

Návrh metodiky strategického plánování komplexních celků s velkým počtem hráčů a související úvahy

(Jiří Exner: Program ZEUS – první etapa, 1998).

I. Strategické plánování a komunita

1.1 Podstata a smysl strategického plánování

Strategické plánování je moderním nástrojem řízení (mj.) územních celků s autonomní správou, vycházejícím z principu sdílení záměrů a cílů v rámci velké skupiny účastníků – komunity, identifikované s předmětným územím. Jde o proces, který by měl umožnit

- kontrolu orgánů veřejné správy nad probíhajícími společenskými, ekonomickými a ekologickými změnami, rozhodování v širším koncepčním rámci, kvalifikované zadávání územně plánovací dokumentace, oborových generelů a koncepcí atd.
- koordinaci zájmů a aktivit subjektů působících v území při zachování prioritní ochrany zájmů veřejných
- efektivní využívání možností a zdrojů, které jsou k dispozici k rozvoji území s přihlédnutím k jejich dlouhodobé obnovitelnosti nebo nahraditelnosti

Jedním (nikoli však jediným a nejdůležitějším, jak bude vzápětí zmíněno) z výsledků procesu strategického plánování je tzv. strategický plán územního celku. Jde o komplexní dokument programového charakteru s horizontem cca 20 let, který není plánem v pravém slova smyslu, tzn., nepředstavuje souhrn závazných ukazatelů, termínů k jejich plnění a určení odpovědných činitelů. Strategický plán má spíše úlohu referenční, tedy zejména by měl umožnit resp. usnadnit posuzování jednotlivých dílčích rozhodnutí a samovolně probíhajících procesů z hlediska míry jejich souladu s celkovou vizí pozitivně chápaného rozvoje, na které se komunita během procesu strategického plánování shodne.

Dosažení takové shody a identifikace jednotlivých komunit tvořících společenských složek s formulovanými vizemi je primárním posláním strategického plánování, bez ohledu na formu a kvalitu zpracovávaného dokumentu. Přijatý strategický plán má de facto pouze charakter písemného stvrzení této shody, jeho technické zpracování je v procesu strategického plánování pouze dílčím cílem. V ideálním případě by jako závěrečný výstup strategického plánu byl formulován soubor obecných kritérií, která by se stala všestranně akceptovaným měřítkem posuzování správnosti každého konkrétního rozhodnutí přijímaného ve městě - a to jak orgány veřejné správy, tak ostatními subjekty.

Legislativně má strategické plánování na úrovni obce oporu v §14, odst. 1 písm.a) zákona 367/1990 Sb. o obcích, kde je za první pravomoc obce stanoveno schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění. Z povahy věci plyne, že jde o prakticky identickou agendu s výše popsáním strategickým plánováním. Za povšimnutí stojí, že zákonodárce zvolil přesnější označení "program" pro zpracovávaný dokument, než je běžně užívané (v tomto případě z ciziny převzaté) "plán".

S uvedenou legislativní oporou se strategický plán může stát už ve stadiu přípravy účinným nástrojem pro efektivní komunikaci s ústřední správou státu na téma státního podílu na zajišťování rozvoje území a pod. To je tedy třetí funkce procesu strategického plánování.

Vedlejším výsledkem strategického plánování by mělo být průběžné navrhování, příp. iniciování dílčích koncepčních nebo rozvojových aktivit, které mohou být dále rozpracovávány mj. do podoby projektů s účastí na vnější podpoře regionálního a místního rozvoje.

Konečně je na místě zmínit okolnost, že zvládnutí strategického plánování je třeba považovat za nezdůrazňovanou, nicméně fakticky klíčovou podmínku účasti na programech Evropské Unie.

Následující část II. stručně popisuje metodiku strategického plánování, která je tradičně používána a která je navržena m.j. i pro zpracování Strategie regionálního rozvoje ČR. Tato metodika je z krátkodobého hlediska metodou vhodnou pro rychlé určení kritických oblastí a strategických cílů. Z dlouhodobého hlediska však metodika nemusí odpovídat skutečným potřebám a možnostem daného území, pokud od začátku nepracuje se správně formulovanými vztahovými veličinami a pokud není zvládnut komunitní¹ aspekt celého procesu, tzn. důraz na shodu všech společenských složek, jejich identifikace s výsledkem a zapojení všech, kdo se následně budou podílet na implementaci programů do diskuse předcházející jejich přípravě. Metodická východiska pro předcházení možným selháním procesu strategického plánování ve výše uvedeném smyslu navrhuje v části 3 tohoto appendixu.

