

RIZIKO A PLÁNOVÁNÍ: Informace o kongresu, na kterém jsme nikdo nebyli

V září 1997 uspořádala Mezinárodní společnost urbanistů (ISOCARP) v japonském městě Ogaki kongres, který se pod heslem Plánování pro nejistou budoucnost zabýval hodnocením a zvládáním rizik. V době konání kongresu jsme se u nás teprve vzpomínali ze šoku způsobeného povodněmi, jejichž riziko si předtím téměř nikdo neuvědomoval, a tak ani není divu, že na kongresu v Japonsku nebyl žádný Čech, Slovák, Polák, Rakušan ani Maďar. Letos bychom na takový kongres už asi bývali jeli, zvláště když katastrofální povodně postihly střední Evropu znovu.

Se standardním ročním zpožděním jsem dostal závěrečnou kongresovou zprávu s hlavními referáty. Účastníci se shodli, že urbanismus a plánování se mají zabývat riziky a že hodnocení rizik by mělo být integrální součástí procesu plánování. Urbanisté - plánovači by měli posuzovat své plány z hledisek možných rizik: nehod, katastrof a dalších nežádoucích situací. Plány ve své výsledné podobě by měly být optimalizovanou kombinací co největších užitek a co nejmenších rizik.

Namísto vypisování výtahu z kongresových referátů obsažených ve zprávě chci informovat jen o jednom příspěvku, přesněji o jedné jeho části. Jedná se o vystoupení anglického profesora Petera Halla, ve kterém se vrací ke své dnes již klasické knize z roku 1980 Velké maléry plánování (Great Planning Disasters). Tato kniha, jejíž titul jistě leckomu z našich zní lákavě, zatím nejenom v českém překladu nevyšla, ale ani se na ni pokud vím u nás nikdo neodvolává. Kniha analyzuje, jak se velké projekty vyvíjely od báječných nápadů a dobré vůle něco zlepšit až ke špatným koncům, a snaží se odhalit důvody selhání. Interpretaci knihy jejím autorem po téměř dvaceti letech nových zkušeností s velkými plánovacími maléry pokládám za svrchovaně inspirující:

Politika vlád a měst by měla spočívat v racionálním managementu rizik, tedy v úsilí o maximalizaci očekávaných nově vznikajících hodnot a ve vyhnutí se předvídatelným katastrofám, přičemž se vědomě ignorují okrajové možnosti s minimální pravděpodobností výskytu. Protože rozhodování vlád a měst je závislé na vůli občanů - voličů a plátců daní, má tendenci respektovat to, jak občané vnímají rizika, a to i tehdy, kdy vnímání rizik neodpovídá skutečnosti. Z obsáhlého výčtu zkráceného vnímání rizik uvedu jen zásadu, že lidé se spíše pojistí proti pravděpodobným, ale ve svých důsledcích méně závažným ztrátám, nežli proti velmi nepravděpodobným ("neuvěřitelným"), ale skutečně velikým katastrofám.

Jakými cestami se máme vyhýbat riziku velkých plánovacích malérů? Profesor Peter Hall doporučuje:

- Prognózovat vývoj sociálního, ekonomického, politického a kulturního prostředí, ve kterém bude projekt (investice) existovat. Prognózování je "psaní historie pozpátku". Je však komplikováno řadou nejistot: v plánovacím prostředí - ty lze snížit zkvalitněním vstupních dat; o rozhodovacích procesech mimo sféru (územního) plánování - ty lze eliminovat podrobnějším studiem příslušných oborů; o vývoji hodnotových systémů a preferencí - zde autor doporučuje prostě popustit uzdu imaginaci.
- Jasně definovat podstatu problému. Všem zainteresovaným musí být zcela jasné, co vlastně má být projektem řešeno a všichni se na tom musí shodnout.
- Souběžné vytváření alternativních koncepcí řešení a politik. Alternativy by měly být skutečně alternativní - neměly by tedy například představovat dvě různé trasy přeložky komunikace, ale měly by se za-

bývat alternativou k řešení spočívajícímu v přeložení komunikace. Posuzování alternativ by mělo být prováděno z hlediska splnění cíle, tedy do jaké míry se řeší vymezený problém.

- Objektivní vyhodnocení společenské efektivity projektu pomocí analýzy nákladů a užitek. Zde narážíme na známý problém "nevyčíslitelných" efektů. Užití metody cost and benefit tak může být v praxi nebezpečně zužováno na ekonomickou stránku problému nebo se naopak metoda stává spíše teoretickou spekulací. British Leitch Committee doporučuje analýzu rozdělit na oddělené posouzení kritérií vyjádřitelných v peněžních jednotkách, kritérií kvantifikovatelných ale peněžně nevyjádřitelných a konečně kritérií nekvantifikovatelných, kde lze efekty jen slovně popsat.
- Monitorování a revize. Tím je možno včas a účinně zasáhnout, pokud projekt neplní očekávání nebo pokud se změnila podmínky, pro které byl projekt určen. Důsledné uplatnění tohoto principu směřuje proti velkým rozhodnutím "navždy" a preferuje postupný, "inkrementální" styl rozhodování.

Vedle těchto "technických" či spíše metodických principů autor doporučuje odpolitizovat velká plánovací rozhodnutí tím, že se:

- privatizují (důsledky) rozhodování. Tím se přenesou důsledky špatného či dobrého rozhodnutí z komunity (obce či státu) na přímo zainteresované jednotlivce. Chyby se tak projeví na burze, nikoliv v peněžních daňových poplatnících. Pokud se důsledně internalizují externality (každý přímo pocítí všechny důsledky svého chování), mohou být pro soukromé investory atraktivní i činnosti, které považujeme za notoricky ztrátové, a tudíž lze převést rizika

s těmito činnostmi spojená plně mimo veřejnou sféru. Soukromé provozování veřejné dopravy pak bude lukrativní i bez veřejné dotace, protože individuální řidiči budou hradit v plné míře užívání a opotřebování veřejných statků: zabírání veřejného prostranství autem, znečištění ovzduší, hluk, opotřebenění vozovky;

- tlumí důsledky prudkých obrátů politiky na rozhodování týkající se dlouhodobých procesů územního rozvoje - třeba dvoukolovým rozhodováním, revizemi zásadních rozhodnutí po uplynutí určité lhůty (na základě důkladných analýz důsledků a slyšení veřejného mínění o nich). K tomu lze

využít i přímé účasti veřejnosti na herních simulacích rozhodovacích procesů, třeba i s použitím počítačových modelů;

- objektivně zkoumají všechny možné přístupy k řešení a rozhodování. Zde autor uvádí příklad britské Rady pro sociální a ekonomický výzkum, která podporuje simultánně ekonomické modelování ve třech skupinách: keynesiánské, monetaristické a centrálně plánovací.

Autor připouští, že jeho návrhy jsou kritizovatelné jako nereálné, protože všechna rozhodnutí vlád a městských správ v demokratickém uspořádání jsou koneckonců poli-

tická. Profesor Hall se však hájí tím, že se zabýval jen hlediskem kvality rozhodování směřující ke zmenšení rizik.

Úplně nakonec pan profesor uvádí ještě jednu poznámku: vedle slavných Velkých plánovacích malérů je také spousta Velkých plánovacích úspěchů. O nich žádnou knihu nenapsal, málo se o nich mluví, jsou jaksi samozřejmé. Co mají společného? Projekty, které k nim vedly respektovaly trh, priority potenciálních uživatelů a byly založeny na perfektních prognózách obojího.

Karel Maier