

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Diplomová práce

2014

Petra A. Beránková

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Petra A. Beránková

Konstrukce prostorů participace

**Zapojování občanů do procesu tvorby rozvojových plánů měst
z pohledu jejich tvůrců**

Diplomová práce

Praha 2014

Autor práce: **Mgr. Petra A. Beránková**

Vedoucí práce: **PhDr. Ing. Pavel Mička**

Rok obhajoby: **2014**

Bibliografický záznam

BERÁNKOVÁ, Petra A. Konstrukce prostorů participace: Zapojování občanů do procesu tvorby rozvojových plánů měst z pohledu jejich tvůrců. Praha, 2014. 88 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce PhDr. Ing. Pavel Mička.

Abstrakt

Práce se zabývá konstrukcí prostorů participace v rámci strategického plánování rozvoje měst. Na zapojování veřejnosti do procesu plánování je pohlíženo z pozice tvůrců plánů a autorka si klade za cíl porozumět této perspektivě. Zvolená interpretativní optika je ukotvena v konstruktivistické epistemologii. Hlavní otázky práce tedy zní: *Jak reflektují tvůrci strategických plánů rozvoje zapojování veřejnosti?* Autorka nejprve dokládá důležitost tohoto tématu, a to jak v kontextu širších společenských změn souvisejících s krizí legitimacy zastupitelské demokracie a vytváření subpolitiky, tak v kontextu sílících požadavků na tvorbu participačních příležitostí. Participace je pojímána ve smyslu podněcovaného zapojování a vytváření prostorů participace. Autorka vychází epistemologických pozic sociálního konstruktivismu a klade si otázku: *Jak je konstruována role veřejnosti v procesu strategického plánování rozvoje měst?* Na základě analytické indukce jedenácti polostrukturovaných rozhovorů s tvůrci strategických plánů rozvoje měst (s úředníky, volenými zástupci a konzultanty) autorka vytváří vlastní typologii ideálně typických přístupů k vytváření participačních příležitostí. Identifikované typy vychází z rozlišení přístupů podle šíře a zacílení prostorů participace. Zapojování veřejnosti do tvorby rozvojového plánu měst tak může být pojímáno buď jako *budování komunity*, *aktivizace elit*, *mapování preferencí veřejnosti* či jako *konzultace s lokálními aktéry*.

Abstract

The work deals with constructing of participatory spaces in the process of urban development planning. The topic of involving citizens into planning is viewed from the point of planners. A concept of participation in this text is conceived in the sense of invented spaces built from above. The research perspective is an interpretative one, anchored in the constructivist epistemology. Therefore the main question is: *How do planners reflect involving citizens in the planning?* Firstly, the authoress demonstrates the importance of her topic by putting it into the

context of wider social dynamics related to the crises of representative democracy and emerging of sub-politics. She reveals that the trend of building participatory opportunities is strengthening. The important question is formulated: *How is the role of public in the strategic planning constructed?* On the base of analytical induction of semi-structured interviews with planners, the authoress creates her own typology of ideal-type approaches to participation. These types of approaches came out from a distinction of the extent and the aim of spaces of participation. The involvement of citizens can be seen either as *building of community*, *activation of elites*, *mapping of public preferences* or as *consultation with local experts*.

Klíčová slova

Participace, strategické plánování, participativní plánování, komunitní plánování, městské plánování, rozvoj měst, good governance, sociální konstruktivismus

Keywords

Participation, strategical planning, participatory planning, community planning, urban planning, urban development, good governance, social constructivism

Rozsah práce: 154 599 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 16. 5. 2014

Petra A. Beránková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala PhDr. Ing. Pavlovi Mičkovi za jeho cenné rady při vedení práce. Velký dík patří všem mým informantům, kteří mi ochotně věnovali svůj čas. Děkuji také svým nejbližším za jejich láskyplnou podporu.

Institut sociologických studií

Teze diplomové práce

diplomant: Bc. Petra A. Beránková

konzultant: PhDr. Ing. Pavel Mička

Předpokládaný název diplomové práce:

Spor o strategické plánování v kontextu rozvoje měst

Předpokládaný název diplomové práce (AJ):

The Dispute over the Strategic Planning in the Context of Urban Development

Námět práce:

Strategické plánování je stále více skloňovaným konceptem v oblasti tvorby politik. Jde o metodu snažící se naplnit ideu strategického vládnutí, ale činí to různými způsoby. Ve své diplomové práci si budu klást otázku, jaké přístupy lze identifikovat ve způsobech užívání metody strategického plánování na nejnižší úrovni vládnutí, tj. na úrovni komunální. Vycházím z teoretického rozlišení dvou ideálních typů plánování. Jeden je založen na představě plánování jako tvorby expertního vědění, které by mělo být v rukou odborníků. Druhý upřednostňuje zapojení velké části aktérů, kteří mají praktické zkušenosti či zájmy v oblasti, které se vytvářená politika týká. Tyto dva přístupy můžeme nazvat expertním a komunitním. Jejich rozlišení implikuje napětí mezi významem expertního a laického vědění a podněcuje otázku, zda je možné vyvážit instrumentální racionalitu a vědění žitého světa.

Teoretická východiska:

Představím koncept dobré správy založený mj. na tvorbě koncepčních strategií, řízené sociální změně a projektování budoucího vývoje; dále ideu participativní demokracie zakládající se na myšlence zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů. Na nejobecnější rovině zasadím své úvahy o strategickém plánování do kontextu reflexivní modernity. Budu diskutovat status expertů v dnešní společnosti a proti němu postavím význam fenomenologického pojetí žitého světa, v této souvislosti zmíním Beckův koncept subpolitiky, která souvisí se zpochybňováním legitimacy odbornosti, proti němu postavím opoziční Giddensův koncept expertních systémů.

Výzkumné otázky:

Ve své práci si budu klást otázku, jak se toto implicitní napětí projevuje v praxi strategického plánování, konkrétně v oblasti rozvojového městského plánování. Tato hlavní otázka plodí další otázky. Jak se existujícím městským strategickým plánům daří kloubit odbornost a potřeby reálných lidí? Jak se od sebe liší plány založené spíše na odbornosti a plány založené na komunitě?

Předpokládané metody zpracování:

Svou práci hodlám opřít zejména o komparaci relevantních politických dokumentů a o polostrukturované rozhovory s tvůrci strategických plánů. Kritérii komparace budou jednotlivé aspekty plánování, např. způsob stanovení cílů, metody použité při vytváření strategie či počet zapojených aktérů. Srovnávat budu strategické plány rozvoje největších měst České republiky.

Předběžná struktura práce:

- I. ÚVOD: cíle, východiska práce, struktura práce
- II. STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ: definice, vývoj strategického plánování jako konceptu
- III. TYPY STRATEGICKÝCH PLÁNŮ: kategorizace strateg. plánování na základě obsahového zaměření, časového horizontu, úrovně vládnutí
- IV. PLÁNOVÁNÍ V KONTEXTU MĚSTSKÉHO ROZVOJE: město jako předmět zájmu strategického plánování, specifika městských veřejných politik, jednotlivé aspekty plánování rozvoje měst
- V. KONCEPTY NA POZADÍ STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ: good governance, řízená sociální změna
- VI. PŘÍSTUPY KE STRATEGICKÉMU PLÁNOVÁNÍ: ideální typy přístupů: expertní, komunitní
- VII. STATUS EXPERTŮ A STATUS ZAINTERESOVANÉ VEŘEJNOSTI: definice „odbornosti“, zpochybnění legitimacy odbornosti vs. expertní systémy
- VIII. METODOLOGIE: komparace politických dokumentů a její kritéria, polostrukturované rozhovory
- IX. KOMPARACE STRATEGICKÝCH PLÁNŮ MĚST: výsledky komparace
- X. EXPERTNÍ VĚDĚNÍ A VĚDĚNÍ SOCIÁLNÍCH AKTÉRŮ VE STRATEGICKÝCH PLÁNECH MĚST
- XI. ZÁVĚR: shrnutí hlavních zjištění, diskuse

Orientační seznam literatury:

- BECK, Ulrich. 2007. Vynalézání politiky: K teorii reflexivní modernizace. Praha: Sociologické nakladatelství. 273 s. ISBN 978-80-86429-64-9.
- BRYSON, John M., Frances S. Berry, Kaifeng Yang. 2010 The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. In *The American Review of Public Administration* 40 (5): 495-521.
- GIDDENS, Anthony. 2010. Důsledky modernity. Praha: Sociologické nakladatelství. 158 s. ISBN 978-80-7419-035-3.
- HABERMAS, Jürgen. 2000. Problémy legitimacy v pozdním kapitalismu. Praha: Filosofia. 187 s. ISBN 80-7007-130-3
- HARRIS, Matthew J. 2011. Strategic Planning in an International Nongovernmental Development Organization: The Creation of a Meta-Identity. In *Administration & Society* 43(2): 216–247.
- KILLICK, Tony. 1976. The Possibilities of Development Planning. In *Oxford Economic Papers* 28 (2): 161-184.
- KUDRNA, Libor. 2012. Strategický plán rozvoje měst a obcí jako mrtvý dokument? Praha. 112 s, Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociální věd, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Michal Illner.
- LAIRD, Frank N. 1993. Participatory Analysis, Democracy, and Technological Decision Making. In *Science, Technology, & Human Values* 18 (3): 341-361.
- MAIER, Karel. 2000. The Role of Strategic Planning in the Development of Czech Towns and Regions. In *Planning Practice & Research* 15(3): 247– 255.
- MANZER, Ronald. 1984. Public Policy-Making as Practical Reasoning. In *Canadian Journal of Political Science* 17(3): 577-594.
- MCHUGH, Marie. 1998. Strategic change in Government Agencies influenced by Apollo and Zeus-two 'Gods of Management'. In *Public Policy and Administration* 1998 13 (1): 51-64.
- OCHRANA, František, Martin POTŮČEK a Zuzana DRHOVÁ. 2010- Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky. Praha: Matfyzpress. 193 s. ISBN 978-80-7378-130-9.
- POISTER, Theodore H., Gregory D. Streib. 1999. Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. In *Public Productivity & Management Review* 22 (3): 308-325.
- POISTER, Theodore H., David W. Pitts, Lauren Hamilton Edwards. 2010. Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. In *The American Review of Public Administration* 40 (5): 522-545.
- POMALIŠOVÁ, Michaela. 2010. Hodnocení kvality života ve městech se zapojením veřejnosti (zrcadlo místní udržitelnosti): praktická příručka pro politiky, zástupce místních úřadů a neziskové organizace k hodnocení kvality života ve městech a obcích České republiky se zapojením veřejnosti. Praha: Týmová iniciativa pro místní udržitelný rozvoj. 81 s. ISBN 978-80-904490-6-0.
- POTŮČEK, Martin a kol. 2011. Poznávání budoucnosti jako výzva. 146 s. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-1897-5.

- PŮČEK, Milan, František OCHRANA a kol. 2009. Chytrá veřejná správa: Kohezní politika. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. 200 s. ISBN 978-80-86616-27-4.
- PURKRÁBEK, Miroslav a kol. 1997. Rozhodování, financování a komunikace ve veřejné politice v České republice. Praha: Institut sociologických studií UK. 207 s. ISBN 80-238-2495-7.
- REKTORŮK, Jaroslav, Jan Šelešovský. 1999. Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací: (ROPO, O.P.S., S.R.O., A.S., Sdružení obcí). Brno: Masarykova univerzita. 140 s. ISBN 80-210-2126-8.
- ROCHET, Claude. 2010. 'No philosophy, please, we are managers'. Public Management and the common good: Euro-Atlantic convergences. In International Review of Administrative Sciences 76 (2): 279-312.
- SEDLÁČEK, Vojtěch. 2006. Strategické řízení na úrovni centrální vlády. Praha. 138 s, Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociální věd, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Prof. Martin Potůček, CSc., MSc.
- UGBORO, Isaiah O., Kofi OBENG and Ora SPANN. 2010. Strategic Planning As an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence From Public Transit Organizations. In Administration & Society 43(1): 87-123.
- VAJDOVÁ, Zdenka, Daniel ČERMÁK, Jana STACHOVÁ. 2011. Spolupráce – rozvojová strategie Orlická. Praha: Sociologický ústav AV ČR. 121 s. ISBN 978-80-7330-200-9.
- VASKOVÁ, Vladana, ŽEŽULA, Ondřej. 2002. Komunitní plánování – věc veřejná: Jak zjistit, co lidé opravdu chtějí? Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. 15 s. ISBN 80-86552-30-6.
- WHYTE, William F. 1989. Advancing Scientific Knowledge Through Participatory Action Research. In Sociological Forum 4 (3): 367-385.
- WORRALL, L., Ch. Collinge, T. Bill. 1998. Managing strategy in local government. In International Journal of Public Sector Management 11(6).

Vedoucí práce: PhDr. Ing. Pavel Mička

Obsah

ÚVOD	3
1. FORMULACE CÍLŮ A VÝZKUMNÝCH OTÁZEK	6
2. KONCEPTUÁLNÍ RÁMEC PRÁCE	8
2.1 Plánování	8
2.2 Koncept vládnutí	8
2.3 Veřejnost.....	10
2.4 Participace	11
2.5 Konsensus.....	11
3. HODNOTOVÁ VÝCHODISKA	14
3.1 Požadavek vytváření participačních příležitostí	14
3.2 Good Governance	16
3.3 Koncept trvale udržitelného rozvoje	18
4. PARTICIPACE	19
4.1 Kontext úvah o dnešní společnosti	19
4.1.1 <i>Demokratizace</i>	19
4.1.2 <i>Důvěra</i>	20
4.1.3 <i>Reflexivita pozdně moderní společnosti</i>	21
4.2 Participace jako výzkumné téma	22
4.2.1 <i>Klasifikace občanské participace podle Sherry Arnsteinové</i>	23
4.2.2 <i>Klasifikace rozpracovávající klasický „arnsteinovský žebřík“</i>	23
4.3 Vztah veřejné správy a občanů	26
4.3.1 <i>Modely veřejné správy v kontextu úvah o participaci</i>	27
4.3.2 <i>Současný stav zapojování veřejnosti do rozhodování</i>	28
5. STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ MĚSTSKÉHO ROZVOJE	30
5.1 Strategické plánování v kontextu obecní samosprávy.....	30
5.1.1 <i>Obecní samospráva</i>	31
5.1.2 <i>Plánování jako nastolování agendy</i>	33
5.1.3 <i>Od plánovaných měst k městům plánujícím</i>	34
5.2 Přístupy ke strategickému plánování	35
5.2.1 <i>Výzkumy rozvojových plánů a lokální participace</i>	37
5.2.2 <i>Metodické postupy strategického plánování ve vztahu k participaci</i>	39
6. TEORETICKÝ RÁMEC	42
6.1 Konstruktivismus jako základní epistemologické východisko.....	42
6.2 Sociální konstrukce prostorů participace.....	43
6.3 Rozlišení světa systému a žitých světů.....	44
7. POUŽITÉ METODY VÝZKUMU	46
7.1 Metody sběru dat	46
7.2 Metody analýzy dat	47
8. ANALÝZA	49
8.1 Tematická analýza	49
8.1.1 <i>Motivace ke strategickému plánování rozvoje města</i>	49
8.1.2 <i>Zásady zapojování veřejnosti</i>	52
8.1.3 <i>Limity a překážky širšího zapojování veřejnosti</i>	54

8.2 Typologie přístupů.....	61
8.2.1 Čtyři ideální typy přístupů k zapojování občanů do procesu plánování.....	62
8.2.2 Charakteristika jednotlivých přístupů.....	64
DISKUSE	69
ZÁVĚR.....	70
SUMMARY.....	71
POUŽITÁ LITERATURA	72
SEZNAM PŘÍLOH	78
PŘÍLOHY	79

„Požadavek na účast občanů při dnešních plánovacích rozhodnutích je mimo veškerou pochybnost.“

Peter Mlczoch¹

Úvod

V dnešní době z mnoha stran zaznívá požadavek na *zapojování veřejnosti do rozhodování*. Veřejná správa je v tomto ohledu pod neustálým drobnohledem a čelí četné kritice ze strany mezinárodních organizací, akademické obce, neziskových organizací i širší veřejnosti. Jednoduchý recept na zapojování veřejnosti však nikdo nenabízí a tvůrci politik či plánů mají prostor pro vlastní kreativitu. Podobu zapojování veřejnosti tak výrazně ovlivňují jejich hodnoty a postoje.

Ve své diplomové práci vztahuji toto téma pouze k části veřejné správy, a sice k plánování samosprávné agendy rozvoje měst. Strategické plánování měst je totiž poměrně dynamicky se rozvíjející oblastí, ve které neexistují striktně daná pravidla, a lze tak očekávat vysokou míru sebereflexivity aktérů. Po čtyřech dekáдах socialistického státního zřízení došlo v roce 1990 k obnovení územních samospráv. Obce tak opět získaly možnost rozhodovat o vlastních osudech. Konec centrálního plánování značil příležitost pro občany vyjadřovat se k budoucnosti svých obcí. Kromě demokratizace společnosti začaly podobu veřejné správy ovlivňovat také obecnější změny v pojetí vládnutí jako takového, které mimo jiné zahrnují silící trend zapojování širšího okruhu aktérů do procesu rozhodování. Vhodným zrcadlem těchto změn může být právě strategické plánování rozvoje měst, kterému je věnována tato práce.

Strategické plánování je stále častěji skloňovaným konceptem v oblasti tvorby politik. Jde o metodu snažící se naplnit ideu strategického vládnutí, která tak ale činí různými způsoby. Na vyšších úrovních politiky panuje relativní shoda, že by města měla strategicky plánovat svůj rozvoj a zapojovat do tohoto procesu veřejnost. Jak se však k těmto myšlenkám staví sami lokální aktéři? Na tuto otázku se ve své diplomové práci pokusím odpovědět. Popíši tedy optiku, jakou nahlízejí na tvorbu *strategických plánů rozvoje*² středně velkých měst tvůrci těchto plánů (na příkladu vybraných měst Ústeckého kraje), a s jakými představami do tohoto procesu zapojují veřejnost. Zajímá mě budou zejména odpovědi na otázky: *Koho se snaží zapojovat? Jak? Proč? Na jaké překážky při tom naráží?*

¹ Mlczoch, Peter. 2002. „Místa, kde se uplatnila participace občanů: Příklad přestavby vídeňských náměstí.“ In *Urbanismus a územní rozvoj* 5 (2): 24.

² *Strategický plán rozvoje* je koncepčním dokumentem. Jde o jeden ze základních dokumentů územního celku, vyjadřuje vizi a směr vývoje (předpokládaný vývoj). V rámci tvorby strategického plánu dochází k potřebě sladování jednotlivých zájmů a vytyčení prioritních oblastí.

Akademický veřejně-politický diskurs se bohužel městské úrovni vládnutí příliš nevěnuje, přesto jde o významnou součást veřejné správy. Plánování je jednou z domén, kde je stále častěji artikulován požadavek zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů. Tento požadavek vychází z představy, že ve městech je veřejná moc lidem nejbližší, a ti tak rozumí svému městu lépe než státu. Stanovení směru rozvoje města vyžaduje sladění mnoha zájmů a hodnot, jde tedy o proces diskursivní a založený na komunikaci a deliberaci. Pokud je vytvořena městská diskusní platforma, vzniká tak svébytný mikrokosmos, komunikační aréna, v níž se její aktéři učí demokracii v praxi a společně konstruují „veřejný zájem“. Vytvoření obecně uznatelných představ o rozvoji města tak nabývá podoby vyprávěného příběhu. Vypravěči tohoto příběhu mají možnost ovlivňovat budoucnost daného místa a spoluutvářet jeho tvář (konstruováním a šířením konkrétních představ a vizí). Klíčovou se proto stává otázka, kdo má možnost podílet se na vytváření takového příběhu. Kdo má možnost se aktivně zapojit do procesu plánování? A kdo je pouhým pasivním posluchačem?

Motivem k výběru tématu práce byl můj dlouhodobý zájem o koncept participace. Tento zájem byl navíc podnícen cennou praxí v Agora CE, o.p.s., kde jsem měla možnost osobně se účastnit participativních procesů plánování. Mým původním záměr (viz teze práce) bylo porovnat mezi sebou dva soupeřící přístupy k plánování (expertní a komunitní), o nichž hovoří odborná literatura. Po bližším prozkoumání jsem však zjistila, že tyto dva přístupy se v současnosti vyskytují spíše jako komplementarity a původní spor tak už je do značné míry překonán. Otázkou, kterou si dnes kladou tvůrci strategických plánů, už zpravidla není, zda k plánování mají přizvat veřejnost, ale jak tak učinit. Toto zjištění mě vedlo k zájmu o důkladnější prozkoumání stávajících přístupů k zapojování veřejnosti do strategického plánování.

Práce je rozčleněna do šesti kapitol, které tvoří tři koherentní celky. V prvních dvou kapitolách jsou představeny cíle a východiska práce, ve kterých zdůvodním, proč je důležité se zvoleným tématem zabývat, do jakého myšlenkového rámce je téma zasazeno. Ačkoliv se názory na potřebnost a způsob zapojování občanů do strategického plánování mnohdy liší, na vyšších úrovních vládnutí se můžeme setkat s převládajícím normativním přesvědčením, že zapojování občanů do strategických procesů je žádoucí. Tento poměrně rozšířený názor je třeba nejprve vysvětlit a shrnout hlavní argumenty, na kterých stojí. Žádoucí je též ozřejmit, kde se vzal a s jakými společenskými procesy souvisí. Jako první proto bude představen konceptuální rámec a úvah o tématu občanské participace (kapitola č. 2). Následovat bude hodnotový rámec práce, který vychází z deklarativních dokumentů mezinárodních organizací a české vlády a opírá se o koncepty *good governance* a *udržitelného rozvoje* (kapitola č. 3).

V dalších dvou kapitolách je pak téma zasazeno do kontextu soudobého poznání o tématech participace (kapitola č. 4) a strategického plánování (kapitola č. 5). Smyslem této prostřední popisné části je představit sféru významů, v jaké se zkoumaní aktéři pohybují, a popsat současný stav poznání těchto témat a způsoby, jakými bývají konceptualizovány. Poté následuje druhá část práce, věnovaná vlastnímu výzkumu. Nejprve jsou popsána teoretická východiska sociálního konstruktivismu, aby byla jasná optika, kterou bude na téma nahlíženo (kapitola č. 6). Následuje popis použitých metod sběru, v tomto případě polostrukturovaných rozhovorů, a metod analýzy dat (kapitola č. 7). Těžiště práce pak spočívá v rozsáhlé kapitole věnované vlastní analýze rozhovorů (kapitola č. 8). Práci uzavírá diskuse a shrnutí hlavních závěrů.

1. Formulace cílů a výzkumných otázek

Tato diplomová práce je koncipována pro oblast „vědění o politice“, tedy spadá do studia procesu tvorby a výstupů politik [Veselý 2007: 22]. Zvolená výzkumná optika vychází z *interpretativních* pozic, to znamená, že vědění je zde míněno jakožto porozumění. Hlavním cílem mé práce je totiž *porozumět* postojům tvůrců strategických plánů rozvoje (SPR) měst k zapojování veřejnosti do těchto procesů. Abych se mohla přiblížit k tomuto cíli, je nutné nejprve popsat vnější hodnotový a institucionální rámec, v němž se tito aktéři nacházejí. Je třeba též popsat síť sdílených významů v této oblasti, protože lze předpokládat, že se mohou promítat do postojů konkrétních aktérů. Abych zdůraznila relevanci zvoleného tématu a vysvětlila jeho význam, zasadím také téma do kontextu úvah o dnešní společnosti.

Jako dílčí cíle jsem si proto vytyčila popsat převládající hodnotové rámce, které jsou konstruovány na vyšších úrovních vládnutí (EU a vládní úroveň), a jejich myšlenkové pozadí, dále představit hlavní principy a metody strategického plánování tak, jak jsou zpracovány v odborné literatuře. Následně přiblížím současné způsoby plánování a zapojování veřejnosti do něj, a to na základě představení již existujících tematických výzkumů. Po položení konceptuálních, teoretických, věcných a metodologických základů pak již nic nebude bránit analýze sesbíraných dat, jejímž cílem bude rozpoznat jednotlivé přístupy k vytváření participačních prostor při tvorbě městských SPR. Spolu s tím bude uplatněna tematická analýza motivací k rozvojovému plánování, motivací k zapojování veřejnosti do tohoto procesu a vnímaných překážek širší participace. Pro podrobnější rozpracování cílů viz následující tabulka.

Tabulka č. 1: Cíle a otázky práce

	CÍLE	OTÁZKY	DATA/ZDROJE	METODY	
HLAVNÍ CÍL	Identifikovat přístupy k vytváření participačních prostorů při tvorbě městských SPR	Jak rozumějí tvůrci městských SPR zapojování veřejnosti? Objevuje se v praxi dvojí přístup komunitního/expertního plánování?	Rozhovory s lokálními aktéry a experty	Induktivní analýza s tematickým kódováním	
DÍLČÍ CÍLE	Zasadit téma do kontextu úvah o dnešní společnosti	Proč je důležité se tématem zabývat? S jakými myšlenkovými rámci je spjato?	Sekundární data	Odborná literatura	Desk research
	Identifikovat základní hodnotová východiska přítomná v politickém diskursu	Jak se k zapojování veřejnosti do plánovacích procesů staví mezinárodní organizace a česká vláda?		Politické dokumenty mezinárodních organizací a ČR	Desk research
	Popsat stávající konceptualizace občanské participace	Jak je ve společenských vědách konceptualizována participace občanů na tvorbě politik a plánování?		Odborná literatura	Desk research
	Popsat principy strategického plánování a metody zapojování veřejnosti	Jaké jsou principy strategického plánování? Jaké jsou metody zapojování veřejnosti?		Odborná literatura	Desk research
	Identifikovat motivace a vnímané překážky zapojování veřejnosti do městských SPR	S jakými pozitivní efekty je spojováno zapojování veřejnosti? Jaké problémy se mohou vyskytovat?	Primární data	Rozhovory s lokálními aktéry a experty	Tematická analýza, strom problémů
	Porozumět aktérské perspektivě vytváření participačních prostorů při tvorbě městských SPR	Jak vnímají tvůrci plánů rozvoje měst zapojování veřejnosti do těchto procesů? S jakými pozitiviv si jej spojují? Na jaké překážky narážejí?		Rozhovory s lokálními aktéry a experty	Tematická analýza

Zdroj: autorka

2. Konceptuální rámec práce

Na začátku každé konceptualizace tématu je třeba definovat klíčové pojmy, se kterými bude dále pracováno. Nejprve představím koncept *plánování* a s ním spojený koncept *vládnutí* v jeho značné proměnlivosti. Dále bude představen termín, který sice spadá do všeobecné slovní zásoby, ale jeho význam je značně problematický. Tím termínem je *veřejnost*. Následovat bude základní konceptualizace ústředního pojmu této práce, a totiž *participace*. Pozornost bude věnována též konceptu *konsensu*, jelikož právě ten bývá cílem plánovacích procesů.

2.1 Plánování

Plánování spočívá zejména ve stanovení cílů, a to jak obecných, tak dílčích, a vytyčení cesty k jejich dosažení. „Plánování bylo a je reakcí na krátkozrakost a nedostatek racionality v politice, vyvolaný pluralitou zájmů, častou změnou politického vedení a přílišným uplatněním tržního mechanismu, který často vede k orientaci pouze na přítomnost [Veselý 2007: 28]. Jednotlivé typy plánování rozlišujeme podle časového horizontu na *strategické*, *taktické* a *operační*. Plánování strategické „probíhá ve střednědobém či dlouhodobém horizontu a jeho výsledkem je strategický plán (nebo strategie)“ [l.c.].

Veřejnou strategii můžeme definovat jako „systematické používání veřejných zdrojů pro dosahování veřejných cílů, přičemž slovo ‚veřejný‘ znamená, že se týká veřejnosti, ale také že se odvozuje od formální autority státu“ [Mulgan 2009: 19]. Otázka, nakolik do procesu plánování zapojovat veřejnost, je podstatná zejména s ohledem na skutečnost, že „(z)ákladní ideou plánování je představa, že společnost nebo komunita musí mít stanoveny priority na delší časový výhled, než je doba volebního období a že tyto priority jsou široce konsensuální. Z tohoto důvodu všechny formy plánování obsahují silný participační prvek. Stručně řečeno, plánování je hledání veřejného zájmu v dlouhodobém časovém horizontu“ [Veselý 2007: 29].

2.2 Koncept vládnutí

Jedním z ústředních pojmů, který je třeba předem konceptualizovat, je *vládnutí*, protože je neodmyslitelně svázáno s konceptem strategického plánování. Tato spojitost je obsažena již v samotné etymologii pojmu *strategie* odvozeného od řeckého pojmu *strategos*, který vznikl složením slov *stratos*, čili velké množství lidí (dav, masa), a *agos* ve významu *vedení* či *vládnutí* [Mulgan 2009: 19]³. Samotné *vládnutí* pak je holistickým a multidimenzionálním pojmem a sestává se „z množiny institucí, procedur a sítí, které navzájem ovlivňují kolektivní

³ Srovnej s Veselý, Drhová, Nachtmannová 2007: 60.

rozhodnutí“ [Ochrana et al. 2010: 17]. Můžeme hovořit o třech dimenzích vládnutí, jak ukazuje následující tabulka.

