

# *Sociálně psychologické aspekty komunitního plánování obcí*

Městské a obecní samosprávy se stále častěji zajímají o komunitní plánování. Dostává se do jejich povědomí jako jedinečná metoda řízení a rozhodování. Lze ji použít jak pro vytváření koncepcí sociálních služeb, tak pro řešení nejrůznějších dalších problémů s nimiž se komunita setkává. Metodika komunitního plánování není v našich zemích upravena žádnými obecně závaznými předpisy. Přesto, nebo možná právě proto, se nabízí jako účinná metoda pro naplnění §35(2) Zákona o obcích, kde se mj. píše: *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.* MPSV ve spolupráci s širokým okruhem spolupracovníků připravuje metodickou pomoc - průvodce komunitním plánováním. Z něj je nyní před dokončením osnova a do podzimu by měl být zpracován obsah.

V předchozích částech našeho seriálu o komunitním plánování jsme popsali zapojení okresu Písek do pilotního projektu podpory reformy sociálních služeb, první kroky tohoto projektu a první zkušenosti. Následující text přináší shrnutí některých aspektů doprovázejících procesy komunitního plánování z hlediska sociálně psychologického. Použity jsou zkušenosti z pozorování procesů komunitního plánování v okrese Písek, ale také z Ústí nad Labem, dále z literatury a z dialogů s různými zájemci o komunitní plánování z řad městských a obecních samospráv.

Komunitní plánování můžeme z hlediska obce pojmut jako souhrnný název pro aktivní úsilí obce o dlouhodobé a průběžné zapojování veřejnosti do řízení záležitostí komunity, rozhodování o nich a jejich plánování.

Spojení pojmů obec a komunita je však mnohdy zdrojem nedorozumění. Potíž je v tom, že komunita není pojmem správním ani legislativním. Je to pojem, který se váže především na aspekty sociálně psychologické, resp. sociologické. Na rozdíl od územně správního členění, na rozdíl od krajů, okresů, měst a obcí, které jsou legislativně definovány v hierarchii odshora dolů vymezením hranic, majetků, finančních toků, vyjmenovanými odpovědnými funkcemi, případně přenesenými zodpovědnostmi atd., komunita je definována mimo tyto hierarchie, zdola. Je (volně řečeno) definována individuálním přihlášením se, „přináležitostí“ k určitému regionu a jeho spoluobyvatelům. Má to mnoho společného s pojmy vlast, vlastenectví, patriotismus, se slovy „můj kraj“, „můj domov“, „sem patřím“. Znamená to, že komunita je pojem sociální, psychologický, sociologický. Její hranice zjistíme nikoli ze zákonů, ale jedině tím, že se budeme jednotlivých občanů ptát a podle jejich odpovědí hranice teprve mapovat. Od ostatních sociálních skupin (a proto se jmenuje jinak), se liší tím, že sami členové komunity svou komunitu definují příslušností k určitému geografickému a správnímu místu.

Právě tím vzniká můstek, který může spojit legislativní uvažování samo/správních orgánů s legitimní subjektivitou komunity. V souvislostech komunitního plánování lze říci, že komunita je uzavřený sociální systém, jehož formálnímu zajištění (zastoupení) slouží obecní zastupitelstvo a úřad. Území komunity tedy „pokrývají“ obce (města) případně jejich sdružení na základě dohod. Avšak proto mluvíme o komunitním a ni-

koli obecním plánování, aby byla jednoznačně zdůrazněna intersubjektivita obce a komunity.

