

Název:	Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů
Autor:	kolektiv autorů
Vydavatel:	Civitas per Populi
Místo a rok vydání:	Hradec Králové, 2006
Vydání	První
Náklad	30 kusů
Rozsah	90 stran
Tisk a vazba:	AMOS Typografické studio, spol. s r.o.
ISBN	80-903813-1-6
EAN	978-80-903813-1-5

OBSAH:

OBSAH:	2
1. PŘEDSTAVENÍ PROJEKTU	7
1.1. ZADAVATEL	8
1.2. ŘEŠITELSKÝ TÝM	8
1.3. ÚČEL PROJEKTU	8
1.4. PŘÍNOS PROJEKTU	8
1.5. CÍL PROJEKTU	8
1.6. VÝSLEDKY PROJEKTU	8
1.7. DÍLČÍ CÍLE ŘEŠENÍ	9
1.8. TÉMATA KOLOKVIA	9
2. TEORETICKÝ ÚVOD K PROBLEMATICE MIKROREGIONŮ	10
2.1. REGIONY, JEJICH VZNIK A VYMEZOVÁNÍ	10
2.2. OSÍDLENÍ A SÍDLA	10
2.3. REGIONY	12
2.4. ZÁVĚR TEORETICKÉHO ÚVODU – OD TEORIE K PRAXI	20
2.5. LITERATURA	21
3. PRAKTICKÁ APLIKACE POJMU MIKROREGION, LEGISLATIVNĚ-ADMINISTRATIVNÍ VYMEZENÍ	22
3.1. LEGISLATIVNĚ-ADMINISTRATIVNÍ VYMEZENÍ	22
3.2. PRÁVNÍ MOŽNOSTI VZÁJEMNÉ SPOLUPRÁCE OBCÍ	22
3.3. MOŽNOSTI SPOLUPRÁCE OBCÍ	24
3.4. POJEM MIKROREGION	25
3.5. UŽITÍ POJMU MIKROREGION	25
3.6. CÍLE ZALOŽENÍ MIKROREGIONU	25
3.7. PŘEDPOKLADY PRO ZALOŽENÍ MIKROREGIONU	26
3.8. ZÁSADY EFEKTIVNÍHO FUNGOVÁNÍ MIKROREGIONU	26
3.9. FUNGOVÁNÍ MIKROREGIONŮ VE FORMĚ SVAZKŮ OBCÍ V PRAXI	27
3.10. SDRUŽOVÁNÍ MALÝCH A VENKOVSKÝCH OBCÍ	27
3.11. LITERATURA	29
4. PLÁNOVACÍ NÁSTROJE MIKROREGIONŮ	30
4.1. PLÁNOVÁNÍ, PLÁNY	30
4.2. STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ MIKROREGIONŮ	31
4.2.1. METODY ZPRACOVÁNÍ STRATEGICKÝCH DOKUMENTŮ MIKROREGIONŮ	32
4.2.2. PROCES STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ V MIKROREGIONECH	32
4.2.3. SPECIFICKÉ A INOVATIVNÍ PRVKY VE STRATEGICKÉM PLÁNOVÁNÍ VYPLÝVAJÍCÍ Z INICIATIV SPOLEČENSTVÍ	32
4.3. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ - VYUŽITÍ A VYUŽITELNOST U MIKROREGIONŮ	34

4.3.1. NÁSTROJE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ DLE NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY	35
4.3.2. PROCES POŘÍZENÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU	36
4.3.3. PROCES POŘÍZENÍ REGULAČNÍHO PLÁNU	37
4.3.4. VYUŽITELNOST PRO MIKROREGIONY	37
4.4. EKONOMICKÉ (FINANČNÍ) PLÁNOVÁNÍ MIKROREGIONŮ	38
4.4.1. ROZPOČET SVAZKU OBCÍ – STRUKTURA, OBSAH	38
4.4.2. ROZPOČTOVÝ VÝHLED – NÁSTROJ STŘEDNĚDOBÉHO EKONOMICKÉHO PLÁNOVÁNÍ	39
4.5. VAZBA PLÁNOVACÍCH DOKUMENTŮ MIKROREGIONŮ	40
4.6. ZÁVĚR	41
4.7. LITERATURA	41

5. PŘEHLED SPOLEČNÝCH PROBLÉMŮ MIKROREGIONŮ **43**

5.1. PROBLÉMY VYPLÝVAJÍCÍ Z ÚZEMNÍHO VYMEZENÍ	43
5.2. LEGISLATIVNĚ-SPRÁVNÍ PROBLÉMY	44
5.3. PROBLÉMY PŘI VÝKONU FUNKCÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	45
5.4. PROBLÉMY SPOJENÉ SE STRATEGICKÝM PLÁNOVÁNÍM	45
5.5. PROBLÉMY SPOJENÉ S ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍM	47
5.6. PROBLÉMY SPOJENÉ S EKONOMICKÝM (FINANČNÍM) PLÁNOVÁNÍM	48
5.7. PROBLÉMY PŘI TVORBĚ A REALIZACI SPOLEČNÝCH PROJEKTŮ	50
5.8. LITERATURA	52

6. VÝCHODISKA A SPECIFIKA PŘÍPRAVY PROJEKTŮ VEŘEJNÉHO SEKTORU **54**

6.1. TEORETICKÝ ÚVOD DO PROJEKTOVÉHO MANAGEMENTU	54
6.2. ZÁKLADNÍ PRINCIPY PŘÍPRAVY EFEKTIVNÍCH PROJEKTŮ	54
6.3. EFEKTIVNOST VEŘEJNÉHO SEKTORU	60
6.4. LEGITIMITA = KVALITA	61
6.5. ČETNOST A PŘÍPRAVNÁ FÁZE PROJEKTŮ, MANAŽER MIKROREGIONU	64
6.6. VAZBA NA PLÁNOVACÍ NÁSTROJE MIKROREGIONŮ	67
6.7. ZDROJE FINANCOVÁNÍ SPOLEČNÝCH PROBLÉMŮ MIKROREGIONŮ	67
6.7.1. FINANCOVÁNÍ Z VLASTNÍCH ZDROJŮ	67
6.7.2. FINANCOVÁNÍ Z CIZÍCH ZDROJŮ, RESP. SMÍŠENÉ FINANCOVÁNÍ	69
6.8. LITERATURA	73

7. PŘÍPADOVÁ STUDIE MIKROREGIONU URBANICKÁ BRÁZDA **74**

7.1. VŠEOBECNÉ INFORMACE O MIKROREGIONU URBANICKÁ BRÁZDA	74
7.2. ZÁKLADNÍ ZNAKY MIKROREGIONU	74
7.3. PROBLÉMOVÉ OBLASTI	74
7.4. ZKUŠENOSTI MIKROREGIONU S PŘÍPRAVOU PROJEKTŮ	75
7.5. ABSORPČNÍ KAPACITA ÚZEMÍ	75
7.6. ZÁVĚR - MOŽNOSTI TVORBY A REALIZACE SPOLEČNÝCH PROJEKTŮ MIKROREGIONU URBANICKÁ BRÁZDA	77
7.7. ZDROJE INFORMACÍ	77

Přílohy:

Příloha I - Osnovy studie proveditelnosti

Příloha II - Vývojový Diagram projektové přípravy

Pozn.: Sborník v barevné verzi lze nalézt na <http://www.rozvoj.cz> ve formátu *.pdf.

Vážený čtenáři,

Do rukou se Vám dostává sborník témat diskutovaných na interdisciplinárním kolokviu konaném dne 24. října 2006, který je jedním z výstupů vědecko-výzkumného projektu **Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů**. Tento projekt je řešen v rámci Veřejné soutěže MMR: WB2005 - Výzkum pro potřeby regionů.

Projekt zkoumal všeobecné problémy spojené se založením a fungováním mikroregionu, a to z různých úhlů pohledu (fyzio-geografického, sociálně-geografického, legislativně administrativního), problematiku plánování v mikroregionech a zejména možnosti zpracování a financování společných projektů. K verifikaci tohoto přístupu má posloužit případová studie mikroregionu Urbanická brázda.

Cílem projektu je vytvořit návrh metodického přístupu, využitelný pro místní samosprávu i na úrovni Ministerstva pro místní rozvoj, k řešení problémů místních správ sdružených do mikroregionů, s důrazem na tvorbu společných projektů. K verifikaci tohoto přístupu má posloužit případová studie mikroregionu Urbanická brázda.

Smyslem tohoto sborníku je zasadit problémy mikroregionů do širšího kontextu a nastínit možná řešení těchto problémů.

Ing. Tomáš Pápol
za tým autorů

Poznámka: Pro snazší orientaci je sborník rozčleněn do číslovaných kapitol, které plně odpovídají náplni prezentovaných příspěvků, byť nejsou jejich zcela věrnými přepisy. Publikace tak zároveň slouží jako představení části výstupů tohoto vědeckého projektu, jejichž finální podoba Vám bude k dispozici v elektronické formě na adrese <http://www.rozvoj.cz> v sekci věda a výzkum. Na téže adrese Vám bude k dispozici i elektronická verze tohoto sborníku.

Program interdisciplinárního kolokvia v rámci řešení výzkumného projektu MMR ČR WB-09-05 (program „Výzkum pro potřeby regionů“)

„Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů“

- Datum konání:** 24. října 2006, 9:00 - 15:00
- Místo konání:** Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko - správní, Studentská 84, Pardubice, zasedání místnost děkana, 4. patro
- 9.00 - 9.45** **Úvod, představení výzkumného projektu MMR „Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů“**
Ing. Tomáš Pápol, Projektová a rozvojová agentura, a.s.
- 9.45 - 10.30** **Teoretický úvod k problematice mikroregionů**
doc. Ing. arch. Vladimíra Šilhánková, Ph.D., Univerzita Pardubice, FES
- 10:30 - 11:00** **Praktická aplikace pojmu mikroregion, Legislativně-administrativní vymezení**
Ing. Michal Šimka, Projektová a rozvojová agentura, a.s.
- 11:00 - 11:30** **Plánovací nástroje mikroregionů**
Ing. Miroslav Pavlas, Projektová a rozvojová agentura, a.s., Univerzita Pardubice, FES
- 11:30 - 12:00** **Přehled společných problémů mikroregionů**
Ing. Miroslav Pavlas, Projektová a rozvojová agentura, a.s., Univerzita Pardubice, FES
Ing. Tomáš Pápol, Projektová a rozvojová agentura, a.s.
- 12:00 - 12:30** **Tvorba a zdroje financování společných projektů mikroregionů**
Ing. Tomáš Pápol, Projektová a rozvojová agentura, a.s.
- 12:30 - 13:00** **diskuse**
- 13.00 - 14.00** **přestávka**
- 14:00 - 14:40** **Prezentace případové studie mikroregionu Urbanická Brázda**
Ing. Miroslav Pavlas, Projektová a rozvojová agentura, a.s., Univerzita Pardubice, FES
RNDr. Zita Kučerová, Centrum evropského projektování
- 14:40 - 15:00** **Závěrečná diskuse, závěr**

1. PŘEDSTAVENÍ PROJEKTU

Projekt zkoumá všeobecné problémy spojené se založením a fungováním mikroregionu, a to z různých úhlů pohledu (fyzio-geografické, sociálně-geografické, legislativně administrativní vymezení), problematiku plánování v mikroregionech a zejména možnosti zpracování a financování společných projektů. Pro názornost je problematika ještě zúžena na oblast cestovního ruchu.

Cílem projektu je vytvořit návrh komplexní metodiky pro řešení problémů místních správ sdružených do mikroregionů, s důrazem na tvorbu společných projektů, mj. v oblasti cestovního ruchu. K verifikaci tohoto obecného přístupu má posloužit případová studie mikroregionu Urbanická brázda.

Za účelem vytvoření přehledu společných problémů mikroregionů bylo využito induktivního způsobu – jednak shromáždění známých či alespoň částečně popsanych skutečností, jednak analýzou celkem 47 mikroregionů Královéhradeckého kraje. V těchto svazcích řešitelský tým zjišťoval, jak pracují na svém rozvoji, jaká je jejich současnost a jaké mají plány do budoucna. Analýza byla provedena syntézou dostupných dat a empirického šetření (vytvoření databáze mikroregionů Královéhradeckého kraje, e-mailová korespondence se zástupci těchto svazků).

Statistický vzorek byl vybrán tak, aby zahrnoval co nejvíce možných typů mikroregionů, a to jak z fyzio-geografického a sociálně-geografického, tak i z legislativně administrativního vymezení. Vybrané území tak poskytuje záruku, že výsledky projektu mohou být později aplikovány i v jiných krajích republiky.

Řešení projektu vychází ze základní hypotézy, že lze vytvořit model fungování mikroregionů v České republice a identifikovat základní problémy, které brání využívání jejich potenciálu pro tvorbu společných projektů (s přihlédnutím k ekonomické a demografické situaci či místním specifikům jednotlivých svazků obcí v Královéhradeckém kraji).

Elaborát je koncipován tak, aby postihnul (prostřednictvím kombinace empirické a induktivní formy výzkumu) nejdůležitější problémy mikroregionů vztahující se k jejich činnosti (resp. existenci) a zejména tvorbě společných projektů.

Snahou řešitelského týmu je poskytnout náměty, návrhy a doporučení, aby bylo mikroregionům usnadněno dosahování výsledků v projektové činnosti, popř. by měl přispět k odstraňování nejčastějších chyb a nedostatků, k nimž při zakládání i fungování v řadě případů dochází.

Příjemcem výsledků výzkumu bude Ministerstvo pro místní rozvoj, pro něž budou určeny konkrétní nástroje a doporučení k řešení zkoumaných problémů. Důraz při jejich sestavení bude kladen na jejich praktickou využitelnost tak, aby její aplikací bylo možné zvýšit efektivitu mikroregionů, a to nejen v oblasti společných projektů. Návrhy a doporučení se budou bezprostředně týkat činnosti mikroregionů a aktivit nezbytných k úspěšné tvorbě a realizaci společných projektů.

Tento elaborát by proto měl v první řadě sloužit jako vodítko při vytváření příznivějšího klimatu pro efektivní činnost mikroregionů v České republice směřujícího k vyváženému rozvoji jejich území.

1.1. Zadavatel

Česká republika - Ministerstvo pro místní rozvoj

Veřejná soutěž MMR WB2005 - Výzkum pro potřeby regionů, Priorita 02 - Problémy regionální a místní správy s vysokou četností výskytu

1.2. Řešitelský tým

Projektová a rozvojová agentura, a.s.

Pápol Tomáš Ing. - odpovědný řešitel

Šimka Michal Ing. - další řešitel

Pavlas Miroslav Ing. - další řešitel

Stiborková Monika Ing. - další řešitel

Univerzita Pardubice

Šilhánková Vladimíra Doc. Ing. - řešitel

Pokludová Petra Ing. - další řešitel

Centrum evropského projektování

Kučerová Zita RNDr. - řešitel

1.3. Účel projektu

Zefektivnit činnost mikroregionů, zejména na bázi tvorby společných projektů

1.4. Přínos projektu

1. Nalezení obecně platné metody ke zvýšení efektivity mikroregionů při tvorbě a realizaci společných projektů.
2. Sumarizace souvisejících problémů a nástroje jejich řešení.
3. Elaborát by měl mikroregionům usnadnit dosahování výsledků v projektové činnosti, popř. přispět k odstraňování nejčastějších chyb a nedostatků, k nimž při zakládání i fungování v řadě případů dochází.

1.5. Cíl projektu

Návrh komplexní metodiky pro řešení problémů místních správ sdružených do mikroregionů, s důrazem na tvorbu společných projektů, mj. v oblasti rozvoje cestovního ruchu.

1.6. Výsledky projektu

Soubor doporučení a nástrojů pro veřejnou správu na úrovních:

§ státní,

§ regionální

§ místní.

1.7. Dílčí cíle řešení

1. Sestavit komplexní analýzu problémů mikroregionů při založení a jejich fungování.
2. Analýza specifických problémů mikroregionů vztahujících se ke tvorbě společných projektů a rozšíření výzkumu na oblast cestovního ruchu.
3. Návrh nástrojů a institucí na odstranění zjištěných problémů a pro podporu tvorby společných projektů mikroregiony.

1.8. Témata kolokvia

1. Fenomén sdružování obcí v České republice a jeho možná úskalí
2. Aplikace a efektivnost plánovacích nástrojů mikroregionů
3. Příčiny a možná řešení při vzniku a fungování mikroregionů v České republice
4. Problémové aspekty tvorby a financování společných projektů mikroregionů

2. TEORETICKÝ ÚVOD K PROBLEMATICE MIKROREGIONŮ

Vladimíra Šilhánková

2.1. Regiony, jejich vznik a vymezení

Problematika rozvoje mikroregionů a zejména problematika tvorby jejich rozvojových projektů se v posledním desetiletí dostala do popředí zájmu nejen regionalistů, ale i strategických plánovačů a veřejné správy resp. samosprávy. Tlak na řešení společných problémů mikroregionů dále zesílil se vstupem České republiky do Evropské unie, který přinesl možnosti čerpání finančních prostředků ze Strukturálních fondů. V této souvislosti se ukázalo, že přestože existuje resp. byla ustanovena celá řada mikroregionů (na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích) jejich ustanovení bylo většinou politickým resp. administrativním aktem a jen málokdy vycházelo ze studia regionálních procesů, regionální organizace a existujícího systému osídlení.

Pokud tedy chceme nalézt řešení pro odstraňování problému mikroregionů při tvorbě společných projektů musíme se nejprve zamyslet nad tím, co je mikroregion, jaké je obecné postavení mikroregionů v regionální struktuře, jaké jsou zákonitosti systému osídlení v České republice. Teprve po tomto úvodním zkoumání můžeme přejít ke studiu a řešení konkrétních současných problémů našich mikroregionů.

2.2. Osídlení a sídla

Definice osídlení můžeme najít celou řadu. Snad jen pár za mnohé na úvod:

„Soubor všech sídelních útvarů, všech základních výrobních a nevýrobních fondů a veškerého obyvatelstva na daném území zahrnující i všechny vztahy mezi jednotlivými sídelními útvary ve sféře výroby, obsluhy, bydlení a využívání volného času, vztahy mezi těmito sférami, jakož i důsledky antropogenních činností.“¹ Nebo „soubor všech sídelních útvarů, základních výrobních a nevýrobních fondů a veškerého obyvatelstva v daném území, zahrnující i vztahy mezi jednotlivými sídelními útvary ve sféře výroby, obsluhy, bydlení a rekreace i vztahy mezi těmito sférami.“²

V anglicky mluvících oblastech se pro označení osídlení používá termínů „settlement pattern“ doslova „šablona sídel“, který označuje „prostorové rozdělení shluků populace různé velikosti“ nebo termínu „settlement net“ doslova „sít' sídel“, který označuje „strukturu regionu formovanou kombinací venkovských a městských prvků – jejich obyvatelstvem, funkcemi a aglomeračními formami“.³

¹ Zásady a pravidla územního plánování: Názvosloví. Brno: VÚVA, 1983

² Oberstein, I., Cach, J.: Názvosloví urbanismu a územního plánování. Praha: FA ČVUT, 2001. Materiál z výzkumného úkolu MSM 210000026 „Proměny urbanismu“ in http://www.uur.cz/slovník2/default.asp?action=hl_retezec

³ Goodall, B.: Dictionary of Human Geography, Penguin London 1987

Obecně tedy můžeme osídlení definovat jako „soustavu lidských sídel včetně vybavení s nimi souvisejícího a sítí, které je propojují“ .

Výše uvedené definice nám ale přinesly řadu dalších pojmů, jimž se musíme alespoň dílčím způsobem věnovat, abychom pochopili zákonitosti a vazby v regionální struktuře a mohli s nimi dále správně pracovat.

Prvním a nejdůležitějším pojmem je samozřejmě sídlo. Sídlo jako jednotka osídlení, kterou tvoří jakékoliv trvale obydlené a prostorově oddělené seskupení bytových i nebytových objektů, případně i jednotlivé prostorově oddělené trvalé obydlí.⁴ Sídla pak dělíme na městská a venkovská. *Venkovská sídla* (vesnice) jsou sídla do 5000 obyvatel s převahou zemědělské činnosti. Podle polohy v osídlení je dělíme na:

- a) zemědělská
- b) příměstská a
- c) ostatní.

Oproti tomu *města* jsou sídla nad 5 tis. obyvatel, kde převažují nezemědělské funkce (průmysl, služby, správa ...). Města dělíme (v podmínkách ČR) podle jejich velikosti na:

1. malá města (od 5 000 obyv.) např. Slatiňany, Nový Bydžov, Hořice
2. střední města (od 20 000 obyv.) Chrudim, Jičín, Havlíčkův Brod
3. velká města (kol. 100 000 obyv.) Pardubice, Hradec Králové, Liberec
4. velkoměsta, metropole (od 1 mil. obyv.) Praha.⁵

Jak vyplývá z definice osídlení i z logiky věci, jednotlivá sídla spolu vytváření vztahy a vazby tj. vytvářejí „soustavu lidských sídel“. **Soustava sídel** je v současnosti „hierarchická soustava, v níž jsou jednotlivým sídlům na základě jejich vzájemných vztahů a jejich hospodářského, společenského a kulturního významu zjištěny úrovně funkcí, jež by měly v sídelní soustavě zajišťovat.“⁶

Skupiny sídel často vytvářejí tzv. aglomerace. **Aglomerace** je urbanizované území městského charakteru s více než 100 000 trvale bydlícími obyvateli, tvořené obcemi s intenzivními ekonomickými, sociálními a územně-technickými vazbami.⁷ Aglomerace je vždy charakterizována počtem a významem jádra, a proto z hlediska urbanistického dělíme aglomerace na:

- § monocentrické (např. Praha, Brno);
- § bicentrické (např. Hradecko-pardubická aglomerace) a
- § polycentrické (např. Ostravsko).

⁴ Zásady a pravidla územního plánování: Názvosloví. Brno: VÚVA, 1983

⁵ Šilhánková, V., Koutný, J., Čablová, M.: Urbanismus a územní plánování, Univerzita Pardubice 2002

⁶ Upraveno dle Zásady a pravidla územního plánování: Názvosloví. Brno: VÚVA, 1983

⁷ Tichá T. a kol.: Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí. 1. vydání. Praha: ABF - nakladatelství ARCH, 2004

Specifickým typem aglomerace jsou **konurbace**, což jsou v podstatě souměstí - spojení dvou nebo více měst v jeden celek se zachováním správní samostatnosti měst.⁸

2.3. Regiony

V naší současné praxi se velmi často skloňují termíny jako „regionální politika“, „regionální rozvoj“, „mikroregiony“ apod. aniž by si většina populace lámala hlavu tím, co tyto termíny obsahují a od čeho se odvozují. I naše zkoumání si klade za cíl řešit „problemy mikroregionů při tvorbě společných projektů“. Pro to, abychom tedy mohli skutečně tuto problematiku řešit musíme si v první řadě ujasnit pojmosloví a základní terminologický systém, v rámci něhož budeme na jednotlivé jevy nahlížet a co pod jednotlivými termíny budeme chápat.

V první řadě nám půjde o vymezení pojmu „region“. Nejobecnější výklad, který můžeme nalézt je „krajinný celek různého řádu, správní celek, okrsek, rajon“.⁹

Stručný Oxfordský slovník definuje region jako:

§ oblast, pruh země, prostor, místo, která má více či méně jasně stanovené hranice nebo určité vlastnosti;

§ určitou část státu¹⁰.

Pokud se budeme zabývat různými pohledy na vymezení pojmu region, tak můžeme zjistit, že urbanistická teorie chápe region zejména jako prostor zázemí velkých měst, prostor aglomerací. Hovoří o regionálních městech, kterými se rozumějí širší sídelní soustavy s určitou dělbou funkcí, i o městských regionech, zahrnujícím města s gravitujícím okolním osídlením. Rozlišují se plánovací a správní regiony, které se člení na jednotlivé subregiony, mající specifické znaky a svá sídelní střediska.¹¹

Novější urbanistická teorie nabízí i inovovaný pohled na region, chápaný v širších vazbách (zejména s ohledem na sblížení pohledu urbanismu a socioekonomické geografie resp. regionalistiky). Současní teoretici urbanismu tedy definují region jako: „Účelově (často abstraktně) vymezené území, jehož hranice jsou dány významnými funkčními vazbami (zejména v případě městského regionu) anebo společnými charakteristikami fyzikálními, přírodními, klimatickými, ekonomicko-sociálními, etnickými, jazykovými atd. Velikostně se region pohybuje od městského regionu, až do velikosti území několika států, pro něž lze vysledovat společné charakteristiky.“¹²

Komplexnější pohled na region nám ale přeci jen nabízí teorie socioekonomické geografie, kde je region chápán jako „území na zemském povrchu s od ostatních odlišným, ale vnitřně sourodou (konzistentní) strukturou buď fyzických prvků nebo socioekonomických prvků a jejich rozvoje. Tyto prvky pak vytváří významovou jednotku a jeho odlišení od ostatních území. Existuje nekonečné množství na jejichž základě jsou regiony vymezovány: fyzické atributy jako např. klima, typ

⁸ Pásková, M., Zelenka, J.: Výkladový slovník cestovního ruchu. Praha: MMR, 2002

⁹ Slovník cizích slov, Praha: Levné knihy KMa, 2006

¹⁰ Podle REGIO databáze Reference Guide, Luxembourg: EC, 2001

¹¹ Hruža, J.: Slovník soudobého urbanismu, Praha: Odeon, 1977

¹² Oberstein, Ivo, Cach, Jan: Názvosloví urbanismu a územního plánování. Praha: FA ČVUT, 2001. Materiál z výzkumného úkolu MSM 210000026 „Proměny urbanismu“

povrchu, půdy atd.; socio-ekonomické charakteristiky zahrnující strukturu osídlení, ekonomické aktivity, využití území (land use), jazyk atd.¹³

Z výše uvedené definice je tedy patrné, že na regionu můžeme nahlížet ze dvou základních úhlů pohledu, a to z pohledu *fyzickogeografického* a z pohledu *sociálněgeografického*. Fyzickogeografické vymezení je historicky starší a opírá se o takové faktory jako je poloha a velikost pohoří, toky řek, klimatické podmínky, reliéf apod. Toto vymezení mělo rozhodující vliv zejména v historických etapách vývoje osídlení, kdy byla ekonomická základna právě těmito prvky limitována. Teprve rozvoj technologií pomohl překonat fyzickogeografické limity území a v praxi se objevily jiné (dnes významnější a dominující faktory) - faktory sociogeografické. Mezi tyto faktory lze uvést např. hospodářskou strukturu, rozmístění výroby a spotřeby, rozmístění obyvatelstva, jazykové, kulturní a sociální rozvrstvení obyvatelstva apod.

Pro to, abychom mohli dále s pojmem region pracovat musíme se zmínit o některých jeho nejvýznamnějších atributech, a to je zejména jeho vymezení, jeho vlastnosti a v neposlední řadě jeho další členění.

