

## Plánovač ako človek: Má jednotlivec ešte nejakú moc v systéme multi-level governance?

*Planner as a Human Being: Does an Individual Possess any Power in the System of Multi-level Governance?*

Lucia Dobrucká

### Abstract:

The paradigm in planning is shifting towards the so-called multi-level governance, which calls for the increasing rate of cooperation and redistributes power to influence local development among diverse actors. Consequently, the impact of individuals is decreasing, especially the one of experts. Planners are perceived primarily as the coordinators, moderators and facilitators of other actors and the guardians of legitimised system, correct processes and standardised tools. Nevertheless, questions appear: Where in all of this is planners' position? Do they possess any individual influence on what happens in a locality?

This article pays attention to the variety of planners' possibilities to make personal influence. It reflects the proactive concepts of power (e.g. Aristotle's *phronesis*, Weber's charisma, Bourdieu's field and capital, Jones's elites and Lukes's exercise of power), thus following the tradition of the practical thinkers of power (such as Machiavelli, Nietzsche, Foucault and Flyvbjerg). To provide the systematic overview of diverse options that planners have to use their power, the article uses the three core perspectives of scale and time: first, the perspective of limited time periods on the scale of cities (approx. weeks to initiate the process of developing strategic documents, approx. a year to develop those documents, and approx. a decade in which the developed strategic documents are valid); second, the perspective of continuous evolution of territories (the long-run period in which society's self-image, cultural patterns and behaviour evolve); and third, the perspective of individuals (individual person's position, features, consciousness, and subliminal fringe). The article describes these three perspectives through professional literature as well as practical examples and case studies. Hence, its contribution lies primarily in the systematic review of variable sources addressing this topic. Additionally, planners' theoretical awareness of their own power might strengthen planners' proactive attitude in practice.

### Keywords:

multi-level governance; planners; time; scale; power

DOBRUCKÁ, Lucia (2019). Plánovač ako človek: Má jednotlivec ešte nejakú moc v systéme multi-level governance?. In: KUGL, Jiří, ed. *Človek, stavba a územní plánování* 12. ČVUT v Praze, Fakulta stavební. pp. 203–214. ISBN 978-80-01-06634-8. ISSN 2336-7687.

Článek je licencován pod licencí Creative Commons BY-NC-ND 4.0 (Uvedte autora-Neužívejte komerčně-Nezpracovávejte 4.0 Mezinárodní). Licenční podmínky: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.cs>

## 1 Úvod

Aj keď sa toho o moci popísalo veľa, stále ide o ťažko uchopiteľný fenomén. Moc nemá jasnú definíciu ani jednoznačný zdroj. Neustále mení používané stratégie, taktiky a nástroje. Nedá sa merať. Výsledky činnosti tých, čo majú moc rozhodovať a konať, sú obvykle kontroverzné, pretože dopady ich rozhodnutí bývajú pozitívne aj negatívne zároveň. Moc tvorí jednu zo základných hybných síl spoločnosti, a napriek tomu je v súčasnosti vnímaná prevažne negatívne. Redistribúcia moci skrze vzájomnú súčinnosť mnohých aktérov sa preto stáva jedným zo základných kameňov meniacej sa paradigmy v plánovaní a nástupu tzv. multi-level governance. Pri neustále narastajúcej miere spolupráce, a tým aj robustnosti a komplexnosti systému plánovania sa však vynára otázka: Kde v tom všetkom je miesto plánovača? Má jednotlivec ešte nejaký vplyv?

Tento článok reflektuje moc ako aktívnu dispozíciu jednotlivca, ktorá mu umožňuje ovplyvniť situáciu a vyvolať odozvu. Tento proaktívny prístup reflektuje koncepty ako *strategická konfigurácia moci* (Sun Tzu, v Sawyer, 1996), *phronesis* (Aristoteles, v Flyvbjerg, 2001), *vôľa k moci* (will to power; Nietzsche, 1968, 2007), *charizma* (Weber, 1997), *expert* (Dreyfus a Dreyfus, 1986), *elita* (Jones, 2011), *pole, kapitál a tvárnosť* (field, capital and habitus; Bourdieu, 1977), *presahujúci pocit, dôvod a snaha* (exceeding feeling, matter and endeavour; Bergson, 1992, 2012) a podobné. Lukes (2005) tento prístup nazval „výkon moci (exercise of power)“ a objasnil nasledovne: „radšej než byť štruktúrne determinovaným subjektom [...] je v moci vykonávateľa či vykonávateľov konať odlišne (p. 57) [...] a preto [...] by sme mali pripísať moc tým v strategických pozíciách, ktorí sú schopní iniciovať zmenu“ (p. 66; preklady autora). V zmysle tohto aktívneho prístupu nadväzuje článok na líniu praktických mysliteľov moci, ktorí pomenovávali mocenské ambície ľudí, vzorce ich správania vo vzťahu k meniacej sa situácii, realistické možnosti a dôvody úspechu či neúspechu, ako boli Sun Tzu, Aristoteles, Machiavelli, Nietzsche, Foucault či Flyvbjerg.

Z hľadiska tejto proaktívnej pozície rozličných aktérov zapojených do procesov plánovania sa dnes uplatňujú dve polohy. „Moc zasahovať do územia“ pripisujeme vplyvným aktérom, ako sú politici, firmy a bohatí ľudia, a zvyčajne máva negatívnu konotáciu. Naopak aktérom, ktorí na procese tvorby plánu participujú a presadzujú záujmy bežných občanov, býva pripisovaná „moc, ktorá sa stavia proti mocným“. Táto je vnímaná pozitívne, a preto sa v súčasnosti snažíme mieru participácie zvyšovať. Z diskusie o moci sa akosi vytratila tretia rovina – moc expertov. Schopnosť expertov rozpoznať, čo je vhodné a nevhodné, nájsť správne riešenia a vplyv presadiť takéto riešenia sa dnes zdajú podozrivé. Bývajú spochybňované hneď v základoch tvrdením, že experti predsa nemôžu vedieť, čo je správne. Plánovači sú dnes stavaní do pozície koordinátorov, moderátorov a facilitátorov medzi záujmami ostatných. Plánovači ako experti s vlastným názorom strácajú v medzinárodnom diskurze oporu a veta „plánovači majú moc formovať územie“ je prakticky nežiadúca. Zanedbanie diskusie o tejto tretej rovine však neznamená, že táto rovina neexistuje.

