

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

**Libor Kudrna**

**Strategický plán rozvoje měst a obcí jako mrtvý  
dokument?**

*Diplomová práce*

Praha 2012

Autor práce: **Libor Kudrna**

Vedoucí práce: JUDr. Michal Illner

Oponent práce:

Datum obhajoby:

Hodnocení:

## **Bibliografický záznam**

KUDRNA, L. Strategický plán jako mrtvý dokument? Praha, 2012. 114 s. Diplomová práce na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy, Institutu sociologických studií. Vedoucí diplomové práce Michal Illner

## **Anotace**

Diplomová práce se věnuje strategickému plánování obcí. Pro vykreslení životního cyklu strategického dokumentu využívá procesní modely veřejné politiky a dále se věnuje problému neimplementování strategických plánů některých měst v Ústeckém kraji. Studie toto konstruuje a analyzuje jako veřejně-politický problém. Diplomová práce zjišťuje názory ke strategickým plánům ve městech, kde jej mají, ale systémově jej nevyužívají k řízení města.

## **Annotation**

This thesis is devoted to strategic planning of municipalities. To render the life cycle of the strategic document the diploma work uses process models of public policy and is dedicated to the problem of not implemented strategic plans of some cities in the Usti region. Study constructs and analyzes it as a publicly-political problem. This thesis identifies the views on the strategic plans in the cities where it exists, but is not systematically used to managing of the city.

## **Klíčová slova**

Strategické plánování, strategické vládnutí, implementace programových dokumentů, zapojení veřejnosti.

## **Keywords**

Strategic planning, strategic government, implementation of program documents, public involvement.

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

## **Poděkování**

Velmi vřele bych rád poděkoval za obětavou a pro mě velmi milou spolupráci s panem JUDr. Michalem Illnerem. V průběhu zpracování této diplomové práce mi vždy poskytl potřebnou odbornou oporu nejbáje svého velkého pracovního vytížení. Nejvíce mu však děkuji za jeho laskavý přístup.

# TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

**jméno diplomanta:** Libor Kudma

**jméno konzultanta:** JUDR. Michal Illner

název práce: Strategický plán rozvoje měst a obcí jako mrtvý dokument?

**stručná charakteristika práce, (úvod, vymezení výzkumného problému, cíl práce, metody, atd.) eventuálně . obsah:**

Poznávacím problémem je průzkum a hodnocení procesů veřejné politiky náležející k životnímu cyklu strategických plánů měst. Záměrem diplomové práce je zařadit strategické plánování do kontextu veřejné politiky a strategického vládnutí. Životní cyklus strategického plánu bude připodobněn ke vhodným modelům veřejně-politických systémů. Bude provedena analýza plánovacích procesů a popsání účastníci sítě aktérů. Budou popsány jednotlivé postupy strategického plánování na případové studii a vyhodnoceny metodou SWOT.

Studie má sloužit především k odhalení důležitých témat, která se k tvorbě strategického plánování vztahují. Dalším úkolem diplomové práce je formulace problému, který představuje jev, kdy si některá města pořídí strategický plán, ale ten není implementován, vyhodnocován ani aktualizován. Tudíž jeho životní cyklus se zastaví předčasně. Tento jev „mrtvých dokumentů“ bude popsán, konstruován jako veřejně-politický problém a přinese úvahu nad možnými variantami řešení vedoucích k cílům, odstraňujícím tento problém. Další část práce se zaměří na prokázání existence „mrtvých dokumentů“ v případě konkrétních vytipovaných měst Ústeckého kraje. Po odstupu několika let od vytvoření plánu bude zjišťována motivace k vytvoření plánu a hledisko ke strategickému plánování. A v těchto městech budou hledány překážky v implementaci. Tato studie je také hledá prostřednictvím autorovy interpretace výsledků zjištění. Analýza využije poznatků z období tvorby strategických plánů vytvořených v letech 2004 -2008. Specifickým přínosem mojí práce k obecnému oborovému diskursu může být zejména shrnutí objektivních okolností, které determinují samotný proces plánování v podmínkách menších měst.

Jako cenný zdroj poznání považuji svou pracovní náplň v Regionální rozvojové agentuře Ústeckého kraje, a. s., která se etabluje v plánovacích procesech, jako zpracovatel a facilitátor procesů.

- **základní literatura**

HARTL, P. *Komunita občanská a komunita terapeutická*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 1996. 221 s. Studijní texty, ISBN 80-85850-45-1

GIDDENS, A. *Třetí cesta a její kritici*. 1. vyd. Praha: Mladá fronta, 2004, 182 s. Edice Myšlenky, ISBN 80-204-1208-5

GOJOVÁ, A., *Teorie a modely komunitní práce*. 1.vyd. Ostrava: Ostravská universita v Ostravě. Zdravotně sociální fakulta, 2006, 116 s. ISBN 80-7368-154-4

POTŮČEK, M., et al. *Strategické vládnutí a Česká republika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007, 360 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství), 35. sv. ISBN 978-802-4721-262.

POTŮČEK, M., et al. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005, 399 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství), 35. sv. ISBN 80-864-2950-4

VESELÝ, A., NEKOLA, M., et al. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007, 407 s. Studijní texty. ISBN 978-80-86429-75-5.

- **podpis diplomanta**

- **podpis konzultanta**

**V Praze dne .....**

**Obsah:**

<b>1. ÚVOD.....</b>	<b>10</b>
<b>2. ZROD STRATEGICKÉHO VLÁDNUTÍ V NOVODOBÉ HISTORII ČESKÉ REPUBLIKY.....</b>	<b>14</b>
<b>3. VYMEZENÍ STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ.....</b>	<b>18</b>
3.1 PROČ STRATEGICKY VLÁDNOUT.....	18
3.2 STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ OBCÍ V ČESKÉ LEGISLATIVĚ.....	23
3.3 ÚLOHA VEŘEJNOSTI V ROZHODOVÁNÍ .....	24
3.4 PLÁNOVÁNÍ JAKO POČÁTEČNÍ PROCES VEŘEJNĚ POLITICKÉHO CYKLU .....	29
<b>4. STRATEGICKÝ PLÁN V KONTEXTU VÝVOJE POSTMODERNÍ DOBY .....</b>	<b>32</b>
4.1 KOMUNITARISMUS .....	32
4.2 STRATEGICKÝ PŘÍSTUP JAKO NÁSTROJ K LEGITIMIZOVÁNÍ ELIT.....	36
4.3 STRATEGICKÝ PLÁN JAKO VSTUPENKA DO SVĚTA DOTACÍ EU.....	38
4.4 STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ JAKO OSNOVA SÍTĚ AKTÉRŮ .....	40
<b>5. PROCES TVORBY STRATEGICKÉHO PLÁNU.....</b>	<b>42</b>
5.1 MĚSTO ŠTĚTÍ – ZÁKLADNÍ ÚDAJE .....	42
5.2 KLÍČOVÉ POSTUPY STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ VE ŠTĚTÍ.....	43
5.3 STRUKTURA DOKUMENTU A JEHO OBSAH .....	46
5.4 SHRNUTÍ KLÍČOVÝCH AKTIVIT PROCESU .....	52
5.5 ŽIVOTNÍ CYKLUS STRATEGICKÉHO PLÁNU .....	56
<b>6. SROVNÁNÍ PŘÍPADOVÉ STUDIE S TEORETICKÝM RÁMCEM VEŘEJNÉ POLITIKY.....</b>	<b>58</b>
6.1 ZÁKLADNÍ GNOZEOLOGICKÉ A ETICKÉ HLEDISKO STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ VE ŠTĚTÍ .....	58
6.2 APLIKACE PROCESUÁLNÍCH MODELŮ VEŘEJNÉ POLITIKY .....	60
6.3 SWOT ANALÝZA PROCESU PLÁNOVÁNÍ A JEJÍ INTERPRETACE .....	65
<b>7. KONSTRUKCE VEŘEJNĚ POLITICKÉHO PROBLÉMU: STRATEGICKÝ PLÁN JAKO MRTVÝ DOKUMENT? .....</b>	<b>72</b>
7.1 VYMEZENÍ PROBLÉMU .....	72
7.1.1 Zdůvodnění problému.....	72
7.1.2 Společenské dopady neimplementování strategického plánu .....	75
7.1.3 Analýza zúčastněných aktérů .....	76
7.2 VYMEZENÍ POŽADOVANÉHO STAVU.....	78
7.2.1 Volba výběrových kritérií a variant.....	81



7.2.2	<i>Možné podpůrné atributy pro realizaci strategického plánování.....</i>	<i>87</i>
<b>8.</b>	<b>VYHODNOCENÍ REŠERŠE INTERNETOVÝCH STRÁNEK VYBRANÝCH MĚST .....</b>	<b>89</b>
8.1	METODA A ZPŮSOB VYHODNOCENÍ.....	89
8.2	VYHODNOCENÍ.....	90
<b>9.</b>	<b>ŠETŘENÍ VE VYBRANÝCH MĚSTECH.....</b>	<b>92</b>
9.1	INTERPRETACE JEDNOTLIVÝCH ROZHOVORŮ .....	93
9.2	SYNTÉZA ROZHOVORŮ.....	99
<b>10.</b>	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>101</b>
<b>11.</b>	<b>POUŽITÉ PRAMENY .....</b>	<b>105</b>
<b>12.</b>	<b>SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ.....</b>	<b>109</b>
<b>13.</b>	<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>111</b>
<b>14.</b>	<b>PŘÍLOHY.....</b>	<b>112</b>

## 1. Úvod

Studie, již předkládám, je pokusem o sondu do doposud nepříliš popsaných procesů strategického plánování. V našich postsocialistických podmínkách má plánování stále ještě pejorativní nádech a pohled různých politiků či významných aktérů na lokální úrovni stále ještě tomu odpovídá. Tomuto trendu odpovídá i doba vedená neoliberálními tendencemi politické reprezentace prvních polistopadových vlád.

Nicméně strategické plánování měst a obcí se uplatňuje jako přirozený proces aplikovaný na konkrétní místo a komunitu občanů. Průběh strategického plánu je podmíněn vytvořením sítě aktérů složené z odborníků i laiků. Různými metodami jsou definovány ideje a hledají se způsoby, kdy hlavním nástrojem jejich naplnění je obecní rozpočet. Dalším úkolem je zkomponovat záměry místního rozvoje a docílit společné vize a konsenzu.

Plánování v zásadě vždy existovalo, zejména na centrálních úrovních správy veřejných prostředků. Princip určení, čeho je kde zapotřebí, však již není záležitostí jen těchto centrálních byrokratických institucí. Podniky sestavují své (strategické) podnikatelské plány, v nichž osnují základní teze jejich prosperity. Zároveň se v nich však mohou objevit i faktory zohledňující sociální potřeby zaměstnanců či budování image formou dobročinných programů (např. ČEZ, T-mobile apod.). I neziskové organizace poskytující sociální služby rozvíjejí jakost své činnosti na základě manažerského určení péče.

Rozvojové koncepce na národní úrovni se věnují většinou problémům regionů anebo odvětvím (tzv. sektorům). Plánování se nyní hojně dostává na úroveň komunálního rozhodování a politiky, čímž se eliminuje plánování z centra, tedy „shora“. Centrální plánování může mít nedostatky v unifikujícím se prostředí upírajícím vůli a iniciativu sociálních skupin a sítí, a tím je zbytečně zužován tématický a obsahový prostor pro komunikaci místních politických představitelů s veřejností. Komunitní plánování je proto do značné míry chápáno jako netradiční nástroj řízení, jehož smyslem je zajistit kvalitní dostupné a nediskriminační služby pro obyvatele. Význam tohoto plánování je především právě v tom, že stvrzuje společenský konsenzus na místní úrovni.

Můžeme se ptát, zda plán pomůže k rozvoji konceptu občanské společnosti a zda se komunitu podaří „zplnomocnit“, aby byla schopna řešit své problémy samostatně s prostředky a s

potenciálem, který jí je k dispozici. Procesy, jimiž tyto dokumenty vznikají, jsou velmi specifické, závislé na organizaci, ale také na zvolené metodice. Můžeme dokonce v některých případech i pochybovat o smyslu podobných dokumentů.

**Sonda do procesu plánování měst a obcí, již tato studie je, se snaží zařadit tuto sociální praxi do kontextu veřejné politiky.** Zdrojem k tomu jsou i zkušenosti autora a jeho možnost analogicky provázat zažitou praxi s teorií veřejné politiky.

První cíl se vztahuje k čistě popisnému pohledu na strategické plánování, které se v literatuře objevuje výhradně jako praktická činnost bez zásadnějšího propojení s vědeckou disciplínou veřejné politiky. Příspěvkem práce je analýza konkrétního procesu strategického plánování v konkrétním městě a to je shrnuto metodou SWOT. Shrnuté poznatky jsou potom porovnány s některými modely veřejné politiky. Strategické plánování měst je vykládáno v mnohých případech ve vztahu k dalším pojmům, např. strategické vládnutí, strategický management, strategické řízení, územní plánování apod. Přesto však autor dbá přísně ohraničeného tématu.

Strategické plánování je sociální praxí, která však může mít poměrně diametrální význam lišící se svým tématem, způsobem tvorby i způsobem naložení výsledku – strategického plánu.

Strategický plán lze přenést hned do několika oblastí studia (poddisciplín) veřejné politiky:

- V užším hledisku se můžeme na strategický plán města dívat jako na přímou souvislost mezi místní demokracií a efektivitou a výkonem samosprávy. Takto se můžeme na strategický plán zaměřit jako na normativní prostředek ke sledování výkonnosti místní správy. V tomto případě lze zpytovat zejména případové studie konkrétních strategických plánů a sledovat jejich způsob sledování ukazatelů výkonnosti (v rámci policy work).
- Můžeme se na něj zaměřit jako na prostředek politické participace, tj. zaměřit se na síť aktérů a sledovat vazby a vztahy mezi nimi (v rámci „social network analysis“).
- V širším hledisku se na něj můžeme dívat jako na dynamický proces, který mění v průběhu času své tvůrce, obsah, formu i míru důležitosti. Tedy jako na proces, který je aktivně vyhodnocován a přeformulován, avšak má své pevné místo ve veřejně-politickém cyklu (v rámci „policy process“ či konceptu strategického vládnutí).

Přestože strategický plán slučuje mnoho atributů a můžeme jej vnímat jistě i v dalších kontextech veřejné politiky, využívá tato studie další charakteristiky strategických plánů. A sice dle autora je možné pojmout jej jako specifický prostředek analýzy prostředí města či obce.

Tato studie rozšiřuje pochopení pojmu strategického plánu ve smyslu:

- Aplikace veřejně-politických modelů na strategické plánování – pozn. srovnání se opírá o konkrétní případovou studii Strategického plánu rozvoje města Štětí.;
- Vazby k normativnímu modelu etiky veřejněpolitických systémů;
- Nástroje strategického vládnutí v rámci veřejné správy a současného vztahu elit a následovníků;
- Prostoru pro participaci veřejnosti a dalších aktérů;
- Jako vyjádření konsenzu všech skupin obecních komunit.

Na téma strategického plánování se autor snaží pohlédnout jako na trend vyplývající z přirozeného vývoje vztahu elit a veřejnosti.

Druhým cílem studie je formulace problému, který představuje stav, kdy strategický plán existuje, ale není implementován, a tudíž dokument neplní své funkce. Samotný problém lze jednoduše shrnout do výroku: vytvořené strategické plány některých měst pozbývají svého významu, neboť nejsou implementovány. Takto formulovaný problém je ve studii strukturován, konstruován a analyzován. A dále se zamýšlí nad možnými řešeními tohoto veřejně-politického problému.

Třetí část studie se zaměřuje na zjištění praxe ve vytipovaných městech, kde strategický plán vznikl, ale není systémově implementován. Tato část studie proto nabízí odpověď na otázku: Proč vůbec strategický plán vznikl a k čemu skutečně slouží? Jaká byla tedy motivace k vytvoření plánu? Práce odkrývá důležitá témata. Autor zdůrazňuje motivaci k plánování danou zvýhodněním při žádostech o dotaci z finančních fondů Evropské unie. Účelem je shromáždit poznatky z praxe, pro jejichž získání je využito kvalitativních metod zjišťování.

Pokud do komunální správy má přinést strategické plánování požadovaný efekt, je nasnadě se ptát:

- proč města vytvořila strategický plán,

- jak a zda jej využívají.

Pohnutkou ke zpracování tohoto tématu je autorova **pochybnost o tom, že strategické plány v mnohých městech plní svou funkci**. Studie proto ve své podstatě přivádí čtenáře k váhavému postoji vůči všeobecně podporovanému trendu.

Cílem je prokázat dle stanovených postupů hypotézu:

**„Strategické plány v případě některých měst završují svůj životní cyklus svým vytvořením.“**

Ke strategickému plánu není přistupováno jako k řídicímu dokumentu. Plán není implementován, vyhodnocen, ani aktualizován. Dokument vzniknul, ale zůstal „ležet v šuplíku“, proto autor takový dokument s jistou mírou nadsázky označuje za „mrtvý dokument“. Tato část práce se snaží odpovědět na otázky:

- *Jak (a zda vůbec) pokračuje strategický plán po dokončení ve svém životním cyklu?*
- *Jak je zajištěna publicita na webu měst?*
- *Je plán aktualizován?*
- *Pracuje s ním zastupitelstvo?*

K akademickému diskurzu může tato práce přispět poukázáním na problém pozitivně proklamovaného trendu, který v konečných dopadech nemá požadovaný efekt. Také je třeba upozornit na to, že pohnutky k realizaci strategického plánu mohou být jiné, než předpokládá princip strategického vládnutí, či snaha přispět k občanské společnosti.

## **2. Zrod strategického vládnutí v novodobé historii České republiky**

Strategické plánování měst a obcí je pojato autorem jako součást koncepce strategického vládnutí. K vymezení strategického vládnutí je možno přidružit další diskursivní témata, jako je strategické řízení ve veřejné správě, strategické uvažování atp. Prameny lokálního strategického plánování, coby praktické činnosti, je možné sledovat v krátké historii České republiky v návaznosti právě na centrální vývojový kontext strategického vládnutí.

V polistopadových podmínkách československého prostředí se sázelo spíše na improvizaci, intuici a samotnou praxi. První kroky k demokracii v období krátce po listopadovém převratu v roce 1989 zaznamenaly velký nárůst občanské angažovanosti. Programová komise Občanského fóra se stala základnou taktického počínání v politice nových podmínek. První koncepční řešení přinesl až rok 1992, kdy ustanovená federální vláda dala pokyn k vypracování koncepčního řešení v oblasti ekonomické a sociální reformy. Strategický nádech proto vneslo strategické vládnutí obepnuté kompromisy. Dle Potůčka (2007, str. 128) byly diskuse a kompromisy vnímány jako politická slabost. Neúčinnou institucí se stalo Federální ministerstvo strategického plánování, které se ve svém krátce vyměřeném čase zaměřovalo zejména na obhajobu své existence.

První roky již samostatné České republiky lze chápat jako čas neoliberální ideologie. Cíle se staly produktem ideologického vidění světa, který již neměl nádech kompromisu, ale logické normy. Potvrzeny tak byly procesy fungování státní správy, do značné míry zachovávající svůj předrevoluční centralistický ráz. Orientace především na ekonomické cíle omezily vstup jiných než státních aktérů. Velmi výrazné je Potůčkovo přirovnání tohoto stavu k předrevoluční éře, ovšem s „opačným znaménkem“.

Neúspěchy předurčily pro další epochu českého novodobého strategického vládnutí expertní hledisko. Hledání strategických cílů ovšem zase bylo přesunuto do roviny kompromisů i deduktivního sbírání střípků ideologií. Zemanova vláda (1998) přišla v polistopadové éře s konkrétně formulovanými strategickými cíli (společnost vzdělání, participace a solidarity). Období od roku 1998 až 2002 Potůček (2007, str. 129) hodnotí jako návrat „prognostické

klasiky“, která se neobešla bez strategického uvažování. Na centrální úrovni vznikla Rada pro sociální a ekonomickou strategii (RASES), která měla jako poradní orgán vytvořit pevnou organizační formu řízení a koordinace sociálních a ekonomických procesů.

Jejím nedosaženým úspěchem byl návrh zákona o strategickém plánování, který měl kromě jiného zavést institut pro plánování na národní úrovni – Český institut strategických studií. Tehdejší vláda však k předložení parlamentu nedospěla. Norma by byla prý předčasná.

Na popud RASES byly zpracovány dvě střednědobé koncepce, které vláda vzala na vědomí. Neúspěch komise souvisel s absencí kompetencí a širokým tématickým záběrem. Její činnosti byly postupně zúženy a „převedeny“ na Centrum pro sociální a ekonomické strategie (CESES) až do okamžiku jejího zrušení v roce 2003.

Jako výraz úsilí o sociální dialog byla vytvořena Sociální doktrína České republiky (2002), která jako závazný dokument byla projednána v tripartitě. K využití doktríny jako vodítka pro tvorbu a realizaci sociální politiky paradoxně nikdy nedošlo.<sup>1</sup>

Od roku 2000 přibýly mezi aktéry strategického vládnutí nově vzniklé kraje. Od roku 2002 až do roku 2007 jsou typické přípravy čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie. Vznikla celá řada komplexních strategických dokumentů, které však bohužel nenašly svůj rámeček pro vynucení jejich implementace.

Plánování na regionální a lokální úrovni započalo svou existenci (dle Potůčka 2007, str. 134) v druhé polovině 90. let, kdy hlavním polem realizace plánovacích procesů byla města a svazky obcí. Po roce 2002 začaly svůj rozvoj plánovat i kraje. Např. Program rozvoje Ústeckého kraje byl schválen roku 2002.

Potůček uvádí (tamtéž), že implementace záměrů (podložených soustavou rozvojových dokumentů) výrazně zvýšila kvalitu vládnutí na lokální úrovni. Hlavním důvodem byla eliminace krátkodobých zájmů, které byly nahrazeny zájmy dlouhodobými a které vznikly spontánně bez zásahu centrálních orgánů státu. Tuto vlnu vzniku strategického řízení u nás v devadesátých letech dle Potůčka dokumentuje velmi silný a hlavně samovolný rozvoj strategického plánování

---

<sup>1</sup> Použito: POTŮČEK, M., *Deficity a možnosti strategického řízení v České republice*. [online]. 14 s. [cit. 2011-12-04]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/www/137175/prog\\_potucek.doc](https://is.muni.cz/www/137175/prog_potucek.doc)

podložený zkoumáním povahy jednotlivých politických cílů a zapojením velmi širokého spektra aktérů.

Vývoj institutů strategického plánování vyvrcholil v roce 2000 zákonem č. 248/200 Sb. o podpoře regionálního rozvoje, který ukládá Ministerstvu pro místní rozvoj ČR vypracovávat Strategii regionálního rozvoje a následně z ní vycházející Státní program regionálního rozvoje, jejichž cílem je vyhodnotit potenciál rozvoje a zajistit vyvážený rozvoj všech regionů. Díky tomuto zákonu získalo ministerstvo možnost vymezit regiony, které je potřebné zvláštními opatřeními podporovat. Takové regiony, „se soustředěnou podporou státu“ zákon dělí do tří skupin a klasifikuje je dle typu postižení projevující se v hospodářsky slabých výsledcích (např. nezaměstnanost, demografické ukazatele, trh a podnikání apod.). Zákon kromě těchto oblastí uvádí i „ostatní regiony“, které je žádoucí podporovat z jiných důvodů (např. bývalé vojenské prostory, regiony postižené živelními pohromami apod.). Zákon zakotvuje i finanční podporu těmto regionům. Prostředky jsou rozdělovány na uskutečňování státního programu regionálního rozvoje v rozsahu, který na návrh vlády schvaluje poslanecká sněmovna. Forma pomoci má trojí formu: dotace, úvěr, návratná finanční pomoc. Usnesením vlády se díky tomuto zákonu Ministerstvu pro místní rozvoj v ČR úspěšně daří rozdělovat prostředky. V roce 2011 byly vyhlášeny například tyto dotační programy:

- 117D814 - Podpora revitalizace bývalých vojenských areálů (podpořeno 30 projektů úhrnnou částkou Kč cca 170 mil. Kč),<sup>2</sup>
- Obnova obecního a krajského majetku po živelních pohromách v roce 2011 (příjem žádostí ukončen v 11/2011),
- Podpora rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu (naposledy vyhlášeno v r. 2009),
- atd.

Ve vztahu ke strategickému plánování je zákon klíčový tím, že ukládá krajům v rámci jejich samostatné působnosti vypracovat program rozvoje územního obvodu kraje, případně v něm

---

<sup>2</sup> Zdroj: <http://www.mmr.cz/Regionalni-politika/Programy-Dotace/Podpora-rozvoje-regionu-v-roce--2011/Podpora-revitalizace-byvalych-vojenskych-arealu>



vymezených regionů. Prakticky kraje jsou tímto opatřením nuceny vypracovávat program rozvoje na základě analýzy hospodářského a sociálního rozvoje územního obvodu kraje. Pomocí analýzy silných a slabých stránek nastínit jednotlivé části a hlavní směry rozvoje. Zákon také ukládá krajům, aby z vlastního rozpočtu vytvářely finanční nástroje pro podporu rozvoje.<sup>3</sup>

Zákon je pro strategický náhled a realizaci konceptu strategického vládnutí velmi přínosný. Je ojedinělou normou, která výslovně ukládá podporu regionálního rozvoje na principu strategického řízení. Zákon také ukládá součinnost mezi Ministerstvem pro místní rozvoj ČR, dalšími ústředními správními úřady a především kraji, případně i dalšími osobami.

Dále zákon připravil základní orgánovou soustavu orgánů pro čerpání dotací z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Ustanovuje totiž Regionální rady regionů soudržnosti.

---

<sup>3</sup> Kromě povinnosti vytvořit krajské programy rozvoje, jsou pro kraj ostatní povinnosti, zejm. vytváření finančních nástrojů fakultativní. Proto i finanční prostředky rozdělované jednotlivými kraji se velmi liší. A zákon bohužel ani neukládá jakýmkoliv způsobem dohlížet na vazbu mezi vynaloženými prostředky plněním cílů krajských programů rozvoje (pozn. autora).

### 3. Vymezení strategického plánování

Strategické plánování je součástí širšího konceptu strategického vládnutí. Samotné plánování bychom mohli pojmut jako jeho způsob či metodu. Oba pojmy jsou však v mnohém, např. ve vymezení aktérů, popisu jednotlivých aspektů a zdůvodnění potřebnosti, prakticky identické.

#### 3.1 Proč strategicky vládnout

Motivy k otevřeným (pluralitním) způsobům vládnutí mohou podmiňovat právě prudké změny ve společnosti vlivem modernizace. Volební právo, jímž deleguje občan svého zastupitele, jej patrně již nestačí uspokojit. Volební období je dlouhé, orientace v názorových schématech levicových a pravicových stran je velmi obtížné. Volební programy stran jsou si velmi podobné a obecné. Tradiční zastupování společenských vrstev jednotlivými stranami již také není transparentní.<sup>4</sup>

Potůček formuluje důvod strategického plánování (vládnutí) tímto výrokem: „*Hlavním paradoxem soudobého vládnutí je, že se od vlád požaduje řešení stále náročnějších a složitějších úkolů ve stále více vzájemně provázaném světě za neustálého úbytku jejich přímých mocenských a kontrolních mechanismů.*“ (Potůček, 2007, str. 11-12).

Úloha veřejné správy je historicky vychází ze dvou pramenů (Pomahač a Vidláková, 2002). Zatímco první množina úkolů se snaží koordinovat funkční dělbu mezi legislativou, exekutivou a judikaturou, druhá množina funkcí zajišťuje hospodaření s veřejnými rozpočty, které lze akceptovat jako úkoly plněné ve veřejném zájmu.

Byť literatura hovoří poměrně obecně o centrální úrovni, je možné obdobně dovodit, že plánování na lokální úrovni je obecně pojímáno jako proces, v němž dochází k formulování **veřejného zájmu** na úrovni města nebo obce. Definovaným prioritám a opatřením musí být přizpůsobeny technické činnosti výkonného aparátu i politiků města. Procesy strategického plánování jsou tedy rozhodováním celospolečenského fóra místní komunity. Vazba strategického plánu k disciplíně veřejné politiky je tedy silně orientovaná na materiální funkci veřejné správy,

---

<sup>4</sup> Autorův názor, jímž zdůvodňuje proč se přistupuje ke koncipování politik v rámci občanské komunity „zdoła“.

resp. samosprávy. Strategickým plánováním totiž vzniká normativní dokument, který musí být - by měl být - naplňován prostřednictvím orgánů veřejné správy.

