

POSTOJE PŘEDSTAVITELŮ ČESKÝCH OBCÍ A MĚST KE STRATEGICKÉMU PLÁNOVÁNÍ

ATTITUDES OF REPRESENTATIVES OF CZECH MUNICIPALITIES AND TOWNS TO STRATEGIC PLANNING

doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D.

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta ekonomická, katedra geografie
Středisko pro výzkum regionálního rozvoje
Husova 11, 306 14 Plzeň
jezekjikge.zcu.cz

Klíčová slova:

Strategické plánování, modely strategického plánování, vnímání, obce a města, Česká republika

Keywords:

Strategic planning, strategic planning models, perception, municipalities and towns, Czech Republic

Abstrakt:

Cílem příspěvku je analýza postojů představitelů českých obcí a měst ke strategickému plánování, identifikace problémových oblastí a návrh jejich možných řešení. Výkladový rámec příspěvku vytváří současná evropská diskuse o společenském postavení strategického plánování a o hledání cest, jak integrovat dva protichůdné plánovací modely: integrované rozvojové plánování („comprehensive planning“) a plánovací inkrementalismus („disjointed incrementalism“).

Abstract:

The aim of the paper is to analyze the attitudes of representatives of Czech municipalities and towns to strategic planning, identification of problem areas and proposed solutions. The explanatory framework of the paper creates the current European debate about the social status of strategic planning and about finding ways how to integrate the two opposing planning models: "Comprehensive planning" and "disjointed incrementalism".

Úvod

V oblasti plánování měst a regionů došlo v posledních více jak dvaceti letech v České republice k významným změnám. Změnil se nejenom zákonný rámec, který městům poskytl nové kompetence a možnosti rozvoje, které do té doby neměly, ale také městské samosprávy postupem času získaly potřebnou autoritu a pocit zodpovědnosti za rozvoj svého území. [14, 18]

Po roce 1989 ve společnosti převládaly názory, že plánovací přístupy jsou neslučitelné s tržní ekonomikou, anebo že v kapitalistické společnosti je plánování záležitostí pouze jednotlivců nebo podnikatelů. Města a obce v té době řešily zásadní transformační problémy (nové úkoly, nové instituce), takže jim na úvahy o budoucnosti nezbývalo času nebo se jim zdály jako méně důležité. Přibližně v polovině 90. let 20. století se začíná situace měnit. Česká města "objevují" strategické plánování. Nositeli této změny se stávají především zahraniční poradci a externí poradenské firmy. Významný vliv sehrála také příprava vstupu České republiky do Evropské unie. Města a obce začínají vytvářet nejrůznější strategické (programové) dokumenty.

Jestliže v první polovině 90. let 20. století jsme se běžně setkávali s odporem vůči plánování, tak v současné době lze hovořit spíše o „přeplánování“. Na národní, ale i regionální úrovni existují desítky plánovacích dokumentů, přičemž mnohdy leží v šuplících, bez toho, aby se jimi někdo řídil, za jejich realizaci zodpovídal anebo dosažené výsledky monitoroval a evaluoval. Plány jsou všeobsažné, mají definované desítky cílů a desítky až stovky opatření. Jsou dlouhé, neúměrná pozornost je věnována situační analýze, využívají se pouze relativně snadno dostupné informace atd. Blíže se problémy strategického plánování měst zabýváme v článcích [15, 16].

V této souvislosti se nabízí otázka: Jaký vlastně vztah k plánování mají ti, kteří plánují? Z jakých představ vycházejí? Jaká je vůbec v České republice plánovací kultura a jak se liší např. od německé či anglosaské? Anebo jak jsou naše postoje k plánování ovlivněny zkušenostmi s plánováním před rokem 1989?

Hledat odpovědi na zmíněné otázky je v českých podmínkách velmi obtížné, neboť propast mezi plánovací teorií a praxí je u nás značná. Problém vidíme především v převažujícím technické, resp. technokratickém chápání plánovacího procesu. Plánovací praxe se více než koncepčním anebo teoretickým otázkám věnuje metodikám anebo procesně správním aspektům. Znalost teoretických prací z oblasti prostorového plánování, resp. strategického plánování měst a regionů je až na výjimky prakticky mizivá. Ti co např. píšou o strategickém plánování měst a regionů často vycházejí z učebnic strategického plánování podniků, aniž by reflektovali zcela odlišný kontext měst a regionů. Nejnovější přístupy zůstávají téměř nereflktovány. Přitom „urban and regional planning“ je celosvětově chápáno jako specifický vědní obor, vedle např. ekonomie, sociologie, politologie apod. Stejně tak je tomu bohužel často i s evropskými dokumenty, což můžeme dokumentovat na relativně vlažném přijetí a slabém ohlasu, který v České republice v posledních letech vyvolalo například přijetí Lipské charty, Toledské deklarace nebo Územní agendy EU. Nejnovější zahraniční literatura je většinou neznámá a nereflktovaná nejenom ze strany praktiků (kde to lze pochopit), ale i akademiků. Příčinu vidíme mimo jiné v tom, že činnost vědeckých a vysokoškolských pracovišť je dnes hodnocena podle vědeckosti výstupů, a nikoliv podle praktické orientace, takže zabývat se plánovací činností není příliš atraktivní. Mimo to veřejný sektor ani od akademické sféry neočekává kritickou reflexi sociální reality.

1. Cíl a metodika

Cílem článku je analyzovat postoje představitelů českých obcí a měst ke strategickému plánování v kontextu existujících plánovacích modelů.

Empirická data vycházejí z dotazníkového šetření, které probíhalo v měsících červenci a srpnu 2015, jehož se zúčastnilo 579 představitelů obcí a měst v České republice. Respondenty byli starostové nebo místostarostové obcí a měst (49,2 %), vedoucí pracovníci veřejné správy (34,4

% případů) anebo referenti (odborní pracovníci – 13,4 % případů). V průzkumu byly rovnoměrně zastoupeny obce a města všech velikostních kategorií ve všech krajích České republiky.

Dříve než přistoupíme k analýze postojů představitelů českých měst ke strategickému plánování, což je téžím tohoto příspěvku, provedeme shrnutí poválečného vývoje plánování měst a regionů v západních zemích a představíme dva klíčové plánovací modely, které nám posloužily jako teoretické východisko pro interpretaci empirických dat a informací.

