

STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ OBCÍ A MĚST V ČESKÉ REPUBLICĚ – QUO VADIS?

Jiří Ježek

Cílem příspěvku je analýza postojů představitelů českých obcí a měst ke strategickému plánování. Výkladový rámec příspěvku vytváří současná evropská diskuse o společenském postavení strategického plánování a o hledání cest, jak integrovat dva protichůdné plánovací modely: integrované rozvojové plánování (comprehensive planning) a plánovací inkrementalismus (disjointed incrementalism). Výzkum ukázal, že v České republice převažuje instrumentální chápání strategického plánování jako racionálního procesu, jehož cílem je nalezení optimálního souboru opatření, vedoucích k naplnění stanovených cílů. Pouze cca 20 % respondentů vnímá procesní a politický charakter strategické plánování a zastává názor, že dnes není možné plánovat tak, jako v období plánovací euforie a že je nutné hledat plánovací postupy, které zvýší akceschopnost a prosaditelnost strategických plánů. Vnímají především moderační, komunikační a informační úlohu strategického plánování. Obecně v České republice existuje skepse vůči plánovitým a strategickým přístupům, což se odráží v tom, že města a obce sice plánují, ale často pouze formálně.

Úvod

Strategické plánování se již od 50. let 20. století uplatňuje v podnikatelských organizacích, zvláště v USA. V 70. a 80. letech 20. století se jeho aplikační oblast rozšiřuje o veřejný sektor a veřejnou správu. Začíná se také hovořit o strategickém plánování měst a regionů.

Strategické plánování je možné stručně definovat jako „*systematický a integrovaný přístup k tvorbě a realizaci politiky, zohledňující klíčové souvislosti, rozvojové zdroje a dlouhodobý plánovací horizont*“ [Dimitriou, Thompson 2007, s. 3]. Jedná se o „*sociální proces, který umožňuje setkávání velkého množství lidí nacházejících se v různých institucionálních vztazích a pozicích, kteří navrhnou společný postup, stanoví obsah a strategii, jak řídit prostorové změny*“ [Healey 1996, s. 218]. Úkolem strategického plánovacího procesu tak není pouze navrhovat konkrétní strategie a rozvojové projekty, ale také organizační struktury, které umožní jejich prosazení, realizaci a evaluaci.

Strategické plánování je formálně pleonasmus, neboť strategické znamená cíleně plánované, přičemž plánování je z podstaty cílově zaměřené. S podobnými pleonasmami se často setkáváme zvláště v anglosaské literatuře. Jejich úkolem je zdůraznit, že se jedná o kvalitativní změnu.

Nová na strategickém plánování měst a regionů je hlavně orientace na usměrňování ekonomického rozvoje prostřednictvím procesu kolektivního dosahování

shody o problémech, silných a slabých stránkách, rozvojových cílech a opatřeních. Podle Taylora se spíše než o nový přístup k plánování měst a regionů jedná o modifikaci těch existujících [Taylor 2010, s. 201]. Obecně se autoři shodují, že roste potřeba chápat tradiční plánovací činnost více strategicky (strategie mohou redukovat komplexitu a zvyšovat konzistentnost jednání), přičemž se vyvíjejí nové přístupy, které podporují místní/regionální rozvoj.

V jednotlivých vyspělých zemích se pojetí strategického plánování měst a regionů značně liší a je závislé na místních institucionálních podmínkách. V britském a nizozemském kontextu leží těžiště v oblasti plánování ekonomického rozvoje. Pro americké pojetí je typický manažerský přístup, který klade důraz na využívání disponibilních zdrojů a na časové plánování [Poister, Streib 2005]. Britské strategické plánování, podobně jako např. německé, rozlišuje mezi regionální politikou a prostorovým uspořádáním (*Raumordnung*), přičemž obě formy sledují přibližně stejné cíle: snižování regionálních rozdílů a podpora prostorového rozvoje. V německé psané literatuře se pojem strategické plánování příliš nepoužívá. Pokud ano, tak většinou v souvislosti s procesy regionální samoorganizace, takže se spíše hovoří o regionálním managementu nebo o regionální governanci. Francouzské pojetí, historicky ovlivněné národním planificací, klade důraz na indikativní řízení ekonomického rozvoje, přičemž územním aspektům věnuje druhořadou

pozornost. Francouzské pojetí strategického plánování měst a regionů má značný vliv na evropské (unijní) myšlení, mnohem větší než britské.

Strategické plánování v podmínkách českých obcí a měst (výsledky empirického výzkumu)

Strategické plánování měst a regionů se na počátku 21. století stalo mezinárodně diskutovaným tématem. Jedni ho odmítají jako prázdný pojem, jiní doufají, že po období plánovacího inkrementalismu naleznou „novou hvězdu na plánovacím nebi“. Po období projektově-orientovaného plánování (80. a 90. léta 20. století), které se vědomě vzdalo víry v koordinované a integrované řízení rozvoje měst a regionů, se opět hledají strategické koncepty, které by integrovaly tvorbu rozvojových projektů s rozvojovými vizemi. V kontextu aktuálních společenských výzev a hrozeb (globalizace, ekonomická a sociální krize, demografické změny, pokles obyvatel řady měst atd.) je strategickému plánování přisuzována nelehká úloha – řídit strukturální změny ve městech a regionech [Faludi 2004]. Zatímco někteří autoři hovoří o „strategickém obratu“ [Healey 2007, Wiechmann 2008], tak jiní takové názory zpochybňují, neboť podle nich neodrážejí empirickou zkušenost [Newmann 2008 a jiní].