Ústecký kraj nechal vypracovat dokument zvaný Metodika tvorby lokálních rozvojových strategií (2006)<sup>5</sup>. A z ní je možné podrobně definovat strategický plán. Dle tohoto zdroje jde o rozvojový dokument, který by měl být koncipován jako dokument vytvářený pro středně nebo dlouhodobé časové údobí. Tato metodika také uvádí, že takový dokument by měl odrážet konzistentní názor na možnosti a předpoklady rozvoje obce. A tento názor by se měl stát základem pro řízení rozvoje v území obce. Dle této metodiky také vznikla celá řada strategických plánů měst a obcí v Ústeckém kraji (i u těch měst, která jsou šetřena v kap. 9) a mnohá města si ji přizpůsobila. Například severočeské Litoměřice definovaly účel svého Strategického plánu rozvoje města Litoměřice z roku 2005 takto:

*„Úkolem strategického plánu jakožto základního rozvojového dokumentu města je:*

- *definovat společné zájmy města, jejich obyvatel a podnikatelských subjektů;*
- *definovat místní předpoklady realizace těchto společných zájmů;*
- *optimalizovat územně-technické a sociálně-psychologické podmínky pro rozvoj bydlení a podnikání ve městě;*
- *koordinovat vynakládání veřejných investic z hlediska územního a funkčního vzhledem k záměrům a potřebám rozvoje privátního sektoru;*
- *koordinovat účelnou alokaci běžných výdajů v zájmu vytváření stabilních podmínek pro bydlení a podnikání;*
- *definovat dlouhodobé záměry hospodářské a sociální politiky města;*
- *posilovat vědomí sounáležitosti k obci a regionu a odpovědnost za její rozvoj u místních obyvatel a podnikatelů.*

---

<sup>5</sup> ÚSTECKÝ KRAJ. *Metodika tvorby lokálních rozvojových strategií* [online]. Regionální rozvojová agentura Ústeckého kraje, a. s., 2006 [cit. 2012-01-07]. Dostupné z: <http://brouk.kr-ustecky.cz/soubory/450018/metodika%5Flrs.pdf>

*Strategický plán rozvoje města Litoměřice by měl sloužit především jako podklad pro:*

- *střednědobé až dlouhodobé plánování rozvoje města*
- *zapojování občanů a podnikatelů do rozvojových aktivit města;*
- *sestavování obecních rozpočtů;*
- *práce na tvorbě nového územního plánu města;*
- *posuzování regionálních a nadregionálních plánů a programů z pohledu města;*
- *aktivní marketing města;*
- *zodpovědný vstup města do podnikání;*
- *vstup města do různých sdružení a svazků.“*<sup>6</sup> (citováno z MĚSTO LITOMĚŘICE, *Strategický plán rozvoje města Litoměřice: Metodika zpracování*. 2006)

Plánování je praktickou činností vycházející především z teorií **veřejné politiky a managementu**. Jedná se totiž o plánování rozvoje, které formuluje cíle, aby se prostřednictvím nich došlo k předcházení případných krizí tím, že komplexně a dlouhodobě řeší problémy a vytváří podmínky pro objektivní rozhodování a řízení.

Proto dochází k určení skupin problémů (někdy též kritických oblastí), které mají být řešeny, a zároveň se tak i nepřímo kodifikují hodnoty tvůrců. Plán je potom dokumentem závazným pro dílčí rozhodnutí.

Strategické plánování je fenoménem, spojeným v odborném diskursu s pojmy strategické řízení či strategické vládnutí, strategický přístup. Oba tyto pojmy, k nimž je možno strategické plánování implicitně zařadit, používá například prof. Potůček ve svých publikacích (viz seznam literatury) či v materiálech k přednáškám uveřejněným na [www.martinpotucek.cz](http://www.martinpotucek.cz).

Dle Potůčkových statí (2007, str. 12) můžeme strategické plánování pojmut jako veřejnou akci, která bude účinná a bude více podléhat přímé kontrole a zásahům. Prostředkem k tomu mohou

---

<sup>6</sup> MĚSTO LITOMĚŘICE, *Strategický plán rozvoje města Litoměřice: Metodika zpracování* [online]. Regionální rozvojová agentura ÚK, 2006 [cit. 2011-12-29], Dostupné na [http://radnice.litomerice.cz/archiv/8542/sp\\_metodika.pdf](http://radnice.litomerice.cz/archiv/8542/sp_metodika.pdf)

být veřejné diskuse o důležitých problémech veřejného života, určování priorit, vzájemné poznávání, podněcování a podpora implementace obecných regulačních rámců a spoléhání na interaktivní sítě víceúrovňového vládnutí. Těchto prostředků právě využívá strategické plánování.

Hledají se způsoby, jak problémům předejít a jak je případně řešit v ohledu na zajištění co nejpříznivějších podmínek pro přežití lidské společnosti. V přímé konfrontaci s tímto pohledem vystává neoliberalní vize o soupeření a narušování společenské plurality.<sup>7</sup>

Strategický plán je **základní veřejněpolitickou koncepcí** pro daný obor či region. Jedná se o proces plánování umožňující efektivní řízení rozvoje všech prvků společnosti, a to na všech jejích úrovních. Strategického plánování je proto využíváno i v rámci organizací.<sup>8</sup> Předmětem zájmu této studie je strategický plán ve veřejné sféře na úrovni obce.

Významným aspektem existence plánovacího (či též strategického) dokumentu je vymahatelnost této politiky veřejností a jinými aktéry.

Konkrétní vymezení aktivit a výsledků strategického plánování vystihuje např. již výše zmíněná Metodika lokálních rozvojových strategií, vytvořená na zakázku pro Krajský úřad Ústeckého kraje (2006). Ta dává důraz na výsledek, jímž má být široký **konsenzus na společné vizi pro lepší budoucnost**, a to nejen ekonomickou. Proces plánování je zde představován jako soubor postupných a zcela konkrétních kroků, které povedou ke zlepšení sociálně ekonomického prostředí v řešeném území. Metodika vnímá prostředí, které je takto plánováno jako živý společensko- politický organismus.

Strategický plán rozvoje města zaujímá nejednoznačnou pozici v řídicích a regulativních dokumentech města. Proto by strategický plán rozhodně měl reflektovat územní limity a urbanistické studie. Dále strategický plán své teze musí osnovat na základě politické vůle, neboť by nemělo smysl definovat základní záměry, které by nenalezly oporu v politicích města. Realizovatelnost návrhů dokumentu je také závislá na finančních prostředcích a ochotě kumulovat prostředky pro účely naplňování plánu.

---

<sup>7</sup> Použito: [http://www.martinpotucek.cz/download/pwp/lidsky\\_potencial\\_pwp.pdf](http://www.martinpotucek.cz/download/pwp/lidsky_potencial_pwp.pdf). [cit. 2009-11-15]

<sup>8</sup> Použito: <http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=1921880>

Další podrobné vymezení obsahu strategického plánování nalezneme v obecné definici jiné metodiky N. Bermana (1998), kde se objevuje silnější akcent na vytváření konsenzu a společné vize pro lepší ekonomickou budoucnost. V tvůrčím přístupu dané město či obec nachází svůj marketingový potenciál a ekonomické zdroje, jsou vymezeny kritické oblasti a nalezení důvěryhodných cílů a strategií, které, pokud budou naplněny, pomohou řešit situaci. „*Strategické plánování s sebou přináší zapojení i představitele podniků a obcí, k vytvoření veřejně soukromého partnerství, které zlepší místní podnikatelské prostředí a konkurenceschopnost.*“ (Cit. Berman, 1998, str. 10). Berman (tamtéž) dále připouští, že v případě malých měst a obcí není možné odlišit řešení ekonomických otázek od plánování se zapojením veřejnosti.

V takovém případě strategický plán obce může sloužit jako podklad pro zpracování podnikatelských záměrů, sestavování obecního rozpočtu, práce na novelizaci územního plánu, zodpovědný vstup obce na kapitálový trh. Cíle uložené strategickým plánem musí být doplněny otevřeným zásobníkem projektů, které cíle naplní.<sup>9</sup>

Omezit strategické plánování měst a obcí pouze na řešení otázky ekonomického rozvoje, podnikání, uspokojování zájmů hospodářských subjektů by bylo jistě omezující, neboť procesu strategického plánování se účastní celá řada aktérů, různé odbornosti v níž všichni mají stejné možnosti vyjádřit a prosadit svou vůli, zájem, vizi.

Důležitou vlastností strategického plánu je, že vytváří i sociálně-psychologické podmínky pro optimalizaci územně-technických plánů, jejichž předlohou může být i laická vize občanů. Zvláštní zřetel se potom musí brát především na klíčové oblasti, jakými je bydlení či podnikání. A v některých obcích je i významná oblast vlastní identity a image města.

Podle Bermana (1998) je zaměření procesu založeno **na hledání konsenzu** v celé komunitě občanů. Komunita je zdrojem moci, kterou deleguje svým představitelům. „*Místní elity, ať už politické nebo hospodářské, musí dosáhnout konsenzu ohledně žádoucí ekonomické budoucnosti svého města a potom spolupracovat na dosažení této budoucnosti.*“ (Berman, 1998, str. 10).

---

<sup>9</sup>: WOKOUN, R. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Vyd. 3., v nakladatelství IFEC 1. Praha: IFEC, 2001, 264 s. Justis, 1. sv. ISBN 80-864-1208-3. Volná interpretace ze str. 133-134.

Nejvýstižněji prvky strategického plánování však uvádí studie Transparency International Slovensko (2005, upraveno autorem)<sup>10</sup>:

Strategický plán:

- je spoluvytvářený (navrhovaný) s přímou účastí veřejnosti;
- obsahuje vynutitelné páky veřejné kontroly na řídicí složky města;
- je pravidelně podle určitých pravidel aktualizovaný.

### **3.2 Strategické plánování obcí v české legislativě**

Strategický plán je rovněž zaměnitelný s pojmem program rozvoje obcí či měst. S tímto pojmem pracuje zákon o obcích, č. 128/2000 Sb. Jeho smyslem je sladování jednotlivých zájmů tak, aby obec jako celek prosperovala. Z tohoto pohledu je takový dokument zejména koordinačním a indikativním. Legitimitu strategický plán, resp. program rozvoje obce získá souhlasem zastupitelstva obce. Pro ostatní osoby, podnikatele, neziskové organizace má proto význam jen do té míry, kam sahá ztotožnění jejich cílů s cíli a vizí v plánu obsažených.

I po prosazení plánu (programu) v obecním či městském zastupitelstvu, není poté zcela jasné, jak s plánem bude i nadále pracovat. A implementaci a monitoring plánu lze jen stěží vymáhat donucením. Pro představu je možné uvést extrémní příklad vynucení implementace extrémním mechanistickým postupem, kdy se plán stane normativním dokumentem, jehož plnění je vynucováno po úřednickém aparátu i politických elitách města. Takové silové uvažování by jistě nepřineslo efektivní způsob pro naplnění cílů. A celá agenda strategického plánu by byla spíše jen administrovanou realitou.

Strategický plán je proto nutné pojmout především jako dokument politický a jeho implementace musí resp. mohou být legitimovány souhlasem obyvatel obce. Souhlas musí být získán už při jeho přípravě.

---

<sup>10</sup> Použito: TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. *Participácia v samospráve (nástroj protikorupčnej politiky)* [on line]. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2005 [cit. 2012-01-07]. ISBN 80-89041-87-6. Dostupné z: <http://www.scribd.com/doc/49144010/participacia-v-samosprave>, (str. 22)

Dokument se přesto může stát velmi snadno „mrtvým dokumentem“. Tímto neotřelým výrazem si autor pomáhá pro vyjádření stavu, kdy strategický plán byl vytvořen, ale záhy pozbyl svého významu, neboť s ním nikdo nezačal pracovat. V takovém případě lze vážně pochybovat nad účelem pořízení takového plánu.

Formálním zakotvením strategického plánu je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích:

*„§2 (2) Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*

*§35 (2) Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*

*§84 (2) Zastupitelstvu obce je vyhrazeno; písm. A) schvalovat program rozvoje obce*

*§ 130 Územně členěná statutární města ve svém statutu (§ 4 odst. 2) stanoví zejména:*

*způsob projednání územně plánovací dokumentace města a programu rozvoje města s městskými obvody a městskými částmi,*

*§ 131 Statutární město může svěřit statutem městskému obvodu nebo městské části na úseku samostatné působnosti zejména; a) schvalování programu rozvoje městského obvodu nebo městské části.“ (citované výňatky ze zákona č. 128/2000 Sb.).*

### **3.3 Úloha veřejnosti v rozhodování**

*„Je známo, že od počátku, kdy se soužití lidí začalo organizovat jako státní společenství, bylo mu dáno do vínku zabezpečovat společné blaho jak celku, tak i jeho jednotlivým členům: Salus rei publica suprema lex esto.“ (Pomahač a Vidláková, 2002, str. 77)*

Strategický plán je výrazem demokratické společnosti, kdy je sledován zájem celku, v tomto případě obce, a přitom se ale zjišťují zájmy různých skupin. Proto se ani strategický plán neobejde bez přijetí názorů veřejnosti. Idea občanské účasti na státní činnosti byla jednou z demokratizačních myšlenek 70. let 20. století, kdy bylo proklamováno, že služba obecnému



blahu patří k esenciálním pravidlům legitimacy moderního státu a spoluúčast občanů, společenských organizací a veřejnosti a veřejnosti celkem na správě věcí veřejných je samozřejmostí. V podmínkách svobodného, ústavního státu je otevřenost a veřejnost jádrem demokracie a pluralismu.

Názory teoretiků správní vědy na účast veřejnosti nejsou však jednotné. Dle Glaesera (in Pomahač a Vidláková, 2002, str. 77) byla občanská účast přiřazena k procesu vytváření státní vůle a nepřísluší jí žádná vedoucí, rozhodující funkce. Tato účast je spíše proměnný nástroj různého přiřazení státu a společnosti s cílem vytvořit politickou jednotu, působí jako **procesní motor** institucionalizovaného zprostředkování obou systémů s výsledkem, že v procesu společného vytváření vůle přistupuje do procesu vytváření vůle státu tato účastnická veličina, aniž by však působila ke svázání tohoto procesu. Glaeser si dělá starost o to, že by potom již nešlo o sjednocení vůle státu a společnosti, ale o ústupek. A také o velkou sílu soukromých záměrů, které by tímto opanovaly veřejnou správu.

**Tento pohled zcela vyčleňuje veřejný proces plánování jako implicitního prvku, který by měl mít vliv na tvorbu politik a náplň práce veřejné správy.** Toto riziko však již v pozdějších diskusích nevystupuje do popředí, přesto E. Schmidt-Assmann (tamtéž, str. 78) upozorňuje na nebezpečí soukromého ovlivňování vrchnostenské moci. **Za posledních 30 let však vztah veřejnosti a veřejné správy nabýval na významu.** K obhajobě občanské participace přispěl J. D. Aberbach s vymezením pluralistického modelu veřejné správy, který je vhodný pro heterogenní veřejnost s komplexní sociální organizací a četnými vzájemně si konkurujícími zájmy. Takovému vztahu odpovídá přesně občanská komunita a obecní samospráva, která je nucena reagovat na očekávání občanů.

S. Cassese (tamtéž) je přesvědčen o tom, že poslední doba zaznamenala radikální změnu v uznání občanů a veřejnosti jako partnerů. Což lze potvrdit velkým důrazem ve státní správě na účast občanské participace.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Např. KLIMOVSKÝ, D. *Občianska participácia a jej aktéri v teoretickej reflexii s osobitným zreteľom. Verejná správa a spoločnosť*. 2007, VIII.(2), s. 64-74.

Strategické plánování se tak dostává na úroveň komunálního hospodaření, čímž by se měly eliminovat důsledky centrálního vedení, tedy „shora“, které potřeby unifikuje a neposkytuje dostatečné zázemí pro jejich diversifikované určení. Další význam tohoto plánování je především právě v tom, že hotový plán stvrzuje **společenský konsenzus** na potřebách celé komunity.

Veřejnost nabývá na svém významu v lokálním rozhodování. A i když do jisté míry záleží na tom, jak hluboce umožní politicko-administrativní autority přístup veřejnosti do rozhodování, vliv občanské participace je však velmi zřejmý. Je však nutné si uvědomit, že až na výjimky (např. obecní referendum), je rozhodovací pravomoc svěřena legitimně voleným zástupcům občanů. Umožnění přístupu veřejnosti do přímého rozhodování je mimořádné a technicky obtížné. O to více je veřejnosti zapotřebí na tvorbě strategického plánu, jímž veřejnost volí charakter společenského prostředí a dojde ke shodě s místní politickou garniturou. Přestože se v případě strategického plánu jedná o stanovení vize, cílů, základních idejí, můžeme plán považovat za projev vůle, a proto i za specifický způsob rozhodnutí.

Na veřejnost totiž přímo dopadá rozhodování politických elit. Dle Klimovského (2007) je veřejnost prostorem, kde dochází k rozdělování veřejné moci a její realizaci i kontrole. Určení legitimacy veřejnosti není proto zcela jednoznačné. Pravomoci veřejnosti není asi možné pro procesy otevřené občanské participace kodifikovat. Veřejnost je příliš velký a nesourodý kolektiv, v němž panují osobité vnitřní síly. Vymezení hranic, do jaké míry veřejnost může zasahovat, je velmi obtížné a určitě do značné míry závisí na „osvícenosti“ politiků.

Zástupci veřejnosti podobně jako političtí představitelé měst však nemusí zastupovat obecný veřejný zájem, ale pouze určité části veřejnosti. Chudík ve studii společnosti Transparency international Slovensko (2005) vymezil nároky na veřejnost následujícím způsobem (citováno a doplněno autorem):

- *veřejnost musí chápat rozhodovací proces a úlohu jejího vkladu do tohoto procesu. Pozn. Pokud veřejnost dané téma nezajímá, není možno s její účastí počítat.*
- *vklad veřejnosti je často částí celkové informace, která zahrnuje zkušenosti, které pomáhají rozhodování;*
- *veřejnost podporuje, anebo dává vklad – nerozhoduje;*
- *konzultace s veřejností neznamenají, že veřejnost definitivně určuje výsledek;*

- *lidé mají možnost vyjádřit se – vklad – vklad a jejich názor je posunut k těm, kteří rozhodují;*
- *konzultace pomáhají lidem porozumět komplexnosti rozhodování.*“<sup>12</sup>

Význam veřejnosti a možnosti jejich zásahů probíhá v různých rovinách. Zapojení veřejnosti na tvorbě strategického plánu je jistou specifickou formou občanské participace. Smyslem participace je zapojit veřejnost přímo do rozhodovacího procesu. Díky principu zastupitelské demokracie je pozice veřejnosti v rozhodování velmi těžko uchopitelná, zůstává proto mnohdy jen jakýmsi „doplňkem“ pro tradiční zastupitelskou demokracii a její principy. Vzhledem k tomu, že veřejnost nelze označit jako organizačně konzistentní, musí se zohledňovat i to, že nelze najít legitimního zástupce veřejnosti, ale pouze klik, občanských sdružení a neformálních sdružení, která zastupují své vlastní zájmy, nikoliv zájmy nadřazeného systému – neboli veřejnosti.

I přesto je možné z historického hlediska konstatovat, že veřejnost získává na svém významu a nabývá jistou autonomii. Účast veřejnosti nemusí být ale vyvážená. S elitami mohou poté osnovat plán rozvoje jen zástupci určitých názorových frakcí a zástupci některých skupin<sup>13</sup>. Vyjednávání s veřejností je proto alternativou pro stávající zastupitelské systémy v demokratických společnostech. Podílíctví občanů na rozhodovacím procesu je do značné míry omezeno současným systémem. Ale participace občanů nabývá významu pro ověření, že zastupitelstvo obce postupuje správně. Očekávání veřejnosti od svých elit a naopak jsou různá. V některých případech může dojít k zapojování veřejnosti, aby politická garnitura vytvořila dojem otevřenosti a legitimnosti. Při strategickém plánování je však zapojení veřejnosti primární podmínkou, kdy je široká veřejnost oslovena pracovními skupinami a mělo by tedy předcházet situacím, kdy veřejnost je informována o zásadních rozhodnutích až po jejich faktickém učinění a bez možnosti veřejnosti vyjádřit se. Účelem takové práce je spíše přesvědčení a snaha elit získat

---

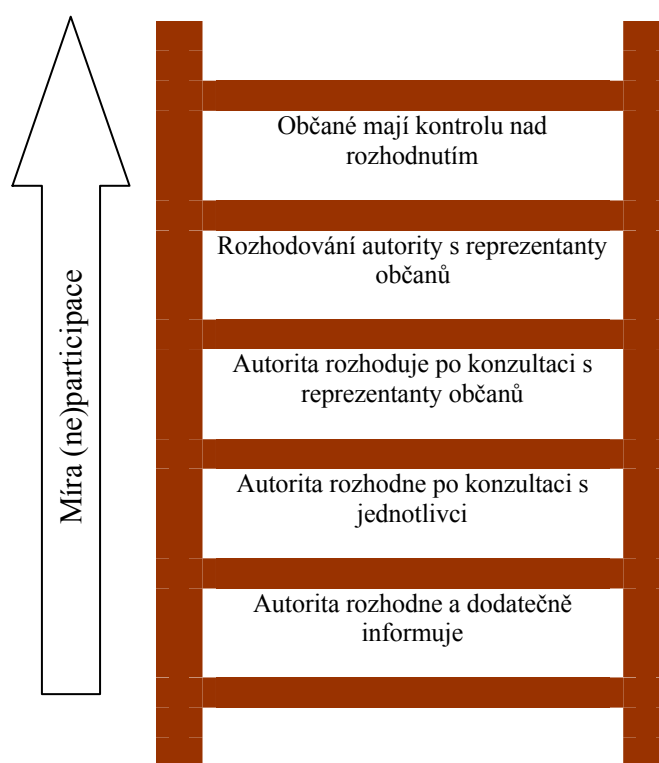
<sup>12</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. *Participácia v samospráve (nástroj protikorupčnej politiky)* [on line]. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2005 [cit. 2012-01-07]. ISBN 80-89041-87-6. Dostupné z: <http://www.scribd.com/doc/49144010/participacia-v-samosprave> - str. 21

<sup>13</sup> V některých případech i to však může být i přínosné. Zejména v případě zástupců marginálních skupin (bezdomovců, drogově závislých či zdravotně a mentálně postižených), které by se nezapojily. Strategické plánování tak dává mimořádný prostor (je veřejně politickou arénou) ke zviditelnění dosud opomíjené problematiky, či skupiny občanů. Rovnost sil v této veřejné aréně však není možné zajistit.

občany na svou stranu. Konzultace s veřejností určité otázky je již lepší formou zapojení, kdy lze očekávat i pozitivní dopady otevřeného jednání, pokud ke konzultacím nedochází až příliš formálně.<sup>14</sup>

Pomyslnou škálu (ne)participace občanů rozpracovala Arnsteinová (1969), která v jednoduchém schématu „žebřík participace“ charakterizovala jednotlivé stupně míry zapojení veřejnosti. Existuje mnoho teorií o uspořádání různých forem a technik účasti veřejnosti. Mezinárodně nejznámější z nich je Sherry Arnsteinové klasický žebřík participace.

**Schéma 1- Žebřík participace dle Arnsteinové**



*Zdroj: MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ. Strategický plán obce a mikroregionu: Metodická příručka [online]. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Ekonomická fakulta. 2006, upraveno*

---

<sup>14</sup> Použito: MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ. *Strategický plán obce a mikroregionu: Metodická příručka* [online]. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Ekonomická fakulta. 2006 [cit. 2011-12-29]. Dostupné z: [http://www.partnerstvi-msk.cz/zip/rea\\_0115g.pdf](http://www.partnerstvi-msk.cz/zip/rea_0115g.pdf) - str. 3

I v případě strategických plánů se pracuje s veřejností v různé intenzitě, někdy i formálně. Proto odkaz na „žebřík participace“ odráží všechny možné způsoby zájmu anebo pouhé proklamace veřejného projednání.

Veřejnost je velmi široký pojem. A pro účely strategického plánování je nutné ji dále strukturovat do menších celků – partneři, aktéři, atd., kteří vytvářejí sítě angažující se ve fóru komunálních problémů. Veřejnost proto zůstává často v procesech strategického plánování zapojena pasivně, tj. formou informací či dialogu na jednáních k tomu určených (veřejná projednání). S příliš nesourodou „masou“ veřejnosti nelze jinak pracovat. Procesy strategického plánování se obracejí na veřejnost (jako anonymní masu) formou anketních dotazníků, často zaměřujících se na užívání veřejných služeb, prostředí města, úroveň občanské vybavenosti a preference. Tyto ankety jsou však spíše potřebou vyjádřenou, tedy nemusí být zcela aktuální (viz Hartl, 1996).

Dle Pomahače a Vidlákové (2002, str. 30) překonala na přelomu 60. a 70. let správní věda práh, před nímž se věnovala rozhodovacím, politickým a reformním procesům ve veřejné správě s nadějí, že s omezenou racionalitou těchto procesů se lze spokojit, lze ji lépe poznat a lze se jí přizpůsobit a využít ji. Od té doby se správní věda přestává spoléhat výhradně na vědecké poznání. V nové situaci přestává správní věda radit vládcům a správcům a **obrací se – na všechny**, kdož jsou dotčeni správním systémem. Byla překročena systémová racionalita veřejné správy založená na základě zkušeností. **Prvotní je způsob komunikace a procedury sebeřízení.**

V situaci postmoderní doby se správní věda ocitá ve změní otázek týkajících se paralelních zdrojů autority a operacionálních možností rozhodovacích procedur v pluralistickém hodnotovém prostředí. Jeden suverén je nahrazen celou sítí suverénů.

Přirozeným důsledkem veřejné správy proto je intervence sítě aktérů prostřednictvím strategického plánování, jehož koncept boří suverenitu ovládnutí. Centrální systém začíná podléhat manažerské činnosti a inženýringu.

### ***3.4 Plánování jako počáteční proces veřejně politického cyklu***

Plánování jako takové neřeší prvotní sociální či veřejný problém. Politika ve své nejobecnější transkripci však předpokládá „věc veřejnou“ proto je zapotřebí zaměřit se tímto hlediskem na samotný proces plánování.

Pokud vyjdeme z jednotlivých popsáných procesních modelů veřejné politiky, můžeme zjednodušit pojetí tvorby strategického plánu měst jako počáteční uzlový bod ve vývojovém cyklu veřejných politik. Jedná se o koncipování politiky, která teprve bude implementována.

Tvorba takové strategie je výsledkem analytických a syntetických procesů vzniklých na základě postupů, které vycházejí z normativního ukotvení problematiky. „*Strategický plán stanoví cíle, termíny, případně cesty, jak cílů dosáhnout. Dále definuje vnější prostředí, ve kterém se plán realizuje, a také vlastní schopnosti a motivace k uskutečnění zamýšleného plánu.*“<sup>15</sup>.

Strategické plánování je součástí procesních modelů veřejných politik a je velmi silně vázáno na pojem vládnutí, což samo o sobě kolem sebe hromadí různá paradigmatická pojetí. Většinou jsou však popisovány systémy hodnot, institucí a interakcí naplňujících veřejné politiky, prostřednictvím nichž se spravují hospodářské, politické a společenské záležitosti postihující veřejný i soukromý sektor (Potůček, 2007, str. 11).

Jak je výše zmíněno, strategické plánování je do značné míry komplementární s výrokem a teoretickým poznáním strategického vládnutí. Proto úkolem strategického plánování je vytvořit strukturálně funkční systém pro naplňování zvolené politiky, v níž jsou veřejné zájmy (*public interests*) odvozovány od obecných idejí (*politics*) s jasným vlivem na dílčí rozhodnutí (*public management*). Takový systém také navrhuje dosáhnout „zvolené společnosti“, tedy otočit pomyslné kormidlo jistým dohodnutým směrem. Dle Potůčka (2007, str. 11) vyplývá z nesporných změn forem způsobů vládnutí jako společenského procesu v moderních společnostech fakt, že jádro vládnutí musí být spojeno s procesuálností, pluralitou a komplexností, pročež dává rámec strategického plánování velký prostor. Peková (2005, str.150) zohledňuje ještě další rozměr strategického plánování, a sice nutné využívání marketingových nástrojů, jako výzkumu pro zjištění zájmů veřejnosti.

Strategické plánování měst a obcí probíhá (alespoň dle zkušeností autora) na základě objednávky. Objednatel, tedy města a obce předpokládají, že zpracovatel plánu stanoví vhodnou metodiku a sám zvolí postup, aby byl výstupní dokument konvergentní se strategií regionu.

---

<sup>15</sup> Citováno: <http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=1921880>. [cit. 2012-01-07]

Možnost poučit se o tom, jaký přístup města využívají, již existuje z případových studií (např. Potůček, 2007). Plány jednotlivých obcí a menších měst vznikají příliš izolovaně, čímž může dojít k rozdílnostem v jejich celkové koncepci. Tyto strategie však můžeme porovnávat z hlediska jejich struktury a logické stavby. Předlohou pro strategické plány krajů, měst a obcí často zůstávají národní plánovací dokumenty (např. Národní rozvojový plán 2007 – 2013) nebo operační dokumenty. Obce však takto komplikované a obecné dokumenty nepotřebují, proto strategické dokumenty vypadají velmi různě. Nemívají jednotnou strukturu, a zejména u mikroregionů či obcí se jejich obsah omezuje mnohdy pouze na zásobník zamýšlených investičních akcí plánovaných pro financování z rozpočtů měst a obcí! Kvalifikovanost takových dokumentů je proto velmi kolísavá.

Strategické plánování je koncipováno formou metodik a doporučených postupů. Tyto metodiky vznikají na základě konkrétní objednávky zadavatele strategického plánu. Nebo jsou k dispozici jako veřejný dokument. Pro tento účel je využitelná například metodika lokálních rozvojových strategií, kterou si objednal Ústecký kraj v roce 2006, nebo též metodika vypracovaná na objednávku Moravskoslezského kraje v roce 2006. Autorem v pořadí prvně jmenované metodiky je shodou okolností zpracovatel strategických plánů – Regionální rozvojová agentura Ústeckého kraje, a. s.

Teoretické východisko, jímž je možné uchopit proces strategického plánování, je možné komplementovat se základním určením konceptu strategického vládnutí, popsaného v mnohých literaturách. Modely vymezované různými autory (např. Howlet, Ramesh in Potůček, 2005) a další jsou vždy aplikovatelné z části. Pro zasazení procesu tvorby strategického plánu, coby vrcholného dokumentu formulujícího veřejný zájem v lokálním měřítku, je možné interpretovat pomocí eklekticky vybraných modelů otevřených veřejněpolitických procesů.

