

STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ  
OBCÍ, MĚST A REGIONŮ

VYBRANÉ PROBLÉMY, VÝZVY  
A MOŽNOSTI ŘEŠENÍ



# Strategické plánování obcí, měst a regionů

Vybrané problémy, výzvy  
a možnosti řešení

JIŘÍ JEŽEK, ONDŘEJ SLACH,  
VLADIMÍRA ŠILHÁNKOVÁ  
A KOLEKTIV

Vzor citace: JEŽEK, J. a kol. 2015. *Strategické plánování obcí, měst a regionů. Vybrané problémy, výzvy a možnosti řešení*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. 216 s.

Jednotlivé kapitoly zpracovali:

doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D. (předmluva a úvod, kapitoly 1 a 4)

Mgr. Ondřej Slach, Ph.D. (kapitoly 2 a 9)

doc. Ing. arch. Vladimíra Šilhánková, Ph.D. (kapitoly 3, 6, a 8)

Ing. Jana Krbová, Ph.D. (kapitola 5)

RNDr. Jan Kopp, Ph.D. (kapitola 7)

doc. RNDr. Petr Rumpel, Ph.D. (kapitoly 2 a 9)

Mgr. Vojtěch Bosák (spolupráce na kapitole 9)

Mgr. Alexandr Nováček (spolupráce na kapitole 2)

Vydání této monografie bylo podpořeno projektem Technologické agentury ČR „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“ (ev. č. TD020323).

Recenzovali: doc. Ing. Ladislav Skořepa, Ph.D., doc. Ing. Jan Sucháček, Ph.D.

© doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D., a Západočeská univerzita v Plzni

ISBN 978-80-7552-263-4

<b>Předmluva</b> .....	7
<b>Úvod</b> .....	9
<b>1. Strategické plánování měst a regionů z evropské perspektivy od 30. let po dnešek: vývoj, koncepce, problémy</b> <i>Jiří Ježek</i> .....	13
<b>2. Metropolitní governance v mezinárodní perspektivě</b> <i>Ondřej Slach, Alexandr Nováček, Petr Rumpel</i> .....	27
<b>3. Vývoj strategického plánování měst a obcí v České republice</b> <i>Vladimíra Šilhánková</i> .....	56
<b>4. Strategické plánování obcí a měst v České republice – kritická analýza plánovacích postupů a názorů na strategické plánování</b> <i>Jiří Ježek</i> .....	82
<b>5. Strategické plánování v malých obcích – kritická analýza a návrhy řešení</b> <i>Jana Krbová</i> .....	125
<b>6. Modely koordinace strategického, územního a finančního plánování na úrovni obcí a měst</b> <i>Vladimíra Šilhánková</i> .....	137
<b>7. Strategické výzvy v oblasti životního prostředí a dopravy</b> <i>Jan Kopp</i> .....	149
<b>8. Obsahová analýza strategických plánů vybraných obcí a měst zaměřená na životní prostředí a adaptaci na klimatické změny</b> <i>Vladimíra Šilhánková</i> .....	165
<b>9. Metoda scénářů a její využití v kontextu plánování</b> <i>Ondřej Slach, Vojtěch Bosák, Petr Rumpel</i> .....	179
<b>Summary</b> .....	195
<b>Literatura</b> .....	198



---

*Racionální na lidstvu jsou jeho úsudky, iracionální to, že se jimi neřídí.*  
(ALBERT EINSTEIN)

*Čím plánovitěji lidstvo postupuje, tím více se stává obětí náhody.*  
(FRIEDRICH DÜRRENMATT)

## PŘEDMLUVA

Předkládaná monografie vznikla v rámci řešení stejnojmenného dvouletého projektu Technologické agentury České republiky s názvem „*Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení*“, jehož řešitelem bylo Středisko pro výzkum regionálního rozvoje na Fakultě ekonomické Západočeské univerzity v Plzni.

Po roce 1989 získalo jakékoliv společenské plánování v České republice pejorativní nádech. Důvodem byly nejenom negativní historické zkušenosti, ale také odpor vlivných ekonomických liberálů. Od té doby se situace výrazným způsobem změnila. V současné době někteří hovoří o tom, že máme spíše přeplánováno.

V rámci řešení projektu Ministerstva pro místní rozvoj ČR „Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí“, jehož cílem bylo zvýšit efektivitu plánovacího systému tím, že řešitelé poskytnou, zejména malým obcím, softwarový nástroj s on-line přístupem, který jim usnadní tvorbu rozvojových koncepcí, byla mimo jiného zpracována „*Analýza současného plánování rozvoje na obecní úrovni*“<sup>1</sup>. Autoři této analýzy jako klíčový problém uvádějí neukotvenost strategických dokumentů na obecní úrovni, přičemž se odvolávají na názory představitelů zkoumaných obcí a představitelů tří pilotních krajských úřadů. V analýze se na str. 41 dočteme: „Vzhledem k tomu, že v legislativě ČR doposud není definován způsob zpracování koncepčních dokumentů na úrovni obcí a ani jejich závaznost, nelze tyto dokumenty příliš využívat v praxi krajských úřadů v oblasti plánování rozvoje území (zejména kvůli nevyváženosti informací v těchto dokumentech obsažených). [...] Případné zakotvení strategických dokumentů na úrovni obcí v legislativě by krajské úřady přivítaly zejména z důvodu možnosti komplexního plánování rozvoje území na

---

<sup>1</sup> Účelová právní analýza samosprávných kompetencí obcí v oblasti plánování a realizace rozvojových aktivit obcí. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 31.5.2012. Dostupné na: <http://mmr.cz/getmedia/0728b1a7-8aaa-4cb5-b533-05eece76a9e3/1-a2-UCELOVA-PRAVNI-ANALYZA.doc>

základě konkrétních záměrů obcí“. Na jiném místě se lze dočíst, že jim „není znám důvod, proč stejnou povinnost [myšleno zákonnou povinnost pořizovat programy rozvoje pro všechny obce!] zákonodárce nepřenesl i na obce“ (s. 43). V důsledku toho navrhuji „implementovat do novely zákona o podpoře regionálního rozvoje povinnost všech územně samosprávných celků plánovat svůj rozvoj, včetně sankcí, a zformulovat své cíle a cesty k nim vedoucí do podoby závazného strategického rozvojového dokumentu“ (s. 44). Dále doporučuji také povinný obsah strategického rozvojového dokumentu.

Náš nesouhlas s uvedenými závěry a doporučeními se stal impulsem pro podání zmiňovaného projektu. Po přečtení celé analýzy nás začala napadat řada otázek: Jak vlastně české obce a města strategicky plánují? Jaké jsou postoje jejich představitelů ke strategickému plánování? Má být strategické plánování skutečně pro všechny obce a města povinné, i pro ty nejmenší? Mají být vytvářeny podle jednotné metodiky? Existuje nějaký optimální postup tvorby strategických plánů, jak se tváří mnozí tvůrci certifikovaných metodik? Odpovídají takovéto představy modernímu pojetí strategického plánování? Nebo se jedná o krok zpět, který nás myšlenkově vrací do 60. let minulého století, do období plánovací euforie? Jak vlastně strategicky plánuje vyspělá Evropa?

Závažnost tématu jsme si uvědomili také v okamžiku, kdy po odeslání dotazníku obcím a městům, zjišťujícího jejich postoje ke strategickému plánování, jsme dostali nečekaně velké množství reakcí a podnětů. Proto bychom jim i touto cestou rádi poděkovali, neboť pro badatele, kteří nechtějí psát pouze „články, které nikdo nečte“, je motivující zabývat se problematikou, o níž má praxe zájem.

Publikace je určena všem kriticky myslícím lidem, kteří se zabývají otázkami strategického plánování obcí, měst a regionů a hledají inspiraci pro svoji práci.

Předpokládáme, že se aktuálními otázkami strategického plánování obcí, měst a regionů budeme i nadále zabývat, takže přivítáme jakékoliv vaše připomínky nebo komentáře. Budeme za ně vděční. Kontaktní osobou je doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D. (jezekji@kge.zcu.cz). Případné další výstupy našich vědecko-výzkumných aktivit naleznete na webových stránkách Střediska pro výzkum regionálního rozvoje ([www.svrr.zcu.cz](http://www.svrr.zcu.cz)).

Plzeň prosinec 2015

Jiří Ježek



---

## ÚVOD

Vlády všech úrovní dlouhodobě stojí před dilematem, nakolik plánovat a strategicky řídit rozvoj společnosti. V krizových obdobích význam strategických a plánovitých přístupů obecně narůstá. Nejenom Evropská komise, ale i vláda ČR hovoří o „strategickém zaměření a propojování“ jako o klíčovém principu, jehož uplatnění má zajistit účinné a efektivní využívání všech fondů EU.

Strategické plánování obcí, měst a regionů se u nás uplatňuje přibližně od poloviny 90. let. Dosavadní odborná diskuse na toto téma však má převážně technický charakter. Strategické plánování se většinou chápe jako tvorba plánů a vytváření normativních metodik, jak je zpracovávat.

Podle našeho názoru existuje v ČR značná propast mezi teorií a praxí strategického plánování. Plánovací praxe věnuje větší pozornost spíše metodickým otázkám než otázkám teoretickým nebo koncepčním. Znalost zahraničních teoretických i aplikačních prací je u nás velmi malá. Mnozí nekriticky přejímají postupy strategického plánování nebo strategického managementu určené pro podniky. Nejnovější přístupy nejsou často reflektovány. Podobné je to s některými evropskými dokumenty, což lze dokumentovat na relativně vlažném přijetí a slabém ohlasu, který u nás v posledních letech vyvolala například Lipská charta, Toledská deklarace nebo Územní agenda EU. Akademické výzkumy v oblasti strategického plánování nenacházejí v praxi adekvátní odezvu, mimo jiné kvůli tomu, že činnost vědeckých a vysokoškolských pracovišť je hodnocena podle vědeckosti výstupů, a nikoliv podle praktické přínosnosti. Mimo to veřejný sektor ani od akademické sféry neočekává kritickou reflexi sociální reality. Obecně můžeme konstatovat, že i znalost zahraničních plánovacích systémů a kultur je v ČR velmi omezená. Ani plánovači, ani úředníci na městských a regionálních úřadech v pohraničních regionech nemají odpovídající znalosti o fungování plánovacích systémů v sousedních zemích. V praxi se pak často setkáváme s nekritickým přejímáním domnělých „příkladů dobré praxe“, jejichž nerealističnost zpětně oslabuje image plánování.

Účelem této monografie je iniciovat v České republice širokou, otevřenou a kritickou diskusi o strategickém plánování obcí, měst a regionů nejenom v České republice, ale i v Evropě, o jeho roli a postavení v politice a společnosti, o nových přístupech, modelech, příkladech dobré praxe atd. a pokusit se najít odpovědi alespoň na některé z následujících otázek: Jakou roli dnes strategické plánování a plánovači ve společnosti a v politice hrají? Nakolik strategicky řídit rozvoj obcí, měst a regionů a nakolik se spoléhat na samovolné řešení problémů? Proč plánovací postupy často nepřinášejí očekávané výsledky? Co udělat pro

to, aby plánovací systém lépe fungoval? Jak se můžeme učit z vlastních chyb a příkladů dobré praxe? Jak plánovací procesy nejlépe organizovat? Kdo by měl být nositelem plánovacích kompetencí? Jaké jsou nevhodnější formy organizace plánovacích procesů? Jak do rozhodovacích procesů zapojit veřejnost a jak ji motivovat? Jak v podmínkách pluralitní společnosti koordinovat a integrovat rozdílné zájmy a potřeby veřejných a soukromých aktérů?

### ***Postup zpracování a struktura publikace***

Jak jsme již uvedli v předmluvě, tato publikace vznikla v rámci řešení projektu Technologické agentury ČR „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“. Při jejím zpracování jsme využili jak sekundární, tak primární zdroje informací. V případě sekundárních zdrojů se jednalo hlavně o studium zahraniční odborné literatury, jejíž seznam je uveden na konci publikace. V případě primárních zdrojů jsme vycházeli především z rozsáhlého dotazníkového šetření (2015), jehož cílem bylo zjistit postoje představitelů obcí a měst v ČR ke strategickému plánování. Kromě toho jsme využili i několika dalších empirických průzkumů, o nichž je zmínka v příslušných kapitolách.

Cílem této monografie je poskytnout odborné veřejnosti, jak akademikům a analytikům, tak i praktikům, nejnovější poznatky, které se týkají strategického plánování obcí, měst a regionů. Nemohli jsme se zabývat vším. Při výběru a řazení jednotlivých kapitol (témat) jsme vycházeli z jejich aktuálnosti a novosti (inovativnosti), alespoň v českém kontextu. Publikace se skládá z osmi kapitol, které jsou relativně volně pospojované.

První kapitola s názvem „*Strategické plánování měst a regionů z evropské perspektivy od 30. let po dnešek: vývoj, koncepce, problémy*“ představuje stručnou analýzu vývoje plánování měst a regionů, resp. strategického plánování v Evropě od předválečného období až po dnešek. Představuje klíčové vývojové etapy a pro ně typické plánovací koncepce a postupy. Zabývá se také postavením strategického plánování v politice a společnosti a problémy s jeho praktickou aplikací. Tuto kapitolu lze chápat také jako teoretické východisko ke kapitole 4, která se zabývá kritickou analýzou strategického plánování obcí, měst a regionů v ČR.

Druhá kapitola nese název „*Metropolitní governance v mezinárodní perspektivě*“. Pojem „governance“ lze chápat jako komplex řídicích struktur, který představuje síť různých institucí (veřejných i soukromých), na všech úrovních vládnutí, a vazby mezi nimi. Jedná se o velmi aktuální téma i v ČR, zvláště v souvislosti se zaváděním integrovaných nástrojů rozvoje území (zvláště ITI – Integrované územní investice) a hledáním efektivních modelů spolupráce a partnerství obcí, měst a dalších institucí v metropolitních regionech (včetně společného strategického plánování). Kapitola shrnuje dosavadní zahraniční poznatky

s „vládnutím“ v metropolitních regionech a přináší dvě případové studie z Německa (pro metropolitní regiony Hannover a Norimberk). Důvodem pro výběr těchto případových studií byla skutečnost, že metropolitní governance je v Německu relativně slabě rozvinuta, srovnáme-li ji například s Francií či Itálií, kde existují speciální zákony o správě metropolitních regionů, takže může být pro ČR, která zatím s nimi nemá dlouhé zkušenosti, zajímavou inspirací.

Třetí kapitola shrnuje „*Vývoj strategického plánování měst a obcí v České republice*“, a to v kontextu vývoje územního plánování. Polistopadový vývoj strategického plánování měst a obcí člení do šesti fází, přičemž změny v jeho chápání a přístupech přibližuje na příkladu města Hradce Králové. Zabývá se také obdobím před rokem 1989, kdy v tehdejší Československu existovalo národohospodářské, oblastní plánování a územní plánování.

Čtvrtá kapitola se nazývá „*Strategické plánování obcí a měst v České republice – kritická analýza plánovacích postupů a názorů na strategické plánování*“. Jedná se o empirickou analýzu, snažící se interpretovat výsledky dotazníkového šetření, kterého se zúčastnilo 573 obcí a měst všech velikostních kategorií. Zabývá se obsahem strategických plánů, participací veřejnosti, praktickým využitím po jejich schválení, hodnocením kvality výstupů atd. Zjišťuje také postoje představitelů obcí a měst ke strategickému plánování a k jeho různým formám a postupům. V neposlední řadě identifikuje problémy strategického plánování obcí, měst a regionů v České republice a nabízí řadu legislativních a metodických doporučení.

Pátá kapitola nese název „*Strategické plánování v malých obcích – kritická analýza a návrhy řešení*“. Cílem této kapitoly je podrobnější analýza malých obcí (do 2 tisíc obyvatel) a jejich zkušeností se strategickým plánováním. V návrhové části rozvíjí především možnosti spolupráce malých obcí v oblasti strategického plánování na nadmístní úrovni – v rámci územních obvodů obcí s rozšířenou působností (ORP), dobrovolných svazků obcí a místních akčních skupin.

Výsledky dotazníkového šetření obcí a měst ukázaly, že jedním z významných problémů strategického plánování v ČR je jeho nedostatečná koordinace. Proto se šestá kapitola zabývá „*Modely koordinace strategického, územního a finančního plánování na úrovni obcí a měst*“. Nabízí pět modelových řešení, jak sladit strategický, územní a finanční (rozpočtový) plán na úrovni obce nebo města, a sedm postupných kroků, jak takové koordinace dosáhnout.

Šedmá kapitola představuje „*Strategické výzvy v oblasti životního prostředí a dopravy*“. Zabývá se nejnovějšími trendy a výzvami v oblasti životního prostředí a dopravy, které mohou být inspirací pro obce, města a regiony v České republice.

Osmá kapitola se jmenuje „*Obsahová analýza strategických plánů vybraných obcí a měst zaměřená na životní prostředí a adaptaci na klimatické změny*“. Zabývá se otázkou připravenosti hlavně malých měst v České republice

na klimatickou změnu prostřednictvím analýzy cílů a opatření, obsažených ve strategických plánech 86 vybraných měst.

Poslední, devátá kapitola „*Metoda scénářů a její využití v kontextu plánování*“ se zabývá možností použití této moderní a v zahraničí často používané prognostické a plánovací metody. Scénáře můžeme chápat jako koherentní, vnitřně konzistentní a věrohodné popisy možného budoucího stavu sledovaného jevu (budoucího vývoje města, struktury obyvatel atd.). Důležitou skutečností je, že se nejedná o předpovědi, ale o hledání alternativních obrazů možného budoucího vývoje. Autoři se zabývají možnostmi použití této metody v rámci strategického plánování měst na příkladu Ostravy.

---

# 1. Strategické plánování měst a regionů z evropské perspektivy od 30. let po dnešek: vývoj, koncepce, problémy

Jiří Ježek

---

## Úvod

Osvícenští filozofové sdíleli hluboké přesvědčení o možnosti sociální změny a nápravy světa prostřednictvím rozumu, vycházející z teze „poznámejme, abychom dokázali předvídat a na základě předpovědi uměli měnit, ovládat společnost i přírodu“. Později především marxisté byli přesvědčeni o možnosti pochopit a využívat mechanismy společenského pohybu.

Dnes se nám uvedená slova zdají jako projev intelektuální pýchy, jako nesprávně pochopený racionalismus, který A. Hayek nazval intelektualismem, což je racionalismus, jenž neuspěl ve své nejdůležitější funkci, v rozpoznání mezí, kam až může individuální vědomý rozum dospět (Hayek 1995: 203).

Lidský intelekt je omezený, takže musíme odmítnout myšlenku společnosti řízené rozumem a hledat alternativní způsoby, jak vést společnost. K. R. Popper již ve 40. letech 20. století nabídl model otevřené demokratické společnosti, která stojí na konfliktu idejí (Popper 1945). Kdybychom totiž v podmínkách demokracie přijali ideu pravdy, tak by stačilo, aby vládl ten, kdo zná pravdu. Taková situace ovšem v realitě nenastává. Proto musíme podle V. Bělohradského neustále pečovat o názorovou pluralitu.

Každá doba se vyznačuje velkými spory či dilematy, která určují vývoj (např. tradice – změna, občan – stát, stát – trh apod.). V našem kontextu je takovým dilematem právě otázka plánování a řízení rozvoje měst a regionů.

Řídit, lépe řečeno strategicky usměrňovat společenský vývoj, nebo ho ponechat evolučním procesům? Věda na takovou otázku odpovědět neumí, jedná se o otázku volby. Předpoklad možnosti projektování lidské činnosti otevírá před společenskými aktéry možnost řídit společenské procesy. Zastánci opačného pohledu naopak tvrdí, že společenské procesy jsou výsledkem spontánních sil, spolupůsobení velkého množství víceméně neznámých aktérů, takže možnosti řízení či strategického usměrňování jsou značně omezené (Lau 1975). Oba uvedené přístupy jsou samozřejmě legitimní a principiálně možné.

Po roce 1989 v České republice jakákoliv zmínka o společenském plánování a o všem, co by jen náznakem připomínalo předchozí způsob centrálně plánované a plánovitě řízené společnosti, vyvolávala na veřejnosti přirozenou

averzi. Centrální plánování bylo zcela pochopitelně vystředáno názorovým protikladem – liberálním paradigmatem „samoreguluji se společností“. Velmi brzy se však ukázalo, že ani spoléhání se na autonomní působení společenských mechanismů nevede k očekávaným výsledkům (Ochrana 2010).

Vlády všech úrovní dnes stojí před dilematem, zda, případně do jaké míry plánovat a strategicky řídit rozvoj společnosti, nebo se spoléhat na samovolné řešení problémů. V druhém případě se ovšem vystavují riziku vzniku krizových stavů z důvodu nečinnosti. Kompromisním řešením tohoto dilematu je hledání takových forem plánování, které se v praxi osvědčí.

Cílem této úvodní kapitoly je nastínit vývoj plánování v podmínkách měst a regionů od 30. let minulého století po dnešek. Nabízí kritickou analýzu jeho silných i slabých stránek.

## K pojmu plánování

Plánování<sup>2</sup> můžeme definovat jako myšlenkovou anticipaci (předjímání) budoucího jednání, která většinou předchází racionálnímu rozhodnutí. Schopnost plánovat odlišuje člověka od ostatních živých bytostí, neboť jako jediný dokáže přemýšlet o své budoucnosti (Gilbert 2007: 4).

Takové vymezení plánování ovšem není všemi přijímáno. V historii se navíc objevily značně odlišné představy o plánování. Ekonomové, regionalisté, politologové, sociologové či plánovači navíc rozvinuli své vlastní odlišné definice, které odpovídají jejich potřebám poznání. Problematické na uvedené definici je také to, že se dotýká „pouze“ plánování a nebere v úvahu procesy prosazení a implementace plánů, takže se v tomto chápání jedná výhradně o „přípravu rozhodnutí“. Nebere také zřetel na skutečnost, že rozvojové plány měst a regionů jsou především politickými rozhodnutími.

Z uvedeného vyplývá, že neexistuje žádné závazné vymezení pojmu plánování. Ani zákony, které s plánováním úzce souvisejí, neobsahují žádné jednoznačné definice. V literatuře naopak téměř každý autor, píšící o plánování, rozvíjí svoji vlastní představu. Jak sarkasticky napsal významný správní teoretik A. Wildavsky (1973: 23), „pokud je plánování všechno, pak možná není nic“. Jeho názor částečně zpochybňuje existenční základy společenského plánování a také vědu o plánování. Specialisté na městské a regionální plánování se podle Halla (2002) minimálně shodují v tom, že k jeho nejdůležitějším

<sup>2</sup> Budeme-li v této kapitole hovořit o plánování, tak budeme mít na mysli výhradně plánování ve veřejném sektoru (resp. plánování v činnosti státu, krajů, obcí a měst) a prostorové plánování (městské a regionální plánování). Odlišnost od podnikového plánování je především v tom, že prostorové plánování má primárně organizační a koordinační funkci. Plánování je tedy prostředkem, jak koordinovat projekty a záměry takovým způsobem, aby byl podpořen rozvoj měst a regionů v duchu udržitelného rozvoje.

charakteristikám patří kolektivní jednání, vytváření konsensu, orientace na budoucnost, cílově orientovaná příprava jednání a nadresortní (průřezový) obsah.

Ačkoliv centrální plánování, tak jak ho známe z našeho kontextu, se např. v USA nikdy neprosadilo a pokusy o komplexnější formy plánování v některých evropských zemích, zvláště ve Francii a Německu, skončily nezdarem, tak se plánování v různých formách vyskytovalo a vyskytuje ve všech vyspělých zemích. I v tak liberální zemi, jako jsou Spojené státy americké, se tento termín běžně používá a plánování je vyučováno na vysokých školách (Archibugi 2008; Ochrana 2010).

Naproti tomu v České republice má termín plánování stále ještě pejorativní nádech. Příčinou jsou nejenom negativní historické zkušenosti, ale také odpor vlivných ekonomických liberálů. Proto se v současnosti většinou používá v kontextu územního plánování. Pro ostatní dlouhodobě zaměřené rozvojové aktivity se spíše využívají označení jako strategie, koncepce, programování nebo alespoň „strategické“ plánování (srov. Wokoun et al. 2007; Potůček et al. 2007).

V jednotlivých zemích se v poválečném období rozvinuly odlišné plánovací systémy (cíle a úkoly plánování, institucionalizace plánování, vzdělávání plánovačů atd.). Rozdíly odrážejí politické a kulturní tradice toho kterého státu, jeho právní systém a v neposlední řadě také ekonomické priority.

V bývalém Československu se historicky zformovaly dva subsystémy: socioekonomické plánování (dříve nazývané oblastní, dnes také strategické) a územní plánování (územně-technické, fyzické). Územní plánování má za sebou nepochybně bohatší a delší tradici. Již ve středověku existovala řada opatření regulujících výstavbu měst (včetně sankcí). Vznik oblastního plánování je úzce spojen až se vznikem národohospodářského plánování po r. 1948. V české praxi tak existuje jistá dvoukolejnost plánování: územní plánování a socioekonomické (rozvojové) plánování jako součást regionální politiky.

## Společenské plánování před a po druhé světové válce

Snahy o společenské plánování, tak jak jej chápeme dnes, se objevují již počátkem 20. století, jako reakce na problémy kapitalistického systému (ekonomické krize, rostoucí sociální problémy atd.). U většiny z těch, kteří se plánováním zabývali, převládalo přesvědčení, že společenské plánování je žádoucí a potřebné, neboť pomáhá vytvářet poněkud humánnější svět (Freyer 1933; Bergen 1995). Plánovací teorii v té době rozvíjeli především sociologové. K. Mannheim (1935) o plánování píše jako o významném nástroji státního řízení, pomocí něhož se lze předem připravit na racionální řešení dlouhodobých problémů.

Po 2. světové válce se západní země chtěly ideologicky vymezit vůči zemím východního bloku, takže otázka společenského plánování byla v „zápase systémů“ silně tabuizována (Albers 1993). Plánování bylo interpretováno jako nástroj

politické diktatury. Zvláště představitelé německé ordoliberalní školy (Eucken, Hayek, Röpke) chápali koncept centrálně plánované a plánovitě řízené ekonomiky jako protiklad konceptu svobodného tržního hospodářství (Eucken 1990). Ve státním plánování viděli překážku svobodného rozvoje tržních sil. Nikdy však plánování zcela nezavrhovali (Hayek 2010: 53). Nezpochybňovali používání plánovacích postupů v oblasti státních (veřejných) zájmů a potřeb.

## Období plánovací euforie

Během 60. a 70. let 20. století se situace v oblasti plánování značně změnila. Plánování bylo chápáno jako motor modernizace ekonomiky a společnosti. Byla s ním spojena velká očekávání. Období let 1968–1974 se proto často označuje jako doba „plánovací euforie“. V kontextu potřebné modernizace státu (jako důsledek celosvětových studentských nepokojů) se zrodila myšlenka integrovaného rozvojového plánování (*comprehensive integrated planning*), a to nejenom na národní, ale i na regionální, resp. zemské úrovni. Kaiser v té době píše o plánování jako o „dceři krize“ (Kaiser 1968: 7). Začaly se připravovat plány velkých státních investic (co, kde, kdy a pomocí jakých zdrojů se má realizovat). Plánování mělo mít nadresortní integrující charakter a mělo se zaměřovat na řešení celospolečenských priorit.

## Konec plánovací euforie a změna přístupu k plánování

Plánovací euforie netrvala v západní Evropě dlouho. Důvodem byla nejenom přílišná složitost, sofistikovanost a technokratičnost plánů, ale také to, že je politici začali pouze brát na vědomí. Hlavním důvodem byly vnější vlivy, především ropná krize a její dopady (devalvace dolaru, snížení exportní schopnosti západoevropských ekonomik, krize v tradičních průmyslových odvětvích a ve starých průmyslových regionech, rozpočtové restriktce apod.). Všechny plány se tak přes noc staly nepoužitelnými. Plánování mělo značné požadavky na informace, hlavně prognostická data, která rychle zastarávala<sup>3</sup>. Politikové se začali ptát, o čem že by měli rozhodovat, když existují precizně zpracované integrované rozvojové plány? (Offe 1973)

Většina západoevropských zemí v té době začala budovat systémy prostoroového plánování, které měly vést k zefektivnění plánovacích procesů (přijaly nové plánovací zákony, zřídily plánovací úřady, vytvořily specializované vysokoškolské vzdělávací programy, vznikla odborná sdružení, byly založeny odborné časopisy apod.).

<sup>3</sup> Při plánování byla často podceňována komplexnost plánovacího objektu – rozvoje měst a regionů.



Otázka plánování se v té době stala součástí celospolečenské diskuse o selhání státu, resp. o selhání politiky a správy. Došlo ke změně vztahu mezi plánováním a politikou. Plánování již nadále nemělo být nadřazeno politice, tak jako doposud, ale mělo se stát součástí procesů tvorby a realizace veřejné politiky (Scharpf 1973; Afheldt 1995).

Hospodářské problémy, rostoucí nezaměstnanost a obecná nespokojenost lidí s politikou vyústily v „emancipaci svépomocných sil“ a ke změně společenských hodnot směrem k „samorozvoji“<sup>4</sup> (Afheldt 1995). Pečovatelský stát, zasahující do mnoha oblastí života, se stává pro mnohé neúnosným. Dochází k decentralizaci veřejné politiky a veřejné správy a k přesunu moci směrem k občanům (uplatnění participativního přístupu). Občané také začali věnovat větší pozornost otázkám životního prostředí a kvality života (Benz 1994; Blair 1995).

Aplikovaný výzkum se zaměřuje na otázku praktické implementace plánů. Hledají se odpovědi na otázku, proč plánovací systémy tak špatně fungují a proč plánovací postupy nepřinášejí očekávané výsledky. Dochází k rozvoji hodnotících a evaluačních technik a postupů. Významná pozornost se začíná věnovat výzkumu dopadů různých rozvojových opatření. Vše je vedeno snahou poučit se z chyb (ARL 1998).

## Plánovací diskuse od konce 80. let 20. století až do současnosti

Od konce 80. let 20. století do současnosti se o plánování uvažuje v kontextu modernizace (demontáže?) státu blahobytu prostřednictvím zavádění tržních principů (Selle 1994; Osborne, Gaebler 1997; Fürst 1998; ARL 1999; Borch et al. 2011).

Plánování se významně proměňuje. Důraz není kladen na plošné vyrovnávání a zajišťování rovnocenných životních podmínek mezi městy a regiony. Úkolem plánování již není „pouze“ zajišťovat optimální rozmístění lidských aktivit v prostoru (prostorově-organizační funkce), ale stále více pomáhat městům a regionům při hledání jejich specifických rozvojových cest. Do popředí se dostává otázka jejich konkurenceschopnosti a udržitelnosti rozvoje (ARL 1995; Blakely, Bradshaw 2002).

Integrované rozvojové plánování je vystřídáno projektově-orientovaným plánováním (*plánovacím inkrementalismem*). V duchu „nového pragmatismu“ se od plánování očekává, že bude ve městech a regionech pomáhat s organizováním kooperačních procesů (Kühn, Fischer 2008).

V kontextu rostoucí globalizace a evropské integrace se všeobecně uznává snižující se řídicí schopnost národních států. Dochází k posilování pluralisticky

<sup>4</sup> V oblasti regionální politiky se začínají prosazovat strategie (koncepte) endogenního rozvoje. Někdy se též hovoří o svébytném nebo autonomním rozvoji.

vznikajících sociálních struktur. Prohlubuje se spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem. V oblasti veřejné politiky a veřejné správy dochází k všeobecné liberalizaci, decentralizaci (regionalizaci a komunalizaci veřejných úkolů) a k privatizaci. Začínají se uplatňovat tržní a podnikohospodářské přístupy. Hledají se nové formy řízení veřejného sektoru – new public managementu (Schedler, Proeller, 2003). Prognózy jsou nahrazovány scénáři, dlouhodobé uvažování důrazem na flexibilitu atd. (ARL 1998) Mění se také organizační struktury plánovacích procesů. Významná pozornost je věnována síťovým formám organizace. Plánování také přebírá některé nové funkce (Fürst 1990; Healey 1997; ARL 1999; Borch et al. 2011):

- moderační funkce – plánovací procesy mají pomáhat se zprostředkováním veřejných a soukromých potřeb a zájmů,
- inovačně-transferová funkce – pomáhající transferu nových myšlenek do praxe a urychlující procesy společenského (kolektivního) učení.

S růstem společenské plurality se očekává, že na plánovacích procesech bude 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 vyžadují řešení. 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.

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 (Haeley 1997; Fisch, Beck 2004).

To, nakolik současná realita odpovídá představě plánovače, jakožto moderátora regionálních sítí, resp. mediátora územních konfliktů<sup>5</sup>, je velmi spornou otázkou, jak upozorňuje nař. Oppermann (2005).

K dobrému zvládnutí profese dnes plánovači nepotřebují znát pouze analytické a plánovací postupy a metody, tak jako doposud, ale musí být také komunikačně zdatní, schopní naslouchat a vést inteligentní diskusi (Healey 2006).

Od 90. let 20. století je stále větší pozornost věnována otázkám institucionální, která byla doposud zanedbávána. Institucionální zakořenění plánování (jeho organizace, regulační pravidla, normy a postupy, zprostředkování informací a zájmů) totiž významným způsobem ovlivňuje efektivitu plánovacích procesů.

<sup>5</sup> Tato představa má mimochodem svůj původ v USA.

Diskuse se vede např. o tom, kdo by měl být nositelem plánování v podmínkách měst a regionů. Musí to být vždy místní nebo regionální samosprávy? Jaké jsou nejvhodnější formy organizace plánovacích procesů? Jak do plánovacích procesů zapojit soukromé aktéry a jak je motivovat? Jak v podmínkách pluralitní společnosti koordinovat a integrovat rozdílné zájmy a potřeby veřejných a soukromých aktérů atd. (North 1992; Fürst 2001; Adamaschek, Pröhl 2003)

## Základní plánovací modely

V poválečném období ve většině západoevropských zemí (zvláště pak v Německu, Francii a Itálii) vykrytalizovaly dva odlišné modely plánování rozvoje měst a regionů, a to model integrovaného rozvojového plánování a model inkrementalismu (projektově-orientovaného plánování).

Model integrovaného rozvojového plánování („*comprehensive planning*“) se zrodil v 60. letech 20. století, v období plánovací euforie, kdy v mnohých vyspělých zemích vznikla celospolečenská poptávka, aby potřeby a zájmy klíčových veřejných resortů (včetně financí) byly prostřednictvím plánování (tvorby „velkých plánů“) integrovány a prostřednictvím nich mohl být celoplošně „řízen“ rozvoj zemí, regionů a měst. A aby se všichni klíčoví aktéři zaměřili na uskutečňování společných a dlouhodobých cílů (Ganser, Siebel, Sieverts 1993). V průběhu 70. a 80. let 20. století se ukázala značná omezení tohoto technokratického, racionalistického a značně uzavřeného modelu (Häussermann, Siebel 1993). S ohledem na nesprávné prognózy budoucnosti (nikdo např. nepředvídal ekonomickou krizi vyvolanou ropnými šoky), pokles příjmů veřejných rozpočtů a také zkušenosti, že mnohé integrované rozvojové plány se svými dlouhými seznamy opatření většinou končily v zásuvkách stolů, se všeobecně prosadil skeptický pohled na tento plánovací model. Zvláště politologové, představitelé směru *policy analysis*, dokonale analyzovali problémy s prosazením a implementací dlouhodobých plánovacích cílů (Scharpf 1973). Kromě toho převážil názor, že v podmínkách globalizace, liberalizace a deregulace se značně snižují řídicí schopnosti veřejného plánování, takže se brzy začaly objevovat nové paradigmatické přístupy k plánování, které známe jako „komunikační obrat“ (*communicative turn*), nebo „obrat k participaci a spolupráci“ (*collaborative planning*). Tyto změny vyústily v relativizaci plánovací svrchovanosti (nadřazenosti) veřejné správy a vedly k již nebývalému rozvoji různých forem spolupráce a partnerství a ke snaze sladit zájmy veřejného a soukromého (podnikatelského a občanského) sektoru (Benz 1994; Healey 1996; Selle 1996).

Pojetí prostorového plánování od konce 80. let minulého století až v podstatě dodnes, podle mnohých autorů, zásadně ovlivnil model plánovacího inkrementalismu (*disjointed incrementalism*), který je možné chápat jako protiklad

k integrovanému rozvojovému plánování. Máme-li tento model stručně charakterizovat, tak se vyznačuje značnou „otevřeností“ a postupem po malých projektových krocích. Upřednostňuje řešení dílčích, klíčových a lokalizovaných problémů, klade důraz na schopnosti učit se, na flexibilitu a krátkodobé (situační) jednání. Tento model se vědomě vzdává víry v koordinované, integrované nebo celostní řízení rozvoje měst a regionů. Usiluje hlavně o zpřehlednění řešení problémů. Jedná se o formu plánování, jejímiž východisky jsou spíše nekoordinované a postupné kroky a pluralistický přístup k organizování ve společnosti. Klíčovým nástrojem tohoto modelu nejsou plány, ale projekty (Healey 1996; Allmendinger 2001; Kühn, Fischer 2008).

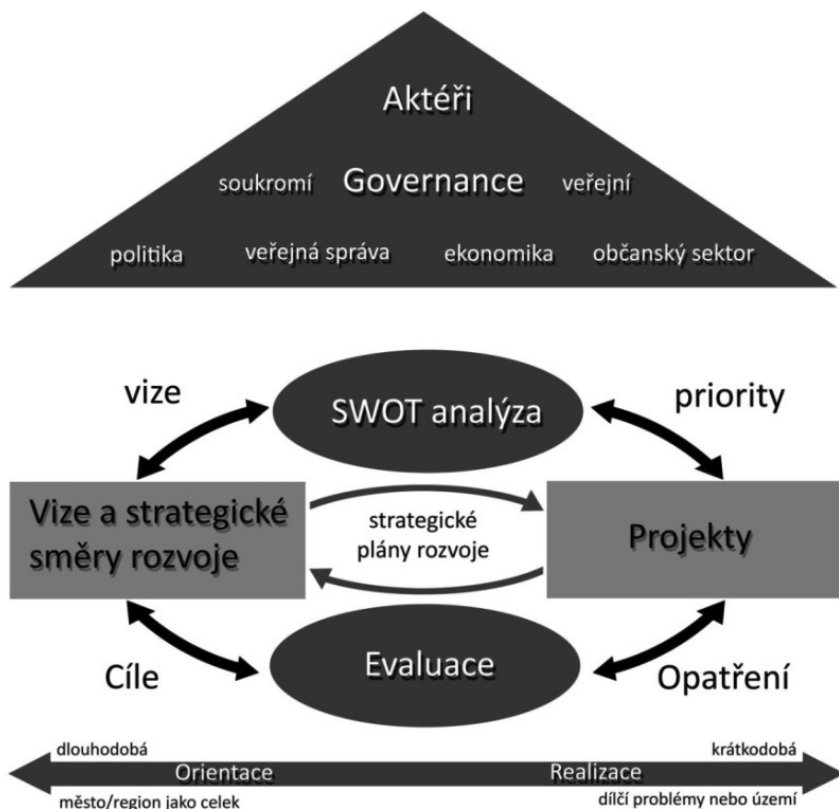
Kritika plánovacího inkrementalismu, resp. projektově-orientovaného plánování na sebe nenechala dlouho čekat. Začalo mu být vyčítáno, že rezignuje na řešení komplexních (strukturálních) problémů, nepředpokládá významnější zakořenění plánovacího procesu, vede k nebezpečnému osamostatňování projektů a v neposlední řadě upřednostňuje spíše krátkodobé zájmy jednotlivých aktérů. Inkrementalismus začal být mnohými chápán jako přizpůsobování se statu quo (Kühn, Fischer 2008).

Nadějí, jak překonat rozpory, resp. slabiny obou plánovacích modelů, je podle mnohých představa tzv. „*perspektivistického inkrementalismu*“, kterou již v 90. letech 20. století formulovali Ganser, Siebel a Sieverts (1993). Jedná se o eklektické spojení obou zmíněných přístupů, bez toho aniž by se vytvořila nějaká konzistentní teorie. K hlavním principům perspektivistického inkrementalismu patří stanovování vizí a strategických směrů rozvoje, identifikace klíčových rozvojových projektů (upřednostňování projektů před programy), rezignace na celoplošné a komplexní změny, integrace nástrojů místo integrace programů atd. (Wiechmann 2008) Perspektivistický inkrementalismus má koncepčně blíže k modelu inkrementalismu než k modelu integrovaného rozvojového plánování (Weichmann 2008; Kühn, Fischer 2008).

## Strategické plánování a současnost

Strategické plánování rozvoje měst a regionů je dnes často diskutovaným tématem. Jedni ho odmítají jako prázdný pojem, jiní doufají, že po období plánovacího inkrementalismu našli „novou hvězdu na plánovacím nebi“, neboť po období projektově-orientovaného plánování se opět rozvíjí poptávka po strategických konceptech, které by propojily (integrovaly) rozvojové projekty s rozvojovými vizemi. V kontextu aktuálních výzev a hrozeb (globalizace, ekonomická a sociální krize, demografické změny, klimatická změna, pokles obyvatel řady měst atd.) je strategickému plánování přisuzována nelehká úloha – řídit strukturální změny ve městech a regionech. Zatímco někteří západoevropští badatelé hovoří o „strategickém obratu“, resp. „obratu ke strategické orientaci“

**Obrázek 1–1:** Perspektivistický inkrementalismus jako model strategického plánování pro města a regiony



*Zdroj: zpracováno podle Kühn, Fischer (2008: 25).*

(Healey 2006: 527), tak jiní kritizují normativnost takových názorů, které podle nich neodrážejí empirickou zkušenost (Newmann 2008).

Strategické plánování rozvoje měst a regionů je mezinárodně diskutovaným tématem. A to jak v kontextu územního, tak i socioekonomického plánování. Bohužel postrádáme jeho jednoznačné vymezení. Významně se tu totiž projevují kulturní, politické, právní a správní tradice té které země, jak jsme již uvedli.

Také v českých podmínkách neexistuje konsensus či jednotné chápání strategického plánování. Často se naopak zdůrazňuje otevřenost a mnohoznačnost tohoto pojmu. Samotný pojem „strategické plánování“ byl zaveden v polovině 90. let 20. století jakožto obecný a relativně vágní pojem. Někteří uvádějí, že výraz strategické plánování je pleonasmus, neboť plánování je vždy z podstaty strategické (slovo strategické je nadbytečné). Srovnej např. Valée (ed., 2012).

V anglosaské diskusi je strategické plánování chápáno jako relativně otevřený sociální proces, jímž se řídí 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.“ (Healey 1997: 5) Jeho úkolem tudíž není pouze navrhovat konkrétní strategie a projekty, ale také organizační strukturu, jak bude o strategiích a projektech rozhodováno, jak budou implementovány a vyhodnocovány.

Strategické plánování rozvoje měst a regionů je dnes mnohými autory (teoretiky plánování) interpretováno jako mix „velkých plánů“ a „malých projektových kroků“, přičemž modely integrovaného rozvojového plánování a plánovacího inkrementalismu jsou považovány za krajní formy plánování (Frey, Hamedinger, Dangschat 2008: 26; Wiechmann 2008). Brake (2000) interpretuje strategické plánování v dialekticko-historickém pojetí jako syntézu integrovaného plánování (teze) a inkrementalismu (antiteze).

## **Strategické dokumenty a jejich role v komunální a regionální politice**

Strategické dokumenty se běžně připravují na různých územně-správních úrovních. Mělo by se jednat o nadresortní, středně- až dlouhodobé, obecně akceptované a uplatňované dokumenty. V současnosti panuje v oblasti strategických dokumentů velký terminologický zmatek, který bohužel nelze vyřešit jednou provždy, neboť situaci komplikuje odlišná tradice plánování nejenom v USA, ale také v jednotlivých evropských zemích. Vágnost v užívání pojmů vede často k vágnímu myšlení. Každý, kdo se v této oblasti pohybuje, jistě potvrdí, jak lehkomyšlně se užívá pojmů jako strategie, koncepce, místní a regionální rozvoj atd. a jaké negativní dopady to má na kvalitu textů, které tyto pojmy využívají.

Velké množství koncepcí, strategií, plánů, programů apod. (konceptních a strategických dokumentů) vzniká jak na evropské a národní, tak i regionální i místní úrovni. Jedná se však většinou pouze o „informativní“ a nezávazné dokumenty. Rozhodovatelé je většinou pouze berou na vědomí. Neexistuje žádný zákon ani jiný vládou schválený dokument, který by upravoval jejich obsahové a procesní náležitosti, vymezoval jejich roli a legitimitu ve vztahu k dalším

normám a řešil jejich vzájemné vztahy (např. vztah územního a rozvojového plánování, vztah mezi národním rozvojovým plánem a programy rozvoje krajů a obcí). Existuje celá řada obecných metodik a nezávazných doporučení, jak takové koncepční a strategické dokumenty vytvářet a sladovat.

Samotný proces přípravy koncepčního nebo strategického dokumentu bývá často zadavateli i zpracovateli vnímán a uskutečňován jako vypracování slohové práce na zadané téma, čímž si zpracovatelé splní svůj úkol nebo se „vypořádají se zadáním“. Širší konzultace v průběhu přípravy dokumentu většinou neprobíhají. Typické bývají spíše dílčí individuální konzultace s odborníky nebo úředníky. Zpracovatelé nebo předkladatelé někdy po dokončení dokumentu využívou vybrané zástupce odborné veřejnosti a širokou veřejnost k účasti na setkání, na němž lze po představení téměř hotového textu v diskusi sdělit názory nebo náměty. Promítnutí těchto podnětů do textu však většinou záleží čistě na uvážení zadavatelů a zpracovatelů.

## Shrnutí a závěr

Základní ideou plánování rozvoje měst a regionů je představa, že místní a regionální společenství by měla mít stanovené priority pro delší časové období, než je doba volebního období, a že tyto priority by měly být široce konsensuální. Z tohoto důvodu všechny dnešní formy plánování obsahují silný participační prvek. Stručně řečeno, plánování je hledání veřejného zájmu v dlouhodobém časovém horizontu.

Pojetí prostorového plánování, jeho cíle a úkoly, stejně tak jeho institucionalizace, podléhají cyklickému vývoji, vyjdeme-li ze změn postojů v poválečném období. V krizových obdobích význam plánování obecně vzrůstá. Existují také značné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi, které jsou odrazem politických a kulturních tradic toho kterého státu, jeho právního systému a ekonomických a sociálních priorit. V rámci zemí Evropské unie v posledních letech dochází ke sbližování plánovacích systémů.

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 a plánovači musí objevovat svůj trh. Plánovači musí pro své myšlenky a plány získávat veřejnost a politiky. Musí objevovat nové společenské potřeby, kterým budou sloužit. Marketing je proto velkou výzvou i pro plánovače a plánování (Maier, Weber 1995).

Tradiční představa plánování je velmi jednoduchá. Stačí vybrat správnou strategii a výsledek je zajištěn. Ve skutečnosti jsme svědky dlouhodobé krize prostorového plánování v Evropě, které díky slábnoucí institucionální pozici má pouze malý vliv na rozvojová opatření. „Řídící potenciál“ prostorového plánování se ukazuje jako značně omezený.

Rozvojové strategie zjevně nevznikají prostřednictvím plánovacích postupů. Vznikají intuitivně jako důsledek bezpočtu rozhodnutí autonomních aktérů. Až vzájemné spolupůsobení plánovaných strategií (realizovaných i neuskutečněných) a spontánně se vynořujících strategií vytváří jakýsi must, jímž se rozvoj měst a regionů ve skutečnosti řídí.

Podle P. Healeyho (2006: 244) patří rozvoj strategií k nejnáročnějším oblastem strategického řízení rozvoje měst a regionů. V této souvislosti je zapotřebí připomenout, že cílem plánování není plánovat, ale dosahovat rozvoje. Plány tak ztrácejí svůj normativní charakter. Roste význam plánování jako procesu, který umožňuje kolektivní učení, vytváří konsensus a mění rutinní postupy. Jak říká A. Faludi (1989: 138), „strategický plán dnes není ničím více než okamžitou reflexí dohody mezi aktéry“. V tomto kontextu však se již nejedná o plánování, ale o strategický management rozvoje měst a regionů.

Strategické plánování rozvoje měst a regionů v praxi doposud nenašlo odpovídající uplatnění. Existuje pro to řada důvodů:

- nepřinášejí okamžité výsledky, účinky strategických rozhodnutí se často projevují až s relativně větším časovým odstupem (někdy i po více než deseti letech),
- přijatá strategická rozhodnutí jsou nevratná, těžko napravitelná, nestandardní a neopakovatelná – většinou se uskutečňují za podmínky nejistoty a rizika,
- často nedokáže řešit klíčové problémy, které si vyžadují komplexní a nová (inovativní) a náročná řešení,
- vyžadují nejenom odvalu, ale i zájem o realizaci změn, a to od širokého spektra zainteresovaných aktérů,
- není možné je aplikovat pomocí nějakých jednoduchých rutinních metod a postupů (certifikované metodiky nestačí),
- zavedení není jednorázový proces, ale je zapotřebí vytvořit předpoklady pro jeho neustálé uplatňování,
- atd.

Problémem se také ukazuje, že do procesu strategického plánování měst a regionů vstupují stovky různých aktérů, z nichž každý má odlišné zájmy, hodnoty, vnímání situace a politické preference. Diskuse o rozvojových strategiích mají často „technickou“ povahu, které je zapotřebí rozumět. A v neposlední řadě je nutné zdůraznit, že diskuse o strategickém rozvoji měst a regionů zřídka kdy připomínají vědeckou diskusi, protože v sázce často bývá mnoho peněz, hodnoty, zájmy a osobní preference. Mnoho aktérů má proto tendenci věcnou stránku věci překrucovat, účelově si vybírají informace, snaží se diskreditovat protivníka, argumentují ideologicky apod.

Silnou stránkou dobře prováděného strategického plánování rozvoje měst a regionů je jeho zaměření na budoucnost, komplexnost, orientace na veřejný



zájem a demokratičnost. Naopak jeho slabou stránkou je často slabá vazba na konkrétní politické nástroje (na konkrétní hospodářskou, sociální, regionální a městskou politiku) a také občasná nerealističnost návrhů.

V rámci věd o plánování (plánovacích věd) dnes existují dva zcela odlišné směry uvažování (Scharpf 1973: 43). Racionalistický přístup, který rozvíjejí především ekonomové a představitelé technických oborů. V tomto pojetí se plánování chápe jako „vědeckými poznatky vedené zpracování informací, pomáhající řešit společenské problémy a dosahovat stanovených cílů“. V rámci politických a sociálních věd (zvláště policy analysis) vznikl koncept politického plánování (plánování jako součást veřejné politiky), který klade důraz na koordinaci a dosahování konsensu. Používá přitom různých nástrojů, od přesvědčování a vyjednávání až po použití mocenských prostředků (Ronge, Schmiege 1971; Luhmann 1971).

Z hlediska teoretického ukotvení strategického plánování rozvoje měst a regionů přetrvává několik zásadních sporů, které mají vliv na to, jak je strategické plánování měst a regionů koncipováno (Allmendinger 2002; Hall 2002 a jiní):

- Holismus nebo inkrementalismus? Komplexní nebo postupná změna?
- Teorie nebo praxe? Tvorba teorií o tom, jak se plánování v praxi reálně uplatňuje (teorie toho, jak se plánuje), nebo poskytování poradenství, analýz a doporučení (vědění pro plánování). Plánování sice vychází z různých analýz a teorií, ale ty jsou jeho součástí pouze implicitně. Primárním cílem plánování totiž není odhalování toho, „jak se věci mají“, ale jaké by měly být“ nebo „jaké bychom je chtěli mít“.
- Pnutí mezi interdisciplinaritou (plánování jako věda) a ukotvením v dílčích oborech (ekonomie a management, politologie apod.).

V souvislosti s hledáním nových přístupů ke strategickému plánování měst a obcí bychom zároveň měli hledat odpovědi na následující otázky:

- Jakou roli hraje strategické plánování v rozvoji měst, resp. v rámci strategických rozhodovacích procesů ve městech?
- Kdo vlastně ve městech plánuje? Jaká je role plánovačů, politiků, ekonomických subjektů, neziskových organizací a občanské veřejnosti?
- Jaké jsou nejhodnější formy organizace plánovacích procesů ve městech? Jak do nich zapojit aktéry z podnikatelského a občanského sektoru? Jak v podmínkách pluralitní společnosti vůbec koordinovat a integrovat rozdílné zájmy a potřeby veřejných a soukromých aktérů? Musí být vždy nositelem plánovacích kompetencí organizace veřejné správy?
- Jaké mají česká města praktické zkušenosti se strategickým plánováním? Jak ho chápou? Jaká mají očekávání? Jaké problémy či dilemata v souvislosti se strategickým plánováním řeší? Jaké existují vazby mezi tvorbou rozvojových strategií, jejich realizací a evaluací?

- Jakou roli při tvorbě strategií pro města sehrávají procesy kolektivního učení?
- Jaká je efektivita strategického plánování rozvoje měst a jak ji hodnotit? Jaké jsou faktory úspěšnosti?
- Proč nestačí pouze vytvářet strategické plány pro města? Za jakých podmínek je smysluplné plánovat a jaké formy plánování jsou v podmínkách měst nejefektivnější? Jaké jsou případné alternativní (neplánovité) přístupy k rozvoji měst?

---

## 2. Metropolitní governance v mezinárodní perspektivě

Ondřej Slach, Alexandr Nováček, Petr Rumpel

---

Diskuze a výzkum metropolitní governance sahá až do počátků minulého století, kdy se začaly postupně projevovat první negativní dopady spojené s procesem prostorové expanze měst za své původní administrativní hranice, zejména v důsledku rezidenční i komerční suburbanizace. Za více než jedno století studia procesu a struktur, které dnes nazýváme metropolitní governance, se zformovalo několik přístupů k výzkumu této problematiky. Savitch a Vogel (2009) v kapitole pod názvem *Regionalism and urban politics* identifikují čtyři základní přístupy či školy metropolitní governance. Jedná se o 1. tzv. reformní školu – starý regionalismus, 2. školu veřejné volby, 3. nový regionalismus a 4. školu reškálování a reteritorizace. První přístup v podobě reformní školy či „starého regionalismu“ reagoval na narůstající neefektivitu poskytování veřejných služeb danou vysokou fragmentací prostorových struktur – například prostorovou disperzí objektů bydlení a navazujících infrastruktur – i územní správy v důsledku intenzivní suburbanizace. Chaotické a málo transparentní řízení znamenalo nevyhnutelné prohlubování disharmonie v rozmístění a dostupnosti veřejných služeb. To vyvolávalo potřebu efektivně řešit narůstající regionální problémy koordinace a harmonického rozmístění a poskytování veřejných služeb. Hlavním řešením z pohledu zástupců reformní školy mělo být, v ideálním případě, vytvoření integrované jednostupňové (*one-tier*) hierarchické administrativní / správní metropolitní struktury, případně dvoustupňové struktury (*two-tier*). Metropolitní region (*metropolis*) jako nadřazená správní jednotka měl být zodpovědný za efektivní poskytování veřejných služeb na celém území.

Přestože většina příspěvků této reformní školy spadá do první poloviny 20. století (do 1950), zajímavým zdrojem pro hlubší pochopení tehdejší diskuze o výhodách či nevýhodách jedno- a dvoustupňového modelu metropolitní governance je práce od Slack a Bird (2007). Autoři rozlišují čtyři základní modely metropolitní governance, které se liší například v jejich horizontální a vertikální struktuře řízení, ale také motivací a příčinou vzniku metropolitní oblasti. Vedle dobrovolné spolupráce (*voluntary cooperation*) a specifických – zejména jednoúčelově zaměřených – správních regionů (*special-purpose districts*) rozlišují zejména jedno- (*one-tier*) a dvoustupňové (*two-tier*) modely metropolitní governance. Jdstupňové modely nabývají dvou základních forem. První formou je soubor fragmentovaných municipalit v metropolitní oblasti, druhou

pak představuje konsolidovaná municipalita pro celou metropolitní oblast. Základní charakteristikou jednostupňových modelů je, že jedna místní správa či municipalita poskytuje veškeré místní služby. Jak Slack a Bird (2007) zmiňují, výhodou tohoto uspořádání může být lepší koordinace poskytovaných služeb, lineární, méně složitý rozhodovací proces a vysoká efektivita. Na druhou stranu pak zdůrazňují, že populačně a rozlohou velké jednostupňové lokální správy – tedy municipality – mohou být kvůli centralizované administrativě a velké rozloze méně transparentní a také méně schopné posuzovat a řešit problémy v menších dílčích lokalitách. Dvoustupňové modely se skládají z nižší úrovně – řízení města a obcí – a vyšší úrovně, tedy úrovně řízení v celé metropolitní oblasti. Přičemž *„Vyšší úroveň by měla být zodpovědná za služby efektivně poskytované celému regionu, vytvářet pozitivní externalitu, redistribuovat a pečovat o úspory z rozsahu. Služby mající lokální přínosy by pak měly být poskytovány nižší úrovní.“* (Slack, Bird 2007: 733) V souladu s tímto obecným vymezením kompetencí by se měly metropolitní regiony jako entity řízení hierarchicky vyššího řádu věnovat zejména opatřením zlepšujícími situaci v celých oblastech. Jedná se o opatření, jejichž poskytování přesahuje schopnosti a finanční možnosti jednotlivých dílčích místních municipalit nižší úrovně. Příkladem služeb poskytovaných efektivně pro celou metropolitní oblast může být poskytování zdravotnických služeb nebo odpadové hospodářství, které vyžadují koordinaci na vyšší úrovni. Dalšími podobnými oblastmi jsou rozvoj nadlokální až regionální dopravní infrastruktury, systémy hromadné veřejné dopravy, nadlokální či regionální územní plánování aj. Dvoustupňové modely governance vykazují při srovnání s jednostupňovými určité významné výhody. Například existence lokální správy přináší znalost lokálních problémů, silnější územní identitu a zainteresovanost místních akterů, vyšší zodpovědnost a v konečném důsledku pak vysokou efektivitu vynaložených zdrojů. *„Kritici dvoustupňových modelů argumentují zvýšenými náklady v důsledku časté duplicity a plýtvání při poskytování služeb. Existuje však velice málo empirických důkazů podporujících tato kritická tvrzení. Nicméně, dvoustupňové modely mohou být méně transparentní s ohledem na často nepřesné vymezení kompetencí a asi více matoucí pro daňové poplatníky, kteří mohou být dezorientováni ohledně toho, kdo je konkrétně a jednoznačně zodpovědný za poskytované služby.“* (Slack, Bird 2007: 734) Dvoustupňový systém pak také naplňuje princip subsidiarity, tj. že by se problémy a projekty měly řešit na co nejnižší vhodné úrovni řízení. Velmi hrubé rozdělení kompetencí mezi nižší a vyšší úrovní je vyjádřeno v následující tabulce. Z praktického hlediska je potřeba poznamenat (viz tabulka 2–1), že dvoustupňový model představuje nejvyšší formu integrace na úrovni metropolitních regionů.

**Tabulka 2–1:** Alokace výdajů ve dvoustupňovém modelu

Funkce	Vyšší úroveň	Nižší úroveň	Zdůvodnění
Sociální služby			Redistribuce příjmů, externality
Sociální bydlení			Redistribuce příjmů, externality, úspory z rozsahu
Veřejné zdraví			Redistribuce příjmů, externality, úspory z rozsahu
Ambulance			Redistribuce příjmů, externality
Dopravní infrastruktura			Lokální x regionální infrastruktura, externality, úspory z rozsahu
Veřejné osvětlení			Žádné externality
Chodníky			Žádné externality
Vodovodní a kanalizační systém			Úspory z rozsahu
Odpadové hospodářství			Úspory z rozsahu, externality
Veřejná doprava			Úspory z rozsahu, externality
Policie			Úspory z rozsahu, externality
Lokální územní plánování			Místní přístup, zodpovědnost
Regionální územní plánování			Externality
Ekonomický rozvoj			Externality
Parky a rekreace			Místní zodpovědnost
Knihovny			Místní zodpovědnost

*Zdroj: Převzato a upraveno podle Slack, Bird (2007: 3).*

Přístup reformní školy metropolitní governance je kritizován za „přílišnou weberiánskou důvěru v racionalitu a v odpovídající plánovací kapacitu velkého byrokratického aparátu (Heinelt, Kübler 2005: 9). Dalšími problematickými aspekty jsou pak otázky deficitu prostorové spravedlnosti či neefektivit (tabulka 2–4).

Druhý přístup ke studiu metropolitní governance představuje tzv. škola veřejné volby, která byla v přímé opozici k reformní škole. Škola veřejné volby vycházela ze základních principů volného fungování trhu odvozených od Tieboutova modelu (1956). V tomto pojetí si města konkurují o podniky a o obyvatele mezi sebou prostřednictvím nízkých cen veřejných služeb a minimalizací místních poplatků. Obyvatelé či podniky pak „hlasují nohama“ (*voting with the feet*) o tom, které místo jim nabízí nejpríhodnější podmínky. Efektivita veřejných služeb měla být dosažena nikoliv implementací hierarchického vládnutí a vytvářením administrativních struktur metropolitních regionů, nýbrž decentralizací a konkurencí mezi jednotlivými obcemi v metropolitních regionech. Samotný Tiebout (1956: 423) explicitně uvádí, že „*ti, kteří argumentují pro vytváření a pro provádění metropolitní politiky namísto lokálních politik, nemohou*

**Tabulka 2–2: Strategické funkce a typy metropolitní governance**

	<b>Metropolitní governance Typ 1</b>	<b>Metropolitní governance Typ 2</b>
Strategické zaměření	Externí profílace	Interní řízení a integrace
Prostorové/geografické vymezení	Neostře a široké	Jasná a úzká definice
Oblast působnosti / funkční diferenciacie / integrace	Funkční diferenciacie / speciální regionální sdružení a další organizace	Funkční integrace / komplexní organizace
Institucionalizace	„Měkká institucionalizace“	„Tvrdá institucionalizace“
Privátní účast / subjekty občanské společnosti	Integrace soukromých / veřejných aktérů	Konzultace soukromých / veřejných aktérů
Plánovací principy	Selektivní: (velké) projekty / flagship / festivalizace	Integrační: Modely / rozvojové koncepty
Prioritní nástroje	Komunikační nástroje / organizační rozvoj	Regulativní nástroje
Víceúrovňovost	Volná vazba	Pevná vazba
Řízení kontextu	Symbolický kapitál	Právní rámec

*Zdroj: převzato z Knieling a Blatter (2009: 263).*

*opřít své argumenty o ryze ekonomické základy“.* Hlavní slabinou této školy je rozdíl mezi základními teoretickými předpoklady a reálným chováním podniků a obyvatel, kteří nejsou – i v důsledku nedostatku relevantních informací – vždy schopni provést skutečně informovaná rozhodnutí o teoreticky optimální lokalizaci. Problematický je taktéž předpoklad dokonalé mobility obyvatel či podniků, typický pro neoklasické přístupy obecně (Blažek, Uhlíř 2002). Aplikace principů školy veřejné volby částečně přispěla ke zvýšení sociálně-ekonomických disparit, či přesněji rezidenční segregace, protože: *„Rozdílná atraktivita různých míst spolupůsobila při umísťování výstavby nového bydlení do jednotlivých lokalit určených vždy pro jednu příjmovou skupinu. Identifikovaným cílovým příjmovým skupinám přizpůsobovaly jednotlivé developerské projekty cenu, a tedy i velikost bytů a stavebních pozemků.“* (Maier, Franke 2015: 92)

**Tabulka 2–3: Ideální model kroků vedoucích k zintenzivnění spolupráce aktérů v metropolitním regionu**

Přístup	Časová osa	Typ/ forma spolupráce
„Top-down“ nebo „bottom-up“  V případě „top-down“, postupně přenesení na aktéry v regionu	Počáteční fáze	Setkání zástupců různých městských společností si vyměňují informace a vzájemně definují zájmy
	Počáteční známky institucionalizace	Pravidelná setkávání stabilního okruhu účastníků (eventuálně podporovaná příležitostnými návštěvami starostů)
Postupně přenesení na manažery významných institucí uvnitř regionu		Založení pracovních skupin spojených se specifickými tématy
		Členové pracovních skupin začínají networking se zástupci ostatních metropolitních regionů
		Zapojení městských oddělení pro ekonomický rozvoj do pracovních skupin
		Společné aktivity v oblasti regionálního marketingu
	Institucionalizace I	Založení kanceláře sdílející náklady mezi aktéry městských společností
	Institucionalizace II	Založení agentury ekonomického rozvoje pro celý metropolitní region
	Institucionalizace III	Agentury a reprezentanti metropolitního regionu začínají hájit zájmy jednotlivých městských společností
		Sestavení programových koncepcí regionálního rozvoje, bydlení atd., s velkou návazností sil všech aktérů
	Institucionalizace IV?	Volby zástupců metropolitního regionu? Splynutí městských společností metropolitního regionu?

