

See you at the CHALLENGE stand!



Překlad metodiky projektu:

<http://www.sump-challenges.eu/>

Zapojení veřejnosti a stakeholderů

Pro strategickou koncepci plánování udržitelné městské mobility, kterou podporuje Evropská komise, je zapojení občanů a příslušných partnerských stran do celého procesu tvorby SUMP (plánů udržitelné městské mobility) jeden z klíčových prvků. Zapojení občanské veřejnosti do plánovacího procesu je základní povinností místní samosprávy. Jen tak lze dosáhnout kvalitnějších rozhodnutí. Jde také o požadavek, který stanovují směrnice EU i mezinárodní úmluvy. Zejména dopravní plánování a s ním související opatření bývají předmětem kontroverzních diskuzí uvnitř městské komunity. Koncepce plánování udržitelné městské mobility vychází z principu, že veřejnost je třeba zapojit od samého zahájení procesu plánování, nikoliv až v okamžiku, kdy jsou plány z velké části hotové, a lze provádět jen drobné úpravy. Proto je tak nutné, aby správní orgány otevřely toto vysoce odborné a složité téma veřejné diskuzi, která připraví cestu pro participaci v plánovacím procesu.

Jde o vzrušující koncepci, neboť metody, jak dosáhnout angažovanosti partnerů a veřejnosti, jsou v rámci Evropy velmi různorodé a v některých případech, především v nových členských státech EU, existuje pouze malá zkušenost se zapojením obyvatelstva do rozhodovacích procesů. V těchto státech bylo obvyklou praxí veřejnost prostě jen informovat o výsledcích. Ale naopak můžeme najít spoustu měst, zejména v původních státech EU, která již mají vhodně nastavené strategie a povinné procesy, jak správně zapojit veřejnost do významných stavebních projektů. Máme i celou řadu příkladů, kdy participativní přístup pomohl vytvořit

fórum pro diskuzi o otázkách, s nimiž přicházejí jednotliví stakeholderi. V rámci diskuze se často setkávají protichůdné postoje a názory, které mohou vést ke změnám v projektech a s jejichž pomocí lze dosáhnout úspěchu.



Důležitou otázkou je, jak a do jaké míry se spoluúčasť veřejnosti celkově zvýšila právě v problematice udržitelného rozvoje měst, která od společnosti vyžaduje dlouhodobé rozhodování o tom, jak udržet rovnováhu mezi ekologickými, ekonomickými, společenskými a dalšími zájmy. V rámci projektu CH4ALLENGE byl v 31 městech proveden průzkum o jejich participačních postupech v oblasti plánování městské mobility. Podle získaných výsledků se naprostá většina měst snaží o zapojení jak zainteresovaných stran, tak svých občanů, míra angažovanosti se však liší.

V projektu CH4ALLENGE připravujeme strategie a doporučení o tom, které nástroje využít k posílení participačního procesu v rámci plánování městské dopravy. Partnerská města budou testovat tzv. pilotní výzvy. Jde o několik rozdílných přístupů k tomu, jak připravit participační proces a jak určit vhodné partnery a zájmové skupiny, jaký interaktivní formát je vhodný pro jakou plánovací fázi, a jak by měla probíhat komunikace s veřejností. Všechna partnerská města v projektu CH4ALLENGE i jejich zástupci mají rovněž možnost se připojit k on-line vzdělávacím platformám, kde získají aktuální znalosti o participačních aktivitách v místních plánovacích procesech udržitelné mobility.

1 Úvod: cíle projektu CH4ALLENGE

Projekt CH4ALLENGE spolufinancuje EU; zaměřuje se na nejvýznamnější překážky, které brání širšímu uplatnění SUMP (plánů udržitelné městské mobility) v evropských státech. Výzkumné a finanční instituce se v rámci projektu společně snaží pomáhat evropským městům při realizaci plánů udržitelné městské mobility, a to v kterékoliv fázi procesu. Na

základě zkušeností a poznatků z dřívějších i probíhajících národních i evropských iniciativ na téma SUMP mohlo konsorcium definovat obecné problémy a překážky pro širší uplatnění SUMP v Evropě. Výstupem projektu by měla být inovativní a přenositelná řešení pro čtyři problematické oblasti při realizaci SUMP.

Participace – aktivně zapojit místní zainteresované partnery a obyvatele do procesů plánování mobility

Spolupráce – zlepšit geografickou, politickou, administrativní i mezioborovou spolupráci

Výběr opatření – volba nejvhodnějšího balíčku opatření, která pomohou naplnit cíle městské politiky

Monitoring a evaluace – jaký dopad měla zvolená opatření plus vyhodnocení procesu plánování mobility

Tento dokument podrobně vysvětluje, proč je participace tak významná pro zavádění plánů udržitelné městské mobility v evropských městech.

2 Co představuje pojem PARTICIPACE v kontextu plánování udržitelné městské mobility?

Míra zapojení veřejnosti je odrazem celkové integrace obyvatelstva a jednotlivých skupin do plánovacích a rozhodovacích procesů a spolupodílu na moci. K participaci se obvykle vztahuje termín „stakeholder / zainteresovaná strana“, což může být jednotlivec, skupina nebo organizace, na jejichž činnost bude mít navrhovaný plán či projekt určitý dopad, nebo naopak oni mohou projekt a jeho realizaci nějak ovlivnit. Za zainteresovanou stranu lze považovat skupiny s ekonomickými zájmy jako maloobchody, majitele obchodů a místní průmyslové podniky, stejně jako skupiny reprezentující veřejné zájmy, včetně asociací z oblasti mobility, životního prostředí nebo zastupující místní obyvatele. Spoluúčast často vyžadují i kulturní a vzdělávací instituce jako školy a školky kvůli jejich zájmu na fungující mobilitě (viz Krause 2014). Dopravní plánování má obvykle vliv – ať už pozitivní, či negativní – na nejrůznější ekonomické a společenské zájmové skupiny. Z toho důvodu vznikají složité vztahy mezi správními orgány města a těmito skupinami, pro které jsou učiněná rozhodnutí zásadní.

Naproti tomu zapojení veřejnosti obvykle odkazuje k zapojení obyvatel města do plánovacích a rozhodovacích procesů. Zatímco zainteresované strany obvykle zastupují postoje organizovaných skupin a mají společný zájem, obyvatele jsou jednotlivci z řad veřejnosti,

kteří se nesdružují v žádné skupině (viz Kahane a spol., 2014). Teoretické i praktické odlišnosti mezi zainteresovanou skupinou a obyvatelem se však mohou stírat, protože obyvatelstvo lze považovat za obrovskou zájmovou skupinu; obyvatelé také mohou patřit k různým podskupinám v rámci zainteresovaných skupin; a zástupce zainteresované strany je současně i občanem. V tomto textu termín „zapojení zainteresovaných stran“ odkazuje na zapojení skupin a organizací, v různé míře, do dopravně- rozhodovacích procesů. Naproti tomu „zapojení obyvatelstva“ vidíme jako podporu a motivaci jednotlivce, aby se zapojil do diskuze a měl možnost se stát součástí společného rozhodování.

Arnstein (1969) definoval zapojení veřejnosti jako přerozdělení moci a vytvořil žebříček o osmi stupních, symbolizujících jednotlivé stupně participace, počínaje nulovým zapojením, označovaným jako manipulace a terapie, a konče občanskou kontrolou na horní příčce. Ačkoliv jde pouze o zjednodušení, žebříček dobře ilustruje, jak může zapojení veřejnosti postupovat.