Podľa Dobruckej (2016a) sa vnímanie moci a vplyvu u plánovačov mení v závislosti od toho, akú optiku času a mierky preferujeme. Tieto dva faktory – čas a mierka – sú relatívne. Roky, ktoré sa z pohľadu jednotlivca zdajú ako dlhý čas, môžu byť z hľadiska vývoja mesta iba krátkym momentom. Jedna hodina nezriedka znamená podstatnú zmenu počas rokovaní o projekte, pri analýze historických udalostí je však neviditeľná. Moc získaná v relatívne krátkom čase často využíva také mechanizmy, ktoré sú z hľadiska dlhodobého udržania moci nefunkčné, či dokonca kontraproduktívne. Avšak nadmieru preferovaná dlhodobá perspektíva môže oslabiť či úplne demotivovať krátkodobé iniciatívy. Mierka celého mesta predpokladá iné vzorce správania sa obyvateľov, než aké je možné pozorovať na úrovni jednotlivcov. Prehnaný dôraz na individualizmus pripisuje jednotlivcom väčšiu moc, než skutočne majú. Na druhej strane však zanedbanie úrovne

jednotlivca často vedie k idealizovaniu systému a zaslepenosti voči realite. Zmena času a mierky prináša zmenu vnímania moci experta.

Tento článok argumentuje, že moc plánovačov ovplyvňovať územie prebieha na mnohých rovinách a je uplatňovaná priamo prostredníctvom samotnej existencie plánovačov, ich osobnými charakteristikami, postojmi, spôsobmi uvažovania a vyjadrovania, činnosťou aj nečinnosťou. Článok prezentuje tri perspektívy súvisiace so strategickým plánom (ktorý je relatívne najflexibilnejší v porovnaní s plánom územným či environmentálnym) a ich vzájomné súvislosti. Sú to perspektívy:

- **vymedzených časových úsekov** (ako sú napr. iniciácia procesu tvorby strategického plánu trvajúca rádovo týždne, proces tvorby strategického plánu trvajúci mesiace až rok alebo doba platnosti strategického plánu cca 7-10 rokov);
- **postupného vývoja danej lokality**, vnímania jej identity a myslenia ľudí;
- **jednotlivcov** (ich postavenia v systéme, ale tiež ich vnímania vo forme okamžitých emócií, kultúrnych vzorcov či podprahového vnemov).

V týchto troch základných rovinách sa článok venuje predovšetkým zriedkavejšie diskutovaným formám vplyvu, ako sú jazyk použitý vo finálnych textoch, atmosféra jednaní, vplyv osobnosti plánovača na emócie zúčastnených aktérov, vplyv zažitých vzorcov myslenia, apod. Jednotlivé perspektívy sú ukotvené v literatúre a podložené príkladmi či odkazmi na prípadové štúdie (s ohľadom na citlivosť témy sú niektoré uvedené anonymne). Povedomie o pestrosti možného vplyvu môže plánovačom pomôcť vybudovať si proaktívnejší prístup k vlastnej expertnej pozícii.

## 2 Perspektíva vymedzených časových úsekov – iniciácia, tvorba a platnosť strategického plánu

Väčšina aktivít strategického (ale aj územného a environmentálneho) plánovania sa odohráva vo vymedzených časopriestorových hraniciach. Tu najviac platí, že čas a mierka sú relatívne, a že zásadným spôsobom predurčujú výsledky analýz mocenských vzťahov aj postoje voči vplyvu plánovačov. Azda najmarkantnejším príkladom tejto relatívnosti je v teórii plánovania známy rozdiel medzi prácami Jürgena Habermasa a Michela Foucaulta, z ktorého vyplývajú aj rozdiely v prístupoch ich nasledovníkov.

Habermas (1984, 1990) zdôrazňoval princíp tzv. etiky diskurzu (discourse ethics). Kľúčovým predpokladom jeho prístupu bola tzv. ideálna situácia na diskusiu (ideal speech situation), ukotvená v niekoľkých princípoch: diskusia je morálna a dodržiava pravdivosť výrokov, nikto z relevantných aktérov nie je vynechaný, všetci zúčastnení sú si rovní, všetci sú navzájom otvorení a počúvajú ostatných, a jediným nástrojom na presvedčenie ostatných je lepší argument. Aj keď Habermasov komunikatívny prístup sa dnes považuje za univerzálne platný, z hľadiska času a mierky ide o diskusiu, ktorá zväčša predstavuje míting či sústavu mítingov – krátke časové úseky, dané miesto diskusie a relatívne obmedzený počet zúčastnených diskutujúcich. Nakoľko v takto limitovaných podmienkach sa jediným nástrojom moci stáva samotný proces diskusie, Habermas kladol veľký dôraz na systém, proces a metódu. Naopak, Foucault (1979, 1998) skúma rozličné fenomény na veľkých územných celkoch počas dlhých období, napr. ako spoločnosť zaobchádzala s bláznami v rozličných historických obdobiach či vývoj sexuality v Rímskej ríši. V takto veľkých časopriestorových dimenziách mohol Foucault skúmať mocenské vzťahy naprieč rôznymi aktérmi. A keďže dopady vzájomného pôsobenia rôznych sociálnych skupín sú viditeľné až po dostatočne dlhom čase, mohol Foucault (na rozdiel od Habermasa) prehlásiť moc za dynamickú, symetrickú a založenú na vzťahoch.