Celý proces plánování je proto prováděn výhradně jako normativně ukotvený proces po sobě jdoucích kroků s jasně vymezeným výstupem. Dále v kap. 7 jsou uvedena teoretická východiska, o která můžeme analogicky opřít strategické plánování.

## 4. Strategický plán v kontextu vývoje postmoderní doby

Účelem kapitoly je nastínit možné prameny zájmu měst a obcí o strategické plánování v postmoderní době, která má i své negativní charakteristiky (např. absenci idejí a vizí).

### 4.1 Komunitarismus

Komunita je hybným prvkem rozvoje obce, a s tím souvisí také její podíl na rozhodování, tedy vládnutí. Porovnáním strategického plánování s výrokem: „*Účelem je především chápat vládnutí jako kolektivní schopnost dospět ke koherentní shodě na způsobu, kterým by se měly rozvíjet naše vize a cíle, i jako kolektivní schopnost dosáhnout těchto cílů.*“ (cit. Potůček, 2007) do můžeme dojít k tvrzení, že strategické plánování je vyjádřením komunitního vládnutí. Jde o výrok shody nad cíli a způsobem jejich dosažení. Vstupy do strategického plánu vycházejí z komunity a výsledky jdou zase do komunity. Samotný proces strategického plánování je tedy možné pochopit také jako určitý způsob podílu na moci, jemuž předchází komunitní akce, která je **otevřeným veřejným procesem**. Vytváří jakousi arénu veřejných či sociálních problémů. Strategické plánování je proto možné představit i ve světle komunitarismu.

V českém prostředí je účast komunit na rozhodování poměrně novým fenoménem, i když jeho prvky se však objevovaly dokonce i před politickým převratem v roce 1989. Prvotním objektem v práci je komunita, kterou literatura zapojuje do kontextu postmoderního světa a globalizace.

Jistou optikou se můžeme podívat na strategické plánování jako projev komunitní práce. V komunitní práci je zapotřebí zapojení a spolupráce na řešení místního problému. Můžeme se ptát, zda plán pomůže k rozvoji každodenního „živého světa“. Tento koncept popisuje Hartl (2005, str. 31 -35) jako společenské soužití v konkrétní lokalitě, kde přímo komunita svým přičiněním dokáže uspokojit potřeby jednotlivců.<sup>16</sup> To znamená, že komunitu se podaří „**zplnomocnit**“, aby byla schopna řešit své problémy samostatně s prostředky a s potenciálem, který jí je k dispozici.

---

<sup>16</sup> Podle: HARTL, P. *Komunita občanská a komunita terapeutická*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 1996. 221 s. Studijní texty, ISBN 80-85850-45-1 – použito str. 32



Komunita je živý organismus, který dokáže využívat vlastních zdrojů a vnitřních rezerv. Dle Hartla „ ... lze nahlížet na živý svět jako na prostor, v němž jedinec má vždy možnost volby jednání.“ (cit. Hartl, 2005, str. 32). V tomto pojetí je nutné zdůraznit to, že se občanská komunita sama snaží o využití příležitostí, které se jí nabízejí, a přitom nemůže být podceňováno subjektivní chápání světa. Živý svět předpokládá poznání prostoru, kde se lidé formují a utvářejí sami sebe a interpretují své prostředí a v němž si přisvojí určitý pohled na svět. (Hartl, 2005). A proto je cílem maximálně poznat výšeč prostředí, která je dána v případě strategického plánu územím. Nejvýstižněji lze možná charakterizovat živý svět takto: možnosti a příležitosti, které prostředí má, musí být rozvinuty pro uplatnění lidí v komunitě. A také je nutné maximálně poznat vztah makroprostředí a mikroprostředí, mezi společnostmi a jedincem. Jedná se tedy o jakési vzájemné porozumění a solidaritu mezi složkami společenského prostředí. Sociální soudržnost je považována za významný zdroj k vytváření materiálních i duchovních hodnot. „Čím více příležitostí pro politické, kulturní a sociální jednání existuje, čím více živý svět nabízí, tím více alternativ pro jednání i pro plodné diskuse může vzniknout a být využito.“ (cit. Hartl, 2005, str.32).

Koncept živého světa nese mnoho společných znaků s otevřenou občanskou společností. Strategické plánování a jeho procesy se neobejdou bez aplikace metod komunitní práce a mnohé úkoly strategického plánu prostupují napříč konceptem živého světa.

Ze svých finančních rozpočtů obce financují různá opatření a služby orientované na různé skupiny potřebných a hledají možný rozvojový potenciál a odstraňují překážky. Obce jsou proto velmi významným prostředkem pro modelování života jednotlivců. Tak jako strategické plánování i komunitarismus předpokládá vysokou míru občanské iniciativy a participace co nejširšího spektra aktérů, kteří se dokáží shodnout a být solidární. Opakem tohoto hlediska je pohled liberální upřednostňující individualitu jednotlivce, coby tvůrce svého prostředí.<sup>17</sup>

Plánování je praktickou činností opírající se o teorie veřejné politiky a managementu. Strategické plánování vychází z důležité otázky veřejné politiky, zda jsou vize a plánování potřebné. Jedná se totiž o plánování rozvoje, které formuluje cíle, aby se prostřednictvím nich došlo k předcházení případných krizí, které přináší modernizace (dle Frič, 2008). Komunitarismus je proto

---

<sup>17</sup> Použito: <http://www.pehe.cz/clanky/2003/2003-desetileti.html>, [cit. 2011-12-30]

přirozeným výsledkem tvorby sítí. Přejít k sítím je důsledek rozpadu tradičních velkých organizací, v jejichž péči se jednotlivci nacházeli po celý život. Zejména v prvních třech čtvrtletích 20. století to byly velké podniky (dle Kellera, 2007, str. 157 – 159), jejich rozpad vystavil jednotlivce dalším socioekonomickým rizikům.

### **Vystřízlivění z neoliberální politiky**

Giddens (2004, str. 67) vidí komunitarismus a jeho vzestup jako vystřízlivění z neoliberální politiky a potíže s možnostmi řízení. Roztříštěná společnost vyžaduje proto obrodu pospolitosti, může vyjít jen z rodiny, obce či národa vytvářejícího si své programy. Zajímavým Giddensovým postřehem (tamtéž, str. 68) je, že identitní politika má sklon k vydělení se z celkového systému a může spět proti principům hospodářské a sociální soudržnosti a diverzity.<sup>18</sup> Volba jedince, v jaké společnosti chce žít, nezajistí dle Giddense (2004, str. 68 a 91), volný trh, což bychom mohli pojmout jako další podpůrný argument k rozhodnutí, proč strategicky řídit. Svoboda určená sociálním potenciálem je svobodou zakoušenou díky sounáležitosti ke skupině, kultuře, tj. prostřednictvím toho, že někam – nebo k někomu patří.

Prostřednictvím sítí aktérů dochází tedy k určení problémů, které mají být řešeny, a zároveň se tak i nepřímo kodifikují hodnoty tvůrců. Plán je potom dokumentem závazným pro dílčí rozhodnutí.

Dle Potůčkových statí (2007, str. 12) můžeme strategické plánování pojmout jako **veřejnou akci**, která bude účinná a bude méně podléhat přímé kontrole a zásahům. Prostředkem k tomu mohou být veřejné diskuse o důležitých problémech veřejného života, určování priorit, vzájemné poznávání, podněcování a podpora implementace obecných regulatorních rámců a spoléhání na interaktivní síť víceúrovňového vládnutí. V přímé konfrontaci s tímto pohledem je neoliberální vize o soupeření a narušování společenské plurality.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Pozn. autora.: Tato myšlenka je aplikovatelná i na strategické plánování měst a obcí, neboť v těchto dokumentech mohou zaznívat i opatření, která mají xenofobní či rasistický nádech. Zejména v městech, která mají vysoký podíl zastoupení nepřizpůsobivých občanů.

<sup>19</sup> Použito: [http://www.martinpotucek.cz/download/pwp/lidsky\\_potencial\\_pwp.pdf](http://www.martinpotucek.cz/download/pwp/lidsky_potencial_pwp.pdf) [cit. 2009-11-15]

Uplatňování strategického přístupu jakoby vyplývalo z neustálé modernizace společnosti, která dle (Frič, 2008) může být „ovlivňována hrou slepých sil trhu, ale také cílevědomou aktivitou společenských aktérů.

V komunitarismu vycházíme především z pohledu antiopresivních teorií<sup>20</sup> a principu participace. Účelem je zapojení občanů. Rámec společenského dialogu je tedy jasně motivován vidinou zplnomocnění občanů (resp. kooperující komunitě), kteří se svou účastí přímo podílí na tvorbě politiky města a kteří jsou zároveň nepřímo vybízeni k aktivnímu občanství a svépomoci.<sup>21</sup> Buduje se tak kultura zakotvující přesah zájmů a jednání jednotlivců.

Komunitarismus je přirozenou reakcí na globalizační trendy v sociálním kapitálu (Gojová, 2006). Stává se nástrojem pro „progresivní hnutí“ ovlivňující využívání zdrojů komunity. Sdružení potenciálu rozvoje se proto stává protipólem pro liberální individualismus, který jak popisuje Gojová (2006, str. 67), občany izoluje (srovnej též Giddens, 2004).

### **Strategický plán jako nástroj změny**

Strategický plán se v tomto pohledu stává nástrojem pro realizaci *reformního programu*, jehož cílem je změnit strukturu místní společnosti tak, aby lidé získali a využili svou moc. Nejvhodnějším prostorem pro takovou změnu je obec, tedy tam, kde se podaří přivést moc na sousedskou rovinu. Ve vazbě ke komunalismu bychom také mohli využít Bookchinova pojmu (in Gojová, 2006) municipalismus, který v sobě nese požadavek na otevření veřejné sféry, která by stála v ostrém protikladu vůči státní moci. Dialekticky tak vytváří prostor pro antagonistické tření mezi občany a oficiálními autoritami. A prostor nabízený v rámci strategického plánování je pro toto vhodný, avšak jeho cílem je antagonismus eliminovat.

Významným efektem je, že komunita v průběhu plánování sebe samu definuje, určí své potřeby i jejich řešení. Princip tvorby politiky „zdola“ je tak naplňován. Tento jev popisuje Potůček (2007, str. 22) jako „*vynořující se nové strategie*“. V jeho pojetí dochází ke společenskému pohybu

---

<sup>20</sup> Viz: MATOUŠEK, O., *Metody a řízení sociální práce*. 1. vyd. Praha: Portál, 2003, 380 s. ISBN 80-7178-548-2

<sup>21</sup> Pozn. V mnohých rozhovorech se starostové měst svěřují, že někteří občané se málo zajímají o věci veřejné. Rýsuje se tak rozdíl mezi pojmy občan a obyvatel.

vedoucímu ke strategické proměně, kdy dochází k vyjednávání mnoha propojených společenských aktérů a paralelní realizaci jimi iniciovaných, navzájem souvisejících procesů. V tomto smyslu jsou jeho hybatelem aktivity všech aktérů občanské společnosti.

## **4.2 Strategický přístup jako nástroj k legitimizování elit**

Ve výše uvedených státech jsme prokázali jasnou vazbu strategického plánu ke strategickému přístupu, a proto se můžeme zabývat otázkou, zda strategický plán, alespoň v době jeho tvorby, legitimizuje elity a vytváří elitám podmínky pro uplatnění vůdcovského kapitálu. V tomto je možné opřít se o tvrzení Friče (2008).

Frič (tamtéž, str. 178) vůdcovský kapitál vymezuje jako schopnost elit formulovat vizi, jak najít cestu její realizace a mobilizovat následovníky pro dosažení své vize. Analogicky stejnými procesy se zabývá i strategický plán. Nabízí se proto jasná otázka, zda strategický plán může být jen prostředkem, jak tento kapitál získat pro zajištění podpory veřejnosti. „*Jestliže elity nechápou nebo odmítají pochopit, jakou roli mají v dané etapě vývoje společnosti plnit, jejich vůdcovský kapitál bude malý.*“<sup>22</sup> Situace České republiky je dle Friče (2007) specifická zejména pro transformující se společnosti. Pro takové společnosti jsou typické prudké změny úkolů podle dosaženého vývojového stádia společnosti (tamtéž, volná interpretace, str. 179). I vládnoucí elity jsou integrovány do seberegulujících se sítí. I vládnutí se proto neobejde bez propojení na jiné neformální vůdce a přirozené autority, kterých elity využívají zejména v komunitní práci jako svých spojenců.

Dle Friče (2008) je postindustriální politika charakterizována spíše bojem trhu, na kterém spíše platí marketingové nástroje a tlak médií, než skutečný boj idejí. „*Politik musí dát lidem to, co si přejí dostat, stejně jako podnikatel musí zásobovat zákazníky produkty, které vyžadují...*“ (Frič, 2008, str. 152). Pro politiky je proto velmi důležité veřejné mínění. Pehe (in Frič, 2008) proto argumentuje, že chybí odpovědné politické vůdcovství. Obecně je proto zužován prostor pro vizionáře a vůdce. Jakoby nebylo jasné, zda elity vedou své následovníky (veřejnost), anebo naopak. Proto je tolik významný vliv veřejného mínění a jeho výzkum. Jaký je tedy požadavek

---

<sup>22</sup> Cit. FRIČ, P., et al. *Vůdcovství českých elit*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2008, 296 s. Sociologie, ISBN 978-80-247-2563-5 – ze str. 179

na současné vůdce? Pehe (in Frič, 2008) si na tuto otázku odpovídá, že není zapotřebí ideologického vůdce, musí se však umět zalíbit všem vrstvám, proto hájí spíše určité principy než ucelenou ideologii. Schopnost reprezentovat zájmy lidí ubývá i u politických stran. Frič dále charakterizuje postindustriální epochu nedůvěrou v politiky a neochotou politicky se angažovat. Celková situace proto vyústuje do naprosté absence vizi. *„Pokud elitám chybí vize, není jasné, kdo koho vede: elity veřejnost, nebo veřejnost elity? Elity se často přizpůsobují náladám veřejnosti nebo se nechají vést podprahovými tužbami mas.“* (Frič, 2008, str. 183). Frič si proto dělá obavy, zda české elity mají představu o budoucnosti. Tvrdí, že to může být jen základní představa, vize, která nemusí mít zcela jasné kontury. *„... nezbytnost formulovat vizi vyplývá z naprosté většiny konceptů vůdcovství a je neodmyslitelnou součástí vůdcovského kapitálu.“* (cit. Frič, 2008, str. 182). Nedostatek idejí proto brání výhledu do budoucnosti.

*„V politice je nejen nedostatek vůdců, nýbrž i duševní samostatnost občana a jeho cit pro právo hluboce poklesly.“<sup>23</sup>* *Albert Einstein*

Postindustriální doba s sebou přináší také trend strategického plánování. Obecní komunita občanů, resp. obyvatelů českých měst a obcí je jen odrazem masové společnosti. V těchto komunálních podmínkách nedochází ke zprostředkování adekvátní zpětné vazby mezi místními politiky a správním aparátem. Zpětnou vazbu představuje tedy veřejné mínění. Prostředky pro jeho zjištění jsou vůbec velmi obtížné. Mnohdy zde totiž chybí média, která by tuto zpětnou vazbu měla zprostředkovat. V prostředí českých měst a obcí nemusí mít obce vhodný komunikační kanál, který by je propojil. Elity proto možná vyhledávají jiný zdroj svojí legitimacy prostřednictvím otevřených plánovacích procesů, anket, účasti v síti Zdravých měst apod. Jejich cílem je jednak zjistit, jaká je konkrétní poptávka, požadavky na politiky a ujasnit si téma politické činnosti a jednak je to také významný prvek tvořící image.

Z tohoto pohledu se zdá, že aplikace strategického přístupu vyplývá z potřeb vládnoucích elit i vývojových trendů postindustriální doby. Takovými formulacemi a slovy však samozřejmě političtí vůdci svůj zamýšlený strategický plán nezdůvodňují. Avšak myšlenka zůstává věrná

---

<sup>23</sup> EINSTEIN, A. *Jak vidím svět*, 2. vyd. Praha: Čs. Spisovatel, 1966. 171 s.

výše uvedeným tezí v rámci věrného kontextu postmoderny. Podobnou otázku si položila paní Eva Odehnalová, starostka města Odolena Voda. Odpověď zveřejnila na webu města:

*„ A co si od plánování slibuji já osobně jako starostka města?*

*Největší přínos vidím ve zmapování potřeb. Očekávám, že se pracovní skupiny budou hodně zabývat problematikou volného času, problematikou seniorů a příležitostmi pro rodiny a vůbec celkovým směřováním města, což je právě v tuto chvíli velmi aktuální otázka vzhledem k zahájeným přípravám na zpracování nového územního plánu města. Cenné bude i získání velkého množství informací analyzujících kvalitu života občanů i podmínek pro podnikání. Domnívám se, že klíčové je především zahájení široké diskuse, která aktivizuje i jednotlivce. Chceme, aby náš občan nebyl jen pasivním konzumentem toho, co mu připraví radnice, ale aby se vyjádřil a byl ochoten aktivně na svém zájmu spolupracovat. Jsem přesvědčena, že strategické plánování bude dobrým startem.“<sup>24</sup>*

Z její odpovědi je ještě patrný požadavek na mobilizaci mas a obrana proti pasivnímu životu danému konzumentem. Patrná je také snaha projevit svou dobrou vůli a otevřenost občanské komunitě města. Strategický přístup je tvořen sítěmi, ať již odbornými, laickými či vlivnými, přesto má strategický plán přesahovat do dalších oborů plánování, zejména územního.

### **4.3 Strategický plán jako vstupenka do světa dotací EU**

V předchozí kapitole je strategické plánování představeno vlastně jako nutnost pro to, aby politika na všech úrovních měla svou náplň. Potřebnost strategického plánování je proto dána „zevnitř“ daného politického prostředí. Motivace k tomu strategickému plánování však nemusí pramenit pouze z vnitřních pohnutek a vysokého uvědomění politických elit, či představitelů sítí jiných aktérů. Motivace může přijít i „z vnějšku“. Takovým příkladem je aplikovaný princip programování.

---

<sup>24</sup> Citováno z: <http://www.odolnavoda.cz/cs/pomocne-objekty/odkazy-v-boxu-neprehlednete/Strategicky-plan/rozhovor/>

## **Princip programování v evropské strukturální politice**

Princip programování je základním přístupem evropské strukturální politiky. Stručně jej lze vyjádřit jako vytčení cílů shrnutých do programu a opatření, neboli oblastí podpory, jimiž budou cíle naplňovány. Programový cyklus začíná identifikací potřeb, pokračuje tvorbou programu – hledání cest, jak vyřešit analyzované problémy a poté přichází implementace programu. Nakonec je program vyhodnocen a další kruh principu programování začíná novou analýzou potřeb obohacenou o výsledky předchozího programovacího období. Princip programování je možné znázornit do jednoduchého modelu, který principiálně odpovídá schématu „*optimálního modelu z veřejně politického cyklu*“ (viz Potůček, 2005, str. 35) . Model je podrobněji popsán a vyobrazen v kapitole 7.2.

Princip programování se přenáší ze sféry centrální úrovně národních států na regiony soudržnosti (úroveň NUTS II). Zde dosah evropské veřejné politiky končí. Strategické plány a programy rozvoje však vypracovávají kraje i velká města. Motivace malých měst a obcí může být vedena požadavkem hodnotících kritérií dotačních programů. Například regionální operační programy, podle nichž jsou prostředky z Evropského fondu regionálního rozvoje rozdělovány žadatelům z regionů soudržnosti (NUTS II) zvýhodňuje takové žadatele o dotaci, kteří prokáží jasnou vazbu projektu na konkrétní cíl takových strategií. Pohnutkou pro zpracování rozvojového dokumentu, jako je strategický plán či jiná koncepce, je bez pochyby i tento aspekt. Strategický plán je proto jakýmsi zvýhodněním v posuzování vhodnosti žadatele.

Naopak existence rozvojového programu vzniklého otevřeným jednáním komunit a aktérů různých sítí, je v případě programu LEADER + jedinou možností, jak žádat o dotaci. Rozvojový program můžeme přirovnat rovnou k žádosti o dotaci. Uvedený program motivuje municipality, sdružení, zemědělské a jiné podnikatele k tomu, aby se sdružili do jednoho územně vymezeného celku a vytvořili tzv. Strategické plány LEADER.

Výsledkem programování je tedy dokument – program integrující společenskou objednávku. Program je uskutečňován v dlouhodobějším časovém horizontu, průběžně i následně je vyhodnocován. Smysl programování je v koncepčně sestaveném systémovém rámci jednotlivých

priorit a opatření. Proto jednotlivé investiční i neinvestiční aktivity financované z veřejných rozpočtů musí mít jasnou vazbu a spět k vytčené strategii a vizi.<sup>25</sup>

Dalším zajímavým příkladem jsou tzv. Integrované plány rozvoje měst (IPRM), které ukládají účast veřejnosti. Jednou z povinných příloh žádosti o dotaci na realizaci IPRM jsou zápisy a presenční listiny, jako důkaz o tom, že byla zapojena veřejnost, jinak by dotace z Evropského fondu pro regionální rozvoj nebyla myslitelná.

Ke vzniku strategických dokumentů na komunální úrovni tedy často dochází pod přímým tlakem evropských strukturálních fondů, k jejichž prostředkům je přístup podmíněn existencí rozvojových dokumentů, vytvářením plánů, strategií rozvoje územních samosprávných celků.<sup>26</sup>

#### **4.4 Strategické plánování jako osnova sítě aktérů**

Strategické plánování je jen logickým trendem vyplývajícím z obecného požadavku na víceúrovňové vládnutí, jež si vyžádal konec epochy suverénních států. Vládnutí se přesouvá buď na vyšší (např. evropskou) a nižší (např. regionální) úroveň. Sítě jsou určitým typem vládnutí založeným na komunikaci podpořené rozmachem informačních technologií. Sítě mezi organizacemi mohou získat autonomii ve vztahu k vyšší úrovni vládnutí, která je však závislá na podpoře svých zapojených aktérů.

Metodiky strategických plánů počítají s pluralitou názorů a účastí většího počtu organizací i jednotlivců. Strategický plán je poté publikován jako celospolečenský politický konsenzus. Tým zařazené do organizačních struktur strategického plánování (řídící skupina a pracovní skupiny) jsou potom autonomní sítě, která zasahuje do řízení města a rýsuje programový rámec pro nakládání s prostředky. **Tyto vazby by však měly v určité formě přetrvat samotný plánovací proces**, aby mohly dbát monitorování a implementace tohoto dokumentu - být tedy kontrolním mechanismem, ale zároveň i realizátorem. Dohled a realizace plánu by neměla proto být jen v kompetenci politického vedení města.

---

<sup>25</sup> Použito: <http://www.strukturalni-fondy.cz/glosar/pojmy-z-obdobi-2007-2013>

<sup>26</sup> Použito: VAJDOVÁ, Z., J. BERNARD a J. ČERMÁK. *Sít' institucionálních aktérů rozvoje malého města*. Sociologický časopis/Czech Sociological Review. 2010, 46(2), 281-299.



Tato struktura aktérů má prostřednictvím strategického plánu také velmi cenný nástroj pro udržení základních etických hodnot, které se vlivem globalizující a modernizující společnosti mění. Smyslem strategického plánu, jak je výše uvedeno, je také odpovědnost za lidi a životní prostředí vzdálených v čase i prostoru od dnešních skutků. Rozměr strategického plánování je umocněn tedy i globální etikou, která je kodifikována v opatřeních plánu.

Prostřednictvím sítí se dostávají ke svému dílu moci i občané. Občanská participace může být vynucená, a proto pro doplnění motivů proč města a obce přistupují ke strategickému plánu mohou figurovat obavy či tlak z občanské iniciativy, nátlakových akcí apod. Strategické plánování otevírá arénu problémů, které jsou přístupné všem aktérům, a proto na ně lze částečně spoléhat jako prostředek pro odstranění společenského napětí a konstruktivnější prostor pro nacházení společných hledisek.

Elity jsou nuceny ke sdílení své moci i pod tlakem zejména nestáních neziskových organizací. Mnohými vítězstvími na Slovensku je například známá společnost Občané v akci, která přinesla do slovenského prostředí komunitní organizování.<sup>27</sup>

Aktivní občanský sektor (veřejnost) může produkovat také různé společenské agregáty či sociální skupiny, zastávající protispoločenské, neetické či nehumánní názory. Přicházejí do politiky s názory též „zdola“, avšak jsou celospolečensky nežádoucí, pro jejich omezenost vzhledu, znalostí, pro jejich předsudky a vyhledávání konfliktů. Hrubá síla a radikální názory jim slouží jako cenný marketingový nástroj pro získání moci a jejich vůdci získají vyšší legitimitu podpořenou veřejností. Takový případ můžeme analogicky sledovat například s dalším ohniskovým zdrojem extremistické Dělnické strany, která pracuje výhradně s širokou veřejností a pomocí demonstrací své síly se snaží oslovit největší část veřejnosti (např. „bílé obyvatelé“ Janova, Postoloprť, propuštěné zaměstnance kopřivnické Tatry apod.).

*„Moc je schopnost jednotlivců anebo skupin uplatnit svoje zájmy, a to i napříč odporu druhých. Moc někdy zahrnuje i přímé použití síly, téměř vždy je provázána vznikem idejí, které ospravedlňují činy mocných.“<sup>28</sup>*

Anthony Giddens

---

<sup>27</sup> Použito: TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. Participácia v samospráve (nástroj protikorupčnej politiky [on line]. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2005 [cit. 2012-01-07]. ISBN 80-89041-87-6. Dostupné z: <http://www.scribd.com/doc/49144010/participacia-v-samosprave>

Pro strategické plánování zůstává otázkou, jaká mají být přesná kritéria pro připuštění zástupců takových hnutí do dialogu. Ignorance extrémistického partnera může vést ve stupňování napětí a do značné míry zúžení účinnosti strategického plánu. Naopak jeho účast na formulování společenského konsenzu může přinést do strategického plánu přinejmenším sporná nebo zavádějící opatření.

## 5. Proces tvorby strategického plánu

Pro snazší pochopení je zařazen k tématu podrobný rozbor jednotlivých aktivit při procesu tvorby strategického plánu. Jednotlivé aspekty tvorby strategického plánu jsou popisovány na případové studii, tedy na zpracování Strategického plánu města Štětí (2007). U procesů zrodu tohoto dokumentu autor stál a proto měl příležitost vstupovat a vhlížet do jednotlivých setkání a jednání. Tyto poznatky jsou konfrontovány s modely veřejné politiky a komparovány pro účely kapitoly 7.

### 5.1 Město Štětí – základní údaje<sup>29</sup>

Město leží v Ústeckém kraji těsně na hranici s krajem Středočeským. Při územní reformě v roce 1960 bylo rozhodnuto o přimknutí k Severočeskému kraji a to i přesto, že historicky Štětí vždy udržovalo vazby spíše na Mělník. Území města se rozprostírá na rozloze 5 386 ha, kterou tvoří deset sídelních katastrů: Štětí I, Štětí II, Hněvice, Čakovice u Radouně, Radouň u Štětí, Chcebuz, Újezd u Chcebuze, Brocno, Počeplice, Stračí. K 31. 12. 2010 mělo dle ČSÚ 9 109 obyvatel včetně obyvatel v místních částech.

Poloha je nevýhodná, protože město má poměrně daleko ke správnímu centru kraje a naopak leží blízko významnějších měst, jako jsou Litoměřice, Roudnice nad Labem či Mělník. Štětí nemá statut obce s rozšířenou působností, je pouze obcí pověřenou. Dominantou města je průmysl, který zajišťuje pracovní místa. Městský úřad spravuje kromě území města také 9 místních částí

---

<sup>28</sup> Použito: TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. Participácia v samospráve (nástroj protikorupčnej politiky [on line]. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2005 [cit. 2012-01-07]. ISBN 80-89041-87-6. Dostupné z: <http://www.scribd.com/doc/49144010/participacia-v-samosprave> - použito str. 16

<sup>29</sup> Použito: MĚSTO ŠTĚTÍ. *Strategický plán rozvoje města Štětí: Profil města* [online]. Regionální rozvojová agentura ÚK, 2007 [cit. 29.12.2011]. Dostupné z: <http://www.steti.cz/content/blogsection/14/201/>

venkovského charakteru: Brocno, Čakovice, Hněvice, Chcebuz, Počeplice, Radouň, Stračí, Veselí a Újezd. Spravované území se rozprostírá po obou březích řeky Labe. Budování průmyslu a bytová výstavba pro dělníky zdejší gigantické papírny si vyžádala po 2. sv. válce demolici historických budov a zásahy do středu města. Štětí má dnes charakter panelového sídliště. Naštěstí okolní krajina svým rovinatým masivem, který se východně pozvolna zvedá k CHKO Kokořínsko, je oblíbeným místem pro chalupaření, výlety a turistiku. A to i přes velmi necitlivé zásahy kvůli urbanistickým změnám v sídelní struktuře a dopravním stavbám.

## **5.2 Klíčové postupy strategického plánování ve Štětí**

Strategické plánování ve Štětí je pojato jako komunitně orientovaný otevřený projekt s jasně definovanými výstupy. Přípravné, analytické a rozhodovací kroky procesu vycházely ze zmiňované metodiky.