Obrázek 1: Žebříček zapojení veřejnosti (Arnstein, 1969)

Vědecká analýza participace proběhla i v rámci dalších průzkumů, které tak pomohly myšlenku sdílené moci dotáhnout do konce. Jedním z autorů byl i politolog Archon Fung (2004). Předkládá nám tři klíčové otázky, které mají pomoci při analyzování míry participace: Koho by se měla participace týkat s ohledem na její účel? Jaké jsou komunikační a rozhodovací metody? Jakou míru vlivu a pravomoci mohou občané a zainteresované strany uplatnit? Jaká je povaha participace a jak formuje části rozhodovacího procesu?

V závislosti na účelu participace by mohlo být vhodnější se zaměřit na zapojení specifických skupin, např. osob s omezenou mobilitou v případě bezbariérové mobility. Existuje ovšem i diskuze o tom, nakolik reprezentativní je účast veřejnosti a zájmových stran nejen v rámci průzkumů, ale i v plánovacích procesech, a také jejich vliv a pravomoce v rozhodovacích procesech. Účast několika žen například neznamená, že jsou „ženy“ zastoupeny adekvátně. Stejně obtížná může být otázka vlivu, když přemýšlíme, nakolik je spravedlivé, že několik zástupců obyvatelstva nebo několik skupin má určitý vliv.

A proč je participace tak důležitá? Především díky ní můžeme získat poznatky, které jsou zásadní pro přípravu plánu udržitelné mobility. Na participaci se z velké části pohlíží jako na rozvoj znalostí; z toho vychází mnohé participační přístupy z posledních dvaceti let.

Podle Glasse (1979) má zapojení veřejnosti pět hlavních cílů: výměna informací, vzdělávání, budování podpory, doplňkové rozhodování a reprezentační vklad. Krause (2013) definuje cíle a přínosy participace v plánovacím procesu takto:

- rozhodovací procesy jsou mnohem transparentnější
- zvyšuje porozumění mezi občany města a správou města
- zohledňuje myšlenky, zájmy a každodenní poznatky
- zlepšuje vědomostní základnu
- má pozitivní vliv na plánování, protože zvyšuje akceptovatelnost plánů.

Spolupráci se zainteresovanými stranami obecně považujeme za běžnou praxi – v mnoha případech však do plánování mohou mluvit jen určití partneři. Přitom je důležité, aby součástí plánovacího procesu byly nejrůznější subjekty. Jen tak lze řešit jejich specifické požadavky. Týká se to především skupin, které nemají takovou schopnost správně formulovat své názory a požadavky jako jiné, mocnější skupiny. Příkladem těžko dosažitelných skupiny jsou například nejrůznější etnické minority, lidé s nějakým postižením, mládež i starší osoby, lidé s nízkou úrovní gramotnosti a skupiny apatické.

Podle skupin, zástupců a plánovací fáze rozlišujeme několik modelů zapojení. Obrázek 2 ukazuje hierarchii intenzity participace v rozmezí od šíření informací až po interakci a skutečné rozhodování.

Obr. 2: Možnosti a potenciál participace pro lepší dopravní plánování (Sturm, 2012)

Booth a Richardson se zaměřují na to, jaký potenciál má participace a jak může pomoci zlepšit vědomostní základnu nutnou pro informovaná rozhodnutí:

“Zapojení veřejnosti může posílit kvalitu výstupů plánování prostřednictvím:

- inkluze nových myšlenek a poznatků;
- rozšíření škály možností;

- testování důkazů a pozic;
- řešení konfliktů a nejistých momentů.” (Booth and Richardson 2001, str. 148)

Na poli participativního plánování existuje spousta nevyřešených otázek. Nicméně vrátit se zpět k nulové participaci, to také není možnost. Současné příklady plánování v Evropě, jako jsou Stuttgart nebo Bukurešť¹, kde kontroverzní projekty rozvoje města vedly až k masovým protestům, ukazují, že plánovací procesy bez legitimizace ze strany veřejnosti lze zablokovat a v nejhorším případě dokonce úplně zastavit. Stejnou zkušenost mají i další evropská města, kde rostoucí počet osob se snaží dát najevo, že dopravní plánování v praxi není v souladu s jejich názory a očekáváním. A nejen občané měst, ale i zástupci z řad vědců a politiků volají po lepším a častějším využití přímých demokratických metod a zapojení občanské veřejnosti do plánování, které zajistí soulad mezi postojem politiků a soukromého průmyslu a názorem „obyčejného“ občana.

Správní orgány by na tuto výzvu, která se objevila během posledních deseti let, měly reagovat tak, aby občané i další partneři, jež jsou cílovými skupinami pro městskou mobilitu, byli slyšet a jejich názory a myšlenky byly zohledněny. Současně může participační plánování naučit občany a stakeholdery, jak znalostmi a zkušenostmi přispět k úspěchu dopravního plánování a obecně k demokratickému rozhodování. Kooperativní plánování je pro obě strany stále ještě novým pojmem, který vyžaduje proces učení, jak nám to ukazuje případová studie z Gentu.

Pokud se místním úřadům podaří zapojit veřejnost i stakeholdery do plánování od počáteční do konečné fáze a společně s nimi určit nejproblematičtější místa ještě před tím, než padne závěrečné rozhodnutí, plány a projekty z oblasti mobility mohou být ve výsledku mnohem účinnější a (nákladově) efektivnější. Tím, že participace spojuje místní zainteresované strany ve snaze dohodnout se na dalším postupu, pomáhá zabránit vzniku opozice. Lze tak redukovat jak zpoždění, tak zbytečné náklady v plánovací i realizační fázi. V neposlední řadě participace často přispívá k pocitu, že rozhodnutí a opatření jsou naše vlastní, tím pádem roste i pocit zodpovědnosti mezi všemi zúčastněnými – politiky, plánovači, stakeholdery i občany města.

1 Ve Stuttgartu protestovali občané proti rozsáhlému projektu obnovy města „Stuttgart21“. V Bukurešti měla být velká část historického centra zničena kvůli stavbě silnice. Rysem obou projektů byla nedostatečná komunikace s veřejností i s médii a malá snaha o participaci.

3 Proč je participace důležitá pro plány udržitelné městské mobility?

Zapojení veřejnosti do oblastí, které formují město a život v něm, není samo o sobě novou koncepcí a nepřináší úplně novou zodpovědnost. Na mnoha místech, zejména v evropských městech původních členských států EU, již existují strategie a povinné postupy, jak vhodně zapojit veřejnost do významných stavebních projektů. Můžeme uvést i celou řadu příkladů toho, jak participační přístup vytváří fórum pro diskuzi nad otázkami, které kladou jednotlivé strany. Diskuze umožňuje vyjádřit často konfliktní názory a postoje, které vedou k úpravám v projektech a k úspěšnému výsledku. Důležitou otázkou je, jak a do jaké míry se spoluúčast veřejnosti celkově zvýšila právě v problematice udržitelného rozvoje měst, která od společnosti vyžaduje dlouhodobé rozhodování o tom, jak udržet rovnováhu mezi ekologickými, ekonomickými, společenskými a dalšími zájmy. Relativně nová dimenze participace souvisí s novými médii, jako jsou sociální sítě a odborná fóra, která umožňují člověku být informován o tématu a vyjádřit se k němu prakticky kdekoliv a kdykoliv. Nicméně systematicky rozšířená kultura participace, jednoznačně podporovaná ze strany všech aktérů a aktivně využívaná veřejností, to je něco, co nám stále chybí.

