

STRATEGICKÉ VERSUS ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Milan Půček

Príspevek se zabývá vztahem mezi strategickým plánováním (na úrovni kraje často reprezentovaným programem rozvoje kraje) a územním plánováním (na úrovni kraje jde o zásady územního rozvoje), a to ve vazbě k rozvoji území. Oba tyto dokumenty patří k důležitým nástrojům rozvoje území (za nástroje rozvoje území považujeme strategické dokumenty, metodické, finanční a institucionální nástroje). Oba dokumenty jsou z hlediska rozvoje kraje rovnocenné (tedy nelze říci, že je důležitější například územní plánování než strategické nebo naopak). Klíčová je však jejich provázanost. Pro strategické plánování jsou určující limity území (zdrojem je územní dokumentace). Pro územní plánování je nezbytné znát záměry využití území (zdrojem může být strategický plán).

1. Úvod

1.1 Příčiny krize – selhání při správě a rozvoji území?

V posledních měsících se stále častěji hovoří o krizi – o finanční krizi, o ekonomické krizi, o krizi veřejných rozpočtů, o ekologické krizi... Jednou z možných příčin krize (relevantních k tématu článku) je selhání při správě nebo rozvoji daného území. K tomuto selhání může dojít nejen na úrovni globální nebo národní, ale také regionální i místní.

Peter Drucker uvádí dva obecné důvody krize nebo selhání (viz Drucker, 2004, s. 19): „Každá existující organizace rychle zkrachuje, pokud neinovuje. Naopak každá nová organizace se rychle zhroutí, pokud neřídí.“ To podle Druckera platí v ziskovém i v neziskovém sektoru, samozřejmě včetně států, samospráv a jejich organizací. Základním produktem (chceme-li výstupem) řízení krajů či regionů je jejich rozvoj. Máme tedy dostatek nástrojů pro efektivní řízení rozvoje svých obcí, měst, krajů či regionů? Jsme v dnešním turbulentním a globálním světě dostatečně inovativní?

Začít skutečně řídit (včetně strategického či územního plánování), a pak inovovat (například ve smyslu konceptu „učících se“ regionů) – tato jednoduchá doporučení je možné vzít jako základ pro správu a rozvoj území. Místo toho se někdy setkáváme s „neřízením“. To se projevuje:

- (1) „Neplánováním“: Nestanovením vizí, strategických a operativních plánů, cílů a jejich cílových hodnot – tedy toho, co má být v území vykonáno a s jakým výsledkem. Nestanovením termínů nebo neurčením zdrojů k jejich dosažení.
- (2) „Neorganizováním“: Nejsou definovány vhodné organizační struktury a vhodné procesní postupy, které zajišťují řádnou správu a rozvoj území.
- (3) „Nevedením a nemotivováním“: Není prováděno ustavičné usměrňování a podněcování odpovědných pracovníků za správu a rozvoj území k činnosti, jejichž uskutečnění je vymezeno v rámci plánování.
- (4) „Neprováděním monitorování a kontroly“: Nerespektování pravidla „Pokud neměřím, tak neřídím!“. Neboli pomocí zpětných vazeb nejsou usměrňovány činnosti tak, aby byly dosahovány cíle (a cílové hodnoty) ve sta-

novených termínech a se stanovenými zdroji (hospodárně, efektivně, účinně).

1.2 Vymezení, cíle a metody

V každém článku je vhodné provést vymezení tématu, stanovení cíle a výběr vhodných metod. **Tématem** (předmět zkoumání) příspěvku je vztah strategického plánování a územního plánování, a to v návaznosti na rozvoj území. S ohledem na skutečnost, že většina ostatních článků v tomto čísle se věnuje problematice zásad územního rozvoje, je více prostoru věnováno strategickému plánování.

