plánování
Fakulta architektury ČVUT v Praze

ENGLISH ABSTRACT

Competitiveness and Spatial Planning. Insights from Europe, by Vít Řezáč

When I was asked in the early 1990s by the then-chief architect of Prague, the great Ivo Oberstein, to carry out quick research into spatial planning practices in Germany, I heard about the concept of competitiveness for the first time from the head of the spatial planning department of the city of Hamburg, Mr Buss. In Frankfurt, they emphasized to me again that they must have a territory ready for investors, because the cities are in competition with each other both in Germany, and Europe-wide, Frankfurt even worldwide. “You know, it’s not easy at all, but otherwise we’ll be out of the loop,” they added. In Stuttgart, the whole story repeated itself. As a young architect trained in the planned socialist economy, I did not fully appreciate the importance of that message. A recent stirring report by the Chamber of Commerce points out, among other things, that even after thirty years we have not found a recipe in spatial planning to keep pace with other countries. We are becoming, or rather have already become, unattractive to foreign investors due to the unpredictable investment permit process. The locals have got used to it. The point is not that we should mindlessly build up cities, but that, perhaps as in competing EU countries, the spatial planning system should be set up in such a way (and not only that!) that building permits do not become an obstacle to providing social cohesion in the country from a longer-term perspective.