

První kroky komunitního plánování

Ivan Úlehla

V předcházejících dvou textech byla řeč o tom, co to je komunitní plánování a jaké procesy provázejí jeho zavádění. Dnes bude řeč o srovnání situace v níž se začíná komunitně plánovat u nás a v níž se začínalo plánovat jinde v Evropě, především v Británii. Spojené království proto, že pilotní studie Komunitní plánování, která probíhá v okrese Písek, je součástí projektu Česko Britské spolupráce při reformě sociálních služeb.

Komunitní plánování ve Spojeném Království

Britské komunitní plánování začalo v době, kdy už dávno byly pryč snahy o centrální plánování před kterými varoval ve čtyřicátých letech George Orwell. Od padesátých let probíhá více či méně úspěšně, ale soustavně, decentralizace politické výkonné moci, doprovázená několikerou reformou regionálního uspořádání. Decentralizace včetně odpovědnosti za poskytování sociálních služeb a včetně příslušných nástrojů. Takže i když pomineme rozdíly v pojetí místní samosprávy v britské a české tradici, britská místní administrativa než začala komunitně plánovat, měla za sebou cestu od centralistického k místnímu plánování, a od direktivního ke strategickému, od centrálního řízení služeb k místní zodpovědnosti. Místní správa měla, včetně sociální oblasti, nejen dlouhodobě zpracovávané, ale především fungující a realizované plány, které u nás známe jako plány strategického rozvoje území. Vláda Spojeného Království, po důsledné decentralizaci moci, si ponechala v sociální oblasti funkci metodickou (např. Best Value Policy). Současně na základě vlastních i zadaných výzkumů stanovuje jak státní sociální politiku, tak konkrétní priority v sociální oblasti a vytváří nástroje umožňující jejich praktickou a regionálně specifickou realizaci (např. „Good Start“ program).

Hlavní důvody prosazování komunitního plánování, kterým se rozvinulo a v podstatě nahradilo již zavedené a fungující strategické rozvojové plánování, stály proti sobě ve zdánlivém paradoxu.

Vláda

Za prvé existovala snaha vlády UK zapojit do rozhodování na úrovni komunity co nejvíce lidí, aktivizovat občany, aby se zajímali a sami účastnili rozhodovacích procesů o věcech, které se jich přímo dotýkají. Politickým vyjádřením stavu 80. let, který byl podnětem ke snaze vlády, byla alarmující neúčast v komunálních volbách, kterých se účastnilo pouhých 17% oprávněných voličů.

Spolky

Za druhé od 60. let výrazně posílily organizace, spolky, a sdružení uživatelů sociálních služeb do té míry, že přestalo být myslitelné, aby jakékoli rozhodování o sociálních službách bylo zahájeno bez jejich spoluúčasti. Ovšem metodika rozvojového plánování 70. let nestačila pojmout tento tlak uživatelů a jejich oprávněný nárok být nejen objektem rozhodování a plánování, ale stát se subjektem tohoto procesu. Proto se postupně tato metodika proměňovala tak, aby zapojení uživatelů a posléze i poskytovatelů, bylo postaveno na roveň zapojení místní administrativy. Jinými slovy, stalo se, že rozvojové

plánování, tak jak bylo původně zavedeno se rozplynulo v plánování komunitním. Proto rozdíly v obou metodikách jsou dnes v UK nepatrné a nejsou vůbec důležité, protože v obou případech je charakteristické právě zapojení uživatelů a poskytovatelů jako rovnocenných partnerů. (To je podstatný rozdíl od naší situace, kde metodika strategického rozvojového plánování počítá s účastí veřejnosti v podstatě až v připomínkovém řízení, nikoli od počátku jako se spolutvůrcem)

Trh

Třetí důvod souvisel s otevřením trhu sociálních služeb, tj. otevřením možností pro nestátní, soukromé a nadnárodní poskytovatele sociálních služeb. Poskytovatelé se stali mocným společenstvím a do značné míry nekontrolovatelným. Propukla řada skandálů okolo zneužívání klientů v nejrůznějších typech zařízení – nejen privátních, ale i státních. Takže tím třetím důvodem komunitního plánování byla potřeba spolupracovat s poskytovateli na ochraně klientů a zajištění respektu vůči potřebám a přáním klientů.