Vymezení regionu

Každý, ať už fyzickogeograficky nebo sociogeograficky pojatý region vymežeme za pomoci při základních prvků. Jsou jimi jádro, zázemí a hranice regionu.

Jádrem se rozumí místo v území (většinou nejstarší sídlo nebo jeho část, která byla základem dalšího strukturálního vývoje sídla resp. systému osídlení v daném místě. Je to v podstatě krystalizační jádro, kolem kterého sídlo resp. systém osídlení roste. V jádru jsou soustředěny nejintenzivnější vztahy a vazby, které v regionu probíhají - hovoříme zde o vyšší kvalitě a intenzitě aktivit. Jádrem regionu je obvykle město, jehož sídelní vztahy k okolí dosahují takové intenzity, že jsou rozhodujícím faktorem pro vznik sídelní regionální aglomerace. Sídelní regionální aglomerace může mít několik jader - viz rozbor výše u termínu aglomerace.¹⁴ Podle významu centra pak také rozlišujeme jejich významovou úroveň a hovoříme o centrech mikroregionálních, mezoregionálních či makroregionálních, to podle zorsagu jejich zázemí a množství zejména vybavenosti, která je zde soustředěna. (Řádovostní hierarchizace regionů - viz níže.)

Zázemím regionu rozumíme území, které přiléhá k centru - jádru a má s ním různé intenzivní vztahy a vazby. Podle úhlu pohledu z jakého na toto území nahlížíme dělíme zázemí regionu na území zájmové a na území spádové. *Zájmovým územím* chápeme území přilehlé k centru (sídlu), ve kterém převládají současné nebo výhledové vztahy k tomuto centru (sídlu) a ve kterém se uspořádání musí řešit ve vzájemné funkční a technické závislosti s tímto sídlem¹⁵ tj. jde tu o území, kdy samo centru - jádro má zájem na užívání tohoto území, ať již z hlediska zdrojů - zejména zásobování centra vodou, z důvodů prostoru pro rekreaci obyvatel jádra, ale např. i jako prostoru pro odvoz a ukládání komunálního odpadu produkovaného

¹³ Goodall, B.: Dictionary of Human Geography, London: Penguin, 1987

¹⁴ Zpracováno na základě definic uvedených v následujících zdrojích: Zásady a pravidla územního plánování: Názvosloví. Brno: VÚVA, 1983, Krásný, J.: Názvosloví urbanismu. 1976., Goodall, B.: Dictionary of Human Geography, London: Penguin, 1987

¹⁵ Česko-rakousko-slovenská příručka územně plánovací terminologie. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2000

centrem. Naproti tomu *spádové území*, je území v němž jsou sídla, jejichž obyvatelstvo dojíždí za základním občanským vybavením a zpravidla za částí pracovních příležitostí do centra¹⁶ tj. území, které má zájem na užívání výhod, které centrum přináší vysokou intenzitou vztahů a vazeb, které zde probíhají. Jedná se nejen o umístění administrativně - správní vybavenost situovanou v centru, ale i o další typy zejména občanské vybavenosti vyššího řádu - školství, zdravotnictví, kultura apod.

Hranice regionů jsou většinou tvořeny jako hranice přírodní, historické nebo jako administrativní. Hranice vymezené z hlediska funkce správy a vládnutí vyžadují vytvoření administrativních jednotek na nižší úrovni než je stát. Někdy se jedná o přirozené nebo historické regiony, jindy o administrativní jednotky vytvořené uměle rozhodnutím administrativních orgánů.¹⁷ V oblasti sociogeografické regionalizace pak hovoříme o tzv. oscilaci hranic t. o fenoménu, který popisuje skutečnost, že existují území, která přirozeně spádují k více různě umístěným centrům.

Vlastnosti regionu

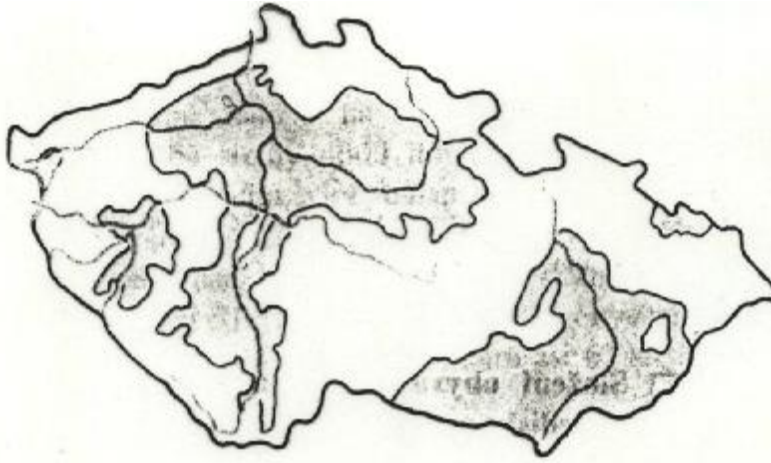
Každý region můžeme popsat několika základními vlastnostmi, které nám pomohou pochopit jeho socioekonomické danosti, ale které při správné interpretaci nám také mohou pomoci nastavit správné parametry jak pro vnější podporu daného regionu, tak i pro autostimulační procesy v rámci toho kterého regionu. V praxi se nejčastěji zabýváme následujícími třemi vlastnostmi:

- § poloha;
- § struktura;
- § integrace.

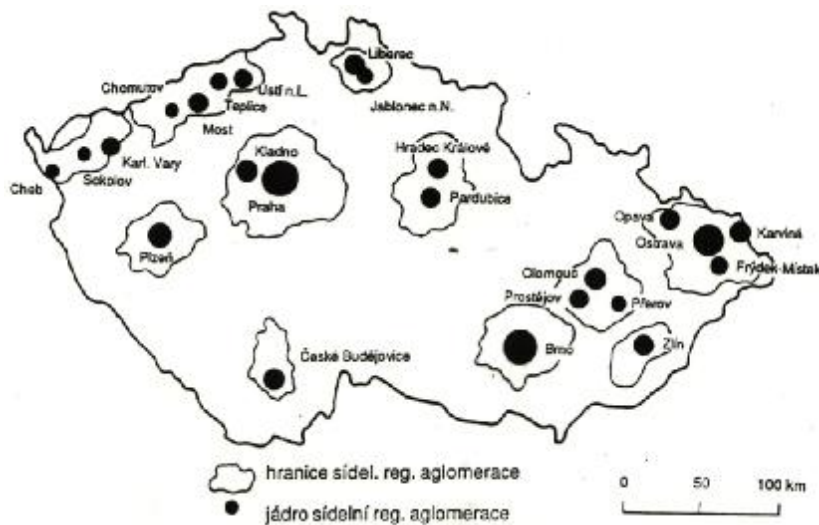
Poloha regionu je vyjádřena **exponovaností** jeho jádra. Exponovanost potom chápeme jako agregátní vyjádření polohy územních prostorů a jejich významové postavení v celém sociogeografickém systému. Je zde tedy uvažována vzdálenost a návaznost dílčích jednotek vůči hlavním centrům osídlení., jejich metropolitním územím, hlavním komunikacím atd. ale také velikost a významnost těchto jednotek samotných a intenzita osídlení v jejich bližším okolí. V této souvislosti je třeba zmínit, že metropolitní oblasti a hlavní centra osídlení jsou relativně stabilní na velmi dlouhých časových úsecích, jak ukazuje srovnání osídlení území České republiky v 9. století tj. na počátku tvorby sídelní struktury na našem území a lokalizací nejvýznamnějších center osídlení v současnosti.

¹⁶ Upraveno dle Zásady a pravidla územního plánování: Názvosloví. Brno: VÚVA, 1983

¹⁷ Skokan, K.: Evropská regionální politika: v kontextu vstupu České republiky do Evropské unie. Ostrava: Repronis, 2003



Obr. 1 Osídlení území České republiky v 9. století



Obr. 2 Centra osídlení v České republice v současnosti

Z výše uvedeného je třeba rozhodující váhu při stanovování exponovanosti přisuzovat makropolitickým faktorům, neboť základními „zdroji“ resp. východisky diferenciace systému osídlení jsou přirozeně nejvýznamnější střediska, hlavní aglomerační (koncentrační) prostory a osy. Souhrnným výsledkem hodnocení exponovanosti – perifernosti je generalizovaná forma komplexně funkční zonace specififikující různé relativně homogenní prostory. Tato homogenita je pak výrazem nejen příslušné atraktivnosti nebo naopak neatraktivnosti polohy, nýbrž i všeobecné úrovně intenzity osídlení (především výskyt a velikostní diferencovanost středisek) a odpovídající základní funkční specializace (z hlediska zastoupení hlavních ekonomických sektorů, z hlediska územní intenzity výskytu střediskových funkcí apod.)¹⁸

Druhou významnou vlastností regionu je jeho **struktura** vyjádřená poměrem jádra a zázemí. Je definována jako „způsob a intenzita rozmístění základních sídelních jednotek v daném území“ nebo jako „rozmístění, velikost, členění a vzájemné prostorové i funkční vztahy sídelních útvarů a ostatních prvků osídlení (dopravní

¹⁸ Hampl, M., Gardavský, V, Kühnl, K: Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČSR, Praha: Univerzita Karlova, 1987

sítě, lineární tahy infrastruktury, výrobní, rekreační a jiné zóny ležící mimo sídelní útvary, prvky krajiny)¹⁹ V minulosti byla u nás struktura osídlení pevně organizačně fixována v tzv. střediskové soustavě osídlení. Jednalo se v podstatě o administrativní fixaci a hierarchizaci sídelní soustavy, v níž „byly vybraným sídelním útvarům na základě jejich vzájemných gravitačních vztahů a jejich hospodářského, společenského a kulturního významu určeny úrovně střediskových funkcí, jež měly v sídelní soustavě zajišťovat“.²⁰ V rámci této soustavy byly stabilizovány některé termíny pro označení významu sídla ve struktuře osídlení, které jsou dodnes používány, a to i přesto, že tato administrativně stanovená struktura osídlení přestala po roce 1989 fungovat na administrativně stanovených vztazích a vazbách. Jedná se zejména o následující termíny:

- § *Jádro sídelní regionální aglomerace* - město, jehož sídelní vztahy k okolí dosahují takové intenzity, že jsou rozhodujícím faktorem pro vznik sídelní regionální aglomerace. Sídelní regionální aglomerace může mít několik jader.
- § *Přidružené centrum osídlení* - středisko osídlení na území sídelní regionální aglomerace nebo městského regionu, které plní pro okolní obce některé funkce jádra aglomerace a má intenzivní vztahy k jádru aglomerace.
- § *Středisko osídlení obvodního významu* - městský sídelní útvar, který v střediskové sídelní soustavě představuje středisko vyššího stupně, v němž se soustřeďuje bytová, občanská a průmyslová výstavba. Poskytuje pracovní příležitosti a služby občanského vybavení jak vlastnímu obyvatelstvu, tak i obyvatelstvu svého spádového území. V jeho spádovém území je zpravidla několik středisek osídlení místního významu, s nimiž vytváří jednotnou sídelní soustavu.
- § *Středisko osídlení místního významu* - sídelní útvar, který v střediskové sídelní soustavě plní funkci střediska nejnižšího stupně. Uspokojuje základní osobní a společenské potřeby jak svého obyvatelstva, tak i obyvatelstvo svého spádového území. Přednostně se v něm rozvíjí bytová výstavba a výstavba občanského a technického vybavení. Za spodní hranici jeho velikosti se zpravidla považuje 1500 obyvatel. Jeho funkce v střediskové sídelní soustavě nemusí zaniknout, stane-li se v důsledku změn správní organizace součástí obce, která je střediskem osídlení obvodního významu.
- § *Nestřediskové sídlo* - venkovské sídlo, které nemá funkci střediska; jeho obyvatelstvo má spád ke středisku osídlení, jehož pracovní místa a občanská zařízení využívá; zůstává nestřediskovým sídlem i tehdy, stane-li se v důsledku změn v územní organizaci součástí obce, která je střediskem osídlení místního nebo obvodního významu. Rozlišují se :
 - nestředisková sídla trvalého významu, tj. sídla s definovanou funkcí, jež je nositelem trvalého významu (obytnou, zemědělskou, rekreační apod.);
 - ostatní nestředisková sídla.²¹

¹⁹ Zásady a pravidla územního plánování: Názvosloví. Brno: VÚVA, 1983

²⁰ Zásady a pravidla územního plánování: Názvosloví. Brno: VÚVA, 1983

²¹ Zásady a pravidla územního plánování: Názvosloví. Brno: VÚVA, 1983

Struktura osídlení tedy popisuje podíl jednotlivých typů sídel uvnitř regionu (např. počet jader regionu (monocentrické, bicentrické nebo polycentrické regiony), podíl dalších sídel v regionu a zejména jejich vzájemné vztahy a vazby.

Řádovostní hierarchizace regionů²²²³

Řádovostní hierarchizace je základem sociálně-geografické regionalizace, kterou se v podmínkách České republiky dlouhodobě zabývá Prof. Hampl. Z pohledu řádovostní hierarchizace rozlišujeme tři základní typy regionů a tři další podtypy:

§ Subregiony

§ Mikroregiony

- 1. řádu
- 2. řádu

§ Mezoregiony

- 1. řádu
- 2. řádu

§ Makroregiony.

Subregiony jsou relativně nekomplexní územní celky tj. území, kde nejsou uzavřeny (kde se nedají realizovat) nejdůležitější a nejčastější potřeby obyvatel - vztahy mezi bydlištěm, pracovištěm a základními službami. V subregionu jedna z těchto základních funkcí chybí - nejčastěji se jedná o absenci pracovních příležitostí tj. obyvatelstvo sice v daném prostoru bydlí (neboť funkce bydlení je z tohoto pohledu základní), je obsluhováno základní občanskou vybaveností (velmi často v jejím neúplném rozsahu např. jen základními funkcemi samosprávy území, základní lékařskou péčí a v oblasti obchodu a služeb pak zejména prodejny se zbožím každodenní potřeby jako jsou potraviny drogistické zboží). Velmi často v subregionálním prostoru absentuje možnost pracovních příležitostí, které jsou realizovány mimo tento prostor. Subregiony bývají velmi často zázemím (spádovým územím) tzv. příměstskou zónou velkých měst, a jejich obyvatelé pracují v tomto centru - jádru osídlení.

Mikroregiony jsou z hlediska teorie regionalistiky prostorové celky s relativně malého rozsahu, kde jsou ale již relativně uzavřeny základní regionální procesy. Tj. v daném prostoru lze realizovat všechny základní vztahy a vazby mezi bydlištěm - pracovištěm a občanskou vybaveností. V podmínkách České republiky je v zásadě vyvinuta dvoustupňová mikroregionální organizace.

Mikroregiony 1. stupně lze v podstatě přirovnat spádovým územím středisek osídlení obvodního významu. V České republice lze takto označit cca 151 středisek. V mikroregionech 1. stupně je obvykle již zcela vyvinutá základní občanská vybavenost jako jsou základní (event. i mateřská) škola, základní zdravotnická zařízení tj. ordinace dětského a praktického lékaře a stomatologa, základní administrativa, a to nejen v samostatné působnosti obcí, ale i nejnižší úroveň

²² Hamp, M. a kol.: Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice, Praha: Univerzita Karlova, 1996

²³ Zpracováno na základě Hampl, M., Gardavský, V., Kühnl, K: Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČSR, Praha: Univerzita Karlova, 1987

přenesené působnosti administrativy státní (centry mikroregionů 1. stupně jsou v současném administrativním členění obvykle obce s pověřenou působností tzv. „obce III. stupně“), základní vybavení obchodu a služeb místního významu (prodejny maloobchodu zpravidla v docházkové vzdálenosti obyvatel s prodejní plochou do 1 000 m² prodejní plochy se základním sortimentem potravinářského a drogistického zboží a dalšího rychloobrátkového zboží (oděvy, domácí potřeby apod.)

Mikroregiony 2. stupně lze v podstatě přirovnat k okresům. Tyto mikroregiony mají 64 středisek, která do 31.12.2002 měla statut okresních měst. Vztahy mezi bydlištěm, pracovištěm a komplexem základních služeb jsou na tomto mikroregionálním stupni již zcela dominantní pro formování příslušných územních celků. Současně platí, že prostorová organizace těchto vztahů má až na vzácné výjimky nodální formu: vztahy typu středisko - zázemí (při úzkém vymezení středisek). Přestože obecná státní administrativa v podobě okresních úřadů byla na tomto stupni zrušena, vlastní členění České republiky na úrovni mikroregionů 2. stupně tj. okresů zůstalo zachováno (správa specifických oblastí - policie, soudy, správa sociálního zabezpečení, statistika apod.). Centra mikroregionů 2. stupně jsou již také vybavena vyšší občanskou vybaveností jako jsou např. střední školy, kina, divadla, polikliniky event. nemocnice. V oblasti obchodu a služeb se již vyskytují „obchodní zařízení regionálního významu“ reprezentované zejména velkoplošnými, velkokapacitními zařízeními maloobchodu s prodejní plochou obvykle do 3 000 m² situovaných u kapacitní městské komunikace ve vnějším městském pásmu, které slouží jak obyvatelům města tak i přilehlým obcím regionu (dojížděka 20 minut). V oblasti služeb je již středisko mikroregionu 2. stupně rovněž plně vybaveno - zařízení nevýrobních i výrobních služeb, ubytovací kapacity apod.

Z pohledu **veřejné správy** se pod termínem mikroregion můžeme setkat s celou řadou dalších výkladů např. „V praxi se zpravidla jedná o účelové mikroregiony, sdružení obcí. V ČR jsou často vytvářeny za účelem získání společné podpory pro čerpání prostředků ze státních fondů a z fondů EU.“²⁴ Nebo „Mikroregion nelze definovat jen jako území řádově menší než region. Mikroregion je skutečně často sdružením pouhých několika obcí, nese však dále typický znak aktivního vzniku „zdola“, zpravidla za účelem dosažení určitého cíle.“²⁵ Z tohoto úhlu pohledu pak mikroregion lze chápat rovněž jako „sdružení několika obcí za účelem dosažení společného cíle. Typickým rysem takového svazku je vznik z vlastní iniciativy, nikoliv příkazem nadřízeného orgánu nebo ze zákona. Spolupráce mezi obcemi se uskutečňuje:

§ na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu;

§ na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí podle zákona číslo 128/2000 Sb., o obcích;

§ zakládáním právnických osob podle Obchodního zákoníku dvěma nebo více obcemi.²⁶

²⁴ Pásková, M., Zelenka, J.: Výkladový slovník cestovního ruchu. Praha: MMR, 2002

²⁵ Oberstein, I., Cach, J.: Názvosloví urbanismu a územního plánování. Praha: FA ČVUT, 2001. Materiál z výzkumného úkolu MSM 210000026 „Proměny urbanismu“.

²⁶ <http://cs.wikipedia.org/wiki/Mikroregion>

Mezoregiony odpovídají územně rozsáhlým jednotkám, jejichž integrita je již částečně vázána na prostorové vztahy obyvatelstva. Jedná se o územně rozsáhlé jednotky, které jsou již plně vybaveny tzv. nadmístní občanskou vybaveností jako je administrativa vyššího stupně (v současném administrativním členění České republiky zejména orgány krajské úrovně), vysoké školy, (fakultní) nemocnice, velké sportovní areály (kryté stadiony, speciální zařízení pro sport a rekreaci), zařízení pro kulturu jako jsou divadla, opery, filharmonie apod. V oblasti obchodu a služeb jdou zde již situovány komplexy velkých supermarketů a hypermarketů (s prodejní plochou od 3 000 do 10 000 m²) event. kombinovaná i se zařízeními pro volnočasové aktivity (rozsáhlá polyfunkční víceobjektová obchodní centra - shopping mally, multikina, squashová a bowlingová centra apod.). Z regionálních vztahů na této úrovni má význam např. nedenní dojíždka za prací (přechodná migrace), dojíždka do vyšších školských zařízení a dojíždka do vybraných - hierarchicky vyšších druhů občanské vybavenosti. Velký význam na této úrovni mají vztahy mezi výrobními jednotkami a institucemi a zejména kvartérní činnosti. Sociogeografickou hierarchizaci České republiky na úrovni mezoregionů lze rozdělit na dva základní stupně: *mezoregiony 1. stupně*. Lze určit 11 mezoregionů resp. odpovídajících 12 mezoregionálních středisek (v případě východočeské aglomerace Hradec králové a Pardubice), z těchto 12-ti středisek lze pak dále sekundárně zdůraznit zvýšený význam tří nejsilnějších jednotek - Prahy, Brna a Ostravy, jež můžeme označit za centra *mezoregionů 2. stupně*. Důležitým znakem mezoregionální diferenciace je to, že její prostorová forma je jen částečně nodálního typu a integritu řady mezoregionů zajišťuje spíše celý systém silných a vzájemně propojených středisek než jediné centrum chápáné v úzkém vymezení.

S **Makroregionem** ztotožňujeme celou Českou republiku, přičemž jedinečná kvalitativní i kvantitativní pozice Prahy v systému osídlení umožňuje specifikovat toto jediné makroregionální centrum.

Regionální rozdíly

Jak patrně z výše uvedeného textu pod pojmem „region“ se skrývá složitý systém jeho prvků, úrovní a řádů. Protože každé území na naší planetě, na našem kontinentu, v našem státě patří do regionálního systému (je součástí minimálně jednoho, ale obvykle celé řady různých typů regionů) je logické, že mezi jednotlivými regiony budou existovat a v praxi samozřejmě existují „regionální rozdíly“. Tyto regionální rozdíly se dotýkají jak rozdílů ve fyzické podstatě regionu (regiony nížinné, podhorské, horské, ale třeba i přímořské či pouštní), tak v podstatě sociodeografické (různá míra zaměstnanosti v regionu, různá struktura vzdělanostní, náboženská apod.).

O regionálních rozdílech můžeme hovořit ze dvou základních úhlů pohledu, a to jednak z pohledu na samotné území tj. hovoříme o tzv. územní diferenciaci a z druhé strany z hlediska územní intenzity.

Územní diferenciace vychází z vnější diferenciace společnosti, organizaci společnosti v prostředí (území). Jedná se o komplexní systém s pronikavou vnitřní heterogenitou hierarchického typu (viz především hierarchie měst jako jader regionů). Tato hierarchie je primárně podmíněna nerovnoměrností v rozmístění přírodních podmínek, sekundárně je ale výrazně umocněna aktivitou lidí, resp. společnosti.

Z hlediska **územní intenzity** pak ještě můžeme dle Hampla rozlišit na *diferenciaci z hlediska lidí* a na *diferenciaci socioprofesionálních skupin*. Územní intenzita z hlediska lidí vychází z chápání lidí jako (bio)sociálních elementů charakterizovaných vnitřními předpoklady i vnějšími zájmy jedinců. V podstatě se jedná o sociální nadstavbu biologicky založené a geneticky podmíněné homogenity lidského druhu, tj. homogenity určitého druhu elementů. Sociálně-ekonomický systém jako základ diferenciace socioprofesionálních skupin pak lze chápat jako společnosti v užším smyslu. Ten svým uspořádáním představuje semikomplexní („vnitřní“) strukturu společnosti, vyjadřující vzájemné vztahy lidí a institucí „relativně nezávislých“ na vnějších podmínkách, na vnějším prostředí společnosti. Z hlediska formy uspořádání je tato struktura částečně heterogenní: např. z hlediska diferenciace příjmů nebo podílu na moci jednotlivých lidí, jejich skupin apod.²⁷

V rámci regionů a v rámci jejich vzájemné interakce dochází k základní polarizaci: homogenita – heterogenita, které vychází ze složitých oboustranných vztahů konkurenčních i kooperačních: konkurence prvků v rámci společných pravidel hry, střetávání parciálních a celkových zájmů, specializace částí v rámci kooperujících celků. Homogenita je pak podmínkou zachování vnitřní integrity a sounáležitosti prvků společnosti, možnosti komunikace a aktivní participace těchto prvků. Heterogenita je zdrojem podnětů vývoje, specializace částí a dělby činností v rámci kooperativně organizovaného celku.

Regionální rozdíly jsou navíc v čase proměnlivé (hovoříme o regionální dynamice) a jsou podstatou většiny regionálních procesů. Přístup k řešení regionálních rozdílů v rámci regionální politiky je pak základem celé řady teorií regionálního rozvoje (skupina teorií tzv. regionální rovnováhy a skupina teorií regionální nerovnováhy²⁸).

2.4. Závěr teoretického úvodu – od teorie k praxi

Ve výše uvedeném textu jsme si připomněli základní teoretické otázky týkající se osídlení, jeho struktury, regionů, jejich vymezení a základních rozdílů atd.

Protože se dále budeme věnovat problematice mikroregionů, je třeba uvést ještě několik poznámek na toto téma. V první řadě je třeba zmínit, že naše úsilí bude zaměřeno na řešení problémů mikroregionů 1. stupně, a to ještě navíc nikoli v jejich „čistě vymezené podobě vyplývající ze studia sociogeografické regionalizace, ale často velmi „divoce“ sestavených v duchu výroku Prof. Küstenmachera z Univerzity v Kaiserslauternu, který říká, že „do mikroregionu patří každý, kdo se přidá“. U nás se tak v praxi děje na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, který v § 49 říká, že „Obce mají právo být členy svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů a mohou vytvářet svazky obcí, jakož i vstupovat do svazků obcí již vytvořených“²⁹. Z toho pak vychází fakt, že v praxi se jednotlivé mikroregiony velmi liší jak svoji velikostí, tak i polohou vůči rozhodujícím centrům osídlení. Především u větších mikroregionů může uvnitř vymezeného řešeného území dále docházet k významným rozdílům v intenzitě využití území, k rozdílnému využití krajiny nebo k rozdílům třeba v ekonomickém postavení jednotlivých obcí. Je zřejmé, že problémy obcí, které leží v blízkosti

²⁷ Hamp, M. a kol.: Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice, Praha: Univerzita Karlova, 1996

²⁸ Blíže viz Blažek, J., Uhlíř, D.: Teorie regionálního rozvoje, Praha: Karolinum 2002

²⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

dominantního města v centru řešeného mikroregionu, a sídel na okraji řešeného území s nižší intenzitou veřejné dopravy, malým podílem ekonomických subjektů, ale například s intenzivním chatařením, jsou velmi rozdílné.³⁰ Přesto existuje celá řada témat a postupů, které jsou jednotlivým mikroregionům společné a právě těmi se budeme zabývat v rámci řešení výzkumného projektu.

