Tématem této práce je "Management postindustriálního vývoje". Cílem práce je nalezení podpůrných prostředků pro rozvoj postindustriálního území v ČR. Tyto podpůrné prostředky byly hledány v zemích EU, které mají bohaté zkušenosti s regenerací postindustriálního území. Jako nejvhodnější byla vybrána Spolková republika Německo s koncentrací na oblast kolem města Lipska a Spojené Království Velké Británii a Severního Irska, kde jako stěžejní oblast byla zvolena oblast kolem Manchesteru. Následně byl analyzován jak legislativní rámec prostorového plánování, tak konkrétní nástroje podpory regenerace území v těchto zemích a v neposlední řadě také konkrétní postupy v regeneraci konkrétních měst. Jako další nástroje podpory byly prozkoumány certifikační nástroje hodnocení indikátorů udržitelného rozvoje a jejich možný podpůrný vliv na regeneraci postindustriálního území. Výše uvedené bylo dáno do souvislosti se čtyřmi konkrétními příklady deprivovaného postindustriálního území v ČR. Tyto čtyři příklady pokrývají širokou škálu typických příkladů českých deprivovaných postindustriálních území a jejich typické problémy při jejich regeneraci. Na základě těchto příkladů jsou doporučeny k přebrání vytipované vhodné zahraniční nástroje podpory regenerace území.

MANAGEMENT POSTINDUSTRIÁLNÍHO VÝVOJE

VUT FAKULTA ARCHITEKTURY / USTAV NAVRHOVÁNÍ V. / 2011 - 2012
AUTOR: ING. ARCH FILIP POKORNÝ / VEDOOUCÍ PRÁCE: DOC. ING. ARCH. KAREL HAVLIŠ

Téma regenerace postindustriálního území je v České republice stejně jako v celé Evropě velmi aktuálním tématem. Regenerace postindustriálního území je důležitá v cestě za udržitelným rozvojem. V různých evropských zemích má deprivace postindustriálního území různé příčiny. Dopad těchto lokalit na své okolí je, ale velmi podobný. Jedná se o snížení hodnoty okolního území, jedná se o potenciálně sociálně problémové lokality, zatížení měst a obcí neefektivností infrastruktury v dané oblasti a zhoršení image města, které má vliv na jeho konkurenceschopnost v globálním světě. Nástroje na podporu regenerace se rovněž v Evropských zemích liší, což je dáno rozdíly v historii, kultuře, ekonomické síle a také v stupni poznaní této problematiky. Při přenosu zkušeností v rámci zemí je toto nutné mít na paměti. Specifickým příkladem deprivovaného postindustriálního území jsou brownfields. Jelikož se jedná o nejkritičtější skupinu deprivovaných území, (obvykle velká velikost zasaženého území, možná kontaminace, jasné vymezení) je ji věnována v rámci nástrojů na regeneraci postindustriálního území největší pozornost. Nicméně bylo by chybné regeneraci území spojovat pouze s brownfields. Velká část nástrojů na podporu brownfields bude fungovat i pro podporu deprivovaných městských lokalit, které nesplňují definici brownfileds, či nejsou jen v registrech brownfileds obsažena.

Deprivovaná území v České republice jsou velmi často spojena s transformací ekonomiky po sametové revoluci v roce 1989. Restrukturalizace ekonomiky a s ní spojený přechod na tržní ekonomiku, byl spojen s mnoha socio-ekonomickými změnami a došlo také k značnému útlumu průmyslové výroby a přesunu pracovní síly z výrobní sféry do oblasti služeb. Uvolnění trhu s nemovitostmi, privatizace, změna v chápání trhu a útlum velkých průmyslových podniků přispěly ke vzniku brownfields. Ve městech se rovněž objevila celá řada deprivovaných území, jejíž příčinou bylo neefektivní plánování v dobách před rokem 1989, divoká privatizace z počátku devadesátých let, nedořešené restituce a nejasnost v rozvojových strategiích měst v tomto období, která vedla k masivní suburbanizaci 90. let.