Paradoxní se může jevit malá účast ve volbách a současně silná pozice uživatelů, nebo otevření trhu v sociálních službách a snaha jej regulovat. Do té doby zavedené způsoby rozvojového plánování, nedovolovaly tyto paradoxy úspěšně řešit a bylo nutné je přizpůsobit realitě. Nově vznikající metodiky komunitního plánování určitá řešení nabídly, takže rozhodovací a plánovací postupy místních administrativ je postupně přejaly. Mnohdy ještě dříve než byly zavedeny jako povinnost počátkem devadesátých let. Komunitní plánování totiž přišlo s odlišným pohledem na úlohu, postavení a cíle jednajících stran. Tím, že komunitní plán svolává k jednacímu stolu jako rovnocenné partnery zadavatele, poskytovatele a uživatele a současně buduje dojednávání na respektu k jejich odlišným zájmům, může se cílem stát dohoda o tom, jak nejlépe tyto zájmy sladit. Strategický proces plánování byl nahrazen dohodou tří stran, z nichž každá plánuje svými metodami.

Demokracie

Jde o samou podstatu rozhodování na komunitní úrovni. Jak píše Václav Bělohradský¹: „Idea demokracie je jednoduchá: maximalizovat možnosti lidí bránit se proti přijetí veřejných rozhodnutí, která by poškozovala jejich soukromé zájmy. V demokracii je dosažení rozumného kompromisu nejpravděpodobnější, protože se lidé nebojí prohrát, nemají strach, že vítězové jim všechno vezmou a pravidla hry změní tak, aby napříště už zvítězili jen oni.“

Mohou-li od samého počátku společně jednat zadavatelé, poskytovatelé a uživatelé veřejných služeb jako rovnocenní partneři, pak se mohou navzájem podpořit a současně ohlídat, aby jejich soukromé zájmy nebyly poškozeny přijetím nějakého veřejného rozhodnutí, učiněného bez nich, či dokonce proti nim.

Proces zavádění komunitního plánování byl ve Spojeném Království v podstatě plynulý a jeho zavedení jako zákonné povinnosti bylo spíše reflexí převažujících trendů, než neočekávanou a překvapivou direktivou. Navíc vláda sice zadává a zákonem stanovuje komunitně plánovat, ale konkrétní realizaci ponechává na místní správě. Ta má dostatek volnosti, aby rozhodovala o věcech místního společenství a především, aby jej aktivně a tvořivě rozvíjela. Díky tomu se jednotlivé komunitní plány různých regionů do sebe navzájem výrazně liší. Vláda však sleduje úspěšnost a v těch regionech, kde proces pláno-

¹ Obrana ideje prezidentských pravomocí, Lidové Noviny 8/10/99

vání nesplňuje očekávané parametry v zapojení veřejnosti, rovnoprávnosti, respektu k rozdílnosti zájmů, ohledu na přání a potřeby veřejnosti, zavádí nejprve expertní pomoc, posléze dohled a v krajním případě cosi jako nucenou správu. Místní správy používají metodiku komunitního plánování v nejrůznějších oblastech, nikoli pouze u sociálních služeb. Pracovníci proto musí umět s metodikou komunitního plánování zacházet zcela běžně. Očekává se od nich vysoce samostatná, tvořivá a aktivní práce v naplňování povinností stanovených zákonem. V drtivé většině jsou to právě pracovníci místní administrativy, kdo jsou v našem komunitním trianglu onou pověřenou osobou, která organizuje a mediuje procesy komunitního plánování. To vyžaduje nesmírně mnoho mravenčí práce. Na oplátku však přenáší podstatnou část zodpovědnosti za přijatá rozhodnutí na další členy komunity a administrativě tak usnadňuje práci a zvyšuje legitimitu.

