

# PROGRAMY ROZVOJE, STRATEGICKÉ PLÁNY A JINÉ ROZVOJOVÉ DOKUMENTY OBCÍ V ČR

**Alena Navrátilová, Josef Markvart**

*Článek shrnuje výsledky analýzy strategických plánů a programů rozvoje 13měst a dvou mikroregionů. Analýza byla provedena z hlediska komplexnosti, časového horizontu platnosti dokumentace, vztahu k jiné plánovací dokumentaci a nástrojů prosazování stanovených cílů. Pro strategické plány a programy rozvoje není v ČR stanovena přesná metodika a proto se jak co do obsahu tak i formy jednotlivé dokumenty liší.*

V řadě českých měst a obcí existují nebo se zpracovávají rozvojové dokumenty, které mají obcím pomoci hledat optimální cestu k řešení existujících hospodářských, sociálních, demografických a jiných problémů a k pokud možno bezkonfliktnímu budoucímu rozvoji.

Dokumenty se liší nejen svými názvy, ale i obsahem a účelem zpracování. Tato skutečnost je dána především tím, že neexistuje žádná metodika či obsahové standardy pro zpracování rozvojových dokumentů na úrovni obcí. Ani zákon o obcích (zák. č.367/1990 Sb. v platném znění, § 14), který uvádí rozvojový dokument "program rozvoje územního obvodu obce" neurčuje metodiku pro zpracování a obsahové standardy tohoto dokumentu. Odlišnost jednotlivých dokumentů vyplývá z různých potřeb, z rozdílných priorit a dalších specifických podmínek jednotlivých obcí, které se pro pořízení rozvojového dokumentu rozhodly. Obsah a forma rozvojového dokumentu vychází ze správně formulovaného zadání.

16 různých dokumentů, které byly podrobeny analýze, bylo vybráno tak, aby v co největší míře byly zastoupeny různé velikosti měst, odlišné typy dokumentů, odlišné zpracovatelské postupy a různá doba vzniku. Vybrané dokumenty byly posuzovány z hlediska:

- komplexnosti dokumentu,
- časového horizontu platnosti dokumentu,
- vztahu k jiným plánovacím dokumentům,
- nástrojů prosazování cílů, obsažených v dokumentu.

## **Komplexnost dokumentů**

Většina sledovaných dokumentů zajišťuje plánování rozvoje v celé komplexnosti obsahově, tj. zabývá se všemi složkami rozvoje města, včetně vazeb na územní rozvoj města a jeho zázemí. V některých případech však jsou procesní nedostatky, tj. není např. určen

časový postup a předpoklad finančního zajištění a pořadí významnosti úkolů. Výsledná účinnost takto zpracovaných dokumentů je potom nižší, neboť některé záměry nelze, zejména z finančních a organizačních důvodů, plně realizovat v praxi.

Menší část sledovaných dokumentů se soustřeďuje pouze na vybrané, aktuální problémy rozvoje, což přináší výhodu větší účinnosti dokumentu, avšak na úkor jeho úplnosti a kontinuity dlouhodobé koncepce. Tato nevýhoda je většinou částečně kompenzována předpokladem časté aktualizace dokumentu.

Některé dokumenty kombinují výhody obou přístupů. Dokumenty jsou zpracovány jako komplexní a dlouhodobé a formou "akčních plánů" (dílčích programů a politik) jsou u nich navíc zpracovány vybrané aktuální rozvojové programy.

Zvláštním případem jsou města, kde mají zpracovány dva rozvojové dokumenty - např. program rozvoje, odpovídající požadavkům zákona o obcích a strategický plán, soustřeďující se na řešení nejdůležitějších problémových okruhů. V některých případech se dokumenty navzájem doplňují, někde zůstává jeden z nich stranou zájmu obce.

Některé strategické plány se zaměřují pouze na některou složku rozvoje - např. na dlouhodobou koncepci územního rozvoje nebo na krajinu a procesy v ní probíhající. V tomto případě se v podstatě nejedná o dokument, podporující celkový rozvoj obce a název dokumentu je v takových případech zavádějící. Lze pouze doufat, že obec v těchto případech neočekává, že takový dokument splní úlohu, která se od programů rozvoje nebo strategických plánů očekává.

## Časový horizont platnosti dokumentů

Z hlediska platnosti dokumentů lze jednotlivé rozvojové programy (politiky, strategie) rozdělit do tří úrovní: krátkodobé (do 2 let), střednědobé (2-5 let) a dlouhodobé (nad 5 let). Drtivá většina analyzovaných dokumentů obsahuje krátkodobou úroveň, která se jeví jako nejvýznamnější z hlediska rozvojových záměrů. Z diskuse s představiteli většiny měst rovněž vyplynulo, že se ztotožňují zejména s krátkodobými rozvojovými záměry. Je ovšem nutno si uvědomit, že dokumenty, které se soustřeďují pouze na krátkodobý horizont, nejsou schopny zajistit vazby na dlouhodobou koncepci, která je v některých oblastech rozvoje nezbytná.

Většina dokumentů obsahuje i některé záměry střednědobé. Jejich význam spočívá v možnosti koncepčně připravit a realizovat složitější záměry rozvoje. Dlouhodobá koncepce, která slouží k formulaci zásad dalšího směru rozvoje města, je uvedena pouze v malém množství dokumentů. I představitelé měst ji rovněž, bohužel, považují za nejméně významnou.