A to je impuls pro nový přístup k strategickému plánování udržitelné dopravy v celé Evropě, přístup, který zapojení veřejnosti bere jako nedílnou součást. Konkrétně dopravní plánování a dopravní opatření bývají často předmětem vášnivých debat uvnitř daného města. Koncepce plánování udržitelné městské mobility vychází z principu, že veřejnost je třeba zapojit od samého zahájení procesu plánování, nikoliv až v okamžiku, kdy jsou plány z velké části hotové, a lze provádět jen drobné úpravy. Proto je tak nutné, aby veřejná správa otevřela toto vysoce odborné a složité téma veřejné diskuzi, která připraví cestu pro participaci v plánovacím procesu. Jde o vzrušující koncepci, neboť metody, jak dosáhnout angažovanosti partnerů a veřejnosti, jsou v rámci Evropy velmi různorodé a v některých případech, především v nových členských státech EU, existuje pouze malá zkušenost se zapojením obyvatelstva do rozhodovacích procesů. V těchto státech bylo obvyklou praxí veřejnost prostě jen informovat o výsledcích.

Zapojení zainteresovaných stran podporuje rozvoj (nákladově) efektivnějších plánů. Potřebujeme však specializovanou strategii, která pro jednání s úřady, soukromými podnikateli, občanskými společnostmi, případně se všemi společně, čerpá z různých technik a formátů. Občané tvoří zvláštní, nehomogenní skupinu. Zapojit je do plánování města a zkvalitnit tak rozhodovací proces je jednou ze základních povinností správy města; jde také o požadavek směrnic EU a mezinárodních konvencí (např. Rady Evropy z r. 2001 a Aarhuské úmluvy 1998).

Následující Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden představuje cyklus SUMP a ukazuje, v které fázi jsou participační aktivity žádoucí.

Obr. 3: Úkoly v procesu participace v rámci cyklu přípravy a realizace SUMP

4 Jaké informace a průzkumy na téma Participace v dopravním plánování máme k dispozici?

Určitou aktivitu v oblasti participace jsme v dopravním plánování mohli sledovat během posledních dvaceti let, v některých případech šlo dokonce o „částečný úspěch v rozvoji participačních programů, které se vyznačují pečlivou koncepcí, komplexností a smysluplností“ (Bickerstaff and Walker 2001, str. 431). Skutečná praxe, jak stakeholdery a obyvatele měst angažovat do plánování dopravy, se však v jednotlivých evropských státech a městech dost liší. V některých zemích jsou formální, povinné konzultační procedury pro střední a velké dopravní projekty i pro realizaci dopravních plánů a SUMP. Například britské úřady mají zákonnou povinnost při tvorbě místních dopravních plánů požadovat v různých fázích plánování konzultace s místními stakeholdery i občany. Jiné státy jako Německo a Francie využívají i právně konsolidované participační postupy (ELTISplus, 2012), přičemž Francie požaduje i konzultace s veřejností během přípravy Francouzského plánu městské mobility.

Řada evropských států má rozsáhlé zkušenosti s využitím inovativních participačních nástrojů ve složitých plánovacích postupech. V Německu se interaktivní semináře s občany i celé série workshopů staly poměrně frekventovaným nástrojem, využívaným pro společnou myšlenku rozvoje a kreativního rozhodování, a to jak v případě tvorby plánů udržitelné městské mobility, tak v případě řešení specifických problémů v oblasti mobility, které souvisejí právě s dopravním plánováním (např. elektromobilita). Zapojení občanů do všech plánovacích aktivit je zákonem stanoveno v belgických Flandrech, kde tuto povinnost ukládá „Gemeentedecreet“, vyhláška o fungování obcí (ENDURANCE 2014). Řada belgických měst jde dokonce až za rámec konzultačních postupů, jak jsou definovány ve vyhlášce, a vytvořila si vlastní participační postupy. Příkladem je idea řízení transformačního procesu, aplikovaná v belgickém Gentu.

Existuje však i řada evropských států, které nemají žádné nebo jen velmi omezené formální postupy, jak veřejnost a stakeholdery zapojit do plánování. Dopravní plánování se zde stále zaměřuje spíše na dopravní provoz a infrastrukturu než na plánování pro lidi a s lidmi. Cíle dopravního plánování se pak obvykle vztahují k rychlosti a kapacitě dopravního toku, zatímco dostupností, kvalitou života a sociální angažovaností se dopravní agenda začala zabývat až

poměrně nedávno. Samotné plánování je převážně v režii dopravních a technických odborníků, zatímco veřejnost a zainteresované strany pouze dostanou informace o připravovaných projektech a plánech. Do této skupiny patří některé z východoevropských zemí, protože s kooperativním plánováním, které má demokratické prvky, mají jen malou zkušenost. Nicméně i státy z jiných částí Evropy musí plánování udržitelné městské mobility nastavit tak, aby bylo cílené na občany a další partnery.

Evropský projekt „CH4ALLENGE – řešení hlavních problémů plánování udržitelné městské mobility“ (2013-2016) prozkoumal praxi dopravního plánování ve 34 evropských i mimoevropských městech, a pokud v daném státě jsou, tak i status dopravních plánů a plánů udržitelné městské mobility. Na základě výsledků průzkumu, prvního projektového semináře a sebehodnocení měst byla jednotlivá města rozdělena do dvou skupin. Pokročilá města mají SUMP již vytvořený nebo na něm v současnosti pracují, začínající města teprve plánují jednotlivé kroky směrem k vlastnímu SUMP.

Jak ukázaly průzkumy, většina měst ve skupině pokročilých má vypracovaný vhodný SUMP nebo strategický dopravní plán, případně ho v současnosti připravuje. Naproti tomu začátečníci mezi městy mají jen několik tematických plánů nebo právě připravují svůj dopravní plán. Průzkumy také odhalily, že nejvýznamnějšími problémy všech zúčastněných měst jsou kvalita ovzduší a dopravní zácpy. Nedostatečný ekonomický růst pak města vnímají jako nejzásadnější komplikaci dopravního plánování, další naléhavé problémy jsou nedostatek finančních a lidských zdrojů. Obecně platí, že pro začínající města byly konkrétní potíže vážnější, než jak to vnímala města pokročilá. Strategie městské dopravy se zaměřují na celou řadu cílů, počínaje dostupností přes snižování spotřeby energie až po efektivní přepravu. Na žebříčku problémů se nejvýš umísťují emise a znečištěné ovzduší – ne všechna města však mají za cíl tento problém řešit.

Města mimo jiné musela zodpovědět otázku, zda a v jaké fázi usilují o zapojení místních stakeholderů, např. provozovatelů veřejné dopravy, nevládní organizace zaměřené na životní prostředí nebo udržitelný rozvoj, asociace motoristů nebo místní firmy, do dopravních plánovacích procesů. Zde jsou uvedeny možné platformy pro participaci:

- identifikace problémů v oblasti dopravy a mobility;
- upřesnění cílů a vizí;
- identifikace možných řešení;

- hodnocení (posouzení) alternativ; a
- realizace zvolené strategie.

Výsledky ukazují, že většina měst skutečně usiluje o participaci zainteresovaných stran, míra zapojení se však značně liší. Většinou se účastní první fáze, tedy identifikace problémů, na dalších fázích však participují výjimečně. Do více než tří plánovacích a realizačních fází se běžně zapojují stakeholdeři z řad provozovatelů veřejné dopravy a nevládní organizace, zabývající se udržitelnou dopravou. Jen málokdy dochází k tomu, že by např. maloobchodníci a zákazníci byly pozváni, aby se zapojili do pozdějších fází přípravy plánu, ačkoliv mají na tvorbě SUMP své vlastní zájmy.