Z nasledovníkov Habermasa a Foucaulta uvediem iba jeden príklad (viac v Dobrucká, 2016a). Jedným z kľúčových textov teórie plánovania v Habermasovskom duchu je *A Planner's Day* od Patsy Healey (1992), ktorý významne prispel k tomu, že komunikatívne formy plánovania dnes dominujú. Tento text sa zaoberal prácou jedného plánovača počas jedného dňa a nebral do úvahy širšie súvislosti či dlhodobé dôsledky jednotlivých rozhodnutí a aktivít. Vzhľadom na tento úzko vymedzený časopriestorový rámec mohla byť komunikácia prehlásená za univerzálne žiaducu metódu. Naproti tomu stojí štúdia *Rationality and Power* od Benta Flyvbjerga (1998), nasledovníka Foucaulta, ktorá sa zaoberala vývojom v meste Aalborg počas obdobia 15 rokov. Dĺžka obdobia a širšia miera umožnili skúmať vzťahy medzi rozličnými aktérmi, nimi používané metódy a vývoj situácie, a to vrátane dopadov jednotlivých taktík či vplyvu nepredvídateľných udalostí. V tomto širšom kontexte sa komunikácia, ktorá hrá dominantnú úlohu u Healey, stala iba jedným z mnohých nástrojov, pričom racionalizácia faktov sa ukázala významnejšia než Habermasovská etika diskurzu.

V zmysle skúmania moci a vplyvu plánovačov prostredníctvom strategických plánov musíme teda najskôr vymedziť čas a mierku. Z hľadiska veľkosti zasiahnutého územia môžeme hovoriť o strategickom pláne národnom, regionálnom, mikro-regionálnom, obecnom či dokonca právneho subjektu, napr. developera. Ak sa sústredíme napríklad na obec, tak môžeme sledovať minimálne tri časové dimenzie – iniciácia procesu tvorby strategického plánu je zväčša záležitosť týždňov, proces tvorby strategického plánu trvá mesiace až dva roky a doba platnosti strategického plánu je približne 7-10 rokov. Časové údaje sú samozrejme iba rámcové a so zmenou miery sa predlžujú či skracujú (napr. tvorba strategického plánu hlavného mesta trvá dlhšie než tvorba strategického plánu menšej obce), poskytujú však dobrú predstavu o odlišnosti použitej časovej optiky. Z hľadiska skúmania moci ide o zásadnú vec. Iniciácia tvorby plánu je v porovnaní s dobou platnosti plánu iba krátkym momentom (týždne oproti dekáde), z hľadiska miery vplyvu plánovačov to však môže byť naopak.

Zoberme vzťah medzi iniciáciou a procesom tvorby strategického plánu. Aj keď je žiaduca čo najširšia participácia, zároveň je nereálne, aby sa procesu zúčastnilo 100% obyvateľov. V rámci iniciácie je preto zostavený kľúčový tím, ktorý za tvorbu plánu zodpovedá, a ostatní aktéri sú zapojení prostredníctvom rozličných metód v rámci procesu tvorby plánu. Je zrejmé, že skladba „kľúčového tímu“ a spôsob zapojenia „ostatných“ má vplyv na výsledok. Miera výmeny názorov a vzájomného pochopenia je úplne iná u tých členov tímu, ktorí sa stretávajú viac-menej pravidelne počas celého procesu a majú možnosť postupne vydiskutovať konfliktné body, než u aktérov, ktorí sa zúčastnia jedného mítingu len preto, že sú nahnevaní na konkrétny návrh v ich ulici. A miera diskusie a následného vzájomného porozumenia u obyvateľov zúčastnených len na anonymnom prieskume verejnej mienky je takmer nulová. Problematiku vzťahu medzi iniciáciou, celým procesom a jednotlivými udalosťami (mítingami) diskutovali podrobnejšie Dobrucká a Šimonová (2017). Na tomto mieste sa dá skonštatovať, že aj keď sa plánovači snažia o objektivitu a zachovanie štandardných postupov, zostavenie tímu a výber metód participácie u ostatných aktérov zostáva do veľkej miery ich výsadou. Vďaka tomu majú nezanedbateľný vplyv na priebeh aj výsledok celého plánovacieho procesu. Tento rozmer moci plánovačov zvýraznil Forester (1982, 1989), avšak najmä vo vzťahu k zvolenej agende mítingov, nie z pohľadu k výberu kľúčového projektového tímu a metód.

Príkladom vzťahu medzi iniciáciou a procesom tvorby strategického dokumentu je prípadová štúdia prezentovaná Dobruckou (2019a). V tomto prípade došlo k viacerým zlyhaniu už počas iniciačnej fázy, napríklad nesprávne navrhnutý rozpočet potrebný na spracovanie strategických dokumentov, zapojenie organizácií na základe ich silnej pozície v systéme lokálnej správy avšak podcenenie nedostatočných znalostí v týchto

organizáciách či nedostatočná komunikácia zmien v projektovom tíme. Tieto chyby ovplyvnili ďalší proces spracovania dokumentov, ktorý bol najmä zo začiatku mimoriadne turbulentný a v mnohom pripomínal viac krízový než projektový manažment. Spracované dokumenty síce boli hodnotené pozitívne, avšak ich implementácia zlyhala. Aj keď dôvodov bolo viacero, jednou z podstatných prekážok boli vzájomné vzťahy zúčastnených aktérov, ktoré sa vzhľadom na mnohé krízy počas projektu značne vyostřili. Vplyv jednotlivých expertov je možné sledovať v priebehu celej prípadovej štúdie, a to v rovine pozitívnej (zvládnutie krízového riadenia a zabezpečenie dostatočnej kvality spracovaných dokumentov) aj negatívnej (spôsobenie chýb, neschopnosť tieto chyby vykompenzovať a posilniť vzťahy v regióne). Bohužiaľ, nezvládnutá iniciačná fáza dominovala nad ďalším procesom.

Ak predĺžime optiku na horizont platnosti strategického plánu, čo je cca 7-10 rokov, majú zjavný vplyv na rozvoj územia formulované priority a ciele rozvoja. Tieto vplyvajú na realizované aktivity aj nadväzujúce krátko- až stredno-dobé dokumenty, plány a projekty. Práve na tejto úrovni plánovači svorne proklamujú, že stanovenie priorít a cieľov by nemalo byť na nich, ale na dohode zainteresovaných aktérov. Zanedbaný je však vplyv samotných textov, konkrétnych formulácií. Prostredníctvom textu (jeho štruktúry, syntaxe a termínov), použitých symbolov a ich významov ovplyvňuje strategický plán mieru porozumenia u čitateľov, ich vnímanie a vnútorné nastavenie, a tým aj identitu, seba-obraz a brand danej lokality. Tieto faktory majú silný vplyv na to, akým spôsobom sú realizované plánované projekty, a to nezriedka v horizonte dlhšom, než je platnosť samotného plánu. Aj keď obsah priorít, cieľov a projektov je daný dohodou medzi aktérmi, samotné formulácie a ich významové vzťahy sú opäť vo veľkej miere výsadou plánovačov, ktorí písomný dokument finalizujú. Plánovači majú pomerne veľkú moc usmerňovať vnímanie významov, ktorá obvykle presahuje do roviny kontinuálnej evolúcie (viď kapitola nižšie).