2. Stručný přehled vývoj plánování: od plánovací euforie k hledání cest zefektivnění plánovacích přístupů

Snahy o společenské plánování, tak jak jej chápeme dnes, se objevují již počátkem 20. století. Převládalo přesvědčení, že společenské plánování je žádoucí a potřebné, neboť pomáhá vytvářet poněkud humánnější svět. Po 2. světové válce ve státním plánování mnozí viděli překážku svobodného rozvoje tržních sil. Nikdy však otázka společenského plánování nebyla zavřena. Ani např. liberál Hayek nezpochybnil používání plánovacích postupů v oblasti státních zájmů a potřeb. [5, 7]

Období 60. a první poloviny 70. let 20. století je považováno za období plánovací euforie. Plánování bylo chápáno jako motor modernizace ekonomiky a společnosti. Byla s ním spojena velká očekávání. Důvodem byl především kontinuální ekonomický růst, který umožňoval použití mnohých plánovacích nástrojů (extrapolace trendů apod.) Plánování mělo nadresortní (integrující) charakter a zaměřovalo se na řešení celospolečenských priorit. Přípravovaly se mj. plány velkých veřejných investic. [7, 10]

Plánovací euforie však netrvala příliš dlouho. Příčinou byla nejenom rostoucí složitost a technokratičnost plánů, které připravovali experti, ale především ropná krize a její dopady, která způsobila, že všechny plány se přes noc staly nepoužitelnými.

Otázka plánování se stala součástí celospolečenské diskuse o „selhání státu“, resp. selhání politiky a správy“ a o modernizaci (demontáži) státu blahobytu prostřednictvím zavádění tržních principů. Došlo ke změně vztahu mezi plánováním a politikou. Plánování již nemělo být nadále nadřazeno politice, tak jako dosud, ale mělo se stát součástí procesů tvorby a realizace veřejné politiky. Plánování se významně proměňuje. Jeho úkolem již není „pouze“ zajišťovat optimální rozmístění lidských aktivit v prostoru, ale také pomáhat městům a regionům s hledáním jejich specifických rozvojových cest. Do popředí se dostává otázka konkurenceschopnosti a udržitelnosti rozvoje [6, 8, 21, 25].

Důraz se klade na participativní přístupy k tvorbě plánů, na rozvoj kooperativních struktur. Participace občanů, podnikatelů a dalších aktérů je považována za cestu k zefektivnění plánovacích procesů v duchu spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Prognózy jsou nahrazovány scénáři. Je zdůrazňován informační a komunikační charakter plánování (důležitější než samotné plány jsou plánovací procesy – výměna informací, hledání společných zájmů atd. – v duchu Luhmanova komunikativního jednání). Plánování přebírá některé nové funkce: Má pomáhat zprostředkovávat veřejných a soukromých potřeb a přání (moderační funkce), pomáhat transferu nových myšlenek do praxe a v neposlední řadě urychlovat procesy společenského (kolektivního) učení. [11, 21, 22]

S růstem společenské plurality se očekává, že na plánovacích procesech budou participovat stále více aktérů. Zákonitě přitom vznikají nejrůznější zájmové konflikty (ekologické versus ekonomické, veřejné versus soukromé, místní a regionální versus regionální a evropské, kvalita života versus produkce apod.), které je zapotřebí řešit. Hledají se nové formy řešení konfliktů. Objevují se nové formy spolupráce a partnerství. Vznikají síťové struktury a intermediární organizace. Hledají se také nové formy sociální komunikace. Plánovači přebírají funkci moderátorů plánovacích procesů. [1, 3]

Velká pozornost se věnuje síťovým formám organizace plánovacích procesů, neboť neformální sítě umožňují mnohem lépe, než tradiční správně-byrokratické formy organizace, efektivní výměnu informací a myšlenek. Dále podporují procesy kolektivního učení, vedou k sblížení hodnot a stanovisek, pomáhají vytvářet vzájemnou důvěru anebo zvládat rizika. A to konsensuálně, prostřednictvím přesvědčování a vyjednávání [2, 24].

Proměňuje se také profese plánovačů, kteří nepotřebují znát pouze analytické a plánovací postupy a metody, ale musí být také komunikačně zdatní, schopní naslouchat a vést inteligentní diskuse [11].

Zvýšená pozornost je také věnována otázkám institucionalizace. Institucionální zakořenění plánování (jeho organizace, regulační pravidla, normy a postupy, zprostředkování informací a zájmů) totiž významným způsobem ovlivňuje efektivitu plánovacích procesů. Diskuse se vede např. o tom, kdo by měl být nositelem plánování ve městech a regionech? Musí to být vždy místní/ regionální samospráva? Jaké jsou nejvhodnější formy organizace plánovacích procesů? Jak do plánovacích procesů zapojit soukromé aktéry a jak je motivovat? Jak obecně v podmínkách pluralitní společnosti koordinovat a integrovat rozdílné zájmy a potřeby veřejných a soukromých aktérů? atd. [4, 8,17]

3. Plánovací modely – hledání cesty mezi integrovaným rozvojovým plánováním a inkrementalismem

V poválečném období se ve vyspělých západních zemích (zvláště pak v Německu a Francii) vykrytalizovaly dva zcela odlišné plánovací modely, a to model integrovaného rozvojového plánování a model inkrementalismu (projektově-orientovaného plánování). [7, 17]

