

Aplikace zásad strategického plánování ve veřejné správě členských států Evropské unie

Vladimíra Šilhánková

Ústav veřejné správy a práva, Fakulta ekonomicko – správní

The paper focuses on strategic planning on the local level in the European context. There are two main principles described – expert and community approach. There are good historical examples described too – East Kilbride and Rotterdam. The second part of the paper focused on contemporary approaches to strategic planning by sustainable development and Local Agenda 21. There is Berlin's LA 21 example. Last but not least there is sustainable development indicators discussed.

Úvod

Strategické plánování je nástroj sloužící k rozvoji jakékoliv organizace (např. instituce, podniku nebo města), který se prostřednictvím analýz a konkrétních kroků snaží systematicky propracovat ke změnám k lepšímu. Obecně vychází z vojenských strategií a taktik, jak již sám jeho název napovídá a mimo vojenství se začalo uplatňovat nejprve v soukromém sektoru jako nástroj řízení velkých podniků. Teprve později (přibližně po 2. světové válce) se s prvky strategického plánování začínáme setkávat rovněž v oblasti řízení veřejné správy – rozvoje obcí, měst či regionů. V současné Evropě je pak strategické plánování klíčovým faktorem pro rozvoj obcí, měst, regionů, ale i celých státních útvarů.

I když přístupy a techniky tvorby strategických dokumentů jsou v jednotlivých částech Evropy a na jednotlivých plánovacích úrovních poněkud rozdílné, můžeme vysledovat některé jeho společné rysy a zásadní směry vývoje.

Protože problematika strategického plánování v oblasti veřejné správy je velmi rozsáhlá budu se v následujícím textu soustředit pouze na plánovací úroveň velkého resp. středního města.

1. Východiska strategického plánování v Evropě

Jak již bylo naznačeno, se strategickým plánováním v oblasti veřejné správy se setkáváme poprvé po 2. světové válce, a to zejména jako s nástrojem pro ovlivňování ekonomického a sociálního rozvoje ze strany státních a jiných orgánů veřejné správy v souvislosti s obnovou válkou zničených či závažně zasažených území.

Strategické plánování v rané fázi svého vývoje v oblasti podpory rozvoje veřejného sektoru se soustředilo na podporu ekonomického rozvoje a bylo chápáno zejména jako „systémový způsob řízení změn a vytváření všeobecného souhlasu a sdílené vize lepší ekonomické budoucnosti“[9].

Pro rozvoj strategického plánování v oblasti veřejné správy byl ale neméně významným inspiračním zdrojem systém prostorového (územního) plánování, který se v Evropě stabilizoval během 1. poloviny 20. století, neboť historicky prvním předmětem regulace a koordinace, v nichž byl obsažen „strategický prvek“ rozhodování byl právě prostor (plocha), jejíž využívání jedním způsobem a jedním subjektem vylučuje současné využití jiným způsobem a jiným subjektem. V poválečném vývoji se k tomuto základu přidaly další předměty obdobně „lokalizované“ jako prostor, a to zejména bytový fond a bytová výstavba a státem garantované veřejné služby (zařízení), později pak se předmětem „strategické“

koordinace stala sama pracovní síla. S tímto rozšířením svého záběru získalo strategické plánování i sociální dimenzi.

Strategické plánování tohoto „druhého období“ lze pak charakterizovat jako „soubor postupných a zcela konkrétních kroků, které povedou ke zlepšení sociálně ekonomického prostředí v celém řešeném území“ [8]

Oba výše popsané přístupy se praxi aplikovali metodou tvorby strategických plánů, kterou nazýváme „metodou expertní“.

2. Expertní přístup ke strategickému plánování

Expertní metoda zpracování strategického plánu je založena na postupném vypracování dokumentu *skupinou najatých expertů*, kteří zpravidla nejsou přímo z daného místa (obce, města) – s ním se v průběhu zpracování seznamují nebo čerpají informace od dalších místních expertů. Tým expertů vypracuje kvalitní strategii rozvoje, která je po stránce odbornosti a metodiky nenapadnutelná, detailně sledující jednotlivé jevy (především v analytické části, jež bývá nadbytečná na úkor vlastní strategické části), nepodléhající vlivům místního prostředí.[1] Expertní metoda, pokud je dobře vedena a zvládnuta vytváří vysoce kvalitní a propracované strategie, které jsou-li potom implementovány zkušeným týmem odborníků přinášejí velmi výrazné pozitivní výsledky.