V našich podmienkach môže byť príkladom snahy o pozitívny vplyv prostredníctvom formulácií textu *Strategický plán MČ Praha – Kolovraty 2018-2028*. Pôvodne samostatné malé mesto Kolovraty sa stalo súčasťou hlavného mesta Prahy, čím došlo k rozporu vo vnímaní lokality z pohľadu obyvateľov Kolovrat (silná identita a dobrá adresa) a Prahy (periféria hlavného mesta bez potreby regulácie výstavby). Nakoľko Praha má spracovaný územný plán za celé svoje územie, Kolovraty nemajú prakticky žiadnu možnosť regulovať výstavbu na svojom území. Narástol tak význam strategického plánu, ktorý sa stal platformou pre vzájomné pochopenie a vyjednávanie medzi samosprávou, občanmi a developermi. Bol stanovený strategický smer rozvoja „Kolovraty – iná tvár Prahy“, ktorý vymedzuje identitu tejto mestskej časti oproti hlavnému mestu. Plán sa nezaobrá detailným rozborom tejto identity, ale poukazuje na ňu laicky zrozumiteľným jazykom a symbolmi (napr. popis aktuálnej tváre Kolovrat či prirovnanie k iným mestským častiam). Zároveň využíva pojmy ako positioning, goodwill či reputačná analýza, ktoré vychádzajú z ekonomickej terminológie a vytvárajú bázu pre rokovania s investormi (viac v Dobrucká, 2018b).

### **3 Perspektíva kontinuálnej evolúcie – postupný vývoj vnímania a vplyv veľkých osobností**

Do skupiny mysliteľov, ktorí sa zaoberali postupným vývojom spoločnosti a následným vplyvom tohto vývoja na uvažovanie a správanie sa ľudí, môžeme zaradiť Maxa Webera, Michela Foucaulta či Stevena Lukesa. Weber (1997) ako prvý popísal vývoj miest v stredoveku a antickom Grécku. Štruktúra Weberových textov naznačuje, že historické okolnosti formujú sebaobraz spoločnosti, ten ovplyvňuje konanie ľudí a výsledky ľudského konania pretvárajú pôvodnú historickú situáciu na novú, tvoriacu základ pre nové ideje a nový sebaobraz. Foucault sa zaoberal dejinami myslenia,

ktoré (okrem iného) dokumentoval prostredníctvom pojmov disciplína (1979, 1998) a biopolitika (2007). Oba termíny odrážajú proces, ako postupný vývoj spoločnosti formuje myslenie a konanie jednotlivcov či skupín, kde následne toto ich konanie postupne pretvára spoločnosť ako celok. Lukes (2005) zaviedol pojem tretia dimenzia moci. Ide o postupné prispôsobovanie sa a vytváranie tichého súhlasu s určitým stavom (compliance to domination), ktoré vedú k takej aktivite či neaktivite ľudí, ktoré pomáhajú tento stav spoluvytvárať. Lukes identifikoval moc ako priamu súčasť sociálneho kontextu, ktorý "zabraňuje ľuďom konať, a niekedy dokonca aj myslieť" (2005: 50; preklad autora). Všetci traja autori opisujú podobnú špirálu vplyvu kontextu na myslenie, myslenia na konanie a konania na opätovné potvrdenie či modifikáciu pôvodného kontextu. Zároveň všetci pomenovávajú podobné nástroje na zabezpečenie žiadúceho vývoja – legislatívny rámec, vzdelávací systém, praktický tréning, skúsenosti, propagandu, konvencie a kultúrne hodnoty, sociálny tlak a ďalšie.

V teórii plánovania sa tento proces postupného vývoja myslenia odrazil najmä v analýze diskurzu založenej na Foucaultovom prístupe (Foucauldian discourse analysis). Tá sleduje, ako sa význam nejakej pojmu vytvára, vyvíja a postupne formuje hegemoniu myslenia zainteresovaných subjektov. Napríklad, Assche, Beunen a Duineveld (2012) analyzovali vývoj významu slov „úspech“ a „zlyhanie“ v dvoch projektoch v Holandsku. Tvrdia, že pripisovanie úspechu či zlyhania funguje ako „seba-posilňujúci mechanizmus vytvárajúci trend vládneho systému“ (568; preklad autora). Grange (2014) skúmala vývoj kultúry územného a priestorového plánovania v Dánsku. Poukázala na to, ako používanie jazyka v kľúčových dokumentoch formovalo presvedčenie plánovačov, to ovplyvnilo ich konanie a následne pozmenilo princípy fungovania celej profesie. Gunder (2011) tvrdí, že profesijný diskurz má moc vytvárať presvedčenie, postoje a aktivity u mladých plánovačov, čiže „správne“ ich vychovať. Davy (2008), Purcell (2009), Gunder (2010), Sager (2015) a ďalší dokonca tvrdia, že plánovanie produkuje zjednodušené naratívy o tom, aká budúcnosť je žiadúca, a preto ho prirovnávajú k ideológii. Zároveň poukazujú na nebezpečenstvo ideologicky hegemonného myslenia v plánovaní.