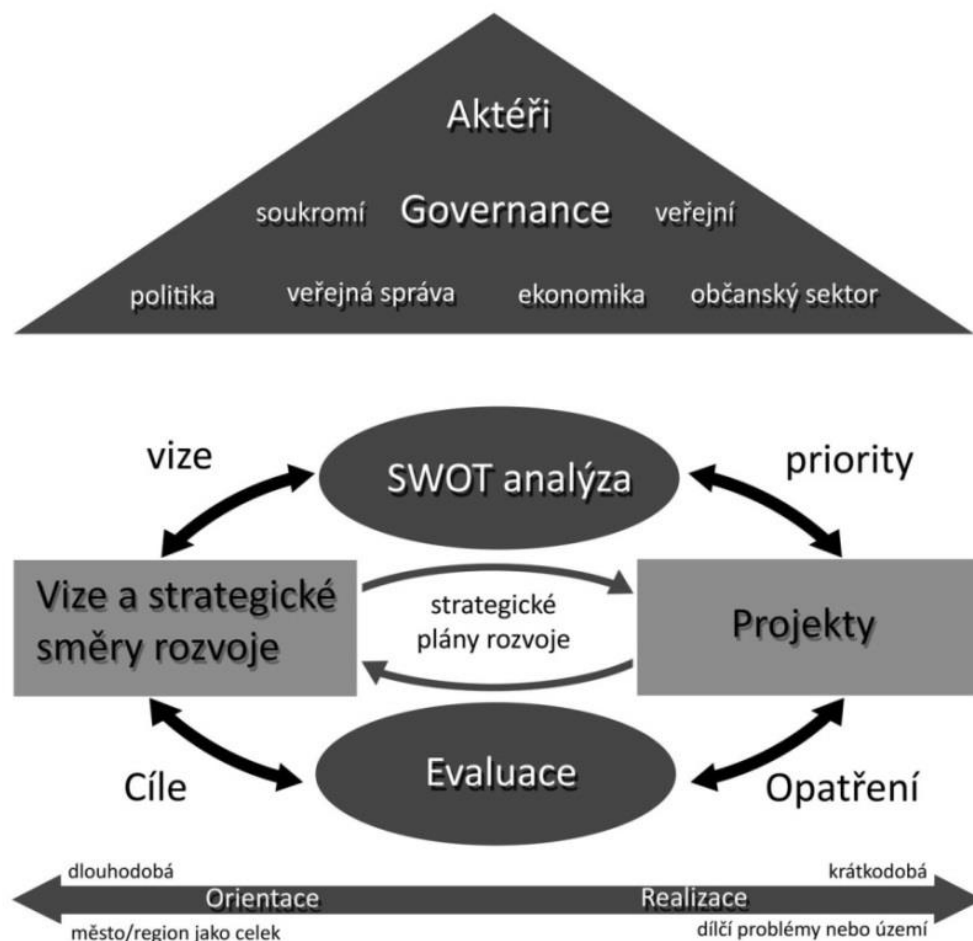
Model integrovaného rozvojového plánování („comprehensive planning“) se zrodil v 60. letech 20. století, v období plánovací euforie. Všechny klíčové oblasti společenského života (ekonomika, sociální záležitosti, životní prostředí atd.) měly být prostřednictvím „velkých“ a „komplexních“ plánů na všech správních integrovány a prostřednictvím nich pak rozvoj měst a regionů řízen. Plánování bylo chápáno jako racionální proces (cíle – prostředky), jehož cílem je najít optimální řešení společenských problémů. Klíčovou roli při tvorbě plánů sehrávali experti/ plánovači. Plánování bylo orientováno na uskutečňování celospolečenských a dlouhodobých cílů.

Po ropných a ekonomických krizích v 70. letech 20. století, se začínají projevovat značná omezení tohoto technokratického, racionalistického a „uzavřeného“ plánovacího modelu. S ohledem na mylné prognózy budoucnosti (nikdo nepředvídal ropnou/ ekonomickou krizi), výrazný pokles veřejných příjmů (který se zvláště citelně dotkl obecních/ městských rozpočtů) a především nefunkčnost plánů, neboť dlouhé seznamy opatření většinou nebyly realizovány a končily v šuplících, se prosadit skeptický pohled na tento plánovací model. Převážil také názor,

že v podmínkách globalizace, liberalizace a deregulace ekonomiky se značně snižují řídicí schopnosti veřejného plánování, a začaly se objevovat nové paradigmatické přístupy k plánování (nové koncepce jak vůbec plánování měst a regionů chápat), jako „komunikační obrat“ (communicative turn), nebo „obrat k participaci a spolupráci“ (collaborative planning). To vše vyústilo v relativizaci plánovací svrchovanosti (nadřazenosti), jak jsme o tom hovořili výše [12, 13, 20].

Dnešní pojetí plánování významně ovlivnil **model plánovacího inkrementalismu** („disjointed incrementalism“), který se často chápe jako protiklad k integrovanému rozvojovému plánování. Vyznačuje značnou „otevřeností“ a postupem po malých projektových krocích. Upřednostňuje řešení dílčích, prostorově-lokalizovaných a klíčových problémů. Klade důraz na schopnosti učit se, na flexibilitu a krátkodobé jednání. Plánování se vědomě vzdává víry v koordinované, integrované nebo celostní řízení rozvoje měst a regionů. Usiluje hlavně o zpřehlednění řešení problémů. Jedná se o plánovací model, jehož východiskem jsou spíše nekoordinované a postupné kroky a také pluralistický přístup k organizování ve společnosti. Klíčovým nástrojem nejsou všeobsažné plány, ale klíčové (tzv. vlajkové) projekty [7, 9, 26].

Obrázek 1: *Perspektivistický inkrementalismus – hledání spojení mezi integrovaným rozvojovým plánováním a plánovacím inkrementalismem.*



Zdroj: vlastní podle [19]

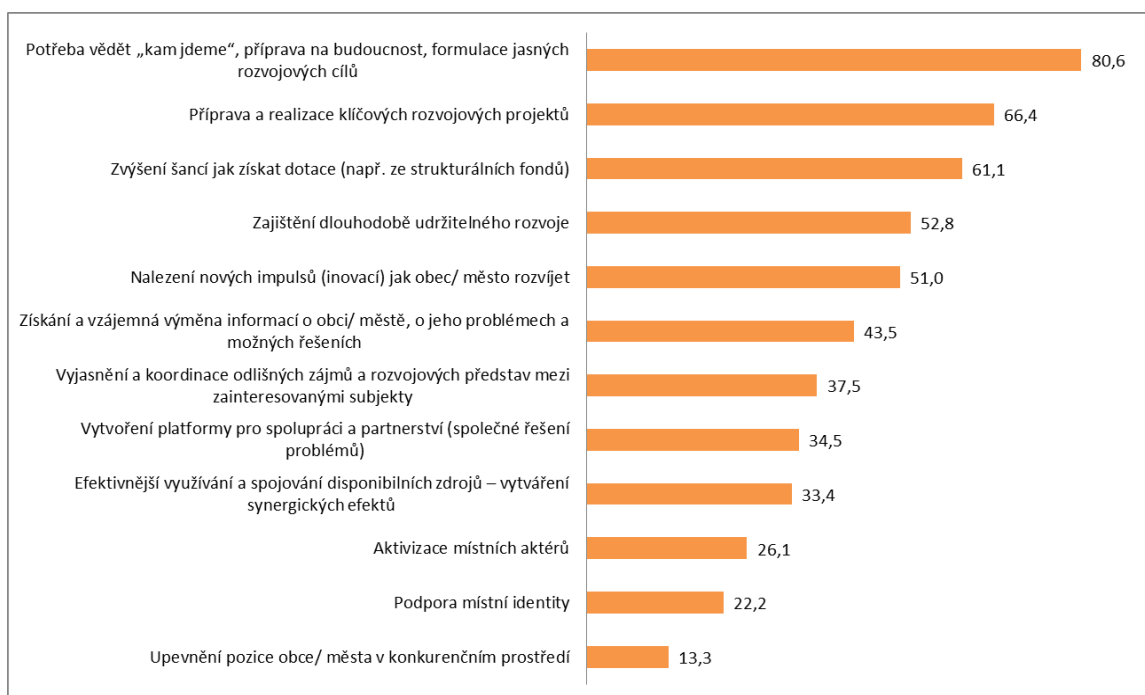
Kritika plánovacího inkrementalismu, resp. projektově-orientovaného plánování na sebe nenechalo dlouho čekat. Tomuto plánovacímu modelu je často vyčítáno, že rezignuje na komplexní řešení strukturálních problémů, nepředpokládá významnější institucionalizaci plánovacího procesu, vede k nebezpečnému osamostatňování projektů (a tím k budování tzv. „katedrál v poušti“) a v neposlední řadě upřednostňuje spíše krátkodobé skupinové zájmy, než dlouhodobé celospolečenské zájmy. Inkrementalismus začal být mnohými chápán jako přizpůsobování se stávajícímu stavu [19].

