

PLÁNOVACÍ KULTURA V ČESKÉ REPUBLICE NA PŘÍKLADU STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ MĚST

Jiří Ježek

ÚVOD

Příspěvek se zabývá změnou plánovací kultury v České republice po roce 1989. Středem pozornosti je strategické plánování měst a problémy s jeho praktickou aplikací. Empirické poznatky čerpá převážně z autorových výzkumů, realizovaných v posledních přibližně pěti letech (Ježek, 2013; Ježek, 2011; Ježek, 2008). Zvláště se opírá o reprezentativní výzkum 384 českých měst realizovaný na přelomu let 2012 a 2013.

Plánování můžeme obecně definovat jako myšlenkovou anticipaci (předjímání) budoucího jednání, která většinou předchází racionálnímu rozhodnutí. Takové chápání ovšem není všemi přijímáno. Pohledem do historie vidíme, že představy o plánování (jeho pojetí, společenská role, cíle a úkoly, postupy, nástroje atd.) podléhají změnám. Ekonomové, regionalisté, politologové, sociologové či plánovači navíc rozvinuli své vlastní definice, odpovídají jejich poznávacím potřebám. Problematické na výše uvedené definici je také to, že se týká „pouze“ plánování a neuvažuje o procesech prosazení a realizace plánů. Nebere zřetel ani na to, že rozvojové plány měst a regionů jsou především politickými rozhodnutími.

1. STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ ROZVOJE MĚST A REGIONŮ – VYCHÁZEJÍCÍ HVĚZDA NA EVROPSKÉM PLÁNOVACÍM NEBI?

Strategické plánování rozvoje měst a regionů je v současné době často diskutovaným tématem. Jedni ho odmítají jako prázdný pojem (jako jakýsi deštník, zahrnující různé koncepce). Jiní doufají, že po období plánovacího inkrementalismu našli „novou hvězdu na plánovacím nebi“, přičemž po období projektově-orientovaného plánování (80. a 90.

léta minulého století) s dnes opět hledají strategické koncepty, které by propojily (integrovaly) rozvojové projekty s rozvojovými vizemi. V kontextu aktuálních společenských výzev a hrozeb (globalizace, ekonomická a sociální krize, demografické změny, pokles obyvatel řady měst atd.) je strategickému plánování přisuzována nelehká úloha – řídit strukturální změny ve městech a regionech. Zatímco někteří, hlavně západoevropští autoři, dnes hovoří o „strategickém obratu“ (např. Healey, 1996; Healey, 2009; Wiechmann, 2008), tak jiní takové názory zpochybňují, neboť podle nich neodrážejí empirickou zkušenost (Musil, 2002 a jiní).

Strategické plánování rozvoje měst a regionů je mezinárodně diskutovaným tématem. Bohužel postrádáme jeho jednoznačné vymezení. Významně se totiž projevují kulturní, politické, právní a správní tradice té které země. Také v českých podmínkách neexistuje všeobecný konsensus či jednotné chápání jeho praktické aplikace.

V anglosaské diskusi je strategické plánování chápáno jako relativně otevřený sociální proces řídicí strukturální změny na různých prostorových úrovních. „Strategické plánování je sociální proces, prostřednictvím něhož se setkává velké množství lidí v různých institucionálních vztazích a pozicích, aby navrhli společný postup (planmaking process), stanovili obsahy (contents) a strategie, jak řídit prostorové změny“ (Ježek, 2013). Úkolem tohoto procesu tudíž není pouze navrhovat konkrétní strategie a projekty, ale také organizační strukturu, jak bude o strategiích a strategických projektech nejen rozhodováno, ale i jak budou realizovány a vyhodnocovány (evaluovány).

2. PRAKTICKÁ APLIKACE STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ ROZVOJE MĚST

Specifikem československého, resp. českého plánovacího systému je skutečnost, že se historicky zformovaly dva plánovací subsystémy. Socioekonomické plánování (před rokem 1989 nazývané oblastní) a územní plánování, které má nepochybně delší a bohatší tradici. Tato dvoukolejnost nebo plánovací dichotomie dodnes přetrvává, i když se na počátku 90. let 20. století zdálo, že převezmeme německý model prostorového plánování, který integruje jak územně-technické (fyzické), tak socioekonomické (rozvojové) aspekty. Zmíněná dvoukolejnost přináší řadu problémů, které by stály za podrobnější analýzu.