Analytické procesy zahrnovaly studium statistik a dat, kterými disponuje městský úřad. Také byla oslovena veřejnost aktivní formou i pasivně. Výsledný dokument využil analýzy k jednáním z nichž vznikly formulované závěry. Panelové diskuse se byly vedeny v pracovních skupinách, nad jejichž koordinací bděla zastřešující řídicí skupina. Tento plán vznikl ve městě jako první dokument veřejné politiky města Štětí. Byl vypracován na základě znalosti dosavadního (současného) stavu místního sociálního a ekonomického prostředí. Vstupní informace byly získávány z různých zdrojů – z vyjádřených přání obyvatel, určení potřeb odborníků, úředníků, politiků, laiků i dalších. Poté mohlo být přistoupeno k rozpracování strategických cílů. Podmínkou bylo, aby jednotliví účastníci došli k dohodě a aby si výsledky jednotlivých pracovních skupin neodporovaly.

### **Využití metody**

Výsledných vizí, cílů a opatření bylo dosaženo těmito základními metodami:

- *sekundární analýza dat, především statistických*

Statistická data a veřejně publikované informace byly využity jako podkladové zdroje pro panelové diskuse výše uvedených aktérů. Informace zpracované do tzv. „profilu města“ byla prezentována i na jednání s veřejností. Základními využitými zdroji především byly: ukazatele

Českého statistického úřadu; statistiky MPSV ČR a úřadů práce; agendy Městského úřadu Štětí (např. matrika); Regionálního informačního servisu Ústeckého kraje ([www.risy.cz](http://www.risy.cz)).

- *dotazníkové šetření pro občany města Štětí*

Projektový tým přistoupil i k dotazníkovému šetření, a to i za předpokladu, že jeho výsledky nebudou mít vypovídající hodnotu plánování. Zúčastnilo se ho cca 10 % obyvatel ve složení neodpovídajícímu demografickým charakteristikám obyvatel. Jeho smyslem bylo zjistit stav občanského mínění a poskytnout doplňkovou informaci aktualizující výsledky uceleného sociologického průzkumu. Otázky průzkumu se proto neptaly obyvatel na názor, co ve Štětí objektivně chybí, ale na jejich individuální pocit, kdy mezi dotazovanými údaji hrála roli například dopravní dostupnost a kvalita sociálních služeb, kultura, sport atd. Vyjádřené potřeby občanů byly nabídnuty jako informace pro reflektování jednotlivými členy.

- *rozhovory a panelové diskuse v pracovních skupinách*

Práce pracovních skupin byla pojímána jako stěžejní vstupní zdroj pro tvorbu plánu. Ostatní využití metody a jejich závěry měly podporovat diskuse skupin, aby mohly pracovat s daty, která jsou k dané problematice relevantní, a zároveň, aby mohla pracovat s kvalifikovanými informacemi. Členové pracovních skupin mohli své zkušenosti reflektovat s výsledky výše popsaných analytických šetření. Stěžejní metodou pro shrnutí poznatků a postřehů či názorů byla využita metoda SWOT analýza. Dalšími metodami využitými při setkáních pracovních skupin byly techniky využívající prvky ohniskových skupin, převážně bylo využíváno brainstormingu a panelových diskusí.

## **Orgány projektu (aktéři plánování)**

Jak je výše zmíněno, samotná charakteristika procesu je dána podmínkami sestavenými v nabídce svých služeb předložené zpracovatelem. Chod samotného procesu zajišťovala ustanovená struktura orgánů projektu, které měly vymezené kompetence. Tyto subjekty, i když složené samozřejmě z osob, vystupovaly jako jednotný útvar a výsledkem jejich práce byl vždy dohodnutý výstup, se kterým se dále pracovalo. Takovými orgány byly:

- 1) **Řídící skupina** - Úkolem tohoto vrcholného metodicko-organizačního orgánu projektu je vedení procesu plánování. Řídící skupina byla sestavena ze zástupců politické

reprezentace města, zástupce výkonného aparátu (úředníka) a zástupců zpracovatele (viz níže).

Od člena řídicí skupiny se očekává:

- Aktivní účast na jednáních řídicí (resp. i pracovní) skupiny;
- Přizvání dalších osob k účasti v pracovních skupinách ;
- Součinnost na řešení případných sporů a nesrovnalostí tak, aby strategický plán představoval skutečný konsensus a všeobecně uznávanou vizi rozvoje města;
- Součinnost při návrhu kritických oblastí - Pozn. autora: Na návrh veřejnosti byla při prvním veřejném projednání přidána ještě jedna kritická oblast. K původním pěti navrženým přibyla s názvem „Sociální věci a zdravotnictví“;
- Účast při formulaci návrhů tématických (kritických) oblastí, které budou v plánu rozpracovávány;
- Připomínkování či schválení návrhu strategických cílů jednotlivých kritických oblastí a jejich opatření (což jsou výsledky práce akčních skupin);
- Věcné připomínkování těchto návrhů.

**2) Pracovní skupiny** – Vytvořili je zástupci zadavatele (Město Štětí) - tedy politici a úředníci (vedoucí odborů), dále členové odborných komisí města a různí dobrovolníci ochotní vyjádřit svůj názor (laici i odborníci). Hlavní těžiště práce skupiny na projektu tkvělo v návrzích priorit a jednotlivých opatření plánu. Bylo vytvořeno celkem šest pracovních skupin, které se věnovaly kritickým (prioritním) oblastem:

1. Komunikace a aktivní občanství
2. Sociální věci a zdravotnictví
3. Bydlení a infrastruktura
4. Podnikání a cestovní ruch
5. Volný čas a mládež
6. Rozvoj místních částí

Do pracovních skupin byli přizváni občané na prvním projednání plánu s veřejností. Svou úlohu hrála i média, jimiž městský úřad disponuje. Ke konečné profilaci témat pracovních skupin došlo až postupně. Úkolem řídicí skupiny bylo eliminovat duplicity v navržených strategických cílech a opatřeních.

Od člena akční skupiny se očekává:

- Aktivní účast na jednáních akční skupiny
- Formulace SWOT analýzy
- Formulace návrhu strategických cílů a opatření dané kritické oblasti

Pracovním skupinám byly nabídnuty informace z analytických procesů (profil města + výsledky dotazníkového šetření). Hlavní metody pracovních skupin byly promísené formy kvantitativních (heuristických) metod: brainstorming, SWOT analýza a panelové diskuse, které syntetizovaly jednotlivé formulace cílů a opatření. Pracovní skupiny vytvořily diskusní rámec dle vymezených typů sociálních a ekonomických potřeb, jež má plán rozvoje ošetřovat.

3) **Zpracovatel** plánu – Do samotného procesu byla přizvána transparentně vybraná organizace, zajišťující koordinaci procesu plánování ve městě Štětí. Zpracování dílčích písemných výstupů včetně finální podoby plánu převzala Regionální rozvojová agentura Ústeckého kraje a. s. Činnost zpracovatele byla zaměřena na technickou podporu, zajištění informačních toků, zpracování dat do analýz, zpracování podpůrné dokumentace. Zpracovatel působil jako facilitátor diskusí a metodický poradce. Zpracovatel také poskytoval projektovému týmu a pracovním skupinám informace pro členy pracovních skupin a jejich reflexe v koncipování prioritních oblastí plánu.

### **5.3 Struktura dokumentu a jeho obsah**

Výstupní dokument se nazývá „Strategický plán rozvoje města Štětí“ a shrnuje výsledky celého procesu. Strategický plán je prvním dokumentem, který univerzálně zpracovává rozvoj města v ohledu na potřeby občanské komunity. Výsledný dokument je dělen podobně, jako aktivity procesu na analytickou a syntetickou část. Působnost dokumentu je stanovena do roku 2020.

## **Analytická část plánu**

Analytická část přináší závěry ze zjišťovacích procesů. V plánu je proto integrován jako analytická část nazvaná „Profil města“. Situační analýza byla pokusem o popis regionu, jejímž účelem je získání základního faktografického materiálu pro všechny další kroky zpracování strategického plánu. Tato část plánu proto vznikala jako první a byla dokončena ještě před prvním veřejným projednáním. Dle ní navrhla řídicí skupina kritické (prioritní) oblasti.

Profil města se stal analytickou částí plánu. Poskytl informace z kvalifikovaných zdrojů. Proto byl hlavním, na pevných datech postaveným, pilířem pro diskusi o tom, jaký směr zvolí jednotlivé pracovní skupiny. Přinesl základní podněty k zhodnocení problematiky a formulaci cílů. V rámci situační analýzy došlo ke zevrubné analýze prostředí v různých oblastí života štětských občanů. Pozornost se zaměřila i na hospodářské prostředí města a vlivech širšího prostředí (zejm. závislost na papírenském podniku) a v ohledu na celostátní hospodářský vývoj. S veškerými poznatky bylo naloženo komparací do SWOT analýzy. Smysluplná interpretace vyžaduje porovnání s ukazateli a trendy na regionální (krajské) nebo národní úrovni.

Analýza trendů vyžaduje sběr porovnatelných dat alespoň ve dvou časových okamžicích. Proto musela být věnována pozornost identifikaci dostatečně dlouhých intervalů, aby byly zachyceny důležité změny, a také počáteční a konečné body, což minimalizuje efekty pravidelných ekonomických cyklů.

Město Štětí bylo analyzováno z těchto základních aspektů<sup>30</sup>:

1. Identifikace řešeného území
2. Postavení města – širší vztahy
3. Historie
4. Obyvatelstvo, domácnosti a bydlení

---

<sup>30</sup> V procesu použito dle: ÚSTECKÝ KRAJ. *Metodika tvorby lokálních rozvojových strategií* [online]. Regionální rozvojová agentura Ústeckého kraje, a. s., 2006 [cit. 2012-01-07]. Dostupné z: <http://brouk.kr-ustecky.cz/soubory/450018/metodika%5Flrs.pdf>

5. Infrastruktura a technická vybavenost (dopravní infrastruktura, technická infrastruktura a urbanistické poměry)
6. Místní ekonomika (hospodaření města, ekonomická základna a podnikatelské prostředí, zemědělství)
7. Trh práce, zaměstnanost
8. Sociální a kulturní infrastruktura (školství, zdravotnictví, kultura, tělovýchova a sport, sociální péče)
9. Životní prostředí (kvalita ovzduší, nakládání s odpady, městská zeleň, povodňová ochrana)
10. Rekreační a cestovní ruch (atraktivita města, infrastruktura cestovního ruchu, další volnočasové aktivity)
11. Trvale udržitelný rozvoj (ekonomické, sociální a environmentální aspekty, oblast správy věcí veřejných)
12. Rozvojové faktory (obyvatelstvo a kvalita života, místní ekonomika, infrastruktura a životní prostředí)

Profil má velký význam. Přináší datovou základnu, která je velmi důležitá, neboť členové pracovních skupin mohou realitu svého města prožívat jinak, než ukazují objektivní data. Pevná data pomohou uvědomit si, jaká situace je. Úkolem členů pracovních skupin je, aby profil prostudovali a aby si uvědomili relativnost svého názoru na danou věc. Ale rozhodně to neznamená, že by se individuální prožívání mělo opomíjet. Statistická data přináší velmi strohou informaci, kterou je nutné interpretovat dle zkušenosti a dlouhodobého pozorování. Je také nutné dbát jakési vyváženosti a motivovat k vnímání hlubších souvislostí. Analýza je nezastupitelnou částí dokumentu a to i přesto, že můžeme pochybovat o validitě těchto informací zejména ve vztahu ke stanoveným cílům a opatřením.

### **Návrhová (syntetická) část plánu**

Návrhová (syntetická) část metodami otevřeného plánování dospěla k návrhům, jak optimalizovat systém rozvoje města Štětí.

Stať návrhové části dokumentu obsahuje charakteristiku jednotlivých kritických oblastí, představení pracovní skupiny a SWOT analýzu problematiky, jíž se skupina zabývala. Jako

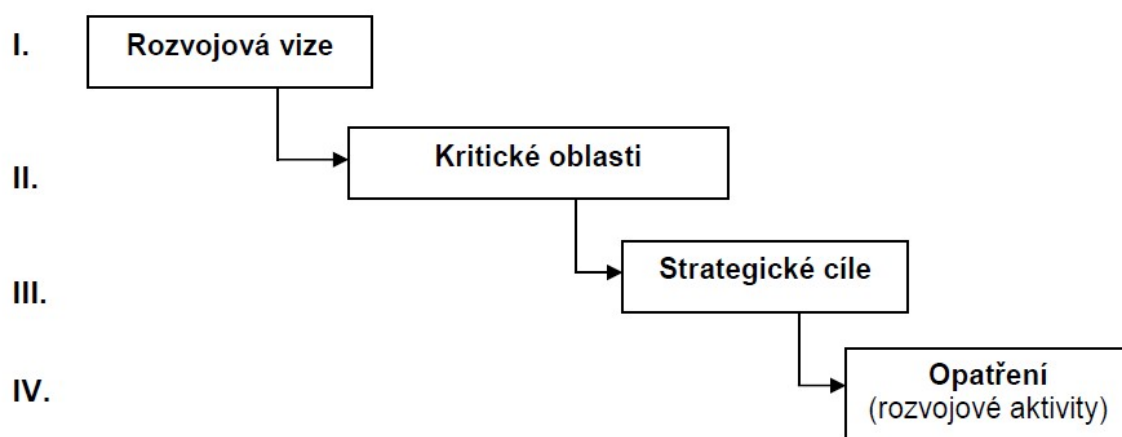


výsledek práce skupin je zde uveden přehled strategických cílů a jejich opatření ve členění dle jednotlivých kritických oblastí.

Tvorba strategického plánu v pravém slova smyslu představuje postupnou realizaci následujících akcí:

- Výběr kritických oblastí
- Stanovení vize
- Stanovení strategických cílů
- Návrh opatření

Schéma 2 – Struktura Strategického plánu rozvoje města Štětí



Zdroj: MĚSTO ŠTĚTÍ. *Strategický plán rozvoje města Štětí [online]*. Regionální rozvojová agentura ÚK, 2007 [cit. 29.12.2011].

Vize by měla být celistvým pohledem na město. V sevržené formě by měla charakterizovat výchozí situaci města, a kam se chceme v horizontu Strategického plánu dostat (co jsme a čím chceme být). Vize by měla obsahovat filozofii a principy, na kterých bude strategický plán založen. Přínosné také je, podaří-li se již nyní alespoň rámcově vymezit oblasti života, na které musí být soustředěna hlavní pozornost.

Řídící skupina dospěla k této formulaci vize: „*Štětí = mladé moderní město s tradičním průmyslovým potenciálem, nabízející zdravé životní prostředí, kvalitní bydlení a infrastrukturu, město s dostatkem možností pro aktivní trávení volného času*“<sup>31</sup>

Vždy je nutné dohlížet na to, aby se cíle opíraly o základní předpoklad naplnění - aby odpovídaly demografickému vývoji, finančním možnostem i geografickým danostem, ale aby počítaly i s strategiemi sousedních měst, státními investicemi v okolí (např. dálnice) apod. V rámci každé prioritní (kritické) oblasti se došlo k souhlasnému prohlášení na postupu pro zvládnání slabých stránek města. Pro každou oblast byly formulovány strategické cíle nadřazené opatřením. Cíl je metou pro dosažení vize a je míněn tak, že nejen vedení města, ale i ostatní instituce a neziskové organizace se budou podílet na zlepšení současného stavu a odvrácení progresivního vývoje slabých stránek. Počet cílů ani opatření není nijak omezen. Strategický plán rozvoje města Štětí má například v šesti kritických oblastech 17 strategických cílů.

Plán uvádí také základní indikátory pro sledování plnění plánu a zároveň navrhuje institucionální strukturu zodpovědnou za plnění. Prostřednictvím obecných doporučení navrhuje i způsoby financování, postup realizace a aktualizace plánu a monitoring plnění. Konkrétnější určení kroků ke splnění strategických cílů definují opatření a mnohdy určují konkrétní aktivity (projekty). Někdy ale třeba jen ukládají změnu v přístupu k problémům.

Při samotné formulaci bylo využito expertního určení, tedy jakési komparace všech podnětů, které byly výsledkem analytických procesů. Hartl (1997, str. 49 – 51) nazývá tento postup komparativním určením potřeb. O vymezení sociálních potřeb tedy rozhodly zodpovědné osoby, které zvažovaly syntezu potřeb. Komparace potřeb vyšla právě z brainstormingu osob, které byly poučeny výstupy rešerší statistických dat, hypotetické analýzy sociálních problémů atd.

U každého cíle jsou uváděny očekávané dopady, tzn. změna současného stavu k lepšímu. Zároveň uvádí pro daný časový horizont plánu i finanční rámec, tedy náklady, které je dle tvůrců plánu zapotřebí vynaložit, aby kritická oblast zaznamenala pozitivní změnu. Tato částka je však přizpůsobena možnostem Města Štětí. Finanční zdroje jsou stanoveny jen hypoteticky a velmi často se doporučení plánu odkazuje na dotační prostředky státu, kraje, strukturálních fondů EU,

---

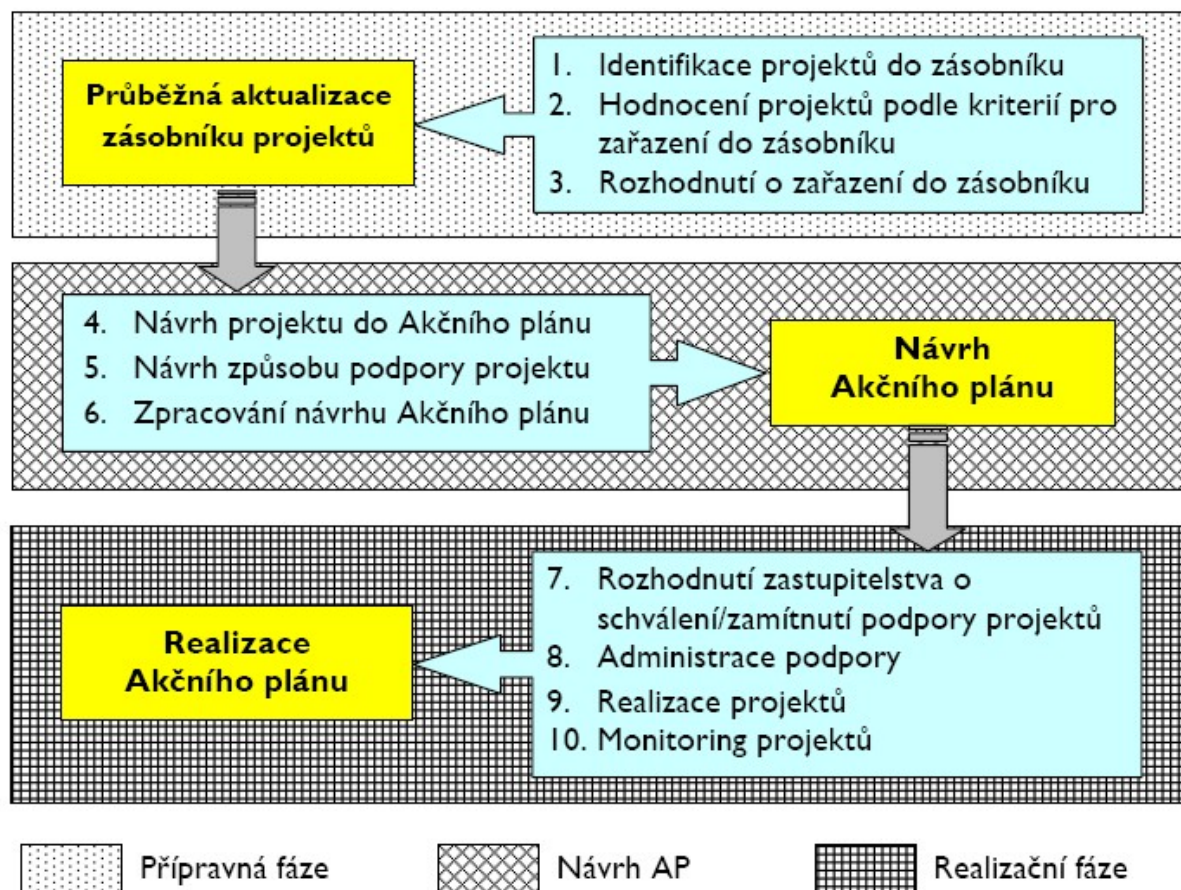
<sup>31</sup> Cit. MĚSTO ŠTĚTÍ. *Strategický plán rozvoje města Štětí* [online]. Regionální rozvojová agentura ÚK, 2007 [cit. 29.12.2011]. Dostupné z: <http://www.steti.cz/content/blogsection/14/201/>

sponzorů a dárců, tedy nezajištěným zdrojům. Jediným zdrojem financí, který dokáže přímo ovlivnit realizaci je rozpočet města. Samotná realizace plánu je proto do značné míry závislá na rozpočtových a jiných stálých příjmech Města Štětí. Peněžní částka u každého strategického cíle spíše dotváří představu o rozsahu možných aktivit. Měřitelné indikátory se uvádí na úrovni strategických cílů (např. zastavěná plocha, počet obslužených klientů apod.). V implementační fázi je nutné udržet iniciativu k tvorbě aktivit. Plán proto vymezuje i organizace, které se budou podílet na naplnění cíle. Uváděny jsou veřejnoprávní instituce, především odbory Městského úřadu Štětí.

Samotný plán ukládá postupovat plánem předepsaným způsobem v krátkodobém až střednědobém časovém horizontu let 2007 – 2020. Plán vytváří předpoklad, že nebude narušen ani změnami politického vedení města, protože se na jeho formulování podílelo celospolečenské prostředí. Každé dílčí rozhodnutí politiků, by měl být s plánem porovnán. Dokument je výsledkem dialogu přímo v komunitě, proto by měl být akceptován (příp. s drobnými výhradami či aktualizacemi) a postupně implementován.

Ke strategickému plánu bude ještě připojen tzv. akční plán. Ten tvoří výchozí předpoklad pro implementaci programu. Jedná se o zásobník projektů, prostřednictvím nichž se budou jednotlivá opatření naplňovat. Tento dokument je metodicky jednoduchý. Každý projekt (aktivita) má vypracovaný harmonogram plnění a zároveň zodpovědné osoby či subjekty za realizaci. Tato část je však již implementačním nástrojem, který není předmětem této studie. Celkové shrnutí návrhu implementace vystihuje níže uvedené schéma.

Schéma 3 – Návrh implementace plánu v krocích



Zdroj: MĚSTO LITOMĚŘICE, *Strategický plán rozvoje města Litoměřice: Metodika zpracování [online]*. Regionální rozvojová agentura ÚK, 2006

## 5.4 Shrnutí klíčových aktivit procesu

Výše uvedené metody byly realizovány v rámci jednotlivých koordinovaných aktivit. Práce na výsledném dokumentu zahrnuje 3 okruhy:

### 1. Zapojení veřejnosti

Pro základní informovanost obyvatel města Štětí, byl využíván městský rozhlas, internetový server města, regionální vysílání televize a Štětý zpravodaj (měsíčník vydávaný radnicí). Hlavním účelem bylo zajistit informovanost, což je základní předpoklad pro zapojení veřejnosti.

Město Štětí disponuje poměrně velkým počtem účinných komunikačních kanálů. O publicitu se staral velmi pečlivě tehdejší místostarosta Antonín Šimral a osobně k občanům promlouval. Díky způsobu využití sdělovacích prostředků bychom mohli používat slovo kampaň. Kromě pasivního přijímání informací občané měli o dění kolem plánu velký zájem. O tom, že publicita byla velmi účinná, svědčí i poměrně velká účast na veřejných projednání plánu. Sál kulturního domu byl zaplněn při úvodním i konečném projednání. Lidé se velmi zajímali, jakými projekty pracovní skupiny naplnily zásobník projektů. Workshopům předcházelo i dotazníkové šetření.

**Činnosti:** *publicita a informovanost (médiá), dotazníkové šetření, veřejná projednání*

**Výsledky:** *vyhodnocení odpovědí v dotazníkovém šetření, rozšíření pracovních skupin o osoby z řad zájemců, vymezení kritických oblastí, jimiž se později zabývaly pracovní skupiny*

## 2. Vytvoření sítě aktérů

Bylo třeba identifikovat všechny subjekty, které pozitivně zasahují resp. by mohly zasahovat do vývoje regionu (státní správa, regionální správa, sdružení, podniky, družstva, charitativní, humanitní a kulturní instituce, apod.). Aktéry se rozumí zástupci různých institucí, organizací (např. vedoucí pracovníci škol, vedoucí kulturního domu, jednatelka sdružení zdravotně postižených a jiných poskytovatelů sociálních služeb, lékaři a další) i jednotlivců. Tyto osoby vytvořily šest pracovních skupin věnujících se přidělenému tématu. Někteří měli zájem o účast ve více pracovních skupinách. Tyto pracovní skupiny byly hlavním tvůrčím orgánem celého procesu. A vzhledem k jejich různým oborovým specializacím a zájmům byla jednání vedena ke shodě účastníků. Každou pracovní skupinu vedl nezávislý facilitátor, pracovník Regionální rozvojové agentury Ústeckého kraje, a. s. Moderování diskusí bylo někdy obtížné, protože se neobešlo bez prudší výměny názorů. Ale výsledek celého procesu byl uspokojivý. Jednotliví aktéři se naučili na město a jeho problematiku z několika úhlů. Strategické plánování je s jistou mírou nadsázky také možné považovat za výuku demokracie. Rozboru zájmů jednotlivých aktérů na procesu plánování je uveden v tabulce č. 2.

**Činnosti:** *oslovení sociálních partnerů a přizvání do pracovních skupin, jednání a diskuse a zpracování námětů pracovních skupin*

**Výsledky:**

- *SWOT analýza*

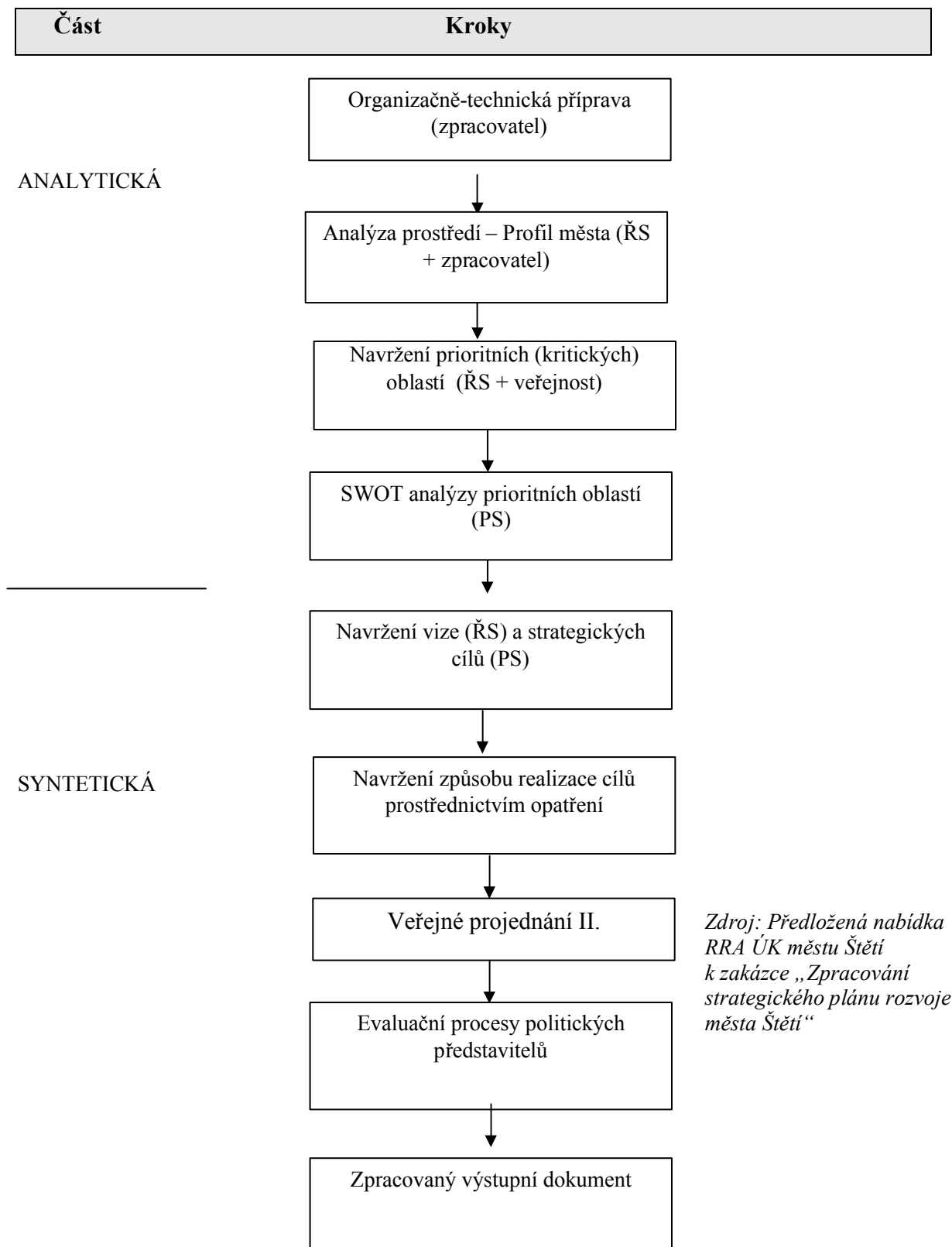
- *zpracovaná návrhová část dokumentu*

### **3. Koordinace procesů a technické zajištění**

Sladit časové a organizační možnosti všech aktérů byl velmi těžký úkol. Byl vypracován časový plán plnění dílčích úkolů, které byly komponovány, srovnávány a průběžně vyhodnocovány. Pracovní skupiny své výstupy předávaly prostřednictvím facilitátorů řídicí skupině. Ta mnohá rozhodnutí pracovních skupin připomínkovala. Tudíž mnohé náměty musely být přepracovány. Metodologii a organizaci řídil zpracovatel plánu, jehož úkolem bylo zpracovávat i texty a zápisy z pracovních skupin. Jako výsledek této činnosti můžeme označit realizaci setkání pracovních skupin a také zpracování dokumentu ale i administrativu a přípravu dodávek služeb.

