

IMPLEMENTACE STRATEGICKÉHO PLÁNU NA PŘÍKLADU MĚSTSKÉHO OBVODU OSTRAVA-PORUBA

Petra Prouzová

*Masarykův ústav vyšších studií, ČVUT v Praze; Kolejní 2637/2a, 160 00 Praha 6,
telefon: +420 736 149 994, e-mail: prouzova.petra@centrum.cz*

Abstrakt

Příspěvek se zabývá problematikou implementace strategického plánu územního rozvoje obce. V České republice se zavádí strategické řízení územního rozvoje od 90. let 20. století a jeho popularita narostla se vstupem ČR do EU. Právě možnost využití strukturálních fondů EU je často deklarovaným a leckde i jediným důvodem tvorby strategických plánů obcí. Značná část zpracovaných plánů však neslouží k aktivnímu řízení územního rozvoje. Pro úspěšné strategické řízení je nezbytné implementovat strategický plán, což se v řadě případů neděje. Tento příspěvek nabízí stručný nástin předpokladů úspěšné implementace strategického plánu a zhodnocení implementace strategického plánu na příkladu městského obvodu Ostrava-Poruba.

Klíčová slova: *Strategický plán, Ostrava-Poruba, územní rozvoj, implementace.*

Úvod

Strategické plánování je populárním nástrojem rozvoje obcí v České republice. Tento druh prostorového plánování má iniciační roli (pro-aktivita řízení územního rozvoje obce) a jeho působnost se koncentruje na nejpotřebnější místa (na základě socio-ekonomické analýzy se strategie koncentruje na problémové okruhy) [1, 6, 7]. Vedení municipalit rádo využívá strategický plán i pro jeho značnou flexibilitu, slouží jim pro „image“ – jako prezentační materiál investorům i občanům obce a v neposlední řadě jako podklad pro žádosti o finanční podporu projektů ze strukturálních fondů EU [18, 11, 12].

Nástrahy implementace strategického plánu

„Častá potíž procesu strategického plánování je, že vyprodukuje dokument, který ve své konečné fázi sesbírá prach z regálu“ viz Mallaya [8] na str. 187. Příčin toho, proč se tak děje, lze najít celou řadu. Ty nejdůležitější a nejčastější chyby, kterých se obce dopouštějí a které vedou k selhání implementace strategie, jsou tyto: nedostatek vůle strategicky řídit, nejasně formulované strategické cíle, chybějící implementační pravidla, nekontinuita koncepční a realizační části – nezpracovány akční plány, nekvalifikovanost pracovníků zodpovědných za implementaci, nedostatek lidských i finančních zdrojů, neuspokojivý systém monitoringu a evaluace, nejasně definované odpovědnosti, slabá motivace místních aktérů, neztotožnění se s vizí a strategickými cíli, chybějící komunikační strategie – nedostatečná informovanost klíčových aktérů [5, 11, 14, 15].

„V praxi existuje často hluboká propast mezi schválenou strategií a její realizací. Teprve ta totiž rozhodne o úspěšnosti strategie organizace“ viz [5] na str. 63. Předpokladem úspěšné realizace strategie je celá řada faktorů, které nesmí být opomenuty. Nejdůležitějšími a nejčastěji uváděnými podmínkami jsou: realizovatelnost strategie, organizační podmínky, kultura či klima podporující změny, informovanost místních aktérů, zapojení místních aktérů, motivace místních aktérů, aktuálnost strategie, srozumitelnost strategie, operacionalizace [3, 4, 5, 8, 12, 14, 15, 16, 17].

Podmínky úspěšné implementace strategického plánu

Základním předpokladem úspěšné implementace strategického plánu je jeho realizovatelnost. Jak uvádí Perlín a Bičík viz [12] na str. 53: „*Charakteristickým problémem realizace dokumentu je nereálnost stanovených cílů.*“ Ve strategických plánech (SP) se objevují natolik ambiciózní cíle, že jejich uskutečnitelnost je prakticky nemožná. Maier [7] doplňuje tuto problematiku o proveditelnost jednotlivých akčních plánů, a to nejen z pohledu lidských a finančních zdrojů, ale i z pohledu časového. Dalším z aspektů realizovatelnosti je vnímání strategického plánování jako procesu, tedy jeho zasazení do širšího kontextu strategického řízení.