Jistou nadějí, jak překonat rozpory nebo slabiny obou zmíněných plánovacích modelů, je např. odle Gansera nebo Wiechmann model perspektivistického inkrementalismu. Mělo by se jednat o eklektické spojení obou zmíněných modelů. K hlavním principům perspektivistického inkrementalismu patří na jedné straně formulace vizí a strategických směrů rozvoje a na straně druhé identifikace klíčových rozvojových projektů. Model rezignuje na celoplošné a komplexní změny a preferuje integraci nástrojů, než integraci programů. Perspektivistický inkrementalismus má koncepčně blíže k modelu inkrementalismu, než k modelu integrovaného rozvojového plánování [9, 16, 19].

4. Výsledky empirického výzkumu – postoje ke strategickému plánování očima představitelů českých obcí a měst

Účel strategického plánování. Hlavní účel strategického plánování spatřují představitelé českých obcí a města v tom, že potřebují vědět, kam jdou, aby se mohli připravit na nejistou budoucnost, aby s zároveň ujasnili, kam se chtějí dostat. Takto se vyjádřilo 80,6% respondentů. Dalšími důvody jsou příprava a realizace klíčových rozvojových projektů (66,4% respondentů) a zvýšení šancí pro získání finančních prostředků, nejčastěji ze strukturálních fondů (61,1% respondentů).

Obrázek 2: *Jaký je podle vašeho názoru hlavní účel strategického plánování obcí a měst? Proč by obce a města měly strategicky plánovat? Podíl odpovědí v % (bylo možné uvést více odpovědí).*



Zdroj: vlastní

Je potěšující, že oproti našim dřívějším výzkumům, došlo k posunu chápání účelnosti strategického plánování. Není již tolik zdůrazňován pragmatismus typu „abychom mohli čerpat prostředky ze strukturálních fondů“ nebo „protože to chce EU“, to znamená vnější motivace, proč si české obce a města pořizují strategické plány.

Externí poradenství. Služeb externích poradců využívá asi 55% dotázaných obcí a měst. Největší roli přitom hrají soukromí poradci a poradenské organizace (58,5% respondentů). Obce a města se zároveň, zvláště v případě malých obcí a měst, nejčastěji obracejí také na pracovníky místních akčních skupin (19,7%) a regionálních rozvojových agentur (19,1%). Přibližně stejný význam představuje poradenství ze strany krajských úřadů a ministerstev (17,1%). Necelých 11% obcí a měst využívá také poradenských služeb vysokých škol a univerzit.

Externích poradenských služeb obce a města využívají především v souvislosti s organizováním procesů tvorby strategických plánů a komunikace se zainteresovanými subjekty (66,4%). Dalšími důvody, proč obce a města vyhledávají poradenských služeb je poskytování informací o postupu tvorby strategických plánů (54,4%), moderování pracovních skupin a veřejného projednávání plánů (48,3%), sběr projektových námětů s návrhů, jejich spojování a propojování (48,3%), realizace dílčích výzkumů nebo studií (42,3%), a v neposlední řadě poskytování námětů a návrhů na řešení konkrétních problémů a projektů (včetně poskytování informací o příkladech dobré praxe). Ukazuje se, že přibývá obcí a měst, která si nenechávají vytvářet strategické plány „na klíč“, ale využívají služeb většího počtu poradenských organizací, řešící dílčí úkoly (realizace dotazníkového šetření obyvatel, moderování setkání s občany apod.). Na druhou stranu klesající počet obcí a měst využívající externích poradenských služeb je důkazem toho, že disponují kvalifikovanými lidmi, kteří mají odpovídající zkušenosti s plánováním a dokáží si některé činnosti vytvářet vlastními silami. Jedná se o pozitivní trend, který svědčí o zvyšování plánovacích kapacit zvláště větších měst (nad 20 tisíc obyvatel).

Participace veřejnosti a existence pracovních skupin. Výsledky výzkumu ukazují, že veřejnost českých obcí a měst v ČR je do tvorby strategických plánů zapojena spíše pasivně. Pouze 2,4% obcí a měst uvedlo, že vnímají občany jako spolurozhodovatele, a delegují na veřejnost schvalovací kompetence. Zvláště se to týká malých a obcí a měst. Jen 11,6% obcí a měst uvedlo, že se snaží aplikovat Partnerský přístup spojený s činností pracovních skupin, workshopů nebo dílen budoucnosti praktikuje cca 12 % dotázaných obcí a měst. Zbýlých více jak 85% respondentů uvedlo některou z pasivních forem participace: konzultace (35,4%), připomínkování (27,1%) nebo informování (23,4%).

Pracovní skupiny v rámci tvorby strategických plánů se vytvářejí v 53,1% obcích a městech. Pracovní skupiny jsou ve většině případů sestavovány podle tematického zaměření (ekonomika, životní prostředí apod.). Pouze každá desátá obec/ město je vytváří podle klíčových problémů (image města, nezaměstnanost apod.), cílových skupin (senioři, podnikatelé) nebo podle klíčových projektů (projektové týmy). Výsledky výzkumu potvrzují, že práce v pracovních skupinách je sice široce rozšířena, ale převažují spíše tradiční přístupy k jejich vytváření. Přístupy, které podle zahraničních zkušeností přispívají k vyšší akceschopnosti strategického plánování, s důrazem na prosazení a realizaci, jsou tak využívány spíše okrajově.