Cílem tohoto článku je: (1) Popis souvislostí strategického a územního plánování jako nástrojů rozvoje území. (2) Současně je cílem potvrdit či vyvrátit hypotézu, že strategické i územní plánování jsou při rozvoji území rovnocenné (tedy stejně důležité). Z metodologického hlediska byly při tvorbě tohoto článku využity tyto **metody**: (1) průzkum „od stolu“ a analýza dokumentů Evropské unie a ČR, projektů výzkumu Ministerstva pro místní rozvoj v relevantních oblastech, strategií a studií, české literatury, dat a dalších dostupných zdrojů, (2) analýza a syntéza, komparace a analogie (metod, zkušeností a postupů v této oblasti). Při tvorbě článku bylo usilováno o dosažení co největší srozumitelnosti a jednoduchosti.

Pojmy jsou v rámci článku vymezeny takto:

Strategické plánování rozvoje území je stejně jako územní plánování jedním ze strategických nástrojů pro správu a rozvoj daného území (státu, kraje, obce). Jde o proces, ve kterém: (1) se hodnotí současná situace území a možné vývojové trendy, (2) se stanovují cíle a indikátory rozvoje území, (3) se vypracovává strategie či plány k dosažení těchto cílů a indikátorů a (4) se stanovují postupy pro monitorování výsledků (evaluační) a přijímání opatření.

Územní plánování je stejně jako strategické plánování jedním ze strategických nástrojů pro správu a rozvoj daného území (státu, kraje, obce). Územní plánování je proces, jehož hlavním cílem (dle zákona o územním plánování a stavebním řádu č.183/2006 Sb.) je vytvářet předpoklady:

(1) pro udržitelný rozvoj území a (2) pro výstavbu. K prosazování cílů a úkolů územního plánování jsou určeny nástroje územního plánování, tedy zejména: (a) územně plánovací podklady (územně analytické podklady, územní studie), (b) politika územního rozvoje, (c) územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje kraje, územní plán obce, regulační plán), (d) územní rozhodnutí.

Rozvoj území (respektující zásady udržitelného rozvoje) usiluje o vyvážený vztah podmínek: (1) pro příznivé životní prostředí, (2) pro hospodářský rozvoj a (3) pro soudržnost společenství obyvatel území.

Správa území je soubor činností a aktivit vykonávaných v daném území státem, kraji či městy v přenesené i samostatné působnosti dle platné legislativy. Při správě mají být respektovány principy dobrého vládnutí (good governance) nebo „chytré“ veřejné správy (smart administration). Více viz publikace Smart Administration (Chytrá veřejná správa).

2. Vztah společnost – příroda: význam kvality řízení a plánování rozvoje území

Základním výstupem řízení měst, krajů či regionů je jejich rozvoj. Ten může být realizován a posuzován mnoha způsoby. Pokud je rozvoj realizován tak, že není prováděn na úkor budoucích generací, jde o **udržitelný rozvoj**. Také je možné se setkat s pojmem udržitelný způsob života. Josef Vavroušek považoval za udržitelný způsob života: „...takový způsob života, který se přibližuje ideálům humanismu a harmonie vztahů mezi člověkem a přírodou,

a to v časově neomezeném horizontu. Je založen na vědomí odpovědnosti vůči dnešním i budoucím generacím a na úctě k živé i neživé přírodě.“ (viz MŽP 2000, kap. Poznámky k základním pojmům)