Nástroje podpory regenerace postindustriálního území v České republice ve srovnání s vyspělejšími zeměmi EU jsou málo rozvinuté a z velké části se orientují na problém brownfields. Celkově problematikou regenerace území se zabývají dokumenty prostorového plánování na strategické nadregionální úrovni. Na nižších úrovních pak podpora regenerace území často končí na obecné úrovni podpory bez konkrétněji formulovaných plánu pro rozvoj. Velkou slabinou podpory regenerace území v ČR je nedostatečná vědomostní báze lokálních aktéru prostorového plánování a to jak na straně veřejného tak soukromého sektoru. Dalším nebezpečím prostorového plánování v ČR je zatím přílišné očekávání od budoucnosti a tak často prorůstově sestavované územně plánovací dokumenty, které zatím neberou příliš v potaz blízký potenciálně negativní geografický vývoj.

V rámci ČR jsem vybral pro ilustraci typických problému, které se objevují při regeneraci území, čtyři lokality se kterými jsem se v průběhu praxe mohl blíže seznámit. Jsou to lokality v Brně, v Plzni, v Českém Těšíně a v České Lípě. Tyto lokality mají společné vlastnosti, jsou klíčové v rámci svého města, jsou deprivované po dlouhou dobu, města je sama chápají jako klíčové lokality, které by měly být řešeny, a vidí je jako důležité pro svou budoucnost, nejsou to brownfields dle chápání tohoto termínu v ČR, zlepšení těchto lokalit bude znamenat zlepšení obrazu daných měst a jejich velikost je menší, ale ne malá. Naopak rozdíly jsou ve velikosti a důležitosti měst, v příčině vzniku těchto lokalit a v metodice územních plánů. Tyto čtyři lokality tak dohromady ilustrují široké spektrum podobných lokalit napříč ČR.

Na základě výše uvedených příkladu deprivovaných území lze konstatovat podobné zdroje problémů při jejich regeneraci. Mezi ty základní problémy patří vzhlížení k územnímu plánu jako k vše objímajícímu dokumentu. Ideální by byla jeho kombinace s dobře připraveným regulačním plánem, který je postaven na realitě trhu a na správně zhodnocené socio-ekonomické základně daného území. Jako dobrým příklad můžou sloužit regulační plány ve Spolkové republice Německo.

Města se potýkají s nedostatečnou pravomoci vyvlastnění ve veřejném zájmu. Tento prostředek je a bude v České republice vždy velmi kontroverzní s ohledem na naší minulost. Je třeba ale chápat rozdíl ve vyvlastnění ve 40. letech a dnes. Velmi dobrým příkladem je tento nástroj používaný ve Velké Británii. Aplikace tohoto nástroje v prostředí ČR by umožnilo městům řešit některé jinak těžko řešitelné problémy, které vznikly divokou transformací ekonomiky po roce 1989, nebo restitucemi, či běžným historickým vývojem. Tento nástroj by měl zejména zamezit spekulacím, které brání ve smysluplném rozvoji měst a zbytečně zatěžují projekty regenerace území. Právě obecní pozemky jsou pak důležitým vstupem do projektu PPP. Pro kvalitní regeneraci území je nutné podpořit samosprávy v přípravě projektů PPP. Bez takových to projektů je vyvážená regenerace území těžko proveditelná. Největší bariérou PPP projektů je profesionální neznalost a nezkušenost. I proto je nutné posílit vědomostní základ a připravit několik typických příkladů dobré praxe, jak již bylo výše zmíněno.