Positívny vplyv dlhodobého vývoja v myslení ľudí na tvorbu strategických dokumentov a ich zavádzanie do praxe je možné sledovať na príklade Viedne a jej projektu *Smart City Wien*. Viedne je považovaná za vzorový príklad uplatňovania konceptu *smart city* a mnohé Európske mestá chodia do Viedne hľadať inšpiráciu pre vlastný rozvoj. Aj keď základný dokument tohto prístupu *Smart City Wien: Rámcová stratégia* má bezpochyby podiel na úspechu konceptu, bolo by chybou predpokladať, že je jeho základným kameňom. V rámci celosvetového rebríčka miest najpríjemnejších pre život (most liveable cities) získala Viedeň prvé miesto sedemkrát za sebou, a to v rokoch 2009-2016. Iniciácia projektu *Smart City Wien* zo strany primátora Viedne Dr. Michaela Häupla je však datovaná až do roku 2011 a samotná *Rámcová stratégia* bola schválená v roku 2014. Oboje teda nastalo v čase, keď Viedeň už viedla celosvetový rebríček. Podobne výstavný príklad projektu *Smart City Wien*, jazerné mesto Aspern, je zastrešené spoločnosťou Aspern Smart City Research GmbH & Co KG, ktorá začala realizovať aktivity v roku 2013. S ohľadom na dĺžku plánovacích procesov pre cca 20tisíc obyvateľov (odhadovaný počet v Asperne) môžeme predpokladať, že celá iniciatíva vznikla paralelne s iniciatívou primátora Häupla alebo ešte skôr. Aspern teda nie je dôsledkom projektu *Smart City Wien*, ale jeho paralelou alebo dokonca predchodcom. Úspech Viedne pri zavádzaní konceptu *smart city* teda musí prameniť niekde inde, nie v samotnom strategickom dokumente.

*Rámcová stratégia* v úvodnom slove uvádza: „Naše mesto bolo smart počas niekoľkých generácií“. Podľa Pamelu Mühlmann (zástupkyňa TINA Vienna – Smart City Agentur & Energy Center, rozhovor dňa 28.9.2016) má toto vyjadrenie dve roviny. Prvá sa týka priamo smart technológií a poukazuje na úspešné inováčné projekty v minulosti. Druhá rovina poukazuje na „niekoľko generácií“, čiže dlhodobú tradíciu v uplatňovaní

klúčových princípov rozvoja Viedne – vysoká kvalita života, moderné mesto a inovácie. Tieto princípy tvorili kostru *Lokálnej agendy 21*, ktorá podľa Mühlmann funguje vo Viedni „skutočne veľmi dobre už približne 30 rokov“ a praktické skúsenosti s touto agendou boli preklopené aj do projektu *Smart City Wien*. Zmena konceptu z trvalej udržateľnosti na smart city bola daná predovšetkým tým, že prvý koncept už fungoval niekoľko desaťročí, bol politicky „okukaný“ a zmena konceptu ponúkla možnosť získať zdroje z Európskych fondov. V prípade Viedne teda ide takpovediac iba o oficiálnu zmenu názvu, avšak zároveň sú konzistentne zachované princípy rozvoja, dlhodobý nastavený spôsob správy mesta aj vnímanie obyvateľov (viac v Dobrucká, 2016b).

Perspektíva kontinuálnej evolúcie poukazuje na nevyhnutnosť dlhodobej perspektívy, pretože história zásadným spôsobom ovplyvňuje nastavenie súčasných systémových aj kultúrno-behaviorálnych podmienok. Zároveň však táto perspektíva favorizuje systémový pohľad a je najproblematickejšia pri identifikácii vplyvu plánovača ako jednotlivca. Pri tomto historickom pohľade sa totiž jednotlivec stráca. Alebo presnejšie, stráca sa bežný jednotlivec, ktorý systému podlieha, a naopak do popredia vystupujú veľké postavy, ktoré majú moc systém ovplyvňovať a meniť.

Väčšina autorov v oblasti plánovania zdôrazňuje, že plánovanie je proces komplexný, zahŕňajúci mnohých vzájomne sa ovplyvňujúcich aktérov a opierajúci sa o zákony, štandardné metódy a postupy. Preto teória plánovania nezriedka vyzýva plánovačov k tomu, aby oni (ako jednotlivci) nezasahovali do obsahu plánov, ale aby strážili korektnosť procesu a podporovali iných aktérov (Forester, 1989; Campbell a Marshall, 1998; Richardson, 2005; Schmidt-Thomé a Mäntysalo, 2014; Dobrucká, 2016c). Skutočný vplyv jednotlivca (a predovšetkým odborníka) na výsledok plánu je však značne podceňovaný. Dôvodom je, že v súčasnosti často miešame moc jednotlivca v zmysle jeho profesijnej autority (pozícia „plánovač“ daná systémom) a moc jednotlivca ako osoby (charakterové predpoklady, znalosti či schopnosti konkrétneho plánovača). Kým prvý typ moci je všeobecne uznávaný, systém ho pomerne presne špecifikuje a plánovači sa na moc autority často odvolávajú, druhý typ je v plánovaní takmer úplne ignorovaný. Avšak práce viacerých mysliteľov upozorňujú, že ide o dva odlišné mocenské mechanizmy, ktorých rozdiely sú jasne viditeľné práve cez optiku mierky a času.

Max Weber (1997) rozlišoval medzi mocou autority a mocou charizmatického lídra. „Charizma“ je výsledok historických okolností v kombinácii s osobnostnými predpokladmi jednotlivca – sila osobnosti naplno zažiarí vtedy, keď to vyžaduje doba. Ide však o efekt krátkodobý. Keď historické okolnosti pominú a situácia v spoločnosti sa stabilizuje, čaro osobnosti sa začína strácať. Oproti tomu „autorita“ je mechanizmus dlhodobý, pretože je súčasťou byrokratického systému. Autorita čerpá svoju moc zo systému, ktorý zároveň podporuje, stabilizuje a upevňuje. Charizma sa opiera o osobné danosti a nezriedka povstáva práve vtedy, keď systém zlyháva a je potrebná jeho obnova. Podobné rozdiely v popise mocenských mechanizmov môžeme nájsť už u Niccolò Machiavelliho (1998). Ten uviedol, že na získanie moci je nutný súlad medzi silou ducha jednotlivca a šťastím v podobe príležitosti. Tieto však nestačia na udržanie si získanej moci. Dlhodobá vláda vyžaduje umiernennejšie charakterové vlastnosti a stabilitu vládneho aparátu, vrátane ukotvenej pozície vládcu. Keď prejdeme do súčasnosti, tak rozdiel medzi mocou autority, ktorá je súčasťou systému, a jednotlivca ako osoby popísal Paul Jones (2011), ktorý oprel svoj prístup o Bourdieuove (1977) koncepty poľa, kapitálu a tvárnosti (field, capital and habitus). Jones uviedol príklady toho, ako vyjadrenia elitných architektov (vplyvných jednotlivcov) sformovali sociálny význam prestížnych budov a spoločenské vnímanie tohto významu následne ovplyvnilo tvorbu ďalších architektov aj profesijné štandardy celej profesie. V Jonesovej práci je zreteľná moc elit (tj. jednotlivcov významných v rámci daného poľa vplyvu) meniť celú profesiu.