Komunitní plánování tedy vychází z předpokladu, že komunita je legitimní subjekt plánování a rozhodování. S tím se vypojuje a nejen v Čechách<sup>1</sup> „řada otázek:

*Nepodkopává toto pojetí principy zastupitelské demokracie?*

*Neznamená to, že zastupitelé budou mít svázané ruce?*

*Nedodává to „aktivistům“ nepřiměřenou důležitost?*

*Neotevírá se tím přílišný prostor všem, kdo jsou proti?*

*Není to jen příležitost pro poraženou opozici?*

*Někteří volení zástupci mají starost zda široké zapojení veřejnosti nepodkopává zastupitelský systém vládnutí a nedostává se příliš blízko k přímé demokracii. Je to věc politické filosofie, kterou si každý volený zástupce musí sám rozhodnout. Zastupitelská tělesa, která veřejnost široce zapojují obvykle zjišťují, že participace veřejnosti neomezuje politickou úlohu volených zástupců, ačkoli tuto úlohu v lecčems pozměňuje.*

*Jestliže zastupitelé mohou mít starost o podstatu zastupitelského vládnutí, v mnoha komunitách se dnes obyčejný člověk necítí částí rozhodovacího procesu. Rozhodnutí dělá „radnice“, „politici“, „ti nahoře“. Mnoho lidí je také přesvědčeno, že rozhodují jacísi neznámí experti a mnoho lidí je přesvědčeno, že rozhodování mají v rukách jakési tajemné či dokonce spiklenecké síly.“*

Takovéto pochybnosti jsou rozumné a je třeba na ně odpovídat. Komunitní plánování je postaveno na přesvědčení, že právě v obci a právě v souvislosti s rozhodováním vzniká ideální prostor pro naplnění podstaty zastupitelské demokracie - být službou občanům. Tato příležitost je však do značné míry skryta pod nánosy neprofesionálních a nesystémových tradic rozhodování o věcech veřejných.

Ty můžeme zhruba shrnout do tří okruhů:

## **Zacházení s časem**

Dobrý profesionál svého oboru - instalatér, lékař či politik - ví, že čím méně je času, tím je třeba zasahovat promyšleněji, úsporněji a dělat jen to skutečně nevyhnutelné. Staří Čechové říkali: „Dvakrát měř, jednou řež“. Naopak, podlehnutí zdánlivému nedostatku času vede k tendenci, co nejrychleji řešit co nejvíce věcí, která je prvním a základním znakem neprofesionality. V praxi to znamená bez řádné debaty velmi rychle přijímat prostomyslná, bohulibá a na první pohled žádoucí rozhodnutí, aby se pak nekonečně dlouho řešily negativní důsledky nepromyšlené ukvapenosti. Všichni to vidíme na překotně a nesoustavně přijímaných zákonech, které se neustále musí flikovat, aby byly funkční. Známe to z porad, kde až příliš často zaznívá: „Tak už dost řečí, pojďme hlasovat“.

Ještě pořád neumíme vést profesionální, veřejnou a odbornou debatu. Tuto vlastní nevzdělanost zakrýváme jakousi prstonárodní báhorkou o tom, že my Češi máme schopnost dostávat se k výsledkům rychleji a příměji, než přes všechny ty nekonečné

---

<sup>1</sup> Cituji z: Involving Citizens in Community Decision Making; Program for Community Problem Solving Washington, DC

diskuse, které vidáme a slyšíme na Západě. Když ji slyším, je mi divné, proč je na tom západě tak málo Českých poradců a expertů na rozhodování.

Ovšemže profesionální debata dovoluje přijmout rozhodnutí až po dlouhé době vyjasňování, ale takové rozhodnutí, které se nemusí ihned začít revidovat. Myslím, že je to příjemnější cesta, než opravovat důsledky příliš rychle přijatého rozhodnutí, i když obojí trvá stejně dlouho. Komunitní plánování je rozhodování s dlouhodobými výsledky a důsledky.

### **„Chci co mohu“ kontra „mohu co chci“**

Domy s pečovatelskou službou se dnes staví nikoli na základě komunitního plánu rozvoje sociálních služeb, ale protože na ně ministerstvo pro místní rozvoj dává finanční příspěvek. Tato taktika: „chyt' příležitost za pačesy“, je stejná jako bylo nakupování za totality. Člověk musel koupit všechno, co náhodně bylo k mání, protože jindy k tomu nebyla příležitost. Takže na Mikuláše všichni stáli frontu na mandarinky a kupovali je nehledě na cenu, protože to byla jediná šance jak je dostat. Pravda, v supermarketu je tato taktika sebevraždná.

