

# ANALÝZA VYUŽITÍ PARTICIPATIVNÍCH TECHNIK STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ ROZVOJE V ÚSTECKÉM KRAJI

## ANALYSE OF PARTICIPATIVE METHODS IN STRATEGIC PLANNING OF DEVELOPMENT IN ÚSTÍ REGION

Mgr. Zdeňka Smutná

Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta sociálně ekonomická a  
Přírodovědecká fakulta  
Pasteurova 1, 400 96 Ústí nad Labem  
e-mail: Zdenka.Smutna@ujep.cz

### Klíčová slova:

Strategické plánování, participace, místní akční skupiny, obce, Ústecký kraj

### Keywords:

Strategic planning, participation, local action groups, municipalities, Ústí nad Labem Region

### Abstrakt:

Participace je aktuálním tématem v praxi strategického plánování, k čemuž přispívá i převážně pozitivní hodnocení v rámci vědecké a odborné literatury, která chápe zapojování veřejnosti jako nástroj napomáhající ke zvýšení efektivity a transparency. Tento článek představuje výsledky šetření zaměřeného na použití participativních technik ve strategických plánech územních jednotek v Ústeckém kraji na následujících úrovních: kraj, místní akční skupiny, dobrovolné svazky obcí a obce samotné. Hlavním cílem bylo zjistit, zda byly použity techniky participace, jaké metody pro zapojení veřejnosti byly zvoleny a jací aktéři byli zapojeni – zda občané samotní, nebo veřejnost v zastoupení organizacemi a další. Z výsledků vyplývá, že deklarovaná míra využití participativních metod ve strategickém plánování je nízká a často se omezuje jen na vybrané metody participace.

### Abstract:

Participation is an actual topic in the practice of strategic planning, which is also supported by mostly positive evaluations in scientific and professional literature that understand the involvement of the public as a tool to increase efficiency and transparency. This article presents the results of the survey focused on the use of participatory techniques in the Ústí nad Labem Region at the following levels of territorial units: the region, local action groups, voluntary associations of municipalities and the municipality itself. The main objective was to find out whether participatory techniques were used, which methods of public involvement were chosen and which actors were involved - whether citizens themselves or the public on behalf of organizations and others. The results show us, that declared rate of utilization of participatory techniques in strategic planning is low and often is limited only on chosen methods of participation.

## Úvod

Strategické plánování je záležitostí nejen jednotlivých měst a obcí, ale i regionálních uskupení jako jsou Dobrovolné svazky obcí a Místní akční skupiny (MAS). O problematice kvality strategických plánů v Česku již bylo napsáno mnoho (Hruška, 2011; Maier, 2010; Bičík, Perlín, 2006; Ježek, 2015; Řehoř, 2015) a nedílnou součástí tohoto tématu je participace, která je vnímána jako nástroj napomáhající ke kvalitnímu a efektivnímu rozvoji jednotlivých územních celků.

Participace je vnímána jako předpoklad úspěšného strategického plánování. Přispívá ke konsenzuálnímu rozhodování veřejných i soukromých aktérů v rámci dané oblasti, a tím tedy ke koordinovanému rozvoji. Zatímco na úrovni kraje je participace veřejnosti při tvorbě strategického dokumentu povinností uloženou zákonem, obcím je toto pouze doporučeno a je tedy na jejich představitelích, zda se rozhodnou pro zapojení občanů do tvorby strategického plánu a jak se k tomuto záměru postaví. V případě MAS lze situaci popsat tak, že participace je nepsanou povinností, jelikož jedním z jejich úkolů je zprostředkovávání tzv. Komunitně vedeného místního rozvoje.

Tento článek představuje výsledky průzkumu, jehož cílem bylo identifikovat metody participace použité v procesu tvorby strategických dokumentů pro rozvoj územních jednotek v Ústeckém kraji. Spolu s tím bylo cílem stručně analyzovat použití participativních metod v rámci jednotlivých územních celků. Jedná se tedy především o kvantitativní analýzu poskytující přehled ve vybraném území, která může být podnětem pro další výzkum.

V první řadě bylo zjišťováno, zda je pro danou územní jednotku vůbec vypracovaný strategický plán. U každého dokumentu pak bylo stěžejní identifikovat, zda deklaruje zapojení veřejnosti v procesu tvorby strategického plánu, na což navazovala analýza výběru metod participace. Šetření se zabývalo i otázkou, kdo byl ke spolupráci přizván, jelikož rozhodnutí o výběru aktérů je zásadním krokem při zahajování přípravy strategického plánu (IPR Praha, 2018; Agora, 2006). Proto bylo rozlišováno, zda byla zapojena široká veřejnost – tedy včetně občanů, nebo jen vybrané subjekty a osoby. Hlavním zdrojem informací byly jednotlivé strategické dokumenty dohledávané na webových stránkách subjektů, data byla následně statisticky analyzována a graficky zpracována.

Od výše uvedených cílů průzkumu se odvíjí i struktura textu, přičemž první kapitola představuje teoretický rámec strategického plánování. Druhá kapitola popisuje doporučený způsob provedení participace v přípravě strategického plánu a poskytuje přehled vybraných metod. Třetí kapitola slouží k vysvětlení metodologického postupu samotného průzkumu a ve čtvrté kapitole jsou prezentovány výsledky za jednotlivé územní celky – Ústecký kraj, MAS, dobrovolné svazky obcí a obce samotné. V závěru jsou pak výsledky diskutovány se záměrem uvést podnětné připomínky ke stávajícím způsobům použití nástroje participace.

### 1. Strategické plánování a strategický plán

Stěžejní funkcí procesu plánování je dosažení souladu zájmů aktérů dotčených danou strategií. Zároveň s tím by měl být využit místní potenciál, a to díky konsenzuálnímu rozhodování aktérů, čímž by měly být eliminovány prostorové a jiné konflikty (Binek, Galvasová, 2008; Ježek, 2015; Řehoř, 2015).

V České republice se uplatňují dva nástroje rozvoje území – strategické a územní plánování. Územní plánování je strategickým nástrojem, který slouží správě a rozvoji území (státu, kraje, obce) a vytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území a jeho funkční využití. Územně plánovací dokument je tedy regulačním nástrojem veřejné správy, který stanovuje regulativy pro rozhodování o využití území.