Do jednotlivých fází plánování lze pomocí různých nástrojů zapojit i obyvatele města. V průzkumu se objevila celá škála způsobů, jak k nim přistupovat, od informačních a komunikačních nástrojů jako tištěné informace, které se lidem rozdají, přes interaktivnější metody jako osobní konzultace s projektanty či politiky nebo veřejné diskuze, až po opravdu komplexní nástroje, jako jsou společné přípravy strategií a referenda. Poslední uvedené však zkoumaná města využívala jen zřídka, zatímco konzultační aktivity jako veřejné diskuze a slyšení, což jsou v mnoha státech povinné součásti plánování, města realizují mnohem častěji. Více než polovina zúčastněných měst rovněž uvedla, že využívají cílové skupiny pro zjišťování podrobností o názorech a preferencích občanů. Obecně platí, že města se uchylují spíše k méně komplexním nástrojům, které veřejnosti neposkytují příliš velký prostor pro uplatnění vlivu; jen několik málo měst umožňuje svým občanům stát se součástí plánovacího procesu a přímo ho v jednotlivých fázích tvarovat svými myšlenkami, nápady a vědomostmi (CH4LLENGE, 2014).

Jak průzkumy projektu CH4LLENGE, tak dřívější průzkumy prokázaly, že zájem veřejnosti zapojit se do přípravy plánů udržitelné městské mobility je poměrně nízký. Naproti tomu je mnohem větší zájem o různá opatření v oblasti mobility, zejména když lidem dojde, že dané opatření bude mít vliv i na jejich životy. Politici představitelé obvykle zahájí dialog až v reakci na náhle vzniknuvší konflikt, který tak chtějí řešit. V tomto okamžiku je však plánování projektu nebo opatření dávno rozběhnuté. Tento jev známe pod názvem „dilema participace“ (Team Ewen 2010, Krause 2014, str. 36) a odráží fakt, že zájem ze strany veřejnosti je velmi nízký v počátečních fázích plánování, kdy jsou procesy stále otevřené a flexibilní. Jakmile návrhy a plánovací procesy získají pevnější obrysy a jsou tedy spíše neměnné, zájem lidí vzrůstá, protože začínají cítit, že se jich to přímo dotýká. To znamená, že jedním z nejdůležitějších úkolů, kterých se města musí zhostit, je výběr různých

participačních přístupů a nástrojů pro jednotlivé etapy plánování, které zajistí aktivní zapojení veřejnosti a zvýší počet angažujících se osob.

Jak ukázal průzkum, pro úspěšné zapojení veřejnosti existují i další překážky, například:

- Nedostatek politické vůle a podpory pro realizaci (důkladného) participačního procesu - participaci je v rámci správních orgánů přiřazena velmi nízká priorita;
- Správa měst disponuje omezenými finančními a personálními zdroji na to, aby mohla nastavit, řídit, realizovat a vyhodnotit participační proces;
- Nedostatečné znalosti o tom, jak naplánovat a realizovat participační proces, o vhodných nástrojích a o tom, které kroky provádět v které etapě plánovacího procesu; kvůli chybějící celkové struktuře, plánu nebo strategii dochází k realizaci nekoordinovaných a roztržitých participačních aktivit;
- Tzv. „konzultační únava“ zrcadlí nízký zájem a povědomí o dopravním plánování mezi občany města i skupinami stakeholderů;
- Nerovnováha mezi zájmovými skupinami, které jsou schopné naplno sdělit svůj názor a představu, a slabšími skupinami, které své zájmy v procesu hájí jen s obtížemi;
- Potíže s nastartováním behaviorálních změn;
- Nedostatečná tradice participačních procesů, především ve východoevropských státech, kde instituce stále ještě přikládají malý význam participaci a neumožňují veřejnosti aktivně přispívat do dopravně plánovacích procesů a formovat jejich výstupy.

Z evropských projektů o městské mobilitě GUIDEMAPS (Gaining understanding of improved decision making and participation strategies / Jak zkvalitnit rozhodovací a participační strategie) a CIVITAS vzešly manuály a dokumenty, které pomáhají vypracovat i realizovat participační strategie a nástroje (viz níže uvedené odkazy). Tyto projekty prokázaly, že zapojení stakeholderů je dlouhodobá a trvalá aktivita a úroveň participace úzce souvisí s řadou faktorů, např. s ekonomickou situací, rozvojem demokracie, s historií i kulturou, stejně jako s emancipací jedince od vládní moci.

CIVITAS jako iniciativa Evropské komise se snaží evropským městům pomoci vytvořit novou kulturu mobility, zaměřenou na rozhodovací procesy, které probíhají v odlišných kulturních, ekonomických a politických podmínkách. Manuál CIVITAS je určený pro dopravní odborníky, kterým pomáhá začleňovat stakeholdery do plánovacích procesů (CIVITAS-VANGUARD Project, 2011: Zapojení zainteresovaných stran: soubor nástrojů pro organizování úspěšných konzultací se zainteresovanými stranami). Manuál je rozdělen do šesti strategických kroků, které ilustrují modelové příklady evropských měst.

1. Uveďte konkrétní oblasti, kterými je třeba se zabývat.
2. Určete zainteresované skupiny, kterých se participace týká.
3. Analyzujte možný přínos jednotlivých zainteresovaných stran.
4. Nastavte strategii pro participační proces.
5. Konzultujte vše s danými stranami.
6. Proveďte vyhodnocení a situaci dál sledujte.

V rámci projektu CIVITAS ELAN vznikla strategie s pravidly pro celý proces zapojení veřejnosti (Zapojení veřejnosti v oblasti mobility – postup a poznatky z projektu CIVITASELAN). Každé z modelových měst projektu ELAN mělo pro zapojení obyvatelstva jinou výchozí pozici, pokud jde o kulturní, legislativní a institucionální nastavení i praxi. Města Brno, Záhřeb a Lublaň participaci realizovala již před zahájením projektu, šlo však spíše o první pokusy než o komplexní a strategické participativní postupy. Občané sice byli informováni, ale jejich názory a návrhy se nijak nezohledňovaly, ani nebyli přizváni do rozhodovacího procesu. Až do realizace projektu ELAN se veřejnost v těchto městech nijak neangažovala v rámci jednání o dopravních plánech.

Příručka „GUIDEMAPS: Úspěšné rozhodování v dopravě – manuál pro projektový management a zapojení partnerů“ vyšla v roce 2004 v rámci projektu GUIDEMAPS. Manuál je určen dopravním odborníkům, kteří pracují v místní samosprávě nebo v dopravních společnostech. Poskytuje soubor metod, analytických nástrojů a praktických pokynů pro rozhodování (např. kontrolní seznamy), které se dotýkají jak různých dopravních schémat, tak různých fází procesu přípravy strategie, a rovněž její úspěšné realizace v praxi (GUIDEMAPS Handbook 2004).

5 Jaké jsou překážky a problémy v participačních procesech?

Úspěšný proces zapojení veřejnosti a partnerů, a nemusí se týkat pouze plánů udržitelné městské mobility, je výsledkem několika faktorů a přípravných úkolů. Je téměř jisté, že místní samospráva nebude nikdy schopná zajistit bezpodmínečný úspěch participačního procesu, nicméně pečlivé plánování a realizace participačního procesu mohou výrazně zvýšit šance na vysoce kvalitní konzultační proces.