V sociální oblasti se při plánování a rozhodování mnohdy chováme stejně jako ve frontě na mandarinky - a tak se služby rozvíjejí nahodile, bez ohledu na cenu a bez ohledu na současnou realitu, kde v supermarketu lze nákupy plánovat předem.

„Chci co mohu“ (právě přivezli mandarinky!), je třeba zaměnit za „mohu, co chci“. Čti za nákupy v supermarketu, kde cokoli, co chci, si mohu koupit. Jistěže je to podmíněno tím, jak na nákup získat peníze. A v tom je základní rozdíl, Za mandarinky se utrácelo bezhlavě, ať to stálo, co to stálo. Protože nebyla volba, tak se mrhalo. Kapitalista vidí peníze jinak: vždycky se dají sehnat, proto stojí za to s nimi zacházet efektivně. Komunitní plánování je především rozhodování o nákupech sociálních služeb pro občany.

### **Zveřejnit se to smí, až to bude hotové**

Strategie představit rozhodnutí, až docela hotové, je hluboce zakořeněná a posilována obavou „nebýt přistižen v nedbalkách“. Je projevem neschopnosti zacházet s nejistotou jako nástrojem dorozumívání. Je stejná u učitelů staré školy, jako u úředníků a politiků.

Zveřejnit rozhodnutí teprve až bude hotové, znamená v praxi jediný důsledek - prosadit toto rozhodnutí. To předpokládá strategii, která potenciálním oponentům předem vezme vítr z plachet, předjímá jejich argumenty, omezuje jejich informovanost a možnosti předložené rozhodnutí změnit.

Vídáváme na vědeckých, politických i spolkových konferencích, zasedáních a valných hromadách, jak snadné je zmanipulovat plénum, aby nakonec přijalo to, co bylo již dávno předem rozhodnuto. Každý, kdo zažil takovéto zmanipulované jednání, ví, jak to rozjitřuje, zanechává nechut', vyhrocuje názory, eskaluje nespokojenost a paranoidní interpretace. Když pak toto vše někde propukne veřejně, málokdo to spojuje s vlastní příčinou, deficitem demokracie, tj. omezením možnosti podílet se na procesu rozhodování. Komunitní plánování je demokratické rozhodování za účasti veřejnosti.

## Zapojení veřejnosti

V dnešní realitě se mnoho úředníků a politiků se podivuje nad tím, že veřejnost se nezapojuje do řešení věcí veřejných v míře, která by se mohla vůbec nějak projevit. Při zdůvodňování obvykle dojdou ke skeptickému obvinění veřejnosti, že k tomu po padesáti letech totality ještě nedorostla a že je nutno počkat. Jako kdyby už neuplynulo téměř 12 let od změny režimu! Jen výjimečně si někdo uvědomuje vlastní podíl na utváření možností, příležitostí k zapojení a především na vytváření důvodů, proč by se veřejnost zapojovat měla či neměla. A už téměř nikdo si neklade otázku: co jsem udělal dobrého, abych to změnil?

Je totiž až příliš jednoduché si říci, že ti druzí – v tomto případě veřejnost – ještě nejsou dosti zralí a na základě takového odsudku se o celou záležitost přestat starat. Naopak takovýto postoj je skvělou záminkou jak nadále setrvávat v tom, že se veřejnost nezapojuje a skvělou výmluvou, která zdůvodňuje nutnost se o věci starat sám, bez zapojování dalších, tedy jinými slovy skvělá záminka jak si dále udržovat a pěstovat moc, kterou člověku držení informací a rozhodovacích procesů poskytuje. Ve smyslu Foucaultově je držení informací otázkou moci. Ten kdo drží informace je mocný. Znamená to, že informace a rozhodování na jejich základě patří pouze vybraným či vyvoleným a nejsou veřejným majetkem. Tato představa přežívá velmi mocně a vyjevuje se vždy znovu v nejrůznějších oblastech. Bez zapojení veřejnosti, nelze mluvit o komunitním plánování.