*Zdroj: Převzato a upraveno podle Franz a Hornych (2009: 2670).*

Nekončící dialog „hluchých“ o tom, zda určitá institucionální fragmentace je pozitivní či negativní (Kübler 2003), byl zkraje 90. let nahrazen školou tzv. nového regionalismu (*new regionalism*), který přesunul pozornost od otázky monocentrického či polycentrického vládnutí prostřednictvím veřejných správ (government) směrem k jiným aktérům, více otevřenému a flexibilnímu typu řízení – tedy tzv. governance. Zvýšený zájem, zejména v oblasti veřejných politik, kterého se dostává metropolitním regionům od počátku 90. let minulého století v kontextu nového regionalismu, lze přičítat následujícím argumentům. První argumentační rovina podporující smysluplnost vytváření a fungování metropolitních regionů představuje řešení negativních důsledků procesu suburbanizace. Přesněji řečeno, řešení negativ tohoto procesu na

regionální – metropolitní – úrovni, kterými jsou nárůst automobilizace, přesun komerčních aktivit na nebo za okraje měst a následný úpadek městských center, nadměrný zábor zemědělské půdy atd. Podrobně se k dopadům suburbanizace i k vytváření sídelní kaše (*urban sprawl*) obecně i v ČR vyjadřuje např. Sýkora (2003). Zejména jádra metropolitních regionů čelí v důsledku suburbanizace poklesu počtu obyvatel a snižování příjmů v podobě daňových výnosů – vztažených jak k počtu obyvatel, tak i k ekonomické aktivitě. Tento trend přesně vystihují Meijers a Romein (2003: 173), když uvádějí, že „většina městských funkcí, jako bydlení, výroba, služby, maloobchod, velkoobchod, skladování a volnočasové aktivity, se kvůli převládajícím tendencím prostorové dekoncentrace a rozšiřování rozrostla do nových oblastí směrem do suburbánních center nebo do lokalit se strategickou dopravní polohou. Obecně lze říci, že tradiční dualita mezi městskými centry a značným množstvím suburbánních lokalit eroduje v mnoha městských regionech“. Jednoduše řečeno jádra a centra metropolitních regionů ztrácejí své tradiční funkce a upadají. V souvislosti s narůstající intenzitou suburbanizace a z ní plynoucí vyšší funkční integrace města a jeho zázemí se hovoří dokonce o „metropolitní urbanizaci“ (Čermák a kol. 2009), případně o „regionální urbanizaci“ (Soja 2000). Z této perspektivy se těžiště diskuze soustředí na dvě hlavní problémové oblasti. A to jednak na nezbytnost harmonizace územního plánování uvnitř funkčních metropolitních regionů za účelem eliminace nadměrného prostorového nesouladu (*spatial mismatch*) například mezi místem práce a bydlení, jednak také na otázky efektivity poskytování veřejných služeb.

Z hlediska ekonomického může vést kooperace na úrovni metropolitních regionů ke zvýšení účinnosti pozitivních aglomeračních efektů (zejména urbanizačních úspor) a rozšíření těchto efektů za jejich administrativní hranice. „Intenzifikace a expanze [aglomeračních úspor] je založena na předpokladu, že jsou účinky aglomerace ještě nerealizované, a to jak co do velikosti, tak i dosahu.“ (Franz, Hornych 2009: 2666) Městské aglomerace disponují řadou konkurenčních výhod, jako jsou větší trh práce, širší nabídka znalostně orientovaných obchodních služeb, lepší dopravní obslužnost a dostupnost apod. Naopak některé aglomerace vykazují řadu nevýhod jako vysokou a stoupající cenu nemovitostí, dopravní kongesci, znečištění životního prostředí apod. Snahou metropolitních regionů by pak mělo být omezování aglomeračních nevýhod a posilování výhod skrze vhodné intervence a kooperaci. „Kooperace je obecný pojem pro různé formy činnosti, jako jsou – uvedeny od nejméně nákladných k nejnákladnějším – výměna informací, diskuze a dohoda o společných cílech, koordinování činností, uzavírání dohod, sdílení zdrojů jako předpoklad pro společnou akci a profesionální zastupování společných zájmů v různých politických arénách.“ (Franz, Hornych 2009: 2669)

Druhá argumentační linie nového regionalismu vychází z předpokladu, že v důsledku úpadku státu a snižující se možnosti efektivní intervence z národní



úrovně – z úrovně ústředních orgánů státní správy – roste význam regionů jako administrativních řídicích jednotek, které jsou schopné flexibilněji čelit výzvám globalizace. Za hlavní hnací motory národních ekonomik jsou pak považovány metropolitní regiony, které vykazují vlivem procesu metropolizace (Krátke 2007) nejvhodnější podmínky pro tvorbu inovací a růstu. Základní argumenty jsou přesně vystiženy v Meijers a Romein (2003: 174), kteří uvádějí, že: *„Region začíná být nejdůležitější prostorovou úrovní v mezinárodní konkurenci. Politici, plánovači a další aktéři poukazují na posilování konkurenceschopnosti jako na klíčovou strategickou prioritu rozvoje regionu. Obvykle poukazují na „high-road“ strategii konkurenceschopnosti, tj. na vytváření prostředí, které láká investice v high-tech produkci a službách s vysokou přidanou hodnotou, vysoce kvalifikovanou pracovní silou a návštěvníky s vyšší kupní silou.“* Metropolitní regiony lze z pohledu výše zmíněných různorodých přístupů interpretovat jako koncept (a posléze i politiku) vzniku a existence nové prostorové úrovně řízení a regulace územního rozvoje zacelující „mezeru“ mezi národní a lokální úrovní ve smyslu vertikálním – tedy stát, regiony, obce a horizontálním – tedy koordinace na úrovni obcí (Rumpel a kol. 2012). Z hlediska horizontálního se jedná o snahu kapitalizovat a posilovat funkční synergie mezi aktéry v rámci metropolitních regionů společnými rozvojovými plány a řízením spíše neformálně „ve stínu hierarchie“ tj. jak mimo stát, tak i mimo municipality či jiné administrativní jednotky (Benz, Fürst 2002). Proces řízení a rozhodování na úrovni metropolitních regionů tak představuje jednu z forem regionální governance, kterou lze charakterizovat *„jako slabě institucionalizovanou formu kooperace, založenou spíše na síťových vztazích regionálních aktérů pro plnění potřeb regionálního rozvoje.“* (Fürst 2003: 370) V souladu s principem governance je kladen důraz spíše na flexibilní či měkkou institucionalizaci a jistou pluralitu ve způsobech řízení, které se mohou lišit jak v kontextu, tak i z hlediska fáze institucionalizace.

Relativně nejnovějším přístupem, který navazuje na principy nového regionalismu, je koncept tzv. „měkkých prostor“ (*soft spaces*). Měkké prostory lze vnímat jako jistou formu funkční governance (Fürst 2003), protože sdružují aktéry a instituce v rámci řešení konkrétního problému (Allmendinger, Haughton 2010). Nejedná se tedy o klasicky hierarchicky řízenou kooperaci, ale o kooperaci mezi aktéry sdruženými kolem nějakého problému, tedy ad hoc. Pozitivem takovýchto prostorů je především rychlejší a flexibilnější reakce na změnu a vyplnění institucionální mezery mezi formální hierarchií veřejné správy a reálným rozmístěním problémů. Hlavní specifikum spočívá v tom, že při řešení konkrétních výzev a problémů nejdou aktéři podle stanovených formálních procedur a taktéž nejsou jasně vymezeny pozice a pravomoci jednotlivých aktérů (Allmendinger, Haughton 2010). Jak demonstrijí Spaans a Zonneveld (2016) na příkladu regionu jižního Randstad v Nizozemí, je výhodou

měkkých prostorů namísto dosavadního řešení překryvů služeb využívat jejich skladebnosti a kompatibility v rámci polycentrického metropolitního regionu. Nicméně hlavní problém nejen zmiňovaných měkkých prostorů, ale celého nového regionalismu představuje nízká transparentnost a možný demokratický deficit (Tomás 2012).

S narůstajícími negativními projevy globalizace jakožto procesu zintenzivňujícího konkurenci mezi městy a regiony se od new regionalism odštěpila škola reškálování a reteritorizace, která se blíže věnuje proměně governance městských regionů v globální ekonomice. Tato škola je založena na změně teritoriálních hranic, institucionálního prostředí a proměně rolí (např. státu) ve snaze posílit postavení měst v globálním systému. Na rozdíl od nového regionalismu vnímají posilování regionální úrovně a role privátního sektoru negativně, protože procesy vedoucí ke změně měřítka jsou výsledkem neoliberalních procesů, které mají mobilizovat primárně ekonomický růst (Brenner 2003). Toto paradigma je mimo jiné kritizováno kvůli přílišnému ekonomickému determinismu a výrazné abstrakci.

**Tabulka 2–4:** Přehled hlavních principů jednotlivých škol metropolitní governance

	<b>Reformní škola (starý regionalismus)</b>	<b>Škola veřejné volby</b>	<b>Nový regionalismus</b>	<b>Škola reškálování a reteritorizace</b>
Časový rámec	1900 až 60. léta	1950–1990	1990 až současnost	2006 až současnost
Jádro zaměření	Efektivita ( <i>efficiency</i> )	Účinnost ( <i>effectiveness</i> )	Spravedlnost	Konkurenceschopnost měst
Schéma městského rozvoje	Monocetrické	Polycentrické (lokální úroveň)	Polycentrické s méně dominantním centrem	Globální město, městské regiony
Problém	Fragmentace	Centralizace	Spravedlnost a konkurenceschopnost	Konkurenceschopnost
Řešení	Hierarchie	Trh	Hierarchie / Kooperace	Reškálování / Restrukturalizace
	Zřízení metropolitní vlády (jednostupňové)	Společání se na tržní konkurenci, která vede města k udržování nízkých daní, poskytuje lepší veřejné služby a lepší podnikatelské klima k atrakci podniků a rezidentů.	Vládnutí a governance v městských regionech, soustředění na strategická metropolitní rozhodnutí na bázi governance.	Ekonomická globalizace vedoucí k sub-nacionální (lokální) restrukturalizaci státu, zahrnující přeskupení hranic, rolí, funkcí, zdrojů a vztahů mezi soukromými a veřejnými aktéry.

## METROPOLITNÍ GOVERNANCE V MEZINÁRODNÍ PERSPEKTIVĚ

	<b>Reformní škola (starý regionalismus)</b>	<b>Škola veřejné volby</b>	<b>Nový regionalismus</b>	<b>Škola reškálování a reteritorizace</b>
Hlavní kritika	Důkazy, že konsolidace může vézt k vyšším nákladům a nedostatku zodpovědnosti. (Bish a Ostrom, 1979)	Nizká mobilita chudých vede k nedostatečné prostorové spravedlnosti. (Warren a kol. 1992)	Selektivní a slabý regionalismus. (Friskens a Norris, 2001; Lefèvre, 1998)	Tendence k ekonomickému determinismu, vysoká úroveň abstrakce a „absence politik či aktérů“. (Le Galès 2006)
	Dvouúrovňové metropolitní vládnutí může vést k lepšímu rozvoji infrastruktury a plánování, ale ne nutně k vyšší prostorové spravedlnosti. (Self 1982)	Obyvatelé se nechovají, jak Tieboutův model předpovídá, a postrádají informace o daních a službách v jednotlivých lokalitách. (Lyons a kol. 1992)	Nepravděpodobné omezení disparit. (Altshuler a kol. 1999)	Poskytuje vyšší úroveň teorie k tomu, co je hnací silou restrukturalizace státu, ale nepřináší dostatečné politické implikace.
	Negativní mocenská asymetrie. (Powell 2000) Politická neproveditelnost. (Downs 1994)		Chybné pojmenování a odvození „postfordistické urbánní restrukturalizace a neoliberální ... redukce státu“. (Brenner, 2003)	
Vybrané práce	Charles Beard (1923)	Charles Tiebout (1956)	David Rusk (1993)	Neil Brenner (2003)
	William Robson (1939)	Vincent Ostrom a kol. (1961)	H. V. Savitch a Ronald K. Vogel (1996)	Michael Keating a kol. (2003)
	Robert Wood (1961)	Roger Parks a Ronald Oakerson (1989)	Altshuler a kol. (1999)	
	US ACIR (1976)			
Empirické referenční body	New York City (1898)	Los Angeles (Lakewood Plan)	Louisville (1986–2000)	Světová města
	Toronto (1954)	St. Louis	Bologna	
	Miami (1958)	Pittsburgh	Rotterdam	
	London (1965)		Portland	

*Zdroj: Převzato a upraveno podle Savich, Vogel (2009).*

## Metropolitní regiony v Německu

Pro přiblížení problematiky metropolitní governance jsme se rozhodli analyzovat metropolitní regiony v sousedním Německu. Hlavní motivací je především skutečnost, že metropolitní governance je zde rozvinuta relativně slabě, minimálně ve srovnání např. s Francií či Itálií, kde existuje již zákon o metropolitních regionech. Relativně slabá rozvinutost je tak bližším vývojovým stadiem ke kontextu České republiky, kde lze i nadále hovořit o vznikající (emergentní) metropolitní governance (Kostelecký a kol. 2007). V této části textu nejprve stručně nastíníme rámcové podmínky formování agendy metropolitních regionů na národní úrovni, přičemž součástí textu je taktéž krátká případová studie metropolitního regionu Hannover, který je považován za příklad dobré praxe (Lackowska, Zimmermann 2010), a Norimberku.

Zatímco v oblasti prostorového plánování na úrovni regionů má problematika metropolitních regionů relativně dlouhou tradici (viz níže), na národní úrovni se koncept metropolitních regionů začal prosazovat do agendy až přibližně v polovině 90. let minulého století. Dle Blotevogel (2001) zařazení metropolitních regionů do plánovací agendy na národní úrovni souviselo především se změnami:

- v (hierarchii) německého sídelního systému způsobené sjednocením, což změnilo a narušilo předchozí dělbu práce a specializací,
- v hlubší integraci německé ekonomiky do evropského a globálního systému, což zvýšilo konkurenci mezi městy o mobilní ekonomické zdroje,
- v rostoucí metropolizaci prostorové ekonomiky a nezbytnosti podpory urbáních regionů jako hnacích motorů celé ekonomiky sjednoceného Německa.

První koncepční aktivita v podobě Ministerské konference pro prostorové uspořádání (*Ministerkonferenz für Raumordnung* – dále jen MKRO), konané v roce 1995, definovala jednak tzv. „evropské metropolitní regiony“ (*Die Europäischen Metropolregionen*), mezi něž byly zahrnuty metropolitní regiony: Berlín/Brandenburg, Hamburg, Mnichov, Rhein-Main, Rhein-Ruhr a Stuttgart. V rámci MKRO jsou metropolitní regiony definovány jako: „prostorové a funkční útvary, jejichž význam přesahuje národní hranice“, nebo že: „Evropské metropolitní regiony jsou motory společenského, ekonomického, sociálního a kulturního rozvoje a mají udržet konkurenceschopnost Německa, jakož i přispívat k urychlování evropského integračního procesu.“ Definice a interpretace významu metropolitních regionů silně akcentuje ekonomickou dimenzi, což může být například ve vztahu k rostoucí prostorové polarizaci značně diskutabilní (Leber, Kunzmann 2006). Opomenout nelze ani roli EU při „metropolizaci“ prostorového plánování, zejména vliv dokumentu *Spatial perspectives for the Enlargement of the EU*, který taktéž významně akcentuje ekonomický význam

metropolitních regionů. Na úrovni samotných regionů existuje dlouhá a nepřetržitá tradice v prostorovém plánování, která měla značný vliv na postupné formování metropolitní governance, neexistují však ani jednotné plány a organizační schémata, což se projevuje v různorodosti podob spolupráce (Heinelt, Zimmermann 2011), zrcadlících se v různých typech metropolitní governance (tabulky 2–2 a 2–4).

Metropolitní regiony v Německu prodělaly v uplynulých šedesáti letech různorodý vývoj a postupem času nabývaly různých forem (ať již jednostupňový či dvoustupňový model, dobrovolná spolupráce, nebo pouze jako *special-purpose district*). Zároveň se postupně měnily také oblasti zájmu a rozsah spravovaného území. Za vhodnou ukázkou pak může posloužit metropolitní region Brémy (*Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen*), který byl zpočátku založen municipalitami v okolí Brém a postupem času se proměnil z plánovací platformy do současné podoby metropolitního regionu (Blatter 2006). Škála výzev a řešených problémů je taktéž poměrně široká, zatímco některé se soustřeďují na vnější propagaci a lobing (kupříkladu Stuttgart za tímto účelem v roce 2002 otevřel svou kancelář v Bruselu), řešení společné dopravy (Hamburg – *Hamburger Verkehrsverbund*), jiné se soustřeďují na řešení harmonizace svého územního rozvoje. Příkladem vysoce kontroverzního regionálního projektu pak může být rozšiřování Frankfurtského letiště. „*Municipality v okolí letiště zformovaly skupinu protestujících a obyvatelé žijící nedaleko letiště pocítují rozmrzelost ohledně rozmístění leteckých koridorů. Na druhou stranu však evropské a interkontinentální spoje jsou nepochybně důležitým faktorem podílejícím se na prosperitě regionu.*“ (Freund 2003: 130) Knieling a Blatter (2009) ve svém příspěvku provedli analýzu governance, řídicích a plánovacích mechanismů jednotlivých metropolitních regionů. Jedním z výstupů jejich práce je následující tabulka (tabulka 2–5), která nastiňuje funkční rámec metropolitních regionů Německa. Tabulka potvrzuje výše zmíněnou různorodost metropolitní governance. Zatímco Frankfurt vykazuje známky silné diferenciaci a oddělených politik ve sledovaných oblastech, metropolitní region Hannover naopak vykazuje silnou funkční integraci a vysoký stupeň formální institucionalizace. Z tohoto důvodu se následující část této práce blíže věnuje právě metropolitnímu regionu Hannover. Druhým vybraným metropolitním regionem byl Norimberk, který patří mezi menší a relativně mladé metropolitní regiony, a proto může sloužit jako vhodná inspirace pro kontext České republiky.

**Tabulka 2–5:** Funkční rámce metropolitních regionů Německa

Funkční rámec metropolitních regionů				
Obecný směr: funkční diference / integrace		Územní plánování a transportní politika: oddělená (-) nebo integrovaná (+)		
		Institucionální	Programová	Teritoriální
Frankfurt	Diference	-	-	-
Mnichov	Diference	-	-	+
Hamburg	Integrace, nicméně funkčně asymetrické (ekonomická dominance) a velmi nízký stupeň formální institucionalizace	-	+	+
Brémy	Integrace s jasným prostorovým vymezením a velmi nízký stupeň formální institucionalizace	-	+	-
Stuttgart	Integrace, nicméně funkčně asymetrické (ekonomická dominance) a střední stupeň formální institucionalizace	+	-	-/+
Hannover	Integrace s jasným prostorovým vymezením a vysoký stupeň formální institucionalizace	+	+	+

*Zdroj: převzato a upraveno podle Blatter (2006: 143).*

## Příkladová studie metropolitního regionu Hannover

Hannover jakožto hlavní město spolkové republiky Dolní Sasko disponuje významnou administrativní funkcí. Mimo tuto funkci je pak v Hannoveru a jeho okolí zastoupena řada silných průmyslových výrobců jako výroba dopravních prostředků, chemická produkce. Příkladem může být sídlo automobilky Volkswagen ve Wolfsburgu. Kromě průmyslové orientace je pak Hannover sídlem s významnou veletržní funkcí (*Hannover Messe Industrie*) disponující výhodnou polohou s dobrým dopravním napojením. „*Zhodnocením takového potenciálu v podobě centrality, fyzické a vědecké infrastruktury někteří experti došli k závěru, že region Hannover má na to být jednou z nejlepších lokalit pro podnikání v Evropě. Porovnání s ostatními metropolitními regiony Německa se nicméně ukazuje, že ekonomický výkon je pouze průměrný.*“ (Fürst, Ansgar 2003: 145) Tento nenaplněný vnitřní potenciál je silnou motivací pro hledání nových forem spolupráce a strategií. Tak jako u řady dalších metropolitních regionů je snaha o spolupráci a efektivní řízení a harmonizaci rozvoje vnímána jako snaha (Lacowska, Zimmermann 2010):

- o posílení konkurenceschopnosti v globální ekonomice,
- o lepší způsob boje s rozptýlenou formou suburbanizace (*urban sprawl*),

- o snížení institucionální fragmentace a fragmentace v poskytování veřejných služeb.

Systém veřejné správy v Německu se kvůli své federativní struktuře projevuje jako silně hierarchický, nicméně nižším úrovním samospráv jsou přenechány poměrně široké kompetence. Základní přehled jednotlivých úrovní veřejné správy vzhledem ke spolkové republice Dolní Sasko shrnuli autoři Fürst a Ansgar v následující tabulce.

**Tabulka 2–6:** Německý správní a plánovací systém – případ Dolní Sasko

Úroveň	Politika	Financování	Zodpovědnost ohledně plánování
<b>Federální/národní</b>	Voleny 2 komory: „Bundestag“, „Bundesrat“ (reprezentuje „Länder“)	Vybírá daně z příjmu a většinu dalších daní (z přidáné hodnoty, minerálů, tabáku atd.) a redistribuje je na nižší úrovně	Národní řízení prostorového plánování („Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen“), neobligatorní
<b>Dolní Sasko („Land“, pl. „Länder“)</b>	Volen „Landtag“	Granty z federální úrovně dle redistribučního klíče	Schéma prostorového plánování „Landesraumordnungsprogramm“, obligatorní pro veřejné instituce
<b>Kraj (country, některé větší municipality mají tento status také)</b>	Volen „Kreistag“	Příspěvky municipality, granty z „Land“ a federální úrovně	Regionální plánování („Regionales Raumordnungsprogramm“), obligatorní pro veřejné instituce
<b>Municipality</b>	Volen „Stadtrat“ nebo „Gemeinderat“	16 % z daně z příjmů obyvatel, podniků a dalších místních poplatků, federální příspěvky	Příprava („Flächennutzungsplan“) a právně zavazující („Bebauungsplan“), územní plány, obligatorní pro soukromý a veřejný sektor

*Zdroj: převzato a upraveno podle Fürst, Ansgar (2003: 146).*

Mimo tento hlavní páteří systém veřejné správy pak stojí obvykle metropolitní regiony. Kvůli svému specifickému vývoji však metropolitní region Hannover zaujímá formální postavení i v horizontálním systému veřejné správy. V roce 2001 se tento metropolitní region dle zákona stal teritoriální jednotkou, což posílilo jeho postavení v rámci systému samosprávy (Heinelt, Zimmermann 2011). Cesta k vytvoření takovéto jednotky, která v rámci Německa nemá obdoby, však byla poměrně dlouhá. Historie „Great Hanover Association“ (Komunalverband Großraum Hanover) započala v roce 1962 jako klasické účelové sdružení (*special-purpose district*, Fürst, Ansgar 2003). S iniciací a založením

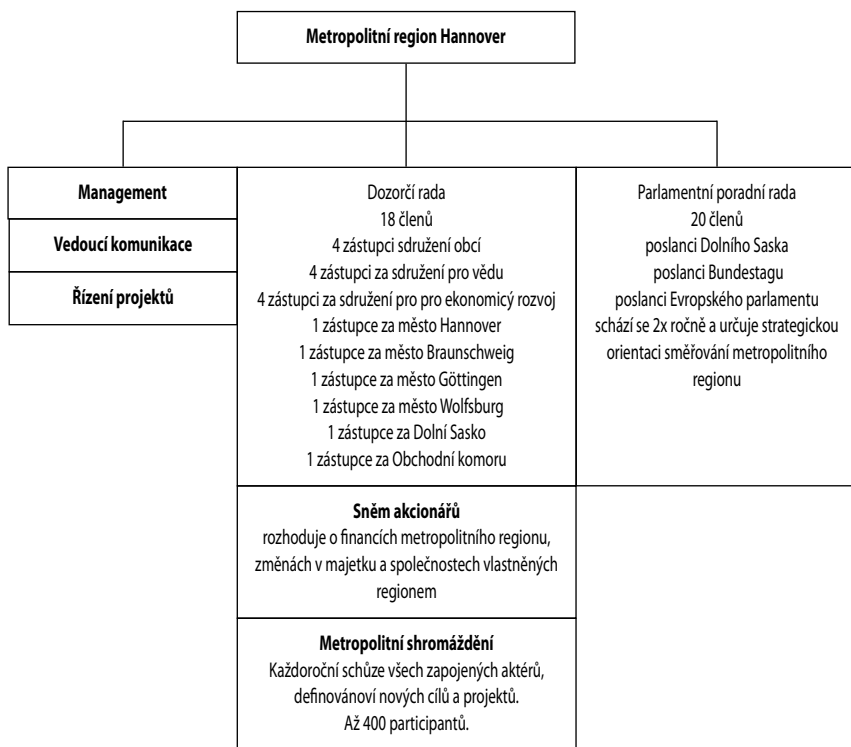
této struktury aktivně napomáhala spolková země Dolní Sasko s cílem vytvořit platformu pro lepší prostorové plánování mezi centrálním městem Hannover a suburbánními oblastmi v jeho okolí. „*V regionu Hannover, místní asociace, která měla historii sahající zpět až k roku 1960, plnila pozoruhodnou roli jako jakási „socializační agentura“.* Tato role spočívala zejména v tlumočení společných regionálních výzev a sdíleném porozumění ohledně toho, čím by metropolitní governance měla být.“ (Heinelt, Zimmermann 2011: 1188).

Po roce 1969 dochází k posílení pravomocí této asociace převzetím prostorového plánování a poskytování hromadné dopravy. Tato nová funkce vedla nejen k personálnímu a finančnímu posílení, ale také i k zviditelnění struktury v očích veřejnosti a posílila místní identitu, jakožto i regionální integraci (Fürst, Ansgar 2003). O rok později došlo k transformaci této platformy na víceúčelové sdružení (*multi-purpose district*) s přímo volenými zástupci. Další zajímavý vývoj pak probíhal v 90. letech, kdy byla dosavadní forma právně přeměněna na „regionální asociaci“ (*Kommunalverband*) za účelem posílení kompetencí. Jak ale uvádí Fürst a Ansgar, tato změna měla spíše formální charakter a reálný efekt byl relativně nevýznamný. V letech 1996 až 2001 pak probíhala změna na dvoustupňový systém správy. „*Tento nový dvoustupňový systém nahradil předešlý systém tří dominantních aktérů, kterými bylo město Hannover, okolní zapojená území a plánovací komise s širokým portfoliem úloh jako doprava, regionální plánování, krajinné plánování a ekonomický rozvoj.*“ (Lackowska, Zimmermann 2010: 160) Příkladem regionálního plánování z toho regionu pak může být omezení vzniku nových velkoplošných obchodních center v zázemí města. Nová tzv. outletová centra mohou vzniknout pouze v jasně definovaných oblastech ve výjimečných případech. Cílem těchto opatření je udržet atraktivitu městských center kompaktních měst (Regional planning on the Hannover region 2009). Na nově vzniklou jednotku byly převedeny další pravomoci, čímž se de facto dostala na úroveň kraje (Fürst, Ansgar 2003). Dle těchto autorů lze označit jako hlavní motivy pro tuto reformu snahu o posílení konkurenceschopnosti regionu, institucionalizaci společných aktivit jako například nakládání s odpady, harmonizaci rozvoje v regionu a také zlepšení fiskální politiky na regionální úrovni. „*Přestože „Hannoverská reforma“ byla od počátku orientována na zlepšení efektivity a snížení nákladů na poskytování služeb, tento příklad také poukazuje na určité zajímavé prvky horizontální governance, jako je decentralizovaná síť vztahů mezi soukromými a veřejnými aktéry. Příkladem pak může být Hannoverimpuls – společnost zaměřená na ekonomický rozvoj.*“ (Lackowska, Zimmermann 2010: 160) Tato společnost je vlastněna městem Hannover a také metropolitním regionem, přičemž je také sponzorována místními podniky. „*Metropolitní region Hannover má nyní formální status okresu uvnitř německého politického vertikálního systému správy. Z tohoto důvodu je politicky reprezentován přímo voleným prezidentem, který také představuje vedoucího administrativy. Region*



je řízen přímo volenou radou, skládající se z 84 zástupců, přičemž 53 z nich (což představuje většinu) pochází z území, které spadá pod tento okres, zbylých 31 zástupců je pak voleno za centrální město Hannover.“ (Heinelt, Zimmermann 2011: 1178)

**Tabulka 2–7:** Schéma řízení a orgánů metropolitního regionu Hannover



*Zdroj: vlastní zpracování (2015).*

## Výzvy, strategie a opatření v regionu Hannover

Řada problémů fungování metropolitního regionu Hannover pramení z narůstajícího napětí mezi urbánním prostorem a jeho suburbánním zázemím. Za jeden z negativních průvodních jevů tohoto stavu lze považovat sociální polarizaci, kdy část obyvatel s vyšší kupní silou a zpravidla vyšším sociálním statutem opouští město a volí za své bydliště lokality za jeho hranicemi. „*Obecně lze sledovat v tomto regionu dvě hlavní migrační tendence, lidé ze zahraničí a studenti univerzit se stěhují do jádra měst, lidé s vyššími příjmy a zejména rodiny s dětmi se přesouvají do suburbánních nebo venkovských oblastí.*“ (Fürst a Ansgar 2003: 148) S procesem suburbanizace přímo souvisí také silící přepravní toky a zvyšující se míra automobilismu, kdy v rozmezí let 1980–1999 narostl počet automobilů o 148 000. Tyto trendy se pochopitelně projevují také zábořem krajiny a volných ploch – v samotném městě Hannover v roce 2000 bylo téměř 50% ploch zastavěno budovami a dopravní infrastrukturou, což představuje nárůst oproti roku 1979 o 16%. Metropolitní region si plně uvědomuje, že volné plochy pro výstavbu jsou omezeny, nicméně možná opatření pro řešení v této oblasti jsou poměrně problematická. Udržitelnost představuje poměrně silné téma, které je v regionu řešeno. „*Ačkoliv region představil několik velmi progresivních programů na ochranu přírodních zdrojů, např. používání větrné energie, vylepšení energetické bilance veřejných budov, regionální a lokální plánování nezabránilo pokračování ekologicky negativních trendů, jako je narůstání dopravy a zástavba volných prostor; a to v rámci neintegrováných suburbánních lokalit. Avšak při porovnání s ostatními městskými regiony je kvalita prostředí v Hannoveru na poměrně dobré úrovni.*“ (Fürst, Ansgar 2003: 152)

Další oblastí, které se metropolitní region věnuje, je podpora ekonomického rozvoje. Jedno z opatření v oblasti ekonomického rozvoje představuje síťování na nadnárodní úrovni. „*Od ledna 1996 je metropolitní region Hannover členem řady bilaterálních obchodních komor evropských států, např. Italsko-Německé obchodní komory. V současné době byla založena mezinárodní síť akterů za účelem přilákat přímé zahraniční investice do regionu Hannover – členy jsou soukromí podnikatelé, výzkumné agentury atd. Reprezentanti této sítě akterů jsou již aktivní v Nizozemí, Belgii a Francii.*“ (Cities for citizens: improving metropolitan governance 2001: 264) Významnou oblastí zájmu jsou také klastrové iniciativy, které mají prostřednictvím podpory inovací a spolupráce zvýšit ekonomickou konkurenceschopnost regionu. V případě Hannoveru se jedná o čtyři iniciativy, a to:

- Klastř biotechnologie / Medicínská technika,
- Klastř Výrobní technika / optika / měřicí technika / mechatronika / elektronika,
- Klastř Regenerativní energie,
- Klastř Mobilní ekonomika & logistika.

Automobilový průmysl je i nadále stále vnímán jako hlavní průmyslový klastr (Blatter 2006), na což má vliv dominantní postavení Volkswagenu a jeho rozsáhlé dodavatelské sítě v rámci regionu. Podle pracovního programu z roku 2011 se metropolitní region dále soustřeďuje na rozvoj v pěti prioritních oblastech:

- Lákání talentů – zvyšování atraktivity metropolitního regionu pomocí analýzy potřeb mladých talentů. Snaha o udržení vysokoškolských studentů a dále podpora mladých umělců a kreativců. Síťování v rámci kreativních odvětví.
- Zlepšení mobility – pokračování předešlých iniciativ v této oblasti, zavedení jednotného tarifu pro celou oblast ve veřejné dopravě a zvýšení její atraktivity, podpora cyklo-dopravy, spolupráce v oblasti logistiky v říční dopravě.
- Síťování „mozků“ – propojování podnikání a výzkumu, rozvoj udržitelnosti a principů adaptability, omezení dopadů změny klimatu, alternativní zdroje energie, zaměření na zdravotnictví, nakládání s vodou.
- Zvýšení potenciálu – externí a interní propagace regionu, podpora produktů vyrobených v regionu, podpora spolupráce s Čínou.
- Evropská spolupráce – spolupráce s Francií, rozvoj vztahů v rámci sítě METREX a s metropolitními regiony Německa, kooperační projekty v EU.

## Případová studie Norimberk

Metropolitní region Norimberk se nachází na jihovýchodě Německa v severní části Bavorska na historickém území Franky. V roce 2005, kdy byl tento metropolitní region formálně vytvořen, měl region okolo 3,5 milionu obyvatel, přičemž z ekonomického hlediska se jedná o atraktivní region. Ekonomická analýza z roku 2004 ukázala, že se v tomto regionu nacházelo okolo 150 000 – zejména malých a středně velkých – podniků, které vytvořily hrubý domácí produkt v celkovém objemu 103 miliard eur, přičemž až 44 % z těchto společností spadalo do sektoru služeb a vytvářelo až 1,1 milionu pracovních míst (více viz např. [www.em-n.eu](http://www.em-n.eu)). Mezi klíčová odvětví tohoto regionu patří zdravotnictví, farmacie a výroba zdravotnické techniky, informační a komunikační sektor, doprava a logistika, energetika a automatizace se zaměřením na měřicí a regulační techniku, integrace systémů a software. Tato odvětví vytvářejí podhoubí pro meziodvětvové a inovativně orientované sektory, jako je optika a laserové technologie, nanotechnologie, biotechnologie a biomedicína (Jurczek 2009).

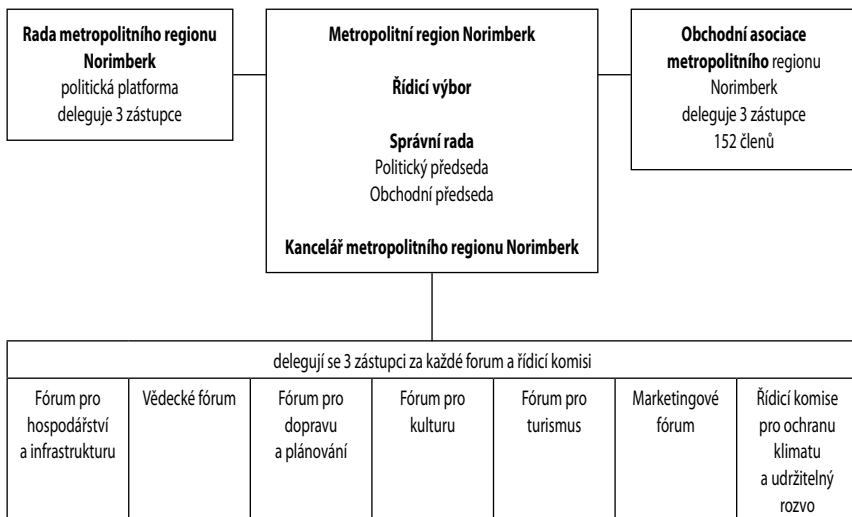
Mezi slabé stránky tohoto regionu patří nízké zastoupení sídel globálních společností, nevýrazné zastoupení národních a federálních úřadů, jakož i nedostatek sídel nadnárodních organizací (NGOs, EU, UN). Dle Liebel (2005 cit. v Jurczek 2009: 63) patří mezi přednosti tohoto regionu široké výzkumné zaměření univerzit a vysokého školství, silná pozice znalostně náročných služeb, kvalita a hustota lokálních sítí, vysoká technologická efektivita a aktivní

investiční sektor. Dále pak bohaté kulturně-historické prostředí a konání významných eventů. Jurczek (2009) také uvádí dobrou dopravní polohu a napojení (*gateway* funkce) na Čínu a kvůli své geografické poloze také napojení na východní Evropu. Tuto *gateway* funkci pak posiluje výborné napojení na evropskou síť železnic, dálnic a vodních cest, což v kombinaci s mezinárodním letištěm staví metropolitní region Norimberk do pozice významného logistického uzlu na jihu Německa – kupříkladu se zde nachází křižovatka dvou dopravních koridorů v rámci sítě TEN-T, jedná se o koridor Rýn-Dunaj a Skandinávie-Středozeří. Jak však Jurczek (2005) konstatuje, výstavba dopravní infrastruktury stále čelí množství problémů. Právě potřeba harmonizovat zájmy místních municipalit a dalších aktérů vytváří tlak na vytvoření teritoriální správní jednotky, která by překlenula komunikační a plánovací mezeru mezi jednotlivými hierarchickými úrovněmi.

Počátky regionální spolupráce sahají do roku 1990, kdy pod tlakem ekonomické restrukturalizace a nepříznivé image Norimberku začaly probíhat neformální schůzky „4+4“, tedy zástupců 4 měst, a to Norimberku, Fürthu, Erlangenu a Schwabachu se zástupci 4 okresů Nürnberger Land, Roth, Fürth und Erlangen-Höchstadt. Při formování této komunikační platformy, která měla za úkol napomoci řešit společné problémy a harmonizovat jednotlivá, dosud fragmentovaná, opatření, sehrálo klíčovou roli město Norimberk (Grotheer 2012). Zároveň tato platforma položila základy pro pozdější spolupráci prostřednictvím narůstající důvěry mezi zapojenými aktéry. V roce 1996 následoval další významný krok při formování základů pro pozdější spolupráci. Jednalo se o založení marketingové asociace „*Region Nürnberg e. V.*“, která sdružovala místní samosprávy, odbory a zástupce soukromého sektoru. Snahy této marketingové asociace se soustředily mimo jiné na formální uznání vznikající regionální jednotky jako oficiálního metropolitního regionu v rámci sítě METREX. Právě přijetí do této sítě se stalo silným argumentem pro oficiální uznání metropolitního regionu, neboť proces založení čelil poměrně silné kritice ze strany Mnichova, který argumentoval, že celá oblast okolo Norimberku je na něm silně závislá. Dále se zde zrcadlila historická rivalita mezi Bavorskem a Franky. Další kritika směřovala ke skutečnosti, že nedochází k dostatečné prostorové diferenciaci mezi plánovaným metropolitním regionem a svobodným státem (Schmitt, 2009). Dle Liebel (2005 cit. v Schmitt: 75) dokonce panovaly obavy, že podpora vzniku metropolitního regionu negativně postihne venkovské oblasti. Postupně si však ustanovení metropolitního regionu začalo získávat politickou podporu, kupříkladu tehdejší bavorský ministr pro vědu, infrastrukturu, dopravu a technologie Dr. Wiesheu považoval zřízení druhého metropolitního regionu za klíčový krok pro rozvoj celé spolkové republiky Bavorsko (Schmitt 2009). Dalším faktorem, který významně přispěl k uznání této územní jednotky jako metropolitního regionu, bylo uznání Norimberku Evropskou unií jako brány do střední a východní

Evropy, což ještě více podtrhuje historické spojení mezi tímto městem a Prahou (Litzel, Möller 2011: 279).

Samotný metropolitní region Norimberk byl oficiálně ustanoven v roce 2005 na základě rozhodnutí Ministerské konference pro územní plánování, čímž se stal jedním z jedenácti metropolitních regionů Německa. Po tomto rozhodnutí následovalo podepsání „*Charty Norimberského metropolitního regionu*“, která definovala základní principy spolupráce v rámci regionu. Mezi tyto principy patří subsidiarita v oblasti zpracovávání projektů, prostorová a tematická otevřenost, důraz na konsenzus v rozhodovacích procesech a zřízení „*Rady metropolitního regionu*“, která má představovat demokratický orgán zodpovědný za klíčová rozhodnutí (Grotheer 2012). Radu metropolitního regionu tvoří starostové dotčených měst, zástupci krajů a městských obvodů. Pro definování strategií a projektů zřídil region sedm odborných fór, která se soustřeďují na rozdílné zájmové oblasti, definované jako prioritní pro celý metropolitní region. Jedná se o ekonomiku a infrastrukturu, vědu, dopravu a plánování, kulturu, sport a marketing. Tato fóra dohromady sdružují na 400 odborníků ([www.em-n.eu](http://www.em-n.eu)). Dále do řízení metropolitního regionu vstupují zástupci 152 společností a jednotlivých univerzit, čímž dochází k synchronizaci zájmů a sítování aktérů napříč regionem a jednotlivými sektory. Území spadající pod metropolitní region se neustále rozšiřuje, což vychází ze základního principu „prostorové a tematické otevřenosti“ definovaného v základní chartě. Obdobně se pak prostorově rozšiřuje i integrovaný systém veřejné dopravy VGN (*Verkehrsverbund Großraum Nürnberg*). Proces formování metropolitního regionu svým postupným formováním a rozšiřováním okruhu zapojených aktérů a dotčeného území lze zhodnotit jako bottom-up přístup, neboť započal jako neformální spolupráce „4+4“. Postupem času se rozšiřovaly jak oblasti zájmu, zájmové území i počet participujících aktérů. Takto směrem vzhůru budovaný metropolitní region navíc narazil na problémy při jeho formálním uznání jako vyšší územní jednotky. V současnosti je metropolitní region tvořen 23 kraji (*Landkreise*) a 11 svobodnými městy (*kreisfreie Städte*).

**Tabulka 2–8:** Schéma řízení a orgánů metropolitního regionu Norimberk

*Zdroj: vlastní zpracování (2015).*

## Výzvy, strategie a opatření v metropolitním regionu Norimberk

Metropolitní region Norimberk si pro období 2013–2020 definoval pět strategických tematických oblastí, které mají posílit jeho konkurenceschopnost. Jedná se o „posílení prostřednictvím rozvoje polycentrické sídelní struktury“, rozvoj „kultury otevřené náruče“, „přívětivost k rodinám“, „orientace na high-tech odvětví“, „efektivní infrastruktura pro lidi, zboží a informace“. Mezi probíhající projekty patří například „*Medical Valley*“, tedy klastr se zaměřením na technologie využívané ve zdravotnictví disponující vlastním start-up programem (více viz [www.medical-valley-emn.de](http://www.medical-valley-emn.de)). Posílení dopravní a logistické funkce regionu pak má být zajištěno podporou multimodálních překladišť. Tato snaha je zaštitěna projektem „Logistického regionu“, který lze také vnímat jako jedno z opatření řešících problematiku rozvoje dopravní infrastruktury.

Metropolitní region Norimberk, tak jako řada dalších oblastí Evropy, očekává změny v demografické struktuře společnosti, zejména obavy ze stárnutí populace a možného nesouladu mezi poptávkou a nabídkou na pracovním trhu byly motivací pro ustanovení tzv. „Zukunftcoaches“, kteří vytváří síť v rámci metropolitního regionu a podporují spolupráci s dalšími územními entitami.

Zmiňována je kupříkladu spolupráce s ČR (*Netzwerk Zukunftscoaches für die Metropolregion Nürnberg Projekte – Zwischenbilanz 2013*, s. 5). K roku 2014 tato síť měla realizovat a připravit na 130 projektů, které jsou zaměřeny na zlepšení fungování trhu práce, lákání mladých talentů, zvýšení uplatnitelnosti nevyužitých pracovních sil atd. V seznamu naplánovaných projektů na rok 2016 se objevuje i zmínka o aktuální problematice se začleňováním uprchlíků do pracovního trhu. Tato problematika je zmíněna jako jedna z oblastí, které je potřeba věnovat pozornost (*Überblick: Aktivitäten und Erreichtes in der Metropolregion Nürnberg*).

Spolupráce v rámci tohoto regionu je založena na rovnoprávném partnerství mezi urbánním a rurálním prostorem, což se projevuje v rovnosti hlasů v Radě metropolitního regionu. Hlasy všech zástupců jsou si rovny nehledě na to, jak velkou část obyvatel zastupují. Základní myšlenkou tohoto partnerství je to, že kreativní lidé vyžadují vyšší standardy ohledně kvality prostředí, které obývají. Metropolitní region se snaží navýšit svou konkurenceschopnost v tomto směru tím, že výhody života ve městě (infrastruktura, kultura, služby atd.) obohatí skrze spolupráci s rurálním prostorem o další aspekty zvyšující kvalitu života obyvatel regionu, o možnosti volnočasových aktivit, v klidu a v přírodě. Toto partnerství se tedy snaží kombinovat výhody jak urbánního, tak i rurálního prostoru a prezentovat region jako oblast s pestrout nabídkou pro své rezidenty. Cílem této spolupráce je zvýšení atraktivity a image regionu, což by mělo vést k udržení stávajících a přilákání nových příslušníků „kreativní třídy“. Kelling (2011: 20) shrnuje měkké faktory rozvoje metropolitního regionu Norimberk následovně: „*Jedním z hlavních měkkých lokalizačních faktorů regionu je dobrá kvalita života se silnými kořeny v tradicích a historii. Místní kultura a kuchyně, jakož i tradiční akce jsou hluboce zakořeněny v rurálních oblastech a jejich centrech spíše než v městských oblastech. Každý druhý čtvereční metr metropolitního regionu je situován uvnitř národního parku*“. Projekty zaměřené na tuto oblast spolupráce se soustřeďují na podporu drobných lokálních producentů, turistický ruch a vznik rurálních klastrů – příkladem takového klastru pak může být již zmíněný klastr *Medical Valley*, jehož aktivity by měly být financovány na základě spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem (*public-private partnership*) (Kelling 2011).

## Metropolitní regiony v České republice

Přestože jsme mohli v minulých dvou dekáдах zaznamenat určitou konvergenci ekonomického, sociálního či prostorového vývoje mezi nejvyspělejšími zeměmi západní Evropy a zeměmi střední Evropy, tak se problematika metropolitních regionů stala předmětem zájmu akademiků, odborníků a politiků v České republice teprve až v posledních letech (Maier 2003; Maier a kol. 2012; Šašinka

2014). Zvyšující se pozornost utváření a fungování metropolitních regionů přímo souvisí s postupným poevropsňováním plánování jako důsledku integrace ČR do EU. Jestliže metropolitní regiony v řadě zemí Evropy byly utvářeny pod tlakem a vlivem politiky státu (Brenner 2003), nejinak je tomu i v České republice. Rozdíl mezi zeměmi západní Evropy a střední Evropy spočívá v tom, že iniciativy zezdola (*bottom up*) při formování či organizaci metropolitní governance jsou spíše výjimkou než pravidlem. Následující text se snaží popsat a zhodnotit roli státu při formování metropolitní governance ve specifickém institucionálním post-socialistickém kontextu ČR. Forma, rozsah a další atributy organizace metropolitní governance se mění v závislosti na řadě specifických kontextuálních faktorů, mezi něž patří i forma státu jako např. unitární – centralizovaný, unitární – decentralizovaný, federalizovaný atd. Samotná role státu při formování metropolitní governance se může významně měnit od pasivní role (Swianiewicz a Lackowska 2007), přes podpůrnou (Kübler 2003) až po dirigistickou (*state-led metropolisation* Ye, 2014). Pro potřeby analýzy role státu při formování metropolitní governance budou využity přístupy školy reškálování a reteritorizace, které budou doplněny o přístupy nového regionalismu, ačkoliv aplikace toho konceptu je v České republice diskutabilní (Myant 2009).

## Reškálování státu a měst v České republice

Pro základní zarámování problematiky metropolitních regionů v České republice aplikujeme koncept reškálování či změny měřítka (*rescaling*), a to ve dvou dimenzích: urbánní restrukturalizace a teritoriální rekonstrukce (Brenner 1997; 1999). Ačkoliv se koncept reškálování, který se pojí se změnou prostorového měřítka, vztahuje primárně k západním ekonomikám, lze jej, při uvědomění si určitých specifík vývoje sídelního systému, aplikovat i pro kontext České republiky. Prvním ze specifík či odlišností kontextu ČR je jisté opoždění nástupu urbánního reškálování, zejména ve vztahu k procesu funkční metropolizace. Do roku 1989 byla nejen v tehdejších Československu, ale ve všech komunistických státech střední Evropy typickým rysem skutečnost, že „*se staly v poválečné dekádě relativně méně urbanizované, přesněji vyjádřeno, méně metropolizované než země v rámci střední Evropy bez komunistické vlády*“ (Musil 1993: 905). Druhou odlišností je pak paradoxně rychlost urbánního reškálování hnaná rapidní neo-liberalizací plánování, typickou pro celou střední a východní Evropu (Slach, Ježek 2015; Tasan-Kok 2012). Nejprve několik poznámek k první diferenciaci, tj. opoždění startu metropolizace ve srovnání se zeměmi západní Evropy. Jedním z hlavních rysů transformace urbánní hierarchie střední Evropy po roce 1989 byl ekonomický boom hlavních měst na straně jedné a ekonomická stagnace periferních či strukturálně postižených regionů na straně druhé (Dostál 2008; David a kol. 2014). V případě České republiky se Praha zařadila



do hierarchie globálních měst a stala se vstupní branou „*gateway city*“ (Sýkora, Drbohlav 1997), tedy vstupním městem pro mezinárodní kapitál a jeho další expanzi. Praha společně se svým zázemím dnes patří k nejbohatším regionům v celé Evropě. Vedle dramatického růstu Prahy roste koncentrace pracovních míst i v dalších významných urbánních centrech (Sýkora, Mulíček 2009), jako je například Brno. Čermák a kol. (2009) dokonce hovoří o nástupu metropolizace jako nové fáze urbanizace, která střídá klasickou urbanizaci. K podobným závěrům dochází také Maier a Franke (2015) a zdůrazňují vyšší intenzitu metropolizace v případě Prahy a (méně) Brna. Proces metropolizace ve smyslu prostorové koncentrace znalostně náročných služeb či kreativních odvětví (viz Krátke 2007) dokumentují např. Slach a kol. (2013) či Ženka a kol. (2015), kteří poukazují zejména na superdominantní postavení Prahy. Paralelně s koncentrací ekonomických aktivit narůstá marginalizace vnitřních a vnějších periferií (Musil, Müller 2008). Všechny větší urbánní regiony jsou měněny intenzivní a nekoordinovanou suburbanizací posilující prostorový nesoulad mezi prací a bydlením a dává vzniknout polycentrickým městským regionům. Zejména dynamizace nekoordinované neusměrňované a chaotické suburbanizace po roce 1995 v normativním rámci neoliberalismu (a tedy požadavků minimálních regulatorních zásahů státu) vedla k diskusi o nezbytnosti regulace vývoje sídelního systému (Maier 2012). Regulace ve smyslu zákazů výstavby či její usměrňování je vnímána jako vysoce žádoucí (Sýkora, Ouradníček 2007). Bohužel praxe výstavby a residenčního developmentu probíhá spíše v podmínkách až nežádoucích aktivit veřejné správy, státu i samospráv ve smyslu klientelistického přístupu k požadavkům tržních subjektů. Častým jevem jsou utilitární politické manipulace s územními plány obcí za účelem prosazení partikulárních zájmů privátních investorů, kteří často využívají svou nemalou ekonomickou sílu a schopnost ovlivňovat veřejnou politiku ve svůj prospěch bez ohledu na veřejný zájem (např. Spilková, Perlín 2010). Výsledkem je fragmentace sídelního systému, rozrůstání sídel do volné krajiny a zvyšující se náklady na správu území. Přes existenci možnosti efektivní regulace a koordinace vývoje systému osídlení skrze územní plánování není tato možnost využívána vzhledem ke klientelistické povaze teritoriální governance. Naopak územní plánování je zneužíváno lokálními politiky a jejich klienty ze soukromopodnikatelské sféry k obohacení v důsledku spekulativních převodů například orné půdy na stavební parcely.

Jestliže přeškálování urbánních struktur bylo ovlivněno vývojem před rokem 1989, u reškálování státu tomu nebylo jinak. Pro komunistický centralistický politický systém před rokem 1989 byla charakteristická silná centralizace výkonu státní správy a úplné potlačení místní a regionální autonomie (Musil 2001), a tedy samosprávných struktur a jimi generovaných rozhodovacích procesů. Proto proces reškálování (směrem nahoru i směrem dolů) byl „základním aspektem“ administrativní reformy pro 1989 (Dostál, Hampl 2007: 9), která

měla znovuoobnovit lokální samosprávy. Není proto překvapivé, že po změně režimu byl tlak na znovuoobnovení autonomie, zejména na úrovni obcí, které získaly silnou autonomii například v důležité oblasti územního plánování. Obnova autonomie obcí byla doprovázena spontánním procesem desintegrace obcí, což vedlo k fragmentaci již tak vysoce fragmentovaného systému územní správy v kontextu fragmentovaného systému osídlení. Kromě pozitivních dopadů ve smyslu autonomie rozhodování lokálních správ o své budoucnosti je výsledkem až atomizace administrativně-správního systému. Z hlediska počtu autonomních samosprávných jednotek patří Česká republika s 6250 obcemi na 76000 km<sup>2</sup> a 10,5 mil. obyvatel k nejfragmentovanějším územním správám v celé EU. Většina malých obcí (50–500 byvv.) nedisponuje dostatečnými lidskými zdroji ani finančními a není schopna zajistit svůj další rozvoj (Myant, Smith 2006). Desintegrace obcí po demokratických změnách roku 1989 byla odpovědí lokálních nově etablovaných elit na proces centralizace a integrace obcí po roce 1970.

Reškálování na obecní úroveň – ve smyslu přenosu výkonu významných kompetencí na samosprávy obcí – po roce 1990 bylo relativně dynamické a ve většině případů vedlo k ustavení efektivně fungujících lokálních samospráv, přičemž některé větší obce – významnější v systému osídlení – byly pověřeny výkonem funkcí státní správy. Naopak reškálování na subnacionální úrovni – tedy regionalizace – bylo po celá devadesátá léta limitováno silným centralizmem a řízením z Prahy. Argumentovalo se tím, že politická a ekonomická transformace je systémový a plošný proces, který bude úspěšný v celé ČR, jen pokud bude centrálně řízen. Klíčovým impulzem k regionalizaci a postupnému vytváření krajských samospráv byl požadavek EU na regionalizaci před možným vstupem do EU. Tento proces byl intenzifikován předvstupními rozhovory, které začaly v březnu 1998, a vyvrcholil přijetím zákona o krajích v roce 2000, přičemž kraje začaly plně fungovat od 2001. Kraje byly postupně vybaveny kompetencemi a finančními zdroji – nicméně i krajské samosprávy se dostaly pod vliv partikulárních soukromopodnikatelských zájmů. Až na pokusy či určité výjimky – bohužel krajské samosprávy nekomunikují dostatečně či vůbec ne se samosprávami svých krajských metropolí, což je dáno různorodostí až nekompatibilitou vládnoucích politických struktur a neexistencí tradice komunikace a spolupráce. Z hlediska současné konfigurace řízení je vytvoření metropolitní úrovně značně komplikované. Mimo vysokou fragmentaci obcí mimo jádrová města (statutární města) existuje i v rámci těchto měst dvoustupňový model řízení, který lze vnímat jako pozitivní projev decentralizace (Borraz, Le Galès 2010). V praxi však vysoká fragmentace regionálních metropolí – tzv. statutárních měst – do městských částí (někdy nazývaných městské obvody) spíše ještě dále znesnadňuje řízení města, kdy nezřídka požadavky městských částí jsou podřizovány potřebám celého města. Ostatně jak ukazují výsledky našeho průzkumu, tak obce a města o možnosti konstituování a fungování metropolitních

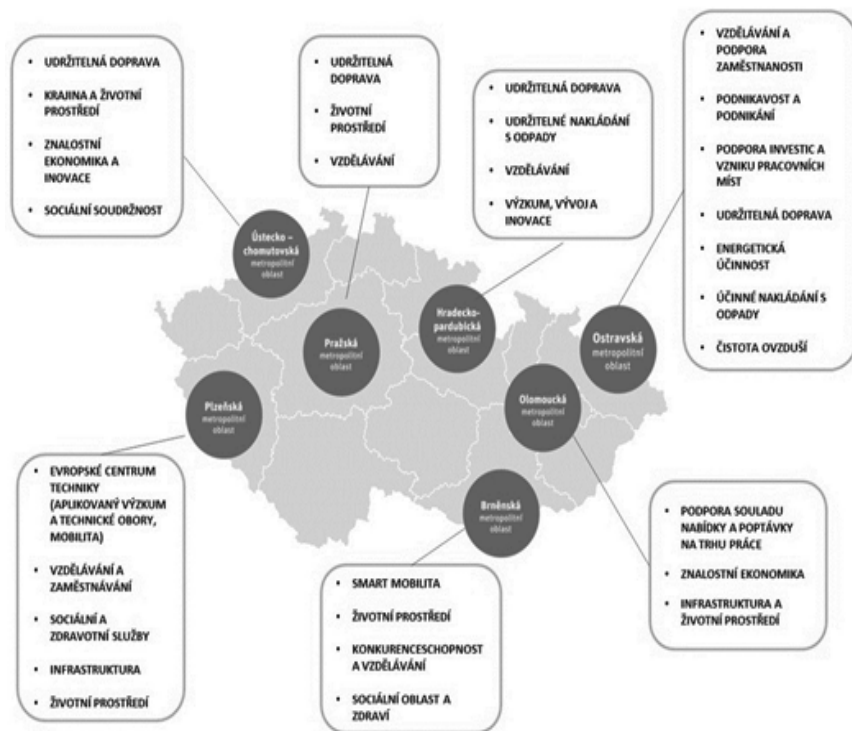
regionů nemají mnoho informací. Pokud si vůbec jejich potřebu uvědomují, tak to vyplývá z formálního akceptování principu partnerství v rámci PESUS EU, a tedy spíše pragmatického předstírání horizontální koordinace při plánování jako jedna z dalších možností, jak získat finanční prostředky ze strukturálních fondů EU. Potřeba řešení společných problémů nebo efektivní koordinace rozvojových aktivit v rámci funkčních regionů jsou vnímány jako podružné. Stejně tak potřeba vytvoření profesionálního projektového managementu na metropolitní úrovni není aktéry všeobecně sdílena.

## Metropolitní regiony jako státní projekt

Předchozí kapitola představuje základní rámec urbánního a institucionálního reškálování, přičemž následující část textu objasní reakci státu ve vztahu k utváření metropolitních regionů. Reakci státu lze velice zjednodušeně rozdělit do tří následujících fází. V první fázi, prakticky do roku 2007, nebyly metropolitní regiony součástí agendy územního rozvoje. V čem lze hledat hlavní příčiny ignorace změn v prostorové organizaci socioekonomických aktivit ze strany státu? Jak již bylo naznačeno výše, po roce 1989 dominovala neoliberalní doktrína akcentující minimální zásahy státu, a to minimálně v rétorické rovině, a víru v tržní samoregulaci v duchu klasického „*roll-back neoliberalismu*“ (Birch, Mykhnenko 2009). Odvržení plánování jako nosného principu prostorové regulace regionální ekonomiky bylo z části jistou reakcí na dirigistické principy centrálně plánované ekonomiky. Po ukončení éry „bankovního socialismu“ lze vypočítávat posun směrem k tzv. „*roll-out neoliberalismu*“ (Birch, Mykhnenko 2009), který se projevoval dominantně právě v oblasti podpory přílivu přímých zahraničních investic. Ostatně ještě v roce 2007 uváděl Drahekoupil, že proces prostorové restrukturalizace governance probíhá v kontextu České republiky jen omezeně (Drahekoupil 2007: 417). Celkově lze charakterizovat governance v České republice jako dominantně prorůstově orientovanou, přičemž tento režim se promítá i do regionální úrovně (Rink a kol. 2014), čemuž podléhá i samotné prostorové plánování. Dalším faktorem, který se promítal do ignorace metropolitní dimenze v prostorovém plánování, byla a stále je tzv. institucionální hystereze (Martin, Sunley 2006) v podobě dvou plánovacích subsystémů (regionální a prostorové plánování) zformovaných již před rokem 1989 (Slach, Ježek 2015). Zejména u metropolitních regionů, které fakticky tvoří průsečík mezi regionálním a prostorovým plánováním, se jevila a stále jeví tato dualita jako podstatný prvek limitující implementaci konceptu metropolitních regionů. Nicméně od roku 2007 můžeme pozorovat postupnou druhou fázi charakteristickou implicitní metropolizací agendy plánování. Podobně jako tomu bylo u nastolení agendy regionální politiky (Sýkora 2006), klíčovou roli sehrál tlak EU, respektive tzv. proces poevropsčování plánování (Maier 2012). Pravdou je, že

v zásadních strategických dokumentech, tj. *Politice územního rozvoje* a *Strategii regionálního rozvoje*, byly metropolitní regiony i nadále prakticky ignorovány. V prvním jmenovaném dokumentu přetrvával model klasického prostorového plánování jako definování pólů růstu a os rozvoje a ve druhém byly dokonce za metropolitní regiony považovány celé kraje (NUTS 3). I proto je na tomto místě adekvátní hovořit o implicitní metropolizaci či „mělkém poevropšřování“ (Dąbrowski 2012). Implicitní rovinou jsou zde myšleny Integrované plány rozvoje měst (dále IPRM), které byly realizovány v programovém období EU 2007–2013, přičemž klíčovou roli při formulaci tohoto nástroje pro obnovu měst nad 50 tisíc obyvatel sehrálo Ministerstvo pro místní rozvoj. V případě IPRM sice nelze hovořit o metropolitní dimenzi plánování, protože intervence byly omezeny na území v administrativních hranicích měst. Nicméně zde lze vypočítat určitou snahu o integrovaný rozvoj, neboť na konkrétní území bylo formálně nahlíženo jako na celek, jehož stav je nutno zlepšit prostřednictvím realizace intervencí, které kombinovaly různé typy projektů, např. tzv. měkké s tvrdými infrastrukturálními. Implicitním záměrem bylo především posílit metropolitní funkce jádrových měst, a to zejména v oblasti dopravy. Poslední fáze metropolizace agendy územního rozvoje se nepřekvapivě váže k aktuálnímu programovému období EU 2014–2020. I nadále se jedná spíše o implicitní metropolizaci s ekonomickým akcentem, protože metropolitní dimenze má primárně růstový charakter. Nové verze politik aktualizovaných pro potřeby programového období 2014+, zejména pak strategie regionálního rozvoje plně akcentuje ekonomický a sociální význam metropolitních regionů. Konkrétně se říká, že: „*Metropolitní oblasti jsou hnacími prvky české ekonomiky, je zde koncentrován značný podíl ekonomických činností, z nichž řada je propojena s univerzitním výzkumem a vývojem. Přírozenými póly růstu v podmínkách ČR jsou zejména největší města – Praha, Brno, Ostrava a Plzeň (oblasti s nejvyšší koncentrací vědy, výzkumu, technologických služeb apod.)*.“ (SRR: 69) Zatímco Politika územního rozvoje vymezuje jen tři metropolitní oblasti, a to bez Plzně. Mimochodem, tento nesoulad poukazuje na výše diskutovanou dualitu mezi dvěma plánovacími systémy a celkově slabé systémové ukotvení metropolitních oblastí v kontextu prostorového plánování (Šašínská 2014). V případě obou aktualizací, zejména aktualizace Strategie regionálního rozvoje ČR, korespondovala evropská kompetitivní orientace metropolitních oblastí jako „hnacích motorů“ rozvoje (Tomáš 2015) s domácí tradicí prorůstově orientovaného plánování. Hlavním intervenčním nástrojem pro posilování metropolitních regionů se stala Integrovaná teritoriální investice (dále jen ITI), kam bude směřovat „nejméně 5 % z prostředků EFRR přidělovaných na vnitrostátní úrovni v rámci cíle Investice pro růst a zaměstnanost“ (NEP 2013).