Podíváme-li se na oblast strategického plánování, tak na jedné straně existuje velké množství měst, která si pořizují strategické plány (podle našich zjištění cca 54% měst, viz (Ježek, 2011)) a široká nabídka postupů a metodik, jak takové strategické plány pro města a regiony vytvářet, realizovat a evaluovat. Na druhé straně mnozí upozorňují, že se strategickým plánováním není vše v pořádku a že plánovací realita v České republice neodpovídá ani teoretickým předpokladům, ani politickým očekáváním. Někteří označují současný stav jako „plánování pro plánování“ a ptají se, proč strategické plánování měst a regionů v České republice nefunguje a nepřináší očekávané výsledky? (Ježek, 2013)

V současné době má městské a regionální plánování stále pejorativní nádech. Důvodem jsou nejenom negativní historické zkušenosti, ale také silný odpor vlivných ekonomických liberálů. Proto se pojem „plánování“ užívá hlavně v kontextu územního plánování. Pro označení ostatních plánovacích dokumentů se častěji používají pojmy jako strategie, koncepce apod. (srov. Wokoun & Mates, et al., 2006).

2.1. PLÁNOVÁNÍ DO ROKU 1989

V poválečném období (1948-1989) klíčovou roli hrálo centrální národohospodářské plánování. Rozhodování o tom, do jaké části ekonomiky

investovat, tvořilo nezpochybnitelné jádro centrálního plánování. Plánování tohoto typu však předpokládalo rozhodování o tom, kam lokalizovat nové investice. Tento úkol mělo zabezpečovat oblastní/ regionální plánování. Třetím nástrojem plánovitého řízení společnosti bylo územní plánování, jehož hlavním úkolem bylo „řešení směrů vývoje sídelní struktury a stanovit výhledovou velikost sídelních útvarů. V rámci územního plánování se postupně vyvinula specifická forma, označovaná nejdříve jako „koncepce osídlení“ a později „koncepce urbanizace“. V podstatě se jednalo o snahu řídit vývoj obcí a měst a celého sídelního systému. Vývoj ukázal, že se jednalo o složitý a obtížně realizovatelný cíl i za podmínky, že stát centrálně řídil ekonomiku a kdy neexistovala soutěž politických sil a stát kontroloval značnou část života obyvatel. První ucelené koncepce, použitelné v praxi vznikaly až v 60. letech 20. století.

Územní plánování bylo dlouho chápáno jako prostorový průmět plánování ekonomického či dokonce odvětvového. To, že se za pojmem „území/ prostor“ skrývá nesmírně složitá skutečnost sociálních struktur, vztahů, preferencí atd., nemohli plánovači brát v úvahu. Plánování mohlo určovat pouze základní hospodářské a prostorové proporce. I při aplikaci nejsložitějších technik museli plánovači značně zjednodušovat bohatost sociálního a kulturního života. Mohlo mít úspěch jen v počátečních fázích obnovy válkou zničeného hospodářství. Se stoupajícím rozvojem hospodářství se dostávalo do stále větších problémů. Proto téměř od počátku existovaly snahy systém centrálního plánování neustále doplňovat, upravovat, reformovat. Přitom již koncem 50. let 20. století existovala v Československu snaha doplnit centrální národohospodářské plánování jemnějšími nástroji. Problémem se ovšem ukázala nedostatečná znalost složitých vztahů mezi ekonomikou, společností a prostorem. Jak uvádí např. Musil, tak plánovači „byli v obtížné situaci někoho, kdo má moc rozhodovat, navrhovat a nařizovat, avšak nemá dostatečně hlubokou znalost objektu, který chce řídit“. [9, s. 266] To bylo podle Musila způsobeno nejenom nedostatečným rozvojem teorie a

výzkumu měst a regionů, a také ideologickými omezeními a přílišnou obecností politických direktiv, které měly plánovací orgány vést. Míra nejistot vyplývajících z neurčitostí direktiv a ideologických omezení se dnes často podceňuje. Za této situace byly často v modifikované podobě přijímány koncepce, které ideově vznikly v západní Evropě. Přitom se podle Musila jedná o „fascinující historii, která bude vyžadovat v budoucnosti podrobnější historické prozkoumání. Dodnes nevíme přesně, zda šlo o vědomou snahu aplikovat poznatky západní vědy nebo o objevování již objeveného či o důsledek nedostatku vlastní invence (Musil, 2002, s. 259-266).

