

VÝKON ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Andreas Faludi

Nizozemský urbanista profesor Andreas Faludi patří k významným současným evropským osobnostem v oboru územního plánování. Byl mimo jiné vedoucím sekce Evropského územního plánování a mezinárodních souvislostí územního plánování na kongresu AESOP 2000 v Brně. Zásluhou další významné osobnosti, profesora Vincenta Nadina ze Západoanglické univerzity v Bristolu jsme obdrželi souhlas vydavatele originálního znění k publikaci české verze článku profesora Faludiho „Výkon územního plánování. Tento článek se zásadním způsobem vyjadřuje k provádění územního (prostorového) plánování na strategické úrovni. Na strategické úrovni není důležité, aby plán specifikoval přesně hmotné výsledky, ale aby naopak ovlivňoval celý komplex rozhodovacích procesů, který implementaci strategického plánu provází. Proto razí termín „plánování jako učení“ (planning as learning), což znamená, že rozhodovací orgány musejí pochopit smysl plánu, i když je průběžně měněn, a termín „plánovací doktrína“, která je koncepčním schématem, zahrnujícím celý komplex subjektivního vnímání, zkušeností a zájmů, týkající se určité oblasti. Článek byl publikován v britském odborném periodiku Planning Practice and Research č. 4/2000. vychází z příspěvku pro konferenci „K nové roli územního (prostorového) plánování, pořádané OECD v roce 1999. O této konferenci jsme čtenáře informovali v čísle 3/1999 časopisu Urbanismus a územní rozvoj.

–jm–

Úvod

Tento článek je věnován strategickému plánování, které se zabývá hlavními územně plánovacími problémy. Ty mohou vzniknout v kterémkoli stupni plánovací hierarchie, ale častěji se vyskytují na regionální či ještě více na národní úrovni.

Článek se především zabývá otázkou, jak hodnotit a oceňovat strategické plány. Na první pohled se hodnocení v procesu plánování zdá docela jednoduché. Aby nedošlo k selhání, musí plánování „dodat zboží“ (tj. splnit očekávané požadavky). To znamená, že výsledek plánované akce musí být konformní, co je řečeno v plánu. Aby toho plánování dosáhlo, musí uspořádat do systému mnoho činitelů, které mají vliv na rozvoj území, a to s ohledem na jejich priority. Je pochopitelné že, mají-li být strategické účinné, musejí „mít zuby“. Vládní agentura, která je odpovědná za tvorbu plánu, musí být schopna zvládnout („zkrotit“) ostatní účastníky procesu. Ostatní účastníci se mohou odvolávat k jiným vládním agenturám, ať už na stejné úrovni veřejné správy (horizontální koordinace), nebo na různých úrovních (vertikální koordinace). Je také nutno aplikovat kontrolu soukromých účastníků.

Plánovači však mohou být skrytě přesvědčeni, že jak horizontální a vertikální koordinace, tak kontrola soukromých účastníků, je pouze nástrojem na odstranění disproporcí. Mohou mít pocit, že oni sami by se v ideálním případě měli starat o implementaci plánu. Úskalím je zde fakt, že za normálních okolností k této činnosti nejsou vybaveni prostředky. Výjimku zde představují „jednoúčelové“ plánovací kanceláře, sestavené pro jedinečné a velké projekty, jakými jsou rozsáhlé rekultivace pozemků a systém po-

vodňových hrází v Nizozemí, organizace Olympijských her, nebo výstavba komplexu La Défense v Paříži.

Nizozemští autoři nejsou jedinými, kteří zpochybňují názor, že strategické územní plánování se vždy podobá (nebo by se mělo podobat) těm projektům, ve kterých jsou svěřeny rozsáhlé pravomoci a zdroje do rukou plánovačů. Jejich pohled je založen na konstatování, že plánování většinou není technickým procesem výroby materiálních věcí, ale spíše procesem vzájemně poučné angažované interakce za účasti mnoha subjektů. Takto chápáné plánování jako „jemný“ proces je více spojeno se zdánlivě nekonečnými pestřými jednáními, jakými mnoho činných plánovačů neustále prochází, a v lepším případě velice nepřímým dopadem uplatňovaných plánů. Plánovači ve své každodenní praxi často špatně snášejí skutečnost, že jejich plány jsou mnohem více indikativními, nežli závaznými. Domnívají se, že to neodpovídá významu územního plánování.

To ale také znamená, že oceňování plánu nepředstavuje pouze problém hodnocení jeho měřitelných výstupů. Tam, kde je indikativní plán určitým „procesem učení“, je namísto více subtilnější způsob hodnocení. Takže typ požadovaného hodnocení závisí na našich předpokladech o plánování, jeho funkci a účelu. Tento článek chce na jejich základě vysvětlit, že strategické plány musejí být hodnoceny netoliko prvoplánově, ve světle jejich materiálních výstupů, ale také tak, že umožňují rozhodovacím orgánům porozumět současným i budoucím problémům, jimž musejí čelit. U plánů, ve kterých míra takového porozumění vzrůstá, lze říci, že plní svůj účel bez ohledu na výstupy. Plá-

ny je zapotřebí takto přehodnotit – hrají svou roli, jestliže a pokud pomáhají rozhodovacím orgánům pochopit smysl jejich postavení.

Závěr tohoto příspěvku se vztahuje k analýze uplatnění plánu z jiného pohledu. Pojednává o „plánovací doktríně“ jako strukturovaném prostředku, určujícím úspěch plánování. Zpracoval jsem strukturální analýzu myšlenek, na kterých jsou plány založeny. Plánovací doktrína je komplexní koncepcí, která rozšiřuje kapacitu institucí co do analýzy a akce v oblasti územního rozvoje. Vzhledem ke dvěma dosud nesourodým myšlenkovým směrům je příspěvek zakončen vysvětlením „plánovací doktríny“ a jejich důsledků pro výzkum hodnocení.

Vzhledem k tomu, že tento článek pojednává specificky o nizozemském přístupu k hodnocení, odpovídajícímu situacím, jež jsou, pokud ne zcela specifické, pak přinejmenším často se vyskytující v nizozemském plánování se svým množstvím indikativních plánů, zdá se mi vhodné uvést stručný nástin nizozemského plánovacího systému.

Nástin nizozemského plánovacího systému

Nizozemský plánovací systém je celistvým v tom smyslu, že zahrnuje plánování na místní, provinciální i celostátní (národní) úrovni. Na místní úrovni je to *bestemmingsplan*. Jde o přímý vztah s žadateli o stavební povolení a třetími stranami, zainteresovanými na vlivech budoucího rozvoje. Tyto plány jsou podrobné – pokrývají relativně malé oblasti (obzvláště ty, které budou rozvíjeny v krátkodobých a střednědobých termínech) – a jsou závazné v tom smyslu, že stavební povo-

lení jim musejí odpovídat. Ve skutečnosti je systém pružnější, náš příspěvek se ale tomuto typu plánů nevěnuje. O to víc se zabývá strategickými plány. Na místní úrovni jsou nazývány *structuurplan* a jsou indikativní. Při zpracování těchto plánů je nutno řídit se provinciálním plánem (tzv. *streekplan*), avšak *structuurplan* není předmětem schvalování ze strany provinciálních úřadů. Naproti tomu *bestemmingsplan* provinciální schválení vyžaduje. Při schválení či zamítnutí se provincie řídí *streekplanem*, i když i tento plán je indikativní, takže provincie jej nemusí respektovat doslovně. Takže obecní i provinciální instituce mohou *bestemmingsplan* zvážit a posoudit jeho vazby na *streekplan*. Při přípravě *streekplanů* provincie nepodléhají žádné formě vládní kontroly. Vláda nicméně disponuje mocenskými prostředky (velmi zřídka užívanými), které umožňují zasáhnout v případě konfliktu zájmů, pokud ty národní budou převažovat. Plánovači na národní úrovni věnují zpětně pozornost *streekplanům* tak, aby byla umožněna další vzájemná diskuse.