Strategické plánování se od územního liší tím, že je nástrojem veřejné správy určeným ke stanovení priorit rozvoje z hlediska času a financování (Řehoř, 2015; Půček, 2009). Česká právní úprava nestanovuje přesnou strukturu, obsah ani proces vytváření strategických dokumentů, což vede ke komplikované orientaci v dokumentech jak v rovině horizontální (mezi svazky obcí, kraji či regiony) tak i v rovině vertikální, kdy je potřeba dbát na navazování potřeb a cílů mezi subjekty na hierarchicky různých úrovních. Členění a obsah strategických dokumentů je tedy zpravidla výsledkem zažité praxe a zdařilost výsledné harmonizace se liší (Binek, Galvasová, 2008; Garep, 2019).

Strategické plánování je procesem sestávajícím zpravidla ze čtyř fází (Půček, 2009):

- Fáze analýzy, kdy jsou sbírána a analyzována data, zjišťovány potřeby a očekávání občanů a již v této fázi je nutné zahájit participaci
- Fáze zpracování - určení priorit, tvorba strategického plánu včetně akčních plánů či programů
- Fáze implementace, tedy dosahování cílů, realizace projektů, programů, akčních plánů atd.
- Fáze strategického učení – v praxi znamená aktualizaci stávajícího plánu či přípravu nového kola strategického plánování

Od výše uvedených fází se pak odvíjí struktura dokumentu, obsahující 1) Analýzu území, která je podkladem pro vytyčení priorit, 2) SWOT analýzu poskytující souhrnný přehled poznatků z analytické části, 3) Vize a cíle, které jsou definovány na základě předchozího bodu, 4) Priority opatření, kde jsou definovány kroky a nástroje a nakonec za 5) Monitoring a evaluace, kde by měly být stanoveny monitorovací indikátory, s předem určenými hodnotami, aby bylo možné sledovat úspěšnost plnění cílů (Hruška, Kučerová, 2014; Půček, 2009).

Strategický plán může být zpracován různými subjekty. Dle Ježka (2015) přibližně jedna třetina měst zpracovává strategický plán samostatně a zbylé dvě třetiny měst využívají služeb externích poradenských organizací, kde významnou roli hrají regionální rozvojové agentury. Jelikož forma strategického dokumentu není definovaná, je potřeba jasně formulovat již zadání, kterým se bude zpracovatel řídit a kde je stanovena očekávaná míra spolupráce daného územního celku (obce, mikroregionu, atd.). V neposlední řadě je nutné určit hloubku a rozsah zpracování (Perlín, Bičík, 2006), tím by měla být zvýšena efektivita daného dokumentu.

Například Ježek (2015) ve své Kritické analýze strategického plánování konstatuje, že ve strategických plánech mají koncepční (strategické) části dokumentu většinou jen formální charakter. Na tuto skutečnost navazuje problematické určování priorit postrádající tvorbu hierarchie daných priorit a stanovení reálně dosažitelných cílů. V praxi se tak objevuje příliš velký počet priorit, které vypovídají jen málo o skutečných potřebách dané oblasti a o možnostech řešení. Autor tak poukazuje na vnímání strategických dokumentů jako pouhého prostředku pro získání finančních prostředků ze strukturálních fondů, spíše než jako výsledek snahy veřejných i soukromých aktérů o koordinovaný rozvoj. Navzdory tomuto postřehu prokazuje autorův výzkum, že zástupci obcí považují strategické plánování za důležité a přínosné pro rozvoj jejich měst a regionů.

Podobu strategického plánu zásadně ovlivňuje přístup, který je zvolen pro proces přípravy, a to sice přístup expertní nebo komunitní. Je nutno dodat, že při tvorbě strategického dokumentu zpravidla není volen jeden či druhý přístup, jinými slovy dochází k jejich kombinaci, ale liší se míra využití jednoho z nich a způsob provedení (Perlín, Bičík, 2006). Jak napovídají samotné názvy, v expertní tvorbě strategie se jedná o více uzavřený proces, kdy odbornost zpracování zajišťuje zvolený zpracovatel dokumentu a případně participují významní představitelé daného územního celku či další vybraní odborníci. Výsledkem expertní metody je analytická část dokumentu, která vyhodnocuje obsáhlý soubor dat a ukazatelů.

Oproti tomu v přístupu komunitním jsou k tvorbě dokumentu přizvány subjekty v rámci komunity, které by měly mít možnost participovat ve všech fázích přípravy dokumentu, je to tedy forma otevřená veřejnosti. Komunitní přístup je žádoucí pro jeho benefity plynoucí z posílení demokratického procesu jednání, postaveného na přímé komunikaci s občany dané oblasti, kteří díky spoluúčasti v plánování přijmou realizaci stanovených cílů pravděpodobně ochotněji – lze tak tedy předejít celé řadě konfliktů. Dále je oceňován přínos kreativity plynoucí z poznatků aktérů stojících sice mimo okruh expertů, avšak se znalostí místa a jeho specifík (Brabham, 2009; Irvin a Stansbury, 2004). V Česku se zabýval kvalitou strategických plánů Řehoř (2015), kdy ve své případové studii rovněž nabádá k zapojení komunity ve fázi přípravy strategického plánu, a to s cílem zohlednit skutečné potřeby obyvatel a místních aktérů. Jak bylo výše zmíněno, způsob přípravy a tvorby strategických dokumentů není z pohledu právního jasně vymezen, a proto je i transparentnost procesu a efektivita zapojování aktérů závislá na vůli a schopnostech zpracovatele (Perlín, Bičík, 2006).

Nakonec je potřeba zmínit i takové situace, kdy obce strategický plán nemají. Důvodem může být buď skutečnost, že své rozvojové aktivity podřizují vyššímu územnímu celku, který takovým dokumentem disponuje (MAS, svazek obcí), nebo daná obec nemá kvalifikované pracovníky, kteří by jej vypracovali, případně nemá finanční prostředky k zaplacení zpracovatele. V některých případech obce zastávají postoj, že strategický plán nemají záměrně, protože ho považují za nedůležitý (Moderní obec, 2003).