2.2 VNÍMÁNÍ A PRAKTICKÁ APLIKACE STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ ROZVOJE MĚST JAKO „NOVÉ PLÁNOVACÍ KULTURY“

V oblasti rozvoje měst a regionů došlo v Československu resp. později v České republice po roce 1989 k významným změnám. Změnil se nejenom zákonný rámec, který městům a regionům poskytl nové kompetence a možnosti rozvoje, ale také městské a regionální samosprávy postupem času získaly potřebnou autoritu a pocit zodpovědnosti za rozvoj svého území.

Počátkem 90. let 20. století převážily názory, že plánovací přístupy jsou neslučitelné s tržní ekonomikou, a že v podmínkách kapitalistické společnosti je plánování záležitostí pouze jednotlivců nebo podnikatelů. Města a obce v té době řešily zásadní transformační problémy (nové úkoly, nové instituce apod.), takže jim na úvahy o budoucnosti často nezbyval čas nebo je považovaly za méně důležité. Situace se začíná měnit přibližně v polovině 90. let, kdy se v České republice začínají objevovat myšlenky strategického plánování. Nositeli této změny se stávají především zahraniční poradenské organizace. Významný vliv měla také příprava vstupu České republiky do Evropské unie. Města a obce si začaly vytvářet nejrůznější strategické dokumenty. Jestliže v první polovině 90. let jsme se běžně setkávali s odporem vůči strategickému plánování měst a regionů, tak v letech 1998- 2000 můžeme hovořit o plánovací euforie.

Podle našich zjištění má dnes strategický plán zpracováno 54% českých měst, jak již bylo uvedeno. Existence strategického plánu ekonomického a sociálního rozvoje není záležitostí pouze velkých a středních měst. Strategický plán má přibližně 40 % měst ve velikostní kategorii 3 až 20 tisíc obyvatel.

Hlavním motivem pro jejich pořizování je možnost získání finančních prostředků ze strukturálních fondů na jejich realizaci. Strategické plánování je vnímáno jako „nutné zlo“. Vůle veřejných a soukromých aktérů společně a koordinovaně rozvíjet své město hraje spíše druhořadou roli. Uvedený pragmatismus podle některých autorů negativně ovlivňuje již tak nízkou plánovací kulturu českých měst a regionů.

Z obsahového hlediska se strategické plány rozvoje měst zabývají mnohem více analýzou, než koncepcí budoucího rozvoje. Zpracovatelé těchto dokumentů jsou většinou externí poradenské firmy. Jak ukazují naše zjištění, tak přibližně 1/3 českých měst si strategické plány zpracovává sama a zbylé dvě třetiny měst využívají služeb externích poradenských organizací.

V situačních analýzách se objevují informace a data, která jsou snadno dostupná. Největší pozornost je věnována informacím o obyvatelstvu. Naopak kapitoly věnované místní ekonomice patří k informačně nejslabším. Informace jsou předkládány bez zhodnocení jejich relevance pro identifikaci strategie.

Převážně se využívají kvantitativní data a informace. Metody kvalitativního výzkumu (např. strukturované rozhovory s experty) se používají spíše výjimečně. V posledních letech přibývá měst, která si v analytické fázi zpracování strategických plánů nechávají zpracovat průzkum obyvatel nebo průzkum podnikatelského prostředí. Problémem se ovšem ukazuje nejenom profesionalita, s níž jsou uvedené průzkumy zpracovány, ale především interpretace jejich výsledků. Evidentní bezradnost s tím, jak nakládat s výsledky těchto průzkumů způsobuje, že tvoří přílohy strategických plánů beztoho, aniž by byly jakkoliv v analytické části reflektovány.

Naše výzkumy také ukazují, že situační analýzy jsou spíše popisem (deskripcí) současné situace. Nejsou analyzovány hlubší příčiny a širší souvislosti problémů (činitelé současného stavu a budoucího vývoje). Chybí srovnávací analýzy s konkurenčními městy, které by objektivizovaly postavení měst a umožňovaly jejich profilaci. SWOT analýzy jsou většinou vytvářeny intuitivně. Zvláště analýzy příležitostí a hrozeb přitom mají většinou spekulativní charakter.