Národní politika jako taková je vyjádřena v tzv. klíčových plánovacích rozhodnutích, přijatých po povinné diskusi a konzultacích v obou komorách parlamentu. Nejdůležitější z těchto klíčových rozhodnutí se vztahují k všeobecnému prostorovému rozvoji a vycházejí ze stěžejních plánovacích úkolů, zveřejněných v Národních prostorově plánovacích zprávách (National Spatial Planning Reports). Aby byla vyloučena jakákoli spojitost s všeobecnými a jinými plány, nejsou tyto zprávy nazývány národními plány. Jde o strategické plánovací dokumenty s klíčovými diagramy, ne nepodobné britským strukturálním plánům. Tyto zprávy vycházejí od roku 1960 v přibližně desetiletých intervalech – pátá z nich se v současné době připravuje. Zprávy se pokoušejí sloučit prostorově relevantní politiky do jednoho všeobecného schématu, vyjadřujícího celostátní úsilí. Tato schémata jsou velmi diskutována nejenom v profesionálních kruzích, ale také v celostátním tisku – tento fakt prokazuje veřejný charakter nizozemského plánování.

Výše řečené neodstraňuje obvyklé problémy horizontální koordinace mezi ministerstvy, ani problémy vertikální koordinace mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy. Nicméně se o těchto věcech průběžně diskutuje a klíčová plánovací rozhodnutí jsou podtržena oficiálními pro-

hlášeními, což vytváří spolehlivé výchozí body pro budoucnost. Význam územního plánování může být mimo jiné hodnocen snahami „neplánovacích“ vládních ministerstev vyjádřit prostorové koncepce odpovídající jejich zájmu. Tak například ministerstva dopravy, zemědělství a hospodářství všechna přišla sama od sebe s prostorovými politickými dokumenty (Priemus, 1999). Tyto dokumenty přispívají k šíři diskuse o prostoru. Nizozemské plánování má výrazný mezinárodní kredit a zdá se, že stav v nizozemského rozvoje, konstатовaný zahraničními pozorovateli, je známkou jeho efektivity.

To ale neznamená, že nizozemští územní plánovači jsou vždy spokojeni. Tak jako kdekoli jinde jsou často jímání pochybnostmi. Indikativní povaha většiny jejich plánů jim stěží umožňují poznat míru jejich reálného podílu na výsledku. Proto byl zaveden soustavný nizozemský výzkum, konkrétně v oblasti strategického, indikativního plánování. Nizozemská akademická literatura je v této souvislosti ovlivněna školou IOR (the Institute for Operational Research – Ústav operativního výzkumu, působící mezi šedesátými a osmdesátými léty jako pobočka Tavistockova ústavu lidských vztahů). Inspirace přicházela také od Baretta & Fudge (1981), kteří jako kritérium pro hodnocení posuzovali kontrast mezi dosahováním souladu a prováděním akcí. Jinou inspirací byla politicko-vědecká publikace o „logickém obratu“ (Fischer & Forester, 1993), kde druhý jmenovaný poukazuje na zahrnutí plánovací politiky do širších diskusí či diskusních setkání. Na této bázi byl založen nizozemský výzkum, který hodnotil nejen uplatňování indikativních plánů, ale také dynamické procesy, v jejichž rámci jsou politické činnosti (včetně plánování) konstituovány a měněny. Dalším rysem nizozemského výzkumu je fakt, že mnoho autorů publikuje v angličtině. Proto, tam kde je to možné, jsou uváděny anglicky psané prameny.

Dva typy plánování

První otázkou, na kterou hledá tento článek odpověď, je: *Co je účelem strategického plánování na regionální respektive národní úrovni?*

Tato otázka bude zodpovězena v duchu toho, co nazýváme „plánování zaměřené na rozhodování“. To utváří také horizont pro zhodnocení úlohy plánů.

Tento aspekt odvozuje svou charakteristiku z výše zmíněné školy „IOR“. Nej-

radikálnějším odklonem od dřívějších názorů je zde významná a velmi diskutovaná otázka povahy plánování. Odpovědí na ni je důraz nikoli na plány, ale na každodenní rozhodovací činnost (Faludi & Mastop, 1982; Faludi, 1987, str. 91 – 92). Slovy školy IOR musí být plánování chápáno jako „...nikoli tolik soustředěné na tvorbu plánu, ale spíše na lepší pochopení problémů, jimž čelíme nyní a v budoucnu tak, abychom již dnes činili lepší rozhodnutí (Centrum environmentálních studií, 1970, str. 16). Tento důraz na lepší pochopení je východiskem většiny současných diskusí o plánování jako procesu učení. Za povšimnutí také stojí pragmatický důraz spíše na činnost nežli na plány. Zároveň škola dává významné ponaučení o úloze plánů. Podle toho jsou plány nástroji, nikoliv ztělesněním jakési vyšší moudrosti, jak si někteří plánovači představují.

To samozřejmě vyžaduje kvalifikaci. V plánování nejde vždy pouze o znalosti. Někdy vlastně plánování představuje něco, co plánovači zažili v minulosti: technickou činnost v rámci produkce materiálních věcí, tedy návrh, založený na dostupné znalosti. Plánování jako znalost se obzvláště vztahuje k situacím, vyžadujícím koordinaci různorodých aktérů, z nichž každý má vlastní vizi. Tyto vize je nutno v předstihu navzájem sladit. Názory na plánování se tedy různí, stejně jako se různí dojem, který jednotlivé plány vyvolávají. Tam, kde mluvíme o technické činnosti, jde o plán jako dokument, poskytující soubor prováděcích předpisů, tedy program, jak dosáhnout požadovaného stavu věcí. V „plánování jako procesu učení“ se stává každý pokus konkretizovat konečný výsledek nemístným, když už ne z jiných důvodů, pak alespoň proto, že definice konečného stavu nemůže být známa. Plán tedy musí být flexibilním dokumentem, schopným řídit plánovací proces a rozvíjet se v jeho průběhu. V případě, že je zapotřebí strategické plány zveřejnit, musejí být formulovány obecně, tedy tak, aby ponechaly prostor pro další výzkum, konzultace apod.

V tomto duchu (Faludi, 1989; viz také Faludi & Van der Valk, 1994; Mastop & Faludi, 1993, 1997; původní formulace je v Van der Valk, 1989) projekt a strategické plány mohou být charakterizovány jako dva ideální typy – tento článek sleduje, jak je každý z nich připravován, jaký je jejich vzájemný vztah a předpokládaný účinek (viz tab. 1). Formulace je v obecnějších termínech, nikoli v terminologii

územního plánování. Dvojice koncepcí pod názvem „projekční plány“ a „strategické plány“ má být použitelná všeobecně, ne pouze v omezeném rámci územního plánování.

ním seznamem dosažených dohod. Vytváří rámec pro příslušná jednání a je indikativní. Budoucnost zůstává otevřena.

Územní plány mohou mít obě podoby. Mnoho z nich je samozřejmě projekčními

rozhodující orgány a zaměřuje se na situace, související s jejich rozhodováním. Strategické plány je informují o aspektech jejich okruhu rozhodovacích činností. Takové informace mohou získat z plánů, které předem definovaly jejich okruh činnosti a posoudily případné následky. Jinak řečeno, informace, které potřebují, mohou být v myslích těch, kteří se podíleli na přípravě strategického plánu. Takové „neviditelné produkty“ plánování, jakými jsou společné porozumění problémům, sjednocení názorů co do žádoucích řešení apod., jsou mnohdy důležitější, než „viditelné produkty“, tedy plány samotné (Wallagh, 1994). Pouze po procesu učení a po konsensu lze přejít na formulaci plánů pro vybrané projekty.