## **2. Vybrané metody participace a jejich charakteristika**

Ačkoliv se formy uplatnění participativních metod v praxi liší, jsou veskrze pozitivně hodnoceny jako součást moderní demokracie a způsob napomáhající posílení transparentnosti a komunitního rozvoje. Pro efektivní implementaci participace je potřeba od začátku daného procesu pečlivě promyslet jací aktéři budou přizváni ke spoluúčasti a do jaké míry budou ovlivňovat výsledek – na tomto základě lze pak vybírat konkrétní metody. Především zahraniční zdroje (Slocum, 2003; Rowe a Frewer, 2000) uvádí celou škálu sofistikovaných nástrojů (metod) a návody, jak je realizovat. V neposlední řadě se snaží hodnotit jejich možný přínos či efektivitu. České zdroje se zatím věnují užšímu výběru technik a nesoustředí se příliš na hodnocení jejich efektivity, ale spíše podávají informace a rady určené potenciálním iniciátorům participace (Agora, 2006; COV, 2018; IPR Praha, 2018).

V zahajovací fázi participačního procesu je nezbytné určit roli zapojených aktérů a vymežit, do jaké míry a ve kterých bodech budou moci rozhodovat. V okamžiku, kdy je rozhodnuto o zapojení veřejnosti, je nezbytné ji řádně informovat a zvolit vhodné způsoby oslovení a vyzvání ke spolupráci. (IPR Praha, 2018; Agora, 2006; COV, 2018). Obzvláště v českém prostředí, kde stále přetrvává nízká důvěra v politický systém a občanská angažovanost je nižší než například ve státech západní Evropy (Dingsdale, 2013), je motivace důležitým prvkem pro zapojení veřejnosti. V této fázi je vhodné použít nejlépe kombinaci některých z tzv. informačně-sdělovacích metod, viz Tab. 1.

V další fázi by měly následovat konzultační metody participace (viz Tab. 1), kdy by již veřejnost měla vědět o tom, že probíhá příprava návrhu strategického plánu a měla by být připravena dát zpětnou vazbu a podněty. Velmi časté jsou během příprav strategických plánů právě průzkumy veřejného mínění, které jsou považovány za dobrý základ pro následující zavádění pokročilejší - aktivní participace, jinými slovy jsou jedním z prvních kroků před zapojením veřejnosti do procesu konzultování či rozhodování. Dotazníková šetření mohou kromě zpětné vazby také přispět tím, že umožňují shromáždit kontaktní údaje obyvatel. Slabinou této techniky v praxi může být nízká návratnost dotazníků, daná buď nedostatečnou motivovaností, nebo špatně zvoleným způsobem distribuce. Např. zveřejnění dotazníku na webu je pro české podmínky, kdy stále mnoho domácností nedisponuje internetovým

připojením, neadekvátní. Další, často aplikovanou metodou, je veřejné setkání, kde je úspěšnost závislá mimo jiné na formě pozvání – opět platí, že pozvánka umístěná pouze na web je nedostačující. Na veřejných zasedáních, která již mají sloužit jako konzultační nástroj, je důležité sbírat zpětnou vazbu účastníků a případně otevřít aktivním účastníkům možnost budoucího zapojení v pracovních skupinách. Rovněž metoda připomínkování selhává v okamžiku, kdy je návrh dokumentu zveřejněn na internetové stránce a zpracovatel čeká na zpětnou vazbu.

Hojně využívaným konzultačním nástrojem je pracovní skupina. Pracovní skupina je považována za jednu ze základních technik zapojení veřejnosti, je využívána v mnoha podobách a jak je výše uvedeno, je možné ji kombinovat s jinými metodami participace a kromě toho – lze uplatnit jak v expertním (v případě, že jsou skupiny sestaveny jen z vybraných odborníků), tak i komunitním přístupem zpracování (Rowe a Frewer, 2000).

V další fázi participace se nabízí aplikovat nástroje tzv. aktivní participace, kde by již mělo jít o intenzivní spolupráci veřejnosti v tvorbě strategického plánu, případně by mělo být umožněno spolurozhodování. Zde se nabízí celá škála sofistikovaných metod, které se liší náročností časovou, finanční i znalostní (viz Tab. 1).

**Tabulka 1:** Přehled vybraných participativních metod dle stupně zapojení veřejnosti

| <b>Informační</b>                                | <b>Konzultační</b>           | <b>Aktivní participace</b> |
|--|------------------------------|----------------------------|
| Použití informačních médií (tisk, web, rádio...) | Rozhovory s vybranými aktéry | Konsenzuální konference    |
| Den otevřených dveří                             | Dotazníkové šetření          | Scénář budoucnosti         |
| Informační panel ve veřejném prostoru            | Veřejné setkání/konference   | Charrette                  |
| Informační stánek ve veřejném prostoru           | Kulatý stůl                  | Workshop (World café)      |
| Plánovací turné                                  | Pracovní skupiny             | Referendum                 |
| Veřejné zasedání                                 | Připomínkování               | Citizen Jury               |

*Zdroj: Rietberger-McCracken, 2017; Stelzle, Noennig, 2017; vlastní zpracování*

Navzdory pozitivům participace, je potřeba brát v úvahu i její slabá místa, s ohledem na specifika prostředí v Česku, která hodnotí Binek a Galvasová (2008, s. 9): „Jednou z dílčích oblastí, kde dochází ke střetům, je připomínkový proces a řešení názorových střetů. Můžeme rozlišit vnitřní a vnější připomínkový proces z pohledu zadávající instituce. Pro vypořádání připomínek, návrhy cílů a jejich naplnění bývají zřizovány různé pracovní, konzultační, „fokusní“ skupiny. Výjimkou nejsou ani veřejná projednání, bohužel však často pouze formální a s minimální účastí veřejnosti. Bez legislativního upřesnění pojmů a procesů v případě protichůdných názorů rozhodne „formálně silnější“, tj. zadavatel, bez ohledu na celek. Nemalou bariérou je i obtížná spolupráce jednotlivých složek veřejné správy.“

Z toho plyne nutnost vnímat i negativa a potenciální hrozby procesu participace. Dostupné zdroje podávají shodné informace v tom smyslu, že participace je časově i finančně nákladným procesem, který zatěžuje nejvíce dotčený úřední aparát. Dalším úskalím je pravděpodobnost vzniku konfliktů mezi zapojenými aktéry (občané, neziskové organizace, podnikatelské subjekty, apod.), což souvisí s pravděpodobností příliš velkých očekávání, které účastníci participace mohou při jejím zahájení mít. Oprávněnou obavou je pak prosazování vlastních zájmů ze strany některých subjektů podílejících se na participativním procesu –

například vliv zástupců soukromých sektorů v pracovních skupinách apod. (Innes, Booher, 2004).