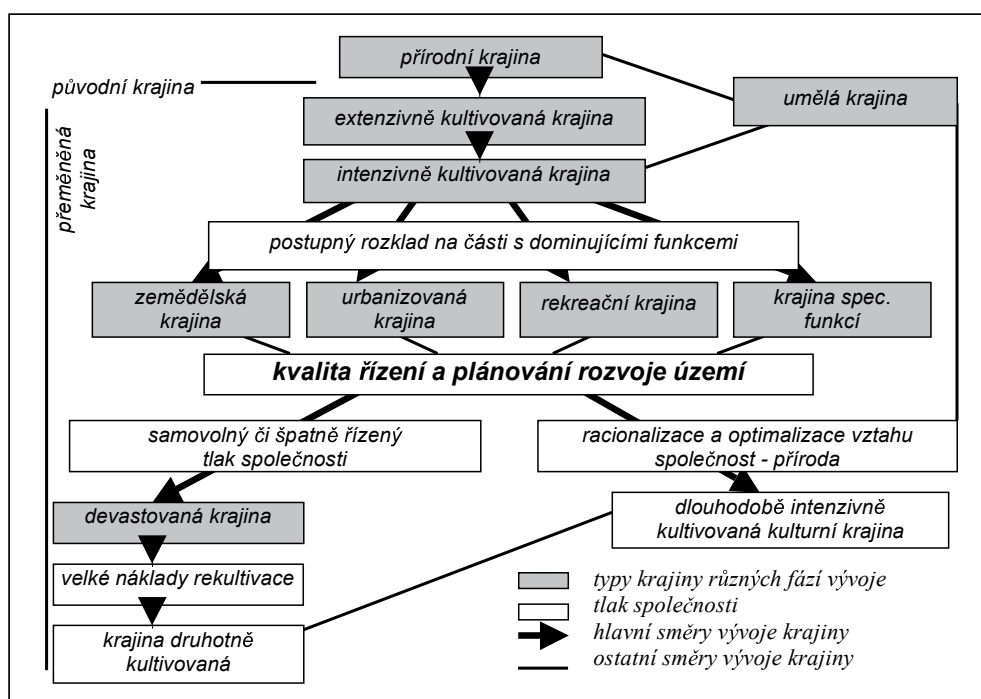
Z hlediska udržitelného rozvoje je důležité harmonizovat vztah „příroda – společnost“, respektive „společnost – příroda“.

Na následujícím obrázku (*obr. 1*) je zobrazen vývoj přeměny krajiny. Přírodní krajina se tak prostřednictvím lidské činnosti mění na krajinu umělou, respektive na krajinu kulturní. Ze schématu vyplývá, že kvalita řízení a plánování v tomto procesu sehrává klíčovou roli. Kvalitní plánování a řízení rozvoje území může bránit devastaci krajiny, může vést k dlouhodobě intenzivně kultivované kulturní krajině. K tomu jsou na úrovni kraje klíčové zásady územního rozvoje a program rozvoje kraje (či jiný obdobný strategický dokument).

Ve vztahu „příroda – společnost“ nám příroda poskytuje služby – potraviny, dřevo, regulaci podnebí, estetické zážitky atd. Také dochází k záplavám, katastrofám a podobně. Ty mohou být ale také důsledkem chování člověka. A jak se lidé chovají k přírodě? Je-li vztah dobře řízen, je vytvářena relativně harmonizovaná krajina, zdroje jsou užívány uvážlivě atd. Pokud je vztah špatně řízen, je krajina devastována, dochází k drancování zdrojů, plýtvání atd.

V rámci plánování a řízení rozvoje území je nutné věnovat se poznávání, plánování a zejména řízení vztahu „příroda – společnost“ a „společnost – příroda“. Tedy:

1. dopadu přírodních vlivů na společnost (a člověka), například:



Obr. 1: Vývoj přeměny krajiny

Zdroj: Bičík, Janský 2004, s. 127

- služby, které nám poskytují k uspokojování lidských potřeb jednotlivé ekosystémy¹⁾,
 - ale také rizika spojená s působením přírodních vlivů, jakými jsou povodně, sesuvy atd.
2. vlivu lidské společnosti na přírodní prostředí (například devastace přírody a krajiny špatným územním plánováním, nešetností k přírodě, neekonomickým přístupem k energiím, plýtváním všeho druhu, drancováním zdrojů atd.).

3. Strategické dokumenty jako nástroje rozvoje území

3.1 Nástroje rozvoje území

Můžeme je rozčlenit na:

- (1) strategické nástroje (dokumenty): k nim mimo jiné patří na úrovni kraje program rozvoje kraje (nebo jinak nazvaný strategický dokument) a samozřejmě dokumenty územního plánování (zásady územního rozvoje);
- (2) finanční nástroje: jde o nástroje financované z Evropské unie (fondy EU atd.), národní úrovně (národní programy), krajské úrovně (krajské a doplňkové programy);
- (3) metodické nástroje: konzultace, metodické pokyny (například k integrovanému plánu rozvoje města – viz <http://www.mmr.cz/metodicky-pokyn-k-iprm>), výzkumné úkoly;
- (4) institucionální nástroje (např. regionální rozvojové agentury, úřady regionálních rad).