2.5. Literatura

- Blažek, J., Uhlíř, D.: *Teorie regionálního rozvoje*, Praha: Karolinum 2002
- Goodall, B.: *Dictionary of Human Geography*, Penguin London 1987
- Hamp, M. a kol.: *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*, Praha: Univerzita Karlova, 1996
- Hampl, M., Gardavský, V, Kühnl, K.: *Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČSR*, Praha: Univerzita Karlova, 1987
- Hrůza, J.: *Slovník soudobého urbanismu*, Praha: Odeon, 1977
- Krásný, J.: *Názvosloví urbanismu*. 1976
- Oberstein, I., Cach, J.: *Názvosloví urbanismu a územního plánování*. Praha: FA ČVUT, 2001
- Pásková, M., Zelenka, J.: *Výkladový slovník cestovního ruchu*. Praha: MMR, 2002
- Perlín, R.: *Strategický plán mikroregionu*, Praha:2001
- Skokan, K.: *Evropská regionální politika: v kontextu vstupu České republiky do Evropské unie*. Ostrava: Repronis, 2003
- Slovník cizích slov*, Praha: Levné knihy KMa, 2006
- Šilhánková, V., Koutný, J., Čablová, M.: *Urbanismus a územní plánování*, Univerzita Pardubice 2002
- Tichá T. a kol.: *Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí*. 1. vydání. Praha: ABF - nakladatelství ARCH, 2004
- Zásady a pravidla územního plánování: Názvosloví*. Brno: VÚVA, 1983

doc. Ing. arch. Vladimíra Šilhánková, Ph.D., Univerzita Pardubice, FES
Ústav veřejné správy a práva,
Studentská 84, 532 10 Pardubice
tel. 466 036 238, 603 554 155
e-mail: vladimira.silhankova@atlas.cz

³⁰ Perlín, R.: *Strategický plán mikroregionu*, Praha:2001

3. PRAKTICKÁ APLIKACE POJMU MIKROREGION, LEGISLATIVNĚ-ADMINISTRATIVNÍ VYMEZENÍ

Michal Šimka

3.1. Legislativně-administrativní vymezení

V 90. letech 20. století nebyl v České republice vytvořen právní rámec pro sdružování obcí do větších celků (tj. mikroregionů). Proto tak obce činily na základě občanského zákoníku.

V roce 2000 byl přijat zákon o obcích (č. 128/2000 Sb.), který mimo jiné právně vymezil základní formy spolupráce mezi obcemi při výkonu samostatné působnosti. Vedle spolupráce obcí na základě smlouvy ke splnění konkrétního úkolu a založení právnických osob dvěma a více obcemi podle zvláštního zákona (Obchodní zákoník) existuje možnost spolupráce jako vznik dobrovolného svazku obcí. Zákon současně stanovil, že se obce nemohou sdružovat na základě občanského zákoníku, proto mikroregiony, které vznikly před přijetím zákona, se většinou transformovaly v dobrovolné svazky obcí (DSO)³¹.

Další fungování a činnost mikroregionů jako zájmového sdružení právnických osob dle § 20, písm. f) až j) Občanského zákoníku je možná pouze jako smluvní spojení s fyzickou či právnickou osobou. Toto sdružení však nemá způsobilost k právům a povinnostem. Zákon 128/1994 Sb., o obcích v § 47 odst. 2 výslovně vylučuje spolupráci obcí ve formě zájmového sdružení právnických osob (v němž jsou sdruženy pouze obce) a smlouvy o sdružení bez právní subjektivity podle občanského zákoníku, což bylo dříve možné.

3.2. Právní možnosti vzájemné spolupráce obcí

Podle zákona 128/2000 Sb., o obcích existují tři právní možnosti vzájemné spolupráce obcí:

1. Na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu.

Smlouva se uzavírá na dobu určitou nebo neurčitou, cílem je většinou stavba veřejného zájmu (kanalizace, vodovod, turistická infrastruktura - cyklostezky, propagace regionu, ...). Náležitosti smlouvy upravuje zákon o obcích v § 48, odst. 2. Předmětem této smlouvy nemůže být vznik právnické osoby. Smlouva musí mít písemnou formu. Musí být schválena zastupitelstvy obcí. Důležitá je především úprava způsobu dělení majetku získaného výkonem společné činnosti obcí, způsob odstoupení účastníků od smlouvy a vypořádání části jejich majetku, odpovědnost účastníků smlouvy ze závazků vůči třetím osobám.

Tyto svazky jsou relativně nestabilní a po splnění úkolu pro který byly zřízeny se často rozpadají. Z průzkumu vyplývá klesající trend takto uzavřených smlouvy mezi obcemi³².

³¹ Centrum evropského projektování (vlastní průzkum). Hradec králové 2005.

³² Např. v Královéhradeckém kraji je v současné době registrováno 46 dobrovolných svazků obcí, z nichž 7 je úzce účelově zaměřeno - plynoikace obcí, provozování společného vodovodu a ČOV atd.

2. Na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí (DSO).

Jedná se o vyšší formu spolupráce obcí, je založena na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí za účelem ochrany a prosazování společných zájmů.

Členy svazku mohou být jen **obce**. Svazek obcí je právnickou osobou (§ 49 zákona o obcích). Svazky obcí zajišťují společné plnění jejich úkolů ve sféře samostatné působnosti a sdružují k tomu prostředky. Zákon vymezuje předmět činnosti svazku obcí:

- zejména úkoly v oblasti školství,
- sociální péče,
- zdravotnictví,
- kultury,
- požární ochrany,
- veřejného pořádku,
- ochrany životního prostředí,
- cestovního ruchu,
- zabezpečování čistoty obce,
- shromažďování,
- odvozu a zneškodnění komunálních odpadů,
- zásobování vodou,
- odvádění a čištění odpadních vod,
- správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení,
- zavádění a zdokonalování sítí technického vybavení,
- systémů veřejné dopravy k zajištění dopravní obslužnosti obcí,
- úkoly v oblasti ochrany ovzduší,
- provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin,
- správu majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního fondu a zařízení spravovaných obcemi.

Tento výčet činností je pouze příkladný. Svazek obcí může být založen i k jiným úkolům v samostatné působnosti obcí. Jednotlivé svazky obcí mohou plnit více činností najednou a od toho mohou být odvozeny svazky obcí jednoúčelové nebo víceúčelové.

Povinnou součástí smlouvy o vytvoření svazku obcí jsou jeho **stanovy**, jejichž náležitosti stanoví § 50, odst. 2 zák. o obcích. Ve stanovách musí být uveden zejména název a sídlo, počet členů, orgány a působnost svazku obcí, jeho majetek, zdroje příjmů, práva a povinnosti členů svazku obcí atd.

Smlouvu schvalují **zastupitelstva** obcí, jinak je smlouva neplatná. Vyhotovení smlouvy je nezbytné opatřit doložkou podle § 41, že tato podmínka bylo splněna.

O právní způsobilosti svazku obcí, jeho registraci, zrušení a zániku platí příslušná ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob³³. Svazek obcí je **zrušen** rozhodnutím zastupitelstev obcí, které svazek vytvořily. Ustanovení o způsobu rozhodnutí o zrušení svazku by mělo být obsahem zakladatelské smlouvy. Zániku či zrušení sdružení musí předcházet likvidace. Svazek obcí zaniká výmazem z registru. Před zánikem svazku se vyžaduje jeho **likvidace**. Ve stanovách svazku musí být uvedeno, jakým způsobem budou vypořádány majetkové vztahy se třetími osobami a jaké bude vypořádání podílu členských obcí svazku na zisku či úhradě ztráty vzniklé jeho činností.

Institut svazku obcí umožňuje též širší demokratickou participaci na činnosti svazku. **Občané** obcí sdružených ve svazku obcí mají zejména právo účastnit se zasedání orgánů svazku obcí, podávat jim písemné náměty a vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a k závěrečnému účtu svazku obcí.

Tyto svazky jsou relativně stabilní a vhodnější forma spolupráce obcí³⁴. Této formy spolupráce využívá cca 39 % obcí.

3. Zakládání právnických osob podle zvláštního zákona dvěma nebo více obcemi, přičemž zvláštním zákonem je míněn Obchodní zákoník³⁵.

Zákon obcích dále jako formu spolupráce mezi obcemi stanoví zakládání právnických osob podle zvláštního zákona, tj. zejména podle Obchodního zákoníku (akciové společnosti nebo společnosti s ručením omezeným), také však obecně prospěšné společnosti podle zák. č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech.

Dosavadní zkušenosti nasvědčují tomu, že dobrovolný svazek obcí je optimální formou dlouhodobé a víceúčelové spolupráce mezi obcemi. Je také nejvýznamnější z hlediska hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje mikroregionů³⁶.

3.3. Možnosti spolupráce obcí

- Sloučením malých obcí - není moc obvyklé, obce, které nejsou právním nástupcem ztrácí svoji samosprávnou identitu, patriotismus obyvatel.
- Sdružování obcí - spolupráce obcí ke společnému způsobu obstarávání záležitostí (jak některých záležitostí obecní samosprávy, tak i agend státní správy vykonávaných obcemi. Dochází k přenosu určité působnosti na jiný útvar, který ji bude vykonávat jménem obce.
- Výkon veřejné správy orgány jiných obcí - kdy orgány jedné obce vykonávají některé úkoly veřejné správy na území více obcí. Přijetím těchto veřejných úkolů přebírá pověřená obec práva a povinnosti zbylých obcí, které jsou spojeny s těmito úkoly. Zbylé obce jsou pak povinny ze zákona spoluúčastnit se na náhradě vzniklých nákladů.

³³ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění, § 20, písm. i) až j)

³⁴ Dle návrhu věcného záměru novely zákona o obcích (2005).

³⁵ Matrasová, E. Šlouf, V. Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem. 2. aktualizované a doplněné vydání. Polygon, Praha: 2003

³⁶ Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně - Analýzy současných právních forem podporujících optimalizaci funkce obcí ve výkonu veřejné správy a jejich limitů. Dostupné na www.mvcr.cz/odbor/reforma/pdf_opti/e_proved.pdf.

- Spolupráce několika obcí (případně dalších fyzických a právnických osob) v oblasti ekonomického podnikání.
- Partnerské vztahy - spolupráce se zahraničními městy a obcemi (společné ekologické akce, sportovní akce, pravidelné výměny delegací).

Poslední se od prvních dvou liší především tím, že nemají přímý vliv na rozsah a způsob plnění úkolů obcí na úseku veřejné správy, nedochází při nich k přenosu působnosti obcí ani k vytváření nových orgánů, které by disponovaly administrativní pravomocí.

3.4. Pojem mikroregion

Český právní řád pojem mikroregion nezná, užívá jen termín region - územní celek vymezený administrativními hranicemi krajů, okresů, správních obvodů obcí s rozšířenou působností, obcí nebo sdružení obcí.

Mikroregion - dobrovolné sdružení obcí s různou právní subjektivitou. Dle Knolla je mikroregionem zpravidla větší území, než je území jedné obce, jež však má společné problémy či rysy, příp. se jedná o přirozené spádové území, kde více subjektů, nejčastěji obcí, spolupracuje na řešení společných problémů³⁷.

3.5. Užití pojmu mikroregion

- Ve smyslu geografickém - určité území nebo oblast.
- Ve smyslu neformální spolupráce obcí - uskupení několika obcí za účelem splnění nějakého úkolu, stačí souhlas obecních zastupitelstev.
- Ve smyslu formalizované spolupráce několika obcí - uskupení několika obcí jež mají statut právnické osoby. Jednají jménem obcí na vlastní odpovědnost.

Mikroregion s **administrativními hranicemi** (dvou a více obcí) je většinou spojován s pojmem „sdružení / svazek“, a mikroregion **bez administrativních hranic** vyjadřuje účelově vytvořené území podle subjektivně stanovených kritérií (např. ekonomický, příhraniční, marketingový mikroregion).

3.6. Cíle založení mikroregionu

- Hlavním cílem založení mikroregionu v ČR je společné řešení více problémů, a to zejména:
 - cestovní ruch,
 - životní prostředí,
 - zemědělství,
 - infrastruktura,
 - ekonomický rozvoj,
 - rozvoj lidských zdrojů.

³⁷ Knoll, J., Knoll V. Svazek nebo sdružení a další formy spolupráce obcí. Ministerstvo pro místní rozvoj, Praha: 2002.

- Do jisté míry využít územní potenciál, zdroje a silné stránky územního celku za účelem rozvoje území při eliminaci slabých stránek území.
- Umožnit členským obcím čerpání finančních prostředků z dotačních programů ČR a strukturálních fondů Evropské unie.
- Vzájemná výměna zkušeností a pomoci mezi členskými obcemi, sdružování finančních prostředků, lidských kapacit a jejich efektivní využití.
- Koncentrace dosud až příliš roztráštěné sídelní struktury v ČR a stabilizace rozvoje především venkovských regionů.

3.7. Předpoklady pro založení mikroregionu

Pro dobré fungování mikroregionu je rozhodující zvolit hned při jeho založení správnou strategii. Ze zkušeností existujících svazků obcí vyplývá, že k jejich úspěšnému založení a zejména fungování je nezbytné naplnění čtyř základních podmínek:

1. Existence shodných problémů obnovy a rozvoje ve více spolu sousedících obcích, nejčastěji spjatých historickými kořeny a přírodním územím.
2. Iniciativa vzešlá ze samotných obcí, tedy od obecních zastupitelstev, občanských sdružení a samotných občanů.
3. Ochota samosprávných orgánů jednotlivých obcí přenést část pravomocí a kompetencí na orgány svazku obcí.
4. Vnitřní solidarita sdružených obcí, tedy ochota respektovat skutečnost, že ne všechny akce svazku obcí budou vždy a za všech okolností stejně výhodné pro všechny sdružené obce z věcného i časového hlediska.

3.8. Zásady efektivního fungování mikroregionu

1. Vypracování vyváženého obsahu a rozsahu stanov svazku obcí, tj. pravidel jeho fungování v duchu dobrovolně přijatých společenských cílů.
2. Zřízení pružné, ale plně demokratické řídicí struktury svazku, která zajistí operativní rozhodování, respektování názorů jednotlivých členů a efektivní kontrolu a kontinuitu rozvojových strategií. Je nutné stanovit postupy jak tyto řídicí struktury implementovat do běžného chodu mikroregionu. Tato zásada by se mohla ve zkratce charakterizovat: „více profesionality, méně politiky“ ..
3. Formulování jednoznačných pravidel hospodaření svazku obcí, tj. pravidel pro získávání a využívání finančních zdrojů a dalšího majetku sdružení, včetně úpravy členských poplatků, majetkových podílů apod.
4. Vymezení činností, kterými se bude svazek obcí dlouhodobě zabývat.

Pro dobré fungování mikroregionu je nezbytné, aby byl bez větších obtíží spravovatelný, a aby mezi zástupci samospráv obcí i samotnými obyvateli docházelo ke stálým kontaktům.³⁸

³⁸ Kašparová, L., a kol. Rozvoj vesnice. Ediční řada vesnice. Ústav územního rozvoje, Brno: 2002, s. 57-58.

3.9. Fungování mikroregionů ve formě svazků obcí v praxi

V roce 2005 existovalo dle výzkumu Ústavu územního rozvoje v České republice 474 mikroregionů (z nichž však některé nevyvíjejí činnost), které pokrývaly cca 2/3 území České republiky.

Hranice správního obvodu obce s rozšířenou působností přesahuje 137 mikroregionů, hranice kraje pak 32 mikroregionů.

Do mikroregionů je zapojeno cca 4.680 obcí (tj. přes 70 % z celkového počtu obcí) a jejich počet se zvyšuje.

Minimální počet obcí v mikroregionu jsou 2 obce, maximální je 47 obcí. Průměrný počet obcí v mikroregionu je 11 obcí, průměrný počet obyvatel je cca 13,3 tis. osob, největší mikroregion má 262,8 tis. obyvatel.

3.10. Sdružování malých a venkovských obcí

Sídelní struktura v ČR se vyznačuje velkou rozdrobeností.

Po roce 1990 došlo v ČR k dezintegračním procesům.

Osamostatnily se převážně malé obce (do 1.000 obyvatel)

V roce 1989 bylo v ČR cca 4.100 obcí, v roce 1990 - 1991 jejich počet přesáhl 6.000. K 1.1.2004 bylo v České republice 6249 obcí.

Podíl malých obcí na celkovém počtu obyvatel (pouze 17,2 % obyvatelstva ČR) a na tvorbě hrubého domácího produktu je malý, významný je naproti tomu podíl na rozsahu spravovaného území (téměř 80 % všech obcí). V řadě případů jde o oblasti v nichž je umístěna významná část přírodního potenciálu státu (např. nerostné bohatství), což ovšem vyžaduje kvalitní správu tohoto potenciálu.

U malých obcí (do 1.000 obyvatel) lze zjistit několik základních, dlouhodobě působících trendů. Mezi ně patří zejména:

- Postupné stárnutí obyvatelstva, rychlejší než u celkové populace.
- Zvýšená migrace obyvatel v produktivním věku do měst.
- Úbytek schopností poskytovat služby (z kvantitativního i kvalitativního hlediska).
- Rostoucí převaha obytné a rekreační funkce nad funkcemi ekonomickými a obslužnými.
- Rychlý úbytek pracovních míst a následné zvyšování vyjížděky obyvatel za prací, rostoucí závislost na mikroregionálních a regionálních střediscích.
- Malá diverzifikace pracovních míst, nízké příjmy a vyšší míra dlouhodobé nezaměstnanosti, omezená dostupnost a kvalita služeb podporujících podnikání.
- Snižování úrovně dopravní obslužnosti veřejnou dopravou.
- Obecný nedostatek finančních prostředků k zajištění základních funkcí a rozvojových záměrů (obtížný přístup k úvěrům i nedostatek vlastních finančních zdrojů na spolufinancování projektů).
- Ztížené podmínky pro výkon státní správy a samosprávy.
- Omezená soběstačnost v plnění potřebného rozsahu uložených funkcí.

Malé obce mohou:

- Velmi omezeně naplňovat poslání místní územní samosprávy - pečovat o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů, zejména bydlení, dopravy, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.
- Nemají předpoklady pro využívání některých samostatných působností vyhrazených zastupitelstvu obce, nemají potřebné zázemí pro vypracování a realizaci komplexního programu rozvoje obce.
- Nejsou respektovaným partnerem orgánů kraje a státních orgánů.
- Nejsou schopny generovat dostatečné daňové příjmy, mají horší přístup k příjmům návratného charakteru, velkou část jejich finančních zdrojů pojmu výdaje na administrativu, resp. mandatorní výdaje, při zajišťování řady služeb nemohou využít úspor z rozsahu, obtížně získávají kvalifikovaný personál.

Z výše uvedeného vyplývá, že takové obce nemohou plnit v celém rozsahu své samosprávné funkce právně stvrzené v jejich samostatné působnosti a jen v omezené míře mohou vykonávat přenesenou působnost.

Venkovské obce

Venkov je chápán jako protiklad města, tedy jako prostor mimo města.

Statistickou hranicí běžně používanou v ČR pro vymezení venkovských obcí, je 2.000 obyvatel. Obce s nižším počtem obyvatel než 2.000 jsou v našich podmínkách považovány za venkovské.

Pro pojem venkova se používá řada definic a ani v OECD ani v EU nedošlo ke jejímu sjednocení. V kontextu předmětu tohoto výzkumu se jeví dostačující vymezení venkova jako „souboru venkovských obcí, venkovských regionů nebo soubor venkovských území (prostorů)“³⁹.

Definice venkovských obcí lze z hlediska jejich obsahu rozdělit do tří oblastí:

- § definice vycházející z hustoty obyvatelstva;
- § definice vycházející z velikosti obce;
- § definice vycházející z některých kvalitativních znaků obce.

Vedle definice venkovských obcí se užívají další kritéria pro klasifikaci uvnitř venkovských oblastí. Mezi ně patří: zdanitelný příjem na obyvatele; míra nezaměstnanosti; kvalita životního prostředí; počet osob s trvalým pobytem; počet pracovníků v jednotlivých odvětvích národního hospodářství; počet ekonomicky aktivních obyvatel a řada dalších.⁴⁰

Pro vymezení venkova používá Evropská unie metodiku klasifikace regionů OECD, založenou na kritériu přepočtené hustoty obyvatel. Podle této metodiky se regiony - kraje (jednotky NUTS 3) člení na tři typy:

³⁹ Viz [www.mze.cz/UserFiles/File/EAFRD/Priloha1\(d\).doc](http://www.mze.cz/UserFiles/File/EAFRD/Priloha1(d).doc).

⁴⁰ Blíže viz Střeleček, F. Velikost obcí a ekonomická aktivita obyvatelstva, 1. část (článek). Dostupné na <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6207352>.

§ **převážně venkovské regiony** - více než 50 % obyvatel žije ve venkovských obcích (pro tento účel definované jako obce s méně než 150 obyvateli na 1 km²);

§ **významně venkovské regiony** - ve venkovských obcích žije 15 až 50 % obyvatel,

§ **převážně městské regiony** - ve venkovských obcích žije méně než 15 % obyvatel.

Dle údajů Ministerstva zemědělství ČR je k 1. lednu 2005 v české republice 89,82 % všech obcí venkovského typu.

Vzhledem k velikosti se tyto obce potýkají s obdobnými problémy jako malé obce.

3.11. Literatura

Centrum evropského projektování (vlastní průzkum). Hradec králové 2005.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění.

Zákon 128/2000 Sb., o obcích.

Matrasová, E. Šlouf, V. Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem. 2. aktualizované a doplněné vydání. Polygon, Praha: 2003.

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně - Analýzy současných právních forem podporujících optimalizaci funkce obcí ve výkonu veřejné správy a jejích limitů.

Knoll, J., Knoll V. Svazek nebo sdružení a další formy spolupráce obcí. Ministerstvo pro místní rozvoj, Praha: 2002.

Kašparová, L., a kol. Rozvoj vesnice. Ediční řada vesnice. Ústav územního rozvoje, Brno: 2002, s. 57-58.

Kopecký, M. Právní postavení obcí. Základy obecního práva. CODEX Bohemia, s.r.o., Praha 1998.

Internet

www.mvcr.cz

www.obce.cz

www.czs0.cz

Ing. Michal Šimka, Projektová a rozvojová agentura, a.s.

Senovážné náměstí 23, 110 00 Praha 1

tel: 222 247 394

e-mail: simka@rozvoj.cz

4. PLÁNOVACÍ NÁSTROJE MIKROREGIONŮ

Miroslav Pavlas

Problematika plánovacích nástrojů je natolik široká, že podrobné seznámení se všemi třemi typy plánování, kterých se týká tento příspěvek, by vydalo na tři samotné prezentace, ba přímo konference. Proto jsou z jednotlivých typů plánování vybrány pouze otázky, které považují za důležitá vzhledem k mikroregionům - otázky, které se jich týkaly v minulosti, týkají se jich v současné době nebo by se mohly či spíše měly týkat v budoucnu.

Chceme-li identifikovat nejvýznamnější problémy mikroregionů spojené s tvorbou a realizací společných projektů, měli bychom upřít svou pozornost na plánovací nástroje, neboť projekty by z nich v optimálním případě měly vycházet.

4.1. Plánování, plány

Jednou z všeobecně přijímaných definic plánování je, že se jedná o kvalifikovaný odhad budoucnosti.⁴¹ Jedná se prostředek k odhadování budoucího vývoje, jehož výsledkem je plán, který lze charakterizovat jako soustavu více či méně závazných nebo indikativních opatření, postupů a podmínek, které vedou k dosažení vytýčených cílů.

Od prognózy se plán liší jednak svou jednoznačností (neobsahuje alternativy či varianty) a podstatně kratším časovým horizontem, jednak je bezprostředně spjat s řízením a usměrňováním vývoje (prognóza je naopak spjata především s odhadováním a výzkumem rozmanitých možností vývoje).⁴²

Stejně jako existuje řada definic pro plánování, existují i různá kritéria, podle nichž se plány dělí. Všeobecně (tedy bez návaznosti na mikroregiony) lze plánovací dokumenty rozdělit na čtyři základní typy, které jsou spolu nesouměřitelné v úrovni:⁴³

- § technické plánování pro využití území (ÚPN, urbanistická studie podle dosud platné úpravy - nový stavební zákon jí nahrazuje územní studií);
- § plánování pro funkční oblasti (energetický generel, koncepce rozvoje cestovního ruchu);
- § technické plánování opatření - detailnější forma plánování (investiční záměry, návrhy realizačních projektů);
- § sociálně ekonomické plánování (koncept rozvoje území).

Následující tabulka znázorňuje jednotlivé typy plánování na úrovni mikroregionů. Aplikace strategického plánování je spojena se sdružováním obcí velmi často. Složitější a méně jednoznačná je aplikace zbývajících dvou úrovní. Vezmeme-li v úvahu i časové hledisko, získáme v kombinaci s jednotlivými typy plánování 9 možností plánování v rámci mikroregionů.

⁴¹ Maier, K. Územní plánování, ČVUT, Praha: 1997.

⁴² Vystoupil, J. Prognózy a modely v regionálním rozvoji (pracovní texty). ESF MU, Brno: 2003.

⁴³ Kol. autorů, Metodické teze ke zpracování strategie rozvoje mikroregionu. Regionální rozvojová agentura, Plzeň: 1999.

Tabulka tedy znázorňuje míru aplikace (a aplikovatelnost) tří úrovní plánování v členění podle časového hlediska, kdy jsou jednotlivé typy plánování na úrovni mikroregionů využívány v menší míře (X), běžně (XX) nebo vůbec (0).

Tabulka 1: Schéma typů plánování mikroregionů

Horizont	Typ plánování		
	Strategické	Územní	Ekonomické
Dlouhodobý	X	0	0
Střednědobý	XX	0	X
Operativní	X	0	XX

Tři nuly ve sloupci územního plánování znamenají, že na úrovni mikroregionů nejsou nástroje územního plánování aplikovány. Přesto se jim bude příspěvek v další části věnovat, protože nelze hovořit o koordinované činnosti v území bez územního plánování.

4.2. Strategické plánování mikroregionů

Hovoříme-li o plánování na úrovni mikroregionů, v převážné míře máme na mysli plánování strategické, a to zejména v podobě přípravy programů rozvoje svazků obcí. Je to především proto, že tvorba strategického dokumentu (často jako prostředku k dosažení na tuzemské a především evropské dotační prostředky) byla od 90. let 20. století významným impulsem pro sdružování obcí.

Strategický plán představuje nejen klíčový nástroj rozvoje území, ale současně i platformu pro komunikaci rozhodujících účastníků sociálního a ekonomického rozvoje.⁴⁴

Nyní se krátce zmíním o východiscích pro strategické plánování, které do značné míry souvisejí s problémy v oblasti pořizování a využívání strategických dokumentů. Strategické plánování se od zbylých dvou typů liší mj. tím, že nemá legislativní oporu, takže ačkoli jsou výsledné dokumenty schvalovány, nejsou nikdy závazné ve smyslu vymahatelnosti. Neexistuje jednotná či závazná metodika, většinou jde pouze o doporučení odborných týmů, jak by mělo strategické plánování probíhat. Vzniklé dokumenty pak se liší nejen svými názvy (často se lze setkat s názvy jako „integrovaná strategie rozvoje“, „strategický plán“ aj., přičemž často je název přímo odvozen od účelu, pro nějž se dokument zpracuje, ale i obsahem a účelem zpracování. Toto východisko se ovšem začíná pozvolna měnit, a to především v souvislosti s Iniciativami Společenství, které pro financování ze svých zdrojů již určitou metodiku vyžadují a preferují předem danou strukturu.