Zejména pro malá města v České republice je důležité více sjednotit duální prostorové plánování. Je třeba připravit konkrétnější a snadněji použitelné programy pro jejich regeneraci a to nejen prostorovou, ale zejména pro regeneraci jejich socio-ekonomické základny. Dobrým příkladem takového programu je německý program Sozialle stadt. V návaznosti na takovéto programy je nutné vybudovat jednotící program pro sběr vědomostí a dovedností regenerace území, je třeba vytvořit knihovnu dobrých příkladů praxe. Z výše uvedených příkladu je jasně patrné profesní tápání v této problematice a slabá orientace městských samospráv. Příkladem takového přístupu může být anglická agentura English partnerships. Bez výše uvedeného bude velmi těžké dosáhnout zvýšení efektivnosti v prostorovém plánování.

Z výše uvedených faktu jsem pro hledání podpůrných nástrojů pro regeneraci území vybral dvě evropské země, které mají na tomto poli velkou zkušenost a naučili se jak co možná nejefektněji regenerovat postindustriální území. Velmi dobře se také naučili metody skromného prostorového plánování, ke kterému byly nuceny přistoupit s výskytem fenoménu shrinking cities. Právě tyto nástoje, které obstály v těchto územích, se zdají být dostatečně silné a inspirativní pro další využití v ČR.

První zemí ve které jsem hledal inspirativní nástroje regenerace území je Spolková republika Německo a zejména pak město Lipsko. Tato oblast má s Českou republikou po roce 1945 do jisté míry velmi podobný osud. Zažila dobu centrálně řízené ekonomiky a následnou transformaci na tržní ekonomiku. V případě bývalé NDR byl tento útlum, spojený s porevolučním propadem, dramatičtější než v České republice. Na rozdíl od ČR se zde rovněž objevil jev smršťujících se měst, který přiměl aktéry prostorového plánování se zamyslet nad rychlou změnou v přístupu. Výhodou oproti České republice byl rychlý přechod k demokratickému řízení státu s vyspělými legislativními nástroji bývalé Německé spolkové republiky. Další výhodou byla dobrá dostupnost knowhow prostorového plánování a řešení brownfields zejména v oblasti Porúří. Díky tomuto je dnes Německo a zejména oblast kolem města Lipsko velmi dobrým příkladem pro ČR.

Začneme-li se srovnáním legislativní báze prostorového plánování v SRN s ČR tak je nutné zmínit zejména rozdíl v podrobnosti plánovací dokumentace. V Německu je územní plán obecnější a reaguje především na celkovou koncepci rozvoje sídla a na vymezení jeho rozvojových ploch, dopravní obsluhy, infrastruktury a volných ploch. Investorovi poskytuje základní informaci o vhodnosti či nevhodnosti záměru. Další, nižší stupeň dokumentace pak podává konkrétní informace o možném využití pozemku. Tím se omezí prostor pro nedorozumění a přílišnou spekulaci s pozemky. Současně se zase neomezuje investor natolik, aby nemohl v rámci pozemku navrhnout řešení, které mu vyhovuje, přičemž návrh zpracovává rovnou pro stavební povolení. Porovnám-li situaci s naší praxí, zastavovací plán poskytuje obdobnou míru informací o pozemku a jeho využití jako územní rozhodnutí. Na rozdíl od něj ale neomezuje stavebníka tolik a není tak podrobný. Na zvážení je proto otázka úlohy a smyslu územního rozhodnutí v systému s fungujícími regulačními plány a s fungující nabídkou provozovatelů infrastruktury, kteří budou mít zájem na získání zákazníka.