Pro realizaci strategie musí být vytvořeny potřebné organizační podmínky. Z organizační struktury musí jasně vyplývat, které její složky vykonávají dané činnosti, jaké k tomu mají pravomoci a kompetence. Implementace SP vyžaduje úpravu směrnic, řádů, popisů práce, systému porad a zavedení implementačních pravidel jako je metodika monitoringu a evaluace, controlling a reporting [4, 5, 14]. Odborníci doporučují institucionálně zajistit implementaci SP formou pracovních skupin, odborů na městských úřadech ap. Institucionální zajištění spočívá ve stanovení zodpovědné osoby, implementačního týmu, jejich rozsahu činností [6, 3].

Organizační struktura definuje vzájemné vztahy, kompetence a odpovědnosti jednotlivých pracovníků orgánů obce tak, aby vytvářely optimální organizační podmínky pro řízení rozvoje obce [13]. V podmínkách české veřejné správy je nejrozšířenější funkční organizační struktura, která vychází z hierarchického modelu řízení obce [13]. Tento model je charakteristický mimo jiné koncentrací působnosti a rozhodovacích pravomocí u jednotlivých vedoucích, to ale ztěžuje strategické řízení, protože strategie vyžaduje průřezové zapojení jednotlivých odborů či oddělení obecního úřadu, zatímco funkční struktura toto nepodporuje. Klíčovou pozici při realizaci strategie má vedení organizace [5, 10]. Avšak důležitým prostředkem realizace strategie jsou právě řadoví zaměstnanci vykonávající operativu. Každý zaměstnanec obce musí vědět, jak souvisí předmět jeho práce s realizací strategie a jak se jí daří naplňovat [14, 8, 5].

V obci i jejích orgánech je důležité vytvořit prostředí podporující strategické plánování [5, 4]. Změny by měly být přijímány jako příležitost k dalšímu rozvoji obce, ne jako hrozba pro místní aktéry. Pozitivní kultura upevňuje identifikaci aktérů s cíli a strategií obce, povzbuzuje setrvání při realizaci vize, spolupráci aktérů, dobrou atmosféru v obci.

Důsledné informování předpokládá vhodnou volbu komunikačních kanálů, někdy se v této souvislosti mluví také o komunikační strategii [3, 5, 8, 14]. Aktéři působící v území musí být vedením obce motivováni a stimulováni k dosahování vytyčených cílů [5, 14]. Základním faktorem motivace aktérů je jejich hmotná zainteresovanost. Pro účely orgánů obce lze využít odměňovacího systému, který se bude vztahovat k plnění strategických cílů [8]. Keřkovský a Vykypěl [4] vidí největší smysl v odměňování vedoucích pracovníků.

Strategické řízení vyžaduje přizpůsobivost měnícím se podmínkám [9]. Autoři uvádějí, že i kvalitně zpracované a realizovatelné strategie se mohou stát v důsledku měnících se podmínek nevhodnými [4]. Proto je nutné důsledně sledovat průběh realizace strategie a pravidelně aktualizovat strategický plán (SP). Implementace plánu musí být kontrolována a hodnocena [5].

Participace místních aktérů zajišťuje všeobecnou shodu či alespoň akceptaci vize a strategických cílů a mobilizuje vnitřní zdroje obce. Aktéři, kteří participují na rozhodovacím procesu a přijmou strategii za svou, mohou k realizaci strategie přispět jak finančně, tak i nemateriálně [6, 8].

Cíle a strategie musí být přesně formulované a srozumitelné tak, aby pracovníci pověřeni realizací strategií přesně věděli, kam směřují [5, 8]. Důležité je i jasné postavení SP ve vztahu k ostatním dokumentům, např. územnímu plánu, komunitnímu plánu, SP vyššího územně-samosprávného celku [3].

Operacionalizace strategických záměrů do akčních plánů a zásobníků projektů slouží pro potřeby každodenního řízení. Krátkodobý horizont slouží nejnižším složkám v hierarchii organizace jako jasné vodítko naplňování SP. Důležitým aspektem je pravidelná aktualizace akčního plánu, která se mnohdy provádí jednou ročně [2, 12].