Výběr členů pracovních skupin se většinou řídí reprezentativností zastoupení klíčových zájmových skupin (občané, neziskové organizace, podnikatelé apod.) a snahou zabezpečit maximální pluralitu zájmů a demokratičnost rozhodování. Tak se vyjádřilo 50,3% dotázaných

respondentů. Významným kritériem výběru členů pracovních skupin je také získávání specifických místních informací a znalostí. Kritéria jako schopnost prosadit nebo spolufinancovat přijatou strategii a její klíčová opatření, zajistit hladký průběh projednávání a schvalování, motivace aktérů ke spolupráci nebo usnadnění koordinace rozvojových aktivit, mají spíše okrajový význam

Zhodnocení průběhu tvorby a schvalování strategického plánu. S průběhem tvorby a schvalování strategického plánu je spokojena přibližně 1/3 dotázaných obcí a měst. Viz obrázek 3. Na druhé straně pouze 15,5% obcí a měst uvedlo, že jejich očekávání spojená s tvorbou strategického plánu se naplnila.

Obrázek 3: Jak hodnotíte průběh tvorby a schvalování strategického plánu? Podíl odpovědí v %.

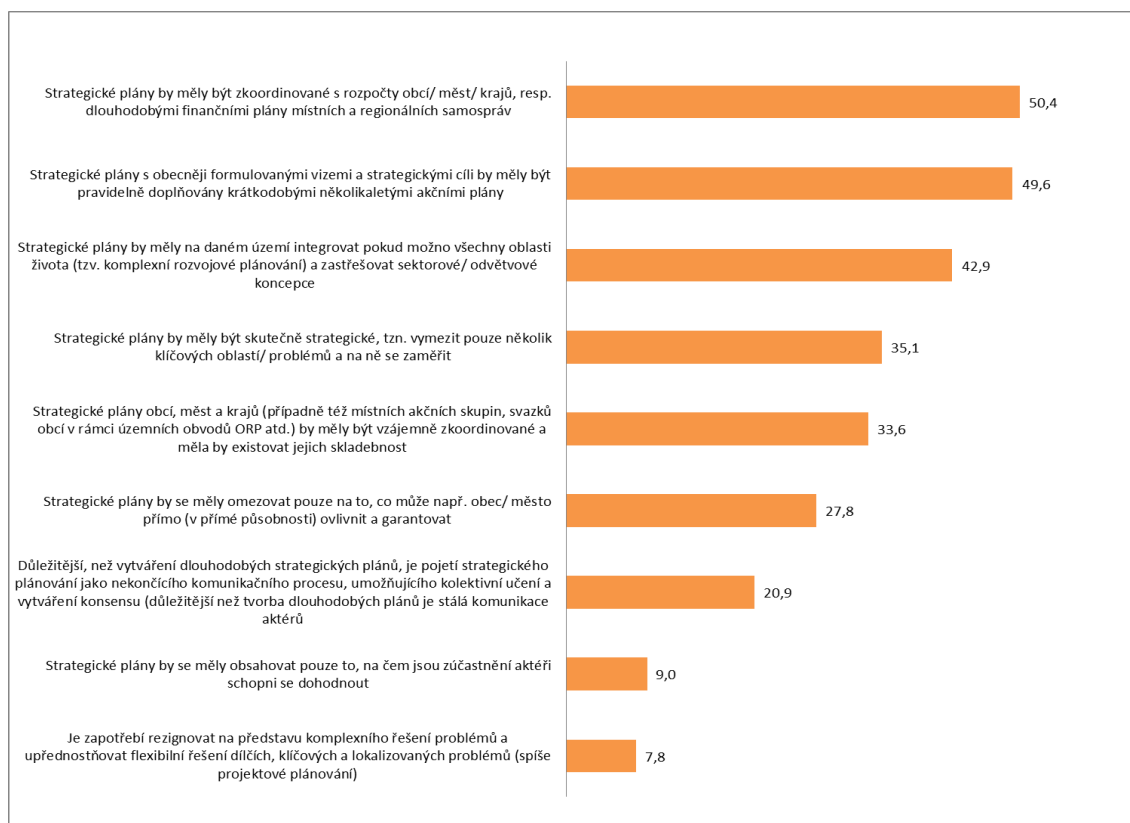


Zdroj: vlastní

Pozitivum spatřují především v tom, že se jim podařilo zapojit relativně velký počet aktérů, že tvorby strategických plánů se zúčastnili také zástupci rozhodovatelů (členové obecních/městských zastupitelstev), že se zúčastnění aktéři dokázali rychle shodnout na navrhovaných cílech a opatřeních, že proces tvorby probíhal podle předem stanoveného programu, dále že se podařilo strategický plán bez problémů odsouhlasit a dosáhnout vyváženého pohledu na rozvoj obce/ města. Na základě těchto odpovědí by se zdálo, že obce a města nemají s tvorbou a schvalováním strategických plánů žádné větší problémy. Opak je ale pravdou. Velmi málo obcí a měst např. uvedlo, že se jim podařilo vyřešit problematické a konfliktní otázky, že zúčastněné organizace promítly strategické plány do svých strategických dokumentů, nebo že se podařilo vytvořit informační a komunikační síť, která funguje i po dokončení strategického plánu, a provádí jeho pravidelný monitoring. Podobně pouze malé procento respondentů uvedlo, že dokázali motivovat občany a podnikatele, vytvořit vzájemnou důvěru, zvýšit transparentnost rozhodování o obci/ města a zkvalitnit proces tvorby strategického plánu.

Plánovací filozofie/ modely. K otázkám plánovací filozofie se vyjádřila pouze cca 1/2 respondentů. Ostatní na tuto otázku nemají vyhraněný názor. Získané odpovědi jednoznačně svědčí o tom, že v České republice převažuje představa komplexního strategického plánování, která ovšem významně kontrastuje s tím, jak se plánování v praxi realizuje. Strategické plány by měly být podle vyjádření respondentů zkoordinované s rozpočty obcí a měst (50,4%), měly by také integrovat pokud možno všechny oblasti společenského života a zastřešovat i sektorové/odvětvové koncepce (42,9%).