Zpracování strategického plánu se doporučuje pro větší a velké svazky obcí, které mají dostatečnou ekonomickou i sociální kapacitu a mají skutečně zájem vytvářet a realizovat společné programy. Většinou se jedná o svazky obcí, které mají více než 10.000 obyvatel a které mají možnost financovat profesionálního manažera.⁴⁵ V této souvislosti je třeba zmínit, že profesionálního manažera si zdaleka nemohou dovolit všechny svazky obcí.

⁴⁴ Perlín, R., Bičík, I. Strategický plán mikroregionu (metodická příručka pro zájemce o strategické plánování ve venkovských mikroregionech a obcích). Univerzita Karlova, Praha: 2006.

⁴⁵ Perlín, R., Bičík, I. Strategický plán mikroregionu (metodická příručka pro zájemce o strategické plánování ve venkovských mikroregionech a obcích). Univerzita Karlova, Praha: 2006.

4.2.1. Metody zpracování strategických dokumentů mikroregionů

Strategický plán lze zpracovávat několika metodami:

1. expertní postup práce (vypracování skupinou najatých expertů);
2. komunitní postup práce (pod vedením vedením externích odborníků je na základě diskusí vypracován místními odborníky).

V praxi se lze těžko setkat s tím, že by nějaký strategický dokument byl zpracován jenom expertní nebo komunitní metodou, většinou se jedná o jejich kombinaci, ačkoli vždy jedna z těch metod převažuje. U většiny dokumentů převažuje expertní postup práce, protože klade menší nároky pro zadavatele, v našem případě svazek obcí. Strategické dokumenty pak nesou „rukopis“ svého zpracovatele, čili jsou determinovány metodikou poradenských a konzultantských společností a jejich zvyklostmi.

Výhodou komunitní metody je jasná orientace na konkrétní problémy a konkrétní řešení, protože místní odborníci, popř. stakeholderi (tj. zainteresovaní aktéři) mají lepší povědomí o problémech daného území než externí firma.

4.2.2. Proces strategického plánování v mikroregionech

Proces strategického plánování v mikroregionech by se velice obecně dal shrnout do několika bodů:

- § analytická část (která spočívá v analýze řešeného území);
- § identifikace klíčových problémů (většinou se SWOT analýzy, tzn. identifikace silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb, tj. vnitřních a vnějších pozitivních i negativních faktorů budoucího rozvoje);
- § strategie vedoucí k dosažení cílového stavu (stěžejní část strategického plánování – na kvalitě strategie do značné míry závisí kvalita celého dokumentu i celého procesu strategického plánování);
- § programy, které vedou k naplnění strategie;
- § projednání, schvalování, aktualizace, evaluace (vyhodnocení na základě monitorovacích ukazatelů, které by v optimálním případě měl strategický dokument obsahovat. Indikátory neboli monitorovací ukazatele kvantifikují stav, ze kterého vycházíme a cílový stav, kterého chceme dosáhnout realizace jednotlivých strategií).

4.2.3. Specifické a inovativní prvky ve strategickém plánování vyplývající z Iniciativ Společenství

Pokud jednotlivé programy Evropské unie vyžadují zpracování programového dokumentu jako rámce pro poskytování podpory, vždy pro jednotlivé dokumenty uvádějí jasná věcná i formální kritéria na přípravu a projednávání dokumentu. Směrnice EU upravují pro hlavní dokumenty strukturální politiky pravidla pro

projednávání a pro hodnocení jednotlivých dokumentů včetně stanovení základního rozsahu projednání jednotlivých dokumentů s dalšími aktéry rozvoje.⁴⁶

Program LEADER ČR (dále jen „LEADER“) je určen na jedné straně mikroregionům (o velikosti 10 000 - 100 000 obyvatel) a jejich organizačním strukturám, které vytvářejí společné rozvojové strategie, a na druhé straně místním subjektům, které realizují konkrétní projekty.⁴⁷

V rámci programu LEADER + je právě strategický plán (pod názvem integrovaná rozvojová strategie venkovského mikroregionu) nejen nástrojem pro formulaci hlavních cílů rozvoje regionu, ale současně i trvalou platformou pro komunikaci starostů, představitelů neziskového sektoru a podnikatelů nad hlavními tématy rozvoje daného území. Základním článkem programu je místní partnerství - **místní akční skupiny** (Local Action Groups), organizace složené ze zástupců veřejné správy, podnikatelů, neziskových organizací, veřejnosti. V ČR mohou mít MAS formu občanských sdružení nebo obecně prospěšných společností.

Z výše uvedené osnovy je patrné, že se od procesu strategického plánování tak, jak bylo dosud popsáno, do značné míry odlišuje, a to především jinou návazností některých kroků a novými prvky ve strategickém plánování (projektové fiše, princip realizace partnerství).

Jasně zacílení takového dokumentu a jeho závaznost ve vztahu k poskytnutí finančních prostředků a realizaci mohou vést k přehodnocení dosavadního úzu o strategickém plánování.

Dalším inovativním a velmi aktuálním prvkem v oblasti strategického plánování jsou tzv. **integrované plány rozvoje měst**. O těchto plánech se začalo hovořit souvislosti s přípravou operačních programů politiky soudržnosti Evropské unie pro programovací období 2007 - 2013 (zejména Integrovaný operační program, Regionální operační programy). Integrované plány lze chápat jako akční plány sloužící k propojení individuálních projektů do ucelených strategií, komplexních operací, které vytvoří lepší předpoklady pro akceleraci rozvojového potenciálu území a tím pro získání finančních prostředků právě z Fondů EU.

Integrovaný plán rozvoje města navazuje na obecný strategický dokument města (např. program rozvoje města) a územní plán rozvoje města. Je založen pouze na projektech využívajících evropských peněz pro období 2007 - 2013, který město předkládá přímo příslušnému řídicímu orgánu na celé období 2007 - 2013, což je právě jedním z inovativních prvků v rámci procesu strategického plánování.

Obsahuje předpokládaný podrobný seznam projektů včetně definovaných dopadů, výstupů a výsledků v souladu s definovanými oblastmi podpory a cíli stanovenými příslušnými operačními programy. Tento plán je vyhodnocen minimálně každé dva roky. Řídicí orgán v 1. kroku schválí finanční příslib na realizaci Integrovaného plánu. Integrovaný plán rozvoje bude pak realizován prostřednictvím jednotlivých projektů, které byly uvedeny v Integrovaném plánu. Příjemci podpory v rámci

⁴⁶ Perlín, R., Bičík, I. Strategický plán mikroregionu (metodická příručka pro zájemce o strategické plánování ve venkovských mikroregionech a obcích). Univerzita Karlova, Praha: 2006, s. 10.

⁴⁷ Blíže viz <http://www.businessinfo.cz/cz/clanky/program-leader-cr/1001045/>.

Integrovaného plánu mohou být město, kraj a jeho organizace a nestátní neziskové organizace.⁴⁸

Nabízí se otázka, jaká je souvislost těchto plánů, s jejichž uplatněním se počítá spíše pro větší města, se strategickým plánováním mikroregionů. Velmi častým problémem mikroregionů je realizovat strategické dokumenty, neboť strategie je mnohdy pouze obecná, dokumenty nejsou realizovatelné. V mnoha případech se jedná o spíše o „zbožná přání“ bez jakékoliv vazby na finanční rámec či na územní plán. Integrované plány rozvoje měst jsou nástrojem, jak dovést proces strategického plánování do zdárného konce, tzn. tak, aby opravdu mělo strategické plánování smysl. Je to jedna z cest a domnívám se, že je principiálně aplikovatelná na mikroregiony, ovšem za podmínky existence konkrétního zdroje financování jejich společných projektů, který bude podporovat projekty vycházející z výsledků plánovacího procesu.

4.3. Územní plánování - využití a využitelnost u mikroregionů

Územnímu plánování se bude příspěvek věnovat především z hlediska využitelnosti a využívání na úrovni mikroregionů.

Stejně jako v případě strategického plánování se nejprve krátce zmíním o východiscích pro územní plánování, které vycházejí z aktuální situace především v právní úpravě této oblasti. V době zpracování výzkumného projektu se nachází české územní plánování na rozhraní: 31. prosince 2006 přestává platit zákon⁴⁹, který oblast územního plánování upravoval (byť byl několikrát novelizován) po dobu třiceti let. Dne 1. ledna 2007 nabývá účinnosti nový Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který oblast územního plánování významně změní, a to nejen z důvodu zavádění nových pojmů a plánovacích nástrojů, ale i z procesního hlediska.

Dosavadní zkušenosti s možností využití územně plánovacích nástrojů na úrovni mikroregionů tedy vycházejí z praxe dané dosud platným zákonem a možné změny tohoto stavu dnes nelze s úspěchem zcela vyhodnotit.

Na rozdíl od strategického plánování, kde neexistuje přesná a všeobecně akceptovaná definice, v případě územního plánování ji nacházíme v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů. O tom, že se dosud jedná o živou a z velké části vystihující definici, svědčí mj. i fakt, že nová zákonná úprava⁵⁰ z této definice při vymezení cílů územního plánování do značné míry vychází a zasazuje ji do kontextu udržitelného rozvoje území: (§ 18, odst. 2): *„Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.“*

⁴⁸ Zápis z jednání pracovní skupiny pro strukturální politiku SMO ČR dne 6. září 2006. Dostupné na <http://www.smocr.cz/pracovni-skupiny/pracovni-skupina-1/default.aspx>.

⁴⁹ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

To, co zůstává bez ohledu na změnu právní úpravy, je skutečnost, že územní plánování je nejdůležitějším nástrojem pro koordinovanou činnost území, jehož cílem je dosáhnout **optimálního využití území**, a to z hlediska:

§ komunity, která je užívá nebo kterou užívání území ovlivní, jako celku;

§ dlouhodobých efektů⁵¹.

4.3.1. Nástroje územního plánování dle nové právní úpravy

Nová právní úprava nám s sebou přinesla změny nástrojů územního plánování. Základními nástroji územního plánování dle nového stavebního zákona jsou:

§ **Územně plánovací podklady (ÚPD)** (§ 25) - jedná se o územní studii (nahrazuje urbanistickou studii, územní generel, územní prognózu, které v současnosti nemají právní důsledky a formalizované postupy při pořizování)⁵² a územně analytické podklady (nahrazují územně technické podklady).

§ **Politika územního rozvoje (PÚR)** - jedná se o nový nástroj na celorepublikové úrovni (§ 31). Předpokládá se cyklická aktualizace, schvalována bude vládou.

Mezi **územně plánovací dokumentaci (ÚPD)** patří zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán.

§ **Zásady územního rozvoje (ZÚR)**, upravené v § 36, nahradí územní plán velkého územního celku.

§ **Územní plán** (§ 43) nahrazuje územní plán obce⁵³. Stejně jako dosud se jedná o **územně plánovací dokumentaci (ÚPD)**, jejíž pořízení záleží na rozhodnutí obce, není tudíž povinné. Územní plán zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se ZÚR kraje a s PÚR.⁵⁴

§ **Regulační plán** (§ 61) v řešené ploše (kromě nezastavěného území) ve schváleném rozsahu nahrazuje územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území.

§ **Územní řízení** (§ 84) - *Územní rozhodnutí* je správní rozhodnutí, kterým se do území umísťují stavby nebo se mění způsob využití území, případně se vyhláší ochrana důležitých zájmů v území.⁵⁵

⁵¹ Maier, K. Územní plánování, ČVUT, Praha: 1997.

⁵² Nový stavební zákon o územním plánování a stavebním řádu. Vybrané referáty z 15. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu, Praha, 10. - 11. listopadu 2005. In Zvláštní příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj, 1/2006.

⁵³ Dle § 9 Zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů, stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce. V územním plánu obce se vyznačí hranice současně zastavěného území obce; zpracovává se pro vymezené území více obcí nebo může být zpracován pro vymezenou část území hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst.

⁵⁴ Nový stavební zákon o územním plánování a stavebním řádu. Vybrané referáty z 15. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu, Praha, 10. - 11. listopadu 2005. In Zvláštní příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj, 1/2006.

⁵⁵ Šilhánková, V., Koutný, J., Čablová, M. Urbanismus a územní plánování, Univerzita Pardubice, Pardubice: 2001.

Dosud platný stavební zákon pamatoval na možné sdružování obcí ustanovením, že po dohodě schvalujících orgánů se může zpracovat územní plán společně pro území více obcí⁵⁶. Tuto část ustanovení nová právní úprava neobsahuje a Zásady územního rozvoje, které nahrazují územní plán VÚC, jsou definovány s řešeným územím totožným se správními územími krajů (§ 36). Na možné negativní dopady této změny upozorňuje Říha: „V rozporu s potřebami praxe zmizela možnost pořádit územní plány homogenních území se společnou věcnou problematikou s vymezením řešeného území odlišným (od krajů), jako byly územní plány národních parků a chráněných krajinných oblastí, sídelních regionálních aglomerací a městských regionů, mikroregionů. Možná se nad tímto schematickým pokrytím území ČR územně plánovací dokumentací krajů bude lépe „úřadovat“ a územně plánovat krajským a ústředním orgánům, ale určitě ne stavebním úřadům, Správám národních parků a chráněných krajinných oblastí, sdružením obcí.“⁵⁷

V následující části jsou zvláště zmíněny dva nástroje územního plánování - územní a regulační plán. Jsou zdůrazněny i s ohledem na to, že jejich pořízení obcemi sdruženými do mikroregionu má vliv na jejich spolupráci (z hlediska účelu i možných územních dopadů), a to včetně tvorby společných projektů.

4.3.2. Proces pořízení územního plánu

Pořízení územního plánu bude nově upraveno v § 44 a násl. stavebního zákona a v prováděcích vyhláškách.⁵⁸

O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce.⁵⁹

1. z vlastního podnětu;
2. na návrh orgánu veřejné správy;
3. na návrh občana obce;
4. na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce.

Pořízení územního plánu se skládá ze **dvou hlavních etap: zadání a návrh** územního plánu. **Podkladem pro zadání** územního plánu jsou územně analytické podklady, doplňující průzkumy a rozbor, příp. územní studie (viz subkapitola **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.**).

Pokud je tak stanoveno v zadání územního plánu, zajistí pořizovatel pro obec zpracování **konceptu územního plánu** a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (§ 48 stavebního zákona). Na rozdíl od dosud platné právní úpravy pořízení konceptu v rámci územně plánovacího procesu **nebude povinné**. Zda bude koncept povinný, musí být určeno v zadání.

⁵⁶ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů, § 9, odst. 1.

⁵⁷ Říha, M. Nový stavební zákon - očekávání a skutečnost (Komentář k textu návrhu zákona v podobě odeslané z PS do Senátu PČR). Dostupné na <http://www.stuz.cz/view.php?cisloclanku=2006031001>.

⁵⁸ Návrh vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, Zvláštní část.

⁵⁹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 44.

Na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořizovatel pořídí pro obec zpracování **návrhu územního plánu**.

Na základě požadavku krajského úřadu nebo dotčených orgánů se pro územní plán vyžaduje **vyhodnocení vlivu na životní prostředí**.⁶⁰

O upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná **veřejné projednání** (§ 52 stavebního zákona). Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje **návrh rozhodnutí o námitkách** uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu (§ 53 stavebního zákona).

Územní plán se **vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu**. Obsah územního plánu se nebude od dosud platné úpravy příliš lišit, měl by však být jednodušší. Jedním z požadavků na novou legislativní úpravu územního plánování bylo vytvoření lepších podmínek pro uplatnění **účasti veřejnosti** při projednávání územních plánů.⁶¹ Veřejnost má zajištěnu svoji účast při projednávání ÚPD a nově zejména ve veřejném územním řízení. S tím souvisí i zavedení zvláštního institutu zástupce veřejnosti, kterému je svěřeno oprávnění podávat námitky a také všechny řádné a mimořádné opravné prostředky. Účelem této úpravy je zajistit laické veřejnosti možnost účasti na projednávání ÚPD a v územním řízení.

4.3.3. Proces pořízení regulačního plánu

Nyní se v krátkosti zmíním o procesu pořízení regulačního plánu, protože regulační plán je v novém stavebním zákoně definován jako týkající se plochy nadmístního významu, tzn. že půjde o významnou změnu v území, která je důležitá pro rozvoj více obcí a kraje jako celku. Smyslem regulačního plánu tedy nebude řešit území více obcí (např. svazku obcí), nýbrž území pro více obcí významné. Přesto se domnívám, že i řešení tohoto typu území je (nebo by mělo být) jedním z důvodů pro spolupráci obcí.

O pořízení regulačního plánu může zastupitelstvo rozhodnout na základě územně plánovací dokumentace nebo i tehdy, nebyl-li územní plán pro obec pořízen. Pro zpracování regulačního plánu je závazný územní plán.⁶²

Stavební zákon rozlišuje regulační plán pořizovaný z podnětu (§ 66) a na žádost (§ 66). Regulační plán se bude vydávat formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

4.3.4. Využitelnost pro mikroregiony

Na celém území České republiky nemá žádný z mikroregionů zpracován územní plán pro celé území, pouze pro jednotlivé obce. Protože se výzkum blíže věnuje problematice venkovských obcí v periferních oblastech, je třeba říci, že tyto obce

⁶⁰ Zákon č. 100/2001, o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů ve znění zákona č. 93/2004 Sb., příp. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších změn a doplňků.

⁶¹ Viz např. Ježek, J. Současná situace regionálního plánování v České republice (článek), Západočeská univerzita v Plzni, nedatováno. Dostupné na <http://www.svrr.zcu.cz/RegionalniplanovaniCR.doc>.

⁶² Nový stavební zákon o územním plánování a stavebním řádu. Vybrané referáty z 15. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu, Praha, 10. – 11. listopadu 2005. In Zvláštní příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj, 1/2006.

velmi často územní plán pořízen nemají, takže ve svazku jsou zastoupeny vedle obcí s pořízeným územním plánem. Kromě uvedených příčin lze za tímto stavem hledat i souvislosti s procesem pořízení územního plánu. Zajistit územní plán pro více obcí společně by bylo dle stávající úpravy komplikované (přesto ne vyloučené) např. z pohledu vyvěšování oznámení ve stejných lhůtách na úřední desce a schvalování jednotlivých etap procesu územního plánování v zastupitelstvech členských obcí svazků. Rovněž změny územního plánu vyvolané potřebou jedné obce by se odrazily na dokumentu celého svazku obcí. Jednodušší je pořízení **urbanistické studie**, která však není závazným dokumentem ze zákona. V nové právní úpravě nahrazuje urbanistickou studii **územní studie**, která je součástí územně analytických podkladů.⁶³

Řešením tohoto problému by mohla být **motivace k pořízení územní studie** ze strany státní správy. Jednou z cest je poskytování finančních prostředků na projekty svazků obcí, které mají územní dopady, pouze těm svazkům obcí, které mají územní studii zpracovanou.

Na úrovni mikroregionů je žádoucí alespoň **koordinace územních plánů a územního plánování** členských obcí svazků.

4.4. Ekonomické (finanční) plánování mikroregionů

Ani ekonomické plánování není na úrovni mikroregionů využíváno nikterak „masivně“, a to zejména ve střednědobém časovém horizontu (který je v případě ekonomického plánování až pětiletý).

Finanční plánování je prvkem, který vnáší do řízení organizace (např. instituce, podniku nebo města) orientaci na finanční cíl, dále pak omezuje finanční riziko. U soukromých subjektů se jeho operabilním finančním cílem stává nejčastěji zisk, u veřejnoprávních subjektů (mezi které řadíme obce a jejich sdružení) je jeho cílem efektivní hospodaření s disponibilními finančními prostředky a veřejný prospěch, jenž je ve většině případů determinován dostupností služby.

Finanční plánování je upraveno zákonem Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a má dvě různé úrovně:

§ krátkodobá (do 1 roku), rozpočet;

§ střednědobá (2 - 5 let) - někdy se o ní mluví jako o úrovni dlouhodobé, rozpočtový výhled).

4.4.1. Rozpočet svazku obcí - struktura, obsah

Rozpočet územního samosprávného celku a svazku obcí je finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku a svazku obcí.⁶⁴ Rozpočet zahrnuje **odhadované příjmy a výdaje** v příštím období (rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním). Stanovené příjmy jsou pouze prognózou, která vychází z minulých let, právních předpisů a vztahů k ostatním rozpočtům. Výdaje pokrývají okruh potřeb, které jsou určeny orgány samosprávy.

⁶³ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 30.

⁶⁴ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, § 4, odst. 1.

Pro rozpočet dobrovolného svazku obcí platí v zásadě stejná pravidla jako pro rozpočty obcí a krajů (s výjimkou obsahu rozpočtu, tedy struktury příjmů a výdajů).

Základním členěním rozpočtu podle rozpočtové skladby je rozdělení na 2 části - běžnou a kapitálovou.

Rozpočet nejsou jenom čísla, ale obsahuje řadu informací:

1. informace o klíčových politických rozhodnutích, na kterých je rozpočet postaven.
2. jako politický nástroj vyžaduje jasné vyjádření cílů a strategie vedení svazku a současně by měl vysvětlit dopad politických změn na činnost obcí a úroveň poskytovaných služeb.
3. je finančním plánem, kterým se budou řídit fiskální operace na příští rok. Kvalita odhadu jeho náležitostí ovlivňuje realnost i splnění sestaveného rozpočtu.
4. je plánem činnosti svazku obcí, kterým se řídí množství poskytovaných služeb a způsob jejich poskytování.
5. představuje nástroj komunikace mezi občany a svazkem obcí: Zveřejnění rozpočtu svazku obcí umožňuje jejímu vedení oznámit občanům změny priorit, důvody pro přijatá rozhodnutí a vizi do budoucna.

Rozpočet je vnímán především jako finanční plán obce, což výrazně ovlivňuje obsah a formu zveřejněného rozpočtu. Ve zveřejněném rozpočtu často chybějí kvalitní informace o výši a struktuře dluhu města, o jednotlivých fondech a o finančních vztazích mezi rozpočtem a organizacemi města. Občané v řadě případů rovněž dostávají málo informací o východiscích jeho sestavování.⁶⁵

4.4.2. Rozpočtový výhled - nástroj střednědobého ekonomického plánování

Rozpočet města (obce, svazku obcí) je sestavován a schvalován jako finanční plán pouze na období jednoho roku - jedná se tedy o plán krátkodobý. Z tohoto pohledu nemůže být použit jako účinný dlouhodobý nástroj řízení, ale jako výchozí dokument pro tvorbu nástrojů, které splňují podmínku delšího časového horizontu.

Pro delší časové období, než je jeden kalendářní rok (rozpočtové období), se teprve v posledních letech sestavuje rozpočtový výhled na delší časové období, tzn. alespoň střednědobá rozpočtová prognóza. Je to nezbytné pro dlouhodobější plánování územního rozvoje, zejména investiční výstavby financované z územního rozpočtu.⁶⁶ Jeho přínos se projeví i při sledování trendů ročních rozpočtů.

Povinnost zpracovávání rozpočtového výhledu vyplývá z ustanovení Zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Měl by být jedním z nejdůležitějších dlouhodobých nástrojů řízení města. Cílem sestavování střednědobých finančních plánů je především snaha o vyrovnaný rozpočet z dlouhodobého hlediska a koordinace investičních požadavků municipalit. Z tohoto

⁶⁵ Sedmíhradská, L. Informace poskytované obecním rozpočtem (článek). Dostupné na <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6204863>.

⁶⁶ Kol. autorů, Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Praha: 2004.

pohledu by měl rozpočet (obce, města, svazku obcí) vycházet z rozpočtového výhledu a respektovat především dlouhodobé investiční záměry obsažené a popsané ve výhledu.⁶⁷

Využití rozpočtového výhledu s sebou také přináší lepší řízení zadluženosti municipalit (závazků a jejich splácení), která je jak na úrovni obcí tak na úrovni svazku obcí rovněž poměrně velkým problémem. Municipality (obce, města, svazky obcí) mají představu o maximálním únosném zadlužení.

Při **konstrukci rozpočtového výhledu** je zapotřebí údajů rozpočtu běžného roku. Při odhadu budoucích příjmů a výdajů rozpočtu (především běžných) je nutno vycházet z minulého vývoje těchto položek. Rozpočet města je tedy jedním ze základních dokumentů pro zpracování rozpočtového výhledu města.

Vychází se z několika principů:

- § globální nebo zhuštěné vymezení úkolů vzhledem k 2 až 5 letům plánování není možné vymezovat jednotlivé a podrobné úkoly;
- § respektování faktorů rizika a variantnost - tvorby a hodnocení jednotlivých variant
- § posuvný způsob zpracování - systém „klouzavých rozpočtů“;
- § aktualizace a zpřesňování cílů;
- § finanční přijatelnost úkolů - respektování určitých faktorů (velikost svazku, počet obyvatel, preference voličů i ekonomický potenciál sdružených obcí).

4.5. Vazba plánovacích dokumentů mikroregionů

Způsob tvorby strategického, finančního a územního plánu, tedy dokumentů stěžejních pro obce (popř. města či regiony), je naprosto odlišný a výsledkem každého jednotlivého procesu má být něco jiného. Dosud pouze několik měst či obcí se začalo podrobněji zabývat faktem, že mezi strategickým, územním plánem a rozpočtem je určitá nenáhodná souvislost.

Kromě vzájemné „horizontální“ vazby jednotlivých dokumentů na úrovni mikroregionů, jejichž absence často souvisí s „všeobecnými“ problémy mikroregionů (a to především sdružujících venkovské obce v periferních oblastech), mají plánovací dokumenty ještě jednu dimenzi - významnou pro tvorbu, financování i realizaci projektů, totiž „vertikální“ návaznost na dokumenty „vyššího řádu“, a to zejména na plány vymezené větším správním územím, tedy především krajské rozvojové dokumenty.

Rozvojové dokumenty mikroregionů řeší území více obcí a jsou spojovacím článkem mezi obcemi a Programem rozvoje kraje. Program rozvoje kraje je pro dokumentace mikroregionů výchozím dokumentem. Vzhledem k tomu, že ona „nadřazenost“ (např. programu rozvoje kraje ke strategickému dokumentu mikroregionu) není právně podložená, není ani právně vynutitelná (v právním slova smyslu jsou nadřazeny pouze strategie na celostátní úrovni strategiím na úrovni krajů). Pokud ovšem svazky obcí žádají pro své aktivity o finanční zdroje z veřejných rozpočtů vyšší územní jednotky (mj. z rozpočtu kraje), je soulad jejich

⁶⁷ Blíže viz <http://www.volny.cz/krejska/5a6ver.htm>.

strategie s takovým dokumentem nezbytný a je podmínkou pro přidělení finančních prostředků. Soulad musí být prokázán nejméně v té části (resp. pro příslušný společný projekt), které se týká žádost o finanční prostředky.