Obrázek 2–8: ITI oblasti v České republice a jejich prioritní oblasti



*Zdroj: Vlastní zpracování (2015).*

## ITI mezi plánováním a politikou

ITI představuje nový nástroj pro integrovaný rozvoj metropolitních oblastí. Prioritně se tento nástroj orientuje explicitně na fyzickou a funkční integraci metropolitních oblastí. Formování či organizace metropolitní governance je až sekundární. Efektivní využívání ITI jako nástroje je prozatím v počátcích. Avšak již nyní vyvstávají oprávněné pochybnosti o tom, zda existující institucionální podmínky umožní jeho úspěšnou realizaci, především pro vysoké nároky ITI na vertikální a horizontální kooperaci (Dabrowski 2014). Dalším problematickým aspektem ITI je top-down přístup a rizika z toho přistupu vyplývající (Kaczmarek, Ryder 2015). Mimo to nelze opomenout jistou politickou dimenzi toho nástroje. Jak již bylo uvedeno, existuje rozdílné vymezení metropolitních oblastí

v politikách územního a regionálního rozvoje. Přestože se nástroj ITI vztahuje primárně k metropolitním oblastem, bylo nakonec vytvořeno sedm metropolitních oblastí. Podobně jak tomu bylo v Německu (Blotevogel 2001), i zde bylo rozšiřování státem podporovaných metropolitních oblastí převážně politickou záležitostí. O čemž svědčí dodatečné zařazení Olomoucké metropolitní oblasti – a to dle zájmu regionálních politických elit získat dodatečné finanční prostředky, avšak bez reálně existující a fungující metropolitní oblasti Olomouce. Jistým paradoxem je, že tato oblast byla doplněna do seznamu dodatečně, od čehož si slibuje „v následujícím šestiletém plánovacím období EU 2014–2020 šanci na vysokou dotační podporu v řádu miliard korun. Pro region je to příležitost, jak získat prostředky například na vybudování důležitých dopravních staveb nebo moderních vědecko-výzkumných zařízení“ (viz ITI Olomoucké aglomerace). Oproti tomu, Plzeňská metropolitní oblast byla součástí ITI již od počátku, ačkoliv vymezení i této metropolitní oblasti je značně diskutabilní. Samotné ITI regionů v ČR vznikla na základě memoranda představitelů jádrového města a dalších měst. Spolupráce v rámci metropolitních regionů je přitom založena na principu dobrovolnosti, přičemž existující metodika, zpracovaná Ministerstvem pro místní rozvoj (viz Manuál pro integrované územní investice 2014), řeší otázky vymezení území, strukturu a postup tvorby strategie, přičemž organizačně-právním otázkám nevěnuje žádnou pozornost. Většina metropolitních regionů se v ČR konstituovala na základě smluvního partnerství uzavřeného mezi dvěma nebo více obcemi (městy) či jinými subjekty, majícími zájem o spolupráci (a to vzniklé dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Pro řízení ITI existují ve všech metropolitních oblastech Řídící výbory a pracovní skupiny – jejich doporučené složení a činnosti jsou stanoveny metodickým pokynem Ministerstva pro místní rozvoj. Jako vysoce problematická z hlediska řízení a realizace se jeví skutečnost, že samotná města či partneři nemají autonomii při rozhodování o jednotlivých projektech, protože to zůstává stále na centrální úrovni.

## **Metropolitní governance: dílčí závěr**

Metropolitní governance v České republice je prozatím slabě vyvinuta. Za hlavní faktory, které se promítají do slabé či téměř neexistující governance lze označit následující faktory. Za prvé, po dlouhou dobu relativně pasivní role státu. Ačkoliv zaznamenáváme určitý posun směrem k více aktivní a podpůrné roli státu, jedná se o výsledek externího tlaku Evropské unie v podobě poevropšťování plánovacích nástrojů. Možným klíčovým nástrojem pro nastartování metropolitní governance v České republice může být Integrovaná teritoriální investice, která podporuje princip integrace metropolitních regionů na bázi velkých projektů a měkké institucionalizace (Knieling a Blatter 2009). Opomineme-li samotnou formální politickou institucionalizaci ITI oblastí, dosavadní postup

naznačuje, že ITI je chápána jen jako další možnost pro získání významných externích zdrojů, a nikoliv jako možnost pro formování funkčních metropolitních regionů schopných řešit náročné úkoly horizontální koordinace sektorových přístupů obcí a měst. Podobně i z pohledu regionů se ITI jeví, podobně jako Regionální operační programy či Integrovaný regionální operační program, jako jakási „protivná formalita“ nezbytná k získání finančních prostředků z fondů EU“ (Dabrowski 2013: 13). Promítneme-li zděděnou ochotu pro komunikaci a kooperaci na regionální úrovni, lze až na jednu výjimku souhlasit s vyjádřením Kosteckého a kol. (2007: 37), kteří uváděli ve svém textu, že „historie hraje velkou roli v současných metropolitních strukturách, které se zdají býti překvapivě závislé na předchozím vývoji“. Tu jedinou výjimku představuje dle našeho názoru skutečnost, že závislost na předchozím vývoji je naopak nepřekvapivá. Nicméně, je nezbytné zdůraznit, že utváření funkčních metropolitních regionů, zejména ve vztahu k probíhající „parazitní urbanizaci“ (Beauregard 2006), je vysoce žádoucí z praktických důvodů.

---

## 3. Vývoj strategického plánování měst a obcí v České republice

Vladimíra Šilhánková

---

### Plánování do roku 1989

O strategickém plánování měst a obcí můžeme v soudobém kontextu České republiky začít hovořit až po politických a společenských změnách po roce 1989. V socialistickém Československu fungovalo od roku 1945 tzv. centrální plánování. Podle zákona č. 41/1959 Sb. o Státní plánovací komisi „*plánování národního hospodářství náleží vládě*“ (§ 2). Poměrně detailní zpravidla pětileté národohospodářské plány navrhovala Státní plánovací komise (v letech 1945–1959 Státní úřad plánovací). Tyto plány schvalovala přímo vláda a všechny nižší organizační složky státu, tj. krajské, okresní, městské a místní národní výbory jimi byly zcela vázány. Jak je z výše uvedeného patrno, socialistické zřízení neznalo pojem „obec“. Historicky vzniklá obecní samospráva byla v totalitním režimu nahrazena systémem hierarchicky uspořádaných „národních výborů“. Územním celkům, vč. obcí a měst, byla odejmuta jejich suverenita a nahrazena hierarchií státní správy. Obce a města tak neměla žádnou vlastní pravomoc, aby mohla rozhodovat o svém vlastním rozvoji, a to ani „strategicky“, ani územně či ekonomicky.

V oblasti plánování rozvoje tak na jedné straně existoval národohospodářský plán, který rozděloval finanční prostředky na rozvojové akce a investice, a vedle toho územní plán, který tyto rozvojové akce promítal do území. Národohospodářský plán byl od roku 1956 víceméně pevně fixován na tzv. „pětiletky“. Na rozdíl od národohospodářského plánu územní plánování procházelo poměrně dynamickým vývojem a v období let 1949 až 1989 byla koncepce územního plánování fixována třemi rozdílnými zákony.

Prvním z nich byl zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, který byl doprovázen prováděcí vyhláškou č. 709/1950, o podrobnějších předpisech pro pozemní stavby. Zmíněný zákon a prováděcí vyhláška zavedly pojem *územního plánování jako nástroje komplexního řešení území*, oproti předchozímu používání dílčích plánovacích metod. Uplatnění tohoto zákona bylo plně v intencích centrálního národohospodářského plánování. Tento zákon dokonce ve svém § 10 stanovil, že stavby smějí provádět jen národní, komunální nebo jiné stavební podniky. V § 15 bylo zakotveno, že o plánu směrném, podrobném a zastavovacím je třeba dosáhnout dohody mezi orgány veřejné správy. Za zásadní plán zákon prohlásil jednotný hospodářský plán, o kterém rozhodovala



Státní plánovací komise a vláda (pod dohledem orgánů KSČ). Územní plánování bylo zcela závislé na politických a ekonomických rozhodnutích, která byla činěna bez ohledu na územní dopady. Jednotný hospodářský plán většinou ani neobsahoval žádné relevantní výstupy pro kvalitní proces územního plánování (Vítek, Průša 2000).

Změna, vyvolaná přijetím zákonů č. 84 a 87/1958 Sb., znamenala prohloubení krize urbanismu a územního plánování v Československu. Územnímu plánování byl sice věnován samostatný zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování (jediný v právní historii ČR, kdy územní plánování bylo odděleno od stavebního řádu). Zákon zavedl nové označení některých institutů územního plánování, a to územní plán (ÚPN) rajónů pro větší akce a ÚPN sídliště pro menší oblasti (Maier 1993).

Zákon č. 84/1958 Sb. definoval územní plánování jako *průmět národohospodářského plánu do území*. Zákon stanovil hierarchii tří druhů dokumentů:

- územní plán rajonu,
- směrný územní plán,
- podrobný územní plán.

Dokumenty hierarchicky „vyšší“ byly závazné pro dokumenty „nižší“. Zákon předpokládal cyklickou revizi všech dokumentů v rytmu pětiletých plánů, což se ukázalo jako nereálné. Územní plánování bylo zcela podřízeno úkolům a záměrům národohospodářských plánů (§ 1). Namísto metody účasti veřejnosti a obcí v procesu územního plánování byl zvolen princip silového vynucování plnění pětiletých plánů i v oblasti územního plánování.

K další změně zákonné úpravy došlo v roce 1976, kdy byl přijat zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Tento zákon obnovil systematický přístup při zhotovování podkladů územního plánování. Zmíněný zákon opět sloučil právní úpravu územního plánování a stavebního řádu do jednoho kodexu. V původní podobě tohoto zákona (před pozdějšími novelizacemi po roce 1989) se územní plánování definovalo jako „*součást systému řízení rozvoje společnosti*“. Jako druhy územně plánovací dokumentace zavedl:

- *územní plán velkého územního celku (VÚC),*
- *územní plán sídelního útvaru,*
- *územní plán zóny.*

## Změny po roce 1989

Počátek 90. let přinesl vnímání jakéhokoli plánování na úrovni našich měst jako čehosi nežádoucího, něčeho, co už je „pasé“. Samozřejmě likvidace centrálních národohospodářských plánů, které se pokoušely naplánovat ve společnosti každému život do posledních podrobností, byla namíště. Společnost se začala

decentralizovat a řada kompetencí byla převedena na lokální úroveň – města a obce přestaly být pouze nástrojem uplatňování státní moci, získaly zpět svou právní subjektivitu, svůj majetek a s tím i související možnost s majetkem hospodařit a celkově se o svůj hospodářský, ale i prostorový, sociální či kulturní rozvoj starat samostatně.

Zásadní změnu v postavení sídel a v plánování na místní úrovni přinesl zákon České národní rady 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který ustanovil sídla obcemi a v § 13 odst. (1) přiznal obcím právo „spravovat své záležitosti samostatně“, tj. v samostatné působnosti. V rámci této působnosti měly obce zabezpečovat zejména „*hospodářský, sociální a kulturní rozvoj svého územního obvodu, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí a uspokojování potřeb občanů obce*“ (§ 14). Obecnímu zastupitelstvu pak byla § 36 přiznána pravomoc „*schvalovat program rozvoje svého územního obvodu*“. Tímto zákonným opatřením se vytvořil předpoklad pro přechod od státem „národohospodářsky“ plánovaných sídel k městům a obcím v tržním prostředí.

V České republice lze v průběhu uplynulých 25 let vysledovat určité trendy v oblasti strategického plánování. Přesto nelze hovořit o historii, protože vývoj několika fází, které byly u různých měst různě dlouhé, není a nemůže být dosud ukončen. Přestože česká města s jednotlivými etapami strategického plánování neustále získávají nové zkušenosti, které nemohou být v uspokojivě šíři popsány, pokusíme se v následujícím textu z dostupných zdrojů vytvořit přibližný obraz o vývoji přístupu ke strategickému plánování u nás.

## **Vývoj přístupu ke strategickému plánování od 90. let 20. století**

### ***1. fáze – Fáze „ad-hoc rozhodování“***

První fáze, která následovala po roce 1989 zhruba do poloviny 90. let 20. století, by se dala nazvat jako fáze „ad-hoc rozhodování“. Charakteristické pro toto období bylo maximální možné opouštění jakýchkoli dlouhodobých i střednědobých plánů. Ekonomické (finanční) plánování se omezovalo na zpracování pouze ročních rozpočtů, územní plánování se omezilo víceméně na správu existujících dokumentů. Příkladem může být skutečnost, že na celém území současného Královéhradeckého kraje bylo v této době schváleno pouze 19 územních plánů (Šilhánková 2003). Strategické plánování u nás dosud neexistovalo a nebyla po něm zatím ani poptávka.

## 2. fáze – Plánování ekonomického rozvoje

Postupem doby začalo být zjevné, že řídit města ad hoc, hlavně velká, není dlouhodobě možné. Zejména plánování velkých investic či potřeba rozvoje většího území narážela stále více na neexistenci dlouhodobých strategií a výhledů, jak ekonomických, tak i územních. Stále více měst si začalo uvědomovat potřebu územního plánování a s ní spojenou aktuálnost a reálnost územních, resp. regulačních plánů pro to, aby mohla řídit nebo dokonce sama organizovat větší rozvojové projekty. Významnou změnu v pojetí územního plánování přinesla novela stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), která vešla v platnost v roce 1998. Příkladem mohou být „nově“ schvalované územní plány Brna (1994), Olomouce (1998) či Hradce Králové (2000) nebo regulační plány (územní plány zón<sup>6</sup>) pro rozvojová území. Např. Územní plán zóny Jižní část centra – Zvonařka v Brně (1994), Územní plán zóny Plzeň – Borská Pole (1995) nebo Územní plán zóny – lokalita Aldis, Hradec Králové (1999). Vlastní územní plány prochází v této době intenzivní vnitřní přeměnou. Způsob územního plánování na konci socialistického období nemohl reflektovat změny po roce 1989. Zejména nemohl předpokládat zrušení národohospodářského plánování, změnu vlastnických vztahů v území a nárůst soukromých stavebních investorů. Změněná společenská situace vyvolává na jednu stranu potřebu větší volnosti územních plánů – už nebylo možné stanovovat, tady bude kino a tady potraviny, ale na druhou stranu vznikala potřeba větší precizace charakteristik jednotlivých funkčních typů formou regulativů – stanovením přípustných, podmínečně přípustných a nepřípustných staveb v konkrétním území. Územní plány se tak z direktivního nástroje stávají jakousi formou nabídky možností v území.

V této době, částečně pod vlivem šíření zahraničních poznatků, částečně i marketingovou činností některých poradenských firem, započal na našem trhu rozvoj strategického plánování na úrovni měst a obcí. Strategické plánování v této době bylo vnímáno zejména jako nástroj ekonomického rozvoje a bylo charakterizováno jako „*systematický způsob, jak organizovat změny a vytvářet v celé společnosti široký konsensus a společnou vizi pro lepší ekonomickou budoucnost. Jedná se o tvořivý proces, jehož cílem je nalézt kritické oblasti a shodu na záměrech, cílech a strategiích, které, pokud budou naplněny, pomohou situaci v těchto kritických oblastech řešit.*“ Strategické plánování ekonomického rozvoje se charakterizuje jako způsob, „ *kterým města využijí svých zdrojů a kompetencí k tomu, aby převzala odpovědnost za vlastní ekonomickou budoucnost. [...]* Ekonomický rozvoj představuje klíčový problém všech měst, která se zaměřují na

<sup>6</sup> Do novely stavebního zákona v roce 1998 se používal termín „územní plán zóny“, který byl novelou nahrazen termínem „regulační plán“, obsah, rozsah a způsob tvorby dokumentu ale zůstaly v podstatě beze změny.

*svůj další růst. Je trvalým předmětem zájmu jak volených zástupců, tak i ostatních vedoucích představitelů obcí“.* (Berman a kol. 1998)

Na základě výše uvedeného pojetí převažovalo ve strategickém plánování rozvoje obcí a měst ekonomické hledisko. Hlavní prioritou strategických plánů byl ekonomický rozvoj s cílem zlepšit místní podnikatelské prostředí a konkurenceschopnost města. Ekonomický rozvoj měl dát městu schopnost úspěšně se přizpůsobovat ekonomickým změnám pomocí zlepšování vlastního konkurenčního postavení v kritických produkčních faktorech, jako jsou lidské zdroje, informace, technologie, kapitál a infrastruktura.

Cílem strategického plánu ekonomického rozvoje obce bylo realizovat politiky a programy, které by přinesly posílení ekonomiky na místní úrovni. Rozvoj byl tedy zaměřen především na ty faktory, které ovlivňují hospodářskou úroveň města, podnikatelů a občanů v něm žijících. Strategické plánování ekonomického rozvoje deklarovalo, že „je založeno na dobrém podnikatelském prostředí“, které:

- přitahuje nová pracovní místa vytvářející investice;
- zlepšuje postavení již existujících podniků;
- povzbuzuje podnikavost v celé komunitě;
- podporuje vznik malých a středních podniků;
- hledá a nabízí budovy a pozemky vhodné pro podnikání. (Šilhánková 2007)

Proces ekonomicky zaměřeného strategického plánování sestával z několika základních kroků, ve kterých se tvůrci zaměřovali na veřejně soukromé partnerství, analýzu prostředí, identifikaci kritických oblastí, sestavení strategického plánu a jeho následné hodnocení a monitorování.

Za celý proces strategického plánování odpovídala obvykle zvolená skupina lidí, tzv. komise pro strategický rozvoj. Tato skupina neměla být složena pouze z odborníků, ale mělo se jednat o tým takových lidí, kteří jsou schopni přijímat konsensuální rozhodnutí a tato rozhodnutí potom z pozice svého postavení také prosazovat.

Účelem strategického plánování ekonomického rozvoje mělo být dosažení konsensu a společných vizí, proto bylo důležité, aby ti, kteří proces řídili, byli důvěryhodnými vedoucími představiteli obce schopnými ovlivnit její budoucnost. Proto se na práci komise měli podílet reprezentanti všech rozhodujících oblastí, jako např.:

- volení veřejní činitelé;
- ředitelé a vedoucí pracovníci velkých podniků;
- ředitelé místních bank a peněžních ústavů;
- místní obchodníci s realitami;
- reprezentant hospodářské komory nebo jiných sdružení podnikatelů;
- ředitelé středních škol a zástupce místní univerzity;

- ředitel místního úřadu práce;
- vydavatelé novin. (Šilhánková 2007)

Předsednictví v komisi se měl ujmout všeobecně uznávaný zástupce soukromého sektoru, a to z toho důvodu, aby se zvýšilo vnímání existence veřejno-soukromého partnerství. Tento postup měl dát občanům jasně najevo, že strategický plán není jen politicky motivovanou akcí „radnice“.

Práce Komise byla podpořena několika pracovními skupinami (subkomisemi), a to tak, aby existovala pro každou řešenou oblast jedna pracovní skupina. Tyto skupiny měly být sestaveny z expertů na danou problematiku a měli by v nich být zastoupeni členové Komise.

Celý proces byl rozfázován do následujících čtyř kroků:

- formulování a diskuse problémů na společném pracovním jednání (týmová část zpracování problematiky);
- písemné zpracování témat, doporučení a dílčích závěrů projednávaných v týmu (konzultantem zajišťovaná část problematiky);
- připomínkování vypracovaného pracovního materiálu a jeho dopracování podle doporučení jednotlivých členů týmu (individuální část zpracování problematiky);
- projednání dílčího dokumentu na pracovním zasedání, dořešení vazeb na ostatní části řešení (svobodná část zpracování problematiky). (Berman a kol. 1998)

Výše popsaný způsob posouval celý proces strategického plánování do polohy ekonomických strategií. Konzultant, který vedl obec procesem strategického plánování, směřoval komisi pro strategický rozvoj předem jasně daným koridorem. Zároveň zde bylo dáno minimum prostoru názorům široké veřejnosti a zapracování těchto názorů do výsledného strategického plánu.

Pro dokumentaci této fáze vývoje plánování nám může posloužit krátký rozbor Strategického plánu ekonomického rozvoje města Hradec Králové (2000). Úkoly strategického charakteru jako „zajištění výstavby patrového parkingu“ se zde snoubily s úkoly popisujícími běžnou agendu magistrátu – „oddělení rozvoje města bude trvale udržovat databázi nemovitostí pro podnikání v aktuálním stavu“. Část úkolů byla nesplnitelná z úrovně těch, komu byla strategickým plánem přiřčena, např. „majetkoprávní odbor bude pokračovat v přípravě výkupů pozemků pro průmyslové areály“, neboť nic ve strategickém plánu nezavazovalo zastupitelstvo lokality připravené k výkupu skutečně vykoupit a rovněž nebyl nikdo, kdo by byl kompetentní rozhodnout, které lokality se vlastně mají připravovat. Některé úkoly se dokonce dostaly do přímého rozporu s platnými zákony – „ředitel rozvoje města předloží zastupitelstvu města návrhy na pobídkový systém pro nové investory“, když z platné legislativy vyplývalo, že kompetentní

k udělování pobídek investorům je pouze Úřad pro hospodářskou soutěž. Jiným ne příliš zdařilým úkolem tohoto dokumentu bylo stanovení si úkolu, který byl splněn dávno před vznikem strategického plánu, a to úkolu „město poskytne své pozemky pro výstavbu univerzitního kampusu“ v době, kdy pro celý kampus již bylo platné územní rozhodnutí a první objekt v dané lokalitě byl už postaven.

Strategické plány této doby lze vedle jejich převážně ekonomického zaměření charakterizovat i poměrně značnou krátkodobostí. Strategické plány měst (např. Pardubic, Hradce Králové, Turnova, Jihlavy a mnoha dalších) se většinou omezily na velmi obecnou vizi, která při jejich porovnání a troše bagatelizace vypadá přibližně takto: „chceme město bohaté, evropské, kulturní, s kvalitním životním prostředím“, případně ještě doplněno o požadavek města jako správného střediska přílehlé oblasti. Tato obecná vize pak byla doplněna třemi až čtyřmi „akčními plány“, které se víceméně donekonečna opakovaly v každém takovémto strategickém plánu. Těmito „pilíři“, které měly zabezpečit ekonomickou prosperitu našich měst, byly zejména tyto oblasti: „pracovní příležitosti a ekonomický rozvoj“, „doprava“, „image města“ a „kvalita života“. Jejich rozpracování do cílů a úkolů bylo „více než konkrétní“. (Šilhánková 2007)

Z dnešního úhlu pohledu můžeme u dokumentů tohoto období považovat za spornou i metodu jejich vzniku. Deklarovaná „komunitní“ metoda se většinou omezila na „komisi pro strategický rozvoj“, která byla jmenována zastupitelstvem města. Do komise byli vybráni tzv. „klíčoví aktéři“, což v praxi představovalo zejména ředitele místních podniků a institucí, jejichž výběr byl dále korigován na základě politické příslušnosti či postoju. Tak se samozřejmě mohlo stát a často se i stávalo, že se do diskuse nad vznikajícím strategickým plánem nemohla zapojit řada klíčových aktérů zejména z neziskového sektoru, profesních svazů a sdružení, která buď nebyla politicky vyprofilovaná, nebo právě dlela v opozici. Zapojení nejširší veřejnosti do diskuse se doslova odbylo představením hotového plánu několik dní před jeho schvalováním v zastupitelstvu. Není proto divu, že účinnost těchto strategických plánů byla nízká. Často „nepřežily“ volební období, ve kterém vznikly, někdy byly opuštěny záhy po svém vzniku jejich vlastními tvůrci, případně byly oprávněně kritizovány aktivními občanskými skupinami pro nezohlednění některých důležitých aspektů (např. ochrany životního prostředí, sociální situace ve městě, rozvoje kultury apod.).

### ***3. fáze – Plánování socioekonomického prostředí***

Konec 90. let s sebou přináší komplexnější pohledy na plánování měst a obcí. Vysledovat se dá hned několik příčin: ne zcela přesvědčivé výsledky strategického ekonomického plánování, zvýšený přísun informací o způsobech a standardech plánování v zahraničí, zejména v zemích Evropské unie, částečně také

změna celospolečenského klimatu, zejména ve vztahu k sociálním a socioekonomickým otázkám.

V oblasti územního plánování se toho z kvalitativního hlediska příliš nemění. Mění se ale kvantita. Trvale roste počet územních či regulačních plánů při víceméně samovolném ustálení standardů tvorby těchto dokumentů. Územní plány pronikají z města do větších i menších obcí, a tak v roce 2003 bylo možno v Královéhradeckém kraji nalézt pouze 83 menších obcí, které neměly žádnou územně plánovací dokumentaci zpracovanou nebo alespoň rozpracovanou. (Šilhánková 2003)

V oblasti plánování ekonomického rozvoje přináší zásadní změnu rok 2000, kdy vstupuje v platnost nový zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, který ukládá obcím povinnost pořizovat kromě tradičního jednoletého rozpočtu i tzv. rozpočtový výhled na následující tři roky.

Ve strategickém plánování se ujímají myšlenky sociálních geografů. Sociálněgeografický přístup chápe strategické plánování „jako soubor postupných a zcela konkrétních kroků, které povedou ke zlepšení sociálně-ekonomického prostředí v celém řešeném území.“ (Perlín 2002) Strategické plánování je založeno na jasném porozumění vnitřním silným a slabým stránkám dané komunity, ale i na pochopení hrozeb a příležitostí, které pro obce a města představují vnější vlivy.

Strategický plán, pojímaný v sociogeografických dimenzích, nabízí taková řešení, která:

- dobře znají všichni, kteří mají možnost ovlivňovat prostředí v území, tedy starosta, členové zastupitelstva, ale i další aktivní občané;
- jsou s nimi seznámeni i další podnikaví obyvatelé, představitelé jednotlivých podniků a dalších institucí, které se v území nacházejí;
- všichni účastníci strategického plánování souhlasí s navrženými kroky;
- všichni účastníci jsou ochotni navržené kroky v blízké budoucnosti uskutečňovat;
- v řešeném území existují finanční i lidské zdroje, které mohou k řešení přispět. (Perlín 2002)

Strategický plán bylo takto možné chápat jako dohodu o dalším využití současných možných zdrojů a nalezení společného programu, který chce obec ve spolupráci s dalšími subjekty postupně uskutečnit. Nebylo přitom tak důležité, jakým způsobem se k doporučeným krokům obec dostane, jakou metodu strategického plánování zvolí, ale mnohem důležitější je společná vůle prosazovat postupné kroky, které povedou ke zlepšení celkové situace.

#### 4. fáze – Plánování udržitelného rozvoje

Dynamické změny můžeme ve strategickém plánování vysledovat v období začátku nového tisíciletí, na rozdíl od územního a rozpočtového plánování, které se v té době v zásadě nemění. Řada měst opouští princip strategického plánu, jako plánu ekonomického rozvoje, případně jako socioekonomického nástroje a přiklání se k širšímu vnímání této problematiky. Příčin k tomu je celá řada, nicméně všechny směřují víceméně k témuž cíli – chápání „*strategického plánu jako komplexního dokumentu rozvoje města / obce, který bude charakterizován propojením vyváženého rozvoje tří stěžejních oblastí, a to 1. ekonomické stability, 2. sociální soudržnosti a 3. zachováním a spravováním přírodních zdrojů a kulturního dědictví*“ (Evropské perspektivy územního rozvoje 2000) Tyto principy jsou v souladu i s cíli trvale udržitelného rozvoje, který vyvstal prvotně jako reakce na stav životního prostředí naší planety a začal se uplatňovat zejména po konferenci v Riu de Janeiru v roce 1992. Vyhlášením programu Agenda 21 se rozšířil i do dalších oblastí a oborů. (Agenda 21 2005) Tato Agenda 21 vyhlásila program trvalé udržitelnosti jako základ všeho rozumného současného lidského konání. Kapitola 28 dokumentu Agenda 21 je věnována uplatnění principů udržitelného rozvoje v místních podmínkách. Místní správy jsou zde vyzdvíženy jako ty orgány, které mají velký vliv na globální problémy a které mohou ovlivnit vývoj směrem k udržitelnému rozvoji nejen v místních, ale i globálních rozměrech. Místní správy jsou zde vyzvány k přijetí tzv. místních Agend 21, tedy strategického a akčního plánu rozvoje obce, vypracovaného ve spolupráci s veřejností a občanským sektorem (nezákladními neziskovými organizacemi, profesními svazy), podnikateli a dalšími. Tento plán má být postaven na principech udržitelného rozvoje.

Uplatnění těchto principů v praxi strategického plánování obcí, měst a regionů bylo novou kvalitou řízení věcí veřejných, založenou na:

- strategickém plánování;
- účasti veřejnosti v plánovacích i rozhodovacích procesech;
- respektování ekologických limitů ve vztahu k sociálnímu a ekonomickému rozvoji (Cenia – databáze místní agendy 21).

Pro aplikaci na místní úrovni byla Agenda 21 rozpracována do dokumentu s názvem Místní (lokální) agenda 21, který v řadě kapitol týkajících se života místní komunity rozpracovával modely konkrétního chování vedoucí k trvale udržitelnému rozvoji. (Cenia – databáze místní agendy 21)

Základní aspekt udržitelného rozvoje asi nejlépe vystihuje definice ze zprávy pro Světovou komisi OSN pro životní prostředí a rozvoj (WCED) nazvané „Naše společná budoucnost“, kterou v roce 1987 předložila její tehdejší předsedkyně Gro Harlem Brundtlandová. Tato definice říká: „Udržitelný rozvoj je takový způsob rozvoje, který uspokojuje potřeby přítomnosti, aniž by oslaboval možnosti



budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby.“ Jde tedy o snahu, která by vedla k nalezení a zachování rovnováhy mezi třemi základními oblastmi našeho života: ekonomikou, sociálními aspekty a životním prostředím. (Agenda 21 2005)

Přechod k udržitelnému rozvoji vyžadoval rozhodování s dlouhodobým výhledem. Adekvátní byly takové plánovací postupy, které:

- řeší problémy dlouhodobě a komplexně;
- umožňují optimálně využívat zjevné i skryté zdroje;
- pomáhají dosáhnout konsensu všech účastníků v hlavních otázkách. (Agenda 21 2005)

Adekvátním nástrojem pro realizaci cílů Agendy 21 a Místní Agendy 21 bylo strategické plánování, které mobilizuje a co neefektivněji využívá všechny vlastní zdroje a včas a adekvátně reaguje na změny v okolním prostředí. Neznalost či nechť ke strategickému plánování byla považována za vážnou překážku udržitelného rozvoje obcí a regionů. Pod vlivem programů, ale i dalších informačních a vzdělávacích kampaní se mění i přístup k metodě zpracování strategických plánů, a to zejména s důrazem na důsledné uplatňování komunitní metody, tedy důrazem na zapojování nejširší veřejnosti do procesu jeho vzniku.

Popsaný vývoj lze vysledovat i v Hradci Králové. Výše rozebíraný „Strategický plán ekonomického rozvoje města“ (2000) byl zřejmě vlivem změn celospolečenského klimatu v roce 2002 přejmenován na „Strategický plán města“, bohužel zatím bez jakékoli vnitřní odezvy této změny. Poptávku po změnách (aktualizaci) dokumentu přineslo až období po komunálních volbách na podzim roku 2002. Potřebu zásadní aktualizace dokumentu projednalo zastupitelstvo města a v této souvislosti začala fungovat pracovní skupina náměstka primátora pro strategický rozvoj, která se zpracování aktualizace strategického plánu věnovala. Cíle aktualizace Strategického plánu města Hradec Králové pak byly definovány následovně:

- vytvořit jasný, srozumitelný dokument, kam Hradec Králové směřuje;
- dokument reálný a realizovatelný;
- dokument, který odráží skutečné potřeby obyvatel města;
- rozšířit počet aktérů (do zpracování dokumentu zapojit co nejvíce obyvatel města);
- vybudovat stálou a funkční komunikaci mezi radnicí a občany;
- vybudovat v obyvatelích pocit sounáležitosti s cíli rozvoje města a zajistit aktivní účast obyvatel na vytváření i naplňování (realizaci) rozvojového dokumentu;
- předejít konfliktům/střetům – vytvářením konsensu;
- vytvořit komplexní dokument, který bude rovnoměrně pokrývat důležité oblasti života města a propojovat je;

**Obrazek 3-1: Ukázka úkolu Akčního plánu města Hradce Králové**

Kódová oblast SPHK 1		Urbanismus a bydlení				
<p><b>Oblasti cíl</b>                      Údžet a navázat na stávající posazení města v systému osídlení a na urbanistickou tradici, rozvinout ji a dosáhnout vyvážené funkční a prostorové struktury města. Podporovat ekologicky šetrné využívání stávajících nezastavěných a zastavěných ploch pro rozvoj města jak z hlediska počtu obyvatel, tak kvality života.</p>		<p><b>Ukazatele</b>                      Společný evropský indikátor A4 (podpora místních veřejných prostranství a služeb pro občany města) v rámci administrativní (rozvoj města)                      Index přešarbovaná města                      Společný evropský indikátor A1 (společnost občanů s malými společnostmi)                      Energetická náročnost výměny</p>		<p><b>Zdroje dat</b>                      MMRK, RM (údaje v x za 2 roky)                      Územní plán HK 2000, Územní studie obcí (rozpočet výstavby pro výstavbu mimo současně zastavěné území města dle ÚP (MMR, HA, ST)                      MMRK, národní přírůstek, RM (průměr národní veřejnosti)                      MMRK, ST (energetická audit, zprávy budov)</p>		
<p><b>Opakující 1.1</b>                      Rekonvence a revitalizace brownfields</p>		<p><b>Ukazatele</b>                      Podíl zastavba na zelené louze / plánovacího území (v rámci Společného evropského indikátoru A4)                      Údžetare využití (podí)</p>		<p><b>Zdroje dat</b>                      MMRK, HA, ST (výdava území resp. katastrální rozpisů v daném roce), RM</p>		
<p><b>Specifický cíl</b>                      1.1.1                      Údžet přiměřenou velikost města a zabránit extenzivnímu rozvoji do krajiny.</p>						
<b>Activity/Projekty</b>						
Číslo v AP Rozhodčí číslo	Název aktivty/projektu	Termín	Odpovědnost náklady (Kč v tis.)	Ukazatele (hodnotící čas)	Zdroj dat	Souvisící dokument
1.1.1.1	PH přípravě podnětu ke změnám Územního plánu doplnit stanovisko RM o souladu návrhu se Strategickým plánem rozvoje města HK.	od 01.01.2005	ing. Malík	počet ha nově schválených zastavěných ploch	statistika OHA	Územní plán města Hradce Králové
Náklady SC celkem			0			

K započítání se připíná vedlejší projekt	
Projekt AP číslo	Název akčního projektu

Název akčního projektu a subjekt	Zdroj	I. 2006		I. 2006		I. 2006		Celkem
		Číslo odhad (tis. Kč)	Číslo-objev (tis. Kč)	Číslo-odhad (tis. Kč)	Číslo-objev (tis. Kč)	Číslo-odhad (tis. Kč)	Číslo-objev (tis. Kč)	
	CELKEM							

Zdroj: Akční plán ke Strategickému plánu rozvoje města Hradce Králové 2004 až 2006.

- rozvoj města chápat jako udržitelný – tj. uplatnit principy udržitelného rozvoje;
- dokument měl splňovat požadavky EU a
- měl být v souladu se strategickými dokumenty vyšší úrovně. (Šilhánková 2003)

Nově pojatý Strategický plán rozvoje města Hradce Králové byl schválen v roce 2004 (a následně aktualizován v roce 2006) a jeho návrhovým horizontem byl rok 2020. K tomuto datu také byla zacílena vize města, pojatá v širších souvislostech, než tomu bylo doposud. Tato vize stanovila, že „*Hradec Králové je v roce 2020 metropolí severovýchodních Čech, dynamicky se rozvíjející a udržované město s funkčním a harmonickým urbanistickým řešením navazujícím na tradici města – Salónu republiky, město živé a otevřené novým myšlenkám*“, a strategický plán byl rozčleněn na sedm klíčových oblastí:

Klíčová oblast: 1. Urbanismus a bydlení;

Klíčová oblast: 2. Doprava;

Klíčová oblast: 3. Podnikání a zaměstnanost;

Klíčová oblast: 4. Infrastruktura;

Klíčová oblast: 5. Vzdělávání a školství;

Klíčová oblast: 6. Životní prostředí;

Klíčová oblast: 7. Sociální oblast a zdraví obyvatel;

Klíčová oblast: 8. Kultura, volný čas, sport, cestovní ruch.

Každá klíčová oblast pak byla rozčleněna na následující části:

- vize oblasti,
- SWOT analýza,
- generická strategie oblasti,
- globální cíl oblasti,
- ukazatele globálního cíle a
- vymezení opatření. (Akční plán ke Strategickému plánu rozvoje města Hradce Králové 2004 až 2006)

Každé opatření pak dále obsahovalo:

- popis výchozí situace,
- specifické cíle a
- ukazatele na úrovni specifických cílů. (Strategický plán rozvoje města Hradce Králové 2006 až 2020)

Zpracováním Strategického plánu rozvoje města Hradce Králové začal proces, který měl vést k naplnění vize a stanovených globálních a specifických cílů v jednotlivých klíčových oblastech rozvoje. Prvním krokem bylo vytvoření „akčního plánu“, který specifikoval dlouhodobé cíle rozvoje města do krátkodobých

priorit a na ně navazujících projektů. Akční plán byl zpracován po schválení Strategického plánu, s časovým horizontem do roku 2006. V akčním plánu byla ke každé aktivitě a projektu určena zodpovědná osoba (nejčastěji z politického vedení města), termín dokončení, případně termín dokončení jednotlivých etap, předpokládané náklady, ukazatele úspěšnosti a jejich zdroje dat a dále související dokument, pokud k danému úkolu existoval. Aktivity a projekty byly členěny podle klíčových oblastí rozvoje tak, jak byly stanoveny ve strategickém plánu, každá aktivita měla svou odpovědnou osobu a přímou vazbu na rozpočet, resp. rozpočtový výhled města. (Akční plán ke Strategickému plánu rozvoje města Hradce Králové 2004 až 2006) Protože ve stejné době se připravovalo i zadání nového územního plánu města, předpokládala se přímá vazba i na tento dokument. Bohužel tento předpoklad se pak ale v praxi nenaplnil.

S ohledem na vstup České republiky do Evropské unie se rozšířily možnosti čerpání prostředků na rozvoj našich měst z fondů EU, čemuž se přizpůsobila i praxe strategického plánování měst a obcí. Na příkladu z Hradce Králové tak můžeme sledovat, že *„vzhledem k možnostem čerpání dotací z fondů EU a dalších relevantních fondů budou projekty Akčního plánu formulovány již s ohledem na daná kritéria čerpání.“* (Strategický plán rozvoje města Hradec Králové 2006 až 2020)

Strategické plánování se tak posunulo do další fáze, a to do „plánování dle požadavků EU“.

### ***5. fáze – Plánování podle požadavků EU do roku 2013***

Rok 2007 přinesl zásadní změnu v oblasti územního plánování, neboť vešel v platnost nový stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu). Zákon sice opřel principy územního plánování o udržitelný rozvoj, ale žádné větší předpokládané vazby na strategické nebo rozpočtové plánování neakcentoval. Změnila se sice struktura územně plánovacích dokumentů (přibyla politika územního rozvoje ČR a zásady územního rozvoje pro jednotlivé kraje), ale na místní úrovni se žádné zásadnější změny ve struktuře dokumentací nekonaly.

Regionální politika a regionální rozvoj, jejichž součástí je i strategické plánování na úrovni měst a obcí, se s naším vstupem do Evropské unie výrazným způsobem institucionalizovala a strategické plánování se tak posunulo z pozice „pomocníka rozvoje“ do roviny „nástroje pro získávání finančních prostředků“. Vedle tradičních strategií a strategických plánů se tak začaly vytvářet „Integrované plány rozvoje měst“ (IPRM). Podmínky vzniku těchto dokumentů koordinovalo Ministerstvo pro místní rozvoj svým metodickým pokynem, když vyhlásilo, že: *„Integrovaným plánem rozvoje města se rozumí soubor vzájemně obsahově a časově provázaných akcí, které jsou realizovány ve vymezeném území nebo v rámci tematického přístupu ve městech a směřují k dosažení společného cíle či cílů města,*

*obce či lokality. Mohou být podpořeny z jednoho či více operačních programů. Integrovaný plán rozvoje města je základním koordinačním rámcem navazujícím na celkovou vizi a strategii rozvoje města za účelem identifikace a řešení problémů rozvojových oblastí města v návaznosti na využití podpory ze strukturálních fondů v programovacím období 2007–2013.“ (Metodický pokyn k IPRM 2009)*

Cílem IPRM byla koordinace aktivit a soustředění zdrojů na řešení nejbávanějších identifikovaných problémů na území měst. Integrované plány byly realizovány na dvou úrovních. První úroveň představovaly samotné IPRM, které stanovovaly strategii, cíle a zaměření plánu vč. identifikovaného okruhu a počtu dílčích projektů. Druhou úroveň pak tvořily jednotlivé dílčí projekty příslušných IPRM, které byly předkládány žadateli určenými výzvou řídicího orgánu a které současně přispívaly k naplňování cíle IPRM jako celku. (Integrované plány rozvoje měst 2011)

IPRM se mohly zpracovávat v rámci Regionálních operačních programů (ROP) nebo v rámci intervence 5.2 Integrovaného operačního programu (IOP). Okruh měst byl v rámci ROP uzavřen tak, jak ukazuje tabulka 3–1. Předkladateli IPRM pro oblast intervence 5.2 IOP mohla být města nad 20 tis. obyvatel. (Integrované plány rozvoje měst 2011)

**Tabulka 3–1:** Seznam nositelů IPRM v rámci ROP

NUTS II	Města
Střední Čechy	Kladno, Mladá Boleslav
Jihozápad	Plzeň, České Budějovice
Severozápad	Ústí nad Labem, Most, Děčín, Teplice, Karlovy Vary, Chomutov
Severovýchod	Hradec Králové, Liberec, Pardubice
Jihovýchod	Brno, Jihlava
Střední Morava	Olomouc, Zlín
Moravskoslezsko	Ostrava, Havířov, Karviná, Frýdek-Místek, Opava

*Zdroj: Metodický pokyn k IPRM 2009.*

IPRM pak mohly nabývat následujících podob:

- IPRM pro řešení problémů zóny charakterizované jako:
  - území pro intervence v oblasti bydlení v rámci oblasti intervence 5.2 IOP;
  - deprivované území;
  - území s vysokým potenciálem růstu.
- IPRM pro řešení tematického problému. (Metodický pokyn k IPRM 2009)

Pro zpracování IPRM byly Ministerstvem pro místní rozvoj stanoveny jak základní podmínky pro jejich zpracování, tak i pevný obsah a struktura, a to následovně:

- prezentace souladu s nadřazenými strategickými dokumenty města včetně územního plánu;
- analýza současné ekonomické a sociální situace města, SWOT analýza. Na jejich základě budou identifikovány a vymezeny městské zóny nebo tematické oblasti, do kterých byly následovně soustředěny intervence.
- zdůvodnění výběru zóny/tématu na základě strategie rozvoje města a ekonomické a sociální analýzy situace města;
- popis zóny/tématu, analýza sociálně-ekonomické situace zóny (tématu) – analýza území;
- popis problémů, které bylo nutno v území řešit, stanovení cíle a strategie řešení s ohledem na priority operačních programů;
- popis opatření a aktivit, které měly vést k dosažení cílů IPRM v jednotlivých prioritních oblastech – indikativní seznam projektových záměrů, včetně návrhů identifikace příslušných OP, prioritních os a opatření;
- popis očekávaných výsledků a výstupů včetně relevantních indikátorů;
- časový harmonogram a návaznost jednotlivých aktivit;
- finanční plán včetně popisu způsobu financování, který zahrnuje kromě intervencí ze strukturálních fondů i ostatní finanční zdroje;
- popis administrativní kapacity a způsobu řízení IPRM (včetně organizačního schématu);
- popis realizace partnerství, zapojení partnerů při tvorbě a realizaci IPRM;
- popis transparentního způsobu výběru projektových záměrů/projektů v rámci jednotlivých aktivit do IPRM;
- doložení schopnosti města realizovat IPRM – závazek kofinancování;
- vliv IPRM na horizontální témata;
- analýza rizik;
- mapa území celého města s jasným vyznačením zóny. (Metodický pokyn k IPRM 2009)

Příprava IPRM probíhala důsledně expertní metodou, z níž byla veřejnost v zásadě vyloučena, resp. byla „odsunuta“ do trpné role těch, kdo jsou informováni o vývoji, nikoli těch, jejichž názor je do dokumentu promítnut.

Ve vybraných městech tak vznikaly paralelní dokumenty ke strategickým plánům, které se tu více, tu méně násilně pokoušely najít paralely mezi existujícími cíli a cíli „povolenými“ IPRM tak, aby se maximalizovala možnost čerpání finančních prostředků pro to dané město. V případě zvoleného modelového případu města Hradce Králové pak situace vypadala tak, že se IPRM pokoušelo najít vazby mezi strategickým plánem rozvoje města (SPRM) a IPRM.

„Dle stanovených prioritních oblastí IPRM HK jsou zřetelné vazby, ať již přímé či nepřímé, a prolnutí témat se všemi klíčovými oblastmi SPMR Hradce Králové. Přímá vazba IPRM na SPMR je v klíčové oblasti Urbanismus

**Tabulka 3–2:** Provázanost prioritních oblastí SPRM HK a opatření IPRM HK

Opatření IPRM HK	Klíčové oblasti SPRM HK								
	Urbanismus a bydlení	Doprava	Podnikání a zaměstnanost	Infrastruktura	Vzdělávání a školství	Životní prostředí	Sociální oblast a zdraví obyvatel	Kultura, volný čas, sport, cestovní ruch	
Posilování kapacit pro výzkum, vývoj a inovace	X	X	XXX	X	XXX	X	X	XX	
Podpora vzdělávání a zvyšování kvality pracovní síly	X	X	XX	X	XXX	X	X	X	
Regenerace a revitalizace městského prostředí	XXX	XX	X	XX	X	XX	X	XX	
Zvyšování kvality a rozšiřování nabídky volnočasových aktivit	X	X	XX	X	XX	X	XX	XXX	
Snižování energetické náročnosti budov	XX	X	X	X	X	XX	X	X	
Revitalizace veřejné zeleně	XXX	X	X	X	X	XXX	X	X	
Modernizace územní veřejné správy	X	X	X	X	X	X	X	X	

*Zdroj: Integrovaný plán rozvoje města Hradec Králové 2008.*

a bydlení, opatření 1.2 Revitalizace a rekonstrukce centra města a ochrana památek, 1.4 Oživení veřejných prostorů města. Tato opatření se prostřednictvím naplňování specifických cílů soustředí na zlepšení stavu památkových objektů ve městě, na udržení a zvýšení urbánní kvality centra města a na zvýšení užitných vlastností veřejných prostorů města pro obytné společenské a rekreační aktivity. Další zřetelnou vazbu IPRM HK má na SPRM v klíčové oblasti Podnikání a zaměstnanost, opatření 3.2 Podpora zaměstnanosti a rozvoj lidských zdrojů, které se soustředí svými stanovenými specifickými cíli na vznik nových pracovních příležitostí ve městě, na snížení dlouhodobé nezaměstnanosti a je zde zdůrazňována příležitost k využití finančních prostředků EU k posílení aktivní politiky zaměstnanosti a celkově k rozvoji lidských zdrojů. Klíčová oblast Vzdělávání a školství, opatření 5.6 Vysoké školství a opatření 5.7 Celoživotní vzdělávání se soustředí na podporu výstavby terciární infrastruktury, na kvalitní terciární vzdělávání a v neposlední řadě na kvalitu celoživotního vzdělávání, proto IPRM HK představuje přímou vazbu na tuto klíčovou oblast. Přímou vazbou IPRM HK na SPRM je také klíčová oblast Kultura, volný čas, sport, cestovní ruch, opatření 8.1 Podpora a rozvoj kulturního a společenského života, opatření 8.2 Podpora a rozvoj sportu a sportovního vyžití. Tato opatření se zaměřují na zkvalitnění



a rozšíření infrastruktury pro kulturu a společenský život ve městě, na zvýšení využívání kulturních památek a veřejných prostorů města k pořádání kulturních a společenských akcí a na zlepšení vybavenosti města infrastrukturou pro sportovní a rekreační využití.“ Vše pak graficky vyjádřeno v tabulce 3–2. (Integrovaný plán rozvoje města Hradec Králové 2008)

Samotný IPRM pak stanovil vlastní vizi, globální cíl, specifické cíle, opatření a aktivity již víceméně bez vazby na celkový strategický plán rozvoje města, o vazbě na územní plán již ani nemluvě.

Vize IPRM Hradec Králové „Centrum města – pól růstu a rozvoje města“ byla stanovena následovně: „*Centrum města bude přitažlivou lokalitou s množstvím zajímavých míst a objektů, vyhlášeným místem kulturního a společenského života města a hybnou silou ekonomického rozvoje města se soustředěnou terciérní a kvartéerní sférou propojenou s inovativními a výzkumnými aktivitami*“, která byla rozpracována do čtyř specifických cílů, a to:

- Podpořit rozvoj vzdělávání, výzkumu a inovací v centru města Hradec Králové.
  - Zlepšit vzhled centra města Hradec Králové a zvýšit kvalitu života jeho obyvatel.
  - Podpořit environmentálně šetrné a udržitelné principy v péči o životní prostředí a zvýšit kvalitu urbanizovaného přírodního prostředí.
  - Zkvalitnit a zefektivnit služby veřejné správy, zlepšit komunikaci a zvýšit dostupnost informací. (Integrovaný plán rozvoje města Hradec Králové 2008)
- Každá aktivita pak byla velmi podrobně popsána v následující struktuře:

**Tabulka 3–3:** Ukázka popisu aktivity podle IPRM

<b>Popis aktivit IPRM:</b>	
<b>Aktivita:</b>	<b>2.1.1. Revitalizace brownfields pro rozvoj občanské vybavenosti a služeb</b>
<b>Indikátory aktivity:</b>	51 15 10 Počet podpořených projektů na rozvoj (zvyšující atraktivitu) krajských měst celkem 65 11 00 Plocha regenerovaných a revitalizovaných objektů ve městech celkem 65 11 01 Plocha regenerovaných a revitalizovaných objektů určených pro rozvoj vzdělávání 65 20 00 Plocha revitalizovaných nevyužívaných nebo zanedbaných areálů (brownfields) celkem
<b>Finanční objem aktivity:</b>	152 774 743,- Kč
<b>Financování aktivity:</b>	ROP SV 2.1.

*Zdroj: Integrovaný plán rozvoje města Hradec Králové 2008.*

Na základě výše popsaného IPRM zrealizovalo město celkem 16 větších projektů a další projekty menšího rozsahu. (Projekty realizované městem Hradec Králové v rámci IPRM 2015) „Ze zkušeností z realizace projektů IPRM v programovém období 2007–2013 vyplynuly některé poznatky týkající se realizace investičních akcí: do „IPRM II“ bude vhodnější zařazovat raději velké projekty (max. 4–6 za období) a vyhnout se malým projektům, které vyžadují stejnou administrativní a mnohdy i personální zátěž. Je také potřeba snažit se o vyvolání synergického efektu mezi projekty IPRM. Důležitá je i vazba na strategické dokumenty města.“ (Svátek 2012) Tento podotek poukazuje na skutečnost, že ve snaze vyčerpávat veškeré dotace z fondů Evropské unie vedly město i k realizaci projektů, které sice ideově odpovídaly duchu IPRM, ale rozhodně nebyly zamýšleny ve Strategickém plánu a ani v úvodních fázích tvorby IPRM, čehož příkladem v Hradci Králové jsou bezesporu projekty Revitalizace území „Slunná loučka“ (realizace leden až srpen 2015) za 6,4 mil. Kč nebo Infocentrum Hradec Králové (realizace leden až červenec 2015) za 38,8 mil. Kč. (Projekty realizované městem Hradec Králové v rámci IPRM 2015) Náměstek primátora města odpovědný za strategické plánování to ale řekl otevřeně: „Město Hradec Králové díky spolupráci množství schopných lidí dokázalo velmi dobře využít příležitosti čerpat evropské peníze v letech 2007–2013.“ (Vedlich 2014)

Na rozdíl od předchozího období se z tvorby strategických dokumentů vytrácí vazba na územní plány a územní plánování. Také vazba na finanční plánování města získává zcela novou dimenzi, kdy se rozpočet města a rozpočtový výhled zcela podřizuje možností čerpání finančních prostředků z fondů EU. Komunitní metoda tvorby dokumentu už není ani deklarována, neboť tvorba dokumentu je natolik komplikovaná a svázaná vnějšími (a často v průběhu času se i měnícími) pravidly, že pro názor veřejnosti zde přestává být prostor.

Protože není sebemenší důvod domnívat se, že by město Hradec Králové přistupovalo k problematice strategického plánování a tvorbě projektů neseriózně (opak je pravdou ve srovnání s běžnou praxí v ČR), lze konstatovat, že systém IPRM doslova odstavil vlastní strategické plány měst „na druhou kolej“, soustředil veškeré úsilí na naplnění indikátorů IPRM a získání všech dostupných finančních prostředků bez ohledu na skutečné potřeby města v oblastech, které byly mimo IPRM. Bohužel ani poznatky a poučení z tohoto vývoje, jak se o nich zmiňuje např. Svátek (2012), nebudou města moci využít, protože s novým programovacím obdobím se situace opět razantně mění.

<sup>7</sup> V roce 2012 se předpokládalo, že systém IPRM zůstane zachován i pro následující programovací období EU pro roky 2014–2020, tento předpokládaný pokračující dokument byl tedy označován jako „IPRM II“.

## 6. fáze – Plánovací nástroje po roce 2014

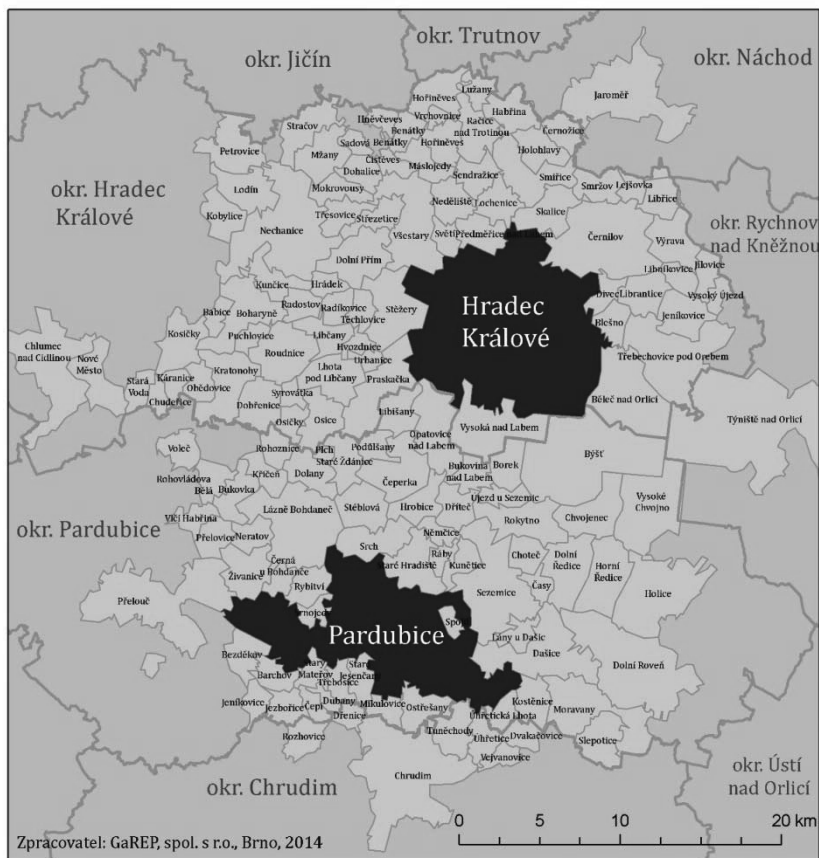
Systém plánovacích nástrojů v programovacím období 2014–2020 se na lokální úrovni rozdělil na čtyři typy podle charakteru a velikosti území, a to ITI (integrované územní investice) pro metropolitní oblasti, IPRÚ (integrované plány rozvoje území) pro ostatní krajská města, CLLD (komunitně vedený místní rozvoj) a případně společný akční plán. Všechny tyto dokumenty jsou zpracovávány důsledně expertní metodou.

V ČR se bude nástroj ITI uplatňovat v šesti největších metropolitních oblastech: v Praze, Brně, Ostravě, Plzni a Hradecko-pardubické, Ústecké a Olomoucké aglomeraci. ITI má přinášet významné sociální, ekonomické, příp. environmentální dopady na území měst a jejich okolí a má se jednat o nástroj pro zajištění integrovaného přístupu k financování rozvoje území metropolitních oblastí. V rámci ITI by jim měla být dána vyšší míra autonomie při definování strategie i její implementaci a také změna soutěžní orientace (vybírány nebudou nejlepší projekty, ale strategie). To ovšem neznamená, že projekt nemusí být posléze dostatečně kvalitní, protože každý projekt musí přispět k naplnění strategie a zároveň splnit podmínky daného programu. ITI klade větší odpovědnost za realizaci projektů partnerů a širší partnerství – obce v aglomeraci, kraj, významné instituce a podniky apod. (Semorád 2014)

ITI i IPRÚ se soustředí na rozvoj měst a jejich zázemí, čímž dále prohlubují rozpor mezi územním a strategickým plánováním. Stavební zákon jednoznačně požaduje, aby dokumenty na úrovni krajů byly zpracovány v celém správním území kraje a územní plány měst a obcí v rozsahu celé obce, vždy však bez možnosti jejich přesahu do okolí, tj. na správním území dalších obcí, resp. krajů. (zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu)

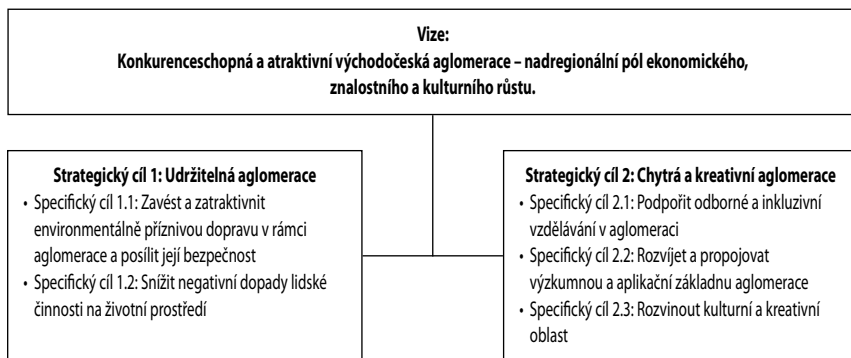
Protože jsme až doposud sledovali jako modelové území město Hradec Králové, musíme se nyní podívat na širší území Hradecko-pardubické aglomerace. Příprava ITI přiměla obě jádrová města k intenzivní spolupráci a kooperaci při vymezení aglomerace a přípravě strategie. Metropolitní území bylo vymezeno v rozsahu 145 obcí s 335 tisíci obyvateli od Jaroměře až po Chrudim a od Chlumce nad Cidlinou až po Týniště nad Orlicí.

**Obrázek 3–2:** Vymezení Hradecko-pardubické aglomerace pro ITI



*Zdroj: Strategie integrované územní investice Hradecko-pardubické aglomerace 2015.*

ITI Hradecko-pardubické aglomerace stanovilo vizi k roku 2022: *Konkurenceschopná metropolitní oblast, která při svém rozvoji respektuje principy trvale udržitelného rozvoje a posiluje znalosti svých obyvatel pro jejich uplatnění v praxi s globálním cílem: Zajistit udržitelný rozvoj aglomerace, zlepšit stav životního prostředí ve městech a vytvořit podmínky pro rozvoj a využívání znalostního a inovačního potenciálu v regionu.* (Semorád 2014) ITI má dva strategické cíle zaměřené na „udržitelnou aglomeraci“ a „chytrou a kreativní aglomeraci“ a řadu dalších specifických cílů (obrázek 3–3).

**Obrázek 3–3:** Struktura ITI Hradecko-pardubické aglomerace

*Zdroj: Semorád (2014).*

Z dokumentu Strategie ITI Hradecko-pardubické aglomerace (2015) jednoznačně vyplývá orientace na možnost čerpání finančních prostředků (což je samozřejmě chvályhodné a od místních politiků očekávatelné), na druhou stranu strategický plán města, který byl v roce 2013 aktualizován s návrhovým obdobím k roku 2030, se poznenáhlu stává dokumentem v podstatě druhořadým. ITI sice deklaruje vazbu všech svých cílů na cíle strategického plánu – viz tabulka níže, nicméně tyto cíle rozhodně nelze označit za stěžejní strategické cíle města jako takového. Těmi naopak jsou:

- Urbanismus a kvalita života ve městě.
- Doprava.
- Podnikání, věda, výzkum a inovace.
- Vzdělávání a školství.
- Kultura, sport, volnočasové aktivity a cestovní ruch.
- Sociální oblast a zdraví obyvatel.
- Zdokonalování výkonu veřejné správy a veřejných služeb města. (Strategický plán rozvoje města Hradec Králové do roku 2030)

**Tabulka 3–4:** Vazba Strategie integrované územní investice  
Hradecko-pardubické aglomerace na Strategický plán rozvoje  
města Hradec Králové

Úroveň dokumentu	Název strategického dokumentu	ITI Strategický cíl 1 Udržitelná aglomerace		ITI Strategický cíl 2 Chytrá a kreativní aglomerace		
		Specifický cíl 1.1 Zavést a zatraktivnit environmentálně příznivou dopravu v rámci aglomerace a posílit její bezpečnost	Specifický cíl 1.2 Snižit negativní dopady lidské činnosti na životní prostředí	Specifický cíl 2.1 Podpořit odborné a inkluzivní vzdělávání v aglomeraci	Specifický cíl 2.2 Rozvíjet a propojovat výzkumnou a aplikační základnu aglomerace v souladu s chytrou specializací (RIS3)	Specifický cíl 2.3 Rozvinout kulturní a kreativní oblast
lokální	Strategický plán rozvoje města Hradec Králové do roku 2030	X	X	X	X	X

*Zdroj: Strategie ITI Hradecko-pardubické aglomerace (2015).*

Dokument tak vazbu mezi SPRM a ITI deklaruje, protože víceméně musí, o reálných vazbách ale vznikají pochybnosti. Vedle toho je zjevné, že bude-li se město soustředit na realizaci cílů pouze v rámci ITI, podpoří sice meziobecní spolupráci a rozvoj aglomerace jako celku, ale jeho vlastní vnitřní rozvoj zřejmě bude stagnovat.

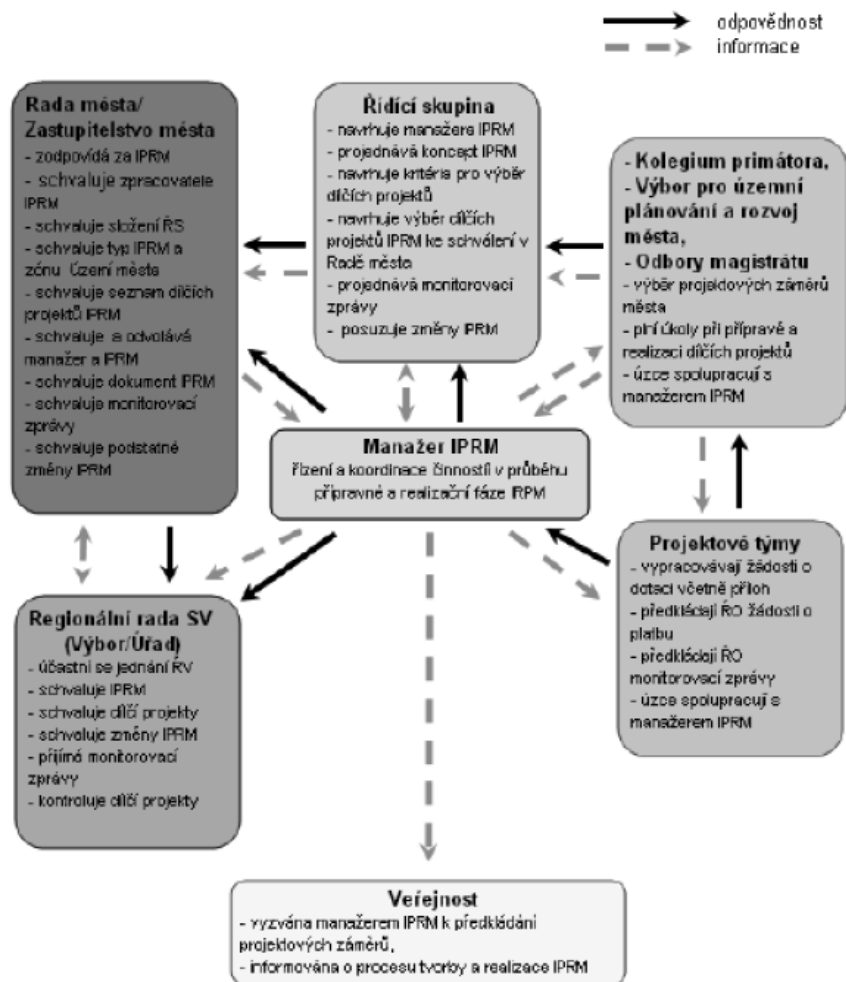
V případě Integrovaných plánů rozvoje území (IPRÚ) pak může být situace ještě vyhraněnější, jak je možné vidět na příkladu Jihlavy. Zde je IPRÚ již výslovně ztotožněn s „novým strategickým dokumentem města“, a to i přesto, že „na rozdíl od IPRM budou intervence nové integrované strategie vykazovat dopady do širšího funkčně vymezeného území, které bude definováno na základě prokazatelných socioekonomických vazeb. V programovém období 2014–2020 bude kromě principu partnerství spočívajícího v aktivním zapojení relevantních aktérů do procesu tvorby i samotného naplňování strategie uplatněn také princip územní dimenze, tedy přízpůsobení intervencí specifickým podmínkám podporovaných území a regionů a jejich maximální integrace“. (Integrovaný plán rozvoje území Jihlava 2015) Zde je naprosto evidentně patrné, že se strategie rozvoje města již zcela ztotožňuje s dokumenty vyžadovanými v případě čerpání prostředků z fondů EU, tj. města de facto nevytváří strategii tak, jak by odpovídalo jejich potřebám, ale tak, aby mohla čerpat co nejvíce finančních prostředků, a to mnohdy bez ohledu na to, zda toto čerpání finančních prostředků je pro rozvoj města a jeho obyvatel smysluplné a efektivní.

