

STRATEGIE ROZVOJE OBCÍ A REGIONŮ

SEMINÁŘ PRO PRACOVNÍKY VEŘEJNÉ SPRÁVY

V říjnu 2000 uspořádala Katedra ekonomiky a řízení ve stavebnictví Fakulty stavební ČVUT již druhý seminář pro pracovníky veřejné správy na téma „Strategie rozvoje obcí a regionů“. Na semináři se jak finančně, tak i odborně podílel Odbor územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, který byl také organizátorem řízené diskuse k aktuálním otázkám strategického rozvoje obcí a regionů. Redakční rada časopisu doporučila k publikaci vybrané referáty z tohoto semináře, které v následujícím bloku čtenářům předkládáme.

Redakce

STRATEGIE ROZVOJE A ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE - ROZMĚR ČASU

Po odeznění éry extrémních zastánců ekonomického liberalismu, spatřujících v plánování obecně a v strategickém plánování zvláště, bezobsažný balast spojený s krachem reálného socialismu, těší se pojem „strategie“ velké oblibě nejen v územním rozvoji, ale je velmi frekventován i v mnoha dalších oblastech života a lidské aktivity. Zatímco Napoleon Bonaparte byl nepochybně velký stratég, jehož strategií bylo zničit bourbonskou monarchii, aby sám mohl jako nový monarcha stanout v čele mocné Francie ovládající Evropu i zámoří, pro jednoho z mladých ředitelů obchodní sítě hypermarketů Tesco je strategií nákupu zboží vystavení jeho dražších druhů do výše očí zákazníka a levnějších do nižších etáží regálů. V prvním, Napoleonově případě je strategií tudíž velká vize, cílevědomě vybudovaný cíl na základě pečlivého zhodnocení předpokladů, možností jeho dosažení a stanovení dílčích cílů, druhý příklad je podle mého mínění pouze taktikou, figlem, chcete-li, jak dostat ze zákazníka víc peněz, než je racionálně vzato nutné.

Myslím, že obdobná *inflation* hrozí strategií i v plánování rozvoje obcí a regionů. Z mnoha diskusí s pořizovateli územních plánů, zejména středních a větších měst jsem nabyl dojmu, že za strategii rozvoje jejich sídla považují v ideálním případě nějak neuspořádaný a neprovázaný souhrn stavebních záměrů, okořeněný nezbytně nutnou, pokud možno minimální dávkou ekologie. Protože ekologie je další silně inflační položkou v ústech představitelů samospráv a regionálních politiků, můžeme se nezdědkat setkat se skutečnými sémantickými perlami: ekologií podnikání, ekologií obchodu a reklamy, nebo dokonce ekologií lidských zdrojů.

Obsahové rozmělnění a přenesení pojmu strategie z vojenství do jiných oblastí lidské činnosti s komplexním, vícerozměrným charakterem ponouká k osvědčenému návratu ke klasikům. Je zjevné, že Napoleon Bonaparte bez uzardění snese porovnání se starořeckým „stratēgos“, nejvyšším vojenským velitelem, stanovujícím cíle vojenských tažení a válek a zobecňujícím pravidla a zkušenosti, s jejichž použitím těchto cílů bude dosaženo. Naproti tomu výše popsany způsob řazení zboží na prodejní regály může být považován pouze za jednu z mnoha součástí obchodní strategie hypermarketů Tesco a jiných podobných, a to pouze za předpokladu, že jí bude přiřazena odpovídající významová důležitost v celkovém systému prodeje a vazba k ostatním součástem obchodní strategie.

Ani v územním plánování a urbanismu nemůže být pouhý souhrn jakkoliv grandiózních, avšak nesystémových a nestrukturovaných záměrů vydáván za strategický, pokud není formulován cíl a celková vize sídla nebo (a) regionu, k jejímuž uskutečnění má sloužit. Stanovení cíle územního rozvoje ve formě dlouhodobé vize konkrétního regionu nebo sídla v demokraticky uspořádané společnosti má především dvojí význam:

- a) je výsledkem plebiscitu, či jiné formy demokraticky vedeného společenského dialogu, který představuje širší nebo užší konsensus, přijatelný pro většinu obyvatel,
- b) je základnou pro racionální plánování a řízení územního rozvoje.

Inherentně v sobě zahrnuje takto pojatá strategie územního rozvoje dva protiklady:

1. Má-li být smysluplná a účinná, musí její časový horizont sahát podstatně dále, než časový horizont běžných územních plánů.
2. Má-li být životaschopná, musí být modifikovatelná při udržení celkové koncepce.