1.2 Vytváření prostředí a standardy spolupráce v komunitě

Opakujeme:

- nebezpečím pro strategické plánování je, že zúží realitu na definování kritických oblastí a strategických cílů bez reálné vůle k jejich dalšímu naplňování
- podstatný je vlastní proces strategického plánování, vznikající vztahy lidí a vzájemné učení se komunikaci a spolupráci; jde především o konzultační proces a formulace konsensuálních stanovisek
- Evropská unie začíná používat pojmy komunita a komunitní přístup, které zdůrazňují potřebu neustálého vyvažování mezi lidským společenstvím a společností, mezi kvalitou lidských vztahů a efektivitou sociálně-ekonomického systému

Nástrojem nabídnutým v této souvislosti pro práci na definování funkcí sociálně-ekonomického systému a zvládnutí dynamického procesu strategického plánování, ve kterém účastníci nejsou jen pasivní objekty a vykonavateli strategického plánu, jsou "Standardy spolupráce"²:

¹ Komunita v překladu latinského slova *communitas* znamená: lidské společenství, společnost, společenský smysl, vlídnost, laskavost, obec. V jediném slově je obsažena podstata společné existence, kdy obec a společnost vzniká z lidského společenství založeného na vlídnosti a laskavosti. Lidské společenství vzniká tím, že se lidé setkávají a vstupují do vzájemných vztahů. A právě od kvality mezilidských vztahů a vzájemné spoluodpovědnosti se odvíjí fungování obce, města, komunity. Společnost je v tomto kontextu pojímána jako sociálně ekonomický systém, ve kterém jde o kvalitu života, kterou můžeme hodnotit a porovnávat. Komunita je v tomto pojetí neustálým vyvažováním mezi lidským společenstvím a společností, mezi kvalitou lidských vztahů a efektivitou sociálně ekonomického systému.

² Tzv. Standardy spolupráce byly poprvé navrženy v rámci "Projektu rozvoje sociálních služeb ve městě Ústí nad Labem", který byl realizován z finančních prostředků Phare a za účasti zahraničních expertů. Koordinátorem

Standard I Komunikace a spolupráce

Standard II Kultivace prostředí a vzdělávání

Standard III Koordinace činností

Standard IV Zhodnocování potřeb komunity a sociálně-ekonomická analýza

Standard V Zajištění kvality činností, služeb či produktů

Standard VI Vyhodnocování kvality a efektivity činností, služeb a produktů

Standard VII Plánování

Standard VIII Financování

Standard IX Práce s informacemi a jejich zveřejňování

celého projektu je Centrum komunitní práce. Standardy spolupráce pro rozvoj sociální sféry byly schváleny Radou a Zastupitelstvem města Ústí nad Labem.

Jako příklad uvádíme standardy spolupráce v sociální sféře, použitých při realizaci Projektu rozvoje sociálních služeb města Ústí nad Labem pro kapitolu sociálního zabezpečení (viz zpráva za II. etapu Projektu rozvoje sociálních služeb ve městě Ústí n.L.):

Standard I - Komunikace a spolupráce

Sociální systém, jeho fungování a efektivita závisí mimo jiné na kvalitě lidských vztahů.

Komunikace je hodnota, kterou je třeba pěstovat.

Spolupráce probíhá ve vzájemném partnerství a spoluodpovědnosti.

Standard II - Kultivace prostředí a vzdělávání

Kvalita mezilidských vztahů, přijaté hodnoty, úroveň vzdělanosti a schopnost komunity uspokojovat potřeby lidí vytváří celkovou kulturu prostředí, ve které jsou poskytovány sociální služby.

Standard III - Koordinace sociálních služeb

Sociální služby nemohou být řízeny v hierarchické, centrální struktuře, každý takový pokus je neefektivní.

Koordinace služeb však předpokládá dohodnutá pravidla institucí, poskytovatelů služeb, uživatelů.