Slabinou expertní metody může být (a při aplikaci v českém prostředí často byla) malá nebo povrchní znalost místního prostředí, konkrétních vztahů a konkrétních problémů. Autoři často vycházeli z detailní znalosti různých dostupných statistických údajů nebo sledování. Vlastní znalost terénu, konkrétních problémů a hodnocení na základě terénního výzkumu je zde naopak potlačeno. Největším úskalím této zvolené metody bývá její malá hloubka projednání s veřejností a s tím spojená malá obeznamenost veřejnosti s vytyčenými cíli, strategiemi i jednotlivými projekty. Malé zapojení veřejnosti potom může vést nejen k nezájmu veřejnosti o rozvojové strategie, ale i k jejich výraznému odmítání (zejm. v oblasti spojené s rozvojem průmyslu, dopravní infrastruktury apod.).

Přes všechny tyto nevýhody byla expertní metoda v prostředí „západní“ Evropy používána téměř 40 let a existuje celá řada příkladů jejich pozitivních výsledků. Jako vysloveně „modelové“ příklady úspěšné aplikace „expertní“ strategie rozvoje města lze jmenovat skotská nová města či obnovu a rozvoj poválečného Rotterdamu.

3. Příklady expertního přístupu

3.1. East Kilbride[7]

Jedním z typických příkladů úspěšné „poválečné“ strategie rozvoje válkou postiženého území je rozvoj „nových skotských měst“ a mezi nimi zejména 1. nového města East Kilbride. Rozvoj East Kilbride je typickou ukázkou expertně pojaté a korporativně řízené strategie.

East Kilbride leží 14 km jihovýchodně od Glasgowa, s dobrým vlakovým a silničním spojením. Původně zde ležela vesnice s cca 1 000 obyvateli, která je nyní památkově chráněná. Sídlo se začalo rozvíjet po 2. světové válce na základě programu britské vlády o rozvoji nových měst ve Skotsku. Dnes má město osm sousedství tj. čtvrtí, z nichž většina má svou základní školu, kostel knihovnu a zdravotní a nákupní středisko. Počet obyvatel v jednotlivých čtvrtích se pohybuje mezi 2 500 a 12 000. Ve městě žije celkem 70 000 obyvatel. Důležité pro rozvoj bylo vytvoření dobrého životního prostředí a image města - zeleň, její ochrana a kultivace.

Výstavba East Kilbride byla jako první z pěti „nových“ měst schválena v roce 1947. Tato „nová“ města měla usměrnit další rozvoj aglomerace, pojmout určitou část jejího obyvatelstva a přitáhnout nový zpracovatelský průmysl. Výhledový počet obyvatel East Kilbride se v době vzniku strategie předpokládal 40 - 45 tis. a zastavěná plocha 4 148 ha.

Jedním z důležitých rozhodnutí při založení tohoto města bylo vytvoření rozvojové společnosti - „East Kilbride Development Corporation“, která měla zvláštní pravomoci k dohledu na celkový rozvoj města. Od roku 1947 se tato společnost zabývala nejen dosažením původně stanovených cílů, a to vytvořením nových bytových jednotek a příležitostí pro průmysl, ale snažila se též vytvořit obec sociálně vyváženou.

Základem celého procesu bylo plánování, a to nejen jako urbanisticko - prostorové plánování, ale plánování strategické. Rozvojová společnost se stala nositelem nejen územního plánu, ale i plánu strategického. Nesla odpovědnost za rozvoj a řízení 750 000 m² průmyslových prostor, 38 000 m² obchodních prostor a výstavbu 23 500 domů. Důležité bylo ustavení efektivní vnitřní formy řízení. Byl používán integrovaný rozvojový model, jehož hlavní charakteristikou byly multidisciplinární operace, kde byly zastoupeny všechny hlavní profese nutné pro rozvoj a výstavbu:

- korporační řízení (management)
- multidisciplinární kolektivy operující pod „jednou střechou“
- přístup „jedených dveří“ tj. vytvoření jednoho styčného bodu pro investora, koordinace činností a trvalá pomoc a podpora
- rychlý doručovací mechanismus pro investory.

Integrovaný model v East Kilbride operoval skrze následující programy:

- průmyslový
- bytový
- komerční
- společenský a rekreační.

Důležitou roli v ekonomickém sektoru hrály značné zahraniční investice, které ovlivňovaly životní úroveň a tím i životní prostřední obyvatelstva. Zahraniční investoři byli získáváni pomocí úspěšného marketingu. Provádění marketingu se stalo specializovaným faktorem s charakteristikami pracovních sil, místní kultury a kvality života, faktory nabývajících stále větší důležitosti, porovnávají-li mezinárodní investoři lokality. Pro přilákání zahraničních investorů byly v East Kilbride připraveny následující podmínky:

1. vybudování potřebné základní infrastruktury
2. nabídka kvalitní pracovní síly (její cena a dostupnost)
3. možnosti doškolení pracovní síly (kvalifikace, rekvalifikace)
4. lokalizace nemovitostí (podrobný informační systém o pozemcích a využitelných objektech)
5. marketing příležitostí
6. prezentační systémy
7. právní a finanční systémy (úlevy na daních, slevy apod.).