Tabulka č. 2: Dimenze vládnutí

Dimenze vládnutí	Charakteristika
1. Víceúrovňový jev	Vládnutí je realizováno paralelně na různých hierarchických úrovních, nemůže se tedy omezit např. jen na úroveň národního státu.
2. Pluralita regulátorů	Vládnutí užívá kromě tradičních nástrojů státní moci a správy i další regulátory a aktéry, především trh, občanský sektor a sdělovací prostředky.
3. Existence nehierarchických sítí	Vládnutí nemůže sázet jen na hierarchie, je neseno i horizontálními vazbami; propojují je formální i neformální informační, komunikační i akční sítě aktérů.

Zdroj: shrnuto na základě Ochrana et al. 2010: 18

Pochopení pojmu *vládnutí* však ztěžuje jeho dynamický vývoj, k němuž dochází v rámci širších společenských změn. „Studium politiky a veřejné správy musí překonat koncepty vlády a státu, aby mohlo naslouchat příběhům lidí a učit se z nich. Příběhům, které lidé vytváří ve svých žitých světech o tom, jak dělat politiku a sami sebe řídit, v ‚prchajícím světě reflexivní modernity““ [Bang 2004: 158]. K tomu mohou sloužit novější koncepty vládnutí jako „good governance“, „interaktivní governance“, „korporátní governance“ či „management lidských zdrojů“, které reflektují rostoucí zájem expertních systémů o posílení role (empowering) běžných občanů [ibid.: 159]. Jedním ze stále diskutovanějších konceptů vládnutí, je i *vládnutí participativní* (participatory governance) [Turnhout, Bommel, Aarts 2010].

Do výčtu konceptů vládnutí můžeme zařadit také vládnutí *strategické*. „Nositelem strategického vládnutí jsou vlády všech úrovní a všichni další aktéři participující na tvorbě a realizaci vládních politik“ [Ochrana et al. 2010: 16]. Idea strategického vládnutí vychází z „optimistického“ předpokladu o možnosti ovlivňování společenských procesů nástroji strategického řízení“ [ibid.: 5]. O strategickém vládnutí můžeme hovořit, pokud jsou splněna určitá kritéria. Pro potřeby této práce zdůrazněme tři z nich: a) *důvěryhodnost vlády* (vládní program je podporován veřejností), b) *používání nezávislých informací*, c) *existence vůdčích*

idejí a hodnot [Mulgan 2009]. Obdobné definiční znaky uvádí též Ochrana.⁴ Strategické vládnutí definuje skrze výčet charakteristik, mezi nimiž navíc dominují myšlenky racionality, expertnosti a orientace na veřejný zájem [viz Ochrana et al. 2010: 15-16].

Martin Potůček spojuje ideu strategického vládnutí s formulací tzv. globální etiky, která je založená na *nauce úcty k životu*. „Globální etika představuje určitá univerzální pravidla chování, platná pro celé lidstvo bez ohledu na náboženství, etnický původ, politický systém atd.“ [Potůček 2007: 18]. Součástí globální etiky je také právo na účast na řízení na všech úrovních či rovný přístup k informacím [l.c.].

2.3 Veřejnost

Pokud máme hovořit o zapojování veřejnosti do strategického vládnutí, musíme nejprve definovat, co pojmem *veřejnost* míníme. Významotvorný základ tohoto pojmu tvoří rozlišení mezi sférou soukromého a veřejného.⁵ Dnes je veřejností označována zejména veřejnost masová, kterou Jürgen Habermas nazývá *veřejností občanskou*. Definiuje ji jako „sféru soukromých osob shromážděných v publikum“ [Habermas 2000: 87]. Veřejnost však není nutné vnímat pouze jako pasivní obecnost, ale též jako soubor aktivních jedinců. Karel Müller proto zformuloval širší definici: „Je to tedy jakýsi společný prostor, v němž se členové společnosti setkávají prostřednictvím širokého okruhu médií, tj. tisku, televize, novin, nebo také tváří v tvář, aby si mohli vyměňovat názory o tématech vzbuzujících obecný zájem“ [Müller 2003: 49]. Hlavním definičním znakem veřejnosti tak je rozsáhlá komunikace a o veřejnosti můžeme mluvit pouze v případě, že existuje komunikační prostor.

Pojem *veřejnost* je důležitý také proto, že od veřejnosti ve smyslu lidu je odvozena *veřejná moc*, tedy moc státu. „Přivlastek veřejná získává díky své úloze pečovat o veřejné, společné blaho všech svých oprávněných členů.“ [Habermas 2000: 56] Veřejná správa se však musí vyrovnat s trojím pojetím veřejnosti. Nejen že občané jsou zdrojem její legitimacy, ale občané jsou také zároveň objekty její činnosti, a musí tedy respektovat opatření či nařízení veřejné povahy. Třetí možné pojetí je představa občanů jako partnerů [Bernard 2011: 36].

⁴ „Na základě porovnání skutečného stavu s definičními znaky ‚strategického vládnutí‘ (...) můžeme potom formulovat závěr, zda daný způsob vládnutí splňuje definiční podmínky ‚strategického vládnutí‘ či zda se jedná o ‚ne-strategické vládnutí‘.“ [Ochrana et al. 2010: 17]

⁵ O vzniku tohoto dualismu hovoří Hannah Arendtová, která jej nalézá v antické polis. Založením polis člověk získal kromě svého soukromého života též druhý život, politický. Lidská existence se tak rozdělila do dvou řádů bytí, přičemž druhý řád je tím, co je pro lidi společné [Arendtová 2007: 35].

2.4 Participace

Zapojování veřejnosti do rozhodování je už ustáleným výzkumným programem v rámci studia občanské participace, je tedy nutné věnovat pozornost poznatkům a konceptům z této oblasti. Participací je míněna účast občanů na vytváření politických výstupů. Podle klasické McCloského definice jde o „takové dobrovolné aktivity, kterými se členové společnosti podílejí na volbě vládnoucích představitelů a přímo či nepřímo na formování veřejné politiky“ [McClosky 1968: 252 podle Bernard 2011: 36]. Konceptuálně můžeme rozlišit politickou participaci, která je participací vycházející z vlastní iniciativy. Oproti tomu participace podněcovaná spočívá v zapojování občanů do rozhodovacích procesů, jde tedy o vnější vytváření participačních příležitostí.

Participace jakožto účast občanů na veřejném dění je tedy značně širokým pojmem. Pro jeho lepší konceptualizaci může dobře posloužit rozlišení mezi tzv. nabídnutými a vytvořenými prostory občanské participace [Miraftab 2006]. Nabídnuté prostory jsou vytvářeny vládami či donory, kteří „posvěcují“ zapojení veřejnosti do veřejného dění. Jde tedy o zapojování občanů „shora“. Proti tomu prostory participace, které jsou budovány „zdola“, vznikají z vlastní iniciativy občanů, zejména pak z iniciativ, které požadují systémové změny [ibid.: 195]. Pro veřejnou politiku jsou samozřejmě zajímavé obě formy participace, ale zatímco s druhým typem musí počítat jako se sociálním jevem, první je přímo jejím předmětem.

2.5 Konsensus

Klíčovým cílem, ale i problémem zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů, je sladění zájmů jednotlivých participujících aktérů. „V pluralitní demokratické společnosti se veřejné úkoly nemohou realizovat bez aktivního přispění mnoha aktérů. Tím více to platí pro úlohy strategické povahy, jejichž úspěšná realizace je z podstaty věci závislá na dlouhodobém a koordinovaném úsilí mnoha různorodých složek společnosti.“ [Ochrana et al. 2010: 19] Odpovědnost za koordinaci a harmonizaci úsilí zúčastněných aktérů pak mají vlády, jakožto reprezentantky veřejných zájmů [l.c.].

Konsensus je významný zejména s ohledem na formulaci veřejného zájmu a vizí, jelikož „(s)trategické vládnutí se nemůže dobře uplatnit ve společnostech rozervaných velkými rozkoly (*cleavages*) mezi různými sociálními skupinami, ve společnostech, v nichž neexistuje základní společenský konsensus ohledně jejich budoucího směřování“ [Ochrana et al. 2010: 19]. „Samotné vymezení toho, co je (resp. co má být) veřejným zájmem, je (...) živým sociálním a politickým procesem“ [Potůček, LeLoup 2005: 12].

Koncept veřejného zájmu je tedy pojmem normativním, obsahujícím silný hodnotový náboj, díky čemuž se stává předmětem sporů a kontroverzí. Konsensus však sehrává významnou roli i při implementaci rozvojového plánu. Sociolog Hans Speier v této souvislosti upozorňoval na paradox, že zatímco strategické plánování vychází z racionálního zdůvodňování a logiky, jeho úspěšnost spočívá na míře konsensu, který však racionální být ve své podstatě nemusí [Speier 1937: 467].⁶

Sílící povědomí o významu konsensu se odrazilo i na metodách plánování, proto se nyní často hovoří o „tvorbě konsensu“ (consensus building), což je vědomý, řízený proces [Innes, Booher 1999]. K dosažení takového konsensu bývá užíváno metod deliberace, čili projednávání a řízených diskusí, které kladou důraz na kultivování a reflektování preferencí a odůvodněné rozhodování (s ohledem na fakta, širší časovou perspektivu a na druhé). Koncept deliberace se stává základem představy o *deliberativní demokracii*, v rámci níž je veřejné blaho chápáno jako výsledek synergických veřejných debat, nikoliv jen jako agregace individuálních preferencí. Základem deliberace je totiž reciprocita a multiperspektivní formování preferencí, které vychází z konfrontace různých úhlů pohledu [Held 1992]. V kontextu strategického plánování hovoříme zejména o metodách *občanského dialogu*, který spočívá ve vícečetné komunikaci mezi občany a veřejnou správou.

Zavádění deliberativních technik výrazně ovlivňuje strukturu politických arén, a potažmo i celý diskurs v ní obsažený, protože tyto techniky rozšiřují okruh aktérů a diskutovaných námětů, vytváří podmínky pro informované debaty, podněcují odůvodněná veřejná rozhodnutí a vedou k transparentnosti rozhodování. Deliberativní model⁷ demokracie tedy kritizuje politická rozhodnutí motivovaná vůlí konkrétních politiků a prosazuje zavedení obhajitelného a odůvodnitelného úsudku. Deliberace tak může nahradit „jazyk zájmového zdůvodňování jazykem zdůvodňování rozumového“ [Held 1992: 238]. Právě onen požadavek racionality je dobrým argumentem pro zavádění deliberativních technik do procesů strategického plánování, jelikož snižuje riziko netransparentního uplatňování individuálních zájmů.

⁶ Tento rozpor reflektoval Jürgen Habermas svým rozlišením strategického a komunikativního jednání [Martuccelli 2008: 274].

⁷ Deliberativní model demokracie však nelze ztotožňovat s participativní demokracií, která se zasazuje o co největší zapojování veřejnosti bez ohledu na potřebu hledání společného konsensu. Zastánci deliberativní demokracie se vymezují proti ideji participativní demokracie, která se může zvrhávat ve vládu „nekompetentní lůzy“, ale zároveň také odmítají politický elitismus, kdy je svět politických stran odtržen od jejich voličů. Požadují proto prohlubování dialogů mezi politiky a občany, zkvalitnění zpětné vazby politickému rozhodování a požadují takové participativní formy, kde bude vyslyšen i osamocený hlas, a které povedou ke všeobecným konsensům.

Tento model však naráží na několik problémů. Kromě problému časté apatie a nezájmu občanů bývá kritizován kvůli přílišné idealizaci. V malých komunitách by deliberativní techniky mohly být funkčně aplikovány, ale v komplexních a diferencovaných společnostech je to hůře myslitelné. Navíc nárůst forem občanské participace neřeší problém nerovnosti v participaci. Realističtější je spíše zavádění konkrétních deliberativních technik, než celý demokratický model založený deliberaci.

Co se týče popularity těchto formátů demokratického zřízení, průzkum veřejného mínění realizovaný v rámci CESES UK naznačuje, že česká veřejnost „následuje trend známý ze západoevropských zemí, kde dlouhodobě sílí hlasy po větší participaci veřejnosti nebo dokonce po přímé demokracii“ [Nekola 2005: 32].

3. Hodnotová východiska

V politických dokumentech doporučující povahy, které tvoří mezinárodní organizace a česká vláda, převládá normativní teze, že do tvorby strategických plánů by měla být zapojována veřejnost. Teze se opírá o předpoklady, že díky zapojování veřejnosti lze vyvažovat nedostatky reprezentativní demokracie, snižují se tak rizika uplatňování individuálních zájmů. Tuto tezi lze chápat jako dominantní normativní rámec současných úvah o strategickém plánování, jelikož je obsažena ve vlivném konceptu *good governance*, je součástí požadavku racionalizace veřejné správy a budování konzultativního modelu veřejné správy. Zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů je spojováno s řadou pozitivních efektů včetně zvýšení zájmu občanů o své město, zvýšení tlaku na implementaci strategických cílů. Na druhou stranu se však praktické naplnění těchto normativních požadavků „v praxi střetává s klesajícím zájmem veřejnosti o veřejné dění a nedostatečnou důvěrou [Khendriche Trhlínová 2014: 93].

3.1 Požadavek vytváření participačních příležitostí

Požadavek vyššího zapojování občanů do rozhodování se vyskytuje jak v deklarativních dokumentech mezinárodních organizací, tak ve strategiích české vlády. Ve všech rezonuje klientský model veřejné správy.

Dokumenty OECD

OECD vydalo několik dokumentů týkajících se zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů. Nejvýznamnější z nich byla příručka z roku 2001, *Citizens as partners*, v níž bylo formulováno doporučení zapojovat častěji veřejnost do rozhodování (zejména formou aktivního partnerství). Toto doporučení bylo podloženo tezí, že občané jsou základem demokracie a demokratické vlády tu mají být pro ně. S růstem vzdělanosti občanů navíc roste poptávka po zapojování do rozhodovacích procesů. Dobré vztahy mezi vládou a občany považuje OECD za základ dobrého vládnutí a optimální politické zřízení spatřuje v konceptu reprezentativní demokracie s prvky demokracie participativní [OECD 2001: 19–20].

Rada Evropy

K tématu zapojování veřejnosti se vyjádřila také Rada Evropy, která v roce 2002 vydala *Řídící principy trvale udržitelného územního rozvoje evropského kontinentu*, ve kterých formulovala potřebu aktivní participace občanů na plánovacích procesech a zdůraznila význam společenského konsensu a pozitivních efektů participace, jako je podnícení zájmu občanů

o veřejné dění, posílení jejich vztahu k lokalitě a budování širší společenské důvěry [Rada Evropy 2002: 24].

Poradní orgán Rady Evropy složený z mezinárodních nevládních organizací (INGO) na své konferenci roku 2009 vytvořil *Kodex dobré praxe pro zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů* z roku 2009. Jde o dokument shrnující základní principy a nástroje pro podněcování participace.

Dokumenty EU

Evropská unie soustavně artikuluje požadavek na zapojování veřejnosti do rozhodování již od 90. let. Důraz je kladen zejména na svobodný přístup k informacím ve veřejné správě. Právo na přístup k informacím a principy zapojování veřejnosti do rozhodování se také staly součástí evropské legislativy a mnoha směrnic. Základní práva občanů EU jsou ukotvena v *Lisabonské smlouvě*, kde se dočteme, že „každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům“ (čl. 10, odst. 3 SEU 2008). V dalších dokumentech jsou zdůrazňovány principy partnerství a veřejných konzultací, obecněji pak principy občanského dialogu [Econnect].

Unijní principy zapojování vycházejí zejména z *Aarhuské úmluvy*⁸ a z dokumentu Komise *Obecné zásady a minimální standardy pro konzultace se zainteresovanými stranami* [Evropská komise 2002], který byl inspirován britským kodexem pro konzultace. „Tento dokument vyžaduje, aby všechny materiály určené ke konzultacím byly jasné a stručné a obsahovaly všechny informace k usnadnění odpovědí.“ [Linek, Trnka 2005: 47]

Evropská unie nabádá po vzoru vlastní politiky práce s veřejností k implementaci zmíněných principů na nižších úrovních vládnutí. V *Obnovené strategii EU pro udržitelný rozvoj* z roku 2006 tak byl stanoven globální unijní cíl: „*Posílit účast občanů na rozhodování*“ [Rada EU 2006: 5].

Kromě vlastní unijní politiky zapojování občanů do rozhodování (tj. stanovení povinností orgánů EU), stanovuje Evropská unie povinnosti členským státům. Činí tak například skrze směrnici *Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí* či ve směrnici *Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru*.

⁸ Aarhuská smlouva z roku 1998 je *Úmluvou Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí*. Jde o mezinárodní smlouvu zaručující občanům právo na informace o životním prostředí, právo na účast v rozhodování a také právo na právní ochranu v záležitostech týkajících se životního prostředí. Ratifikována byla také Českou republikou (v roce 2004).

Dokumenty ČR

V českém politickém prostředí dominuje agenda modernizace veřejné správy, která je pojata jakožto implementace prvků good governance. V současnosti je tato snaha o reformu veřejné správy založena na *Strategii realizace Smart Administration v období 2007–2015*, jejíž naplňování koordinuje Ministerstvo vnitra ČR. Veřejná správa je v této strategii pojata primárně jako služba občanovi.

Strategie vznikla v rámci vládního programu Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Smart Administration). *Z něj vychází také dílčí program Ministerstva pro místní rozvoj (dále MMR) s názvem Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí. Jeho součástí je tvorba doporučené metodiky pro tvorbu rozvojových dokumentů obcí. Tato metodika je nyní v přípravě.*

Dalšími relevantními dokumenty jsou *strategie regionálního rozvoje ČR*. Ve strategii z roku 2006 byl mj. artikulován cíl zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů, podpora partnerství v regionech při společné tvorbě strategických rozvojových dokumentů a plánů [MMR 2006: 68]. V novější strategii na léta 2014 až 2020, ve které je kladen důraz zejména na identifikaci a odstraňování stávajících problémů veřejné správy, je uvedeno, že „bariéry výkonu spočívají v rezistenci veřejné správy vůči jejímu modernímu pojetí jako veřejné služby. (...) Nedostatky v koncepčním přístupu se často projevují v nedostatečné koordinaci relevantních aktérů, kteří tak nemohou efektivně spolupracovat“ [MMR 2013: 45].

Zatím jedinou oficiální metodikou, která se explicitně věnuje zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů, je *Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*, která vznikla pod záštitou Ministerstva vnitra v roce 2009 [MV 2009]. Jde o metodiku zaměřenou na zapojování veřejnosti do procesu hodnocení dopadů právní regulace (RIA) a je určena zejména ústředním správním úřadům. V ní obsažené doporučené metody zapojování však lze využít i v jiných kontextech.

3.2 Good Governance

Koncept dobrého vládnutí (good governance) je souborem normativních zásad a principů, jejichž cílem je optimální, tj. kvalitní fungování veřejné správy. Zakládá se mj. na tvorbě koncepčních strategií, řízené sociální změně a projektování budoucího vývoje, konsenzualitě a participativnosti.

Prostředkem k realizaci konceptu dobrého vládnutí je tzv. chytrá veřejná správa (smart administration) [Půček, Ochrana et al. 2009: 9]. V České republice se objevuje ve formě výše zmíněné vládní strategie *Smart Administration 2007-2015*, jejíž základní vize jsou formulovány

takto: „Veřejná správa v ČR je primárně pojata jako služba občanovi, naplňuje principy dobrého vládnutí, funguje efektivně a výkonně. Veřejné služby jsou klientsky orientovány, naplňují očekávání občanů, flexibilně reagují na jejich potřeby a fungují hospodárně. Veřejná správa a veřejné služby přispívají ke zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky a zvyšování kvality života obyvatel ČR.“ [MV 2007: 2]

Veřejná správa je v této strategii pojata jako hexagon (viz obr. č. 1), jehož jedním vrcholem je občan, který je chápán jako nejdůležitější prvek. „Je nutné mu co možná nejvíce usnadnit styk s úřady a co možná nejméně zneprůjemňovat život nadbytečnou regulací. Zároveň je třeba veřejnou správu v maximální možné míře pro občana zprůhlednit, učinit ji otevřenou a umožnit tak občanům participovat na jejích rozhodnutích a kontrolovat její fungování.“ [MV 2007: 56-57]

Obrázek č. 1: Hexagon veřejné správy



Zdroj: MV 2007: 56, upraveno

Potřeba naplňovat očekávání občanů a zjišťovat jejich potřeby se tak stává deklarovanou prioritou české státní správy. V rámci SWOT analýzy zpracované v rámci této vládní strategie byla mezi slabými stránkami identifikována také „nedostatečně rozvinutá komunikace veřejné správy s občany“ [ibid.: 53]. Občan je v této strategii pojímán jako nejdůležitější prvek, „protože on je klientem veřejné správy a tak je na něj třeba nahlížet. Je nutné mu co možná nejvíce usnadnit styk s úřady a co možná nejméně zneprůjemňovat život nadbytečnou regulací. Zároveň je třeba veřejnou správu v maximální možné míře pro občana zprůhlednit, učinit

ji otevřenou a umožnit tak občanům participovat na jejích rozhodnutích a kontrolovat její fungování“ [ibid.: 56-57].

3.3 Koncept trvale udržitelného rozvoje

Požadavek na vytváření prostor participace souvisí také s uplatňováním principu trvale udržitelného rozvoje. Idea trvale udržitelného rozvoje staví do centra pozornosti kvalitu života člověka. Z toho důvodu je mezi hlavními principy plánování udržitelného rozvoje zahrnován princip participace [Dalal-Clayton, Bass 2002].

Myšlenka tohoto typu rozvoje byla artikulována nejprve v souvislosti s limity ekonomického růstu, na které upozorňoval od 60. let Římský klub, složený z uznávaných vědců své doby.⁹ Ačkoliv je tato myšlenka zaměřena primárně na environmentální aspekty rozvoje, obsahuje též důraz na kvalitu života a na zapojování veřejnosti do rozhodování. Paradigmatický přechod od ekonomického růstu k trvale udržitelnému rozvoji proto vedl též k proměně přístupu ke strategickému plánování, které do té doby bylo řízeno výhradně experty [Šilhánková 2004: 166].

Velkým milníkem v uplatňování participativního přístupu ke strategickému plánování byl Summit Země pořádaný OSN v Rio de Janeiro v roce 1992, s nímž se pojí vznik dokumentu Agenda 21. Tento dokument deklaroval odhodlání signatářů (včetně tehdejší ČSR) k prosazování principů udržitelného rozvoje, a to mj. skrze zapojování lokální veřejnosti do rozhodovacích procesů. V kapitole 28 tohoto dokumentu bylo stanoveno následující: „Většina lokálních autorit by měla realizovat konzultativní proces se svými obyvateli, aby bylo dosaženo konsensu v rámci komunity (...) Skrze konzultace a budování konsensu by se lokální autority měly učit od občanů“ [UNCED 1992].¹⁰

Nástrojem pro zavádění principů stanovených v Agendě 21 pak je tzv. Místní Agenda 21 (MA21), která „prostřednictvím zkvalitňování správy věcí veřejných, strategického plánování a řízení a zapojování veřejnosti zvyšuje kvalitu života ve všech jeho aspektech“ [MŽP online]. „Místní Agenda 21 je program rozvoje obce, města či regionu, který zavádí principy udržitelného rozvoje do praxe, zohledňuje konkrétní 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.“ [Šilhánková 2004: 166]

⁹ S Římským klubem se pojí zejména zpráva *Meze růstu* od manželů Meadowsových z roku 1972.

¹⁰ Dále byl v dokumentu kladen důraz zejména na zapojování žen a mladých lidí, což jsou často opomíjené skupiny.

„V demokracii je to složité. Je třeba,
aby se v ní angažovali všichni.“

Václav Havel

4. Participace

Nejprve zodpovězme otázku, proč je vůbec důležité se tématem participace občanů na politickém dění zabývat, tj. proč je důležité zkoumat jej a vytvářet o něm vědění. V obecné rovině úvah o občanské participaci je možné téma zahrnovat diskusemi o charakteru dnešní společnosti. Nárůst významu tématu participace v celospolečenském diskursu je totiž dán širšími společenskými procesy.

V této kapitole proto téma zapojování veřejnosti do strategického plánování zasazují do kontextu úvah o demokratizaci, důvěře a reflexivitě. Dále představím téma participace jako svébytnou výzkumnou oblast vytvářející vlastní konceptualizace a klasifikace. Stručně budou nastíněny také stávající modely vztahu veřejné správy a občanů a výstupy z relevantních výzkumů.

4.1 Kontext úvah o dnešní společnosti

Myšlenkový rámec úvah o zapojování veřejnosti se vždy dotýká představ o fungování demokracie a o budování vztahu důvěry. Oba koncepty zde představím jakožto myšlenkové rámce, v nichž se aktéři pohybují. Dále představím širší rámec úvah spojený s reflexivitou pozdně moderní společnosti a konceptuální rozlišení světa systému a žitých světů.

4.1.1 Demokratizace

Demokracie je ve své podstatě dynamickým procesem a nekonečnou diskusí o tom, co demokracie je, či má být. Ačkoliv tedy má koncept *demokracie* stabilní místo v běžném veřejném diskursu, jeho význam bývá předmětem sporů. Stává se tak z něj bojový pojem, v jehož definicích se koncentrují různé normativní představy o vhodném uspořádání společnosti. V sociálněvědních teoriích rovněž neexistuje jednotný pohled na demokracii, ale spíše jde o soubor soupeřících konceptů.

Demokracii pak můžeme po vzoru Roberta A. Dahla chápat jako nedosažitelný ideál, který je důležitý pouze pro stanovení směru, kterým se má demokratizace ubírat, a reálné režimy můžeme raději označit realističtěji jako *polyarchie* (lišící se mírou demokratičnosti) [Dahl 1995]. V souvislosti s vývojem dnešních polyarchií se setkáváme s pojmy jako *prohlubování demokracie* či *demokratizace demokracie*, které označují vědomé procesy

posilování role občanů, hledání způsobů jejich zapojování do rozhodovacích procesů a způsobů, jak učinit vlády více otevřené a transparentní [Mulgan 2009: 46].¹¹ Úvahy o posilování role občanů v politickém rozhodování však souvisí nejen s procesy demokratizace, ale také s představou probíhající krize zastupitelské demokracie. Zastupitelský princip demokracie je v tradičním slova smyslu založen na slibech. Naráží tak na problém informační asymetrie, který vychází ze vztahového modelu principál-agent, a podněcuje otázku odpovědnosti voleného zástupce vůči svým voličům a otázku možné kontroly zástupců voliči, která u klasické formy politické reprezentace nabývá pouze podoby binárních kritérií: splnil-nesplnil [Mansbridge 2003: 516]. Princip politické reprezentace tak nezaručuje soulad názorů občanů s rozhodnutími vládnoucích politiků.

Pocit krizovosti zastupitelské demokracie tak z tohoto úhlu pohledu může mít dvojí příčiny. Může být zakořeněn v dlouhé linii špatných zkušeností s porušováním politických slibů, zároveň může souviset s představou nedostatečnosti celého principu klasické zastupitelské demokracie založené na slibech, což je posilováno rostoucím počtem nových konceptů demokracie. Ve veřejném mínění tak je patrný nárůst podpory pro zavádění prvků přímé demokracie [Toplak 2013].

Myšlenka zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů je ideově zakořeněna v konceptu participativní demokracie, která představuje jeden z modelů demokracie, který normativně chápe demokracii jako zřízení, v němž by se občané měli v co největší míře podílet na rozhodnutí. Demokracie v tomto pojetí vychází z občanské společnosti a je pojata jako občanská samospráva. Míra participace pak určuje sílu demokracie.¹² Koncept *silné demokracie* tak vychází z myšlenky samosprávného společenství občanů, kteří nemusí být sjednoceni na základě společných zájmů, ale díky svému občanskému povědomí jsou schopni „uskutečňovat společný záměr a podnikat společné kroky“ [Svensson 1995: 215].

4.1.2 Důvěra

Pro úvahy o zapojování veřejnosti je důležitý též společenskovední diskurs o tématu důvěry. Zapojování občanů do politických procesů totiž nelze zavádět direktivně, jelikož participace

¹¹ Na poli obecné teorie demokratizace, kdy je demokratizace chápána jako univerzální proces provázející širší proces modernizace [Grugel 2002], dominuje představa, že fungující demokracie potřebuje demokratickou politickou kulturu [Almond, Verba 1989; Putnam 1995].

¹² S mírou participace počítá také klasická typologie politické kultury od Gabriela Almonda a Sidneyho Verby, v níž je však *participativní politická kultura* vnímána spíše jako možná hrozba pro stabilitu politického systému [Vajdová 1996].

je dobrovolným aktem, a tedy závislá na ochotě občanů zapojovat se do rozhodovacích procesů. Tato ochota vyplývá z jejich zájmu o veřejné dění a z důvěry, kterou vkládají ve veřejné instituce. Problémem tak může být nízká míra identifikace občanů s veřejným děním či nepochopení procesům vládnutí. V kontextu studia postkomunismu bývá zmiňována krize důvěry, která se projevuje rezignací občanů a jejich neochotou zapojovat se do veřejného dění [Howard 2002: 161–163]. Krize důvěry pak je interpretována jako příznak slabé politické kultury, která vyprazdňuje místní formu demokracie a činí z ní prázdný, procedurální systém [ibid.: 163]. V obdobném duchu situaci interpretuje Jana Stachová, která se domnívá, že zdejší postkomunistická politická kultura „stále není kompatibilní s demokratickými institucemi, které vyžadují občanskou angažovanost“ [Stachová 2008: 34].