Stejně jako v případě plánování udržitelné městské mobility se i v procesu zapojování veřejnosti a partnerů musí dodržovat strategický postup, který zajistí dosažení cíle a účelu participačního procesu. Předpokladem pro efektivní participaci jsou participativní kultura a transparentnost. Participační proces v rámci plánování mobility obvykle spadá pod odbor dopravy, plánování nebo rozvoje města. Někdy však může být úkolem oddělení pro vztahy s veřejností nebo odboru komunikace s veřejností. Bez ohledu na to, komu bude odpovědnost přidělena, nejdůležitější zásadou participace je její transparentnost. Znamená to transparentnost přípravných prací, které provádí správa města, transparentnost ohledně toho, kdo bude zapojen do participačního procesu, jaký bude jeho cíl a rozsah a jakým způsobem budou v plánování zohledněny konkrétní názory. Veřejní činitelé si musí uvědomit, jaký význam a jaké přínosy participace má, a musí v ni skutečně věřit, jinak participační proces bude postrádat důvěryhodnost. Jedním z klíčů k transparentní kultuře plánování je přímá a čestná komunikace, která je současně i hnacím motorem angažovanosti pro veřejnost i stakeholdery. Pokud správa města podceňuje hodnotu občanské angažovanosti a zapojení zainteresovaných stran, může dojít k řetězové reakci: úředníci, kteří neberou participaci tak vážně, jak tvrdí, ji zbavují důvěryhodnosti a demotivují veřejnost i stakeholdery, kterým pak připadá zbytečné se zapojit do plánovacího procesu; výsledkem je nízký počet angažujících se a nedostatečně reprezentativní názory.

Následující kapitoly detailně popisují 11 dílčích úkolů, které jsou nezbytné pro úspěch participačního procesu v dopravním plánování³.

1. Politická odpovědnost a aktivní angažovanost v participačních procesech

Politická podpora je jedním z rozhodujících faktorů, které ovlivňují výsledky participačního procesu. Proto musí političtí představitelé města (členové rady nebo zastupitelstva) přijmout výsledky participačního procesu jako závazné a zohlednit je v probíhajících i budoucích dopravních plánech. Správa města tedy musí získat dostatečnou podporu ze strany místních rozhodovacích orgánů jak pro realizaci participačního programu, tak pro integraci výsledků participace do následných plánů. V mnoha případech je mnohem snazší tohle vyslovit než

udělat: někteří politici nemusí participaci považovat za vhodnou možnost, jak získat cenné poznatky a konstruktivní podněty od občanů a zainteresovaných partnerů; jiní se mohou obávat otevřené konfrontace, která může mít za následek, a to doslova, změnu plánů.

Účastníci participačního procesu samozřejmě váhají, zda má smysl přispívat svými názory a znalostmi do diskuze, pokud cítí, že s nimi během plánování stejně nikdo nepracuje. Proto by správa města měla fungovat jako spojnice a podporovat všechny zúčastněné strany. Jen tak lze vybudovat potřebnou důvěru.

Pokud opomeneme následující, vznikají možná rizika: pokud chybí dostatečně silná politická vůle pro realizaci participace, jen těžko se stane prioritou i pro správní orgány. K získání politické podpory je třeba vyvinout značné úsilí a prostředky, jinak má participace slabou úroveň, protože veřejnost i další partneři vnímají, že je nikdo nebere vážně.

3 Definice dílčích úkolů vychází z analýzy projektu SHAPE-IT (Formování vzorců udržitelné dopravy v evropských městech, případová studie „Participační přístup v SUMP“)

2. Příprava komunikační a participační strategie

Zjistit, jak si v současnosti participace stojí v administrativních kruzích, to je první krok, který vyjasní postoje jak vyšších, tak nižších úředníků vůči participačním procesům a pomůže zhodnotit jejich relevanci. Dalším krokem jsou cíle participace. Základem pro jejich definování je pochopení samotného pojmu a porovnání minulých participačních aktivit a plánovaných aktivit, především co do rozsahu. Ze zkušeností víme, jak důležitá je příprava participační strategie pro budoucí realizaci. Měla by definovat pravidla, postupy i povinnosti v rámci administrativy, a rovněž překlenovací principy participace. Například projekt CIVITAS ELAN zaznamenal, že „proces zapojení veřejnosti proběhl mnohem účinněji, když byli účastníci hned na samém začátku seznámeni s cíli, pravidly a zásadami participace“ (CIVITAS ELAN, 2012). Participační strategie by měla řešit všechny fáze opatření, počínaje definováním problému přes realizaci opatření, a měla by také definovat možnosti a míru participace v každé fázi opatření. Následující prvky by měly být součástí strategie:

- Záměry a cíle
- Definování partnerů a skupin obyvatelstva, na které se participace zaměří
- Zdroje, kapacity a rozpočet
- Časový harmonogram

- Marketingové strategie, spolupráce s médii a hlavní poselství
- Hledání vhodných participačních nástrojů a technik⁴
- Dohodnout se na integraci do rozhodovacího procesu
- Záznam a vyhodnocení participačního procesu

Zvláštní důraz je třeba klást na komunikaci a spolupráci s médii, protože propagace opatření / marketing může mít značný vliv na to, jak opatření přijme politická sféra.

Pokud opomeneme následující, vznikají možná rizika: pokud nejsou zcela jasné cíle, účel a intenzita participace, občané i partneři mohou mít vůči ní nereálná očekávání; nedostatečně strategický postup jde obvykle ruku v ruce se ztrátou důvěryhodnosti a nízkou transparentností, s rizikem, že nedosáhneme vytčených cílů, a s nedostatkem konstruktivních podnětů a diskuzí.

⁴ Existuje řada nejrůznějších nástrojů, které slouží účelu participace, počínaje nástroji pro získávání a předávání informací (např. dopisy, plakáty, letáky a brožury, newslettery, telefonní technologie, webové nástroje, průzkumy) až po aktivní zapojení (např. výstavy, informační centra, veřejná setkání, skupinové diskuze, workshopy na téma budoucnost dopravy, konference zainteresovaných stran, plánování pro skutečné akce).

3. Přesné definování stakeholderů a analýza jejich konstelací

Důkladný průzkum mezi stakeholdery umožňuje seznámit se s tím, jaké jsou v dané lokalitě zájmy, poznat, které skupiny podporují plánované opatření nebo plán, které jsou ambivalentní a které jsou v opozici. Účel participačního procesu musí navazovat na identifikované skupiny a jejich zájmy. Při výběru participačních nástrojů je třeba důkladně zvážit, zda existuje riziko, že se některé skupiny mohou cítit opomíjené nebo že nemají možnost vyjádřit své zájmy, přestože plánovaný projekt nějakým způsobem ovlivní jejich životy. Následující zainteresované skupiny obvykle mají zájem participovat na dopravním plánování (GUIDEMAPS):

- Vláda / úřady: např. politici, vyšší úředníci, okolní města, dopravní policie, záchranné složky, projektoví manažeři, odborníci

- Podnikatelé / provozovatelé: např. sdružení podnikatelů, velcí zaměstnavatelé, maloobchodníci, komunální služby
- Komunity / městské čtvrti: např. místní společenské organizace a zájmové skupiny, skupiny pro cyklistickou/pěší dopravu, občané, majitelé pozemků
- Jiné: např. výzkumné instituce, vysoké školy a univerzity, odborníci z jiných měst

Mapování jednotlivých zájmových stran lze doplnit o analýzu jejich konstelací, která se opírá o kritéria či atributy, jako jsou zájmy, moc, koalice. „Cílem systematické analýzy konstelací aktérů je získat jasnou představu o možných konfliktech zájmů, nebo naopak koalicích, což umožňuje lépe determinovat ty skupiny, které mohou v dané problematice projevit odlišné zájmy i kapacity“ (Evropská komise, 2014). Zjištění zájmů a vlivů může pomoci při identifikaci a seskupení různých stakeholderů.