Vzhledem ke skutečnosti, že East Kilbride je dnes 2x větší než bylo při jeho plánování předpokládáno a vykazuje velice příznivé socioekonomické faktory (nejnižší nezaměstnanost v širokém okolí, zájem zahraničních investorů atd.) zhodnotila britská vláda, že cílů stanovených při zakládání East Kilbride bylo dosaženo a v roce 1996 rozhodla o zrušení rozvojové společnosti.

3.2. Rotterdam[7]

Rotterdam je přímo „učebnicovým“ příkladem města, které pro svoji poválečnou obnovu a rozvoj zvolilo expertní strategii rozvoje.

Ekonomická základna města byla odedávna založena na docích. Důležitým momentem v životě města bylo zničení jeho centra v roce 1941. S organizací obnovy centra se započalo neprodleně, ještě za války. Nicméně tento proces nebyl po celou dobu úspěšný a v 60. letech dokonce došlo k tomu, že Rotterdam ztratil asi 170 000 obyvatel, kteří odešli žít do satelitních měst přičemž nových obyvatel přibýlo jen 15 000 (převážně přistěhovalců z bývalých holandských kolonií). Výsledkem tohoto „přechodného“ úpadku bylo přijetí strategie urbanistického rozvoje, která měla dva hlavní cíle:

1. Vytvoření příležitostí pro přilákání nových obchodních a komerčních aktivit do městského centra
2. Uspokojení sociálních potřeb obyvatel zvláště v obytných čtvrtích.

Pro realizaci této strategie přijala v roce 1985 městská rada desetiletý plán tzv. "Binnenstadtplan" a o dva roky později dokument "Vernierswing van Rotterdam". Strategie byla prosazována především skrze následující cíle:

komerce: koncentrovat její rozvoj v městském centru, a to následovně: Lijnbaan chápat jako nákupní centrum a v jeho okolí podporovat rozvoj kancelářských budov a apartementů, hotelů a konferenčních sálů ve stylu Manhattanu. Náklady na vybudování infrastruktury uvolnit z městského rozpočtu a náklady na rozvoj komerce z fondů penzijních pojišťoven a od lodářských společností

rozvoj nábreží: projekt zapojení nábreží řeky Maasy, starého a částečně i nového přístavu do života města. Úkolem bylo najít nové využití pro doky, realizovat nové budovy, muzeum námořnictví, tropický bazén apod.

volný čas a kultura: plán opravy ulic, náměstí a parků včetně výstavby "Domu umění" a "Národního institutu pro architekturu"

Kop van Zuid: představoval snahu rozvinout městské centrum i na jižní břeh řeky Maasy, což představovalo vybudovat 5 500 drahých bytů, 60 000 m² kancelářských prostor a 60 000 m² jiných pronajímatelných prostor, budovu soudu, hotely atd. Důležitým bodem bylo vybudování nového mostu "Erasmus brug"

doprava: představovala vybudování 3 km dlouhého tunelu pod městským centrem a výstavbu mostu Erasmus brug

vlastnictví pozemků: město má ve svém vlastnictví 60% pozemků. Je zde rozvinuté partnerství privátního a veřejného sektoru v oblasti pozemků, které započala budovat městská rada již 10 dní po zničení městského centra v roce 1941

bydlení ve vnitřním městě: městská rada se potýká s problémem návratu obyvatel do vnitřního města, a to především střední třídy, která tam žila v 60. letech a která v letech 70. toto místo opustila. Jsou budovány smíšené obytné domy s byty k prodeji i pronájmu, a to i za účelem promíchání sociálních skupin.

Celková filosofie byla vytvořit město kompaktní a "zahuštěné" tj. s vysokou hustotou budov ve struktuře městského environmentálního prostředí. Zvláštní důraz byl kladen na význam vodního prvku v životě města a na neopakovatelný výraz nově vznikajících architektur. To, že strategie byla úspěšná dokládá nejen výstavba nových dopravních staveb, živé centrum města, ale i přibližně 600 000 obyvatel města a cca dalších 400 000 obyvatel, kteří žijí v regionu.