Metodika procesu probíhala v jednotlivých krocích, jak bylo navrženo v nabídce předložené vybraným zpracovatelem. Obdoba tohoto schématu se vyskytuje i v dalších metodických dokumentech.

Schéma 4 - Postupové kroky metodiky procesu plánování ve Štětí



## **5.5 Životní cyklus strategického plánu**

Životní cyklus strategických plánů je možné rozdělit do dvou významných etap. První z nich je způsob tvorby dokumentu (popsáno výše), kdy jsou uplatněny tvůrčí vklady jednotlivých aktérů a využity různé metody. Další významnou etapou, která přináší pozitivní dopady je fáze implementační, tedy fáze naplnění samotných cílů a opatření. Z tohoto pohledu je proto možné první etapu charakterizovat otázkou: Jaké jsou cíle? A druhou etapu je možné jednoduše popsat: Jak cílů bude dosaženo?

Proto po sestavení dokumentu je nutné sestavit tzv. akční plán. Pro představu akční plány můžeme vylíčit jako jakýsi seznam výdajů – tedy investic a nákupů služeb či dodávek. Každý akční plán uvádí plnění za příslušné období. Je velmi obtížné předpokládat, jaké budou možnosti pro realizaci úkolu či investice ve stanoveném čase. Zejména jde o obtížné plánování finančních prostředků z dotačních zdrojů. Zde hraje svůj význam samotná soutěž o dotační prostředky, která může být vyhlašována neočekávaně, a proto zde vznikají problémy s plánováním obecních rozpočtů, a tím i se stanovením akčních plánů. Situaci ještě komplikuje získání úvěru.

Strategický plán však kromě návrhů investic a neinvestičních projektů může obsahovat taková opatření, která mají spíše kvalitativní charakter. To znamená, že například nabádají ke změně postojů, změně způsobu práce, nebo nejsou dostatečně konkrétní. V takovém případě je nutné, aby akční plány obsahovaly i postupové kroky (úkoly), které přímo vedou ke stanoveným ukazatelům plnění jednotlivých cílů. Ukazatele (nebo též nazývané monitorovací indikátory) jsou zpravidla definovány ve strategickém plánu. Jsou určovány v konkrétních parametrech (např. počet, plošná výměra, počet akcí apod.), aby byly přesně měřitelné. Akční plány jsou většinou tvořeny na období rozpočtového roku.

Výše uvedené rozdělení životního cyklu do dvou etap není zcela dokonalé, neboť strategický plán by měl být na základě plnění akčních plánů vyhodnocován. Monitoring slouží k přehodnocení cílů a opatření. Jde o přirozené sledování a vyhodnocení plnění a následnou aktualizaci dokumentu. Jedná se tedy o zpětnou vazbu mezi vytčeným předsevzetím a jeho reálným plněním. Až vyhodnocením se zjistí, zda byla vynaložena potřebná snaha pro dosažení cílů a zda byly cíle stanoveny relevantně k řešené problematice. Splněné cíle je nutné nahradit novými dle vývoje potřeb v obci.



Akční plán vychází ze zásobníku projektů - tedy jakési banky projektových námětů. Do zásobníku by měly mít možnost přispívat v průběhu času jednotlivé odbory města, politici a také veřejnost, tj. i neziskové organizace či neformální spolky občanů. Zásobník projektů přináší velmi cenné informace o tom, jaké jsou deklarované zájmy občanů, a proto je velmi vhodné využít jej pro sestavení akčního plánu a vytváření finančních prostředků na uspokojení poptávky.

## **6. Srovnání případové studie s teoretickým rámcem veřejné politiky**

Tato kapitola se věnuje závěrům pozorování, které konfrontuje s modely veřejné politiky pojímané jako proces.

### **6.1 Základní gnozeologické a etické hledisko strategického plánování ve Štětí**

Metodika předložená zpracovatelem představitelům Města Štětí byla normativně naplánována v jednotlivých krocích, které přinášejí odpověď na otázku, co je nejlepší pro kvalitní život ve městě. Postup jednotlivých kroků předložila v rámci transparentního výběru na dodavatele služeb Regionální rozvojová agentura Ústeckého kraje, a. s.

Objednaný dokument, který vznikl, tedy vytváří zásadní doktrínu sociálně-ekonomického rozvoje města. Postup tvorby strategického plánu je popsán v kapitole č. 5. Využitý postup závisel v prvotních fázích na analýze prostředí.

Využívána byla dostupná data měřící kvalitativní skutečnosti kvantitativními metodami. Využívány byly zejména ukazatele poskytované Českým statistickým úřadem. Data mají sloužit jako objektivní (holistický) základ pro určení problémů. Kvantitativní určení naléhavosti problematiky však v tomto případě naráželo na nepřesné informace, které byly v agendě městského úřadu či v běžně dostupné agendě Českého statistického úřadu dostupné. Některé potřebné informace buďto neexistovaly, nebyly zpracovány, nebo byly k dispozici pouze za vyšší územní celek (např. okres či kraj).

Postup plánování tedy byl postaven do značné míry na exaktních informacích. Exaktně bylo vyhodnoceno i dotazníkové šetření, které využívalo pro zjištění dat především uzavřených a polouzavřených otázek. Díky kategorizaci nabídnutých odpovědí a využití postojových škál mohl být tento výstup prezentován pomocí grafů sledujících vždy jeden znak. Proměnné mezi dvěma nebo více znaky nebyly vyhodnocovány.

Validita výpovědi těchto zpracovaných dat sledujících především statistické ukazatele a názory občanů je nevyhovující. U výzkumu názorů nebyl sestaven kvalifikovaným výběrem výzkumný vzorek, přesto jde o jakousi vypovídající sondu. U statistických dat je zase velmi obtížné interpretovat příčiny vývoje jevů. Tato data a názory veřejnosti byly ještě doplněny expertizami hodnotícími stav infrastruktury a její kapacitní zajištění. Tyto zpracované informace vytvořily komplexní „Profil města“, který tvoří analytickou část strategického dokumentu.

Na základě těchto informací není proto možné určit skutečné potřeby a zájmy. Informace byly syntetizovány v rámci vytvořených arén (pracovních skupin), kdy bylo využito metod kvalitativních – zejména SWOT analýzy a panelových diskusí.

Pokud se podíváme na plánování z etického hlediska, dojdeme k závěru, že jde o vytvoření obecně přijaté doktríny. A očekává se, že jako norma bude strategický plán respektován. Zařazení Strategického plánu rozvoje města Štětí můžeme analogicky posoudit z níže uvedeného schématu normativního zakotvení veřejných politik.

Schéma 5 - Zřetězení pojmů v hodnotovém zakotvení



Zdroj: *Etika a veřejná politika. Normativní modely veřejných politik, prezentace k přednáškám prof. Potůčka, zdroj: [http://www.martinpotucek.cz/vp\\_kombi/04.pdf](http://www.martinpotucek.cz/vp_kombi/04.pdf)*

Strategický plán vychází ze sdílených hodnot, které dále konkretizuje, jasně formuluje veřejný zájem. Vyústěním je samotný text programového dokumentu, který byl v rámci projektu plánování tvořen. V průběhu plánování se neobjevil žádný rozporuplný pohled na klíčové hodnoty. Vyjednáváno bylo zpravidla v případě sporů, které plynuly z levicového a pravicového pohledu, které se velmi promítaly v kritické oblasti „Sociální věci a zdravotnictví“. Politická reprezentace města Štětí je spíše pravicová. Celý plán byl proto orientován poměrně liberálně. Ve dvou pracovních skupinách se objevil požadavek na podporu zdravé konkurence. Nástrojem k tomu musí být jasně definovaná dílčí politika dané prioritní oblasti, která bude detailně určovat pravidla soutěže o zakázku a podrobně určovat podmínky pro předkládání nabídek městu. Město

Štětí tedy zamýšlí formou grantů nakupovat služby v oblasti volného času a sociálních služeb. Město tak otevře volnou soutěž. To je však problém, který vyvstane až v případě, že se příslušné požadavky v plánu budou skutečně realizovat. Konečný důsledek takového postupu by byl jistě návodný k redefinici účelu organizací zřizovaných přímo městem. Dle těchto požadavků je patrná věrnost neoliberálnímu modelu upřednostňujícímu tržní mechanismy před veřejnou správou a tendenci zajišťovat veřejné služby privátním sektorem (v duchu new public management). Na druhou stranu lze konstatovat, že město Štětí je snad díky své velikosti schopno individuálně řešit marginální případy, zejména v oblasti sociální pomoci. Snad i díky faktu, že jde o poměrně malé město, dosavadní praxe, tedy před aplikací rozvojového programu, naplňuje do jisté míry i „kritérium lidské důstojnosti“ (viz Potůček, 2005, str. 27). Plán přistupuje ke svým obyvatelům také velmi kurativně. Je to možno posoudit dle opatření prioritních oblastí Sociální věci a zdravotnictví a Volný čas. Proto se domnívám, že výše zmíněné etické modely veřejné politiky, která bude (resp. měla by být) implementována, jsou dominantní a ve vztahu k sobě komplementární.

## **6.2 Aplikace procesuálních modelů veřejné politiky**

### **Normativní modely versus inkrementalismus**

Na vyšší úrovni obecnosti lze charakterizovat proces tvorby plánu jako syntezu mezi normativním a inkrementálním prvkem.

Normativní aspekty (dle Potůčka, 2005, str. 39, 25 a další, 47) tkví již v explicitně ukotveném protokolu jednotlivých předepsaných činností, kde spontaneita či jiné formy od navrženého algoritmu nejsou možné. Účast v plánování byla podmíněna souhlasem s navrženou posloupností práce (viz schéma č. 4) a nepřipouští odchylky. Normativnímu modelu nasvědčuje zejména centralizovanost daná hierarchickým uspořádáním orgánů plánu (viz kap. 5).

Z pohledu formálního si musíme uvědomit, že plán a jeho obsah podléhá schválení vrcholného orgánu samosprávy města - zastupitelstvu. Dále se zde prosazuje racionalistická tradice veřejné moci, kdy je realita formulována a je přijímána jako konstantní, byť v tomto případě nebyla tvořena přímo vládnoucí elitou.

Imperativní charakter se projevuje i v tom, že plán je určen k tomu, aby nabyl centrální pozice v otázkách rozvoje a stává se tak „rádcem“ určujícím přerozdělování prostředků. Plán vytváří

strukturu pro kontrolu a monitorování plnění jednotlivých cílů. Normativnosti nasvědčují v plánu uvedené indikátory, jimiž se monitoruje a hodnotí plnění. Cíle jsou brány jako konstantní a určené k naplnění. Měnit cíle v průběhu implementace programu by měly právě jeho inkrementální procesy.

Základní ideu inkrementalismu (Lidbloom, 1993) bychom v tomto případě mohli aplikovat jako dlouhodobé vylepšování a průběžné vyhodnocování a přepracovávání textu strategického plánu. Tato vize by byla jistě ideální. Plán je určen na 10 let, a tudíž z pohledu dneška nelze určit, zda bude přepracován již v průběhu životního cyklu. Plán jako takový, způsob své aktualizace nenavrhuje. Proto inkrementální rozměr plánu nabude významu v případě, že dokument bude stále „živý“ a nezůstane fixní po celou dobu jeho životnosti.

Úkolem stávajícího procesu plánování bylo získat plán, který má jasně formulovanou vizi a komplexně zmapuje problémové okruhy města Štětí. Můžeme říci, že vzniklý plán je proto do značné míry pilotním ověřením. Nelze říci, zda se osvědčí či nikoliv. Chybí výchozí zkušenost. Proto současný dokument je možno posoudit, jako konceptuální strategii, která je komplexní a schválená, tudíž uzavřená, avšak možnost přepracování ještě v životním cyklu nelze vyloučit.

Byl zde také prostor pro inkrementální prvky, byly však časově vázány pouze na dobu tvorby plánu. Alternativní metody jsou klíčové pro návrhovou část dokumentu. Analýza – profil prostředí, coby integrální součást strategického plánu, existuje, ale je interpretována až v interakcích pracovních skupin. Právě tak vznikaly SWOT analýzy a dospělo se k formulaci strategických cílů i opatření. Vzájemná tenze mezi účastníky panelových diskusí nasvědčuje přítomnosti inkrementálních prvků v procesu. Pracovní skupiny a vytvořená Problematika města Štětí byla racionalizována (normativní aspekt). Tato racionalizace však využívá heuristické metody „pokus a omyl“ využívané Lidblomovým inkrementalismem, který je dán do logického kauzálního rámce.

Strategický plán evidentně nese prvky obou modelů. Lze však hovořit především o jeho normativních aspektech, které jsou v dokumentu přímo uváděny (např. indikátory). Přetrvání interakční sítě aktérů již není po dokončení dokumentu garantováno. Aktualizace plánu není institucionálně ošetřena, proto lze očekávat, že normativní efekt plánu převáží. Strategický plán bude brán jako racionální zdroj pro podporu akcí a aktivit implementující formulované cíle.

### **Aplikace Howlet-Rameshova model**

Strategický plán je indikován v rámci systému, který se cyklicky opakuje vždy po dosažení všech předchozích etap. Strategický plán by měl proto být slučitelný s „*optimálním modelem veřejně politického cyklu*“ (viz Potůček, 2005, str. 35). Model je pro předmět této analýzy snadno aplikovatelný pro jeho stručnost.

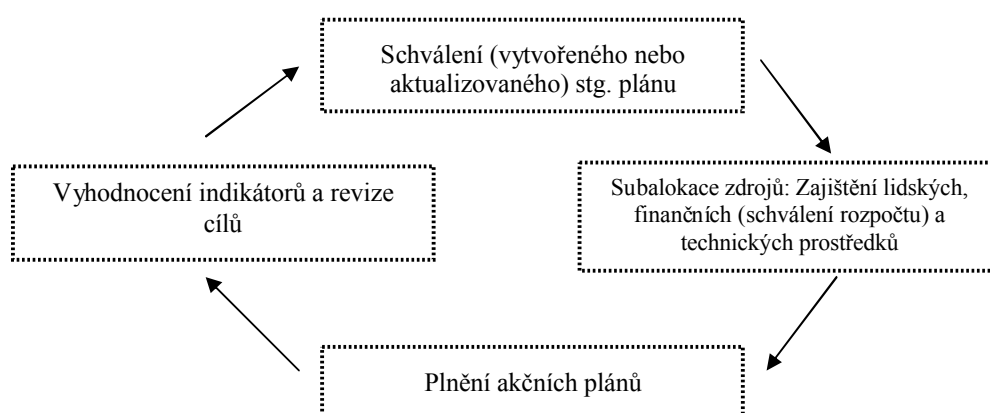
Schéma 6 - Čtyřsložkový model veřejně-politického cyklu



Zdroj: Potůček, 2005, str. 37

Čtyřsložkový model přesně kopíruje životní cyklus strategického plánu (resp. také jakéhokoli jiného programového dokumentu). Ke schválení plánu vrcholným orgánem obce dochází vlastně k uznání obrazu obce a jejích sociálně ekonomických problémů. Proto by zastupitelstvo mělo věnovat schválení plánu velkou pozornost. Plán, má-li být naplňován, bude klíčový pro posuzování jednotlivých výdajů obce. Plán též zasáhne i do zpracování agend jednotlivých úseků odborů, a proto je nutné provést i určitá organizační a technická opatření upravující práci úředníků. Aby bylo možné učinit zpětnou vazbu a upravit strategický plán dle zkušeností s jeho realizací, je nutné vyhodnotit plnění cílů. V cyklu se změny plánu musí projednat v pracovních skupinách, které završí svůj schvalovací proces opět v zastupitelstvu obce. Nápadná podobnost životního cyklu strategického plánu je pro srovnání v následujícím schématu.

Schéma 7 – Životní cyklus strategického plánu



Zdroj: autor

Tento model do značné míry postihuje celou podstatu, avšak neobsahuje další důležité aspekty, sledující vnitřní pohnutky k tomu, proč se k plánování vůbec přistoupilo.

### Aplikace Hogwood-Gunnova modelu

Plánování ve Štětí bychom mohli analogicky hodnotit z pohledu modelu Hogwooda a Gunna (Potůček, 2005). Tento model uvádí před dosažením samotných cílů a priorit kromě jiného tyto fáze:

- Rozhodnutí, o čem se bude rozhodovat
- Rozhodnutí, jak se bude rozhodovat

Předmět zadání plánu vyzněl poměrně obecně. K širokému formulování zakázky Město Štětí dospělo pravděpodobně na základě obecně se rozšiřujícího trendu. Tento trend vyplývá z výhodnějšího hodnocení projektů města ve výběrových řízeních o dotaci z dotačních prostředků EU či státního rozpočtu. Svou roli hraje i konkurenční výhoda, kterou tak město získalo. Zpracovaný strategický plán je totiž u některých dotačních programů oceňovaným kritériem. Strategický dokument byl městem žádán spíše pro jeho proklamaci jeho existence, než za účelem jeho naplnění. Rozhodnutí, o čem se bude rozhodovat, tedy do značné míry záviselo na externí společenské objednávce, které město Štětí vyhovělo. Pohnutky k realizaci tohoto projektu byly tedy spíše spekulativní. Způsob, jak se bude rozhodovat, závisel do značné míry na nabídkách ucházejících se organizací o realizaci veřejné zakázky – zpracování a metodické vedení

strategického plánování. Vybrána byla varianta, která časově, finančně a náročností odpovídala představám rady města.

### **Aplikace Jenkinsova modelu**

Obohacením výše uvedených modelů spatřuji v Jenkinsově sedmiprvkovém modelu (Potůček, 2005 str. 36) . Jenkins upíná pozornost na informace. Informační toky jsou pro skutečně otevřený proces velmi důležité, aby naplnil požadovaný rámec průřezového komunitního dialogu. Do plánování ve městě Štětí byla zapojena veřejnost pasivně (jako příjemci informací) i aktivně (např. formou dotazníku a veřejných projednáních, viz kap. 6).

Jenkins hovoří také o „rozvaze“ jako dalším prvku, pod nějž bychom mohli zahrnout výše zmíněnou evaluaci před zahájením samotné akce.

### **Strategický proces jako aréna sociálních problémů**

Proces plánování ve Štětí lze také doplňkově představit jako interaktivní proces střetávání různorodých aktérů při prosazování dílčích „vkladů“ a ovlivňování veřejné politiky. Potůček (2005) poskytuje k takové transkripci model „A-A-A“. Arénu v tomto prostředí představují jednotlivé zúčastněné subjekty (úředníci, veřejnost, politici, pracovníci organizací, laici). Je možno ji charakterizovat jako konstruktivistickou, neboť jejím posláním bylo uchopení „mikropolitického“ pohledu na „věc veřejnou“ ve městě Štětí“. Agenda byla určena kritickými oblastmi, které byly definovány řídicí skupinou, ale byl dán značný prostor k tomu, aby pracovní skupina svou kritickou oblast ještě specifičtěji charakterizovala. Boj jednotlivých arén mezi sebou byl do značné míry determinován evaluací výsledných tezí řídicí skupinou.

### **Aktéři plánování jako pole institucionalizovaných sítí?**

Pro doplnění všech pohledů na procesuální modely veřejné politiky zbývá zmínit poslední koncept sítě tvorby politik. Pokud bychom chtěli strukturu participujících partnerů na plánu přirovnat k síti, je nutno vycházet z faktů. Síť jako taková by neměla podléhat hierarchickému uspořádání (rozpor s provedenou metodikou). Měla by být tedy silovým polem s homogenní strukturou členů. Dále koncept tvorby sítí předpokládá časovou neohraničenost. Jak je výše uvedeno, sebepojetí procesu plánování ve Štětí je determinováno normativním oddělením fáze tvorby politiky a její implementace. Tento model to vylučuje a tuto hranici stírá. Etapově



chápaný politický cyklus se tak rozplývá v čase i oborovém spektru, neboť koncept sítí rovněž vylučuje vymezení agend či kritických oblastí.

Charakterová podobnost struktury partnerů v plánu však koresponduje pouze počtem subjektů shromážděných kolem problému, který však nevznikl spontánním konstruováním.

### 6.3 SWOT analýza procesu plánování a její interpretace

SWOT analýza může být tvořena týmem, který přináší pro hodnocení optimální podmínky. Její využití však není odepřeno ani jednotlivci. Ve své práci využívám tuto metodu jako vlastní reflexi procesu strategického plánování, jehož většiny činností se autor účastnil jako pracovník zpracovatele. Výstupem této analytické techniky je přehled tvrzení naplňujících kategorie silných a slabých stránek.

Tabulka 1 – SWOT analýza plánovacích procesů

Vnitřní analýza	
Silné stránky „S“	Slabé stránky „W“
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systémový pohled na rozvoj prostředí</li> <li>• Vysoká iniciativa soudobých politiků města</li> <li>• Minimální antagonismus</li> <li>• „Vyčištění“ informačních toků</li> <li>• Rozsáhlé analytické výstupy</li> <li>• Posila soudržnosti komunity</li> <li>• Princip participace a partnerství</li> <li>• Podpora vlastní identity města</li> <li>• Vysoká intenzita spolupráce</li> <li>• Metodické vedení a technická podpora zpracovatelem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subjektivní zkreslení a zjednodušení vnímání („klapky na očích“)</li> <li>• Některá opatření plánu jsou velmi konkrétní – označují již konkrétní projekty</li> <li>• ČAS - Krátká doba konání plánu</li> <li>• Nejednoznačné určení finančních zdrojů a zodpovědnosti za proces implementace</li> <li>• Nátlak na zpracovatele</li> <li>• Plán nenavrhuje časový harmonogram nebo jiný způsob revizí plánu</li> </ul>

Vnější analýza	
Příležitosti „O“	Ohrožení „T“
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sestavení akčních plánů</li> <li>• Průběžná aktualizace plánu (přehodnocení)</li> <li>• Využití prostředků ze strukturálních fondů EU (ESF, ERDF) a státního rozpočtu</li> <li>• Podpora vzniku nových služeb ve Štětí</li> <li>• Vytvoření efektivních kooperačních struktur pro implementaci</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nezájem, malá iniciativa k pokračování (riziko vnitřní)</li> <li>• Politický nezájem (riziko vnější)</li> </ul>

*Zdroj: autor*

### Interpretace SWOT-analýzy

Do kvadrantu „S“ byly zařazeny pozitivní stánky plánování, respektive to, čím se naplnil účel a očekávání od tvorby plánu, nebo to, co bylo pro proces výhodné, příznivé.

**Systémový pohled na rozvoj sociální oblasti** - Samozřejmě prvním velkým přínosem aktivit plánování je už vůbec to, že se přistoupilo k systematickému řešení oblasti rozvoje. Město Štětí projevilo politickou vyspělost natolik, že otevřený plánovací proces s přizváním laické i odborné veřejnosti realizovalo. Systémovost výsledného dokumentu je spatřována zejména v jeho komplexním pohledu zohledňujícím vazby mezi jednotlivými částmi systému ve vztahu ke komunitě.

**Vysoká iniciativa soudobých politiků města** – Jak je výše zmíněno, otevřenými procesy je plánován i rozvoj ekonomický. Významný podnět ke zpracování plánu dal místostarosta a starostka města.

**Minimální antagonismus** – Pracovní skupiny byly složeny ze zástupců různých zájmových skupin. Konsenzus pracovní skupiny na formulaci cílů a jejich opatření nezaznamenaly výraznější střet. Komunikace mezi jednotlivými členy splnila svůj účel. Konflikty, které jsou přirozenou součástí otevřených rozhodovacích procesů vedly k utřídění pojmů, vysvětlení nedorozumění. Uplatňovaným způsobem komunikace bylo **vyjednávání uvnitř skupiny**

(srovnej Hartl, 1997, str. 86), tedy především spolupráce. Náplň diskusí nevyvolaly pocity ohrožení vlastních zájmů, nebo se alespoň neprojevíly. Individuální zájem o zvýšení vlastního statusu či statusu organizace nikdy nepřišel do konfliktu se zájmem pracovní skupiny.

**„Vyčištění“ informačních toků** – Před samotným procesem plánování nebyla komunikace mezi aktéry příliš funkční. Dalším efektem, které plánování přineslo, bylo „pročištění“ informačních toků a nashromáždění informací jednotlivých aktérů o sobě.

**Rozsáhlé analytické výstupy** – Výstupy projektu přinesly obsáhlé analytické materiály. Velké úsilí zpracovatele bylo věnováno shromáždění velkého množství kvantitativních (statistiky) i kvalitativních dat. Pro posouzení vyjádřených potřeb bylo provedeno i dotazníkové šetření. Smyslem bylo podpořit rozhodovací procesy a úvahy pracovních skupin relevantními a využitelnými informacemi. Shromážděný materiál v analytické části může být výchozí pro plánování konkrétních aktivit a odhalování nových veřejných problémů.

**Posila soudržnosti komunity** – Proces plánování poskytl příležitost občanům k aktivní účasti na plánování. Druhotným efektem bylo zformování komunity a podpora její vlastní identity. Předpokladem úspěšného plánování je i vyšší připravenost ke komunitní akci. Veřejný workshop byl díky silné medializaci hojně navštíven. Prostřednictvím plánování měla komunita občanů možnost přispět k rozvoji občanské společnosti.

**Rozvoj partnerství a participace** – Proces položil základy k formování místní iniciativy představované sociálními partnery. Samotný proces zdůraznil potřebu spolupráce a společné řešení problémů a přípravy společných projektů a programů.

**Podpora vlastní identity města** - Město Štětí otevřeným plánováním buduje svou image a zvyšuje tak i kohezi komunity občanů, buduje pocit „MY“. Úroveň politických a společenských procesů vytváří atraktivní podmínky pro občany, kteří rádi vidí aktivitu a snahu, jichž je plánování důkazem. Základním předpokladem však je adekvátně vysvětlit přínosy a důvody procesu.

**Vysoká intenzita spolupráce** – Ve srovnání s ostatními plány jiných měst, tento vznikl v poměrně krátké době. Prakticky vznikl v rozmezí 6 měsíců roku 2007. Časový rozvrh, s poměrně zhuštěnými aktivitami orientoval pracovní skupiny pracovat úkolově. Koordinací a intervencí zpracovatele byly procesy pružné, řízené. Každé setkání bylo strukturované a předem byl definován typ požadovaného výstupu, který byl rozvíjen či verifikován při dalších setkáních.

**Metodické vedení a technická podpora (facilitace)** – Výhodou pro malé město jako je Štětí, s omezeným administrativním aparátem, bylo zajištění zakázky na zpracování, metodické vedení a koordinaci činností plánování. I když šlo jen o technickou činnost, realizovaná zakázka podpořila jejich intenzitu a kvalitu. Honorář pro zpracovatele byl hrazen z dotačních prostředků.

Kvadrant „W“ přináší opozičně silným stránkám nedostatky činností komunitního projektu.

**Subjektivní zkreslení a zjednodušení vnímání („klapky na očích“)** – Profesní zatížení pracovníků organizací je problémem kvalitativního zjišťování stavu. Strnulost vnímání různých problematik či tzv. „stoprocentní“ znalost potřeb vytváří bariéru pro naplňování plánu. Obdobné tendence autor zaznamenal i při jednáních pracovních skupin, kdy pomyslné „klapky na očích“ velmi redukovaly a zjednodušovaly problematiku, zejména při hledání řešení. Nejpatrnější to bylo při diskusích pracovní skupiny Sociální věci a zdravotnictví, kdy aktéři velmi silně omezovali kreativitu pro řešení. Jejich univerzálním argumentem byla těžká proveditelnost. V některých otázkách museli podlehnout argumentům ostatních.

#### **Některá opatření plánu jsou velmi konkrétní – označují již konkrétní projekty**

Jeden člen řídicí skupiny kritizoval příliš vysokou konkrétnost některých opatření, která jsou vlastně již samotným návrhem projektu (např. opatření P2.3, V1.1, S1.12 apod.). Vytýkáno bylo, že taková opatření neurčují směr pro řešení problému, ale přímo jeho řešení. Dle autora je tento jev ve strategickém plánování běžný. Zatímco některá opatření vyjadřují „JAK“, některá přímo taxativně vymezují „CO“. Dilematem, strategického plánu, které bylo řešeno, je tedy konkrétní či obecné znění jednotlivých opatření. Toto je uvedeno v kategorii slabých stránek jen proto, že v tomto bodě se nedošlo k jednoznačné shodě.

Tvorba dokumentu i přes to zformovala místní akční skupinu, která si ujasnila MISI – tedy odpověď na otázku proč jsou zde, co je jejich posláním. Již nyní vyjádřená potřeba plán měnit a přehodnocovat může jen podnítit aktivity k jeho aktualizaci. Tímto způsobem by mohlo dojít k přiblížení souboru aktérů k charakteristikám sítě. Uvědomění této potřeby může posílit inkrementální rozměr plánu a podpořit jeho flexibilitu v jeho životním cyklu.