Obrázek 4: *Pohledem do minulosti či do zahraničí zjišťujeme, že existují různé plánovací formy a postupy. Neexistuje žádný optimální způsob plánování ... Jaké jsou vaše názory na strategické plánování obcí, měst a regionů? S kterými níže uvedenými výroky souhlasíte? Podíl odpovědí v %.*



Zdroj: vlastní

Pouze 7,8% respondentů se kriticky vyjádřilo, že bychom měli rezignovat na představu komplexního řešení problémů a upřednostňovat spíše flexibilní řešení dílčích, klíčových a prostorově-lokalizovaných problémů nebo že by strategické plány měly obsahovat pouze to, na čem jsou zúčastnění aktéři schopni se dohodnout (9% respondentů). Pouze 1/5 obcí a měst (20,9%) se hlásí k inkrementalistickému pojetí strategického plánování, které vychází z představy, že důležitější než vytváření dlouhodobých strategických plánů, je chápání strategického plánování jako nekončícího komunikačního procesu, umožňujícího kolektivní učení (předpokladem je stálá např. existence permanentních pracovních skupin, permanentní evaluace, opatření, strategií a cílů) a postup po malých projektových krocích. Potěšujícím zjištěním je, že asi 1/3 představitelů obcí a měst si uvědomuje, že strategické plány nemohou vyřešit všechno, a měly by definovat pouze malý počet problémů a na jejich řešení se soustředit. K této představě se přihlásilo 35,1% respondentů.

Koordinace a skladebnost strategických plánů. Přibližně 1/3 respondentů vnímá potřebu koordinace strategických dokumentů na jednotlivých správních úrovních (lokální – mikroregionální – krajská – národní – evropská/ EU). Na druhou stranu je otázka, jak si to představují? Více jak polovina (52,6%) se hlásí k představě koordinace se zdola nahoru a přibližně 1/3 respondentů (35,3%) navrhuje spíše nehierarchickou koordinaci na jednotlivých správních úrovních. To znamená, že tvorby strategického plánu kraje by se měly účastnit jak zástupci dotčených obcí a měst, tak představitelé centrálních organizací jako jsou ministerstva či vládní agentury typu CzechTourism nebo CzechInvest. Pouze 12,1% respondentů preferuje koordinaci ze shora dolů. Podle převažující většiny respondentů (83,4%) je potřeba řešení hledat v tvorbě jednotné metodiky pro tvorbu strategických plánů na všech správních úrovních. Na druhé straně potřebu uzákonit povinnost tvorby strategických plánů obcí a měst uvedlo pouze 11,3% dotázaných.

Pozice strategického plánování a jeho výsledky. Tradiční představa plánování je velmi jednoduchá. Stačí vybrat správnou strategii a výsledek by měl být zajištěn. Ve skutečnosti prožíváme v Evropě dlouhodobou krizi prostorového plánování, které díky slábnoucí institucionální pozici, má pouze omezený vliv na regionální rozvoj. „Řídící potenciál“ plánování je tak omezený. Rozvojové strategie zjevně nevznikají prostřednictvím plánovacích postupů. Vznikají spíše intuitivně, jako důsledek velkého množství rozhodnutí autonomních aktérů. Až vzájemné spolupůsobení plánovaných strategií (realizovaných i neuskutečněných) a spontánně se vynořujících strategií, vzniká jakýsi muštr, jímž řídí rozvoj měst a regionů.

Na základě výsledků našeho empirického výzkumu můžeme příčiny toho, že pozice strategického plánování v České republice není příliš silná a že nepřináší očekávané výsledky spatřovat hlavně v tom, že veřejnost si není příliš vědoma významu a přínosů strategického plánování a nevěří v možnost strategické změny. To je podle našeho názoru klíčové zjištění, v němž se odráží i negativní zkušenosti se společenským plánováním před rokem 1989. Na jedné straně strategicky plánujeme („dokážeme si to racionálně zdůvodnit“, „plánovat by se mělo“, „chce to EU“), na druhé straně strategickým plánům nevěříme. Protože kdybychom jim věřili, tak bychom podle nich postupovali, zabývali se otázkami jak případně zvýšit efektivitu plánování, snažili bychom se využívat příklady dobré praxe ze zahraničí atd. V této souvislosti je nutné uvést, že tvorba strategií patří k nejnáročnějším oblastem strategického managementu obcí a měst, a že cílem plánování není plánovat, ale dosahovat rozvoje. Plány dnes obecně ztrácejí normativní charakter a roste význam plánování jako procesu komunikace, jak jsme o tom hovořili na jiném místě. Strategické plány dnes nejsou ničím více, než souborem opatření, na nichž jsou aktéři schopni se v daný okamžik dohodnout.

Dalším argumentem, proč není společenské postavení strategického plánování příliš silné, jsou podle 38% respondentů nedostatečné znalosti a zkušenosti s používáním nástrojů strategického plánování. Nabízí se otázka, co si respondenti pod nedostatečnými znalostmi a zkušenostmi představují, když mnohá města již strategicky plánují dvacet let (první strategie rozvoje měst začaly vznikat kolem roku 1995) a kdy snad není pracovníka veřejné správy, který by neabsolvoval nějaké školení v oblasti strategického plánování a projektového managementu.

Dalšími problematickými body jsou nepropojenost strategického a územního plánování (35,1%) a jeho diskreditace formálním uplatňováním, které lze eufemisticky označit jako „plánování pro plánování“. Tak se vyjádřilo 28,7% respondentů. Přibližně 1/4 respondentů si uvědomuje, že strategické plánování nepřináší okamžité výsledky a že chybí lidé (lídři, vizionáři, manažeři), kteří mají zájem a odvalu realizovat změny. Politici často hledají krátkodobá opatření, přičemž rozvoj obcí a měst je střednědobou až dlouhodobou záležitostí. Někteří respondenti také poukazují na nedostatečné personální kapacity plánujících úřadů a na nedostatečnou pomoc ze strany státu.