I jednotlivé typy plánování mají vzájemnou vazbu. Územní plánování řeší, co a za jakých podmínek je v území možné. Mělo by vytvářet předpoklady pro rovnováhu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území. Strategické plánování se zabývá rozvíjením, ovlivňováním, využíváním a naplňováním těchto hodnot.⁶⁸ Mezi strategickým a územním plánem lze najít čtyři modely vztahů, tzn. od nulové vazby, přes stav, kdy zpracování jednoho dokumentu předchází zpracování dokumentu druhého, až po optimum, kdy se jednotlivé procesy vzájemně prolínají, ovlivňují a doplňují. V praxi se však dosud jedná o výjimečnou situaci.

Podobně je velmi žádoucí, existuje-li vazba mezi strategickým a finančním plánováním. Zastupitelé a vedoucí jednotlivých oddělení jsou nuceni rozhodovat o realizovaných výdajích a očekávaných příjmech obce v dlouhodobějším horizontu, což znamená, že pro vytvoření víceletého rozpočtu je třeba definovat dlouhodobé priority a cíle rozvoje obce. Rozpočtový výhled také vytváří finanční rámec pro realizaci strategického plánu. Informuje o tom, zda jsou aktivity plánované ve strategickém plánu realizovatelné a za jakých podmínek.⁶⁹

4.6. Závěr

Lze konstatovat, že přestože se jedná o rozdílné procesy i výsledné dokumenty (z hlediska obsahu řešení, zpracování i závaznosti), každý z nich má při tvorbě a realizaci projektů své nezastupitelné místo, ať už řeší území jednotlivých obcí nebo mikroregionů jako celků.

4.7. Literatura

Ježek, J. Současná situace regionálního plánování v České republice (článek), Západočeská univerzita v Plzni.

Hrabalová, S. Víceleté rozpočtování a možnosti jeho využití na úrovni municipalit (článek).

Kol. autorů, Metodické teze ke zpracování strategie rozvoje mikroregionu. Regionální rozvojová agentura, Plzeň: 1999.

Kol. autorů, Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Praha: 2004.

Kol. autorů, Nový stavební zákon o územním plánování a stavebním řádu. Vybrané referáty z 15. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu, Praha, 10. - 11. listopadu 2005. In Zvláštní příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj, 1/2006.

Maier, K. Územní plánování, ČVUT, Praha: 1997.

⁶⁸ Vozáb, J., Zeman, M., Mazurek, L. Jourová, V. Příručka člena zastupitele obce (kapitola 4. Rozvoj obce), VCVS ČR, Praha: 2002.

⁶⁹ Hrabalová, S. Víceleté rozpočtování a možnosti jeho využití na úrovni municipalit (článek). Dostupné na <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6193125>.

Perlín, R., Bičík, I. Strategický plán mikroregionu (metodická příručka pro zájemce o strategické plánování ve venkovských mikroregionech a obcích). Univerzita Karlova, Praha: 2006.

Říha, M. Nový stavební zákon - očekávání a skutečnost (Komentář k textu návrhu zákona v podobě odeslané z PS do Senátu PČR).

Sedmíhradská, L. Informace poskytované obecním rozpočtem (článek).

Šilhánková, V., Koutný, J., Čablová, M. Urbanismus a územní plánování, Univerzita Pardubice, Pardubice: 2001.

Vozáb, J., Zeman, M., Mazurek, L. Jourová, V. Příručka člena zastupitele obce (kapitola 4. Rozvoj obce), VCVS ČR, Praha: 2002.

Vystoupil, J. Prognózy a modely v regionálním rozvoji (pracovní texty). ESF MU, Brno: 2003.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Návrh vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, Zvláštní část.

Internet

<http://www.businessinfo.cz>

<http://denik.obce.cz>

<http://www.smocr.cz>

<http://www.stuz.cz>

<http://www.svrr.zcu.cz>

<http://www.volny.cz/krejska/5a6ver.htm>

Ing. Miroslav Pavlas, Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Projektová a rozvojová agentura, a.s.

e-mail: miroslav.pavlas@centrum.cz

5. PŘEHLED SPOLEČNÝCH PROBLÉMŮ MIKROREGIONŮ

Ing. Miroslav Pavlas, Ing. Tomáš Pápol

Předchozí příspěvky byly v kontextu výzkumu především informační základnou pro to, aby mohly být komplexně zpracovány problémy mikroregionů. Problémy jsou rozděleny podle tematických skupin, s ohledem na kapitoly, do kterého je výzkumný projekt strukturován. Zároveň jsou u každého z problémů naznačeny konkrétní negativní důsledky pro činnost, fungování mikroregionů a v neposlední řadě i úspěšnost při tvorbě společných projektů.

5.1. Problémy vyplývající z územního vymezení

V teoretickém úvodu k problematice mikroregionů se hovoří o přirozených sociálně-geografických územních celcích. Mikroregiony bývají často **zakládány z obcí nezačleněných do přirozených sociálně-geografických územních celků**. To způsobuje problémy při spolupráci obcí. Mnohdy nelze společné problémy těchto obcí řešit v širších (mikroregionálních) souvislostech. Obtížně se bude zpracovávat i prosazovat jednotná mikroregionální strategie.

Dalším problémem spojeným s územním vymezením mikroregionů je **absence přirozeného krystalizačního jádra**, tzn. když se sdruží obdobné obce (zejména venkovského charakteru v periferních oblastech). Venkovské obce v periferních oblastech které mají jednak své specifické problémy, jednak se domníváme že i všeobecně definované problémy jsou u nich více patrné a markantní. I z tohoto důvodu byl pro řešení případové studie zvolen Mikroregion Urbanická brázda, pro nějž je právě tento problém charakteristický. Tento problém představuje bariéru rozvoje, v oblastech bez krystalizačního jádra často chybějí základní služby, správní funkce (nacházející se v onom správním středisku). Trh práce je charakterizován nedostatkem a nedostatečnou diverzifikací pracovních míst. Nízká úroveň je rovněž patrná u dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou. S tím souvisí i všeobecný nedostatek finančních prostředků (se kterým se víceméně potýká většina mikroregionů).

Žádná právní úprava neupravuje počet svazků obcí, v nichž může být členem jedna obec. Řada obcí je **členem několika svazků obcí** (dle výzkumu provedeného Ústavem územního rozvoje v letech 2004 - 2005 jsou takové obce zapojeny většinou do dvou až tří mikroregionů)⁷⁰. Problémem mnohačetného členství obcí je především koordinace zájmů členských obcí. Může nastat problém v situaci, kdy taková obec bude koordinovat své zájmy se zájmy a prioritami svazků obcí, jichž je členem. Hrozí problémy s překrýváním projektových záměrů jednotlivých mikroregionů.

Problém (méně frekventovaný) nastává i v situaci, pokud **svazek obcí zasahuje na území dvou krajů**, popř. NUTS 2. Kromě obtíží se zabezpečením souladu s více Programy rozvoje krajů jde o problém realizovat svoje záměry prostřednictvím dotačních zdrojů. Podpora v rámci operačních programů (zejména ROP) je

⁷⁰ Zdroj: <http://www.ur.cz/default.asp?ID=1922>.

vymezená územím NUTS 2 a takový svazek by právě toto vymezení překračoval, tzn. že by nebyl oprávněným příjemcem podpory.

5.2. Legislativně-správní problémy

Nejasný legislativní rámec v oblasti sdružování obcí (sdružení obcí jsou zřizována k podpoře při zabezpečování plnění úkolů veřejné správy obcemi, jejich právní regulaci upravuje občanskoprávní kodex) se projevuje v tom, že nejsou jasné pravomoci a kompetence svazku obcí v některých oblastech tzn. vlastnická způsobilost, zakládání právnických osob. To souvisí i s problémy při vedení účetnictví a poskytováním úvěrů - mikroregiony nejsou bankami považovány za partnery (mj. v případě předfinancování projektů ze strukturálních fondů v končícím programovacím období, kdy mikroregiony nebyly - i z dalších příčin - lukrativními klienty pro banky při poskytování úvěrů). Dobrovolný svazek obcí jako právní forma mikroregionu není použitelný pro účely společného výkonu veřejné správy vůči dalším subjektům.

Lze se setkat s dvojím výkladem práva v oblasti majetkových práv svazků obcí:

- dle prvního svazky obcí mají vlastnickou způsobilost (protože č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, nenutí převést svazky obcí majetek nabytý před jeho účinností zpět do majetků členských obcí);⁷¹
- dle druhého výkladu jde pouze o správu toho majetku, který byl dobrovolnému svazku obcí svěřen členskými obcemi.⁷²

Interpretace pojmu mikroregion je do značné míry problematická, neboť není jednoznačná - přesný ekvivalent tohoto pojmu není podchycen v žádné právní úpravě. Tato nejednoznačnost má svůj podíl na skutečnosti, kdy za mikroregiony jsou vydávány různé celky (zejména tzv. subregiony). Svazky obcí, které tvoří územní celky na úrovni subregionů, nemají uzavřeny vztahy mezi bydlištěm, pracovištěm a základními službami. Tato disproporce ovšem není nikterak vztažena do praxe, takže tyto svazky stojí mají de facto stejné možnosti ucházet se o finanční prostředky určené mikroregionům (dotační tituly nerozlišují, zda svazek obcí je zároveň mikroregionem). Mikroregionem lze označovat i neformální spolupráci obcí.

S užíváním pojmu „mikroregion“ jsou spjaty i další problémy (mj. u překladů do angličtiny a zpětného překladu z angličtiny do češtiny). To se týká i dalších pojmů, např. venkovský prostor je v EU chápán podle jiných hledisek než v České republice, což se odráží i ve vymezení municipálních příjemců podpory u operačních programů, kde se často jednotlivé obce samy neidentifikují. a pak to zapříčiňuje situace kdy se některé obce nevidí v jednotlivých dotačních programech, operačních programech atd.

Posledním legislativně-správním problémem je, že vytvoření svazku obcí (resp. jiné platformy pro spolupráci obcí) není finančně podpořeno. Domníváme se, že neexistuje mnoho svazků obcí, které by neuvítaly finanční podporu jako motivační

⁷¹ Havlan, P. Majetkoprávní podstata „institucionalizovaných“ vykonavatelů vlastnického práva a jiných majetkových práv územních samospráv v Česku (článek). Právní obzor 2/2004, s. 167.

⁷² Zprávy Ministerstva financí ČR - číslo 1 ročník 2001, čj.: 124/112 364/2000.

faktor pro sdružování obcí a jejich spolupráci na řešení problémů . To vede mj. k tomu, že větší obce nejsou ochotny vstupovat do dobrovolného svazku obcí, protože si mohou finančně zhodnotit přínosy, které z toho pro ně plynou, a dojít k závěru, že je pro ně členství ve svazku obcí nerentabilní.

5.3. Problémy při výkonu funkcí veřejné správy

Mnoho obcí nemá na počátku spolupráce dostatečnou představu o náplni činnosti mikroregionu, jeho budoucím směřování a roli v rozvoji regionu. Takovým mikroregionům se často nepodaří využít potenciál pro vzájemnou spolupráci, mnohdy nejsou naplněna počáteční očekávání. Řada mikroregionů je po čase neaktivní a nevyvíjí žádnou činnost.

Mnohdy je některými obcemi sdruženými ve svazcích preferován individuální rozvoj na úkor společného zájmu, tzn. že obce mají rozdílné priority, chybí solidarita a politické zájmy jednotlivých představitelů obcí jsou rozdílné. Dochází k vzájemné rivalitě a konkurenci obcí (mj. při získávání mimorozpočtových zdrojů např. na financování projektů). Je zřejmé, že za těchto okolností není možné zajistit nějakou rozsáhlejší či hlubší spolupráci obcí na bázi pracovních skupin či projektových týmů.

Nedostatečná míra kvalifikace, resp. nepřiměřenou zátěží představitelů svazků obcí bývá velmi často označováno za příčinu pasivity některých obcí ve svazcích obcí.

Dalším zásadním problémem je malá velikost svazku obcí spojená s absencí personálních kapacit (managementu). Absence managementu se projevuje tak, že některé obce jsou ve svazcích neaktivní. Bez managementu je obtížnější výkon funkcí veřejné správy, ztížená komunikace a spolupráce uvnitř i vně mikroregionu. Management mikroregionů chybí rovněž při realizaci strategického dokumentu i při tvorbě společných projektů (nemožnost vytvořit konstruktivní projektové týmy). U tohoto typu mikroregionů je pak patrná nedostatečná absorpční kapacita pro čerpání dotačních zdrojů.

5.4. Problémy spojené se strategickým plánováním

Již bylo zmíněno, že strategické plány jsou doporučeny především větším a velkým svazkům obcí, které vznikly za účelem dlouhodobé všeobecné spolupráce. Přestože stále více z nich si začíná uvědomovat význam strategického plánování pro jejich rozvoj, dosud ne všechny mikroregiony tento dokument mají zpracován, popř. aktuální. Absence strategického dokumentu je bariérou koordinovaný rozvoj území, pro tvorbu projektů, v řadě případů i pro jejich financování z dotačních zdrojů (mj. je-li jeho zpracování podmínkou pro získání podpory). Bez strategického plánu se mnohem obtížněji hledá konsenzus sdružených obcí nad rozvojovými prioritami území, snížena je i možnost zapojení veřejnosti do činnosti svazků obcí.

Jednodušší a méně náročnou metodou (finančně, časově i z hlediska lidských zdrojů v mikroregionu) je zpracování strategických dokumentů expertní metodou, mnohdy za pouze formální účasti představitelů obcí. Rizikem tohoto přístupu je, to že najatí odborníci, kteří nepocházejí z dané oblasti, nemají dostatečnou znalost prostředí (ve srovnání s místními experty) a výsledný dokument je ovlivněn obvyklými postupy konkrétní zpracovatelské firmy. Mnohdy se dá z výsledku vysledovat podle použité metodiky či struktury dokumentu, která zpracovatelská

firma jej zpracovala. Úskalím této metody je rovněž malá hloubka projednání a zapojení klíčových zainteresovaných aktérů (tzv. stakeholderi). Takový dokument je pak velmi často považován za zbytečný, často chybí politická vůle a odpovědnost za jeho prosazení a realizaci.

Tvorba strategických dokumentů byla v mnoha případech **vyvolána možností čerpání finančních prostředků** z fondů České republiky a Evropské unie. Iniciační podporu pro zpracovávání strategických dokumentů venkovských mikroregionů nepochybně sehrál dotační titul Program obnovy vesnice. Na základě tohoto národního dotačního titulu a všeobecného očekávání podpory pro aktivity, které v souladu s principem programování EU byly čerpány jak v předvstupním období, tak i po vstupu do EU, zahájily jednotlivé venkovské obce bez jakékoliv přípravy práce na vzniku desítek strategických dokumentů. Mnohé mikroregionální strategie vznikaly pod vlivem neskromných očekávání, jež předcházely uplatňování programu SAPARD nebo se nyní odkazují na jednotlivé fondy a programy EU. Ve většině případů takové svazky obcí již nikdy dále žádnou další aktivitu nevytvářejí a běžná spolupráce obcí při zajišťování každodenní agendy nebo účelová spolupráce při zajištění jednoho konkrétního projektu pokračuje stejně jako dříve.⁷³ Dochází k paradoxu, kdy pro velkou část pořizovatelů koncepčních dokumentů sice byla vidina dotací (zejména z Evropské unie) jednou z rozhodujících motivací pro zpracování strategického plánu, praktická podoba a orientace ze strategie vyvozovaných rozvojových dokumentů však příliš velké šance na dosažení těchto vnějších zdrojů finančních prostředků nedává.⁷⁴

S tím souvisí i **přílišná obecnost strategických dokumentů mikroregionu**. V mnoha dokumentech mikroregionálního rozvoje často zcela **chybí vlastní strategická část**. Zpracovatelé formulují vizi rozvoje a poté rovnou přecházejí k různým způsobem formulovaným opatřením, dílčím krokům, které je doporučují provést. Chybějí blíže konkretizované investiční záměry, nejsou uvedeny odpovědné osoby, alespoň rámcový nějaký časový harmonogram, chybějí manažerské nástroje pro realizaci strategií. Velmi častými problémy jsou **nerealizovatelnost** či **obecnost** (resp. nekonkrétnost) stanovených cílů. Takový dokument je pro uživatele obtížně použitelný, protože snižuje možnost jasné identifikace cíle, jakého je třeba formulací strategie dosáhnout a také snižuje možnost zpětného hodnocení úspěšnosti jednotlivých navrhovaných kroků. Rozhodování o podstatných věcech rozvoje obcí není s takovým dokumentem konfrontováno, takže je prakticky zbytečný.

Dalším problémem pro realizaci dokumentu způsobuje, když strategické dokumenty **neobsahují monitorovací a kontrolní mechanismy**, tj. především indikátory pro evaluaci dokumentu. V takovém případě lze jen těžko zabezpečit zpětnou vazbu, neboť nelze vyhodnotit přínos strategického dokumentu pro mikroregion, což vede to až k bagatelizování strategického plánování. Výkonnost je měřena zpravidla pouze finančními ukazateli, tj. naplněním rozpočtu.

Častým problémem je **veřejné projednávání plánů**, resp. neúčast či pouze formální účast lokálních aktérů (tzv. stakeholderů), kteří se neidentifikují

⁷³ Perlín, R., Bičík, I. Strategický plán mikroregionu (metodická příručka pro zájemce o strategické plánování ve venkovských mikroregionech a obcích). Univerzita Karlova, Praha: 2006.

⁷⁴ Příkryl, J. Kvalita strategického plánování na lokální úrovni v ČR. Příloha č. 5 Projektu Místní Agendy 21 v Programu sociálního a ekonomického rozvoje municipalit. Národní síť zdravých měst: 2005.

s dokumentem, na jehož tvorbě z různých důvodů neparticipovali. Přitom naplňování strategických cílů je na těchto subjektech do značné míry závislá, takže podcenění veřejného projednání de facto předurčuje proces realizace strategického plánu k neúspěchu. Totéž platí v případě, nepodaří-li se zajistit aktivní participaci představitelů zainteresovaných obcí (zejména při exportním zpracování dokumentu). Dokumenty, kde se na přípravě a realizaci podílí více obcí, často nejsou legitimizovány **schválením členských obcí** v zastupitelstvu (organizačně velmi obtížné, ale často i politicky nepraktické).

Drtivé většině dokumentů **chybí provázanost s finančním plánováním**, tzn. že nejsou zohledněny reálné možnosti mikroregionu. Dost často hrozí finanční a časový nesoulad při realizaci některých cílů (časově a investičně náročná opatření vedle rychlých a finančně dostupných kroků). Je velice obtížné dospět k úspěšné realizaci strategického dokumentu ve vymezeném období, když chybí vazba na finanční prostředky. Velmi často se s touto situací lze setkat u dokumentů zpracovaných expertní metodou, neboť zpracovatelské firmy se provázaností na finanční plán většinou vůbec nezabývají.

Problém nastává rovněž při **koordinaci procesů strategického plánování v jednotlivých obcích**, resp. vazby jednotlivých dokumentů. Častá výjimečnost obsahu, formy a využití strategických dokumentů brání jejich funkčnímu provázání se sousedícími územími obcí v rámci vyšších celků (regionů).⁷⁵

Optimální variantou je, když je **krajský dokument** výchozím dokumentem pro strategický dokument mikroregionu. **Nemají-li strategické dokumenty vazbu** (nebo je ona vazba pouze formálně deklarována) **na dokumenty vyšší územní jednotky** (mj. Program rozvoje kraje), nastává problém s realizací a získáváním finančních prostředků z rozpočtů vyšších územních jednotek. V praxi bohužel nastává i situace, kdy je **soulad hledán dodatečně** (ex post) a účelově, tj. většinou ve snaze o získání finančních prostředků z krajského rozpočtu. Uvedená cesta není správná, vede ke snížení efektivity poskytování dotací a při optimálně nastaveném procesu přidělování finančních prostředků by neměla vést k jejímu získání.

Velmi často (ve většině případů) vůči sobě nemají žádnou vazbu strategický a územní plán. Tato situace vzniká zejména v důsledku špatné informovanosti představitelů měst a obcí, jež nevědí, co by měli od obou dokumentů a jejich případné vazby očekávat, příp. i v důsledku manažerského selhávání, kdy není koordinována práce jednotlivých odborů úřadu. Oba plány se tak stávají pouhou čárkou do příloh k žádostem o dotaci. Je-li strategický plán dokumentem, který opomíjí územní aspekty, popř. je nerespektuje, je - i vzhledem ke své nezávislosti oproti územnímu plánu - dokumentem zbytečným.

5.5. Problémy spojené s územním plánováním

Dosud platný stavební zákon pamatoval na možné sdružování obcí ustanovením, že po dohodě schvalujících orgánů se může zpracovat územní plán společně pro území více obcí⁷⁶. Tuto část ustanovení nová právní úprava neobsahuje a Zásady územního rozvoje, které nahrazují územní plán VÚC, jsou definovány s řešeným územím

⁷⁵ Kol. autorů, Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Praha: 2004, s. 175.

⁷⁶ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů, § 9, odst. 1.

totožným se správními územími krajů (§ 36). V diskusích k návrhu nového stavebního zákona se objevily hlasy, že **zmizela možnost pořídit územní plány homogenních území se společnou věcnou problematikou s vymezením řešeného území odlišným (od krajů), jako byly územní plány národních parků a chráněných krajinných oblastí, sídelních regionálních aglomerací a městských regionů, mikroregionů.**⁷⁷

Na celém území České republiky nemá žádný z mikroregionů zpracován územní plán pro celé území, pouze pro jednotlivé obce. Protože se výzkum blíže věnuje problematice venkovských obcí v periferních oblastech, je třeba říci, že tyto obce velmi často územní plán pořízen nemají, takže ve svazku jsou zastoupeny vedle obcí s pořízeným územním plánem. Kromě uvedených příčin lze za tímto stavem hledat i souvislosti s procesem pořízení územního plánu.

Zajistit územní plán pro více obcí společně by bylo dle stávající úpravy **komplikované** (přesto ne vyloučené) např. z pohledu vyvěšování oznámení ve stejných lhůtách na úřední desce a schvalování jednotlivých etap procesu územního plánování v zastupitelstvech členských obcí svazků. Rovněž změny územního plánu vyvolané potřebou jedné obce by se odrazily na dokumentu celého svazku obcí.

Dalším problémem územního plánování na úrovni mikroregionů je především **nekoordinovaný přístup jednotlivých obcí** v procesu pořizování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů, které je pořizují časově nezávisle na sobě.

Nedostatek finančních a personálních zdrojů na úrovni obcí s rozšířenou působností zapříčinil, že v rozporu se zákonem nejsou pořizovány ÚP pro malé obce, které nevykonávají činnosti pořizovatele, řada malých obcí nemá územní plán. Tuto situaci by měl alespoň částečně vyřešit nový stavební zákon.⁷⁸

5.6. Problémy spojené s ekonomickým (finančním) plánováním

Velmi často je **rozpočet strukturován a zveřejňován pouze ve formě finančního plánu**. Informace zejména pro občany obcí jsou z něj velice těžko identifikovatelné (výše dluhu a dluhové služby, informace o investičních výdajích, důvody pro přijatá rozhodnutí).

Napjatost většiny obecních rozpočtů vede k obrovskému tlaku na zadlužování obcí, mnohdy je spojeno s nechotou sdružovat se do svazků obcí, kdy dle některých představitelů náklady s tím spojené nejsou vyváženy přínosy. Jakmile má např. obec mandatorní výdaje i ve výši 90 % celého rozpočtu, pak přirozeně nemůže počítat s tím, že by zbývající část dala do společné pokladny mikroregionu. **Malá fiskální autonomie obcí a svazků obcí** způsobuje finanční nejistotu ve vztahu k budoucímu vývoji očekávaných daňových příjmů. Ztěžuje možnost dlouhodobějšího plánování vývoje příjmů obecních rozpočtů (tj. finančních strategií). Malou fiskální autonomií potom musejí suplovat dotační programy, které umožní obcím v podstatě investice do rozvojových akcí.

Sdružování obcí do mikroregionů dosud není pro malé obce řešením velmi diskutovaného problému, který se týká **rozpočtového určení daní** (tj. sdílených

⁷⁷ Říha, M. Nový stavební zákon - očekávání a skutečnost (Komentář k textu návrhu zákona v podobě odeslané z PS do Senátu PČR). Dostupné na <http://www.stuz.cz/view.php?cisloclanku=2006031001>.

⁷⁸ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

daní bez územní vazby). U velikostních kategorií obcí, které byly zavedeny do systému rozdělování daňových výnosů, dochází ke **znevýhodnění malých obcí** proti velkým. z hlediska ekonomických podmínek má mikroregion oproti větším obcím nerovné postavení. Dochází k paradoxní situaci, kdy mikroregiony, jejichž vznik je pro rovnovážný rozvoj území žádoucí a potřebný, jsou pro svou aktivní činnost finančně značně limitovány již při svém vzniku (daňová výtěžnost svazku obcí je menší než u obce se stejným počtem obyvatel).

Přílišná **zadluženost** je určujícím faktorem v **hospodaření některých obcí**, je to určitá nerovnováha v hospodaření a spočívá v přílišném objemu závazků. Problém zadluženosti místních samospráv (a zřejmě alespoň částečně i jeho řešení) úzce souvisí s rozpočtovým určením daní. Obce musejí plnit stále více povinností, které jim ukládají zákony, aniž by k tomu dostávaly potřebné finanční zdroje. K regulaci zadluženosti obcí stát využívá opatření nelegislativního typu pomocí ukazatele dluhové služby. V roce 2005 vláda stanovila limit 30 %, nad který je zadluženost obcí již problematická. Při jeho překročení bylo nezbytné, aby obce vyšší ukazatele zdůvodnily a doložily dalšími materiály - např. rozpočtovým výhledem. Překročení ukazatele dluhové služby představovalo mj. nesplnění tzv. formálních náležitostí žadatele o podporu a jeho vyloučení z dalšího hodnocení a výběru projektů. Konkrétní ustanovení tohoto typu se ovšem dosud netýká svazků obcí (jejichž zadluženost se pohybuje na úrovni 1 mld. Kč).⁷⁹

Mezi nejvýznamnější problémy střednědobého rozpočtového plánování, které se vyskytují v současné době v ČR na úrovni územní samosprávy, patří:⁸⁰

- § **Schopnost reálného odhadu**, zejména odhad budoucích příjmů, jejich meziroční vývoj a kvalitní analýza možného budoucího vývoje potřeb, jak veřejného, tak i soukromého sektoru a jeho vztah k rozpočtu obce, resp. kraje.
- § **Dlouhodobější vyjasnění koncepce vztahů** územního rozpočtu k ostatním článkům rozpočtové soustavy, zejména ke státnímu rozpočtu a **neměnnost principů těchto vztahů** alespoň ve střednědobém horizontu (např. dlouhodobější platnost daňového určení, dlouhodobější platnost ukazatelů, podle kterých se poskytují dotace ze státního rozpočtu apod.).
- § **Oblast organizační**, tj. spolupráce mezi volenými a výkonnými orgány, kvalita auditu, úroveň ekonomického poradenství apod., a to i ve vztahu k vyšším článkům rozpočtové soustavy (pomoc ze strany ústředních orgánů, v nichž pracují zpravidla mnohem zkušenější, kvalifikovanější pracovníci apod.).