3.2 Systém strategických dokumentů

Systém strategických dokumentů můžeme členit dle úrovně vzniku:

- **Evropská úroveň** – například Strategické obecné zásady Společenství, dokumenty k regionální (kohezní) politice EU, dokumenty k územní agendě EU apod.
- **Národní úroveň** (stát) – například Strategie regionálního rozvoje (viz <http://www.mmr.cz/strategie-regio->

[nalního-rozvoje-ceske-republiky-pro-leta-2007-2013](http://www.mmr.cz/strategie-regio-nalního-rozvoje-ceske-republiky-pro-leta-2007-2013)), Politika územního rozvoje ČR 2008 (viz <http://www.mmr.cz/politika-uzemniho-rozvoje-cr-2008>), Národní strategický referenční rámec (viz <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika/nsrr>), strategie udržitelného rozvoje, strategie hospodářského růstu, další sektorové politiky apod.

- **Krajská úroveň** – program rozvoje kraje (strategie kraje), zásady územního rozvoje, sektorové strategie na úrovni kraje apod.
- **Obecní úroveň** – například strategie města, územní plán obce apod.

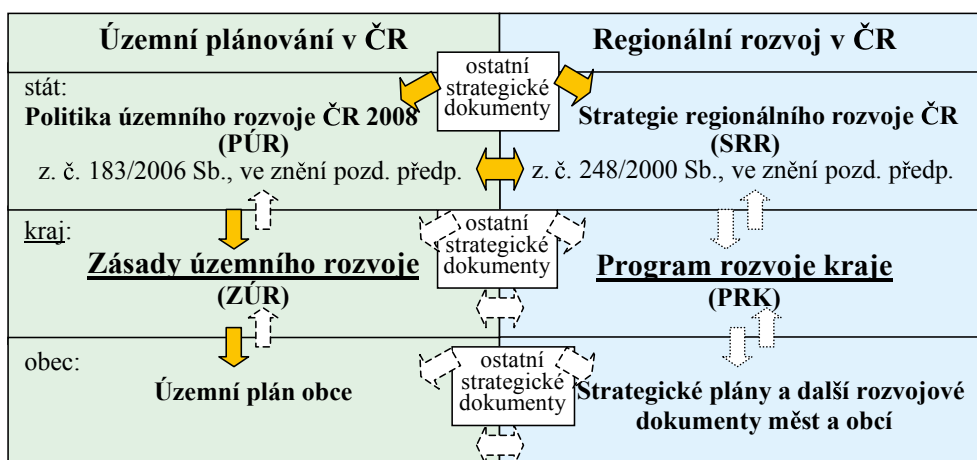
4. Strategické versus územní plánování

4.1 Vertikální a horizontální provázanost strategických dokumentů

Vzájemnou provázanost dokumentů můžeme posuzovat horizontálně (tedy například jak jednotlivé dokumenty kraje na sebe navazují) nebo vertikálně (například zda krajské dokumenty respektují státní úroveň nebo obecní respektují krajskou).

Z horizontálního hlediska je závaznost provázanosti dokumentů na různých úrovních různá. Na úrovni státu musejí (respektive by měly) jednotlivé strategické dokumenty respektovat legislativu, mezinárodní smlouvy a ostatní strategické dokumenty (schválené usnesením vlády).

Na krajské a obecní úrovni tomu tak často není. Jednotlivé strategické dokumenty na sebe nenavazují či jsou dokonce protichůdné. Na úrovni kraje a ještě více na úrovni měst a obcí je klíčové, aby byly provázány dokumenty územního plánování a strategické rozvojové dokumenty. Tedy u kraje zásady územního rozvoje s programem rozvoje kraje, u měst a obcí územní plán se strategickým plánem. Systém dokumentů na úrovni státu, kraje a obce z hlediska územního plánování a regionálního rozvoje ukazuje následující obrázek (obr. 2).