Metody

Základní metodou je komparace teorie úspěšné implementace SP s praxí uvedenou na příkladu implementace SP v Ostravě-Porubě. Aplikační část je výsledkem výzkumu realizovaného prostřednictvím analýzy SP udržitelného rozvoje městského obvodu Ostrava-Poruba (MOB Poruba) a kvalitativního výzkumu – rozhovorů s představiteli MOB a autorem návrhové části SP. Autorka analytické části SP se k celé věci odmítla vyjádřit.

Výsledky výzkumu

SP MOB Poruba vznikl jako jedna z aktivit v projektu Implementace Místní agendy 21 (MA21) v MOB Poruba. Předkladatelem žádosti o finanční podporu projektu byla tehdy nově vzniklá nezisková organizace Český svaz ochránců přírody Onyx (ČSOP), partnerem jí byl MOB Poruba. Projekt byl podpořen z Revolvingového fondu Ministerstva životního prostředí a probíhal od 1. 9. 2008 do 31. 8. 2010. Analytické podklady a zpracování SWOT byly úkolem ČSOP Onyx, jmenovitě pracovnice Zuzany Klenčíkové. Autorem návrhové části je pan RNDr. Misiaček, který byl vybrán na základě výběrového řízení.

Protože SP byl tvořen podle Místní agendy 21, cílem bylo do procesů strategického řízení zapojit veřejnost, zástupce neziskového sektoru i zástupce komerční sféry. Z místních aktérů byla oslovena pouze široká veřejnost jen za účelem přípravy a připomínkování SP, a to prostřednictvím dvou článků v radničním zpravodaji a webových stránek MOB. Zapojení místních aktérů do procesu implementace SP neexistuje. Lze to odůvodnit jejich nedostatečným zapojením už v průběhu přípravy SP a v návaznosti na to nedostatečnou motivací místních aktérů se do projektu zapojit. Místostarosta Jedlička obhajuje nezáměr veřejnosti: *„můžeme si to vysvětlit i tak, že ty záměry nepotřebovaly připomínkovat. Takže lidé ani připomínky neposílali.“* Osloveni nebyli ani tak významní aktéři, jako Dopravní podnik Ostrava a magistrát Ostravy, kteří připravují svůj SP týkající se území Poruby a s jejichž návrhy vedení MOB Poruba nesouhlasí.

Realizátoři byli vázáni plněním kritérií MA21 uvedených v projektu. Realizátoři se zavázali splnit také kritérium 6.1 MA21 „Zpracování SP udržitelného rozvoje“. Už z názvu kritéria je jasný důraz na zpracování SP, nikoli na komplexní strategické řízení tak, jak předpokládá MA21. Místostarosta Jedlička k této problematice zdůraznil administrativní náročnost procesu a potřebu vykazování činností a jejich schvalování orgány obce, tak *„aby měl Onyx splněno“*.

Institucionalizace strategického plánování v tomto případě spadala pod poradní a pracovní skupinu ustanovenou v rámci zavádění MA21. Členy poradní skupiny byli členové komise životního prostředí (ŽP) a dva zástupci ČSOP Onyx. Pracovní skupinu tvořili dva zástupci ČSOP Onyx, čtyři pracovníci, v jejichž pracovní agendě je ŽP a dva zástupci komerční sféry, kteří byli dodavateli nebo jinak spolupracovali s organizací ČSOP. Během procesu strategického plánování nevznesla pracovní a poradní skupina ani komise Rady MOB žádné připomínky.

Aktualizace SP od jeho schválení v pol. r. 2009 ještě neproběhla. V uplynulých měsících vznesla Komise ŽP Rady MOB požadavek na zapracování dvou bodů týkajících se nových technologií vytápění. Podle informací paní Švigostové zpracuje připomínky pan Misiaček.