Analytická část jakoby tvořila jádro strategického plánu rozvoje města. Koncepční (strategická) část je většinou počtem stran nepoměrně menší a většinou má formální charakter. Nevede k výběru omezeného počtu priorit, které je možné v daném časovém horizontu realizovat. Města se často snaží řešit všechny problémy najednou, bez hierarchizace problémů a jejich řešení. Jelikož většinou také nefunguje efektivní víceúrovňová komunikace a koordinace tvorby strategických plánů a podpůrných programů (např. priorit operačních programů), tak se města často snaží do strategií „dostat vše, co by jen mohlo být v budoucnu podporováno“. Výsledkem je situace, kdy si je většina strategických plánů podobná jako vejce vejci (projevuje se zde také vliv některých poradenských firem, nabízejících stejnou strategii více městům), přičemž neodrážejí skutečné strategické potřeby jednotlivých měst. Strategické plány tak neukazují cestu do budoucna. Jsou spíše seznamy všeho toho, co by mohlo být v ideálním případě podpořeno. Aktéři se s takovými strategickými plány většinou obtížně identifikují a v každodenní činnosti upřednostňují spíše nekoncepční a krátkodobé přístupy.

Obecné přístupy ke strategickému plánování předpokládají, že si města nejdříve definují své prioritní cíle a klíčové projekty, na jejichž realizaci se budou snažit získat vnější podporu. Rovněž se předpokládá, že strategické plány budou vyjadřovat konsensus všech významných aktérů rozvoje měst, resp. koordinovat a integrovat jejich parciální zájmy a potřeby. Mnohá česká města jsou však v každodenní praxi vedena odlišnou logikou.

Vyhledávají podpůrné programy (na co lze sehnat peníze) a teprve sekundárně se zabývají svými skutečnými potřebami. Takže nás nepřekvapuje, že v roce 2007 celkem 62 % dotázaných měst přiznalo, že by finanční prostředky, získané ze strukturálních fondů, v případě možnosti jejich „volného použití“, využily jiným efektivnějším způsobem. Příčiny tohoto problému samozřejmě nelze hledat pouze na straně měst, ale v celém systému veřejných podpor, resp. implementace strukturálních fondů v České republice.

Zcela samostatným problémem strategického plánování rozvoje měst v České republice je uplatňování principů zastupitelské demokracie, resp. participace občanů, neziskových organizací a podnikatelů na rozhodovacích procesech. Veřejnost je považována pouze za „poradní sbor“. Občané jsou dotazováni na hodnocení současné situace beztoho, aniž by vedení měst s výsledky takových dotazování systematicky pracovalo. Pracovní skupiny, pakliže vznikají, mají často pouze formální význam. Výkon městské správy je ovlivňován především politickou reprezentací, která disponuje prakticky nedělitelnou mocí. Politici představitelé se často stylizují do role „lepší správy“. Zapojování všech významných aktérů a různé formy participace, jsou výsledkem spíše nahodilých snah, než cílevědomého zapojování.

Tento přístup také oslabuje pocit potřeby provádět nezávislé a expertní posouzení učiněných rozhodnutí - přijatých strategických rozhodnutí. Proto se v České republice nejenom na místní úrovni (v rovině měst a obcí) velmi málo uplatňuje evaluace jakožto klíčová manažerská funkce. Pouze malá část měst provádí pravidelnou evaluaci strategických plánů. Taková praxe není pravidlem ani u velkoměst a měst střední velikosti. Navíc zvláště v souvislosti s realizací projektů podporovaných ze strukturálních fondů, je větší pozornost věnována finančním a právním aspektům (dodržování naplánovaného rozpočtu a zákonnosti výběrových řízení při realizaci projektů), než samotným výsledkům realizovaných projektů a jejich výstupům. Problémem evaluací je také to, že jsou často

nasměrovány na hledání viníků a hledání jejich trestní zodpovědnosti. Strategické plánování rozvoje měst stále není chápáno jako proces učení.

Mnohým českým městům (zvláště těm malým) se nedaří kumulovat znalosti. Informace získávané v průběhu plánování a realizace rozvojových strategií nejsou systematicky zpracovávány a posuzovány z širšího ani věcného, ani časového (strategického) hlediska. Nevytvářejí se potřebné znalostní databáze, nedochází k intenzivní a efektivní výměně znalostí.

Samostatným problémem strategického plánování rozvoje měst, nejenom v České republice, je otázka implementace (prosazení a realizace) strategických plánů v praxi. V této souvislosti městům chybí odpovídající organizační struktury podporující implementaci strategických plánů. Strategické plánování je stále vnímáno staticky jako tvorba plánů, a nikoliv dynamicky, jako nepřetržitý proces, v rámci něhož dochází k permanentnímu přehodnocování strategických cílů i opatření.

ZÁVĚR

Donedávna plánovači věřili, že plánování je důležité samo o sobě. Postupně se naučili, že plánování, tak jako všechno v tržním prostředí, je závislé na poptávce. I plánování musí objevovat svůj trh. Plánovači musí pro své myšlenky a plány získávat veřejnost a politiky, musí objevovat nové společenské potřeby, kterým budou sloužit.