4. Změna přístupu ke strategickému plánování - Místní Agenda 21

I když expertní přístup ke strategickému plánování a rozvojovým strategiím obecně byl úspěšný v praxi se projevovala se jistá jeho negativa, ať to bylo přílišné zaměření na otázky ekonomického resp. prostorového růstu nebo nedostatečná spolupráce „strategů“ s místním obyvatelstvem. Zásadní se v této věci stal v 80. letech 20. století nově definovaný přístup „trvale udržitelného rozvoje“, který byl dle definice Gro Harlem Brundtlandové v roce 1987 formulován jako „takový způsob rozvoje, který uspokojuje potřeby přítomnosti, aniž by oslaboval možnosti budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby“.[4] Zásadnější pro směřování strategického plánování je definování trvale udržitelného rozvoje jako „komplexního souboru strategií, které umožňují pomocí ekonomických prostředků a technologií uspokojovat lidské potřeby, materiální, kulturní i duchovní, při plném respektování environmentálních limitů“.[4]

V tomto světle změny globálního přístupu deklarovaného na Summitu Země v Rio de Janeiro v roce 1992 v dokumentu **Agenda 21** se v období od druhé poloviny 90. let 20. století řada měst opouští princip strategického plánu jako expertního plánu ekonomického resp. prostorového rozvoje a přiklání se k širšímu vnímání této problematiky. Přístup ke strategickému plánování založený na principech trvale udržitelného rozvoje potom vychází z vyvážené kombinace tří základních pilířů rozvoje, a to oblasti ekonomické, environmentální a sociální.

Pro aplikaci na místní úrovni byla Agenda 21 rozpracována do dokumentu s názvem **místní (lokální) Agenda 21**, což je program rozvoje obce či regionu, který zavádí principy (trvale) udržitelného rozvoje do praxe. Tj. jedná se o strategický plán, který propojuje ekonomické a sociální aspekty s oblastí životního prostředí a je vytvářen ve spolupráci s veřejností. místní Agenda 21 je program rozvoje obce, města či regionu, který zavádí principy udržitelného rozvoje do praxe, zohledňuje konkrétních místní problémy, zohledňuje dopady rozhodnutí na všechny oblasti života a v delším časovém horizontu a hledá řešení ve spolupráci se všemi složkami místního společenství a odráží jejich potřeby.

Na Agendu 21 resp. místní Agendu 21 navázala v Evropě celá řada dalších „prováděcích“ iniciativ. V evropském kontextu je nejvýznamnější z nich Charta evropských měst směřujících k trvale udržitelnému rozvoji (**Aalborgská charta**), která byla schválena účastníky Evropské konference těchto měst v dánském Aalborgu 27. května 1994 a kde se evropská města přihlásila k principům udržitelného rozvoje a metodice Místní agendy 21. Druhá Evropská konference udržitelných měst a obcí konaná v roce 1996 vyústila v tzv. Lisabonský akční plán, který blíže určil konkrétní kroky, jež by měly jednotlivé samosprávy udělat, aby dosáhly závazků plynoucích z Aalborgské charty. V současnosti Kampaň evropských udržitelných měst a obcí zahrnuje více než 2100 místních a regionálních samospráv ze 42 zemí Evropy.[12]

Přechod k principům udržitelného rozvoje vyžadoval i změny v koncipování strategií, a to jednak ve smyslu rozhodování s dlouhodobým výhledem a vedle toho potřebu nalézt nové plánovací postupy, které bude řešit problémy dlouhodobě a komplexně, umožní optimálně využívat zjevné i skryté zdroje a pomůže dosáhnout konsensu všech účastníků v hlavních otázkách.[2]

Požadavky nově kladené na účast veřejnosti v plánovacím a rozhodovacím procesu a tím de facto i na samotné strategické plánování byly zakotveny do Úmluvy Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (**Aarhuské úmluvy**) z roku 1998. Systém zapojování veřejnosti do rozhodování navržený Aarhuskou úmluvou spočívá na třech pilířích:

- přístup veřejnosti k informacím
- přístup veřejnosti k rozhodování
- přístup veřejnosti ke spravedlnosti.[13]

5. Komunitní metoda přístupu ke strategickému plánování

Změny přístupu k celkovému vnímání směrů a cílů rozvoje, tak jak byly popsány v předchozí kapitole, vedli k potřebě vytvořit nové metody přístupu ke strategickému plánování. Jednalo se zejména o potřebu zapojit do přípravy, tvorby, ale i implementace strategií co nejširší veřejnost. Metoda založená na opakovaných diskusích s místními představiteli o jednotlivých prioritách rozvoje, postupných cílech a opatřeních byla potom nazvána metodou komunitní.