Standard IV - Zhodnocování potřeb komunity a sociální analýza

Analýzy by měla být zaměřena na zhodnocování potřeb komunity, jde především o porozumění problémům, procesům, existujícím trendům.

Získané informace jsou podkladem a východiskem pro politické a ekonomické rozhodování, koordinaci a plánování sociálních služeb.

Standard V - Zajištění kvality péče

Proces rozhodování o zajištění kvality péče o konkrétního klienta je management péče.

Jde o společnou činnost poskytovatelů péče a uživatelů s cílem nalézt nejvhodnější vztah mezi potřebou uživatele, jeho dovednostmi a schopnostmi a dosažitelnou formou péče.

Standard VI - Vyhodnocování kvality a efektivity služeb

Vyhodnocování efektivity služeb je zaměřeno na efektivitu finančních nákladů s ohledem na kvalitu služeb, umožňuje, aby byly prostředky účelně směřovány do všech oblastí sociálních služeb.

Standard VII - Plánování sociálních služeb

Plánování sociálních služeb je konzultační proces, který vede ke vzniku komunitního plánu péče.

Komunitní plán je podkladem pro politické a ekonomické rozhodování a je nástrojem pro realizaci změn.

Standard VIII - Financování sociálních služeb

Sociální služby jsou financovány z mnoha zdrojů, financování je upraveno celou řadou pravidel a dílčích omezení.

Suma všech finančních toků by měla být přehledně zmapovaná, instituce a poskytovatelé by měli sledovat a kontrolovat finanční toky.

K veřejným zdrojům by měl být v rámci existujících pravidel umožněn přístup všem poskytovatelům služeb bez ohledu na zřizovatele.

Standard IX - Práce s informacemi a jejich zveřejňování

Výměna informací mezi institucemi, poskytovateli a uživateli by měla probíhat podle stanovených pravidel.

Informovanost veřejnosti souvisí s prevencí, na to navazuje sociální poradenství.

II. Obecný popis nástrojů strategického plánování – nejčastěji užívaná metodika.

Jednotlivé nástroje a postupné kroky by podle standardní metodiky proběhly v zásadě takto:

2.1 Vypracování profilu města

- jde o základní faktografický materiál, jehož smyslem je globální charakteristika města a tím vytvoření dostatečné poznatkové základny pro všechny další kroky
- jeho struktura bude/může reflektovat členění uvedené v následující kapitole
- součástí této charakteristiky by neměla být pouze objektivní technicko ekonomická data, ale též jejich hodnocení ze strany veřejnosti
- zdroje informací: ČSÚ, MmÚ, Úřad práce, OSSZ, Dopravní inspektorát, místní podniky, profesní sdružení, OHK, průzkumy mezi občany atd.

2.2 Formulování vize města

- měla by popsat výchozí situaci a formulovat, kam se chce město dostat. Předpokladem pro formulování vize města je široká diskuse a dosažení konsensu.

2.3 Stanovení globálních cílů

- vymezují základní cesty a očekávané výsledky celého procesu v návaznosti na obecně sdílenou vizi. Užitečné je konkretizovat vizi do jednoho symbolického cíle s velkým motivačním potenciálem pro širokou veřejnost (à la pořádání světového šampionátu apod.) a další globální cíle stanovit tak, aby zvolenou symboliku respektovaly.

2.4 SWOT analýza

- standardní metoda, užívaná k využití analytických poznatků
- * pro identifikaci kritických oblastí
- * jako základ pro zaměření celé rozvojové strategie
- * jako základ pro formulace strategických cílů a následně strategických směrů a rozvojových aktivit
- * jako základ pro "městský marketing" - stanovení pozice města ve srovnání s jinými městy v soutěži o investice a pokrytí trhu práce a pod.
- jejím principem je jednoduchá, avšak výstižná a pokud možno vyčerpávající charakteristika silných a slabých stránek zkoumaného objektu (vnitřní analýza) a z nich vyplývajících možných příležitostí a hrozeb (vnější analýza)

2.5 Stanovení kritických oblastí

- stanovení nevelkého počtu klíčových strategických oblastí rozvoje
- výběr kritických oblastí by měl reflektovat/zohledňovat možnost města dosáhnout prostřednictvím dostupných lidských a finančních zdrojů zlepšení nejen v předmětných oblastech, ale jejich prostřednictvím (nepřímo) i v oblastech dalších