Zdroj: Kašparová, Půček a kol. (2008), viz www.uur.cz

Obr. 2: Územní plánování a dokumenty regionálního rozvoje

1) Ekosystém je (viz „Ekosystémy a lidský blahobyt“, úvod): „dynamickým komplexem rostlinných, živočišných a mikroorganických společenstev a neživého prostředí, jež na sebe vzájemně působí jako funkční celek.“

4.2 Vertikální závaznost dokumentů

Z hlediska územního plánování existuje zákonná povinnost (zákon č. 183/2006 Sb.) respektovat vyšší úroveň (**vertikální provázanost**). Tedy krajské zásady územního rozvoje (ZÚR) jsou územně plánovací dokumentací na úrovni kraje a musejí respektovat politiku územního rozvoje na úrovni státu. Návrh ZÚR zpracovává (tedy pořizuje) krajský úřad a předkládá ho ke schválení (tedy vydání) zastupitelstvu kraje. Pořízení ZÚR je ze zákona povinné. Současně platí, že schválené ZÚR jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů (na úrovni obce), regulačních plánů (může vydat obec i kraj) a pro územní řízení. Územní plán obce tak musí respektovat státní politiku územního rozvoje i krajské ZÚR, přičemž platí, že nižší úroveň se přiměřeně podílí na tvorbě a zejména připomínkování vyšší úrovně.

Z hlediska dokumentů **regionálního rozvoje** tomu však tak není (pravý sloupec předchozího obrázku). Program rozvoje kraje (strategický dokument na úrovni kraje) je sice ze zákona č. 248/2000 Sb. pro kraj povinný, respektování vyšší úrovně dokumentů však není závazné (jen na úrovni doporučení). Totéž platí pro vazbu kraj – obec. Tedy strategický plán obce nemusí vycházet z programu rozvoje kraje.

4.3 Co dříve: územní plán či strategický plán

V posledních pěti letech jsem se účastnil celé řady diskusí či rozhovorů na téma vazeb strategický versus územní plán, tedy mimo jiné „co dříve“ či „co je důležitější“. Čerpal jsem také z české a zahraniční literatury. Závěry je možné shrnout stručně takto:

- Všichni se shodují (nebo ji alespoň nezpochybňují) na nezbytnosti udržitelného rozvoje území (tedy ve smyslu zásad udržitelného rozvoje).
- Environmentálně orientovaní odborníci spíše upřednostňují územní plánování s ohledem na vyšší jistotu ochrany přírodního prostředí. Uvádějí řadu zkušeností, kdy strategický plán (pokud vznikl dříve) nerespektuje limity území.

- Odborníci na územní plánování logicky upřednostňují územní plánování nebo současné vytváření a provazování územního a strategického plánování.
- Regionalisté jsou na tom opačně – kladou důraz na regionální rozvoj, tedy strategické plánování. Nevadí jim či upřednostňují současné vytváření a provazování územního a strategického plánování.

Z dnešního hlediska je otázka – „**Co má být dříve, zda územní plán či strategický plán?**“ – v podstatě bezpředmětná. Obvykle totiž jeden z dokumentů již existuje a druhý (pokud to nevylučují vnější vlivy či není potřeba jej změnit) by měl ten první respektovat. Pro strategický plán jsou totiž určující a nezbytné limity území (zdrojem je územní dokumentace). Naproti tomu pro tvorbu územního plánu je nezbytné znát záměry využití území (zdrojem může být strategický plán). Pokud by to bylo možné, ideálním stavem je vznik a vzájemné provazování těchto dokumentů současně.

5. Strategické plánování a řízení

5.1 Faktory úspěšnosti strategického plánování

Strategické plánování rozvoje území je proces, ve kterém: (1) se hodnotí současná situace území a možné vývojové trendy, (2) se stanoví cíle a indikátory rozvoje území, (3) se vypracovává strategie či plány k dosažení těchto cílů a indikátorů a (4) se stanovují postupy pro monitorování výsledků (evaluační) a přijímání opatření.

Cíle musejí být vždy měřitelné. V anglické literatuře se často setkáváme s tím, že cíle mají odpovídat zkratce SMART: konkrétní (specific), měřitelné (measurable), akceptovatelné (acceptable), reálné (realistic), termínované (timeable).