Tato metoda vychází z předpokladu, že v každém místě (městě, obci či kraji) by měla existovat skupina „zajímavých“ osob, která tvoří komunitu. Komunita je potom každý, kdo má zájem o určité místo nebo je na něm hmotně zainteresován. Je tvořena lidmi, kteří bydlí v určitém místě, vlastní zde podnik nebo pracují v této oblasti, nebo tam navštěvují nějaké instituce, jako třeba školy nebo kostely. Do komunity také patří zvolení úředníci, kteří zastupují danou oblast a skupiny, které v ní provozují různé aktivity, jako například kuželkáři nebo spolek obchodníků.[6]

Komunitní metoda formuluje vlastní strategický plán jako výsledek diskuse místních obyvatel a expertů, který je pouze moderován vnějším facilitátorem. Podmínkou úspěšnosti metody je formulování poměrně širokého týmu místních znalců, kde by měli být zastoupeni jak představitelé místní správy, tak i představitelé státní správy, vedoucí pracovníci velkých podniků, místní aktivisté a další osobnosti, které se zajímají o rozvoj města. Tato „iniciativní skupina“ se na moderovaných setkáních pokouší formulovat nejprve jednotlivé problémy regionu a později i navrhuje jednotlivá řešení. Aby závěry byly přijaty, je nutné najít bezpodmínečný konsensus všech účastníků jednání.[8]

Jednoznačnou výhodou této metody je její jasná orientace na konkrétní problémy a konkrétní řešení. Nezpracovávají se podrobné analýzy. Nejsou nutné, protože se předpokládá dobrá znalost místního prostředí. Další výhodou je srozumitelnost a jasná provázanost jednotlivých bodů strategie, která vzniká přímo za aktivní účasti místních znalců v rámci společné diskuse. Ti, kteří by měli v budoucnosti některé body strategie uskutečňovat, se tak osobně podílejí na jejím vzniku. Z tohoto důvodu je realizace navržených cílů snadnější, protože všichni zúčastnění by měli jednotlivým krokům rozumět a ztotožnit se s nimi. Závěrečné projednávání je jednodušší, rychlejší a bez větších problémů.[1]

Nevýhodou komunitního přístupu k tvorbě strategie může být její povrchnost. Některé zatím neidentifikované problémy nemusejí být v diskusi místních expertů formulovány a strategie na ně pak nereaguje. Místní představitelé nejsou nestrannými pozorovateli, proto se může stát, že některému z problémů je věnována až přílišná pozornost a na některý se zapomene. Místní experti mohou prosazovat takové projekty, které nejsou z ekonomického nebo jiného důvodu uskutečnitelné. Slabinou může být i neúplné zapojení některých místních odborníků do celého procesu především z důvodu nedostatku času. Klíčovým problémem, který může vypracování strategie znemožnit zcela, může být úplný nezájem místních expertů, představitelů veřejné správy a dalších místních aktivistů.[8]

6. Strategický plán jako místní Agenda 21

Fenoménem 2. poloviny 90. let a přelomu tisíciletí se stalo zpracovávání strategických plánů metodou Místní agendy 21. V roce 2001 bylo k principům místní Agendy 21 přihlášeno již přes 6 300 municipalit ze 100 zemí, z čehož v Evropě to bylo cca 1 300 měst s celkem 100

mil. obyvateli. Zajímavostí je, že ve Švédsku se k místní Agendě 21 přihlásily již všechny municipality a ve Velké Británii 90%.

Metoda místní Agendy 21 nemá stanoveny žádné závazné striktní postupy, podle kterých by musela být realizována, ale je definováno několik oblastí, které dobrý strategický plán zpracovaný touto metodou obsahuje. Jsou jimi:

1. Organizační zázemí
2. Komunitní spolupráce (partnerství)
3. Kapacita pro získávání zdrojů
4. Formalizace procesu, politická podpora
5. Strategie udržitelného rozvoje za účasti veřejnosti
6. Výchova, vzdělávání, osvěta a informovanost
7. Management kvality
8. Vnější vztahy a vazby
9. Mikroprojekty.[4]

Systém naplnění strategie dle principů místní Agendy 21 lze potom znázornit jako pyramidu.



Obr. 1 – Hierarchie uplatňování místní Agendy 21 [4]

Základní hodnoty – jsou hodnoty, které účastníci vyznávají a uznávají a pro které se činností účastní. Základní hodnoty jsou hodnoty, pro které proces vedeme, určují základní směr další práce. Je možné je považovat za konečný výstup zapojování účastníků. Jsou po celou dobu práce na projektu/procesu pojistkou a testem, který hodnotí, zda práce probíhá způsobem odrážejícím tyto hodnoty. V případě nesrovnalostí, odbočení ze základního směru nebo konfliktů se k nim lze vrátit a demonstrovat, na čem se účastníci na začátku procesu shodli.