Dva typy plánů

	Projekční plán	Strategický plán
Objekt	Realita	Rozhodování
Interakce	Po přijetí	Průběžně
Budoucnost	Uzavřena	Otevřena
Časové úseky	Limitované fázemi	Zaměřené k problému
Forma	Detailní plán (Blueprint)	Závěry posledního jednání
Účinek	Určující	Rámcově doporučující

Zdroj: Faludi (1989a)

Tabulka 1

Projekční plány představují programy předpokládaného konečného stavu hmotného objektu a opatření, jež jsou zapotřebí k dosažení tohoto stavu. Vzájemná součinnost se v projekčně plánovacím procesu soustřeďuje na osvojení plánu. Pro takto osvojený plán lze předpokládat, že bude jednoznačným prováděcím vodítkem, implikujícím závěry představ o budoucnu. Časový prvek projekčního plánování je vymezen do postupných prací, sladěných s požadavky konečného výstupu. Předpokládá se, že projekční plán bude mít konečný účinek. Jinými slovy musejí výstupy, včetně předem vymezených odchylek, odpovídat specifikacím, stanoveným projekčním plánem. Tak jako jiné dokumenty mohou ale být projekční plány nesprávně pochopeny a/nebo interpretovány nepředpokládaným způsobem. Proto je v projekčních plánech značná pozornost věnována standardizačním výrazům a konkrétním ustanovením. To, zda projekční plány někdy dosáhnou dokonalosti a shody výstupů se záměry, ale není předmětem této diskuse. Vlastností těchto ideálních typů jako analytických konstrukcí je to, že nemají přesný odraz v realitě.

Strategické plány se zabývají koordinací projektů a ostatních opatření, vzešlých z mnoha účastníků. Těmi mohou být jako obvykle vládní agentury a/nebo soukromé zdroje. Množina rozhodnutí těchto subjektů utváří objekt plánování. Koordinace jednotlivých rozhodnutí je kontinuálním procesem. Vzhledem k tomu, že každý chce otevřenou možnost výběru, je nutno soustředit se na čas. Strategický plán jako takový není ničím jiným než momentál-

plány. Jeden druh územně plánovací dokumentace, tzv. územní projekt (*blueprint*), užívaný architekty a inženýry, se vlastně stal prototypem projekčního plánu. Tak jako v jiných druzích plánování je ale také v územním řada situací, ve kterých jsou předpoklady tvorby projekčních plánů jednoduše nepoužitelné. Může zde být příliš mnoho nejistoty a konfliktů, mnoho subjektů, komplikujících situací. Může se to stát (a někdy se stává) na lokální úrovni, ale obvyklejším jevem je to na úrovni regionální či národní. Proto (tak jak bylo výše popsáno) v územním plánování na těchto úrovních převažuje strategický charakter. Říkám-li „převažuje, myslím tím, že tomu tak vždy nemusí být. Regionální a dokonce národní plánování někdy zahrnuje striktní předpisy, tedy prvky projekčních plánů. Naopak to, co se jeví být projektem proto, že se soustředí například na rozsáhlý program infrastruktury, může ve skutečnosti vyžadovat strategický plán vzhledem k trvalým nejasnostem a s nimi souvisejícím konfliktním situacím. Pouze poté, co tyto nejasnosti budou odstraněny, může být plánování infrastruktury převedeno na technický modus operandi, odpovídající projekčním plánům.

Nyní lze odpovědět na otázku, položenou v úvodu této kapitoly. Je o tom, že stěžejním účelem územního plánování na úrovni regionální, či (více) národní, je poskytnout vodítko (směrnici) v situacích, provázených nejistotou a střetem názorů v rámci územního (prostorového) plánování tam, kde je zapotřebí výměny názorů. Taková směrnice je pomocí pro budoucí

Hodnocení „Plánování jako učení“

Základní otázkou tohoto příspěvku je: *Jak najít nejlepší přístup k „Plánování jako učení“?*

Plánování jako učení způsobuje obtížné problémy, z nichž nejzávažnějším je, jak je hodnotit. To, že plánování je „dodavatelem“, již není koneckonců jediným potvrzením jeho funkce. V Nizozemí probíhá průzkum, jak k takovému hodnocení dochází. Tak vznikla nedávno publikace *Životní prostředí a plánování B: Plánování a návrh* (viz mj. Mastop, 1997), jež upozorňuje na nizozemskou školu „provádění“ výzkumu.

Písmo svatě pojímá hodnocení jako východisko konstatování: „Poznáte je po ovoci jejich“. Zdá se, že důsledkem pak je, že hodnotitel musí jít a zjišťovat, zda výstupy plánovací činnosti odpovídají záměru plánu. Tomu bezesporu odpovídají projekční plány – o hodnocení plánů existuje literatura, jež není uváděna v tomto příspěvku. Víme, že projekční plány se soustřeďují na materiální záležitosti. Je jasné, že hodnocení by mělo vyjadřovat materiální dopady. Tam, kde existuje soulad mezi výstupy a záměry, lze projekční plán pokládat za úspěšný.

Jak vidno, účel strategických plánů je různorodý. Je směrnici k tvorbě rozhodnutí, konkrétně umožňuje rozhodovacím orgánům zjistit, jaká je jejich situace, a co mohou udělat, ať už individuálně, či kolektivně. Takovéto poučení se ne vždy objeví ad hoc – je nezbytné zabývat se příliš mnoha problémy. Proto musí být kvalita strategických plánů posuzována ve smyslu jejich uplatnění při usnadnění rozhodování.

Ve spoluautorské práci (Mastop & Faludi, 1993, 1997) odhalujeme základní předpoklady pro předmět plánování. V případě projekčního plánu jde o předpoklad, že neživým objektem je manipulováno. Důraz je kladen na vnější vlivy (obr. 1). V případě strategických plánů o vhodný předpoklad nejde. Takové plány jsou opět určeny lidskému elementu a nesusouřezují se na neživé objekty. Lidský element analyzuje plány s ohledem na každou pro něj relevantní informaci a rozhoduje, jak se na tomto základě získanou informací zabývat. Tímto způsobem pak informace reinterpretuje a v tomto smyslu zkresluje.



Obrázek 1 Běžný přístup: efektivita = přizpůsobení.

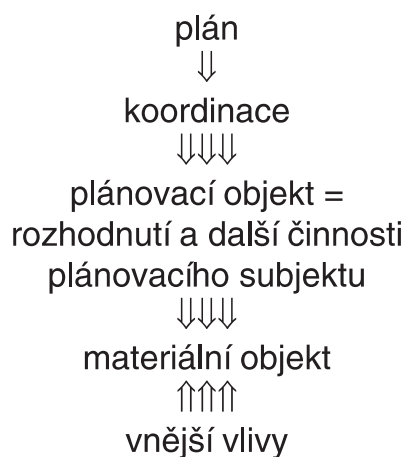
Zdroj: Mastop & Faludi, 1997

Také v dalším spoluautorském článku (Faludi & Korthals Altes, 1994, viz také Korthals Altes 1995) zdůrazňujeme, že vzájemná komunikace mezi tvůrci plánů a těmi, jimž jsou jejich informace určeny, je vždy a nezbytně zkreslená. Na takovou komunikaci je nutno nahlížet jako na „dvojnásobně korigovaný text“. Autor plánu koneckonců uvažuje o příjemci abstraktně a naopak. A tak smysl, připisovaný plánům, není nikdy totožný s tím, co zamýšlejí.

Jde o výrazný rozdíl oproti manipulaci s neživými objekty. V tom je nizozemská teorie hodnocení jedinečná. Jak mezi jinými konstatují Barrett & Fudge (1981), rozlišuje mezi přizpůsobením a prováděním (viz mj. Faludi 1989a). Provádění (anglicky *performance* – jež je složitějším z těchto dvou termínů) se odvolává na to, jak se plán chová v průběhu projednávání, zda plán lidé používají, zda napomáhá k snadnějšímu výběru, zda (aniž to musí nutně být dodržováno) plán utváří část definice následných rozhodovacích situací. Jaký tedy

bude plán coby klíč k hodnocení, přičemž nejde o to, zda je či není naplněn.

Následně vzniká to, co často popisujeme jako objekt plánování (Mastop & Faludi, 1993, 1997). Bezprostředními objekty nejsou „společnost“, „sociální problémy“, „sociální rozvoj“ apod. Plánovací objekt v tom smyslu, na který je plánování zaměřeno, je souborem rozhodnutí a činností, koordinovaných prostřednictvím plánu. Ostře přitom rozlišujeme tento plánovací objekt a objekt materiální, tedy problémy, stojící mimo vlastní rámec plánu (obr. 2).