2.6 Stanovení strategických cílů

- jde o směrné ukazatele pro rozvoj města indikující stav, kterého by mělo být dosaženo realizací následných kroků
- odvozují se od předešlých kroků
- musí být stručné a jasné, musí udávat směr a formulovat očekávaný výsledek (trend)
- cíle musí být splnitelné, formulované mezích optimistického a realistického odhadu vývoje

2.7 Navrhování strategických směrů a rozvojových aktivit

- jde o nalezení cest k dosažení stanovených strategických cílů - rámec pro konkrétní programy a projekty
- může jich být k jednomu strategickému cíli více
- důležité je uvažovat u každého strategického směru s následujícími faktory:

*náklady

*personální potřeby

*instituce, příp. osoby odpovědné za realizaci

*časový rámec

*dopad

*právní důsledky

- po odsouhlasení strategických směrů následuje navržení jednotlivých rozvojových aktivit
- ke každému strategickému směru lze zpravidla přiřadit více rozvojových aktivit
- je nutné vybrat nejdůležitější a k těm přiřadit instituce, které by se měly podílet na jejich realizaci

2.8 Implementace

- konkretizace strategických směrů (úkolů) a plánovaných aktivit ve formě reálných programů a projektů, najít/určit jejich nositele a stanovit způsob financování

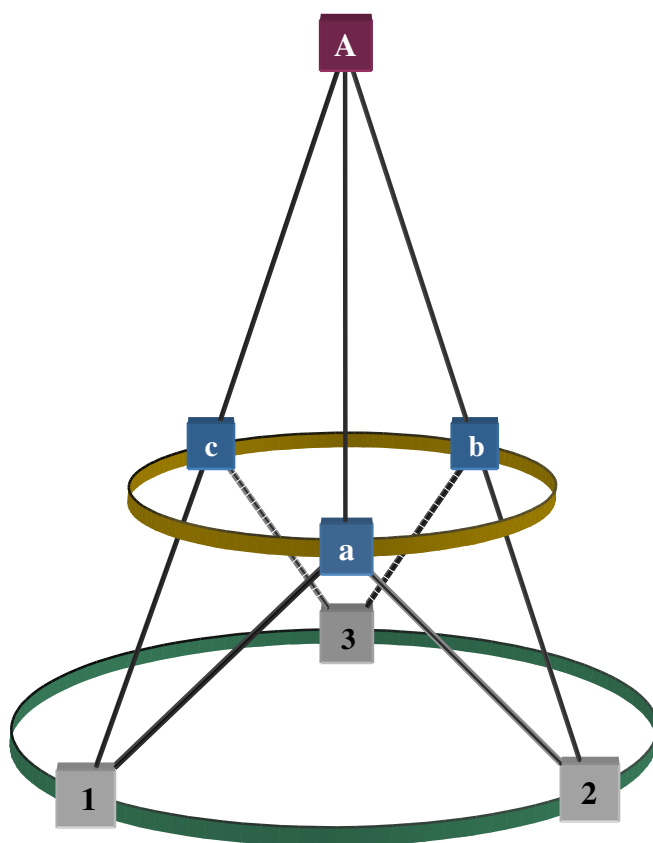
III. Návrh vymezení základního rámce procesu strategického plánování

Jak již výše bylo naznačeno, jedním z nejdůležitějších předpokladů kvalitně probíhajícího procesu strategického plánování je týmová spolupráce, spočívající v průběžné diskusi o tématech a oblastech ovlivňujících nějakým způsobem místní socioekonomický rozvoj.

Je zřejmé, že pro tak komplikovaný celek, jako je velké město, je zajištění této spolupráce participativního charakteru úkolem prvním a zásadním. Bez jeho strukturálního uchopení se dříve či později plánovací proces utopí v komunikačních šumech a věcných fluktuacích. Aby tato diskuse mohla efektivně probíhat, resp. aby mohla vůbec začít, je třeba sjednotit jazyk, kterým se povede, a předem vymežit její věcný, procesní a organizační rámec.

3.1 Strukturálně teoretická rozvaha

Jeden z možných způsobů, jak k tomuto složitému problému přistoupit, naznačuje kuželové schéma komplexních strategií na obr. 1. Struktura popisuje uspořádání vzájemných hierarchických a horizontálních vztahů a je pro strategické plánování aplikovatelná jak na obsahovou problematiku, tak na stránku procesní.