Nejednoznačné vymezení strategického plánování měst a regionů ztěžuje také jeho mezinárodní (srovnávací) vý-

zkum. Významně se totiž při jeho chápání projevují kulturní, politické, právní a správní tradice jednotlivých zemí. Veřejná diskuse v ČR podle našeho názoru mezinárodní kontext příliš nereflakuje¹⁾ a má značně normativní charakter [Slach, Ježek 2015]. Strategické plánování není chápáno jako kreativní, ale spíše technická nebo technokratická činnost. Soustřeďuje se na tvorbu plánů, nikoliv na plánování jako nekončící proces. Obecně se v ČR utápíme v tvorbě metodik (jako kdyby existovala nějaká jediná, nejlepší metodika, kterou stačí pouze objevit), jejichž použití máme tendenci normativně nařizovat. Koordináční činnost většinou nechápeme jako komunikační proces (včetně setkávání se, diskuse, přesvědčování) mezi aktéry místního/ regionálního rozvoje, ale jako práci u stolu se strategickými plány.

Kritický pohled na strategické plánování nám byl impulsem pro řešení projektu TA ČR (program OMEGA) č. TD20323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“ v letech 2014 a 2015. V rámci řešení tohoto projektu byl realizován rozsáhlý empirický výzkum,²⁾ jehož cílem bylo zjistit, jak české obce a města strategicky plánují a jaké mají jejich představitelé postoje ke strategickému plánování a jeho různým podobám. Podrobné výsledky tohoto výzkumu jsou publikovány v pracích [Ježek 2015, Ježek, Slach, Šilhánková a kol. 2015], které jsou zájemcům volně ke stažení na webových stránkách Střediska pro výzkum regionálního rozvoje [www.svr.zcu.cz].

Existence strategických plánů, důvody pořizování a participace veřejnosti

Podle výsledků našeho výzkumu má 62,4 % obcí a měst v ČR zpracovaný strategický plán (2015). Absolutní většina respondentů je přesvědčena o tom, že strategické plánování je potřebné a smysluplné.

Potěšujícím zjištěním bylo, že hlavním účelem pro pořizování strategických plánů již není, tak jako v našich minulých průzkumech, „zvýšení šancí na získání dotací ze strukturálních fondů“, ale spíše „potřeba vědět, kde jsme a kam směřujeme“ a „příprava na budoucnost, spojená s formulací jasných rozvojových cílů a strategií“. Přesto podíl těch, kteří strategické plánování chápou jako „nutné zlo“, je velký.

Tvorby strategických plánů se dnes účastní velké množství aktérů. Participativní plánování, kdy jsou do tvorby strategických plánů zapojováni nejenom politici a úředníci, ale také zástupci občanského a podnikatelského sektoru, se stalo i u nás běžnou praxí. Struktura aktérů je velmi pestrá, čím větší obec nebo město, tím zpravidla větší počet a rozmanitost aktérů podílejících se na tvorbě strategických plánů. S ohledem na míru, resp. kvalitu participace v praxi převládají pasivní formy jako informování, připomínkování a konzultace. Partnerský přístup, kdy je veřejnost vnímána jako rovnocenný partner uvedlo 9,2 % představitelů obcí a měst. S nejvyšší formou participace – spolurozhodováním – kdy je tvorbou strategického plánu pověřena organizace, sdružující jak zástupce z oblasti politiky a veřejné správy, tak ekonomiky a občanské společnosti, která není součástí veřejné správy, se prakticky nesetkáváme. Významně se tento přístup uplatňuje pouze při tvorbě strategií komunitně vedeného místního rozvoje místních akčních skupin. Obecným problémem je, že se s veřejností po schválení plánů většinou nepracuje. Např. průzkumy veřejného mínění se nedělají průběžně, málo se využívají při rozhodování, pracovní skupiny se po schválení strategických plánů rozpadají atd.

Obsah strategických plánů

Z obsahového hlediska se strategické plány často zabývají více retrospektivní analýzou (tím, co bylo), než koncepcí

budoucího rozvoje. Zpracovateli jsou často externí poradenské organizace, i když v posledních letech přibývá obcí a měst, která tvorbu strategických plánů zajišťují vlastními kapacitami a externích služeb využívají při řešení dílčích úkolů [Ježek 2013].

V situačních analýzách se vyskytují informace a data, která jsou snadno dostupná. Největší pozornost je věnována informacím o obyvatelstvu. Naopak části věnované ekonomice patří k informačně nejslabším. Informace jsou předkládány bez zhodnocení jejich relevance pro identifikaci strategie. Převážně se využívají kvantitativní data a informace. Metody kvalitativního výzkumu (např. rozhovory s experty) nebo prognostické metody se používají spíše výjimečně. V posledních letech narostl počet měst, která si nechávají zpracovat průzkumy obyvatel nebo podnikatelského prostředí. Problémem se ovšem ukazuje nejenom profesionalita, s níž jsou uvedené průzkumy zpracovány, ale hlavně interpretace jejich výsledků. Evidentní bezradnost s tím, jak nakládat s výsledky způsobuje, že tvoří přílohy strategických plánů beztoho, aniž by byly v analytické části reflektovány. Naše výzkumy také ukazují, že situační analýzy jsou většinou popisem současné situace. Nejsou analyzovány hlubší příčiny a širší souvislosti problémů. Chybí srovnávací analýzy s konkurenčními městy, které by objektivizovaly postavení měst a umožňovaly jejich profilaci. SWOT analýzy jsou většinou vytvářeny intuitivně. Zvláště analýzy příležitostí a hrozeb mají často spekulativní nebo nicneříkající charakter [Ježek 2013].