Shrnutí

Na první pohled je tedy jasné jak odlišné jsou naše a britské podmínky. Neznamena to však, ani že v UK je situace ideální, ani že u nás komunitně plánovat nejde. Komunitní plánování je u nás v plenkách a přesto již vznikají komunitní plány a mnohé komunity se o tento způsob práce začínají zajímat. Přestože velikost, struktura a pravomoci našich samospráv jsou podstatně odlišné od systému Spojeného Království, mají naše samosprávy již nyní reálné možnosti postupy komunitního plánování používat, nehledě na to, zda jsou či nejsou na obce převedeny povinnosti zajistit sociální služby a s tím spojené finance, či dokonce zda je či není přijat zákon ukládající povinnost komunitně plánovat.

Předpoklady komunitního plánování

Na začátku každého procesu komunitního plánování musí stát tři věci, které se jeví prostinké, ale zkušenosti ukazují, jak záludně neuchopitelné mohou být, než se je podaří nahlédnout: **nespokojenost, naděje a činnost**. Teprve jsou-li zřetelné, uchopené, reflektované a vědomě využité, může skrze ně vzniknout faktická spolupráce. Její praktické naplnění znamená vytvořit „politickou vůli“. Vůli věnovat se danému tématu, v našem případě sociální oblasti a jmenovitě sociálním službám. Věnovat se jim určitým způsobem, tj. metodou komunitního plánování. Odtud teprve začíná komunitní plánování jako svébytný proces.

Nespokojenost

Východiskem na cestě ke komunitnímu plánování je prvotní nespokojenost. Lhostejno na které straně: nespokojenost uživatelů s nabízenými službami či se způsoby jejich poskytování, nespokojenost poskytovatelů s těžkostmi při jednáních se zadavateli či těžkostech vzájemné konkurence a spolupráce, nebo nespokojenost zadavatelů s limity dosud používaných postupů, s odtržeností od reality, s nemožností kontroly kvality, s mírou uspokojení potřeb voličů. Lhostejno jaká nespokojenost. Ale na začátku někdo musí říci: „Já chci, aby to bylo jinak“.

Naděje

Aby to nebyla pouze další v řadě vyjádřených nespokojeností je třeba splnit další podmínku: vidět naději na změnu. Vidět možnost změny a doufat v ní, jako v cestu vyřešení nespokojenosti. Velká část současné pasivity mnohých spolků uživatelů pramení spíše z beznaděje, že by se mohlo něco změnit, než aby byla důkazem jejich spokojenos-

ti. Velká část skepse zadavatelů je o ztrátě víry v to, že by se lidé v komunitě chtěli aktivně zapojovat a něco sami dělat. Velká část pasivity poskytovatelů je o tom, že se v současných podmínkách naučili přežívat a nevěří, že by změny mohly vést k lepšímu.

Činorodost

Nespokojenost je živnou půdou, naděje hnací silou. Činorodost je jejich využitím. Mnoho lidí je ochotno „nadávat“, ale málo kdo je ochoten s tím začít něco dělat. Obvykle chybí jedna část tria buď nespokojenost, nebo naděje, nebo činorodost. Činorodost v tomto případě znamená vysvětlovat, přesvědčovat a získávat další lidi. Znamená to nejprve desítky hodin práce měsíčně, později plný pracovní úvazek a mnohdy nakonec ne jen jeden úvazek.

Optimální varianta je, když nespokojený a činorodý člověk vedený nadějí, je zaměstnancem nebo může být součástí místní samosprávy. Je to výhoda, protože právoplatná rozhodnutí v komunitním plánování budou přijímat místní zastupitelstva. Ale není to nutnost. Nutnost je shromáždit alespoň hrstku „věrných“, kteří společně začnou pracovat na tom, aby se komunitní plánování jednoho dne rozběhlo. Výsledkem práce této skupiny by měla být řada věcí dokončených dříve, než se samotný proces komunitního plánování spustí.