Dále je potřeba vyzdvihnout větší provázanost prostorového plánování se socio-ekonomickými strategiemi a sociální politikou v SRN. Velmi dobrým příkladem je program Sozialle Stadt. Tento program má redukovat sociální polaritu německých měst. Skrze tento program je možno podpořit upadající čtvrtě a najít jim nový smysl a způsob života v dnešní ekonomice. Program Sozialle Stadt se zaměřuje na několik klíčových oblastí modernizaci budov, zkvalitňování životní prostředí, opatření na podporu sociální stability, podpora zvýšení počtu majitelů vlastních nemovitostí a diverzifikaci služeb. Neméně důležitou kapitolou programu Sozialle Stadt pro podporu regenerace území je podpora místního hospodářství, která se zaměřuje na boj proti nejvíce palčivým problémům v chudých městských oblastech, a to na nezaměstnanost, na závislost na státních podporách, na chudobu a pokles místního podnikání, obchodu a služeb. Dalšími oblastmi Soazialle stadt je podpora zaměstnanosti, škol a vzdělávání, integrace přistěhovalců, podpora zdravého životního stylu.

Pro regeneraci území a zejména brownfields je rovněž velmi zajímavý nástroj pozemkového fondu. Tento nástroj byl poprvé použit v 80. letech v Porúří. Od této doby je v SRN používán. Dnes má však daleko sofistikovanější podobu. Úkolem tohoto fondu je připravovat území, které původně spadalo do kategorie brownfields pro novou výstavbu. Fond zde plní roli developera. Zajistí pozemky, vyřeší jejich majetkoprávní vztahy, dekontaminuje je a připraví k prodeji soukromému investorovi. Z výnosu z prodeje financuje nákup a přípravu nových pozemků.

Pro ČR může být rovněž dobrým příkladem programu pro regeneraci území program Stadtumbau. Podobným nástrojem by bylo možno řešit jinak velmi těžko řešitelné brownfields v malých obcích zejména pod 2000 obyvatel. Smysluplné využití těchto objektu se zda být nereálné a to i z dlouhodobého hlediska. Otázkou je financování takového projektu. Jistou možností by mohlo být uplatnění tohoto nástroje spolu s jiným nástrojem na omezení záborů nových ploch. Příkladem takového nástroje může být Hessenský Eko-účet. Jeho principem je finanční hodnocení ekologické hodnoty stavebního pozemku před a po výstavbě. Dojde-li k snížení ekologické hodnoty pozemku je povinen stavebník zemské vládě kompenzovat toto snížení ekologické hodnoty, kterou upravuje Zákon o ekologickém hodnocení území. Finanční prostředky jsou pak použity na regeneraci jiného těžko regenerovatelného pozemku v rámci regionu.

Podobnou inspirací pro ČR může být velmi dobře fungující program města Lipska na přechodné užívání soukromého majetku pro veřejná prostranství. Tento program funguje na základě smlouvy mezi městem a privátním majitelem, je využíván pozemek soukromníka jako veřejný prostor. Nájem bývá na 10 let. Majitel hradí náklady na demolici a vyčištění pozemku. Dále je ale osvobozen od daní a hlídaní majetku. Zde je také nutné dodat, že v Německu existuje vyšší sazba daně z nemovitosti pro nemovitosti, které jsou ve špatném technickém stavu, či spadají do kategorie Brownfields.

Druhou evropskou zemí kde jsem hledal inspirativní nástroje podpory regenerace území je Spojené království Velké Británie a Severního Irska. To se potýká s problematikou regenerace území řadu let. Fenomén brownfields se zde řeší již od poloviny 70. let 20. století, kdy dědictví průmyslové revoluce zde zanechalo opuštěné těžební oblasti, nevyužívané budovy továren (zejména v Londýně, Manchestru a Liverpoolu), nevyhovující doky v přístavních oblastech a velké množství opuštěných domů, které snižují hodnotu daného území.

Čím je pro Českou republiku přístup Velké Británie tak inspirativní je to, že regenerace území je ve Spojeném království, již zavedeným komplexním systémem, ze kterého je možné čerpat informace a inspiraci. V poslední době je i třeba vyzvednout systematickou práci na zakomponování do prostorového plánování nástrojů pro trvalou udržitelnost. Tato je reprezentována systémem hodnocení výstavby BREEAM, kterému se věnuje samotná kapitola této práce.