Koncepční (strategická) část je větší, měřeno počtem stran, nepoměrně kratší a většinou má obecný charakter. Nevede k výběru omezeného počtu priorit, které je možné v daném časovém horizontu realizovat. Města se často snaží řešit všechny problémy najednou, bez hierarchizace problémů a postupů jejich řešení. Jelikož také většinou

1) Teoretickým otázkám strategického plánování měst a regionů, jeho různým přístupům a koncepcím se budeme zabývat v některém z budoucích čísel tohoto časopisu.

2) Empirický výzkum probíhal on-line formou. Prostřednictvím e-mailu byly o spolupráci požádány všechny obce a města v České republice (6253). V případě měst byl příslušný mail zaslán adresně starostovi, tajemníkovi a také vedoucím odborů rozvoje města nebo územního plánování. Dotazník kompletně vyplnilo 573 respondentů (za každou obec vždy jeden dotazník). Návratnost dotazníků činila 9,16 %. Respondenty byli starostové nebo místostarostové obcí a měst (49,2 %), vedoucí pracovníci veřejné správy (34,4 %) nebo referenti (odborní pracovníci – 13,4 %). Výsledná struktura respondentů řádově odpovídá poměrnému zastoupení jednotlivých velikostních kategorií obcí a měst. Výzkum probíhal na celém území ČR.

nefunguje efektivní víceúrovňová komunikace a koordinace tvorby strategických plánů a podpůrných programů (např. priorit operačních programů), tak se města a jejich aktéři často snaží do strategií „dostat vše, co by mohlo být v budoucnu podporováno“. Výsledkem je situace, kdy si je většina strategických plánů podobná jako vejce vejci (projevuje se zde také vliv některých poradenských firem, nabízejících stejnou strategii více městům) a neodráží skutečné strategické potřeby jednotlivých měst. Takovéto strategické plány nemohou ukazovat cestu do budoucnosti. Jsou spíše seznamy všeho možného, co by mohlo být v ideálním případě podpořeno, resp. realizováno za situace neomezených finančních zdrojů. Aktéři se s takovými strategickými plány většinou obtížně identifikují a v každodenní činnosti upřednostňují spíše nekoncepční a krátkodobé přístupy.

Stále u nás není běžnou praxí, že by strategické, resp. akční plány obsahovaly podrobnější specifikaci navrhovaných opatření a projektů: časový rámec (46,8 %), odhad nákladů nebo předběžný návrh financování (45,9 %), specifikace zodpovědné osoby/ realizující organizace (15,5 %) apod. Pouze třetina obcí a měst (35,3 %) uvedla, že mají rozvojová opatření a projekty seřazeny podle jejich důležitosti. Pouze 20,6 % jich má stanovená také evaluační kritéria. Existují značné rozdíly mezi velikostními skupinami obcí a měst. Ve městech je obecně situace lepší, než v obcích, ale ani tam nelze situaci považovat za uspokojivou. Zmínky o evaluaci se v některých strategických dokumentech obcí a měst sice vyskytují, v praxi však mají často formální charakter [Ježek 2015].

Hodnocení procesu tvorby strategických plánů

Nejvíce respondentů se shoduje, že se jim daří zapojovat do tvorby strategických plánů dostatečný počet aktérů, dosahovat vyváženého pohledu na rozvoj obce/ města a bez problémů je schvalovat. Naopak nejvíce respondentů přiznává, že se jim nedaří řešit problematické a konfliktní otázky, integrovat návrhy jednotlivých pra-

covních skupin, dosáhnout toho, aby zúčastněné organizace promítly strategický plán do svých strategických rozhodnutí, vytvořit funkční a fungující informační a komunikační síť nebo participaci velkého množství aktérů dosáhnout vyšší míry realizovatelnosti schválených opatření a projektů.

Pouze přibližně ¼ obcí a měst se podařilo díky strategickému plánu vyřešit konfliktní a rozporná témata, sladit odlišné zájmy a potřeby zájmových skupin a dosáhnout tak všeobecného konsensu. Výzkum také ukázal, že 3/4 obcí a měst se snaží uvedeným problémům čelit buď tím, že obsah strategických plánů omezují pouze na to, na čem jsou schopni se domluvit anebo formulují větší počet priorit či obecnější cíle.

Strategický plán jako vodítko při rozhodování využívá cca 42 % obcí a měst (v případě měst nad 10 tisíc obyvatel je to 55 %). Pro cca 1/3 respondentů není strategický plán ničím více, než obecně a široce formulovaným dokumentem, který má pouze orientační charakter. Pravidelnou evaluaci strategických plánů uvedlo 31 % respondentů (cca ½ měst).