Protože ITI i IPRÚ žádají propojení rozvoje měst do širšího okolí, zcela se vytrácí možnost vazby těchto dokumentů do územního plánování, neboť územní plánování svázané stavebním zákonem žádné dokumenty na úrovni aglomerací či alespoň města a jeho zázemí nezná a z podstaty svého založení je de facto zcela vylučuje. Územní plán města/obce (ÚP) nesmí přesáhnout mimo správní území města/obce a zásady územního rozvoje (ZÚR) kraje zase nemohou zasahovat do rozvoje kraje sousedního. (Integrovaný plán rozvoje území Jihlava 2015) To ale zcela a jednoznačně odporuje filosofii ITI Hradecko-pardubické aglomerace zahrnující území dvou krajů (každý se svým vlastním ZÚR) a 145 obcí (každé se svým vlastním územním plánem). Na výsledek této plánovací etapy ovšem ještě musíme počkat.

## Závěr

Z provedené historické sondy s přihlédnutím k modelovému území města Hradce Králové je patrné, že strategické plánování na úrovni měst a obcí v ČR prochází kontinuálním vývojem od chvíle, kdy jako „Fénix povstalo z popela“ plánovaného národního hospodářství a nastoupilo cestu organizování a koordinace rozvoje měst a obcí. Úvodní nesmělé a značně neumělé pokusy jsou v 90. letech doplněny teoretickou podporou, modelovými a vzorovými příklady, jak „správně plánovat“ – propojovat jednotlivé druhy plánů (strategické, územní i finanční) a zapojovat do plánování komunitu, tj. co nejširší veřejnost. Jakéhosi optima v tomto smyslu bylo dosaženo na počátku nového tisíciletí. Bohužel nástup centrálně řízené regionální politiky s dotační podporou z fondů EU vyvolal doslova paralýzu strategií rozvoje na lokální úrovni. Města začala své strategické cíle buď přímo podřizovat požadavkům „shora“, tj. rezignovala na své vlastní komunitně pojaté strategie a za „své“ strategie začala vydávat dokumenty určené k čerpání dotací, jako je IPRM nebo nově IPRÚ a ITI, nebo své existující dokumenty „ohýbají“ tak, aby vysvětlili, že tyto cíle jsou v podstatě totožné, byť by tomu tak bylo jen částečně nebo okrajově. Plánování ve stylu „požadavků EU“ zcela rezignovalo na komunitní plánování a názor veřejnosti, jak dokládá následující obrázek 3–4 řídicí struktury IPRM. (Povšimněte si prosím vazby ve směru k veřejnosti!)

**Obrázek 3–4:** Grafické znázornění řídicí struktury IPRM



*Zdroj: Integrovaný plán rozvoje města Hradec Králové (2008).*

Při pohledu na strategické plánování měst a obcí je potřeba říci, že postavení strategických plánovačů, ale i místních politiků odpovědných za tuto oblast je nezáviděníhodné, či dokonce politováníhodné. Právo obce zabezpečovat zejména „*hospodářský, sociální a kulturní rozvoj svého územního obvodu, ochranu*



---

*a tvorbu zdravého životního prostředí a uspokojování potřeb občanů obce“* (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích) je tak konfrontováno s potřebou získávat finanční prostředky na další rozvoj a vyhovět tak podmínkám a požadavkům institucí, které tyto prostředky poskytují. V podstatě se strategické plánování opět dostalo do výchozího stavu, kdy někdo mimo území, bez vazby na místní potřeby ví, co by se mělo rozvíjet. Byť oproti centrálnímu socialistickému plánování je městům a obcím dána dílčí pravomoc si v rámci daných pravidel své cíle stanovovat, resp. „mírně přizpůsobovat“ a právo celý dotační systém odmítnout. To ale samozřejmě žádný místní politik (chce-li být znovu zvolen) udělat nemůže. Z čistě teoretického úhlu pohledu by se pak snad dalo i říci, že strategické plánování na místní úrovni se může vrátit do normálu a začít řešit skutečné potřeby a problémy měst a obcí a jejich obyvatel až ve chvíli, kdy tyto masivní dotace pominou.

---

## **4. Strategické plánování obcí a měst v České republice – kritická analýza plánovacích postupů a názorů na strategické plánování**

Jiří Ježek

---

Cílem této kapitoly je kritická analýza plánovacích postupů a názorů, resp. stojí představitelů obcí a měst v České republice ke strategickému plánování. Informačním zdrojem nám bylo především rozsáhlé dotazníkové šetření, které probíhalo v červenci a srpnu 2015. Předvýzkum na vzorku 63 obcí a měst se uskutečnil na podzim 2014. Zjištěné výsledky byly diskutovány na dvou workshopech.

Dotazování probíhalo on-line formou. Prostřednictvím e-mailu byly o spolupráci požádány všechny obce a města v České republice. V případě měst byl příslušný mail zaslán adresně starostovi, tajemníkovi a také vedoucím odborů rozvoje města anebo územního plánování. Dotazník kompletně vyplnilo 573 respondentů. Respondenty byli starostové nebo místostarostové obcí a měst (49,2 %), vedoucí pracovníci veřejné správy (34,4 %) anebo referenti (odborní pracovníci – 13,4 %). Ačkoliv se nejednalo o kvótní výběr, tak výsledná struktura respondentů, kteří odpověděli, přibližně odpovídá poměrnému zastoupení jednotlivých velikostních kategorií obcí a měst. Výzkumu se zúčastnily obce a města ve všech krajích České republiky. Výsledky výzkumu je tak možné pokládat za reprezentativní.

### **Obsahová analýza strategických plánů obcí a měst v České republice – kritická analýza**

Tato subkapitola byla zpracována na základě našich předcházejících analýz strategického plánování obcí a měst a posloužila jako východisko pro formulování otázek zmíněného dotazníkového šetření (Ježek 1998; Ježek 2007; Ježek 2011; Ježek 2013).

Podle našich předchozích zjištění se strategické plány obcí a měst v ČR z obsahového hlediska často zabývají více analýzou než koncepcí budoucího rozvoje. V situačních analýzách se objevují informace a data, která jsou snadno dostupná (převažují úřední statistiky). Největší pozornost je věnována informacím o obyvatelstvu, o němž, díky sčítání lidu, existuje nepřeborné množství statistik.

Naopak kapitoly věnované místní ekonomice patří k informačně nejslabším. Informace jsou často předkládány bez zhodnocení jejich relevance pro identifikaci strategie. Jedná se o analýzy prováděné podle obvyklých šablon. Analýzy většího nemají problémový charakter.

Převážně se využívají kvantitativní data a informace. Metody kvalitativního výzkumu (expertní rozhovory apod.) se používají spíše výjimečně. V posledních letech přibývá obcí a měst, která si v analytické fázi 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, vede k tomu, že jsou zařazovány většinou do příloh, aniž by byly jakkoliv ve vlastní analytické části reflektovány.

Naše výzkumy také ukazují, že situační analýzy jsou spíše popisem současné situace. Nejsou analyzovány hlubší příčiny a širší souvislosti problémů, resp. strategicky (politicky) ovlivnitelné faktory 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. Navíc hrozby a příležitosti často nejsou tvůrci strategických plánů chápány jako faktory, které nemohou obce a města svými opatřeními ovlivnit, takže jim nezbyvá nic jiného než se jim podřídit (adaptovat se na ně) nebo z nich učinit konkurenční výhodu.

Analytická část mnohých strategických dokumentů jakoby tvořila jádro strategických plánů. Koncepční (strategická) část je většinou počtem stran nepoměrně kratší a má spíše obecný charakter. Nevede k výběru přiměřeného počtu priorit, které je možné v plánovaném horizontu realizovat.

Obce a města se často snaží řešit všechny problémy najednou, bez jejich hierarchizace nebo stanovení pořadí důležitosti. Jelikož většinou 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 mohlo být v budoucnosti podporováno“. Výsledkem je situace, kdy si je většina strategických plánů podobná jako vejce vejci (projevuje se zde také vliv některých poradenských firem, nabízejících podobnou šablonu více městům), a neodrážejí ani specifika, ani skutečné potřeby jednotlivých měst. Strategické plány tak nemohou ukazovat jasnou cestu do budoucnosti. Jsou spíše seznamy všeho toho, co by mohlo být v ideálním případě podpořeno, nebo co by se mohlo realizovat, kdyby město disponovalo neomezenými zdroji. Aktéři se s takovými strategickými plány většinou obtížně identifikují a v každodenní činnosti upřednostňují spíše nekoncepční a krátkodobé přístupy.

Teoretické 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 zcela odlišnou logikou. Vyhledávají podpůrné programy (na co lze sehnat peníze) a tomu přizpůsobují své projektové žádosti. Takže nás nepřekvapuje, že v roce 2010 cca 62 % námi dotázaných měst (ze 156 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 často 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. Političtí 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<sup>8</sup>. 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

<sup>8</sup> Značným problémem je nízká úroveň všech evaluačních procesů, která se týká jak evaluace strategických plánů, tak i jednotlivých projektů. Důvodem slabé evaluační kultury je jednak majorizace kontroly a dohledu ze strany politiků, což oslabuje pocit potřeby provádět nezávislá a expertní posouzení, a také podceňování přínosů evaluace pro efektivnost jak strategického plánování, tak regionální a komunální politiky.

nejdou 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 měst 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.

## **Strategické plány a plánování v obcích a městech České republiky**

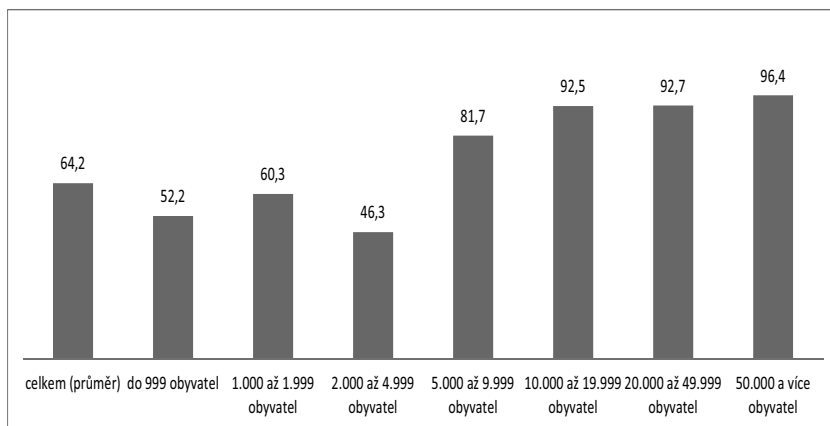
### ***Existence strategických plánů***

Podle výsledků našeho výzkumu má 64,2 % obcí a měst v České republice zpracovaný platný strategický plán. Z těch, které jej nemají, jich přibližně polovina tento dokument připravuje. Takže lze konstatovat, že strategické plány má či připravuje 82,4 % obcí a měst. Jak ukazuje obrázek 4–1, tak existuje závislost mezi existencí strategického plánu a velikostí obce nebo města. Čím větší obec nebo město, tím větší pravděpodobnost, že bude mít strategický plán. Jestliže v kategorii obcí do 999 obyvatel má strategický plán zpracováno 52,2 % obcí, tak v případě měst nad 10 tisíc obyvatel jsou to již téměř všechna města (více než 90 %).

### ***Doba tvorby strategických plánů***

Žádná ideální délka tvorby strategických dokumentů neexistuje. Zpravidla se hovoří o 12 až 18 měsících. Délku zpracování nelze normativně přesně stanovit, neboť vždy je nutné přihlídnout k místním podmínkám (k velikosti města, existenci a kvalitě analytických, strategických a projektových podkladů apod.). Záleží také na tom, do jaké míry je do procesu tvorby zapojena veřejnost (participativní plánování). V takovém případě se samozřejmě doba zpracování většinou prodlužuje, neboť nějakou dobu trvá, než se aktéři poznají, vyjasní si své pozice a začnou společně sdílet problémy a možnosti jejich řešení. To vyžaduje čas. Bohužel jsou často zpracovatelé vázáni příliš úzkým časovým rámcem, zvláště v případě, kdy je tvorba strategických plánů financována z externích zdrojů.

V teorii komunikativního plánování dnes převažuje představa, že by strategické plánování mělo být v podstatě nepřetržitým, kontinuálním procesem. S jistou nadsázkou lze tvrdit, že důležité nejsou plány (jako výsledky), ale plánování jako proces. Obce a města by podle této plánovací koncepce měla mít

**Obrázek 4–1:** Má vaše obec nebo město zpracovaný strategický plán? Podíl kladných odpovědí v %.

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec –srpen 2015, N= 573 respondentů.*

stanovenou dlouhodobou vizi a strategické cíle. Vedle nich by měly existovat pravidelně vyhodnocované (evaluované) a měnícím se podmínkám přizpůsobované akční plány. Řídící a pracovní skupiny by se měly pravidelně scházet (nejlépe několikrát v roce) a nezanikat s dokončením strategických plánů, jak je v praxi bohužel běžné. K této představě se v dotazníkovém šetření přihlásilo pouze 14 respondentů (2,4 %), většinou zastupujících středně velká nebo velká města.

Z pohledu respondentů je ideální doba tvorby strategických plánů 10,7 měsíce. Nejsou příliš velké rozdíly v odpovědích podle velikostních kategorií obcí a měst. V případě nejmenších obcí (do 999 obyvatel) je to 9,4 měsíce a v případě měst nad 50 tisíc obyvatel 16,6 měsíce. Existují velké individuální rozdíly mezi jednotlivými obcemi a městy: 46,7 % respondentů uvedlo, že by jim stačilo 1 až 6 měsíců, naopak 12,7 % respondentů je pro delší dobu 20 až 24 měsíců.

### ***Význam (potřeba) strategického plánování obcí, měst a regionů***

Absolutní většina respondentů je přesvědčena o tom, že je smysluplné a potřebné, aby obce, města a regiony strategicky plánovaly. Více než polovina jich odpověděla „rozhodně ano“ (50,5 %) nebo „spíše ano“ (42,9 %). Možnost „spíše ne“ uvedlo pouze 4,0% respondentů a 3,6% se jich nedokázalo vyjádřit. Opět

platí závislost, čím větší obec nebo město, tím větší přesvědčení o důležitosti strategického plánování. V případě obcí do 999 obyvatel odpovědělo „rozhodně ano“ 37,2 % respondentů, zatímco v kategorii měst nad 50 tisíc obyvatel již 92,9 %. Důležitost strategického plánování vnímají více vedoucí pracovníci veřejné správy než volení zastupitelé, včetně starostů a primátorů. Rozdíly ale nejsou příliš velké (3–4 %).

Z porovnání výsledků výzkumu se staršími výzkumy můžeme vidět značný posun: jestliže v 90. letech 20. století bylo plánování v nemilosti a mnozí o jeho významu pochybovali, tak dnes je strategické plánování v praxi velmi rozšířené a strategické plány si vyvábí i malé obce. (srov. Ježek 1998)

**Tabulka 4–1:** Nakolik je podle vašeho názoru důležité (potřebné), aby obce, města a regiony strategicky plánovaly? Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Rozhodně ano	50,5	37,2	50,9	47,4	66,1	71,8	68,3	92,9
Spíše ano	41,9	51,5	41,8	44,7	29,6	28,2	31,7	7,1
Spíše ne	4	5,3	5,5	5,3	2,8	0	0	0
Rozhodně ne	0	0	0	0	0	0	0	0
Nevím, nedokážu posoudit	3,6	6	1,8	2,6	1,4	0	0	0

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*

### ***Přínosy strategického plánování pro rozvoj obcí, měst a regionů***

Plánovat, resp. dobře plánovat je jedna věc, dosahovat výsledků a změn (ekonomického a sociálního rozvoje) je věc druhá. Zeptali jsme se proto respondentů, jak vnímají přínosy, resp. dopady strategického plánování na rozvoj obcí, měst a regionů. Výsledky výzkumu ukázaly, že 78,4 % respondentů je přesvědčeno o prospěšnosti strategického plánování: 20,2 % respondentů uvedlo, že má „základní význam“ a 58,2 % „velký význam“ pro místní a regionální rozvoj. Opět platí, čím větší obec nebo město, tím větší přesvědčení o jeho prospěšnosti. Jestliže ve velikostní kategorii obcí do 999 obyvatel o přínosech strategického plánování pochybuje 21,6 %, tak v kategorii měst nad 50 tisíc obyvatel je to pouhých 3,6 % respondentů. Volení zástupci jsou opět více skeptičtí než pracovníci veřejné správy. Kladně se vyjádřilo 82,4 % pracovníků veřejné správy a 74,8 % politických představitelů.

Jak je zřejmé z obrázku 4–2, tak existují rozdíly mezi tím, jaký význam respondenti strategickému plánování přisuzují, a tím, jak vnímají jeho přínosy

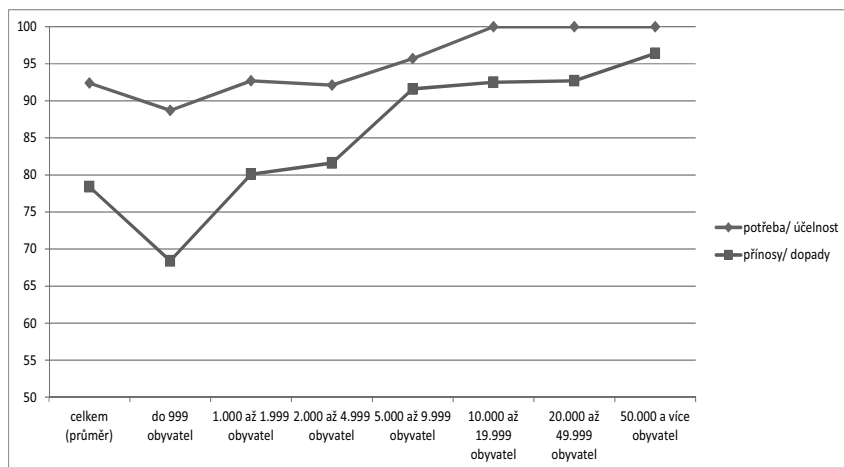
k rozvoji obcí, měst a regionů. Zvláště představitelé menších obcí svými odpověďmi potvrdili, že neplatí obecná teze „čím více plánování, tím větší rozvoj“. Spíše platí vztah, čím větší obec nebo město, tím menší rozdíl mezi vnímanou potřebou a přínosem strategického plánování.

**Tabulka 4–2:** Jaký má podle vašeho názoru strategické plánování dopad na rozvoj obcí, měst a regionů? Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Zásadní význam	20,2	11,3	27,3	18,4	32,4	30	24,4	46,4
Velký význam	58,2	57,1	52,8	63,2	59,2	62,5	68,3	50
Spíše malý význam	12,3	16	14,5	13,2	5,6	5	7,3	3,6
Zanedbatelný význam	2	2,8	3,6	0	1,4	0	0	0
Nevím, nedokážu posoudit	7,3	12,8	1,8	5,2	1,4	2,5	0	0

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*

**Obrázek 4–2:** Potřeba strategického plánování a jeho přínosy k místnímu a regionálnímu rozvoji. Podíl kladných odpovědí v %.



*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*



**Účel strategického plánování**

Nabízí se otázka, proč je důležité, aby obce, města a regiony strategicky plánovaly. Jaký je jeho účel? Výzkum ukázal, alespoň podle četnosti jednotlivých odpovědí, že dotázaní představitelé obcí a měst mají od strategického plánování velká očekávání. Jako nejčastěji uváděný účel, proč strategicky plánovat, je zmiňována potřeba vědět „kde jsme a kam směřujeme“. To znamená příprava na budoucnost, spojená s formulací jasných rozvojových cílů a strategií. Tento názor zastává 79,4 % respondentů. Druhým nejdůležitějším motivem je příprava a realizace klíčových rozvojových projektů (65,1 %) a třetím zvýšení šancí na získání dotací, hlavně ze strukturálních fondů EU.

**Tabulka 4–3:** Jaký je podle vašeho názoru hlavní účel strategického plánování obcí a měst? Proč by měly obce a města strategicky plánovat? Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Získání a vzájemná výměna informací o problémech obce (města) a jejich možných řešeních	42,8	44,3	39,9	41,6	60,3	36,6	45,1	37,5	43,9	28,6
Podpora místní identity	21,8	20,5	24,1	19,1	27,6	26,8	16,9	35,0	19,5	28,6
Aktivizace místních aktérů	25,5	18,9	37,4	17,1	25,9	24,4	36,6	37,5	46,3	39,3
Vyjasnění a koordinace odlišných zájmů a rozvojových představ mezi zainteresovanými subjekty	36,6	29,2	50,2	22,2	60,3	48,8	53,5	30,0	63,4	50,0
Vytvoření platformy pro spolupráci a partnerství (společné řešení problémů)	33,9	29,2	42,4	26,6	37,9	43,9	36,6	40,0	48,8	50,0

## STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ OBCÍ A MĚST V ČESKÉ REPUBLICĚ

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Potřeba vědět kam jdeme, příprava na budoucnost, formulace jasných rozvojových cílů a strategií	79,4	75,9	85,7	73,7	87,9	85,4	77,5	97,5	75,6	96,4
Efektivnější využívání a spojování disponibilních zdrojů – přírodních, lidských, finančních atd. (vytváření synergických efektů)	32,8	26,8	43,8	22,5	43,1	41,5	35,2	42,5	46,3	64,3
Nalezení nových impulsů (inovací) jak obec (město) rozvíjet	50,1	48,9	52,2	45,4	63,8	68,3	42,3	50,0	58,5	50,0
Příprava a realizace klíčových rozvojových projektů	65,1	63,0	69,0	60,4	75,9	65,9	69,0	75,0	58,5	78,6
Upevnění pozice obce (města) v konkurenčním prostředí	12,9	9,7	18,7	8,2	15,5	19,5	15,5	15,0	17,1	32,1
Zajištění dlouhodobě udržitelného rozvoje	51,8	47,0	60,6	43,0	62,1	58,5	56,3	60,0	68,3	64,3
Zvýšení šancí na získání dotací (např. ze strukturálních fondů)	60,4	60,5	60,1	59,7	65,5	58,5	66,2	55,0	63,4	46,4

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*

Více než polovina respondentů dále uvedla, že od strategického plánování očekávají zajištění dlouhodobě udržitelného rozvoje (51,8 %) a nalezení nových impulsů (inovací), jak obec či město rozvíjet (50,1 %).

Mezi dalšími účely strategického plánování respondenti uváděli (podle četnosti odpovědí): získání a vzájemná výměna informací o problémech obce nebo města a jejich možných řešeních (42,8 %), vyjasnění a koordinace odlišných zájmů a rozvojových představ mezi zainteresovanými subjekty (36,6 %), vytvoření platformy pro spolupráci a partnerství (33,9 %), efektivnější využívání a spojování disponibilních zdrojů (32,8 %), aktivizace místních aktérů (25,5 %) a podpora místní identity (21,8 %).

Rozdíly podle velikostních kategorií obcí a měst nám ukazuje tabulka 4–3. Srovnáme-li účely strategického plánování v nejmenších obcích a největších městech, tak na prvních dvou místech je shodně uváděno: potřeba vědět, kam směřujeme, a příprava a realizace klíčových rozvojových projektů. Třetím nejdůležitějším důvodem v případě obcí do 999 obyvatel je zvýšení šancí na získání dotací, zatímco v případě měst nad 50 tisíc obyvatel je to spíše zajištění dlouhodobě udržitelného rozvoje.

Malé obce většinou uvádějí méně důvodů, proč strategicky plánovat, než velká města, což souvisí s jejich celkově kritičtějším hodnocením jak významu (potřeby), tak přínosnosti strategického plánování. Mnohem více než města, resp. velká města, chápou strategické plánování jako nástroj zvyšující šance, jak získat dotace ze strukturálních fondů. Stejně tak více vnímají jeho informační a komunikační funkci. Prostřednictvím strategického plánování mají možnost získat nebo si vyměňovat informace o problémech obcí a jejich možných řešeních.

Na druhé straně velká města mnohem více než malé obce vnímají strategické plánování jako nástroj udržitelného (dlouhodobého) rozvoje, koordinace, spolupráce, efektivnějšího využívání a spojování disponibilních zdrojů a v neposlední řadě také jako nástroj zlepšování pozice města v konkurenčním (globálním/ evropském) prostředí.

### ***Financování tvorby strategických plánů***

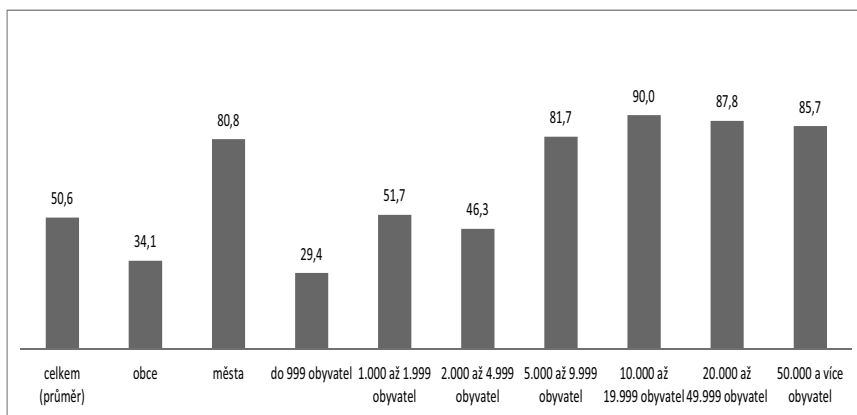
Výzkum ukázal, že 70 % obcí a měst si tvorbu strategických plánů financuje z vlastních prostředků. To znamená, že zbylých 30 % obcí a měst ji částečně nebo zcela financuje z externích zdrojů, především krajských a národních (evropských) dotačních programů. Z nich více než polovina uvedla, že větší část hradili z externích zdrojů. Jednalo se o města všech velikostních kategorií.

## Organizace plánovacího procesu

### *Využití externích poradenských služeb*

V průměru každá druhá obec nebo město (50,6 %) využívají při tvorbě strategických plánů služeb externích poradců. V případě obcí činí tento podíl 34,1 % a v případě měst 80,8 %. Zatímco malé obce si nejčastěji vytvářejí strategické plány svépomocí (pouze 29,4 % obcí do 999 obyvatel využívá externích služeb), tak v případě měst nad 10 tisíc obyvatel jich téměř 90 % využívá služeb externích poradenských organizací.

**Obrázek 4–3:** Podíl obcí a měst, které využily při tvorbě strategického plánu externích poradenských služeb, v %.



*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondenti.*

Externí experti se na tvorbě strategických plánů v těch obcích a městech, které uvedly, že externí služby využily, podílejí v průměru z 1/3. V malých obcích a městech činí tento podíl nejčastěji 20 až 35 %, zatímco v případě měst nad 10 tisíc obyvatel cca 40 až 55 %. Obecně platí, čím větší město, tím větší podíl externistů na jejich tvorbě (tabulka 4–4).

Poradenské služby dnes nabízí řada subjektů, jak jednotlivci, tak organizace. Výzkum ukázal, že služeb soukromých poradců a poradenských organizací využívá 30,5 % obcí a měst (15,7 % obcí, 57,6 % měst a 67,9 % měst nad 50 tisíc obyvatel). V případě malých obcí a měst, vedle zmíněných soukromých poradenských organizací, hrají významnou roli také pracovníci místních akčních

skupin, městských a krajských úřadů nebo ministerstev. V případě měst a zvláště měst nad 50 tisíc obyvatel to jsou také pracovníci vysokých škol a univerzit.

**Tabulka 4–4:** Kdo jsou vaši externí poradci, jejichž služby využíváte? Bylo možné více odpovědí. Podíl odpovědí v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Pracovníci městských/ krajských úřadů, případně ministerstev	8,9	6,8	12,8	5,5	15,5	2,4	11,3	20,0	9,8	17,9
Pracovníci svazku obcí	5,2	5,7	4,4	5,5	6,9	4,9	4,2	10,0	0,0	3,6
Pracovníci místní akční skupiny	10,3	10,0	10,8	9,2	8,6	22,0	12,7	17,5	2,4	3,6
Soukromí poradci/ poradenské firmy	30,5	15,7	57,6	14,0	20,7	26,8	57,7	60,0	63,4	67,9
Pracovníci neziskových organizací (např. Centra pro komunitní spolupráci)	4,4	2,2	8,4	2,0	0,0	9,8	7,0	10,0	4,9	14,3
Pracovníci regionálních rozvojových agentur	9,9	4,3	20,2	2,7	8,6	14,6	16,9	30,0	17,1	25,0
Pracovníci vysokých škol a univerzit	5,8	3,0	10,8	1,0	10,3	4,9	9,9	12,5	4,9	28,6

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*

### ***Akteři tvorby strategických plánů a míra jejich participace***

Tvorby strategických plánů se zpravidla účastní velké množství lidí. Stalo se dobrým zvykem, že do jejich příprav nejsou zapojováni pouze politikové a úředníci, ale také zástupci občanského a podnikatelského sektoru. V rámci výzkumu jsme respondenty požádali o odhad počtu lidí, kteří se tvorby strategického plánu zúčastnili. Výsledný počet měl být součtem členů řídicího výboru, členů pracovních skupin a zpracovatelů. Na takto formulovanou otázku odpověděly přibližně 3/4 respondentů. V průměru uvedli 35,2 osob. V případě malých obcí do 999 činí tento počet v průměru 14,6 osob, zatímco u měst nad 50 tisíc obyvatel 112,8 osob. Odpovědi na tuto otázku ukazují značnou variabilitu mezi jednotlivými obcemi a městy. V případě některých měst se jedná o stovky lidí.

**Tabulka 4–5:** Kteří z uvedených aktérů se podíleli na tvorbě strategického plánu pro vaši obec nebo město? Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
starosta/ primátor	75,4	67,8	89,2	66,6	75,9	68,3	93,0	87,5	95,1	85,7
zástupci politických stran	33,5	13,8	69,5	11,3	20,7	41,5	71,8	65,0	78,0	75,0
poslanci Parlamentu ČR	1,7	0,5	3,9	0,3	1,7	0,0	2,8	0,0	4,9	14,3
zástupci krajského úřadu	6,8	3,2	13,3	2,7	6,9	0,0	4,2	7,5	17,1	50,0
zástupci ústředních orgánů státní správy (především ministerstev)	2,4	1,4	4,4	1,0	1,7	2,4	4,2	2,5	4,9	10,7
pracovníci svazku obcí	14,8	12,7	18,7	10,9	20,7	12,2	25,4	30,0	9,8	7,1
pracovníci místní akční skupiny	20,4	16,5	27,6	16,0	13,8	29,3	32,4	37,5	19,5	14,3
zástupci úřadu práce	9,8	1,6	24,6	1,0	3,4	2,4	8,5	20,0	43,9	64,3
zástupci univerzit a vysokých škol	8,6	2,4	19,7	1,4	6,9	2,4	8,5	7,5	26,8	71,4
zástupci středních škol	12,0	1,6	31,0	1,0	3,4	2,4	29,6	27,5	46,3	42,9
zástupci hospodářské nebo agrární komory či jiných podnikatelských sdružení	8,6	0,5	23,2	0,0	3,4	0,0	7,0	10,0	51,2	60,7
zástupci realitních kanceláří a developeři	2,1	0,3	5,4	0,0	0,0	2,4	4,2	5,0	4,9	14,3
zástupci turistických organizací (destinačních managementů apod.)	9,6	1,4	24,6	0,3	1,7	7,3	23,9	25,0	31,7	35,7
zástupci bank a investičních společností	1,2	0,3	3,0	0,0	1,7	0,0	2,8	2,5	7,3	0,0
zástupci tisku/ médií	2,1	0,5	4,9	0,3	1,7	2,4	2,8	0,0	12,2	7,1
zástupci odborových organizací	3,3	0,5	8,4	0,0	1,7	2,4	8,5	10,0	14,6	3,6

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
zástupci církví a náboženských organizací	6,5	3,0	12,8	1,7	6,9	9,8	15,5	10,0	14,6	10,7
zástupci občanských sdružení a zájmových organizací	37,3	25,1	59,6	19,8	44,8	46,3	62,0	55,0	68,3	57,1
zástupci místních/ regionálních iniciativ (v oblasti životního prostředí, dopravy apod.)	19,4	8,6	38,9	5,8	19,0	24,4	32,4	45,0	48,8	42,9
pracovníci regionálních rozvojových agentur	8,0	3,0	17,2	1,7	6,9	7,3	11,3	20,0	19,5	35,7
jednotliví podnikatelé	31,8	19,5	54,2	14,7	34,5	34,1	56,3	67,5	63,4	39,3
jednotliví občané	48,2	41,9	59,6	36,9	58,6	43,9	67,6	75,0	63,4	39,3

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*

Jak ukazuje tabulka 4–5, tak struktura aktérů tvorby strategických plánů obcí a měst je velmi pestrá. Obecně platí, čím větší obec nebo město, tím větší počet a rozmanitost aktérů. K nejvýznamnějším z nich, vedle starostů a primátorů, patří neorganizovaní občané, zástupci občanských sdružení a zájmových skupin, zástupci politických stran a jednotliví podnikatelé. Podrobnější informace lze získat v dané tabulce.

**Tabulka 4–6:** Míra participace veřejnosti na tvorbě strategického plánu. Byla možná pouze jedna odpověď. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Informování (na webu, v médiích)	18,8	21,1	14,8	22,5	15,5	19,5	14,1	10,0	14,6	17,9
Připomínkování (průzkumy názorů, ankety)	21,6	18,6	27,1	18,1	24,1	14,6	28,2	30,0	26,8	25,0
Konzultace (veřejné projednávání, diskuse s občany)	28,1	25,7	32,5	25,3	25,9	24,4	33,8	45,0	26,8	32,1

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Partnerství (pracovní skupiny, workshopy/ dílny budoucnosti)	9,2	4,6	17,7	3,4	10,3	14,6	14,1	12,5	26,8	17,9
Spolurozhodování (delegování schvalovacích kompetencí na veřejnost)	1,9	1,6	2,5	1,7	0,0	0,0	7,0	0,0	0,0	3,6

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*

V souvislosti s participací nás zajímala také míra (kvalita spolupráce), v níž se aktéři účastní procesu tvorby strategických plánů.

S informováním jako nejnižším stupněm, resp. nejpasivnější formou participace veřejnosti na tvorbě strategického plánu, se setkáváme v 18,8 % obcí a měst. Jedná se o jednosměrný tok komunikace od vedení obce či města směrem k veřejnosti, kdy se občané prostřednictvím médií nebo internetu dozvídají o postupu prací na přípravě nebo schvalování strategického plánu.

Druhý stupeň představuje připomínkování (21,8 %). Jedná se také o jednosměrný tok informací, ale od veřejnosti směrem ke zpracovatelům. Veřejnost má možnost se v různých průzkumech či anketách vyjádřit k otázkám souvisejícím s rozvojem obce nebo města a jeho budoucnosti. Prostřednictvím dotazníků např. hodnotí kvalitu života nebo vyjadřují své potřeby, přání nebo představy budoucího rozvoje obce nebo města.

Nejčastější formou participace veřejnosti na tvorbě strategických plánů obcí a měst jsou konzultace (28,1 %). Jedná se již o obousměrný tok informací, kdy se veřejně diskutují a projednávají otázky strategického rozvoje obce nebo města. Mezi vedením obce či města, resp. zpracovateli strategického plánu a veřejností se tak vytváří intenzivnější vztah. Situační analýza i koncepční návrhy (cíle, strategie, opatření) jsou veřejně široce diskutovány a projednávány. S připomínkami se musí tvůrci plánu zpravidla vypořádat. Dochází k vyjasňování pozic a přesvědčování, hledají se argumenty.

Čtvrtý stupeň představuje partnerství (9,2 %). Jedná se o kvalitativně vyšší formu participace (spolupráce), při níž je veřejnost vnímána jako rovnocenný partner. Zájemcům je dána možnost účastnit se jednání pracovních skupin a prostřednictvím nich se vyjadřovat k budoucímu rozvoji města. Existuje také možnost, že do tvorby strategického plánu jsou přímo zapojeny místní ekologické, občanské či podnikatelské iniciativy. K partnerskému přístupu se hlásí hlavně města nad 20 tisíc obyvatel.



Poslední (pátou), nejvyšší formou participace je spolurozhodování (1,9 %), kdy vedení obce nebo města předtím, než obecní nebo městské zastupitelstvo strategický plán formálně projedná a schválí (a dodá mu tak politickou legitimitu), tak o něm nechá rozhodnout v pracovních skupinách. V zahraničí se setkáváme také s tím, že konečnou podobu strategického plánu neschvaluje obecní nebo městské zastupitelstvo, ale že se rozhodovací kompetence přesune na jinou, za tím účelem vzniklou formální nebo neformální organizaci, sdružující zástupce jak z oblasti politiky a veřejné správy, tak ekonomiky a občanské společnosti, jejíž rozhodnutí v podstatě akceptuje, neboť v ní má své zástupce. S takovou formou participace se, pokud je nám známo, v České republice na úrovni obcí a měst prakticky nesetkáváme.

Nabízí se otázka, jaká je optimální míra participace? Nebo, je vyšší míra participace vždy tím nejlepším řešením pro obec nebo město? Resp. kolik vlivu (moci) je vhodné přenést na občany? Jak jsou občané informováni? Platí, čím vyšší míra participace, tím lepší strategický plán nebo intenzivnější rozvoj? Odpověď na uvedené otázky není jednoduchá ani jednoznačná. Vždy záleží na konkrétní situaci v tom kterém městě a také na tom, o jakou konkrétní oblast se jedná. Široká veřejnost se např. těžko může kompetentně vyjadřovat k bezpečnostním nebo ekonomickým otázkám, neboť jí chybí relevantní znalosti a informace. Také za řešení otázky nenese zodpovědnost. Někteří teoretikové v této souvislosti zastávají názor, že strategické plánování by se mělo orientovat především na ekonomický rozvoj, takže by jeho klíčovými aktéry měli být spíše představitelé politického vedení města a kapitánů „místní ekonomiky“ než občané. Tento příklad také ukazuje, jak odlišné mohou být představy o formě strategického plánování obcí a měst. Zmiňuje se o tom např. F. Archibugi (2008).

Výzkum ukázal, že vyšší (aktivnější) formy participace vyhledávají ve větší míře města. Nejčastěji se setkáváme s připomínkováním a s konzultacemi. Aniz bychom to mohli kvantifikovat, tak v posledních letech se zvyšuje podíl obcí a měst, které v rámci tvorby strategických plánů realizují více či méně kvalitní průzkumy, v nichž se občanů a často také podnikatelů dotazují na různé otázky související s jejich životem a podnikáním v obci nebo městě. Je ovšem otázkou, jak se s takto získanými informacemi pracuje a zda jsou východiskem koncepčních úvah.

### ***Vytváření pracovní skupiny***

Také vytváření pracovních skupin se u nás stává běžnou praxí. Strategické plány jsou dnes vytvářeny převážně komunitní metodou, zatímco koncem 90. let ještě převažovala expertní metoda.

**Tabulka 4–7:** Podle jakých kritérií jste vytvářeli pracovní skupiny? Bylo možné více odpovědí. Podíl odpovědí v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Žádné pracovní skupiny jsme nevytvořili	36,8	50,3	12,3	51,9	46,6	34,1	14,1	10,0	9,8	0,0
Podle tematického zaměření (ekonomika, doprava apod.)	34,2	12,4	73,9	10,2	19,0	24,4	77,5	80,0	78,0	89,3
Podle klíčových problémů (image města, nezaměstnanost apod.)	11,9	5,7	23,2	5,5	8,6	14,6	11,3	30,0	29,3	32,1
Podle cílových skupin (senioři, podnikatelé apod.)	11,9	5,7	23,2	5,5	8,6	14,6	11,3	30,0	29,3	32,1
Podle klíčových projektů (projektových týmů)	11,9	5,7	23,2	5,5	8,6	14,6	11,3	30,0	29,3	32,1

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondenti.*

Vytváření pracovních skupin je dnes běžnou praxí. Téměř 2/3 obcí a měst vytvářejí pracovní skupiny (63,2 %). V případě měst nad 10 tisíc obyvatel je to již 90 %. Ve městech nad 50 tisíc obyvatel v podstatě všechna vytvářejí strategické plány prostřednictvím pracovních skupin.

Pracovní skupiny jsou nejčastěji vytvářeny tematicky (ekonomika a trh práce, cestovní ruch, doprava, životní prostředí, sociální záležitosti atd.). Jak ukazuje tabulka 4–7, tak jiné způsoby jejich konstituování, např. podle klíčových problémů, cílových skupin nebo klíčových projektů, jsou v naší praxi zřídka využívány. Pokud ano, tak spíše ve větších městech. Převažují tedy tradiční přístupy, bez snahy o větší inovaci nebo experimentování.

### ***Principy výběru členů pracovních skupin***

Výběr členů pracovních skupin je důležitá záležitost, neboť ovlivňuje legitimitu a kvalitu strategického plánu. Výzkum ukázal, že je v praxi těmto otázkám věnována náležitá pozornost.

**Tabulka 4–8:** Podle jakých kritérií jste vybírali členy řídicího výboru a pracovních skupin? Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Reprezentativnost zastoupení klíčových zájmových skupin, snaha zajistit maximální pluralitu zájmů a demokratičnost rozhodování	33,7	21,1	56,7	17,4	36,2	26,8	62,0	57,5	53,7	75,0
Získání specifických místních informací a znalostí	26,4	18,6	40,4	17,4	24,1	26,8	42,3	32,5	39,0	53,6
Závažnost témat, která má/ měl strategický plán řešit	15,0	8,1	27,6	7,5	13,8	17,1	23,9	32,5	34,1	17,9
Získání nových myšlenek/ námětů	20,1	16,2	27,1	15,7	19,0	24,4	22,5	32,5	24,4	32,1
Uspadnění koordinace rozvojových aktivit v obci/ městě	11,5	7,0	19,7	6,5	8,6	7,3	21,1	20,0	29,3	14,3
Motivace aktérů k realizaci schválené strategie	9,8	4,1	20,2	3,1	10,3	12,2	15,5	17,5	26,8	25,0
Zajištění hladkého průběhu projednávání a schvalování, vyvarování se konfliktů	8,0	5,4	12,8	4,8	6,9	9,8	18,3	7,5	12,2	10,7
Schopnost prosadit nebo spolufinancovat přijatou strategii/ klíčová opatření	5,9	2,7	11,8	2,4	3,4	7,3	11,3	7,5	14,6	17,9
Předchozí pozitivní zkušenosti se spoluprací	19,9	14,9	29,1	16,0	5,2	19,5	26,8	37,5	31,7	32,1

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*

Výzkum ukázal, že nejdůležitějším principem výběru členů řídicích a pracovních skupin je reprezentativnost zastoupení klíčových zájmových skupin,

spojená se snahou zabezpečit maximální pluralitu zájmů a demokratičnost rozhodování (33,7 %). V průměru takto postupuje 21,1 % obcí a 56,7 % měst. K dalším významným principům patří získávání specifických místních informací a znalostí (26,4 %), získávání nových myšlenek (20,1 %) a předchozí pozitivní zkušenosti a spolupráce (19,9 %). V případě měst je dalším významným faktorem závažnost témat, která by měl strategický plán řešit.

K nejméně používaným principům uplatňovaným při výběru členů pracovních a řídicích skupin patří schopnost prosadit nebo spolufinancovat přijatou strategii a klíčová opatření (5,9 %), zajištění hladkého průběhu projednávání a schvalování (vyvarování se konfliktů) (8,0 %), motivace aktérů k realizaci strategického plánu (9,8 %) nebo usnadnění koordinace rozvojových aktivit v obci či městě (11,5 %).

Jak získané informace interpretovat? Domníváme se, že preference těchto kritérií úzce souvisejí s tím, jak jsou strategické plány a jejich tvorba chápány. Navrhovaná strategická opatření se většinou dotýkají pouze veřejné správy a jsou financována z veřejných zdrojů, takže není až tak důležité přesvědčovat soukromé investory ke spolupráci. Strategické plánování v ČR nemá vybudované koordinační mechanismy (obec/město – kraj – stát – EU), takže např. město nemá potřebu, aby se jeho projekt výstavby průmyslové zóny nebo akvacentra dostal do programu rozvoje kraje, neboť by jinak nezískalo dotační prostředky na jeho realizaci. Takže v konečném důsledku není nutné do tvorby strategického plánu zapojovat např. krajské zastupitele nebo soukromé investory, aby jim pomohli zmíněná strategická opatření prosadit nebo spolufinancovat.

Podobně není vnímáno jako velký problém ani zajištění hladkého průběhu projednávání a schvalování – snaha vyvarovat se konfliktů. Strategické plány našich obcí a měst jsou většinou natolik obecně formulované a tak obsažné, že ani žádné velké konflikty při jejich projednávání nevznikají.

Podobně je tomu, podle našeho názoru, s motivací aktérů k realizaci navržených opatření. Skutečnost, že v řadě strategických plánů není v návrhu opatření specifikována zodpovědná osoba nebo organizace, a ve většině z nich se nenachází konkrétní zmínka o jejich evaluaci, spíše svědčí o tom, že se snad ani nepředpokládá, že by se měly strategické plány také realizovat.

Výzkum dále ukázal, že české obce a města, na rozdíl od zahraničních poznatků, nevnímají potřebu zvyšovat akčnost nebo akceschopnost strategického plánování, které by kladlo důraz na realizaci a výsledky. Nepovažují proto za až tak důležité do pracovních skupin vybírat takové účastníky, kteří by usnadnili koordinaci rozvojových aktivit v obci nebo městě, zajistili hladký průběh projednávání a schvalování nebo obecně zvýšili prosaditelnost a realizovatelnost přijatého strategického plánu do praxe.

## Obecný postup tvorby strategických plánů

Z metodického pohledu existují dva základní postupy, jak strategické plány vytvářet. Podle prvního se nejdříve stanoví vize a z ní se postupně odvodí cíle, strategie a opatření. Druhý postup začíná sběrem projektových námětů, které se postupně integrují, až vznikne jednotný koncept. První postup odpovídá tradičnímu lineárnímu modelu, druhý koncepci plánovacího inkrementalismu.

První postup v praxi používá 41 % obcí a měst (hlavně města nad 10 tisíc obyvatel), druhý 34,9 % (zvláště větší obce a malá města). Výzkum ukázal, že české obce a města více uplatňují první, tradiční přístup.

**Tabulka 4–9:** Jaký postup jste použili při tvorbě strategického plánu? Byla možná pouze jedna odpověď. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Nejdříve definování vize a z ní odvození strategických opatření a projektů	41,0	34,1	53,7	34,5	34,5	22,0	45,1	60,0	63,4	82,1
Nejdříve sběr projektových námětů a poté vytvoření jednotného konceptu	34,9	33,5	37,4	32,4	37,9	41,5	47,9	37,5	34,1	7,1

Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.

## Průběh zpracování a schvalování strategického plánu

Na základě analýzy strategických plánů měst (některé si jsou velmi podobné) a našich praktických zkušeností s jejich tvorbou jsme dospěli k názoru, že strategické plány jsou u nás vytvářeny často formálně, byrokraticky, přičemž někdy je větší pozornost věnována formě než obsahu. Výzkumem jsme chtěli ověřit, jestli s námi představitelé obcí a měst tento názor sdílejí. Uvědomujeme si, že objektivní posouzení této otázky je velmi obtížné, neboť respondenti většinou při svém hodnocení vycházeli ze svých zkušeností z jejich obce nebo města a většinou neměli možnost srovnání.

Představitelé obcí a měst průběh tvorby strategického plánování vnímají především jako otevřený všem zájemcům a novým myšlenkám (39,1 %), konstruktivně vedený (38,9 %) a mající dynamický průběh.

Pouze 5,1 % jich uvedlo, že průběh jeho zpracování byl zdlouhavý, těžkopádný a nevedl ke konci. Podobně velmi malý podíl respondentů si myslí, že průběh zpracování byl formální a byrokratický (6,6 %). Ani podíl respondentů, kteří si myslí, že byl kreativní (16,1 %) anebo že se aktéři vyjadřovali spíše k současnosti a minulosti než k budoucnosti (16,8 %), nebyl příliš vysoký. Odpovědi respondentů, alespoň na takto položenou otázku, naši hypotézu nepotvrdily.

**Tabulka 4–10:** Obecná charakteristika průběhu zpracování a projednávání strategického plánu? Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Aktéři se vyjadřovali spíše k současnosti a minulosti, než k budoucnosti	16,8	15,9	18,2	16,4	12,1	17,1	25,4	15,0	12,2	17,9
Zdlouhavý, těžkopádný, nevedoucí ke konci	5,1	3,5	7,9	3,4	3,4	7,3	8,5	7,5	4,9	10,7
Formální, byrokratický	6,6	5,7	8,4	4,1	8,6	4,9	7,0	15,0	14,6	7,1
Kreativní, nápaditý	16,1	12,2	23,2	11,6	17,2	9,8	29,6	22,5	19,5	21,4
Otevřený všem zájemcům a novým myšlenkám	39,1	33,5	49,3	32,1	39,7	29,3	54,9	50,0	63,4	32,1
Konstruktivně vedený	38,9	30,3	54,7	29,0	39,7	34,1	62,0	50,0	61,0	42,9
Konsensuálně vedený	10,8	6,8	18,2	6,5	8,6	12,2	11,3	20,0	17,1	35,7

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*

**Tabulka 4–11:** Jak detailně jsou ve vašem strategickém plánu rozpracována opatření a rozvojové projekty? Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Časový rámec	46,8	39,5	60,1	37,5	48,3	39,0	62,0	75,0	61,0	53,6
Finanční rámec (odhad nákladů a způsob financování)	45,9	40,3	56,2	39,9	46,6	36,6	56,3	67,5	68,3	32,1
Zodpovědná osoba/ realizátor	15,5	7,0	31,0	5,8	10,3	7,3	22,5	42,5	51,2	32,1
Seřazení podle významnosti	35,3	35,4	35,0	34,1	34,5	36,6	42,3	42,5	26,8	28,6
Očekávané výsledky a dopady (hodnotící/ evaluační kritéria)	20,6	15,4	30,0	13,3	20,7	22,0	31,0	30,0	36,6	32,1

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec –srpen 2015, N= 573 respondentů.*

Výsledky výzkumu ukázaly, že stále u nás není pravidlem, aby strategické plány obcí a měst obsahovaly detailní specifikaci navrhovaných opatření a projektů. Pouze 46,8 % respondentů uvedlo, že ve strategickém plánu jejich obce nebo města je specifikován časový rámec realizace navrhovaných opatření a projektů. Pouze 45,9 % uvedlo, že obsahují odhad nákladů a návrh předběžného způsobu financování. Ještě méně představitelů obcí a měst potvrdilo, že mají strategická opatření a projekty seřazené podle jejich významnosti (35,3 %) anebo že jsou u nich uvedena evaluační kritéria, resp. specifikovány očekávané výsledky a dopady. To znamená, že ve 2/3 strategických plánů není náležitě zdůvodněna potřeba realizace identifikovaných opatření a projektů.

Nejméně obcí a měst má ve strategických plánech specifikovanou osobu nebo organizaci zodpovědnou za jejich realizaci (15,5 %). Jak vyplývá z tabulky 4–11, tak existují značné rozdíly mezi velikostními skupinami obcí a měst. Ve městech je situace sice lepší než v obcích, ale ani tam není uspokojivá a svědčí o formálnosti postupu.

Prostřednictvím další otázky (tabulka 4–12) jsme se respondentů zeptali na jejich (subjektivní) hodnocení celého procesu tvorby a schvalování strategického plánu. Nabídlí jsme jim řadu výroků a oni měli zaškrtnout ty, s nimiž souhlasí.

Nejvíce respondentů se shodlo na tom, že se jim podařilo zapojit dostatečný počet aktérů (42,8 %), že zástupci schvalovatelů, obecní a městští zastupitelé,

participovali na tvorbě strategického plánu (30,0 %), podařilo se dosáhnout vyváženého pohledu na rozvoj obce nebo města (29,8 %) a schvalovatelé předložený návrh bez problémů odsouhlasili (27,2 %).

Nejméně respondentů uvedlo, že se jim podařilo vyřešit problematické a konfliktní otázky (1,9 %), bez problémů integrovat návrhy jednotlivých pracovních skupin (8,4 %), dále dosáhnout toho, aby zúčastněné organizace promítly strategický plán do svých strategických dokumentů (2,4 %), vytvořit funkční a fungující informační a komunikační síť (4,2 %), vytvořit adekvátní podmínky pro smysluplnou participaci veřejnosti (5,8 %) nebo prostřednictvím participace velkého množství aktérů dosáhnout vyšší míry realizovatelnosti schválených strategických opatření a projektů (8,9 %).

Odpovědi na tuto otázku ukázaly, že strategické plánování obcí a měst v České republice není tak bezproblémové, jak by se na základě odpovědí na některé předchozí otázky mohlo zdát. Odpovědi na tuto otázku podle našeho názoru nejlépe odhalují problémy našeho strategického plánování.

**Tabulka 4–12:** Hodnocení průběhu tvorby a schvalování strategického plánu. Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Počet zúčastněných aktérů byl dostačující	42,8	38,4	50,7	36,9	44,8	34,1	57,7	52,5	56,1	42,9
Podařilo se zapojit všechny významné aktéry	17,5	10,5	30,0	8,9	13,8	14,6	25,4	30,0	36,6	50,0
Podařilo se dosáhnout společného vnímání problémů	20,2	16,5	27,1	14,7	22,4	7,3	31,0	22,5	36,6	35,7
Podařilo se překonat dominantní postavení některých jednotlivců či zájmových skupin	4,2	2,7	6,9	2,4	1,7	4,9	2,8	10,0	12,2	10,7
Podařilo se dosáhnout vyváženého pohledu na rozvoj obce/města	29,8	21,6	44,8	20,8	22,4	24,4	45,1	52,5	53,7	42,9
Dokázali jsme zapojit (motivovat) klíčové aktéry z občanského sektoru	11,5	8,6	16,7	7,5	12,1	14,6	22,5	17,5	12,2	10,7



## ORGANIZACE PLÁNOVACÍHO PROCESU

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Dokázali jsme zapojit (motivovat) klíčové aktéry z podnikatelského sektoru	9,1	3,8	18,7	3,1	6,9	4,9	16,9	25,0	19,5	25,0
Mezi zúčastněnými aktéry se vytvořila vzájemná důvěra	9,8	6,5	15,8	5,8	8,6	12,2	15,5	22,5	9,8	17,9
Bez problémů se nám podařilo integrovat výsledky/ pohledy jednotlivých pracovních skupin	8,4	4,9	14,8	3,4	8,6	9,8	11,3	20,0	9,8	32,1
Podařilo se nám relativně rychle navrhnout a schválit strategické cíle a opatření	23,7	20,3	30,0	18,1	29,3	17,1	26,8	37,5	34,1	39,3
Problematické a konfliktní otázky jsme neřešili	1,9	1,6	2,5	1,4	1,7	4,9	1,4	2,5	2,4	3,6
Zúčastněné organizace promítly strategický plán do svých strategických dokumentů	2,4	0,8	5,4	0,7	0,0	4,9	2,8	2,5	14,6	3,6
Schvalovatelé (obecní/ městští zastupitelé) předložený návrh strategického plánu, vytvořený pracovními skupinami, bez problémů odsouhlasili	27,2	20,5	39,4	17,7	29,3	17,1	42,3	52,5	48,8	32,1
Tvorba strategického plánu probíhala podle předem navrženého a schváleného postupu	24,3	12,2	46,3	8,9	19,0	24,4	47,9	42,5	58,5	57,1
Zástupci schvalovatelů (obecní/ krajsí zastupitelé) se účastnili tvorby strategického plánu	30,0	23,5	41,9	22,9	27,6	24,4	40,8	35,0	51,2	53,6

## STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ OBCÍ A MĚST V ČESKÉ REPUBLICE

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Schvalovatelé (obecní/ městští zastupitelé) se zajímali o průběh tvorby strategického plánu	20,6	17,0	27,1	15,0	25,9	14,6	28,2	25,0	39,0	25,0
Schvalovatelé (obecní/ městští zastupitelé) a klíčoví aktéři se cítí být strategickým plánem vázáni při svém rozhodování	12,4	11,4	14,3	9,6	17,2	9,8	15,5	17,5	24,4	3,6
Podánilo se vytvořit informační a komunikační síť (strukturu), která nadále funguje	4,2	2,4	7,4	1,7	3,4	2,4	7,0	7,5	9,8	14,3
Zlepšila se komunikace (komunikační kultura) mezi jednotlivými aktéry	6,6	4,3	10,8	4,1	5,2	4,9	8,5	10,0	12,2	21,4
Role úředníků obce/ města se při tvorbě strategického plánu ukázala jako nenahraditelná	23,6	9,5	49,3	9,2	6,9	17,1	47,9	50,0	65,9	57,1
Celkově jsme s procesem tvorby strategického plánu spokojeni	22,3	17,0	32,0	14,7	27,6	12,2	33,8	45,0	29,3	32,1
Podánilo se nám vytvořit široký prostor pro smysluplnou participaci veřejnosti	5,8	3,2	10,3	2,4	6,9	2,4	12,7	7,5	19,5	3,6
Participace veřejnosti přispěla ke zvýšení kvality strategického plánu	8,9	5,9	14,3	5,5	5,2	9,8	16,9	15,0	17,1	10,7
Zvýšila se transparentnost rozhodování o rozvoji obce/ města/ regionu	13,1	9,5	19,7	8,5	13,8	12,2	23,9	15,0	19,5	21,4

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Podářilo se nám specifikovat taková opatření a projekty, které budou realizovány	19,7	15,1	28,1	14,7	17,2	9,8	28,2	25,0	34,1	42,9
Zapojením širokého spektra aktérů se zvýšila realizovatelnost strategických opatření a projektů	5,8	3,2	10,3	3,1	5,2	4,9	9,9	7,5	9,8	17,9
Externí poradci přispěli k vyšší kvalitě vytvořeného strategického plánu	16,6	8,4	31,5	6,8	15,5	9,8	32,4	22,5	39,0	50,0
Všichni aktéři a zámjenci měli k dispozici informace potřebné pro kvalitní rozhodování	16,6	10,8	27,1	8,5	20,7	17,1	29,6	20,0	29,3	35,7

Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.

## Výsledky plánovacího procesu

Odpovědi na otázku „Jak hodnotíte výsledek plánovacího procesu?“, to znamená kvalitu vytvořeného strategického plánu, potvrzují problémy, o nichž jsme se zmínili. Ukazují, že pouze v 1/4 obcí a měst neobsahují strategické plány žádná konfliktní (rozporná) témata (24,3 %) a podařilo se jim sladit odlišné zájmy a potřeby zájmových skupin a dosáhnout konsensu (25,5 %). Potenciálním problémům se 40 až 50 % obcí a měst všech velikostních kategorií snaží vyhnout tím, že obsah strategických plánů omezují pouze na to, na čem jsou schopni se účastníci plánovacího procesu domluvit (42,2 %) nebo tím, že formulují větší počet priorit a obecnější cíle (38,7 %).

**Tabulka 4–13:** Hodnocení výsledku plánovacího procesu – kvality vytvořeného strategického plánu. Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Neobsahuje žádná konfliktní témata	24,3	24,3	24,1	26,6	20,7	7,3	21,1	32,5	22,0	32,1
Podánilo se nám sladit odlišné zájmy a potřeby a dosáhnout konsensu	25,5	21,6	32,5	18,8	31,0	26,8	33,8	32,5	36,6	32,1
Obsahuje pouze to, na čem jsme se dokázali dohodnout	42,4	42,2	42,9	42,7	46,6	34,1	39,4	50,0	36,6	50,0
Odlišné zájmy a potřeby jednotlivých aktérů se podařilo vyřešit pomocí většího počtu priorit anebo formulací obecnějších cílů	38,7	28,9	56,7	26,6	34,5	31,7	57,7	60,0	68,3	60,7

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*

Strategický plán po schválení využívá jako vodítko pro rozhodování 37,9 % obcí a měst. V případě měst činí tento podíl až 50–60 %. Pravidelnou evaluaci strategických plánů uvedlo 30,7 % respondentů, přibližně polovina měst.

Pouze 3,7 % dotázaných představitelů obcí a měst uvedlo, že v jejich obci nebo městě byly provedeny organizační změny, umožňující efektivní implementaci strategického plánu a jeho opatření. Pouze v 8,9 % obcí a měst došlo ke zlepšení komunikace a spolupráce mezi zúčastněnými aktéry a jen v 9,9 % z nich nadále fungují informační a komunikační sítě, takže strategické plánování nekončí schválením plánu, ale pokračuje.

Pouze 7 % respondentů připustilo, že se díky strategickému plánu v jejich obci nebo městě rozvinul pocit sounáležitosti a posílila místní identita, a 10,5 % obcí uvedlo, že se naplnila jejich očekávání spojená s tvorbou strategického plánu.

Situace ve městech je o něco příznivější než v obcích, ale přesto ukazuje, že společenská pozice strategického plánování je relativně slabá, neodpovídá všeobecným očekáním. Každopádně ji nelze považovat za uspokoivou.

**Tabulka 4–14:** Co se děje po schválení strategického plánu? Bylo možné více odpovědi. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Informační a komunikační sítě nadále pracují (řídící výbor, pracovní skupiny, setkávání s veřejností atd.)	9,9	6,5	16,3	6,1	6,9	2,4	12,7	25,0	19,5	25,0
Zlepšila se komunikace a kooperace mezi zúčastněnými aktéry	8,9	5,4	15,3	5,5	3,4	9,8	12,7	15,0	19,5	21,4
Téma místního rozvoje nabylo na významu	19,2	18,6	20,2	19,1	24,1	9,8	16,9	25,0	17,1	25,0
Rozvinul se pocit sounáležitosti a zvýšila se identita občanů s obcí/městem	7,0	8,9	3,4	7,8	13,8	9,8	4,2	2,5	0,0	0,0
Byly provedeny organizační změny umožňující efektivní implementaci strategického plánu a jeho opatření	3,7	0,8	8,9	0,7	0,0	2,4	8,5	10,0	12,2	10,7
Očekávání spojená s tvorbou strategického plánu se naplnila	10,5	7,6	15,8	5,5	15,5	9,8	12,7	27,5	19,5	10,7
Situace se změnila, mohli bychom začít připravovat nový strategický plán	8,9	5,4	15,3	4,4	6,9	17,1	12,7	15,0	9,8	28,6
Se strategickým plánem se pracuje, pravidelně probíhá jeho evaluace	30,7	22,4	45,8	21,5	24,1	19,5	53,5	47,5	53,7	42,9
Strategický plán slouží jako vodítko pro rozhodovatele	37,9	30,0	52,2	28,7	41,4	24,4	54,9	60,0	56,1	46,4

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*

V další otázce jsme se respondentů zeptali na hodnocení pozice strategického plánování v jejich obci nebo městě. Potvrdili víceméně poznatky, které jsme již získali z odpovědí na některé z předchozích otázek. Pro 41,9 % obcí a měst je strategický plán vodítkem pro jejich strategická rozhodnutí. Pro 33,2 % není ničím více než obecně a široce formulovaným dokumentem, který má pouze orientační charakter. Pouze 2,8 % respondentů se přiznalo, že vnímá strategický plán spíše jako seznam „zbožných“ přání, bez reálných realizačních možností.