Vize – určuje dlouhodobý cíl snažení. Jak bude vypadat naše obec/region za 15, 20 a více let? Jak bude vypadat doprava, veřejná prostranství apod. Účastníci vytvářejí obraz své obce/regionu jak by si přáli aby vypadala/vypadala. Naplňování tohoto cíle je pak předmětem práce na procesu MA21. Vize odpovídá na otázku ČEHO chceme dosáhnout.

Účel pak odpovídá na otázku kdo jsme, PROČ chceme proces zahájit a realizovat, co děláme a jak to děláme.

Stanovení prioritních oblastí: nejprve je třeba určit všechny oblasti práce, které je třeba řešit, abychom dospěli k vizi. Poté stanovíme priority, neboli klíčové oblasti práce.

Záměry jsou obecná prohlášení o úmyslu v jednotlivých prioritních oblastech – popisují v obecných termínech co máme v úmyslu dělat. Záměry by měly být stručné.

Specifické cíle: rozdělují záměry na zvládnutelné bloky, slouží k upřesnění záměrů. Neměly by však být zaměňovány se specifickými úkoly anebo akcemi – specifické cíle jsou více strategické.

Akce - ke každé z vybraných prioritních oblastí je sestaven Akční plán – seznam konkrétních aktivit (projektů), které je třeba udělat, aby bylo dosaženo specifických cílů v dané oblasti. Plán by měl současně obsahovat termíny, zdroje, kdo je za uskutečnění zodpovědný a kdo bude na činnosti spolupracovat. [4]

6.1. Místní agenda 21 v Berlíně [3]

Mezi mnoha evropskými městy, které se přihlásila k principům (trvale) udržitelného rozvoje a k vytvoření a naplňování Místní agendy 21 je i město Berlín. Zastupitelstvo města rozhodlo o zpracování Místní Agendy 21 v roce 1999 a vlastní příprava dokumentu probíhala v letech 2000 – 2003. Stěžejním krokem ke tvorbě strategie udržitelného rozvoje města bylo vytvoření tzv. „Agenda Forum“ – společenství představitelů sociálních skupin a organizací, kteří společně formulují Místní Agendu 21 pro Berlín v dialogu s městskou samosprávou. Tímto krokem byla vytvořena platforma pro zapojení široké veřejnosti do procesu formulování vize a cílů budoucnosti města.

Prvním krokem tvorby společné strategie bylo definování vize rozvoje města orientované na trvale udržitelný rozvoj. Základem tvorby strategie se stala analýza současného stavu města, jako jednoho ze symbolů studené války, který dnes ale tvoří spojnici mezi západní a východní Evropou. Stejně tak jako situační analýzy popisující berlínský region jako samotné srdce expandující Evropské unie a nabízející mnoho nových a zajímavých příležitostí do budoucnosti.

Z důkladné znalosti města, jeho slabých a silných stránek, příležitostí a hrozeb pak bylo definováno osm dílčích akčních plánů, které postihují základní „kritické oblasti“ rozvoje města. Jedná se o následující oblasti:

1. doprava / mobilita
2. ochrana klimatu / ovzduší
3. sociální soudržnost
4. participace veřejnosti
5. pracovní příležitosti, trvale udržitelný rozvoj
6. strukturální změny k informační společnosti
7. vzdělání
8. gender - rovné příležitosti mužů a žen.

Akční plány jsou zpracovány v jednotné struktuře, která obsahuje popis vize oblasti, cíle oblasti, definování indikátorů (ukazatelů) oblasti, způsoby zjišťování směřování oblasti (měřitelnost výsledků), popis jednotlivých dílčích projektů, z nichž je akční plán složen a jméno a kontakt na osobu, která je za naplňování akčního plánu zodpovědná.

Místní agenda 21 pro Berlín je jednou z mnoha strategií evropských měst, které chápou strategické plánování jako nástroj a prostředek k formulování společných vizí a cílů rozvoje města v dialogu s nejširší veřejností a pod jejím trvalým dohledem.

7. Hodnocení úspěšnosti strategických plánů

Jednou z novinek, které metoda místní Agendy 21 do strategického plánování přinesla je měření postupu práce na místní Agendě 21. Praktickým nástrojem pro toto měření jsou potom tzv. **indikátory** neboli ukazatele udržitelného rozvoje. Je to určitá množina informací, která ukazuje, jestli se ke stanoveným cílům přibližujeme nebo se od nich vzdalujeme. Slouží k tomu, aby bylo patrné, zda aktivity, které jsou v rámci implementace strategie vyvíjeny,

mají nějaký dopad na vybrané oblasti. Ukazatele se volí nejen pro celkový proces, ale i pro dílčí projekty a vždy musí splňovat tři kritéria - kvantitu, kvalitu a čas. [11]