Problémy strategického plánování očima respondentů

Výsledky našeho výzkumu ukazují, že pozice strategického plánování není v ČR příliš silná a že jeho aplikace není bezproblémová (tabulka 1). Příčiny lze podle respondentů vidět hlavně v tom, že si veřejnost není příliš vědoma významu a přínosů strategického plánování a nevěří v možnost strategické změny (55,5 %). Na jedné straně strategicky plánujeme (veřejný diskurs říká, že bychom plánovat měli), na druhé straně ve strategickou změnu a možnosti strategického plánování a jeho hodnoty nevěříme. Kdybychom totiž věřili, tak bychom se podle našeho názoru více zabývali jeho praktickou realizovatelností (jeho efektivitou) a byli při diskusi o přínosech strategického plánování otevřenější (upřímnější) a kritičtější. V praxi existuje značný rozpor mezi tím, jak o plánování přemýšlíme a tím, jak plánování praktikujeme.

Druhým nejčastěji uváděným problémem jsou nedostatečné znalosti a zkušenosti s používáním nástrojů strategického plánování (34,7 %). Tato odpověď souvisí s tím, že strategické plánování má u nás často formální charakter (diskuse výše), a že vzdělávání pracovníků veřejné správy vychází z tradiční zjednodušené představy, že stačí vybrat správnou strategii a výsledek je zajištěn. Jak v teorii, tak praxi v ČR převažuje představa plánování jako technického nebo technokratického procesu (plánování jako vědeckými poznatky vedené zpracování informací, pomáhající řešit společenské problémy a dosahovat stanovených cílů). Již v 70. letech minulého století se v rámci politických věd (*policy analysis*) rozvinul koncept „politického plánování“ (plánování jako součást veřejné politiky), jak jej koncipoval např. Niklas Luhmann [1971], který se zabývá u nás značně opomíjenými institucionálními otázkami plánovacích procesů. Institucionální zakořenění strategického plánování (plánovací kultura), tzn. formy jeho organizace a vedení, postupy, formy zprostředkování informací a zájmů, způsob rozhodování, participace veřejnosti atd. totiž významným způsobem ovlivňují efektivitu plánovacích procesů.

Dalšími problematickými body (tabulka 1) jsou nepropojenost strategického a územního plánování (31,9 %), jeho diskreditace formálním uplatňováním („plánování pro plánování“ – 27,9 %), chybějící lidé – lídři, vizionáři, manažeři, mající zájem a odvahu realizovat změny (26,4 %) a v neposlední řadě skutečnost, že nepřinášá okamžité výsledky (24,4 %).

Skladebnost a vertikální koordinace strategických plánů

Přibližně ½ obcí a měst uvedla, že skladebnost strategických dokumentů je potřebná a měla by postupovat ze zdola nahoru. Zvláště zástupci měst nad 50 tisíc obyvatel si uvědomují, že zmíněná skladebnost nemůže být jednosměrnou záležitostí, a že by se mělo jednat spíše o nehierarchickou koordinaci na jednotlivých správních rovinách. Podobně jako to funguje např. v Rakousku. Po-

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1 000 až 1 999 obyvatel	2 000 až 4 999 obyvatel	5 000 až 9 999 obyvatel	10 000 až 19 999 obyvatel	20 000 až 49 999 obyvatel	50 000 a více obyvatel
Chybí politická podpora strategického plánování	23,7	14,6	40,4	13,3	19,0	22,0	28,2	37,5	48,8	78,6
Právní zakotvení strategického plánování je nedostatečné (např. ve srovnání s územním plánováním)	18,0	13,8	25,6	12,3	19,0	17,1	25,4	32,5	24,4	28,6
Strategické a územní plánování není v ČR propojeno	31,9	25,1	44,3	23,2	39,7	24,4	45,1	37,5	48,8	53,6
Veřejnost si není příliš vědoma významu a přínosů strategického plánování (nevěří v možnost strategické změny)	55,5	50,3	65,0	47,4	63,8	48,8	70,4	62,5	65,9	67,9
Strategické plánování diskredituje jeho formální uplatňování („plánování pro plánování“)	27,9	22,7	37,4	20,8	32,8	22,0	36,6	40,0	43,9	39,3
Nedostatečné znalosti a zkušenosti s používáním nástrojů strategického plánování	34,7	29,7	43,8	27,0	46,6	31,7	43,7	40,0	56,1	35,7
Nedostatečná metodická podpora ze strany státu (případně krajů)	19,0	17,6	21,7	17,7	20,7	14,6	18,3	25,0	26,8	17,9
Plánující úřady nemají dostatečné personální kapacity	21,8	19,7	25,6	17,1	31,0	22,0	21,1	30,0	24,4	39,3
Nedostatek relevantních dat a informací (analýz, prognóz) pro potřeby strategického plánování	10,3	9,7	11,3	9,6	12,1	14,6	9,9	5,0	14,6	10,7
Strategické plánování není jednoduché, nelze ho aplikovat pomocí jednoduchých rutinních metod a postupů	22,3	19,2	28,1	17,7	20,7	29,3	28,2	25,0	29,3	35,7
Strategická rozhodnutí jsou nevratná, těžko napravitelná a neopakovatelná – „nikdo je nechce přijímat“	4,2	4,1	4,4	4,4	3,4	0,0	2,8	7,5	2,4	10,7
Problémem strategického plánování je, že nepřináší okamžité výsledky	24,4	19,5	33,5	20,1	17,2	22,0	40,8	25,0	24,4	46,4
Problémem strategického plánování je, že většinou nedokáže řešit klíčové problémy, které si vyžadují komplexní a často také inovativní řešení	8,4	8,4	8,4	8,2	6,9	12,2	5,6	10,0	7,3	14,3
Strategického plánování není jednorázový proces, v praxi často nejsou vytvořeny předpoklady pro jeho permanentní uplatňování (plánování – implementace – evaluace)	17,8	10,5	31,0	8,2	22,4	4,9	28,2	30,0	29,3	67,9
Chybí lidé (lídři, vizionáři), kteří mají zájem a odvahu realizovat změny	26,2	22,7	32,5	23,2	22,4	14,6	26,8	35,0	43,9	42,9
Chybí nám výkonnostně orientovaná veřejná správa (manažeri ve veřejné správě), která by kladla důraz na efektivitu, hospodárnost, dovedla komunikovat, organizovat atd.	19,2	15,1	26,6	14,0	20,7	12,2	23,9	25,0	36,6	35,7
Chybí aplikovaný výzkum pro potřeby strategického plánování obcí, měst a regionů	5,9	3,2	10,8	3,1	3,4	12,2	5,6	17,5	12,2	7,1