## 4 Perspektíva jednotlivcov – vplyv osobnosti, vedomia a podvedomia v bežných situáciách

Aj keď miera vplyvu jednotlivca na systém je veľmi rozdielna u „elit“ a „ostatných“ (členenie vychádza z Jonesovho chápania týchto pojmov založených na Bourdieuových konceptoch poľa, kapitálu a tvárnosti), samotný konflikt systém vs. jednotlivec sa dá pozorovať prakticky všade. Samotná zmena optiky z inštitúcií (aktérmi sú inštitúcie, človek vystupuje ako predstaviteľ systému) na ľudí (stretnutí sa nezúčastňujú inštitúcie ale ľudia, človek je prítomný ako individuálna osobnosť) mení výsledky pozorovaní.

Prípadovú štúdiu zmeny optiky z inštitúcií na jednotlivcov uvádza Dobrucká (2019a). Štúdia zaoberá vzťahom medzi mocou, znalosťami a dôverou (power, knowledge and trust) a na týchto dvoch rovinách ponúka odlišné závery. Pri prijatí inštitucionálnej optiky sa zdá, že celý prípad zodpovedá štandardným princípom systému multi-level governance, dochádza k redistribúcii moci medzi aktérov a dokumenty sú spracovávané adekvátne pôvodnému zámeru. Pri bližšej analýze z perspektívy jednotlivcov však vychádzajú na povrch také osobné nastavenia a medziľudské vzťahy, ktoré síce umožnili spracovanie dokumentov, avšak zabránili ich následnej úspešnej implementácii. Prípadová štúdia konštatuje, že osobnosť jednotlivých kľúčových postáv a ich osobné vzťahy (úroveň jednotlivcov) mali tak silný vplyv na celý projekt, že oficiálne štruktúry, formálne pozície či štandardné procesy (úroveň inštitúcií) nedokázali tento vplyv dostatočne zvrátiť žiadúcim smerom.

Vzťahu medzi systémom a jednotlivcom sa v plánovaní nevenuje taká pozornosť, akú by si zaslúžil. Avšak ešte menej diskutovaným aspektom práce plánovačov je fakt, že plánovanie je aktivita zasahujúca až na úroveň podvedomia zapojených aktérov, vrátane samotných plánovačov. Každý míting je charakteristický svojou agendou, zúčastnenými ľuďmi a interakciami medzi nimi, dynamikou, atmosférou a osobnými postojmi všetkých zúčastnených. Aj keď autori z humanitách a sociálnych vied zdôrazňujú vplyv podvedomia na rozhodovanie a konanie jednotlivcov (napr. Dreyfus a Dreyfus, 1986; Damasio, 2000; Thaler a Sunstein, 2009; Kahneman, 2011; ďalší), v diskurze o plánovaní je tento rozmer podchytený iba zbežne. Prejavuje sa v debate o emóciách (napr. Hoch, 2006; Othengrafen, 2012; Ferreira, 2013; Baum, 2015; Forester, 2016; Sturzaker a Lord, 2017) a v menšej miere ako zvýraznenie schopnosti expertov robiť rozhodnutia mimo rámca racionálnych analýz (napr. Flyvbjerg, 1998, 2001; Dobrucká, 2018a).

Dobrucká (2019b) spracovala hĺbkovú prípadovú štúdiu o tom, akú úlohu hrali emócie počas prípravy projektu s cieľom spracovať strategické dokumenty, iniciáciu riešenia tohto projektu a jeho priebeh. Zamerala sa na tých členov riešiteľského tímu, ktorí mali zásadný vplyv na udalosti a obvykle bývajú vnímaní ako neutrálni – tj. plánovač, projektový manažér a úradník. Prípadová štúdia zvýraznila šírku podprahových vplyvov, ako sú okamžité emócie, očakávania a predpoklady, ale tiež dlhodobé pôsobiace vzájomné sympatie či antipatie, kultúrne vzorce a predsudky. Štúdia tiež poukázala na fakt, že veľmi individuálny faktor – osobnosť plánovača – môže ovplyvniť náladu zúčastnených, mieru ich spolupráce aj spôsob riešenia krízových situácií. V kontexte tejto štúdie sa neutralita plánovačov vyžadovaná systémom javí nielen nereálna, ale v určitých ohľadoch dokonca kontraproduktívna.

Špecifický pohľad na moc jednotlivca ovplyvniť udalosti v pomerne bežných situáciách ponúka prípadová štúdia zameraná na význam vlastných úmyslov plánovačov (Dobrucká, 2018a). Napriek faktu, že plánovači boli v danej chvíli plne závislí od zadávateľa projektu, práve osobné intencie pomohli plánovačom vzoprieť sa do značnej miery pôvodnému zadaniu a ovplyvniť spracované dokumenty. Metodický rámec tejto štúdie vychádzal z teórie Schrödera, Stewarta a Thagarda (2014), ktorí pristúpili k intenciam ako k procesom odohrávajúcim sa v mozgu. Úmysly sú väčšinou vnímané ako niečo vedomé



– zamýšľame niečo urobiť alebo neurobiť. Títo autori prezentovali teóriu, podľa ktorej sú úmysly významové indikátory a „ponúkajú [zhustenú] interpretáciu iných interpretácií“ (s. 854; preklad autorky). Na dešifrovanie procesu tvorby interpretácií významov, v ktorom sú úmysly tvorené a vedú ku konaniu či nekonaniu, sú potrebné štyri komponenty: „informácie o situácii, emotívne vyhodnotenie, aktivita a ... seba-vnímanie“ (s. 853; preklad autorky). Ak teda berieme úmysly ako indikátory významov, tak tvorba úmyslov a ich odraz v konaní či nekonaní je procesom odohrávajúcim sa v mozgu, v rámci ktorého dochádza k spojeniu racionálnych úvah (napr. zváženie informácií o situácii, vedomý zámer a uvedenie seba ako agenta zámeru) s podprahovým vnímaním a emóciami (napr. emotívne vyhodnotenie sociálneho kontextu, tušené možné dopady v budúcnosti či podvedomý seba-obraz).