Pro porovnatelnost údajů z různých municipalit v různých zemích iniciovala Evropská komise vytvoření „Společných evropských indikátorů udržitelného rozvoje na místní úrovni (European Common Indicators)“. Iniciativa je založena na společném souboru integrovaných indikátorů, kde jednotlivé indikátory odrážejí vzájemné působení mezi hledisky ekonomickými, společenskými a environmentálními. Tato metoda byla zvolena k měření, zda se společenství k udržitelnému rozvoji přibližuje nebo se od něj vzdaluje a soustředí se na rozsah změn za určitý časový úsek a na určení trendů a směrů, spíše než na měření absolutních hodnot. Využití jednotné sady ukazatelů zároveň umožňuje, jako první, sber srovnatelných informací o dosaženém pokroku směrem k udržitelnosti rozvoje na místní úrovni v rámci celé Evropy, za podmínky, že se iniciativy sledování zúčastní velký počet místních úřadů.

Byla navržena následující sada indikátorů:

1. *Spokojenost občanů s životem v obci*
všeobecná spokojenost občanů s různými rysy života v obci
2. *Místní příspěvek ke globální změně klimatu*
emise CO₂ (vyjádřené jako ekologická stopa)
3. *Místní doprava a přeprava osob*
denní přepravní vzdálenosti a způsoby přepravy
4. *Dostupnost veřejné zeleně a místních služeb*
dosažitelnost nejbližší veřejné zelené plochy pro místních obyvatele a dosažitelnost základních služeb
5. *Kvalita vnějšího ovzduší*
počet dnů s dobrou a zdravotně nezávadnou kvalitou ovzduší
6. *Cestování dětí do a ze školy*
způsoby dopravy, které děti používají k cestování mezi domovem a školou
7. *Udržitelný management obce a místních podniků*
podíl státních i soukromých organizací, které přijaly a využívají environmentální a sociální způsoby řízení (EMS a EMAS)
8. *Hluková zátěž*
podíl obyvatel vystavených škodlivým hladinám hluku
9. *Udržitelné využívání půdy (land-use)*
udržitelný rozvoj, obnova a ochrana ploch a půdy v rámci obce/města
10. *Udržitelné výrobky*
podíl certifikovaných ekologicky šetrných výrobků a produktů ekologického zemědělství na celkové spotřebě.[10]

Testovací fáze společných evropských indikátorů proběhla v roce 2002 a její výsledky přinesli překvapivá zjištění rozdílů mezi jednotlivými městy, která sledování prováděla. Tak např. u indikátoru 3 - *Místní doprava a přeprava osob* byly zjištěny následující podíly mezi měkkou (ekologicky šetrnou) a tvrdou dopravou - Oslo 43%:57%, Bristol 58%:42%, Barcelona 70%:30%. U indikátoru 4 – *Dostupnost veřejných prostranství a služeb* jsou veřejná prostranství dostupná v okruhu do 300 m v Modeně pro 89%, v Bristolu pro 76%, ale ve Birminghamu pouze pro 18% obyvatel města. Dostupnost vybraných služeb je v oblasti prodejen s potravinami v Modeně a Malmö pro 75% a v Bristolu či Oslo pro 60%. Zajímavé je i srovnání dostupnosti zastávek MHD, kde do 300 m od zastávky bydlí v Modeně 81%, v Malmö 95% a v Barceloně dokonce 100% obyvatel.[5]

Již z první fáze testování společných evropských indikátorů je patrné, že porovnatelnost informací o stavu resp. směřování města k trvale udržitelnému rozvoji je velmi významná záležitost, a to nejen porovnatelnost mezi jednotlivými městy a s tím vyvolanou přirozenou soutěživostí mezi nimi, ale do budoucna i z hlediska porovnávání proměn těchto dat v čase. Strategickému plánování se tak dostalo nástroje, který jasně, přehledně a objektivně monitoruje a popisuje stav naplňování vytýčených cílů, čímž samozřejmě činí tento typ plánování velmi prorealizačně orientovaným.

8. Závěr

Obecně lze říci, že strategické plánování v oblasti veřejné správy můžeme chápat jako proces dlouhodobého stanovování cílů rozvoje obce, města či regionu a způsobu, jak jich dosáhnout. V oblasti strategií uplatňovaných veřejnou správou pak vidíme, že strategické plánování (v jakékoli etapě svého vývoje) kombinuje tři základní přístupy, a to: 1. územní limity, 2. finanční zdroje a 3. nefinanční (lidské) zdroje.

90. léta 20. století přinesla zásadní zlom v oblasti přístupu k tvorbě strategií, a to zejména ve vztahu v uplatňování principů (trvale) udržitelného rozvoje, aplikace Agendy 21 resp. místní Agendy 21 a s tím spojený růst významu zapojování veřejnosti do plánovacích a rozhodovacích procesů, stejně jako monitorování a vyhodnocování plnění strategií a skutečného směřování k trvalé udržitelnosti.