Zdroj: vlastní zjištění, srpen 2015, N = 573 respondentů

Tabulka 1: Kde je podle vašeho názoru zapotřebí hledat příčiny toho, že pozice strategického plánování není v ČR příliš silná a nepřináší očekávané výsledky? S kterými uvedenými výroky souhlasíte? Je možné více odpovědí. Podíl odpovědí v %.

kud se vytváří strategický plán nějakého regionu, tak se jeho tvorby účastní nejenom obce a města, ležící v daném regionu, ale i zástupci příslušné spolkové země, kteří společně s regionálními aktéry hledají rozvojové možnosti a snaží se nalézt styčné body mezi spolkovou, resp. zemskou a regionální strategií. V podmínkách České republiky to znamená, že na tvorbě strategických plánů obcí a měst by se měli více účastnit představitelé krajů a jejich institucí. Naopak Programy rozvoje krajů by se měly vytvářet ve větší součinnosti s orgány a organizacemi státní správy (národní úroveň) a s obcemi a městy.

Jak uvedly 2/3 respondentů, tak cestou jak dosáhnout větší skladebnosti, resp. koordinace strategických plánů na různých správních rovinách není uzákonění

povinnosti obcí, měst či případně svazků obcí a měst či jiných forem územní (meziobecní) spolupráce, ale hledání vhodných metodických postupů. Jedná se o složitou problematiku, která svým rozsahem překračuje rámec tohoto článku.

Obecné postoje obcí a měst ke strategickému plánování

Na základě obecných názorů na strategické plánování (tabulka 2) se vykrytalizovaly tři názorové skupiny. Výzkum ukázal, že nejpočetnější skupinu (cca 50 % respondentů) lze označit jako **tradicionalisty**, kteří vycházejí z tradičního lineárního chápání tvorby strategie a jejichž názory do značné míry odpovídají tomu, jak se plánovalo v 60. letech minulého století, v období

plánovací euforie. Upřednostňují model komplexního rozvojového plánování, který je ale v podmínkách nepředvídatelného prostředí v praxi obtížně uplatnitelný. Shodují se v předstávě, že by strategické plány měly:

- být zkoordinované s rozpočty, resp. dlouhodobými finančními plány obcí, měst a regionů (47,1 %);
- integrovat pokud možno všechny oblasti života a zastřešovat sektorové nebo odvětvové koncepce (40,0 %);
- být pokud možno skladebné po linii obec/město – mikroregion – kraj – stát (31,4 %);
- a obsahovat hlavně vize a strategické cíle, které by měly být pravidelně doplňovány krátkodobými akčními plány (46,4 %).

Druhou skupinu respondentů tvoří **realisté** (cca 25 %), kteří zastávají názor, že:

- strategické plány by měly být skutečně strategické – měly by vymezovat pouze několik klíčových oblastí nebo problémů a na ně se zaměřit. Tento přístup vychází z uplatnění Paretova pravidla, které říká, zaměříme-li se na 20 % největších problémů, tak jich 80 % vyřešíme. Je proto důležité se soustředit na řešení klíčových problémů a projektů, u nichž lze očekávat výrazný dopad na rozvoj obce, města nebo regionu (26,2 %);
- strategické plány by se měly omezovat pouze na to, co může obec, město nebo region přímo ovlivnit či garantovat (26,2 %);

Třetí skupinu tvoří **skeptici** (cca 10 %), kteří tvrdí, že:

- je zapotřebí rezignovat na představu komplexního řešení problémů a upřednostňovat flexibilní řešení dílčích, lokalizovaných (nikoliv plošných) a hlavně klíčových problémů (vlajkové projekty), postupovat spíše cestou plánovacího inkrementalismu, úzce svázaného s projektovým plánováním (7,3 %);

- strategické plány by neměly obsahovat více než to, na čem jsou zúčastnění aktéři schopni se dohodnout (8,4 %).

Zbytek tvoří respondenti, kteří nemají na strategické plánování měst a regionů vyhraněný názor.