Dobrucká (2018a) naviazala na tento teoretický prístup. Využila myšlienku, že úmysly ako významové indikátory vznikajú v kombinácii vyššie uvedených štyroch faktorov a poukázala na prepojenie racionálnej a emotívnej stránky plánovačov. Medzi uvedené aspekty zaradila napr. životnú situáciu plánovačov a očakávané zlepšenie či zhoršenie tejto situácie v závislosti od urobeného rozhodnutia, mieru tolerancie rizika s ohľadom na životnú situáciu, seba-vnímanie plánovačov vo vzťahu k ich vzdelaniu, minulým skúsenostiam a očakávanej pozícii v budúcnosti, ale tiež emócie ako zvedavosť či opatrnosť. Z práce Dobruckej je zrejmé, že plánovači sú „ľudskými bytosťami“ a ich prístup k procesu tvorby plánu zahŕňa podprahové nie-racionálne aspekty v minimálne rovnakej miere ako aspekty racionálne. Prípadová štúdia tiež poukázala na to, že práve úmysly plánovačov sa môžu stať kontrolným mechanizmom (inhibitory controllers) proti automatickému spracovaniu požadovaných zadaní bez adekvátneho využitia osobného vplyvu plánovačov.

## 5 Záver

So zmenou paradigmy v plánovaní a nástupom tzv. multi-level governance neustále rastie miera spolupráce rozličných aktérov, a tým aj miera redistribúcie moci. V tomto trende sa postupne vytráca vplyv jednotlivca na rozvoj územia, a to predovšetkým vplyv expertov. Plánovači sú dnes vnímaní z pozície koordinátorov, moderátorov a facilitátorov medzi záujmami ostatných, ich vlastné názory a moc zasahovať strácajú v medzinárodnom diskurze oporu. To vyvoláva otázku, či ešte plánovači nejakú moc majú.

Tento článok sa zaoberal takou formou moci plánovača, ktorá ho aktivizuje, umožňuje mu uplatňovať moc, ovplyvniť situáciu a vyvolať odozvu. Využil pritom tri odlišné perspektívy miery a času, ktoré boli charakterizované z hľadiska literatúry a podložené praktickými príkladmi či odkazmi na prípadové štúdie. Ide o perspektívy:

- **vymedzených časových úsekov**, čiže ohraničené časopriestorové rámce. Táto poloha je v literatúre najviac diskutovaná a miera vplyvu plánovačov sa mení so zmenou diskutovaných rámcov. Napr. pri iniciácii tvorby strategického dokumentu má zásadný vplyv zostavenie tímu, ktoré do veľkej miery určuje plánovač. Počas procesu spracovania dokumentu koordinuje plánovač celkový proces, vytvára jednotlivú agendu a stráži vzťahy medzi zapojenými aktérmi. Počas obdobia platnosti spracovaného dokumentu je vplyv plánovača nepriamy, cez spôsob vytvorenia a jazyk dokumentu (blíži sa k druhej perspektíve).
- **kontinuálneho vývoja lokality**. Na tejto úrovni sa pozícia plánovača ako jednotlivca na prvý pohľad stráca, do popredia vystupujú iba historicky významné „veľké“ osobnosti. Vplyv „bežného“ plánovača je však značný pri písaní textov, tvorbe dizajnu či symbolov. V tomto smere tvaruje jazyk, používané termíny a ich významy, čím zásadne prispieva k formovaniu myslenia ľudí v danej lokalite, ich vnímanosti voči rozličným aspektom územia a celkovej identity.

- **jednotlivcov.** Táto perspektíva upozorňuje na rozdiel medzi systémovou pozíciou jednotlivca (plánovač) a jednotlivcom ako človekom (Janko Mrkvička), kde osobné charakteristiky, schopnosti a postoje Janka Mrkvičky majú zásadný vplyv na jeho prácu plánovača. Vplyv plánovača je zásadný aj vo vzťahu k iným aktérom ako ľuďom, ktorých ovplyvňuje skrze svoju osobnosť, vytváranie atmosféry či vytváranie a spracovávanie emócií.

Prínosom tohto článku je systematizácia pohľadu na moc v plánovaní na základe mierky a času, ktorá je doložená prehľadom príslušnej literatúry a príkladov z praxe. Aj keď článok nemá okamžité praktické využitie, povedomie o tom, že ani v rámci systému multi-level governance nie je vplyv plánovačov nulový a aké pestré sú ich možnosti, môže plánovačom pomôcť vybudovať si proaktívnejší prístup k vlastnej expertnej pozícii.