Pokud opomene následující, vznikají možná rizika: nepoměr mezi silnějšími a slabšími partnery vede k přehlížení; neočekávané intervence a konflikty s oponujícími stranami ohrožují strategii; nevyužití příležitosti k vytvoření aliance ve prospěch opatření v oblasti udržitelné dopravy (viz také Faktor úspěchu č. 4 „Včasné zapojení politických stoupenců a možných oponentů“).

4. Včasné zapojení politických stoupenců a možných oponentů

Důkladná analýza, která ukáže, jak se místní subjekty staví vůči nové dopravní politice, umožní správě města učinit další krok – jednat právě s těmi, kdo opatření podporují, ale nevynechat ani ty, kdo stojí proti. Propojení s organizacemi z oblasti životního prostředí či udržitelné mobility, se silnými reprezentanty soukromého sektoru nebo s politickými stranami je pro výkonný orgán rozhodující – taková spolupráce pomáhá zvyšovat informovanost o plánované strategii, a také roste její akceptovatelnost. Pracovní partnerství rovněž umožní oslovit širší publikum za pomoci komunikačních kanálů a sítí partnerů. Otevírají se také nové příležitosti, jak místní subjekty zapojit přímo do realizačního procesu a vytvořit synergii.

Jako přínosné se dále ukazuje přistupovat aktivně již v prvních fázích plánování i k těm subjektům, které se (pravděpodobně) staví proti opatření. Chceme-li společně nalézt řešení přijatelné pro všechny zúčastněné, je třeba jim nabídnout příležitost vyjádřit jejich názory a obavy. Je možné, že úzká spolupráce s oponenty i s těmi, kdo se ještě nepřiklonili na žádnou stranu, změní jejich stanovisko a získáme je mezi své příznivce.

Pokud opomene následující, vznikají možná rizika: podobně jako v případě výše uvedeného faktoru může jít o promeškanou příležitost ke spolupráci a vytvoření pracovních vztahů s ostatními organizacemi a subjekty, které se věnují problematice udržitelné mobility, a tedy o promeškanou možnost, jak prosadit danou dopravní strategii; oponenti mohou neočekávaně zasáhnout proti strategii v pokročilém stádiu plánování, kdy plánovací proces již není tak flexibilní.

5. Důkladná a přiměřená integrace do rozhodovacího procesu

Pokud realizujeme participaci veřejnosti i stakeholderů, musí být nedílnou součástí rozhodovacích procesů. Strategie by měla jasně nastavit účel participačního procesu a ukázat, jak participační techniky souvisejí s klíčovými rozhodnutími (viz faktor 2 „Příprava komunikační a participační strategie“). Zcela nezbytná je jasná dohoda o tom, jak se výsledky participačního procesu promítnou do následného technického plánování a jak s jejich pomocí dojdeme ke společnému a přijatelnému řešení. Dát veřejnosti a dalším partnerským subjektům co největší rozhodovací pravomoci je obecně přínosné, ale nejprve je třeba důkladně zvážit, na které úrovni může rozhodovat více aktérů, včetně veřejnosti (jde např. o strategická rozhodnutí) a kdy musí skutečně rozhodovat odborníci (např. o technických záležitostech). Pro zapojení místních subjektů a obyvatel do rozhodovacích procesů lze využít nástroje jako občanské poroty, hlasování, referenda, besedy s odborníky, workshopy, venkovní aktivity, zájmové skupiny atd. Výsledky těchto aktivit se pak promítnou do plánovacího procesu.

Pokud opomene následující, vznikají možná rizika: neúčinný participační proces a neefektivní využití zdrojů, pokud není jasné, jak budou výsledky z participace využity v následném plánování; občané i subjekty mají pocit, že odpovědné orgány ignorují jejich názory a obavy; výrazně klesá šance na společnou dohodu a přijetí opatření.

6. Jasně definované institucionální role a vedení participace

Zapojení veřejnosti a stakeholderů úzce souvisí s administrativními procesy a veřejnou správou. Když celková strategie a časový harmonogram projdou schválením, je třeba nastavit strukturu dialogu a organizaci procesu v rámci administrativy. Kdo je v trvalém dialogu a jak tento dialog probíhá, zda existuje pouze v rámci projektu nebo je konstantní, kdo hraje vedoucí roli, to jsou aspekty, které je nutné definovat.

Posledně jmenovaný aspekt souvisí s obecnou otázkou odpovědnosti. Organizování participace může probíhat decentralizovaně, tzn. zodpovědnost si mohou rozdělit různé odbory a oddělení. Jinou možností je, aby participaci vedla zvláštní jednotka, pokud možno

s přímým kontaktem na starostu, která bude mít výhradní odpovědnost jak za realizaci procesu, tak za spolupráci mezi jednotlivými institucemi. Pro management procesu jsou podstatné právě praktické otázky, tak často opomíjené, jako: kdo by neměl chybět na konzultacích? Kdo rozhodne o tom, jak často se budou konat? Jakým způsobem a kdo bude dokumentovat jejich obsah? Dalším zásadním krokem je prověrka zdrojů (personálních, finančních i časových).

Fixní rozpočet pro účely participace pomáhá správně nastavit participační postupy. Většina evropských měst však nedisponuje rozpočtem určeným výhradně na zapojení veřejnosti a stakeholderů (zejména v oblasti dopravního plánování). Proto je třeba pečlivě posoudit, zda plánované aktivity odpovídají dostupným financím, nebo budeme muset získat dodatečné zdroje. Dalším zásadním prvkem v organizaci procesu participace je posouzení schopností a dovedností, kterými může přispět administrativa. Zjistíme-li, jaké odborníky máme mezi administrativním personálem a kde máme naopak nedostatky, můžeme odpovědět na otázku, zda potřebujeme navýšit naše kapacity, provést vnitřní školení nebo vyhledat pomoc externistů.

Pokud opomeneme následující, vznikají možná rizika: administrativní procesy, role a vztahy nejsou jasně vymezené; neefektivní využití dostupných omezených zdrojů; zpoždění v realizaci participace; pokles kvality participačního procesu.

7. Jasně vedená a řízená příprava strategie a její realizace

Institucionální role a vedení musí být jasné nejen pro participační proces, ale i pro všechny ostatní fáze přípravy strategie: definování problému, generování možností, posouzení, přijetí rozhodnutí, realizace i následný monitoring a evaluace. V praxi se však obvykle stává, že role a vztahy v rámci administrativy jsou nejasné, stejně jako povinnosti a odpovědnost jiných městských odborů a institucí. Spolupráce je nutná na politické, geografické, administrativní a mezioborové úrovni. Vzhledem k její složitosti je lepší spolupráci strukturovat a formálně ji nastavit na úrovni místní. K tomu lze využít právní nástroje, provést formální smlouvy o odpovědnosti, zmapovat kompetence, případně využít organizační schémata/organogramy, definovat funkční vztahy (např. pomocí matice o přidělení odpovědnosti) nebo definovat pravidla a postupy pro zapojení institucí (CHALLENGE, 2014). Současně je nutné se vyhnout nepružné struktuře, protože projektový management i kooperativní struktury musí reagovat na měnící se okolnosti. Pokud je v plánovacím procesu zapojeno více partnerů, je zcela zásadní důsledně definovat vedení – vedoucí organizaci / ústřední tým, roli strategického lídra a jeho styl, a také jeho podíl na moci.