### 3. Metodika

Průzkum probíhal v rozmezí čtyř měsíců – září až prosince roku 2018. Hlavními otázkami šetření bylo, zda daný územní celek aktuálně používá strategický plán, zda při tvorbě strategického plánu byly použity některé participativní techniky a pokud ano, tak jací aktéři byli zahrnuti, přičemž klasifikace rozlišovala přímé zapojení veřejnosti – tj. zapojení občanů v jedné kategorii a zapojení ostatních aktérů, ať už se jednalo o neziskové organizace, místní podnikatele, zástupce odborných organizací, apod. v kategorii druhé. Cílem této studie není porovnat situaci mezi územními jednotkami, ale vytvoření základního přehledu v Ústeckém kraji postaveném primárně na kvantitativním výzkumu, který by mohl sloužit jako podnět pro detailnější studie přispívající ke zvýšení participace a její efektivity v praxi.

Zdrojem dat byly internetové stránky obecních úřadů, MAS a dobrovolných svazků obcí, resp. strategické plány uvedené na těchto stránkách. Předpokladem je, že pokud subjekt aplikoval participativní metody, je v jeho zájmu tuto skutečnost do strategického dokumentu uvést a popsat. Tím lze deklarovat snahu o koordinovaný rozvoj a vyvrátit pochybnosti, že jde pouze o způsob jak získat finanční prostředky.

Výzkum byl zaměřen na dokumenty vycházející ze strategického plánování, které řeší komplexní rozvoj daného území. Z výzkumu byly tedy vyloučeny strategie, které se zabývají dílčími tematickými okruhy, jako např. místní akční plány inkluze, vzdělávání, apod., a také jen soupisy zamýšlených projektů, které obce prezentovaly jako rozvojový plán (tento druh dokumentů neměl požadovanou strukturu strategického plánu).

Analyzované dokumenty pro vybrané jednotky byly následující:

- Program rozvoje Ústeckého kraje 2014 – 2020
- Strategie komunitně vedeného místního rozvoje (SCLLD), a to pro jednotlivé MAS, přičemž stěžejní částí dokumentu byl Popis postupu zapojení komunity do vypracování SCLLD
- Pro dobrovolné svazky obcí byly vyhledávány podklady jako např. Strategie území, Integrovaný plán mikroregionu, Strategie mikroregionu, apod.
- V případě obcí se jednalo o rozvojové dokumenty území – strategické plány, které mohou být nazývány např. jako Rozvojový strategický dokument, Koncepce rozvoje, strategický plán, apod. a jejich časový rozvrh je v rozmezí 4 – 10 let

Identifikace participativních technik vycházela z teoretického rámce, který je popsán v předchozí kapitole.

## 4. Analýza participativních technik strategické plánování rozvoje v Ústeckém kraji

### 4.1. Ústecký kraj

Pro tuto územní jednotku byl analyzován Program rozvoje Ústeckého kraje 2014 - 2020. V Ústeckém kraji se participace uplatnila v podobě zapojení vybraných aktérů (viz Tab. 2) z řad odborníků do rozhovorů. Odborníci pak byli přizváni do pracovních skupin utvořených na základě tematických okruhů. Samotní občané byli do procesu tvorby návrhu strategického plánu zapojeni prostřednictvím možnosti připomínkovat zveřejněný návrh dokumentu. Avšak není uvedeno, do jaké míry veřejnost na tuto výzvu reagovala, Krajský úřad uvádí jen to, že v prvním pololetí 2013 měla veřejnost možnost návrh připomínkovat. Nelze tedy hodnotit, jak byla tato metoda provedena a zda byl zvolen vhodný způsob oslovení veřejnosti. Co se týká volby metod, tak v tomto případě, kdy se jedná o velkou územní jednotku, hraje

pravděpodobně roli ve způsobu provedení participace právě skutečnost vysoké časové i finanční náročnosti její realizace.

**Tabulka 2:** Organizace zapojené do rozhovorů při tvorbě Programu rozvoje Ústeckého kraje 2014 2020

| Název organizace   | Typ organizace              | Obor činnosti                             |
|--|-----------------------------|---|
| Odbor životního prostředí KÚ Ústeckého kraje               | Krajský úřad                | Životní prostředí                         |
| Odbor dopravy a silničního hospodářství KÚ Ústeckého kraje | Krajský úřad                | Doprava                                   |
| Odbor sociálních věcí a zdravotnictví KÚ Ústeckého kraje   | Krajský úřad                | Sociální péče, zdravotnictví              |
| Statutární město Ústí nad Labem                            | Obec                        | Místní správa                             |
| MAS Sdružení Západní Krušnohoří                            | Místní akční skupina        | Místní správa                             |
| Obec Horní Podluží   | Obec                        | Místní správa                             |
| České Švýcarsko, o.p.s.                                    | Obecně prospěšná společnost | Místní a regionální rozvoj, cestovní ruch |
| Úřad práce, krajská pobočka Ústí nad Labem                 | Úřad práce                  | Trh práce zaměstnanost                    |
| Okresní agrární komora Most                                | Hospodářská komora          | Podnikání, zemědělství                    |
| Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem       | Univerzita                  | Vzdělávání, výzkum                        |
| Výzkumný ústav anorganické chemie, a.s.                    | Akciová společnost          | Výzkum                                    |
| Sociální agentura, o.s.                                    | Občanské sdružení           | Sociální služby, vzdělávání a poradenství |
| Člověk v tísni, o.s.                                       | Občanské sdružení           | Sociální služby a sociální pomoc          |