**Tabulka 4–15:** Jaká je pozice strategického plánu ve vaší obci nebo vašem městě? Byla možná pouze jedna odpověď. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Je jasným vodítkem pro naše budoucí rozhodování	41,9	39,2	46,8	36,9	51,7	34,1	52,1	42,5	56,1	35,7
Jedná se o obecný a široce formulovaný dokument, který má pouze orientační charakter	33,2	28,4	41,9	28,0	25,9	36,6	38,0	55,0	31,7	57,1
Jedná se o seznam přání, bez reálných možností jejich realizace	2,8	3,5	1,5	4,1	1,7	0,0	1,4	0,0	2,4	3,6

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*

## Obecné postoje ke strategickému plánování

Prostřednictvím dalších otázek jsme se pokusili zjistit obecné názory a postoje respondentů ke strategickému plánování a také jejich představy o formách a postupech strategického plánování, které nejlépe odpovídají současným podmínkám a potřebám českých obcí a měst. V kapitole 1 jsme se zmínili o tom, že existují různé plánovací formy a metody a že neexistuje žádný optimální způsob, jak v praxi strategické plánování aplikovat.

Výzkum ukázal, že nejvíce respondentů se shoduje v představě, že strategické plány by měly:

1. být zkoordinované s rozpočty, resp. dlouhodobými finančními plány obcí, měst a regionů (47,1 %),
2. integrovat pokud možno všechny oblasti života a zastřešovat sektorové nebo odvětvové koncepce (40,0 %),
3. být pokud možno skladebné po linii obec/město – mikroregion – kraj – stát (31,4 %) a
4. obsahovat hlavně vize a strategické cíle, které by měly být pravidelně doplňovány krátkodobými akčními plány (46,4 %).

Uvedené představy (zvláště body 1, 2 a 3) odpovídají koncepci komplexního rozvojového plánování, která se v západní Evropě rozvinula v 60. letech minulého století, v době plánovací euforie. Jedná se o tradiční představu o strategickém plánování, která zcela neodpovídá současným rámcovým podmínkám, především kvůli stále hůře předvídatelnému vývoji makroprostředí.

Druhou skupinu respondentů tvoří zástupci obcí a měst, kteří zastávají názor, že:

- Strategické plány by měly být skutečně strategické (26,2 %), to znamená vymezovat pouze několik klíčových oblastí nebo problémů a na ně se orientovat. Tento přístup vychází z tzv. Paretova pravidla, které říká, zaměříme-li se na 20 % největších problémů, tak jich 80 % vyřešíme. Je proto důležité se soustředit na řešení klíčových projektů, u nichž lze očekávat výrazný dopad na rozvoj obce, města nebo regionu.
- Strategické plány by se měly omezovat pouze na to, co může obec, město nebo region přímo ovlivnit či garantovat (26,2 %).

Třetí skupinu tvoří skeptici, kteří tvrdí, že:

- Je zapotřebí rezignovat na představu komplexního řešení problémů a upřednostňovat flexibilní řešení dílčích, lokalizovaných (nikoliv plošných) a hlavně klíčových problémů (vlajkové projekty), to znamená postupovat spíše cestou plánovacího inkrementalismu, úzce svázaného s projektovým plánováním (7,3 %).
- Strategické plány by neměly obsahovat více než to, na čem jsou zúčastnění aktéři schopni se dohodnout (8,4 %).

Na základě výsledků výzkumu se vykristalizovaly tři skupiny aktérů, z nichž první, nejpočetnější, bychom mohli nazvat tradicionalisté, druhou realisté a třetí skeptikové. Zbytek tvoří ostatní, kteří nemají představu a tyto otázky nepovažují za důležité.

**Tabulka 4–16:** Ideální představy o strategickém plánování obcí, měst a regionů. Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Strategické plány by měly na daném území integrovat pokud možno všechny oblasti života (komplexní rozvojové plánování) a zastřešovat sektorové koncepce	40,0	35,1	48,8	32,8	48,3	46,3	49,3	52,5	46,3	39,3
Strategické plány by měly být skutečně strategické, tzn. vymezit pouze několik klíčových oblastí/problémů a na ně se zaměřit	32,6	29,5	38,4	29,7	29,3	34,1	35,2	40,0	31,7	53,6
Strategické plány by se měly obsahovat pouze to, na čem jsou zúčastnění aktéři schopni se dohodnout	8,4	8,6	7,9	8,5	8,6	17,1	9,9	5,0	0,0	7,1
Strategické plány by se měly omezovat pouze na to, co může např. obec/město přímo (v přímé působnosti) ovlivnit a garantovat	26,2	25,9	26,6	26,3	31,0	24,4	28,2	32,5	24,4	7,1
Strategické plány by měly být zkoordinované s rozpočty obcí/měst/krajů, resp. dlouhodobými finančními plány místních a regionálních samospráv	47,1	41,6	57,1	39,6	50,0	48,8	52,1	50,0	68,3	71,4



OBECNÉ POSTOJE KE STRATEGICKÉMU PLÁNOVÁNÍ

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Strategické plány obcí, měst a krajů (případně též místních akčních skupin, svazků obcí v rámci územních obvodů ORP atd.) by měly být vzájemně zkoordinované a měla by existovat jejich skladebnost	31,4	23,5	45,8	23,5	27,6	34,1	45,1	45,0	41,5	50,0
Důležitější než vytváření dlouhodobých strategických plánů je pojetí strategického plánování jako nekonečného komunikačního procesu, umožňujícího kolektivní učení a vytváření konsensu (důležitější než tvorba dlouhodobých plánů je stálá komunikace aktérů)	19,4	17,8	22,2	17,1	25,9	14,6	25,4	20,0	14,6	28,6
Strategické plány s obecněji formulovanými vizemi a strategickými cíli by měly být pravidelně doplňovány krátkodobými několikaletými akčními plány	46,4	35,9	65,5	31,7	48,3	43,9	60,6	72,5	75,6	82,1
Je zapotřebí rezignovat na představu komplexního řešení problémů a upřednostňovat flexibilní řešení dílčích, klíčových a lokalizovaných problémů (spíše projektové plánování)	7,3	7,8	6,4	8,5	5,2	12,2	4,2	10,0	2,4	3,6

Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.

**Tabulka 4–17:** Příčiny slabé pozice a špatných výsledků strategického plánování v České republice. Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Chybí politická podpora strategického plánování	23,7	14,6	40,4	13,3	19,0	22,0	28,2	37,5	48,8	78,6
Právní zakotvení strategického plánování je nedostatečné (např. ve srovnání s územním plánováním)	18,0	13,8	25,6	12,3	19,0	17,1	25,4	32,5	24,4	28,6
Strategické a územní plánování není v ČR propojeno	31,9	25,1	44,3	23,2	39,7	24,4	45,1	37,5	48,8	53,6
Veřejnost si není příliš vědoma významu a přínosů strategického plánování (nevěří v možnost strategické změny)	55,5	50,3	65,0	47,4	63,8	48,8	70,4	62,5	65,9	67,9
Strategické plánování diskredituje jeho formální uplatňování („plánování pro plánování“)	27,9	22,7	37,4	20,8	32,8	22,0	36,6	40,0	43,9	39,3
Nedostatečné znalosti a zkušenosti s používáním nástrojů strategického plánování	34,7	29,7	43,8	27,0	46,6	31,7	43,7	40,0	56,1	35,7
Nedostatečná metodická podpora ze strany státu (případně krajů)	19,0	17,6	21,7	17,7	20,7	14,6	18,3	25,0	26,8	17,9
Plánující úřady nemají dostatečné personální kapacity	21,8	19,7	25,6	17,1	31,0	22,0	21,1	30,0	24,4	39,3

OBECNÉ POSTOJE KE STRATEGICKÉMU PLÁNOVÁNÍ

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Nedostatek relevantních dat a informací (analýz, prognóz) pro potřeby strategického plánování	10,3	9,7	11,3	9,6	12,1	14,6	9,9	5,0	14,6	10,7
Strategické plánování není jednoduché, nelze ho aplikovat pomocí jednoduchých rutinních metod a postupů	22,3	19,2	28,1	17,7	20,7	29,3	28,2	25,0	29,3	35,7
Strategická rozhodnutí jsou nevratná, těžko napravitelná a neopakovatelná – „nikdo je nechce přijímat“	4,2	4,1	4,4	4,4	3,4	0,0	2,8	7,5	2,4	10,7
Problémem strategického plánování je, že nepřináší okamžité výsledky	24,4	19,5	33,5	20,1	17,2	22,0	40,8	25,0	24,4	46,4
Problémem strategického plánování je, že většinou nedokáže řešit klíčové problémy, které si vyžadují komplexní a často také inovativní řešení	8,4	8,4	8,4	8,2	6,9	12,2	5,6	10,0	7,3	14,3
Strategické plánování není jednorázový proces, v praxi často nejsou vytvořeny předpoklady pro jeho permanentní uplatňování (plánování – implementace – evaluace)	17,8	10,5	31,0	8,2	22,4	4,9	28,2	30,0	29,3	67,9

## STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ OBCÍ A MĚST V ČESKÉ REPUBLICE

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Chybí lidé (lídi, vizionáři), kteří mají zájem a odvahu realizovat změny	26,2	22,7	32,5	23,2	22,4	14,6	26,8	35,0	43,9	42,9
Chybí nám výkonnostně orientovaná veřejná správa (manažeři ve veřejné správě), která by kladla důraz na efektivitu, hospodárnost, dovedla komunikovat, organizovat atd.	19,2	15,1	26,6	14,0	20,7	12,2	23,9	25,0	36,6	35,7
Chybí aplikovaný výzkum pro potřeby strategického plánování obcí, měst a regionů	5,9	3,2	10,8	3,1	3,4	12,2	5,6	17,5	12,2	7,1

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondenti.*

Jak vyplývá z mnohých zahraničních výzkumů, jejichž výsledky jsou shrnuty v 1. kapitole, tak pozice neboli postavení strategického plánování není v dnešním světě příliš silné. Někteří autoři v této souvislosti hovoří o krizi relevance strategického plánování. Proto nás zajímalo, jak tuto věc vnímají představitelé českých obcí a měst. Opět jsme jim nabídli řadu výroků a jejich úkolem bylo zaškrtnout ty, s nimiž souhlasí.

Největším problémem strategického plánování obcí, měst a regionů v České republice je podle názoru respondentů skutečnost, že veřejnost si není příliš vědoma významu a přínosů strategického plánování, to znamená, že nevěří v možnost strategické změny. Takto se vyjádřilo 55,5 % dotázaných představitelů obcí a měst. Domníváme se, že nejde pouze o veřejnost. Způsob, jakým se strategické plánování v ČR aplikuje (účelové hledisko, mnoho cílů a opatření bez bližší specifikace, chybějící evaluace atd.), naznačuje, že sice plánujeme, ale v možnost strategické změny příliš nevěříme.

Dalším problémem jsou nedostatečné znalosti a zkušenosti s používáním nástrojů strategického plánování (34,7 %). Relativně velký podíl respondentů, kteří takto odpověděli, je překvapující, vezmeme-li v úvahu, kolika nejrůznějších vzdělávacích kurzů v oblasti strategického plánování a projektového managementu se mohli představitelé veřejné správy v ČR v posledních letech zúčastnit,

nebo kolik nejrůznějších metodik, jak strategicky plánovat, bylo pro jejich potřeby vytvořeno.

Třetím (podle četnosti odpovědí) nejdůležitějším problémem je nepropojenost strategického plánování s územním plánováním (31,9 %), což je opravdu velký problém. Možnostem koordinace strategického, územního a finančního (rozpočtového) plánování v podmínkách českých obcí, měst a regionů se věnujeme v následující 6. kapitole.

K dalším nejčastěji uváděným problémům patří chybějící politická podpora (23,7 %), formální uplatňování, vedoucí k jeho diskreditaci („plánování pro plánování“; 27,9 %), chybějící lidé (lídři, vizionáři), kteří mají zájem a odvalu realizovat změny (26,2 %), nedostatečné personální kapacity plánujících úřadů (21,8 %), chybějící výkonnostně orientovaná veřejná správa, která by kladla důraz na efektivitu, hospodárnost a dovedla komunikovat, organizovat atd. (19,2 %), a v neposlední řadě nedostatečná metodická pomoc ze strany státu, případně krajů (19,0 %).

Potěšující je zjištění, že ne nevýznamná část respondentů si uvědomuje, že strategické plánování není jednoduchou záležitostí a nelze ho aplikovat pomocí jednoduchých rutinních postupů a metod (22,3 %), že nepřináší okamžité výsledky (24,4 %) a není jednorázovým procesem (17,8 %), kdy obce, města a regiony často nemají vytvořeny organizační předpoklady pro jeho permanentní uplatňování (plánování – implementace – evaluace).

Nejméně respondentů vidí problém v tom, že by kompetentní lidé nechtěli přijímat strategická rozhodnutí, protože jsou většinou nevratná, neopakovatelná a těžko napravitelná (4,2 %). Podobně většina respondentů nevidí příčiny slabého postavení strategického plánování ve společnosti ani v tom, že by chyběl aplikovaný výzkum pro potřeby obcí, měst a regionů (5,9 %) anebo že by byl nedostatek relevantních dat a informací (10,3 %).

### ***Skladebnost a vertikální koordinace strategických plánů obcí, měst a regionů***

Skladebnost a vertikální koordinace strategických plánů na všech správních úrovních (obec/město – sdružení obcí/místní akční skupina – kraj – stát – EU) je vedle neprovázanosti strategického a územního plánování nejčastěji diskutovaným problémem. Proto jsme se respondentů zeptali, jak si skladebnost a vertikální koordinaci strategických plánů představují.

**Tabulka 4–18:** Jakou formu skladebnosti a vertikální koordinaci strategických plánů preferujete? Byla možná pouze jedna odpověď. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
ze shora dolů (EU – ČR – kraje – obce/ města)	11,0	8,1	16,3	8,9	10,3	7,3	12,7	20,0	17,1	14,3
se zdola nahoru (obce/města – kraje – ČR – EU)	48,7	53,2	40,4	54,9	39,7	53,7	43,7	45,0	39,0	28,6
nehierarchická koordinace na jednotlivých správních úrovních (např. tvorby strategického plánu kraje by se měli mj. účastnit zástupci jak dotčených obcí a měst, tak představitelé centrálních organizací, jako jsou ministerstva či vládní agentury (CzechTourism, CzechInvest a jiné)	32,8	29,7	38,4	27,3	43,1	26,8	40,8	35,0	36,6	46,4

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec– srpen 2015, N= 573 respondentů.*

Největší skupina respondentů zastává názor, že skladebnost a vertikální koordinace strategických plánů by měla postupovat ze zdola nahoru (48,7 %). Zvláště představitelé měst nad 50 tisíc obyvatel si ale uvědomují, že skladebnost a vertikální koordinace nemůže být pouze jednosměrná. Podle názoru 32,8 % by se mělo jednat spíše o nehierarchickou koordinaci na jednotlivých správních úrovních. Takto to funguje například v Rakousku. Když se vytváří strategický plán nějakého regionu, tak se jeho tvorby účastní nejenom příslušné obce a města, ale i přízvaní zástupci příslušné spolkové země, kteří společně s regionálními aktéry hledají rozvojové příležitosti a snaží se nalézt styčné body mezi spolkovou, resp. zemskou a regionální strategií. V podmínkách České republiky to znamená, že by na tvorbě programu rozvoje kraje měli více participovat nejenom obce a města, ale i zástupci ministerstev.

Jak ukazuje tabulka 4–19, tak cestou, jak dosáhnout požadované skladebnosti, resp. lepší koordinace strategických plánů na různých správních rovinách,

není uzákonění povinnosti obcí, měst či svazků obcí, aby si je pořizovaly. Řešením je nalezení odpovídajícího metodického postupu. Takto se vyjádřily 2/3 respondentů (66,7 %).

**Tabulka 4–19:** Preference způsobů dosažení skladebnosti a lepší koordinace strategických plánů? Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Vytvoření jednotné metodiky pro tvorbu strategických plánů na všech správních úrovních je účelné a potřebné	66,7	65,1	69,5	64,5	74,1	58,5	78,9	65,0	70,7	50,0
Uzákonění povinnosti tvorby strategických plánů pro obce a města je účelné a potřebné	8,9	5,9	14,3	5,8	3,4	14,6	8,5	15,0	17,1	25,0
Uzákonění povinnosti tvorby strategických plánů na úrovni Svazků obcí územních obvodů ORP nebo nějakého jiného společenství obcí je účelné a potřebné	11,2	11,1	11,3	11,6	10,3	7,3	12,7	10,0	7,3	17,9

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.*

## **Jak dál se strategickým plánováním obcí, měst a regionů v České republice? – praktické otázky a doporučení**

### ***Změny v zákonné úpravě strategického plánování***

Strategické plánování, jeho formy a postupy by měly vycházet z plánovacích potřeb místních a regionálních samospráv. V principu by mělo být dobrovolné. Takto se vyjádřilo 60,7 % obcí a měst, častěji představitelé obcí (64,3 %) než měst (54,3 %). Nepřímo se tak vyjádřili ke snahám, aby obce a města měly povinnost strategicky plánovat, podobně jako je tomu v případě programů rozvoje

krajů. Pro povinnou tvorbu strategických plánů na úrovni obcí a měst se vyjádřilo pouze 12,7 % respondentů.

**Tabulka 4–20:** Čeho by se podle vašeho názoru měla týkat případná zákonná úprava strategického plánování v ČR? Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Strategické plánování by mělo vycházet z plánovacích potřeb místních a regionálních samospráv a být dobrovolné	60,7	64,3	54,2	62,5	77,6	48,8	64,8	50,0	46,3	50,0
Povinnost tvorby strategických plánů pro obce a města (podobně jako je tomu v případě krajů)	12,7	9,7	18,2	10,6	6,9	9,8	11,3	25,0	17,1	32,1
Povinnost tvorby strategických plánů pro Svazky obcí územních obvodů ORP anebo jiné formy meziobecní spolupráce	8,6	7,6	10,3	6,8	10,3	12,2	11,3	10,0	9,8	7,1
Upřesnění koordinačních mechanismů mezi jednotlivými úrovněmi strategického plánování	17,1	11,1	28,1	9,9	15,5	19,5	29,6	27,5	29,3	25,0
Upřesnění koordinačních mechanismů mezi strategickým a územním plánováním	19,5	14,3	29,1	12,6	20,7	26,8	26,8	25,0	34,1	28,6



JAK DÁL SE STRATEGICKÝM PLÁNOVÁNÍM OBCÍ, MĚST A REGIONŮ

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Integrovat strategické plánování s územním plánováním, alespoň v rovině definování vizí a strategických cílů; vytvořit systém prostorového plánování, který existuje v mnoha evropských zemích	23,0	14,3	38,9	12,6	20,7	26,8	35,2	42,5	41,5	42,9
Jasná skladebnost strategických plánů	15,0	8,9	26,1	8,2	5,2	24,4	33,8	20,0	29,3	17,9
Participace veřejnosti na tvorbě strategických plánů	23,2	18,4	32,0	17,4	20,7	29,3	38,0	22,5	36,6	25,0
Povinnost pravidelných evaluací	12,4	6,8	22,7	5,8	10,3	12,2	14,1	22,5	26,8	42,9
Povinnost propojení strategického plánování s rozpočtováním místních a regionálních samospráv a tvorbou dlouhodobých finančních plánů	23,0	17,3	33,5	16,7	17,2	19,5	38,0	22,5	36,6	46,4
Povinnosti orgánů a organizací poskytovat potřebná data a informace	18,3	14,9	24,6	15,0	13,8	22,0	18,3	17,5	31,7	35,7

Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů.

Návrhů případných legislativních změn, týkajících se strategického plánování, uvedli respondenti celou řadu. Z hlediska četnosti odpovědí (8 až 23 %) lze shrnout, že nexistuje nějaký návrh nebo návrhy, který by respondenti výrazně upřednostňovali. Výsledky výzkumu potvrzují, že zefektivnit strategické plánování v České republice není otázkou přijetí jednoho nebo dvou opatření.

Jak ukazuje tabulka 4–20, tak nejvíce respondentů by doporučovalo uzákonit povinnost participace veřejnosti na tvorbě strategických plánů (23,2 %). Participativní plánování je dnes již běžné, takže potřeba uzákonění je podle našeho

názoru sporná. Na druhé straně, jak ukázal jiný náš výzkum<sup>9</sup>, tak nejenom zástupci občanského sektoru, ale i někteří představitelé vedení měst prosazují větší participaci veřejnosti na komunální politice. Konkrétní forma participace ovšem musí být promyšlená, dobře zorganizovaná a přinášet očekávané efekty.

Téměř stejný počet respondentů (23,0 %) doporučuje pokusit se integrovat strategické plánování s územním plánováním, alespoň v rovině definování vize a strategických cílů. Aby např. součástí územního plánování byla i tvorba rozvojových vizí a identifikace klíčových strategických rozvojových cílů. Tímto bychom se alespoň částečně přiblížili koncepci prostorového plánování, jak se praktikuje v mnohých zemích Evropské unie (v Německu, Rakousku a jině). Tento návrh podporuje cca 40 % měst nad 10 tisíc obyvatel.

Dalším nejčastěji uváděným návrhem je propojení strategického plánování s rozpočtováním místních a regionálních samospráv, resp. s tvorbou dlouhodobých finančních plánů. Jedná se o návrh zajímavý, ale v současné době těžko realizovatelný, neboť většina obcí a měst nemá zpracované ani střednědobé finanční plány.

K dalším problémům, na které je podle respondentů zapotřebí se zaměřit, patří:

- Zajistit, aby veřejné orgány a organizace poskytovaly větší množství dat a informací pro potřeby strategického plánování obcí, měst a regionů (18,3 %).
- Upřesnit koordinační mechanismy mezi strategickým a územním plánováním (19,5 %).
- Upřesnit koordinační mechanismy mezi jednotlivými úrovněmi strategického plánování (obec/město – mikroregion/místní akční skupina – kraj – ČR – EU) (17,1 %).
- Povinnost pravidelných evaluací strategických plánů. Jedná se spíše o apel, aby této problematice byla věnována větší pozornost (12,4 %).
- Povinnost tvorby strategických plánů pro svazky obcí, resp. jiné formy územní nebo meziobecní spolupráce (8,6 %).

### ***Jak dále s tvorbou metodik pro potřeby strategického plánování obcí, měst a regionů?***

S existujícími metodikami tvorby strategických plánů pro obce, města a regiony má osobní zkušenost 37,8 % respondentů. Více než 1/2 respondentů (51,9 % respondentů) sice uvedla, že některé znají, ale nikdy s nimi nepracovali. 2,3 %

<sup>9</sup> JEŽEK, J. (2015). Řízení rozhovory o problémech a budoucnosti města Plzně s jeho významnými osobnostmi. Studie na objednávku Útvaru koncepce a rozvoje města Plzně (rukopis). Strukturované rozhovory s 55 osobnostmi z oblasti politiky, administrativy, ekonomiky a občanské společnosti.

respondentů přiznalo, že metodiky nepotřebují a 8,0 % že nemá povědomí o tom, že by nějaké metodiky existovaly.

S metodickou pomocí Ministerstva pro místní rozvoj v České republice jsou dotázaní respondenti vesměs spokojeni. Nespokojenost vyjádřilo pouze 12,7 % respondentů.

**Tabulka 4–21:** Na jaké aspekty by se měli zaměřit tvůrci metodik strategického plánování pro obce, města a regiony? Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Jednotné metodiky	27,4	24,1	33,5	23,2	29,3	26,8	36,6	37,5	31,7	25,0
Metodiky nabízející variantnost řešení	34,6	32,4	38,4	31,1	41,4	34,1	38,0	37,5	41,5	32,1
Sjednocení odborné terminologie	23,9	20,0	31,0	17,1	29,3	31,7	22,5	37,5	41,5	32,1
Příklady dobré i špatné praxe	41,0	39,5	43,8	37,9	44,8	43,9	56,3	35,0	39,0	35,7
Použití evaluačních metod, postupy vyhodnocování efektivity strategií	13,1	6,5	25,1	5,1	17,2	2,4	21,1	22,5	29,3	46,4
Komunikace a komunikační techniky, moderace a mediace	12,7	8,4	20,7	6,1	19,0	7,3	19,7	17,5	26,8	32,1
Integrace potřeb a přání, řešení konfliktů	12,0	11,6	12,8	10,2	20,7	9,8	11,3	20,0	9,8	10,7
Participace veřejnosti na tvorbě strategických plánů (především otázka jejich motivace)	27,1	20,0	39,9	17,7	29,3	24,4	35,2	45,0	46,3	50,0
Koordinace/ provázanost s odvětvovými strategiemi	13,8	8,9	22,7	8,9	6,9	22,0	15,5	17,5	31,7	32,1
Propojení strategického plánování s rozpočtováním a dlouhodobým finančním plánováním	42,4	35,4	55,2	32,1	50,0	39,0	53,5	57,5	56,1	71,4

*Zdroj: vlastní zjištění, červenec–srpen 2015, N= 573 respondentů .*

Potenciální tvůrci metodik na podporu strategického plánování v praxi by se podle názoru respondentů měli zaměřit hlavně na řešení otázky propojení strategického plánování s rozpočtováním a dlouhodobým finančním plánováním místních a regionálních samospráv. Takto se vyjádřilo 42,4 % dotázaných představitelů obcí a měst. V případě měst nad 10 tisíc obyvatel se tento názor objevuje v 60 % až 70 % případů.

Obce a města, především obce a malá města, postrádají příklady nejenom dobré, ale i špatné praxe. Takto se vyjádřilo 41,0 % respondentů. Více než 1/3 obcí a měst vyjádřila požadavek, aby metodiky více nabízely variantnost řešení, aby se jejich tvůrci netvářili, že existuje pouze jediný postup, jak strategicky plánovat, resp. dosahovat místního a regionálního rozvoje. Přibližně ¼ respondentů také vyjádřila názor, že je zapotřebí větší pozornost věnovat sjednocení odborné terminologie (zde je klíčová role Ministerstva pro místní rozvoj ČR) a také participaci veřejnosti na tvorbě strategických plánů. Především otázce motivace aktérů ke spolupráci.

## Závěr

Výsledky empirického výzkumu ukazují, že představitelé českých obcí a měst mají diferencované představy o strategickém plánování, které jsou dané nejenom velikostí obce/ města, které reprezentují, ale také obecnými postoji k roli plánování (a vůbec regulací) ve veřejné politice. Jak jsme již uvedli, nejpočetnější skupinu respondentů tvoří tradicionalisté (cca 50 %), kteří mají podle našeho názoru značně idealistické (maximalistické) představy o možnostech strategického plánování. Chtěli by, aby strategické plány integrovaly pokud možno všechny oblasti společenského života a zastřešovaly také sektorové/ odvětvové koncepce a byly pokud možno skladebné a zkoordinované s dlouhodobými finančními plány obcí, měst a regionů. Jedná se o projev tradičního chápání strategického plánování, které podle našeho názoru zcela neodpovídá dnešním podmínkám. Druhou skupinu tvoří realisté (cca 30 %), kteří si uvědomují, že vše nelze plánovat a je proto nutné zaměřit se pouze na několik klíčových (skutečně strategických) oblastí nebo projektů, u nichž lze očekávat výrazný dopad na rozvoj obcí, měst a regionů, resp. které jsou aktéři plánovacího procesu schopni svými rozhodnutími ovlivnit či garantovat. Třetí skupinu tvoří pesimisté (10 %), kteří v možnosti plánování příliš nevěří a zastávají názor, že bychom měli na představu komplexního řešení všech problémů rezignovat a snažit se o flexibilní řešení spíše dílčích, lokalizovaných (nikoliv plošných) a hlavně klíčových problémů a postupovat spíše krok za krokem. Zbytek (cca 10 %) pak tvoří respondenti, kteří se do diskuse o postavení strategického plánování příliš nezapojili.

---

## 5. Strategické plánování v malých obcích – kritická analýza a návrhy řešení

Jana Krbová

---

### Úvod

V rámci reformy kvality a obsahu veřejné správy je v posledním desetiletí velká pozornost věnována vedle kvality, informatizace, vzdělávání apod. také zavádění metod a postupů strategického řízení do praxe veřejné správy; resp. plánování (též programování, tvorba strategií). Programování na úrovni veřejné správy se v obecném pojetí věnuje celá řada odborných textů (Půček, Koppitz 2012; Wokoun et al. 2008). Z normativního hlediska doporučují postupy a strukturu.

V úvodu plánovacího cyklu (Bryson 2004; David 2009) by nemělo být opomíjeno vymezení hlavních premis jako předpokladu ke stanovení hlavního důvodu (smyslu) plánování. V obecné rovině lze konstatovat, že plánovací dokumenty (strategie, koncepce) slouží ke koordinaci rozvojových aktivit obcí a fungují jako sjednocující prvek zajišťující konzistentnost v ovlivňování místního rozvoje (Wokoun et al. 2008).

Plánování představuje proces (systematické řízení), během kterého vzniká představa o tom, čím by se chtěla obec, město, region zabývat, co by chtěl rozvíjet a jakou cestou se vydat. Pomocí strategického plánování jde o hledání možností, jak se pokusit eliminovat negativní důsledky vývoje nebo podpořit pozitivní možnosti a předpoklady rozvoje. Zaměřuje se na mobilizaci a efektivní využívání všech zdrojů a na to, aby správně reagoval na změny v okolním prostředí.

Strategické plánování lze tedy definovat jako proces identifikace a dosahování dlouhodobých cílů a strategický plán jako koncepční dokument popisující klíčové jevy včetně jejich hodnocení (analytická část) a formulující dlouhodobé cíle a opatření, které by měly směřovat k rozvoji daného území, k růstu místní ekonomiky a posilování sociálně-společenských vazeb.

V rámci programování (plánování, tvorby strategií) obcí, města a regionů byly v minulosti prováděny výzkumy struktury a kvality strategických dokumentů a jejich vzájemné vazby (Krbová, Luštický, Šilhavá 2007; Krbová, Luštický 2008; Krbová, Luštický, Houška 2011). Při komparaci starších a novějších výzkumů lze konstatovat, že tato oblast doznala poměrně velkých změn, zejm. co do množství a kvality procesu jejich přípravy na některých úrovních veřejné správy.

Velkým problémem však zůstává situace v oblasti tvorby a přijímání strategií v malých obcích. Nevyhovující stav procesu přípravy a schvalování veřejných strategií v malých obcích vykazuje řadu nedostatků a problémů jak strukturálního (neexistence institucionální struktury pro tvorbu strategií, neznalost strategického plánování apod.), tak operativního rázu (nízká úroveň nebo neexistence strategických plánů, nedostatečné zdroje a čas na přípravu strategií apod.).

Cílem výzkumu bylo zjistit, zda malé obce mají zpracovanou strategii dlouhodobého rozvoje a v jakém stavu/rozsahu a zda dochází k provázání věcného plánu (strategie) s finančním výhledem. Prvním výzkumným úkolem bylo zjistit, zda vybrané obce mají strategii, v jaké podobě a pokud ji nemají, tak proč. Byly celkem položeny čtyři otázky. Druhý výzkumný úkol se zabýval provázaností strategie s rozpočtovým výhledem – výsledky zde nebudou prezentovány, neboť přímo nesouvisí s uváděným tématem.

Výzkum probíhal v období únor až červen 2014 v malých obcích šesti okresů (výběr okresů byl proveden náhodným výběrem); celkem bylo do výzkumu zapojeno 120 obcí do 2 tisíc obyvatel. Tato skupina byla pak ještě rozdělena na dílčí velikostní kategorie (do 500 obyvatel, 501–1 000 obyvatel, 1 001–1 500 obyvatel, 1 501–2 000 obyvatel).

## Strategické plánování na úrovni obcí

Strategické plánování je využíváno jako jeden z nástrojů regionálního managementu při rozvoji obcí, měst a regionů. Program rozvoje obce, města či kraje, který stanovuje hlavní oblasti rozvoje ve vazbě na územní plán, je východiskem pro rozhodování orgánů obce, sladí uje představy jednotlivých aktérů rozvoje obce (podnikatelé, domácnosti, organizace a instituce) a formuluje možná řešení dalšího rozvoje. Strategické plánování obcí je jejich vlastní (samosprávnou) aktivitou.

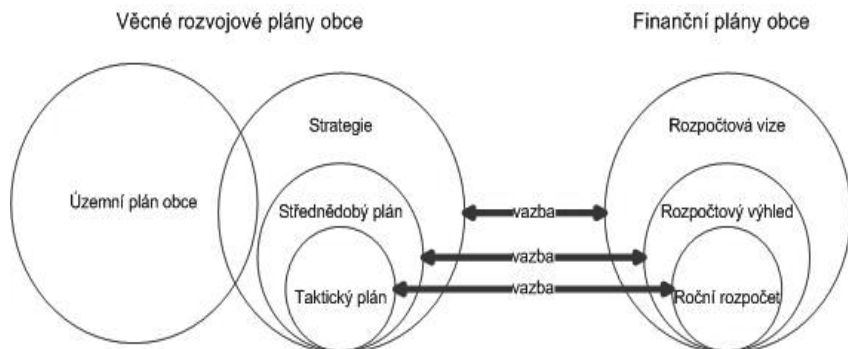
Dle zákona o obcích<sup>10</sup> zastupitelstvu je vymezeno schvalovat program rozvoje obce v rámci výkonu samostatné působnosti. Analogicky lze dovodit, že by takový program (strategii) měly obce mít zpracovaný. Návaznosti lze spatřovat v povinnosti naplnění ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech<sup>11</sup>, kde v § 3, odst. 2 je uvedeno, že „*Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné informace o potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů.*“, což by mělo být následně promítnuto do rozpočtu (viz § 4, odst. 3 – při zpracování ročního rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu). Vzájemné vazby mezi finančními a věcnými plány jsou zde jasně nastaveny (viz též následující schéma). Z výše uvedeného nelze

<sup>10</sup> Zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, § 84, odst. 2, písm a) – zastupitelstvu je vyhrazeno schvalovat program rozvoje obce.

<sup>11</sup> Zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, § 3, odst. 2.

však dovodit povinnost obcí zpracovávat program rozvoje své obce; tato možnost je jim pouze dána.

**Obrázek 5–1:** Vazby věcných a finančních plánů obcí



*Zdroj: Vlastní zpracování (2015).*

Tvorba strategií je některým subjektům veřejné správy dána (i) přímo zákonem (např. územní plán, program rozvoje kraje, strategie regionálního rozvoje ČR), nebo je (ii) vynucena okolnostmi (např. operačními programy pro možnost čerpání prostředků z fondů EU, metodou Leader – integrované strategie MAS), případně je (iii) vlastní aktivitou jednotlivých subjektů veřejné správy, k jejichž hlavním funkcím patří zabezpečovat koncepční činnost (např. ministerstva) nebo rozvoj svého území (sem můžeme např. zařadit programy rozvoje měst a obcí).

Ustálená podoba strategií má většinou tuto strukturu:

- socioekonomická analýza (situační analýza), která podrobně popisuje výchozí podmínky,
- SWOT analýza<sup>12</sup> (případně doplněná PESTEL analýzou), která odhaluje silné a slabé stránky a příležitosti a ohrožení a udává směr, kterým se vydat (volba strategie),
- návrhová (strategická) část, členěná na priority a oblasti, vč. definování cílů a aktivit k jejich dosažení a formulace ukazatelů a metrik jejich naplnění (viz využití metody SMART<sup>13</sup>). Návrhová část strategie využívá logiky metody

<sup>12</sup> Použití SWOT analýzy by nemělo být pouze v rovině definování silných a slabých stránek a příležitosti a ohrožení, ale měla by být rozpracována např. s využitím bodovací metody a vah významnosti, aby bylo možné nalézt ty momenty, které by se v návrhové části měly stát prioritou (Krbová 2009).

<sup>13</sup> Metoda SMART jako mnemotechnická pomůcka používaná v projektovém řízení ve fázi stanovení cílů: Specific – konkrétní, Measurable – měřitelný, Achievable – dosažitelný, Realistic – odpovídající, Time related – ohraničený v čase.

BCS, jako strategického přístupu a systému řízení výkonnosti, umožňující převést vizi a strategii do konkrétních iniciativ v oblasti operativního řízení.

- databáze navrhovaných projektů.<sup>14</sup>

Uvedená struktura umožňuje jasné provázání jednotlivých částí a zejména pak zpětnou vazbu, kdy je možné vyhodnotit, zda a jak bylo dosaženo změny, zlepšení či zvýšení kvality (obrázek 5–2). To však předpokládá systematickou práci s těmito plány. Proto by strategické plány neměly být vytvářeny jenom „do šuplíku“, ale měly by se stát skutečným nástrojem řízení.

**Obrázek 5–2:** Vazby jednotlivých částí strategie



*Zdroj: Vlastní zpracování (2015).*

Ke zjednodušení přípravy strategií ve veřejné správě připravilo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR „Metodiku přípravy veřejných strategií“<sup>15</sup> a webový portál pro jejich tvorbu, v němž je mohou obce přímo zpracovávat. Problémem však je, že pokud nemá obec zkušenosti se zpracováním takového dokumentu, tak ani tato aplikace nebude tím nejlepším nástrojem k tomu, aby se na úrovni zejména malých obcí zlepšila úroveň strategického plánování. Dalšími důvody jsou pak i malé nebo téměř žádné zkušenosti se strategickým plánováním a v neposlední řadě chybějící jak lidské, tak finanční zdroje.

<sup>14</sup> Tato struktura je doporučována Metodikou přípravy veřejných strategií (MMR, 2012); srovnej též Krbová, 2009.

<sup>15</sup> Metodika přípravy veřejných strategií. MMR. 2012.



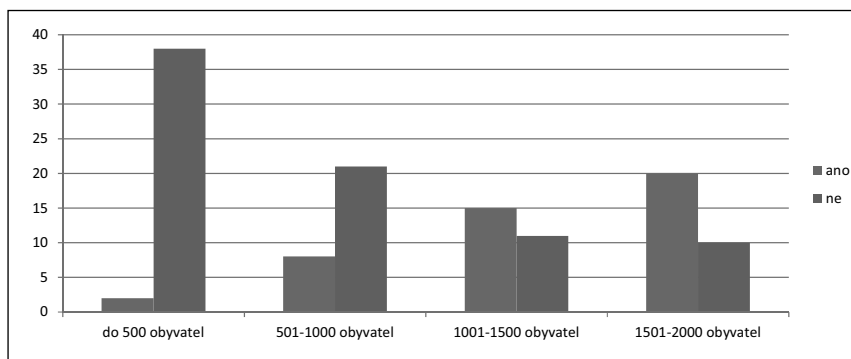
## Problémy strategického plánování v malých obcích do 2 tisíc obyvatel

Problémů při strategickém plánování v malých obcích je celá řada, a to jak z hlediska formy a způsobu zpracování, tak i obsahové struktury. Tyto problémy byly identifikovány v rámci našeho průzkumu zaměřeného na strategické plánování v malých obcích.

### *Máte zpracovanou strategii rozvoje obce?*

Odpovědi na tuto otázku potvrdily naši domněnku, že v malých obcích se strategicky příliš neplánuje, a pokud ano, tak ve velmi omezené míře. Z provedeného výzkumu je patrné, že cca 2/3 malých obcí zapojených do průzkumu (73 obcí) nemají zpracovanou rozvojovou strategii. Kladně odpovědělo pouze 47 obcí (obrázek 5–3). Zároveň bylo výzkumem potvrzeno, že obzvlášť nejmenší obce do 1000 obyvatel téměř neplánují.

**Obrázek 5–3:** Odpovědi na otázku: „Máte zpracovanou strategii rozvoje obce?“ Absolutní počet odpovědí.



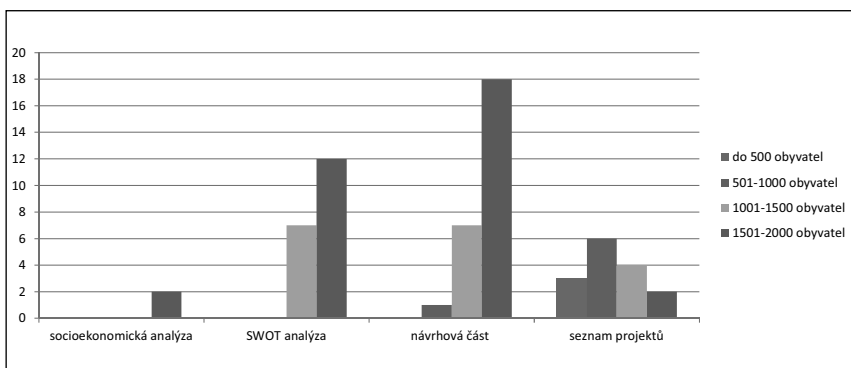
*Zdroj: Vlastní výzkum (2014), N= 120.*

I když 47 obcí z celkového počtu 120 analyzovaných obcí odpovědělo kladně, nevypovídá to příliš o struktuře a obsahu těchto strategických dokumentů. Výzkumem bylo zjištěno, že ne všechny tyto obce mají strategie v takové podobě, jak je v současné době všeobecně vyžadujeme.

### Obsah strategických dokumentů

Z hlediska struktury strategií je patrné, že téměř ve všech velikostních kategoriích obcí vykazují strategické plány velké nedostatky. Pouze dvě obce z poslední kategorie mají zpracovanou socioekonomickou analýzu. SWOT analýzu má zpracováno pouze 19 obcí. Strategickou návrhovou část má v doporučované struktuře vytvořenou 32 obcí. Dalších 15 obcí považuje za návrhovou část seznam projektů. Lze tedy konstatovat, že u řady obcí, které mají vytvořenou rozvojovou strategii, se vyskytuje řada problémů.

**Obrázek 5–4:** Obsahuje vaše strategie tři základní části: socioekonomickou analýzu, SWOT analýzu, návrhovou část a seznam projektů? Absolutní počty obcí.

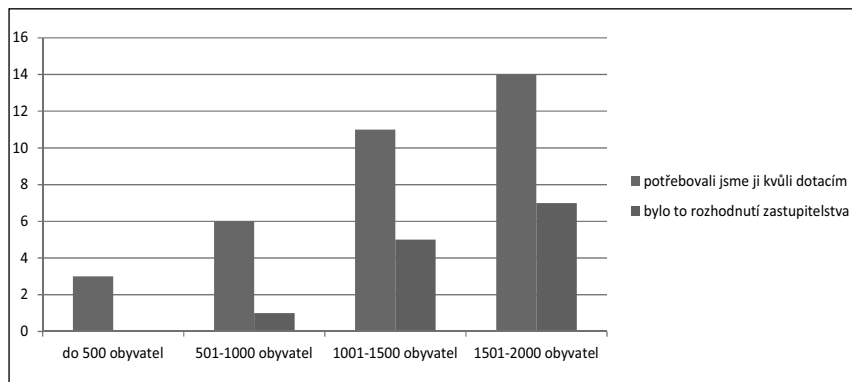


Zdroj: Vlastní výzkum (2014), N= 120.

### Důvody pro pořízení rozvojové strategie

Na otázku, proč si obce rozvojové strategie pořídily, nejčastěji odpovídaly, že je potřebují kvůli získání dotace. Jejich potřebu musí doložit poukazem na příslušnou část v jejich strategii. Potěšitelné je, že u 13 ze 47 obcí, které uvedly, že strategii mají vytvořenou, bylo hlavním důvodem rozhodnutí zastupitelstva.

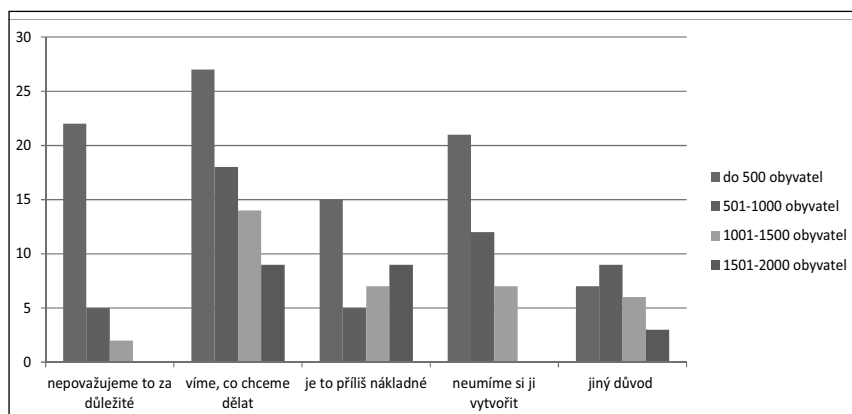
**Obrázek 5-5:** Hlavní důvody pro vytvoření rozvojové strategie. Absolutní počet obcí.



*Zdroj: Vlastní výzkum (2014), N= 120.*

Obce, které uvedly, že nemají zpracovanou rozvojovou strategii, byly dotázány na důvod, proč si ji nepořídily. Celkem 68 zástupců malých obcí odpovědělo, že vědí, co chtějí dělat, a nepotřebují k tomu „kus papíru navíc“. Dalším nejčastěji uváděným důvodem bylo, že strategii neumí zpracovat a že je to příliš finančně nákladné, pokud by si ji měli nechat zpracovat externě. Strategii nepovažují za až tak důležitou.

**Obrázek 5-6:** Vyberte důvod, proč máte zpracovanou strategii. Absolutní počty obcí.



V případě, že respondenti vybrali odpověď „jiný důvod“, byli požádáni o jeho specifikaci. Nejčastěji uváděli, že strategii nikdy k ničemu nepotřebovali, nikdo ji po nich nechtěl, anebo že dělají pouze to, na co mají peníze.

Z uvedených výsledků je zcela patrné, že stav strategického plánování v malých obcích je neuspokojivý. Téměř 61 % (ve velikostní kategorii do 2 tis. obyvatel) nemá zpracovaný strategický plán, takže realizují aktivity bez promyšlené strategie, přičemž nejčastěji argumentují tím, že vědí, co chtějí dělat, a dělají jenom to, na co mají peníze. Posun ve vnímání významu strategického plánování lze spatřovat u obcí zhruba od 1 tisíce obyvatel. Je to způsobeno zejména tím, že v těchto obcích jsou již zpravidla i uvolnění zastupitelé, kteří svoji činnost vykonávají profesionálně. Dalším důvodem je skutečnost, že v těchto „větších obcích“ mají pracovníky, kteří se plánovací činnosti mohou částečně věnovat, a v neposlední řadě disponují relativně větším objemem finančních prostředků, takže si mohou nechat strategii externě zpracovat.

Hlavním důvodem, proč malé obce strategicky neplánují, nebo pouze v omezené míře, je nedostatek lidských zdrojů, nedostatek finančních zdrojů a dobrovolnost tvorby strategických dokumentů.

Domníváme se, aby i nejmenší obce měly zpracovaný strategický plán svého rozvoje, jenom proto, že jsou administrativními jednotkami. Přesto mohou strategicky plánovat v rámci tzv. integrovaného plánování většího územního celku, jakým může být dobrovolné sdružení obcí, místní akční skupina nebo správní obvod obcí s rozšířenou působností. V takovém případě je nezbytně nutné, aby takové území bylo jasně vymezené.

## Jak zapojit malé obce do strategického plánování?

Pokud považujeme strategický plán (program rozvoje obce) za základní dokument, který by měl definovat hlavní oblasti rozvoje a být východiskem pro rozhodování v samostatné působnosti, pak je nutné hledat způsoby, jak i nejmenší obce zapojit do procesů strategického plánování. Na základě výše uvedené analýzy se nabízí hned několik možností.

- **Naučit malé obce, resp. volené zastupitele a úředníky procesu strategického plánování (rozvoj lidských zdrojů).** Přínosy: Osvojení si strategických dovedností, ztotožnění se se strategií a následně vnímání strategie jako nástroje řízení. Rizika: volební cyklus – nutnost opětovného vzdělávání při výměně volených zástupců, zdoluhavý proces, finančně nákladný, neexistuje povinnost pro volené zástupce se vzdělávat, činnost v orgánech obcí vykonávají volení zástupci většinou vedle svého občanského povolání (časová vytíženost neuvolněných zastupitelů).

- **Finančně podpořit tvorbu strategií v malých obcích**, např. prostřednictvím dotačních programů, aby si je mohly nechat zpracovat. Přínosy: každá obec by měla rozvojovou strategii. Rizika: Strategie by se stala dalším dokumentem „do šuplíku“.
- **Podpořit spolupráci vysokých škol s malými obcemi**: Přínosy: Studenti by mohli vykonávat v obcích praxi, která by mohla být výhodná pro obě strany; bylo by zachováno ztotožnění se se strategií. Rizika: Nezájem studentů o praxi v malých obcích.
- **Přenést strategické plánování malých obcí na vyšší úroveň – integrované plánování**: Přínosy: Takové strategie by měly integrovaný charakter a byly by zárukou kvality jejich zpracování. Rizika: Neochota malých obcí „podřízovat“ se vyšší autoritě, kdo by se stal tou vyšší autoritou a jaké by z toho měl výhody?

Jako nejvíce perspektivní se nám jeví čtvrtá možnost – integrované plánování na nadmístní úrovni.

Při řešení problémů malých obcí se strategickým plánováním by mělo být postupováno systematicky, s akceptováním několika zásad:

- nevytvářet strategie za ně, ale do procesu tvorby je zapojit,
- naučit je používat tyto strategie jako nástroj řízení,
- motivovat je, aby se do vlastní tvorby strategie zapojily.

## Kde hledat inspiraci k integrovanému přístupu plánování v malých obcích?

Inspiraci lze hledat v již uplatňovaných přístupech v České republice. Jedná se např. o metodu LEADER nebo metodu integrovaného přístupu ke strategickému plánování měst.

**Metoda LEADER** je založena na principu trvale spolupracujících subjektů s ekonomickými a sociálněspolečenskými vazbami s cílem zapojit širokou veřejnost do řešení problematiky jednotlivých oblastí formou převzetí iniciativy rozhodovacích procesů týkající se příslušné venkovské oblasti (Krbová 2006). Tento přístup vyžaduje vytvoření institucionální platformy, označované jako místní akční skupina (dále jen MAS – sdružení partnerů s právní subjektivitou) s vytvořenou organizační strukturou, na kterou následně dochází k delegování pravomocí (např. výběr projektů, které budou finančně podpořeny). Jsou zde definovány parametry územního vymezení (10 až 100 tisíc obyvatel s hustotou do 120 obyv./km<sup>2</sup>) a velikostními kategoriemi omezeno velikostí měst (do 25 tisíc obyvatel); mělo by se jednat o geograficky, ekonomicky a sociálně homogenní území.

**Integrovaný přístup ke strategickému plánování** (dále jen IPSR) sleduje místní, věcné a časové propojení jednotlivých aktivit na vymezeném území s cílem vyššího výsledného efektu. Přináší možnost koncepčního a systémového řešení rozvojových aktivit měst a obcí s vyšším zapojením principu partnerství a v neposlední řadě i vyšší efektivnost investovaných veřejných zdrojů (Krbová 2008). Tento integrovaný přístup je využíván pro města s více než 50 tisíci obyvateli; ta musela zpracovávat Integrované plány měst (dále jen IPRM)<sup>16</sup>, na základě kterých čerpala dotační prostředky na rozvoj<sup>17</sup>.

Oba zmiňované přístupy jsou založeny na principu dobrovolnosti, ale jsou podmínkou při možnosti čerpání finančních prostředků z různých výdajových programů (dotačních titulů). Pak se stávají v jistém slova smyslu vynuceným přístupem.

Oba zmíněné přístupy zároveň akcentují vyšší míru decentralizace. Proces realizace integrovaného přístupu probíhá zpravidla dvoufázově. V první etapě poskytovatel dotace vyhlásí výzvu k předkládání integrovaných plánů, na které žadatelé získají finanční podporu. Ve druhé etapě je vyhlášena výzva k předkládání individuálních projektů směřujících k rozvoji města či obce a přesunu kompetencí na předkladatele integrované strategie. Ten provádí buď předvýběr individuálních projektů (IPRM), nebo dokonce výběr (MAS), s respektováním principů transparentnosti, rovných příležitostí a partnerství. Na předkladatele IPRM jsou zpravidla přenášeny i další kompetence, a to vedle již zmíněného předvýběru/výběru individuálních projektů, koordinace v rámci vlastní realizace, monitorování a vypracování průběžných zpráv.

Oba zmiňované přístupy mohou být inspirací k tomu, jak přistupovat ke strategickému plánování malých obcí. To však předpokládá vytvoření podmínek a nastavení vhodných mechanismů. Uplatnění tohoto přístupu má své klady a zápory, avšak modifikací na podmínky malých obcí by mohl vzniknout fungující systém strategického plánování na nadmístní úrovni.

<sup>16</sup> Integrované plány rozvoje měst byly v programovacím období 2007–2013 novým manažerským nástrojem v regionálním rozvoji. Na základě Usnesení vlády ČR č. 833 ze dne 13. srpna 2007 byla schválena „Metodika pro Integrované plány rozvoje měst“, která patří zároveň k významným koordinačním mechanismům, zajišťujícím mj. spolupráci různých subjektů implementační struktury politiky soudržnosti (odpovědná ministerstva a regionální rady soudržnosti). Přínosem integrovaných plánů rozvoje měst by měla být vysoká koncentrace investic s cílem dosáhnout jejich realizaci významných synergických efektů.

<sup>17</sup> Je rozlišován tzv. **zónový přístup**; IPRM zahrnuje koncentraci finančních zdrojů do vybrané územně limitované zóny města, s řešením všech existujících problémů (např. deprimovaná území) nebo podpory růstového potenciálu (póly růstu) v dané zóně a **tematický přístup**, který se zaměřuje na tematické oblasti města (např. veřejnou zeleň, dopravu).

## Jak institucionalizovat integrované strategické plánování na nadmístní úrovni?

Pro integrované plánování malých obcí by bylo možné využít stávajících struktur. V tomto případě se jedná o celou řadu již fungujících seskupení či subjektů, které by mohly být nositeli plánovacích kompetencí. Přínosem takového přístupu pro všechny zúčastněné by bylo: spojování/integrace zdrojů (finančních i lidských) a zvýšení efektivity jejich využívání, intenzivnější rozvoj partnerských vztahů a systematický přístup k rozvoji daného území.

V úvahu přicházejí buď administrativně správní struktury, nebo účelová seskupení. Z administrativně správních struktur by bylo možné uvažovat o těchto subjektech.

- Obce s rozšířenou působností (dále jen ORP), které by představovaly jakousi autoritu při strategickém plánování v jejich správním obvodu. Výhodou by bylo, že by se snížil počet strategií na úrovni obcí na „pouhých“ 209, došlo by k plánování rozvoje na velkém a jasně vymezeném území. Nevýhod lze uvést hned několik. Správní obvody ORP jsou vymezeny pro výkon státní správy (přenesená působnost) a strategické plánování je výhradně samosprávnou činností. V některých ORP jsou zastoupena velká města, která se potýkají s jinými problémy než venkovský prostor. Jednalo by se o spolupráci velkého množství subjektů s odlišnými problémy a zájmy (nehomogenní území), takže by mohly vznikat koordinační problémy.
- Obce s pověřeným obecním úřadem se z hlediska velikosti správního území jeví jako vhodnější, nicméně za kardinální překážku lze považovat to, že stejně jako v případě ORP se jedná o správní území vymezené pro výkon přenesené působnosti.

V úvahu přicházejí různé typy účelových seskupení, které obce využívají ke spolupráci na úseku výkonu samostatné působnosti. Bylo by možné uvažovat o následujících subjektech.

- Mikroregiony (dobrovolná sdružení obcí), které patří asi k nejstarším formám spolupráce. K výhodám patří to, že mají vytvořenou institucionální strukturu ze zástupců jednotlivých obcí. K nevýhodám patří zejména to, že mikroregiony nepokrývají celé území státu. To by nebyl nepřekonatelný problém, ale daleko zásadnějším je skutečnost, že některé obce jsou členy většího počtu mikroregionů anebo jiných sdružení. Za jistou výhodu by bylo možné považovat i to, že se jedná o sdružení právnických osob a členy mohou být i jiné právnické a fyzické osoby, takže by v rámci strategického plánování docházelo ke spolupráci veřejného a soukromého sektoru.
- Místní akční skupiny (dále jen MAS) jsou opět účelová seskupení a z hlediska jejich důvodu vzniku se jeví jako nejlepší možný přístup k řešení strate-

gického plánování malých obcí. Nedostatkem však je, podobně jako v případě mikroregionů, že nepokrývají celé území státu. Praxe ovšem ukazuje, že strategické plánování na úrovni místních akčních skupin velmi dobře funguje. Do jejich činnosti se dobrovolně a spontánně zapojily především obce, které mají zájem o svůj budoucí rozvoj. Pro jejich vznik a rozvoj byla využita metoda Leader, která využívá principy integrovaného plánování.

### **Závěr**

Strategické plánování obcí zaujímá v regionálním rozvoji nezastupitelné místo. Bohužel v podmínkách ČR s přílišnou atomizací obcí a existencí velmi malých obcí vyvstává problém, jak právě na této (místní) úrovni dosáhnout kvalitního strategického plánování. Strategie by neměly být vytvářeny jen proto, že to někdo nařídil, ale měly by se stát kvalitním nástrojem řízení budoucího rozvoje obce. Při hledání toho, jak zapojit malé obce do strategického plánování, je možné se inspirovat již existujícími přístupy a nenavrhovat další nové postupy a instituce. Za nevhodnější lze považovat využití báze dobrovolnosti a hledat způsoby a mechanismy, aby měly možnost se do integrovaného plánování zapojit všechny malé obce.



---

## 6. Modely koordinace strategického, územního a finančního plánování na úrovni obcí a měst

Vladimíra Šilhánková

---

Na problematiku strategického plánování lze nahlížet z různých úhlů pohledu, od ryze komunitního přístupu až po přístup vycházející z projektového managementu. Pokud pojmem strategické plánování jako technickou disciplínu, která v sobě integruje i další typy plánování na úrovni měst a obcí, tj. územní a finanční (rozpočtové) plánování, musíme se mimo jiné zamyslet také nad způsoby, jak tyto typy plánování vzájemně integrovat, nebo alespoň koordinovat.

Veškeré plánovací činnosti by se měly odehrávat v zásadě ve třech časových úrovních, v dlouhodobém, střednědobém a krátkodobém (operativním) časovém horizontu. Pokusme se tedy nyní k jednotlivým časovým horizontům přiřadit v jednotlivých typech plánování relevantní (i hypotetický) nástroj:

**Tabulka 6–1:** Kombinace typů plánovacích nástrojů pro jednotlivé návrhové horizonty – teoretický model

Časový horizont Typ plánu	Dlouhodobý nad 20 let	Střednědobý 10–15 let	Krátkodobý 4–7 let
Strategické plánování	Vize	Strategický plán	Akční plán
Územní plánování	Dlouhodobá územní prognóza	Územní plán	Regulační plán
Finanční plánování	Dlouhodobý finanční plán	Střednědobý finanční plán	Rozpočet a rozpočtový výhled

*Zdroj: upraveno podle Šilhánková (2007).*

Takto sestavená kombinace jednotlivých plánovacích typů a horizontů ukazuje, že by mohl existovat teoretický model vazeb jednotlivých typů plánů v jejich jednotlivých časových horizontech. Skutečnost je bohužel jiná, jak v obecné rovině, tak i v oblasti praktické aplikace vazeb jednotlivých plánovacích typů a horizontů (praktická neexistence některých typů plánovacích nástrojů, event. nedostatečná rozvinutost jejich vzájemných vazeb).

Reálná situace při využití existujících plánovacích dokumentů ale bohužel vypadá přibližně následovně:

**Tabulka 6–2:** Kombinace typů plánovacích nástrojů pro jednotlivé návrhové horizonty s využitím existujících nástrojů

Časový horizont Typ plánu	Dlouhodobý nad 20 let	Střednědobý 10–15 let	Krátkodobý 4–7 let
Strategické plánování	Vize	(Strategický plán <sup>1</sup> )	Akční plány IPRM, IPRÚ, ITI
Územní plánování	X	Územní plán	(Regulační plán <sup>2</sup> ) Územní studie
Finanční plánování	X	x	Rozpočet a rozpočtový výhled <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Některá města nahrazují strategický plán přímo IPRM, resp. IPRÚ.

<sup>2</sup> S ohledem na nemožnost regulační plány schválit se tyto v praxi v podstatě nevyskytují.

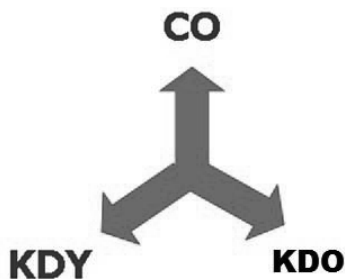
<sup>3</sup> Tyto dokumenty jsou jen na 1, resp. 3 roky.

*Zdroj: vlastní zpracování (2015).*

Jak vyplývá z tabulky 6–2, stávající plánovací nástroje smysluplně provázání jednotlivých typů plánů v jednotlivých časových úrovních v podstatě neumožňují. Úplnou „nabídku“ dokumentů v časových horizontech má pouze strategické plánování, a to spíše teoreticky než prakticky. Strategické plánování tím, že není svázáno žádnými zákonnými pravidly, má v praxi velmi vysokou variabilitu, od metodologicky „správně“ pojatých dokumentů až po dokumenty kusé a nesystematické, sloužící jen jako nástroj pro čerpání finančních prostředků z různých fondů než jako nástroj pro koordinované řízení rozvoje vybraného území.

Pro správné a funkční sestavení multidisciplinárních rozvojových dokumentů na úrovni města nebo obce by bylo třeba optimalizovat vztahy a vazby mezi jednotlivými plánovacími přístupy. Strategické plánování nám odpovídá na otázky CO, KDY a KDO má realizovat. Můžeme tak parafrázovat klasický trojimperativ projektu následovně:

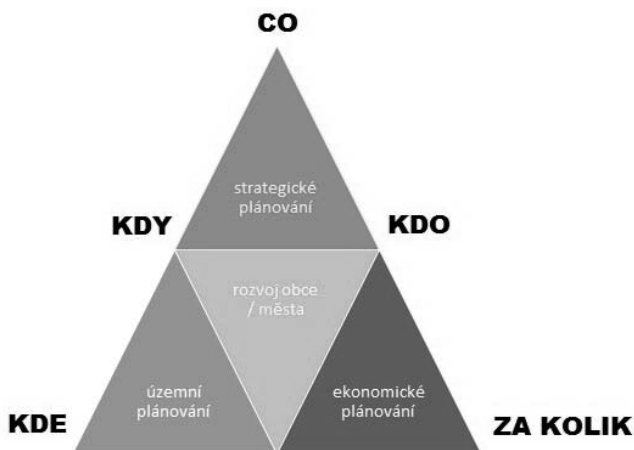
**Obrázek 6–1:** Trojimperativ strategického plánování



*Zdroj: upraveno podle Vytlačil (2001).*

Územní plánování pak reaguje na skutečnost, KDE je možné, příp. žádoucí daný záměr realizovat, a finanční plány řeší odpověď na otázku, ZA KOLIK můžeme daný záměr realizovat. Z této úvahy pak samozřejmě vyplývá, že má-li celý systém optimálně fungovat, musí být jednotlivé typy plánů vzájemně koordinovány, a to nejen věcně, ale i časově. Vzniká nám proto komplexní plánovací model, který bychom mohli graficky vyjádřit následovně:

**Obrázek 6–2:** Plánovací model – vazba strategického, územního a ekonomického (finančního) plánování



*Zdroj: vlastní zpracování (2015).*

Bohužel reálná koordinace plánů je spíše výjimkou než pravidlem. V praxi nastává několik možných kombinací, které jsme seřadili, dle jejich četnosti.

### Modely vztahu plánovacích dokumentů

Nejčastější jsou v praxi (a v teorii rovněž nejvíce popsány) vazby mezi plánovacími dokumenty v oblasti strategického a územního plánování, a to zejména na střednědobé plánovací úrovni, kde můžeme v praxi vysledovat v zásadě následující modely:

1. strategický, územní a finanční plán vůči sobě nemají žádnou vazbu;
2. strategický plán předchází zpracování územního plánu bez vazby na plán finanční;

3. strategický plán následuje po zpracování územního plánu bez vazby na plán finanční;
4. strategický plán je bez vazby na územní plán, ale je provázán s finančním plánem;
5. strategický a územní plán jsou zpracovávány současně a jsou provázány s finančním plánem. (upraveno na základě Šilhánková 2002)

### ***1. Strategický, územní a finanční plán vůči sobě nemají žádnou vazbu***

Jedná se o nejhorší, ale bohužel pro naši praxi nejčastější případ vazby, resp. neexistence vazby mezi těmito stěžejními prvky plánování rozvoje města, zejména na úrovni menších měst a obcí. Tato varianta vzniká zejména díky špatné informovanosti představitelů měst a obcí, kteří nevědí, co by měli od plánovacích dokumentů a jejich případné vazby očekávat, případně i od manažerského selhávání, kdy není koordinována práce jednotlivých odborů úřadu. Zejména strategický plán se tak stává pouhou „čárkou“ do příloh k žádostem o dotaci.