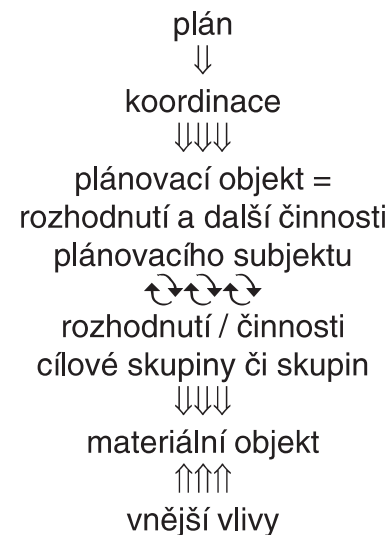
Obrázek 2 Hledisko rozhodnutí: účinnost = provádění.

Zdroj: Mastop & Faludi, 1997

Nyní přejdeme k definici provádění plánu. Plán plní svůj účel a je v tomto smyslu „prováděcím“ pouze tehdy, pokud hraje hmatatelnou úlohu ve výběru aktérů, jimž je určen. To může také zahrnovat tvůrce plánu, jenž v jistém smyslu předává informace sám sobě (jako to činí každý z nás, používá-li diář jako hlavní prostředek k organizaci svého času). K okruhu adresátů mohou také patřit další dosud nevedení aktéři, na které se z jakýchkoli důvodů plán odvolává, a kteří chtějí být bráni v potaz. Ve všech těchto případech tedy plán hraje užitečnou roli nezávisle na tom, zda jeho výstupy odpovídají předpokladům.

Provádění plánu spočívá ve výběru cílových skupin. To může být vyjádřeno cíli a prostředky. Plánovací ustanovení jsou tedy prostředky pro cíle, cíle umožňují předstávám tvůrce plánu stát se součástí následného rozhodovacího procesu. Do ji-

sté míry se ale jazyk cílů a prostředků nezdá vhodný. Plány, o kterých hovoříme, jsou určeny lidem. Lidé by neměli být považováni za prostředky, vedoucí k cílům. „Implementace“ ve skutečnosti může být lépe chápána jako proces sociální interakce mezi tvůrci plánu a skupinou (skupinami) lidí, jíž je určen (obr. 3). Jde o formu „komunikativní činnosti“ (Grin & Van der Graaf, 1996).



Obrázek 3 Interaktivní perspektiva: účinnost = provádění plánu.

Zdroj: Mastop & Faludi, 1997

Lze formulovat závěr, že projekční a strategické plány je nutno hodnotit a použít různých přístupů. V případě projekčního plánu musí hodnocení sledovat logiku cílů a prostředků a souladu výstupů a záměrů. Takové hodnocení může být z technického hlediska složité. Logika je ale prostá a nemusíme se tím zabývat.

Strategické plány jsou jiné. Jejich adresáti je mohou interpretovat volně, tedy spíše tak, jak soudy interpretují (a tedy mění!) zákony v kauzách, kde přesný výklad judikatury může vést k anomáliím. V takových případech nelze říct, že je zákon neúčinný. Podobně strategický plán, nezávisle na tom, kde a kdy byl vytvořen, není nutně neúčinný. Může stále být rámcem pro diskuse o tom, co dělat. Pokračuje v plnění své funkce tak dlouho, dokud informuje rozhodovací orgány o původních záměrech a jejich odůvodněních, jinými slovy tak dlouho, dokud se rozhodovací orgán při pohledu na plán může nějak poučit o své situaci. To znamená, že tam,

kde jde o strategické plány, musíme stanovit, zda plní svou funkci v rámci rozhodovacího procesu.

Příklad ze života pomůže vysvětlit, o co jde. Vychází z výzkumné práce (Postuma, 1997) o Všeobecném plánu rozšíření Amsterdamu (1935), prvním nizozemském plánu, založeném na extenzivních průzkumech. Plán směle vytyčuje období do roku 2000. Výzkumná práce se zabývá tím, jak byl plán využíván až do roku 1955, kdy se stal překonaným. Plán zahrnoval studijní návrhy projektů pro bydlení včetně záboru půdy a nuceného výkupu, ale také vybavení přístavu apod. V každém případě výzkum posoudil, zda plán odpovídal skutečnosti. V případě odchylek stanovil jejich příčiny, a tak se pokusil porozumět, jakou roli sehrál plán v rozhodovacím procesu v průběhu dvou dekád, následujících po přijetí plánu.

Výzkum došel k závěru, že v předválečném období schémata bydlení plánu odpovídala. Amsterdamská přístavní správa ale plán nebrala na vědomí, takže v tomto případě byl plán čímkoli, jenom ne užitečným. Plán, jenž není akceptován, nemůže plnit svou funkci ani co do prováděcích kritérií. Aby vůbec mohl být efektivní, musí být konzultován.

Po válce nebylo snadné sehnat písek. Přesněji řečeno, nebyl dostatek zařízení k jeho dopravě tam, kde jej bylo zapotřebí pro zvýšení úrovně zemského povrchu nad úroveň hladiny vody. To je nezbytné v západním Nizozemí vzhledem k všeobecně známým podmínkám oblastí, nacházejících se pod úrovní hladiny moře. A tak proto, že se písek stal méně dostupným, bylo příkazem doby používat jej méně a zvednout úroveň krajinného povrchu níže, než bylo plánem požadováno. Znamenalo to mj. vybudování větších sběrných zásobáren dešťové vody. Z projektu musela také být vyčleněna větší území, což znamenalo výrazné odchýlení od původního, byť dobře myšleného plánu. Návrh, vycházející z předválečného plánu zvednout úroveň krajiny výše byl realizován po zralé úvaze. Rozhodovací orgány mohly vycházet z předchozí analýzy při stanovování dopadů, jaké bude mít použití menšího množství písku. Všeobecný plán prokázal svou užitečnost navzdory tomu, že materiální výstup neodpovídal původním představám. Otcové města plán použili a vymezili městské radě místa, kde doporučili odchylky. Městská rada se také

při diskusích o novém návrhu na plán odvolávala. Skutečnosti tak odpovídá názor, že plán „pracuje“ za účasti rozhodovacích orgánů tak, že „rozumí“ situacím, jímž čelí.

Odpověď na otázku o nejlepším způsobu hodnocení „plánování jako učení“ je nyní jasná. Je nutno zjistit, jak jsou plány rozhodovacími orgány užívány v praxi a jak sehrávají jim vyhrazenou funkci z centralizovaného pohledu co do rozhodnutí, což napomáhá většímu pochopení rozhodovacích orgánů při konkrétní volbě.

Metoda hodnocení provádění plánu

Nyní, když známe cestu k hodnocení provádění strategických plánů, je nabíledni další otázka: *Co je odpovídající metodou pro hodnocení „provádění plánu jako procesu učení“?*

Pro rigorózní hodnocení musejí být stanovena kritéria. Ta poskytují mantinely pro rozlišení mezi dobrými a špatnými strategickými plány. Při stanovení kritérií začnu s podmínkami pro to, aby byl strategický plán účinný, formulovanými Mastopem (1987 [1984]; str. 344):

- (1) Plán musí specifikovat operativní rozhodnutí, pro která stanovuje zamýšlený rámec.
- (2) Plán musí mít kontinuální relevanci k situacím tak, jak se vyvíjí.
- (3) Plán musí napomáhat k definicím operativních rozhodovacích situací. Jinými slovy, aby se plán nestal neúčinným, musí být aktuálně uplatňován.

Já osobně vystačím se dvěma podmínkami, jednou nezbytnou a jednou dostačující. Tou nezbytnou podmínkou je, že operativní rozhodovací orgány musejí plán znát (ve Faludi, 1986, str. 101, konstatují, že musejí tvořit část společné diskuse). Dostačující podmínkou je, že rozhodovací orgány musejí přijmout plán jako součást definice jejich rozhodovacích situací. Až potud musí tedy existovat shoda mezi tvůrcem plánu a rozhodovacími orgány, jímž je plán určen. Při posuzování míry přijatelnosti (slovy Mastopa: míry, do které plány aktuálně napomáhání definici operativních situací) musí hodnotitel identifikovat rozhodovací politiku, obsaženou v plánovacích dokumentech a sledovat relevantní rozhodnutí a činnosti skupin, jímž jsou rozhodnutí adresována (Mastop & Faludi, 1993, 1997).