## Literatúra

- Assche, van K., Beunen, R., Duineveld, M. (2012). Performing success and failure in governance: Dutch planning experiences. *Public Administration*, Vol. 90, No. 3, pp. 567–581.
- Baum, H. (2015). Planning with half a mind: Why planners resist emotion. *Planning Theory and Practice*, Vol. 16, No. 4, pp. 498–516.
- Bergson, H. (1992). *The Creative Mind*; translated by M.L. Anderson. New York: The Citadel Press.
- Bergson, H. (2012). *Matter and memory*; edited by J.H. Muirhead; translated by N.M. Paul and W.S. Palmer. Miami: HardPress Publishing.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice*. In: Jones, P. (2011). *The Sociology of Architecture: Constructing Identities*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Campbell, H., Marshall, R. (1998). Acting on Principle: Dilemmas in Planning Practice. *Planning Practice and Research*, Vol. 13, No. 2, pp. 117–128.
- Damasio, A.R. (2000). *Descartes' Error: Emotion, Reason, and the Human Brain*. New York: Quill.
- Davy, B. (2008). Plan it without a condom! *Planning Theory*, Vol. 7, No. 3, pp. 301–317.
- Dobrucká, L. (2016a). Urban/spatial planners and power: the role of time and scale. *Sociální studia*, Vol. 4, pp. 45–60.
- Dobrucká, L. (2016b). Projekt Smart City Wien. In: Štěpánek, P. a kol. *Praha - Vídeň: Možnosti Cesty k Smart City ve Střední Evropě*. Praha: BEZK, z.s., pp 28–53, 135–139.
- Dobrucká, L. (2016c). Reframing planning theory in five categories of questions. *Planning Theory*, Vol. 15, No. 2, pp. 145–161.
- Dobrucká, L. (2018a). When planners depend on powerful actors: automatism versus intentions. *Planning Theory*, Vol. 17, No. 2, pp. 234–252.
- Dobrucká, L. (2018b). Strategický plán ako nástroj komunikácie s developermi: Príklad dostupného bývania. *Regionální rozvoj mezi teorií a praxí*, Vol. 4, pp. 4–12.
- Dobrucká, L. (2019a). Interplay of Power, Knowledge, and Trust in International Projects: Story of Institutions and of Individuals. *Planning Theory and Practice*. (in process)
- Dobrucká, L. (2019b). Emotions of people who are expected to be neutral in planning process. *Planning Practice and Research*. (in process)
- Dobrucká, L., Šimonová, K. (2017). Power and knowledge in planning: the role of time and scale. In: SPENDER, J.C., SCHIUMA, G., GAVRILOVA, T. (Eds). *Knowledge management in the 21st century: resilience, creativity, co-creation*. St. Petersburg: St. Petersburg University, pp. 1288–1297.
- Dreyfus, H., Dreyfus, S. (1986). *Mind over Machine: The Power of Human Intuition and Expertise in the Era of the Computer*. New York: Free Press.

- Ferreira, A. (2013). Emotions in planning practice: a critical review and a suggestion for future developments based on mindfulness. *Town Planning Review*, Vol. 84, No. 6, pp. 703-719.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in practice*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forester, J. (1982). Planning in the Face of Power. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 48, No 1, pp. 67–80.
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Forester, J. (2016). Cultivating Surprise and the Art of the Possible: The Drama of Mediating Differences. In: *Readings in Planning Theory: Fourth Edition*, pp. 363-382.
- Foucault, M. (1979). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Vintage Books.
- Foucault, M. (1998). *The History of Sexuality: The will to knowledge, Vol.1*, translated by R. Hurley. London: Penguin Books.
- Foucault, M. (2007). *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France 1977-78*, translated by G. Burchell, edited by M. Senellart. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grange, K. (2014). In search of radical democracy: the ideological character of current planning advocacies for culture change in planning. *Environment and Planning A*, Vol. 46, pp. 2670-2685.
- Gunder, M. (2010). Planning as the ideology of (neo-liberal) space. *Planning Theory*, Vol. 9, No. 4, pp. 298–314.
- Gunder, M. (2011). Fake it until you make it, and then... *Planning Theory*, Vol. 10, No. 3, pp. 201–212.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalization of society, Vol.1*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1990). *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Healey, P. (1992). A Planner's Day: Knowledge and Action in Communicative Practice. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 58, pp. 9-20.
- Hoch, C. (2006). Emotions and Planning. *Planning Theory & Practice*, Vol. 7, No. 4, pp. 367–382.
- Jones, P. (2011). *The Sociology of Architecture: Constructing Identities*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking Fast and Slow*. London: Allen Lane.
- Lukes, S. (2005). *Power: A radical View*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Machiavelli, N. (1998). *The Prince*, translated and with an introduction by H. C. Mansfield. Chicago: University of Chicago Press.
- Nietzsche, F. (1968). *The will to power*, translated by W. Kaufmann and R. J. Hollingdale. New York: Random House.
- Nietzsche, F. (2007). *On the genealogy of Morality*, translated by C. Diethel, edited by K. Ansell-Pearson. Cambridge: Cambridge University Press.
- Othengrafen, F. (2012). *Uncovering the unconscious dimensions of planning: Using culture as a tool to analyse spatial planning practices*. London: Routledge.
- Purcell, M. (2009). Resisting neoliberalization: Communicative planning or counter-hegemonic movements. *Planning Theory*, Vol. 8, No. 2, pp. 140–165.
- Richardson, T. (2005). Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics. *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 25, pp. 341–365.
- Sager, T. (2015). Ideological Traces in Plans for Compact Cities: Is Neo-liberalism

- Hegemonic? *Planning Theory*, Vol. 14, No. 3, pp. 268–295.
- Schmidt-Thomé, K., Mäntysalo, R. (2014). Interplay of power and learning in planning processes: A dynamic view. *Planning Theory*, Vol. 13, No. 2, pp. 115-135.
- Schröder, T., Stewart, T.C., Thagard, P. (2014). Intention, Emotion, and Action: A Neutral Theory Based on Semantic Pointers. *Cognitive Science*, Vol. 38, pp. 851–880.
- Sturzaker, J., Lord, A. (2017). Fear: An Underexplored Motivation for Planners' Behaviour? *Planning Practice and Research*, Vol. 33, No. 4, pp. 359-371.
- Sun Tzu (1996). *The Art of War*. Translation in Sawyer, R.D.: *The Complete Art of War: Sun Tzu/Sun Pin*. USA: Westview Press. pp. 167-233.
- Thaler, R.H., Sunstein, C.R. (2009). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. London: Penguin Books.
- Weber, M., ŠKODA, J. (1997). *Autorita, Etika a Společnost: Pohled Sociologa do Dějin [Authority, Ethics and Society: Sociologist's View on the History]*. Prague: Mladá Fronta.
- Smart City Wien: Framework Strategy*. Wien: Vienna City Administration, 2014.
- Strategický plán MČ Praha – Kolovraty 2018-2028*. Praha: ČVUT, 2018. [online].  
Dostupné na: [http://www.kolovraty.cz/assets/File.ashx?id\\_\\_org=80160&id\\_\\_dokumenty=2295](http://www.kolovraty.cz/assets/File.ashx?id__org=80160&id__dokumenty=2295)

## Informace o autorce

Mgr. Lucia Dobrucká, PhD.  
ČVUT v Praze – Masarykův ústav vyšších studií,  
[ldobrucka@gmail.com](mailto:ldobrucka@gmail.com)