### ***2. Strategický plán předchází zpracování územního plánu, bez vazby na plán finanční***

Skutečnost, že strategický plán předchází zpracování územního plánu, posouvá tento dokument do polohy obecněji formulovaných vizí a záměrů, které slouží zejména jako „společenská objednávka“ pro zadání územního plánu. V této podobě vazby má strategický plán prostor vyjádřit se ke všem významným prvkům rozvoje, a to nejen k prvkům vázaným prostorově. Nevýhodou ovšem je poměrně malá akčnost takového strategického plánu a velmi těžko proveditelné sledování jeho naplňování. Rizikem tohoto typu vazby může být skutečnost, že strategický plán klade na územní plán požadavky, které jsou územně nesplnitelné (např. vyhledání příliš rozsáhlých rozvojových území ve stísněných územních podmínkách). Finanční možnosti města ale zůstávají mimo dlouhodobější plánovací rámec a nejsou ve strategickém plánu zohledněny. Plán tak může nabývat podobu nerealizovatelných snů a přání.

### ***3. Strategický plán následuje po zpracování územního plánu, bez vazby na plán finanční***

Velmi akční podoba strategického plánu, kdy je tento dokument chápán zejména jako dokument realizační. Nabývá pak podobu relativně krátkodobého plánu, který je zaměřen přímo na realizaci jednotlivých dílčích cílů a který kombinuje jasně vymezené zdroje. Strategický plán se tak soustřeďuje na úzce vymezenou lokalitu a řešení jejího konkrétně definovaného dílčího problému. Nevýhodou

takto koncipované vazby mezi jednotlivými dokumenty může být ztráta globálního pohledu na problémy města či obce, zejména na ty problémy, které nejsou územně vztáhnutelné a vyjádřitelné v územním plánu (problematika sociální či zdravotnické péče, práce s mládeží apod.). Finanční možnosti města ale zůstávají mimo plánovací rámec a nejsou ve strategickém plánu zohledněny. Plán se tak může dostat do slepé uličky důkladně naplánovaných, ale finančně nerealizovatelných cílů a projektů.

#### ***4. Strategický plán je bez vazby na územní plán, ale je provázán s finančním plánem***

Obdoba předchozí varianty z pohledu vazby mezi strategickým a územním plánem, tj. „akční“ podoba strategického plánu, kdy je tento dokument chápán zejména jako dokument realizační. Nabývá pak podobu relativně krátkodobého plánu, který je zaměřen přímo na realizaci jednotlivých dílčích cílů a který kombinuje jasně vymezené lidské i finanční zdroje. Finanční možnosti města jsou do plánovacího rámce zahrnuty a jsou ve strategickém plánu zohledněny.

#### ***5. Strategický a územní plán jsou zpracovávány současně a jsou provázány s finančním plánem***

Poslední možností, u nás v praxi naprosto výjimečnou, je pak skutečnost, kdy územní a strategický plán vznikají současně, jejich jednotlivé kroky se prolínají, ovlivňují a doplňují. Oba dokumenty se tak stávají partnery při harmonizaci rozvoje města. Strategický plán v úvodních fázích nabývá podoby „vize“, tj. záměrů a cílů, jichž má být dosaženo, je onou „společenskou objednávkou“ pro zadání územního plánu. V další fázi, po ověření územních možností a souvislostí v územním plánu, může být strategický plán podrobněji rozpracován do dílčích strategií či akčních plánů, které mají za cíl směřovat k realizaci jednotlivých dílčích úkolů. V této podobě strategický plán neztrácí nic ze svých předností – je zároveň nadčasovou vizí, ke které společenství obce či města spěje, a zároveň je dobře kontrolovatelným nástrojem každodenních úkolů politiků i úředníků na cestě k této vizi. Finanční možnosti jsou zvažovány a do tvorby plánů implementovány v průběhu jejich tvorby a postupně zpřesňovány.

### **Optimalizace vazby mezi rozvojovými dokumenty**

Z výše uvedeného textu vyplývá, že teoretické i praktické vztahy a vazby mezi jednotlivými typy a úrovněmi plánovacích nástrojů jsou velmi rozdílné a pro zlepšení koordinace rozvoje našich měst bude třeba tyto vazby optimalizovat. Potřebu provázanosti, resp. návaznosti jednotlivých plánovacích horizontů v rámci



KATEGORIE: 53 - PRÁCE A ZAMĚSTNANOST	
Projekt: AP 0360	Místní akční skupina

Zdroj	Zdroj	2005		2006		2007		2008	
		Číslo osob (tis. Kč)	Číslo osob (tis. Kč)	Číslo osob (tis. Kč)	Číslo osob (tis. Kč)	Číslo osob (tis. Kč)	Číslo osob (tis. Kč)	Číslo osob (tis. Kč)	
2.1.2.1	Služby								
2.1.2.2	Služby město Hradec Králové		119.000						
	Služby město Hradec Králové				89.000				
	Zdroj EU								
	<b>CELKEM</b>		<b>119.000</b>		<b>89.000</b>				<b>208.000</b>

Zdroj: Strategický plán rozvoje města Hradec Králové 2004 až 2020.

každého typu plánu asi není třeba diskutovat, i když přímý vliv časově nadřazených dokumentů může být rozdílný, což bude vycházet nejen z různé povahy jednotlivých typů plánů (např. dlouhodobý finanční plán bude aktualizován a ovlivňován vývojem situace v ekonomickém sektoru mnohem výrazněji a dynamičtěji, než tomu bude např. u zpětných vazeb v oblasti plánování územního), ale i z rozdílnosti legislativního postavení jednotlivých plánovacích nástrojů (přesně zákonem definovaný postup územního plánování vs. neexistence právní úpravy v oblasti plánování strategického). Níže uvedená tabulka se pokouší „rozklíčovat“ význam a „rigidnost“ jednotlivých vazeb mezi plánovacími nástroji.

**Tabulka 6–4:** Vazba jednotlivých plánovacích nástrojů – teoretický model

Časový horizont Typ plánu	Dlouhodobý nad 20 let	Střednědobý 10-15 let	Krátkodobý 4-7 let
Strategické plánování	Vize	Strategický plán	Akční plán
Územní plánování	Dlouhodobá územní prognóza	Územní plán	Regulační plán 1 Územní studie 1 Územní studie 2
Finanční plánování	Dlouhodobý finanční plán	Střednědobý finanční plán	Rozpočet a rozpočtový výhled

→ přímá vazba   ← zpětná vazba   ..... → přímá závislost podřízeného dokumentu

*Zdroj: upraveno na základě Šilhánková (2002).*

V současné plánovací praxi, kdy územní plánování rezignovalo na dlouhodobé územní strategie a regulační plány jsou procesně v praxi nerealizovatelné (blíže viz stavební zákon), a zároveň neexistují žádné dlouhodobější finanční plány či výhledy, lze i při nejlepší snaze dosáhnout pouze výrazně redukovaného počtu vazeb.

**Tabulka 6–5:** Vazba jednotlivých plánovacích nástrojů – maximální vazba dosažitelná v praxi

Časový horizont Typ plánu	Dlouhodobý nad 20 let	Střednědobý 10 - 15 let	Krátkodobý 4 - 7 let
Strategické plánování	Vize	Strategický plán	Akční plán / IPRM, IPRÚ
Územní plánování		Územní plán	Územní studie 1 Územní studie 2 Územní studie 3
Finanční plánování			Rozpočet a rozpočtový výhled

→ přímá vazba   ← zpětná vazba   ..... → přímá závislost podřízeného dokumentu

*Zdroj: vlastní zpracování (2015).*



Potřeba optimalizace vazeb plánovacích nástrojů uplatňovaných na lokální úrovni je neoddiskutovatelná pro zvýšení efektivity výkonnosti veřejné správy. Jedná se o otázku složitou, která zahrnuje řadu oblastí a úkolů. V dalším textu tedy uvedeme pouze několik základních tezí k tomuto tématu.

I když jen jedna z možností vazby strategického, územního a finančního plánu je vysloveně špatná, a to tehdy, když spolu tyto dokumenty nekomunikují vůbec, lze jednoznačně doporučit, aby rozvojové dokumenty byly zpracovávány koordinovaně. Znamená to, že by strategický plán, územní plán i finanční plán měly být zpracovávány souběžně tak, aby se jednotlivé kroky jejich postupu koordinovaly a samozřejmě se i vzájemně ovlivňovaly a doladňovaly. Výsledkem pak má být komplex vzájemně provázaných rozvojových dokumentů, které vedou k maximálně efektivnímu rozvoji samosprávné jednotky.

Z rozboru existujících a používaných plánovacích postupů potom vyplývají možnosti provázanosti jednotlivých plánovacích nástrojů v definovaných plánovacích úrovních, jako je vazba vize a územní prognózy nebo vazba strategického a územního plánu, a vedle toho nemožnost vazby těchto plánovacích úrovní na finanční plány z důvodu neexistence jeho nástrojů v těchto plánovacích horizontech.

## Návrh procesu optimalizace vazeb mezi strategickým, územním a finančním plánováním

Budeme-li se soustředit na možnosti vazeb existujících nástrojů, můžeme doporučit následující kroky postupu optimalizace/koordinování tvorby plánovacích dokumentů:

**1. Sběr dat** – vzhledem ke skutečnosti, že informace o stávajícím stavu obce/města jsou nezbytné pro jakékoli plánování rozvoje obce nebo města, je vhodné tento proces optimalizovat a sebraná data použít jak pro strategickou analýzu formulovanou do „profilu města/obce“, tak i pro standardní část „průzkumů a rozborů“ v územně plánovacím procesu, tak i pro oblast finančního plánování. Při bližším rozboru obvyklého obsahu analytické části těchto dokumentů zjistíme, že se nám analyzovaná data téměř překrývají. Tento postup doporučuje mj. i Maier a Čtyroký, kteří zdůrazňují, že *„pokud probíhá zpracování průzkumů a rozborů pro územní plánování v souběhu s analytickými pracemi pro strategické plánování, je výhodné vypracovat analytický materiál již s ohledem na oba dokumenty.“* (Maier, Čtyroký 2000)

**2. Tvorba vize** – na základě sebraných a analyzovaných dat je vhodné přistoupit k formulaci vize jako deklaraci výběru zásadních směrů, cílů a programů činností. Měla by být výrazem vůle společnosti rozvíjet se vytyčeným směrem. Vize by měla být formulována na základě všeobecné veřejné diskuse, v rámci níž by měly být identifikovány záměry rozvoje obce.

**3. Zadání (a koncept) územního plánu obce/města** – v souladu se standardizovaným územně plánovacím procesem je na základě obecně přijaté vize zpracováno zadání a případně i koncept územního plánu obce/města. Zpracování konceptu lze z plánovacího hlediska vřele doporučit, byť aktuální podoba stavebního zákona tuto povinnost z územně plánovacího procesu vyňala (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu). Vize v tomto procesu sehrává zejména úlohu „*společenské objednávky*“ – „*vytvořit strategii rozvoje, zadat požadavky na tvorbu územního plánu*“. (Beran a kol. 1999)

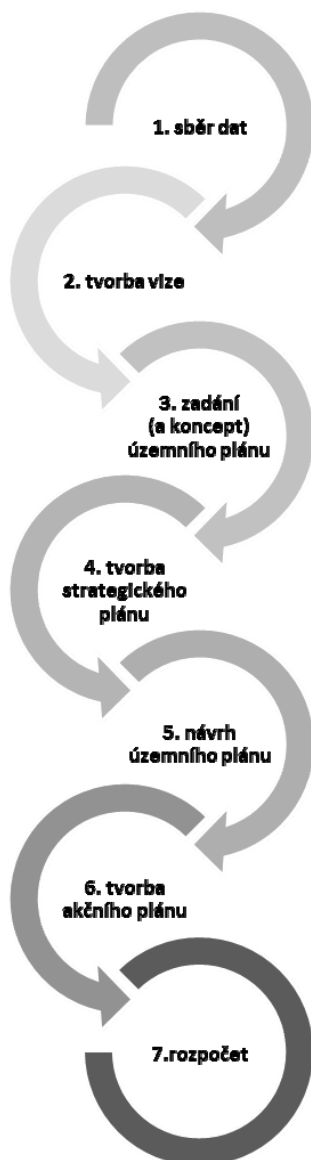
**4. Tvorba strategického plánu** – na základě zhodnocení dosavadního vývoje a hledání hlavních problémů a cílů řešení musí v této fázi strategický plán hledat cesty, které povedou k naplnění cílů a k řešení dosavadních problémů, a to jak územních (ověřitelných územním plánem), tak i těch, které nejsou do fyzické podoby území promítnutelné (sociální politika, rozvoj kultury, volnočasových aktivit apod.).

**5. Návrh územního plánu** – na základě globálních i dílčích cílů stanovených ve strategickém plánu je úkolem návrhu územního plánu obce/města ověřit realnost a realizovatelnost stanovených cílů s ohledem na skutečné fyzické danosti území. K závažným kolizím mezi strategickým plánem, stanovenými cíli a územní realitou by v této fázi již nemělo docházet, neboť strategický plán byl již formulován se znalostí fyzických limitů území.

**6. Tvorba akčního plánu** – na základě cílů a záměrů stanovených ve strategickém plánu a územně ověřených návrhem územního plánu jsou hlavní kritické/problémové oblasti rozpracovány do akčních plánů, které jsou výrazně realizačně orientovány. Tyto akční plány musí stanovit jasné úkoly, jejich časový a finanční rámec i potřebné personální zabezpečení jejich realizace.

**7. Rozpočet** – definování finančního rozvojového rámce – nedílnou součástí musí být i vazba na finanční plán, resp. na rozpočet a rozpočtový výhled města nebo obce. Protože tyto dokumenty jsou velmi krátkodobé (jednoletý rozpočet a tříletý rozpočtový výhled), možnosti jejich koordinace s dlouhodobými nebo střednědobými strategiemi jsou značně omezené, nicméně alespoň provázání v akční rovině, tj. na úrovni jednotlivých úkolů či projektů akčního plánu je nezbytné (tak jak je patrné z tabulky 6–3).

Obrázek 6–3: Optimalizace plánovacích kroků



*Zdroj: vlastní zpracování (2015).*

## Závěr

Rozborem existujících plánovacích nástrojů na úrovni měst a obcí docházíme k poznatku, že vytvořený teoretický model nástrojů a vazeb mezi třemi typy plánů – strategickým, územním a ekonomickým a třemi plánovacími horizonty – dlouhodobým, střednědobým a krátkodobým selhává nikoli pouze proto, že nejsou dostatečně akcentovány vazby mezi nimi, ale také a zejména proto, že v praxi řada plánovacích nástrojů vůbec neexistuje. Otázkou zůstává, zda by existovat mohly, jako např. dlouhodobá územní prognóza<sup>18</sup>, nebo nemohly, resp. byly by natolik neurčité, že by k dlouhodobému plánování nepřinesly vyšší přidanou hodnotu jako např. dlouhodobý finanční plán. Má-li se v budoucnosti plánování rozvoje měst a obcí posunout spíše k podobě projektového expertního řízení (tak jak je dnes patrné z dokumentů vznikajících v rámci jednotlivých plánovacích období EU, jako je IPRM, ITI či IPRÚ), pak bude třeba začít zaplňovat bílá místa, tj. doplňovat chybějící plánovací nástroje nejen teoreticky, ale i legislativně vč. vazeb mezi nimi.

---

<sup>18</sup> Územní prognóza jako územně plánovací nástroj s návrhovým obdobím cca 20–50 let byla zakotvena ve stavebním zákoně platném až do roku 2006. (8) Nový stavební zákon (5) tento dokument zrušil.

---

## 7. Strategické výzvy v oblasti životního prostředí a dopravy

Jan Kopp

---

Tato kapitola se zabývá strategickými výzvy ve dvou klíčových oblastech rozvoje obcí, měst a regionů, jakými jsou životní prostředí a doprava.

### Životní prostředí

#### *Výchozí stav a vývojové trendy*

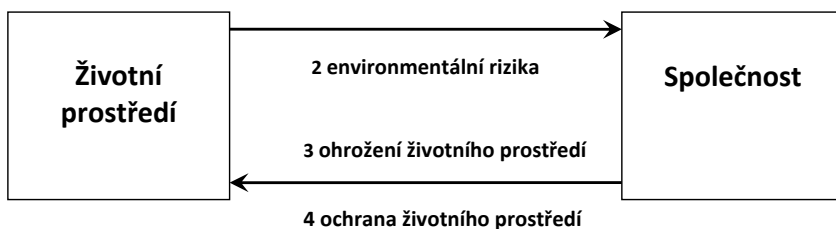
Současný stav životního prostředí v České republice je výsledkem vývoje, který byl do roku 1989 významně ovlivňován socialistickým plánováním společnosti s pozitivními, ale ve větší míře s negativními vlivy na životní prostředí (Moldan, Hák 2000). Od roku 1990 se v mnoha ohledech situace v oblasti životního prostředí zlepšila, zejména v důsledku socioekonomické transformace naší společnosti, legislativním změnám v oblasti životního prostředí a značné investiční podpoře ze zdrojů EU.

Současný stav a trendy vývoje životního prostředí ČR lze ve stručnosti vystihnout několika základními charakteristikami:

- Mezi nejvýraznější stresory patří klimatické změny, růst zastavěných ploch, zátěže z dopravy, z těžby nerostných surovin a z energetiky, spolu se spotřebním chováním obyvatel.
- Problémem kvality ovzduší zůstávají nadlimitní koncentrace  $PM_{10}$  (částice polévatého prachu menší než 10  $\mu m$ ), přízemního ozónu a benzo(a)pyrenu. Vývoj kvality ovzduší bude dále ovlivňován změnami klimatu a zátěží z energetiky a z dopravy, přičemž významnou roli hraje výkonnost ekonomiky a její energetická náročnost.
- Přes výrazné zlepšení kvality povrchových vod zůstává nedořešeno odkanalizování některých malých sídel, přetrvává zátěž z plošných zdrojů znečištění, pozornost je třeba věnovat difúzním zdrojům znečištění a ekologicky nepříznivému stavu upravených vodních toků, včetně péče o kvalitu vodního prostředí v sídlech.
- V důsledku klimatických změn klesá odolnost ekosystémů, rizikové je rozšiřování invazních druhů rostlin a živočichů a snižování ekologické stability krajiny v důsledku nárůstu zastavěných ploch a fragmentace krajiny dopravními komunikacemi.

Stav životního prostředí je ovlivňován hospodařením lidské společnosti a zároveň ve zpětné vazbě působí kvalita životního prostředí na lidskou společnost (obrázek 7–1). Reakce na problémy životního prostředí však bez strategického plánování nemusí být účinná, protože dlouhodobé problémy spojené s fungováním přírodních systémů často nelze řešit rychlým opatřením (Antrop 2005; Paul 2011). Typickým příkladem jsou pozvolna narůstající dopady klimatických změn, které v budoucnu mohou mít rozsáhlé důsledky na společnost, pokud včas nebudou dlouhodobě a s předstihem zaváděna adaptační a mitigační opatření.

**Obrázek 7–1:** Schéma vzájemného vztahu a vazeb mezi společností a životním prostředím



*Zdroj: vlastní zpracování (2015).*

Z pohledu strategického plánování je třeba vnímat současné globální a evropské vývojové trendy, které ovlivňují různým způsobem vývoj našeho životního prostředí (European Environment Agency 2015). Ze současného stavu životního prostředí a očekávaných trendů vývoje je možné vyvodit výzvy, na které by se mělo strategické plánování zaměřit.

Základní trend vývoje životního prostředí je spojen se změnami klimatu, jejichž znakem je prostorová diferenciací dopadů, a to i v rámci území ČR. V rámci adaptace na změny klimatu je pro naše území možné vycházet z nejpravděpodobnějších scénářů vývoje klimatu. Podle nich dochází v období od začátku podzimu do začátku léta k růstu srážek, v letním období pak k poklesu srážek. Celoroční nárůst teplot zvyšuje výpar, v zimním období se snižuje doba trvání sněhové pokrývky, zejména v níže položených oblastech (Preteřl a kol. 2011). Odtok v zimním období je ovlivňován častějším výskytem oblev během zimy, snížením extremity jarních povodňových stavů a posunem doby tání sněhu v důsledku vyšší teploty přibližně z dubna na leden–únor. Hlavní dopady klimatické změny lze spatřovat v riziku rozšíření letního sucha ve všech jeho aspektech (klimatické, agronomické, hydrologické sucho).

**Tabulka 7–1:** Vliv globálních megatrendů na životní prostředí v Evropě

Globální megatrend	kategorie vlivu <sup>1</sup>	Plánovací výzvy
Změny klimatu	1,2	Adaptace na změny klimatu Zmírňování vlivu na klima (mitigace)
Intenzifikace soupeření o přírodní zdroje	1,3	Revokace regionálního potenciálu přírodních zdrojů Posílení managementu přírodních zdrojů Omezení spotřeby vzácných zdrojů Využití náhradních materiálů a zdrojů
Snaha o ekonomický růst	1,3	Podpora zelené ekonomiky Posílení ochrany a managementu krajiny
Změny v rozšíření nemocí	2	Adaptace zdravotních systémů
Nárůst znečištění	3	Podpora zelené ekonomiky Rozvoj monitorovacích a varovných systémů
Rostoucí tlak na ekosystémy	3	Efektivní územní plánování Uplatňování nástrojů na oceňování ekosystémových služeb Participativní management ochrany přírody
Růst městské populace	3	Efektivní územní plánování Zavádění inteligentních nástrojů udržitelného rozvoje měst
Divergentní populační trendy a migrace	3	Ochrana kulturního dědictví
Akcelerace technologického pokroku	4	Dynamické zavádění nových zelených technologií do praxe Podpora výzkumu zelených technologií
Růst multipolarity světa	3,4	Adaptace ochrany životního prostředí na nové socioekonomické vlivy
Diversifikace nástrojů vládnutí	3,4	Podpora participativních přístupů

<sup>1</sup> Kategorie vlivu podle typu vazby mezi životním prostředím a společností na obrázku 7–1.

*Zdroj: vlastní zpracování podle European Environment Agency (2015).*

Výskyt období s nedostatkem vody je podle dosud provedených výzkumů očekáván s větší pravděpodobností než zvětšení intenzity a četnosti přivalových srážek, které jsou příčinou povodní (Pretel a kol. 2011; Němec, Kopp a kol. 2009).

Adaptační opatření se týkají celé řady sektorů, v přehledu uvedeme pouze hlavní směry pro adaptaci vodního hospodářství a zemědělství. Adaptace ale souvisí s mnoha dalšími obory, např. lesnictvím, energetikou, cestovním ruchem, stavebnictvím atd. Mezi základní prostředky adaptace na klimatickou změnu patří (Pretel a kol. 2011):

- posílení tradičních vodohospodářských opatření (využití vodních nádrží, převodů vody),
- zavádění nových nástrojů (recyklace průtoků, řízené vícenásobné využití vody),

- zlepšování vodního režimu krajiny (pozemkové úpravy, revitalizace, změny land use),
- snižování požadavků na odběr vody,
- jímání a následné užití dešťových vod v urbanizovaných územích,
- využití automatických systémů indikace podmínek v zemědělství ve spojení s technologickým vybavením (např. kapková závlaha, metody částečné závlahy kořenové zóny),
- změna struktury plodin a agrotechnických postupů,
- výsadba větrolamů ke snížení větrné eroze.

Je třeba zabránit kontraproduktivním opatřením, kdy např. snaha o zvýšení podílu alternativních zdrojů energie vede k záboru zemědělské půdy (např. při výstavbě solárních elektráren) nebo energetickému využití posklizňových zbytků, které pak chybí jako organické hnojivo zlepšující vlastnosti půd. Naopak je třeba rozvíjet opatření se synergickými efekty – např. zakládání mokřadů s retenční, ekosystémovou a biočisticí funkcí v krajině.

Pro tvorbu strategií rozvoje měst a regionů je třeba vycházet z regionálních scénářů, které specifikují pravděpodobný vývoj v jednotlivých oblastech ČR. Místní a regionální opatření musí vycházet ze specifických místních podmínek, zejména s ohledem na regionální strukturu vodních zdrojů, přírodní podmínky odtoku a současné vodohospodářské systémy. Mezi stěžejní podklady tvorby strategií v sektoru vodního hospodářství proto patří vodohospodářské plány v oblastech povodí (Němec, Kopp a kol. 2009).

### ***Rozvojové příležitosti a ohrožení pro obce, města a regiony***

Strategické plánování obcí, měst a regionů musí vycházet z podrobného zhodnocení lokálních a regionálních specifík životního prostředí. Obecně se lze inspirovat například Státní politikou životního prostředí (Ministerstvo životního prostředí 2012) či očekávanými megatrendy vývoje v Evropě (tabulka 7–1; European Environment Agency 2015). Státní politika životního prostředí si v současném období 2012–2020 vytyčila tyto priority (Ministerstvo životního prostředí 2012):

#### **1) Ochrana a udržitelné využívání zdrojů**

- 1.1 Zajištění ochrany vod a zlepšování jejich stavu
- 1.2 Prevence a omezování vzniku odpadů a jejich negativního vlivu na životní prostředí, podpora jejich využívání jako náhrady přírodních surovin
- 1.3 Ochrana a udržitelné využívání půdního a horninového prostředí

#### **2) Ochrana klimatu a zlepšení kvality ovzduší**

- 2.1 Snižování emisí skleníkových plynů a omezování negativních dopadů klimatických změn



2.2 Snížení úrovně znečištění ovzduší

2.3 Efektivní a k přírodě šetrné využívání obnovitelných zdrojů energie

### 3) Ochrana přírody a krajiny

3.1 Ochrana a posílení ekologických funkcí krajiny

3.2 Zachování přírodních a krajinných hodnot

3.3 Zlepšení kvality prostředí v sídlech

### 4) Bezpečné prostředí

4.1 Předcházení rizik

4.2 Ochrana prostředí před negativními dopady krizových situací způsobenými antropogenními nebo přírodními hrozbami

Lze očekávat, že uvedené priority jsou a nadále budou podporovány na státní úrovni úpravou legislativních podmínek a směřováním finanční podpory. Regionální strategie rozvoje však musí s předstihem připravit podmínky pro realizaci vhodných opatření v lokálním a regionálním měřítku. V regionálním měřítku je třeba zaměřit pozornost zejména na následující čtyři aspekty regionálního rozvoje, které symbolicky můžeme označit čtyřmi přídavnými jmény. Regionální rozvoj by měl být: (a) zelený, (b) inteligentní, (c) adaptabilní, (d) integrovaný.

#### a) „Zelený“: podpora zelené ekonomiky a zavádění nových zelených technologií do praxe

Mezi významné trendy v oblasti životního prostředí patří rozvoj zelené ekonomiky (Green Economy). Koncept zelené ekonomiky vycházel nejprve ze snahy oddělit ekonomický růst a pokles kvality životního prostředí, zejména nárůst emisí skleníkových plynů (zavádění nízkouhlíkových technologií). V současné době zahrnujeme do oblasti zelené ekonomiky řadu odvětví přispívajících ke kvalitě životního prostředí. Mezi progresivní směry zelené ekonomiky patří například (Daniels 2014; European Environment Agency, 2011):

- zvyšování efektivnosti obnovitelných zdrojů energie,
- snižování energetické náročnosti (budovy, systémy vytápění, výrobní postupy, doprava),
- snižování dopadů dopravy na životní prostředí (alternativní paliva a pohony, omezování emisí, nové dopravní systémy),
- zavádění organického zemědělství (omezení vstupů a uplatnění přírodě blízkých postupů),
- zefektivnění odpadového hospodářství (nové recyklovatelné materiály, snížení spotřeby, recyklace a energetické využití odpadů),
- zlepšení environmentálního managementu (zavádění EMAS, environmentální účetnictví).

Hnací silou zelené ekonomiky nejsou jen obavy z neudržitelnosti vývoje, ale také rostoucí poptávka po výrobcích přispívajících k environmentální kvalitě či výzkum a vývoj nových technologií. Environmentální technologie v EU vykazují roční růst obrátu kolem 8 %. Podle údajů Evropské komise ovládá EU jednu třetinu světového trhu s těmito technologiemi a podle předpovědí by se tento podíl mohl do roku 2020 zdvojnásobit (European Environment Agency 2011).

Důležitá je synergie environmentálních opatření. Například pokud snížíme objem použitého materiálu či budeme správně recyklovat, snížíme zátěž z těžby a zpracování nerostných surovin, z ukládání a likvidace odpadů a také přispějeme ke snížení emisí, které vznikají při těžbě, zpracování a likvidaci.

Na možnosti rozvoje regionů je třeba z pohledu zelené ekonomiky nahlížet dvěma pohledy. Strategické plánování by mělo široce podporovat zavádění environmentálně šetrných produktů a služeb do praxe. Ale především je zelená ekonomika také obor, jehož regionální podpora může přinášet ekonomický růst.

## **b) „Inteligentní“: budování inteligentních lidských sídel a regionálních systémů**

Inteligentními systémy se rozumí efektivní využívání místních zdrojů k uspokojování vlastních potřeb s využitím moderních technologií. V praxi je příkladem rozvoj konceptů označovaných jako Smart Cities – monitoringem a řízením měst pomocí informačních technologií je dosahováno efektivního využití zdrojů a energie, například v oblasti dopravy, vodního hospodářství, fungování budov, místní ekonomiky a dalších aspektů života obyvatel (Neirotti a kol. 2014). Komplexní systémové nástroje řízení měst jsou upřednostňovány před klasickými modely, kdy jsou města zásadně dotována vnějšími zdroji a produkují velké množství zátěže pro vlastní i vnější životní prostředí (Baynes, Wiedmann 2012). Konkrétním příkladem jsou vodohospodářské koncepce péče o vodu ve městech integrující potřeby všestranné péče o vodu do plánování měst, jako je koncept Water sensitive urban design (Wong, 2013, Rygaard a kol., 2011). V teoretické rovině je rozvíjen koncept „biosenzitivních“ měst, který zdůrazňuje vícerozměrné působení kvality ekosystémů na kvalitu života obyvatel. Péče o zelené struktury měst (parky, biokoridory podél dopravních komunikací, přírodě blízké vodní koridory, zahrady, zelené střechy a zdi apod.) přináší nejen podporu přírodním prvkům, stabilizujícím fyzické a ekologické prostředí sídel, ale také hraje významnou psychosociální roli v životě obyvatel měst (Schandl a kol. 2012). Systémový přístup k rozvoji měst zdůrazňuje též koncept „ekoměst“ (eco-cities, Tsolakis, Anthopoulos 2015), který zaměřuje management na vazby mezi městem a jejími obyvateli na pět základních rovin: udržitelný růst měst, městskou dopravu, emise skleníkových plynů, odpadové hospodářství a spotřebu energie. Podobně jako ve světě také v českém prostředí je rozvíjen projekt Zdravých měst, vycházející z myšlenky, že udržitelnost vývoje města a kvalitní podmínky

k životu jsou možné především tehdy, když bude získána široká podpora obyvatel. Národní síť Zdravých měst ČR je asociací aktivních místních samospráv, které zapojují veřejnost do rozhodovacích procesů a podporují zdravý životní styl svých obyvatel.

### c) „Adaptabilní“: vytváření nástrojů dynamické adaptace na měnící se podmínky

S rozvojem inteligentních systémů řízení měst a regionů souvisí využití moderních technologií v managementu rizik v několika oblastech:

- přírodní rizika jako povodně, lokální bouřky, sněhové kalamity nebo extrémně teplé počasí,
- environmentální rizika, jako jsou úniky škodlivých látek, překročení imisních limitů, ohrožení zdrojů vody (Paul 2011),
- technologická rizika spojená s nestabilitou budov či mostů, průmyslové a dopravní havárie apod.,
- zdravotní rizika vyplývající z ostatních uvedených rizik a možností šíření nemocí.

Je nutné vyvíjet systémy monitoringu, plány krizového řízení a systémy ochrany zejména s ohledem na trendy ve změnách klimatu (např. zvýšení přírodních rizik, prohloubení nedostatku vody a zhoršení její kvality apod.) a na měnící se společenskoekonomické podmínky (např. hrozby terorismu, nové látky používané ve výrobě, migrace obyvatel rizikových zdravotních skupin apod.).

Strategické plánování v dlouhodobém horizontu nemůže vycházet z dokonalých předpovědí budoucího vývoje. Je vhodné pracovat s různými scénáři vývoje, přičemž každý scénář má klesající přesnost směrem k budoucnosti (Zbořil 200). Současným znakem životního prostředí je jeho dynamická změna pod vlivem měnících se podmínek. Je třeba proto plánovat adaptabilní systémy sídel a regionů (Daniels a kol. 2014; European Environment Agency 2015). Příkladem je vytváření rezerv území pro budoucí využití (např. lokality hájené pro budoucí výstavbu přehrad), využívání technologií obnovitelných zdrojů, budování víceúčelových objektů (např. sportoviště transformovatelné na kulturní využití či komerční služby), mobilních zařízení (např. mobilní monitorovací objekty), podpora širokého portfolia vzájemně nahraditelných systémů (např. vzájemně nahraditelné dopravní sítě pro různé druhy dopravy a různé pohony dopravních prostředků).

Dynamické adaptaci by měl být přizpůsoben i systém řízení měst a regionů, umožňující provádět relativně rychlé změny v podmínkách pro využití ploch (dynamické územní plány), či pružně měnit fungování dopravních systémů (dynamické jízdní řády a řízení dopravy, rozložení dopravní špičky úpravou pracovní doby velkých zaměstnavatelů apod.). (Walker 2012)

**d) „Integrovaný“: Zavádění nástrojů integrujících ekonomický a společenský rozvoj s ohledem na životní prostředí**

Princip udržitelného rozvoje vyžaduje zavádět do praxe nástroje na integraci ekonomického profitu, kvality života a kvality životního prostředí. V současném plánování je stále patrná nedostatečná integrace ekonomického rozvoje a environmentální kvality. Kvalita životního prostředí je zajišťována zejména procesem posuzování vlivu strategických plánů na životní prostředí (SEA). Je vhodné, aby byla i opatření na podporu ekosystémů zahrnována do ekonomických úvah, například využitím metod na vyčíslení ekosystémových služeb (Anderson 2014, Epstein 2008). Tímto způsobem je možné zahrnout tato opatření, vnímaná v procesu plánování často pouze jako úkol požadovaný legislativou, mezi integrální součást rozvoje regionu.

Podle používané terminologie je integrovaný přístup k plánování definován ve třech dimenzích (Ministerstvo pro místní rozvoj 2014, s. 9): „princip věcné (vhodně a logicky provázané a potřebné tematické/sektorové intervence), územní (realizace intervencí ve vhodném, geograficky a ekonomicky spojitým území) a časové (realisticky připravený harmonogram a časové a věcné sladění předpokládaných intervencí) provázanosti intervencí realizovaných na základě integrované strategie rozvoje území.“ V praxi by tedy strategické plánování mělo zohledňovat současně různé zájmy (požadavky sektorů), působit v logicky funkčně vymezeném územním celku a propojovat finanční nástroje do řady časově nejvhodnějšího využití. Z hlediska životního prostředí je třeba doporučit, aby byla podpořena:

- věcná integrace – plánování životního prostředí nemůže být samostatnou kapitolou, protože věcně souvisí s většinou sektorových témat regionálního rozvoje,
- územní integrace – životní prostředí není omezeno administrativními hranicemi (např. podmínky pro ochranu zemědělské půdy před suburbanizací musí být zajištěny bez ohledu na administrativní hranice města, nástroje na ochranu kvality vody je třeba plánovat v hranicích povodí apod.),
- časová integrace – investice do ochrany životního prostředí by měly být zahrnuty do projektů rozvoje infrastruktury a výstavby tak, aby se již při realizaci uplatňovaly technologie příznivé k životnímu prostředí.

***Příklad aktivit a dobré praxe***

Klimatické změny prohlubují deficit vody, zvyšují riziko povodní z přívalových srážek a zhoršují ekologický stav vodních toků. Výrazně jsou těmito problémy ohrožovány urbanizované oblasti. Celosvětově jsou proto rozvíjeny inspirující koncepce péče o vodu ve městech s ohledem na jejich udržitelný rozvoj (tabulka 7–2). Uvedené koncepce mají společnou vizi: integraci potřeby všestranné péče o vodu do plánování měst. Dosavadní snahy o zásobení měst vodou, odvedení

a čištění odpadních vod, protipovodňová opatření na tocích a revitalizace vodních toků ve městech jsou doplňovány o nástroje, které zvyšují retenci vody v městské krajině a lépe využívají vodu podle kvality a druhu potřeby (Wong, 2013; Rygaard a kol. 2011). K doporučeným nástrojům patří zachycení vody, její využití podle kvality, podpora recyklace vody a posílení rekreační a sociální funkce vody. Nástroje aplikované ve městech se také inspiroují opatřeními používanými v zemědělské krajině. Ve městech je vhodné plánovat průlehy, suché poldry, revitalizace mokřadů (Kazemia a kol. 2011). K tomu je zapotřebí koordinace územního plánování, aby plochy byly využívány multifunkčně a aby byla zajištěna distribuce vody do mikrostruktur města.

**Tabulka 7–2:** Přehled koncepcí péče o vodu ve městech 21. století

Název koncepce	Vize	Stát a internetový odkaz
Water sensitive urban design (WSUD)	Integrovaný management oběhu vody s citlivým využíváním dešťové, povrchové, podzemní a odpadní vody ve městech.	Austrálie <a href="http://waterbydesign.com.au">http://waterbydesign.com.au</a>
Sustainable urban drainage systems (SUDS)	Systém odvodnění města vyváženě zohledňující potřeby vody, množství a kvalitu vody a výhody jejího výskytu pro obyvatele města.	Británie (UK) <a href="http://www.susdrain.org">http://www.susdrain.org</a>
Blue-Green City	Management oběhu vody orientovaný na její rekreační a přírodní funkce, jako výhoda přispívající k systému zeleně ve městě.	Británie (UK) <a href="http://www.bluegreencities.ac.uk">http://www.bluegreencities.ac.uk</a>
Low-impact development (LID)	Systém nástrojů na principu přírodních procesů, který zpracovává přívalové srážkové vody decentralizovaným způsobem s využitím mikrostruktur města.	USA <a href="http://www.lid-stormwater.net">http://www.lid-stormwater.net</a>
Sustainable urban water metabolism	Efektivní využití dostupné vody v autonomních a decentralizovaných recyklačních systémech.	Japonsko <a href="http://water.jst.go.jp/en/project">http://water.jst.go.jp/en/project</a>

*Zdroj: vlastní zpracování podle uvedených odkazů (2015).*

Příkladem systémových opatření je Water sensitive urban design (Koncepce města citlivého k vodě), definována australskou Národní vodní komisí (Wong 2013) jako „vodohospodářský management města, citlivý k přírodnímu oběhu vody a ekologickým cyklům, který integruje plánování města s managementem, zabezpečením a ochranou oběhu vody ve městě.“ Tato metodika uplatňovaná i v některých evropských městech (např. Rotterdam, Lodz) klade velký důraz na plánovací mechanismy města, včetně zapojení veřejnosti do plánování a podpory péče o vodu (Morison a Brown 2011). Motivací pro zapojení veřejnosti je získání výhod v podobě kvalitního životního prostředí města, posílení rekreačních a sociálních funkcí vody nebo zlepšení dostupnosti vody pro osobní potřebu (Howe, Mitchell 2012).

Jak ukazují příklady z města Graz, vodohospodářská opatření mohou mít vícenásobný pozitivní efekt (Stadt Graz, 2013). Například zadržení přívalové srážkové vody v suchém poldru, který je zároveň využíván jako park s dětským hřištěm, omezuje kulminaci místní povodně, doplňuje systém rekreačních prvků parku, omezuje splach znečištěné vody z městských ploch a také přispívá k posílení výparu, a tedy regulaci místního klimatu města (Wong 2013). Město Graz přistoupilo k realizaci programu revitalizace drobných vodních toků na území města s cílem zvýšit protipovodňovou ochranu a zároveň posílit jejich ekosystémové a rekreační funkce (Stadt Graz 2013). Město také zavádí řadu pasivních opatření protipovodňové ochrany (např. mobilní stěny, vodotěsné izolace oken, zabezpečení proti zpětnému pronikání vody do sklepů budov apod.), včetně doporučení aplikovaných při výstavbě domů (sklepy v ochranné vodotěsné vaně, využití základových pilířů apod.). Opatření jsou diferencována podle zonace povodňového rizika (Stiefelmeyer 1999). K systému protipovodňových opatření náleží i vytváření finančních rezerv na odstranění škod způsobených povodněmi, např. zavádění specializovaných pojištění.

Integrované přístupy k ochraně životního prostředí jsou demonstrovány při rozvoji částí měst, kde územní plány cíleně podporují vzájemnou sousedskou kooperaci při dosahování šetrných přístupů (tzv. eco-neighborhoods). Tyto přístupy vycházejí z potřeby optimalizovat toky látek a energií tak, aby byly podpořeny místní zdroje (např. energie, vody) pro vlastní potřebu. Lze to realizovat společným sdílením některých systémů – recyklace vody, separace a využití odpadů, optimalizace služeb dostupných pěšky či na kole, využití místních zemědělských produktů, vlastní diverzifikované energetické hospodářství atd. (Howe, Mitchell a kol. 2012) Důležitou podmínkou zavádění takových systémů je značná míra participace obyvatel na rozvoji „eko-sousedství“. V plánech jsou potom řešeny společné systémy pro celé území městských částí a systémy spolupráce v rámci bloků domů. Mezi příklady takových vizionářských rozvojových částí měst patří v Evropě solarCity Pinchling (Linz), Bo01/Western Harbor (Malmö), Hammarby (Stockholm), Krosenberg (Hannover), Vauban (Freiberg), Lanxmeer (Culembourg). Například energetické zásobení těchto městských částí zajišťují geotermální zdroje, fotovoltaické systémy, spalovny odpadů, bioplynové elektrárny, větrné elektrárny nebo spalovny biomasy (Howe, Mitchell a kol. 2012). Cílem je dosáhnout vysoké míry vlastní soběstačnosti v produkci energie pomocí technologií, které mají nízké dopady na životní prostředí. Souběžně je energetická soběstačnost nových městských částí posilována úsporami energie, například výstavbou energeticky pasivních budov.

## Doprava

Dopravní systémy je třeba vnímat komplexně jako vzájemně se doplňující dopravní komunikace, dopravní prostředky a dopravní služby, které hrají zásadní roli v rozvoji regionů. Důležitost strategického plánování dopravních systémů vyplývá především z toho, že realizované dopravní stavby jsou investičně náročné a stávají se dlouhodobou součástí fungování regionu. Hierarchické uspořádání dopravních systémů mimo jiné opravňuje k tomu, abychom výchozí podněty k plánování dopravy hledali na globální úrovni. Na regionální úrovni je plánování dopravy významně ovlivněno národní a případně nadnárodní úrovní – státní a evropskou politikou dopravy.

Mezi globální megatrendy ovlivňující vývoj dopravy (např. Rodrigue a kol. 2013; Walker 2012) patří zejména:

- **snižování dopadů dopravy na životní prostředí** – vyplývá ze snahy o zlepšování kvality životního prostředí, omezování přístupu k fosilním palivům, ekonomickou efektivnost a je podporován akcelerací technologického pokroku,
- **zvyšování efektivnosti dopravních systémů** – zahrnuje systémová opatření v kombinaci různých dopravních prostředků, podporu managementu využití dopravních prostředků či zavádění inteligentních systémů,
- **zvyšování bezpečnosti dopravy** – využívá nových technologických prostředků v monitoringu a řízení dopravy,
- **zlepšování schopnosti adaptace dopravy** – vývoj dopravy reaguje na změny v přírodních a socioekonomických systémech, například na klimatické změny, růst přírodních rizik, změny poptávky v souvislosti s vývojem sídelních systémů a se změnami v ekonomice.

Významným trendem je snižování dopadů dopravy na životní prostředí orientované na technologický pokrok v provozu dopravních prostředků a dále na změnu dopravních systémů ve prospěch omezení environmentálních dopadů. Stále více se do praxe prosazují ekologicky šetrné dopravní prostředky, které se vyznačují nízkou spotřebou paliva, sníženou produkcí emisí skleníkových plynů a znečišťujících látek. V automobilovém průmyslu jsou tato vozidla označovaná „green cars“, „greenline cars“ nebo „clean green cars“. Zásadním prvkem provozu je pohonná jednotka, která buď využívá alternativní koncepcí motoru nebo alternativní palivo (BESTFACT 2015; European Environment Agency 2014a, 2014b). Mezi alternativními pohony se rozvíjí provoz elektromobilů, tedy vozidel využívajících ke svému pohonu pouze elektromotor, nebo provoz hybridních vozidel, které kombinují spalovací motor a elektromotor. Dalším segmentem „zelené dopravy“ jsou elektromobily. Předpokládá se, že v roce 2020 bude prodej elektromobilů tvořit 10 % celkového prodeje aut ve světě. Do praxe se

začínají prosazovat alternativní paliva: LPG (zkapalněný ropný plyn), CNG (stlačený zemní plyn), LNG (zkapalnělý zemní plyn), vodík či biopaliva (např. bioetanol, bionafta, dimethyleter). V Evropě jezdilo v roce 2015 asi 1,8 mil. aut na CNG, ve světě téměř 20 milionů. Přínosy nových pohonů a paliv jsou především ve snížení emisí, levnějším provozu a též často ve snižování hluku. Problematikou může být zatím dostupnost nových paliv a jejich provoz, např. možnosti dobíjení elektromobilů nebo omezení kapacity baterií ovlivňující dojezdovou vzdálenost. Při zavádění biopaliv je třeba zvažovat efektivnost jejich výroby v porovnání s pěstováním jiných zemědělských plodin. Celé odvětví „zelené dopravy“ je významně ovlivňováno nastavením politické podpory (daní, dotací apod.), přičemž je možné počítat s pokračováním podpory směrem do budoucna, což bude jistě ovlivňovat efektivnost využití jednotlivých technologií (European Environment Agency 2014a).

Současné cíle Evropské unie v oblasti životního prostředí předpokládají razantní snížení emisí skleníkových plynů (o 60 % v období 1990–2050), 100 % přechod na alternativní paliva, snížení potřeby olejů v dopravě (o 70 %), převedení dálkové nákladní dopravy nejméně z 50 % na železnici a lodní dopravu (do roku 2050) či další zpřísnování emisních limitů pro automobily (European Environment Agency 2014b).

V budoucnu bude pokračovat vývoj inteligentních systémů v dopravě (Rodríguez a kol. 2013; Walker 2012). Ty pomáhají jednak s řízením a provozem automobilů (zvýšení bezpečnosti, efektivnosti provozu, orientace v dopravní síti) a postupně vedou k automatizaci řízení dopravních prostředků. Dalším progresivním segmentem je inteligentní řízení dopravy. Zavádí se monitoring a řízení podle aktuální situace – např. meteorologických podmínek, intenzity dopravy, aktuálních problémů v dopravní síti apod. V důsledku tyto systémy pomáhají vybírat vhodnou aktuální dopravní strategii, např. trasu, dopravní prostředek, omezení rizik při jízdě apod. Řízení může probíhat ve formě informativní (GPS s integrovaným příjmem dopravních informací, dynamické informační tabule) nebo automatické (ovlivnění jízdy vozidla, dynamické řízení provozu pomocí signalizace, změny režimu dopravy ve městech podle aktuálního stavu ovzduší apod.).

### ***Rozvojové příležitosti a ohrožení pro obce, města a regiony***

Jednoznačným rozvojovým trendem v dopravě je podpora provozu vozidel na alternativní pohon. Podle informací české Asociace NGV (natural gas for vehicles) bylo v polovině roku 2015 v ČR 87 plicích stanic na CNG, přičemž cílem je do roku 2020 mít 300 takových stanic (NGVA 2015). Přípravuje se manuál pro stavební úřady, který sjednotí způsob schvalování výstavby plicích stanic na CNG. Počet dobíjecích míst pro auta s elektrickým pohonem by se měl do roku 2020 zvýšit na 1300 (NGVA 2015), když v roce 2015 jich byla necelá stovka.



Připravovaný Národní plán pro čistou mobilitu počítá s tím, že v roce 2020 bude po Česku jezdit kolem osmnácti tisíc elektromobilů a hybridů. Předpokládá se řada státních pobídek pro provoz aut na alternativní pohon (dálniční známka zdarma, finanční podpora pořízení nového vozu, nízká spotřební daň na paliva, zrušení zákazu vjezdu do garáží pro auta na CNG). Podporu je vhodné posílit i na místní úrovni – např. usnadněním výstavby plnicích a dobíjecích stanic, včetně stanic pro dobíjení elektrokol, upřednostněním vjezdu či parkování, provozem elektromobilů pro obecní potřeby.

Velkou pozornost je třeba věnovat přetíženým dopravním systémům měst. Perspektivně se stále více preferuje veřejná hromadná doprava (např. dynamické upřednostňování jízdy MHD na křižovatkách) v návaznosti na parkovací zóny na okrajích měst či v podzemí (park and ride). Rostoucím odvětvím dopravy ve městech je cyklo doprava. Cyklo doprava se podporuje např. organizovaným sdílením kol (bike sharing), instalací dobíjecích zásuvek pro elektro kola či vznikem samostatných komunikací pro cyklisty. Omezení intenzity dopravy ve městech lze dosahovat například organizací různé pracovní doby v zaměstnání nebo regulací vjezdu do centra v určitém čase apod.

Ovšem klíčem ke zvládnutí dopravních potřeb je plánování dopravních systémů. V této otázce stejně jako v podpoře veřejné dopravy má klíčovou roli stát, region a obec. Zatímco hlavní tranzitní komunikace jsou řešeny na úrovni Evropské unie, resp. státu, komunikace regionální a místní úrovně by měl kvalitně plánovat region a obce. Většina ze sedmi klíčových pravidel udržitelného rozvoje pro budoucí „nízkouhlíkovou“ společnost (Condon 2010) souvisí s organizací dopravy:

- Zastávky veřejné hromadné dopravy (kolejové, elektrické) by měly být dostupné ve všech částech území.
- Dopravní komunikace (ulice, cyklostezky) by měly mít vysokou míru konektivity. V dendritických, málo propojených systémech jsou totiž jednotlivé větve náchylné k zneprůchodnění komunikačního systému.
- Místní služby (obchody, finanční služby, školy, zastávky MHD apod.) by měly být v dosahu 5 minut chůze.
- Pracovní kanceláře (zaměstnání) by měly být blízko míst bydlení.
- Sídelní systémy by měly být heterogenní z hlediska typologie bydlení, aby nevznikaly problémy segregace komunit a předcházelo se též problémům v dopravě.
- Území by mělo být prostoupeno sítí zeleně, která plní ekostabilizační funkci a zároveň tvoří systém parků a míst rekreace. Tento systém musí být funkčně propojený.
- Infrastruktura území by měla vést ke snížení nákladů na výstavbu i přepravu, což souvisí s územním plánováním (např. zón suburbii), plánováním vodního hospodářství, plynofikací apod.

Uvedená pravidla (Condon 2010) byla vytvořena pro území aglomerací v USA, ovšem lze je ve většině případů využít i pro rozvoj území u nás. Vytváření „zelené infrastruktury“ krajiny u nás podporují v územním plánování zavedené Územní systémy ekologické stability (ÚSES), přičemž je vyžadováno odpovědné řešení dostupnosti biokoridorů krajinou. Pozornost je věnována snižování fragmentace krajiny dopravními stavbami (Anděl aj. 2005; Jongman 2002; Steiner 2008). Do budoucna je tedy třeba investovat nejen do dopravní infrastruktury, ale souběžně též do opatření snižujících dělicí efekt dopravních komunikací. Mezi opatření patří například účelově postavené „zelené“ mosty. Zlepšení funkce migračních objektů lze dosáhnout jejich zatraktivněním (tvorbou vhodných biotopů) a zamezením průchodu v jiných částech dělicího koridoru (např. oplocení, umělé odpuzovače, varovná značení a systémy, protihlukové stěny, umělé osvětlení, směrové sloupky atd.). Ovšem problém fragmentace dopravními komunikacemi je nutné vnímat i z pohledu pohybu pěších obyvatel měst. Předimenzovaný systém pozemních komunikací mnohde vytváří bariéry v městské krajině, které komplikují pohyb pěšky nebo na kole. Velmi nákladným řešením je převádění páteřních komunikací pod povrch (tunely, metro) či do nadzemních drah. Spíše je třeba preferovat změny prostorové struktury snižující potřebu dopravních toků a prozíravé územní plánování (Reicher 2013; Walker 2012).

Mezi rozvojové příležitosti venkovského prostoru patří zlepšení jejich dopravní infrastruktury. Je zde ovšem i druhá, neméně důležitá cesta, a to vytváření podmínek pro zaměstnání, bez nutnosti denně cestovat (např. teleworking). Podmínkami pro atraktivní život na venkově jsou: (a) především skvělý přístup k telekomunikacím (vysokorychlostní mobilní sítě a internet), (b) kvalita místního prostředí ve smyslu ekologickém a psychosociálním (životní prostředí a krajinný ráz), sociálním (rozvoj komunitní společnosti) a (c) přístupu k místním službám (školy, obchody, zdravotnictví). Mezi trendy v tomto směru rozvoje venkova patří tzv. amenitní migrace, tedy proces stěhování lidí za „požitky“, resp. z jiných důvodů než ekonomických, pracovních nebo rodinných. Rozlišují se dvě základní skupiny cílových výhod, které vedou k osídlení venkovských oblastí amenitní migrací – kvalitní přírodní prostředí (resp. obecněji životní prostředí) a kulturní prostředí (Bartoš a kol. 2011). Práce na dálku je potom vhodná jako alternativa k přetíženým dopravním systémům mezi městem a zázemím aglomerace. V protikladu s tímto způsobem života se začíná objevovat i trend v dálkovém dojíždění (více než 90 minut do práce) u dobře placených míst, kde je bydlení limitováno přehnanými cenami bydlení v centrech aglomerací. Takový způsob organizace pracovního dne však vyžaduje využití rychlé dopravy (nejlépe kolejové) – investice do rychlodrah tak může přinést rozšíření okruhu dojíždějících, ale též vyjíždějících. Nutné je řešit nejen páteřní komunikace, ale souběžně i řešit systémy navazující místní dopravy (např. fungující e-bike sharing – sdílení a půjčování elektrokol).

Podpora cyklo dopravy (včetně provozu elektrokol) by měla mít stále větší prostor nejen jako součást rozvoje turistického ruchu, ale především jako způsob, jak uspokojit potřeby mobility ve městech a turistických resortech. Mezi aktuální cíle rozvoje cyklo dopravy v ČR patří (Centrum dopravního výzkumu 2013):

- Zvýšit podíl cyklistiky na přepravních výkonech.
- Snížit počet usmrčených cyklistů.
- Podpořit cyklistiku jako jeden z rovnocenných pilířů národní dopravní politiky, spojený s finanční.
- Podpora výstavby kvalitní a bezpečné cyklistické infrastruktury a vytváření vhodných legislativních podmínek pro používání jízdního kola k dopravním i rekreačním účelům.
- Podpořit projekt „Cyklistické akademie“, poskytující metodickou podporu rozvoje cyklistické dopravy ve městech a aglomeracích.
- Podpořit rozvoj cykloturistiky projektem „Česko jede“ jako nejdynamičtěji se rozvíjejícího segmentu aktivní turistiky v ČR.

### ***Příklady žádoucích aktivit, příkladů dobré praxe apod.***

Městské aglomerace se snaží řešit zásobování obchodů v centru pomocí systémů „zelené“ nákladní dopravy. Mezi příklady lze uvést francouzský systém městské logistiky „Vert chez vous“ provozovaný v Paříži a dále zaváděný v Toulouse a dalších městech (BESTFACT 2015). Zavážení nového zboží (zejména potravin) do obchodů v centru Paříže probíhá odpoledne předchozího dne. Páteří přepravního systému je řeka Seina, po které je zboží lodí dopraveno do nejbližšího místa překládky. Celkem funguje na nábřeží Seiny pět takových překladišť. Z nich je zboží rozváženo do obchodů pomocí nákladních elektrotříkolek (s prostorem 20 m<sup>3</sup>) nebo dodávkových automobilů s pohonem na CNG (stlačený zemní plyn). Dojezdové vzdálenosti těchto vozidel se pohybují kolem 130–150 km. Logistický systém výrazně snižuje dopravní zátěž také vlastní centrální organizační rozvozu, kdy se eliminují jednotlivé jízdy aut pro jednotlivé obchody. Navíc provoz nákladních elektrotříkolek je bezproblémový v oblastech pěších zón, protože neprodukuje žádné přímé emise, je tichý a bezpečný. Obchody tento systém využívají, protože je to pro ně ekonomicky výhodné a zároveň to ukazuje jejich příznivý vztah k životnímu prostředí jejich zákazníků – obyvatel a návštěvníků Paříže.

Jedním z příkladů obecního systému dopravy příznivého k životnímu prostředí ve venkovských oblastech je horské středisko Lech Zürs v rakouském Vorarlbersku. Toto špičkové alpské rekreační středisko obdrželo v roce 2004 za svůj přístup k životnímu prostředí titul „nejkrásnější vesnice Evropy.“ Mezi základní vize obce Lech Zürs patří energetická nezávislost (Lech Zürs Tourismus

GmbH 2012). S tím souvisí také masivní podpora „zelené“ dopravy. Přestože do střediska přijíždějí v zimě i v létě tisíce turistů, je snahou, aby osobní automobily návštěvníků zůstávaly po celou dobu pobytu pokud možno na parkovišti. Každý ubytovaný návštěvník obdrží zdarma průkaz na služby regionu „Lech Card.“ Tato karta opravňuje k používání všech prostředků místní veřejné dopravy zdarma. Alpské středisko rozložené v horském údolí má přirozeně menší dopravní konektivitu jednotlivých částí – spojnici je hlavní údolí, ze kterého je třeba zajíždět poměrně strmým stoupáním k jednotlivým hotelům a penzionům. Všechny části však perfektně obslouží místní systém autobusové dopravy, takže turisté mohou nastoupit prakticky před svým penzionem a vydat se do centra za službami nebo k dolní stanici lanovky (v létě je pro návštěvníky ubytované v obci použití lanovek též zdarma). Kromě toho existují i autobusové linky obsluhující jednak turisticky atraktivní údolí, do kterých je zakázán vjezd soukromých aut, a také část Oberlech. Oberlech je část resortu, ze které je úplně vyloučen automobilový provoz. Doprava osob je zajištěna linkovými autobusy a lanovkou, nákladní dopravu zásobující hotely a penziony umožňuje 1,7 km dlouhý dopravní tunel (Lech Zürs Tourismus GmbH 2012). Obec podporuje e-mobilitu – zřídila dobíjecí stanice pro elektrokola a elektromobily. Návštěvníci si mohou elektrokola zapůjčit. Elektromobily též používá obec jako služební vozidla. Podpora elektromobility se podobně rozvíjí v řadě alpských rekreačních resortů. V současné době se dynamicky vyvíjí zejména používání horských elektrokol, kdy rychle roste počet majitelů i možnosti zapůjčení. Stojany na dobíjení elektrokol se staví tak, aby byla zajištěna možnost průjezdu po doporučených cyklotrasách. Pomalu se tak stává běžné, že je možné dobít baterii kola téměř před každou horskou chatou.

V podmínkách ČR například vzniká projekt e-mobility v oblasti Šumavy za podpory firmy E-ON. U vybraných šumavských penzionů a hotelů (8 míst v roce 2015) jsou k dispozici půjčovny elektrokol, elektroskútrů a elektromobilů spolu s možností dobíjení baterií. Dojezdové vzdálenosti se podle náročnosti profilu trasy pohybují v rozmezí 40–70 km na jedno dobítí (e-šumava.cz, 2015). Projekt vede k omezení vlivu dopravy na životní prostředí v oblasti Šumavy, zároveň je i v současné fázi tato novinka určitou atrakcí pro návštěvníky vybraných hotelů a penzionů, slouží k propagaci nových šetrných technologií a také k rozvoji tohoto segmentu podnikání firmy E-ON. Také konkurenční firma ČEZ rozvíjí e-mobilitu v regionu Šumavy. ČEZ zapůjčil v roce 2015 Správě Národního parku Šumava na tříleté vyzkoušení dva elektromobily Nissan LEAF. Na Lipně mohou díky podpoře ČEZu turisté podnikat vyhlídkové a rekreační plavby šetrné k životnímu prostředí z Černé v Pošumaví, kde je k dispozici pět elektročlunů (ČEZ 2015). E-mobilita je nastupujícím odvětvím zejména tam, kde je prioritní omezení vlivu dopravy na životní prostředí, např. v národních parcích, chráněných krajinných oblastech nebo v centrech městských aglomerací.

---

## **8. Obsahová analýza strategických plánů vybraných obcí a měst zaměřená na životní prostředí a adaptaci na klimatické změny**

Vladimíra Šilhánková

---

Tato kapitola se zabývá analýzou náhodně vybraného souboru strategických rozvojových dokumentů měst a obcí v České republice a promítnutím aktuálních otázek spojených s klimatickou změnou do těchto dokumentů.

Pro analýzu strategických dokumentů bylo náhodně vybráno na 100 strategických rozvojových dokumentů – strategických plánů spíše menších měst a obcí, případně městských částí Prahy. (Vysoká škola regionálního rozvoje, 2013–2015) U jednotlivých strategických plánů pak byly zkoumány v nich stanovené strategické cíle. Ze zkoumaných dokumentů jen 86 obsahovalo dohledatelné strategické cíle, které bylo možno použít pro další analýzu. Již tento první krok tedy ukázal, že čtvrtina konkrétních a „reálných“ strategických plánů obcí a měst vůbec nemá ani základní náležitosti „dobrého“ nebo alespoň užitelného strategického plánu s výběrem dosažitelných cílů rozvoje. Otázkou je, k čemu obce strategie bez stanovených cílů používají či jakou politiku podle nich vlastně prosazují.

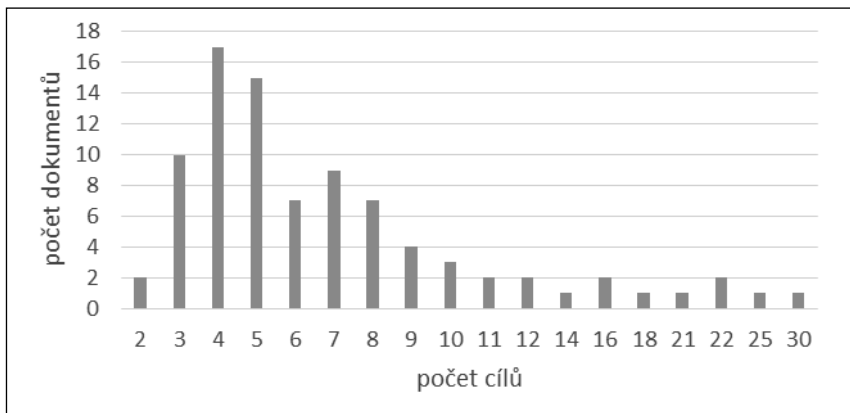
Z analyzovaných 86 dokumentů byl analyzován dokument pro nejmenší obec Kyjov v kraji Vysočina se 123 obyvateli a v souboru byl největším městem Hradec Králové. Z hlediska doby zpracování se jednalo o strategické plány vzniklé mezi lety 2001 (Písek) a 2015 (18 strategických plánů). V rámci analýzy jsme se zaměřili na typy a počet strategických cílů, které analyzované strategické plány obsahují. Z hlediska počtu cílů obsahovaly analyzované strategické plány od 2 do 30 cílů.

Nejméně obsahovaly strategické dokumenty dva cíle, a to strategické plány obcí Plesná z roku 2007 v Karlovarském kraji (se 2 tis. obyvateli) a Rudná u Prahy z roku 2015 (s necelými 5 tis. obyvateli). V Plesné se jednalo o následující cíle: (1) Kvalitní zázemí pro rozvoj občanské společnosti a zajištění péče o občany a (2) Hodnotný společenský a kulturní život a v Rudné o cíle (1) Poskytování kvalitních služeb v úrovni, která je odpovídající významu a velikosti Rudné a (2) Zajištění standardu bydlení a osobní realizace.