Lze si představit dvě situace. První z nich spočívá v tom, že následně po přijetí plánu jsou přijata rozhodnutí, jež se plánu přizpůsobují. Teoreticky je možné, že tento výstup je náhodný, takže proto, aby bylo stanoveno, zda plán je funkční, je nutno stanovit příčinnou souvislost mezi záměrem a výstupem. Každopádně vznikne mnoho situací, ve kterých se následná rozhodnutí plánu nepřizpůsobují a jsou zároveň pro hodnocení provádění plánu mnohem zajímavější. V takových situacích musí hodnotitel zjistit, co se plánu přihodilo, jak (pokud vůbec) se k tomu došlo. Jako příklad lze připomenout, že podrobná analýza ve studii o Všeobecném plánu rozšíření Amsterdamu ukázala, že plán plnil užitečnou roli.

Prvním požadavkem je tedy identifikovat odchylky od plánu a zjistit, zda rozhodovací orgány připouštějí, že jsou plánem ovlivněni, i když se od něj odchylují. To je základem pro posuzovací proces.

To nevyčerpává možnosti pro plány, hrající užitečnou funkci. Například se může stát, že rozhodovací orgány dospějí k názoru, že nemohou pokračovat v uplatňování plánu, jelikož je zastaralý. Na základě toho rozhodnou, že je nutno pořídit nový plán, nebo (což vyjde nastejno) alespoň provést zásadní revizi plánu stávajícího. V takovém případě je nesmyslné kategoricky říkat, že dosavadní plán přestal fungovat. Odpověď na otázku, zda neobstál, či zda sehrál užitečnou roli a inspiroval tvůrce nového plánu, spíše závisí na tom, zda a jak najdou myšlenky předchozího plánu cestu na stránky jeho následovníka.

Wallagh (1988, str. 122–123; viz též Wallagh, 1994) poskytuje na tomto základě komplexní specifikaci těch situací, ve kterých plán hraje svou roli jako poučný rámec. Tento přehled může zároveň sloužit jako katalog pro hodnotitele provádění plánu. Jde o následující situace:

- (1) operativní rozhodnutí jsou přizpůsobena plánu, explicitní odkaz konstatuje, že přizpůsobení nebylo nahodilé;
- (2) existují důvody pro to, aby rozhodnutí plánu nebyla s plánem konformní, takže odchylky jsou záměrné;
- (3) plán poskytuje základ pro rozbor důsledků nahodilého rozhodnutí, jež mu neodpovídá, což umožňuje toto rozhodnutí zanést do rámce plánu;
- (4) pokud a když budou odchylky příliš časté a plán musí být revidován, původní plán by měl být stále účinný až

do té doby, kdy revize pojme tento plán jako své východisko.

Posledně zmíněnou situaci bychom mohli nazvat regenerativní kapacitou plánu.

Je nutno zdůraznit, že komplexní prostudování účinku plánu je potřebné. Složitě otázky vyžadují odpovědi: Dovolí si rozhodující orgán být ovlivněn plánem, a pokud ano, pak do jaké míry? Hodnotitel čelí problému, zda údaje jsou adekvátní a paměť respondentů nezkršená, zda respondenti jsou hodnověrní apod. Stručně řečeno, problémy interpretativního sociálního výzkumu bijí výzkumníkům do očí. Takto uplatňovaná kritéria nejsou nikdy přímočarou záležitostí, ale spíše jsou neodmyslitelnou součástí mínění o celkovém dojmu z plánování založeném na učení. Více bude záležet na tom, jak v jednotlivých případech dotčené rozhodovací orgány zhodnotí svou pozici a zda budou považovat plán za pomocníka, dávajícího smysl jejich činnosti.

To zároveň dává nejobecnější odpověď na otázku, položenou na začátku tohoto oddílu o vhodné metodě pro vyhodnocení „provádění“ plánu jako učícího procesu. Podívejme se, jak rozhodovací orgány pojmají rozhodnutí a zjistíme, zda plány jim pomáhají k pochopení toho, co dělají. Jde o nestejně konvenční hodnocení, jehož charakteristické přístupy rozvíjejí kombinace pro stanovení dopadu a analýzy poměru prostředků a zisku. Hodnocení provádění plánu vyžaduje rozklad rozhodovacích situací na jednotlivé komponenty a identifikaci prvků, odvozených z plánu a/nebo ze zkušenosti, plynoucích z účasti na procedurách, vedoucích k jejich formulaci.

Koncepční činnost

Existuje mnoho nizozemských studií, zaměřujících se na provádění strategických územních plánů. Takové plány ve svém celku dobře plní svou úlohu do chvíle, po které se stanou zastaralými. To neznamená, že rozvoj se pak stává nahodilým.

Nizozemský rozvoj je obvykle výrazně ukázněný. Je to proto, že hodnoty, předpoklady a koncepce obsažené v plánech jim umožňují být operativní, i když plán není dostatečný. A tak další otázkou je: *Co je pro aktéry, zapojené do prostorového plánování, společným rámcem kompetencí?*

Nejsem co do kompetenčního rámce strategického prostorového plánování prvním, kdo použil termínu „plánovací doktrína“. Klasičtí autoři, jako Selznik

(1953 (1949) z Tennessee Valley Authority a Foley (1963) z Londýna mě předešli. Jiné používané termíny jako „megapolitické předpoklady“ (Dror, 1971), nebo „politické rámce“ (Rein & Schön, 1986; Schön & Rein, 1994), nebo „hegemonický projekt“ (Hajer, 1989, 1995), dávají stejný smysl. Je tedy důležité nebrat jako bernou minci toliko termín „doktrína“. Jde o to, že podobně jako paradigmatu související s široce pojatým pohledem na vědu udává takový projev, rámeček, či, jak to nazýváme my, plánovací doktrína stabilní směr. Doktrína je po této stránce jedním ze zdrojů funkční síly plánů. Důvodem pro toto tvrzení je, jak bylo řečeno, že existence takové doktríny (či jak to chceme nazvat) vysvětluje, proč je plánování nadále účinné, dokonce i v případech, že plány jsou zastaralé nebo jinak nedostačující. V takových případech doktrína prostě převažuje.

K osvětlení problému poslouží příklad (viz též Faludi, 1987, str. 128, 132; Faludi & Van der Valk, 1994, str. 15), související s před mnoha lety vydanou nizozemskou „Urbanizační zprávou“. Jde o příklad širokého uplatnění toho, co Nizozemci nazývají „plánovací klíčová rozhodnutí“. Uvedená zpráva je jedním z nizozemských dokumentů, jež jsou národními strategickými plány, aniž se tak jmenují. Je založena na myšlence řízeného rozvoje celého Nizozemí, odpovídající filozofii, nazývané Nizozemci „koncentrovaná dekoncentrace“. Jde o politiku, připouštějící rozvoj suburbánního typu (tedy „dekoncentraci“), ale zároveň trávající na tom, že tento druh rozvoje má být zaměřen na vymezené oblasti (tedy koncentrovaný), aby se předešlo nekontrolovatelnému suburbánnímu živelnému růstu (suburban sprawl). V praxi to znamená výstavbu několika nových měst a rozvoj dalšího zhruba tuctu měst stávajících, nazývaných „centry růstu“. Tato politika je pozoruhodně úspěšná. Do těchto růstových center se přestěhovalo přes půl milionu lidí a vyvrcholením této politiky je fakt, že více než dvacet procent roční bytové výstavby je realizováno tam, kam ji doporučila „Urbanizační zpráva“ (Faludi & Van der Valk, 1991, 1994).