Pokud opomeneme následující, vznikají možná rizika: zpoždění v každodenním řízení projektu a zpoždění v přípravě strategie obecně; nedosažené cíle; pokud se nikdo neujme vedení nebo nejsou jasně určené povinnosti a odpovědnost, hrozí, že se strategie nezdaří.

8. Využití podpory ze strany klíčových podporovatelů

Osobní angažovanost „místního zastávce“ může výrazně přispět k úspěchu strategie. Může jít o politika, úředníka ze správy města, projektového manažera či partnerskou organizaci nebo instituci, prostě někdo se zaujetím pro věc. Jeho úkolem je zvyšovat informovanost v oblasti udržitelné mobility, může přispět k urychlení přípravy a realizace strategie. Tato osoba musí být schopná vytvářet spojení, musí se spolupodílet na plánovacím procesu, umět jednat a mobilizovat zdroje (viz EK, 2014). Role místního zastávce je různorodá, počínaje aktivní podporou a propagací a zvyšováním povědomí přes aktivizaci místních obyvatel a subjektů až po vedení přípravy strategie. Samozřejmě, buď takovou osobu máte, nebo ne – nicméně vždycky stojí za to se během analýzy partnerských subjektů důkladně podívat, jestli nějaká významná místní osobnost nemůže být ambasadorem strategie.

Pokud opomeneme následující, vznikají možná rizika: je velmi výhodné mít na své straně významnou osobu, která strategii podporuje, nicméně není to nezbytně nutné. Samozřejmě nesmíme zapomenout správně posoudit, zda je tato osoba schopná plnit svou roli podporovatele a zda nehrozí, že – ať už záměrně, nebo ne – by celý proces ovlivnila negativně.

9. Participační postupy a jasná struktura pro aktivní zapojení

Spoluúčast veřejnosti a stakeholderů na plánovacím procesu může mít podobu jednorázové akce nebo dlouhodobější aktivity. Pokud se provádí pravidelně, posiluje proces sociálního učení jak vedoucího orgánu, zodpovědného za participaci, tak cílové skupiny. Rutinní praxe pomáhá všem zúčastněným seznámit se s participačním plánováním. Můžeme ji chápat jako opakovaně používaný participační nástroj (např. pravidelně pořádané diskuze mezi stakeholdery a členy městské správy, které mají jednoznačnou rozhodovací strukturu), pravidelné akce (např. interaktivní osobní setkání) nebo procedury (např. systematické zapojování obyvatel města, které je vždy stejně strukturované; viz níže uvedené příklady).

Rutinní postupy a jasná struktura dávají možnost provádět průběžnou kontrolu participačních aktivit, a následně doladit participační aktivity a zkvalitňovat celý proces. Evaluace rovněž umožňuje postupně krok za krokem rozšiřovat rozsah participačního plánování.

Pokud opomeneme následující, vznikají možná rizika: pokud se participační procedury provádějí pouze jednou, může být výsledek participace méně reprezentativní a méně kvalitní; pokud místní správní orgán zatím nemá zkušenosti s kooperativním plánováním a jde o novinku, je pravděpodobné, že ani ostatní partneři nebudou mít dost času se s ním seznámit.

10. Partnerství a spolupráce s místním soukromým sektorem

Úspěch politiky udržitelné mobility nebývá obvykle pouze výsledkem aktivní správy města, ale i dynamické spoluúčasti cílové skupiny. Pro velkou část z 19 dopravních strategií, včetně například podpory a propagace udržitelné mobility, managementu mobility nebo opatření ke snížení emisí z nákladní dopravy je zcela zásadní přijetí a angažovanost ze strany místních podnikatelů a průmyslových subjektů. Iniciativní přístup k soukromému sektoru (např. v Utrechtu) se ukázal jako výhodný pro dosažení cílů strategie, a to v různých oblastech. Přispívá k posílení komunity a motivuje místní subjekty k angažovanosti, ale je také nástrojem k čerpání znalostí a zkušeností v rámci tématu dané strategie. Může na strategii významně upozornit a získat pozitivní publicitu. Místní úřad může zprostředkovat a usnadnit spolupráci s průmyslovými subjekty. Pro ně může být spoluúčast v projektu rovněž přínosná: posiluje jejich hlas v procesu přípravy a realizace strategie a celkově v dopravním plánování a také mohou vzniknout nová krátkodobá i dlouhodobá partnerství. Pokud firmy cítí, že je úřady podporují v jejich roli, mohou další partnerství dokonce aktivně vyhledávat.

Pokud opomeneme následující, vznikají možná rizika: nevyužitá možnost spolupráce s místními firmami, maloobchodníky a průmyslovými subjekty může mít za následek menší úspěšnost strategie - inovativní opatření mohou být přijímána pomaleji.

11. Zkušební doba pro kontroverzní opatření – „podívej se a vyzkoušej“ pro veřejnost a stakeholdery

Na rozdíl od populárních opatření, která vyvolávají kladnou reakci již po krátké době, pozitivní dopady a výsledky sporných opatření se dostaví až po delším čase. Většinou je to tak, že veřejnost i stakeholderi vnímají takovou strategii nejprve jako omezující, a to jak pro jejich soukromý a pracovní život, tak pro jejich aktivity, které s dopravou nějak souvisejí. Aktéři nejsou zpočátku schopni zvážit celkový dlouhodobý přínos (vyšší kvalita života, lepší ovzduší, kvalitnější doprava atd.). Jako zajímavý a velmi přínosný nástroj, který cílovou skupinu přesvědčí a současně otestuje konkrétní opatření, lze využít testovací období. Určité zkušební období nabízí možnost, aby se pozitivní dopady sporného opatření na prostředí ve městě a na život jeho obyvatel projeví. Lidé navíc získají příležitost podílet se na skutečné realizaci strategie a demonstrovat vše, co (možná neočekávaně) přináší.

Zkušební období pro jakoukoliv strategii samozřejmě vyžaduje pečlivou přípravu a zohlednění veškerých nákladů a přínosů. Nelze to brát na lehkou váhu, protože musíme vynaložit značné úsilí a prostředky. Také je třeba zajistit, aby pozitivní účinky opatření měly možnost se během zkušební doby projevit. Plánujeme-li opatření s širokosáhlými důsledky, je pravděpodobné, že vyvolá veřejnou diskuzi, která potřebuje určitý čas. Kromě toho ještě před zahájením zkušebního období by měla vzniknout dohoda o tom, jak budeme pokračovat po jeho skončení. To zahrnuje analýzu výsledků a následné rozhodnutí o tom, zda strategie bude realizovaná i v dlouhodobém horizontu.

Rizika, která musíme zvážit: neefektivní využití finančních a personálních zdrojů, pokud zkušební období důkladně nenaplánujeme; zkušební doba sporného opatření nemusí nutně vést k přijetí strategie.

6 Příklady participace

Následující příklady názorně ukazují, jak lze prostřednictvím diskuze u kulatého stolu zapojit do přípravy SUMP odlišné skupiny politické, odborné, akademické nebo ty, které se zabývají místní mobilitou, jak je motivovat ke kreativnímu myšlení a ochotě změnit přístup k dopravnímu plánování, to vše s cílem posílit udržitelnost, atraktivitu a obyvatelnost našich měst.