**Čas - Krátká doba konání plánu** – Duplicitně je uváděno i jako silná stránka u bodu „vysoká intenzita spolupráce“. Krátká doba konání plánu jej mohla z negativního hlediska determinovat právě ve vztahu k veřejnosti, která během relativně krátké doby nestačila pojmout pro ni určené výstupy.

**Nejednoznačné určení finančních zdrojů a zodpovědnosti za proces implementace** – Otázky financování jsou vázány na situaci a další záměry hospodaření města. Pracovní tým, ani zástupci zadavatele tuto otázku nechtěli příliš řešit. S finančními prostředky disponuje zastupitelstvo, které plánuje rozpočet a schvaluje jednotlivé akce. Rádcem by mu měl být právě plán. Nebylo možné přesněji určit finanční zdroje. Jako zdroje finančních prostředků se často označují potenciální donoři a dotační programy. Pro realizaci různých opatření byly proto určeny pouze hypotetické zdroje financí, bez bližší znalosti podmínek budoucích dotačních programů.

**Nátlak na zpracovatele** – Slabou stránkou je především fakt, že držitelem projektu se necítilo město, ale záměrně největší část kompetencí přesouvalo na zpracovatele. Proces provádělo nízké uvědomění zadavatele – města Štětí a projekt plánování přijímala výhradně jako svou objednávku. Preferencí města tedy bylo, aby většina aktivit ležela na bedrech zpracovatele. Nevyjasněná očekávání mezi zpracovatelem a zadavatelem zpracování plánu se projevila především při projednávání plánu řídicí skupinou, jejíž členové nepochopili roli zpracovatele a vyžadovali od něj takové kvalitativní zásahy do obsahu, které nebyly závěrem jednání pracovních skupin. Role nestranného facilitátora (či mediátora) procesu nebyla zcela jasná. Pracovníci města se proto upjaly svých rolí jako kontrolorů práce zpracovatele na úkor vlastního přínosu do plánu. Příčinou této slabé stránky mohl být i zdroj motivace města.

**Plán nenavrhuje časový harmonogram nebo jiný způsob revizí plánu** – Plán neošetřuje průběžnou aktualizaci plánu.

Kvadrant „O“ je zaměřen na příležitosti, které jsou pro implementaci plánu využitelné, resp. hodnotí, jaké příležitosti plán samotný přinesl.

**Sestavení akčních plánů** – Implementaci by velmi usnadnil akční plán. Jedná se o dokument konkretizující vytvořený plán. K jednotlivým opatřením se přiřadí konkrétní aktivity a činnosti, se stanoveným harmonogramem. Plán zároveň určí „vedoucího projektu“ který bude sledovat příhodné podmínky pro spuštění přípravných aktivit nebo přímo aktivit realizačních. Příprava takových aktivit nezahmuje jen technické zajištění, ale také vyjednávání o finančních prostředcích. Příprava rovněž zahrnuje vytvoření implementačního týmu (seskupení rozhodujících) osob, ale také přípravu žádosti o dotaci.

Strategický plán je výrazem celospolečenského konsenzu schváleného i politickými představiteli – zastupitelstvem. Akční plán na něj navazuje. Hlavně obsahuje výběr projektů, o jejichž

realizaci se uvažuje v první řadě a které jsou přiděleny do patronátu konkrétní osobě nebo týmu. Jakmile se požadované aktivity dostanou do institucionálního rámce, je možné monitorovat aktivitu a iniciativu vedoucí k realizaci akcí. Logická vazba mezi aktivitou a plánem musí být zjevná a naplňovat ukazatele určené strategickými cíli.

**Průběžná aktualizace plánu (přehodnocení)** – při sestavování akčního plánu nebo při realizaci akcí se možná dojde k závěrům o nerealizovatelnosti nebo ztrátě významu určitého opatření. Plán by rozhodně neměl být „mrtvým“ souborem dat. Jeho přehodnocováním se docílí stále aktuálního dokumentu odrážejícího současné potřeby.

**Využití prostředků ze strukturálních fondů EU (ESF, ERDF) a státního rozpočtu** – Implementace se neobejde bez vnějších zdrojů. Rozpočet města není s to poskytnout dostatek prostředků. Velmi slibné jsou finanční prostředky strukturálních fondů EU. Evropské fondy nebudou ani v tomto programovacím období 2007 – 2013 financovat některé aktivity, zejména ty, které jsou zaměřeny na seniory. V tomto případě je třeba upnout pozornost na dotační programy státu.

**Podpora vzniku nových služeb ve Štětí** – V závislosti na plánu by měly být jakýmkoliv způsobem podpořeny nové služby, zejména sociální a služby občanské vybavenosti. Podpořena by měla být i účast nových poskytovatelů.

**Vytvoření efektivních kooperačních struktur pro implementaci** – Akční plán částečně upraví vznik projektových týmů, jejichž činnost je zárukou kvalitní práce na naplnění plánu. Předpokladem je týmová spolupráce, bez konkurenčního soupeření, zejména pokud se jedná o organizace poskytovatelů.

Kvadrant „T“ představuje rizika, která umožní slabým stránkám, aby znemožnily využít příležitosti. Ohrožení by se správně dle metodiky SWOT měla vztahovat jen k objektivním rizikům, která nelze ovlivnit. V tomto případě jsou uvedena i rizika, která velmi závisí na samotném přístupu k implementaci plánu.

**Nezájem a malá iniciativa v pokračování** – Zásadní roli hraje individuální zainteresovanost fyzických osob a organizací, které mají zájem o implementaci plánu. Organizace (poskytovatelé, či spolky) budou zainteresovány, pokud budou motivovány potenciální zakázkou. U fyzických osob je nutné počítat s odměnami a dobrovolnou prací. Motivačním činitelem mohou být dotační programy vyhlášené městem. Toto riziko nespadá do vnější analýzy. Ohrožení vychází ze

samotné struktury aktérů. Nečinnost je velkým rizikem, které dokáže značným způsobem omezit využití příležitosti.

**Politický nezájem** – Vnější riziko, při kterém by došlo k podlomení autority dokumentu či jeho separaci od hospodaření města. Plán čeká nejobtížnější stádium, období, kdy se musí prosadit jako součást hospodaření města. Ohrožení je závislé na náklonnosti k řešení sociální problematiky a na uznání dokumentu nastupujícími politickými představiteli města. Pokud toto riziko hrozí, jeho následky na plnění plánu jsou veliké. Zcela může znehodnotit dosavadní výsledky práce. Ohrožení se dá ovlivnit pouze využitím demokratických nástrojů působení na zastupitele. Rozhodovací procesy spjaté s politikou, mohou být neobjektivní nebo zmanipulované.

## 7. Konstrukce veřejně politického problému: Strategický plán jako mrtvý dokument?

Účelem této kapitoly je otevřeně uvažovat a vykonstruovat problém: Strategický plán jako mrtvý dokument? Autor přiznává, že možná až nepřiměřeně líčí scénáře dopadů tohoto problému. Pokud se tomu děje, je to za účelem maximálního rozsahu konstrukce veřejně politického problému. Do logické roviny jsou seřazeny i jeho příznaky. Pomocí struktury cílů je popsán požadovaný stav. Je využito metodiky dle učebnice Nekoly (2007), a proto dochází k přísně logickému strukturování požadovaného stavu rozpracovaného do cílů, čímž je koncipován soubor nástrojů jako politika pro nápravu tohoto problému.

### 7.1 Vymezení problému

Cílem je prokázat dle stanovených postupů hypotézu:

**„Strategické plány v případě některých měst završují svůj životní cyklus svým vytvořením.“**

Klíčovými otázkami jsou:

- *Jak (a zda vůbec) pokračuje strategický plán po dokončení ve svém životním cyklu?*
- *Jak je zajištěna publicita na webu měst?*
- *Je plán aktualizován?*
- *Pracuje s ním zastupitelstvo?*

#### 7.1.1 Zdůvodnění problému

**Charakteristika problému:** Strategické plánování je do značné míry podporovaným trendem. Strategickým plánem města jeho představitelé často sledují jiný cíl, než k jakému jsou otevřené plánovací procesy určeny. Během nich je vlastně formulován veřejný zájem za účasti veřejnosti. Strategický plán se po procesech jeho vytvoření zpravidla nedostane do svého životního cyklu.

**Najít důkazy (zdroje dat) o tom, že se něco neděje, v tomto případě, že dokument není naplňován, je velmi těžké.** Čerpat lze z empirické zkušenosti, která existenci tohoto problému



může dokázat na základě zjištění podrobněji rozpracovaných faktorů v jednotlivých případech měst. Sledování těchto faktorů musí přinést důkaz o existenci či neexistenci systému nebo alespoň jeho prvků pro implementaci monitoring a vyhodnocování strategického plánu.

### **Jaké skutečnosti je zapotřebí potvrdit/vyvrátit:**

- **Absence aktualizčních procesů** – města, která mají schválený strategický plán, nezřizují pracovní orgány (např. programový výbor či pracovní skupina), které by zajišťovaly jeho průběžnou aktualizaci v návaznosti na výsledku jeho monitoringu. K aktualizaci má docházet na základě potřeb z hlediska vývoje doby a nových potřeb, nebo v případě naplnění některých cílů.

Komise města, poradní orgány rady, resp. zastupitelstev jsou vhodným orgánem pro monitoring implementace strategického plánu, avšak vůbec s ním nepracují. Dokladem je absence jakýchkoliv návrhů zastupitelstvu na jeho změny.

- **Zastupitelstvo města též s dokumentem nepracuje**, např. návrhy na rozhodnutí o realizaci investičních akcí nejsou vázány k prioritní oblasti strategického plánu. Není odkazován v zápisech z jednání zastupitelstev.
- **Monitorovací ukazatele nejsou sledovány** – Plnění strategického plánu zpravidla normativně určuje požadovanou míru plnění cílů pomocí stanovených veličin a počtu jednotek, které však nebývají vůbec sledovány. Chybí proto velmi cenné informace, jež mají být zdrojem pro aktualizaci plánu.
- **Nejsou zpracovány akční plány na jednotlivé roky** – Plánem deklarovaná „společenská objednávka“ není reflektována při tvorbě rozpočtů měst pro dané roky. Harmonogram investic města nekoresponduje se strategickým plánem – město vynakládá prostředky na projekty, kde není určena vazba na plnění cílů strategického plánu.
- **Není aktualizován zásobník projektů od NNO a jiných aktérů** – Město nemá vytvořen systém sběru projektových námětů NNO, fyzických osob, podnikatelů a dalších aktérů, kteří mohou přispět k naplnění vytčených cílů.
- **Města nevytvářejí finanční nástroje** - své dotační programy pro NNO, podnikatele a další aktéry s jasnou vazbou na cíle strategického plánu

- **Strategický plán nemá vliv na další územně-plánovací dokumenty** – Dochází-li k tvorbě jiných koncepčních dokumentů, zejména ke změnám územního plánu, nedochází ke konvergenci těchto dokumentů. Jsou od sebe izolovány.

### **Kde strategický plán není (patrně) implementován?**

Autor studie vytypoval několik měst, o nichž bezpečně ví, že mají zpracovaný strategický plán rozvoje. A zároveň je zde opodstatněné podezření, že strategický plán uzavřel svůj životní cyklus schválením.

Město	rok schválení strategického plánu
Město Postoloprty	2006
Město Odolena Voda	2008
Město Duchcov	2006
Město Jirkov	2006
Město Litoměřice	2006
Město Žatec	2008
Město Štětí	2007
Město Vejprty	2006

*Zdroj: autor*

Výše uvedená množina měst vytvořila své strategické plány poměrně nedávno. Krátký časový odstup je zvolen záměrně. Na implementaci strategického plánu má vliv politický zájem, který se může rapidně změnit příchodem nových elit. S prodlužující se dobou roste riziko personálních obměn v aparátu, úpadku pozornosti představitelů města i aktérů zúčastněných na jeho tvorbě.

Tato města jsou vybrána záměrně, neboť jsou si velikostí co do počtu obyvatel podobná (do 20 000). Výběr testovaných měst je záměrně zúžen. Neočekává se totiž, že města disponují silným administrativním aparátem, který by mohl implementaci plánu zřetelně ovlivňovat.

### 7.1.2 Společenské dopady neimplementování strategického plánu

Není-li strategický plán plněn, dají se předpokládat výhradně negativní účinky. Tyto efekty jsou však ještě závažnější v případě kdyby strategický plán vůbec nevznikl. **Dopady neřešení problému mohou mít především negativní společenské důsledky spočívající v:**

- nevyužití politického potenciálu sítí místních aktérů;
- demotivaci tvůrců strategického plánu;
- riziku nesystémového přístupu k nakládání s veřejnými prostředky;
- ztrátě legitimacy politických představitelů;
- rozštěpenosti politických zájmů jednotlivých politických frakcí;
- ztrátě schopnosti mobilizace veřejnosti (apatie);
- ztrátě zpětné vazby elit s následovníky (absence zpětné vazby);
- podrobněji viz příloha 1 (strom problému).

Vytčené negativní společenské důsledky jsou jen velmi obtížně změřitelné. Za úvahu stojí, zda uvedené negativní společenské důsledky vznikají v souvislosti s nerealizováním existujícího strategického plánu, nebo potenciálně hrozí i tam, kde strategický plán vůbec nikdy nevznikl. Předpokladem je, že negativní důsledky jsou daleko více rizikovější v městech a obcích, kde strategický plán vznikl a účastnili se ho aktéři i veřejnost. Důvodem jsou zejména nenaplněná očekávání. Detailní strukturace problému je uvedena v příloze č. 1.

Jediným změřitelným, leč opět nepřímým indikátorem, může být sledování volební účasti. S použitím stati Nekoly (2007, str. 193) lze konstatovat, že problém vyplývá z:

- Etického standardu, který není naplněn, neboť byly promarněny prostředky představované časem jednotlivých aktérů a vynaloženými prostředky materiálními. Etika zaujímá nejvyšší podíl závažnosti ze všech tří jmenovaných prvků, protože je s ním spojena nenaplněná dobrovolná práce, ztráta důvěry, snížení legitimacy elit.
- Myšlenkové konstrukce propojující standard se situací a chápající jej jako rozpor, který je třeba překonat - občan se svou participací vlastně přidává k elitě, pomyslný střet názorů se totiž redukuje na diskusi o hodnotových postojích k určitým problematikám. Veškeré

snahy jsou podřízeny cíli domluvit se. Nenaplnění jeho očekávání může vzbuzovat negativní emoce, které mohou přerůst systém jedince a postihnout společenské mikroklima daného města či obce.

Politiky pro řešení tohoto problému doposud nebyly řešeny a nevznikly (alespoň, pokud je autorovi známo).

### 7.1.3 Analýza zúčastněných aktérů

Analýza aktérů je zpracována na základě autorovy komparace práce na strategických dokumentech ve městech Postoloprty, Duchcov, Žatec, Odolena Voda, Štětí. Zdrojem byly výstupy jednání pracovních skupin a také záznamy v presenčních listinách, které sledovaly i organizaci či „kliku“, k jejíž zastupování se účastník jednání přihlásil.

Zobecněná analýza zúčastněných aktérů je zpracována v přehledné tabulce níže. Matice aktérů využívá předlohy dle Nekoly (2007, str. 230).

**Tabulka 2 – Analýza aktérů strategického plánu**

Aktéři:	Převážující a tribut vlivu	Míra vlivu/spolehlivost odhadu <sup>32</sup>	Důvod zapojení do arény	Postoj
Zastupitelstvo	Moc	H/1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Má legitimní moc (schvaluje STG-plán), může jej „shodit“, dát k přepracování STG-plán je prostorem pro vytvoření politického konsenzu mezi opozicí a koalicí</li> <li>- STG-plán je prostorem pro zformulování společného programu (pozn. pokud není plán, konsenzus je tvořen jenom rozdělením osob do orgánů a komisí, ale není definováno, co společně chtějí udělat)</li> <li>- Plán jim poskytuje oporu/vodítko pro jejich politická rozhodnutí</li> <li>- Ohlíží se/měli by se ohlížet na veřejný zájem definovaný ve STG plánu a jemu přiřazovat prioritu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vyhýbají se tak možné konfrontaci obsahu jejich rozhodnutí s „vox populi“</li> <li>- Problém může vyhotovovat koalici</li> <li>- Problém může být nástrojem opozice pro napadání koalice („Vy neplníte...“)</li> </ul>

<sup>32</sup> Sloupec označuje subjektivní odhad míry vlivu ve stupnici H (high), M (medium), L (low). Odhad míry vlivu je doplněn odhadem spolehlivosti, ve stupnici: 1 spolehlivý odhad, 2 vcelku spolehlivý odhad, 3 informované dohady, 4 pouhé dohady či čistá fantazie.

Diplomová práce

Aktéři:	Převažující atribut vlivu	Míra vlivu/spolehlivost odhadu <sup>32</sup>	Důvod zapojení do arény	Postoj
Rada města	Moc	H/2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Většinou reprezentuje koalici, proto má zásadní vliv na hlasování v zastupitelstvu o STG plánu</li> <li>- STG plán může být „nepohodlný“ pro tvorbu rozpočtu města, může být v rozporu s momentálními zájmy vrcholných představitelů</li> <li>- Viz bod zastupitelstvo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vyhýbají se tak možné konfrontaci obsahu jejich rozhodnutí s „vox populi“</li> <li>- Problém může vyhotovovat (zejména nízká úroveň povědomí o existenci a síle STG - dokumentu)</li> </ul>
Vrcholní představitelé (starosta)	Moc	H/1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Měli by být s plánem ztotožnění a jednat v zájmu jeho naplnění (jednají s investory)</li> <li>- Existenci plánu mohou považovat za nástroj tlaku na ně i vládnoucí koalici.</li> <li>- Měli by iniciovat aktualizaci plánu</li> <li>- Plán jim poskytuje oporu pro jejich rozhodnutí</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- STG – plán vnímají pouze jako pomoc pro získání dotačních prostředků</li> <li>- Neupozorňují na jeho existenci</li> </ul>
Úřednický (výkonný) aparát	(ne)zájem	M/2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dohled nad proveditelností priorit a opatření plánu.</li> <li>- Má roli technické pomoci („sekretariátu“) strategického plánu</li> <li>- Organizačně zajišťuje/měl by zajišťovat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jsou rádi, že plán není naplňován, mají méně práce. Nemusí sledovat jeho plnění.</li> </ul>
Místní podnikatelé a podniky	Zájem	L/1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Možnost získání výhodné strategické pozice na trhu (pomocí získaných informací)</li> <li>- Možnost ovlivnění formulace společenské objednávky + příprava na roli potenciálního dodavatele veřejných či komerčních statků (<i>např. plán uvádí: bude se opravovat veřejné osvětlení – firmy mají čas připravit se, než bude vyhlášeno výběrové řízení</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zklamání</li> <li>- Rezignace na své podnikatelské záměry</li> <li>- Omezení manažerských rozhodnutí</li> </ul>
NNO a sdružení občanů	Zájem	M/2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prosazení svého zájmu, zviditelnění problému, jemuž se konkrétní NNO věnují – účast na formulování konsenzu společnosti</li> <li>- Možnost získání finančních prostředků na svou činnost (lobbing v průběhu tvorby strategického plánu)</li> <li>- Získání možné pozice dodavatele veřejných či sociálních služeb (účast na formulování „společenské objednávky“)</li> <li>- Upevnění vlivu na vrcholné orgány vedení města (prostřednictvím kontaktů) – získání pozice poradce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Znechucení</li> <li>- Přispívá k napětí (mizí konsenzus)</li> <li>- Nesystémové, neefektivní konkurenční vztahy mezi NNO</li> <li>- Velká ztráta těch, kteří jsou schopni svou činností plán implementovat</li> </ul>
Politické strany, a hnutí, včetně sdružení nezávislých politiků	Zájem	H/2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Možnost zakomponování jejich zájmu do oficiálních dokumentů města</li> <li>- Získání nástroje kontroly politického vedení města (platí pro ty, kteří nejsou u moci, nebo nemají rozhodující sílu)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Neplnění STG plánu, v němž je zakomponován jejich zájem může vhodnou medializací k získání</li> </ul>

Aktéři:	Převažující atribut vlivu	Míra vlivu/spolehlivost odhadu <sup>32</sup>	Důvod zapojení do arény	Postoj
Veřejnost	Zájem	L/1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vyjádření Vox – populi</li> <li>- Strategický plán je pro ně nástroj kontroly politiků (jak plníte úkoly, které jsme společně formulovali).</li> <li>- Konfrontace laických (nereálných) přání a skutečně proveditelným.</li> <li>- Dialog (kvalifikovaná zpětná vazba).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktivita (např.: notoriční stěžovatelé)</li> <li>- Pasivita: Nezájem o politické programy</li> <li>- Neznalost STG plánu a jeho smyslu</li> <li>- Špatné politické povědomí „Politici se o nás malé nezajímají.“ „O investicích města rozhodují dle toho, kolik jim kdo slíbí „provize“.</li> </ul>

Zdroj: autor

## 7.2 Vymezení požadovaného stavu

Strategický plán je možné pochopit také jako systém občanské participace, tj. informovanost, sdílení rozhodovací pravomoci a následně kontrola. Zároveň se implementace strategického plánu se neobejde bez vytvořené organizační struktury pro monitoring a vyhodnocování. Na to jsou zaměřeny navržené cíle řešení problému.

Při tvorbě vlastně přechází celá řada aktérů na stranu elit, aby s nimi tvořila místní politiku. Veřejnost tak dostává možnost rozhodování o veřejných zdrojích i důsledcích. Rozhodovací procesy se stávají transparentními a efektivními. Jednoduše řečeno, lidé pokud participují, získají větší vhléd do možností administrativního aparátu, možností politiků. Zkrátka jejich účast poskytuje vyšší povědomí, s kterým může souviset i eliminace předsudků vůči elitám a radikálních názorů a postojů tvořených zejména v toxickém prostředí hospod daného města či obce. Sdílení rozhodovací pravomoci spočívá v přenosu svojí vlastní moci a vlivu na jiné participující subjekty. Sdílení rozhodovací pravomoci je i o odevzdání svojí moci jiným lidem tak, aby došlo k jejich zplnomocnění.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Použito: TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. Participácia v samospráve (nástroj protikorupčnej politiky [on line]. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2005 [cit. 2012-01-07]. ISBN 80-89041-87-6. Dostupné z: <http://www.scribd.com/doc/49144010/participacia-v-samosprave>

Kamenem úrazu je těžká vynutitelnost implementace plánu a s tím související i jeho průběžná aktualizace.

Generálním cílem (hlavním smyslem) je tedy požadovaný stav, který zamezí negativním společenským účinkům.

**Hlavní cíl je zformulován:**

*Strategický plán je živým dokumentem - k veřejnému konsenzu je přihlíženo*

Dekomponování tohoto cíle přispívajícího k požadovaným dopadům (definovaným jako odvrácení negativních společenských účinků) jsou formulovány dvě prioritní oblasti (*aims*). První se zaměřuje na podporu aktualizace strategického plánu a druhá se orientuje na podporu vzniku kontrolních mechanismů pro jeho implementaci. Strukturace definovaného problému využívá odstupňování cílů pomocí anglického názvosloví ve shodě s metodikou, a proto se opírá o dva okruhy:

- Aim 1: Zajištění pravidelných aktualizčních procesů STG-plánu
- Aim 2: Zavedení systému pro kontrolu a reorganizaci implementace STG-plánu

V rámci prioritních oblastí jsou vytčeny cíle, které vlastně vyjadřují zdroje, kterých se dá pro řešení problému využít. Cíle označené jako *Goals*.

**Prioritní oblast *Aim 1* bude naplněna těmito cíli:**

- 1.1 Zvýšení zájmu aktérů (NNO, politiků, úředníků, veřejnosti) - Předpokladem pro naplnění generálního cíle je podpora kontaktů a vazeb vytvořených v době strategického plánu. Vznikla jakási základna aktérů, kterou je zapotřebí rozšířit o vhled dalších aktérů, vlivy veřejného mínění apod. Proto se také plnění operativních cílů (*objective- 1.1.1 a 1.1.2*) dá měřit jen sporadicky. Adekvátními ukazateli plnění mohou být: Počet tématických diskusí, memorand, zpráv a diskusí, jejichž tvůrci jsou aktéři STG-plánování.
- 1.2 Rozšíření základny aktérů – Fórum, které vzniklo v době tvorby strategického plánování by se mělo i nadále rozvíjet. V první fázi strategického plánu došlo k vyjádření spíše laického pohledu (alespoň dle zpracované případové studie města Štětí). Obsahová náplň plánu musí být konfrontována například s platnou

územní dokumentací a jeden nebo druhý dokument uvést do souladu, dále musí být zajištěny aktivní a aktuální komunikační toky a databáze (internet, radniční noviny, vývěsky a jiné propagační akce (*objective 1.2.4*). Zájem dalších aktérů na pokračování strategického plánování musí být hmotně podpořen nebo motivován jinak (*objective 1.2.3*). K naplnění tohoto úkolu mohou vést pravidla pro přerozdělování veřejných prostředků pro činnosti neziskových organizací, která zvýhodňují ty angažované.

### **Druhá oblast podpory Aim 2:**

- 2.1 Vytvoření nových nástrojů monitorovacího systému – Strategický plán není implementován výhradně z prostředků činnosti, nezávisle na něm mohou (třeba i nezáměrně) přispívat k plnění plánu i neziskové organizace či podnikatelé. Je proto zapotřebí vymyslet způsob, nalézt komunikační kanál, který bude informovat administrátora strategického plánu (úřad města). Plnění výstupu (*objective 2.2.1*) je proto závislé jednak na měření přichozích informací (např. založení volně přístupného registru na internetu). Pro monitoring není zajištěna adekvátní pracovní pozice, která by zajistila monitoring i implementaci (*objective 2.2.2*).
- 2.2 Efektivnější využití stávajících výkonných i poradních orgánů měst (např. komise) – zejména komise měst mají poradní hlas. Město má k dispozici odborný potenciál, který lze využít pro monitoring plnění plánu (*objective 2.2.1*). Účelem je zařadit do jejich kompetencí také práci se strategickým plánem. To se neobejde bez organizačního řádu, resp. systému řízení monitoringu, který zajistí komunikační toky mezi jednotlivými orgány města a také vymezí jejich kompetence. Např. členové komise mají i úzké kontakty do podnikatelského prostředí, do prostředí sociálních zařízení, občanských iniciativ apod., proto je lze kvalifikovaně a hlavně řízeně využít pro tvorbu otevřeného zásobníku projektů, sestavování akčních plánů ve vazbě na konkrétní cíl strategického plánu.

Pozn. Kompletní rozbor struktury cílů je v příloze č. 2.



## 7.2.1 Volba výběrových kritérií a variant

### Výběrová kritéria

Hodnotící kritéria jsou vymezením podmínek, za nichž bude generální cíl naplňován. Kritéria byla určena dle Nekoly (2007, kap. 9). Působí jako možné podmiňující determinanty v řešení problému.

Charakteristika a zdůvodnění hodnotících kritérií je následující:

**Kritérium 1: Finanční nenáročnost** – Monitoring strategického plánu je zatěžující na složky městských úřadů. Finanční náročnost je proto spjatá s personálními náklady v důsledku s administrativním zpracováním průběžných monitorovacích zpráv.

**Kritérium 2: Technicko–legislativní proveditelnost** – Kritérium souvisí jako kritérium 1 se zvýšenou administrativní zátěží úřadu. Kritérium však sleduje technickou náročnost zavedení varianty, nebo též předpokládanou míru podpory v legislativě a pravomocích města.

**Kritérium 3: Politická vůle a vůle výkonného aparátu (ochota)** – Kritérium se zaměřuje na ohodnocení předpokládané vůle politických aktérů. Úřední aparát se brání další zátěži, respektive dalšímu kontrolnímu nástroji i jejich činnosti. O vůli k implementaci se dělí rovným dílem s politickou reprezentací. Posuzované varianty jsou zamýšleny pro menší města (počet obyvatel cca 10 000), kde se úředníci cítí obecně méně ohrožení nahrazením jinou osobou.

**Kritérium 4: Zájem ostatních aktérů** – ať již je zájem odvozen od přirozené strategie aktérů získat výhodnější přístup k veřejným finančním prostředkům, či je odvozen od získání moci, kritérium slučuje tato jejich hlediska do jedné sledované veličiny.

**Kritérium 5: Účinnost (nefinančního charakteru)** – sleduje účinnost uvažovaného opatření (varianty) vzhledem k požadovaným dopadům, tj. formulovanému globálnímu cíli.

**Kritérium 6: Etická přípustnost a rovný přístup** – Zařazeno je toto kritérium z důvodu zohlednění rovných podmínek a také etické přípustnosti.

### Způsob návrhu nejvýhodnější varianty

Účelem výběru není výběr jediné varianty, neboť úspěšné dosažení cíle v tomto případě předpokládá synergické spolupůsobení co nejvíce navržených variant. Účel hodnocení bude naplněn seřazením jednotlivých variant do řady, dle jejich výhodnosti z hlediska stanovených

kritérií. Finanční, personální a jiné zdroje (např. čas), budou alokovány variantám v postupném pořadí, sestaveného hodnocením.

Navržené varianty jsou spíše návrhem jednotlivých akcí či projektů, ba i dodávek služeb, jimž lze postihnout řešení problému, bohužel ne však komplexně. Povaha vymezeného problému neumožňuje komplexní řešení „celého systému“, a proto lze provádět jen inkrementální změny, u nichž lze očekávat synergický efekt, tzn. varianty ve vzájemném působení podpoří docílení žádaného efektu. Při takovéto konstelaci variant by patrně nebylo efektivní vybrat jenom jednu jedinou. Posouzení variant má svůj smysl spíše v jejich porovnání ve vztahu ke kritériím, ale také v možnosti nejvýhodnější kombinace variant.