Analytický základ tohoto strategického plánu je nicméně slabý. Plán poskytuje pouze formální službu, vedoucí k nejistotě. Je nesporné, že plán poskytuje indikace co do činností, jež by vedly k dosažení požadovaných cílů, ale více méně u toho zůstává. Nevěnuje explicitní po-

zornost každodenní činnosti lidí, kteří se zabývají různými funkcemi v územním rozvoji. A tak plán naráží na první ze shora uvedených Mastopových podmínek: nespécifikuje rozhodnutí, pro něž je rámcově zamýšlen.

Plán ale fungoval. Činil to tím, že formuloval představy požadované budoucnosti. Nizozemští plánovači tehdy zastávali názor, že spíše než aby se zabývaly vertikální a horizontální koordinací (životní potřebou nizozemské plánovací praxe, zahrnující komplexní jednání), by plány měly přesně formulovat atraktivní představy o budoucnu. Tímto způsobem by plány formovaly percepci a vlastní implementace by byla zajištěna „zarámováním představ“ (Faludi, 1996) tak zajistily vlastní implementaci. Šlo zde víceméně o to, co učinil tento strategický plán, nazvaný „Urbanizační zpráva“.

Urbanizační zpráva nebyl osamoceným příkladem. Spíše byl jedním z několika po sobě jdoucích plánovacích dokumentů, jenž má kumulativně utvářený konsensus o tom, jak by mělo Nizozemí vypadat. V sedmdesátých a začátkem osmdesátých let dvacátého století stačilo usměrňovat tvůrce operativních rozhodnutí, kteří byli zainteresovaní na řízení růstu. To, co popisují jako plánovací doktrínu, je „hloubkovou strukturou“ v pozadí plánů. Vzniká dojem, že strategické plány někdy „pracují“ ne jako plány v běžném slova smyslu, ale prostřednictvím formulace aspektů vlastní doktríny.

Tato plánovací doktrína stojí za koherentním souborem myšlenek, soustřeďujících se na:

- (1) prostorová uspořádání v rámci dané oblasti (urbanizační typy, rozmístění průmyslu a infrastruktury);
- (2) rozvoj této oblasti (odpovídající očekávaným typům růstu, či požadovanému útlumu, měnící typy preferencí, vědomých možností a hrozeb);
- (3) způsob, jak s výše uvedenými zacházet (plánovací přístupy a organizace plánování).

Příklady myšlenek, uvedených pod body (1) a (2) jsou plánovacími koncepty typu obytné oblasti nebo zeleného pásu (Green Belt). V případě plánovací doktríny se takové koncepty slučují do všeobecného principu prostorové organizace, spadající pod příslušnou jurisdikci. Takový princip prostorové organizace vyjadřuje určité hodnoty. V nizozemském případě jde o hodnoty „Práva a pořádku“, což je titul knihy o nizozemském strategickém

plánování, jejímž jsem spoluautorem (Faludi & Van der Valk, 1994).

Plánovací principy, uvedené pod bodem (3) tvoří stejně významný aspekt doktríny. Zahrnují přípravu plánů, jejich formu, užití a/nebo účinky. Příklady jsou zde průzkumy a rozbor, spoluúčast veřejnosti, „rozhodování dle skutkové podstaty“, stejně jako nedávné názory, znovuzdružňující plánování jako diskusi (Healey, 1997). Postupem času se plánovací principy postupně zahrnovaly do praxe a automaticky formovaly práci plánovačů. To má spojitost se záplavou současné literatury o institucionalizaci. Tak Mastop (2000a, b) v jednom z mnoha článků o strategickém plánování združňuje vazbu na institucionální strukturu. Obecné tvrzení, že plánovači jsou vlivní, dává plánování institucionální způsobilost, o to více, že prvky nizozemské doktríny pronikají do názorů politiků a veřejnosti jako celku.

Kdy hovoříme o doktríně a jaká kritéria pro ni uplatňujeme? V jiné spoluautorské práci (Alexander & Faludi, 1996) je doktrína definována jako koncepční schéma. Takové schéma je jako zevšeobecněná „písemná práce“, organizující subjektivní vnímání, zkušenosti a vyjádření o dané oblasti. Podmínky pro to, abychom hovořili o doktríně jsou následující:

- (1) musí existovat plánovací subjekt, tj. že agentura s plánovacími pravomocemi;
- (2) tento subjekt pohlíží na plánovanou oblast jako na relevantní objekt zájmu;
- (3) existuje kontinuita zájmů, protože se plánovací subjekt dovolává doktríny.

Plánovací doktrína může být vyjádřena v plánu či v sérii plánů. Doktrína se vztahuje k jedné či více myšlenkám, podléhajícími těmto plánům. Doktrína se často odkazuje na metaforu, jež je všeprostopující způsobem pochopení, jímž využíváme zkušeností v jedné oblasti, abychom strukturovali jinou. Nizozemským příkladem je termín „Zelené srdce“ (Green Heart), určující jádrovou oblast relativně volné krajiny, obklopené „Randstadem“, podkovovitou oblastí s mnoha velkými i malými městy, jež utvářejí urbanizované jádro země. Síla této metafory spočívá v příkazu nezahřít srdce okolní výstavbou tím spíše, že je zelené.

Metafora hraje rozhodující úlohu v lidských znalostech a činnostech a je středobodem lidské představivosti, jelikož utváří kvazilogický rámec pro asociace. Jako taková umožňuje syntézu. Paradigma (tak,

jak je používáno ve filozofii) je takovou metaforou. Paradigmata jsou rysem všeobecně přijatého modelu vědeckého pokroku, v němž představují kolektivní rozhodnutí vědecké obce, jež „rámuje“ „normální“ rébusovou vědu. Mnoho debat je vedeno o tom, zda paradigmata jsou či nejsou racionální.

K problému se vracíme níže. Nyní stačí říci, že čím širěji definujeme plánovací subjekt, čím více aktérů zahrnuje, tím důležitější je doktrína co do zajištění provádění plánu. Úspěšná doktrína k sobě váže mnoho aktérů. Taková doktrína napomůže k utváření sítí, jež mohou být vytvářeny a mobilizovány k zabezpečení hodnot, na nichž je doktrína založena. To je důvod, proč je doktrína výše uvedena jako nástroj ke zvýšení kapacity.

Je-li doktrína vyzrálá, z plánování se stává „normální“ činnost. Znamená to, že existuje jakási aréna, ve které jsou analyzovány problémy, jejich řešení a důsledky. Výsledkem je kumulativní a progresivní plánování (tomu lze připisat úspěchy, jímž se těší nizozemské plánování; viz Faludi 1989b; Faludi & Van der Valk, 1994). Opak je také pravdou: absence plánovací doktríny může být důvodem k selhání. Dalším příspěvkem plánovací doktríny je omezení zátěže, kladené na tvorbu plánů. A konečně, doktrína může vyplnit mezeru zanechanou plány, které se staly zastaralými.

Kombinace tvorby konsensu a „utváření politiky“ svědčí o tom, že plánovací doktrína také plní sociální funkci. Společně s Alexanderem jsme použili Giddense (1979), jenž hovoří o „strukturaci“. Ta může sloužit jako jednotící koncepce, jež nám dovoluje dát dohromady dva až dosud neslučitelné směry myšlení o provádění plánu a plánovací doktríně. Nejprve se podíváme na strukturaci

Strukturace je Giddensovou klíčovou koncepcí, vztahující se k procesu, kterým je sociální činnost strukturována kumulativním výstupem předešlých činností. Těmito výstupy mohou být systémy víry, pravidel a/nebo institucí. Vezměte například v úvahu četná jednání v plánovací praxi. Ta samozřejmě vyvolávají mnohé interakce. Podle Giddense je taková interakce vynucena danými strukturami významu, materiálních možností a norem, což popisuje jako „strukturální modalitu“. Sociální interakce by zároveň byla nemožná bez struktur. Struktury „umožňují“ interakci do té míry, jak si ji vynucují. Navíc, v průběhu interakce se struktury

dle okolností znovuuustavují či mění. To znamená, že vztah mezi strukturou a interakcí není jednosměrným procesem. Jsou spíše navzájem závislé (viz kritiku od Hajera, 1989).