Nejvíce strategických cílů měl dokument Turnova, a to 30. Více než 20 cílů dále obsahovaly dokumenty Strakonice (25 cílů), Mladé Boleslavi (22 cílů), Prahy-Chodova a Neratovic (po 21 cílech).

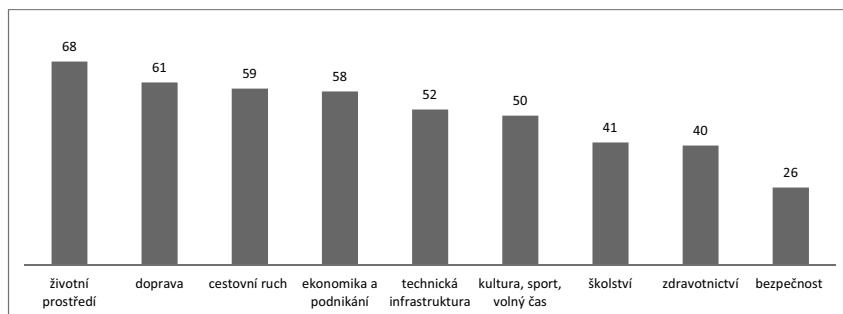
Průměrně měly analyzované dokumenty mezi 6 a 7 cíli, nejčastěji se ale vyskytovaly strategické dokumenty se 4 cíli (celkem 17 dokumentů) a 5 cíli (15 dokumentů). Z hlediska počtu cílů je ale třeba konstatovat, že dokumenty se 4 až 8 cíli se obvykle dále členily na poměrně značný počet dílčích cílů (např. Strategický plán Hradce Králové na 39 tzv. opatření s celkem 123 specifickými cíli). Dokumenty, které mají větší počet cílů, pak již obvykle strukturovaně členěny nejsou.

**Obrázek 8–1:** Počty cílů v analyzovaných strategických plánech



*Zdroj: vlastní zjištění (2015), N= 86.*

V dalším kroku byla zjišťována četnost jednotlivých témat ve strategických plánech. Je třeba konstatovat, že žádné téma se nevyskytlo ve všech dokumentech. Nejčastěji se objevovala témata spojená se životním prostředím (v 62 dokumentech), dopravou (v 54 dokumentech), cestovním ruchem (v 52 dokumentech) a místní ekonomikou a podporou podnikání (v 51 dokumentech). Z dalších četnějších témat lze dále zmínit problematiku technické infrastruktury (46 dokumentů), kulturu, sport a volný čas (44 dokumentů), vzdělávání a školství (36 dokumentů), zdravotnictví a sociální péče (35 dokumentů) a s odstupem ještě bezpečnost (23 dokumentů). Procentuálně je četnost výskytu jednotlivých témat zobrazena na obrázku 8–2.

**Obrázek 8-2:** Četnost základních témat ve strategických plánech (v %)

Zdroj: vlastní zjištění (2015), N= 86.

Jelikož se problematika životního prostředí objevovala ve strategických plánech nejčastěji, zaměřila se další analýza právě na ni.

### Otázky životního prostředí a dopadů klimatických změn

Soubor 86 strategických plánů prošel dále podrobnou analýzou vztahu jednotlivých strategických cílů k tématům spojeným s pravděpodobnými dopady vlivu klimatické změny na města a obce. Z celkové analýzy 585 cílů obsažených v analyzovaných strategických plánech vyplynulo, že jen pět analyzovaných dokumentů se na úrovni strategických cílů dotklo otázek spojených s dopady klimatické změny na města a obce, a to dokumenty Černošic s cílem „*Vě spolupráci se státním podnikem Povodí Vltavy zabezpečit vyčištění koryta řeky Berounky*“ (dokument z roku 2012 se 12 cíli), Dobřichovic s cílem nazvaným „*Protipovodňová opatření*“ (dokument z roku 2009 ze 14 cíli), Chodova s cílem „*Podpora ochrany před přírodními vlivy a důsledky lidských činností*“ (dokument z roku 2006 se 22 cíli), Strakonice s cílem „*Předcházení škodám způsobeným živelnými pohromami*“ (dokument z roku 2010 s 25 cíli) a Turnova s cílem „*Realizace protipovodňových opatření*“ (dokument z roku 2013 se 30 cíli).

Je zřejmé, že problematika pravděpodobných dopadů vlivu klimatické změny naše obce a města zatím příliš netíží v primární rovině, resp. na úrovni strategických cílů a v této úrovni se vyskytuje pouze v těch dokumentech, které jsou na úrovni strategických cílů mnohočetné.

Na základě výše uvedeného jsme proto rozšířili analýzu i na strategické cíle, které směřují do oblasti ochrany životního prostředí a zlepšování jeho kvality. Výsledky jsou shrnuty v tabulce 8-1.

**Tabulka 8–1:** Analýza strategických cílů zaměřených obecně na dopady klimatické změny a kvalitu životního prostředí

Město	Počet cílů přímo zaměřených na ŽP vs. počet cílů celkem	Název cíle/cílů (kurzívou jsou označeny cíle směřující k adaptaci na dopady změny klimatu, resp. živelní pohromy)
Andělská Hora	1 z 8	Obnova a úprava zelených ploch a alejí a zeleně
Benátky nad Jizerou	1 z 8	Životní prostředí
Brandýs nad Labem – Stará Boleslav	2 z 11	Zajistit stabilitu životního prostředí Vytvořit jednotný systém v péči o zeleň
Březolupy	1 ze 3	Doprava a životní prostředí
Býkev	1 ze 16	Zlepšení kvality údržby veřejné zeleně a veřejného prostranství
Bystřice	1 z 5	Územní rozvoj a životní prostředí
Bystřice pod Hostýnem	1 z 10	Životní prostředí
Čelákovice	1 z 9	Životní prostředí
Černošice	3 z 12	Čistírna odpadních vod vyžaduje rekonstrukci a zvýšení její kapacity pro rostoucí počet obyvatel města Zvýšení třídění biologicky rozložitelného odpadu prostřednictvím kompostování a v vlastních zahradách, popř. svozem <i>Ve spolupráci se státním podnikem Povodí Vltavy je nutné zabezpečit vyčištění koryta řeky Berounky</i>
Dobruvice	1 ze 4	Zlepšení životního prostředí včetně technické infrastruktury ve městě
Dobříchovice	2 ze 14	Opatření navazující na rekonstrukci parku <i>Protipovodňová opatření</i>
Dobříš	1 ze 3	Kvalita života: volnočasové aktivity, aktivní a bezpečná komunita, občanská vybavenost, životní prostředí, infrastruktura
Habrůvka	1 ze 3	Životní prostředí
Hostivice	1 ze 4	Posilování kvality městského prostoru a životního prostředí
Hořovice	2 ze 7	Zajistit kvalitní technickou infrastrukturu šetrnou k životnímu prostředí, vytvářející podmínky pro optimální rozvoj města Environmentálně rozvíjet město v souladu s principy udržitelného rozvoje
Hradec Králové	1 ze 7	Urbanismus a kvalita života ve městě
Chodov	3 z 22	<i>Podpora ochrany před přírodními vlivy a důsledky lidských činností</i> Zlepšení kvality městské zeleně a veřejných prostranství Podpora trvale udržitelného rozvoje včetně příměstských částí



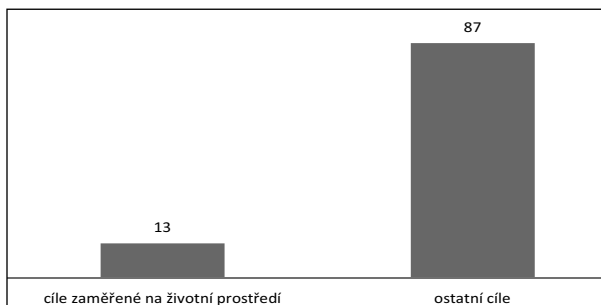
OTÁZKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A DOPADŮ KLIMATICKÝCH ZMĚN

Město	Počet cílů přímo zaměřených na ŽP vs. počet cílů celkem	Název cíle/cílů (kurzívou jsou označeny cíle směřující k adaptaci na dopady změny klimatu, resp. živelní pohromy)
Jablonec nad Nisou	1 z 8	Infrastruktura a životní prostředí: kanalizace, plynořífice, čistota ovzduší a vod, dostupnost energií
Jilemnice	1 ze 4	Životní prostředí a územní rozvoj
Klatovy	1 ze 7	Město Klatovy bude přistupovat koncepčně k ochraně přírody a krajiny
Klečany	1 ze 6	Zlepšení stavu životního prostředí
Klobuky	1 ze 4	Příroda, krajina
Kralupy nad Vltavou	1 z 18	Zlepšení stavu životního prostředí ve městě
Krupá	1 ze 7	Veřejná zeleň – rozšíření, obnova, údržba, ošetření stromů v místním parku a na hřbitově
Kuřim	1 ze 4	Životní prostředí a zdraví
Kyjov (Vyšočina)	1 ze 4	Doprava, technická infrastruktura a životní prostředí
Libušín	1 z 5	Rozšířit a udržovat v obci zeleň a zkvalitnit životní prostředí
Litoměřice	1 ze 7	Životní prostředí
Lovosice	1 ze 4	Životní prostředí
Merklín	1 z 5	Životní prostředí
Milín	1 ze 6	Životní prostředí a zemědělství
Mirovice	1 z 5	Péče o životní prostředí a infrastruktura
Mladá Boleslav	3 z 22	Zlepšit nebo alespoň stabilizovat stav ovzduší ve městě
		Snížit hladinu hluku a světelného smogu
		Zvýšit kvalitu a estetickou a krajinnou hodnotu veřejné zeleně
Most	1 ze 6	Rozvoj cestovního ruchu a životní prostředí
Nejdek	1 z 5	Ochrana životního prostředí a výstavba potřebné infrastruktury
Neratovice	1 z 21	Zlepšení stavu a zachování veřejných ploch a zeleně ve městě
Nové Strašecí	1 ze 7	Životní prostředí
Odolena Voda	1 z 11	Rozvoj a ochrana zeleně
Praha 20	1 ze 7	Životní prostředí
Praha 21	1 z 8	Životní prostředí
Příbram	1 z 5	Technická infrastruktura, doprava a životní prostředí
Rokytnice nad Jizerou	1 z 5	Životní prostředí
Říčany	1 ze 7	Usilovat o udržitelný rozvoj

OBSAHOVÁ ANALÝZA STRATEGICKÝCH PLÁNŮ VYBRANÝCH OBCÍ A MĚST

<b>Město</b>	<b>Počet cílů přímo zaměřených na ŽP vs. počet cílů celkem</b>	<b>Název cíle/cílů</b> (kurzívou jsou označeny cíle směřující k adaptaci na dopady změny klimatu, resp. živelní pohromy)
Sadov	1 z 5	Životní prostředí, ochrana přírody a krajiny
Sázava	1 z 5	Příroda a životní prostředí
Smržovka	1 z 5	Příroda, krajina kolem nás, životní prostředí, město jako součást okolního světa
Sokolov	1 ze 4	Technická infrastruktura, doprava, životní prostředí
Strakonice	5 z 25	Lepší životní prostředí Ochrana přírody a podpora environmentálního vzdělání Řešení ekologických zátěží Udržení vysoké kvality zeleně <i>Předcházení škodám způsobeným živelními pohromami</i>
Svitavy	1 z 5	Životní prostředí
Šumperk	1 z 5	Životní prostředí
Tábor	1 ze 4	Životní prostředí
Třebíč	1 z 11	Ochrana a zlepšení životního prostředí, kulturních památek a celková péče o vzhled města
Třeboň	1 ze 16	Šetrné využití životního prostředí
Turnov	3 ze 30	Obnova přírodních a kulturních památek <i>Realizace protipovodňových opatření</i> Obnova, údržba a rozšiřování ploch zeleně
Ústí nad Orlicí	2 z 10	Rozvoj kvalitního a atraktivního prostředí města Životní prostředí
Úvaly	1 ze 4	Udržet kvalitu životního prostředí s vazbou na bydlení a rekreační a turistické využití
Velké Bilovice	1 ze 6	Zabránit neopodstatněnému záboru zemědělské půdy Podporovat pěstování vína v rámci integrované produkce Udržovat Biokoridory a zbytky původní půdy
Vimperk	1 ze 7	Bezpečnost, bydlení a životní prostředí
Volary	1 z 10	Ochrana přírodního a kulturního dědictví
Zličín	1 ze 6	Životní prostředí

*Zdroj: vlastní zjištění (2015), N= 86.*

**Obrázek 8–3:** Podíl cílů zaměřených na životní prostředí na všech cílech analyzovaných strategických plánů (v %)

*Zdroj: vlastní zpracování (2015), N= 86.*

Rozšířená analýza přinesla poněkud lepší výsledky. Z 86 analyzovaných dokumentů se jich řada dotkla problematiky jen povšechně a v obecné rovině a 28 se vůbec problematiky kvality životního prostředí nedotklo, což je u takového dokumentu opravdu pozoruhodné. Jedná se o strategické plány měst:

**Tabulka 8–2:** Rozbor strategických dokumentů neobsahujících téma „životní prostředí“

Město	Zahrnuto částečně	Poznámka
Benešov	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu
Beroun	NE	dtto přestože je v zázemí města CHKO Český kras
Český Brod	NE	dtto
Děčín	ANO	částečně obsaženo v cíli Kvalita života
Dobruška	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu
Dubí	NE	dtto
Frýdek-Místek	NE	dtto
Frýdlant	ANO	částečně obsaženo v cíli Zlepšení podmínek pro život obyvatel, rozvoj služeb a trávení volného času na území města
Habartov	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu
Hodonín	ANO	částečně obsaženo v cíli Ovlivňování okolního prostředí
Jeseník	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu, přestože leží v CHKO Jeseníky
Karlovy Vary	NE	částečně obsaženo v cíli Kvalita života obyvatel

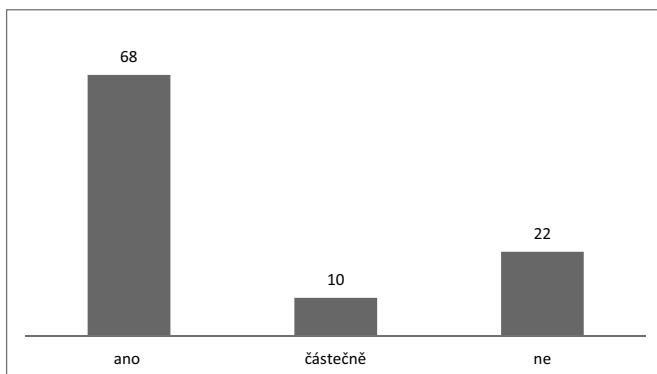
OBSAHOVÁ ANALÝZA STRATEGICKÝCH PLÁNŮ VYBRANÝCH OBCÍ A MĚST

Město	Zahrnuto částečně	Poznámka
Kladno	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu
Kroměříž	ANO	částečně obsaženo v cíli Zlepšení kvality života v regionu soudržnosti Střední Morava, zvýšení atraktivity regionálních center, měst a obcí, zajištění kvalitní a dostupné sociální služby a příznivých, podpůrných podmínek pro podnikání
Křenovice	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu
Milovice	NE	dtto, přestože zázemí města bylo několik desetiletí devastováno Sovětskou armádou
Mimoň	ANO	částečně obsaženo v cíli Příjemné město pro život
Mnichovo Hradiště	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu
Moravská Třebová	ANO	částečně obsaženo v cíli Kvalita života a lidské zdroje
Písek	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu
Plesná	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu
Plzeň	ANO	dokument má strukturu vypovídající o tom, že tematické cíle jsou obsaženy v nižší úrovni
Praha 11	ANO	dokument má nestandardní strukturu, kde se tematické okruhy promítají do jednotlivých úrovní na půdorysu prostor-dům-byt-rodina
Praha 12	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu
Rudná	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu
Ústí nad Labem	ANO	částečně obsaženo v cíli Fyzické prostředí města
Zbraslav	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu
Žatec	NE	ze struktury dokumentu nevyplývá, že by v dokumentu byla problematika „skryta“ jako podkapitola v jiném tématu

*Zdroj: vlastní zjištění (2015), N= 86.*

Částečně se tedy téma životního prostředí objevuje dále v devíti dokumentech. Nadále tak zůstává skupina 19 strategických dokumentů. Které se problematice kvality životního prostředí nevěnují vůbec. Procentuální podíl strategických cílů v analyzovaných dokumentech vůči všem strategickým cílům zobrazuje následující obrázek 8–4.

**Obrázek 8–4:** Podíly strategických dokumentů s ohledem na zahrnutí cílů zaměřených na kvalitu životního prostředí v analyzovaných dokumentech (v %)



*Zdroj: vlastní zjištění (2015), N= 86.*

Zajímavé je, že zjevně neexistuje korelace mezi reálnou kvalitou životního prostředí v sídle (např. vyjádřeného koeficientem ekologické stability – KES19) anebo v jeho dosahu (přítomnost CHKO a NP), a množstvím cílů, které se ve strategii obce této problematice věnují. Strakonice, které se problematice kvality životního prostředí věnují ve 20 % cílů, mají KES 0,66 (nízký) a Beroun bez jakéhokoli strategického cíle má ve stejném období KES 1,21, podobně jako Černošice 1,38 (oboje cca průměrný KES) a naopak Mnichovo Hradiště má KES 0,36 (velmi nízký). (Český statistický úřad 2014)

### Podrobnější analýza vybraných cílů „Životní prostředí“

V celé řadě strategických dokumentů se objevuje obecný strategický cíl „Životní prostředí“. U vybraného souboru větších sídel a novějších dokumentů jsme se soustředili na podrobnější analýzu tohoto strategického cíle, abychom zpřesnili poznání, zda se problematika dopadů změny klimatu objevuje na strategicky nižší úrovni dokumentů. V této fázi bylo analyzováno následujících sedm dokumentů:

<sup>19</sup> KES neboli koeficient ekologické stability udává podíl ekologicky příznivých ploch a ploch, které zatěžují životní prostředí. Čím nižší číselná hodnota, tím lepší stav.

Město	Rok zpracování strategického plánu
Hradec Králové	2013
Litoměřice	2006
Lovosice	2008
Příbram	2014
Svitavy	2012
Šumperk	2006
Ústí nad Orlicí	2015

## ***Hradec Králové***

V rámci klíčové oblasti „Urbanismus a kvalita života ve městě“ jsou ve strategickém plánu rozvoje města Hradec Králové stanoveny dílčí vize klíčové oblasti, mezi nimi zejména následující:

- vytvářející zdravé životní prostředí pro své občany,
- s dostatkem kvalitní městské zeleně,
- chránící komplex městských lesů s rozvíjející se rekreační funkcí,
- s komplexní protipovodňovou ochranou a hospodařením s dešťovými vodami,
- s vyváženým poměrem zastavěných a volných ploch ve městě,
- se zabezpečeným dostatkem pitné vody a účelným hospodařením s vodou,
- podporujícím minimalizaci ekologických zátěží,
- se zavedeným optimalizovaným systémem péče o životní prostředí.

Dále dokument stanovuje opatření a specifické cíle. Tučně jsou ty, které mohou souviset s dopady klimatické změny.

### *Opatření 1.7 – Ochrana a využití vodních zdrojů*

Strategický cíl:	
Efektivní nakládání s vodními zdroji	
Číslo SC	Specifický cíl
<b>1.7.1</b>	<b>Účelné nakládání s vodami včetně podpory hospodaření s dešťovými vodami na území města</b>
<b>1.7.2</b>	<b>Zajištění dostatečných zdrojů pro zásobování obyvatel pitnou vodou v období sucha</b>

*Opatření 1.8 – Vytváření zdravého životního prostředí pro občany*

Strategický cíl:	
Zdravé a čisté město s dostatkem veřejné zeleně	
Číslo SC	Specifický cíl
1.8.1	Obnova a rozvoj kvalitní městské zeleně
1.8.2	Ochrana komplexu městských lesů s rozvíjející se rekreační funkcí
1.8.3	Optimalizace systému péče o životní prostředí
1.8.4	Řešení starých ekologických zátěží
1.8.5	Zelený okruh

*Opatření 1.9 – Protipovodňová ochrana města*

Strategický cíl:	
Zajistit realizaci ochrany města před povodněmi	
Číslo SC	Specifický cíl
1.9.1	<b>Dobudování protipovodňové ochrany</b>
1.9.2	<b>Zavedení systému nakládání s vodami dle studie odtokových poměrů</b>

Ze specifických cílů Hradce Králové je tak zřejmé, že minimálně čtyři specifické cíle ze dvou opatření se problematiky adaptace na dopady změny klimatu dotýkají. (Statutární město Hradec Králové 2013)

***Litoměřice***

Strategický plán Litoměřic z roku 2006 obsahoval 6 kritických oblastí, z nichž pod číslem 6 byla uvedena kritická oblast zaměřená na životní prostředí s následujícími cíli:

- Strategický cíl Z1: Zvýšení osvěty a odpovědnosti obyvatel ve vztahu k životnímu prostředí
- **Strategický cíl Z2: Zvýšení podílu využívání alternativních zdrojů energie ve městě**
- Strategický cíl Z3: Zlepšení životního prostředí ve městě
- Strategický cíl Z4: Zlepšení kvality separace odpadů
- **Strategický cíl Z5: Zvýšení ochrany města před povodněmi** (Město Litoměřice, 2012)

## ***Lovosice***

Strategický plán Lovosic v oblasti životní prostředí obsahuje následující specifické cíle a oblasti:

1. Veřejná zeleň – revitalizace městské zeleně jako celku
2. Kvalita ovzduší – snižování emisí a imisí
3. Úspory energií
4. Obnovitelné zdroje energie
5. Dobudování infrastruktury odpadového hospodářství. (Město Lovosice, 2015)

Žádný z uvedených cílů se problematice adaptace na dopady změny klimatu nevěnuje.

## ***Příbram***

Strategický plán Příbrami se problematice životního prostředí věnuje v tematickém okruhu B – technická infrastruktura, doprava a životní prostředí, a to v části B3 Zvyšování kvality životního prostředí se specifickým cílem 3 - Snížení zatížení životního prostředí, který je dále rozčleněn na 5 dílčích cílů:

B3.1 Vytváření podmínek pro údržbu veřejného prostranství a zeleně.

B3.2 Podpora environmentální výchovy a osvěty.

B3.3 Šetné, efektivně a ekologicky fungující odpadové hospodářství ve městě.

B3.4 Sanace starých ekologických zátěží.

**B3.5 Výstavba protipovodňových opatření.** (Město Příbram, 2014)

## ***Svitavy***

Ve Svitavách jsou v rámci obecného cíle „životní prostředí“ stanoveny následující specifické cíle (tučně opět ty, které mohou souviset s dopady klimatické změny).

1. **Opatření proti povodním, obnova přirozeného stavu malých vodních toků.**
2. Obnova a rozvoj infrastruktury v oblasti zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod.
3. Ochrana přírody a krajiny, obnova a rozvoj městské zeleně.
4. Nakládání s odpady.
5. Podpora opatření na udržitelné využívání zdrojů energie a ochrana ovzduší. (Město Svitavy, 2012)



## **Šumperk**

Strategický cíl životní prostředí v Šumperku je rozdělen do tří priorit se čtyřmi opatřeními, z nichž ani jedno se k problematice adaptace na dopady změny klimatu nevztahuje. Jedná se o následující priority:

Priorita Z1: Zlepšení čistoty ovzduší ve městě

Specifický cíl priority:

Snížit negativní vliv zdrojů znečištění ovzduší na jeho kvalitu

Opatření priority Z1:

Z1.1. Snižování sekundárních emisí

Priorita Z2: Úprava systému sběru a likvidace odpadu

Specifický cíl priority:

Dále zvyšovat podíl separovaného odpadu, eliminovat nepovolené ukládání biologicky rozložitelného komunálního odpadu, zlepšit čistotu ve městě

Opatření priority Z2:

Z2.1 Zdokonalení systému separace odpadu

Z2.2 Zlepšení čistoty ve městě

Priorita Z3: Stabilizace a rozvoj systému zeleně

Specifický cíl priority:

Zvýšit plochy zeleně a zlepšit stav vybraných existujících ploch zeleně

Opatření priority Z3:

Z3.1 Zlepšení celkového stavu vybraných celků zeleně (Město Šumperk, 2006)

## **Ústí nad Orlicí**

Strategický plán se problematice životního prostředí věnuje v rámci oblasti C Doprava, infrastruktura a životní prostředí, a to v podčásti C. 3 Životní prostředí, kde je následujících pět opatření:

C.3.1 Podpora regenerace veřejné zeleně.

C.3.2 Podpora vzdělávání, osvěty, naučných stezek.

C.3.3 Odpadové hospodářství.

C.3.4 **Snižování energetické náročnosti objektů.**

C.3.5 **Protipovodňová ochrana města.** (Město Ústí nad Orlicí, 2015)

Jak vyplývá z provedené hloubkové analýzy vybraných sedmi dokumentů, v pěti z nich se dají dohledat cíle či podoblasti, které se vztahují nebo mohou vztahovat k adaptaci na dopady na změnu klimatu. Ve všech pěti případech se jedná o řešení problematiky povodní. Ve třech dokumentech se pak objevují i další opatření, a to konkrétně řešení problematiky zásobování obyvatel pitnou

vodou v období sucha a hospodaření s dešťovými vodami v Hradci Králové, zvýšení podílu využívání alternativních zdrojů energie ve městě v Litoměřicích a snižování energetické náročnosti objektů v Ústí nad Orlicí.

## Závěr

Jak lze usoudit na základě uvedené analýzy strategických plánů, politické reprezentace jednotlivých obcí a měst vytyčují cíle spíše mlhavé a příliš myšlenkově ani realizačně nezatačující. V obecné rovině lze konstatovat, že je nutno, aby v kolonce „splněno“ mohlo být napsáno pouhé „ano“ a aby to u strategie rozvoje obcí a měst bylo postačující k jejich „naplnění“. To ovšem není ambiciózní cíl komunální politiky, protože vzhledem k faktu, že životní prostředí v České republice se po řadu let zlepšuje plošně, tak tato kolonka půjde kladně proškrtnout prakticky všude. Mizí tím možnost skutečné nápravy konkrétních a doposud zanedbaných věcí v souvislosti s udržitelností či životním prostředím a nově i možnost reagovat na hrozby spojené s dopady změn klimatu na naše města a obce.

Analýza náhodného (ale poměrně velkého) souboru strategických plánů dále napověděla, že vazby na zahraničí u českých měst a obcí jsou slabé a trendy resilience a adaptace na vliv klimatické změny k nám doposud nedospěly, a to i přesto, že „průšvihy“ v podobě sucha, povodní, ledovky se stávají spíše pravidlem než výjimkou. V protidrogové politice nebo v politice zdraví všichni přijali za své, že koruna vynaložená na tyto jevy se v budoucnosti třikrát vrátí, ale v otázce rizik a hrozeb a udržitelného rozvoje obce, města (či regionu) tomu tak není. Taková situace je bohužel špatná a hledat řešení až ve chvíli vzniku mimořádné události většího rozměru je problematické. Potřeba odstranit vzniklé škody je vždy náročnější než vzniku těchto škod předcházet.

Obecně lze konstatovat, že města a obce v České republice mají v pořizování strategických plánů již relativně dlouhou tradici, a i když se jednotlivé dokumenty liší po formální stránce a často i v používané terminologii, jejich obsahová část v úrovni strategických cílů je značně stabilní, až by se dalo říct formalizovaná. Nové vlivy, příležitosti a hrozby pronikají do strategií pomalu a máločetně. Mají-li strategické dokumenty v budoucnu plnit skutečnou roli hybatelů rozvoje, měla by se věnovat větší pozornost aktuálnosti a významu příležitostí a hrozeb, která na města a obce působí.

---

## 9. Metoda scénářů a její využití v kontextu plánování

Ondřej Slach, Vojtěch Bosák, Petr Rumpel

---

Metoda scénářů se těší vzrůstající oblibě v řadě oborů, a to i v kontextu České republiky (viz např. Ditrych 2012; Potůček 2012; Frič a kol. 2010). Samotné kořeny sahají až do 19. století, kdy byly navrženy první scénáře určené pro vojenské operace (Fellner, Gestring 1990), nicméně současná éra scénářů se spíše odvozuje (nikoliv však vychází) od prací Hermana Kahna (zejména práce vytvořená společně s Wienerem pod názvem *The Year 2000*, 1967). Sondejker a kol. (2006: 22–24) popisují tuto první generaci scénářů tak, že jejich hlavním cílem byly technologicko-ekonomické prognózy za využití kvantitativních metod jako např. extrapolace trendů, cross-impact analýzy, simulace atd. Druhá generace scénářů charakteristická pro 70. léta minulého století, hnaná vlnou zájmu v podnikovém plánování (General Electric, Shell), byla silně ovlivněna ropným šokem, což se projevilo zdůrazněním faktoru nejistoty v podobě identifikace mechanismů potencionálních diskontinuit. Jednalo se tedy o jistý posun směrem od extrapolace minulých nebo současných trendů (vztahů) směrem k tvorbě možných alternativ odrážející překvapivé události a procesy. Narostl taktéž význam kvalitativních přístupů a kreativity při tvorbě scénářů. Třetí generace scénářů spadající do 90. let již vědomě pracuje s tím, že nejistota je nevyhnutelným životním faktem. Současně se ustupuje od redukcionismu a naopak se zdůrazňuje komplexita procesů a jevů a taktéž narůstá budoucí morální rozměr současných aktivit a jejich dopady pro alternativní budoucnosti. Metoda scénářů dnes patří k důležitým prognostickým metodám a nalézá široké uplatnění napříč sektory a obory (např. Varum, Melo 2010). V případě tohoto textu jsou přínosné aplikace metody zejména v oblasti prostorového či regionálního plánování, které sloužily jako zdroj cenné inspirace při tvorbě modelového scénáře. Odpovídající pozornost byla taktéž upřena na práce z českého prostředí, ačkoliv jsou primárně orientované na vyšší geografickou úroveň či jiné oblasti (Potůček 2012).

### Metodologie tvorby scénářů

Cenným zdrojem při konstruování metodologie scénářů byla práce Frič a kol. (2010), ve které autoři přinášejí důkladné vymezení a typologii scénářů, přičemž pro potřeby jimi navržených scénářů použili extrapolací scénáře. Obecně tento text vychází z klasické definice scénářů od Kahna a Wienera (1967: 6),

kteřá říká, že scénář je „*hypotetický sled událostí vytvořený pro účely zaměření pozornosti na kauzální procesy a klíčové události*“. Hlavní otázka, na kterou se pokoušejí odpovědět scénáře, není, zda nastane nějaká událost, ale co můžeme učinit, když nastane. Svou povahou tak scénáře mohou rozšířit imaginativní modely uvažování přesahující hranice konvekčního uvažování směrem k více překvapivým a nepředvídatelným vývojem dané oblasti (Rotmans a kol. 2000).

Z hlediska metodologické konstrukce neexistuje jednotná definice či jednoznačně uznávaný manuál pro jejich tvorbu (Masini, Vasquez, 2000). Například van Notten a kol. (2003) rozlišují z hlediska obsahového zaměření tři formy scénářů: a) problémově založený scénář (*issue-based scenario*), ve kterém jsou sociální záležitosti subjektem zájmu, dále b) prostorově založené scénáře (*area-based scenarios*), které zkoumají specifickou geografickou oblast (stát, region či město), a za c) institucionálně založené scénáře (*institutionbased scenarios*), orientované na zájmovou oblast určité organizace (organizací) či sektoru. Podstatné je, že vzájemné překrývání mezi těmito scénáři je možné, nicméně nesmí být samoúčelné. Mimo obsahového zaměření scénářů diferencují scénáře také dle jejich časového rozpětí, a sice na krátkodobé scénáře (*short-term*), kde se časové rozpětí pohybuje zpravidla v rozpětí mezi 3 až 10 lety, a na dlouhodobé scénáře (*long-term*) se spodní hranicí 25 let. Neopomíjí taktéž metodologickou stránku věci, u které rozlišují intuitivní a formální scénáře. Prvně jmenovaný se opírá primárně o kvalitativní vstupy, z nichž posléze vznikají scénáře. Typické rysy tohoto metodologického přístupu spočívají ve vytváření příběhů nebo událostí. Naproti tomu formální přístup preferuje racionální a analytické zpracovávání scénářů.

Existuje poměrně široká klasifikace scénářů, přičemž jedna z možných klasifikací zahrnuje dělení scénářů na klasické a hojněji využívané prognostické a retrospektivní (*backcasting*) scénáře. Retrospektivní scénář definuje určitý předpokládaný stav k určitému časovému horizontu a zpětně identifikuje podmínky, které mohou vést k naplnění tohoto stavu, včetně návrhu strategií, které mohou vést k naplnění tohoto (toužebného) stavu (Rotmans a kol. 2000). V prognostických scénářích se preferuje deduktivní přístup založený na odvozování a kauzalitách. V retrospektivních naopak induktivní přístup (podrobně k oběma přístupům v geografickém kontextu Sýkora 2000).

Neméně problémovou otázkou je taktéž typologie scénářů, a to zejména z toho důvodu, že volba konkrétního typu scénáře je pro jejich tvorbu zásadní. Téměř vyčerpávající je typologie scénářů Börjesson a kol. (2006), kteří rozlišují tři základní kategorie scénářů na a) prediktivní, b) explorační a c) normativní (pro podrobnější popis lze doporučit práci Frič a kol. 2010, kde je tato typologie podrobně popsána). Volba konkrétní kategorie a typu scénáře se odvíjí podle stanovených cílů, které mají být s jejich pomocí dosaženy. Další otázkou je počet scénářů, který může být vysoce variabilní, což odráží skutečnost, že neexistuje „optimální počet“ scénářů. V podnikovém plánování se zpravidla využívá více scénářů k charakteristice

rozsahu, v jakém se může budoucnost vyvíjet, ale v některých případech stačí nižší počet scénářů pro podchycení budoucích alternativ, v jiných případech počet scénářů závisí na počtu zkoumaných otázek (Schoemaker 1993).

Podle Frič a kol. (2010: 9) se kvalitní scénáře vyznačují tím, že jsou:

- hodnověrné a přesvědčivé,
- vnitřně konzistentní a logické,
- dostatečně zajímavé a inspirující s cílem ovlivnit rozhodování (užitečný základ pro strategie a vize),
- kreativní (neproduklují mechanicky současný stav do budoucnosti),
- stručné, ale propracované,
- zaměřené na určitý problém, ale obsahující vnější kontext (tj. zaměřenost i komplexnost),
- jasné a transparentní v předpokladech, na kterých stojí,
- odpovídají danému účelu (podněcování diskuse, tvorba strategií atd.).

Metoda scénářů v regionálním a městském plánování má širokou tradici zejména v zemích se silnou územně-plánovací regulací, jako je například Německo či Holandsko. Vedle rozdílného tematického zaměření se lze setkat s geografickou diferenciací oscilující od tvorby scénářů od globální a nadnárodní perspektivy (např. Camagni 1992; Kunzmann 1996), přes regionální (Stiens 2004), městskou (Fellner, Gestring, 1990, Xiang a Clarke 2003) až po úroveň jednotlivých městských částí (Jessen 2005). Stručně lze shrnout výhody metody scénářů ve vztahu k územnímu plánování a rozvoji do těchto bodů (Docherty, McKiernan 2008):

- Poskytují pomoc pro pochopení kontextu, což umožňuje přípravu odpovídajících strategií v předstihu.
- Umožňují testovat potenciaální dopad strukturální či doposud „nepoznaných“ proměnných.
- Podporují flexibilní využívání zdrojů v relaci ke změnám v externím prostředí.
- Brání kognitivní strnulosti při hledání dalších možných řešení.
- Generují nové myšlenky a inovace.

V konkrétnějším geografickém průmětu do úrovně města titíž autoři uvádějí, že promyšlené a specificky orientované scénáře lze využít pro potřeby městského rozvoje v zásadě třemi způsoby. V první řadě mohou být využity pro ovlivňování (usměrňování) řízení rozvoje města prostřednictvím snižování rizika při rozhodování (poskytováním informací), k čemuž mohou sloužit scénáře budoucnosti například pro městské regiony, veřejné prostory v centrálních částech měst, deprivované části měst nebo dopravní systém. Různorodě prostorově či tematicky segmentované scénáře mohou v rámci široké společenské debaty

testovat a ověřovat očekávání spojená s možnými budoucími vývoji území či sektoru. Za druhé mohou být scénáře využity při strategickém řízení, zejména při simulaci krizových situací, které se v případě včasné identifikace mohou stát výzvou nebo dokonce příležitostí. A za třetí scénáře mohou sloužit jako cenný zdroj pro učení města, respektive posilovat a rozvíjet absorpční a organizační kapacitu města a ve vztahu k budoucnosti.

## Základní rysy scénářů Ostravy

Na základě rozboru literatury byly zvoleny implicitně normativní scénáře. „Normativní nebo také někdy anticipační scénáře jsou založeny na rozdílných vizích budoucnosti, které mohou být žádoucí nebo naopak nežádoucí (obávané)“ (Mietzner, Reger 2005: 225). Steinmüller (1997) uvádí, že normativní scénáře vybírají nebo konstruují budoucí situace podle subjektivních preferencí (např. toužebné scénáře, hororové scénáře), přičemž hlavní akcent směřuje k opatřením, která vedou k naplnění (pozitivní) či nenaplnění (negativní) navrženého scénáře. Podle zástupců francouzské školy *la prospective* mají být normativní scénáře primárně retrospektivní (Godet 2000), avšak jedná se pouze o jeden z možných přístupů, protože je možné i kombinovat explorativní a normativní scénáře (Masini, Vasquez 2000). Časový horizont byl stanoven na rok 2050, což znamená, že se jedná o dlouhodobé scénáře založené na integraci minulosti, přítomnosti a budoucnosti. Delší časový rozsah umožňuje, jak argumentuje De Jouvenel (2000: 42), využít těchto pozitiv:

- v každém systému koexistují proměnné (*variables*) s vysokou mírou inercie (např. ekosystém nebo demografické trendy) na straně jedné a proměnné s nízkou mírou inercie na straně druhé (např. měnové kurzy, technologické inovace atd.),
- pouze dlouhodobá analýza nám dovoluje eliminovat „periodické efekty“ a pochopit fundamentální dynamiku systémových změn s odstupem,
- pouze ve střednědobém a dlouhodobém horizontu existuje dostatečný prostor k iniciaci a realizaci podstatné transformace.

Obsahově pak scénáře kombinují problémově založený scénář (socioekonomickou oblast) a prostorově založené scénáře (Ostrava). A konečně počet scénářů byl stanoven na tři (např. Kuhlmann 2001), konkrétně na pozitivní, trendový a negativní (viz níže). Tři varianty scénáře byly zvoleny i s vědomím rizika spojeného s tímto počtem. Slabina tří variantních scénářů spočívá dle Xiang a Clarke (2003) v tom, že střední (trendová varianta) bývá natolik dominantní, že zastíňuje další dvě varianty, a proto doporučují více variant scénářů, protože ty nutí konečné uživatele vnímat různé varianty ekvivalentně. Na druhou stranu je nutné podotknout, že více než tři scénáře vedou často k tomu, že koncoví uživatelé jsou „zmatení“

z množství možných budoucích alternativ (Schnaars 1987). Wilson (2000) upozorňuje, že jednak příliš vysoký počet scénářů může vést od „analýzy k paralýze“ a jednak že hlavním cílem scénářů je na jejich základě vytvořit odolné (*resilient*) strategie umožňující reagovat na alternativy budoucího vývoje ve scénářích obsažené. Zvolená metodologie kombinuje intuitivní a formální přístupy, čili kombinaci kvalitativních a kvantitativních dat, protože nebudou vytvářeny různé datové simulace, ale spíše kreativně – na základě dosud získaných znalostí – rozvíjeny možné prognostické scénáře pro Ostravu s jednoznačným cílem naplnit základní parametry kvalitních scénářů, které jsou koherentnost, konzistentnost, důvěryhodnost a transparentnost (např. Rothmans a kol. 2000).

Při samotné tvorbě struktury a obsahu scénářů byl využit rámec nastíněný ve Frič a kol. (2010), který byl zkombinován se strukturou dle Stäter (1988), a to zejména v hlubším doplnění o analytickou část scénářů (srovnej Grossmann 2006). Důkladnou analýzu aktuálního stavu považujeme za naprosto zásadní, protože vycházíme z předpokladu, že regiony nejsou schopny odpoutat se od své minulosti (ireverzibilita). Zjednodušeně řečeno, přítomnost je kódovaná v minulosti a budoucnost je kódovaná v přítomnosti (viz např. Martin a Simmie 2008). Identifikace externích a interních hybných sil představuje nedílnou součást tvorby scénářů. Hybné síly představují klíčové faktory, trendy nebo procesy, které ovlivňují situaci nebo rozhodnutí a pohání systém a jeho výslednou podobu. Při tvorbě scénářů, zejména u normativních scénářů, lze aplikovat mechanismus kumulativní cirkulární kauzality (Blažek, Uhlíř 2002; Musil, Müller 2008), a to jak v pozitivním, tak i v negativním smyslu (viz níže). Některé z těchto sil jsou invariantní, což znamená, že jsou predeterminovány (Gallopín, Rijsberman 2000). Externí hybné síly lze rozdělit kupříkladu následovně na (Özkaynak 2008: 55):

- Demografické (např. věková struktura, demografický růst/pokles růstu).
- Ekonomické (úroveň růstu, sektorová dělba práce, konkurence, nezaměstnanost, přímé zahraniční investice).
- Sociální (např. společenská distribuce bohatství, chudoba, sociální potřeby, očekávání).
- Kulturní (např. hodnoty, normy, preference).
- Technologické (např. efektivnost, inovace, lock-in).
- Governance (normativní a strukturální rámce interakcí, role a význam občanské společnosti).
- Politické (např. stabilita, zákony, ideologie politických stran).
- Životní prostředí (např. materiálová a energetická kapacita, stav ekosystému, úroveň znečištění).

V tomto případě nebyly zahrnuty u externích sil a interních faktorů oblast technologická a oblast životního prostředí. Charakteristiky hybných sil a faktorů přinášejí níže uvedené tabulky 9–1 a 9–2).

**Tabulka 9–1:** Externí hybné síly pro kontext Ostravy

Hybné síly/Scénář	Negativní	Trendový	Pozitivní
Demografické	Intenzifikace procesu stárnutí, pokles porodnosti, intenzifikace demografického poklesu	Zachování stávající úrovně stárnutí, stabilizace porodnosti, stávající demografický pokles	Zachování stávající úrovně stárnutí, zvýšení porodnosti, stabilizace demografického poklesu
Ekonomické	Pokles HDP, pokles přílivu PZI, útlum průmyslu	Stagnace HDP, stagnace přílivu PZI	Pozvolný, ale kontinuální růst HDP
Sociální	Silné zvyšování sociálních nerovností, nárůst obyvatel pod a na hranici bída, společenská skepse	Nárůst sociálních nerovností	Intenzifikace sociálních nerovností
Kulturní	Individualismus, uzavřená společnost	Individualismus, post-socialistické hodnoty	Otevřená společnost
Governance	Klientelistická, prorůstová orientace	Klientelistická v kombinaci s korporativistickou, prorůstová orientace	Pluralitní a inkluzivní, zaměřená na společenské blaho
Politické	Klientelismus, fragmentace, růst extrémismu a populismu	Klientelismus, fragmentace	Stabilní politické prostředí, transparentnost

*Zdroj: Vlastní zpracování (2015).*

**Tabulka 9–2:** Interní hybné faktory pro kontext Ostravy

Hybné síly/Scénář	Negativní	Trendový	Pozitivní
Demografické	Intenzifikace procesu stárnutí, pokles porodnosti, intenzifikace demografického poklesu	Zachování stávající úrovně stárnutí, stabilizace porodnosti, stávající demografický pokles	Zachování stávající úrovně stárnutí, zvýšení porodnosti, stabilizace demografického poklesu
Ekonomické	Pokles HDP, pokles přílivu PZI, útlum průmyslu	Stagnace HDP, stagnace přílivu PZI	Pozvolný, ale kontinuální růst HDP
Sociální	Silné zvyšování sociálních nerovností, nárůst obyvatel pod a na hranici bída, společenská skepse	Pozvolný nárůst sociálních nerovností a residenční segregace	Intenzifikace sociálních nerovností a residenční segregace
Kulturní	Individualismus, uzavřená společnost	Individualismus, post-socialistické hodnoty	Otevřená společnost
Governance	Klientelistická, prorůstová orientace	Klientelistická v kombinaci s korporativistickou, prorůstová orientace	Pluralitní a inkluzivní, zaměřená na společenské blaho
Politické	Klientelismus, fragmentace, růst extrémismu a populismu	Klientelismus, fragmentace	Stabilní politické prostředí, transparentnost

*Zdroj: Vlastní zpracování (2015).*



Prostřednictvím rozboru literatury byly vytvořeny tři varianty scénářů – negativní, pozitivní (Kosow, Gaßner 2008). Trendový scénář nebyl vzhledem k limitům této kapitoly zpracován. Negativní scénář se vyznačuje dominancí mechanismu kumulativní cirkulární kauzality a pozitivní naopak.

## Scénáře pro město Ostravu

### *Analytická část*

Jak již bylo uvedeno výše, tak tvorba scénářů, zejména na regionální či lokální úrovni, může napomoci k identifikaci klíčových interních faktorů. Jelikož je rozsah scénářů limitovaný, bude pozornost zaměřena zejména na analýzu demografického vývoje a městského rozvoje.

### *Demografický vývoj do roku 1989*

Ostrava, podobně jako další průmyslová města, vykazovala silný až skokový demografický růst od počátků průmyslové revoluce. Dynamiku změn počtu obyvatel (etnicky velice pestrých) můžeme demonstrovat nárůstem počtu obyvatel mezi lety 1869 až 1910 o 148 tisíc (482 %), kdy některé městské části vykázaly růst o neuvěřitelných 1 768 % (Mariánské Hory), respektive 1 140 % (Vítkovice). Intenzita růstu počtu obyvatel poněkud oslabila v prvních třech dekadách dvacátého století, kdy růst počtu obyvatel dosáhl přibližně 157 %. Během II. světové války vinou bombardování počet obyvatel Ostravy klesá, neboť byla poškozena řada domů v hustě obydlených oblastech (jenom v samotném centru bylo poškozeno nebo zničeno okolo 20 % všech budov (Jiřík a kol. 1993). Zásadně se však projevila likvidace etnické pestrosti v důsledku válečných (deportace Židů) a těsně poválečných událostí (odsun Němců), přičemž tyto změny dopadly největší vahou na nejstarší části města. Nicméně do konce druhé světové války se město příliš nelišilo od svých průmyslových protějšků v západní Evropě. Politický převrat v roce 1948 spojený s uchopením moci komunistickou stranou byl pro Ostravu jako „ocelové srdce“ státu obzvláště významný. S expandujícím průmyslem stoupala poptávka po nových pracovních silách, což se promítlo do nárůstu počtu obyvatel zejména mezi lety 1950 (215 791 obyvatel) až 1970 (297 171). Od roku 1975 klesá význam migračního salda a demografický růst začal být závislý na přirozeném přírůstku (Havrlant 1980). Dokazuje to snížení dynamiky růstu obyvatel mezi lety 1980 až 1991 (+ 5 295 obyvatel).

Demografický růst v období socialismu měl prostorově vysoce diferencované dopady, které byly podmíněny direktivním městským plánováním. Budovatelský étos se v 50. letech soustředil na extenzivní rozvoj města, kdy byly stanoveny základní rysy nových rozvojových sídelních plánů v duchu „socialistického

realismu“. V Ostravě se výstavba a toky obyvatelstva soustředily do dvou nových oblastí, vzdálených od průmyslových částí původního městského centra. V prvním případě se jednalo o Porubu, kde vzrostl počet obyvatel z 1 596 (1950) na 93 667 (1980), přičemž se v plánech předpokládala velikost této části dokonce na 160 tisíc obyvatel. Druhou rozsáhlou rezidenční oblastí bylo Jižní město, o jehož vybudování bylo rozhodnuto v roce 1965 v „Dokumentu o rozvoji města Ostravy“ (Prokop 2006), ve kterém se počet obyvatel zvýšil z 22 532 (1950) na 90 109 (1980). Na rozdíl od Poruby však tato část města rostla i po roce 1989 (118 806 obyvatel v roce 1991), zatímco Poruba začala populačně klesat.

Naopak procesem celkového úpadku procházela „stará Ostrava“ jednak v důsledku ekonomických příčin (existence ložisek černého uhlí, podpora průmyslu) a taktéž z ryze ideologických důvodů. Oblast vnitřního města Ostravy (Moravská Ostrava a Přívoz, Vítkovice, Mariánské Hory a Hulváky) zaostávala v období komunismu ve smyslu fyzickém, funkčním i sociálním. Do stejné skupiny můžeme zařadit i Slezskou Ostravu a Michálkovice. Ve Vítkovicích průmysl postupně pohlcoval obytnou a obslužnou funkci a Vítkovice se stávaly neatraktivní průmyslovou čtvrtí s nízkou kvalitou života. Degradaci dokumentuje pokles obyvatel mezi lety 1950 (20 774) až 1991 (7 292) o 65 %. Mariánské Hory a Hulváky představovaly jedinou výjimku, nicméně růst zde byl relativně nízký (7 %) a jeho zdrojem byla výstavba panelového sídliště Fifejdy, zatímco historická zástavba upadala. V Moravské Ostravě a Přívozu klesl počet obyvatel z 63 641 obyvatel (1950) na 46 379 obyvatel (1991). Slezská Ostrava a Michálkovice se v období komunismu vyznačovaly zbytky hornických kolonií (velká část jich byla asanována), rozptýlenou zástavbou rodinných domů, rozsáhlými zelenými plochami (často porostlé haldy či průmyslové areály) (Havrlant 1980). V těchto dvou obvodech klesl počet obyvatel od roku 1950 z 50 311 obyvatel na 21 932 v roce 1991.

V celkové perspektivě tak poklesl počet obyvatel „staré“ Ostravy ve sledovaném období z 148 281 na 90 145 (–40 %). Zatímco tedy v roce 1950 soustřeďovala stará Ostrava okolo 68 % všech obyvatel, v roce 1991 to bylo již jen 27 %.

Simultánně od 60. let 20. století také docházelo k úmyslné prostorové koncentraci a segregaci sociálně slabšího a romského obyvatelstva do vnitřního města (Přívoz, Vítkovice, Mariánské Hory), přičemž např. v Přívoze jako části městského centra žilo okolo 43 % všech Romů na území města Ostravy (Davidová 2009).

### ***Demografický vývoj po roce 1989***

Komplexní proces transformace, odstartovaný pádem železné opony v roce 1989, přiblížil sídelní a především demografický vývoj města směrem ke starým průmyslovým regionům vyspělých ekonomik, kde proces „smršťování“ započal

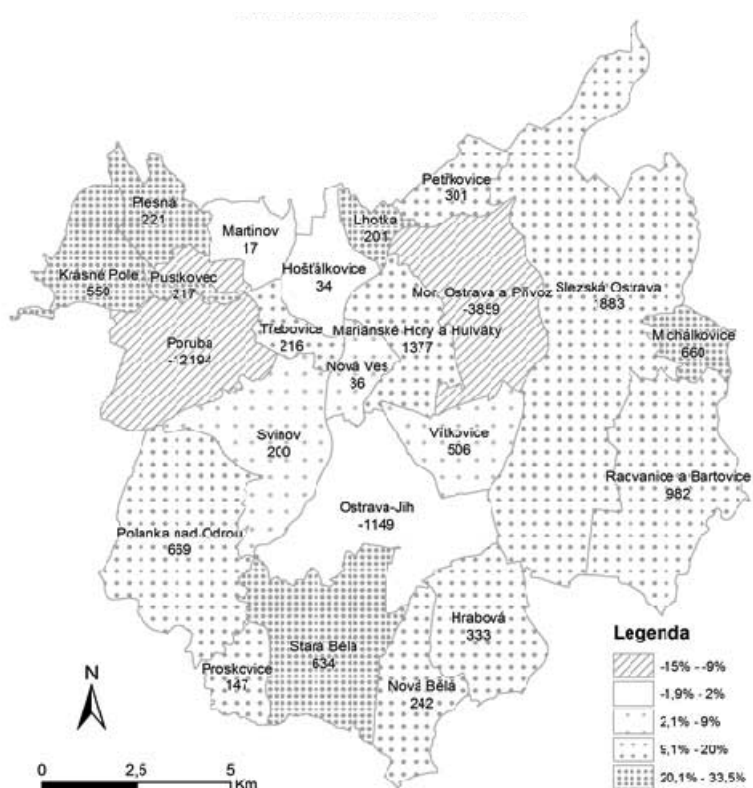
jíž v 50. a 60. letech. V Ostravě se snížil počet obyvatel mezi lety 1991 až 2016 (k 1.1.2016) z 327 368 na 291 640 obyvatel (s cizinci 301 485), což je pokles o 12,25 % a Ostravu tak řadíme mezi středně se „smršťující“ města (Turok, Mykhnenko 2007).

Mezi hlavními příčinami demografického smršťování Ostravy lze uvést (Rumpel, Slach 2012):

- proces deindustrializace a s ním spojené snižování ekonomické atraktivity regionu a selektivní vystěhovalectví (meziregionální migrace),
- proces rezidenční suburbanizace (vnitroregionální migrace) projevující se jednak zvyšováním počtu obyvatel v zázemí měst, jednak poklesem počtu obyvatel v jádrových částech, především pak ve vnitřních městech,
- demografické změny jako snížení porodnosti a dlouhodobé procesy stárnutí populace v rámci druhé demografické tranzice (Rychtaříková 1999).

Hlavní zdroje demografického „smršťování“ v případě Ostravy představuje vystěhovalectví. Na meziregionální úrovni směřují především vzdělaní lidé zejména do Prahy a Středočeského kraje (jen s Prahou měla Ostrava mezi lety 2006–2008 [v období ekonomického růstu!] negativní bilanci 1,6 tisíc obyvatel (Ivan, Tvrđý 2008). Na úrovni vnitroregionální směřuje migrace ponejvíce do oblastí s vyšší environmentální kvalitou a dobrou dopravní dostupností, které se nacházejí na jihovýchod (Frydek-Místek) a na severozápad od Ostravy (Opava). Mezi obce vykazující největší přírůstky v důsledku suburbanizace v okrese Frydek-Místek patří například obce v podhůří Beskyd jako Čeladná, Frýdlant nad Ostravicí či Malenovice, případně Hlučín v okrese Opava (Ivan a kol. 2010). Na vnitroměstské úrovni (viz obrázek) lze pozorovat pokračující úpadek vnitřního města a růst periferních městských obvodů, jako jsou Krásné Pole, Lhotka, Plesná, čili lokalit s vyšší environmentální kvalitou. Výjimku tvoří Radvanice a Bartovice, kde dominují vzhledem ke kvalitě životního prostředí jednoznačně ekonomické důvody (nízké ceny pozemků). Specifickým příkladem je Poruba, vybudovaná během 60. až 70. let minulého století. Obvod ztratil v období mezi lety 1991 až 2008 na 12 194 obyvatel (–15 %), přesto v této části existuje relativně malý podíl prázdných bytů, neboť velká část bytů byla plánovaná v duchu doby vzniku, čili se jednalo spíše o malo- či středněmetrážní bytové jednotky pro vícečlenné domácnosti směřující do Ostravy za prací (průměrná obytná plocha zabírala 17 m<sup>2</sup>). Vysokou koncentraci dokumentuje výmluvně i hustota obyvatel, která byla v roce 1970 okolo 6 500 obyv./km<sup>2</sup> a dnes okolo 5 600 obyv./km<sup>2</sup>, takže pokles počtu obyvatel se promítnul do zmenšení průměrné velikosti domácností a zvýšení průměrné obytné plochy na 1 obyvatele, a nikoliv do extenzivního vzniku prázdných bytů. Za pozornost stojí pozitivní vývoj ve Slezské Ostravě, kde v minulosti provedené rozsáhlé asanace a útlum těžby vytvořily podmínky pro rozvoj bytové výstavby.

**Obrázek 9–1:** Změna počtu obyvatel v městských obvodech Ostravy za období 1991–2008



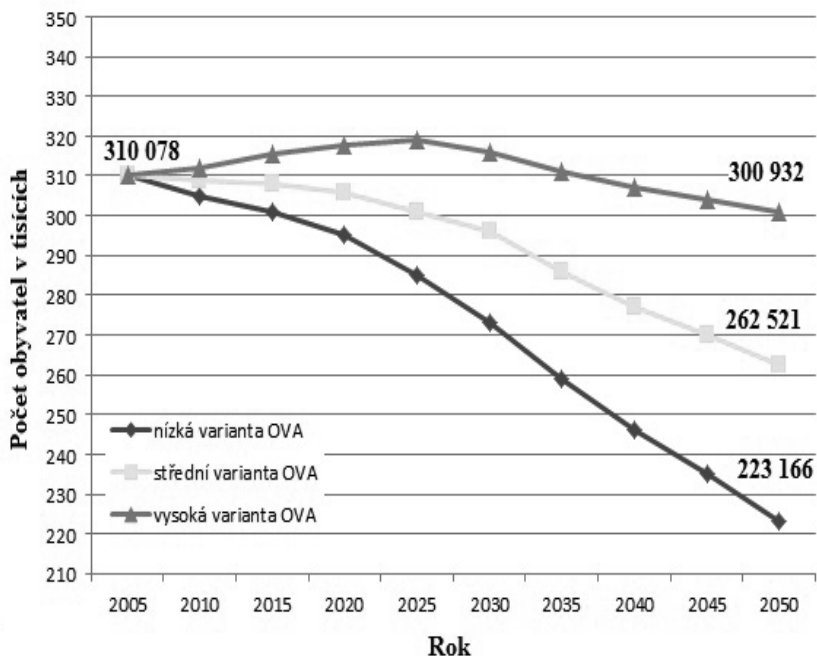
*Zdroj: Převzato z Rumpel, Slach (2012). Autor grafiky L. Krtička.*

Vlivem přirozených demografických změn pak v reálném průmětu ztratila Ostrava „relativně“ málo obyvatel (okres Ostrava – 4 049), nicméně pozvolna se začíná projevovat proces stárnutí. Proces stárnutí lze nejjednodušeji vyjádřit indexem stáří (65 a více let / 0–14 let). V roce 1991 měla Ostrava index stáří 55,5 %, zatímco v roce 2011 to již bylo 114 % a lze s pravděpodobností hraničící s jistotou tvrdit, že tento proces se bude i nadále prohlubovat (viz níže). Mimo to, proces stárnutí se projevuje rozdílně uvnitř města, kdy nejrychleji stárnou Moravská Ostrava a Přívoz (Krejčí a kol. 2011), Mariánské Hory a výše zmíněná Poruba (Rumpel, Slach 2012). Jedná se tedy o městské části, které jsou silně zasaženy procesem „smrťování“.

Pokusíme-li se stručně shrnout základní dopady demografického „smršťování“, můžeme uvažovat v těchto intencích:

- Za první, meziregionální migrace motivovaná prací a vyššími očekáváními oslabuje znalostní základnu regionu a prohlubuje „nesoulad“ na trhu práce, protože její selektivní povahou roste „mezera“ mezi požadovanou a disponibilní pracovní silou na trhu práce. Do jisté míry se tak „podvazuje“ možnost dalšího rozvoje města.
- Za druhé, vystěhovávání na vnitroregionální úrovni motivované zejména únikem z nevyhovujícího městského prostředí, tzv. *escapismem* (Bourne 1996), má tyto následky: Prostřednictvím sociální filtrace, tj. odchodu střední a vyšší třídy či rodin s dětmi (hlavní zdrojová skupina), se snižuje demografický a taktéž ekonomický (odliv kupní síly) potenciál města. Současně řada obyvatel stále pracuje ve městě a využívá jeho služeb, ačkoliv bydlí („platí daně“) již jinde. Ostatně kulturní zařízení města Ostravy jsou dle odhadů z jedné třetiny využívány mimoostravskými obyvateli. Zjednodušeně řečeno, příjmy města se snižují, ale nároky zůstávají stejné. Opomenout nelze ani další aspekty, jako je např. zvyšování dopravní zátěže (zhoršování kvality života ve městě) či nesoulad mezi stávající a disponibilní sociální a technickou infrastrukturou (kanalizace, školy atd.) ve vnitřním městě a na periférii města.
- Za třetí, přímý dopad na městský rozpočet. Dominantním zdrojem příjmů (cca 90 %) městského rozpočtu jsou centrálně přerozdělované výnosy ze sdílených daní. Po přijetí změny rozpočtového určení daní klesl příjem na jednoho obyvatele Ostravy na přibližně 15 tisíc Kč. Když přepočteme tuto částku na počet obyvatel, o které Ostrava přišla v posledních dvou dekadách, zjistíme, že rozpočet města by mohl být vyšší přibližně o 462 miliónů korun (v roce 2010 činil rozpočet města 6,4 mld. Kč [5,7 mld. Kč ze sdílených daní]). Samozřejmě se jedná jen o ilustrativní příklad, poukazuje však trefně na rozsah fiskálních dopadů demografického „smršťování“.

Z hlediska budoucího vývoje jsou k dispozici v současnosti tři prognózy dalšího demografického vývoje. První, relativně „pozitivní“, od Solanského (2008) předpokládá, že počet obyvatel Ostravy klesne v roce 2050 na 280 tisíc. Dle této studie dosáhne index stáří v roce 2025 158,4 % a v roce 2045 pak již 240,4 % (národní průměr k tomuto roku je prognózován na 222,5 %). Neznamená to jen, že Ostrava se stane městem důchodců, ale že dojde také k navýšení výdajů na sociální péči, a to v situaci, kdy rozpočet města bude mnohem nižší. Další dvě prognózy (Šotkovský 2010) předpokládají pokles obyvatel k roku 2050 na 262 tisíc (střední varianta) a 223 tisíc (spodní varianta), viz obrázek 9–2.

**Obrázek 9–2:** Demografická prognóza pro město Ostravu


*Zdroj: Převzato a upraveno podle Šotkovský (2010).*

Období transformace přineslo prohloubení a intenzifikaci prostorové sociální segregace, což je jev charakteristický pro celou ČR (např. Sýkora 1999). Nicméně vysoká nezaměstnanost, velké množství domácností žijících v relativní chudobě (Lux 2004), stagnace/úpadek lokální ekonomiky a sociální filtrace způsobená rezidenční suburbanizací měly a budou mít za následek skutečnost, že míra sociální segregace představuje v Ostravě narůstající problém, což platí zejména pro oblast historického vnitřního města a také pro lokality na sídlišťích, především v oblastech nekvalitní panelové zástavby se špatnou infrastrukturou. Na druhé straně v posledních letech vznikla řada rezidenčních developerských projektů pro vyšší a střední třídu, které vznikají v environmentálně atraktivních lokalitách, často prostorově oddělených od starší bytové výstavby. Po roce 1989 lze pozorovat vytlačování romské populace z atraktivních lokalit (vlivem terciarizace se staly tyto lokality opět atraktivní pro trh) směrem do „trhem opomíjených“ sociálních kapes, čili dochází k akceleraci a prohloubení procesu sociální

segregace Romů v Ostravě, nastoleného již před řadou dekád. Dnes žije na území města Ostravy podle (konzervativních) kvalifikovaných odhadů v celkem 14 sociálně vyloučených lokalitách přibližně 6 000 Romů (Kvasnička, 2010), což představuje přibližně 20 % romské populace ve městě. Ve všech těchto lokalitách nezaměstnanost přesahuje 80 % hranici a taktéž kvalita bytového fondu a související sociální a technická infrastruktura je na velice nízké úrovni. Společným jmenovatelem těchto lokalit je jejich prostorová separace fyzickými bariérami (průmyslové areály, haldy, brownfields, dopravní koridory) od ostatních městských částí a taktéž stárí bytového fondu a především pak jejich lokalizace v celkově demograficky upadajících městských obvodech. Více než polovina sociálně vyloučených Romů žije v oblasti historického vnitřního města, které je v posledních 60 letech negativně ovlivňováno procesem smřšťování (ztráta více než 1/3 obyvatel). V dalších částech regionu pak žije přibližně více než 4 000 obyvatel v sociálně vyloučených lokalitách.