Z pohledu České republiky je škoda, že v průběhu 90.let se v našich podmínkách uplatňovaly, v té době již překonané, principy expertního strategického plánování, často úzce zaměřené pouze na ekonomický rozvoj, čehož příkladem může být celá řada strategických plánů našich měst (Hradec Králové, Trutnov, Pardubice, Příbram a mnoho dalších).

Nejvýznamnější aktivitou českých měst v oblasti udržitelného rozvoje je projekt „zdravé město“, který se cíleně zabývá rozvojem všech oblastí života, které mají vliv na zdraví a pohodu obyvatel. Zdravá města, obce a regiony se promyšleně snaží utvářet město (obec) jako příjemné a kvalitní místo pro život na základě dohody se svými obyvateli. Věřící, že občané získají "zdravý patriotismus", že lidé budou město (obec) i okolní krajinu považovat za svůj domov a budou o ně také takto pečovat. Navíc Projekt Zdravé město otevírá obyvatelům prostor k pochopení a utváření regionálních i globálních souvislostí udržitelného rozvoje. Tento projekt se v celosvětovém měřítku rozvíjí od roku 1988 a v České republice funguje již od roku 1989. Do současnosti se k této aktivitě připojilo 37 českých a moravských měst a 6 regionů, které jsou sdruženy v "Národní síti zdravých měst". Problémem ovšem je skutečnost, že ani tato organizace zatím nepodporuje tvorbu strategických plánů komunitní metodou v duchu místní Agendy 21, ale stále setrvává na principu expertního strategického plánování.

V České republice se ale poměrně dobře rozvinula síť ekologických a environmentálních nevládních organizací (Regionální environmentální centrum ČR, Český ekologický ústav, Ústav pro ekopolitiku aj.), které zprostředkovávají základní ideové a metodologické principy trvale udržitelného rozvoje, místní Agendy 21 a s tím spojeného komunitního přístupu ke strategickému plánování. Počátek nového tisíciletí proto přinesl i v České republice změnu nazírání na strategické plánování pro naše města a obce a první města se začala zapojovat nejen do procesu místní Agendy 21 (např. Kladno), ale oficiálně se přihlásila k zásadám Aalborgské charty i ke Společným evropským indikátorům ECI (Hradec Králové, Vsetín atd.).

Literatura

- [1] Geršlová K., Regionální rozvoj a strategické plánování na příkladu mikroregionu Vamberecko, magisterská práce, Praha: Univerzita Karlova, 2003
- [2] Hák T., Regionální rozvoj, Národní strategie udržitelného rozvoje, svazek 5, sborník z projektu K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek, Praha: Univerzita Karlova, 2002
- [3] kolektiv, Design the Future. Agenda 21 Berlin (Berliner Local Agenda 21), Berlin: 2003
- [4] kolektiv, Metodika pro místní Agendy 21 v České republice. Strategie, postupy a techniky uplatnění MA21 na místní a regionální úrovni ČR, Praha: Český ekologický ústav, 2003
- [5] kolektiv, Towards A Local Sustainability Profile. European Common Indicators (ECI). Interim report, ECIP, 2002
- [6] kolektiv, Utváření místa. Příručka k vytváření úspěšných veřejných prostranství. New York, Brno: Project for Public Spaces, Nadace Partnerství, 2003
- [7] Koutný J., Šilhánková V., Rekonstrukce a obnova sídel, závěrečná zpráva Výzkumného úkolu FRVŠ, Brno: Vysoké učení technické, 2000
- [8] Perlín R., Strategický plán mikroregionu. Nepublikovaný materiál, Praha: Univerzita Karlova, 2000
- [9] http://berman.implementace.cz/czech/?RUBRIKA=cz_topmenu&PORADI=28
- [10] <http://www.agenda21.cz/timur/>
- [11] http://www.ceu.cz/edu/ma21/mistni_agenda.html#ukazatele
- [12] http://www.enviweb.cz/?secpart=obecne_archiv_ehgej__
- [13] <http://www.ucastverejnosti.cz/co-je-aarhuska-umluva.shtml>

Kontaktní adresa:

doc. Ing.arch. Vladimíra Šilhánková, Ph.D.
Fakulta ekonomicko správní, Univerzita Pardubice, Studentská 84, 532 10 Pardubice
e-mail : vladimira.silhankova@atlas.cz
telefonní spojení: 466 036 238, 603 554 155

Recenzovala:

RNDr. Zita Kučerová
Centrum evropského projektování, Hradec Králové