Národní síť zdravých měst a regionů (viz www.nszm.cz) prováděla v roce 2004 výzkum uplatňování zásad udržitelného rozvoje v rámci strategického plánování. Z výzkumu vyplynula následující významnost faktorů úspěšnosti při strategickém plánování (viz *následující tabulka*).

č.	Faktor kvality procesu strategického plánování	Významnost
1	název dokumentu či projektu strategického plánování	nevýznamné
2	zúčastnění zpracovatele	středně významné
3	metodika zpracování dokumentů	důležité, ale ne rozhodující
4	zapojení veřejnosti	významné, ale ne samospasitelné
5	silné politické vedení procesu	velmi významné
6	trvalé odhodlání a schopnost implementovat dokument do běžné řídicí a koordinační praxe	velmi významné

Tab.: Význam faktorů strategického plánování

Zdroj: Hušek Šusta, Půček (2006), www.npi.cz

Za velmi významné je považováno silné politické vedení. Dále je to schopnost a odhodlání strategii implementovat. Neschopnost převést strategii do běžné praxe měst, krajů a úřadů je příčinou neúspěchu strategického plánování.

5.2 Proces, přístupy a metody strategického plánování

Proces strategického plánování má obvykle čtyři fáze:

- **Fáze analýzy** (zjištění limitů území a sběr dalších dat, nalezení vize, zjištění potřeb a očekávání občanů, změny prostředí, identifikace zdrojů, podmínek, schopností atd.). V této fázi je často používána SWOT analýza (analýza silných a slabých stránek, příležitostí a rizik). Používají se také různé typy finančních analýz, různé „sektorové“ analýzy (u měst a krajů například demografická studie), také se používá analýza PEST (hodnotí politické, ekonomické, sociální a technologické prostředí organizace) a další nástroje (např. pro nalezení vize se často používá metoda brainstorming). V této, ale i dalších fázích procesu strategického plánování, lze využít benchmarking (porovnávání se s jinými) nebo benchlearning (učení se od jiných).
- **Fáze zpracování** plánu (respektive **fáze výběru** priorit, cílů, indikátorů, programů a projektů). Výstupem této fáze strategického plánování je zpracovaný strategický plán včetně akčních plánů nebo programů a projektů.
- **Fáze zavedení** (implementace) strategie (včetně realizace programů, projektů, akčních plánů atd.). Výstupem této fáze a procesu strategického plánování je dosažení cílů a cílových hodnot stanovených strategickým plánem.
- **Fáze strategického učení, zlepšování**, respektive příprava nového kola strategického plánování.

Z hlediska přístupu ke tvorbě strategického plánu a **zapojení občanů a dalších zainteresovaných stran** existují tyto základní přístupy tvorby strategického plánu:

- **Expertní přístup** (plán je zpracováván spíše experty za účasti vedení). Někdy je též označován jako přístup „shora dolů“ podle toku zpracování od vedení organizace k nižším úrovním.
- **Komunitní přístup** (plán je zpracováván s výrazným zapojením zaměstnanců, zákazníků/občanů a dalších zainteresovaných stran), který je též označován jako přístup „zdola nahoru“.
- **Kombinace** obou přístupů.

Z hlediska použité metody a řízení procesu strategického plánování lze použít toto členění:

- **Klasický strategický plán** sestavený obvykle ve struktuře analýzy PEST (hodnotí politické, ekonomické, sociální a technologické prostředí organizace). K řízení jeho zavedení se používá například cyklus PDCA: Plan (plánuj) – Do (proved') – Check (prověř) – Act (pojistí výsledek).
- **Strategický plán** sestavený pomocí metody logického rámce. K řízení zavedení plánu se používá metoda logického rámce (respektive metoda projektového řízení).

- **Strategický plán** pomocí metody vyvážených ukazatelů – BSC (Balanced Scorecard) viz http://www.npj.cz/publikace_list.asp?hledej=P%C5%AF%C4%8Dek&dostu.
- Další metody či postupy dle charakteru organizace.

6. Závěr

Cílem krajů či měst je zabezpečit správu (ve smyslu principů „dobrého vládnutí“) a rozvoj svého území (dle zásad udržitelného rozvoje). Rozvoj území usiluje o vyvážený vztah podmínek: (1) pro příznivé životní prostředí (ekologický pilíř), (2) pro hospodářský rozvoj (ekonomický pilíř) a (3) pro soudržnost společenství obyvatel území (sociální pilíř).