Tyto základní, protichůdné charakteristiky dlouhodobě fungující a účinné strategie územního rozvoje nelze od sebe ani oddělit, ani jednostranně zvýraznit jednu na úkor druhé. Pak by se totiž strategie stala buď velmi obecně formulovaným pamfletem shrnujícím obecně platné zásady a pravidla bez potřebné vazby ke konkrétní situaci konkrétního sídla či regionu, anebo naopak pouhým operativním plánem na nejbližší období, zatíženým nadměrnou mírou detailů a postrádajícím jak dlouhodobou perspektivu kontinuálního vývoje se zhodnocením možných vlivů a rizik, tak i jasnou vizi vzdálenější budoucí podoby sídla a regionu. *Dimenze času* je tudíž klíčová pro vytvoření jakéhokoliv dobrého strategického plánu, m.j. i proto, nebo právě proto, že do něj vnáší určité vnitřní pnutí a latentní rozpor. *Dobrý strategický plán rozvoje sídla nebo regionu je tudíž spíše nadhledovou, kontextuální vizi v širokých souvislostech, než rigidní soustavou obecně formulovaných dílčích cílů pro dalších patnáct a více let.* Má-li tudíž být strategie územního rozvoje užitečnou součástí mnohostranné techniky procesu vytváření optimálních podmínek života lidí v sídlech a krajinném prostoru v ekistickém, tj. globálním smyslu, musí harmonicky *slučovat schopnost obecně, avšak přesně formulovat se schopností objektivně hodnotit, třídít a z hlediska budoucího významu vybrat*

fakta, jevy a procesy současné složité reality sídel a regionů.

Je evidentní, že taková očekávání může při tvorbě strategických plánů územního rozvoje splnit na potřebné úrovni jen tým profesionálů, obdařených vzájemným respektem jak osobním, tak i interdisciplinárním a řízeným skutečnou osobností s velkou mírou zkušeností. A zde jsme u dalšího latentního rozporu, charakterizujícího vytváření strategických plánů, t.j. *soupeření nutné objektivní analýzy s potřebnou subjektivitou vize*:

1. dobrý strategický plán je nemyslitelný bez objektivní základny tvořené erudovanou, multidisciplinární analýzou jak existujících výhod, předností, nevýhod a zátěží, tak i potenciálu a rizik vývoje;
2. dobrý strategický plán je však zároveň nemyslitelný bez jasně formulovaného cíle, vize konkrétních tvarů, vyrostlou z překonání a harmonizace protichůdných zájmů a potřeb v území, což předpokládá silnou osobní a tudíž subjektivní angažovanost onoho starořecského typu u šéfa autorského týmu.

Třetí inherentní paradox strategie územního rozvoje spatřuji v tom, že z hlediska odpovědnosti *samospráv* a jim dočasně svěřených správních pravomocí za

budoucnost konkrétního regionu či sídla, je větším přínosem *proces jejich interního zamýšlení, úvah a zvažování širokých souvislostí strategického charakteru týkajících se jimi spravovaných regionů a sídel, než samotný výsledek v podobě hotového, externě získaného strategického plánu*. Není to ostatně nic překvapujícího, uvědomíme-li si pragmatický fakt, že časová dimenze strategického plánu nutně výrazně převyšuje časovou dimenzi jejich volebního mandátu.

Mnozí možná namítnete, že vnesení potřebných strategických prvků do koncepce rozvoje území je možné zajistit zpracováním územní prognózy. *Územní prognóza* skutečně je standardním územně plánovacím podkladem, využívaným hlavně pro vypracování územních plánů velkých územních celků. *Územní prognóza však stejně jako jakákoliv jiná prognóza, může být časovým průmětem území ve volitelně vzdáleném časovém horizontu (tedy i relativně krátkém). Může mít i vyloženě intervenční charakter*, kdy se zkoumají pravděpodobné budoucí účinky pouze jedné nebo několika málo funkcí v území. Je tedy patrné, že *územní prognóza s ohledem na dimenzi času a účelové zaměření většinou nemůže splnit komplexní*

požadavky na kvalitní strategický plán a její funkce v systému územního plánování je jiná.

Územní plánování v podobě uceleného systému, vybaveného dostatečnými a jednoznačně stanovenými pravomocemi, může být neúčinnějším prostředkem postupného naplňování strategie rozvoje území. Klíčovou podmínkou je při tom *konzistentnost územně plánovací praxe a územního rozhodování*. Není snadné rozhodovat po relativně dlouhou řadu let o zadáních a schválení územně plánovací dokumentace a zejména při rutinním vydávání územních rozhodnutí tak, aby tato rozhodnutí byla konzistentní, tj. bezesporná s přijatou strategií územního rozvoje. Významnou pomocí může být dokonalejší využití možností digitalizované techniky územního plánování, kterou jsme uplatnili při práci na změnách územního plánu zóny Kladno - centrum.

*Doc. Ing. arch. Ivan Horký, DrSc.
Fakulta stavební ČVUT v Praze*