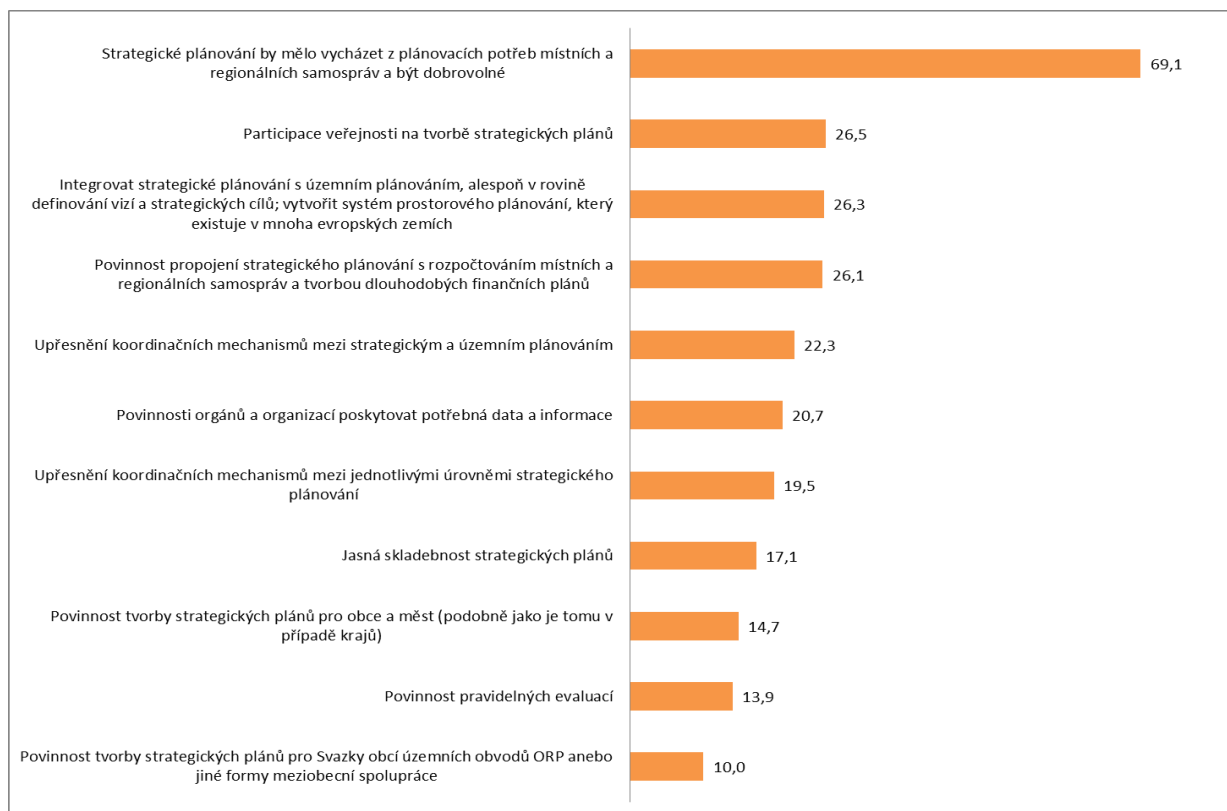
Pomoc se strany státu. Obce a města očekávají od státu především finanční pomoc (73,2%) a metodickou pomoc (52,5%). Nedostatečnou metodickou podporu ze strany státu jako faktor slabé pozice strategického plánování v České republice vnímá pouze 20,9% respondentů.

Osobní zkušenost s některou z existujících metodik strategického plánování uvedlo 38,9% respondentů. Když se však měli vyjádřit, kterou z nich znají či preferují, tak se téměř nikdo nevyjádřil. Pouze 2,4% uvedlo, že metodiky nepotřebují a 8,3% respondentů nemá povědomí o tom, že by nějaká metodika existovala.

Obrázek 5 nám ukazuje, na jaké aspekty strategického plánování by se měli tvůrci metodik strategického plánování pro potřeby měst a regionů zaměřit. Výzkum ukázal, že je zapotřebí hledat především cesty, jak propojit strategické plánování s každoročním rozpočtováním a s dlouhodobým finančním plánováním obcí a měst (48,3% respondentů). To co obce a města dále postrádají, jsou příklady dobré a špatné praxe (46,9%) a metodiky nabízející variantnost řešení (39,7%). Představitelé větších měst volají po variantních metodikách, představitelům malých obcí a měst chybí jednotné metodiky. Přibližně ¼ respondentů si uvědomuje problém nejednoznačného používání nejrůznějších pojmů, což je jistě výzvou pro vědecko-výzkumnou sféru.

Případná zákonná úprava strategického plánování by se podle názoru respondentů neměla týkat povinnosti strategicky plánovat. 2/3 respondentů uvedlo, že strategické plánování by měly vycházet z potřeb místních a regionálních samospráv a mělo by být dobrovolné. Pouze 14,7% představitelů obcí a měst by preferovalo zákonnou povinnost obcí a měst strategicky plánovat. Další doporučení pro případnou zákonnou úpravu strategického plánování v ČR jsou uvedena na obrázku 5.

Obrázek 5: *Jakých oblastí by se podle vašeho názoru měla týkat případná zákonná úprava strategického plánování v České republice?*



Zdroj: vlastní

Shrnutí a závěr

V kontextu současných evropských diskusí o strategickém plánování, snažících se nalézt syntézu dvou protikladných plánovacích modelů (integrované rozvojové plánování versus plánovací inkrementalismus), lze při určité míře zjednodušení uvést, že představy představitelů českých obcí a měst, jak ukázal náš výzkum, odpovídají více modelu integrovaného rozvojového plánování, než modelu plánovacího inkrementalismu [23].

Strategické plánování je u nás vnímáno především jako práce s informacemi anebo jako tvorba strategických plánů. Proto takový důraz na dostupnost dat a informací (viz např. snaha poskytnout i nejmenším obcím dostupné statistické údaje pro sestavování strategických plánů), důraz na metodický postup, jednotný obsah, případně snahy o uzákonění povinnosti jejich tvorby pro obce a města. Převažuje instrumentální chápání strategického plánování jako racionálního procesu, jehož cílem je nalezení optimálního souboru opatření (pokud možno komplexního), vedoucích k naplnění stanovených cílů.

Na základě našeho empirického výzkumu odhadujeme, že pouze cca 15 až 20% respondentů vnímá procesní a politický charakter strategické plánování, přičemž si uvědomují, že dnes není možné plánovat tak, jako např. v 60. letech minulého století, v období plánovací euforie, a že je v praxi nutné hledat takové plánovací postupy, které přinášejí výsledky. Chápu strategické plánování jako politický proces, v rámci něhož jde o integraci rozdílných potřeb a zájmů jeho aktérů a o hledání takových opatření, na nichž se nakonec dokáží všichni zúčastnění shodnout. Vnímají především moderační, komunikační a informační úlohu strategického plánování, kde

primárně nejde o tvorbu plánů na 10 let dopředu, ale spíše o volbu dlouhodobých vizí a strategických cílů, které jsou pravidelně doplňovány krátkodobými akčními plány a přípravou klíčových rozvojových projektů.