Rozšířená představa, že cílem vlád není naplňování nejlepších zájmů občanů, a vlády tak nejsou důvěryhodné, však není problémem pouze v postkomunistických zemích, ale tento trend sílí i ve vyspělejších státech [Mulgan 2009: 66]. Právě zmíněné posilování role občana a posilování participativních prvků je reakcí na problém nedůvěry. Nízká míra generalizované důvěry se projevuje poklesem participace a individualizací společnosti [Putnam 1995], ale též poklesem legitimacy politického režimu [Sedláčková 2012: 125]. „(D)emokracie plodí důvěru a zároveň ji potřebuje jako předpoklad pro své fungování“ [ibid.: 34].

4.1.3 Reflexivita pozdně moderní společnosti¹³

Spolu s proměnami v pojetí demokracie, dochází k širším společenským změnám. Sociologové tak hovoří o proměně modernity v modernitu pozdní, reflexivní. Ta se projevuje v politické oblasti zpochybňováním legitimacy odbornosti, ale paradoxně též i rozvojem expertních systémů. Na jedné straně tak narůstá význam expertů pro vládnutí, tj. pro správu věcí veřejných. Na stranu druhou je jejich legitimita veřejností stále více zpochybňována. Právě propast mezi laickým a expertním věděním je hlavní překážkou vládnutí založeného na participaci.

Nelze však tvrdit, že by reflexivní modernita nahradila modernitu jednoduchou. Ulrich Beck hovoří o konfliktu dvou moderen. „Moderna a protimoderna, jednoduchá a reflexivní modernizace pronikají jedna druhou.“ [Beck 2007.: 135] V oblasti politiky tak lze hovořit o konfliktu politiky a tzv. *subpolitiky*. Pro sféru politiky je typické přetrvávání jednoduché modernity, jde o sféru, kterou politologie nazývá oblastí *politics*, tedy místem politického boje o moc. Proti tomu *subpolitika* znamená utváření společnosti „zespodu“ a je příznačná právě

¹³ Tato část textu byla použita už v mé dřívější práci (Strážci veřejného zájmu, 2013). Vymezení kontextu reflexivní modernity je zde natolik hutně popsáno, že text ponechávám bez úprav.

pro modernitu reflexivní. Od politiky se formálně odlišuje tím, že „na jevišti utváření společnosti vystupují také aktéři stojící *mimo* politický a korporativní systém“ [ibid.: 145].

Na jednu stranu je podle Becka nutná určitá monopolizace politiky (ve smyslu soustředěnosti a specializace), protože „(j)en tak mohou být vůbec organizovány procesy formování politické vůle a reprezentace skupin občanů a zájmů občanů“ [Beck 2011: 314]. Na stranu druhou tato monopolizace už není tolik potřebná, protože demokratizace ústí v „diferenciaci možností spolurozhodování, kontroly a odporu“, přičemž představa o politice jako řídicím centru moderní společnosti se stává fikcí a demokracii tak lze chápat jako proces zbavující politiku moci [ibid.: 312].

Dochází též ke „zhroucení legitimacy odbornosti“ [Delanty 2006: 378], kdy se každý jedinec stává potenciálním expertem, který se může zapojit do veřejné diskuse a jak už bylo řečeno, hranice politiky se rozostřují. Zhroucení legitimacy odbornosti má za následek demokratizaci kritiky a společenská sebekritika nahrazuje kritickou teorii společnosti [Beck 2007: 5]. „Subpolitická společnost je, či opatrněji řečeno mohla by (...) být, občanskou společností, která sama bere do rukou své záležitosti“ [ibid. 147]. Soudobý stát je tak plný protikladů a prochází obdobím metamorfózy, kdy na jednu stranu odumírá jeho staré raně moderní pojetí a na stranu druhou musí být znovu vynalézán a přelévá se do lidské decentralizované sebeorganizace.

4.2 Participace jako výzkumné téma

Spolu s krizí legitimacy zastupitelských demokracií narůstá zájem výzkumníků o téma participace. Ve výzkumech participace bývají zkoumány efekty zapojování veřejnosti do politických procesů. Na kvantitativních datech tak je empiricky podložený efekt posilování důvěry v instituce [Menzel, Buchecker, Schulz 2013]. Dále například zlepšení schopnosti zapojených občanů komunikovat s veřejnou správou (tím, že se zlepšuje jejich komunikační racionalita) [Dietz, Stern et al. 2008: 77-78].

Svébytnou oblastí výzkumu jsou také přístupy občanů k vytvořeným prostorům participace. Zajímavou typologii zapojených občanů nabízejí například holandští autoři Turnhout, Bommel, Aart, kteří na základě rozhovorů s občany zkonstruovali tyto ideální typy:

- a) *zatvrzelí občané* (stavějící se do opozice vůči správě),
- b) *asimilovaní občané* (bez vlastní iniciativy, ztotožňující se s názory odborníků),
- c) *zklamání občané* (s negativními zkušenostmi se zapojováním),
- d) *občané bez zájmu* (pasivní občané bez zájmu o participaci obecně či o projednávané téma),

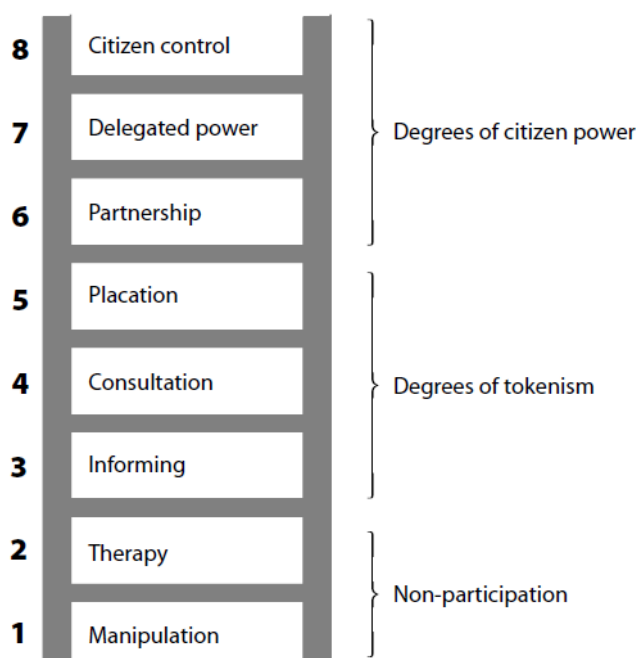
- e) *kreativní občané* (vnímající zapojování jako příležitost pro uplatnění vlastních nápadů).

[Turnhout, Bommel, Aarts 2010: 33-35]

4.2.1 Klasifikace občanské participace podle Sherry Arnsteinové

Existuje několik vlivných typologií participace. Nejvíce citovaným je „žebřík participace“ od Sherry Arnsteinové. Tento model poukazuje „na různé možnosti vlivu občanů a dalších subjektů na rozhodování a realizaci veřejných politik“ [Khendriche Trhlínová 2014: 58]. Na vrcholu onoho metaforického žebříku stojí občanská kontrola, která představuje plnou participaci občanů na vládnutí jako takovém. Na opačném konci se nachází manipulace, kdy občané naopak nejsou do procesů vládnutí vůbec zapojováni [May 2006: 308].

Obrázek č. 2: Žebřík občanské participace podle Arnsteinové



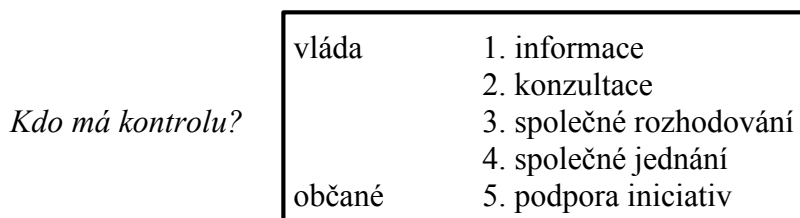
Zdroj: Arnsteinová 1969, převzato z upravené verze May 2006: 308

4.2.2 Klasifikace rozpracovávající klasický „arnsteinovský žebřík“

David Wilcox navrhl jednodušší model skládající se z pěti stupňů občanské participace. Prvním stupněm je *informování* (o tom, co je plánováno), druhým *konzultace* (tj. zpětná vazba), třetím *společné rozhodování* (explicitně zohledňující nápady a názory občanů), čtvrtým *společné jednání* (rozhodování vycházející z partnerství) a konečně pátým stupněm je *podpora*

nezávislých komunitních iniciativ (plánování v gesci občanů; municipalita zajišťuje pomoc občanským iniciativám ve formě grantů, poradenství apod.) [Wilcox 1994].

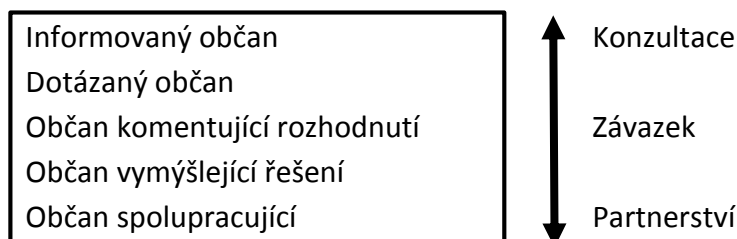
Obrázek č. 3: Wilcoxova klasifikace občanské participace



Zdroj: Wilcox 1994: 4, upraveno

Další zajímavý model navrhla britská nezisková organizace *Community Places* specializující se na strategické plánování. Vychází z role občana, který může být: informován, dotázán, dále může komentovat rozhodnutí, vymýšlet řešení či přímo vytvářet plán.

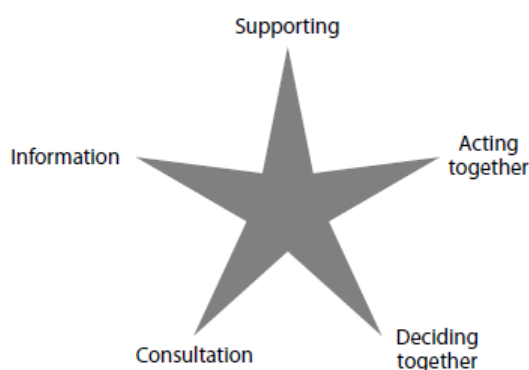
Obrázek č. 4: Klasifikace participace podle organizace Community Places



Zdroj: Community Places 2012: 4, upraveno

Tento lineární způsob uvažování o stupních participace však není jediným možným směrem úvah. Například John May metafoře žebříků či stupňů vytýká, že v praxi většinou nejde o jasně oddělitelné stupně participace. Naopak většinou koexistují vedle sebe a doplňují se. Navrhl proto převést Wilcoxovu typologii do schématu hvězdy a jednotlivé stupně participace tak pojímat spíše jako dimenze participace, které je možné kombinovat.

Obrázek č. 5: Participační schéma podle Johna Maye



Zdroj: May 2006: 312

Pro další účely této práce jsem se rozhodla zkombinovat model hvězdy s modelem organizace *Community Places*. Jednotlivé formy participace proto budu považovat spíše za její komplementární dimenze nežli za stupně jednoho kontinua. V ČR se však málokdy zapojování veřejnosti blíží nejvyššímu možnému stupni zapojování. Z toho důvodu jsem se rozhodla dimenzi vztahující se k nejvyšší možné občanské kontrole nad procesem plánování vynechat.¹⁴

Zajímá mě tedy, zda mají obce za cíl občany informovat, dotazovat se jich, zda od nich očekávají připomínky či zda na ně delegují pravomoc nacházet řešení. Tyto předpokládané dimenze participace byly použity v pozdější fázi mé práce pro formulaci otázek v rámci přípravy scénářů pro rozhovorů s tvůrci strategických plánů (viz přílohy č. 1 a 2). Jelikož je má práce zaměřena na konstrukce prostorů participace, nejvíce mě budou zajímat komunikační strategie obcí ve vztahu k zapojování veřejnosti do plánování, protože skrze komunikaci vzniká sdílené porozumění plánovací situaci.

Tabulka č. 3: Dimenze participace na úrovni informování a konzultací

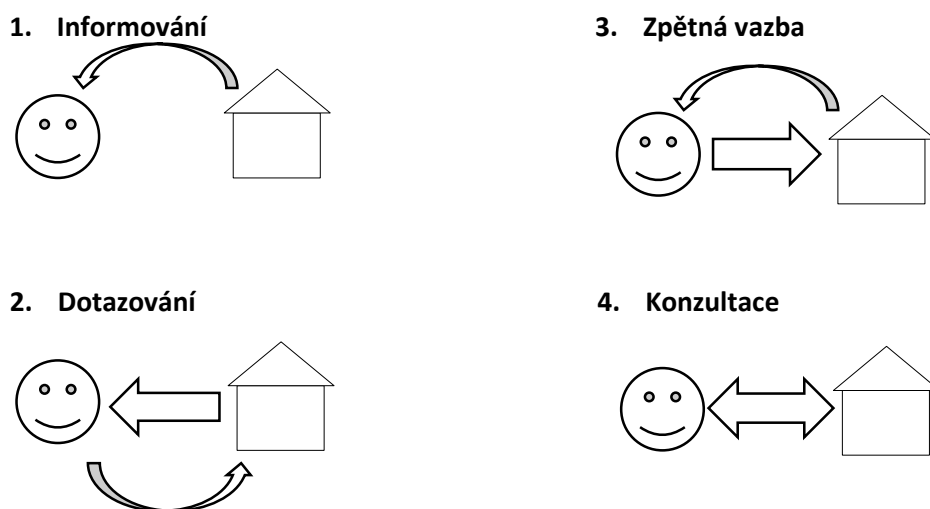
Informování	Jakým způsobem je veřejnost informována o probíhajícím procesu plánování a jeho výsledcích? Byl vytvořen komunikační plán?
Dotazování	Jakým způsobem jsou zjišťovány potřeby a preference občanů?
Zpětná vazba	Existují komunikační kanály, skrze které mají občané možnost komentovat průběžné výstupy plánování?
Konzultace	Je aktivně zapojována veřejnost do samotné tvorby strategického plánu? Jakým způsobem? Je podporována myšlenka občanské participace na vytváření strategického plánu? Vytváří se za tímto účelem formální skupinové struktury?

Zdroj: autorka

¹⁴ Možným způsobem plné občanské kontroly by mohlo být vyhlášení referenda, kterým by občané strategický plán schvalovali.

Jednotlivé dimenze participace lze rozlišit také z hlediska směru vytvářených informačních toků. V oblasti informování je vytvářen informační tok směrem od veřejné správy k občanům, u dotazování je tento informační tok adresný a podněcuje vytvoření zpětného informačního toku nepřímé povahy. V rovině zpětné vazby je adresnost obrácena a adresný tok informací je veden od občanů k veřejné správě. Na vyšším stupni participace, při konzultaci, je tok informací oboustranný a adresný.

Obrázek č. 6: Dimenze participace podle směru informačních toků



Zdroj: autorka, přímé šipky značí adresnost

4.3 Vztah veřejné správy a občanů

Při studiu podněcované občanské participace je významný zejména vztah veřejné správy a občanů. „Veřejná správa má být vykonávána ve veřejném zájmu a tedy v zájmu občanů daného území. Právem můžeme očekávat, že veřejná správa (...) bude komunikovat s občany proto, aby zjišťovala jejich postoje a zájmy, rozhodovala v souladu s nimi nebo je alespoň při svém rozhodování zvažila.“ [Linek, Trnka 2005: 41] Relevantní otázkou pak je, jakým způsobem veřejná správa spolupracuje s občany při rozhodování a přípravě agendy a jak samosprávy přistupují k zapojování veřejnosti.

4.3.1 Modely veřejné správy v kontextu úvah o participaci

V prostředí reprezentativní demokracie občané pravidelně vyjadřují své zájmy vůči orgánům veřejné správy v demokratických volbách. Spolu s rostoucím tlakem na posilování role občanů však byly vyvinuty (a stále se vyvíjejí) i jiné způsoby, jakými mohou vyjadřovat své zájmy a názory. Obecně lze vztahy mezi občany a veřejnou správou lze rozdělit do tří skupin: informace, konzultace a aktivní účast. Charakteristiky jednotlivých typů vztahu jsou shrnuty v následující tabulce.

Tabulka č. 4: Formy vztahu mezi občany a veřejnou správou

Forma vztahu	Charakteristika
1. INFORMACE¹⁵	Jednocestná komunikace směrem od veřejné správy k občanům. Lze ji rozdělit na pasivní, kdy orgány veřejné správy pouze reagují na požadavky na informace ze strany občanů, a aktivní, kdy se správní orgány snaží samy podávat občanům informace o určitých politikách nebo službách.
2. KONZULTACE	Dvoucestný vztah , kdy občané poskytují veřejné správě zpětnou vazbu a podněty na základě informací poskytovaných veřejnou správou. Veřejná správa také určuje problémy, o kterých se konzultuje, klade otázky a řídí proces konzultací.
3. AKTIVNÍ ÚČAST	Vztah založený na partnerství a spolupráci , občané již pouze neposkytují své názory na dané téma, ale přímo přicházejí s tématy i alternativami dalšího strategického směřování, rozhodnutí však stále spočívá na veřejné správě.

Zdroj: shrnuto na základě Linek, Trnka 2005: 42-43

Největší tradici má vztah založený na informacích, jelikož právo na informace je považováno za jedno ze základních občanských práv. Institucionální základ pro konzultace s veřejností je proti tomu rozvinut značně méně a nejmladší formou vztahu je vztah založený na partnerství.¹⁶ Určit však dělicí linii mezi konzultacemi a aktivní účastí je značně obtížné. V obecné rovině lze tyto typy vztahů rozlišit podle toho, kdo určuje pravidla hry, protože „při konzultacích určují témata, časový harmonogram a způsob konzultací orgány veřejné správy, zatímco při aktivní účasti občanů jsou tyto záležitosti prodiskutovány a společně rozhodnuty“ [ibid.: 48].

¹⁵ „Základním a asi nejznámějším nástrojem pro zajištění odpovídajícího přístupu občanů k informacím veřejné správy jsou zákony o svobodném přístupu k informacím. Takové zákony platí prakticky ve všech vyspělých zemích.“ [Linek, Trnka 2005: 43]

¹⁶ „Jestliže existuje v některých zemích větší tradice spolurozhodování (skandinávské státy, Nizozemsko, Švýcarsko), pak se toto spolurozhodování až do 90. let minulého století odehrávalo spíše na základě neformálních pravidel.“ [Linek, Trnka 2005: 44]

K zapojování veřejnosti do procesů rozhodování slouží tzv. *procedurální nástroje*. Procedurální nástroje jsou zaměřeny na úpravu politických procesů. Jde o vědomé řízení interakcí stát-společnost. Díky procedurálním nástrojům lze zapojit do politických procesů různé aktéry, vytvořit formu „spolupracující vlády“ či vytvořit partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem apod. [Howlett 2000]. Pojem „procedurální politické nástroje“ vychází z Howlettovy klasifikace politických nástrojů. Procedurální nástroje jsou v této souvislosti pojímány jako opak k nástrojům substantivním, orientovaným na přímý efekt (tj. tradiční politické nástroje ve smyslu poruč a kontroluj).

Jedním z procedurálních nástrojů je nastavení toků informací. Akademičtí pozorovatelé strategického plánování měst se shodují na významu informací při tomto procesu. S významem informovanosti občanů však úzce souvisí potřeba motivace. Pouze motivovaný občan dokáže aktivně vyhledávat a přijímat informace. „Je tedy důležité poskytovat obyvatelům dostatek informací přes různé informační kanály. Nelze však příliš spoléhat na takové zdroje informací, které vyžadují zvýšenou aktivitu občanů.“ [Patočková 2011: 95]¹⁷ Informace by tedy měly být sdělovány ve snadno dohledatelné a srozumitelné formě.

4.3.2 Současný stav zapojování veřejnosti do rozhodování

V závěrech z výzkumů občanské participace můžeme narazit na takovéto konstatování: „Pokud jde o možnosti občanů prosadit své zájmy prostřednictvím orgánů veřejné správy, Česká republika do jisté míry zaostává za nejvyspělejšími zeměmi světa, nikoliv ovšem výrazně.“ [Linek, Trnka 2005: 51]

Pozorovatelné jsou však i trendy společné pro všechny vyspělé země, a to zejména nárůst politických znalostí veřejnosti, posilování vlivu médií a nových komunikačních a informačních technologií. Rozhodovací procesy se tak stávají snáze ovlivnitelnými, což „v sobě skrývá nebezpečí v podobě dobře organizovaných zájmových skupin fungujících případně i na nadnárodním základě, které mohou „překřičet“ individuální, neorganizované nebo nedostatečně organizované zájmy“ [l.c.].

Na druhou stranu ale také sílí kritika politických elit a klesá důvěra v instituce, jelikož „velká část občanů je dlouhodobě přesvědčena o tom, že politické instituce nereagují adekvátně na jejich požadavky a v důsledku toho vnímají instituce jako odcizené a nevšimavé vůči

¹⁷ Poskytování dostateku a snadno dohledatelných informací je také základem pro transparentní vládnutí a tedy i prevencí korupce.

problémům běžných lidí“ [Sedláčková 2012: 194]. Je však třeba dodat, že v případě obecních zastupitelstev je důvěra tradičně vyšší než důvěra v ostatní ústavní instituce.

Spolu s důvěrou klesá i zájem o politiku a respekt k tradičním autoritám a hierarchiím. „Občané považují politiku za příliš složitou a nesrozumitelnou pro obyčejné lidi, jako jsou oni, popřípadě chápou politiku jako veskrze špatnou, politici jsou podle nich zkorumpovaní, hledí si jen vlastních zájmů a na občany neberou ohled.“ [Linek, Trnka 2005: 52]

Výzkumy vztahů veřejné správy a občanů ukazují, že existuje značný rozpor mezi názory úředníků a občanů. Zatímco u úředníků převažuje názor, „že diskuse s občany by rozhodovací proces příliš zkomplikovala a prodloužila“ a že „pouze oni jsou experty na danou oblast, mají nejlepší přehled a letité zkušenosti“ [l.c.]¹⁸, drtivá většina občanů (91 %) si myslí, „že by orgány veřejné správy neměly rozhodovat pouze na základě znalostí a odborností svých zaměstnanců, ale měly by se zajímat o názory občanů a rozhodovat v souladu s nimi.“ [l.c.]

Výzkumy také naznačují, že neexistují ideální formy participace. „Do hry v každém lokálním společenství vstupuje celá řada faktorů, které mohou mít vliv na úspěšnost a účinnost nejrůznějších forem zapojení do veřejného dění.“ [Čermák, Vobecká et al. 2011: 160] Jako klíčové se jeví vytváření příležitostí pro participaci. „Z tohoto pohledu je užitečná jakákoliv příležitost, kdy se lokální aktéři sejdou a jednají spolu bez ohledu na tematické zaměření takové události. Při těchto příležitostech se vytvářejí sociální sítě mezi aktéry.“ [ibid.: 162]

Co však lze, je identifikovat hlavní obecné nedostatky zapojování veřejnosti do rozhodování. Jedním z nich je nedostatečná motivace a profesionalita úředníků. „Neexistuje rovněž žádná ucelená strategie, jak podpořit vztahy mezi veřejnou správou a občany a umožnit občanům lépe vyjadřovat a realizovat své zájmy prostřednictvím orgánů veřejné správy.“ [Linek, Trnka 2005: 52] Dalším nedostatkem je nesystematické zapojování veřejnosti. „Pokud jsou dokumenty zveřejňovány ke konzultacím s občany, děje se tak spíše až ve fázi, kdy už je dokument prakticky hotov nebo je o něm dokonce již rozhodnuto.“ [ibid.: 74]

¹⁸ Dotazníkové šetření z 1999 jako součást projektu *Posilování vztahů mezi vládou a občany*.

„Ve chvíli, kdy člověk stvořil město, odsoudil se k životu v něm, (...) a tím přetvořil také sám sebe.“

Robert E. Park

5. Strategické plánování městského rozvoje

V této kapitole bude představeno strategické plánování městského rozvoje. Popsán bude institucionální kontext strategického plánování obcí¹⁹ a zodpovězeny budou tyto otázky: Co to je strategické plánování rozvoje? Jaké jsou principy strategického plánování? A jaké lze rozlišit přístupy? Jakými způsoby mohou být do procesu plánování zapojováni občané?

5.1 Strategické plánování v kontextu obecní samosprávy

Strategické plánování je strukturovaným politickým procesem a rozumí se jím „záměrná systémově orientovaná projekční činnost vlády“ [Ochrana et al. 2010: 26]. Vládou v tomto smyslu může být míněno také vedení města. Pro obce, jakožto samosprávné jednotky, představuje strategické plánování nástroj pro autonomní rozhodování a vládnutí. Jde tedy o součást komunální politiky ve smyslu *policy* jakožto obsahové dimenze politiky. Skrze strategické plány tak jsou politické ideje přetavovány do formy koncepčního dokumentu, který stanovuje vize a priority rozvoje města.

Jiná definice zdůrazňuje, že „(s)trategické 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“ [Šilhánková 2004: 162]. Co se týče historického vývoje metody strategického plánování, v kontextu veřejné správy se s ní poprvé setkáváme po 2. světové válce, kdy byla užívána v souvislosti s řízením poválečného rozvoje, a to zejména rozvoje ekonomického. Dalším výrazným momentem byl vývoj prostorového (územního) plánování, neboť „historicky prvním předmětem regulace koordinace, v nichž byl obsažen „strategický prvek“ rozhodování byl právě prostor (plocha)“ [l.c.]. Plánování v kontextu obcí tak již má poměrně velkou tradici a vedle plánování územního se rozvíjí také plánování obecně rozvojové a plánování jednotlivých městských oblastí politik (sociálních služeb, bytové politiky apod.)

¹⁹ Pojem „obec“ zde bude užíván v obecném smyslu sídel, tedy bez ohledu na velikost sídel (včetně těch, které se pyšní titulem „město“).

5.1.1 Obecní samospráva

„Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů, kteří tvoří územní celek, vymezený hranicí obce“ [Hendrych 2009: 149]. Z hlediska výkonu veřejné správy je třeba rozlišit dvojí působnost obcí, a sice působnost *samostatnou* a *přenesenou*. Ve své práci se zaměřuji pouze na jejich samosprávnou působnost²⁰, protože právě pod ní spadá agenda rozvoje.

Decentralizace²¹, čili přenášení části výkonu veřejné správy na nižší správní jednotky se řídí principem *subsidiarity* s cílem „rozhodovat na úrovni, která má dostatek informací k dobrému a časnému řešení problému a je občanu nejbližší“ [Hendrych 2009: 121]. Smyslem decentralizace výkonu veřejné správy je zejména „respektování místních zvláštností a zájmů“ [Neubauer 2006: 229]. Existence obecních samospráv²² tak odkazuje k touze lidí „spravovat si veřejné záležitosti týkající se ‚domovské‘ obce sami prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců“ [Kočič 2012: 11]. Municipality jako taková tedy má podobu kolektivního správního orgánu, který je výsledkem zastupitelské demokracie. Obecně v samosprávě převažuje kolegiální řízení nad individuálním a laické složení orgánů nad řízením byrokratickým [Balík 2009: 12], přesto tato decentralizovaná podoba veřejné správy neztrácí „charakter plnění veřejných úkolů“ a nositelé samosprávy mají „charakter orgánů veřejné moci“ [Hendrych 2009: 148], tedy jejich činnost spadá též do oblasti zájmu veřejné politiky.

Právní základ územní samosprávy je ukotven v sedmé hlavě Ústavy České republiky. Článek 99 ustanovuje za základní samosprávné celky obce a za vyšší územní samosprávné celky kraje. V článku 100 je následně artikulováno právo těchto územních celků na samosprávu. Klíčovým zákonem pro obecní samosprávu je *zákon č. 128/2000 Sb., o obcích*. Obec je v tomto zákoně definována jako základní územní samosprávné *společenství občanů* (§1). Z hlediska výkonu státní správy dále rozlišuje dvojí působnost územních samospráv: působnost přenesená a působnost samostatná, v rámci níž obec „*pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem*“ (§2, odst. 2). Způsob oné péče o všestranný rozvoj však není v zákoně blíže specifikován a strategické plánování rozvoje tak není zákonnou povinností obce,²³ ačkoliv bývá povinnou podmínkou pro získání dotačních

²⁰ „Samostatná působnost je výrazem práva obce na samosprávu a souhrnným označením úkolů svěřených do samosprávy obce.“ [ibid.: 150] Ačkoliv je nositelem veřejné moci stát, může ji část vlastním rozhodnutím delegovat na nižší úroveň správy. „Územní samospráva se tedy v tomto smyslu podílí na výkonu tzv. zbývajících veřejné moci“ [Balík 2009: 11].

²¹ Správní věda rozlišuje vedle centrálního výkonu státní správy také její decentralizovanou formu ve smyslu územních samospráv, na něž je zákonem delegován výkon veřejné správy.

²² Počátky místních samospráv na území našeho státu můžeme hledat v dobách Rakouska-Uherska

²³ Povinnost zpracovávat SPR mají v České republice v rámci územní samosprávy pouze kraje.

zdrojů. Stejně tak zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů na lokální úrovni není zákonem ošetřeno. Zákon o obcích explicitně neformuluje požadavek zapojování veřejnosti, avšak v označení „samosprávné společenství občanů“ lze tušit předpoklad účasti občanů.