Současná právní úprava, která uzákonila povinnost rozpočtový výhled sestavovat, může vést k tomu, že pokud města nejsou přesvědčena o přínosech využívání tohoto nástroje a nemají dostatek informací, jak rozpočtový výhled sestavit, mohou **sestavovat rozpočtový výhled pouze formálně**, aby byla splněna zákonná povinnost.

Absence metodiky pro sestavování rozpočtového výhledu je jednou z příčin neochoty významné části měst a obcí ke zpracování rozpočtového výhledu.

⁷⁹ Eliáš A. Rozpočtové určení daní - K diskuzi o změnách rozpočtového určení daní pro obce (článek).

⁸⁰ Kol. autorů, Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Praha: 2004, s. 254.

Význam **rozpočtového výhledu** není v mnoha městech a obcích správně pochopen, dokonce bývá často **bagatelizován**. Přestože je uzákoněna povinnost sestavování rozpočtového výhledu, řada obcí i svazků obcí rozpočtový výhled nesestavuje. Zastupitelstva si neuvědomují, že má-li obec rozpočtový výhled sestaven, usnadňuje jí nejen každoroční zpracování rozpočtu na běžný rok, ale především zkvalitňuje její celkovou ekonomiku.⁸¹

Často také neexistuje provázanost mezi rozpočtem a rozpočtovým výhledem, rozpočtový výhled není začleněn do rozpočtového procesu. Rozpočtový výhled je sestavován ve formě, která není příliš srozumitelná ani pro ty, kteří o něm mají rozhodovat, ani pro veřejnost. Ta není v některých městech ani do celého procesu realizace rozpočtového výhledu zapojena.⁸²

5.7. Problémy při tvorbě a realizaci společných projektů

Problémy při tvorbě a realizaci společných projektů lze rozřadit do tří kategorií odpovídajících fázím projektového cyklu:

§ **přípravná fáze - zajištění financování**

§ **přípravná fáze - vytváření projektové dokumentace**

§ **realizační fáze - např. vlastní stavba objektu, uspořádání školení apod.**

§ **provozní fáze - např. provoz ve vystavěném objektu**

Problematika zajišťování financování projektů úzce souvisí s výše uvedeným problémem - malou fiskální autonomií obcí a napjatostí obecních rozpočtů. Společné projekty mikroregionů jsou proto v drtivé většině financovány prostřednictvím účelových dotací. V této souvislosti se nabízí otázka, zda není kontraproduktivní přerozdělovat obcím finanční prostředky ve výši odpovídající víceméně mandatorním výdajům obce (zejm. malé obce) a posléze přerozdělovat prostředky státního rozpočtu prostřednictvím nepřeborného množství dotačních programů s nimiž jsou přirozeně spjaty další byrokratické náklady a do jisté míry i prostor pro korupci.

Výsledkem tohoto systému jsou další problémové okruhy jež lze stručně charakterizovat jako:

§ **Existence velkého počtu účelových dotací a s tím spojený jejich složitý mechanismus přerozdělení ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samospráv.**

§ **Překryv a mezery v dotačním pokrytí programy ČR (i vzájemně) a EU.**

§ **Nejednotná metodika a struktura dotačních programů z níž vyplývá i nepřehlednost v možnostech získávání dotací a rozpory mezi jednotlivými informačními zdroji.**

Dalším typem problému je **nízká alokace finančních prostředků v některých dotačních programech** (typickými představiteli jsou programy Ministerstva kultury ČR, které v některých případech rozdělují dotace mezi 20-200 tis. Kč na jednoho

⁸¹ Oborovský, J. Rozpočtový výhled jako nástroj řízení dluhové služby (článek). Veřejná správa č. 26/2001.

⁸² Hrabalová, S. Využívání rozpočtových výhledů (článek).

žadatele). S tím také souvisí roztříštění finančních prostředků a snižování jejich celkové efektivity. V letech 2007-2013 lze předpokládat další **postupné snižování alokací grantů a dotací řízených centrálními orgány státní správy i kraji**, neboť jejich rozpočty budou napjaté v souvislosti se zajišťováním národních zdrojů jako spolufinancování finančních prostředků ze strukturálních fondů EU.

Za předpokladu, že se v tomto systému žadatel zorientuje, identifikuje správný dotační program a splní jeho formální i meritorní požadavky, nastávají v mnoha případech další komplikace, a to s vlastní realizací projektu. Na tomto místě je však nutné poznamenat, že se jedná o jakési nutné zlo, které do jisté míry pramení z našeho dosavadního přístupu v rámci ČR, kdy jsme si doposud nezvykli na vyšší odpovědnost při nakládání s veřejnými rozpočty, a to ve smyslu zajištění efektivity jejich užití a hlavně transparentnosti, což je koneckonců i jedna z hlavních kritik EU směrem k ČR. Typickým příkladem je podceňování vytváření studií proveditelnosti a jiných analýz, které jsou mnohdy vnímány jako výsledek přebujelé byrokracie. Jak se následující příspěvek / kapitola 6 bude snažit doložit, lze tento přístup považovat za scestný.

I přes tuto možnou polemiku lze říci, že dalším problémem společných projektů mikroregionů je fakt, že procesy **žádání a samotné realizace projektů jsou pro žadatele o podporu a realizátory projektů poměrně administrativně náročné a komplikované** (zadávaní veřejných zakázek, ...).

S vlastní přípravou projektové dokumentace je spojen i **problém krátkých termínů pro přihlášky k vypsaným výzvám programů**. Řešení tohoto problému je přitom velmi jednoduché a spočívá ve vyhlásování průběžných výzev. Tyto výzvy nevytvářejí časový tlak na zpracovatele a mají pozitivní vliv na kvalitu zpracované dokumentace. Jinými slovy řečeno, žadatel o dotaci ne v první řadě neohlídí na termín dodání žádosti, a ušetřenou energii a v mnoha případech i emoce může zacílit na lepší přípravu projektu. Řídícímu orgánu dotačního programu se přitom agenda spojená s příjmem žádostí nijak nerozšiřuje.

Další problematikou je relativně **nízká absorpční kapacita, resp. její nízká difuzita** v rámci obcí ČR. S ní úzce souvisí i absence kvalitní databáze dotací pro malé obce, resp. databáze sdružující tzv. best-practises, popisy postupů, diskuze odborníků apod. Možným řešením je kombinace školení úředníků veřejné správy spojené se zřízením transparentního informačního webového portálu, který bude:

- § potenciálním žadatelům veřejně prezentovat aktuální a správné informace o dotačních možnostech a podmínkách čerpání,
- § jednotlivým žadatelům poskytovat informace o průběhu zpracování jejich žádostí tak, aby bylo zamezeno upřednostňování některých žadatelů.

Vlastní realizaci projektu výrazně ovlivňuje **nutnost předfinancování dotovaných projektů**. Tento systém neumožňuje přerozdělení finančních prostředků potřebným obcím a podporuje tedy spíše velká „bohatá“ města a navíc zvyšuje celkové náklady veřejných projektů, což se negativně odráží na jejich efektivitě - viz následující příspěvek.

Až doposud se jednalo o víceméně externí faktory, které obce nemohou významným způsobem ovlivnit aniž by se spojily a zabezpečily tak adekvátní vyjednávací sílu. Níže jsou uvedeny problémy, které mohou představitelé jednotlivých obcí výrazně ovlivnit a minimalizovat jejich dopady:

§ Studie proveditelnosti chápána jako nutné zlo dotačních titulů - touto problematikou se blíže zabývá následující příspěvek - kapitola 6.

§ Absence kvalitního managementu, resp. jeho „degradace“ do role zpracovatele žádostí o dotace - touto problematikou se blíže zabývá následující příspěvek - kapitola 6.5.

§ Podcenění realizační a provozní fáze projektu

§ Neznalost aktuálních rozvojových dokumentů EU, ČR i VÚSC

Podcenění realizační a provozní fáze projektu vyplývá z nižší úrovně aktivit mikroregionů a úzce souvisí s využíváním managementu mikroregionu k pouhému zpracování žádostí. Bude-li mikroregion realizovat v průměru jednu až dvě akce ročně, pak je možné teoreticky předpokládat, že management bude zvládat jak přípravu nových projektů, tak kontrolu realizace a provozu stávajících. Bohužel tomu praxe nenasvědčuje, neboť by nebylo zahajováno tolik správních řízení s obcemi, které pochybily při realizaci projektu.

Zodpovědné vedení mikroregionu by tedy mělo vytvořit odpovídající kontrolní mechanismy, které budou realizaci i provoz interně monitorovat a tím předcházet oněm neblahým důsledkům často končícím předlužením obce / obcí.

Posledním typickým zástupcem problémů při tvorbě společných projektů mikroregionů majícího charakter interního faktoru je neznalost (či povrchní znalost) aktuálních rozvojových dokumentů EU, ČR i VÚSC. Dopadem je očekávání výzev dotačních programů a připravování projektů tak říkajíc na poslední chvíli, s čímž souvisí i výše popsaná problematika časově krátkých výzev. Bude-li mikroregion znát tyto dokumenty, může velmi dobře odhadnout náplň budoucích dotačních programů a v předstihu připravit a dobře promyslet projektové záměry.

Dotační tituly krajů totiž musejí být v souladu se strategiemi jejich rozvoje, tyto strategie v souladu s národními resortními i územními strategiemi (Národní rozvojový plán ČR 2007-2013, Strategie hospodářského růstu, Národní strategie obnovy venkova 2007-2013 aj.). Tyto strategie pak musejí být v souladu s principy a strategiemi EU. Obdobně to platí i pro dotační tituly resortních ministerstev či národní dotační tituly spolufinancované ze SFEU.

5.8. Literatura

Eliáš A. Rozpočtové určení daní - K diskuzi o změnách rozpočtového určení daní pro obce (článek).

Havlan, P. Majetkoprávní podstata „institucionalizovaných“ vykonavatelů vlastnického práva a jiných majetkových práv územních samospráv v Česku (článek). Právní obzor 2/2004.

Hrabalová, S. Víceleté rozpočtování a možnosti jeho využití na úrovni municipalit (článek).

Hrabalová, S. Využívání rozpočtových výhledů (článek).

Kol. autorů, Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Praha: 2004.

Oborovský, J. Rozpočtový výhled jako nástroj řízení dluhové služby (článek). Veřejná správa č. 26/2001.

Perlín, R., Bičík, I. Strategický plán mikroregionu (metodická příručka pro zájemce o strategické plánování ve venkovských mikroregionech a obcích). Univerzita Karlova, Praha: 2006.

Příkryl, J. Kvalita strategického plánování na lokální úrovni v ČR. Příloha č. 5 Projektu Místní Agendy 21 v Programu sociálního a ekonomického rozvoje municipalit. Národní síť zdravých měst: 2005.

Říha, M. Nový stavební zákon - očekávání a skutečnost (Komentář k textu návrhu zákona v podobě odeslané z PS do Senátu PČR).

Sedmíhradská, L. Informace poskytované obecním rozpočtem (článek).

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zprávy Ministerstva financí ČR - číslo 1 ročník 2001, čj.: 124/112 364/2000.

Internet

<http://denik.obce.cz>.

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

Ing. Miroslav Pavlas, Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Projektová a rozvojová agentura, a.s.

e-mail: miroslav.pavlas@centrum.cz

Ing. Tomáš Pápol, Projektová a rozvojová agentura, a.s.

Senovážné náměstí 23, 110 00 Praha 1

tel: 222 247 394

e-mail: papol@rozvoj.cz

6. VÝCHODISKA A SPECIFIKA PŘÍPRAVY PROJEKTŮ VEŘEJNÉHO SEKTORU

Tomáš Pápol

6.1. Teoretický úvod do projektového managementu

Nástrojem k naplnění strategie je bezpochyby projekt. Zda se realizací projektu přiblížíme cíli stanovenému strategií (strategický cíl) závisí na tom, jakým způsobem projekt připravíme (definujeme) a jakým způsobem jej zrealizujeme. Obě fáze jsou závislé na tom, jakým způsobem dokážeme motivovat a vést lidské zdroje.

Hlavním motivem realizace projektu by měl být efektivní rozvoj mikroregionu dosažený legitimními cestami, a investor (mikroregion) by tedy měl mít zájem na jeho dokonalé přípravě. Přesto lze tvrdit, že důraz na přípravnou fázi projektu je v České republice stále velmi malý a důsledky jejího zanedbání podceňované. Proto se následující text zabývá zejména touto fází.

Společné projekty by v této souvislosti neměly být chápány pouze v užším slova smyslu (stavební obnova objektu, marketingová kampaň aj.). Společným projektem pro mikroregion by měla být již samotná existence mikroregionu, definování jeho strategie (viz příspěvek o plánovacích nástrojích), nastavení implementačních struktur aj. Proto by projektový management mikroregionu měl prorůstat celou jeho strukturou a dobou existence. Nejen vytváření oněch v užším slova smyslu chápaných společných projektů a spolupráce na zpracování jejich projektové dokumentace, ale i samotné sdílení poznatků, dat a informací vede k lepším obecným analytickým podkladům, které lze posléze velmi efektivně využívat již pro stanovení strategických cílů mikroregionu a tedy i náplně jednotlivých investičních i neinvestičních akcí. I toto sdílení však musí mít svůj řád, odpovědnostní modely a sledovat společný cíl.

6.2. Základní principy přípravy efektivních projektů

Každý projekt je jedinečný, a proto nelze vytvořit obecný návod zabezpečující efektivní realizaci všech možných typů projektů. Lze však stanovit obecně platnou metodiku, která zabezpečí minimalizaci rizik a maximalizaci pozitivních efektů (včetně externalit).

V zásadě lze tvrdit, že pokud chce investor navrhnout a realizovat efektivní projekt, neobejde se bez patřičných ekonomických analýz. Otázkou však zůstává, jak podrobné by tyto analýzy měly být? Jedním z možných přístupů je navržení jednotné struktury analýz pro veřejné subjekty či subjekty hospodařící s veřejnými prostředky. Toto apriorní vytváření sofistikovaných analýz však může paradoxně snižovat efektivnost přípravy takových projektů.

Proto je zapotřebí stanovit postup, který by vedl k adekvátně podrobným analýzám vzhledem k typu a náročnosti projektu. Níže uvedený text se snaží takový postup přiblížit.

Obecně lze v rámci přípravné fáze projektového cyklu pro veřejný sektor doporučit vytvoření:

1. základní analýzy potřeb z níž vyplyne základní rámec projektu;
2. podrobné projektové dokumentace;
3. cash-flow investiční i provozní fáze projektu;
4. analýzu bodu zvratu projektu a bodu zvratu jeho provozní fáze⁸³;
5. analýzu rizik a citlivostní analýzu.

Tyto kroky by měly být učiněny bez ohledu na velikost rozpočtu či budoucí přínosy projektu, neboť se stanou podkladem pro další rozhodovací procesy.

Kroky uvedené pod body 3-5 jsou součástí tzv. studie proveditelnosti a pokud jejich výsledky naznačí nutnost studii proveditelnosti vytvořit, stanou se zároveň jejím podkladem. Jejich odpovědné vytvoření by mělo eliminovat základní rizika spojená s nekvalitní technickou dokumentací, s předimenzováním kapacity objektu / projektu apod., neboť zejména analýza bodu zvratu, analýza rizik a citlivostní analýza odhalí kolik klientů bude potřeba obsloužit a zda je tento počet reálný či nikoliv. Na tomto místě abstrahujeme od takových absurdních projektů jako je výstavba nájemní průmyslové haly v 1. záplavové zóně či výstavba akvaparku v obci o 200 obyvatelích bez přívodu vody apod. Projektů, které jsou realizovány bez ohledu na zřejmé nedostatky a nežádoucí rizika i na jejich zřejmý minimální přínos a efektivitu.

Další postup přípravy projektů je závislý jak na finanční náročnosti projektů, tak na míře užitků které realizace projektu vygeneruje. Pro určení postupu přípravy projektu by investor z veřejného sektoru měl brát v úvahu následující tři základní kritéria:

1. celkové realizační náklady projektu (pozor, zahrnují veškeré náklady, tedy i např. úroky z úvěru apod., avšak nikoliv náklady na posuzování jejich proveditelnosti, neboť jejich vynaložení je právě předmětem budoucího rozhodovacího procesu);
2. vliv provozní fáze projektu na rozpočet investora (v našem případě se jedná o veřejný rozpočet, a o to více je nutné toto hledisko brát v úvahu);
3. celkový přínos (užitek) projektu.

Základní informace pro všechna tato kritéria přitom poskytnou výše doporučené dokumentace a analýzy.

Vzali-li bychom v úvahu pouze **první kritérium**, mohli bychom metodiku posuzování projektů navrhnout podobně, jako tomu bylo i u dotačního programu SROP (Společný regionální operační program), kde byla hranice posuzování pro veřejné projekty stanovena fixně, a to na čtyřech úrovních⁸⁴:

⁸³ Zjednodušeně řečeno Bod zvratu projektu udává, kdy se vrátí investice, zatímco Bod zvratu provozní fáze udává, kdy je provoz projektu soběstačný. Blíže jsou tyto kroky diskutovány ve finálním výstupu vědeckovýzkumného projektu WB-09-05: Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů.

⁸⁴ Zdroj: Příručka pro žadatele (verze 3.7) - Příloha 4 - Osnovy hodnocení

Úroveň náročnosti	Od výše investice	Do výše investice	Typ ekonomického hodnocení projektu	Pozn.
I	Min. velikost projektu	4 mil. Kč	Zjednodušená SP	Metodika MMR
II	4 mil. Kč	10 mil. Kč	Základní SP	Metodika MMR
III	10 mil. Kč	90 mil. Kč	Základní SP + Základní CBA	Metodika MMR
IV	90 mil. Kč	-	Základní SP + rozšířená CBA	Metodika EK

Tento systém je pro konečného uživatele velmi názorný a jasný. Navíc pro rozhodování nevyžaduje hlubokou znalost projektu - pouze řádový odhad jeho rozpočtu. Toto zjednodušení má však svá úskalí. Mohou totiž vznikat i investičně nenáročné projekty, avšak s vysokým provozním rozpočtem, jež je zároveň citlivý na výkyvy v nabídce či poptávce a může významně zatížit budoucí veřejné rozpočty. Stejně tak mohou obsahovat významná nežádoucí rizika. Z tohoto důvodu je Zjednodušená studie proveditelnosti, tak jak je stanovena v metodice MMR, pro veřejné projekty nepřijatelná, neboť neobsahuje analýzu řízení rizik a analýzu citlivosti.

V dalších kolech výzev pak byla redukována na 1 fixní úroveň, a to 90 mil. Kč, kdy projekty:

§ s realizačními náklady **do 90 mil. Kč** = Studie proveditelnosti dle předepsané struktury (viz Příloha I)

§ s realizačními náklady **nad 90 mil. Kč** = Studie proveditelnosti dle rozšířené předepsané struktury (viz Příloha I) a Cost-Benefit Analýza dle metodiky Evropské komise.

Ani toto zjednodušení systému však neeliminovalo nedostatek, jímž je nevytváření citlivostní analýzy projektů pro investiční akce s rozpočtem nižším než 90 mil. Kč.

Tuto nedokonalost eliminuje právě **druhé výše zmíněné kritérium** - vliv provozní fáze projektu na rozpočet investora.

Podpůrným argumentem, proč posuzovat veřejné projekty i podle vlivu provozní fáze projektu na rozpočet investora je fakt, že veřejné projekty nejsou zaměřeny na generování zisku, a proto ani nemohou být jednoduše posuzovány podle finanční návratnosti investice. Naopak by měly být posuzovány podle vlivu projektu na rozpočet veřejného subjektu, a to s ohledem na udržitelnost projektu. Jinými slovy je třeba posoudit, zda si veřejný subjekt může dovolit tento projekt realizovat a provozovat aniž by to omezilo jeho ostatní funkce. Z toho plyne také fakt, že i projekty, jejichž příjmy nenavrátní celkovou výši investici mohou být podporovány. Podpora by však měla být redukována na projekty, které:

§ budou pro veřejný subjekt finančně udržitelné - tedy ty projekty, které vygenerují dostatečné příjmy pro zajištění svého provozu,

§ nebo u kterých bude mít veřejný subjekt dostatečné prostředky na jejich **bezproblémové** dotování a tyto dotace budou vyváženy společenskými užitky (viz třetí kritérium).

Vstupní informací pro rozhodování se stane provozní rozpočet projektu, což předpokládá ocenění příjmové i nákladové stránky provozní části. Z takto stanoveného cash-flow provozní fáze projektu vyplyne i vliv na rozpočet investora. Pro rozhodování budou dále potřebné výstupy **analýzy bodu zvratu, analýzy rizik a citlivostní analýzy projektu**, což odůvodňuje výše uvedené doporučení vytváření těchto analýz bez ohledu na velikost projektu.

Pokud projekt nezatíží v provozní fázi veřejné rozpočty nijak významně, nemusí investor posuzovat jejich efektivitu tak důkladně, neboť případné odchylky vyplývající z možné neefektivnosti nepřevýší náklady na další, podrobnější posuzování jeho proveditelnosti. Hranici, od které projekt posuzovat podrobněji a po kterou méně podrobně nelze paušalizovat a závisí na uvážení konkrétního investora. Obecně však lze říci, že by měl být zvolen takový stupeň podrobnosti posuzování projektu, u něhož náklady na toto posuzování nepřekročí předběžně modelované náklady neefektivnosti.

$$N_p < N_n$$

kde:

N_p = Náklady na posouzení projektu

N_n = Náklady neefektivnosti

Pro rozhodování je možné využít metodu kvantifikace možné odchylky (neefektivnosti) vážené pravděpodobností jejího výskytu a mírou eliminace této odchylky zpracováním dalších stupňů analýz. Jako názorný příklad poslouží následující tabulka. Je však nutné dodat, že níže nastíněný postup nelze brát jako jediný vstupní údaj pro rozhodování, ale jako jeden z podpůrných argumentů pro expertní rozhodnutí, kdy se vyplatí investovat další prostředky do přípravy a kdy by to bylo již kontraproduktivní (náklady na přípravu by přesáhly možné modelované neefektivnosti). Pro toto rozhodování je přirozeně možné využít i jiných postupů pro tzv. rozhodování za rizika a nejistoty⁸⁵.

Dalším smyslem uvedení této tabulky je argumentace, že do rozhodování o tom, zda a jakou analýzu provést zasahuje tolik proměnných, že nelze povinnost jejich vytváření paušalizovat a stanovit ji fixně od jakékoliv hranice investiční náročnosti projektu.

V našem fiktivním příkladě byla životnost projektu stanovena na 10 let a roční vliv na rozpočet mikroregionu kvantifikován ve výši 360 tis. Kč (např. osobní náklady na jedno pracovní místo). Na tomto místě je nutné upozornit, že nezáleží na tom, zda se jedná o kladný či záporný vliv, neboť našim cílem je zvýšení efektivity projektu, nikoliv pouhé snížení jeho ztráty. Náklady neefektivnosti jsou reprezentovány i ztrátou užitku, kterého bychom mohli dosáhnout, byl-li by projekt efektivnější. Faktory zvyšující efektivitu přirozeně investor v této fázi ještě neumí definovat, neboť ty odhalí až dalšími analýzami. V této fázi se pouze rozhoduje, zda tyto analýzy učinit či nikoliv a možná odchylka je pouze expertně odhadnuta.

⁸⁵ např. František Ochrana: *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, Nakladatelství Ekopress, s.r.o.:2002

	náklady	kumulativně	Náklady neefektivnosti			
			10%	25%	33%	50%
Odchylka v přínosech projektu			10%	25%	33%	50%
Pravděpodobnost výskytu odchylky			70%	50%	20%	8%
Vliv na roční rozpočet mikroregionu / roční odchylka (vyplyne z CashFlow projektu)	360		36	90	118,8	180
Životnost projektu	10 let					
Celkový vliv provozní fáze projektu / celková odchylka	3600		360	900	1188	1800
Celková odchylka vážená pravděpodobností jejího výskytu	---		252	450	237,6	144
Míra eliminace odchylek	50%		126	225	118,8	72
Všechny níže uvedené analýzy	---	290	>	>	>	>
CBA (kumulativně SP+CBA)	70	180	>	<	>	>
Podrobná analýza cílových skupin (terénní průzkumy apod.)	110	220	>	<	>	>
Studie proveditelnosti (SP)	70	110	<	<	<	>
Cash-Flow, Bod zvratu, analýza rizik, citlivostní analýza	40	40	<	<	<	<

Náklady jsou uvedeny v tis. Kč

Celkový vliv provozní fáze projektu je 3.600.000 Kč. Poté jsme odborným odhadem stanovili pravděpodobnost výskytu 10 % odchylky na 70 %, 25 % odchylky na 50 % atd.

Náklady neefektivnosti jsme stanovili tak, že „Vliv na roční rozpočet mikroregionu“ (4. řádek tabulky) jsme vynásobili:

§ možnou „Odchylkou v přínosech projektu“ od modelovaných výstupů (řádek 2),

§ dále „Pravděpodobností výskytu odchylky“ (řádek 3),

§ a „Mírou eliminace odchylek“ vypracováním podrobnějších analýz, kterou jsme stanovili na 50 % (řádek 8).

Výsledek je uveden v 8. řádku tabulky.

V dalších řádcích tabulky jsme ocenili náklady na vytváření jednotlivých analýz a vypočetli kumulativní náklady.

Z výše uvedené tabulky vyplývá, že i v případě 33 % odchylky, která nastane pouze s 20 % pravděpodobností se nám vyplatí zpracovat studii proveditelnosti. Z tabulky dále vyplývá, že pro modelový projekt se již s největší pravděpodobností nevyplatí zpracovat všechny analýzy, neboť náklady na jejich vytvoření by přesahovaly jejich přínos - eliminaci možných odchylek.

Třetím kritériem je celkový přínos (užitek) projektu. Toto kritérium úzce souvisí s druhým avšak zahrnuje obtížně kvantifikovatelné (nefinanční) přínosy projektu. Efektivnost veřejného projektu nelze posuzovat pouze prostřednictvím finančních ukazatelů. Pro efektivnost projektu jsou stejně důležité (ve veřejném sektoru mnohdy důležitější) společenské užítky projektu. Bohužel ze specifík veřejných

projektů vyplývá mimo jiné i značná obtížnost a mnohdy i nemožnost kvantifikovat tyto užitky.

Vzhledem k charakteristice veřejných projektů lze vliv tohoto kritéria očekávat ve formě dalšího prohlubování (rozšiřování) finančně vyjádřených odchylek, neboť platí, že:

amplituda možné odchylky fin. přínosů < amplituda odchylky fin. a nefin. přínosů

Pokud jej investor bude brát v úvahu, budou spíše podporovat rozhodnutí směřující k vytváření dalších studií, a to zejména v případech, kdy se náklady na další posuzování projektu budou blížit odhadnutým odchylkám (nákladům neefektivnosti).