Strukturace vzniká v každé formě plánování, přičemž jejím objektem jsou lidsí aktéři „odmlouvající plánům“ využívající plány ve svůj prospěch, často tvůrčím a nečekaným způsobem. Podle Giddense zde skutečně musí být něco špatného, jestliže se to nestalo – pokud příjemci nikdy nezmění plány jim předané. Takže shora uvedená myšlenka o prováděcí analýze souhlasí s Giddensovým pohledem na sociální interakci.

Doktrína je jednou formou strukturální modalit. Konkrétněji jde o systém přesvědčení, ve kterém je přenášen názor, v tomto případě aktérům zapojeným do územního plánování. Názor je dále formulován v plánech, politikách, programech a projektech. Ty jsou také strukturálními modalitami, i když na mnohem konkrétnější úrovni. Konečně přináší užitek v podobě sociální interakce v případě rozhodování o územním rozvoji, zaměřeném na strategické plánování. Na tom je strukturace postavena: jde o činnost, které se přihodí v dynamickém rámci, jenž se sám transformuje v průběhu daného procesu.

Takto může koncepce strukturace působit jako jednotící prostředek pro provádění plánů a pro širší otázku, jak doktrína vzniká a pracuje. Jak plány tak doktríny jsou ve skutečnosti strukturálními prostředky, přičemž rozdíl je v tom, že plány podávají konkrétnější vodítka, zatímco doktrína zůstává na všeobecné úrovni definic názorů a udílení směrnic. Můžeme také očekávat, že plány se zabývají více infrastrukturou a uplatněním norem, spíše než názory – zde přichází na řadu doktrína. Jak plány tak doktríny mohou ale být hodnoceny co do uplatnění svých úloh a co do jejich užívání rozhodovacími orgány.

Zde je však rozdíl. Prováděcí analýza nás zavádí na mikro-úroveň. Typ vyžadované analýzy je podrobný a potřebný. Analýza doktríny je neméně potřebná, ale ta se odehrává v makro-měřítku, sleduje historické souvislosti a na této bázi vytváří kvalitativní posudky. Síla doktríny spočívá v jejím odkazu na kulturní hodnoty, v jejích holistických kvalitách, využívajících různé aspekty problému a dávajících jim význam tím, že je předkládá jako součást všeobecného, historicky zakořeněného po-

hledu, jenž zároveň nabízí budoucí perspektivy. Při analýze doktríny tedy vstupujeme do světa historické interpretace se všemi léčkami, které to s sebou nese.

Přesvědčivá síla plánovací doktríny vede ke konsensu, přičemž jeho význam v nizozemském plánování nemusí být příliš zdůrazňován. (Van der Heiden a kol., 1991; Faludi, 1994) Konsensus udává směr pro hledání alternativ a zobrazuje výčet důsledků tvorby plánů a následných rozhodnutí. Plánování by bylo bez konsensu nekonečnou diskusí a logický výběr by se stal složitým.

Konsensus je nesporným kladem. Může zajistit koordinaci dokonce i v případě absence hodnověrných plánů. Lidé mohou dělat to, co je potřebné ne proto, že jsou vedeni plánem, ale proto, že o problémech smýšlejí stejně. Vzhledem k tomu, že jsme terminologicky definovali, že myšlenky plánu utvářejí část definice následné rozhodovací situace, lze říci: tam, kde je konsensus, tam dochází ke zlepšení provádění plánu.

Takto můžeme odpovědět na otázku této části, totiž co vyvolává v aktech územního plánování společný rámec kompetencí. Podstatný je dlouhodobý proces, vedoucí k e společné cestě pochopení problémů a hodnocení situací, něco, co přináší pořádek do našich názorů a činností.

Chůze po visutém laně

Poznání úlohy rámců v plánování vyvolává představy o odbornosti plánovače. Položme tedy otázku o smyslu strategického prostorového plánování: *Je smyslem plánování formulovat doktrínu či rámec, jenž dosáhne přijetí a kde zůstanou další kriteria pro dobré plánování?*

To je problémem, neboť směr, kterým nás vede právě řečené, má své rušivé aspekty. V zájmu komunikativního efektu může být doktrína omezena na zjednodušující pojmy. Nizozemská národní plánovací doktrína například se rozvíjí kolem Randstadu a Zeleného srdce. Jsou v jádru nizozemského principu prostorové organizace. Koncepce byly tak úspěšné, že se staly součástí holandské reality. To, zda odpovídají realitě, je ale diskutabilní. Geografové je berou jako notoricky nedefinovatelné a „plánovači-disidenti“ argumentují jejich kontraproduktivností (De Boer, 1991; Van der Valk & Faludi, 1992, 1997; Van Rossum, 1994; Van Eeten, 1999; Van Eeten & Roe, 2000). Při uplatňování rigorózních analytických standardů ale geografové postrádají jeden kritický

bod. Je o tom, že jde o politické, nikoli analytické koncepce. Ačkoli mohou mít za následek přílišná zjednodušení reality, jejich populární působivost je zdrojem síly. To se samozřejmě neztratilo u plánovačů, kritizující Randstad a Zelené srdce. Oponují stávající formě nizozemského plánování – proto je nazýváme disidenty. V některých případech jdou dokonce tak daleko, že vychvalují čnosti rozvojových modelů radikálně odlišných od nizozemského, jako například suburbánního živelného rozvoje na příkladu Los Angeles.

Nejde zde o to, zda Los Angeles je vzorem hodným následování. Jde o smysl územního plánování na strategické úrovni. Jestliže formulace úspěšnou metaforou obklopující doktríny je v strategickém plánování vším, kde zůstala odbornost? Je sféra působnosti odborného plánování omezena do úzkých mantinelů stávající plánovací doktríny (spíše jako Kuhn vidí roli vědecké metody omezenou na „rebusové řešení“ v rámci stávajících paradigmat)? Nebo je zde místo pro odborníky dokonce při formulaci doktríny?

Aby nedošlo k nedorozumění. Alternativou je přenechat plánovací doktrínu vizionářským designerům a/nebo politikům. Spolu s Alexanderem jsme o tom diskutovali, mimo jiné o představě „otevřeně“ plánovací doktríny (Alexander & Faludi, 1996). Jak tento zjevně kontradiktorní termín naznačuje, šlo by o formu doktríny, která, na rozdíl od běžného významu slova, připouští flexibilitu. Takto „otevřená“ doktrína očekává změny a přizpůsobuje se jim. „Otevřená“ doktrína je tolerantní k dvojsmyslnosti, očekává, že koncepce budou v budoucnu reinterpretovány a politiky přehodnocovány. O to obvykle urbanisté ani politici neusilují (byl to například nizozemský parlament, který počátkem devadesátých let trval na Zeleném srdci spíše než na setrvání u prostorově fixovaného strategického konceptu). Ani to není nic, co by zjednodušilo uznání veřejnosti.

V každém případě vyžaduje formulace flexibilní doktríny velmi disciplinovanou analýzu, tedy expertní sofistikované informační zdroje. Tyto informace jdou od testů citlivosti navrhovaných politik k představám různých situací, na základě kterých může být na doktrínu vyvíjen nátlak. A tak další záležitostí k řešení by mělo být zhodnocení provedení něčeho tak nepostižitelného, jako je flexibilní plánovací doktrína. Tomu se mysl vzpírá!