Vyskytují se i dokumenty, které nemají stanoveny žádné časové horizonty splnění rozvojových záměrů. U těchto případů lze pozorovat celkově sníženou účinnost dokumentu a malou ochotu k realizaci i ze strany představitelů města.

## Vztah k jiným plánovacím dokumentům

V žádném z analyzovaných dokumentů nebyla uvedena vazba na program rozvoje okresu, i pokud takový dokument existuje.

S celkovým rozvojovým dokumentem města bývají provázány dílčí rozvojové programy na úrovni města, např. Zdravé město, Komunikující město, Program rozvoje bydlení atd.

Většina analyzovaných měst má schválený územní plán. Strategické plány v těchto případech berou územní plán jako východisko pro formulaci rozvojových programů. V některých případech naopak vyvolalo zpracování strategického dokumentu nutnost

změny územního plánu.

V některých případech slouží strategické dokumenty jako podklad pro zadání nového územního plánu.

Většina analyzovaných strategických dokumentů vycházela z vlastních podrobných analýz současného stavu. Téměř vůbec nebylo využito např. městského informačního systému, průzkumů a rozborů, zpracovaných pro ÚPD apod.

I když představitelé měst souhlasili ve většině případů s názorem, že je nutno koordinovat informace do jednotného aktualizovaného systému, který je možno využít pro různé účely, praxe je v současné době zcela opačná. Při nedostatku financí, se kterým se potýkají města a obce, jde o velmi varovnou skutečnost.

## Nástroje prosazování dokumentu

Nejdůležitější částí procesu pořízení strategických dokumentů je realizace rozvojových záměrů a jejich prosazování.

Předpokladem úspěšnosti realizace strategického dokumentu je v prvé řadě zajištění spolupráce mezi rozhodujícími účastníky - samospráva, městský nebo obecní úřad, podnikatelská sféra, významní občané atd. - v procesu zpracování dokumentu a dále navázání spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem v průběhu jeho realizace.

Realizace záměrů je zpravidla daleko úspěšnější, pokud strategický dokument předepisuje podrobně proces realizace. Jsou k tomu využívány různé způsoby, např. zpracování jednotlivých akčních plánů, jmenování komisí pro rozvoj, odpovědných osob, pracovních skupin, stanovení způsobů kontroly apod.

Zvolené způsoby vycházejí z konkrétních podmínek jednotlivých obcí a v některých případech jsou i součástí metody, kterou používají firmy, které zpracovávají rozvojový dokument. V každém dokumentu by však nástroje, kterými budou rozvojové záměry prosazovány, měly být určeny zcela jasně. Pouze tímto způsobem je hned v začátku zřejmá i odpovědnost jednotlivých subjektů za realizaci.

Z průzkumu vyplynulo, že strategické plánování rozvoje měst v ČR se postupně rozvíjí. Od r.1992, kdy byly zpracovány první Programy rozvoje územního obvodu obce do současnosti, se výrazně zvýšila kvalita strategických rozvojových dokumentů. Zpočátku byly značně statické, s obsáhlými analýzami a doporučeními, avšak málo pozornosti bylo věnováno implementaci dokumentu a zapojení samosprávy, veřejnosti i soukromého sektoru do realizačního procesu. V současné době se již zpracovávají strategické plány, které kladou důraz na uplatnění dokumentu v praxi. Přesné definování přímých nástrojů realizace dokumentů, jako jsou akční plány či vazba na rozpočet obce, a jmenování orgánů, odpovědných za realizaci zajišťuje účinnou a rychlou realizaci dokumentů.

Problémem zůstává spolupráce při zpracování dokumentu mezi městem a jeho zázemím, protože ve většině případů je problematika řešena pouze v rámci správních hranic města.

Nevyjasněnost obsahu a účelu rozvojových dokumentů vede někdy k existenci několika typů dokumentů pod různými názvy v jedné obci, což samozřejmě není žádoucí.

Využití rozvojových dokumentů v praxi je do značné míry ovlivněno postojem představitelů města - obce. Neprojeví-li dostatečný zájem o zavedení rozvojových programů, vytýčené závěry, byť sebelepší, se jen obtížně daří naplňovat.

Vzhledem ke krátké době, která uplynula od zpracování sledovaných dokumentů, není možno posoudit úspěšnost realizace střednědobých a dlouhodobých rozvojových záměrů. Lze předpokládat, že na rozdíl od záměrů, realizovaných v období 1-2 let, dlouhodobější rozvojové programy budou procházet určitým vývo-

jem a podléhat obsahovým změnám. Tato skutečnost však není znakem nižší kvality dokumentu a neměla by představitele obcí odradit od zájmu o dlouhodobější strategické záměry.

*Ing. Alena Navrátilová  
Ing. arch. Josef Markvart  
ÚÚR Brno*

*Ke zpracování článku bylo použito výsledků úkolu "Zpráva o současném stavu strategického plánování ekonomického rozvoje měst", který byl zpracován v ÚÚR v r.1998. Jako podklad sloužily rozvojové dokumenty Berouna, Brna, Frýdku-Místku, Karviné, Kopřivnice, Litovelska, Ostravy, Prahy, Prachatic, Příbrami, Rokycan, Rožnova p.R., Telčska, Třeboně a Uherského Hradiště.*