Každá varianta je přiřazena k formulovanému cíli (*objectives*), a to podle toho, jaký se očekává nejvyšší dopad realizace na stanovený cíl. Dospěje se tedy i k poznání toho, jak je který cíl realizovatelný. Toto poznání může být podkladem pro vyhledání dalších variant řešení, nebo pro optimalizování soustavy cílů tak, aby byly realizovatelné.

**Tabulka 3 – Analýza variant**

Název varianty	Vazba na plnění struktury cílů	Charakteristika
Dotační program města pro NNO pro implementaci cílů	1.2.3 Zvýhodnění/odměnění těch aktérů, kteří se účastní STG-plánovacích procesů	Město/obec alokuje část svých finančních prostředků z rozpočtu města. Dotační program se stane oficiálně definovanou poptávkou po projektech implementujících strategický plán. mobilizující vnitřní lidský potenciál města či obce. U varianty lze očekávat také velmi příznivý dopad zejména na formování neziskových organizací, které budou předkládat své projekty do volné soutěže. Pravidla hodnocení projektů bodově zvýhodňují ty projekty, které byly předkladatelem uvedeny v otevřeném zásobníku projektů, nebo zvýhodňují žadatele, kteří pracovali na strategickém plánu.
Finanční odměny členům jednání	1.1.2 Pořádání pravidelných tematických setkávání a 1.2.3 Zvýhodnění odměnění těch aktérů, kteří se účastní STG-plánovacích procesů	Finanční odměny lze kombinovat jako dohodu o provedení práce či dílo (konzultace a poradenství). S realizací varianty je spojen problém – komu a podle jakého klíče dát odměnu, aby byl systém spravedlivý. Systém strategického plánování musí být otevřen všem. Dalším rozměrem varianty však je motivace „vlastních lidí“ na vypracování analýz, které by jinak byly zadávány formou outsourcingu.
Investice do komunikačních kanálů (internet, pravidelné diskuse s občany)	1.1.1 Udržení kontaktu s tvůrci prvního STG-plánu a 2.1.1 Efektivnější sbírání informací, a 1.1.2 Pořádání pravidelných tematických setkávání	Posílení internetu a aplikací pro sběr projektových námětů a monitoring činností přispívajících k naplnění plánu. Pravidelná setkávání veřejnosti, NNO, podnikatelů „u kulatého stolu“ se starostou či členy komisí, pořádání anket apod.
Nákup služeb odborného facilitátora	1.2.1 Provázání STG-plánu s dalšími koncepčními dokumenty (např. ÚPD) a 1.1.2 Pořádání pravidelných	V průběhu tvorby strategického plánu bývá zpravidla proces veden odbornou agenturou, která celý proces vede a metodicky řídí. Obdobně jde objednat i řízení a technickou podporu aktualizčních procesů implementace. Agentura navrhuje sled jednotlivých činností a pomáhá s technickým zpracováním. Pro zadavatele je tato varianta velmi pohodlná, avšak zvyšuje závislost na této

Název varianty	Vazba na plnění struktury cílů	Charakteristika
	tématických setkávání	službě do budoucna.
Reorganizace fungování městského úřadu	2.2.1 Vypracování systému řízení implementace Stg-plánu (rozdělení kompetencí) a 2.2.2 Vytvoření otevřeného zásobníku projektů	Velmi rozsáhlé změny lze provést v řízení úřadu a jednotlivým odborům úřadu zadat kompetence a úkoly pro vyhodnocování strategického plánu, nebo jeho tématické části. Reorganizací fungování městského úřadu se rozumí komplexní změna vedení agend, která by zohledňovala existenci strategického plánu. Zároveň by upravila i vztah mezi výkonným aparátem a politickými, poradními a jinými orgány města.
Vzdělávací programy	1.2.2 Zvýšení komunitního vzdělávání	Především je zde míněno komunitní vzdělávání, které by zvýšilo povědomí cílových skupin o možnostech rozhodování ve veřejné správě, regionalistce, strategickém řízení a aktivním občanstvím. Pro účely hodnocení varianty se nerozlišuje okruh posluchačů (zastupitelé, úředníci, občané, zástupci dalších aktérů).
Zřízení funkce manažera STG-plánu	2.1.2 Zřízení funkce manažera STG-plánování	Technická pomoc pro monitoring a vyhodnocování plnění strategického plánu. Jde o novou pracovní pozici s přesně definovanými úkoly.

*Zdroj: autor*

### **Hodnocení variant**

Jednotlivé varianty jsou ohodnocovány ve vztahu ke každému kritériu a jsou hodnoceny pomocí škály od 0 do 5, kdy:

- 0 = zcela neproveditelné – varianta je zcela neslučitelná s kritériem
- 1 = velmi obtížně proveditelné
- 2 = obtížně proveditelné
- 3 = proveditelné
- 4 = dobře proveditelné
- 5 = varianta je pro splnění kritéria optimální

Váha kritérií: Jednotlivá kritéria jsou uvažována jako rovnocenná, není jim přisuzována různá váha.

Tabulka 4 – Hodnocení variant pomocí stupnice

Varianta:	Kritérium 1	Kritérium 2	Kritérium 3	Kritérium 4	Kritérium 5	Kritérium 6	Celkem	Pořadí
	Finanční nenáročnost	Technická a legislativní proveditelnost	Politická vůle a vůle výkonného aparátu	Zájem ostatních aktérů	Účinnost	Etická přípustnost a rovný přístup		
Investice do komunikačních kanálů (internet, pravidelné diskuse s občany)	2	5	5	5	3	5	25	1
Zřízení funkce manažera STG-plánu	4	5	2	4	5	4	24	2
Dotační program města pro NNO pro implementaci cílů STG plánu	2	4	3	4	5	5	23	3
Reorganizace fungování městského úřadu	4	4	1	3	5	4	21	4
Nákup služeb odborného facilitátora	2	4	4	3	3	4	20	5
Vzdělávání	3	4	1	3	3	3	17	6
Finanční odměny členům jednání	3	2	2	4	3	2	16	7

*Zdroj: autor*

Hodnocení označilo za optimální variantu: Investice do komunikačních kanálů (internet, pravidelné diskuse s občany).

Jako druhá nejvýhodnější byla vyhodnocena velmi nákladná varianta – zřízení profesionální pozice manažera STG, který by zajišťoval vyhodnocování a podněcoval by k respektování plánu při rozhodování s nakládáním s veřejnými prostředky. Třetí výhodnou variantou je vlastní grantový systém města.

## Doporučení

Autor analýzy doporučuje realizovat kombinaci prvních čtyř variant. TJ.:

- Investice do komunikačních kanálů (internet, pravidelné diskuse s občany)
- Zřízení funkce manažera STG-plánu

- Dotační program města pro NNO pro implementaci cílů STG plánu
- Reorganizace fungování městského úřadu

Zdůvodnění:

Varianty se umístily vysoko v hodnocení, dávají dohromady systémový celek zajišťující pevnou technickou i obsahovou strukturu pro monitoring a implementaci strategického plánu. Důležitým faktem je, že varianty je možné realizovat v různé míře, tj. v různé výši vynaložených finančních prostředků.

### **Projekt realizace politiky**

V tomto případě je realizace politiky závislá pouze na vůli aktérů a výši finančních prostředků, které je možné realizovat. Svou roli hraje čas, náklady investiční, tj. vynaložené jednorázově a nebo náklady provozní, neboli vznikající neustále.

V tomto sledu je nutné určit scénář (projekt) a jeho rozpočet pro realizaci jednotlivých variant. Varianty jsou množinami různých prvků. O jejich nákupu lze rozhodnout samostatně a v různé míře. Příklady požadovaných výstupů: 1) Funkční webový portál strategického plánování pro ukládání dokumentů, zápisů, interaktivní prostředí zásobníku projektových námětů, portál pro sběr informací o komunitních aktivitách NNO a jejich činnostech, které mají vazbu na strategický plán. 2) Vytvoření pracovního místa (např. jen 0,5 úvazku), vytvoření koncepce pracovní náplně (např. správa registru projektů, konceptualizace rozhodnutí zastupitelstva ve vztahu ke strategickému plánu, správa a administrace strategického programu, vyhodnocování implementace, koordinace práce jiných orgánů), vybavení pracoviště, integrace nové pracovní pozice do organizačního řádu městského úřadu atd. 3) Zpracovaný prováděcí dokument dotačního programu, vyčleněné finanční prostředky atd. 4) Změna ve vnitřním fungování úřadu (v reflexi implementačních a monitorovacích aktivit programu).

Pro variabilní uspořádání scénáře svědčí i to, že jednotlivé varianty vyšly z hodnocení přibližně na stejné úrovni, a tudíž jejich implicitní prvky by měly přinést podobně intenzivní efekt.

Zpracovaný projekt realizace musí mít zpracovaný harmonogram s uvedením jednotlivých komponentů do provozu a musí obsahovat také očekávané termíny plnění požadovaných efektů.



**Riziko: Ztráta politické podpory realizace projektu (např. volby)**

Opatření preventivní: Zakomponování procesů spojených s vyhodnocováním STG-plánu do běžných činností úřadu a povinností pracovníků, motivace ostatních aktérů k vytváření tlaku na politické představitele

Opatření restriktivní: Motivace ostatních aktérů k vytváření tlaku na politické představitele

**Riziko: Finanční neudržitelnost (zejm. provozních nákladů)**

Opatření preventivní: Vyčerpávající kalkulace finanční, ekonomická (tj. s diskontováním budoucích výdajů)

Opatření restriktivní: Hledání levnějších variant (outsourcing, zúžení pracovního úvazku apod.)

**7.2.2 Možné podpůrné atributy pro realizaci strategického plánování**

V níže uvedené tabulce je uvedeno vyhodnocení nástrojů, které dle autora lze považovat za podpůrné či motivující k tomu, aby města strategicky plánovala.

**Tabulka 6 – Vyhodnocení podpůrných nástrojů strategického plánování**

Nástroj	Typ	Cíl	Efekt	Příklad užití (důkaz)
Přímá dotace z veřejných rozpočtů na vytvoření STG-plánu	Peněžité podpory, dotace a granty	- vytvořit plán	- velmi účinný nástroj pro vytvoření plánu - poskytovatel dotace se nezajímá, zda probíhá implementace a monitoring - dotaci obdrží jen „někdo“ - není možné podpořit všechny - není aplikováno plošně	- Ústecký kraj - z rozpočtu projektu BROÚK (SROP)
Vytvoření pracovních míst městských a obecních úřadů – „správců“ strategického plánu, případně též specializovaných odborů	Rozpočty odpovědných organizací	- implementovat, monitorovat a aktualizovat plán - zajistit provázanost všech činností města a jeho podpory dalšími organizacemi (tj. příspěvkovým org. či NNO) do jedné systémové koncepce	- účinný nástroj - naráží na komunikační a kompetenční problémy v rámci organizace úřadu (+ odmítání plánu jako zbytečnosti) - problémem je nezájem měst o vynakládání prostředků na aktivity těchto odborníků	- města Litoměřice a Štětí má specializované pracovníky pro sledování strategického plánu (a synergii koncepčních dokumentů).
Pravidla dotací - zvýhodnění měst (která mají plán) v dotačním řízení	Regulace	- podpora integrovaných (souvisejících) projektů. - Naplnit princip programování	- podporuje potřebu STG-plán mít (naplnit standard) - způsob tvorby ani implementace se nesledují	- bodové zvýhodnění posuzovaných projektů v případě prokázání vazby projektu na STG-plán města

Diplomová práce

Nástroj	Typ	Cíl	Efekt	Příklad užití (důkaz)
Pravidla dotací – primární nutnost mít Integrovaný operační plán města v případě zájmu o čerpání z ROP či IOP.	Regulace	- podpora zvolit jednu rozvojovou vizi, tj. jeden typ investic (např. investice do sportu)	- přímo vyvolává nutnost mít tématický plán - v jednom sídle vzniká více plánů, čistě účelově pro naplnění základní podmínky dotačních programů ROP či IOP - implementace zajištěna - účast komunit na tvorbě IPRM je sporná	- např. města nad 50 tis. obyvatel v Ústeckém kraji.
Inspekce implementace STG-plánů (dohled a postihy)	Reforma veřejné správy	- dohled nad monitoringem a implementací	- monitoring plánu „z donucení“	- nikdy nebylo využito
Aktivity NS Zdravých měst (rating, technická podpora)	Poskytování služeb	- udržet kontakt s občanem - vyhovět mu - tvorba MA 21 - poskytnout podporu městu v práci s komunitami - podpora moderního řízení měst	- pravidelný odb. servis městům při implementaci, monitoringu a vyhodnocení plánů - metodické vedení - účinné (ovšem jen pro členy tj. - ta města, která již zájem o STG-aktivity projevují - důraz na aktivizaci občanů - vzdělávání, informace	- např. Rating měst – vyhodnocování nejlepších měst v práci s koncepčními plánovacími a komunitním dokumenty. - Vzdělávání, semináře, konference - provoz databází, např. DATAPLAN
Zákon o regionálním rozvoji (240/2000 Sb.), zákon o obcích 128/2000 Sb., zákon o územním plánování a stavební řád č. 183/2006 Sb. (nepřímě)	Legislativa	- legitimizace strategických dokumentů samospráv	- právní opora pro schválení strategických plánů	- znění zákonů
Informační podpora	Informace	- podnítit vlastní iniciativu měst a obcí (především v komunitním plánování soc. služeb) - poskytnout klíč „jak na to“	- dosud nepropracovaný nástroj, informace, resp. teoretický základ chybí, dokumenty jsou tvořeny účelově, informační kanály nedostatečně vysvětlují vazby STG procesů na územní plánování, podporu demokracie a aktivního občanství	- podpůrné metodické materiály MPSV (komunitní plánování)

Zdroj: autor



## **8. Vyhodnocení rešerše internetových stránek vybraných měst**

V této kapitole je uvedena malá rešerše jako podpůrný prostředek pro prokázání minimální informovanosti o existenci strategických plánů. Očima prostého občana, který má přístup k internetu se tak pokusíme o zjištění, zda obec umožňuje přístup nějakou formou do strategického plánu. Tento nepřímý důkaz o tom, že strategický plán není naplňován pomůže toto nepřímé sledování webových stránek vybraných měst Ústeckého kraje, která se autorovi jeví tak, že s plánem vůbec nepracují. Je však jistota, že strategický plán mají.

### **8.1 Metoda a způsob vyhodnocení**

Předmětem zkoumání je informační prostředí města. Obec má zákonnou povinnost provozovat webové stránky. Jedná se tedy o kvalifikovaný zdroj o místní samosprávě. Obecným problémem této studie je fakt, že neexistuje kvalifikovaný zdroj, kde by byla dostupná data o městech a obcích, které někdy tvořily strategický plán rozvoje. Takovými jsou:

Město	rok schválení strategického plánu
Město Postoloprty	2006
Město Odolena Voda	2008
Město Duchcov	2006
Město Jirkov	2006
Město Litoměřice	2006
Město Žatec	2008
Město Štětí	2007
Město Vejprty	2006

Autor si položil celkem 3 jednoduché otázky. K odpovědím se došlo na základě výroků, u nějž byla shledána shoda se skutečností, určil i odpověď.

Tabulka 7 - Otázka 1 - Jaká je dostupnost informací o strategickém plánu na webu města?

Odpověď:	Ztotožnění s výrokem:
Dobrá	- odkaz je viditelně umístěn na hlavní stránce (pomocí menu, lišty, banneru)
Lze jej nalézt s námahou	- informace jsou umístěny ve struktuře webu - vyhledávání dá více práce (např. v dokumentech odborů, pomocí vyhledávače apod.)
Žádná	- strategický plán existuje, ale nejsou o něm na webu umístěny žádné informace

Tabulka 8 - Otázka 2 - Jsou informace o strategickém plánování aktuální?

Odpověď	Ztotožnění s výrokem:
Aktuální	- z webu vyplývá, že je průběžně aktualizován, aktualizace informace není starší 0,5 roku
Zastaralé	- na webu jsou informace starší než 0,5 roku
Žádné	- na webu se informace vůbec nevyskytuje

Tabulka 9 - Otázka 3 - Jak vyzývá web občany města k účasti na implementaci či k diskusím o aktualizaci strategického plánu či k doplnění zásobníku projektů?

Odpověď	Ztotožnění s výrokem:
Velmi	- internetová prezentace zve občany k zapojení (schůze, diskusních fóra apod.), obsahuje konkrétní termíny akcí
Nepřímo	- je uvedena kontaktní osoba - k dispozici je formulář projektového záměru pro obohacení zásobníku projektů
Nevyzývá	- web nevyzývá k účasti na strategickém plánování

## 8.2 Vyhodnocení

Vyhodnocení není pro uvedená města zcela lichotivé. Strategický plán se v řadě případů na webu města objevuje jako dokument, který je možné stáhnout v plném znění. Dokument, je-li zveřejněn, se ve všech případech objevuje v původních verzích, tj. ve znění k okamžiku jeho dokončení. Strategický plán města Litoměřice byl aktualizován po dvou letech v roce 2008. Aktualizovaný plán lze také nalézt, ale je to ještě náročnější. Výzva občanům k přispění do zásobníku projektů se objevuje pouze v jednom případě u města Jirkova, ale informace je zastaralá z doby tvorby strategického plánu. Jiný zájem o zapojení veřejnosti nebyl touto rešerší zaznamenán. I když informace nemusí být aktuální, vypovídá to o úrovni a vztahu vedení měst ke strategickému plánu jako arény pro kontakt s veřejností. Ačkoli samozřejmě tato rešerše nevylučuje, že města s veřejností spolupracují jinou formou, než prostřednictvím internetu. **Z tohoto strohého průzkumu a porovnání vyplývá, že informační zdroje o strategickém plánování, zejména implementačním cyklu jsou naprosto nedostatečné.** Záznam je uveden v níže uvedené tabulce.

Tabulka 10 - Vyhodnocení kvality informací měst zveřejněných na internetu

Město	Otázka 1 - Jaká je dostupnost informací o strategickém plánu na webu města?	Otázka 2 - Jsou informace o strategickém plánování aktuální?	Otázka 3 - Jak vyzývá web občany města k účasti na implementaci či k diskusím o aktualizaci strategického plánu či k doplnění zásobníku projektů?	Poznámka
Postoloprty	Žádná	Žádné	Nevyzývá	Žádné informace.
Odolena Voda*	Dobrá	Zastaralé	Nevyzývá	Informace z doby tvorby plánu.
Duchcov	Lze jej najít s námahou	Žádné	Nevyzývá	Zveřejněn pouze dokument.
Jirkov	Lze jej najít s námahou	Zastaralé	Nepřímo	Uveřejněna výzva k příspěví do zásobníku projektů.
Litoměřice	Lze jej najít s námahou	Zastaralé	Nevyzývá	Web není kvalitní, ale dle dalších zjištění s veřejností Město Litoměřice pracuje.
Žatec*	Lze jej najít s námahou	Zastaralé	Nevyzývá	Informace z doby tvorby plánu.
Štětí	Lze jej najít s námahou	Zastaralé	Nevyzývá	Informace z doby tvorby plánu.
Vejprty	Lze jej najít s námahou	Zastaralé	Nevyzývá	Zajímavostí je výzva k vyhodnocení plánu na rok 2009.

\* Pozn. Označená města vytvářela strategický plán bez příspěvku dotace.

Zdroj: autor

## 9. Šetření ve vybraných městech

Objektivní určení existence problému „mrtvých dokumentů“ je možné získat pouze na základě zkušeností a vztahu politiků i pracovníků městských úřadů. Původním záměrem autora bylo předstoupit před respondenty se záznamovým archem připravených otázek. Již při prvním rozhovoru vyšlo najevo, že otázky jsou až příliš konkrétní, respondent se s nimi neumí vypořádat a přivádějí ho do rozpaků. Nemělo smysl se například ptát na to, jak je práce strategického plánu zakomponována do agend městského úřadu, jelikož k tomu zkrátka nedošlo. I forma standardizovaných otázek byla pro respondenty velkou zátěží a tvořila by dojem spíše vyšetřování, než rozhovoru. Proto zamýšlený řízený rozhovor musel být přehodnocen do volnější formy (neřízeného rozhovoru) nestandardizovaných otázek. Bylo nutné držet se operacionalizace rozhovoru ve třech okruzích:

- 1) Reflexe období tvorby strategického plánu - Témata: problémy procesů, očekávání, motivace k plánu. Dále politikům byla položena otázka, zda má strategický plán vůbec smysl. Jaká byla motivace pro pořízení dokumentu.
- 2) Implementace strategického plánu – Jelikož implementační mechanismy zpravidla zcela chyběly, otázky směřovaly k momentálnímu způsobu využití tohoto dokumentu a jeho významu. Strategické dokumenty vznikaly v období minulého volebního období, což vedlo tazatele i k otázce, zda fakt, že se jedná o dokument schválený pozměněnou politickou reprezentací nehraje roli v určení významu a obsahu plánu pro současnost. Další téma: otázky o povědomí o plánu mezi zastupiteli apod.
- 3) Podpůrné prostředky pro naplnění strategického plánu – Spíše hypotetické otázky o možných přístupech, jak strategický plán a práci s ním podpořit. Autor se snažil nabízet některé prvky, které uvádí v kap. 8 pro eliminaci problému „mrtvého dokumentu“.

Rozhovory trvaly tři čtvrtě hodiny až 1 hodinu probíhaly v prosinci 2011 na pracovištích respondentů.

Tabulka 11 - Přehled respondentů:

Město	Respondent a současná pozice	Vztah ke strategickému plánu	Datum rozhovoru:
Postoloprty	Miroslav Solar, místostarosta	Účast na přípravě plánu v pracovní skupině, tehdy byl zastupitelem	8. 12. 2011, 8:00
	Bc. Jana Fišerová, tajemnice městského úřadu	Tehdy vedoucí odboru rozvoje města – účast na tvorbě strategického plánu v řídicí skupině	8. 12. 2011, 8:00
	Stanislav Hylák, radní	Účast na tvorbě strategického plánu v řídicí skupině, tehdy na pozici starosty	12. 12. 2011, 13:00
Duchcov	Mgr. Zbyněk Šembera, místostarosta	Účast na tvorbě strategického plánu tehdy místostarosta	9. 12. 2011, 9:00
Litoměřice	Mgr. Ladislav Chlupáč, starosta města	Tehdy starosta města.	12. 12. 2011, 16:30
Litoměřice	Bc. Monika Čapková, referentka oddělení projektů a strategií	- účastna vytváření strategického plánu v roce 2006, jeho aktualizace v r. 2008 a akčního plánu pro rok 2008.	13. 12. 2011, 10:00
Žatec	Mgr. Zdeňka Hamousová, starostka	- účastna tvorby stg. plánu v pracovní skupině.	16. 12. 2011, 14:30

Zdroj: autor

## 9.1 Interpretace jednotlivých rozhovorů

**Postoloprty** – První rozhovor byl veden s představiteli současného vedení radnice. Účastna mu byla úřednice a politik. V rozhovoru proto bylo dbáno na to, aby postoje místostarosty a tajemnice nesplynuly. I když bylo patrné, že otázky tazatele nabádají oba dotazované k zamyšlení, jejich názory byly tvořeny v daném momentu. Pohled politika na strategický plán nebyl skeptický. Na smysl plánu se díval velmi pragmaticky „*Když už je to hotové, ať je to k něčemu*“. Patrné tedy je, že strategický plán není vnímán jako důležitý a směrodatný dokument. Výrokem uvedl svůj názor, že by se měl plán zaktualizovat. Nedostatky při tvorbě zpracování žádné nevnímá. Naopak! Město by jen těžko přistoupilo k vyhotovení takového dokumentu, bez pobídky z vnějšku, tedy kdyby krajská rozvojová agentura možnost zpracování nenabídla zároveň s možností zajištění dotace.

Tajemnice města vyjádřila své zklamání nad tím, že strategický plán nepomohl městu k dotacím a to považovala za hlavní přínos plánu. Město je v soutěžích o granty na investiční projekty neúspěšné. Tajemnice úřadu se k překvapení tazatele nebránila práci spojené s vyhodnocováním a monitoringem strategického plánu a domnívá se, že by našli způsob, jak s plánem pracovat. Hlavní překážkou v implementaci je informovanost. Zastupitelé, mají o plánu pouze obecné vědomí, neboť je s existencí strategického plánu seznámil místostarosta Solar. Z řad zastupitelů koalice se zřídka objeví argument podložený strategickým plánem. Postoloprtská veřejnost dle slov tajemnice nemá o existenci plánu tušení, neboť radnice v tomto nečiní žádné informační kroky. Oba tázaní to zdůvodňují velmi nízkým zájmem o jakoukoli spoluúčasť místních obyvatel.

Další rozhovor byl veden s někdejší starostou Postoloprtska, Miroslavem Hylákem, který se k principu strategického dokumentu staví pozitivně. Dle něj bylo hlavní motivací pro sestavení plánu poskytnutá finanční dotace. S prosazením takového výdaje nebyl problém. Impulsem k realizaci zde byl i motiv získání finančních prostředků z Evropské unie. Pro pana Hyláka bylo ale velmi lákavé i to, že se do role zpracovatele postaví společnost, která přinese nezávislý pohled z vnějšku a plán si získá větší autoritu, protože se výsledný dokument nebude prezentovat jako výmysl právě vládnoucích politiků. Práci na plánu hodnotí velice pozitivně, zejména zaujetí členů pracovních skupin sestavených napříč politickým spektrem a aktivními občany. Ocenil jejich zájem hovořit a otevírat témata. I když diskuse nad jednotlivými problémovými oblastmi nepřinesla žádné nové poznání, velkým úspěchem bylo strukturování problematiky města. Na závadu není ani skutečnost, že je dost široký a postihuje vlastně veškerou problematiku města. V Postoloprtech, které mají 6 místních částí panuje, silný antagonismus mezi Postoloprty a jednotlivými osadami. Strategický plán pomohl, dle slov současného radního Hyláka, k vyjasnění mnohých nedorozumění a v tu dobu přispěl ke zlepšení atmosféry. Bylo velmi přínosné, že plán přinesl výhled, základní orientaci města na dobu ve výhledu 10 – 15 let. Doposud se pouze plánovaly investice v maximálním horizontu 3 až 5 let.

Členové pracovních skupin i skupiny řídicí brali práci na strategickém plánu jako úkol. Úkol byl splněn a v tom okamžiku se o něj přestali jeho tvůrci zajímat. Již nebylo vyřešeno pokračování. Dle pana Hyláka by úřad měl pracovat s plánem, což nečiní. Měly by být do kompetencí úřadu rozděleny jednotlivé kritické oblasti a vycházet z něj při navrhování výdajů z rozpočtu. Městu chybí pobídka k systematické práci s plánem, takže možnost metodické i finanční pomoci by uvítal. Důležitá byla otázka legitimacy a závaznosti dokumentu. „*Plán, potřebuje aktualizaci, ale*

*i v současném politickém složení zastupitelstva je jistě akceptovatelný pro všechny strany,*“ uvedl. Dle názoru pana Hyláka, je především úkolem starosty města, aby plán „tlačil“, tzn. prosazoval v chodu úřadu a vědomí zastupitelů. Pokud se s ním neztotožní on, plán nemá šanci na prosazení. Dle jeho slov současný starosta nemá pro strategické řízení mnoho pochopení. Plnění plánu bylo údajně sledováno v minulém volebním období, kdy došlo k vyhodnocení akcí a investic kalendářního roku ke strategickému plánu.

Město disponuje dostatečnými znalostmi, kompetencemi a osobami k tomu, aby plán samo aktualizovalo, ale jistou formu facilitace by pan Hylák uvítal z důvodu zmíněného tolik potřebného pohledu z venčí. Aktualizace pouze zadáním externímu zpracovateli by nebyla vhodná, a proto je nutná kombinace.

**Duchcov** – Rozhovor byl veden se současným i minulým místostarostou města. Tehdy bylo politické vedení města v jiné sestavě, než je tomu nyní. Dle pana místostarosty bylo ke strategickému plánu přistoupeno ze dvou hlavních důvodů:

- 1) Strategický plán pomůže v orientaci zastupitele, kdy Strategický plán je jakousi rukovětí zastupitele, aby si lépe našel oblast svého zájmu. Další vývoj rozhovoru vyústil v tvrzení pana místostarosty, že plán má být především námětovým dokumentem a tento charakter by měl být primární a převažovat nad jeho normativním rámcem.
- 2) Plán pomůže v hodnocení předkládaných žádostí o dotaci – I v případě města Duchcova byla velkým motivem případná pomoc pro získání lepšího hodnocení projektů při žádosti o dotaci.

Se strategickým plánem úřednický aparát městského úřadu nepracuje. Jen v případě, že žádají o dotaci, tak strategický plán zmíní. Povědomí zastupitelů o strategickém plánu není dle pana místostarosty valné. Ale byl ustanoven výbor pro strategické řízení města, jakási pracovní skupina, která dostala do rukou strategický plán jako podklad pro svou činnost. Osud strategického plánu je v jejich rukách a očekávání od této skupiny nebylo vyřčeno. Takže se skupina může o plán opřít, ale nemusí. Rovněž tak se čeká na to, zda členové tohoto výboru přijdou s návrhem pro provedení monitoringu a aktualizaci plánu. Jelikož se jedná o skupinu dobrovolníků z řad zastupitelů, není možné a ani vhodné tuto skupinu úkolovat či „popohánět“.