Pro uvědomění si možné neefektivnosti projektu způsobené odchylkou na straně užiteků je nutné celkové pochopení projektu, a je tedy nezbytné mít k dispozici podrobnou projektovou dokumentaci, která bude kvantifikovat zejména maximální možný počet obslužených občanů obce či jiné specifické cílové skupiny.

Vezmeme-li v úvahu všechna tři kritéria, pak bude mít efektivní projekt následující charakteristiky:

1. V realizační fázi budou veřejné prostředky využity maximálně hospodárně.
2. Provozní fáze projektu bude navržena tak, aby vytvářela co nejmenší tlak na veřejné rozpočty.
3. Nebude možné zvýšit užitek z realizovaného projektu kteréhokoliv subjektu, aniž by se snížil užitek ostatních.

Toto pojetí odpovídá tzv. *paretovské efektivnosti*, která je rozebrána v kapitole 6.3. Proto lze i v praxi doporučit následující postup (schéma je znázorněno v Příloze II):

1. Vytvořit podrobný popis projektu - **projektovou dokumentaci**.
2. Zpracovat cash-flow provozní fáze projektu, stanovit bod zvratu projektu, zpracovat analýzu rizik a analýzu citlivosti.
3. Na základě výstupů těchto analýz rozhodnout, zda je potřebné podrobněji posuzovat proveditelnost projektu, a tedy vytvořit **Studii proveditelnosti**.
4. Na základě výstupů studie proveditelnosti rozhodnout, zda je nutné vytvořit i **Cost-benefit analýzu (CBA)**.

Pro konkretizaci lze uvést následující příklad:

Bude-li z analýzy citlivosti vyplývat, že je cash-flow projektu výrazně náchylný na nějaký faktor (např. počet obslužených klientů, změny v sazbách minimálních mezd či růst mezd apod.) je v zájmu investora aby blíže posoudil řízení lidských zdrojů vytvořil marketingový mix či marketingovou strategii apod. K tomu slouží Studie proveditelnosti.

Součástí vytváření Studie proveditelnosti je tzv. Fine tuning projektu, což znamená, že pokud Studie proveditelnosti odhalí nějakou nedokonalost, je možné projekt upravit a eliminovat ji. Bude-li ze studie proveditelnosti vyplývat, že i po všech těchto úpravách bude potřeba analyzovat i nefinanční, společenské užitky pak je vhodné přistoupit k vytvoření Cost-Benefit analýzy, která:

1. slouží investorovi ke kvantifikaci finančních i nefinančních přínosů projektu, včetně pozitivních i negativních externalit;
2. slouží investorovi k odůvodnění projektu jeho kvantifikovanými společenskými užitky (ve veřejném sektoru plní úlohu vhodného nástroje pro politické vyjednávání / rozhodování).

Specifickými analýzami jsou analýzy cílových skupin projektu, resp. terénní marketingové průzkumy. Tyto typy analýz je vhodné vytvářet v případě, kdy budou příjmy projektu závislé na počtu obslužených klientů. Sestavení marketingového mixu tzv. „od stolu“ neefektivnost projektu zpravidla neodhalí a pokud ano, pak ne v plné míře. Proto je jejich vytvoření mnohdy účelnější než Cost-Benefit analýza či jiné, jí podobné expertní elaboráty (Cost-Effectiveness analýza apod.). Bohužel jsou tyto průzkumy mnohdy finančně i časově velmi nákladné.

6.3. Efektivnost veřejného sektoru

Tendence k neefektivnosti veřejného sektoru je hlavním projevem jeho selhání i selhání veřejné vlády a veřejné správy. Užší pojetí efektivnosti se většinou chápe v pojetí tzv. paretovské efektivnosti, kdy optimální řešení je takové, kdy už není možné zvýšit užitek kteréhokoliv jednotlivce, aniž by se snížil užitek ostatních⁸⁶.

Toto pojetí vychází ze tří předpokladů⁸⁷, které lze pro společné projekty mikroregionů přiblížit následujícím způsobem:

- § **předpoklad hospodárnosti** - zahrnuje náklady veřejného sektoru na vstupu (v případě projektů se bude jednat o rozpočet realizační i provozní fáze projektu)
- § **předpoklad individuálního užitku** - každý jedinec má jiný pocit užitku (uspokojení), a projekty veřejného sektoru musejí uspokojit mnoho individuálních preferencí, neboť slouží mnoha občanům (srov. „soukromý“ projekt slouží investorovi). Efektivita projektu mikroregionu je tedy ovlivněna zejména výší užitku pro občany.
- § **předpoklad, že kolektivní užitek je individualistický** - kolektivní užitek je tvořen sumou individuálních užiteků. V rámci efektivnosti projektu je nutno posuzovat souhrn individuálních užiteků v rámci jednotlivých obcí, mikroregionu jako celku, ale i státu.

Efektivnost projektů mikroregionů je nutno posuzovat podle velikosti užiteků pro uživatele (občany), což je mnohdy velmi obtížně kvantifikovatelné. Efektivní projekt mikroregionů je tedy takový projekt, u něhož již není možno zvýšit užitek uživatelů aniž by došlo ke snížení užitku jiných a zároveň nelze snížit náklady na poskytování výstupu (realizační i provozní).

V České republice je bohužel pojem „efektivní“ brán v mnoha případech za synonymum pojmu šetrný, a proto i přetrvává názor, že zejména ekonomicko-analytické přípravné práce projekt prodražují, prodlužují dobu nad ním strávenou a že jsou pouze výsledkem přebujelé byrokracie spojené zejména s dotačními procesy. Naprosto negativní vliv má tento přístup na ochotu zpracovávat studie

⁸⁶ Peková, Pilný, Jetmar: Veřejná správa a finance veřejného sektoru, ASPI:2005

⁸⁷ Peková, Pilný, Jetmar: Veřejná správa a finance veřejného sektoru, ASPI:2005

proveditelnosti, která je jedním z nejvýznamnějších nástrojů projektového managementu a tvoří základ efektivních rozhodovacích procesů. Praktické důsledky takového přístupu ze strany investora lze shrnout do dvou skupin:

1. V případě, že investor nepřipravuje projekt žadající o dotaci, studii proveditelnosti a další analýzy ani nezpracovává. To je příčinou velmi paradoxního jevu, kdy je investor de facto sám proti sobě, neboť se zcela dobrovolně vzdá jednoho z nejvýznamnějších podkladů pro rozhodovací procesy.
2. V případě, že investor žádá o dotaci na realizaci projektu, využívá studii k naprosto jinému účelu - pro odůvodnění projektu i za cenu zjevného nadhodnocení jeho přínosů. Žadatelé jsou přirozeně motivováni ziskem dotace, a proto se mnohdy řídí naprosto nemanážerským přístupem „nejdříve udělám vše proto, abych získal dotaci a pak budu řešit to, jak ji nevracet“. Zpracovatelské firmy v tomto přístupu zpravidla žadatele podporují, neboť jsou motivovány co nejvyšší „dotační úspěšností“. Tato statistika totiž tvoří páteř jejich marketingových kampaní a v mnoha případech takřka jediný rozhodovací faktor potenciálních žadatelů při jejich výběru.

První příklad není ve svých důsledcích tak fatální jako druhý, je však záluďnější. Následky neefektivnosti, nebo dokonce zanedbání se neobjeví ihned a jejich náprava může být rozložena až do několika desítek let (zvýšené náklady na údržbu, nutné dostavby, příliš vysoké režijní náklady spojené s nadhodnocenou kapacitou, apod.). To vše zvyšuje výdaje veřejných rozpočtů, které mohou výrazně převýšit náklady potřebné na posouzení proveditelnosti (trvalé udržitelnosti) projektu.

Druhý příklad s sebou nese mnohem závažnější důsledky. Za poskytnutou dotaci je investor odpovědný, a pokud se mu příliš optimistické vize nepodaří uskutečnit, může o dotaci přijít a navíc platit sankce za nedodržení podmínek stanovených smlouvou o poskytnutí dotace. Tyto případy zpravidla končí předlužením obce / obcí.

V zájmu naprosté objektivity je třeba poznamenat, že mohou nastat případy, kdy při vlastním vytváření studie proveditelnosti dojde zpracovatel k závěru, že projekt, tak jak je navržen, nelze provést efektivněji. Přesto lze tvrdit, že takových případů je naproste minimum.

Proč je zpracování studie proveditelnosti při vytváření společných projektů mikroregionů veskrze přínosné (a logické) dokládají následující subkapitoly.

6.4. Legitimita = kvalita

Legitimita veřejné správy (zákonnost, oprávněnost) je v demokratických systémech založena na odborné a nestranné službě veřejnosti. Zatímco v případě „soukromých“ projektů stačí, aby byly v souladu se zákony (legitimita = legalita), zahrnuje legitimita veřejných projektů mnohem více prvků vycházejících z principů veřejné správy. Tyto principy stanovuje v rámci své suverenity každý stát, obecně však demokratické státy uznávají následující⁸⁸:

⁸⁸ viz Ministerstvo vnitra ČR: Východiska reformy veřejné správy, kapitola 1.2.4. dostupné na: http://www.mvcr.cz/reforma/info_vs/vychodis.html

1. **Důsledné dodržování práva, spolehlivost a předvídatelnost** - každé jednání musí být podepřeno právní jistotou, nestranností a profesní nezávislostí.
2. **Otevřenost a transparentnost** (jednání, rozhodování, hospodaření s veřejnými prostředky) - musí být zajištěna možnost kontroly, povinnost zdůvodňovat svá rozhodnutí, zveřejňovat základní informace o svých činnostech i umožnit přístup k informacím.
3. **Odpovědnost** - každý orgán veřejné správy se musí zodpovídat ze své činnosti jinému orgánu a veřejnosti a musí podléhat různým formám dohledu.
4. **Účinnost (efektivnost)** - musí být udržován přijatelný poměr mezi použitými zdroji a dosaženými výsledky, úspěšnost v řešení problémů a dosahování cílů. Hlavní je přitom tzv. vnější efektivnost, tj. působení veřejné správy směrem do společnosti (plnění společenské úlohy veřejné správy).
5. **Dodržování zásady rovnosti, nestrannosti a ochrana před zneužitím** - všechny zákony a nařízení by měly být navrhovány a uplatňovány tak, aby byly neutrální a obecně platné, a aby nemohlo dojít k jejich zneužití či k formám nespravedlnosti vůči vybraným fyzickým i právnickým osobám.

Lze říci, že legitimita u projektů veřejné správy úzce souvisí s pojmem kvalita veřejné správy. Dle kanadského institutu kvality (NQI - National Quality Institute) je kvalitu vhodné posuzovat dle sedmi kritérií⁸⁹:

1. **Řídící schopnosti.** K řídicím schopnostem patří jasné vymezení odpovědnosti a kompetencí, stejně jako strategické uvažování a plánování. Kritéria předpokládají průběžné měření efektivity řídicích aktivit a pravidelné sledování toho, do jaké míry zaměstnanci na všech úrovních instituce chápou její poslání a důležitá nařízení.
2. **Plánování,** o kterém Kritéria uvažují v těsné souvislosti s hospodařením s obecním majetkem. Plán v tomto smyslu není dogma, kterému je třeba vše přizpůsobit. Jedná se o proces, který citlivě reaguje na vnější změny a vnitřní problémy a je průběžně vyhodnocován a aktualizován.
3. **Zaměření na občana / klienta,** což neznamená jen sledování názorů klíčových cílových skupin, budování dobrých vztahů s nimi, měření jejich spokojenosti, ale i schopnost reagovat na potřeby klientů novým produktem, změnou nabídky, opravou chybného článku procesu.
4. **Zaměření na lidi** (lidské zdroje), v této části se objevuje pojem „participační prostředí“. Plánování lidských zdrojů má podporovat a urychlovat zavádění nových myšlenek do praxe, pomáhat zaměstnancům identifikovat se s institucí veřejné správy, ve které pracují. To se neobejde bez soustavného vzdělávání. Součástí Kritérií kvality pro veřejnou správu je také dotazník pro zaměstnance k vyhodnocení jejich schopnosti spolupráce a identifikace s institucí.

⁸⁹ Treasury Board of Canada Secretariat: Canadian Quality Criteria for the Public Sector, Ottawa: The National Quality Institute of Canada: 1997,

5. **Řízení procesů**, znamená neustálé vylepšování způsobů, jakými je uskutečňováno uspokojování potřeb občanů/zákazníků. Procesy jsou popsány a dokumentovány tak, aby případné problémy mohly být identifikovány a preventivně vyloučeny. Hovoří se o dvou typech procesů, jejichž cílem je poskytování služeb (jsou to vlastně data a informace transformované do kompletní, ucelené podoby, která je pro klienta přínosem) či tvorba integrovaných produktů (produkty jsou zhodnocením určitého konkrétního materiálního vybavení či expertiz do podoby, která je občanům / klientům užitečná).
6. **Zaměření na dodavatele a partnery** znamená organizaci vztahů s externími dodavateli (právníckými i fyzickými osobami). Smyslem budování partnerských vztahů s dodavateli je zvyšování úrovně služeb a integrovaných produktů a jejich soustavná modernizace s ohledem na současné podmínky a budoucí trendy.
7. **Činnost organizace**, výsledky institucí veřejné správy jsou měřeny spokojeností občanů. Přiměřená cena služeb a produktů, jejich dostupnost a funkčnost, informovanost o nových trendech a možnostech i ochota je aplikovat, zájem o názory a potřeby klientů a klíčových cílových skupin, to všechno je důkazem dobré práce veřejné správy.

Legitimitu projektu je tedy nutno chápat v širším slova smyslu, a to i ve vztahu k efektivitě, neboť její dosažení nelze brát jen vhodným užitím komunitního plánování či řešením akcí prospěšných pro občany, ale projekt musí splňovat zároveň další kritéria:

1. musí být efektivní (účelné vynaložení vstupů);
2. musí být transparentní.

Projekt s těmito předpoklady však nelze vytvořit bez provedení potřebných analýz, včetně posouzení jeho proveditelnosti. O legitimitě obou přístupů zmíněných v předchozí subkapitole nelze vůbec hovořit, neboť v makroekonomických měřítcích se neefektivnosti z nich pramenící mění v **neefektivnost veřejné správy jako celku**, čímž zjevně dochází k popření efektivnosti jako jednoho ze základních principů VS. Dochází tak zpravidla k tlakům na vyšší zdanění obyvatelstva, omezení poskytování veřejných služeb apod. Z hlediska legitimacy je tedy naprosto nutné se od těchto přístupů oprostít.

Přestože jsou obce samosprávnými korporacemi, jsou též jednotkami vyšších územních celků (především státu, který je nejvyšší veřejnoprávní autoritou). Stát i obce by proto měly mít zájem na úzké spolupráci. Ta by se ze strany státu neměla projevat pouze v rovině materiálního zajištění správních činností v obcích. Měla by se projevat také při vzdělávání a výchově zaměstnanců obcí, při poskytování informací a metodických rad / pokynů. **Orgány centrální státní správy, jejichž působnost zasahuje do regionální politiky, územního plánování atp. (Ministerstvo pro místní rozvoj), či územního členění státu a rozvoje veřejné správy jako celku (Ministerstvo vnitra), ale i kraje - krajské úřady - by měly podnikat takové kroky, které by dostatečně motivovaly místní samosprávu k promyšlené přípravě projektů (efektivita) a využívání principů komunitního plánování (legitimita).**

Způsobů je přitom celá řada. Od nefinančních motivačních metod (vzdělávání úředníků apod.), přes finanční podporu (dotace na analytické činnosti) až po legislativní instrumenty (obecně závazné právní předpisy a předpisy vydané ústředními orgány k jejich provádění). Určitá omezení přirozeně vyplývají z právního postavení obcí, podle kterého nejsou ve své samostatné působnosti vázány interními směrnici a pokyny orgánů státní správy (usnesení vlády). Mnohdy však doporučení a aktivní dobrovolná spolupráce jsou účelnější než příkaz (v našem případě ve formě normativního právního aktu).

6.5. Četnost a přípravná fáze projektů, manažer mikroregionu

Dalším specifikem veřejných projektů je jejich **četnost**. Lze předpokládat, že aktivní mikroregion bude ve stejném časovém období realizovat více rozvojových projektů než jednotlivá organizace či firma. S tím úzce souvisí přístup k **přípravné fázi projektů**. Obecně lze doporučit, dva možné **modely zpracování potřebných analytických podkladů**:

1. Zpracování vlastními silami a zabezpečení oponentury nezávislým odborníkem.
2. Zpracování nezávislým odborníkem a provedení oponentury vlastními silami.

Jak z popisu obou přístupů vyplývá, je v každém případě nutná oponentura analytických výstupů. To je dáno zejména účelem studie proveditelnosti, který spočívá v **nezávislé analýze proveditelnosti projektu**. Studie by neměla chybět u žádného finančně náročnějšího projektu či projektu, u něhož lze předpokládat významný vliv na prvky regionálního rozvoje, Public Relations apod.

V praxi se lze velmi často setkat s protiargumentací založené na tvrzení, že investor o svém projektu ví nejvíce, stejně tak ví nejvíce o obcích mikroregionu, o potřebách jejich obyvatel atd. Tyto předpoklady jsou nutné pro vytvoření kvalitního a legitimního projektového záměru, nikoliv pro posouzení jeho proveditelnosti a analytické práce s tím související. Pro ně je potřeba projekt posuzovat se subjektivně nezabarveným přístupem. Touto problematikou se výzkumný projekt blíže zabývá a bude k dispozici ve finálním elaborátu. Rizika a postupy spojené s využitím externích služeb a výběrem jejich zpracovatele jsou opět blíže popsána v kompletním výstupu tohoto výzkumného projektu.

V případě jednotlivých organizací / firem je zpravidla efektivnější druhý model, který nevyžaduje vlastní vysoce odbornou kapacitu. Vyjednávací síla (zejména managementu soukromých firem) je z pochopitelných důvodů v mnoha případech vyšší než u úředníků - manažerů, a snižuje tak náklady na vytváření potřebných dokumentací externím zpracovatelem.

U společných projektů mikroregionů se jako efektivnější jeví první model. Efektivnějším je ale pouze za jistých předpokladů. Funkci vlastního odborníka zastává nejčastěji tzv. **manažer mikroregionu**. Pokud však nemá k dispozici další odborníky, nelze zaručit, že zvládne kvalitně, dostatečně podrobně a časově efektivně vytvořit veškeré analytické podklady pro správná rozhodnutí, zároveň operativně řídit mikroregion a koordinovat veškeré projektové práce (ve všech projektových cyklech) a všech připravovaných i realizovaných projektů.

Jeho úloha by měla spočívat v řízení a koordinaci veškerých projektových prací (nejen přípravných) stejně jako samotného provozu mikroregionu. **Mnohem**

přirozenější je tedy pro funkci manažera mikroregionu úloha koordinátora a odborného oponenta.

Jiná situace nastává, když má mikroregion k dispozici dostatečný počet odborníků, který nemusí být nijak veliký (manažer a 2 - 3 vyškolení pracovníci). V tom případě může mikroregion směle analyzovat a připravovat projekty vlastními kapacitami.

Dalším v praxi ověřeným modelem je vytváření orgánů mikroregionů stávajícími pracovníky jednotlivých obecních úřadů či externích stakeholderů. Např. Kontrolní komise může být složena s kmenových odborníků jednotlivých členských obcí. Z toho mimo jiné vyplývá i důležitost dobře nastavených stanov a organizačních dokumentů mikroregionu - stanovené orgány, systém jmenování zástupců do těchto orgánů apod., který může být flexibilně jmenovitý a každý rok či jinak stanovené období obměňován, nebo více systémový, a to ne jmenovitě ale podle funkcí - investiční oddělení / správce majetku v kontrolní komisi apod.

Inspirativními příklady z praxe se mohou stát případy tzv. přeshraniční spolupráce (Cross-Boarder Cooperation) a meziregionální spolupráce (Inter-territorial cooperation) jejichž různorodost a přístupy k nim odpovídají současnému stavu spolupráce obcí v ČR (viz legislativně-administrativní vymezení mikroregionu):

U projektově-orientované spolupráce je v praxi forma nejčastějšího organizačního uspořádání spolupráce dána:

§ evropskou právní úpravou

§ národní právní úpravou (srov. formální spolupráce obcí jako DSO)

§ ad-hoc spoluprací na bázi vzájemných dohod (srov. neformální spolupráce obcí)

V případě strategických forem spolupráce se můžeme v praxi setkat s následujícími formami spolupráce⁹⁰:

§ tzv. Euroregiony (Euregions) a jim obdobné struktury, které vystupují jako plnohodnotné právní skupiny mnohdy s významnými pravomocemi a zřízené pro multioborovou spolupráci.

§ tzv. (Working Communities) fungující na základě společné dohody (working agreements), a to s omezenými pravomocemi.

§ Další více či méně formalizované typy spolupráce zřizované zejména pro management INTERREG a jiných programů EU

Meziregionální spolupráce odpovídají široce strukturované bilaterální, trilaterální, ale i multilaterální spolupráci, která bývá zpravidla zakládána mezi místními a regionálními autoritami, které nemusí být nutně ve vztahu přímého propojení. Opět lze takové struktury rozdělit podle úrovně spolupráce na projektově orientovanou a strategickou⁹¹.

⁹⁰ European Union - Committee of the Regions: Trans-European Cooperation between Territorial Authorities (New challenges and future steps necessary to improve cooperation), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002

⁹¹ dtto

- § Projektově orientovaná spolupráce se obvykle zabývá jednou oblastí, nebo omezeným výčtem společných zájmů a bývá ukončena splněním účelu spolupráce.
- § Strategicky orientovaná spolupráce je zpravidla uskutečňována na bázi bilaterálních dohod (bilateral town twinning), bilaterálních regionálních spoluprací (bilateral regional partnership) a multilaterálních sítí (multilateral networks) za účelem implementace značného počtu projektů odpovídajících společnému zájmu / společným zájmům.

Za příklad velmi dobře fungujícího regionu jsou často brány tzv. Working Communities (viz výše) COTRAGO (založeno 1982 - Švýc./Fran./Ita), ARGE ALP (1972 - Něm./Švýc./Rak./Ita.), Alpen - Adria a CTP (1983 - Špa./Fra./Andora)⁹².

Jejich typické administrativní a organizační rámce jsou charakteristické následujícími aspekty. Rozhodovací procesy jsou zpravidla uskutečňovány na dvou rovinách:

- § Politické (Council of regional political leaders) - scházejí se zpravidla dvakrát ročně a projednávají strategii společného postupu. Předsednictví rotuje skrze regiony po 1 roce.
- § Manažerské (Management of coordination committee) - jehož úkolem je schválení projektů a koordinace prací a monitoring společných projektů, a tedy zabezpečení cílů společných projektů.

Implementaci projektů zajišťují pracovní skupiny tzv. Working Groups, které jsou zřízeny pro jednotlivé oblasti společného zájmu (např. kultura, doprava, životní prostředí, cestovní ruch ...).

Efektivita jednotlivých přístupů záleží ad hoc na každém mikroregionu a je závislá na počtu připravovaných a realizovaných projektů.

Kalkulační vzorec je relativně jednoduchý, kdy náklady na realizaci prvního přístupu nesmějí převýšit náklady spojené s aplikací druhého přístupu, tedy:

$$N_1 \leq N_2$$

kde:

N_1 = Osobní náklady na odborníky připravující podklady + náklady na materiál a vybavení + náklady na případná školení těchto odborníků + podíl režijních nákladů spojených se zaměstnáním těchto odborníků (zpravidla zanedbatelná částka).

Ad Osobní náklady:

Každá obec disponuje investičním oddělením, nebo alespoň správcem majetku. To však neznamená, že disponuje odborníkem schopným zpracovat nezávislé analýzy a posoudit proveditelnost projektů (opět nezávisle). Abstrahujeme-li od vytíženosti těchto pracovníků pro obecní samosprávné i státněsprávní záležitosti a přijmeme-li hypotézu, že jsou schopni tyto nezávislé analýzy vytvořit, je třeba osobní náklady vynásobit procentuálním vytížením těchto odborníků přípravou projektů. Zřídí-li mikroregion speciální analytickou skupinu (najme nové zaměstnance), pak je nutné osobní náklady započítat v plné výši.

⁹² dtto

N_2 = Cena za vytvoření potřebných dokumentací nezávislým odborníkem.

příčemž v případě:

N_1 je nutné kalkulovat dobu, ve které investor předpokládá přípravu projektů.

N_2 je nutné kalkulovat cenu za přípravu všech plánovaných projektů v daném časovém horizontu.

Osobní náklady na manažera mikroregionu tvoří fixní náklady, které jsou nutné při obou přístupech, proto je do kalkulace není třeba zahrnovat.

V drtivé většině případů vychází druhý přístup efektivněji a je umocněn vyjednávacími schopnostmi manažera mikroregionu, které mohou náklady na expertní vytvoření potřebných analytických podkladů výrazně snížit.

Předpokladem pro úspěšné využití druhého přístupu je správná volba externího zpracovatele. I tento faktor je výrazně ovlivněn kvalitami manažera mikroregionu. Pro analytické části přípravy společných projektů mikroregionů lze proto doporučit spolupráci s externími odborníky a osobnostní rozvoj manažera mikroregionu zaměřit na manažerské schopnosti (vyjednávací, řídicí, koordinační atd.).

6.6. Vazba na plánovací nástroje mikroregionů

Společné projekty mikroregionů by měly vycházet z plánování (viz příspěvek / kapitola 4). Těsnost vazby na plánovací dokumenty mikroregionu je dalším specifickým, které společné projekty mikroregionů odlišuje od projektů realizovaných soukromou sférou. Nutnost a odůvodnění této vazby vyplývá z kapitoly 4.

6.7. Zdroje financování společných problémů mikroregionů

Pro financování realizace svých rozvojových záměrů mohou mikroregiony použít třech základních přístupů:

1. Financování z vlastních zdrojů:
 - prostředky sdružené do rozpočtu dobrovolného svazu obcí
 - prostředky z rozpočtů jednotlivých členů mikroregionu (DSO, sdružení)
2. Financování z cizích zdrojů:
 - půjčky - úvěrové financování
 - systém Public-Private-Partnership
 - dotace (zejm. účelově vázané):
3. Financování smíšené

Míra použití jednotlivých přístupů je výrazně ovlivněna rozpočtem projektu a lze konstatovat, že se zvyšujícím se rozpočtem, roste i tlak na financování projektů za pomoci cizích zdrojů. V současnosti převládá přístup smíšeného financování, a to z důvodu využívání dotačních programů, které umožňují pokrytí pouze části nákladů projektu (50-90%, výjimečně pak 100%).

6.7.1. Financování z vlastních zdrojů

Východisko:

Financováním z vlastních zdrojů rozumíme takové financování, při kterém členové mikroregionu (DSO) sdruží vlastní rozpočtové prostředky, které následně použijí pro realizaci společného projektu. Tyto prostředky se stávají součástí rozpočtu mikroregionu (DSO). Systémy naplňování rozpočtu DSO jsou v zásadě dva:

Solidární systém - tento princip je využíván zejména mikroregiony mající za cíl dlouhodobou spolupráci. Výše příspěvku je zpravidla určena ročním příspěvkem na jednoho obyvatele vynásobeného počtem obyvatel členské obce.