Obr. 1

vysvětlivky k obrázku 1- obsahová stránka jednotlivých úrovní kužele:

I. – vrchol kužele

A. Místní resp. regionální rozvoj

(včetně některých dílčích atributů a nástrojů, jako

- *předpoklady prostorového plánování*
- *socio-ekonomický systém v informačních databázích*
- *posuzování potřeb a vyhodnocování kvality života*
- *vnější vztahy území, regionální politika státu a evropský integrační proces*
- *nástroje komunikace s veřejností*
- *a pod.)*

II. Prostředí – tělo kužele

a. Hospodářská a sociální soudržnost (Společenské prostředí) - ekonomicky neutrální složka

** vztahy mezi nabídkou a poptávkou po pracovní síle*

** struktura zaměstnanosti*

** vztahy mezi soukromým a veřejným sektorem*

** zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů*

b. Průmyslová a zemědělská infrastruktura (Materiální prostředí) - ekonomicky produktivní složka

** podmíněnost ekonomického rozvoje stávající infrastrukturou*

** přizpůsobování infrastruktury aktuálním požadavkům ekonomiky*

a pod.

c. Sociální aspekty infrastruktury (Životní prostředí) - ekonomicky dotovaná složka

** provázanost úrovně sociálního rozvoje a kvality životního prostředí*

** míra ekologické odpovědnosti v komunitě*

** bydlení*

** respektování urbanistické a krajinné estetiky*

** zdraví populace*

a pod.

III. Činnosti a opatření, resp. jejich výsledek – podstava kužele

(Pro potřeby konkrétního území je možné (a vhodné) některé položky úplně vypustit a některé agregovat do jedné - společné.) v oblastech:

1. Sociální sféra - ekonomicky dotovaná oblast

**.Lidské zdroje, vzdělávání*

**.Aktivní politika zaměstnanosti*

**.Sociální zabezpečení*

**.Zdravotnictví*

**.Kultura, historické dědictví, volný čas*

**.Rovné podmínky pro muže a ženy*

**.Problematika menšin, sociálně vyloučených a handicapovaných*

**.Bezpečnost*

a další

2. Ekonomický rozvoj - ekonomicky produktivní oblast

**.Hospodářská struktura (průmysl, stavebnictví, zemědělství, služby)*

**.Útlumová hospodářská odvětví*

**.Konkurenceschopnost*

**.Přímé zahraniční investice*

**.Technologický rozvoj, inovace, aplikovaný výzkum*

**.Podmínky pro vznik nových podniků*

**.Malé a střední podniky*

**.Turistický ruch*

**.Zemědělství*

a další

3. Infrastruktura a zásahy do přírodních zdrojů - ekonomicky neutrální oblast

**.Dopravní síť (vč. vodních toků)*

**.Energetické sítě*

**.Telekomunikační síť*

**.Vodovodní síť a kanalizace*

**.Přírodní zdroje*

**.Zemědělská půda*

**.Lesy*

**.Pozemky ostatní*

**.Budovy*

**.Odpady*

**.Kvalita půdy (vč. radiace, poddolování), vodních toků, spodních vod a ovzduší*

**.Chráněná, devastovaná a nepřístupná území*

a další

Pokud jde o obsah, zobrazuje tedy základní rovina vymezená body 1,2,3 míru rovnováhy mezi jednotlivými souhrnnými oblastmi lidské činnosti, příp. výsledky této činnosti (jako v případě infrastruktury a dalších), a to jak řízené, tak samovolné. Výčet konkrétních témat pro jednotlivé oblasti uvedený ve vysvětlivce je pouze ilustrativní a není podrobněji tříděn. V mezích možností se rozdělením do 3 skupin snažíme o přiblížení modelu kategorizaci užívané Evropskou unií při formulování programů integrační pomoci.

Prostřední rovina (body a, b, c ve střední rovině kuželu) zobrazuje prostředí, které je vzájemně intervenujícími činnostmi, shrnutými v bazální úrovni pod body 1, 2, 3 vytvářeno a měněno a v němž jsou tyto činnosti dále vykonávány.