5.1 Kulatý stůl na téma SUMP: zapojení stakeholderů v německých Drážďanech

Drážďany uspořádaly kulatý stůl pro partnery zainteresované do tématu komplexního a integrovaného „Plánu udržitelné městské mobility 2025+“. Pro tento účel vzniklo několik výborů (viz Obr. 4-5), např. Řídící výbor v čele s primátorem, jehož členy jsou zástupci Rady města, vedoucí jednotlivých odborů města, úředníci správy města, projektoví manažeři a prostředníci. Kulatého stolu se účastní vysoký počet aktérů, jako jsou dopravní asociace, provozovatelé dopravy, sdružení podnikatelů, pracovní skupiny z městské správy a další. Významným poradním orgánem je například poradní vědecký sbor, který tvoří zástupci dopravních a s dopravou souvisejících studijních oborů, jakož i zástupci Technické univerzity v Drážďanech a dalších německých výzkumných institucí. Zapojil se i region a okolní obce. Debata u kulatého stolu je ústředním bodem participačního procesu, kdy stakeholderi rozhodují o hlavním nasměrování plánu a připomínají návrhy, které předneslo město. Pro úspěch je nutné, aby diskuzi vedl zkušený externí moderátor. Všechny výbory, skupiny a sbory jsou součástí kontinuálního dialogu.

Diskuze u kulatého stolu vede k tomu, že se plánovací procesy drážďanského SUMP stávají ještě složitějšími a vyžadují více času než obvykle. Město si dobře uvědomuje, že je zvlášť důležité informovat veřejnost i stakeholdery o tom, že v zájmu zajištění transparentnosti celého procesu plánování mobility musí být debata i rozhodovací procesy (rozhodnutí, příprava, dokumentů, reakce na připomínky atd.) dostatečně dlouhé, a tedy časově náročné.

Prostřednictvím celoevropského výběrového řízení uzavřelo město Drážďany smlouvu s externím konzultantem, který významně pomůže rozvoji plánu městské mobility. Nicméně veškeré participační procesy organizuje a řídí město jako takové (CH4LLENGE, 2013).

Obr. 4: Uspořádání kulatého stolu v Drážďanech (město Drážďany / CH4LLENGE, 2013)

5.2 Obrácený pohled na mobilitu: transformační management v belgickém Gentu

V Gentu začali pracovat na participaci stakeholderů v devadesátých letech minulého století. Až do prvních let nového tisíciletí byla komunikace pouze jednosměrná – od města k občanům. Postupně se však vyvinula komunikace obousměrná. Město začalo s veřejností konzultovat její názory na konkrétní projekty v oblasti mobility například na diskuzních večerech. Změna v přístupu správních orgánů města přinesla konec postoje „my víme nejlíp, co je dobré pro občana“. Úřady se musely naučit, jak jednat s tak velkým množstvím různorodých názorů, které přicházely od veřejnosti i stakeholderů. Tento proces, kdy se vzájemně od sebe učí administrativní pracovníci a participující skupiny, vyžaduje dostatek času (CH4LLENGE, 2013).

V Gentu postupně vyzkoušeli různé participační metody od veřejných konzultací a workshopů až po sociální média a techniku spoluvytváření. Nejnovějším přístupem je transformační management. Termín odkazuje na změny ve strukturách, v myšlení i v praxi, které se odehrávají díky zapojeným aktérům z několika oborů a úrovní (Roorda a spol, 2012). Proces probíhá v postupných fázích (viz Obr. 6). Začíná ustanovením transformačního týmu a zkoumáním dynamiky města (Fáze I-II). Následuje formování skupiny pod názvem Transformační aréna, která se pravidelně setkává a společně vytváří představu udržitelného města, navrhuje vize a pracuje na transformačních trasách a transformačním programu (Fáze III-V). V posledních fázích procesu dochází k diseminaci vizí, zahájení aktivit a rozšíření sítě (Fáze VI-VII; viz Roorda a spol, 2012).

Obr. 5: Metoda transformačního řízení (Roorda a spol., 2012)

Vyvinout nový přístup ke změnám v městské mobilitě, ve veřejném prostoru, i k postojům a názorům veřejnosti tak, aby se do roku 2050 ve městě lépe žilo – to je cílem transformační arény v Gentu. Aréna je skupina cca 25 kreativních osob z různých oborů. Jde například o mladé podnikatele, o architekty, dopravní odborníky nebo přímo občany města. Podnět pro vznik arény přišel od města, konkrétně z odboru životního prostředí a odboru pro mobilitu, ale náplň už byla dílem osob, které se arény účastní. Celý jeden rok probíhal brainstorming, na jehož základě vznikly ikonické projekty, které představují, jak by Gent mohl vypadat v roce 2050. Jednou z vizí je i „živá ulice“, kterou již veřejnost měla možnost otestovat ve dvou ulicích Gentu. Po dobu jednoho měsíce byly ulice odříznuty od silniční sítě a proměnily se v zóny bez aut, kde mohou obyvatelé narazit na dočasně umístěný městský mobiliář nebo kreativní místa. Vznikla možnost vyzkoušet nové způsoby mobility jako elektrokola nebo nákladní jízdní kola, dále car sharing a doručení zboží až do domu. Veškeré aktivity organizovali přímo místní obyvatelé. Projekt vyvolal zájem i ze strany regionálních a celostátních médií.

„Na kolech“ je další z deseti ikonických projektů. Odkazuje na belgický zákon, který udává, že na parkovišti pro auta můžete umístit jakýkoliv objekt stojící na kolech. To se stalo inspirací pro transformační arénu, která se však dostala ještě o jeden krok dál: proč nevyužít parkoviště pro společné aktivity občanů, jako jsou pikniky, grilování nebo městské zahrádky? Přitom vše uložené na podvozku se čtyřmi koly jako běžný automobil. Nápady vycházející z transformační arény se zpočátku zdají poněkud futuristické, ale postupně se rozrůstají a udávají dlouhodobý směr mobility.

7 Jak projekt CH4ALLENGE řeší participaci?

Ohledně participativního (dopravního) plánování existuje ještě spousta otázek, které dosud nejsou úplně dořešené. K aktuální diskuzi se snaží přispět i projekt CH4ALLENGE. V rámci projektu probíhají různé aktivity jako analytické práce, dochází k uplatnění různých participačních metod, a tyto tzv. zkušební pilotní programy přinášejí poznatky o tom, jak participační procesy zdokonalit a jak zlepšit plánovací procesy pomocí participativního přístupu.

- Seminář projektu CH4ALLENGE (Gent, červen 2013) prozkoumává participační metody a koncepce, své zkušenosti s participací zde sdílelo devět partnerských měst projektu CH4ALLENGE.

- Průzkum, který proběhl ve všech partnerských městech CH4LLENGE, ukázal současnou praxi měst v oblasti participace, dále překážky, které je třeba překonat, i požadavky na odbornou přípravu.
- Na základě zkušeností měst vzniklo v rámci projektu CH4LLENGE portfolio možných participačních nástrojů.
- Čtyři z devíti partnerských měst (Brno, Budapešť, Krakov a Záhřeb) testují určité participační postupy.
- Stejně tak města Drážďany, Gent, Amiens i hrabství West Yorkshire, která již mají za sebou významné zkušenosti s participací, se snaží v rámci projektu CH4LLENGE zdokonalit a doladit své vlastní participativní procesy.
- Soubor participačních nástrojů projektu CH4LLENGE, který zahrnuje brožuru se stručným přehledem základních údajů, manuál a internetový vzdělávací kurz, rekapituluje poznatky získané prostřednictvím strategií měst a pilotních programů, a také výsledky vzdělávacích aktivit. To vše za účelem usnadnit zavádění plánů udržitelné městské mobility na území Evropy.