Benefitní systém - s tímto principem se setkáváme zejména u ad hoc spolupráce obcí, tedy v případech mikroregionů založených za účelem realizace konkrétního projektu. Příspěvky jednotlivých obcí jsou dány mírou užitků, které každá obec z realizovaného projektu zaznamená. Výpočet příspěvku může být vázán na katastrální výměru členské obce, délku silniční infrastruktury aj. (přirozeně záleží na účelu spolupráce obcí). Takto stanovený příspěvek pak reprezentuje míru spolufinancování projektu každou jednotlivou obcí.

Z hlediska účelu poskytnutých příspěvků můžeme definovat jejich dva druhy:

1. Příspěvek na zabezpečení vlastní funkce (provozu) mikroregionu;
2. Příspěvek na realizaci společného projektu.

V praxi jsou tyto systémy i druhy příspěvků v převážné většině kombinovány, a to tak, že pro zajištění provozu je využíván systém solidárních plateb a pro realizaci společných projektů systém benefitní. Je však třeba zdůraznit, že financování mikroregionů může být ryze solidární či ryze benefitní - bez ohledu na druh příspěvku. **A zde se objevuje možnost podpory větších měst okolními obcemi, kdy by větší město přispívalo solidárně do rozpočtu mikroregionu více a menší obce by z těchto prostředků mohly financovat rozvojové projekty bez nutnosti žádat o dotace.**

Vzhledem k tomu, že se v DSO sdružují především menší obce venkovského charakteru, jejichž rozpočty neumožňují realizaci finančně náročnějších rozvojových investic, je financování z vlastních zdrojů v podmínkách České republiky využíváno spíše pro finančně méně náročné rozvojové záměry neinvestičního charakteru, či zajišťování společných služeb (svoz komunálního odpadu, společná péče o zeleň aj.).

Omezené investiční možnosti obcí jsou determinovány hned několika faktory:

1. příliš vysokým podílem mandatorních výdajů na celkových výdajích obecních rozpočtů;
2. rozpočtovým určením daní ve smyslu malé fiskální autonomie obcí;
3. nízkou efektivitou veřejné správy jako celku;
4. nízkým podílem nedaňových příjmů obcí.

Dalším způsobem použití vlastních zdrojů, je samostatné financování konkrétních částí společného projektu jednotlivými členskými obcemi. Takový projekt se však blíží spíše tzv. partnerskému projektu, tedy projektu, jehož nositelem je „Leading Partner“ koordinující ostatní partnery projektu, jež se zavážou financovat konkrétní část projektu. Tento typ financování se používá v případech volné formy spolupráce obcí (mikroregionu), a to zejména není-i spolupráce zaštitěna subjektem s právní subjektivitou, která je v drtivé většině případů pro nositele projektu obligatorní podmínkou. Dále se tento přístup může uplatnit v případech

dotačních programů, které neumožňují, aby o dotaci žádal dobrovolný svazek obcí jako subjekt.

6.7.2. Financování z cizích zdrojů, resp. smíšené financování

Smíšené financování je používáno v drtivé většině případů. Je způsobeno podmínkami poskytování finančních zdrojů třetími subjekty pro realizaci konkrétního projektu a vychází ze zcela logické nutnosti finančně zainteresovat realizátora projektu tak, aby bylo zamezeno nehospodárnému nakládání s poskytnutými finančními prostředky.

Úvěrové financování a systém Public-Private-Partnership

První dva zmíněné přístupy zatěžují rozpočty dalšími mandatorními výdaji a měly by být použity pouze v krajních případech, popřípadě pro projekty, které prokazatelně vygenerují dostatečné finanční prostředky na pokrytí ceny úvěrů, popř. finančních prostředků poskytnutých partnerem ze soukromého sektoru. Více než kde jinde proto platí, že by měl být projekt promyšlen do nejmenších detailů, a to především v oblasti finanční návratnosti. Oproti dotačním prostředkům, které kladou důraz na trvalou udržitelnost projektu je v tomto případě úzce posuzována pouze jeho jedna složka, a to ekonomická.

Úvěrové financování je již naprosto standardizovaný postup, který je u všech subjektů způsobilých poskytovat finanční a bankovní služby víceméně obdobný, naproti tomu PPP přístup je v právním řádu České republiky novum, a je potřeba se jím zabývat velmi intenzivně a podrobně analyzovat jeho pozitiva i negativa.

Níže jsou uvedeny tři základní přístupy k PPP projektům uvedené na příkladě investičního/stavebního projektu:

1. Financování rehabilitace či výstavby nemovitosti soukromým subjektem přičemž stát či veřejnoprávní korporace platí pravidelné poplatky nebo vytvoří podmínky pro platby až do doby ukončení smluvního vztahu.
2. Financování rehabilitace či výstavby nemovitosti soukromým subjektem za podmínky bezplatného užívání budovy (či se symbolickým nájmem) popřípadě jiných úlev či protiplnění (po dobu uvedenou ve smlouvě).
3. Převedení vlastnického práva k nemovitosti na soukromý subjekt za podmínky financování její rehabilitace tímto soukromým subjektem a současném vymínění nabídky veřejného statku či služby (po dobu uvedenou ve smlouvě).

Dosavadní zkušenosti ukazují, že PPP projekty musejí být pečlivě naplánovány a řízeny tak, aby zapojovaly partnery z různých kultur, s různou řídicí praxí a cíli. Úspěch závisí na míře, v jaké PPP projekty zajišťují zapojení ziskové sféry a zároveň vyvažují veřejné a soukromé cíle, v jaké zapadají do odpovídajících státních systémů, optimalizují dohody o financování, vytvářejí příslušné mezinárodní vazby, zapojují MSP a na míře, v jaké jsou hodnoceny. Musejí najít správnou rovnováhu mezi dostatečnou kontrolou nad projektem pro soukromého investora (zajištění jistoty investic) a zároveň udržení požadované kontroly nad užíváním projektu. Se zřetelem na výše uvedená tvrzení musejí být PPP projekty zároveň i atraktivní pro obě smluvní strany.

Míra financování soukromým subjektem pak zpravidla determinuje rozsah jeho práv a povinností. Délka smlouvy víceméně reflektuje investiční náročnost a

„strategičnost“ projektu. V resortu kultury lze předpokládat, že by se měla pohybovat v řádech několika desítek let.

Každý PPP projekt je svým způsobem unikátní a vyžaduje velmi důkladné a odborné zpracování z hlediska právního, ekonomického i technického. Samotné realizaci navržených projektů musí nutně předcházet velmi podrobná ad hoc analýza, která by měla vyhodnotit a identifikovat rizika projektu (zejména finanční, organizační, personální) a stanovit cesty k jejich eliminaci. V této fázi je nezbytné prověřit především finanční stránku, neboť ve většině případů PPP projekty vyvolávají budoucí mandatorní výdaje veřejnoprávních korporací popř. státu. Tyto výdaje mohou zvyšovat objem veřejného dluhu, a proto bude vláda regulovat jejich aplikaci. V praxi se to s největší pravděpodobností projeví tak, že pro uzavření smlouvy bude nutný souhlas Ministerstva financí ČR.

Důraz by měl být kladen na vytvoření Cost-Benefit analýzy, jejímž výsledkem jsou finančně-ekonomické indikátory - zejména doba návratnosti investice, na jejíž základě by měla být stanovena doba trvání smluvního vztahu. Velmi podrobná Cost-benefit analýza umožní i jasné odůvodnění výhodnosti řešení projektu PPP přístupem, a také rychlejší rozhodování bankovních institucí, které se v mnoha případech budou podílet na jejich financování.

Vedle výše zmíněných analýz bude potřeba vytvořit i následující, jež budou pravděpodobně vyžadovány tzv. „Koncesním zákonem“ popřípadě souvisejícími právními předpisy:

§ analýzu potřeb zadavatele,

§ analýzu možností řešení a

§ analýzu způsobů realizace doporučené varianty.

Analýza potřeb zadavatele by měla identifikovat objektivní potřeby zadavatele vedoucí k vymezeným požadovaným cílům.

Analýza možností řešení by měla popisovat možné způsoby zajištění potřeb zadavatele, včetně jejich ekonomického posouzení (vazba na Cost-Benefit analýzu), a doporučení varianty, která je pro zadavatele nejvýhodnější. Dále by měla obsahovat popis ekonomických a jiných důsledků v případě, že by daná potřeba nebyla zajišťována vůbec.

Analýza způsobů realizace doporučené varianty by měla obsahovat a z hlediska výhodnosti porovnávat alespoň dvě formy řešení, s tím, že jedna z navržených forem by měla být realizována formou koncesní smlouvy a další varianta(y) jinou formou. Dále musí být zřejmé předpokládané finanční toky koncesionáře a zadavatele vztahující se k předmětu koncesní smlouvy po celou dobu předpokládané účinnosti koncesní smlouvy.

Po vytvoření a důkladné konzultaci těchto předběžných analýz bude moci zadavatel přistoupit k definici plnění PPP projektu, čili faktickému vymezení předmětu připravovaného PPP projektu. Současně bude moci sestavit zadání PPP projektu (detailní popis zadání, kritéria účasti, požadavky na formu a obsah konkrétní nabídky apod.). Po zdárném průběhu výběrového (koncesního) řízení, jež bude obdobou veřejné zakázky, pak může dojít k uzavření transakční (smluvní) dokumentace. V této souvislosti je však nutné výrazně upozornit, že pro PPP projekty je charakteristická značná komplikovanost vzájemných práv a povinností a

tudíž platí, že základem úspěšnosti každého PPP projektu je dobrá smlouva, jejíž základní náležitosti bude upravovat tzv. Koncesní zákon. Rizika vyplývající ze špatně vytvořené smlouvy navíc rostou s délkou uzavřeného smluvního vztahu.

Při přípravě smlouvy je nutné zvážit především otázku spravedlivého (rovného) rozložení rizik ve smluvní dokumentaci, typických a problematických ustanovení, definice, smluvních pokut, náhrad škod, možnosti předčasného ukončení smlouvy. Je nutné přesně stanovit kontrolní milníky, systém péče o nemovitost apod. Pro lepší představu lze uvést demonstrativní výčet, resp. typizaci rizik a jejich obvyklých nositelů:

- § plánovací a projekční (veřejný sektor)
- § stavební (soukromý sektor)
- § provozní (soukromý sektor)
- § organizační a personální (společně veřejný i soukromý sektor)
- § poptávkové (soukromý sektor)
- § legislativní (veřejný sektor)

Níže jsou uvedeny základní a nejpoužívanější modely PPP principu⁹³⁹⁴:

BOO (Build Own Operate)	POSTAV-VLASTNI-PROVOZUJ
PP (privátní partner) financuje a buduje infrastrukturní projekt. Po ukončení výstavby PP zařízení vlastní, a také jej provozuje po celou dobu životnosti. PP získává příjmy z provozu projektu.	
BOT (Build Operate Transfer)	POSTAV-PROVOZUJ-PŘEVEDĚ
PP financuje a buduje infrastrukturu. PP zařízení provozuje po časově limitované období (obvykle 20 - 40 let) a získává příjmy z provozu projektu. Na konci tohoto období je vlastnictví infrastruktury převedeno na veřejný sektor.	
LDO (Lease Develop Operate)	PRONAJMI-OPRAV-PROVOZUJ
Veřejnoprávní subjekt pronajme PP majetek. Ten investuje svůj kapitál na renovaci, modernizaci či rozšíření majetku (zařízení) a po časově limitované období ho provozuje.	
BBO (Buy Build Operate)	KUP-POSTAV-PROVOZUJ
Zadavatel (veřejnoprávní subjekt) prodá PP s cílem zabezpečit veřejné služby (popř. veřejné služby rozšířit) majetek za podmínky, že provede jeho obnovu	

⁹³ Deloitte Czech Republic B.V., organizační složka: *PROJEKT 1p/05 - 3 Aplikace principu PPP při realizaci politiky HSS*, květen 2006

⁹⁴ Euro-Trend, s.r.o.: *Účetní a daňové postupy při realizaci projektů PPP v České republice*, červen 2006

(rekonstrukci, opravu) včetně jeho případného rozšíření. Zadavatel přitom umožňuje PP zabezpečení provozu těchto služeb.	
DBM (Design Build Maintain)	NAVRHNI-POSTAV-SPRAVUJ
PP navrhuje a buduje infrastrukturu Infrastrukturu po celou dobu vlastní veřejný sektor PP spravuje infrastrukturu a dostává od veřejného sektoru poplatky za dostupnost	
DBO (Design Build Operate)	NAVRHNI-POSTAV-PROVOZUJ
PP navrhuje a buduje infrastrukturu Infrastrukturu po celou dobu vlastní veřejný sektor PP provozuje infrastrukturu a dostává od veřejného sektoru poplatky za dostupnost	

Dotace

Při zajišťování financování společných projektů mikroregionů, a tedy i při jejich přípravě hrají v ČR dotační prostředky prim. Je to způsobeno již výše zmíněným faktem, že DSO sdružují především menší obce venkovského charakteru, jejichž rozpočty neumožňují realizaci finančně náročnějších rozvojových investic⁹⁵. Pro účely této studie byl provedla Projektová a rozvojová agentura, a.s. průzkum dotačními programy, jehož výsledkem je sestavená tabulka sumarizující možnosti mikroregionů (v naprosté většině jde o právní subjektivitu DSO) a přehledně charakterizující podmínky takto identifikovaných dotačních programů, které kladou na žadatele.

Dotační programy lze rozdělit do několika kategorií, a to podle subjektu spravujícího dotační program na, přičemž každá z takto vzniklých kategorií má zároveň svá specifika:

1. dotační programy nestátních/soukromých organizací;
2. krajské dotační programy;
3. národní dotační programy (zahrnují i OP);
4. nadnárodní dotační programy.

Z důvodu rozsahu příspěvku se blíže věnujeme pouze první kategorii. Do této kategorie řadíme dotační programy/granty spravované nadacemi (Nadace Partnerství, Nadace Vltava, Nadace Civilia aj.) či většími společnostmi (ČEZ, IBM, Microsoft, Siemens, Nokia aj.).

V případě nadací lze zobecnit zaměření jejich podpory na několik oblastí:

- § podpora komunitního plánování
- § péče o životní prostředí (zejm. veřejnou zeleň)

⁹⁵ V praxi ČR lze za takovou investici považovat investici v řádech již od několika jednotek milionů korun.

Příspěvky se většinou pohybují v řádu několika desítek až stovek tisíc korun.

Větší společnosti poskytují finanční prostředky třetím osobám ve formě grantů, a to v rámci svých marketingových aktivit (tzv. sociální marketing, resp. sociální marketingová koncepce). Zaměření takových grantů koresponduje se zaměřením a filosofií konkrétní firmy. Tak například společnost Microsoft podporuje rozvoj ICT, ČEZ podporuje dětská hřiště v rámci své strategie „Duhová energie“ atd.

Dotační programy nestátních/soukromých organizací lze označit za nejméně náročné, a to jak z hlediska přípravy žádosti o dotaci, tak z hlediska její administrace.

Nejvýznamnějšími nevýhodami jsou:

§ velmi nízké povědomí o jejich existenci, resp. o vyhlášených kolech výzev;

§ nízká alokace finančních prostředků.

6.8. Literatura

European Union - Committee of the Regions: *Trans-European Cooperation between Territorial Authorities (New challenges and future steps necessary to improve cooperation)*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities: 2002

Treasury Board of Canada Secretariat: *Canadian Quality Criteria for the Public Sector*, Ottawa: The National Quality Institute of Canada: 1997.

Peková, Pilný, Jetmar: *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, ASPI:2005

František Ochrana: *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, Nakladatelství Ekopress, s.r.o.:2002

Deloitte Czech Republic B.V., organizační složka: *PROJEKT 1p/05 - 3 Aplikace principu PPP při realizaci politiky HSS*, květen 2006

Euro-Trend, s.r.o.: *Účetní a daňové postupy při realizaci projektů PPP v České republice*, červen 2006

Internet

http://www.mvcr.cz/reforma/info_vs/vychodis.html

Ing. Tomáš Pápol, Projektová a rozvojová agentura, a.s.

Senovážné náměstí 23, 110 00 Praha 1

tel: 222 247 394

e-mail: papol@rozvoj.cz

7. PŘÍPADOVÁ STUDIE MIKROREGIONU URBANICKÁ BRÁZDA

Zita Kučerová, Miroslav Pavlas

7.1. Všeobecné informace o mikroregionu Urbanická brázda

Předmětem výzkumu bylo vyhodnotit problémy při přípravě společných projektů mikroregionu Urbanická brázda. Vznik mikroregionu se datuje od 25. dubna 2002. Nejprve se v roce 2000 devět obcí sdružilo za účelem plynofikace obcí pod názvem Plynofikace obcí Urbanické brázdy. Poté se přidala ještě jedna obec a na základě dosavadní vyhovující spolupráce byl založen mikroregion Urbanická brázda ve formě právnické osoby podle zákona o obcích. Jeho zaměření bylo stanoveno jako komplexní, a to především za účelem:

- § koordinování celkového rozvoje území mikroregionu na základě společné strategie;
- § koordinování územních plánů a územního plánování;
- § společného postupu při prosazování ekologické stability území;
- § společné propagace mikroregionu v cestovním ruchu.

Mikroregion byl zkoumán i na základě dalších charakteristik, a to především:

- § velikosti území;
- § počtu obyvatel svazku;
- § jejich podílu na celkovém počtu obyvatel v okrese Hradec Králové.

Základními rozvojovými dokumenty řešeného území jsou Program rozvoje mikroregionu Urbanická brázda který už je v současné době pět let starý a je ve formě návrhů, potom Katalog projektů (z října 2004).

7.2. Základní znaky mikroregionu

Mikroregion Urbanická brázda se vyznačuje několika specifickými základními rysy, které nás vedly k tomu, že jsme touhle oblastí začali zabývat:

- § Urbanická brázda nemá žádné velké sídlo (krystalizační silné jádro s regionální působností).
- § Jedná se o seskupení malých obcí v zázemí velkého města, kde jsou realizovány veškeré zásadní aktivity.
- § Specifickým rysem mikroregionu je těsná vazba na krajské město Hradec Králové, kde jsou realizovány veškeré zásadní aktivity a které je základním spádovým územím pro celou oblast. Potenciál blízkosti krajského města ve smyslu spolupráce dosud není zcela naplněn.
- § Urbanická brázda má homogenní sídelní strukturu.

7.3. Problémové oblasti

Kromě výše uvedených se mikroregion potýká i s dalšími problémy, jako je např. útlum tradičních odvětví (tj. živočišná výroba), nedostatečná občanská vybavenost

(její páteř je v krajském městě) chybějící infrastruktura cestovního ruchu, což souvisí s tím, že oblast nemá velký potenciál pro cestovní ruch. Dále se potýká s nepříznivou demografickou situací (zejména snižování porodnosti), tedy problémem většiny obdobných oblastí.

Ve strategickém dokumentu byly definovány následující priority:

- § odkanalizování území;
- § péče o seniory;
- § podpora bytové výstavby;
- § cestovní ruch;
- § rekreace;
- § dopravní obslužnost území.

Přestože se jedná o pět let starý dokument, jsou tyto priority uvedeny i s ohledem na skutečnost, že se staly východisky pro přípravu projektů.

7.4. Zkušenosti mikroregionu s přípravou projektů

Páteří výzkumu byly zkušenosti mikroregionu s přípravou projektů. Jednalo se převážně o méně finančně náročné projekty v rámci krajských dotačních prostředků. Kritériem pro přípravu tohoto typu projektů byla především menší náročnost při zpracování a administraci těchto projektů, takže mikroregion nezaznamenal větší potíže při jejich sestavování i realizaci. Drobné komplikace ovšem nastaly u projektu „Zakoupení drobné techniky pro komunální použití“, kdy bylo nutné vyřešit vypořádání vlastnických práv mezi obcemi. Z hlediska klasifikace společných problémů mikroregionů tento problém náleží pod oblast legislativně správních problémů.

Veškeré činnosti spojené s přípravou a realizací projektů jsou v organizovány svépomocí. Mikroregion se potýká i s nedostatkem personálních zdrojů pro monitoring dotačních možností a přípravu projektů financovaných ze strukturálních fondů EU. Dosud proto nebyl podán žádný projekt do strukturálních fondů Evropské unie.

Na plynofikaci obcí mikroregion obdržel 50 % dotace ze Státního fondu životního prostředí. Tento svazek požádal již o dotaci na 18 projektů a ve všech případech byl úspěšný. Celkově získali přes 2,5 mil. Kč dotací z celkových realizačních nákladů 4,5 mil. Kč. Do budoucna mikroregion připravuje větší projekt s pracovním názvem „Revitalizace krajiny“, který je zaměřen na obnovení biokoridorů a navrácení původní zeleně do vytipovaných míst a obnovu původní cestní sítě v krajině.

7.5. Absorpční kapacita území

Projektový tým měl k dispozici cca 100 projektových návrhů v různých fázích rozpracovanosti. Tyto projektové záměry sebrala ing. Rejlová během své činnosti v pozici euromanažera, což částečně duplicitně kryje s pozicí manažera mikroregionu. V převažující míře jde o projekty které jsou realizovatelné za podmínky získání finančních prostředků. Jsou reálné, mají své opodstatnění a nejedná se tedy o projekty, které by byly neadekvátní vzhledem ke potřebám

regionu. Tyto záměry jsou převážně investičního charakteru, tzn. že se jedná z převážné většiny o infrastrukturní výstavbu nebo akce, které se dle často označují jako „tvrdé“ projekty.

Nositeli těchto projektů jsou většinou obce. Jejich projekty dle tematického zaměření mají schopnost i ambice stát se společnými projekty mikroregionu ve smyslu předmětu řešení tohoto výzkumného úkolu, tedy společnými nejen z hlediska územního vymezení, ale i z hlediska oborového zaměření.

V rámci analýzy bylo 100 projektových návrhů zařazeno do tematických bloků a následně vyspecifikována jejich společná témata. Poměrně silně je zastoupeno téma **dopravy**, které zahrnuje silniční infrastrukturu, včetně komunikací pro pěší a infrastrukturu pro veřejnou dopravu. Předmětem řešení jsou opravy komunikací, včetně komunikací místních, opravy mostků, obchvaty, opravy chodníků, výstavba autobusových čekáren. V rámci tohoto bloku jsou navrženy též projekty řešící cyklodopravu. Tyto záměry jsou velmi úzce provázány s cestovním ruchem.

Silně zastoupeny jsou i další projekty na budování **infrastruktury**, jako je výstavba a rekonstrukce kanalizace a ČOV, výstavba vodovodní sítě, modernizace elektrosítí. Frekventovaným tématem je i oblast **životního prostředí**. V rámci této oblasti jsou navrženy projekty řešící svoz odpadů (sběrné dvory), rekultivace skládek. Často jsou uváděny projekty zaměřené na revitalizaci krajiny, veřejné zeleně a úpravy veřejných prostranství, které s ním úzce souvisejí. Mezi tyto projekty patří revitalizace rybníků, záhumení cesty, úpravy návsí, výsadba obecní zeleně atd.

V rámci řešení rozvoje obce jsou některé projekty zaměřeny na **přípravu rozvojových ploch**, a to převážně ploch pro bydlení. Společným tématem projektů je též zajištění infrastruktury pro **sociální služby** (výstavba pečovatelských domů). Jako předkladatel žádosti o dotaci nebo potenciální žadatel o podporu bude pravděpodobně vystupovat obec, ale samo téma si vyžaduje komplexnější integrovaný přístup k řešení.

Dalšími společnými tématy jsou **volný čas, kultura, cestovní ruch**. Jako náměty se objevují již zmiňované cyklotrasy, informační panely, rekonstrukce ubytovacích a stravovacích zařízení, vydávání propagačních materiálů aj. Oblast volnočasových aktivit je často zastoupena výstavbou a modernizací hřišť a dalších sportovních areálů. Podpora činnosti spolků je zastoupena slabě, ale jsme přesvědčeni o tom, že kdybychom oslovili jednotlivé obce, každá z nich bude chtít podporu například v podobě potřebného technického zázemí pro místní hasiče, myslivecké spolky, sokol či jiné.

Velmi často jsou uváděny projekty, řešící údržbu a opravy **sakrálních staveb**, včetně oprav kapliček, hřbitovních zdí a pomníků.

Uvedené tematické oblasti by měla obsáhnout připravovaná **aktualizace strategie rozvoje mikroregionu**. V poslední fázi aktualizace tohoto stěžejního rozvojového dokumentu budou identifikovány společné projekty a dá se s velkou pravděpodobností předpokládat, že budou do budoucna do značné míry korespondovat s výše popsaným zásobníkem projektových záměrů.

7.6. Závěr - Možnosti tvorby a realizace společných projektů Mikroregionu Urbanická brázda

Je zřejmé, že vše závisí na možnosti financování a podmínkách pro financování i předkládání žádostí o podporu. Objevují se názory, že si mikroregiony při hledání zdrojů financování svých projektů musejí pomoci samy. Mikroregion Urbanická brázda je v rámci možností zafinancování z vlastní zdrojů značně limitován, takže se v návaznosti na současnou strukturu a současné možnosti finančních zdrojů v Královéhradeckém kraji (dotační tituly, grantová schémata) bude muset hodně orientovat na možnosti financování z ROP nebo EAFRD. Jako možnost financování společných projektů se nabízejí rovněž nadační tituly, které by mohly pomoci například k úpravě veřejných prostranství. Zde se ovšem dá předpokládat, že se nebude jednat o velké společné projekty. Ty jsou (už od svého názvu až po šíři záběru) natolik finančně náročné (náklady na jejich realizaci se pohybují v řádech statisíců i vyšších), že jsou nad rámec možností podpory nadací.

Uvedené faktory budou hrát významnou roli při stanovování závěrů případové studie. Vyhodnocení dosavadního postupu využití možností řešení problémů mikroregionu prostřednictvím tvorby a realizace společných projektů by se mělo stát východiskem pro návrh sady opatření na zvýšení absorpční kapacity Mikroregionu Urbanická brázda.

7.7. Zdroje informací

Program rozvoje Mikroregionu Urbanická brázda (2001, návrh).

Katalog projektů (říjen 2004).

www.urbanicko.cz.

RNDr. Zita Kučerová, Centrum evropského projektování

Wonkova 1142/1, 500 02, Hradec Králové

e-mail: kucerova@cep-rra.cz

Ing. Miroslav Pavlas, Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Projektová a rozvojová agentura, a.s.

e-mail: miroslav.pavlas@centrum.cz

Tento projekt je financován Ministerstvem pro místní rozvoj ČR na základě
veřejné soutěže MMR: WB205 Výzkum pro potřeby regionů
Projekt: WB-09-05: Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů

WB-09-05: Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů

Česká republika
Ministerstvo pro místní rozvoj

Staroměstské nám. 6
110 15 Praha 1

www.mmr.cz

ISBN 809038131-6