Závěr

Za předpokladu, že územní plánování na strategické, tedy regionální či dokonce národní úrovni usnadňuje učení, ptal jsem se, jak má být plánování jako učení hodnoceno. Při hledání odpovědi bylo řečeno, že v případě indikativních plánů, společných pro výše uvedené úrovně, je řídicím kritériem, zda plán funguje správně v následném komunikativním procesu a nikoli, zda se výstupy přizpůsobují zájmům. Poté byl formulován přístup k hodnocení provádění plánu. To vyžaduje detailní pohled na rozhodnutí a činnost skupin, jimž plán předává své informace a stanoví, zda a v jakém rozsahu jsou informace používány. To předpokládá mikroanalýzu rozhodovacích procesů. Výzkum ale také ukazuje, že takové procesy jsou zakotveny v plánovaném kontextu, nikoli plánem či jeho informacemi, ale také tím, co se dělo dříve, zásadními názory, předpoklady, které usměrňují myšlení, a tím formulují činnost zúčastněných. Pro rámec s tím související jsem uplatnil termín „plánovací doktrína“, ale existují i další. Analýza doktríny vyžaduje formu makroanalýzy, čímž interakce mezi plány a rozhodnutími i politikami, formujícími prostředí, mají širší souvislost. Mezi nimi mikroanalýza provádění strategických, indikativních plánů a makroanalýza širších modelů může přinést lepší pochopení toho, jak prostorové plánování funguje v naší společnosti.

Poděkování

Tento článek je založen na příspěvku pro konferenci „K nové úloze pro prostorové plánování“, organizovanou společně Službou pro teritoriální rozvoj OECD a Národní územní agenturou japonské vlády ve dnech 29.–23. března 1999 v sídle OECD v Paříži. Viz také: „Towards a New Role for Spatial Planning: The proceedings of the conference“, Room Document No.5, 11 May 1999, OECD, Paris, pp.110–129

Andreas Faludi
Profesor evropských systémů
prostorové politiky
University of Nijmegen
Nizozemí

Literatura:

Alexander, E. R. & Faludi, A. (1996) *Planning doctrine: its uses and implications*, in: E. R. Alexan-

- der (Ed.) *Planning Doctrine (special issue) Planring Theon*, 16, pp. 11-61.
- Barrett, S. & Fudge, C. (Eds) (1981) *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy* (London and New York, Methuen).
- Centre for Environmental Studies (1970) *The LOGIMP experiment. Information Paper 25* (London, CES). De Boer, N. (1991) *Randstadmetropool is hersenschijn*, *NRC-Handelsblad*, 21 November, p.8.
- Dror, Y. (1971) *Ventures in Policy Science: Concepts and Application* (New York, American Elsevier).
- Faludi, A. (1986) *Critical Rationalism and Planning Methodology* (London, Pion Press).
- Faludi, A. (1987) *A Decision-centred View of Environmental Planning* (Oxford, Pergamon).
- Faludi, A. (1989a) *Conformance vs. performance: implications for evaluations*, *Impact Assessment Bulletin*, 7, pp. 135-151.
- Faludi, A. (Ed.) (1989b) *Keeping the Netherlands in shape (special issue)*, *Built Environment*, 15, pp.5-4. Faludi, A. (1990) *Dutch strategic planning in historical, theoretical and international perspective: progress report on a research programme. Working Papers of the Institute of Planning and Demography*, No. 127 (Amsterdam, University of Amsterdam).
- Faludi, A. (Ed.) (1991) *Fifty years of Dutch national physical planning (special issue)*, *Built Environment*, 17, pp. 1-77.
- Faludi, A. (1994) *Coalition building and planning for Dutch growth management: the role of the Randstad concept*, *Urban Studies*, 31, 485-507.
- Faludi, A. (1996) *Framing with images*, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23, pp. 93-108. Faludi, A. & Korthals Altes, W. (1994) *Evaluating communicative planning: a revised design for performance research*, *European Planning Studies*, 2, pp. 403-418.
- Faludi, A. & Mastop, J. M. (1982) *The IOR-School: The development of a planning methodology*, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 9, pp. 241-256.
- Faludi, A. & Van der Valk, A. J. (1991) *Half a million witnesses: the success (and failure?) of Dutch urbanization strategy*, *Fifty years of Dutch national physical planning (special issue)*, *Built Environment*, 17, pp.43-52.
- Faludi, A. & Van der Valk, A. J. (1994) *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century* (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers).
- Fischer, F. & Forester, J. (Eds) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (London, Duke University Press/UCL Press Limited).
- Foley, D. L. (1963) *Controlling London's Growth: Planning the Great Wen 1940-1960* (Berkeley, CA University of California Press).
- Giddens, A. (1979) *Central Problems in Social Theory* (London, MacMillan).
- Grün, J. & Van de Graaf, H. (1996) *Implementation as communicative action: an interpretative understanding of interaction between policy actors and target groups*, *Policy Sciences*, 29, pp. 291-329.
- Hajer, M. A. (1989) *City Politics: Hegemonic Projects and Discourses* (Aldershot, Gower Publishing Company Ltd).
- Hajer, M. A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy.... Process* (Oxford, Oxford University Press).
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in a Fragmented Society* (Houndsmill Basingstoke, Macmillan Press).
- Korthals Altes, W. K. (1995) *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle: Ervaringen m.... voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota voor de ruimtelijke ordening (Extra)* (Assen, Va.....Gorcum).
- Mastop, J. M. (1987, 1st edn 1984) *Besluitvorming, handelen en normeren: Een methodologische studie na.... aanleiding van het streekplanwerk*, *Planologische Studies 4* (Amsterdam, Planologisch en Demografisch...? Instituut, Universiteit van Amsterdam).
- Mastop, H. (1997) *Performance in Dutch spatial planning: an introduction*, *Environment and Planning ??.... Planning and Design*, 24, pp. 807-813
- Mastop, J. M. (2000a) *The performance principle in strategic planning*, in: W. Salet & A. Faludi (Eds) *The Revival of Strategic Planning* (Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences).
- Mastop, J. M. (2000b) *Institutional requirements for new local, national and multinational planning reality in Europe*, in: H. Lithwick & Y. Gradus (Eds) *Developing Frontier Cities* (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers).
- Mastop, J. M. & Faludi, A. (1993) *Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering*, *Beleidswetenschap*, 7, pp. 71-90.
- Mastop, H. & Faludi, A. (1997) *Evaluation of strategic plans: the performance principle*, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24, pp. 816-832.
- Postuma, R. (1987) *Werken met het AUP: Stadsurbreidings; ran Anrsterdanr 1939-19~5. Working Papers of th~ Institute of Planning and Demography* (Amsterdam, University of Amsterdam).
- Priemus, H. (1999) *Four ministries, four spatial planning perspectives? Dutch evidence on the persistent problem of horizontal coordination*, *European Planning Studies*, 5, pp. 563-585.
- Rein, M. & Schein, D. (1986) *Frame-reflective policy discourse*, *Beleidsanalyse*, 15(4), pp.4-18.
- Schön, D. A. & Rein, M. (1994) *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversie*. (New York, Basic Books).
- Selznik, P. (1953, 1st edn 1949) *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. (Berkeley, CA. University of California Press).
- Van der Heiden, N., Kok, J., Postuma, R. & Wallagh, G. J. (1991) *Consensus-building as an essential element of the Dutch planning system: Paper given at the joint ACSP/AESOP conference Planning Transatlantic Oxford*, 8-12 July.
- Van der Valk, A. J. (1989) *Amsterdam in aanleg: Planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*, *Planologische Studies 8* (Amsterdam, Institute of Planning and Demography, University of Amsterdam).
- Van der Valk, A. J. & Faludi, A. (1992) *Growth regions and the future of Dutch planning doctrine*, in: M. J. Breheny (Ed.) *Sustainable Development and Urban Form* (London, Pion).
- Van der Valk, A. J. & Faludi, A. (1997) *The Green Heart and the dynamics of doctrine*, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 12, pp. 57-75.
- Van Eeten, M. (1999) *Dialogues of the Deaf: Defining New Agendas for Environmental Deadlocks* (Delft, Eburon Publishers).
- Van Eeten, M. & Roe, E. (2000) *When fiction conveys truth and authority: The Netherlands Green Heart planning controversy*, *American Planning Association Journal*, 66, pp. 58-67.
- Van Rossum, V. (1994) *Randstad Holland: Variaties op het them stad* (Rotterdam, NAI Uitgevers).
- Wallagh, G. (1988) *Tussen, wens en werking*, Master thesis (Amsterdam, University of Amsterdam).
- Wallagh, G. (1994) *Oog voor het onzichtbare: 50 jaar structuurplanning Amsterdam 1955-2005* (Assen, Van Gorcum).