Města mají specifickou a historicky ukotvenou roli v úvahách o demokracii, a to již od dob řeckých městských států. Jejich specifické postavení je tradičně součástí demokratických systémů západního typu. Spolu s obnovou obecní samosprávnosti na našem území tak došlo také k rozvoji diskusí o jejich významu. Tyto diskuse se stávají o to důležitějšími, o kolik sílí představa měst jako komunit. „Zvláště pak existence mezilidské blízkosti a vyšší hustoty zalidnění ve městech podporují naději, že města jsou místy, kde se může dařit lepším, více participativním, nebo alespoň více zahrnujícím demokratickým praktikám.“ [Low 2004: 129]

Český právní systém garantuje několik občanských práv týkajících se participace. Nepřímo tak činí v nejobecnější, tedy ústavní rovině, kde nalezneme formulaci, že „lid je zdrojem veškeré státní moci“ (Ústava České republiky, hlava I, Základní ustanovení, čl. 2). V *Listině základních práv a svobod*, v hlavě druhé pak je ukotven oddíl *Politických práv*, ve kterém jsou formulována tato práva:

- právo svobody projevu,
- právo na informace,
- petiční právo,
- právo občanů se shromažďovat,
- rovný přístup občanů k voleným a veřejným funkcím,
- volební právo,
- právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

Jelikož předpokladem účinné participace občanů je vždy jejich informovanost, a tedy i jejich přístup k informacím, významnou roli sehrává i zákon č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*,²⁴ podle kterého musí obce zveřejňovat na všeobecně přístupném místě následující informace (§5 (1)):

- popis své organizační struktury, místo a způsob, jak získat příslušné informace, kde lze podat žádost či stížnost, předložit návrh, podnět či jiné dožádání anebo obdržet rozhodnutí o právech a povinnostech osob,
- přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace a které upravují další práva občanů ve vztahu k povinnému subjektu.

²⁴ Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

Ve svém sídle je pak obec povinna v úředních hodinách zpřístupnit mj. seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční, strategické a programové povahy (§5 (2)).

Vztah občanů a městské samosprávy je vymezen v zákoně č. 128/2000 Sb., *o obcích*, který byl zmíněn již v kapitole věnované konceptualizaci obecních samospráv. Již sama obecná definice obcí jako „samosprávných společenství občanů“ předpokládá účast lokální veřejnosti na správě obce. Konkrétní práva plnoletých občanů obcí pak jsou formulována v hlavě první (§16 (2)):²⁵

- a) volit a být volen do zastupitelstva obce,
- b) hlasovat v místním referendu,
- c) vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem,
- d) vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok písemně nebo ústně na zasedání zastupitelstva,
- e) nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,
- f) požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti obce radou obce nebo zastupitelstvem obce,
- g) podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty (orgány obce je vyřizují bezodkladně).

V oddílu druhém, v němž jsou stanoveny základní pravomoci zastupitelstva obce, pak jsou vymezeny další relevantní právní opatření, z nichž nejvýznamnější jsou tato dvě.

- zasedání zastupitelstva obce je veřejné (§93 (3)),
- obec informuje občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva obce a dále jiným způsobem v místě obvyklým (§97).

5.1.2 Plánování jako nastolování agendy

Hmotným přímým výsledkem rozvojového plánování je strategický dokument, který nastoluje agendu pro stanovené období. Obecně platí, že strategické veřejně-politické dokumenty nejsou bezprostředně právně závazné. Jejich hlavním smyslem je poskytovat orientaci a inspiraci při tvorbě a implementaci závazných dokumentů. Činí tak prostřednictvím definic cílů (krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých) a možných cest k jejich dosažení [Veselý, Drhová, Nachtmannová 2007: 53]. V kontextu obecních samospráv nabývá rozvojový plán charakteru nejobecnějšího koncepčního dokumentu, který schvaluje zastupitelstvo ve formě usnesení. Konečné rozhodnutí o podobě a přijetí plánu tak přísluší voleným zástupcům obyvatel obce.

²⁵ Formulace čerpané ze zákona jsou zde uváděny ve zkráceném znění kvůli zdůraznění obsahu jednotlivých bodů.

Strategické dokumenty nelze chápat jako fixní plány, ale jako živé dokumenty, které spoluvytvářejí rámec pro dílčí veřejné politiky. Proto by měly poskytovat zejména „vize, cíle, dílčí cíle a vymezení důležitých vývojových rozcestí a podmíněčných vazeb“ [l.c.]. Tyto prvky zpravidla obsahují následné akční plány, které představují rozpracování politické strategie včetně stanovení indikátorů pro evaluaci jejího naplňování. Právě nastolování politické agendy a identifikace problému jsou takové fáze politického procesu, kdy je zapojování veřejnosti nejvhodnější [Linek, Trnka 2005: 57].

5.1.3 Od plánovaných měst k městům plánujícím

V kontextu vývoje po roce 1989 můžeme hovořit o posunu od „plánovaných měst k plánujícím městům“ [Schimak 2000 podle Maier 2000: 247]. Ačkoliv dnes převládá představa, že socialistické vládnutí spočívalo v nadměrném plánování, města spadající pod vliv SSSR vypadala mnohem více plánovaná, než jak tomu bylo ve skutečnosti. Šlo však spíše o standardizaci a uniformizaci vzhledu podle nezpochybňovaných norem, než o plánování jako takové [Van Assche, Vershraegen, Salukvadze 2010: 379]. Rozdíl ve způsobu plánování rozvoje měst byl způsoben zejména rozdílnou výstavbou veřejné správy jako takové. Zatímco socialistické plánování bylo spjato s centralistickou formou správy, decentralizační procesy po roce 1989 vedly k částečnému přesunu výkonu správy včetně agenty plánování na úroveň samospráv. Spolu s demokratizací společnosti je přirozené, že začaly být vytvářeny příležitosti pro občanskou participaci [ibid.: 386].

U strategického plánování rozvoje měst v ČR je patrný postupný vývoj.²⁶ „Od r. 1992, kdy byly zpracovány první *programy rozvoje územního obvodu obce*, se výrazně zvýšila kvalita strategických rozvojových dokumentů. Zpočátku byly značně statické, s obsáhlými analýzami a doporučeními, avšak málo pozornosti bylo věnováno implementaci dokumentů a zapojení samosprávy, veřejnosti i soukromého sektoru do procesu.“ [Navrátilová, Markvart 1999: 9]

O něco delší tradici a vypracovanější metody má plánování *územní*, které je pro obce ze zákona povinné. Oba typy plánování, *územní* a *strategické*²⁷ jsou dvěma ze tří hlavních nástrojů rozvoje obcí a jsou proto vzájemně propojeny. Hlavní rozdíl spočívá v jejich funkci. Zatímco účelem *územního* plánu je rozvoj regulovat, účelem *strategického* plánu je rozvoj přímo aktivně podporovat. *Strategické plánování* tak představuje hlavní motor rozvoje,

²⁶ Co se týče vývoje strategického plánování obcí a regionů, v kontextu západních společností spadá rozvoj této disciplíny do třicátých let minulého století, kdy se začala utvářet regionální politika [Žlebek 1999: 10].

²⁷ Strategické plánování se zaměřuje na co nejširší vymezení rozvoje, tedy nejen územní, ale také socioekonomický.

a v tomto směru je nadřazen všem ostatním plánům [Janáková 2013: 25] Třetím hlavním nástrojem rozvoje pak je plánování *finanční*, které by mělo být navázáno na předchozí dva typy plánů a mělo by dle stanovených priorit rozdělovat finanční prostředky na rozvojové aktivity [ibid.: 9].

5.2 Přístupy ke strategickému plánování

Z hlediska míry zapojení občanů můžeme konceptuálně rozlišit tři typy strategického plánování. (1) *Expertní přístup* k plánování („shora dolů“), (2) *komunitní přístup*²⁸ („zdola nahoru“), (3) *kombinovaný přístup* [Půček, Ochrana et al. 2009: 88, srov. s Maier 2000; Šilhánková 2004]. První dva zmíněné přístupy jsou v podstatě ideálními typy. Jeden je založen na představě plánování jako tvorby expertního vědění, které by mělo být v rukou odborníků. Odborníky jsou v tomto smyslu míněni místní úředničtí experti či konzultanti z expertních organizací. Municipality prosazující expertní přístup k tvorbě strategických plánů od takových organizací nezářídka vyžadují kompletní servis a samy sebe tak pasují do role klientů [Maier 2000: 248].²⁹ Druhý přístup, komunitní, upřednostňuje zapojení velké části aktérů, kteří mají praktické zkušenosti či zájmy v oblasti, které se vytvářená politika týká. Jejich rozlišení implikuje napětí mezi významem expertního a laického vědění a podněcuje otázku, zda je možné vyvážit instrumentální racionalitu a vědění žitého světa.

Oba přístupy mají svá pozitiva i negativa. „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 jsou zde naopak potlačeny. 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.).“ [Šilhánková 2004: 163].

²⁸ V anglicky psané literatuře bývá komunitní přístup označován též jako *participativní* či *kolaborativní*.

²⁹ Tento přístup se může dostávat do konfliktu s představou veřejné správy jako služby občanům, kteří jsou těmi hlavními klienty.

Oproti tomu metoda komunitní je založena „na opakovaných diskusích s místními představiteli o jednotlivých prioritách rozvoje, postupných cílech a opatřeních.“ Tato metoda vychází z předpokladu, „že v každém místě (městě, obci či kraji) by měla existovat skupina „zainteresovaných“ osob, která tvoří komunitu. Komunita je potom každý, kdo má zájem o určité místo nebo je na něm hmotně zainteresován. (...) Komunitní metoda formuluje vlastní strategický plán jako výsledek diskuse místních obyvatel a expertů, který je pouze moderován vnějším facilitátorem.“ [ibid.: 167] Podmínkami úspěšnosti tohoto přístupu je zapojení širokého týmu lidí, kteří znají místní prostředí, a nalezení konsensu mezi všemi účastníky. Mezi výhody tohoto přístupu patří orientace na konkrétní problémy a na konkrétní řešení, dále pak srozumitelnost a identifikace zúčastněných s výslednou podobou strategie, což přispívá k její snadnější proveditelnosti. „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“ [l.c.].

Na základě jiných epistemologických východisek, ale s obdobným výsledkem, rozlišil dvojí typ plánování také Matthew J. Harris. Na příkladu strategického plánování mezinárodních neziskových rozvojových organizací identifikoval dva přístupy ke strategickému plánování. První je založen na *strategické racionalitě*, druhý chápe strategii jako příležitost pro formování skupinové identity. Pro konstrukci takové identity je klíčový prvek spolupráce, kdy vznikající *konstrukce „my“* vychází z představy „my, kteří spolupracujeme a něco spolu tvoříme“ [Harris 2011: 230].

Rozlišení expertního a komunitní plánování je mnohdy pojímáno spíše jako rozlišení vývojových fází strategického plánování, kdy paradigma racionalistického expertního plánování bylo v 70. letech minulého století nahrazeno paradigmatickým plánování participativního [Fernández Güell, Redondo 2012: 217]. Kombinovaný přístup pak může být vnímán jako třetí vývojová fáze plánování. Charakteristická je pro ni snaha o systematictější zapojování veřejnosti, než jak tomu bylo v případě dřívějšího užívání širokého spektra experimentálních metod. Oním novým sofistikovanějším přístupem k zapojování veřejnosti může být přístup „budování konsensu“ [Innes, Booher 1999]. V českém prostředí tento vývoj probíhal ve zkráceném čase, jelikož principy strategického řízení po vzoru západních společností jsou v městském prostředí naplňovány až od roku 1992.

Při úvahách o zapojování veřejnosti do strategického plánování je nutné si uvědomit, že z podstaty strategického řízení je v procesu vždy přítomna řídicí jednotka (ať už jde pověřeného úředníka či odborného konzultanta) a že poslední slovo o podobě dokumentu však mají v kontextu obcí zastupitelé. Občanské kontroly nad procesem bývá dosaženo

jen ve výjimečných případech, a sice pokud schvalování výsledného dokumentu probíhá formou referenda. Tedy pokud to shrneme: „Zapojování veřejnosti je způsob, jakým radnice otevírá občanům a občanským organizacím možnost ovlivnit podobu budoucího rozvoje jejich obce, města, popř. mikroregionu, kraje nebo státu, ale výsledné rozhodnutí zůstává vždy (sic) v rukou rozhodovatelů, protože právě oni nesou za svá rozhodnutí odpovědnost.“ [Oriniaková, Teuschelová 2013: 2]

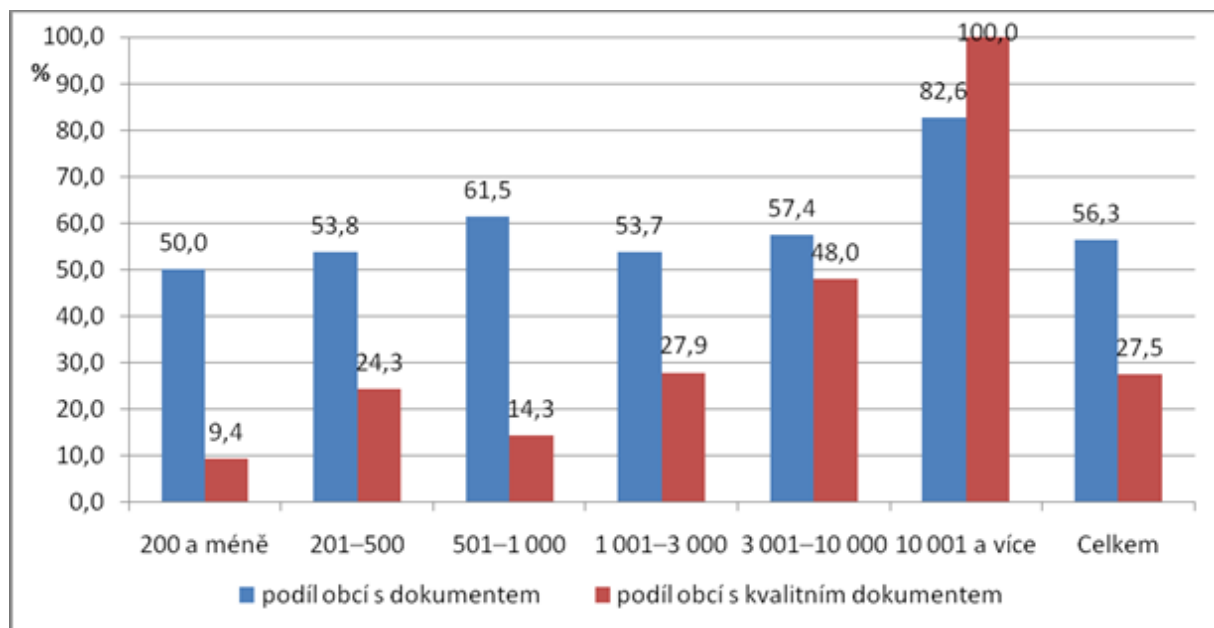
5.2.1 Výzkumy rozvojových plánů a lokální participace

Abychom si udělali lepší představu o užívaných přístupech ke strategickému plánování, podívejme se na proběhnuvší výzkumy v této oblasti. Ústav územního rozvoje provedl v roce 1998 výzkum strategických plánů sedmnácti největších měst ČR. Na základě shlukové analýzy získaných dat bylo zjištěno, že dominantní forma tvorby plánů je založena na racionální expertní analýze s orientací na formální produkt. Méně častou formou pak je procesně orientované plánování založené na budování konsensu a participaci [Maier 2000: 251]. Tento výzkum přinesl empirickou evidenci pro možné rozlišování dvou odlišných přístupů k plánování (expertního a participativního).

Dalším zajímavým zdrojem poznatků o stavu plánování v ČR je analýza plánování rozvoje obcí Libereckého, Pardubického a Zlínského kraje, kterou v roce 2012 zpracovala společnost GaREP pro Ministerstvo pro místní rozvoj. Analýza se zakládala zejména na dotazníkovém šetření, jehož se účastnilo 845 obcí všech velikostí, a byla doplněna deseti řízenými rozhovory se starosty obcí. Z analýzy získaných dat vyplynulo, že existence dokumentu souvisí s velikostí obce. U obcí nad 10 000 obyvatel strategickým plánem rozvoje disponuje 82,6 % dotázaných³⁰. Vliv obce byl také patrný v otázce kvality zpracovaného dokumentu, viz následující tabulka. Tento vliv může souviset s tím, že větším obcím bývá přisuzována orientace převážně na expertní způsob plánování, který je zaměřen právě na kvalitu výsledného dokumentu [viz Maier 2000].

³⁰ V rámci celého dotázaného vzorku disponuje rozvojovým dokumentem pouze 56,3 % obcí.

Graf č. 1: Existence a kvalita rozvoj. dokumentu podle vel. kategorií obcí (v %)



Zdroj: GaREP 2012: 13

Ve zmíněné zprávě z analýzy bylo dále zkonstatováno, že významnou roli hrají také „postoje a zkušenosti starosty, resp. zastupitelů. I velmi malé obce s neuvolněnými starosty tak mívají kvalitní rozvojové dokumenty, pokud si starosta uvědomuje význam plánování“ [GaREP 2012: 76]. Co se naopak nepotvrdilo, byl vliv polohy, tedy nelze říci, „že by obce se závažnějšími rozvojovými problémy častěji plánovaly. Výsledky nasvědčují spíše tomu, že více působí společenská atmosféra v obci a schopnosti jejich reprezentantů“ [l.c.].

Co se týče obcí, které plánují svůj rozvoj, prokázala se u nich souvislost mezi jejich velikostí a způsobem zapojení aktérů. V malých obcích řada procesů probíhá neformálně, zatímco velké obce „obvykle využívají širší škálu možností, mají propracovanější způsob komunikace a využívají většího množství informačních technologií“ [l.c.]. Bez ohledu na velikost obce, nejčastějším způsobem zapojování veřejnost je pasivní komunikace ve smyslu informování, nejčastější veřejná projednání a zveřejnění na úřední desce a webových stránkách obce. Aktivní komunikaci s obyvateli a vtahování obyvatel do plánování rozvoje však uplatňuje jen malá část obcí. V závěru analýzy stavu plánování rozvoje obcí byla formulována potřeba rozvinutí systémové metodické podpory tvorby rozvojových dokumentů obcí.³¹

V kontextu výzkumu lokální politické kultury, kterému se u nás dlouhodobě věnuje mj. Zdenka Vajdová, je zajímavé sledovat postoje představitelů měst. V roce 1997 došla autorka

³¹ Tato metodika je již v přípravě.

na základě analýzy rozhovorů s představiteli vybraného českého a východoněmeckého města k poznatku, že představitelé českého města jsou zaměřeni výrazně technokraticky. „Komunální politika je pro ně spíše technickou než politickou záležitostí. V takovém případě je účast občanů – neodborníků – na veřejné správě obvykle nežádoucí. U představitelů obou měst převládá pocit, že občané se o komunální politiku nezajímají“ [Bernard 2007: 35, srov. Vajdová 1997]. V dalším svém výzkumu autorka spolu s Janou Stachovou analyzovala rozhovory s lokálními experty ohledně jejich porozumění pojmům „participace a partnerství“. Co se týče předpokladů občanské angažovanosti v místním veřejném dění, tak z jejich analýzy vyplynulo, že „klíčové jsou osobní a skupinové zájmy, které lze prostřednictvím účasti v konkrétních aktivitách hájit. Základním zdrojem participace v lokalitě je tudíž zájem aktérů, ať již individuálních nebo institucionálních. Předpokladem zájmu je znalost, tedy dostatek informací o veřejném dění. (...) Při získávání této znalosti je důležitá v první řadě osobní motivace aktéra být motivován, druhým aspektem je pak samotná informační strategie dané instituce“ [Stachová, Vajdová 2011: 140–141].

5.2.2 Metodické postupy strategického plánování ve vztahu k participaci

Strategické plány rozvoje obcí by měly být ze své podstaty vždy originální a jedinečné, protože vznikají v rámci specifické komunity a území, jejich kvalita však závisí na dodržování několika základních principů, na nichž dále staví četné podpůrné metodiky. Neexistence jednotné metodiky vede k nejednotné kvalitě výsledných plánů, avšak umožňuje kreativní zpracování. Přibližme si ale nejprve, jak lze proces strategického plánování konceptualizovat.

Proces strategického plánování lze rozdělit do pěti oblastí:

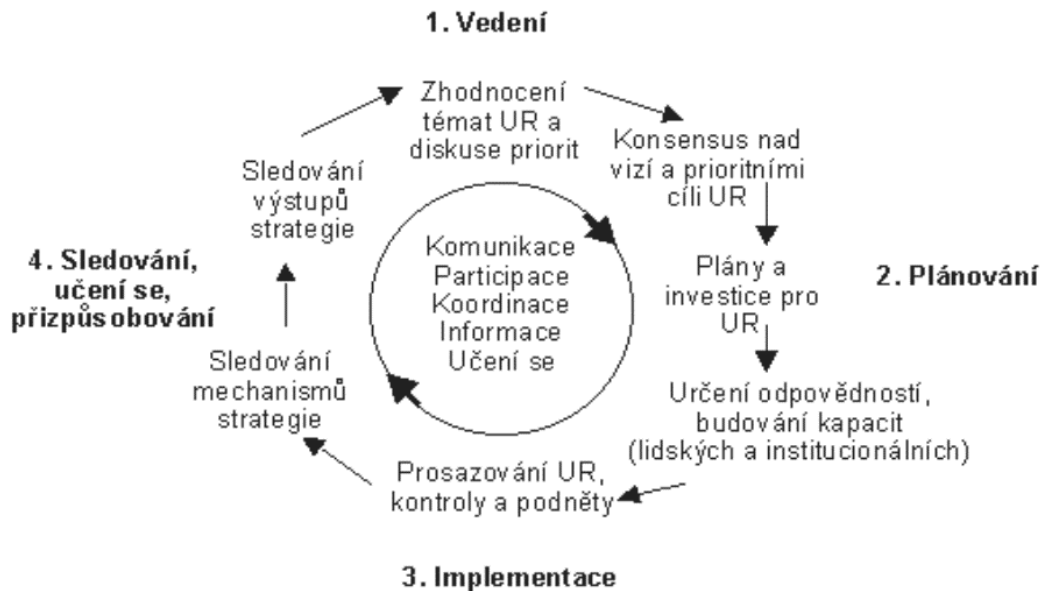
1. vyhodnocení současné situace a omezujících podmínek;
2. stanovení vizí, cílů a jejich indikátorů, zdrojů a termínů;
3. vypracování koncepcí a plánů k dosažení cílů a indikátorů;
4. stanovení postupu pro měření a monitorování výsledů;
5. hledání konsensu se všemi „klíčovými hráči“ včetně veřejnosti ve všech fázích procesu.

[Půček, Ochrana et al. 2009: 87]

Jak je vidět na této konceptualizaci, strategické plánování je oblastí, kde přetrvává paradigma fázového modelu [Veselý, Drhová, Nachtmannová 2005: 22]. Tento model však bývá v reakci na četné kritiky obohacován o principy konzultací, komunikace, participace, učení se apod., tak

jak je to patrná na následujícím schématu řízení udržitelného rozvoje. Komunikace a participace by měly být průběžně přítomny ve všech fázích řízení.

Obrázek č. 7: Postup průběžného zlepšování při řízení udržitelného rozvoje



Zdroj: Dalal-Clayton, Bass 2002: 75, převzata úprava z Veselý, Drhová, Nachtmannová 2005: 22

Existuje celá škála participačních technik, které je možné využít v procesu strategického plánování. „Preferované techniky zahrnují neformální rozhovory s lokálními názorovými a mocenskými vůdci, dotazníky a techniky malých skupin.“ [Maier 2001: 712] Z výzkumů občanské participace na lokálním vládnutí je zřejmé, že těžištěm stávajícího zapojování veřejnosti je vytváření kontaktů mezi plánovači a občany; sbírání informací a názorů; a prezentace výsledků spojená s explanací (zejména ve formě veřejných slyšení) [l.c.]. Následující tabulka představuje přibližný repertoár nástrojů, o kterých lze uvažovat při zapojování veřejnosti [srovnej s Dalal-Clayton, Bass 2002: 206].

Tabulka č. 5: Informační nástroje zapojování veřejnosti do strategického plánování

Forma zapojení	Příklady nástrojů
<i>Informování</i>	Úřední deska města Webové stránky města ³² Tisková prohlášení Místní tisk, radniční noviny Letáky, plakáty Publikace a informační brožury Veřejná prezentace
<i>Mapování potřeb</i>	Dotazníkové šetření Rozhovory Focus groups
<i>Zpětná vazba</i>	Řízený proces připomínkování Evaluační dotazníkové šetření Zřízení kontaktního e-mailu, telefonické linky či místa
<i>Konzultace</i>	Veřejné setkání, slyšení, diskuse Konference, semináře Konzultační / pracovní skupiny – oslovování klíčových aktérů

Zdroj: autorka, s částečným využitím MV 2009

³² Informační a komunikační technologie (ICT) jsou „silným nástrojem pro budování vztahů mezi občany a orgány veřejné správy“ [Linek, Trnka 2005: 49].

6. Teoretický rámec

V předchozích částech této práce jsme si ukázali, že téma zapojování veřejnosti do strategického plánování se neobjevilo ve vzduchoprázdnu, ale že jeho narůstající význam souvisí se širšími společenskými změnami a s dominantními normativními představami šířenými z vyšších úrovní vládnutí. Hlavním cílem práce však je popsat optiku aktérů, kteří v tomto poli významů vystupují jako aktivní realizátoři představených idejí. Nyní je proto třeba přiblížit způsob, jakým bude na tyto aktéry nahlíženo.

6.1 Konstruktivismus jako základní epistemologické východisko

Pohlížíme-li na plánování z pozice jeho přímých tvůrců, tedy těch aktérů, kteří mají moc rozhodovat o tom, kdo se procesů zúčastní, přirozeně si musíme klást otázku, jak tito aktéři vnímají onu *veřejnost*, k jejímuž zapojování jsou nabádáni z vyšších míst. Můžeme se tedy ptát, jakým způsobem je k občanům přistupováno, jak je konstruována role občana ve strategických plánech? Vyjdeme-li z epistemologie sociálního konstruktivismu, pak nás na sociální realitě zajímají zejména procesy objektivace subjektivních významů. Zakladatelé vlivné teorie sociálního konstruktivismu, Berger a Luckmann, míní pojmem *objektivace* takový „(p)roces, při němž externalizované produkty lidské činnosti nabývají objektivní povahu“ [Berger, Luckmann 1999: 63]. V těchto objektivizovaných významech pak spatřují základ intersubjektivního, sdíleného světa uvažování [ibid.: 26]. Předpokládáme proto, že způsob, jakým je definován občan, se promítá v jeho možném zapojení do procesu strategického plánování [Turnhout, Bommel, Aarts 2010; Mettler, Soss 2004].

Z interpretativních pozic se pokusím porozumět optice „shora“, z pohledu tvůrců prostorů participace. Navzdory výzkumnému zacílení na jednotlivce, hlavním cílem interpretativního přístupu je především porozumění sociálnímu světu, který je aktivně tvořen lidmi. Člověka tak nelze chápat jako pouhého nositele struktur, ale vzhledem k jeho schopnosti tvořit svět je nezbytné pohlížet na něj také jako na strážce „významného vědění, které je třeba pochopit zevnitř, prostřednictvím hodnotového systému jedinců“ [Kaufmann 2010: 30]. V případě tvůrců prostorů participace lze samozřejmě anticipovat zdánlivě neosobní hodnoty, avšak i jejich myšlenkové rámce (včetně těch oficiálních) jsou bytostně spojeny s implicitními sdílenými hodnotami, které odkazují k působení sociálna.

Sociální konstruktivismus si v posledních letech vydobyl pevné místo v kánonu teorií procesů tvorby veřejných politik a představuje poměrně široký teoretický proud zabývající se obecně hodnotovými komponenty veřejných politik, včetně jejich odůvodnění, a skrytými

předpoklady [Novotný 2010: 70].³³ V rámci tohoto přístupu je zkoumán vliv sociálních konstrukcí na utváření politické agendy a design politik. Představitelé této perspektivy se v hojné míře zabývají konstrukcí sociálních problémů [Spector, Kitsuse 1973, Schneider 1985], ale v posledních letech též sociálními konstrukcemi cílových skupin [Schneider, Ingram 1993; Mettler, Soss 2004], tedy „normativním a evaluativním vyobrazováním skupin v pozitivním či negativním smyslu skrze symbolický jazyk, metafory a příběhy“ [Schneider, Ingram 1993: 334]. „Sociální konstrukce jsou ukotvené v politikách ve formě vzkazů (message), které občané vstřebávají a jimiž jsou ovlivněny jejich orientace a participační vzorce“ [l.c.] Občané pak tyto zprávy internalizují „nejen skrze pozorování politiky a médií, ale také skrze přímou, osobní zkušenost s veřejnou politikou. Tyto zkušenosti jim říkají, zda jsou vládou a veřejnou správou vnímáni jako ‚klienti‘, či zda je s nimi zacházeno jako s objekty“ [ibid.: 340-341]. Veřejné politiky tak „definují hranice politické komunity, vyjadřují, kdo je zapojen jako člen, stanovují stupně inkluze pro jednotlivé členy a stanovují obsah a význam občanství“ [Mettler, Soss 2004: 61].

6.2 Sociální konstrukce prostorů participace

Na způsoby, jakými jsou občané zapojováni do procesu tvorby strategií, lze nahlížet jako na *způsoby tvorby, resp. konstrukce příležitostí / prostorů občanské participace* [Randell 2004], v rámci nichž dochází k vytvoření informačních kanálů a komunikační arény. Participaci v tomto smyslu lze chápat jako „sadu konzultací“ [ibid.: 144]. Jde jak o vytváření prostorů pro deliberaci, tak o vytváření informačních kanálů, díky nimž je laické vědění transformováno do vědění expertního. Tento model lze chápat jako součást širšího modelu aktéři-arény-agendy, kde je veřejná politika pojímána jako proces kompromisního vyjednávání mezi aktéry; tj. jako interakce aktérů generujících agendu uvnitř politických arén [Potůček, Vass, Kotlas 2005: 47]. Jde v podstatě o nastavení pravidel hry a vytváření oken příležitostí.