Jednotlivé činnosti a obdobně jednotlivé složky prostředí se navzájem ovlivňují jak ve svých úrovních (t.j. v rovinách určených body 1,2,3 resp. a,b,c) tak v prostoru mezi rovinami - ve vzájemných vazbách mezi složkami prostředí a různými typy činností. Uvedené schéma naznačuje, že nejde o ovlivňování ryze vertikální, ale že se jedná o složitější vztahy síťového charakteru.

Místní resp. regionální rozvoj je pak výslednicí těchto vztahů (bod A, vrchol kuželu).

Z procesního hlediska k tomu odpovídá

- základní rovina odborné přípravě "resortních" koncepcí a konkrétních opatření,
- střední rovina "meziresortní" koordinaci a sladění protichůdných zájmů,
- vrcholová úroveň politickým procesům - komunikaci s veřejností, rozhodování o prioritách a přípravě základních nástrojů veřejné správy k ovlivňování kvality života v území (např. budování informačních databází, územní plánování a pod. až po politické vymezení území vůči vnějšku).

Prostor, kde se odehrávají klíčové procesy, je tedy především v úrovni střední.

Jedním z předpokladů úspěšného procesu strategického plánování v navrženém modelu je funkční ztotožnění věcné a procesní stránky úkolů veřejné správy na jednotlivých úrovních a postupná optimalizace navrhovaných kroků využitím zpětných vazeb mezi úrovněmi.

3.2 Téma pro teoretiky

Geometrický model na obrázku jednak popisuje metodický rámec pro analytickou a implementační fázi strategického plánování a naznačuje postup, jak strukturovat diskusi v odborných týmech a pracovních skupinách, ale při vhodném stanovení kvantifikujících kritérií může sloužit i k posouzení aktuální dynamiky společensko - ekonomických vztahů v území. Vzdálenosti mezi jednotlivými body vymezujícími kuželovou plochu ukazují na protichůdnost zájmů v jednotlivých oblastech a míra symetrie tělesa jejich vzájemnou vyváženost. Kruhový průřez odpovídá případu stabilizované komunity s funkčními vztahy, kdy jsou jednotlivé protichůdné zájmy v rovnováze, a čím je kužel užší, tím slabší je jejich vzájemná protichůdnost. V případě převládnutí nebo oslabení některé popisované složky dochází k deformaci fiktivního tělesa a k posunutí jeho těžiště - systém se stává nestabilní a je možné odhadnout, kterým směrem by se v kritickém případě mohl začít hroutit.

Z tohoto popisu je zřejmé, že navrhovaný model je modelem dynamickým, kde nebude rozhodující posouzení stavů jednotlivých veličin, ale jejich trendů. Velmi zjednodušeně lze říci, že pokud bude trend v určité oblasti posouzen jako správný, t.j. působící na místní rozvoj pozitivně a nezpůsobující přitom nežádoucí "deformaci kužele", bude snahou tento trend udržet, příp. akcelarovat. V opačném případě půjde o to stávající trend orientovat opačně, případně odchýlit.

Důsledně pracovat v dynamickém modelu ve výše uvedeném smyslu však bude možné až ve vyspělém stadiu řízení města, po několikaletých zkušenostech s naplňováním strategického plánu. Úskalím zde totiž je naznačená potřeba stanovení kvantifikujících kritérií a definování představy "kruhově" rovnovážného stavu soustavy - chybí výchozí standardy. V rámci volného sdružení velkých evropských měst Eurocities byl na přelomu 80. a 90. let realizován pokus definovat omezený počet kvantifikátorů sociálně ekonomického rozvoje. Předkladatelům není v současné době znám výsledek této práce, bez ohledu na jeho úspěšnost by však bylo pro další, výhledové úvahy o procesech navazujících na strategický plán vhodné se s ním obeznámit.

(poznámka): Popis neřeší detailně úlohu veřejné správy, která se může v různých politických podmínkách lišit. Její místo je však vždy **uvnitř** "kužele", kde působí jako síla umožňující korigovat vzájemné "vzdálenosti" složek (rozuměj regulovat rovnováhu mezi vektory jednotlivých zájmů). Plnění tohoto úkolu bude tím snazší, čím blíže se veřejná správa bude držet vertikální osy, resp.(v případě asymetrie tělesa) těžnice kuželu.