## Legitimita rozhodování

Rozhodnutí dělá legitimním ne jen jeho obsah, ale také to zda průběh rozhodování je vnímán jako férový, otevřený a demokratický. Během let se výrazně mění představy o míře otevřenosti a zapojení veřejnosti, které jsou nutné, aby veřejnost dané rozhodnutí přijala jako legitimní.

Obecně lze rozlišit čtyři stupně, podle toho v jaké fázi rozhodovacího procesu se v zastupitelské demokracii zapojuje veřejnost:

1. Informování veřejnosti - veřejnost je v tomto případě informována až po té, co rozhodnutí již byla učiněna. Je ve větší či menší míře seznámena avšak pouze s výsledky rozhodovacích procesů. Do jejich přípravy a průběhu nemá možnost se zapojit. V zásadě jde o jednosměrnou komunikaci, s výjimkou těch lidí, kteří se angažují ve veřejné politice.
2. Formalizovaná participace - příkladem mohou být systémy veřejných slyšení. Ta poskytují příležitost k veřejnému připomínkování před konečným přijetím rozhodnutí. Ale pro lidi, kteří se intenzivně o rozhodování zajímají to zůstává neuspokojivé. Především proto, že slyšení jsou pořádána až v závěru celého procesu rozhodování, po té, co mnoho s ním spojených menších rozhodnutí, již bylo učiněno a po té, co předkladatel dospěl k vnitřnímu přesvědčení o správnosti svého návrhu. Díky tomu ve chvíli slyšení jsou věci už tak daleko, že zbývá pouze minimum prostoru pro alternativy. Rozhodování se může buď celé zastavit nebo podpořit. Oponenti nemají jinou možnost jak se vyjádřit, než oponovat celému projektu jako celku.
3. Konzultace s veřejností - příkladem mohou být veřejná připomínková řízení navrhovaných záměrů, nebo zapojení veřejnosti v tzv. strategickém plánování.

Znamená to, že veřejnost je přizvána k formulování cílů na tématech předem daných. Připomínky a náměty slouží odborníkům k přiměřenějším závěrům, formulacím a pomáhají jim vychytnat slepá místa, na která nepomysleli. Je to první náznak postupů, které komunitní plánování rozvíjí.

4. Budování konsensu - je podstatou komunitního plánování. Představuje takové postupy, jimiž jsou zájmy, potřeby a hodnoty veřejnosti zapojovány do samo/správního rozhodování s cílem využít této dvojsměrné komunikace k nalezení dobrých a veřejností podporovaných rozhodnutí. V tomto procesu je veřejnost nejenom slyšena před přijetím rozhodnutí, ale je pro ni aktivně vytvářena příležitost ovlivňovat rozhodování od samotného počátku.

Jinými slovy, legitimitu dává rozhodování fakt, že veřejnost má možnost ovlivňovat celý rozhodovací proces. Jistě ne každý program veřejné participace povede ke konsensuálnímu rozhodnutí. Ale každé takto pojaté rozhodování bude průhledně poskytovat v celém svém průběhu příležitost ovlivnit jeho výsledek. Samozřejmě, že ne všechna rozhodnutí všechny uspokojí, ale i když některé skupiny nebudou s konečným rozhodnutím spokojené, otevřenost procesu rozhodování, průhlednost a férovost, posilují legitimitu tohoto rozhodnutí i u nesouhlasících.

### **Závěr**

Z hlediska sociálně psychologického je komunitní plánování obce *participace veřejnosti na demokratickém rozhodování*. To nutně od představitelů a zástupců obce vyžaduje reflexi vlastních postojů k otázkám rozhodování. Nevyhnutelně také vyžaduje, aby si přáli, že veřejnost bude do jejich rozhodování mluvit. Na to je jednoduché poznávací znamení. Pokud kdokoli z představitelů obce, státu či úřednictva opravdu chce slyšet názory veřejnosti, pak jej nepochybně napadne celá řada možností jak to udělat, a další si zkonzultuje či najde. Pokud jej ale vidíte jak se zarazil o otázku: „Jak tedy veřejnost zapojit?“, znamená to, že jeho proklamovaný zájem ještě nepřerostl v realitu.

V Písku, pátek, 3. května 2002

Ivan Úlehla