Josef Bernard navrhuje rozlišovat mezi dvojím pojetím participace. Předně ji lze chápat jako aktivitu, aktivní „podílení se“. V kontextu Radellovy optiky sociálně konstruovaných prostorů participace je však vhodnější druhé možné pojetí. To chápe participaci jako „možnost uplatnit konkrétní vliv na veřejnou správu a politické rozhodnutí“ [Bernard 2007: 29]. Při volbě této perspektivy tak je třeba zkoumat zejména přístup držitelů formální moci. Význam této výzkumné optiky je podložen také závěry empirických výzkumů, které konstatují,

³³ Ačkoliv strategické plánování není synonymem pro proces tvorby politik, tyto dva tematické okruhy se „zdají být velmi úzce propojeny“ a teorie procesu tvorby politik „umožňují konceptualizovat strategické řízení“ [Ochrana et al. 2010: 61].

že „(i)nformační a komunikační strategie veřejných institucí se (...) stává klíčovým aspektem zapojení občanů do samosprávy“ [Stachová, Vajdová 2011: 142].

Vycházím tedy z představy, že v případě tvorby plánů městského rozvoje jsou hlavními strůjci participace ti, kteří mají možnost utvářet či ovlivňovat podobu participačních prostorů. Nakolik mají občané zájem se zapojovat a jaké zaujímají postoje k nabídnutým příležitostem, je věc jiná, která je svébytným výzkumným tématem [např. Turnhout, Bommel, Aarts 2010]. Model úvah zaměřený na tvůrce participačních prostorů zjednodušeně předpokládá, že lidé v principu mají zájem podílet se na věcech veřejných, jelikož se jich týkají, a aktivní účast je v jejich zájmu. Nakolik se však lidé s touto představou identifikují a jsou ochotni či schopni tyto prostory využívat, je předmětem jiných výzkumných perspektiv.

Konstrukce participačních prostorů je součástí organizační výstavby veřejné správy. Samotná existence územních samospráv vychází z principu decentralizace, tedy přenášení části výkonu veřejné správy ze státu na jiné subjekty. „S tímto procesem je spojena tendence přibližovat výkon veřejné správy ‚klientele‘“ a naplňovat tak princip subsidiarity [Hendrych 2009: 121]. Tato idea „blízkosti občanovi“ však není naplňována pouhou existencí samospráv, ale závisí také na konkrétní organizační výstavbě jednotlivých samospráv (zda je organizace tvořena po vzorů konzultativního modelu, participačního modelu, matrixové organizace apod.)

Na konstrukci prostorů participace se podílí představa, kdo je schopen se participace účastnit. „Ačkoliv je participace zpravidla inspirována touhou otevřít rozhodovací proces širšímu publiku, je zřejmé, že je nemožné zahrnout všechny (...) Participace je nevyhnutelně selektivní“ [Turnhout, Bommel, Aarts 2010: 28]. S nutnou selektivitou se pojí představy, co lze očekávat od zúčastněných a od výstupů jejich zapojení.

Konstrukce participačních prostor je důležitá také z toho důvodu, že ji lze chápat jako performativní praktiku, která vytváří občanství. Na základě participujícího vzorku občanů je totiž vytvářen obraz místního občanství, které bývá mnohdy pojímáno ve smyslu „lokální komunity jako homogenní jednotky se sdílenými zájmy a perspektivami, přičemž je přehlížen problematický charakter definování komunitní identity a komunitních zájmů“ [l.c.].

6.3 Rozlišení světa systému a žitých světů

Požadavek zapojování veřejnosti do strategických plánů předpokládá reálnou možnost skloubení laického vědění občanů, které je součástí žitých světů, s jazykem strategických plánů. Koncept žitých světů vychází z fenomenologické tradice, která se zabývá lidským porozuměním okolnímu světu. Jde o interpretativní schémata, která člověk užívá, aby rozpoznal, co je pro něj relevantní a co nikoliv [Baxter 1987: 46]. Tato myšlenková tradice

založená Alfredem Schützem je postavena zejména na konceptech *typizace* a *relevance* [Harris 2000: 380–381]. Reflexe lidské zkušenosti podléhá módu typizace, kdy vnímané jevy člověk zařazuje do jednotlivých škatulek a nálepkuje si je; utváří tím významy, které daným jevům připsá. Sféry relevance pak určují, co člověk dokáže vnímat jako důležité. Pojmem *žitý svět* tak můžeme popsat optiku lidí, horizont jejich běžného vědění (common sense).

Jürgen Habermas rozlišil vedle žitého světa ještě *svět systému*, který je založen na odlišném typu racionality. Zatímco pro žitý svět je charakteristická komunikativní racionalita, pro svět systému je to racionalita strategická [Martuccelli 2008: 274]. Perspektiva státu je zcela odlišná oproti perspektivě „běžného občana“. Stát jakožto centralizovaná moc potřebuje zjednodušovat komplexitu sociální reality, aby ji mohl administrovat a podněcovat tak ustanovení sociálního řádu. Ke zjednodušování dochází skrze procesy, jako jsou standardizace, monitorování, měření apod. [Scott 1998].

Je zřejmé, že to, co je relevantní pro běžné žití, nemusí být relevantní pro vyšší společenský celek (což platí i naopak). Ačkoliv existují mezi logikou světa člověka a systému (v tomto případě veřejné správy) zřejmé rozdíly, bylo vyvinuto mnoho technik pro jejich propojování [Rowe, Frewer 2005]. Tyto více či méně úspěšné techniky v sobě implicitně obsahují předpoklad, že jazyky obou světů skloubit lze, a to skrze cíleně vedenou komunikaci a deliberaci. Vytvářené prostory participace pak konstruují hraniční oblast mezi oběma světy a v kontextu participativního plánování pak můžeme hovořit o tzv. *hraničních interakcích* (boundary interactions)³⁴ [Leino 2012: 386].

Participující občany však lze rozlišit právě podle jazyka, který užívají. Nápomocné může být rozlišení *občanů-expertů* a *tvůrců každodennosti*, které užívá Henrik P. Bang. *Občané-experti* přejímají racionalitu systému, zatímco *tvůrci každodennosti* se pohybují výhradně v myšlenkových rámcích laického vědění [Bang 2005]. Konstrukce prostor participace pak v sobě obsahují představu, zda tvůrci strategických plánů chtějí od občanů získat informace a komunikovat s nimi v racionalizovaném jazyku systému, či zda vyvíjí snahu o porozumění jejich perspektívám. Pro konstrukce participačních prostor tak je rozhodující nastavení komunikační situace.

³⁴ Jde o koncept původně užívaný pro think tanky a jiné organizační platformy snažící se propojit např. sféru vědy s ostatními oblastmi života. Helena Leino poukázala na možnost užívání tohoto konceptu i v případě vytváření prostorů participace [Leino 2012: 386].

7. Použité metody výzkumu

Hlavním cílem této diplomové práce bylo identifikovat přístupy k vytváření participačních prostorů při tvorbě městských SPR. Tento cíl byl provázán s interpretativním přístupem ke zkoumání sociální, tedy v tomto případě se snahou porozumět aktéřské perspektivě tvůrců SPR. V návaznosti na formulaci tohoto cíle byly vybrány vhodné metody sběru a analýzy dat, o nichž pojednává následující kapitola.

7.1 Metody sběru dat

Pro zmíněné potřeby této práce byla zvolena klasická forma sběru dat, a sice polostrukturované rozhovory s „lokálními experty“ a s konzultanty poskytujícími poradenství v oblasti strategického plánování.³⁵ V případě lokálních expertů byla onou odborností míněna praktická zkušenost s tvorbou strategických plánů, konkrétně šlo o vedoucí plánovací agendy daného města a okrajově též o relevantní volené zástupce. Spolu s odbornými konzultanty lze tyto oslovené lokální aktéry považovat za tvůrce prostorů participace, jelikož mají moc ovlivňovat procesy plánování. Rozhovory s konzultanty byly zaměřeny zejména na identifikaci nejčastějších problémů při zapojování veřejnosti.

Rozhovory s lokálními experty a odbornými konzultanty

Základním kritériem pro výběr informantů byla jejich pravomoc ovlivňovat proces strategického plánování rozvoje měst (či konkrétního města). Celkem se mi podařilo získat výpovědi jedenácti aktérů, a sice čtyř odborných konzultantů, pěti relevantních úředníků a dvou volených zástupců obcí.³⁶ Co se týče lokálních aktérů, oslovena byla větší města Ústeckého kraje (vyjma Ústí nad Labem, které je příliš specifické). Své informanty jsem oslovovala oficiální elektronickou cestou. S účastí na výzkumu souhlasili aktéři z těchto měst: Děčín, Chomutov, Litoměřice, Litvínov a Most. Rozhovory probíhaly většinou přímo na příslušných městských úřadech. S expertními konzultanty strategického plánování pak v kavárnách či v jejich kancelářích. Před zahájením samotného rozhovoru jsem dala svým informantům

³⁵ Během sběru dat jsem upustila od prvotního záměru analyzovat též strategické dokumenty obcí, s jejichž zástupci jsem vedla rozhovory. A to z toho důvodu, že v rozhovorech byly tematizovány většinou teprve probíhající procesy strategického plánování, jejichž výstupy jsou zatím otázkou budoucnosti.

³⁶ Rozhovory byly vedeny vždy zvlášť s každým informantem, v jednom případě jsem se však musela vlivem okolností uchýlit k rozhovoru se dvěma informanty naráz (s voleným zástupcem a s úřednicí). V jiném případě byla k rozhovoru přivolána z podnětu mé informantky její kolegyně, aby pomohla doplnit chybějící informace, na které jsem se ptala.

možnost podepsat informovaný souhlas s účastí na výzkumu (viz příloha č. 3), s nahráním rozhovoru na diktafon a s užitím jejich citací v analytické části mé práce. Pokud neměli zájem připravený dokument podepsat, potvrdili mi svůj souhlas alespoň ústně na záznam. Délka rozhovorů variovala mezi dvaceti a osmdesáti minutami, přičemž průměrná délka rozhovoru činila 47 minut, tedy i navzdory relativně nízkému počtu rozhovorů se mi podařilo získat poměrně objemný rozsah dat. Audiozáznamy byly následně doslovně přepsány.³⁷ Zde užití citace byly anonymizovány³⁸ a lehce upraveny za účelem lepší srozumitelnosti, jelikož mluvené slovo se v mnohém liší od písemného projevu.

Rozhovory byly vedeny podle dvou předem připravených orientačních scénářů (viz přílohy č. 1 a 2). V případě rozhovorů s lokálními aktéry byl scénář zaměřen na konkrétní postupy a zkušenosti se zapojováním veřejnosti do plánování, včetně myšlenkových aktérských rámců, zatímco při rozhovorech s konzultanty byly nastolovány obecnější otázky podněcující reflexi jejich odborné praxe, četných zkušeností, postřehů a širších úvah na dané téma. Vycházela jsem z přístupu chápat rozhovor, při němž je seznam otázek pojímán jako „velmi flexibilní návod“ [Kaufmann 2010: 54], tedy scénář byl během rozhovorů používán spíše volněji a naformulované otázky nebyly vždy použity ve stejném pořadí, jelikož každá komunikační situace měla trošku jiný kontext.

Jelikož šlo o rozhovory polostrukturované, je třeba zdůraznit, že já sama jsem se svými otázkami, a tedy i nastolovanými tématy, výrazně podílela na utváření odpovědí svých respondentů. Taktéž samotnou výzkumnou situaci nelze považovat za běžnou konverzaci, tedy je pravděpodobné že moji informanti se skrze své výpovědi snažili konstruovat i určitý obraz sebe sama či daného města.

7.2 Metody analýzy dat

V souladu se zvoleným interpretativním přístupem ke zkoumání jsem pro analýzu dat zvolila metodu *analytické indukce*. Získaná data ve formě nahraných a posléze přepsaných rozhovorů byla analyzována za pomoci *tematického kódování*, jehož logika odpovídá záměru této práce. Analytickou indukci lze chápat jako konkurenční vůči postupům *grounded theory*, jelikož vyvstává z tradice geertzovské interpretativní antropologie, která vychází z předpokladu, že obecná teorie se „nevytvoří systematickou kumulací, ale naopak podrobným a důsledným

³⁷ Přepisy rozhovorů jsou přiloženy k práci ve formě neveřejné přílohy.

³⁸ Informanti v analytické části vystupují pod pseudonymy.

rozpracováním těch nejmenších věcí“ [Kaufmann 2010: 104]. Analytická indukce si mimo jiné všímá opakujících se výroků, které odkazují k působení sociálna.³⁹ Zvláště významné jsou v tomto ohledu výroky, které jsou přijímány a předávány jako samozřejmá fakta, „(p)rotože čím je určitá představa všednější, hluboce implicitně vtělená (a zároveň ve společnosti široce rozšířená), tím je větší její moc sociálno strukturovat“ [ibid.: 111].

Tematické kódování, potažmo tematickou analýzu, lze podle některých autorů považovat za svébytnou analytickou metodu [Braun, Clarke 2006], podle jiných se však jedná spíše o nástroj, který je možné použít v rámci různých analytických tradic [Ryan, Bernard 2000]. Domnívám se, že oba přístupy jsou možné a nutně se nevyklučují, proto v práci využívám tematického kódování jednak jako součást tematické analýzy, ale také jako nástroje pro analytickou indukci. Pro zvýšení validity výzkumu jsem po provedení analýzy požádala informanty o zpětnou vazbu ve formě připomínek. Zareagovali tři z nich, přičemž dva neměli žádné větší výhrady a jeden navrhl vhodnější názvy pro identifikované ideální typy přístupů (viz kapitola 8.2).

³⁹ Dalším užitečným nástrojem analytické indukce je sledování argumentačních rozporů [viz Kaufmann 2010: 113].

8. Analýza

V této kapitole nejprve představím výsledky tematické analýzy provedených rozhovorů, abych přiblížila způsoby, jakými tvůrci městských plánů rozvoje hovoří o své činnosti. V druhé části pak představím induktivně vyvozené ideální typy přístupů k tvorbě participačních prostorů při procesu plánování, které mohou sloužit jako konceptuální pomůcka pro úvahy o metodách zapojování veřejnosti.

8.1 Tematická analýza

Identifikovala jsem čtyři tematické okruhy, které se v rozhovorech objevovaly (k čemuž jsem sama přispívala formulací svých otázek a obecně také zarámováním dané komunikační situace). Tematizovány byly především motivace a důvody tvorby strategického plánu, dále pak důvody k zapojování veřejnosti (ať už proběhnuvšího, nebo uvažovaného), konkrétní způsoby zapojování a jeho limity a problémy, se kterými se moji informanti setkávají. V následující analytické části předkládám svá hlavní zjištění ve formě témat vyskytujících se ve výpovědích. Nejde tedy zatím o abstraktní klasifikace, nýbrž o výčet tematizovaných motivů, představ, problémů apod.

8.1.1 Motivace ke strategickému plánování rozvoje města

Svých informantů jsem se na úvod zeptala, jak by odpověděli úplnému laikovi, kdyby vznesl dotaz, k čemu je dobré *strategicky plánovat* rozvoj obce. Vzhledem k tomu, že jsem oslovovala pouze aktéry, kteří se plánováním zabývají, je přirozené, že všichni z nich rámovali strategické plánování jakožto důležitou a přirozenou součást rozvoje města. Strategický plán byl vykreslován jako nástroj koncepčního rozvoje či sebe prezentace města. Pro některé plánování představovalo zejména komunikační příležitost pro navázání kontaktu s občany. Významně byla tematizována také existence vnějších pobídek k tvorbě plánů, a to zejména v souvislosti se zvýhodněním při žádostech o dotace.

Plánování jako nezbytná součást rozvoje

Všichni mí informanti rámovali strategické plánování adjektivy typu *nutné, nezbytné, potřebné* či *samozřejmé*. Existence plánování byla ve výpovědích spojována s *promyšleností, racionálností* či *progresivností rozvoje*. Naopak neporozumění významu plánování u jiných aktérů bylo vnímáno jako problém. Zejména ze strany volených zástupců veřejnosti, jako například u paní Daniely, která si postěžovala, že „*ne všichni chápou potřebu plánování*“. Jako

problém to bylo vnímáno i v případě veřejnosti. V obou případech následovalo konstatování, že řešením může být zlepšení komunikace a větší důraz na informace. Také konzultantka Cecílie zmiňovala problém častého nepochopení ze strany participujících občanů, kteří zpochybňují legitimitu celého plánovacího procesu jako nesmyslného utrácení peněz. Zároveň však deklarovala své odhodlání, že proti takovému způsobu uvažování je třeba bojovat. Jiný informant, pan Josef, však zdůrazňoval, že strategické plánování by nemělo být chápáno jako povinnost, protože to by mohlo vést, a mnohdy vede, k rutinizaci, jejímž výsledkem je pouze formální dokument, se kterým nikdo dále nepracuje. V takovém případě lze dle jeho slov říci, že lepší je žádný plán, nežli špatný plán.

Pan Josef (konzultant): „*To plánování má smysl jedině ve chvíli, kdy to lidi fakt chtějí, jako že to myslí vážně. (...) Čili ona je to vlastně křehká věc, která když se dělá formálně, tak vlastně je to víc škody než užitku.*“

Plánování jako koncepční rozvoj

Nejvýraznějším artikulovaným důvodem pro tvorbu strategických plánů byla *potřeba koncepčního rozvoje*, tedy potřeba nastolení vizí a formulace vůdčích idejí a cílů. S tím souvisí také vnímaná *potřeba překlenutí volebních období*, která jsou zpravidla čtyřletá a mohou představovat výraznou změnu ve způsobu řízení města a ohrožovat tak koncepční pojetí rozvoje. Existence rozvojové koncepce může být chápána také jako nástroj pro formulaci žádoucí změny, která díky strategickému plánu může být podněcována jakožto vědomý a řízený proces. Takto vyobrazované řízení bylo spojováno s představou pokroku a zvyšování kvality života. Zdůrazňována však v tomto kontextu byla následná mravenčí každodenní práce, která je nezbytná k naplňování vzniklé strategie, včetně pravidelné zpětné vazby.

Pan Emil (úředník): „*Pokud chcete něco nějakým způsobem řídit, a máte vést to město k nějakému rozvoji, tak musíte samozřejmě nejdříve vědět, v ideálním případě, čeho chcete dosáhnout. To je asi klasický projektový řízení, to strategický řízení má k tomu velmi blízko. Akorát je dlouhodobější, jde tam o nějakou řízenou změnu. Od nějakého stavu A k nějakému stavu B. (...) To strategický řízení je zejména o té denní práci. O tom držet to skutečně, nastavit si kvalitní indikátory, být schopen je přiřadit konkrétním lidem, kontrolovat ty lidi, jestli se to naplňuje. Přesvědčit je o tom, že se to naplňovat má.*“

Ve snaze demonstrovat svou odbornou znalost strategického plánování se informanti často uchýlovali k formulaci zásad kvalitního strategického plánování. Ať už šlo o zdůraznění potřeby prioritizace cílů (často v souvislosti s vymezením se vůči nepřilíh kvalitním prvním pokusům o plánování v 90. letech), potřeby definování odpovědnosti a časových horizontů, provázanosti s rozpočtem města, či následným vypracováváním akčních plánů. Vazba na městský rozpočet byla zmiňována též jako další zdroj motivace k samotnému plánování. S vnímanou potřebou koncepčnosti rozvoje souvisí také deklarovaná snaha o zastřešení dílčích

konceptí, tedy sladění všech strategických dokumentů města. Strategický plán je pak vnímán jako klíčový dokument poskytující komplexní přehled o problémech a rozvojových cílech daného města.

Paní Kamila (úřednice): „*V posledních letech tady vznikla řada koncepčních materiálů, koncepce školství a rodinné politiky a různá sociální partnerství - máme komunitní plán. A samozřejmě ta strategie rozvoje města je nezbytná, aby sjednotila, zastřešila ty dokumenty.*

Paní Daniela (úřednice): „*Tak můj osobní názor na to je ten, že takovýhle strategický dokument vlastně umožňuje postřehnout v jednom jediném dokumentu všechny problematiky, které se týkají toho daného města, tak, aby mělo i vedení, ale i jakýkoliv řadový občan, představu o tom, co je zapotřebí, co se proto musí udělat a odkud kam to město směřuje, v té každé dané oblasti.“*

Plánování jako sebe prezentace města

Konzultant Ivan kromě koncepčnosti vyzdvihoval možnost využít strategického plánu jako prostředku pro sebe prezentaci města, zejména v rámci PR pro potenciální investory. Plán tak může sloužit jako zdroj informací při budování partnerství mezi obcí a soukromým sektorem, jelikož informuje investory o budoucích plánech města. V tomto ohledu byla zmíněna také deklarovaná „celospolečenská shoda“, kterou lze v tomto kontextu vnímat spíše jako sociální konstrukt po vzoru konsensuální představy o existenci veřejného zájmu. Města nemusí využívat v rámci svého PR pouze dokument jako takový, ale mohou zužítkovat i práci s ním. Zpětná vazba ve smyslu informování o následující práci s dokumentem tak může zlepšovat obraz města.

Pan Hynek (konzultant): „*Já si myslím, že při tvorbě strategického plánu je hrozně důležité ten tok informací... jako zajistit primárně dobrý tok informací od veřejnosti, ve smyslu laiků, do toho expertního pilíře, mezi odborníky. A zpětně jakože to už je důležitý spíš jen pro nějaký PR, nebo něco podobného. PR toho města, aby ukázalo, že se opravdu tím daným plánem řídí.“*

Plánování jako komunikační příležitost

Plánování jako takové však může být vnímáno také jako komunikační příležitost. Pár informantů jej v tomto smyslu vykreslilo jako proces, který lze využít jako příležitost pro podnícení lidského kapitálu ve městě, pro zvýšení zájmů obyvatel o veřejné dění na úrovni obce, či pro vyvrácení existujících nedorozumění mezi městem a občany. Informanti s touto představou o plánování obecně tíhli k více participativním formám plánování a zapojování veřejnosti sami tematizovali jako jeden z nejdůležitějších aspektů strategického plánování městského rozvoje.

Plánování jako reakce na vnější pobídky

Plánování rozvoje však bývá motivováno také vnějšími pobídkami. Strategický plán může znamenat výhodu zejména při získávání dotačních titulů. Vyšší úrovně veřejné správy obce navíc přímo motivují dotacemi zacílenými na uplatňování strategického řízení. Část informantů však cítila potřebu se vůči tomuto motivu vymezit. A to tím, že sice přiznali, že plán využívají při získávání dotací, ale zároveň jedním dechem dodali, že plánování je důležité i samo o sobě a plánovali by, i kdyby existence plánu nebyla v dotačních výzvách zohledňována.

V rozhovorech se však také vyskytly přímo kritické reakce na toto téma. Kritizována byla zejména hrozící formalizace takovýchto plánů a inklinace k větší obecnosti cílů s nepřiměřeně velkým množstvím priorit, na které by snadno šlo aplikovat co největší počet dotačních výzev. Obdobná kritika zaznívala na adresu měst, která plánují primárně kvůli vidině zisku certifikace kvality místní správy. Což může taktéž vést k formalizaci plánování a samotný plán pak může po svém dokončení, lapidárně řečeno, skončit v šuplíku.

8.1.2 Zásady zapojování veřejnosti

Tím, že jsem si vybírala informanty, u nichž šlo předpokládat alespoň minimální zkušenosti se zapojováním veřejnosti do strategického plánování, tak všichni dokázali formulovat důvody, proč by se veřejnost vůbec měla zapojovat. Důvodů bylo zmiňováno několik. Někteří celý proces vnímají jako komunikační příležitost, příležitost k podnícení zájmu občanů, k vyjasnění nedorozumění apod. Výrazným důvodem může být také představa občanů jako klientů veřejné správy, kteří by měli mít prostor pro vyjádření svých preferencí. Zapojování veřejnosti však může být vnímáno také jako pojistka demokracie, tím, že může zvyšovat pocit závaznosti následného plnění plánů, či podněcovat v občanech zájem o kontrolu dosahování stanovených cílů.

Rozhovory se z velké části týkaly praktických způsobů zapojování veřejnosti. V těchto popisech zaznělo několik zásad, jimiž se informanti řídí, nebo o nichž si myslí, že by se jimi měli řídit ostatní. Když pomineme princip participace, který byl tematizován v předchozí části, tak byla zmiňována *informovanost*, *adekvátnost* volby nástrojů, *konsensualita* a *expertnost*.

Informovanost

Jednou z hlavních zásad, na kterou v podstatě všichni kladli velký důraz, byla zásada co nejvyšší možné míry informovanosti, a to v průběhu celého procesu, včetně závěrečné zpětné vazby. Vhodná je v tomto ohledu předem připravená komunikační strategie s veřejností, v rámci níž se už předem identifikují potenciální problémy, se kterými je třeba důkladně veřejnost

seznámit. Zároveň je třeba zapojit co nejrozmanitější škálu informačních nástrojů, aby byla veřejnost informována v co největší míře.

V souvislosti s potřebou plynulého informování veřejnosti byla zdůrazňována zejména potřeba zpětné vazby ze strany města po úspěšném zapojení občanů, aby občan věděl, co se stalo s informacemi či náměty, které veřejné správě poskytl. Tato zpětná vazba tak pomáhá budovat vztah důvěry.

Pan Ivan (konzultant): *„Občan taky, ten chce vidět nějaký ten výsledek. Tak je vždycky slušnost nějakým způsobem na to v nějakých dalších novinách zareagovat. Lidi jsou spokojeni tady na 60%, největší problémy vidí v tom v tom. Pan starosta děkuje za účast. Budeme se tomu intenzivně věnovat. Ať je prostě, ta zpětná vazba je vždycky důležitá. Pokud není, tak už se vám na jakýkoliv další dotazování můžou vykašlat. (...) No, takže když by viděli, že to je zbytečné se k čemukoliv vyjadřovat, protože ta radnice na to nezareaguje, tak ta chuť potom jde někam úplně jinam.“*

Adekvátnost

Způsob zapojování veřejnosti by měl odpovídat charakteru daného místa. Konzultanti s četnými zkušenostmi tak tematizovali potřebu citlivého, individuálního přístupu. Pan Hynek upozorňoval na skutečnost, že není možné vytvářet univerzálně platné návody pro všechna města, jelikož vždy záleží na jejich velikosti, na jejich stavu, místní občanské kultuře a historii. Proces zapojování tak je vždy nutné „ušít na míru“.

Také nástroje zapojování by měly být vybírány s ohledem na možnosti a preference občanů. Mělo by jít o „uživatelsky přívětivé“ nástroje a hlavně o jejich co nejširší paletu, z níž by si občané mohli vybírat.

Paní Cecílie (konzultantka): *„Těch způsobů, těch forem musí být víc. Protože někomu vyhovuje setkání, někomu vyhovuje vyplnit papírovou dotazník, někomu vyhovuje anketa na webu. Někomu vyhovuje, já nevím, třeba taneční zábava. Takže se to musí kombinovat, určitě no.“*

Konsensualita

Další zásadou by měla být snaha o dosahování konsensu, sdílené vize. V jednom případě byl konsensus popisovaný v podstatě jakožto kýžený produkt. Paní Filoména v této souvislosti doslova zmiňovala, že cílem veřejného projednání bylo „udělat konsensus“. Se záměrem nalézt společnou shodu byla provázána vědomá snaha předcházet konfliktům.

Paní Cecílie (konzultantka): *„Ten proces zapojení by měl být nastaven tak, aby k těm konfliktům došlo co nejméně. Optimálně nedošlo. Takže je to takový postupný, takový jako dílčí, porcovaný. Aby každá ta část procesu byla stravitelná, přijatelná. A kdyžtak se něco vyjasnilo a zase se postoupí dál a zase se něco vyjasní. A takhle se vlastně jako postupuje. Až najednou zjistěj, že maj strategickéj plán a že je to konsensuální.“*

Expertnost

V podstatě všichni moji informanti zdůrazňovali svou snahu o tvorbu co nejobornějších a tedy i nejkvalitnějších plánů. Dokládali to svou vysokou reflexivitou ve vztahu k užívaným

postupům, či přímo odkazy na známé odborné autority. I v souvislosti se zapojováním pocítují potřebu expertního přístupu ve dvou oblastech. Jednak ve smyslu klasického expertního plánování, kdy odborník (či odborníci) je hlavním tvůrcem výsledného dokumentu a vychází z analýz dané oblasti, ale též výstupů ze zapojení veřejnosti. Expertnost však byla zmiňována také v souvislosti s řízením participačního procesu, který je tak vnímán jako odborná záležitost vyžadující promyšlené řízení a metodiku. Paní Cecílie však upozorňovala na potřebu prolínání expertního a komunitního pilíře plánování. Zejména ve smyslu plynulého toku informací, kdy „expert přímo na místě lidem vysvětluje, proč některé jejich návrhy nejsou realizovatelné.“

Paní Cecílie (konzultantka): „Nemůže existovat zapojení, že jako pozvete lidi, oni řeknou, co chtějí, odejdou a řeknou si: "Bezva, to bylo skvělé. Tak se nás tam zeptali a takhle to bude." A pak přijde expert a ten řekne: "Ale to je úplně nesmysl, protože já nevím, nemáme tady podzemní vodu, nebo já nevím, něco." Takže nutně při tom zapojení musí dojít k prolínání toho expertního a toho takzvaného komunitního plánování, kdy ten expert přímo na místě těm lidem vysvětluje, proč něco nemůže, co třeba oni navrhnou. A ty lidi dopředu musej mít taky dost informací o tom, o té oblasti, nebo o tom problému, co chtějí řešit.“

Oslovení konzultanti zdůrazňovali význam své role v těchto procesech. Hovořili o potřebě „odborného vedení“, facilitace, metodického poradenství apod. Pan Ivan v této souvislosti uváděl, že města sice disponují dostatkem „know-how“ ohledně rozvoje, ale „potřebují nějakým způsobem pomoci ty priority vydefinovat a říci je nahlas, a najít nějaký konsensus“.