Prvním důležitým bodem systému regenerace území v Anglie je ustálené názvosloví a terminologie, která je v tomto oboru využívána. Na její bázi je pak dobře zmapovaný současný stav, který byl předmětem studie zpracované English Partnership. Tato studie vytipovala deprivovaná území, kategorizovala a zároveň se i zaměřila na možné způsoby jejich nápravy. Na základě této studie pak vznikl dokument, který vládě definoval zhruba šest principu jak s takovým to územím naložit. Podobnou studii zpracoval v ČR CzechInvest. Slabinou této studie je její menší konkrétnost oproti té britské a chybějící formulce návazných konkrétních kroků.

Co se týče samotné registrace brownfields a území vyžadujících regeneraci, za tyto je ve Velké Británii odpovědna National Land Use Database, která funguje od roku 1998 a obsahuje vysokou míru podrobnosti obsažených dat registrovaných brownfields a dříve již využívaných území. Údaje do ní nejsou vkládány na základě povinnosti a díky tomu má vysokou vypovídací schopnost. Naproti tomu česká databáze pokrývá pouze vybraný okruh ploch brownfields a její aktualizace je na základě dobrovolnosti. Evidence brownfields by měla být nástrojem, který je pravidelně aktualizován a jehož pomocí lze zpracovávat komplexní analýzu situace, zpracovat strategie a následně je i monitorovat.

Pro regeneraci území je důležitá i regulace výstavby na zelené louce. V tomto ohledu pak může být příkladem strategie Planning for the Communities of the Future která se zavazuje k dosažení cílů výstavby 60% nových bytů na již dříve využívaném území. Bez tlaku na zahušťování měst nemůže být snaha o regeneraci území úspěšná.

Další překážkou fungování efektivního systému podpory regenerace území v České republice je nedostatečné institucionální podpora, zejména pak na vládní úrovni. V ČR zatím neexistuje úřad, který by byl za regenerací území celkově a jedině zodpovědný. Odpovědnost a spolu s tím i související programy podpory jsou roztříštěné mezi několik ministerstev a následně mnoho dalších aktérů, která tato ministerstva zřizují, či je zaštiťují. Naproti tomu anglický institucionální model vystupuje jako jednotný a provázaný celek. Naproti tomu v Británii je tímto úřadem Homes and Communities Agency. Ta se zabývá rozvojem území v obecné a rovině, ale také a koordinuje koncepce a politiky rozvoje, sdružuje odborníky v danou problematice. Navíc je i schopna zajistit financování akčních plánu na podporu regenerace. Pro orgány na místní úrovni koordinuje klíčové programy podpory, dále je pro ně poradním orgánem. V neposlední řadě zajišťuje poradenství i pro soukromý sektor. Homes and Communities Agency je také knihovnu dobrých příkladů regenerace z praxe. Poměrně důležitou pravomocí, kterou tato agentura disponuje je právo vyvlastnění nemovitostí.

Pro Českou republiku by takto jednotící instituce pomohla lépe rozvíjet celý systém, koordinovat ho a plnit funkci poradního orgánu vládě (a dalším institucím a organizacím) v otázkách regenerace území. Přínosem by mohlo být také sbírání a uchování příkladů dobré praxe.

Velmi důležitým nástrojem v podpoře regenerace území je nástroj vyvlastňování ve veřejném zájmu. V České republice se jedná o velice citlivou otázku s ohledem na nedávnou politickou minulost. Bohužel, ale velká část území, které by regeneraci potřebovali, se potýkají s majetkoprávními problémy.

Samostatnou otázkou je finanční podpora regenerace území. Ta vzhledem k hospodářské síle ČR nemůže být dost dobře s Anglií srovnávána. Právě proto by Česká republika měla věnovat více pozornosti nefinančním způsobům podpory regenerace území. Česká republika v současné době využívá finančních mechanizmů Evropské unie a vládních programů (jde např. o Program na podporu Podnikatelských nemovitostí a infrastruktury), přičemž prostředky využívané z EU nejsou marginální. Anglie si, vzhledem k již omezenému přístupu k financím z EU, vytvořila rozsáhlý systém programů a grantů na podporu regenerace území.