Jak dál se strategickým plánováním – návrhy zákonných změn

Představitelům obcí a měst byla položena otázka jak dál, co by se podle jejich názoru mělo být obsahem případné zákonné úpravy strategického plánování obcí, měst a regionů v ČR? Obecně se respondenti shodli, že strategické plánování by mělo vycházet z místních/ regionálních plánovacích potřeb a mělo by být dobrovolné (60,7 %). Představitelé plánující praxe se tímto způsobem nepřímo vyjádřili ke snahám, aby obce a města měli stejnou zákonnou povinnost strategicky plánovat, jako kraje. S touto povinností souhlasí pouze 12,7 % respondentů. Respondenti uváděli více návrhů, jejichž přehled je uveden v tabulce 3. Z důvodu

omezeného prostoru se zdržíme komentáře k těmto odpovědím.

K tvorbě metodik strategického plánování

S existujícími metodikami tvorby strategických plánů vyjádřilo osobní zkušenost 37,8 % respondentů. Více jak polovina uvedla, že některé z nich znají, ale neppracují s nimi. S metodickou pomocí Ministerstva pro místní rozvoj ČR jsou představitelé obcí a měst vesměs spokojeni (nespokojenost vyjádřilo pouze 12,7 % respondentů). Potenciální tvůrci metodik na podporu strategického plánování by se podle respondentů měli do budoucnosti zaměřit na otázky propojení strategického plánování s dlouhodobým finančním plánováním místních a regionálních samospráv (42,4 %). Těmto otázkám se věnuje např. V. Šilhánková v publikaci Ježek, Slach, Šilhánková a kol. [2015]. Sladění strategických a rozpočtových plánů obcí a měst je samozřejmě představitelné, ale nikoliv za situace, kdy strategické plány obsahují desítky či spíše stovky rozvojových opatření.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1 000 až 1 999 obyvatel	2 000 až 4 999 obyvatel	5 000 až 9 999 obyvatel	10 000 až 19 999 obyvatel	20 000 až 49 999 obyvatel	50 000 a více obyvatel
Strategické plány by měly na daném území integrovat pokud možno všechny oblasti života (komplexní rozvojové plánování) a zastřešovat sektorové koncepce	40,0	35,1	48,8	32,8	48,3	46,3	49,3	52,5	46,3	39,3
Strategické plány by měly být skutečně strategické, tzn. vymezit pouze několik klíčových oblastí/ problémů a na ně se zaměřit	32,6	29,5	38,4	29,7	29,3	34,1	35,2	40,0	31,7	53,6
Strategické plány by se měly obsahovat pouze to, na čem jsou zúčastnění aktéři schopni se dohodnout	8,4	8,6	7,9	8,5	8,6	17,1	9,9	5,0	0,0	7,1
Strategické plány by se měly omezovat pouze na to, co může např. obec/ město přímo (v přímé působnosti) ovlivnit a garantovat	26,2	25,9	26,6	26,3	31,0	24,4	28,2	32,5	24,4	7,1
Strategické plány by měly být zkoordinované s rozpočty obcí/ měst/ krajů, resp. dlouhodobými finančními plány místních a regionálních samospráv	47,1	41,6	57,1	39,6	50,0	48,8	52,1	50,0	68,3	71,4
Strategické plány obcí, měst a krajů (případně též místních akčních skupin, svazků obcí v rámci územních obvodů ORP atd.) by měly být vzájemně zkoordinované a měla by existovat jejich skladebnost	31,4	23,5	45,8	23,5	27,6	34,1	45,1	45,0	41,5	50,0
Důležitější, než vytváření dlouhodobých strategických plánů, je pojetí strategického plánování jako nekonečného komunikačního procesu, umožňujícího kolektivní učení a vytváření konsensu (důležitější než tvorba dlouhodobých plánů je stálá komunikace aktérů)	19,4	17,8	22,2	17,1	25,9	14,6	25,4	20,0	14,6	28,6
Strategické plány s obecněji formulovanými vizemi a strategickými cíli by měly být pravidelně doplňovány krátkodobými několikaletými akčními plány	46,4	35,9	65,5	31,7	48,3	43,9	60,6	72,5	75,6	82,1
Je zapotřebí rezignovat na představu komplexního řešení problémů a upřednostňovat flexibilní řešení dílčích, klíčových a lokalizovaných problémů (spíše projektové plánování)	7,3	7,8	6,4	8,5	5,2	12,2	4,2	10,0	2,4	3,6

Tabulka 2: Jaké jsou vaše názory na strategické plánování obcí, měst a regionů? S kterými níže uvedenými výroky souhlasíte? Je možné více odpovědí. Podíl odpovědí v %.