8.1.3 Limity a překážky širšího zapojování veřejnosti

Během rozhovorů zazněly také četné limity a překážky, s nimiž se tvůrci plánů musejí potýkat, a které je při plánování se zapojováním veřejnosti omezují. Na straně města to je zejména nedostatek zdrojů, ale též nedostatečný zájem, dále problémy vycházející ze složitosti participativního procesu jako takového, na straně občanů pak nedostatek zájmu, porozumění a důvěry.

Nedostatek zdrojů

Výrazným problémem bránícím širšímu zapojování veřejnosti může být samozřejmě nedostatek zdrojů, jelikož strategické plánování je náročné jak na lidské zdroje (potažmo zdroje finanční), tak i na čas (příprava kvalitního strategického plánu dle slov paní Cecílie trvá minimálně jeden rok). Na nedostatek zdrojů si stěžovali zejména pověření úředníci, například paní Kamila si posteskla, že nemůže realizovat všechny své představy, protože „na to strategické plánování tady nebude nikdy 1,0 úvazku ani“. Jak ukazuje následující úryvek

z rozhovoru s paní Alenou, strategické plánování může znamenat pracovní zátěž pro celý magistrát.

Paní Alena (úřednice): „Je to fakt docela těžký a fakt to už nezvládáme. Neustále tady křičím, že chci posílit a neustále to nejde, protože nejsou peníze. Takže je to takový jako na hraně. A teď ta strategie do toho nám padla, ta tvorba... (...) A z úředníků na tom dělá... no aktivně minimálně 50 úředníků z magistrátu. (...) Takže teď jakoby kvůli nám ani ostatní obory, už nikdo nic nestíhá. (smích) Je to takový hektický poslední dobou.“

Omezenost zdrojů se projevuje také ve volbě nástrojů zapojování. Například konzultant Ivan v této souvislosti zmiňoval limity, které mu brání při realizaci názorových průzkumů dosahovat vyšší návratnosti.

Pan Ivan (konzultant): „Je to všechno o nákladech. Pokud byste prostě do každé schránky roznášela čtyři pět dotazníků do každé rodiny, možná, že by to pomohlo, ale nikdy jsme to ještě takto nezkoušeli. (...) Takže určitě jsou tam ty finanční limity.“

Složitost participativního procesu

Dalším výrazně artikulovaným limitem zapojování veřejnosti jsou problémy spojené s procesem zapojování jako takovým, jelikož je vnímán jako složitý. Svědčí o tom i fakt, že moji informanti často sami od sebe začali tyto problémy tematizovat. U mnohých výpovědí tak šlo tušit i určitou bezradnost a pochyby, zda volí správné postupy a zda vůbec má jejich snažení smysl.

Participativní proces může být vnímán jako složitý proto, že jeho strůjci mívají problém nalézt s občany společnou řeč. Může tak docházet ke vzájemnému nepochopení. Se zvyšujícím se počtem zapojených osob navíc narůstá rozsah potenciálních zájmů, které je třeba sladit či si mezi nimi vybrat. Z toho důvodu může docházet k četným konfliktům. Zapojování veřejnosti tak může představovat velký pracovní nápor pro úředníky, kteří v důsledku své přepracovanosti mohou vnímat aktivní občany jako přítěž, zejména pokud se na úřad obrací s kritickými připomínkami.

Fenomén kritického občana, nazývaného zpravidla „kverulant“, rezonoval ve většině rozhovorů. Býval vykreslován střízlivě jakožto fakt, se kterým je třeba počítat, a který vzniká vytvořením komunikačních kanálů mezi městem a občany. Nespokojení lidé této příležitosti využívají, aby mohli nahlas vyjádřit svou nespokojenost a kritiku, která mnohdy ani nemusí být věcná.

Paní Cecilie (konzultantka): „Kverulanti – neustále si stěžují na cokoliv. Měla jsem případ pána v (název města). Člověk, kterej prostě furt na něco nadával. (...) A byl tak nesnesitelný, že ho ta skupina sama opravdu vyloučila. Takže jsme se ho zbavili, všichni si oddechli. Takže kverulanti se vyznačují tím, že jim asi moc nejde o věc, ale že se potřebujou prostě vyřvat, vyřádit. (...) Že prostě potřebujou programově pořádk být proti něčemu nebo někomu.“

Za problematické nebývají označovány jen konfliktní osoby, ale také vyhraněné zájmové skupiny.

Pan Ivan (konzultant): „Setkal jsem se z případy měst, kde měli dlouhodobé problémy s jistými zájmovými skupinami, se kterými mnohdy nebývá rozumná diskuse, oni prostě klapky na očích, fanatický přístup a zas na druhou stranu, jo... Prostě ty tábory se tak polarizují, že nejsou schopni slyšet argumenty jedné nebo druhé strany.“

Paní Alena (úřednice): „Takže to je vždycky smutný v tom, že v jakýkoliv době se obrátíte na veřejnost, tak vám vždycky reaguje nějaká větší skupina lidí, který za něco bojujou a něco chtějí, nebo naopak něco nechťej. A ty ostatní, který tak nějak přijímají život, jak jde, tak většinou nereagujou.“

Nezájem ze strany města

Z výše uvedených důvodu může nastávat situace, kdy úřad nemá zájem příliš aktivně zapojovat veřejnost. To se projevilo třeba v případě paní Daniely, v jejímž městě byli občané zapojeni pouze formou informování a skrze veřejné projednávání, protože s možností širšího zapojení si představitelé města spojují především problémy.

Paní Daniela (úřednice): „Je to takový vozechavý tadyto téma, to zapojování veřejnosti rozhodně není sranda a není to jednoduchý.“

Překážky na straně občanů

Oslovení tvůrci plánů anticipují četné překážky na straně občanů. Jde zejména o nedostatek zájmu a porozumění. Předpokládaný nezájem občanů o to, být zapojován do procesu plánování, bývá spojován s nedostatkem jejich zájmu o věci veřejné obecně a nedostatek zájmu se aktivně k něčemu vyjadřovat.

Pan Josef (konzultant): „Samozřejmě, že narážíme na nějaký jako méně patrnější a slabší vazby k nějakému konkrétnímu místu, u spousty lidí, zvláště pak v sudetech, to je zas jako historická věc. Pak samozřejmě hraje roli a je velké rozdíly. A potom chyběj vzory no. Jo, že jakoby hledat elitu v té generaci 50 plus, nebo 60 plus, tak je vlastně problém. Ty lidi jako nejsou. Takže my se ...všichni mladší se nemají vlastně od koho učit. Tak aby se ty lidi sami vytvářeli příležitosti k tomu, že naplní svůj potenciál toho přesahu do toho veřejného prostoru, tak to spoustu lidí ani nenapadne, protože to nevidějí kolem sebe. (...) Nejsou na to zvyklí, nejsou k tomu komunikačně vybavený a tak no.

Zájem občanů se tak často objevuje až ve chvíli, kdy mají nějakou vlastní agendu. Jak uváděla paní Cecílie, tak „běžní“ občané si zpravidla všímají jen věcí, které vnímají jako problém a myslí si, že „dokud to funguje, tak je to v pořádku“. Tedy jejich zájem vychází mnohdy z nespokojenosti. Zájem participovat na procesu plánování tak mívají občané, kteří chtějí prosadit konkrétní zájem, konkrétní cíl.

Odlišný pohled nabízel pan Hýnek, který si nedostatek zájmu spojoval zejména s místní kulturou. Reflektoval tak svou zkušenost, že v menších obcích, kde existuje komunita občanů, projevují lidé větší zájem než v anonymizovaných městech.

S nedostatkem zájmu však bývá spojována také neznalost. Právě neznalostí občanů bývala zdůvodňována vůdčí role odborníků v rámci procesu plánování. Odborníci tak jsou vnímáni jako hlavní strůjci celého plánu, kteří jsou zodpovědní za jeho výslednou podobu. Paní Cecílie v této souvislosti prohlásila: „*Kdybyste to nechala opravdu jen na lidech, tak je to paskvil - úplnej!*“

Neznalost byla v rozhovorech interpretována různým způsobem. Buďto o ní bylo hovořeno pejorativně, ve smyslu jistého ignorantství, jak je například vidět v případě pana Ivana, který obecně rámoval veřejnost jako onu mlčící většinu, která nemá zájem se aktivně na ničem podílet, a tedy význam má pouze zapojování aktivních elit. Nezájem širší veřejnosti si tak vysvětloval obecně nezájmem o zapojení do veřejného života.

Pan Ivan (konzultant): „*Podle mě samotný výraz "strategie, strategické plánování" je bráno jako sprostý slovo. Takový, že vás to hned "ježišmarja, to né, to mě nezajmá, nebo nerozumím tomu, a hotovo."*“

O neznalosti však jiní informanti hovořili v podstatě neutrálně, jako by šlo o fakt, se kterým nelze nic dělat, a tedy ani není nutné jej emotivně popisovat. Onu neznalost si vykládali jako nemožnost skloubení pohledu „běžného“ občana a města, jelikož občan má svůj omezený pohled na věc, zatímco město přemýšlí v jazyku systému a dokáže pojmout svůj rozvoj v celé jeho komplexitě díky nadhledu, který má. Tento nesoulad obou perspektiv pak je vnímán jako přirozený a je nutné s ním předem počítat. Neznalost v tomto ohledu byla interpretována jako neschopnost porozumění.

Pan Ivan (konzultant): „*Po těch X průzkumech, které jsme realizovali, tak zjistíte, že ta snaha zapojit veřejnost je mnohdy prostě májí účinkem. Já už jsem to říkal na začátku, je to to úzké vnímání toho svého nejbližšího okolí a už chybí ten nadhled. Takže vy se můžete dozvědět spoustu věcí, provozních záležitostí, ale už ne těch rozvojových. Takže oni vám řeknou, opravit chodník v ulici Boženy Němcové, před domem číslo 3, například. Tyhle věci se dovíte, jo. Ale už nic, co byste od toho očekávala, z hlediska toho rozvoje“.*“

Neznalost však je možné interpretovat též jako v podstatě racionální snahu občanů nezapojovat se do věcí, kterým není třeba rozumět. Tuto interpretaci nabízel pan Hynek, který zdůrazňoval fakt, že ve společnosti panuje rozšířená představa, že strategickým řízením jsou pověřeni experti, kteří za svou práci berou plat, a tedy je právě jejich povinností strategickým procesům rozumět, a tedy „běžný“ občan se může spolehnout na jejich práci a nemusí vynakládat energii, aby se snažil této oblasti porozumět.

Z pocítované skutečnosti, že většina občanů nikdy nedokáže porozumět procesu plánování v jeho komplexnosti, pak vyplývá potřeba co nejcitlivěji volit způsoby informování a komunikace.

Paní Cecílie (konzultantka): „Protože se lidé zapojují neprofesionálním způsobem, až moc do věcí, který nemůžou, prostě nemůžou znát. Prostě takhle - čím víc to dělám, tak tím víc razím heslo "příliš demokracie škodí". Takže je potřeba opravdu zvážit, kde to má smysl. Taky i vůči nim - aby oni se necítili nějaký poníženy, nebo zneužitý, zklamany. Takže je to velice citlivá záležitost. (...)Můžete z nich ty podněty - brát je vážně, samozřejmě. Vzít podnět. Když se někomu něco nelíbí, musím to respektovat a musím s tím pracovat. Buďto je to nesmysl, pak budu pracovat na tom, abych mu vysvětlil, že je to nesmysl. Nebo když to nemůžu udělat, tak mu to taky musím vysvětlit - proč to nemůžu. Třeba je to správně, ale to město na to nemá tu kapacitu - technickou, finanční, lidskou časovou, jo, cokoliv.“

Nedostatek důvěry

Velkou bariérou ve snaze o zapojování veřejnosti může být nedostatek důvěry. U zmiňovaných problémů při zapojování veřejnosti ve smyslu výskytu „kverulant“ a konfliktních zájmových skupin byl patrný nedostatek důvěry ze strany tvůrců plánů. Oni sami však pocíťují zejména nedůvěru ze strany občanů. Problém nedůvěry tematizovali zejména odborní konzultanti, kteří jej vztahovali ke špatným zkušenostem občanů s dřívějšími pokusy o jejich zapojení. Nedůvěra může též pramenit ze špatné zkušenosti s následným plněním, respektive neplněním, výsledného strategického dokumentu, protože pak občané nevidí v celém procesu žádný smysl.

Pan Josef (konzultant): „Dokud radnice používá plán vlastně jenom jako zaštitění toho, že si dělá, co chce, tak samozřejmě to nemůže tomu nástroji dělat dobrý jméno. Čili potom to maj všichni za takový jako "stejně si tam nahoře vždycky všechno udělej, jak potřebujou, a nějak si to domluvej a my do toho nevidíme, tak co po nás furt chtěj. A všechno, co se kdy naplánovalo, tak se stejně nic z toho neudělalo, jo jako že ta skepse je velická a tu komunikaci nikdo vážně nemyslí.“

Budování důvěry je dlouhodobá záležitost, ale pouto důvěry může rychle zprerhat negativní zkušenost. Při artikulaci tohoto tématu byla opět jako řešení zmiňována co největší informovanost a hlavně zpětná vazba, která by občanům měla v případě jejich zapojení ukázat jednak to, že si radnice cení jejich názorů, ale též by jim měly být předkládány výsledky procesu, kterého se zúčastnili.

Důvěru může vedení města narušovat následným neplněním vytvořeného plánu. Velkou roli však hraje obecně silná nedůvěra občanů v politickou reprezentaci. Tato nedůvěra je natolik zakořeněná, že byla patrná i ve výpovědích mých informantů. Pan Josef vyjadřoval nedůvěru v efektivitu plánování v souvislosti s rizikem změny politického vedení, ke které může dojít každé čtyři roky a s představou obecně slabé politické odpovědnosti.

Pan Josef (odborný konzultant): „Stejně to každá nová reprezentace může zasejč strčit do šuplíku, nebo zahodit. (...) Jasně, je to dokument závazný, ale zase když se neplní, nejsou za to postihy. Takže je to jenom o nějaké té politické odpovědnosti, ale to už se pouštíme na pole čisté teorie. Baví se v našich podmínkách o nějaké politické odpovědnosti nelze.“

Důvěru může oslabovat také pocíťovaný nedostatek zápalu ze strany vedení města. O smyslu strategického plánování musí být nejprve přesvědčeni tvůrci plánu, až poté mohou

přesvědčovat širší veřejnosti. Tento problém tematizoval pan Josef, který upozorňoval na skutečnost, že mnoho měst plánuje pouze ze zjištěných důvodů, by mohly dosáhnout na více dotací či získat certifikát kvality. V takovém případě pak výsledkem bývá pouze formální dokument, který bývá „semiveřejný“ a ukrytý někde „v šuplíku“, přičemž zapojení občané zůstávají zklamáni.

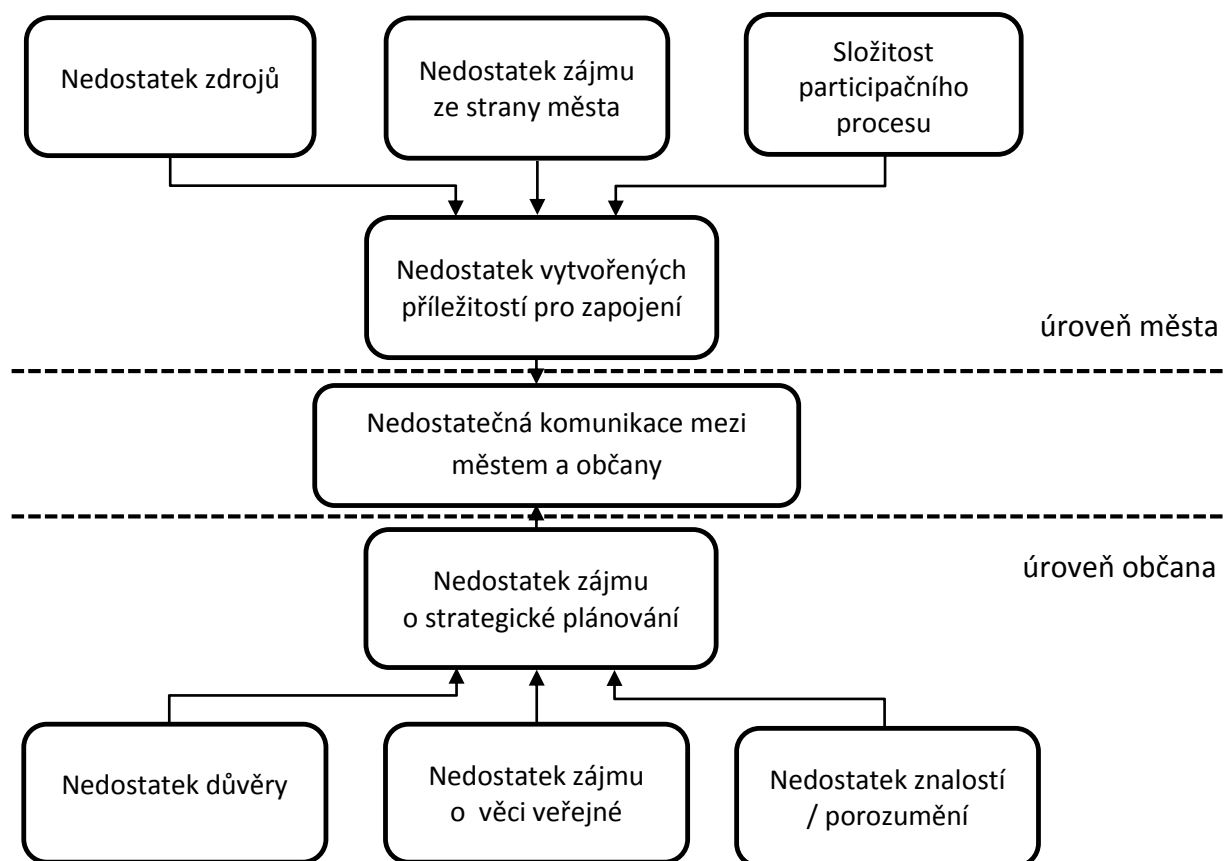
Pan Josef (odborný konzultant): „*To plánování má smysl jedině ve chvíli, kdy to lidi fakt chtějí, jako že to myslíš vážně. (...) A když vidím, že si chtějí odškrtnout prostě jenom ‚splněno a jedem dál‘, tak to nedělám, protože to není zajímavý. (...) A tam, kde ten reálný zájem není, tak to stejně bude vždycky jen formální postup, který je úplně naprd. Sice je nejlíp placený, ale k ničemu. A ne, že je k ničemu. On docela zanechává pachut' a negativní zkušenosti a zklamání u těch lidí, který se do něčeho zapojili a pak vlastně zjistili, že nic. Že už to s nima nikdo nedokomunikoval, oni se nějak chvíli snažili, něco někam psali, dvakrát někde byli, něco připomínkovali a pak to někam zapadlo, do nějaký černý díry a nic. Už se jako nic na základě toho nestalo. Nic se nedělo, nikdo už se s nima nebavil dál. A toleto lidi jsou ochotný udělat jednou, maximálně dvakrát.*“

Výsledky zapojování navíc mohou být i přímo zneužity. Pan Josef zmiňoval případ, kdy celý proces zapojování veřejnosti může sloužit pouze jako nástroj zvýšení legitimacy výsledného plánu, nikoliv jeho kvality. Ke zneužití však může docházet i při práci s výstupy. Například u výsledků dotazníkového šetření hrozí, že jeho výstupy budou interpretovány tendenčně, s úmyslem podpořit určitý preferovaný návrh. Pokud jsou tyto nečestné strategie příliš nápadné, v občanech to vyvolává silný pocit nedůvěry.

Pan Emil (úředník): „*Takže to je vždycky ta nejhorší věc, když to potom ta garnitura zneužije jo. Tam to vysloveně zneužila jedna proti druhý. To, co vyšlo v anketách těsně nad půlku, tak jakože "tady všichni chtějí tohle", vysloveně, že pak to tam ta společnost, která to organizovala, už vlastně nemá kontrolu nad tím, jak se s těmi výstupy pracuje. Pokud teda to město to chce zneužít, tak to zneužije.*“

Tematizované limity a problémy, se kterými se setkávají oslovení informanti, jsou znázorněny v následujícím schématu. Jde o problémy identifikované samotnými aktéry, tedy jedná se spíše o kognitivní mapu agregovanou z vícero výpovědí.

Obrázek č. 8: Tematizované problémy při zapojování veřejnosti do strategického plánování



Zdroj: autorka, na základě rozhovorů

8.2 Typologie přístupů

Otázka zapojování veřejnosti do procesu plánování rozvoje se netýká pouze míry, v jaké je zapojování prováděno, ale spíše otázek: *Kdo je zapojován? A s jakým cílem?* Na základě induktivní analýzy rozhovorů se tak v datech vynořily dvě štěpící linie, s jejichž pomocí lze rozlišit čtyři přístupy k zapojování občanů do procesu strategického plánování rozvoje měst. A sice jde o *šíři prostorů participace* a *zacílení prostorů participace*. Zmíněné linie mají ve skutečnosti spíše charakter kontinuí nežli binomických proměnných, proto o nich budeme dále hovořit jako o dimenzích.

Následující tabulka předkládá přehled obou dimenzí a jejich vztahu k výše položeným otázkám. Na obou stranách dimenzí lze tušit hypotetické extrémní hodnoty. V případě rozlišení přístupů podle šíře prostorů participace tak jde na jedné straně o přístup *plošný*, který se snaží obsáhnout co nejširší část veřejnosti, na straně druhé pak přístup *výběrový*, zaměřený výběrově na aktivní občany, zájmové skupiny apod.⁴⁰ Pokud však přístupy rozlišujeme podle toho, s jakým záměrem je veřejnost zapojována, pak můžeme předpokládat jiné antagonistické pohledy, a to buď přístup *dotazovací*, v rámci něhož jsou občané (ať už ve smyslu široké veřejnosti či elit) zapojováni s cílem identifikace jejich názorů či potřeb, nebo přístup *proaktivní*, který předpokládá oboustrannou komunikaci založenou na snaze probudit v občanech či v elitách zájem o proces plánování, poučit je o něm apod.

Tabulka č. 6: Dvě dimenze pro rozlišení přístupů k zapojování veřejnosti

DIMENZE	OTÁZKA	EXTRÉMY KONTINUA
1. Šíře prostorů participace	<i>Kdo je zapojován?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Plošný přístup (co nejširší část veřejnosti)• Výběrový přístup (aktivní občané, elity, zájmové skupiny)
2. Zacílení prostorů participace	<i>S jakým cílem jsou občané zapojováni?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Dotazovací přístup (zjištění informací, názorů, potřeb)• Proaktivní přístup (oboustranná komunikace, informování, motivování, aktivizace, empowerment)

Zdroj: autorka

⁴⁰ Pro rozlišení přístupů podle šíře prostorů participace jsem nejprve zvažovala názvy *demokratizující* a *elitní*. Po rozpravě s jedním informantem, kterému toto označení připadalo příliš hodnotově zatížené, jsem raději přistoupila na jeho návrh a nazvala tyto přístupy jako *plošný* a *výběrový*.

8.2.1 Čtyři ideální typy přístupů k zapojování občanů do procesu plánování

Následující čtyřpolní tabulka představuje zmíněné přístupy při rozlišení dimenzí *šíře* a *zacílení* prostorů participace. Kombinací jejich extrémních poloh vzniká kombinace čtyř možných přístupů. Na rozdíl od Maierovy klasifikace rozlišující komunitní a expertní způsob plánování zde nebyla sledována obecná míra participativnosti při tvorbě plánů, ale důraz byl kladen na porozumění perspektivy potenciálních tvůrců participačních prostorů, tedy nikoliv na reálnou míru participace, ale na způsoby, jakými je zapojování veřejnosti pojímáno.

Je nutné zdůraznit, že takto identifikované přístupy jsou v podstatě ideálními typy, tj. metodickými pomůckami, které vznikly zobecněním konkrétního skrze zdůraznění charakteristických znaků sledovaných jevů. Jinak řečeno, ideální typy jsou heuristikami, myšlenkovými obrazy, které jsou vytvářeny „jednostranným stupňováním jednoho či několika hledisek a sloučením množství jednotlivých difusních a diskretních jevů, které se vyskytují tu více, tu méně, místy vůbec ne“ [Weber 1998: 43]. Jde o myšlenkové obrazy, které jsou vnitřně bezrozporné a ve své „pojmové čistotě“ se empiricky nevyskytují. Ideální typy nám pomáhají porozumět sociální realitě a mohou být používány jako pojmotvorné kategorie pro popis zkoumaných jevů. Zároveň představují vzory, se kterými je možné porovnávat reálné případy a s jejich pomocí lze zkoumané případy také snáze porovnávat.

Tabulka č. 7: Přístupy k zapojování veřejnosti

		Šíře prostorů participace	
		Plošný přístup	Výběrový přístup
Zacílení prostorů participace	Proaktivní přístup (tvorba plánu jako komunikační příležitost)	A. ZAPOJOVÁNÍ JAKO BUDOVÁNÍ KOMUNITY	B. ZAPOJOVÁNÍ JAKO AKTIVIZACE ELIT
	Dotazovací přístup (občané jako zdroj informací)	C. ZAPOJOVÁNÍ JAKO MAPOVÁNÍ PREFERENCÍ VEŘEJNOSTI	D. ZAPOJOVÁNÍ JAKO KONZULTACE S LOKÁLNÍMI EXPERTY

Zdroj: autorka

Jak již bylo řečeno, tyto ideálně typické přístupy nelze v jejich čisté podobě v realitě nalézt. Reálné přístupy tak jsou spíše přístupy smíšenými. Kromě nesrovnalostí ve vnitřní logice šlo ve výpovědích rozeznat rozpory mezi deklarovaným přístupem a reálným stavem zapojování. Tyto rozpory plynuly jednak z limitů, které brání zapojovat veřejnost dle představ strůjčů plánů (viz předchozí podkapitola), ale také z existence standardizovaných repertoárů nástrojů (pracovní skupiny, dotazníky, veřejná setkání apod.), jejichž užívání nemusí být nutně svázáno s představami aktérů řídících tvorbu plánu o ideální podobě zapojování veřejnosti, ale může vycházet jednoduše ze zavedeného úzu či z doporučení třetí osoby.

Ačkoliv se ideální typy přístupů k zapojování veřejnosti ve výpovědích mých informantů skutečně neprojevovaly v oné pojmové čistotě, vznikly zdůrazněním význačných distinktivních prvků. Zpětně je proto možné přiřadit jednotlivé výpovědi k takto vytvořeným typům přístupů. Jedním z výrazných distinktivních prvků bylo používání určitých rétorických figur v reflexivních úvahách o zapojování veřejnosti. Následující tabulka ukazuje typické rétorické figury (v tomto případě typická slovesa), kterými lze charakterizovat jednotlivé přístupy.

Tabulka č. 8: Rétorické figury typické pro jednotlivé přístupy

PŘÍSTUP	RÉTORICKÉ FIGURY užívané v souvislosti s tématem zapojování veřejnosti
A. Budování komunity	<i>Motivovat</i> <i>Komunikovat</i>
B. Aktivizace elit	<i>Přesvědčit</i> <i>Zapojit</i>
C. Mapování preferencí veřejnosti	<i>Zjistit</i> <i>Zeptat se</i>
D. Konzultace s lokálními experty	<i>Projednat</i> <i>Zkonzultovat</i>

Zdroj: autorka

Dalším distinktivním prvkem jednotlivých typů přístupů je pojetí cílové populace, tedy jakým způsobem je konstruován obraz oné *veřejnosti*, která by měla být do plánování zapojována. U přístupů orientovaných na širší populaci, byla veřejnost vykreslována buďto jako *komunita* (existující, kterou je nutné udržovat, či potenciální, kterou je třeba rozvíjet), nebo jako množina klientů, kteří mají právo vyjadřovat své potřeby a preference. Přístupy uvažující o výběrovém zapojování občanů, naopak uvažují o *výsecích veřejnosti*, a to buď o *lokálních expertech* (kterými mohou být všichni, kdo mají zkušenost s místním prostředím a mají zájem se podílet na tvorbě plánu), nebo *elitách*, tedy lidech, kteří mají potenciál přispět k rozvoji jako takovému.

V jednotlivých typizovaných pojetích cílové populace tak lze identifikovat konkrétní modely veřejné správy (ve vztahu k občanům). Jejich přehled je znázorněn v následující tabulce.

Tabulka č. 9: Konstrukce cílové populace

PŘÍSTUP	Konstrukce cílové populace	Přístup veřejné správy k občanům
A. Budování komunity	<i>Občané jako komunita</i>	<i>Komunitní přístup</i>
B. Aktivizace elit	<i>Elity jako potenciální motor rozvoje</i>	<i>Management lidských zdrojů</i>
C. Mapování preferencí veřejnosti	<i>Občané jako klienti vyjadřující své preference</i>	<i>Klientský přístup</i>
D. Konzultace s lokálními experty	<i>Zapojení aktéři jako lokální experti (zdroj informací)</i>	<i>Konzultativní přístup</i>

Zdroj: autorka

8.2.2 Charakteristika jednotlivých přístupů

Jednotlivé přístupy se liší zejména v představách, jaká veřejnost má být zapojována a s jakým cílem. Z toho důvodu se liší i v nastavení informačních toků. Zatímco přístupy zaměřené na co nejširší část veřejnosti se vyznačují aktivní snahou o využití co nejširší škály informačních nástrojů a srozumitelnějšího jazyka, ale tyto toky jsou spíše jednostranné, *úžeji* zaměřené přístupy naopak budují spíše méně informačních kanálů, s odbornějším jazykem, ale ve větší míře oboustranných. *Proaktivní* přístupy pak kladou důraz zejména na šíření informací ve směru od města k občanům, za účelem aktivizace občanů a jejich „výchovy“ k občanství, zatímco *dotazovací* vytváří prostory pro šíření informací v opačném směru. Zástupci *proaktivního* i *dotazovacího* přístupu sice usilují o vytvoření oboustranných informačních kanálů, ale charakteristické je pro ně převládání jednoho směru.