Na regionální úrovni se v České republice vyskytují Regionální rozvojové agentury, které jsou do jisté míry podobné s Regional Development Agencies v Anglii. Jedná se o síť rozvojových agentur a současně také síť jednotek regenerace brownfieldů přidružených či nepřidružených ke krajským úřadům. Každá z těchto agentur ale funguje lehce odlišně a také jinak je v ní zachycena podpora regenerace Brownfield. To může veřejnost mást, a proto se zdá Anglický přístup, v němž je v každém regionu zastoupena pouze jedna tatáž jednotka zabývající se podporou rozvoje regionu a zároveň regenerací brownfields, efektivnější.

Regional Development Agencies také prosazují princip PPP (Private Public Partnership), který je dobře uplatňován pomocí dalších jednotek (např. o Urban Regeneration Companies, Urban Development Corporations nebo Groundwork Trust) zabývajících se regenerací brownfields, a to na místní úrovni.

Regional Development Agency se vždy v rámci projektu snaží navázat spolupráci s velkým množstvím soukromých subjektů, s příslušným místním úřadem a odborníkem na danou oblast. Naopak v rámci ČR jsou zatím projekty PPP spíše vzácné. Chybí zde jejich konkrétní podpora a hlavně chybí knowhow na úrovni konkrétních aktéru regenerace území. Právě přístup k vědomostní databázi a příkladům dobré praxe je tím největším rozdílem na obecní úrovni mezi ČR a Velkou Británii.

Samostatná kapitola této práce je věnována nástrojům certifikace trvalé udržitelného rozvoje, které mohou rovněž podpořit regeneraci území. V tomto případě se jedná o nepřímou podporu regenerace území, která spočívá v tom, že tyto nástroje jsou schopny objektivně kvantifikovat dopad projektů (ať již konkrétních staveb, či celých čtvrtí) na udržitelný rozvoj. Prostřednictvím kvantifikovatelného hodnocení dopadů lze jednotlivé projekty srovnávat a vybrat ten vhodnější. Kvantifikovatelné certifikační nástroje je mohou stát oporou v rozhodování státní správy v oblasti prostorové plánování. Objektivní porovnávání developmentů může přispět k zvýšení efektivity prostorového plánování a stejně tak ke zvýšení efektivity investic do podpory regenerace území. Vhodným nastavením parametrů hodnocení může dojít k podpoře regenerace území na úkor zastavování greenfields. V tomto směru může být cesta podobná příkladu Eko-účtů aplikovaných v Spolkové zemi Hessensko.

Jisté nebezpečí plyne z toho, že zatím podpora vývoje certifikací je v rukou soukromého sektoru a je tak závislá na poptávce z řad developerských firem. Ty vidí v certifikačních nástrojích zejména možnost marketingu. Za to by mohlo v budoucnosti tyto nástroje svést z dobré cesty. Je proto třeba aby na vývoji těchto nástrojů více spolupracovala stát.

V současnosti v České republice dochází k objevování zejména zahraničních certifikačních metod a to pouze ve stavebnictví. V ČR jsou aplikovány zatím pouze certifikační nástroje, které hodnotí samotné stavby. Mezi ty nejčastěji aplikované patří BREEAM a LEED. Jelikož neexistuje v České republice žádná legislativní úprava a ani závazná metodika hodnocení kriterií udržitelnosti výstavby skrze tyto sofistikované nástroje, tak jejich dobrovolný výběr závisí na každém developerovi. V rámci podpory regenerace měst, již zastavěného území a zvyšování tlaku na ochranu nezastavěných ploch by mělo dojít k prosazení větší váhy u indikátorů hodnotící umístění staveb.