Zdroj: vlastní zjištění, srpen 2015, N = 573 respondentů

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1 000 až 1 999 obyvatel	2 000 až 4 999 obyvatel	5 000 až 9 999 obyvatel	10 000 až 19 999 obyvatel	20 000 až 49 999 obyvatel	50 000 a více obyvatel
Strategické plánování by mělo vycházet z plánovacích potřeb místních a regionálních samospráv a být dobrovolné	60,7	64,3	54,2	62,5	77,6	48,8	64,8	50,0	46,3	50,0
Povinnost tvorby strategických plánů pro obce a měst (podobně jako je tomu v případě krajů)	12,7	9,7	18,2	10,6	6,9	9,8	11,3	25,0	17,1	32,1
Povinnost tvorby strategických plánů pro Svazky obcí územních obvodů ORP anebo jiné formy meziobecní spolupráce	8,6	7,6	10,3	6,8	10,3	12,2	11,3	10,0	9,8	7,1
Upřesnění koordinačních mechanismů mezi jednotlivými úrovněmi strategického plánování	17,1	11,1	28,1	9,9	15,5	19,5	29,6	27,5	29,3	25,0
Upřesnění koordinačních mechanismů mezi strategickým a územním plánováním	19,5	14,3	29,1	12,6	20,7	26,8	26,8	25,0	34,1	28,6
Integrovat strategické plánování s územním plánováním, alespoň v rovině definování vizí a strategických cílů; vytvořit systém prostorového plánování, který existuje v mnoha evropských zemích	23,0	14,3	38,9	12,6	20,7	26,8	35,2	42,5	41,5	42,9
Jasná skladebnost strategických plánů	15,0	8,9	26,1	8,2	5,2	24,4	33,8	20,0	29,3	17,9
Participace veřejnosti na tvorbě strategických plánů	23,2	18,4	32,0	17,4	20,7	29,3	38,0	22,5	36,6	25,0
Povinnost pravidelných evaluací	12,4	6,8	22,7	5,8	10,3	12,2	14,1	22,5	26,8	42,9
Povinnost propojení strategického plánování s rozpočtováním místních a regionálních samospráv a tvorbou dlouhodobých finančních plánů	23,0	17,3	33,5	16,7	17,2	19,5	38,0	22,5	36,6	46,4
Povinnosti orgánů a organizací poskytovat potřebná data a informace	18,3	14,9	24,6	15,0	13,8	22,0	18,3	17,5	31,7	35,7

Zdroj: vlastní zjištění, srpen 2015, N = 573 respondentů

Tabulka 3: Čeho by se podle vašeho názoru měla týkat případná zákonná úprava strategického plánování v ČR? Je možné více odpovědí. Podíl odpovědí v %.

Obce a města, především obce a malá města postrádají příklady dobré i špatné praxe (41 %). Více jak 1/3 respondentů vyjádřila požadavek, aby metody nabývaly více variant řešení, aby se netvářily, že existuje pouze jediný postup jak strategicky plánovat. Přibližně ¼ respondentů také vyjádřila názor, že je zapotřebí větší pozornost věnovat sjednocení odborné terminologie a také otázkám participace veřejnosti na tvorbě strategických plánů. Především tomu, jak motivovat aktéry.

Závěr

Donedávna plánovači věřili, že plánování je důležité samo o sobě. Postupně se učí, že plánování, podobně jako všechno v tržním prostředí, je závislé na poptávce. A tak i plánování a plánovači musí objevovat svůj trh. Plánovači musí pro své myšlenky získávat veřejnost a politiky, musí objevovat nové společenské potřeby, kterým budou sloužit.

Tradiční představa plánování je velmi jednoduchá. Stačí vybrat správnou strategii a výsledek je zajištěn. Díky slabé institucionální pozici, má však strategické plánování a aktéři, kteří za ním

stojí, pouze malý vliv na politiku místního/ regionálního rozvoje a její opatření. „Řídící potenciál“ strategického plánování je tudíž značně omezený.

Existuje celá řada důvodů, proč si strategické plánování nejenom v ČR nenašlo odpovídající uplatnění [Ježek 2014, Ježek, Slach, Šilhánková a kol. 2015]:

- nepřináší okamžité výsledky, účinky strategických rozhodnutí se často projevují až s relativně velkým časovým zpožděním (někdy i po více desetiletích),
- strategická rozhodnutí jsou nevratná, těžko změnitelná, nestandardní (nerutinní) a neopakovatelná, často se uskládají v podmínkách nejistoty a rizika,
- nedokáže často řešit klíčové problémy, které si vyžadují komplexní a často také nová (inovativní) a náročná řešení,
- vyžadují nejenom odvalu, ale i zájem o realizaci změn, a to od širokého spektra zainteresovaných aktérů,
- není možné ho aplikovat pomocí nějakých jednoduchých rutinních metod a postupů, jak se někteří u nás domnívají,
- zavedení není jednorázový proces, ale je zapotřebí vytvořit předpoklady

pro jeho neustálé uplatňování (plánování je nepřetržitý, především komunikační proces),

- atd.

Problémem také je, že na procesu strategického plánování participují aktéři, kteří mají odlišné zájmy, hodnoty, vnímání situace a také politické preference. Diskuse o rozvojových strategiích tak nemá pouze technickou povahu. Zřídka připomíná vědeckou diskusi, protože v sázce bývají peníze, hodnoty, zájmy a osobní preference. Mnoho aktérů má tendenci překrucovat věcnou stránku, účelově vybírají informace, snaží se diskreditovat protivníky, používají ideologické argumenty apod.

Strategické plánování je podle našeho názoru velmi důležité. Má-li ovšem přinášet výsledky, musí vycházet z reálných možností. Jeho silnou stránkou je jeho orientace na budoucnost, integrační charakter, orientace na veřejný zájem a také demokratičnost. Slabou stránkou je naopak často slabá vazba na konkrétní politické nástroje a také občasná ne realizovatelnost návrhů.