První náčrt výchozích podmínek

V současné době lze s jistou dávkou opatrnosti zformulovat některé otázky činnosti, které je potřeba mít vyřešené ještě před započítím komunitního plánování

1. Prvním úkolem je navrhnout koncepci procesu komunitního plánování a očekávané výstupů z něj plynoucích. Cílem je získat zájem příslušného zastupitelstva a jeho angažovanost
2. Musí být politická vůle komunitně plánovat.
3. Je nevyhnutelné definovat subjekt, který ponese jak odpovědnost, tak iniciativu celého procesu. Jako nejvhodnější se jeví obce II. a III. stupně. Ovšem v úvahu přicházejí rovněž jak sdružení poskytovatelů, tak sdružení uživatelů.
4. V rámci tohoto definování je potřeba získat, zaměstnat či pověřit člověka, nejlépe na celý úvazek, který bude komunitní plánování připravovat a posléze realizovat.
5. Dalším krokem je srozumitelné informování především odborné veřejnosti a poskytovatelů o tom, co komunitní plánování znamená, co nabízí, co bude vyžadovat, v jakých krocích a čase bude asi tak probíhat.
6. Sběr dat může a má právo daný úřad začít dělat sám, v rámci strategického plánování rozvoje, či jiných plánovacích postupů. Právě tak sdružení poskytovatelů či uživatelů mohou zahájit své průzkumy a sběr dat k popisu a doložení vlastních zájmů
7. V každém z výše uvedených bodů musí být zahrnut předpoklad, že druhé dva subjekty komunitního trianglu (uživatelé, poskytovatelé a zadavatelé) jsou rovnocennými partnery a zatím odvedená práce je pouhou přípravou na společné, seriózní a podložené jednání, jehož cílem je dohoda o společném prospěchu.
8. Výsledkem výše uvedených kroků může být zformování, do té doby nezřetelného a nečitelného, zadavatele (poskytovatele, uživatele) jako zřetelného subjektu, který má své záměry, cíle a představy. Díky takovému zformování se mohou další strany komunitního trianglu začít vymezovat a samy formovat.

Příprava komunitního plánování

Splněním předchozích úkolů začíná být jasné, že komunitní plánování se blíží, protože je zde alespoň jeden subjekt, který o to stojí a formuluje své požadavky v naději na odstranění vlastní nespokojenosti. Pak můžeme pokročit dále:

1. Formovat zbývající strany trianglu – nejspíše k tomu přispívá
 - a. nabídka pomoci
 - b. zviditelňování vlastních přání, očekávání a záměrů – předem ohlášená a znovu opakovaná vůle se dorozumívat, vymezení o čem se dorozumívat a proč
 - c. zprostředkování, předávání a šíření naděje, kterou komunitní plánování nabízí
2. Povstanou-li postupně všechny tři strany komunitního trianglu, je třeba se znovu dohodnout přinejmenším:
 - a. na osobě pověřené komunitním plánováním
 - b. na revizi předložené představy o komunitním plánování a společném vytvoření nové, to znamená nepočítat s tím, že je všem jasné, jak komunitní plánování bude probíhat.
3. Musí být jasné, že
 - a. každá strana trianglu má své vlastní a odlišné cíle, které mají stejnou cenu jako cíle ostatních
 - b. existují společné zájmy např. efektivní poskytování kvalitních služeb a na nich lze stavět.
 - c. výsledná dohoda bude kompromisem přání a možností všech tří stran

Závěr

Postavíme-li takto vedle sebe kontext komunitního plánování ve Spojeném Království a výchozí kroky, které jsou sebrány z českých zkušeností, lze tvrdit, že nehledě na všechny odlišnosti, reálné znění zákonů, skutečně existující či neexistující podmínky, je oběma společné, že lze – stejně tak u nás jako u nich – stavět na tom, že jde o stejný duch spolupráce, tvůrčího zaujetí, braní svých věcí do vlastních rukou a rozvoj občanské společnosti. Nebo jinak, že nejde o legislativní a ekonomické reálie, ale o vůli, odvahu a vytrvalost konkrétních lidí něco dělat: společně plánovat.

Zpracováno ve spolupráci s Britskými experty projektu Podpora reformy sociálních služeb.

Literatura u autora

V Písku neděle, 9. prosince 2001