Pro realizaci SP nebyly vytvořeny potřebné organizační podmínky. Z organizační struktury úřadu jasně nevyplývá, kdo má na starost strategické plánování. Dle realizovaných rozhovorů lze vyvodit, že politickým garantem tvorby SP je pan místostarosta Jedlička, koordinaci jednotlivých

aktivit měla na starost paní Švigostová, v současné době má agendu strategického plánu v popisu práce paní Kotyzová, nynější pracovnice Úřadu městského obvodu (ÚMOB), bývalá členka ČSOP. Paní Kotyzová v rozhovoru uvedla, že teoreticky neví, o čem strategické řízení je a že se s pojmem strategické řízení při výkonu své práce nesetkává.

Pracovníci ÚMOB nebyli do procesu strategického plánování zapojeni, ani o něm všichni nebyli informováni. Paní Kramerová oponuje, že „*všechny důležité aktivity informace se zaměstnanci dozívají prostřednictvím intranetu*“. Pracovníci úřadu dostávají úkoly od vedoucích odborů. Zadání úkolů vychází z pondělní porady vedení s vedoucími a tajemníkem úřadu. Paní Jochymová z oddělení školství, kultury a volného času si posteskla, že se nejvíce informací dozví až z radničního zpravodaje PRIOR, který zpracovává Útvar prezentace a vztahů k veřejnosti ÚMOB Poruba.

Zdali je klima v orgánech MOB Poruba pozitivně nakloněno změnám souvisejícím se zaváděním strategického plánování se mi nehodnotí snadno. Během rozhovorů pracovníci úřadu, které jsem v rámci výzkumu oslovila, deklaratorně vyjádřili podporu strategickému plánování. Převážně se také shodli na vizi Poruby jako příjemného města k bydlení.

Se SP bylo seznámeno zastupitelstvo a rada MOB, které jej schválením přijaly za své. Pan místostarosta Jedlička sdělil, že je ke SP při schvalování aktivit přihlíženo, ale nikoli tak, že by se jednotlivá opatření, tak jak jsou navržena, odrážela v programu dalšího roku a v rozpočtu.

Podmínka operacionalizace návrhové části plánu není splněna, protože plán není dokončen. Autorský kolektiv SP předal dokument v podobě předpokládající dopracování návrhové části plánu a zpracování realizační části plánu. „*V návrhové části strategického plánu jsou uvedeny alternativy a ponechán prostor pro rozhodnutí rady*“, uvedl pan Misiáček. Protože zadání zakázky (časový a finanční aspekt) nepředpokládalo úzkou spolupráci zpracovatele s MOB, bylo v návrhové části ponecháno variantní řešení pro dohotovení orgány obce.

Závěr

Podle mých zjištění není strategické plánování v MOB Poruba chápáno jako proces. Partneři projektu se zaměřili pouze na výstup – vytvoření SP, aniž by dodrželi zásady přípravy a tvorby SP. Poradní a pracovní skupina nemá vhodné členské zastoupení a neplní funkci kompetentního implementačního týmu. Z místních aktérů byla zapojena pouze veřejnost, a to ještě nedostatečně. O implementaci strategického plánu zde nemůžeme mluvit.

SP není podkladem, podle kterého by mohl obvod strategicky řídit. SP nebyl dopracován zástupci MOB, takže neobsahuje jasně stanovenou vizi, zcela zde chybí cíle a strategie. SP obsahuje návrhy opatření, avšak ty nejsou dostatečně specifikovány. Není vymezená jasná zodpovědnost za realizaci jednotlivých opatření, chybí detailní časový rámec pro jejich uskutečnění a finanční náročnost není vyjádřena v cenách. Implementační pravidla nejsou stanovena. V rozpočtu projektů ani obce nejsou vyčleněny finanční prostředky na dokončení SP, jeho aktualizaci a zavedení strategického řízení. MOB nemá zavedený centralizovaný systém monitoringu a evaluace SP ani jednotlivých projektů, které realizuje. Řízení probíhá dle odborů a oddělení. Z realizovaných rozhovorů nevyplývá vůle orgánů samosprávy MOB Poruba strategicky řídit podle SP.

Poděkování

Chtěla bych poděkovat vedoucímu diplomové práce Davidu W. Novákovi za cenné připomínky při zpracovávání diplomové práce i tohoto příspěvku. Dále děkuji místostarostovi Městského obvodu Ostrava-Poruba, panu Jedličkovi, zpracovateli návrhové části strategického

plánu, RNDr. Radimu Misiáčkovi a pracovníkům ÚMOB za jejich čas a poskytnutí informací pro zpracování výzkumu.