*Zdroj: Krajský úřad Ústeckého kraje., 2012, vlastní*

*zpracování*

#### 4.2. Místní akční skupiny

V případě MAS se očekává zapojení veřejnosti i dalších aktérů do procesu tvorby strategického dokumentu, jelikož podporovat komunitně vedený místní rozvoj, a tím zvyšovat míru zapojení veřejnosti, je jeden z hlavních úkolů těchto skupin (Šaradín, Šulák, 2015; European commission, 2014). MAS by tak měly dbát na kvalitně provedenou participaci. Všech 9 MAS v Ústeckém kraji deklaruje Komunitně vedený místní rozvoj, a to aplikováním techniky veřejného projednání (viz Tab. 3) v kombinaci s dalšími metodami. Veřejnému projednání s výjimkou dvou případů předcházelo dotazníkové šetření určené veřejnosti, v některých případech i polo-strukturované rozhovory se starosty obcí. Ve třech případech (MAS Naděje, Vladař a Serviso), byly v popisu postupu zapojení komunity zmíněny pracovní semináře, jejichž účel byl čistě informativní – takový postup je vnímán pozitivně, jelikož lze předpokládat dobrou informovanost veřejnosti, která má díky tomu lepší předpoklady k participaci.

Veřejné projednání bylo v 5 případech kombinováno s pracovními skupinami, přičemž se lišil přístup k výběru jejich členů. MAS České Středohoří, Sdružení Západní Krušnohoří a

Vladař ponechaly možnost zapojení se do pracovních skupin otevřenou veřejností, oproti tomu MAS Naděje a Podřipsko přizvaly do pracovních skupin členy z řad odborníků. O dotazníkovém šetření pro veřejnost nebyly ve třech případech uvedeny bližší informace. Maximální počet respondentů uvádí MAS Naděje, která získala 267 vyplněných dotazníků. MAS Český Sever popsala techniku Podnikatelská kavárna, kde se jednalo o diskuzi se zástupci podnikatelských subjektů, která napomohla mapovat jejich problémy a formulovat doporučení.

**Tabulka 3:** *Techniky participace a četnost využití ve strategiích komunitně vedeného rozvoje MAS Ústeckého kraje k roku 2018*

| MAS                             | Metody participace  |
|---------------------------------|---|
| SERVISO                         | Veřejné projednání; dotazník pro představitele obcí   |
| MAS České středohoří            | Veřejné projednání; pracovní skupina; připomínkování; dotazník                                    |
| MAS Podřipsko                   | Veřejné projednání; pracovní skupina; rozhovory s představiteli obcí a vybranými aktéry; dotazník |
| MAS Cínovecko                   | Veřejné projednání  |
| MAS Naděje                      | Veřejné projednání; pracovní skupina; dotazník  |
| MAS Český sever                 | Veřejné projednání; podnikatelská kavárna; dotazník   |
| MAS Sdružení Západní Krušnohoří | Veřejné projednání; pracovní skupina; dotazník  |
| MAS Labské skály                | Komunitní diskuzní jednání; veřejné projednání; dotazník  |
| MAS Vladař                      | Veřejné projednání; pracovní skupina; dotazník  |

*Zdroj: vlastní zpracování*

#### 4.3. Dobrovolné svazky obcí

Z 30 zjištěných uskupení byl pouze ve třech případech zveřejněn strategický dokument, a to v následujících svazcích:

Mikroregion Labské skály, Svazek obcí Podřipsko a Svazek obcí Chomutovsko

Všechny výše uvedené svazky sestavily pracovní skupiny, které Svazek obcí Podřipsko a Svazek obcí Chomutovsko vytvořily z vybraných členů – zástupců obcí, měst a odborníků. V případě Mikroregionu Labské skály byla do pracovních skupin přizvána i aktivní veřejnost a bylo uspořádáno i veřejné projednání. Svazky se zjištěným strategickým dokumentem pokrývají území celkem 54 obcí.

#### 4.4. Obce

V Ústeckém kraji je 354 obcí, přičemž jak znázorňuje tab. 4, pouze 108 z nich má zveřejněný aktuální strategický plán, tudíž zbývajících 240 strategický plán nemá (nebo nezveřejňuje) a 6 obcí zveřejňuje plán, který již není aktuální.



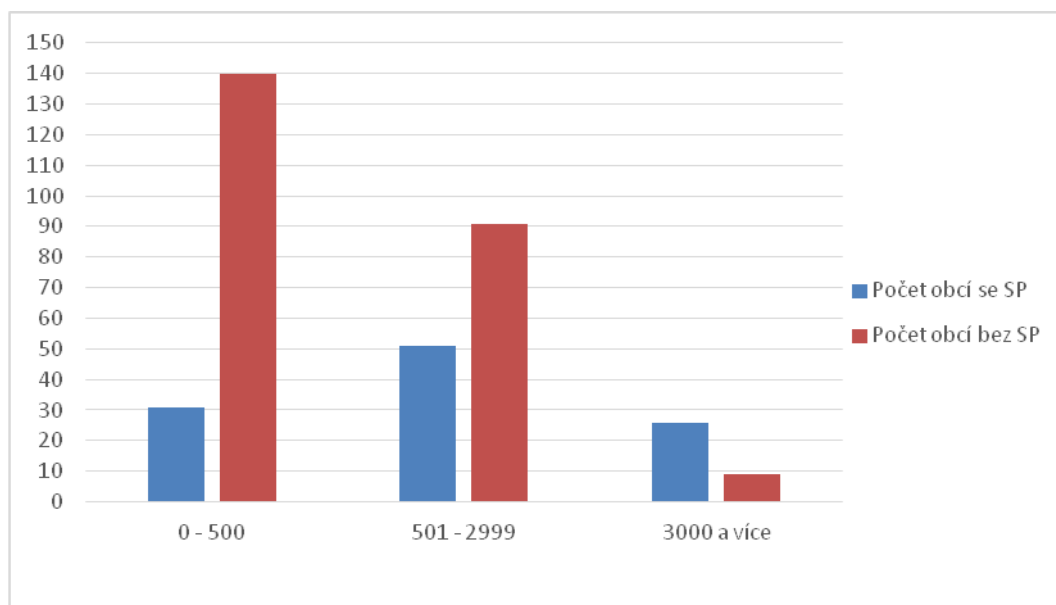
**Tabulka 4:** Počet obcí v Ústeckém kraji (ne-)používajících strategický plán k roku 2018

| Počet obcí s/bez strategického plánu | absolutně | relativně |
|--------------------------------------|-----------|-----------|
| Má strategický plán                  | 108       | 31        |
| Má neaktuální strategický plán       | 6         | 2         |
| Nemá strategický plán                | 240       | 68        |

*Zdroj: Vlastní zpracování*

Při pohledu na velikostní strukturu obcí se potvrzuje předpoklad, že to budou právě menší obce, které hospodaří bez SP. Tato souvislost je ilustrována v grafu 1, přičemž celkově nejpočetnější skupinou jsou obce do 500 obyvatel, které nemají SP – tato skupina čítá 140 obcí. Na druhou stranu je pak překvapivé, že město jako Teplice, s počtem bezmála 50 000 obyvatel, SP nemá – avšak jde pouze o dva případy obcí s počtem obyvatel větším než 10 000 (druhým městem je Krupka, s necelými 13 000 obyvatel).