Tradiční představa plánování je velmi jednoduchá. Stačí vybrat správnou strategii a výsledek je zajištěn. Ve skutečnosti jsme svědky dlouhodobé krize městského a regionálního plánování v Evropě, které díky slábnoucí institucionální pozici, má pouze malý vliv na rozvojová opatření. „Řídící potenciál“ strategického plánování měst a regionů se ukazuje jako značně omezený. Strategické plánování rozvoje měst a regionů v praxi (nejenom té české) doposud nenašlo odpovídající uplatnění. Existuje pro to řada důvodů (Borch et al., 2011; Faludi, 2004; Ježek, 2013; Kühn & Fischer, 2008):

- nepřináší okamžité výsledky - účinky strategických rozhodnutí se často projevují až s relativně větším časovým odstupem (někdy i po více desetiletích);
- přijatá strategická rozhodnutí jsou nevratná, těžko napravitelná, nestandardní a neopakovatelná – často se uskutečňují za podmínek nejistoty a rizika;
- často nedokáže řešit klíčové problémy, které si vyžadují komplexní a často také nová (inovativní) a náročná řešení;
- vyžadují nejenom odvalu, ale i zájem o realizaci změn, a to od širokého spektra zainteresovaných aktérů, která v praxi často chybí;
- není možné ho aplikovat pomocí nějakých jednoduchých rutinních metod a postupů (současné snahy vytvořit jednotnou metodiku pro tvorbu všech strategických plánů neodpovídají realitě)
- zavedení není jednorázový proces, ale je zapotřebí vytvořit předpoklady pro jeho neustálé uplatňování.

LITERATURA

Borch, K., et al. (2011). Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover: ARL.

Faludi, A. (2004). Spatial Planning Tradition in Europe: Their Role in the ESDP Process. *International Planning Studies*, 9(2-3), 55-172.

Healey, P. (1996). The Communicative Turn in Planning Theory and Its Implications for Spatial Strategy Formation. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23, 217-235.

Healey, P. (2007). Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a relational planning for our times. London: Taylor and Francis.

Ježek, J. (2013). Strategické plánování obcí a měst: nové přístupy a cesty k jeho zefektivnění. In *XVI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*, (s. 372-376). Brno: Masarykova univerzita.

Ježek, J. (2011). Strategic urban development planning in the Czech Republic. In *New trends of management in theory and practice in*

crossborder comparison, (s. 105-111). Chemnitz: GUC Verlag.

Ježek, J. (2008). *Strategické regionální plánování*. In Wokoun, R., & Malinovský, J. (ed) *Regionální rozvoj*. (s. 39-43). Praha: Linde.

Kühn, M., & Fischer, M. (2008). *Strategische Stadtplanung. Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive*. Dortmund: Rohn.

Musil, J. (2002). *Urbanizace českých zemí a socialismus*. In Horská, P., Maur, E., & Musil, J. *Zrod velkoměsta. Urbanizace českých zemí a Evropa*. (s. 237-297). Praha: Paseka.

Newmann, P. (2008). *Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity*. *European Planning Studies*, 33(10), 1371-1383.

Selle, K. (2006). *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. Planung neu denken 1*. Dortmund: Rohn.

Wiechmann, T. (2008). *Planung und Adaptation. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund, Rohn.

Wokoun, R., & Mates, P., et al. (2006). *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde.

Adresa autora:

doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D.

Univerzita sv. Cyrila a Metoděje v Trnavě

Fakulta sociálních věd

Katedra veřejné politiky a veřejné správy

jiri.jezek@ucm.sk

PLANNING CULTURE IN THE CZECH REPUBLIC ON THE EXAMPLE OF STRATEGIC URBAN PLANNING

Jiří Ježek

Abstract: The paper deals with the planning culture in the Czech Republic. It deals mainly with strategic planning in urban development, which some referred to as "the new planning culture", and problems with its practical application. This paper draws empirical evidence mainly from the author's research, carried out during the past five years. It is mainly research of 384 cities, realized between 2012 and 2013. Strategic planning of cities and regions is a frequently discussed topic today. Some reject it as an empty concept, others are hoping that after the planning incrementalism they have found a "new star in the planning heavens" because after the period of project-oriented planning there is demand for strategic concepts that would combine (integrate) development projects with developing visions.

Key words: Czech cities, implementation research, strategic planning, urban planning

JEL Classification: R58