Literatura

- [1.] BERAN, V. *Zadání a vyhodnocení strategie rozvoje*. In Strategie rozvoje území. Praha: Stavební fakulta ČVUT, 1999, s.75.
- [2.] BRYSON, J. *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. In Long Range Planning, 1988. roč. 21. č. 1. ISSN 0024-6301.
- [3.] HRUŠKA, L. a kol. *Strategický rozvojový plán města Broumova do roku 2029 – část D: Metodika implementace*. Ostrava: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s.r.o., 2012.
- [4.] KEŘKOVSKÝ, M., VYKYPĚL, O. *Strategické řízení – teorie pro praxi*. Praha: C.H.Beck, 2002. 172 s. ISBN: 80-7179-578-X.
- [5.] LHOTSKÝ, J. *Strategický management: Jak zajistit budoucí úspěch podniku*. Brno: Computer Press, 2010. ISBN 978-80-251-3295-1.
- [6.] MAIER, K. *Plánování v post-plánované společnosti: Kdo potřebuje urbanisty?* Urbanismus a územní rozvoj, 2001, roč. 4, č. 1, s. 5–10.
- [7.] MAIER, K. *Souvislosti a vazby strategického a územního plánování*. In Strategie rozvoje území. Praha: Stavební fakulta ČVUT, 1999, s. 75.
- [8.] MALLYA, T. *Základy strategického řízení a rozhodování*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2007, 252 s. ISBN 978-80-247-1911-5.
- [9.] MINTZBERG, H. *The Pitfalls of Strategic Planning*. California Management Review, 1993. roč. 36. č. 1. ISSN 0008-1256.
- [10.] MULLER, P. *Les Politiques publiques*. 8. vyd. Paříž: Presses Universitaires de France, 2009.
- [11.] NOVÁK, David W. *Strategický management rozvoje obcí a regionů a hodnocení jeho kvality*. In Ekonomika a management organizací – výzkum, výuka a praxe: Recenzovaný sborník příspěvků mezinárodní vědecké konference, Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5273-4
- [12.] PERLÍN, R. a BIČÍK, I. *Strategický plán mikroregionu: Metodická příručka pro zájemce o strategické plánování ve venkovských mikroregionech a obcích*. Praha: Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, 2006. 76 s.
- [13.] PONIKELSKÝ, P. *Manažerský návod pro řízení procesů regionálního rozvoje na území obecních samospráv: Manuál pro velikostní kategorii obcí: do 200 obyv.* Český Dub: Národní akademie regionálního managementu, o. s., 2012.
- [14.] PŮČEK, M., KOPPITZ, D. *Strategické plánování a řízení pro obce, města a regiony*. Vydání 1. Praha: NSZM, 2012, 196 s. ISBN 978-80-260-2789-8.
- [15.] TICHÁ, I., HRON, J. *Strategické řízení*. Praha: Provozně ekonomická fakulta ČZU v Praze, 2003. ISBN 80-213-0922-9.
- [16.] VEBER, J. *Management: základy, moderní manažerské přístupy, výkonnost a prosperita*. Vyd. 2. Praha: Management Press, 2009. ISBN 978-80-7261-200-0.
- [17.] VOZÁB, J. *Strategické plánování rozvoje měst v České republice*. Praha, 1999. 121 s. Disertační práce na Přírodovědecké fakultě Univerzity Karlovy na Katedře sociální geografie a regionálního rozvoje.

[18.] WILDAVSKY, A. *If Planning Is Everything, Maybe It's Nothing*. In Policy Sciences, 1973. roč. 4. č. 2. ISSN 0032-2687.

Abstract

This article deals with the implementation of the strategic spatial plan of the municipality. The strategic management in the territorial development is introduced in the Czech Republic from the 1990's and its popularity has grown with the accession to the EU. Despite of that, many plans are not used for active management of territorial development. For successful strategic management it is necessary to implement the strategic plan, which does not happen in many cases. This article provides a brief outline of the preconditions for a successful implementation of the strategic plan and evaluation of the implementation of the strategic plan on the example of Municipal District of Ostrava-Poruba.