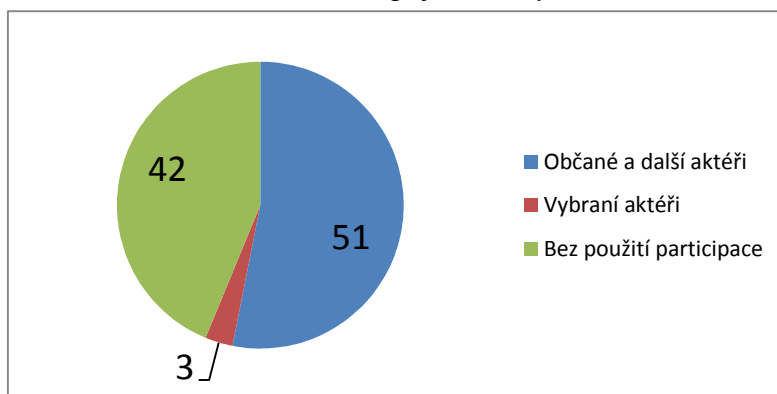
**Graf 1:** Obce se strategickým plánem (SP) nebo bez, členěny dle počtu obyvatel



*Zdroj: vlastní zpracování*

Zjišťování četnosti subjektů aplikujících participativní techniky je relevantní zejména v případě obcí, jelikož ty na rozdíl od krajů nemají zapojení komunity nařízeno zákonem, ale jen doporučeno. Ve 42 obcích (tj. 39 % z těch, které mají strategický plán) nebyla použita žádná participativní metoda (viz graf 2). Co se týká použití metod ve vztahu k zapojení veřejnosti, tak kvantitativně vyjádřeno, ve třech případech byli zapojeni jen vybraní aktéři, a to ve formě pracovních skupin, ve zbylých 51 případech byli zapojeni občané i další zástupci veřejnosti. Nicméně detailnější rozbor zvolených metod a míry zapojení veřejnosti (alespoň dle dostupných dat) nasvědčuje slabé kvalitě provedení – především v případě dotazníkových šetření.

**Graf 2:** Počet strategických plánů rozvoje jednotlivých obcí bez použití participativních metod a dle zapojení různých aktérů



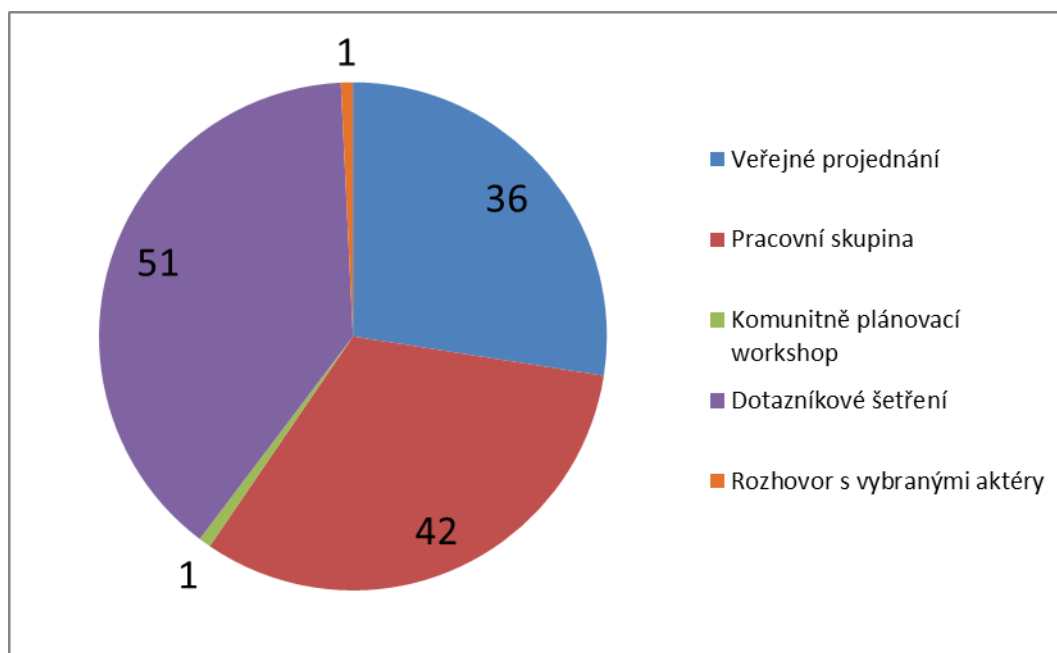
*Zdroj: vlastní zpracování*

Jak znázorňuje Graf 3, nejčastějším přístupem k zapojování veřejnosti do tvorby strategického dokumentu byla kombinace veřejného projednání, pracovních skupin a dotazníkového šetření. Pokud došlo ke kombinaci metod, zpravidla byl průběh participace zahájen dotazníkovým šetřením, následovalo veřejné projednání a poté tvorba pracovních skupin. Ve dvanácti případech byla samostatně použita metoda veřejného projednání, ve třech metoda pracovní skupiny sestavené jen z vybraných aktérů a ve dvanácti obcích bylo provedeno jen dotazníkové šetření. Dotazníkové šetření bylo uplatněno celkem v 51 obcích, avšak při podrobnějším zkoumání se jeví jako neefektivní. Průměrné zapojení obyvatel do dotazníkového šetření je 8 % (přepočteno na počet navracených dotazníků na počet obyvatel). Je otázkou, zda by bylo přínosnější, kdyby mu předcházela pečlivější příprava participace s důrazem na informovanost a motivaci obyvatel. Rovněž hraje roli způsob distribuce – zda byly dotazníky doručeny do domácností nebo jen zveřejněny na webu obce.