Strategické plánování (na úrovni kraje obvykle program rozvoje kraje) a územní plánování (na úrovni kraje zásady územního rozvoje) jsou důležitými nástroji rozvoje území. Pro strategický plán jsou určující a nezbytné limity území (zdrojem je územní dokumentace). Naproti tomu pro tvorbu územního plánu je nezbytné znát záměry využití území (zdrojem je často strategický plán). Pokud je to možné, oba dokumenty mají vznikat současně. Klíčová je vzájemná provázanost obou dokumentů.

Použité droje:

BIČÍK, I. – JANSKÝ, B. a kol. *Příroda a lidé země*. Nakladatelství České geografické společnosti, s.r.o., Praha: 2004, 135 s.

DRUCKER, P. F. *To nejdůležitější z Druckera v jednom svazku*. Management Press, Praha: 2004, 293 s.

CENIA. Dostupné z: <<http://www.ceu.cz>>.

Centrum regionálního rozvoje. Dostupné z: <<http://www.crr.cz>>.

HUŠEK, Zdeněk – ŠUSTA, Marek – PŮČEK, Milan a kol. *Aplikace metody Balance Scorecard (BSC) ve veřejném sektoru*. NIS-PJ, Praha: 2006, 143 s. Dostupné z: <<http://www.npj.cz>>.

ICLEI. Dostupné z: <<http://www.iclei.org>>.

KAŠPAROVÁ, L. – PŮČEK, M. a kol. *Kohezní politika: Osídlení v České republice*. Ústav územního rozvoje, Brno: 2008. Dostupné z: <<http://www.uur.cz>>.

Výstupy projektů výzkumu programu WB – Výzkum pro potřeby regionů. MMR. Dostupné z: <<http://www.mmr.cz>>.

Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z: <<http://www.mmr.cz>>.

Agenda 21. MŽP, Praha: 2000. Dostupné z: <<http://www.env.cz/osv/edice.nsf/>>.

Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z: <<http://www.env.cz>>.

Národní síť zdravých měst a regionů. Dostupné z: <<http://www.nszm.cz>>.

OSBORNE, D. – GAEBLER, T. Reinventing Government. In VACEK, J. *Znovunalezení vlády*. Fakulta ekonomická Západočeská univerzita v Plzni, Plzeň: 2005, 48 s.

PŮČEK, Milan – GOLDOVÁ, Věra – TREZNER, Jiří. *Udržitelný rozvoj, environmentální řízení a audit*. Mepco, s.r.o., Praha: 2007, 77 s. Dostupné z: <http://www.mepco.cz/projekt_vystup5.html>.

PŮČEK, Milan – MATOCHOVÁ, Jana a kol. *Řízení rizik a financí*. Mepco, s.r.o., Praha: 2007, 85 s. Dostupné z: <http://www.mepco.cz/projekt_vystup3.html>.

PŮČEK, M. *Inovativní přístupy v environmentálním řízení územních celků*. Disertační práce doktorandského studia na Ostravské univerzitě, Přírodovědecká fakulta: 2006. Nепublikováno.

PŮČEK, M. – OCHRANA, F. *Smart Administration (Chytrá veřejná správa)*. Podklady k připravované monografii. Dosud nepublikováno.

Ústav územního rozvoje. Dostupné z: <<http://www.uur.cz>>.

*Ing. Milan Půček, MBA, Ph.D.
náměstek ministra pro regionální,
územní a bytovou politiku MMR*

ENGLISH ABSTRACT

Strategic vs. Spatial Planning, by Milan Půček

The article deals with the relationship between strategic planning (at the level of Regions typically represented by the Development Programmes) and spatial planning (as represented by Spatial Development Principles) in regard to territorial development. Both documents are important instruments of territorial development. From the viewpoint of Regions as administration units, both are of equal importance. Yet the key aspect is the coherence between them: the limits of the territory are decisive for strategic planning, while for spatial planning, it is necessary to know the objectives and aims of land use.