V otázce způsobu zpracování bylo panem místostarostou pozitivně konotováno, že plán je poměrně široce profilový, tzn. že postihuje komplexně problematiku. Problémy při přípravě

neshledává. „*V procesu implementace se nedá spoléhat na úřední aparát a lze očekávat jejich odpor, protože jsou již tak dosti vytíženi*“, uvedl Mgr. Šimbera. Ideálním způsobem péče o strategický plán by byl specializovaný pracovník, na jehož odměnu bohužel nejsou finanční prostředky. Strategické plánování by mělo být vždy dobrovolné a obce by neměly být nuceny ani za cenu toho, že by stát na podporu strategického plánování poskytoval účelově vázané prostředky.

### **Litoměřice**

V Litoměřicích byly vedeny dva rozhovory, první s panem Mgr. Ladislavem Chlupáčem. Pan Chlupáč je starostou již třetí volební období. V Litoměřicích je velmi příznivé klima, na němž se hodně podílí četné neziskové organizace a biskupství. I proto se z řad zastupitelů ozývaly již před rokem 2006 hlasy k formulování „nějakého prohlášení“, něčeho, co by uvedlo základní směr a přineslo ideu. Motivy ke tvorbě strategického plánu byly vyvážené. Svou roli hrála i lepší schopnost reagovat na výzvy Evropské unie na dotační příležitosti. Dokument, je dle slov, pana starosty však velmi přínosný v tom, že je specifickým typem prevence, neboť to co je odsouhlaseno, je zavazující a vždy se musí k tomu přihlížet. Zastupitelé často podléhají dojmu, že ví, co je dobré a ví, co se má řešit přednostně. Strategický plán je takovou pojistkou, aby se v jednotlivých názorech nezhroutila celková orientace. V současné době dokument není příliš sladěn s ostatními plány, kterých má město hodně, např. Plán zdravých měst, Plán zdravotnických služeb, Komunitní plán sociálních služeb a další. Strategický plán jako takový je svěřen do kompetence oddělení projektů a strategií. Zastupitelé zpravidla strategický plán znají a občas s ním argumentují. Dojde-li na aktualizaci strategického plánu, poté je nutné zaměřit se především na kritérium realizovatelnosti. Komplexní charakter dokumentu je vyhovující, neboť umožňuje i cílenou a třeba i dlouholetou přípravu projektů, bez čehož se Litoměřice neobejdou, neboť plánují založit energetickou koncepci města na využívání termálních vrtů.

Druhý rozhovor v Duchcově byl veden s úřednicí. Bc. Monika Čapková pracuje ve zmíněném oddělení projektů a strategií. Byla k současnému plánu kritická. Jako slabinu plánu vidí skutečnost, že je až příliš konkrétní, obsáhlý a podrobný. Zejména v oblasti sociálních věcí obsahuje spoustu věcí, které vyplývají ze zákona, tudíž nemusí být v plánu. Strategický plán zcela neodrážel potřeby města, které se v čase objevovaly. Příkladem může být autobusové nádraží, což je velmi rozsáhlá investice. Přestože v plánu není zmínka o takové stavbě, výzva



k předložení žádostí o dotaci z Evropského fondu regionálního rozvoje určila novou prioritu bez ohledu na dokument města. Plán se proto neosvědčil jako plánovací dokument. Město dokáže i rozsáhlý a nákladný projekt připravit operativně na základě aktuální příležitosti a tak jej dokáže i přehlížet, když se naskytne výhodná příležitost.

Pokusy o systémovou práci byly. Po aktualizaci v roce 2008 byl sestaven druhý akční plán. Úředníci si uvědomili, že spousta položek k plánovaným výdajům své agendy nemohou navázat na cíle a opatření strategického plánu, přestože cíle při aktualizaci revidovali. Takže pokus o jeho důslednou implementaci pohořel. Plán začal úředníkům spíše překážet. Plán uvádí také přes 100 indikátorů, což je pro monitoring nezvladatelné. Pokud úřednický aparát najde souvislost mezi svým návrhem a plánem, před zastupitelstvem jím často argumentuje. Takže používán je jen pro odůvodnění nového, netypického výdaje, nebo pokud se najde shoda, je používán pro podložení potřebnosti některých projektů. Slečna Čapková se shoduje s panem starostou na tvrzení, že strategický plán není dostatečně provázán s dalšími koncepčními dokumenty ani územním plánem.

Hlavní ambicí města je realizovat se v iniciativě Síť zdravých měst, kde je velmi dobře hodnoceno, ale má ambici dostat se do nejvyšší kategorie hodnocení. Tudíž město má velmi dobře propracovaný systém práce s veřejností – pomocí tzv. kulatých stolů, kde je pravidelně označováno 10 nejpalčivějších problémů města, které jsou shrnuty ve výstupu nazvaném Komunitní plán zdravého života. Lepší provázanost dokumentů města by zajistila i častější aktualizaci strategického plánu. Změna jednoho dokumentu by automaticky vyvolala změnu dokumentů dalších. Procesy práce s veřejností by se daly využít pro aktualizaci strategického plánu už i proto, že hodnotitelé Sítě zdravých měst vyčetli nedostatky v řízení a rozhodování města. Monitoring strategického plánu probíhá jedenkrát do roka. Sbírány jsou informace pomocí databáze projektů realizovaných i zamýšlených, která se nazývá DATAPLAN.

Hlavní nedostatek práce s plánem slečna Čapková vidí v tom, že město ještě nenalezlo nenáročný způsob, jak plán aktualizovat, jak vytvořit zpětnou vazbu mezi aktuálními potřebami a plánem. Kloní se spíše k normativnímu přístupu k dokumentu, jelikož plán je určením priorit veřejnosti a úkolem veřejné správy je plnit její vůli. Když plán není v nějaké oblasti plněn, je nutné to vysvětlit a komunikovat. Zastupitelé o plánu vědí, ale moc s ním nepracují, pokud se jim

zrovna nehodí k prosazení svého názoru. Pro aktualizaci strategického plánu by město vystačilo s vlastními personálními zdroji a využili by také odborníky ze Sítě zdravých měst.

### **Žatec**

Mgr. Zdeňka Hamousová je starostkou v prvním volebním období, ale jako zastupitelka se účastnila přípravy plánu. Při procesu jeho přípravy došla k závěru, že strategický plán má výhodu v tom, že jej sepisoval nezaujatý zpracovatel, což byl přínos, neboť jeho otázky vedly i žatecké tvůrce plánu k tomu, aby si vzájemně vysvětlili problematiku, pro kterou již léta používali zaběhnutá slova, jejichž hloubka jim však unikala. Kdyby došlo na aktualizaci plánu, kladla by mnohem větší důraz na zapojení mládeže. Plán je výzvou do budoucnosti, a proto je nutné se zbavit ustnulého myšlení a zjistit opravdový životní styl cílových skupin. Zejména mladým je nutné dávat velký podíl na řízení města a slyšet jejich hlas. Protože mladí hojně odcházejí za prací jinam. Je zapotřebí jim dát pocit náležitosti k tomuto městu. Aktualizace strategického plánu je velmi nutná. Město má také nová témata – např. nemocnice, zeleň, dopravní služby, koupaliště. Strategické plánování tříbí názory i myšlenky a je nutné čelit překážce spočívající v tom, že lidé neumí pracovat s názory druhých a navíc chybí i organizační koordinátor. Nevýhodou Žatce je také to, že město provedlo mnoho investic, které budou velkou brzdou v rozvoji, dokud se nesplatí úvěry. Strategický plán je nutné mnohem více koncipovat v návaznosti na územní plán a povolát i architekta města. Žatec má 27 zastupitelů, a i když byli na existenci plánu upozorněni, paní starostka předpokládá, že tak jedna třetina se s ním seznámí alespoň rámcově. Strategický plán by měl být monitorován, jinak není možné určovat další rozvoj, a pokud není určován další rozvoj, vše je poté orientované pouze na „údržbu“. A aktivity a práce města a jeho organizací spíše sklouzávají k naplňování formy, spíše než ke konstruktivní práci.

K implementaci strategického plánu uvedla, že byl míněn pro zastupitele, aby jim pomohl, proto plán nebyl představen ani vedoucím odborů města. Její představa pro implementaci je taková, že hlavním manažerem plánu by měl být tajemník, a agentu plánu rozdělit jednotlivým odborům, které by svou příslušnou část plánu naplňovaly a poskytovaly informace k vyhodnocení v dostatečném předstihu, aby došlo ke shodě s rozpočtem města na příští rok.

Oproti předchozím dotázaným myšlenka, že strategické plánování by pro město mělo být povinné, jí byla sympatická. S tím ale samozřejmě musí přijít účelové vázané prostředky a

náležitá metodická podpora. Problém nedostatečné provázanosti dokumentů města potvrdila paní starostka i zde v Žatci.

## **9.2 Syntéza rozhovorů**

Pozitivní je, že plán zanechal v současných politických reprezentacích stopu a nikdo nezlehčuje význam strategického plánu, nebo dokonce nikdo neuvádí existenci tohoto dokumentu jako zbytečnou. Například v Žatci byl plán líčen paní starostkou s projevy velkého zaujetí pro strategické plánování, byť dokument leží od roku 2007 „v šuplíku“. Naproti tomu Litoměřická úřednice spíše vyjadřovala zklamání z toho, že práce s plánem se nedaří. Ve všech případech tazatel zaznamenal rozhodně patnou motivaci odvislou od otevření vrátek k evropským dotacím. Vypadá to, že strategický plán je využíván jako argumentační prostředek jen v okamžik, kdy pomůže k podpoře prosazení zájmu, ať již se jedná o zastupitele či úředníky.

Zajímavý pohled přináší posouzení postojů k dokumentu slečny Čapkové. Ta se spoléhá na to, že kompetence k péči o plán jsou záležitostí úředního aparátu města a na tom se shoduje i s paní starostkou Hamousovou. Naopak za osobu, která především zodpovídá za implementaci plánu, považuje pan Hylák starostu, tedy politiky. Do rámce kompetencí politiků řadí též životní cyklus strategického plánu místostarosta Duchcova, který ani nezamýšlí úředníky plánem zatěžovat. Z tohoto pohledu se potvrzuje dvojitý přístup k plánu, a to jako k námětovému sborníku či rukověti zastupitelů, anebo normy určující náplň pracovníků městských úřadů.

Snad ve všech případech byla shledána nedostatečná provázanost koncepčních, plánovacích i urbanistických dokumentů se strategickým plánem. Řízení města se proto tříští v několika nástrojích, bez zastřešení. Odtud také pramení požadavek slečny Čapkové k zobecnění dokumentu a jeho celkovému zjednodušení. Obzvláště by se měly zjednodušit monitorovací indikátory, snížit počet cílů a zjednodušit formulace cílů.

Nejasný zůstává postoj úředníků k zátěži, kterou představuje práce s vyhodnocováním a s tvorbou rozpočtu. V Litoměřicích se úředníci nebránili zátěži, jako spíše tomu, že dokument nebyl pro ně pevnou oporou. Navíc zde pracovníci oddělení projektů a strategií zkušenosti s vyhodnocením již mají. Tajemnice postoloprtského úřadu, paní Fišerová, se práci s plánem také nebrání. Negativní postoj úřednictva otevřeně předpokládal pouze pan Šimbera, místostarosta města Duchcova.

Tazatel též položil otázku čistě spekulativní, zda by respondenti uvítali, kdyby obcím bylo strategické plánování uloženo jako povinnost, kde byla až na výjimku starostky Žatce naprostá shoda. Převažuje názor, že dokument, aby plnil své poslání, je věcí dobrovolného závazku. Pro starostku Žatce byla myšlenka povinnosti strategicky plánovat atraktivní hlavně proto, že s povinností by musela přijít metodická, organizační a finanční podpora.

Ze všech rozhovorů, kromě případu města Litoměřice, jednoznačně vyplývá, že strategický plán je zde mrtvým dokumentem. Zatímco v Litoměřicích je alespoň nějakou formou vyhodnocován a je zde patrná snaha se k němu vrátet a pracovat s ním, v ostatních případech je spíše proklamovaná ve vyšší či nižší intenzitě potřeba s plánem nějak nakládat, obzvlášť když už takový dokument existuje. Ve všech případech se ale strategický plán rozhodně nestal doktrínou, která by měla být normou pro řízení města. V případě Litoměřic k tomu vedly zjištěné nedostatky plánu a také nedostatečné zdroje či vůle k tomu, aby se strategický plán přizpůsobil nově vyvstalým potřebám.

Strategický plán tedy postrádá na své vážnosti z důvodu nečinnosti. Obestírá ho i nejednotný přístup k němu a potýká se v dilematu normativního dokumentu, který je nutné v krocích naplňovat a jakési rukověti pro politiky města. Zjištěným pozitivem je ve své podstatě kladný přístup ke strategickému plánování obecně.

## 10. Závěr

Úkolem studie bylo zakomponovat strategický plán do kontextu vědní disciplíny veřejné politiky a také do kontextu současné doby. Účelem bylo zjistit prameny pro novodobý trend strategického plánování a uvést jej do kontextu české legislativy a novodobého historického kontextu. Strategické plánování bylo představeno i jako projev komunitního zájmu, kde strategický plán hraje roli v posilování soudržnosti. Komunita je pojímána jako významný potenciál rozvoje i řízení obce. Studie se zaměřuje na stručný popis strategického plánování jako součásti konceptu strategického vládnutí. Zohledňuje jeho makrosociální vývoj s přihlédnutím k vývojovým změnám postmoderní doby, která trpí nedostatkem idejí a vizí. Dokument je možné považovat jako místně zformulovaný veřejný zájem, a to za účasti sítě aktérů, veřejnosti a vládnoucích elit. Samotný proces může potvrdit autoritu politického vedení obce, proto vládnoucím elitám pomáhá ke zvýšení přirozené autority. Výsledný strategický plán je možné posuzovat také jako nástroj k legitimizování elit.

Zpracování případové studie tvorby strategického plánu pomohlo k přirovnání životního cyklu plánu k modelům veřejné politiky. Bylo demonstrováno širší prostředí plánu, představení hlavní aktéři a jejich zájem na plánu. Teoretické poznatky modelů veřejné politiky umožnily přirovnat strategický plán k procesuálním modelům veřejné politiky. Strategický plán je realizován v programovém cyklu, a proto v přirovnání nejvíce odpovídá cyklickému Howlet-Rameshovu modelu.

Pomocí SWOT analýzy jsou podrobně zpracovány příznivé a nepříznivé okolnosti, které proces strategického plánování doprovázejí. SWOT analýza je opět vztažena ke kasuistice konkrétního města a odkrývá nová potenciální témata výzkumů.

Hlavním záměrem práce bylo prokázat, že strategický plán jako dokument „je mrtvý“, tedy že se s ním po jeho dokončení nepracuje a plán není vpuštěn do dalších etap svého životního cyklu. Tuto skutečnost je možné označit jako veřejně politický problém, jelikož od procesu plánování byla z různých stran různá očekávání. Autor vlastní úvahou vytváří strukturu veřejně politického problému a hledá vhodná opatření, která by stimulovala obce k vyšší motivovanosti plán evaluovat a aktualizovat. Výsledkem tohoto konstruktu je návrh postupu k eliminaci problému.

Výčet cílů, které by měly zajistit požadovaný stav, kdy strategický plán je implementovaným (tedy živým) dokumentem, je rozveden do návrhu konkrétních variant kombinujících řadu nástrojů pro podporu implementace. Výsledkem autorova hodnocení variant se jako optimální nástroje jeví investice do komunikačních kanálů (internet, pravidelné diskuse s občany) a profesionalizace zajišťující práci se strategickým plánem v dalších fázích životního cyklu.

Další část studie přistoupila k práci s hypotézou, že **„Strategické plány v případě některých měst završují životní cyklus svým vytvořením.“**

Jednoduchým průzkumem webových stránek osmi měst Ústeckého kraje byla zjištěna informovanost o existenci strategického plánu a přinesla na položenou otázku: ***Jak je zajištěna publicita na webu měst?*** Města, která strategický plán mají, většinou dokument na své webové prezentaci zpřístupňují. Prostřednictvím svých internetových stránek ale nepříliš dobře informují. Většina informací je opravdu velmi zastaralých, nejčastěji z doby, kdy byl plán tvořen. Jiné významné informace či výzvy k zapojení občanů do aktualizace plánu na webech vůbec nejsou. Města ani nedávají informace o významu plánu pro občany a nijak je k součinnosti nevyzývají. Nízká kvalita informačních zdrojů byla doložena rešerší internetových stránek vybraných měst, o nichž autor bezpečně věděl, že strategický plán mají. Tento stav nasvědčuje nízkému zájmu o další práci s dokumentem po jeho vytvoření.

Další zjišťování formou rozhovorů ve čtyřech městech Ústeckého kraje vedlo k získání dalších odpovědí na otázky:

- ***Jak pokračuje strategický plán po dokončení ve svém životním cyklu?***

Rozhovory s aktéry tvorby strategických plánů nasvědčují tomu, že po vytvoření strategického plánu není vůbec jasné jeho využití. Proto se objevují dva typy přístupů. Buďto je pojímán jako příručka, rukověť či námětová kniha pro zastupitele města (Žatec, Postoloprty, Duchcov), nebo jako dokument normativně ukotvující náplň práce úřednického aparátu městských úřadů (Litoměřice). Ani v jednom případě však plán není používán jako základní rozvojová doktrína.

Problémem omezujícím využití dokumentu může být příliš vysoká míra konkrétnosti a příliš velká obsáhlost. Takto to alespoň popisuje úřednice Městského úřadu v Litoměřicích. Politikům však taková forma dokumentu spíše vyhovuje. Otázky, proč se plány nenaplnují, zůstávají otevřené. V rozhovorech bylo potvrzeno, že významným motivem k pořízení dokumentu je i

snazší přístup k dotačním prostředkům, což by nasvědčovalo skutečnosti, že plán byl vyhotoven jen prvoplánově s jiným cílem, než plán implementovat. Takovou jednostrannou interpretaci není možné potvrdit, protože jako další významný motiv k tvorbě plánu dotazovaní uváděli další cíle, především strukturování priorit a určení dlouhodobější vize s přesahem volebních období.

Jako příčina problému se tedy jeví fakt, že s aktem schválení strategického plánu již nepřichází žádné vymezení zodpovědnosti za proces implementace a není ani jasné, kdo implementaci má zabezpečovat v rámci svých kompetencí a kdo je hlavním „zodpovědným činitelem“ – zda vrcholní politici nebo úřední aparát. Odpověď na otázku tedy vyznívá spíše ve prospěch znění hypotézy.

- ***Je plán aktualizován?***

Plán není implementován, vyhodnocen, ani aktualizován. Až na případ Litoměřic, kde měli vážnou snahu s plánem takto pracovat. Zde byl dokonce aktualizován v roce 2008, tedy dva roky po dokončení plánu. Litoměřický plán je údajně i jednou ročně vyhodnocován.

Plány aktualizovány nejsou a k jejich zastarávání evidentně přispívá nízká provázanost plánu s dalšími dokumenty, což vyplývá z výpovědí dotázaných. Nesoulad a nekoordinované aktualizace jednotlivých dokumentů velmi relativizují postavení strategického plánu mezi ostatními koncepčními dokumenty. Úzké zaměření a odbornost dalších dokumentů nedává jasný obraz o tom, který dokument je nadřazený.

- ***Pracuje s ním zastupitelstvo?***

Ke strategickému plánu není v naprosté většině případů přistupováno jako k řídicímu dokumentu a slouží pouze jako instruktážní pomůcka zastupitelům. Využíván je jen zřídka, a to pouze v případech, kdy může podpořit argumentaci pro prosazení názoru v projednávaného problému.

Položené otázky a další výsledky zhodnocených rozhovorů nasvědčují tomu, že životní cyklus strategického plánu se zastavil předčasně. U tří šetřených měst tomu tak bylo již v okamžiku dokončení tvorby. V případě Litoměřic se to ale již říci jednoznačně nedá, neboť zde byla velká snaha o to, aby plán byl po dvouleté nečinnosti „rozhýbán“ aktualizací. Ale snahy implementovat jej nebyly naplněny (překážky zmíněny výše). Hypotéza je potvrzena v případě tří šetřených měst.

Do strategických plánů jsou investovány finanční prostředky a jiné zdroje. Tím, že plán je nenaplněn, pozbývají tyto vynaložené prostředky účelnosti. Tato práce může být úvodním impulzem pro studium zcela nového veřejně politického problému. Naskýtají se otázky, jak implementaci strategického plánu vynutit. Dalším námětem, který tato studie přináší, by mohl být podrobný návrh funkčního systému implementačních procesů strategického plánu města v celém životním cyklu. A další problém, který čeká na svoje řešení je způsob zabezpečení konvergence plánů a koncepcí města, kde otevřenou nebo přinejmenším nejasnou otázkou je i jejich hierarchické uspořádání.



## 11. Použité prameny

Monografie:

EINSTEIN, A. *Jak vidím svět*, 2. vyd. Praha: Čs. Spisovatel, 1966. 171 s.

FRIČ, P., et al. *Vůdcovství českých elit*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2008, 296 s. Sociologie, ISBN 978-80-247-2563-5

GEIST, B. *Sociologický slovník*. 1. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1992. 647 s. ISBN 80-85605-28-7

GIDDENS, A. *Třetí cesta a její kritici*. 1. vyd. Praha: Mladá fronta, 2004, 182 s. Edice Myšlenky, ISBN 80-204-1208-5

GOJOVÁ, A., *Teorie a modely komunitní práce*. 1. vyd. Ostrava: Ostravská universita v Ostravě. Zdravotně sociální fakulta, 2006, 116 s. ISBN 80-7368-154-4

HARTL, P. *Komunita občanská a komunita terapeutická*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 1996. 221 s. Studijní texty, ISBN 80-85850-45-1

KELLER, J., *Sociologie organizace a byrokracie*. 2. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007, 182 s. Základy sociologie, sv. 1 ISBN 978-80-86429-74-8

LINDBLOM, Ch., E., *Politics and Markets*. New York: Basic Books, Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1993

MATOUŠEK, O., *Metody a řízení sociální práce*. 1. vyd. Praha: Portál, 2003, 380 s. ISBN 80-7178-548-2

PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M., *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2. přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005, 555 s. ISBN 80-735-7052-1

POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O.: *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C. H. BECK, 2002, 278 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-717-9748-0.

POTŮČEK, M., et al. *Strategické vládnutí a Česká republika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007, 360 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství), 35. sv. ISBN 978-802-4721-262.

POTŮČEK, M., et al. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005, 399 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství), 35. sv. ISBN 80-864-2950-4

ŠULEŘ, Oldřich. *Manažerské techniky II*. 1. vyd. Olomouc: Rubico, 1997, 212 s. ISBN 80-858-3987-3.

VESELÝ, A., NEKOLA, M., et al. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007, 407 s. Studijní texty. ISBN 978-80-86429-75-5.

WOKOUN, R. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Vyd. 3., v nakladatelství IFEC 1. Praha: IFEC, 2001, 264 s. Justis, 1. sv. ISBN 80-864-1208-3.

Metodiky a dokumenty:

BERMAN, N. *Průvodce strategickým plánováním*. Berman GROUP, 1998, 48 s.

MĚSTO LITOMĚŘICE, *Strategický plán rozvoje města Litoměřice: Metodika zpracování* [online]. Regionální rozvojová agentura ÚK, 2006 [cit. 2011-12-29], Dostupné na [http://radnice.litomerice.cz/archiv/8542/sp\\_metodika.pdf](http://radnice.litomerice.cz/archiv/8542/sp_metodika.pdf)

MĚSTO ŠTĚTÍ. *Strategický plán rozvoje města Štětí* [online]. Regionální rozvojová agentura ÚK, 2007 [cit. 29.12.2011]. Dostupné z: <http://www.steti.cz/content/blogsection/14/201/>

Použito: MĚSTO ŠTĚTÍ. *Strategický plán rozvoje města Štětí: Profil města* [online]. Regionální rozvojová agentura ÚK, 2007 [cit. 29.12.2011]. Dostupné z: <http://www.steti.cz/content/blogsection/14/201/>

MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ. *Strategický plán obce a mikroregionu: Metodická příručka* [online]. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Ekonomická fakulta. 2006 [cit. 2011-12-29]. Dostupné z: [http://www.partnerstvi-msk.cz/zip/rea\\_0115g.pdf](http://www.partnerstvi-msk.cz/zip/rea_0115g.pdf)

ÚŘAD REGIONÁLNÍ RADY NUTS 2 SEVEROZÁPAD. *Přehled hodnotících kritérií: Příloha č. 4 Příručky pro žadatele* [online]. Výzva č. 21 a 22/v1. Ústí nad Labem, 2010 [cit. 2012-01-07]. Dostupné z: [www.nuts2severozapad.cz](http://www.nuts2severozapad.cz)

ÚSTECKÝ KRAJ. *Metodika tvorby lokálních rozvojových strategií* [online]. Regionální rozvojová agentura Ústeckého kraje, a. s., 2006 [cit. 2012-01-07]. Dostupné z: <http://brouk.kr-ustecky.cz/soubory/450018/metodika%5Flrs.pdf>

Články:

ARNSTEIN, S., R. "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224

KLIMOVSKÝ, D. Občianska participácia a jej aktéri v teoretickej reflexii s osobitným zreteľom. *Verejná správa a spoločnosť*. 2007, **VIII.**(2), s. 64-74.

POTŮČEK, M., Deficity a možnosti strategického řízení v České republice. [online]. 14 s. [cit. 2011-12-04]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/www/137175/prog\\_potucek.doc](https://is.muni.cz/www/137175/prog_potucek.doc)

VAJDOVÁ, Z., J. BERNARD a J. ČERMÁK. Síť institucionálních aktérů rozvoje malého města. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*. 2010, **46**(2), 281-299.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. *Participácia v samospráve (nástroj protikorupčnej politiky)* [on line]. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2005 [cit. 2012-01-07]. ISBN 80-89041-87-6. Dostupné z: <http://www.scribd.com/doc/49144010/participacia-v-samosprave>

Právní normy:

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích

Zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje

Portály měst:

*Královské město Litoměřice*. [online]. 2011 [200-12-29]. Dostupné z: [www.litomerice.cz](http://www.litomerice.cz)

*Město Duchcov – úvodní stránka* [online]. 2011 [200-12-29]. Dostupné z: [www.duchcov.cz](http://www.duchcov.cz)

*Město Postoloprty - oficiální stránky města*. [online]. 2011 [200-12-29]. Dostupné z: [www.postoloprty.cz](http://www.postoloprty.cz)

*Štětí.cz – Domů* [online]. 2011 [200-12-29]. Dostupné z: [www.steti.cz](http://www.steti.cz)

*Úvodní stránka – Odolena voda* [online]. 2011 [200-12-29]. Dostupné z: [www.odolenavoda.cz](http://www.odolenavoda.cz)

*Město Vejprty* - [online]. 2011 [200-12-29]. Dostupné z: [www.vejprty.cz](http://www.vejprty.cz)

*Město Žatec – oficiální stránky města* [online]. 2011 [200-12-29]. Dostupné z: [www.mesto-zatec.cz](http://www.mesto-zatec.cz)

*Oficiální webové stránky města Jirkov* [online]. 2011 [200-12-29]. Dostupné z: [www.jirkov.cz](http://www.jirkov.cz)

Další odkazy:

<http://www.mmr.cz/>

<http://obcan.ecn.cz>

<http://www.pehe.czwww.mmr.cz>

<http://www.strukturalni-fondy>.

[www.martinpotucek.cz](http://www.martinpotucek.cz)

[www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)

*Návrh zákona o strategickém plánování* [online]. Usnesení vlády ČR ze dne 2. 2. 2000 č 120 [2012-01-07], Dostupné na <http://www.czp.cuni.cz/projekty/sdcz/moduly/2B/p1.pdf>

Interní materiály RRA ÚK, a. s.

Osobní poznámky autora z let 2006- 2012

## 12. Seznam tabulek a obrázků

### Seznam tabulek

Tabulka 1 – SWOT analýza plánovacích procesů .....	65
Tabulka 2 – Analýza aktérů strategického plánu .....	76
Tabulka 3 – Analýza variant.....	82
Tabulka 4 – Hodnocení variant pomocí stupnice.....	84
Tabulka 5 – Indikátory plnění cílů.....	86
Tabulka 6 – Vyhodnocení podpůrných nástrojů strategického plánování .....	87
Tabulka 7 - Otázka 1 - Jaká je dostupnost informací o strategickém plánu na webu města? .....	90
Tabulka 8 - Otázka 2 - Jsou informace o strategickém plánování aktuální?.....	90
Tabulka 9 - Otázka 3 - Jak vyzývá web občany města k účasti na implementaci či k diskusím o aktualizaci strategického plánu či k doplnění zásobníku projektů?.....	90
Tabulka 10 - Vyhodnocení kvality informací měst zveřejněných na internetu .....	91
Tabulka 11 - Přehled respondentů: .....	93

**Seznam schémat:**

Schéma 1- Žebřík participace dle Arnsteinové .....	28
Schéma 2 – Struktura Strategického plánu rozvoje města Štětí.....	49
Schéma 3 – Návrh implementace plánu v krocích.....	52
Schéma 4 - Postupové kroky metodiky procesu plánování ve Štětí .....	55
Schéma 5 - Zřetězení pojmů v hodnotovém zakotvení.....	59
Schéma 6 - Čtyřsložkový model veřejně-politického cyklu.....	62
Schéma 7 – Životní cyklus strategického plánu.....	63

## **13. Seznam příloh**

Příloha 1 – Strom problémů

Příloha 2 – Struktura cílů

## **14. Přílohy**