V jednom případě byly provedeny rozhovory s vybranými odborníky. V Jiřetíně pod Jedlovou zvolili méně obvyklou techniku Komunitně plánovacího workshopu, jehož cílem bylo oslovit veřejnost a zapojit ji do další tvorby strategického plánu. Na základě workshopu měli aktivní občané možnost zapojit se do pracovních skupin a pokračovat tak v procesu.

V některých případech obce uvedly možnost připomínkovat návrh dokumentu, nicméně jednalo se o zveřejnění návrhu na web (kromě jednoho případu, kdy byla výzva doručena poštou) a již nebylo uvedeno, kolik obyvatel na tuto možnost reagovalo a jak byly připomínky zpracovány.

**Graf 3:** Četnost participativních metod uvedených ve strategických plánech



*Zdroj: vlastní zpracování*

## Závěr

Výsledkem studie je přehled použití participativních technik při tvorbě strategického plánu na různých úrovních samosprávy v Ústeckém kraji. Před samotnou diskuzí o participačních procesech ve sledovaném území je vhodné uvést zjištění, jak vysoký je podíl obcí bez strategického plánu (68 %). V návaznosti na teoretickou část této studie lze polemizovat, zda je to z důvodu odmítavého postoje vedení obcí, či nedostatečných finančních prostředků potřebných ke zpracování, nebo zda považují za dostačující účinnost strategických plánů příslušných vyšších územních celků (makroregionu či MAS) a nemají tedy potřebu zpracovat vlastní dokument.

Co se týká hlavních cílů této studie, provedený průzkum podává stručný přehled především o kvantitě participace a metod, záležitost kvality je řešena spíše okrajově. Kvantitativní vyjádření sice značí, že téměř všechny zkoumané subjekty, které mají strategický plán, dbaly ve fázi tvorby návrhu na zapojení veřejnosti, při bližším zkoumání je však zřejmé, že průběh participace je v rámci zkoumaného území velmi jednotvárný, omezený převážně na metody dotazníku, veřejných setkání a pracovních skupin, v lepším případě dochází k jejich kombinaci. Ačkoliv lze předpokládat, že právě tyto metody jsou pro realizaci nejméně náročné, jejich efektivita je i v odborné literatuře považována za nižší.

Zejména dotazníková šetření jsou problematická vzhledem k nízké návratnosti. Stejně tak kvalita provedení veřejných setkání by mohla být předmětem pro samostatnou studii – jedná se sice o jeden z nejméně náročných způsobů zapojení veřejnosti, je však otázkou, jak je provedeno pozvání, kolik občanů a dalších aktérů se zúčastní a zda probíhá dialog přinášející zpětnou vazbu ze strany komunity.

V pracovních skupinách je diskutabilní reprezentativnost zvolených aktérů - převažuje zapojení vybraných aktérů (především odborníků) a je otázkou, do jaké míry jsou skutečně oslovováni samotní občané a jak mohou přispět během procesu rozhodování, jelikož běžný

občan se může cítit při spolupráci se zástupci obce a s odborníky méněcenný k tomu, aby vyjadřoval svůj názor. V souvislosti s tím je zde spatřováno i riziko nátlaku a prosazování zájmů určité skupiny.

Rozhovory s odborníky, které se v řádu jednotek objevily, nepředstavují vždy výběr z aktérů dané komunity, takže nejsou zárukou zjištění potřeb dotyčné oblasti. Možnost připomínkovat návrh strategického plánu se jeví jako diskutabilní – výzva je zpravidla zveřejněna na internetových stránkách. Tento postup je nedostačující, protože lze předpokládat neúplné informování veřejnosti a v případě elektronických forem oslovení veřejnosti je nutno brát v potaz skutečnost, že ne všichni občané mají přístup k internetu. Navíc, v oněch pár případech obce neuvádějí, kolik občanů dokument skutečně připomínkovalo.

Pokud by měla být souhrnně hodnocena zjištění o participaci na jednotlivých úrovních samosprávy, tak na úrovni Kraje je vzhledem k velikosti území volba rozhovorů s odborníky a spolupráce s nimi v rámci pracovních skupin pochopitelná. Veřejnost měla možnost návrh připomínkovat, avšak úskalí tohoto postupu byla již výše diskutována. V případě obcí, kdy je rozhodnutí o participaci čistě v rukou vedení, bylo zjištěno 39 % těch, které veřejnost nezapojovaly. Ve zbylých případech je možné z omezeného počtu využívaných metod usoudit, že participace je stále ještě nepříliš používaným nástrojem, kde na straně samosprávy mohou být překážky v podobě nedostatku financí, času a schopností potřebných k zapojení veřejnosti a na straně občanů to může být nezáměr vycházející z nedostatku informací a nedůvěra vůči politice a politickým procesům. Vzorem pro správné provádění participace by měly být ze své podstaty MAS, přičemž obce by jejich zkušenosti mohly lépe využívat v přípravě vlastního participativního procesu. Avšak ani MAS se nevěnují jiným než výše uvedeným metodám participace a vlastní kvalita provedení by mohla být zkoumána v samostatné studii. Velmi nízká aktivita dobrovolných svazků obcí ve vztahu k tvorbě strategických dokumentů a zapojení veřejnosti je pravděpodobně důsledkem činnosti MAS, které tyto svazky nahrazují.

Na základě tohoto průzkumu lze vytyčit další body, které by mohly napomoci k přesnějšímu hodnocení situace, a to detailnější zkoumání míry zapojení občanů do procesu tvorby strategického plánu. Je pochopitelné, že doposud uplatňované postupy (dotazníkové šetření, připomínkování či veřejné projednání) jsou nejméně nákladné a náročné pro příslušný úřednický aparát, ale bylo by vhodné dbát na zvážení konečného přínosu. Pokud například MAS, které mají principiálně dbát na zvyšování zapojení veřejnosti do procesu participace, deklarují naplnění tohoto cíle omezeným a jednotvárným výčtem metod, lze usoudit, že se jedná jen o formální záležitost bez významnějšího dopadu. Nicméně v takovém provedení je to plýtvání finančních zdrojů i času a bylo by vhodné uchopit doposud aplikované nástroje a postupy jako součást důslednějšího a odborně provedeného participačního procesu, který by mohl lépe naplnit své cíle. Nakonec, jak sdělují dostupné odborné texty, participace není jen jednou izolovanou aktivitou, ale měla by být posloupností aktivit, jejichž záměr a průběh bude pečlivě promyšlen a důsledně realizován.