Výzkum také ukázal, že v České republice existuje vůči plánovitým a strategickým přístupům většinou skepse, což se odráží v tom, že města a obce sice plánují (možná až příliš), ale většinou pouze formálně. I když naprostá většina respondentů uvedla, že hlavním účelem strategického plánování je formulace jasných rozvojových cílů anebo příprava na budoucnost (tzn. vnitřní motivy vycházející z jejich potřeb), tak praxe se od jejich očekávání značně odlišuje. Viz např. náš výzkum praktického uplatňování nástrojů strategického plánování. V praxi převažují spíše vnější motivy, mezi nimi hlavně podmínka, umožňující žádat o finanční prostředky ze strukturálních fondů. V rámci strategických rozhodovacích procesů hraje formální strategické plánování spíše druhořadou roli. [16]

Strategického plánování se v českých obcích a městech účastní stále více subjektů. Participace veřejnosti má však spíše pasivní charakter. V praxi se nejčastěji využívají tradiční formy organizace plánovacích procesů, bez větší snahy zapojovat aktéry z podnikatelského a občanského sektoru. Obecnou, pro někoho příliš teoretickou otázkou, jak v podmínkách demokratické a pluralitní společnosti koordinovat a integrovat rozdílné zájmy a potřeby veřejných a soukromých aktérů si téměř nikdo neklade. Také diskusi o tom, jak nejlépe organizovat tvorbu, realizaci a evaluaci strategických plánů či jak hodnotit efektivitu strategického plánování, není v podmínkách českých obcí a měst věnována téměř žádná pozornost.

Srovnáme-li výsledky našeho výzkumu s tím, jak je strategické plánování chápáno a koncipováno v zahraničí, tak musíme konstatovat, že i tam se hledají formy jak efektivně plánovat. Autoři, kteří se tuto problematikou zabývají, často zdůrazňují, že strategické plánování nepřináší okamžité výsledky, resp. že účinky strategických rozhodnutí se často projevují až s relativně větším časovým odstupem. Strategická rozhodnutí jsou většinou nevratná, nestandardní a neopakovatelná. Často se přijímají v podmínkách nejistoty, přičemž je stále obtížnější se k takovým rozhodnutím dopracovat (velké množství zainteresovaných aktérů, orientace politiků na krátkodobé strategie, chybějící odvaha a zájem něco měnit a riskovat). Strategické plánování v podmínkách obcí a měst také není možné aplikovat pomocí nějakých jednoduchých rutinních metod a postupů. Jeho zavedení není jednorázovým procesem, přičemž je zapotřebí neustále vytvářet předpoklady pro jeho neustálé uplatňování. [7, 9, 17, 23]

Použité zdroje

- [1] ALLMENDINGER, Philip. *Planning in postmodern times*. London: Routledge, 2001, ISBN 0-415-23422-0.
- [2] ARCHIBUDI, Franco. *Planning Theory. From the Political Debate to the Methodological Reconstruction*. Milano: Springer, 2008, ISBN 978-88-470-0695-9.
- [3] BORCH, Klaus (ed.). *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2011, ISBN 978-3-88838-554-4.
- [4] DIMITRIOU, Harry T., THOMPSON, Robin. *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A review of principles and practices*. London: Routledge, 2007, ISBN 978-0-415-34937-6.

- [5] FAINSTEIN, Susan S., CAMPBELL, S. *Readings in Planning Theory*. 3. vydání. Singapore: Blackwell, 2012, ISBN 978-1-4443-3080-9.
- [6] FALUDI, Andreas. *Spatial Planning Tradition in Europe: Their Role in the ESDP Process*. International Planning Studies, 2004, roč. 9, č. 2-3, s. 55-172, ISSN 1469-9265.
- [7] FÜRST, Dietrich, SCHOLLES, Frank. *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. 3. vydání. Dortmund: Rohn, 2008, ISBN 978-3-939486-23-7.
- [8] FÜRST, Dietrich. *Raumplanung, Herausforderungen des deutschen Institutionsystems*. Detmold: Rohn, 2010, ISBN 978-3-939486-50-3.
- [9] GANSER, Karl et. al. *Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung*. RaumPlanung, 1993, č. 61, s. 112-118.
- [10] HALL, Peter. *Urban and Regional Planning*. 4. vydání. London/ New York: Routledge, 2002, ISBN 0-4125-21777-6.
- [11] HEALEY, Patsy. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. 2. vydání. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006, ISBN 978-1403949202.
- [12] HUTTER, Gérard, WIECHMANN, Thorsten (ed.). *Strategische Planung. Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen*. Kassel: Planungsrundschau, Verlag Uwe Altmann, 2010, ISBN 978-3-937735-09-2.
- [13] JEŽEK, Jiří et al. *Budování konkurenceschopnosti měst a regionů v teorii a praxi*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2007, ISBN 978-80-7043-632-5.
- [14] JEŽEK, Jiří. *Strategické regionální plánování*. In Wokoun, R.- Malinovský, J. (ed) *Regionální rozvoj*. Praha: Linde, 2008, s. 39-43. ISBN 978-80-7201-699-0.
- [15] JEŽEK, Jiří. *Strategic urban development planning in the Czech Republic*. In *New trends of management in theory and practice in crossborder comparison*. Chemnitz: GUC Verlag, 2011, s. 105-111. ISBN 978-3-86367-007-8.
- [16] JEŽEK, Jiří. *Strategické plánování obcí a měst: nové přístupy a cesty k jeho zefektivnění*. In XVI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 372-376. ISBN 978-80-210-6257.
- [17] JEŽEK, Jiří. *Strategické plánování rozvoje měst a regionů z evropské perspektivy: vývoj, koncepce, problémy*. Slovak Journal of Public Policy and Public Administration, 2014, roč.1, č.1, s. 7-21, ISSN 1339-5637.
- [18] JEŽEK, Jiří. *Změna plánovací kultury v českých městech po roce 1989*. Geografické informace, 2014, roč.18. č.1/2014, s.93-102, ISSN 1337-9453.
- [19] KÜHN, Manfred, FISCHER, Susen. *Strategische Stadtplanung. Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive*. Detmold: Rohn, 2010, ISBN 978-3-939486-45-9.
- [20] LÖB, Stephan. *Problembesetztes Regionalmanagement*. Dortmund: Verlag für Architektur, Bau- und Planungsliteratur, 2006, ISBN 3-929797-97-6.
- [21] LUHMANN, Niklas. *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. 5. vydání. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, ISBN 978-3-531-15373-5.
- [22] NEWMANN, Peter. *Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity*. European Planning Studies, 2008, č. 10, s. 1371-1383.
- [23] PALERMO, Pier Calo, PONZINI, Davide. *Spatial Planning and Urban Development. Critical Perspectives*. Milano: Springer, 2010, ISBN 978-90-481-8869-7.

- [24] SELLE, Klaus (ed.). *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. Planung neu denken*. Band 1. Dortmund: Rohn, 2006, ISBN 978-3-939486-01-5.
- [25] VALLÉE, Dirk. *Strategische Regionalplanung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2012, ISBN 978-3-88838-066-2.
- [26] WIECHMANN, Thorsten. *Planung und Adaptation. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund, Rohn, 2008, ISBN 978-3--10-7.

Poděkování

Příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu TA ČR č. TD020323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“.