### ***Negativní scénář: Upadající, rozdělené město***

Městu se nedařilo stabilizovat obyvatelstvo Ostravy, zejména mladou populaci, která i nadále směřovala do oblasti západních a středních Čech, případně do dalších zemí EU. Vlivem silícího tlaku na optimalizaci systému vysokého školství přistupuje vláda k selekci vysokých škol na výzkumné a výukové, přičemž ani jedna z univerzit nebyla zařazena mezi výzkumné (excelentní) univerzity, což se negativně promítlo do jejich image a reputace v podobě nižšího počtu studujících. Odliv mladých a kvalifikovaných obyvatel akceleroval také pokles nabídky adekvátních pracovních míst a nízká platová hladina. Dlouhotrvající krize v tradičních odvětvích způsobená poklesem globální poptávky měla za následek, že region se soustředil na budování dalších průmyslových zón a lákání přímých zahraničních investic s nízkou znalostní náročností, kde však bylo uplatnění pro kvalifikovanou pracovní sílu omezené. Snižující se ekonomická výkonnost a stagnace reálných příjmů se promítla i do nižší porodnosti. Z hlediska vnitroregionální migrace se i nadále zvyšovala intenzita rezidenční suburbanizace, jednak z důvodu nedostatku dostupného a kvalitního bydlení a jednak zhoršujícího se sociálního klimatu v Ostravě. Dopady populačního poklesu a změny struktury obyvatelstva (stárnutí) se nejméně promítly do okrajových částí (prakticky suburbánních) Ostravy a naopak nejvíce zasáhly centrum Ostravy a velké rezidenční oblasti nové Ostravy. Nejcitelnějším projevům úpadku čelila zejména panelová zástavba v Ostravě Jihu. Vlivem odlivu obyvatel, snižování poklesu ceny nemovitostí vznikl výrazný převis nabídky nad poptávkou, který zpětnovazebně posiloval úpadek, podobně jak tomu bylo například ve městech bývalého východního Německa, s tím rozdílem, že v tomto případě nebyly realizovány žádné intervence. Viditelné projevy zhoršení fyzické, funkční a sociální

struktury se objevily, byť v menším rozsahu, také v Porubě a centru města, případně ve vnitřním městě. V prvně jmenované části města se vinou celkového úpadku rozrostla vyloučená lokalita Dělnická a na konci sledovaného období měla charakter vyloučené lokality celá oblast jižní Poruby. Jakousi pomyslnou dělicí čarou mezi „dobrou“ a „špatnou“ Porubou se stala dnešní Hlavní třída. Podobný vývoj, v menším měřítku, prodělala severní část Poruby s převahou panelové zástavby. V centru a vnitřním městě Ostravy se úpadek projevil v několika úrovních. V rovině změny sociální struktury se převážná část městského centra zařadila mezi věkově nejstarší části Ostravy s výjimkou Přívozu, který však se i nadále vyznačoval upadající fyzickou a funkční strukturou. Dlouhodobá pasivita města a postupný přesun aktivit (jak funkcí, tak i bydlení) do izolovaného „ostrova“ růstu tvořeného Novou Karolinou a Dolní oblastí Vítkovic způsobil, že historické jádro kontinuálně upadalo, přičemž nejvýraznějším symbolem úpadku byly demolice historických budov v okolí náměstí Dr. Edvarda Beneše. Při neexistenci poptávky se postupem času z těchto ploch stala bariéra, která zásadním způsobem fyzicky, ale především funkčně oddělila historické centrum od nového centra Ostravy. Demografický úpadek se nevyhnul jen menším lokalitám na Slezské Ostravě, kde byly vybudovány privátními developery velké tzv. „opevněné komunity“, které kontrastují s řadou ghatt ve zbylých částech Ostravy. Možnosti města reagovat na negativní změny v podobě celkového úpadku již od 20. let 21. století jsou značně omezené, a to vlivem několika faktorů. V první řadě, dominance neoliberalních přístupů na národní úrovni se promítla v obecné rovině do větší akcentace principu „zásluhovosti“ na úkor principu solidarity (podrobně viz Blažek a Macešková 2010). V konkrétní rovině pak do změny daňové politiky po roce 2030 a zvýšení daňové autonomie obcí po vzoru variace liberálně-tržních ekonomik bez zahrnutí vertikálních vyrovnávacích mechanismů. Důsledkem těchto změn výrazně poklesly příjmy města Ostravy a dalších ekonomicky slabých obcí. Taktéž se po ukončení přílivu financí z Evropské unie ztlačněl výpadek v příjmech vázaný na počet obyvatel města. Již v roce 2020 disponovalo město rozpočtem nižším o přibližně 245 milionů korun a v roce 2030 o 560 milionů korun. V druhé řadě, masivní investice do diskutabilních projektů financovaných z EU a zejména jejich provozní náklady odčerpávaly peníze z městského rozpočtu a snižovaly možnosti pro investice. Za třetí, s intenzifikací úpadku města se začal navyšovat počet tzv. „cold spots“ (Moss 2008), čili lokalit s naddimenzovanou technickou infrastrukturou, v důsledku čehož narostly náklady na správu a údržbu infrastruktury, která se tak stala naprosto nerentabilní. Na vzniklou situaci reagovali soukromí zahraniční vlastníci po roce 2030 odchodem z tohoto dříve vysoce ziskového segmentu, přičemž správu vysoce ztrátové technické infrastruktury bylo nuceno převzít město Ostrava. Posledním negativním faktorem bylo prohlubování již zmiňované „parazitní urbanizace“ znásobené absencí jakékoliv řízení na metropolitní úrovni,



protože i na metropolitní úrovni byl dominantním principem konkurenční boj o omezené zdroje. V roce 2050 tak Ostrava představuje fyzicky, funkčně a sociálně rozdělené město, s méně než 220 tisíci obyvateli, které už prakticky nedrží osud ve vlastních rukách.

### ***Pozitivní scénář: Smrštěná, ale perspektivní***

Ukončení přílivu financí z EU po roce 2020 přimělo lokální aktéry k akceptování procesu smršťování jako normality pro budoucnost města. Negativní perspektiva městského vývoje přiměla lokální aktéry k vytvoření kolektivní akce za účelem reakce na dosavadní vývoj. Především pak akceptování smršťování a jeho možných dopadů pozměnilo dosavadní jednoznačnou orientaci na růst směrem k aktivnějšímu managementu úpadku. Ve vazbě na městský, potažmo metropolitní rozvoj se druhý jmenovaný přístup začal projevovat následovně. Na základě dlouhých vyjednávání nejen na úrovni samotného města, ale celého metropolitního byly definovány plochy pro rozvoj, které se nacházely především v rámci kompaktního vnitřního města Ostravy. Tyto plochy byly i s využitím externích zdrojů vykoupeny a vloženy do transparentní semi-veřejné intermediální instituce (podrobně Slach a kol. 2013), která měla za úkol jejich systematický a udržitelný rozvoj. Hlavní důraz byl kladen na rezidenční development kvalitního, ale dostupného bydlení pro obyvatele města a regionu. Hlavním projektem byla regenerace Trojického údolí, kde namísto nekvalitní rekreační plochy vznikla rezidenční oblast. Naopak od konce 30. let 21. století začaly první demolice bloků panelových sídlišť v Ostravě Jihu a částečně také v Porubě řešené v rámci strategie tzv. optimalizace velikosti města (*right-sizing*, např. Hummel 2015). Realizované změny se pozitivně promítly do nižších nákladů na technickou a dopravní infrastrukturu, která mohla být provozována bez navyšujících se nákladů v odpovídající kvalitě. Z hlediska zvýšení kvality života byl vytvořen hierarchizovaný systém zelených ploch, který byl dostupný v rámci celé Ostravy prostřednictvím tzv. „zelených koridorů“. Systém zelených ploch bude zahrnovat jednak „kultivovanou zeleň“ (parky) a jednak tzv. „novou divočinu“, tj. zelené prostory vzniklé spoutáními přírodními procesy na území bývalých hald či oblastí důlních činností. Na neutěšený stav městského centra a jeho okolí reagovalo město v roce 2020 progresivní kombinací měkkých a tvrdých projektů. Z měkkých projektů měla vysoce pozitivní dopad zájmová koalice aktérů z centra města, která prostřednictvím spolupráce oživila městské centrum. Z tvrdých projektů byla v roce 2025 dostavěna moderní vědecká knihovna v areálu Černé louky a jen o něco dříve dokončená přestavba městských jatek na kulturní prostor, který oživil skomírající Stodolní ulici. Taktéž se v průběhu třetí dekády tohoto milénia podařilo funkčně a fyzicky propojit centrum města s oblastí Nové Karolíny a dolní oblastí Vítkovic. Díky tomu vzniklo kompaktní a funkčně

různorodé centrum města. Od roku 2030 se i díky implementaci nástrojů tzv. „měkkého marketingu“ stabilizovala populace města na úrovni města. Ke stabilizaci a lepšímu hospodaření města, především v oblasti financování služeb, napomohlo konstituování metropolitního regionu. Od roku 2035 plně formalizovaný subjekt harmonizoval a koordinoval správu a rozvoj celého metropolitního regionu Ostravy. V roce 2050 tak Ostrava a celý metropolitní region mohly začít konečně naplňovat svůj potenciál.

### **Závěr**

Metoda scénářů se v posledních dekádách etablovala mezi standartní metody i v oblasti prostorového plánování. Svoji povahou tato metoda umožňuje vytvářet alternativní podoby budoucnosti, přičemž lze využívat jak kvantitativních, tak i kvalitativních přístupů. Při tvorbě normativních scénářů je nezbytné se varovat toho, aby se například pozitivní scénář nestal utopií a negativní naopak dystopií. Z pohledu plánování lze považovat za klíčové především důkladné zpracování dosavadního vývoje, jako výchozího bodu pro tvorbu scénářů. I když scénáře vyžadují invenci a kreativitu, vždy by měly být hodnověrné a především realistické.

---

## SUMMARY

Governments at all levels face long-term the dilemma of how to plan and strategically manage development of the society. In times of crisis the importance of strategic and planned approaches increases in general. Not only the European Commission but also the Czech Government speak about “a strategic orientation and networking“, as a key principle, the application of which will have to ensure effective and efficient use of EU funds.

The strategic planning by municipalities, towns and regions has been applied in the Czech Republic since approximately mid-90s. Expert discussions on the topic, so far, however, are mainly of a technical character. Strategic planning is generally understood as the creation of plans and a normative methodologies, how to process them.

This publication was created within the project of The Technology Agency of the Czech Republic „Strategic planning by municipalities, towns and regions: the challenges, issues and possible solutions.“ During its processing, we used both secondary and primary sources of information. In the case of primary sources we mainly based on an extensive survey (2015), which aim was to determine the attitudes of representatives of municipalities and towns to the strategic planning in the Czech Republic.

The aim of this monograph is to provide professional public, both academics and analysts, as well as practitioners, latest findings concerning the strategic planning of municipalities, towns and regions. When selecting and sorting of individual chapters (topics) we came out of their topicality and novelty (innovativeness), at least in the Czech context. The publication consists of eight chapters.

The first chapter, entitled „Strategic planning of towns and regions from a European perspective from the 30s up to today: development, conception problems“ presents a brief analysis of the development of urban and regional planning, respectively the strategic planning in Europe from the pre-war period until today. It deals with the various development stages and their typical planning concepts and proceedings. A significant attention is paid to the position of strategic planning in politics and the society and the problems of strategic planning with its practical application.

The second chapter is entitled „Metropolitan Governance in International Perspective“. This is a very hot topic in the Czech Republic, especially in connection with the implementation of integrated land development and the search for effective models of cooperation and partnership of municipalities and

other institutions in the metropolitan regions (including joint strategic planning). The chapter summarizes up to date information from abroad with „governance“ in the metropolitan regions and provides two case studies from Germany (for the metropolitan regions Hannover and Nuremberg. The reason for selecting these case studies was the fact that metropolitan governance in Germany is relatively weakly developed, if we compare it, for example, with France or Italy, so it may be an interesting inspiration for the Czech Republic, which currently has not had a long experience with it.

The third chapter summarizes „The development of the strategic planning of the towns and municipalities in the Czech Republic“, in the context of the development of spatial planning. The post-November development of strategic planning of towns and municipalities is divided into six phases. It demonstrates changes in its understanding and approaches on the example of The Hradec Kralove City. It also deals with the period before 1989, when in the former Czechoslovakia there existed the national economy planning, regional planning and land use planning.

The fourth chapter is called „Strategic Planning of the municipalities and towns in the Czech Republic: Critical analysis of planning procedures and views on strategic planning.“ It is an empirical analysis, trying to interpret the results of the survey, which was attended by 573 municipalities and towns of all sizes. It deals with the content of strategic plans, public participation, practical use after their approval, evaluation of the quality outputs etc. It also identifies attitudes of representatives of municipalities and towns to strategic planning and to its various forms and practices. Finally, it identifies issues of strategic planning of municipalities and regions in the Czech Republic and offers a range of legislative and methodological recommendations.

The fifth chapter is entitled „Strategic planning in small municipalities - critical analysis and proposed solutions“. The aim of this chapter is a detailed analysis of small municipalities (up to 2,000 inhabitants) and their experience with strategic planning. In its design part it develops mainly the possibilities of cooperation of the small municipalities in the area of the strategic planning at the supra-local level; within the territorial districts of municipalities with extended powers, voluntary associations of municipalities and local action groups (LAGs).

The results of the survey of municipalities and towns showed that one of the major issues of strategic planning in the Czech Republic is a lack of its coordination. Therefore, the sixth chapter deals with „Models of coordination of strategic, territorial and financial planning at municipal level.“ It offers five model solutions how to harmonize strategic, territorial and financial (budget) plan on a municipal level, and seven gradual steps how to achieve such coordination.

The seventh chapter represents „Strategic challenges in the field of environment and transport“. It deals with the latest trends and challenges in the

---

field of environment and transport, which can be an inspiration for municipalities, towns and regions in the Czech Republic.

The eighth chapter is called „Content analysis of strategic plans for selected municipalities and towns focused on the environment and adapting to climate changes.“ It examines the preparedness of mainly small towns in the Czech Republic on climate change through the analysis of objectives and measures contained in the strategic plans of 86 selected towns.

The last ninth chapter “Scenarios method and its use in the context of planning“ deals with the possibilities of using this modern and abroad frequently used forecasting and planning method. Scenarios can be seen as a coherent, internally consistent and plausible description of a possible future state of the observed phenomenon (the future development of the town, population structure etc.). The important fact is that these are not predictions, but the search for alternative images of possible future development. The authors discuss the possibilities of using this method in the strategic planning of the towns on the example of Ostrava.

---

## LITERATURA

- ADAMASCHEK, B., PRÖHL, M. (ed., 2003). *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- AFHELDT, H. (1995). Ausstieg aus dem Sozialstaat? Aus Politik und Zeitgeschichte (25), s. 3–12.
- ALBERS, G. (1993). Über den Wandel im Planungsverständnis. In: Wentz, M. (ed.) *Wohn-Stadt. Die Zukunft des Städtischen*. Frankfurt.
- ALLMENDINGER, P. (2001). *Planning in postmodern times*. London: Routledge.
- ALLMENDINGER, P. (2002). *Planning Theory*. Hampshire.
- ALLMENDINGER, P., HAUGHTON, G. (2010). Spatial planning, devolution, and new planning spaces. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(5): 803–818.
- ANDĚL, P., GORČICOVÁ, I., HLAVÁČ, V., MIKO, L. a ANDĚLOVÁ, H. (2005). *Hodnocení fragmentace krajiny dopravou. Metodická příručka*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR.
- ANDERSON, David A. (2013). *Environmental economics and natural resource management*. 4th ed. London: Routledge.
- ANSOFF, H. I. (1992). From strategic planning to strategic management. *Ann Arbor*.
- ANTROP M. (2005). Why landscapes of the past are important for the future. *Landscape and Urban Planning*, (70): 21–34.
- ARCHIBUDI, F. (2008). *Planning Theory. From the Political Debate to the Methodological Reconstruction*. Milano: Springer.
- ARL (ed., 1995). *Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen, Analysen, Empfehlungen*. Forschungs- und Sitzungsberichte 200. Hannover: ARL.
- ARL (ed., 1998). *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*. Hannover: ARL.
- ARL (ed., 1999). *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*. Hannover: ARL.
- ARNDT, M., PRIEBIS, A. (2004). Region Hannover – eine Zwischenbilanz zur Mitte der ersten Wahlperiode. *Niedersächsische Verwaltungsblätter*, (8): 201–206.
- BACHE, I., FLINDERS, M. (2005). *Multi-level Governance*. Oxford.
- BARTOŠ, M., KUŠOVÁ, D., TĚŠITEL, J., KOPP, J., NOVOTNÁ, M., MACHÁČEK, J., MOSS, L., GLORIOSO, R. (2011). *Amenitní migrace do venkovských oblastí České republiky*. Lesnické práce. Kostelec nad Černými lesy.
- BAYNES, T. M., WIEDMANN, T. (2012). General approaches for assessing urban environmental sustainability. *Current Opinion in Environmental Sustainability* (4): 458–464.
- BEAUREGARD, R. A. (2006). The radical break in late twentieth-century urbanization. *Area*, 38(2): 218–220.
- BENZ, A. (1994). *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden.

- BENZ, A., FÜRST, D. (2002). Policy learning in regional networks. *European Urban and Regional Studies*, 9(1): 21–35.
- BERAN, V. (1999). Strategie rozvoje území: promítnutí do zadání ÚPD. Praha: ČVUT.
- BERGEN, M. V. (1995). Vor dem Keynesianismus. Die Planwirtschaftsdebatte der frühen dreissiger Jahre im Kontext der organisierten Moderne. Berlin: FS II, s. 95–103.
- BERMAN, N. L. a kol. (1998). Úspěšná česká města. Průvodce strategickým plánováním. Praha: Berman Group.
- BESTFACT (2015). Best Practice Factory for Freight Transport [online, cit. 4. 7. 2015]. BESTFACT. Dostupné na [www: <http://www.bestfact.net >](http://www.bestfact.net).
- BIRD, R. M., SLACK, E. (2007). An approach to metropolitan governance and finance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(5): 729.
- BIRCH, K., MYKHENKO, V. (2009). Varieties of Neoliberalism? Restructuring in Large Industrially Dependent Regions Across Western and Eastern Europe. *Journal of Economic Geography*, 9(3): 355–380.
- BLAIR, J. P. (1995). Local economic development. Analysis and Practice. London: Sage.
- BLAKELY, D. J., BRADSHAW, T. K. (2002). Planning local economic development. Theory and Practice. 3. vydání. London: Sage.
- BLATTER, J. K. (2005). Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. *Swiss Political Science Review*, 11(1): 119–155.
- BLATTER, J. K. (2006). Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: Theory and evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs*, 28(2): 121–150.
- BLAŽEK, J., MACEŠKOVÁ, M. (2010). Regional Analysis of Public Capital Expenditure: To Which Regions Is Public Capital Expenditure Channelled—to ‘Rich’ or to ‘Poor’ Ones?. *Regional Studies*, 44(6): 679–696.
- BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. (2002). Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, klasifikace. Praha: Karolinum.
- BLOTEVOGEL, H. H. (2001). Die Metropolregionen in der Raumordnungspolitik Deutschlands – ein neues strategisches Raumbild. *Geographica Helvetica*, 56(3): 157–168.
- BORCH, K. et al. (2011). Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover: ARL.
- BÖRJESON, L., HÖJER, M., DREBORG, K. H., EKVAL, T., FINNVEDEN, G. (2006). Scenario types and techniques: towards a user’s guide. *Futures*, 38(7): 723–739.
- BORRAZ, O., LE GALÈS, P. (2010). Urban governance in Europe: the government of what?. *Métropoles*, 7(1): 137–151.
- BOURNE, L. S. (1996). Reinventing the suburbs: old myths and new realities. *Progress in Planning*, 46(3): 163–184.
- BRAKE, K. 2000. Strategische Entwicklungskonzepte – mehr als eine Renaissance der Stadtentwicklungspläne? *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, (2): 269–288.
- BRENNER, N. (1997). Die Restrukturierung staatlichen Raums. Stadt- und Regionalplanung in der BRD 1960–1990. *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 27(4): 545–565.

- BRENNER, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban studies*, 36(3): 431–451.
- BRENNER, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European urban and regional studies*, 10(4): 297–324.
- BRYSOŇ, J. M. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- BÚŠIK, J. (2006). *Regionálny manažment a marketing*. Bratislava: Ekonomická univerzita.
- CAMAGNI, R. P. (1992) Development scenarios and policy guidelines for the lagging regions in the 1990s. *Regional Studies*, 26(4): 361–374.
- CENTRUM DOPRAVNÍHO VÝZKUMU (2013). *Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013–2020*. Central MeetBike.
- CONDON, P. M. (2010). *Seven rules for sustainable communities: design strategies for the post-carbon world*. Washington: Island Press.
- COOKE, P. (1986). The Changing urban and regional system in the United Kingdom. *Regional Studies*, (20): 243–251.
- ČERMÁK, Z., HAMPL, M., MÜLLER, J. (2009). Současné tendence vývoje obyvatelstva metropolitních areálů v Česku: dochází k významnému obrátu. *Geografie – Sborník ČGS*, 114(1): 37–51.
- ČEZ (2015). /E/mobilita [online, cit. 4. 7. 2015]. /E/mobilita. Skupina ČEZ. Dostupné na [www: <http://www.elektromobilita.cz>](http://www.elektromobilita.cz).
- DAŁBROWSKI, M. (2012). Shallow or deep Europeanisation? The uneven impact of EU cohesion policy on the regional and local authorities in Poland. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(4): 730–745.
- DAŁBROWSKI, M. (2014). EU cohesion policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: Insights from Central and Eastern Europe. *European Urban and Regional Studies*, 21(4): 364–383.
- DANIELS, T. L. (2014). *The environmental planning handbook: for sustainable communities and regions*. 2nd ed. Chicago: APA Planners Press.
- DAVID, F. R. (2009). *Strategic Management: Concepts and Cases*. New Jersey: Prentice Hall.
- DAVID, Q., PEETERS, D., VAN HAMME, G., VANDERMOTTEN, C. (2013). Is bigger better? Economic performances of European cities, 1960–2009. *Cities*, 35(6), 237–254.
- DAVIDOVÁ, E. (2009). Romany Immigrants in Ostrava-Sound into the 60ties of the 20th century. *Historica-Review in History and Related Sciences*, 16: 317–328.
- DE JOUVENEL, H. (2000). A brief methodological guide to scenario building. *Technological Forecasting and Social Change*, 65(1): 37–48.
- DIMITRIOU, H.T., THOMPSON, R. (2007). *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A review of principles and practices*. London: Routledge.
- DITRYCH, O. (2012) Scenáristika jako metoda v mezinárodních vztazích. *Mezinárodní vztahy*, 47(4): 93–107.



- DOCHERTY, I., MCKIERNAN, P. (2008). Scenario planning for the Edinburgh city region. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(5): 982–997.
- DOSTÁL, P. (2008). The post-communist capital city effects, transactional activities and regional development in the Czech Republic in the 1990s: a modelling approach. *City and region*. Papers in honour of Jiří Musil, 15–42.
- DRAHOKOUPIL, J. (2007). Analysing the Capitalist State in Post-Socialism: Towards the Porterian Workfare Postnational Regime. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(2): 401–424.
- DRBOHLAV, D., SÝKORA, L. (1997). Gateway Cities in the Process of Regional Integration in Central and Eastern Europe: The Case of Prague. In: Biffl G (ed.) *Migration, Free Trade and Regional Integration in Central and Eastern Europe*. Österreichische Staatsdruckerei, Wien.
- DRUCKER, P. (1994). *Řízení v turbulentní době*. Praha. ManagementPress.
- DUŠEK, J. (2010). *Faktory regionálního růstu a rozvoje*. České Budějovice: VŠERS.
- EPSTEIN, M. J. (2008). *Making sustainability work: best practices in managing and measuring corporate social, environmental and economic impacts*. 1st ed. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- E-ŠUMAVA.CZ (2015). Projekt e-šumava [online, cit. 4. 7. 2015]. B64 s. r. o. Dostupné na [www: <www.e-sumava.cz>](http://www.e-sumava.cz).
- EUCKEN, W. (1990). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 6. vydání. Tübingen.
- European Environment Agency (2011). *Europe's environment. An Assessment of Assessments*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Environment Agency (2014a). *Adaptation of transport to climate change in Europe. Challenges and options across transport modes and stakeholders*. EEA Report No 8/2014, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FALUDI, A. (2004). Spatial Planning Tradition in Europe: Their Role in the ESDP Process, *International Planning Studies*, 9(2–3): 55–172.
- FELLNER, A., GESTRING, N. (1990). *Zukünfte der Stadt. Szenarien der Stadtentwicklung*. BIS Verlag, Oldenburg.
- FERGUSON, B. C., FRATZESKAKI, N., BROWN, R. (2013). *A strategic program for transitioning to a Water Sensitive City. Landscape and Urban Planning*.
- FISCH, R., BECK, D. (2004). *Komplexitätsmanagement. Methoden zum Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen in Wirtschaft, Regierung und Verwaltung*. Wiesbaden.
- FREUND, B. (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European in: City-regions: The Frankfurt Rhine-Main region*. 125–144. London: Spon Press.
- FREY, O., HAMEDINGER, A., DANGSCHAT, J. S. (2008). *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden.
- FREYER, H. (1933). *Herrschaft und Planung. Zwei Grundbegriffe der politischen Ethik*. Hamburg.
- FRIČ, P., BENÁČEK, V., KLOUDOVÁ, J., NEKOLA, M., NEKOLOVÁ, M. et al. (2010). *Riziková budoucnost: Devět scénářů vývoje české společnosti*. Praha: Matfyzpress.

- FRIEDMANN, J. (2005). Planning Cultures in Transition. In: Sanyal, B. (ed.). *Comparative Planning Culture*. London: Routledge, s. 29–44.
- FÜRST, D. (1990). Neuere theoretische Ansätze in Raum- und Umweltplanung. *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, (4): 512–528.
- FÜRST, D. (1990). Planung heute. *Neues Archiv für Niedersachsen* (2): 105–117.
- FÜRST, D. (1996). Regionaentwicklung: von staatlicher Intervention zu regionaler Selbststeuerung. In: Seele, K. (ed.): *Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden, s. 91–99.
- FÜRST, D. (1998). Wandel des Staates – Wandel der Planung. *Neues Archiv für Niedersachsen*, (2): 53–74.
- FÜRST, D. (2001). Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaft? *Raumforschung und Raumordnung*, (5–6): 370–380.
- FÜRST, D., ANSGAR, R. (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-regions: The Hanover metropolitan region*, London: Spon Press, s. 145–160.
- FÜRST, D., SCHOLLES, F. (2008). *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. 3. vydání. Dortmund: Rohn.
- GANSER, K., SIEBEL, W., SIEVERTS, T. (1993). Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung. *RaumPlanung*, 61(1): 112–118.
- GANSER, Karl et al. (1993). Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung. *RaumPlanung*, (61): 112–118.
- GILBERT, D. (2007). *Stumbling on Happiness*. London.
- GODET, M. (2000). The art of scenarios and strategic planning: tools and pitfalls. *Technological forecasting and social change*, 65(1): 3–22.
- GROSSMANN, I. (2006). Three scenarios for the greater Hamburg region. *Futures*, 38(1): 31–49.
- HALL, P. (2002). *Urban and Regional Planning*. 4. vydání. London: Routledge.
- HANUSCH, H. (1983). *Anatomy of Government Deficiencies*. Berlin.
- HÄUSSERMANN, H., SIEBEL, W. (1993). *Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch grosse Projekte*. Opladen.
- HAVRLANT, M. (1980). *Geografie Severomoravského kraje*. Ostrava: Pedagogická fakulta v Ostravě.
- HAYEK, F. A. (1995). *Kontrarevoluce vědy*. Praha: Academia.
- 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. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Hampshire: Palgrave.
- HEALEY, P. (2006). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. 2. vydání. Hampshire: Palgrave.
- HEALTHY WATERWAYS (2011). *Water by Design* [online, cit. 4. 9. 2014]. Healthy Waterways. Dostupné na [www: <http://waterbydesign.com.au/>](http://waterbydesign.com.au/).

- HEINELT, H., KÜBLER, D. (2004). *Metropolitan governance in the 21st century: Capacity, democracy and the dynamics of place*. New York: Routledge.
- HEINELT, H., ZIMMERMANN, K. (2011). 'How can we explain diversity in metropolitan governance within a country?' Some reflections on recent developments in Germany. *International journal of urban and regional research*, 35(6): 1175–1192.
- HOWE, C., MITCHELL, C. (eds., 2012). *Water sensitive cities*. London: IWA Publishing, 278 s. *Cities of the future series*.
- HOWELL-MORONEY, M. (2008). The Tiebout hypothesis 50 years later: Lessons and lingering challenges for metropolitan governance in the 21st century. *Public Administration Review*, 68(1): 97–109.
- HUMMEL, D. (2015). Right-Sizing Cities in the United States: Defining Its Strategies. *Journal of Urban Affairs*, 37(4): 397–409.
- IVAN, I., TVRDÝ, L. (2008). Sociodemografické faktory ovlivňující vzdálenost migrace a její vývoj. *Regionální studia*, 1(1): 2–8.
- IVAN, I., TVRDÝ, L. (2010). Proměny migračních pohybů v Ostravě. In: Tvrdý – Hruška L. a kol. (2010) *Industriální město v postindustriální společnosti*. VŠB TU Ostrava, s. 87–103.
- JESSEN, J. (2005). Quartierszenario Ostfeldern Scharnhäuser Park 2030. *disP-The Planning Review*, 41(163): 36–49.
- JEŽEK, J. (1998). *Regionální management*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni.
- JEŽEK, J. (2006). Regionální management aneb jak efektivně řídit regionální rozvoj? In: Rumpel, P. (ed.) *Inovativní koncepty v socioekonomickém rozvoji územních jednotek*. Ostrava: Ostravská univerzita, s. 24–37.
- JEŽEK, J. (2008). Strategické regionální plánování. In: Wokoun et al. *Regionální rozvoj*. Praha: Linde, 39–42.
- JEŽEK, J. (2011). Strategic urban development planning in the Czech Republic. New trends of management in theory and practice in crossborder comparison. Chemnitz: GUC Verlag, s. 105–111.
- JEŽEK, J. (2013). Strategické plánování obcí a měst: nové přístupy a cesty k jeho zefektivnění. In: XVI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: Masarykova univerzita, s. 372–376.
- JEŽEK, J. et al. (2007). Budování konkurenceschopnosti měst a regionů v teorii a praxi. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni.
- JIRÁSEK, J. A. 2003. *Strategie. Umění podnikatelských vítězství*. Praha: Grada.
- JIRŮK, K. et al. (1993). *Dějiny Ostravy*. Ostrava: Archiv města Ostravy.
- JONGMAN R. H. G. (2002). Homogenisation and fragmentation of the European landscape: ecological consequences and solutions *Landscape and Urban Planning* (58): 211–221.
- KACZMAREK, T., RYDER, A. (2015). Top-Down and Bottom-Up Metropolitan Integration in Poland. In: Buček J, Ryder A (eds.) *Governance in Transition*, Dodrecht: Springer Netherlands, s. 19–39.
- KAHN, H., WIENER, A. J. (1967). *Year 2000: a framework for speculation on the next thirty-three years*. New York: Macmillan.

- KAISER, J. H. (1965). *Planung I: Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*. Baden-Baden.
- KAISER, J. H. (1968). *Planung III: Mittel und Methoden planender Verwaltung*. Baden-Baden.
- KAZEMIA, F., BEECHAMA, S., GIBBSA, J. (2011). Streetscape biodiversity and the role of bioretention swales in an Australian urban environment. *Landscape and Urban Planning*, (101): 139–148.
- KNIELING, J. (2003). *Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. Informationen zur Raumentwicklung*, 8(9): 463–478.
- KNIELING, J., BLATTER, J. K. (2009). Metropolitan Governance: Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen. In: Knieling, J. (ed.) *Metropolregionen und Raumentwicklung*, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Hannover: Verl. der ARL, s. 223–269.
- KNIELING, J., OTHENGRAFE, F. (ed., 2009). *Planning Culture in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Surrey: Ashgate.
- KOSOW, H., GAßNER, R. (2008). *Methods of future and scenario analysis*. Bonn: DIE.
- KOSTELECKÝ, T., ILLNER, M., VOBECKÁ, J. (2007). *Metropolitan Governance in the Czech Republic. Governing Metropolises: Profiles of Issues and Experiments on Four Continents*. Quebec: Les Presses de l'Université Laval.
- KRBOVÁ J., LUŠTICKÝ, M. (2008). Programové dokumenty v cestovním ruchu a jejich vazby. In: CD s recenzovanými příspěvky. Mezinárodní Bařova konference pro doktorandy a mladé vědecké pracovníky, Zlín: UTB.
- KRBOVÁ, J. (2006). Jak se venkov připravuje na Leader EU? – Úloha MAS v regionálním rozvoji. In: Sborník výstupů grantového IG 613025. Praha: Oeconomica.
- KRBOVÁ, J. (2008). Integrované projekty v cestovním ruchu. Sborník z 3. mezinárodní konference Aktuální problémy cestovního ruchu „Trvale udržitelný rozvoj cestovního ruchu“. Jihlava: Vysoká škola polytechnická, Jihlava.
- KRBOVÁ, J. (2009). Regionální programování: Struktura a obsah programových dokumentů. In: Sborník Regio 2008 – Konkurenceschopnost malých měst a venkovských regionů 12. 12. 2008. Cheb: ZČU, s. 43–50.
- KRBOVÁ, J., LUŠTICKÝ, M., HOUŠKA, M. (2011). Strategické plánování v regionálním rozvoji: Hodnocení kvality ve strategických dokumentech. Mezinárodní vědecká konference 23.–25. 3. 2011, Nový Smokovec. Banská Bystrica: Region Direct, 21 s.
- KRBOVÁ, J., LUŠTICKÝ, M., ŠILHAVÁ, M. (2007). Vazby programových dokumentů nebo chaos? In: Liberecké ekonomické fórum, Sborník příspěvků (recenzovaný), Mezinárodní konference 11.–12. září 2007. Liberec.
- KREJČÍ, T., MARTINÁT, S., KLUSÁČEK, P. (2011). Spatial differentiation of selected processes connected to the second demographic transition in post-socialist cities (the examples of Brno and Ostrava, Czech Republic). *Moravian Geographical Reports*, 19(2): 39–50.

- KÜBLER, D. (2003). „Metropolitan Governance“ oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen. *Informationen zur Raumentwicklung*, 8(9): 535–542.
- KUHLMANN, S. (2001). Future governance of innovation policy in Europe—three scenarios. *Research policy*, 30(6): 953–976.
- KÜHN, M., FISCHER, S. (2008). *Strategische Stadtplanung. Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive*. Detmold: Rohn.
- KUNZMANN, K. R. (1996). Euro-megalopolis or themepark Europe? Scenarios for European spatial development. *International Planning Studies*, 1(2): 143–163.
- KUTSCHERAUER, A. (2007). Regionální analýza a programování. Vybrané kapitoly regionálního programování. Ostrava: VŠB – TU.
- KVASNIČKA, R. (2010). *Popis sociálně vyloučených romských lokalit v regionu Ostravska*. Ostrava: Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách.
- LACKOWSKA, M. (2009). Why is voluntary co-operation condemned to failure? Reflections on the Polish and German background. *Lex localis-Journal of Local Self-Government*, 7(4): 347–369.
- LACKOWSKA, M., ZIMMERMANN, K. (2011). New forms of territorial governance in metropolitan regions? A Polish-German comparison. *European Urban and Regional Studies* 18(2): 156–169.
- LAU, C. (1975). *Theorien gesellschaftlicher Planung. Eine Einführung*. Stuttgart.
- LEBER, N., KUNZMANN, K. R. (2006). Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. *disP-The Planning Review*, 42(166): 58–70.
- LEFÈVRE, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. *International Journal of urban and regional research*, 22(1): 9–25.
- LECH ZÜRS TOURISMUS GmbH (2012). *LECH – Development in harmony with nature*. Lech Zürs Tourismus GmbH.
- LÖB, S. (2006). *Problembезogenes Regionalmanagement*. Dortmund: ABP.
- LUHMANN, N. (1971). Politische Planung. In: Ronge, V., Schmiegel, G. (ed.): *Politische Planung in Theorie und Praxis*. München, s. 57–80.
- LUX, M. (2004). Housing the Poor in the Czech Republic: Prague, Brno and Ostrava. In: Fearn J (ed.) *Too poor to move, too poor to stay*. Budapest: Local Government Initiative, Budapest, s. 23–66.
- MAIER, J., OBERMAIER, F. (2002). *Regionalmanagement in der Praxis*. München.
- MAIER, J., WEBER, W. (1995). *Planungsmarketing*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ed.): *Handwörterbuch der Raumplanung*. 3. vydání. Hannover: ARL, s. 715–772.
- MAIER, K. (1993). *Územní plánování*. Praha: ČVUT.
- MAIER, K. (2003). The Prague metropolitan region. In: Salet W, Thornley A, Kreukels A (eds.) *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, New York: Spon Press, s. 205–229.
- MAIER, K. (2012). Europeanization and changing planning in East-Central Europe: An Easterner's view. *Planning Practice and Research*, 27(1): 137–154.

- MAIER, K., ČTYROKÝ, J. (2000). *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada.
- MAIER, K., FRANKE, D. (2015). Trendy prostorové sociálně-ekonomické polarizace v Česku 2001–2011. *Sociologický časopis*, 51(1): 89.
- MAIER, K., HUGOVÁ, M., BENEŠOVÁ, I. (2012). Metropolizace a polycentrický rozvoj ve střední Evropě: poznatky z projektu ESPON POLYCE. *Urbanismus a územní rozvoj* 15(6): 24–29.
- MANNHEIM, K. (1935). *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus*. Leiden.
- MARTIN, R., SIMMIE, J. (2008). Path dependence and local innovation systems in city-regions. *Innovation*, 10(2–3): 183–196.
- MARTIN, R., SUNLEY, P. (2006). Path dependence and regional economic evolution. *Journal of economic geography*, 6(4): 395–437.
- MASINI, E. B., VASQUEZ, J. M. (2000). Scenarios as seen from a human and social perspective. *Technological forecasting and social change*, 65(1): 49–66.
- MEIJERS, E., ROMEIN, A. (2003). Realizing Potential: Building Regional Organizing Capacity in Polycentric Urban Regions. *European Urban and Regional Studies*, 10(2): 173–186.
- Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg (2009). *Metropolregion Arbeitsprogramm 2011*, Hannover.
- MIETZNER, D., REGER, G. (2005). Advantages and disadvantages of scenario approaches for strategic foresight. *International Journal of Technology Intelligence and Planning*, 1(2): 220–239.
- MINTZBERG, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning. Reconceiving roles for planning, plans, planners*. New York.
- MOLDAN, B., HÁK, T. (eds., 2000). *Czech Republic 2000: ten years on: environment and quality of life after ten years of transition*. Prague: Charles University.
- MORISON, P. J., BROWN, R. R. (2011). Understanding the nature of publics and local policy commitment to Water Sensitive Urban Design. *Landscape and Urban Planning* (99): 83–92.
- MOSS, T. (2008). ‘Cold spots’ of urban infrastructure: ‘Shrinking’ processes in eastern Germany and the modern infrastructural ideal. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2): 436–451.
- MUSIL, J. (2001). Vývoj a plánování měst ve střední Evropě v období komunistických režimů: Pohled historické sociologie. *Sociologický časopis*, 37(3): 275–296.
- MUSIL, J., MÜLLER, J. (2008). Vnitřní periferie v České republice jako mechanismus sociální exkluze. *Sociologický časopis*, 44(2): 321–348.
- MYANT, M. (2009). Regional Theory and Regional Development: The Example of the Ústecký Region in North West Bohemia. *AUPO Geographica*, 40(1): 25–43.
- MYANT, M., SMITH, S. (2006). Regional development and post-communist politics in a Czech region. *Europe-Asia Studies*, 58(2): 147–168.
- NEIROTTI, P., DE MARCO, A., CAGLIANO, A. C., MANGANO, G., SCORRANO, F. (2014). Current trends in Smart City initiatives: Some stylised facts. *Cities*, (38): 25–36.
- NĚMEC, J., KOPP, J. et al. (2009). *Vodstvo a podnebí v České republice v souvislosti se změnou klimatu*. Praha: Consult.

- NEWMANN, P. (2008). Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity. *European Planning Studies*, 33(10):1371–1383.
- NGVA (2015). Zemní plyn a biometan v dopravě [online, cit. 4. 7. 2015]. Asociace NGV o. s. Dostupné na [www: <http://www.ngva.cz>](http://www.ngva.cz).
- NORTH, D. C. (1992). Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen.
- OFFE, C. (1973). Demokratische Legitimation der Planung. In: Offe, C. (ed.). *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt, s. 123–152.
- OCHRANA, F. (ed., 2010). *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress.
- OPPERMANN, B. (2005). Mediation. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ed.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. 4. vydání. Hannover: ARL, s. 631–634.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2001). *Cities for citizens: improving metropolitan governance*. OECD Publishing, Paris.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1997). *Reinventing Government*. Mit Unternehmergeist zum innovativen Staat. Wien.
- PAUL, B. K. (2011). *Environmental hazards and disasters: contexts, perspectives and management*. 1st pub. Chichester: Wiley-Blackwell.
- PERLÍN, R. (2002). *Strategický plán mikroregionu*. Metodická příručka pro zájemce o strategické plánování ve venkovských mikroregionech a obcích. Kolinec: AgAkcent.
- POPPER, K. (1945). *The Open Society and Its Enemies*, London (české vydání: *Otevřená společnost a její nepřátelé I. a II.* Praha, 1994).
- POTŮČEK, M. (2012). Toward the methodology of social forecasting. *Ergo*, 7(1): 18–24.
- POTŮČEK, M. et al. (2005). *Veřejná politika*. Praha: SLON.
- PRETEL, J. a kol. (2011). Zpřesnění dosavadních odhadů dopadů klimatické změny v sektorech vodního hospodářství, zemědělství a lesnictví a návrhy adaptačních opatření (Technické shrnutí výsledků řešení projektu VaV SP/1a6/108/07 v letech 2007–2011). Praha: ČHMÚ.
- PRIEBS, A. (2004). Raum Hannover-Braunschweig-Göttingen auf dem Weg zur Europäischen Metropolregion. *Neues Archiv für Niedersachsen*, 4(2): 101–112.
- PROKOP, R. (2006). *Vývojové proměny postsocialistických měst Ostravska a Hornoslezského regionu v podmínkách transformace*. Opava: Nakladatelství Tilia.
- PŮČEK, M., KOPPITZ, D. (2012). *Strategické plánování a řízení pro obce, města a regiony*. Praha: NSZM.
- Regional Planning Team (2009). *Regional planning in the Hannover region*. Directorate for Environment, Spatial planning and Building control. Hannover: Department of Planning and regional development.
- REICHER, Ch. (2013). *Städtebauliches Entwerfen*. 2nd ed. Wiesbaden: Vieweg.
- RIEDEL, W., LANGE, H. (eds., 2009). *Landschaftsplanung*. 2. Aufl. Heidelberg: Spektrum Akademischer Verlag.
- RINK, D., COUCH, C., HAASE, A., KRZYSZTOFIK, R., NADOLU, B., RUMPEL, P. (2014). The governance of urban shrinkage in cities of post-socialist Europe: policies, strategies and actors. *Urban Research & Practice*, 7(3): 258–277.

- RODRIGUE, J. P., COMTOIS, C., SLACK, B. (2013). The geography of transport systems. [3rd ed.]. London: Routledge.
- RONGE, V., SCHMIEG, G. (ed., 1971). Politische Planung in Theorie und Praxis, München. SCHÄFERS, B. (1974): Theorien staatlicher Planung in der BRD. Versuch einer Typologie. Jahrbuch für Sozialwissenschaften, (25): 235–252.
- ROTMANS, J., VAN ASSELT, M., ANASTASI, C., GREEUW, S., MELLORS, J., PETERS, S. et al. (2000). Visions for a sustainable Europe. Futures, 32(9): 809–831.
- RUMPEL, P., SLACH, O. (2012). Je Ostrava smřšťujícím se městem? Sociologický časopis, 48(5): 859.
- RYGAARD, M., BINNING, P. J., ALBRECHTSEN, H.-J. (2011). Increasing urban water self-sufficiency: New era, new challenges. Journal of Environmental Management (92): 185–194.
- RYCHTARIKOVA, J. (1999). Is Eastern Europe experiencing a second demographic transition? In: Workshop on Lowest Low fertility, Rostock: MPIDR.
- SALET, W., THORNLEY, A., KREUKELS, A. (2003). Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European city-regions. London: Spon Press.
- SAVITCH, H. V., VOGEL, R. K. (2009). Regionalism and urban politics. In: Davies J S, Imbroscio D L (eds.), Theories of urban politics. Second edition. London: Sage, s. 106–124.
- SELLE, K. (1994). Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln – ein Werkbuch. Dortmund.
- SELLE, K. (1996). Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden.
- SELLE, K. (ed., 2006). Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. Planung neu denken. Band 1. Dortmund.
- SEMORÁD, Z. (2014). Integrované územní investice. [Online]. [Citace: 28. 10.2015.] [http://www.dotaceu.cz/getmedia/d28eeebd-5dd1-4429-aaec-7ff18677b14e/Integrovana-uzemni-investice\\_Zdenek-Semorad.pdf](http://www.dotaceu.cz/getmedia/d28eeebd-5dd1-4429-aaec-7ff18677b14e/Integrovana-uzemni-investice_Zdenek-Semorad.pdf).
- SCHÄFER, R., STACKELBERG, J., STELLMACHER, F. (2004). Bildung einer Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen von europäischer Bedeutung. On-line: [https://www.braunschweig.de/politik\\_verwaltung/fb\\_institutionen/fachbereiche\\_referate/ref0120/konzeptstudie.pdf](https://www.braunschweig.de/politik_verwaltung/fb_institutionen/fachbereiche_referate/ref0120/konzeptstudie.pdf) (22.10.2015).
- SCHANDL, H., BOYDEN, S., CAPON, A., HOSKING, K. (2012). ‘Biosensitive’ cities — a conceptual framework for integrative understanding of the health of people and planetary ecosystems. Current Opinion in Environmental Sustainability 4, s. 378–384.
- SCHARPF, F.W. (1973). Planung als politischer Prozeß. In: Scharpf, E.W. (ed.). Planung als politischer Prozeß. Frankfurt, s. 33–72.
- SCHEDLER, K., PROELLER, I. (2003). New Public Management. 2. přepracované vydání. Bern.
- SCHNAARS, S. P. (1987). How to develop and use scenarios. Long range planning, 20(1): 105–114.



- SCHOEMAKER, P. J. (1993). Multiple scenario development: Its conceptual and behavioral foundation. *Strategic management journal*, 14(3): 193–213.
- SCHULZ, M., ŠADŽIUS, R. (2013). Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013. Brusel: Úřední věstník Evropské unie.
- SCHWALBACH, G. (2009). *Stadtanalyse*. Basel: Birkhäuser.
- SKOKAN, K. (1997). Institucionální podpora regionálního rozvoje. *Regionální revue*, (1): 29–42.
- SLACH, O., JEŽEK, J. (2015). The State of the Art of Planning in Europe – Czechia. *disP-The Planning Review*, 51(1), 28–29.
- SLACH, O., KOUTSKÝ, J., NOVOTNÝ, J., ŽENKA, J. (2013). Creative industries in the Czech Republic: a spatial perspective. *E&M Ekonomie a Management*, 16(4): 14–29.
- SOJA, E. W. (2000). *Postmetropolis Critical studies of cities and regions*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- SOLANSKÝ, O. (2008). Sociodemografická struktura Ostravy – současný stav a očekávaný vývoj. *Strategický plán rozvoje města Ostravy 2009–2015. Profil města Ostravy*.
- SONDEIJKER, S., GEURTS, J., ROTMANS, J., TUKKER, A. (2006). Imagining sustainability: the added value of transition scenarios in transition management. *Foresight*, 8(5): 15–30.
- SPAANS, M., ZONNEVELD, W. (2016). Informal Governance Arrangements in the Southern Randstad: Understanding the Dynamics in a Polycentric Region. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 107(1): 115–125.
- SPILKOVÁ, J., PERLÍN, R. (2010). Czech physical planning at the crossroads: towards the regulation of large-scale retail developments?. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(2): 290–303.
- STADT GRAZ (2013). *Das Sachprogramm Grazer Bäche. Hochwasserschutz für die Stadt Graz – ein integraler Ansatz*. Graz: Stadt Graz.
- STEINER, F. R. (2008). *The living landscape: an ecological approach to landscape planning*. 2nd ed. Washington: Island Press.
- STEINMÜLLER, K. (1997). *Grundlagen und Methoden der Zukunftsforschung: Szenarien, Delphi, Technikvorausschau*. SFZ.
- STIEFELMEYER, H., HANTEN, K. P., PLESCHKO, D. (1999). *Die Kraft des Wassers. Richtiger Gebäudeschutz vor Hoch- und Grundwasser*. Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.
- STIENS, G. (2004). Aktuelle deutsche Raumentwicklungsszenarien im Vergleich mit Szenarien aus benachbarten Staaten. *Informationen zur Raumentwicklung*, 1(2): 77–107.
- STRÄTER, D. (1988). Szenarien als Instrument der Vorausschau in der räumlichen Planung. In: Dietrichs et al. *Regionalprognosen: Methoden und ihre Anwendung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, s. 417–440.
- SVÁTEK, J. (2012). Rozvoj města Hradce Králové v kontextu principů (trvale) udržitelného rozvoje. *Regionální rozvoj mezi teorií a praxí*, s. 20–24.
- SWIANIEWICZ, P., LACKOWSKA, M. (2007). From doing nothing to metropolitan government institutions? Governing metropolitan areas in Poland. In: Collin, J. P., Ro-

- bertson, M. (eds.) *Metropolitan Governance: Issues and Depictions of Experiments on Four Countries*. Montreal: Les Presses de l'Université Laval, s. 317–344.
- SÝKORA, L. (1999). Changes in the internal spatial structure of post-communist Prague. *GeoJournal*, 49(1): 79–89.
- SÝKORA, L. (2000). Induktivní a deduktivní přístupy při srovnávacím výzkumu změn vnitřní prostorové struktury postkomunistických měst. In: Matlovič R. (ed.). *Urbánní vývoj na rozhraní milénii. Urbánne a krajinné štúdie*. Prešov, s. 19–26.
- SÝKORA, L. (2003). Suburbanizace a její společenské důsledky. *Sociologický časopis*. 39(2): 217–233.
- SÝKORA, L. (2006) Urban development, policy and planning in the Czech Republic and Prague. In: Altrock, U., Günter, S., Huning, S., Peters, D. (eds.) *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States: From Adjustment to Reinvention*. Burlington: Ashgate Publishing Company, s. 113–140.
- SÝKORA, L., MULÍČEK, O. (2009). The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): lessons from the analysis of the Czech urban and regional system. *Urban Research & Practice*, 2(3): 287–307.
- SÝKORA, L., OUŘEDNÍČEK, M. (2007). Sprawling post-communist metropolis: Commercial and residential suburbanization in Prague and Brno, the Czech Republic. In: Razin, E., Dijst, M., Vásquez, C. (eds.) *Employment Deconcentration in European Metropolitan Areas*. Dordrecht: Springer Netherlands, Dordrecht, s. 209–233.
- ŠAŠINKA, P. (2014). Několik úvodních poznámek k problematice institucionalizace metropolitních oblastí v kontextu vývoje urbanizace v České republice. In: Klimová, V., Žitěk, V. XVII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: Masarykova univerzita, s. 677–682.
- ŠILHÁNKOVÁ, V. (2002). Význam vazby mezi územním a strategickým plánem pro rozvoj našich měst a regionů. Sborník konference Aktuální otázky rozvoje regionů. Pardubice: Univerzita Pardubice.
- ŠILHÁNKOVÁ, V. (2003). Changes in Attitude our Cities to Development Strategies. Example from Hradec Králové / Možnosti přístupů místních samospráv k velkým investičním akcím na příkladu z Hradce Králové. Sborník z mezinárodní konference European Integration and Regional Development, 5th Czech-Slovak-Polish Conference, 8.–12. 6. 2003. Prachatice: Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta.
- ŠILHÁNKOVÁ, V. (2007). Teoretické přístupy k regionálnímu rozvoji. Pardubice: Univerzita Pardubice.
- ŠOTKOVSKÝ, I. (2010). Analýza demografického vývoje Ostravy. In: Hruška-Tvrdý, L. (ed.) *Industriální město v postindustriální společnosti*. Ostrava: VŠB TU, s. 77–86.
- TASAN-KOK, T. (2012). Introduction: Contradictions of neoliberal planning. In: Tasan-Kok, T., Baeten G (eds.) *Contradictions of neoliberal planning: Cities, policies, and politics*. Dordrecht: Springer Netherlands, s. 1–20.
- TOMÁŠ, M. (2012). Exploring the metropolitan trap: The case of Montreal. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(3): 554–567.

- TOMÀS, M. (2015). If urban regions are the answer, what is the question? Thoughts on the European experience. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(2): 382–389.
- TRÖGER-WEISS, G. (1998). *Regionalmanagement*. Augsburg: Univerzita Augsburg.
- TSOLAKIS, N., ANTHOPOULOS, L. (2015). Eco-cities: An integrated system dynamics framework and a conciseresearch taxonomy. *Sustainable Cities and Society*, (17): 1–14.
- TUROK, I., MYKHENKO, V. (2007). The trajectories of European cities, 1960–2005. in *Cities*. *International Journal of Urban Policy and Planning* 24(3): 165–182.
- VALLÉE, D. (ed., 2012). *Strategische Regionaplanung*. Hannover: ARL.
- VAN NOTTEN, P. W., ROTMANS, J., VAN ASSELT, M. B., ROTHMAN, D. S. (2003). An updated scenario typology. *Futures*, 35(5): 423–443.
- VARUM, C. A., MÊLO, C. (2010). Directions in scenario planning literature: A review of the past decades. *Futures*, 42(4): 355–369.
- VEDLICH, J. (2014). Regionální politika na prahu nového programovacího období. Regionální rozvoj mezi teorií a praxí. Mimořádné číslo, s. 4–6.
- VESELÝ, A., NEKOLA, M. (ed., 2007). *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON.
- VÍTEK, P., PRŮŠA, L. (2000). Historie právní úpravy pravomocí obce v územním řízení a institutů regulace stavby sítí obcemi v Českých zemích. Město Svitavy. [Online]. [Citace: 26. 10. 2015.] <http://www.svitavy.cz/konference/>
- VYTLAČIL, D. (2001). *Managerské informační systémy 30. Projektové řízení a řízení projektů*. Praha: ČVUT.
- WALKER, J. (2012). *Human transit: how clearer thinking about public transit can enrich our communities and our lives*. Washington: Island Press.
- WIECHMANN, T. (2008). *Planung und Adaptation. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund: Rohn.
- WILDAVSKY, A. (1973). If Planning is Everything, Maybe It's Nothing. *Policy Sciences* (4), s. 127–153.
- WILSON, I. (2000). From scenario thinking to strategic action. *Technological forecasting and social change*, 65(1): 23–29.
- WOKOUN, R. et al. (2008). *Regionální rozvoj: východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde.
- WOKOUN, R. et al. (ed., 2007). *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. Praha: Linde.
- WOKOUN, R., MATES, P. (ed., 2006). *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde.
- WONG, T. H. F. (ed., 2013). *Blueprint 2013. Stormwater Management in a Water Sensitive City*. Clayton: Cooperative Research Centre for Water Sensitive Cities.
- WRIGHT, G., NEMEC, J. (2003). *Management veřejné správy. Teorie a praxe*. Praha: Ekopress.
- XIANG, W. N., CLARKE, K. C. (2003). The use of scenarios in land-use planning. *Environment and planning B: planning and design*, 30(6): 885–909.

- YE, L. (2014). State-led metropolitan governance in China: Making integrated city regions. *Cities*, 41(6), 200–208.
- ZBOŘIL, J. (2000). Strategické plánování metodou scénářů. *Vesmír*, (79): 452–454.
- ZMOS (2008). Zásady integrovaného manažmentu vodných zdrojov na území obcí a ich povodí. Združenie miest a obcí Slovenska.
- ŽENKA, J., NOVOTNÝ, J., SLACH, O., IVAN, I. (2015). Spatial Distribution of Knowledge-Intensive Business Services in a Small Post-Communist Economy. *Journal of the Knowledge Economy*, 1–22.

## Zákony

- Zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování
- Zákon č. 51/1959 Sb., o Státní plánovací komisi
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 128/2000, o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

## Internetové zdroje

- Agenda 21. (2005). Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. [Online]. [Citace: 26. 10. 2015.]  
<http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/e26dd68a7c931e61c1256fbc0033a4ee/b56f757c-1507c286c12570500034ba62?OpenDocument>.
- Akční plán ke Strategickému plánu rozvoje města 2004 až 2006. Hradec Králové: Statutární město Hradec Králové.
- Cenia. Databáze místní agendy 21. Místní agenda 21. [Online] [Citace: 25. 10. 2015.]  
<http://ma21.cenia.cz/>.
- Český statistický úřad. (10. 10 2014). *Územně analytické podklady v obcích vybraného SO ORP*. Načteno z [http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?vo=tabulka&cislo-tab=UAP6020PU\\_OB1.188&voa=tabulka&go\\_zobraz=1&verze=0](http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?vo=tabulka&cislo-tab=UAP6020PU_OB1.188&voa=tabulka&go_zobraz=1&verze=0).
- European Environment Agency (2014b). Focusing on environmental pressures from long distance transport. TERM 2014: transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Environment Agency (2015). *European environment — state and outlook 2015: Assessment of global megatrends*, Copenhagen: European Environment Agency.
- Evropské perspektivy územního rozvoje (2000). Praha: Evropská komise/Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Integrované plány rozvoje měst (2011). Strukturální fondy. [Online]. [Citace: 26. 10. 2015.]  
[http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/d278260c-b9d2-4863-9eff-80f08c81facd/MMZ\\_2011\\_07\\_IPRM\\_d278260c-b9d2-4863-9eff-80f08c81facd](http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/d278260c-b9d2-4863-9eff-80f08c81facd/MMZ_2011_07_IPRM_d278260c-b9d2-4863-9eff-80f08c81facd).

- Integrované teritoriální investice Olomouckého kraje* (2014). Olomoucká aglomerace ITI se prezentovala v Bruselu. On-line: <http://www.olomoucka-aglomerace.eu/aktuality/16788>.
- Integrovaný plán rozvoje města Hradec Králové (2008). [Online]. [Citace: 27. 10. 2015.] <http://www.hrdeckralove.org/hradec-kralove/iprm-hradec-kralove-centrum-mesta-pol-rustu-a-rozvoje>.
- Integrovaný plán rozvoje území Jihlava (2015). Oficiální stránky města Jihlavy. [Online]. [Citace: 28. 10. 2015.] <http://www.jihlava.cz/obecne-informace/d-501653/p1=88405>.
- ITI Hrdecko-pardubické metropolitní oblasti (2015). Hradec Králové. [Online]. [Citace: 26. 10. 2015.] [http://www.hrdeckralove.org/uploads/RM/ITI/PS3/2015\\_09\\_29\\_prezentace\\_PS3.pdf](http://www.hrdeckralove.org/uploads/RM/ITI/PS3/2015_09_29_prezentace_PS3.pdf).
- Město Litoměřice. (2012). *Strategický plán města Litoměřice*. Získáno 10. 10 2015, z [http://radnice.litomerice.cz/archiv/8542/SPRM\\_2012\\_FINAL\\_pro\\_web-2014.pdf](http://radnice.litomerice.cz/archiv/8542/SPRM_2012_FINAL_pro_web-2014.pdf)
- Město Lovosice. (2015). *Strategický plán města Lovosice*. Získáno 10. 10 2015, z <http://www.meulovo.cz/strategicky-plan-rozvoje-mesta-lovosice/ds-1140/p1=13062>.
- Město Příbram. (2014). *Strategický plán rozvoje města Příbram na období 2014–2020*. Získáno 10. 10 2015, z <http://www.pribram.eu/mesto-pribram/rozvoj-mesta-a-uzemi-plan/strategicky-plan-rozvoje-mesta-pribram-na-obdobi-let-2014-2020.html>.
- Město Svitavy. (2012). *Strategický plán rozvoje města Svitavy v letech 2013–2019*. Získáno 10. 10 2015, z [http://www.svitavy.cz/userfiles/files/podnikani/rozvojovy\\_plan\\_mesta\\_Svitavy.pdf](http://www.svitavy.cz/userfiles/files/podnikani/rozvojovy_plan_mesta_Svitavy.pdf).
- Město Šumperk. (2006). *Strategický plán města Šumperk*. Získáno 10. 10 2015, z <http://www.sumperk.cz/filemanager/files/file.php?file=7889>.
- Město Ústí nad Orlicí. (2015). *Strategický plán města Ústí nad Orlicí 2015–2020*. Získáno 10. 10 2015, z [http://www.ustinadorlici.cz/files/strategicky\\_plan/2014/strategicky\\_plan.pdf](http://www.ustinadorlici.cz/files/strategicky_plan/2014/strategicky_plan.pdf).
- Metodický pokyn k Integrovanému plánu rozvoje města (IPRM) (2009). Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. [Online]. [Citace: 26. 10. 2015.] <http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika/Koncepce-Strategie/Metodicky-pokyn-k-Integrovanemu-planu-rozvoje-mest>.
- Metodika přípravy veřejných strategií. MMR ČR. 2012. <http://www.mmr.cz/cs/Microsites/verejne-strategie/Vystupy-projektu/Methodika> [cit. 10/2014] online.
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2014). *Metodický pokyn pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2013). *Strategie regionálního rozvoje ČR 2014–2020*.
- Ministerstvo životního prostředí (2013). *Zpráva o životním prostředí České republiky*. Praha: MŽP, Cenia.
- Ministerstvo životního prostředí (2012). *Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020*, Praha: MŽP.
- Projekty realizované městem Hradec Králové v rámci IPRM (2015). Hradec Králové. [Online]. [Citace: 28. 10. 2015.] <http://www.hrdeckralove.org/hradec-kralove/projekty-realizovane-mestem>.

- Statutární město Hradec Králové. (2013). *Strategický plán rozvoje města Hradec Králové do roku 2030*. Získáno 28. 10. 2015, z Hradec Králové: <http://www.hradeckralove.org/file/353>.
- Strategický plán ekonomického rozvoje města Hradce Králové (2000). Hradec Králové: Magistrát města Hradce Králové.
- Strategický plán rozvoje města Hradec Králové do roku 2030 (2013). Hradec Králové. [Online]. [Citace: 28. 10. 2015.] <http://www.hradeckralove.org/file/353>.
- Strategický plán rozvoje města Hradec Králové 2004 až 2020. *Hradec Králové*. [Online] 2004a. [Citace: 26. 10. 2015.] <http://www.hradeckralove.org/file/368>.
- Strategický plán rozvoje města Hradec Králové 2006 až 2020. Hradec Králové. [Online]. [Citace: 26. 10. 2015.] <http://www.hradeckralove.org/file/368>.
- Strategie integrované územní investice Hradecko-pardubické aglomerace (2015). [Online]. [Citace: 28. 10. 2015.] <http://www.hradeckralove.org/urad/integrované-územní-investice-iti>.
- Strategy Survival Guide (2004) <file:///D:/Stahovani/strategy-survival-guide-prime-ministers-strategy-unit.pdf> [cit. 10/2014] online.
- Vysoká škola regionálního rozvoje. (2013–2015). Rozbor strategického rozvojového dokumentu. Seminární práce studentů 1. ročníku bakalářského studijního oboru Management rozvoje měst a regionů, ak. roky 2013–14 a 2014–2015 pod vedením doc. Ing. arch. Vladimíry Šilhánkové, Ph.D.

# STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ OBCÍ, MĚST A REGIONŮ

## VYBRANÉ PROBLÉMY, VÝZVY A MOŽNOSTI ŘEŠENÍ

doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D., Mgr. Ondřej Slach, Ph.D.,  
doc. Ing. arch. Vladimíra Šilhánková, Ph.D., a kol.

Vydává Wolters Kluwer ČR, a. s.,  
U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3,  
v roce 2015 jako svou 2436. publikaci.  
Odpovědná redaktorka Šárka Marčanová  
Jazyková korektura Eva Podhajská

Vydání první

Stran 216

Sazba Cadis Praha

Tisk Sowa Sp. z o.o., ul. Raszyńska 13, 05-500 Piaseczno, Poland

[www.wolterskluwer.cz](http://www.wolterskluwer.cz)  
e-mail: [obchod@wolterskluwer.cz](mailto:obchod@wolterskluwer.cz)  
tel.: 246 040 405, 246 040 444  
fax: 246 040 401