## Použité zdroje:

AGORA CENTRAL EUROPE. *Jak přizvat občany ke spolupráci: aneb jak dát radnici uši, aby slyšela, co lidé chtějí* [online]. 2006 [cit. 2018-10-05]. Dostupné z: [https://www.agora-ce.cz/archive\\_files/Dokumenty\\_ke\\_stazeni/Participace\\_-\\_Jak\\_prizvat\\_obcany\\_ke\\_spolupraci.pdf](https://www.agora-ce.cz/archive_files/Dokumenty_ke_stazeni/Participace_-_Jak_prizvat_obcany_ke_spolupraci.pdf)

BINEK, Jan, GALVASOVÁ, Iva. *Strategické plánování rozvoje v kontextu regionální politiky – legislativní úprava a její dopady na koncepční řešení rozvojových problémů*. Brno: GaREP, spol. s r.o., 2008.

BRABHAM, Daren. C. *Crowdsourcing the public participation process for planning projects*. Planning Theory. 2009, 8(3), 242-262.

COV. *Participativní metody: Přehled metod* [online]. [cit. 2018-10-03]. Dostupné z: <http://www.participativnimetody.cz/>

DINGS DALE, Alan. *Mapping modernities*. Routledge, 2013.

EUROPEAN COMMISSION. *Community-led local development*. [online]. [cit. 2019-06-25]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/community\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf)

GAREP. Metodická podpora regionálního rozvoje [online]. [cit. 2018-09-28]. Dostupné z: <http://www.regionalnirozvoj.cz/index.php/koncepcni-dokumenty.html>

HRUŠKA, Vladan. *České strategické plánování rozvoje venkova v politickém a plánovacím diskurzu*. Urbanismus a územní rozvoj. 2011, 14(3), s. 7 – 12.

HRUŠKA, Vladan, KUČEROVÁ, Silvie Rita. *Strategické plány rozvoje území*. Geografické rozhledy. 2014, 24(1), 17–19.

INNES, Judith. E., & BOOHER, David. E. *Reframing public participation: strategies for the 21st century*. Planning theory & practice. 2004, 5(4), 419-436.

IPR Praha. *Manuál participace: Jak zapojit veřejnost do plánování města* [online]. 2015 [cit. 2018-10-04]. Dostupné z: [http://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/Manual\\_Participace/manpart\\_1510.pdf](http://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/Manual_Participace/manpart_1510.pdf)

IRVIN, Reneé. A., & STANSBURY, John. *Citizen participation in decision making: is it worth the effort?*. Public administration review. 2004, 64(1), 55-65.

JEŽEK, Jiří. *Kritická analýza strategického plánování obcí, měst a regionů v České republice: identifikace problémových oblastí a návrh řešení*. 2015.

MAIER, Karel. *Poevropšřování českého plánování?*. Urbanismus a územní rozvoj. 2010, 13(5), s. 109–115.

MODERNÍ OBEC [online]. [cit. 2018-10-05]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/temer-polovina-obci-nema-svuj-rozvojovy-dokument/>

NS MAS [online]. [cit. 2018-10-01]. Dostupné z: <http://nsmascr.cz/>

*Participatory Approaches: A facilitator's guide* [online]. [cit. 2018-10-10]. Dostupné z: [http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/VSO\\_Facilitator\\_Guide\\_to\\_Participatory\\_Approaches\\_Principles.pdf](http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/VSO_Facilitator_Guide_to_Participatory_Approaches_Principles.pdf)

PERLÍN, Radim, BÍČÍK, Ivan. *Strategický plán mikroregionu: metodická příručka pro zájemce o strategické plánování ve venkovských mikroregionech a obcích*. Praha: Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, 2006.

PŮČEK, Milan. *Strategické versus územní plánování*. Urbanismus a územní rozvoj. 2009, 12(1-2).

RIETBERGEN-MCCRACKEN, Jennifer. *Participatory policy making*. World Alliance for Citizen Participation. 2017.

ROWE, Gene, & FREWER, Lynn J. *Public participation methods: a framework for evaluation*. Science, technology, & human values. 2000, 25(1), 3-29.

ŘEHOŘ, Petr. *How to improve strategic planning of municipal organizations in Czech Republic?*. Procedia Economics and Finance, 2015, 34, 521-527.

SLOCUM, Nikki. *Participatory Methods Toolkit: A practitioner's manual* [online]. Belgian Advertising, 2003 [cit. 2018-10-02]. ISBN 90-5130-447-1. Dostupné z: [http://archive.unu.edu/hq/library/Collection/PDF\\_files/CRIS/PMT.pdf](http://archive.unu.edu/hq/library/Collection/PDF_files/CRIS/PMT.pdf)

SPG GROUP. *Program rozvoje Ústeckého kraje: A3 Analýza názorů vybraných aktérů* [online]. [cit. 2018-10-12]. Dostupné z: [https://www.kr-ustecky.cz/assets/File.ashx?id\\_org=450018&id\\_dokumenty=1671372](https://www.kr-ustecky.cz/assets/File.ashx?id_org=450018&id_dokumenty=1671372)

STELZLE, Benjamin, NOENNIG, Jörg Rainer. *A Database for Participation Methods in Urban Development*. Procedia computer science, 2017, 112: 2416-2425.

ŠARADÍN, Pavel, ŠULÁK, Tomáš. *Local Action Groups and Participation: Research Note*. Comterporary European Studies, 2015, 2, 25-31.

## **Poděkování**

Autorka by chtěla poděkovat Evropské unii, Evropskému sociálnímu fondu a Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy za finanční podporu tohoto článku (Projekt Smart City – Smart Region - Smart Community - CZ.02.1.01/0.0/0.0/16\_025/0007435).