Odlišný je také cíl jednotlivých přístupů v souvislosti s pojetím strategického plánování. U *proaktivního* přístupu je primárním cílem *tvorba vize*, což je patrné ve snaze o probuzení zájmu veřejnosti či elit, podněcování idejí, nápadů. U *dotazovacích* pak jde primárně o vytvoření kvalitní strategie ve smyslu programu rozvoje.

A: Budování komunity

Široce pojaté zapojování veřejnosti s cílem probudit v občanech zájem o své město se vyznačuje zejména snahou o zapojení i „obyčejných lidí“. Způsoby komunikace jsou proto tomuto účelu uzpůsobeny. Jazyk strategického plánování je překládán do zjednodušené řeči, přibližující se logice žitých světů, tak aby došlo ke vzájemnému sladění a porozumění. Možným nástrojem pro takovéto budování komunity mohou být kulaté stoly zaměřené na jednotlivé skupiny

ve městě, nejlépe ve spojení s nějakým zábavnějším programem, ale též veřejná setkání, kde je dán velký prostor pro dotazy občanů. Veřejnost jako taková může být pojímána též jako partner místní samosprávy. Město se tak stává jedním z mnoha hráčů, nikoliv tím, kdo autoritativně rozhoduje. Ve výpovědích se znaky tohoto přístupu objevovaly ve formě výroků, že zájmem obce je *samozřejmě* zapojit všechny, motivovat je. Tematizována byla diferenciací cílové skupiny. Tedy veřejnost nebyla vnímána jako anonymizovaná masa, ale jako soubor skupin s odlišnými zájmy, kterým musí být proces zapojování přizpůsoben.

Pro tento přístup je také typická představa, že nelze zapojovat pouze občany, kteří mají sami od sebe zájem o rozvoj města, ale zájem je v nich naopak třeba podněcovat. Zastánci tohoto přístupu se navíc snaží být citliví k onomu „zúženému“ pohledu občanů na život ve městě a k pluralitě jejich zájmů. Právě ona běžná životní zkušenost tak je vnímána jako přirozená a žádoucí. A je to právě obec, která by měla být schopna překládat své záměry do jazyka běžných občanů, nikoliv že by se občané sami měli snažit porozumět světu strategického plánování. V pozadí tohoto přístupu pak leží vidina budování či udržování kýžené komunity, což předpokládá vyvinutí aktivity ze strany obce, nabídnutí platformy pro rozvíjení dialogu o rozvoji města. Komunita tak je vnímána jako cosi, co je třeba vědomě tvořit, a čeho se v dnešní společnosti příliš nedostává.

V kontextu úvah o oné pomyslné komunitě pak plánování může sloužit jako příležitost pro budování sociálního kapitálu a konstrukci *kolektivní identity*, přičemž dochází ke sladování jednotlivých perspektiv, deliberativně je utvářen společný konsensus, který přispívá k představě existence onoho „celku“. S představou komunity souvisí také představa dosahování *konsensu*. Konsensus je cílem procesu zapojování veřejnosti a stává se jádrem budované komunity, jelikož vytváří pocit vzájemného porozumění a sounáležitosti. Je jasné, že i samotný konsensus je v podstatě sociálně konstruovaným narativem o dosažení společné shody.

S deklarovanou potřebou budování konsensu souvisí také snaha o předcházení konfliktům. Proces plánování tak může být využit jakožto komunikační příležitost, v rámci níž může mimo jiné docházet k vyjasnění stávajících nedorozumění. Zapojením veřejnosti tak může vedení města také předcházet konfliktům s občany tím, že jim dá možnost otevřeně vyjádřit svou kritiku a ihned na ni zareagovat. Cílem takovéto výměny informací je tedy i sladění jazyka systému s jazykem žitého světa.

Důvodem pro zapojení veřejnosti může být v tomto kontextu též snaha o zvýšení legitimacy celého procesu a o získání podpory lidí. Paní Cecílie v této souvislosti uváděla, že je lepší mít méně odborný plán, do jehož tvorby byla zapojena veřejnost, nežli plán, který vytvořili odborníci, ale nikoho pak výsledný produkt nezajímá. Z jejího pohledu je tak pro

účinnost plánu nejdůležitější fakt, zda byl plán „přijat těmi, jichž se týká, což jsou ti místní lidé, občané.“ Zapojení veřejnosti v neposlední řadě může zvyšovat v lidech zájem o veřejné dění, a tím posilovat místní politickou kulturu. Pan Emil proces zapojování dokonce nazval „pojistkou demokracie“, protože při zapojení je možné kontrolovat celý proces a hlavně snížit riziko, že plán bude vytvořen účelově na zakázku.

Kontrola ze strany veřejnosti je v tomto ohledu jedním z nejpádnejších argumentů ve prospěch zapojování. Pokud je totiž během plánování v lidech vzbuzen zájem o téma rozvoje, zvyšuje se šance, že po přijetí výsledného plánu budou kontrolovat jeho plnění a dožadovat se jej. Zapojení veřejnosti navíc může být vnímáno jako záruka následné závaznosti pro politickou reprezentaci města, jelikož politikům záleží na názoru voličů. Občané tak mohou strategický plán využívat i jako argumentační páku v následujícím období.

B: Aktivizace elit

U přístupu založeného na aktivizaci elit jde zejména o podnícení zájmu u lidí, kteří jsou schopni porozumět perspektivě strategického plánování, a dokáží uvažovat o vizích a cílech rozvoje. Tedy mohou se stát odbornými partnery pro tvorbu strategie. Typickým představitelem tohoto přístupu byl pan Josef, který zmiňoval, že do plánování má smysl zapojovat pouze jedince, kteří mají nějaké ideály, vize. Důležitou charakteristikou těchto „elit“ pak je jejich vlastní zájem o věci veřejné, což se projevuje jejich aktivním vystupováním ve veřejném prostoru města.

Lokálními elitami jsou v tomto případě i příslušníci zájmových skupin, „kdokoliv, kdo je aktivní.“ (pan Josef, konzultant). Rolí obce by pak mělo být tyto aktivní lidi přesvědčit, aby participovali na tvorbě plánu, tedy aby se zapojili do pracovních skupin, přicházeli s vlastními nápady a stali se dlouhodobými partnery města. Ono přesvědčování tak lze chápat jako snahu o budování důvěry mezi městem a místními elitami. Tento přístup tak souvisí s představou, že rozvoj města spočívá v podněcování potenciálu místních elit, jde v podstatě o přístup managementu lidských zdrojů a vytváření stabilních partnerství mezi obcí a občany.

Pan Josef se také důrazně vymezoval vůči přístupu založenému na zjišťování potřeb občanů s tím, že současná města nemají zdroje na to, aby mohly naplňovat potřeby svých občanů, a měly by tak k sobě hledat spíše partnery a snažit se působit jako komunikační platforma pro ostatní aktéry. Ohradil se také vůči přístupům, které se snaží zapojit co největší část místní populace, protože s rostoucím počtem zapojených aktérů, klesá efektivita komunikačních procesů.

Také pan Bedřich hovořil o elitách. Ve svých výpovědích vyjadřoval domněnku, že elitou se může stát v podstatě každý, kdo je ochotný projevit zájem a aktivitu. V jiné části

rozhovoru si však trochu protiřečil, když říkal, že se snaží oslovovat zejména „intouše“. Městskou elitu vykresloval jako síť lidí, kteří se navzájem znají, a je třeba přemluvit je k zapojení se do strategického plánování, v rámci kterého by se měli mezi sebou domluvit a navzájem podnítit svůj potenciál, kterým by mohli podpořit rozvoj města. Na adresu mlčící většiny se vyjadřoval následujícím způsobem.

C: Mapování potřeb veřejnosti

Třetím přístupem je přístup založený na vnímání veřejnosti jakožto klientů veřejné správy, kteří mají určité problémy a preference, které by veřejná správa měla zjišťovat a rovněž na ně reagovat. Typickým nástrojem tohoto přístupu je dotazníkové šetření, jehož výstupy slouží jako podklad pro expertní tvorbu strategického plánu.

Součástí tohoto přístupu je představa, že veřejnost disponuje specifickým věděním týkajícího se kvality života ve městě, a toto vědění je součástí logiky žitého světa, tady je zcela odlišné od vědění expertního, ale představuje důležitý zdroj informací pro experty, kteří jej transformují do jazyka systému. Občané tak jsou v tomto kontextu vnímáni jako ti, kteří nejlépe rozumí svým potřebám a problémům, zatímco pro místní správu bývá sféra žitých světů skryta, protože leží mimo rozlišovací schopnost systému.

Představa o rozdílnosti obou světů, respektive jejich jazyků, však vede k myšlence, že není možné veřejnost zatahovat přímo do odborných diskusí o rozvoji města, jelikož „běžným“ občanům chybí schopnost nadhledu. Informace vzešlé ze zapojování veřejnosti se tak týkají čistě jen subjektivního vnímání života ve městě a dílčích problémů. Paní Kamila v této souvislosti formulovala svou domněnku, že komunitní plánování se z tohoto důvodu hodí spíše při tvorbě konkrétnějších koncepcí, než při tvorbě plánu rozvoje. Proto obsahu dílčích koncepcí mají lidé větší šanci porozumět.

D: Konzultace s lokálními aktéry

S konzultativním přístupem je spojena představa, že by se měli zapojit pouze ti, kteří mají sami zájem, nebo ti, kteří mají ke strategii rozvoje co říct. V případě tohoto přístupu bylo zapojování veřejnosti tematizováno v rozhovorech ve velice malé míře. Zajímavé je, že byl identifikován pouze u úřednických tvůrců plánů. Zajímavý rozpor zde vznikl u paní Kamily, která dříve hovořila o neschopnosti „běžných“ občanů porozumět strategickému plánování. V případě obhajoby vlastního postupu však uváděla, že zapojit se může každý, kdo má zájem, protože kontaktní informace jsou veřejně dostupné.

Zapojení veřejnosti tedy v této perspektivě znamená vytvoření informačních kanálů, které může v případě zájmu využít občan města k tomu, aby vyjádřil svůj názor, sepsal námět, či se jiným způsobem aktivně zapojil. S touto představou je implicitně spojena myšlenka, že lidé, kteří mají dostatek zájmu, mohou plánování rozvoje porozumět a mohou vznést relevantní připomínky či formulovat užitečné návrhy. Obdobně jako u přístupu zaměřeného na aktivizaci elit, i v tomto případě se vyskytoval předpoklad, že lidé, kteří mají o strategické plánování zájem, bývají lidmi aktivnějšími ve veřejném prostoru. Jde tedy zejména o zástupce neziskových či veřejných organizací, kteří se běžně dostávají do styku s úvahami o fungování města jako celku.

Diskuse

Ukázalo se, že pro způsob konstrukce prostorů participace není ani tak podstatné, jaké úrovni participace chtějí tvůrci plánů dosáhnout (viz klasifikace participace v kapitole č. 4), ale spíše to, jakou část veřejnosti chtějí zapojit a s jakým cílem. Zároveň se ukázala jako nedostatečná převládající klasifikace přístupů na komunitní a expertní plánování. Nejen, že mnozí informanti zdůrazňovali význam obou přístupů, které se snaží prolínat, ale také zjednodušující rozlišení na tyto dva typy přístupů zplošťuje téma zapojování veřejnosti do představy jednoduchého kontinua, v rámci něhož je participace charakterizována pouze kvantifikovatelnou mírou zapojení. Tento model tak přehlíží kvalitativní aspekty zapojování, tedy s jakým cílem jsou občané zapojováni a na jakou část veřejnosti je zapojování orientováno.

Ačkoliv existuje nespočet klasifikací občanské participace, zdá se, že reální aktéři neuvažují v jednoduše oddělitelných stupních participace. Pro jejich vykreslení zapojované veřejnosti je nejdůležitější, jakou část z ní chtějí zapojit a zda od ní chtějí získat informace, nebo v ní chtějí vzbudit zájem o veřejné dění.

Je třeba zdůraznit, že provedený výzkum byl spíše prvotní sondou a platnost vzniklé typologie by bylo vhodné prověřit na dalších datech. Výzkum nebyl limitován pouze malým počtem zúčastněných informantů, ale také způsobem jejich výběru. Opomenuty byly obce, které strategicky neplánují, a dále obce malé a naopak i největší velikosti. Zajímavé by bylo více prozkoumat rozdíly v pohledech konzultantů a úředníků.

Výsledná typologie se zdá být podobná kognitivní rámcům Ervinga Goffmana, avšak tato typologie byla vytvořena zdůrazněním jednotlivých charakteristik nalezených v datech, nikoliv odlišením rámců jednotlivých aktérů. Tedy nelze jednoduše roztřídit informanty do škatulek podle identifikovaných přístupů. Některé rozhovory sice sytily konkrétní přístupy více, avšak ani v jednom případě nebylo možné zpětně nalézt konkrétní ideálně typický přístup v jeho komplexnosti.

Závěr

Ve své práci jsem se pokusila ukázat, že trend zapojování veřejnosti do strategického plánování souvisí s širšími společenskými změnami včetně vnímané krize zastupitelské demokracie a hledáním jejích alternativ, s prosazováním konceptu good governance a udržitelného rozvoje. Ačkoliv představa o potřebnosti budování participačních příležitostí je již zakořeněná v politickém diskursu a nebývá zpochybňována, otázkou zůstává, jakými optimálními způsoby veřejnost zapojovat. Na příkladu strategického plánování rozvoje měst je patrné, že neexistence jednotného metodického postupu vede k rozrůzněnosti představ, které si tvůrci plánů spojují s myšlenkou zapojování veřejnosti. Ačkoliv v politických dokumentech vyšších úrovní vládnutí figurují požadavky na klientský přístup při zapojování veřejnosti, v praxi je tento přístup jen jedním z možných.

Vycházela z epistemologických pozic sociálního konstruktivismu a pokusila se porozumět způsobům, jakými tvůrci městských plánů rozvoje konstruují prostory participace. Tradiční klasifikace přístupů na expertní a komunitní plánování se zdá být v tomto ohledu nedostatečná, jelikož tyto dva přístupy se v dnešní době objevují spíše v kombinované formě. Navíc se ukázalo, že pro konstrukci prostorů participace je důležité zejména to, koho chce daná instituce veřejné správy zapojovat a s jakým cílem. Identifikovala jsem tak čtyři ideálně typické přístupy k zapojování veřejnosti do tvorby strategických plánů rozvoje měst. Tyto přístupy se liší jak šíří budovaných prostorů participace, tak cíli, s jakým jsou prostory budovány. Konceptuálně tak lze rozlišit představu o zapojování veřejnosti jako *budování komunity*, *aktivizaci elit*, *mapování preferencí veřejnosti* a *konzultaci s lokálními experty*.

Všechny identifikované přístupy mají svá pozitiva i negativa. Prvně zmíněný přístup souvisí s představou *budování kolektivní identity*, kdy je cílem plánování vytvořit co nejširší komunikační platformu, v rámci níž bude docházet k mnohačetným interakcím za účelem dosažení sdíleného konsensu. Druhý identifikovaný přístup, spočívající ve snaze *aktivizovat elity*, souvisí s představou podněcování místního lidského kapitálu, zakládá se tak na myšlence managementu lidských zdrojů a plánování vnímá jako příležitost zapojit osoby, které by aktivně mohli přispět k rozvoji města. Třetí identifikovaný přístup, *mapování preferencí veřejnosti*, se zakládá na klientské veřejné správě, jejímž úkolem je expertním způsobem naplňovat potřeby a preference občanů. Občané tak jsou vnímáni jako zdroj informací. A konečně přístup spočívající v *konzultacích s lokálními experty* vychází z představy konzultativní veřejné správy, kdy je žádoucí do procesu zapojovat takové aktéry, kteří sami projeví zájem o městský rozvoj či kteří mají expertní znalost prostředí.

Summary

In this thesis I've tried to show, that there is a growing tendency of civil participation in the strategical planning, which is related with broader social dynamics, including the crisis of representative democracy, the concept of good governance and sustainable development. Currently there is no doubt, that the public should be involved in policy processes, but the crucial question is how. My goal was to understand the perspective of planners, who create urban developments programs. How do they construct participatory spaces? It is evident, that the absence of any official methodical approach leads to the diversity of conceptions.

On the base of the analytical induction of semi-structured interviews with planners, I've identified four ideal types of approaches. These types of approaches came out from a distinction of the extent and the aim of participatory spaces. The involvement of citizens can be seen either as *building of community*, *activation of elites*, *mapping of public preferences* or as *consultation with local expert*. The first approach is related to the idea of community planning, the second one is rooted in the concept of human resources. Both of them contain an effort to empower people. The third approach sees citizens as clients of public administration, so their preferences and attitudes are examined. The last approach involves local experts to ask them for their experiences and knowledge.

Použitá literatura

- Almond, Gabriel, Sydney Verba. 1989. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park: SAGE. 379 pp. ISBN 978-08-0393-558-7.
- Arendtová, Hannah. 2007. „Prostor veřejného a oblast soukromého.“ Pp. 33–102 in *Vita aktiva neboli O činném životě*. Praha: Oikoymenh. ISBN 978-80-7298-185-4.
- Balík, Stanislav. 2009. *Komunální politika*. Praha: Grada Publishing. 256 pp. ISBN 978-80-247-2908-4.
- Bang, Henrik P. 2004. „Culture Governance: Governing Self-reflexive Modernity.“ *Public Administration* 82 (1): 157–190.
- Bang, Henrik P. 2005. „Among Everyday Makers and Expert Citizens.“ Pp. 159–178 in Newman, Janet et al. *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*. Bristol: Policy Press. ISBN 978-18-6134-640-7.
- Baxter, Hugh. 1987. „System and Life-World in Habermas's 'Theory of Communicative Action'.“ *Theory and Society* 16 (1): 39–86.
- Beck, Ulrich. 2007. *Vynalézání politiky: K teorii reflexivní modernizace*. Praha: Sociologické nakladatelství. 273 pp. ISBN 978-80-86429-64-9.
- Beck, Ulrich. 2011. *Riziková společnost: Na cestě k jiné modernitě*. Praha: Sociologické nakladatelství. 431 pp. ISBN 978-80-7419-047-6.
- Berger, Peter L., Thomas Luckmann. 1999. *Sociální konstrukce reality: Pojednání o sociologii vědění*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 214 pp. ISBN 80-85959-46-1.
- Bernard, Josef. 2007. „Participace a partnerství na lokální úrovni v českém sociálním výzkumu.“ Pp. 27–46 in Nejd, Pavel, Daniel Čermák et al. *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. Praha: Sociologický ústav AV ČR. ISBN 978–80–7330–130–9.
- Bernard, Josef. 2011. „Tradiční a nové modely participace a partnerství v místní veřejné správě: šance a rizika.“ Pp. 36–46 in Čermák, Daniel, Jana Vobecká et al. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 978-80-7330-203-0.
- Braun, Virginia, Victoria Clarke. 2006. „Using Thematic Analysis in Psychology.“ *Qualitative Research in Psychology* 3: 77–101.
- Community Places. 2012. *Community Planning Toolkit: Community Engagement*. Dostupné z: <http://www.communityplanningtoolkit.org/sites/default/files/Engagement.pdf>.
- Dahl, Robert A. 1995. „Hranice a možnosti demokracie.“ Pp. 193–280 in *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing. ISBN 80-85605-81-3.
- Dalal-Clayton, Barry, Stephen Bass. 2002. *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*. London: Earthscan. 258 pp. ISBN 1-85383-947-7.
- Delanty, Gerard. 2006. „Reflexivní modernizace.“ Pp. 376-379 in Harrington, Austin et al. *Moderní sociální teorie: Základní témata a myšlenkové proudy*. Praha: Portál. ISBN 80-7367-093-3.
- Dietz, Thomas, Paul C. Stern. 2008. *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. Committee on the Human Dimensions of Global Change. [online]. [cit. 2014-04-25]. Dostupné z: http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=12434.

- Econnect. Účast veřejnosti na rozhodování v EU. *Občanská společnost - návod k použití*. [online]. [cit. 2014-04-01]. Dostupné z: <http://obcan.ecn.cz/index.shtml?apc=uj--1-&t=316410>.
- Fernández Güell, José Miguel, Leticia Redondo. 2012. „Linking territorial foresight and urban planning.“ *Foresight: the Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy* 14 (4): 316–335.
- GaREP. 2012. *Analýza plánování rozvoje obcí Libereckého, Pardubického a Zlínského kraje a vyhodnocení stavu rozvojových dokumentů obcí*. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/e8b98ce1-dec6-4d63-9d78-aa7bbc1d1c48/1-b-ANALYZA-PLANOVANI-OBCI.doc>.
- Grugel, Jean. 2002. „Theories of Democratization.“ Pp. 46–67 in *Democratization: A Critical Introduction*. London, New York: Palgrave Macmillan. ISBN 978-03-3367-969-2.
- Habermas, Jürgen. 2000. *Strukturální přeměna veřejnosti*. Praha: Filosofia. 418 pp. ISBN 80-7007-134-6.
- Harris, Matthew J. 2011. „Strategic Planning in an International Nongovernmental Development Organization: The Creation of a Meta-Identity.“ *Administration & Society* 43: 216–247.
- Harris, Scott R. 2000. „The Social Construction of Equality in Everyday Life.“ *Human Studies* 23: 371–393.
- Held, David. 1992. „Deliberative Democracy and the Defence of the Public Realm.“ Pp. 231–255 in *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press and Basil Blackwell. ISBN 978-08-0475-472-9.
- Hendrych, Dušan. 2009. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 232 pp. ISBN 978-80-7357-458-1.
- Howard, Marc Morjé. 2002. „The Weakness of Postcommunist Civil Society.“ *Journal of Democracy* 13 (1): 157–169.
- Howlett, Michael. 2000. „Managing the ‘Hollow State’: Procedural Policy Instruments and Modern Governance.“ *Canadian Public Administration* 43 (4): 412–431.
- Innes, Judith E., David E. Booher. 1999. „Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning.“ *Journal of the American Planning Association* 65 (4): 412–423.
- Janáková, Adéla. 2013. *Vztah územního a strategického plánování na příkladu města Polička*. Bakalářská práce. Vedoucí práce Petr Tonev. Brno: ESF MUNI.
- Kaufmann, Jean-Claude. 2010. *Chápající rozhovor*. Praha: Sociologické nakladatelství. 151 pp. ISBN 978-80-7419-033-9.
- Khendriche Trhlínová, Zuzana. 2014. *Participace v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium. 235 pp. ISBN 978-80-87284-44-5.
- Kočí, Roman. 2012. *Obecní samospráva v České republice: Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges. 240 pp. ISBN 978-80-87576-28-1.
- Leino, Helena. 2012. „Boundary Interaction in Emerging Scenes: Two Participatory Planning Cases from Finland.“ *Planning Theory & Practice* 13 (3): 383–396.

- Linek, Lukáš, Daniel Trnka. 2005. „Nové způsoby vládnutí a proměna vztahu veřejné správy a občanů.“ Pp. 41–58 in Mansfeldová, Zdenka, Aleš Kroupa et al. *Participace a zájmové organizace v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-86429-53-9.
- Maier, Karel. 2000. „The Role of Strategic Planning in the Development of Czech Towns and Regions.“ *Planning Practice & Research* 15 (3): 247–255.
- Maier, Karel. 2001. „Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder?“ *European Planning Studies* 9 (6): 707–719.
- Mansbridge, Jane. 2003. „Rethinking Representation.“ *American Political Science Review* 97(4): 515–528.
- Martuccelli, Danilo. 2008. *Sociologie modernity: Itinerář 20. století*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 494 pp. ISBN 978-80-7325-145-1.
- May, John. 2006. „Ladders, Stars and Triangles: Old and New Theory For the Practice of Public Participation.“ *International Journal of Market Research* 48 (3): 305–319.
- Menzel, Susanne, Matthias Buchecker, Tobias Schulz. 2013. „Forming Social Capital: Does Participatory Planning Foster Trust in Institutions?“ *Journal of Environmental Management* 131: 351–362.
- Mettler, Suzanne, Joe Soss. 2004. „The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics.“ *Perspectives on Politics* 2 (1): 55–73.
- Miraftab, Faranak. 2006. „Feminist Praxis, Citizenship and Informal Politics.“ *International Feminist Journal of Politics* 8 (2): 194–218.
- Mlczoch, Peter. 2002. „Místa, kde se uplatnila participace občanů: Příklad přestavby vídeňských náměstí.“ *Urbanismus a územní rozvoj* 5 (2): 24–27.
- Mulgan, Geoff. 2009. *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press. 320 pp. ISBN 978- 01-992-8964-6.
- Murray, Low. 2004. „Cities as Spaces of Democracy: Complexity, Scale and Governance.“ Pp. 129–146 in Barnett, Clive, Murray Low. *Spaces of Democracy: Geographical Perspectives on Citizenship, Participation and Representation*. London: SAGE. ISBN 978-14-129-3139-7.
- Müller, Karel. 2003. *Češi a občanská společnost: Pojem, problémy, východiska*. Praha: Triton. 273 pp. ISBN 80-7254-387-3.
- Navrátilová, Alena, Josef Markvart. 1999. „Programy rozvoje, strategické plány a jiné rozvojové dokumenty obcí v ČR.“ *Urbanismus a územní rozvoj* 2 (1): 8–10.
- Nekola, Martin. 2005. „Politická podpora v postojích české veřejnosti: veřejnost a elity v demokracii.“ Pp. 15–37 in Frič, Pavol, Martin Nekola, Libor Prudký. *Veřejnost a elity jako aktéři modernizace*. Praha: CESES FSV UK. ISSN: 1801-1640.
- Neubauer, Zdeněk. 2006. *Státověda a teorie politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství. 359 pp. ISBN 80-86429-51-2.
- Ochrana, František et al. 2010. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: MatfyzPress. 193 pp. ISBN 978-80-7378-130-9.
- Oriniaková, Pavla, Tereza Teuschelová. 2013. *Účast veřejnosti, proč a jak?* Plzeň: Cpkp ČR. 98 pp.

- Patočková, Věra. 2011. „Informovanost o obecních záležitostech a spokojenost s lokální politikou: postřehy z dlouhodobého výzkumu tří měst.“ Pp. 84–95. In Čermák, Daniel, Jana Vobecká et al. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 978-80-7330-203-0.
- Potůček, Martin, László Vass a Petr Kotlas. 2005. „Veřejná politika jako proces.“ Pp. 33–60 in Potůček, Martin et al. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-86429-50-4.
- Potůček, Martin, Lance T. LeLoup. 2005. „Přístupy k veřejné politice.“ Pp. 9–31 in Potůček, Martin et al. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-86429-50-4.
- Potůček, Martin. 2007. „Konceptuální základy strategického vládnutí.“ Pp. 9–24 in Potůček, Martin et al. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-6381-1.
- Putnam, Robert D. 1995. „Bowling Alone: America's Declining Social Capital.“ *Journal of Democracy* 6 (1): 65–78.
- Půček, Milan, František Ochrana et al. 2009. *Chytrá veřejná správa: Kohezní politika*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. 200 pp. ISBN 978-80-86616-27-4.
- Randell, Mark. 2004. „Constructing participation spaces.“ *Community Development Journal* 39 (2): 144–155.
- Rowe, Gene, Lynn J. Frewer. 2005. „A Typology of Public Engagement Mechanisms.“ *Science, Technology, & Human Values* 30 (2): 251–290.
- Ryan, Garry W., H. Russell Bernard. 2000. „Data Management and Analysis Methods.“ Pp. 769–802. Denzin, Norman K., Yvonna S. Lincoln et al. *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage. ISBN 978-07-6191-512-6.
- Sedláčková, Markéta. 2012. *Důvěra a demokracie: Přehled sociologických teorií důvěry od Tocquevillova po transformaci v postkomunistických zemích*. Praha: Sociologické nakladatelství. 271 pp. ISBN 978-80-7419-058-2.
- Schneider, Anne, Helen Ingram. 1993. „Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy.“ *American Political Science Review* 87 (2): 334–347.
- Schneider, Joseph W. 1985. „Social Problems Theory: The Constructionist View.“ *Annual Review of Sociology* 11: 209–229.
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. 464 pp. New Haven: Yale University Press. ISBN 978-03-000-7815-2.
- Spector, Malcolm, John I. Kitsuse. 1973. „Social Problems: A Re-formulation.“ *Social Problems* 21 (2): 145–159.
- Speier, Hans. 1937. „Freedom and Social Planning.“ *American Journal of Sociology* 42 (4): 463–483.
- Stachová, Jana. 2008. *Občanská společnost v regionech České republiky*. Praha: Sociologický ústav AV ČR. 93 pp. ISBN 978-80-7330-142-2.
- Svensson, Palle. 1995. *Teorie demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 288 pp. ISBN 80-85959-02-X.