Řešením jeho problémů a slabé pozice ve společnosti není ani zákonná

povinnost všech obcí a měst strategicky plánovat, ani jednotná metodika jejich tvorby. To jsou představy, které neodpovídají současnému stavu poznání. Strategické plány dnes stále více ztrácejí normativní charakter, přičemž roste význam plánování jako procesu, který umožňuje komunikaci mezi aktéry z veřejného i soukromého sektoru, kolektivní učení, vytváří konsensus a mění rutinní postupy. Jak uvádí např. Faludi [2004], tak “strategický plán dnes není ničím více, než jen okamžitou reflexí dohody mezi aktéry”. V tomto chápání se již nejedná o strategické plánování, ale o strategický management rozvoje měst a regionů. Uplatňování tradičních přístupů ke strategickému plánování podle našeho názoru vede k byrokratizaci a formálnímu uplatňování, což v konečném důsledku přispívá k jeho společenské diskreditaci. Často se potlačuje kreativity a inovativnost.

Při strategickém plánování měst a regionů si musíme stále uvědomovat, že jeho cílem není plánovat, ale rozvíjet naše města a regiony. Je proto zapotřebí hledat takové přístupy, které budou zvyšovat efektivitu strategického plánování. Např. již v plánovací fázi je nutné se zabývat prosaditelností a realizovatelností navrhovaných opatře-

ní, a vycházet z reálných (finančních) možností. Nelze k tvorbě strategií přistupovat tak, jako bychom měli k dispozici neomezené zdroje.

Použité zdroje:

- DIMITRIOU, H. T., THOMPSON, R. 2007. *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A review of principles and practices*. London: Routledge, 358 s. ISBN 978-0-415-34937-6.
- FALUDI, A. 2004. Spatial Planning Tradition in Europe: Their Role in the ESDP Process. In *International Planning Studies*, roč. 9, č. 2-3, s. 55-172. ISSN 1469-9265.
- HEALEY, P. 1996. The Communicative Turn in Planning Theory and Its Implications for Spatial Strategy Formation. In *Environment and Planning B: Planning and Design*, č. 23, s. 217-235, ISSN 1472-3417.
- HEALEY, P. 2007. *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a relational planning for our times*. London: Taylor and Francis, 352 s. ISBN 9780415380355.
- JEŽEK, J. 2015. *Kritická analýza strategického plánování obcí, měst a regionů v České republice. Identifikace problémových oblastí a návrh řešení*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, Středisko pro výzkum regionálního rozvoje, 72 s. ISBN 978-80-261-0678-4. (http://www.zcu.cz/export/sites/zcu/pracoviste/vyd/online/FEK_KritickaAnalýzaStrategickehoPlanovani.pdf).
- JEŽEK, J. 2014. Strategické plánování rozvoje měst a regionů z evropské perspektivy: vývoj, koncepce, problémy. *Slovak Journal of Public Policy and Public Administration*, roč. 1, č. 1, s. 7-21, ISSN 1339-5637.

- JEŽEK, J. 2013. *Strategické plánování obcí a měst: nové přístupy a cesty k jeho zefektivnění*. In XVI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 372-376. ISBN 978-80-210-6257.
- JEŽEK, J., SLACH, O., ŠILHÁNKOVÁ, V. a kol. 2015. *Strategické plánování obcí, měst a regionů. Výbrané problémy. Výzvy a možnosti řešení*. Praha: Wolters Kluwer, 216 s. ISBN 978-80-7552-263-4. (https://www.dfek.zcu.cz/blob.php?table=internet_list&type=FileType&file=Data&name=FileName&idname=IDInternet&id=4530).
- LUHMANN, N. 2007. *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 256 s. ISBN 978-3-531-15373-5.
- NEWMANN, P. 2008. Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity. In *European Planning Studies*. roč. 33, č. 10, s. 1371-1383, ISSN 0965-4313.
- POISTER, T. H., STREIB, G. 2005. Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades. *Public Administration Review*, roč. 65, č. 1, s. 45-56. ISSN 0033-3352.
- SLACH, O., JEŽEK, J. 2015. The State of the Art of Planning in Europe – Czechia. *disP – The Planning Review*, roč. 51, č. 1, s. 28-29, ISSN 0251-3625.
- TAYLOR, N. 2010. What is this thing called spatial planning? An analysis of the British government's view. *Town Planning Review*, roč. 22, 4, 1, s. 193-208. ISSN 0041-0020.
- WIECHMANN, T. 2008. *Planung und Adaptation. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund: Rohn, 299 s. ISBN 978-3-939486-10-7.

doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D.

Středisko pro výzkum regionálního rozvoje
Fakulta ekonomická
Západočeská univerzita v Plzni

ENGLISH ABSTRACT

Strategic planning by municipalities in the Czech Republic: Quo vadis? by Jiří Ježek

The aim of this article is to analyse attitudes that representatives of Czech municipalities adopt towards strategic planning. The content framework is given by the ongoing European discussion on the position of strategic planning in society and by the quest for ways to integrate two contradictory planning models: comprehensive planning and disjointed incrementalism. Research has shown that in the Czech Republic an instrumental approach to strategic planning as a rational process which looks to take the best steps for the accomplishment of goals is predominant. Only 20% of respondents emphasize the procedural and political character of strategic planning, claiming it is impossible to plan today the way it was in the era of planning euphoria, and that it is necessary to look for planning procedures that increase action readiness and promote strategic plans. In general, there is a lot of scepticism towards plan-based and strategic attitudes in the Czech Republic, which is reflected in the fact that many municipalities fulfil their planning requirements as a formality only.