- Šilhánková, Vladimíra. 2004. „Aplikace zásad strategického plánování ve veřejné správě členských států Evropské unie.“ *Scientific papers of the University of Pardubice: Series D - Faculty of Economics and Administration* 9: 162–172.
- Toplak, Cirila. 2013. „Better Rather than More Democracy? Citizens' Perceptions of Direct vs. Representative Democracy in a Comparative Perspective.“ *Journal of Comparative Politics* 6 (1): 30–42.
- Turnhout, Esther, Severine Van Bommel, Noelle Aarts. 2010. „How Participation Creates Citizens: Participatory Governance as Performative Practice.“ *Ecology and Society* 15(4): 26.
- Vajdová, Zdenka. 1996. „Politická kultura – teoretický koncept a výzkum.“ *Sociologický časopis* 32 (3): 339–351.
- Vajdová, Zdenka. 1997. *Politická kultura lokálních politických elit: srovnání českého a východoněmeckého města*. Praha: Sociologický ústav AV ČR. 40 pp. Dostupné z: http://studie.soc.cas.cz/upl/texty/files/177_97-3wptext.pdf.
- Vajdová, Zdenka, Daniel Čermák, Jana Stachová. 2011. *Spolupráce – rozvojová strategie Orlická*. Praha: Sociologický ústav AV ČR. 121 s. ISBN 978-80-7330-200-9.
- Stachová, Jana, Zdenka Vajdová. 2011. „Participace a partnerství na lokální a regionální úrovni pohledem aktivních institucionálních aktérů.“ Pp. 124–142 in Čermák, Daniel, Jana Vobecká et al. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 978-80-7330-203-0.
- Van Assche, Kristof, Gert Verschraegen, Joseph Salukvadze. 2010. „Changing Frames: Citizen and Expert Participation in Georgian Planning.“ *Planning Practice & Research* 25 (3): 377–395.
- Veselý, Arnošt. 2007. „Veřejná politika.“ Pp. 13–42 in Veselý, Arnošt, Martin Nekola et al. *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 978-80-86429-75-5.
- Veselý, Arnošt, Zuzana Drhová, Marta Nachtmannová. 2005. *Veřejná politika a proces její tvorby: Co je „policy“ a jak vzniká*. Praha: CESES FSV UK. 43 pp. ISSN: 1801-1640.
- Veselý, Arnošt, Zuzana Drhová, Marta Nachtmannová. 2007. „Vědění o politice: teoretické poznatky o tvorbě veřejných politik.“ Pp. 43–66 in Veselý, Arnošt, Martin Nekola et al. *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 978-80-86429-75-5.
- Weber, Max. 1998. „‘Objektivita‘ sociálněvědního poznání.“ Pp. 43–56 in *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: Oikoymenh. ISBN 80-86005-48-8.
- Žlebek, Pavel. 1999. Místní Agenda 21 a strategické plánování: Zkušenosti z regionální praxe. *Národní síť Zdravých měst*. [online]. [cit. 2014-05-010]. Dostupné z: http://www.nszm.cz/cb21/archiv/material/09.MA21_Zlebek.pdf.

Politické dokumenty

- Evropská komise. 2002. *Obecné zásady a minimální standardy pro konzultace se zainteresovanými stranami*. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:EN:PDF>.

- *Lisabonská smlouva*. 2008. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.CES#a-002.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 2006. *Strategie regionálního rozvoje České republiky na roky 2007-2013*. 109 pp.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 2013. *Strategie regionálního rozvoje ČR na období 2014–2020*. 150 pp.
- Ministerstvo vnitra ČR. 2007. *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby: Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015*. 88 pp.
- Ministerstvo vnitra ČR. 2009. *Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. 23 pp.
- OECD. 2011. *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. 116 pp.
- Rada Evropy. 2002. *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*. Dostupné z: http://dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/rec-2002-1_en.pdf.
- Rada Evropy. 2009. *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (Kodex dobré praxe pro zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů)*. Conference of INGOs of the Council of Europe.
- Rada EU. 2006. *Obnovená strategie EU pro udržitelný rozvoj*. Dostupné z: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHD4PB3/\\$FILE/st_ur_eu_cs06.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHD4PB3/$FILE/st_ur_eu_cs06.pdf).
- UNCED. 1992. *Agenda 21 (United Nations Conference on Environment & Development)*. [online]. Dostupné z: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=52&ArticleID=76&l=en>.

Zákony

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*.
- Zákon č. 106/1999 Sb., *o veřejném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů*.
- Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů*.

Seznam příloh

Příloha č. 1: Scénář rozhovorů s lokálními aktéry

Příloha č. 2: Scénář rozhovorů s odbornými konzultanty

Příloha č. 3: Informovaný souhlas

Příloha č. 4: Seznam použitých zkratk

Příloha č. 5: Seznam tabulek, grafů a obrázků

Příloha č. 6: Citace charakterizující jednotlivé přístupy k zapojování veřejnosti do strategického plánování rozvoje měst

Příloha č. 7: Přehled charakteristik jednotlivých přístupů k zapojování veřejnosti do strategického plánování

Přílohy

Příloha č. 1: Scénář rozhovorů s lokálními aktéry

Blok otázek	Otázky
Popis současného stavu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jaký je postoj vaší obce ke strategickému plánování? 2. Jaký je postoj vaší obce k zapojování veřejnosti do strategického plánování? 3. Máte vypracovaný rozvojový plán obce? Případně v jaké fázi se momentálně nacházíte?
Použité metody	<ol style="list-style-type: none"> 4. Co předcházelo vypracování rozvojového plánu? 5. Kdo dokument zpracoval? (Obec vlastními silami? Pomocí externí poradenské firmy? Kombinací?) – Proč? 6. Byla veřejnost informována o průběhu tvorby plánu? Jakou formou? <ul style="list-style-type: none"> • Byl k procesu tvorby plánu vytvořen komunikační plán? • Je dokument dostupný na internetu (na obecních stránkách)? Jsou tam i ostatní materiály vznikající v průběhu plánování? 7. Byla do tvorby dokumentu aktivně zapojena veřejnost? <ul style="list-style-type: none"> • Pokud ano, tak jak? Kolik lidí se tak zhruba zapojilo? Jací občané byli zapojeni? Byl výsledek zapojení veřejnosti zohledněn v navrhovaném dokumentu? Jaké máte ze zapojování veřejnosti dojmy? • Jak veřejnost reagovala? Měla zájem se zapojit? Kdo se zapojil? • Pokud ne, tak proč ne? • Co u vás brání rozsáhlejšímu zapojování veřejnosti? 8. Byl proveden výzkum veřejného mínění? 9. Jak často dokument aktualizujete, resp. plánujete aktualizovat? 10. Využíváte tento dokument? Pokud ano, jakým způsobem? 11. Máte zájem o metodickou pomoc kraje, státu, či obce s rozšířenou působností při zpracování rozvojového dokumentu?
Dílčí rozvojové koncepce	<ol style="list-style-type: none"> 12. Má vaše obec vypracované nějaké dílčí rozvojové koncepce? <i>Např. Program rozvoje cestovního ruchu, Komunitní plán sociálních služeb apod.</i> 13. Pokud ano, byla do jejich tvorby zapojena veřejnost? Jak?
Postoje	<ol style="list-style-type: none"> 14. Proč by měly obce plánovat svůj rozvoj? <ul style="list-style-type: none"> • Setkáváte se s negativními postoji? Například s konotacemi k socialistickému plánování? • Nakolik je celý proces náročný? Na čas, finance, lidské zdroje? Vyplatí se to? 15. Měly by do toho zapojovat veřejnost? <ul style="list-style-type: none"> • Proč ano/ proč ne? • Má to nějaké pozitivní / negativní dopady? • Vyskytují se při tom nějaké problémy? • Co to může přinést? 16. Může plánování porozumět „běžný člověk“? <ul style="list-style-type: none"> • Proč by se měl o plánování rozvoje své obce vůbec zajímat? 17. Mají lidé obecně zájem participovat?

Příloha č. 2: Scénář rozhovorů s odbornými konzultanty

Blok otázek	Hlavní otázky
Úvodní otázky	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proč by obce měly strategicky plánovat svůj rozvoj? 2. Proč by obce měly zapojovat veřejnost do rozvojového plánování? 3. Co si lze představit pod pojmem „participace“? 4. Jaké metody zapojování veřejnosti je možné při rozvojovém plánování využít?
Hodnocení a zkušenosti	<p>Úvodní otázka? Jaké zkušenosti máte? – přímo se účastníte / moderujete / vytváříte plán / zkoumáte?</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Jak byste obecně zhodnotil/a současný stav zapojování veřejnosti do rozvojového plánování měst? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Je patrný nějaký obecný vývojový trend posledních let? Stojí za ním nějaké společenské změny?</i> 6. S jakými postoji starostů (městské pol. reprezentace) se setkáváte? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Co jejich postoje ovlivňuje?</i> 7. Mají lidé zájem participovat? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Kteří lidé?</i> • <i>Jak lidé reagují na možnost zapojit se do procesu plánování?</i> 8. Jak bývají občané nejčastěji zapojováni? Jaké jsou z toho výstupy? Jak se tyto výstupy využívají? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Rozumí procesu plánování „běžní lidé“?</i> • <i>Jací občané bývají zapojováni do plánování?</i> 9. Jakou roli v tomto procesu mohou sehrávat experti?
Ideální stav	<ol style="list-style-type: none"> 10. Jak by mohl vypadat ideální stav zapojování veřejnosti do strategického plánování? 11. Podle jakých zásad by měla být veřejnost zapojována? 12. Napadají vás nějaké příklady dobré praxe?
Překážky a negativa	<ol style="list-style-type: none"> 13. Co brání rozsáhlejšímu zapojování veřejnosti? 14. Existují nějaká negativa participativního způsobu plánování? 15. Nakolik je to náročné? Časově, finančně, na lidské zdroje...?

Příloha č. 3: Informovaný souhlas

Vážená paní, vážený pane,

jako studentka Veřejné a sociální politiky na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze realizuji v rámci diplomového projektu *výzkum postojů lokálních aktérů k zapojování veřejnosti do strategického plánování měst*.

Veškeré informace, které jsou získávány v souvislosti s realizací výše uvedené výzkumné činnosti, budou využity pouze ke **studijním účelům**. Po přepsání rozhovorů dojde k **anonymizaci textu**. Jako informant/informantka máte **právo kdykoli odstoupit od výzkumné aktivity**.

Děkuji za pozornost věnovanou těmto informacím a žádám Vás tímto o poskytnutí souhlasu s Vaší účastí na výzkumu. Zároveň Vás žádám o souhlas s poskytnutím výzkumného materiálu ve formě audio nahrávky rozhovoru.

Mgr. Petra A. Beránková

Podpis:

Souhlasím s účastí na výzkumu:

- ano
- ne

Souhlasím s nahráváním výzkumného rozhovoru:

- ano
- ne

Souhlasím s využitím úryvků z rozhovoru jako ilustrativních příkladů publikovaných v textu diplomové práce:

- ano
- ne

Podle zákona 101/2000 sbírky o ochraně osobních údajů ve znění pozdějších předpisů uděluji souhlas s účastí v uvedeném výzkumném projektu a s poskytnutím výzkumného materiálu.

V, dne

Podpis:

Příloha č. 4: Seznam použitých zkratk

CESES	Centrum pro sociální a ekonomické strategie
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MV	Ministerstvo vnitra
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OSN	Organizace spojených národů
SPR	strategický plán rozvoje

Příloha č. 5: Seznam tabulek, grafů a obrázků

Tabulka č. 1: Cíle a otázky práce	7
Tabulka č. 2: Dimenze vládnutí	9
Tabulka č. 3: Dimenze participace	25
Tabulka č. 4: Formy vztahu mezi občany a veřejnou správou	27
Tabulka č. 5: Nástroje zapojování veřejnosti do strategického plánování	41
Tabulka č. 6: Dvě dimenze pro rozlišení přístupů k zapojování veřejnosti	61
Tabulka č. 7: Přístupy k zapojování veřejnosti	62
Tabulka č. 8: Rétorické figury typické pro jednotlivé přístupy	63
Tabulka č. 9: Konstrukce cílové populace	64
Graf č. 1: Existence a kvalita rozvoj. dokumentu podle vel. kategorií obcí (v %)	38
Obrázek č. 1: Hexagon veřejné správy	17
Obrázek č. 2: Žebřík občanské participace podle Arnsteinové	23
Obrázek č. 3: Wilcoxova klasifikace občanské participace	24
Obrázek č. 4: Klasifikace participace podle organizace Community Places	24
Obrázek č. 5: Participační schéma podle Johna Maye	25
Obrázek č. 6: Dimenze participace podle směru informačních toků	26
Obrázek č. 7: Postup průběžného zlepšování při řízení strategií rozvoje	40
Obrázek č. 8: Strom problémů při zapojování veřejnosti do strategického plánování	60

Příloha č. 6: Citace charakterizující jednotlivé přístupy k zapojování veřejnosti do strategického plánování rozvoje měst

A. Budování komunity

Pan Emil (úředník): „Samozřejmě zájem je zapojit všechny, ale to se samozřejmě... Víte, jak je to obtížný ty lidi motivovat. Obzvlášť v dnešní době, která nějakým komunitním záležitostem příliš nepřeje, ale na druhou stranu je nutná poznámka, že zjišťujeme, že to tak úplně není. Jde hodně o formu. (...) Takže řekl bych, že myslím si, že už jsme docela zkušený v tom, jak zapojit různé cílové skupiny.“

Pan Emil (úředník): „Co se týče představy, že lidé nemají zájem se zapojit, tak to je takovej asi náš typickej přístup, jak si to ulehčit (...) Každý máme nějaký zájem. Takže říct, že jsou lidi, kteří nemaj o nic zájem, tak samozřejmě ano, těch je ale takový minimum. (...) Ale pokud se bavíme o lidech, kteří teda maj zájem na tom, aby tohle město nějak vypadalo, ať už z hlediska já nevím pracovních příležitostí, nebo z hlediska uklizených ulic. Někdo má zájem, aby tady byly hezký hřiště, nebo někdo, aby fungoval stadion. Takže každej má nějakej zájem. (...) Myslím si, že v tomhle směru se dá najít vždycky něco, co ty lidi zaujme, a na co je tam přitáhnete. A pak je to skutečně na schopnosti toho týmu, nebo tý radnice, ať už teda na to někoho vezme, nebo je schopna to zajistit z vlastních sil, tak s těmi lidmi pracovat no.“

Pan Emil (úředník): „To není jenom o asfaltu a betonu, ale prostě že to jsou i ty měkký věci, prostě to budování té komunity, tu pospolitost, že jo. To co nám tady strašně po tom zlomu v devětaosmdesátém, kde se to od té násilně budované komunity, komunistické, tak se to vlastně obrátilo to kyvadlo úplně na druhou stranu a je to ten ryzí individualismus, od kterého taky ten západ už samozřejmě dávno ustupuje. A my se teď snažíme k tomu vrátit nějakou takovou ostýchavou formou, tak si myslím, že to strategický řízení je ve finále skutečně schopno motivovat ty partnery, vysbírat od nich tu odbornost, promítat to do toho, neustále s nima komunikovat a upravovat to, aktualizovat ten proces. Prostě tak, aby... To je takový neustálý proces učení, ten interakční proces.“

Paní Cecílie (konzultantka): „A vidíte, jak tam začíná probíhat nejednou kromě těch slov i něco jinýho. Taková jako... vlastně já se snažím, aby oni si uvědomili, že jsou celek. Protože úředníci jsou úředníci, že jo. Občané jsou občané. Podnikatelé jsou podnikatelé. Neziskovky jsou neziskovky. Teď maj pocit, že ten koláč, že se o něj musej porvat. A ono to tak není. To jsem si přivezla už v těch devadesátech letech právě ze zahraničí, kde právě když tam spolupracovali, tak ten koláč byl větší a každej měl ten kus ještě větší. U nás je to ještě velká výzva, uvědomit si tady tohle. A mě právě těší, když vidím, že si vyměňej ty informace, že se dozvědej něco nový. A pak úplně cítíte tu atmosféru, jak se tak jako začíná měnit do takový jako... větší vstřícnosti. Takový jako usazenosti teplejší, jo jako... takový naslouchání... a opravdu, zní to možná jako klišé, ale je to hrozně hezký, když tohleto... když lidi odcházej a vy vidíte, že o tom přemejšlej... Nebo když se někoho zeptáte, nebo když to řeknou i nahlas, že jim to připadalo zajímavý. Že jim to dalo něco novýho. Tak to je prostě dobrej pocit no.“

Paní Cecílie (konzultantka): „Každý z nich má v hlavě nějakou svojí představu o tom, jak by to město mělo vypadat. A to zapojení je vlastně o tom, dostat z těch hlav, ty víceméně jasné představy, pojmenovat je, nějak je vizualizovat. A propojit je. Ukázat, co je tam společnýho. A pak vlastně konfrontovat ty představy s těma možnostma města. Takže o je vlastně to důležitý.“

Paní Cecílie (konzultantka): „To zapojení veřejnosti nevede jenom k tomu, aby ty plány byly podle těch lidí, ale také k tomu, aby vedení města, nebo příslušné organizace jaksi vysvětlily některé věci, které ty lidi nevnímají správně, nebo zkresleně je vnímají... a tak dále. Takže tam vidím skoro nejvíc tu roli zapojení. (...) Řada těch negativních postojů vzniká tím, že nemají dostatek informací.“

Pan Hynek (konzultant): „Chce-li se vyhnout vedení obce kontroverzi s těma největšíma rejpalama. a teď to nemyslím nijak zle vůči nim, tak tím, že je zapojí, tak jim vlastně dá informace o tom, co se děje, nebo co se má dít do budoucna, což je přesně, kterou tyhle osoby lidi, který aktivně sledují, opravdu sledují politiku, vlastně nejvíc potřebují. (...) A samozřejmě takovej ten efekt, kterej to má, na to, že si ty lidi povídaj o věcech, maj možnost upustit ventil.“

Pan Emil (úředník): „Vždycky ty politici si vlastně pozvou ty experty a řeknou jim do značný míry, co chtěj, jak aby to vyšlo, a tohle je ten kvaziexpertní pohled. Takže oni to spočítaj v podstatě tak, aby to vyšlo tak, jak si vedení přeje. Takže ta diskuse s těma lidma je skutečně nesmírně důležitá. Je to taková pojistka pro tu místní demokracii, a vůbec pro tu občanskou společnost, protože čím jiným dneska chcete ty lidi jako dostat z toho, z tý takový apatie, kterou maj, že na všechno nadávaj.“

Pan Hynek (konzultant): „Jo že tam stejně, jako ve většině případů zůstane na stole nějaká strategie, nějaký plán a teďka právě záleží, jestli je tam ta aktivní skupina lidí, který budou důsledně dbát, nebo budou používat tadyten dokument ke kontrole toho, co se děje. (...) Ideálně by to mělo být samozřejmě o tom, že ten plán je natolik jako jednoduchý a přijímaný a sdílený, že lidi, ve smyslu veřejnost a laici, laická veřejnost, tak je schopná sledovat, jak se plní to, co se předsevzali. Jak se naplňují opatření, který maj naplňovat nějakou vizi, na který se na začátku jakoby podíleli. Ale to je takovej jako ideál, ke kterému se asi jako přibližujeme no.“

Pan Bedřich (volený zástupce): „Myslím si, že když se k tomu hodně lidí přihlásí, že tomu budou politici dávat větší význam.

Pan Ivan (konzultant): „A můžou pak chodit a říkat: ‚Ale zastupitelstvo, je to tady závazný dokument. Slíbili jste, že do roku 2015 tady bude zbudováno todle, todle... Neděje se, proč, v čem je problém?‘ Tam všichni řeknou: ‚Nejsou peníze a jsou jiný priority.‘ Tak řeknou: ‚Ale my jsme si vydefinovali, že tohle zrovna je prioritá, zapomeňte na náš hlas v příštích volbách.‘“

B. Aktivizace elit

Pan Josef (konzultant): „Jako kdokoliv, kdokoliv, kdo je aktivní a má nějaký svůj okruh aktivit. To může být i aktivní místní podnikatel, někdo, kdo je aktivní, řekněme "aktivní s přesahem". Jo, čili řekněme, někdo, kdo je ředitel školy, ale zároveň ještě ochotnej udělat něco. (...) Čili lidi, který jako vlastně nejsou lhostejný a ještě kromě toho, že nejsou lhostejný, tak jsou ochotný něco udělat, třeba jenom přijít na nějakou blbou debatu, nebo někde něco nahlas říct, nebo napsat nějaký článek někam. Nebo se k něčemu vyjádřit, nebo něco připomínkovat. Anebo bejt nějak aktivní, jak jsem jmenoval. A okruh takovejhle lidí, to jsou elity dneska pro mě. Co jinýho jsou?“

Pan Josef (konzultant): „Nejdůležitější výstup toho plánování je přesvědčit nějaký dostatečně širokej okruh lidí o tom, že to myslíte vážně, jako že to má cenu, aby vám něco říkali, co si o

tom myslejí, a co by se dalo dělat. (...) A když oni budou mít pocit, že si něco vymysleli a ono se to pak fakt stalo, tak máte dobrou strategickou plán. A vlastně na tom dokumentu nezáleží.“

Pan Josef (konzultant): „Ten přístup, co jsem tady popisoval já, tak je založený na využívání potenciálu. Čili smysl pro mě má, pracovat s lidmi, který jsou aktivní, a tím pádem vytvářej nějaký potenciál v tom místě. A s tím potenciálem, kterej oni vytvářej, se dá pracovat. Ten se dá nějak rozvíjet, ten se dá propojovat, nebo se dá využívat nějaký synergie, tomu se dá dávat prostor, vytvářet prostředí proto, aby mohli být ještě aktivnější. Čili to je postavený skutečně na práci s elitami, která bude pomáhat formovat to prostředí místní. A to může k něčemu vést. To může vést na jedné straně ke kultivaci těch elit. A na druhé straně ke kultivaci toho prostředí.“

Pan Josef (konzultant): „Mlčící většina, to mě nezajímá. A to teď nemyslím nijak zle. Prostě jsou lidi, kterejm je to fuk, tak ať jim to je fuk. (...) On by to byl strašnej madlajs, kdyby se do toho chtěli montovat všichni. To bych se z toho zbláznil, to už by se nedal ten proces uřídit. To pak je potřeba vymyslet jiný nástroje. Samozřejmě, že to nějak jde. Ale to prostě je normální, že elita je menšina. To je v pořádku. Ještě aby těch lídrů bylo moc, takhle to úplně stačí... No, ještě bychom jich pár potřebovali, ale jako... To není téma. Z hlediska rozvoje místa, rozvoje komunity, ta mlčící většina není téma. Radnice by měla být tím, kdo vytváří prostor pro aktivity ostatních.“

Pan Bedřich (volený zástupce): „Mají možnost se přidat k elitě, a to bylo vždycky. Jestli ve středověku nějaký řemeslník byl energicky aktivní, tak časem se prosadil mezi tu elitu. A mohl svým názorem spolurozhodovat. Ale když jako mlčím, neudělám nic, tak nemá cenu, aby se se mnou někdo bavil. Většina lidí chce, aby se o ně druhý postarali. A mimochodem i hodně bohatý chtějí, aby se o ně někdo postaral.“

C. Mapování preferencí veřejnosti

Pan Josef (konzultant): „Strategický plánování je vlastně dobrá příležitost jak se fakt těch lidí zeptat, jestli chtějí mít pešší zónu u vody, nebo na náměstí jo. Kdo to má takovýhle věci rozhodovat, že jo?“ (...) Myslím, že se vůbec nereflektuje změna postavení města ve veřejném prostoru. Je to vlastně docela velká změna, která je paradigmatická. Většina lidí se pořád k veřejný správě staví jako k vrchnosti, včetně města. (...) A spíš by měli být ty, co budou schopný iniciovat nějaký, jako že se bude něco dít, než ty, co se tvářej, že všechno uměj zařídit, protože oni už to neuměj zařídit. A tam, kde to pochopili jako že tohle je ta cesta, že jim nic jinýho nezbejvá, než se začít přestat tvářit jako vrchnost a taky tak jednat a začít prostě jako reálně fakt s těmi lidmi okolo vyjednávat a bavit se s nimi o tom, co oni do toho můžou přinést, co je zajímavá, co se má stát a jak to má být.

Pan Gustav (volený zástupce): „Mělo by to tak být, že i ta veřejnost by do toho měla být zatažená. Aby si řekli i oni, co vlastně chtějí v tom městě. Protože ta samospráva je tady samozřejmě kvůli těm občanům.“

Paní Kamila (úřednice): „To dotazníkový šetření bylo použito jako taková první informace pro tu práci se skupinami, s tím, že se tam prezentovalo. Například otázka třídění odpadu a podobně, to jak to lidé vnímají, jaký mají přístup a jestli třeba vnímají, že je nedostatek kontejnerů na tříděný odpad.“

Pan Hynek (konzultant): „Já bych řekl, tyhle věci dva světy do značny míry stejně furt zůstávají oddělený. Že i v tom, jak tvoříme, nebo pomáháme tvořit strategický plány my, tak my s těmi

lidma se snažíme mluvit aspoň trochu jejich řečí. Myslím tím, se širokou veřejností. A ta řeč je právě řeč o nějakých jakoby problémech, věcech, který je trápěj, věci, který oni potřebují řešit. No a odborník je tam potom od toho, aby vzal do ruky ty jednotlivý problémy a pokusil se je nějakým způsobem zanalyzovat ve vztahu k jednotlivým oblastem rozvoje města.“

Pan Ivan (konzultant): „U té veřejnosti může být ten rozměr toho chápání rozvoje města trochu zúžený, ale zase je dobrý ten názor mít, protože zase se bavíte s určitými lidmi, a ty třeba nemusí vidět až úplně na tu úroveň nejnížší, na ty lokální problémy.“

Pan Ivan (konzultant): „Mé oblíbené téma - relevance názorů veřejnosti. Po těch X průzkumech, které jsme realizovali, tak zjistíte, že ta snaha zapojit veřejnost je mnohdy prostě míjí účinkem. Já už jsem to říkal na začátku, je to to úzké vnímání toho svého nejbližšího okolí a už chybí ten nadhled. Takže vy se můžete dozvědět spoustu věcí, provozních záležitostí, ale už ne těch rozvojových. Takže oni vám řeknou, opravit chodník v ulici Boženy Němcové, před domem číslo 3, například. Tyhle věci se dovíte, jo. Ale už nic, co byste od toho očekávala, z hlediska toho rozvoje.“

Paní Daniela (úřednice): Protože řadový občan má představu o tom, že potřebuje opravit chodník před svým domem a potřebuje si zaparkovat auto, ale už nemá tu souvztažnost k tomu, že je potřeba taky sázet zeleň, nějakým způsobem ji udržovat a že to generuje zase další a další náklady a nutnost prostě investovat daleko větší peníze, než ten dotyčný občan má vůbec schopnost si představit. Takže v tadytom si myslím, že je velkej problém, při veřejným projednání takovejhle dokumentů.“

Paní Kamila (úřednice): „Já si myslím, možná to tak není, ale já o vnímám tak, že komunitní plánování je aplikovatelnější u těch konkrétních koncepcí. Když se bude dělat koncepce rozvoje základního školství, tak je to takový konkrétnější, líp uchopitelnější a dá se tam líp pracovat prostě i s těma cílovkami. Ale k plánu rozvoje... to se nehodí.“

D. Konzultace s lokálními experty

Paní Kamila (úřednice): „Kdo se bude chtít zapojit, tak si tu cestu najde.“

Paní Lenka (úřednice): „Plán se veřejně projednával, takže veřejnost normálně přišla a mohla si dát svoje připomínky. Kolegyně, která to dělala předtím, tak ta měla nějaký soupis a pak je zapracovávala do toho strategického plánu.“

Paní Filoména (úřednice): „Víc aktivní jsou samozřejmě zástupci nějakých organizací. Ať jsou to obecně prospěšný společnosti, nebo ředitelé škol a tadyty. To jsou lidi, který o to maj jako větší zájem.“

Paní Daniela (úřednice): Tak už jenom to...vybrat buďto správný zástupce veřejnosti, protože v okamžiku, kdy pozveme v uvozovkách kohokoliv, tak se to mnohdy nesetká s tím, že ten dotyčný zástupce veřejnosti je schopen pochopit velikost toho, co se projednává. Takže oni zpravidla se začnou zaměřovat na konkrétní detaily, který je osobně trápí. Takže tady by stálo za to spíš tu veřejnost nějakým způsobem filtrovat, ve smyslu jenom zástupce veřejnosti, třeba někoho z nějakého sdružení, nebo z podnikatelské reprezentace, z hospodářské komory, nebo prostě z takovýchle celků, které už jsou nějakým způsobem seznámeny s tím, jakým způsobem město funguje jako takové.“

Příloha č. 7: Přehled charakteristik jednotlivých přístupů k zapojování veřejnosti do strategického plánování

PŘÍSTUP	Konstrukce cílové populace	Přístup veřejné správy k občanům	RÉTORICKÉ FIGURY užívané v souvislosti s tématem zapojování veřejnosti
A. Budování komunity	<i>Občané jako komunita</i>	<i>Komunitní přístup</i>	<i>Motivovat Komunikovat</i>
B. Aktivizace elit	<i>Elity jako potenciální motor rozvoje</i>	<i>Management lidských zdrojů</i>	<i>Přesvědčit Zapojit</i>
C. Mapování preferencí veřejnosti	<i>Občané jako klienti vyjadřující své preference</i>	<i>Klientský přístup</i>	<i>Zjistit Zeptat se</i>
D. Konzultace s lokálními experty	<i>Zapojení aktéři jako lokální experti (zdroj informací)</i>	<i>Konzultativní přístup</i>	<i>Projednat Zkonzultovat</i>

Zdroj: autorka