

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra humanitních věd



Diplomová práce

**Strategie rozvoje venkovských obcí a přístup k ní
(srovnávací studie malých obcí Libereckého kraje)**

Bc. Veronika Vondrová

© 2013 ČZU v Praze

!!!

**Místo této strany vložíte zadání diplomové práce.
(Do jedné vazby originál a do druhé kopii)**

!!!

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Strategie rozvoje venkovských obcí a přístup k ní (srovnávací studie malých obcí Libereckého kraje)" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucí diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze, dne

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala p. Ing. Petru Ponikelskému za několik let skvělé spolupráce, za vše, co mě naučil a za možnosti využít své teoretické poznatky i v praxi. Velmi si ho vážím jako odborníka, jako člověka i jako přítele. Vděčím mu za mnohem víc, než je možné na tomto místě vyjádřit.

Děkuji také paní Ing. Evě Kučerové za vedení této diplomové práce.

Strategie rozvoje venkovských obcí a přístup k ní (srovnávací studie malých obcí Libereckého kraje)

Strategy of rural Municipalities Development and its anticipation (comparison of small municipalities in Liberec region)

Souhrn

Tématem diplomové práce je problematika rozvoje malých obcí (do 500 obyvatel) v Libereckém kraji. Bylo zjišťováno, zda malé obce přistupují ke svému rozvoji koncepčně, tzn. s využitím komplexního rozvojového dokumentu, nebo nekoncepčně, tzn. neplánovaně a nesystematicky. S využitím metod dotazníkového šetření a analýzy rozvojových dokumentů obcí bylo zjištěno, že malé obce přistupují ke svému rozvoji nekoncepčně. Byly identifikovány příčiny a stanovena doporučení pro jejich nápravu. Výstupy z šetření provedeného v rámci této diplomové práce byly srovnávány s výsledky výzkumu realizovaného v projektu Ministerstva pro místní rozvoj Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí, který v reakci na neuspokojivou situaci především u malých obcí usiluje o vytvoření nástrojů podporujících zlepšení této situace v oblasti plánování municipálního rozvoje.

Summary

This thesis contemplates issues of small communities (up to 500 inhabitants) in the region of Liberec. It has been examined whether small communities solve their development conceptually, i.e. using the complex development document, or non-conceptually, i.e. without a plan of action and unsystematically. Methods of survey and analysis of development documents of communities have revealed that small communities deal with their development unconceptually. Causes have been identified and have been suggested some recommendations for their remedy. The outputs of inquiry made within this thesis have been compared with the research which has been carried out in the project of Ministry of Regional Development.

Electronic methodological support for creation of development documents of municipalities responds to unsatisfactory situation in small communities and strives to create such instruments that would improve situation in planning of the municipal development.

Klíčová slova: obec, municipální rozvoj, strategie, venkov, plánování, program rozvoje obce, komplexní rozvojový dokument

Keywords: municipality, municipalities development, strategy, rural, planning, community development program, global development document

Obsah

Seznam zkratk	11
Seznam tabulek	13
Seznam grafů.....	14
1 ÚVOD	15
2 CÍL PRÁCE A METODIKA	17
3 TEORETICKÁ VÝCHODISKA	19
3.1 Regionální a municipální rozvoj	19
3.1.1 Důvody pro zajišťování rozvoje území.....	20
3.1.2 Obecné charakteristiky rozvojového potenciálu	21
3.1.3 Konceptní zajištění regionálního rozvoje.....	22
3.1.4 Financování municipálního rozvoje.....	24
3.1.4.1 Vlastní prostředky obecních rozpočtů.....	25
3.1.4.2 Prostředky partnerů rozvoje obcí	26
3.1.4.3 Cizí zdroje	27
3.2 Charakteristika venkova a venkovských obcí	28
3.2.1 Sídlo, vesnice, město.....	29
3.2.2 Obec	30
3.3 Řízení rozvoje obce – aplikace manažerských funkcí	32
3.3.1 Řízení	34
3.3.2 Rozhodování	36
3.3.3 Organizování.....	37
3.3.4 Plánování.....	38
3.3.5 Kontrolování	39
3.3.6 Informování a komunikace	40
3.4 Plánování municipálního rozvoje – program rozvoje obce.....	41
3.4.1 Postup při tvorbě programu rozvoje obce	42
3.4.2 Účastníci plánovacího procesu.....	43
3.4.3 Úrovně plánovacího procesu.....	44
3.4.4 Zásady plánování	45

4 ZÁVĚRY TEORETICKÉ ČÁSTI PRÁCE	47
5 EMPIRICKÁ ČÁST	49
5.1 Formulace výzkumné otázky	50
5.2 Vymezení rámce empirického šetření	50
5.3 Vymezení oblasti výzkumu – specifikace Libereckého kraje a obcí v tomto regionu.....	51
5.4 Rozhodnutí o populaci a vzorku	54
5.5 Způsob sběru informací – standardizovaný dotazník, analýza rozvojových dokumentů.....	55
5.6 Pilotáž výzkumu.....	57
5.7 Sběr dat	58
5.8 Analýza dotazníkového šetření	59
5.8.1 Stav plánování v obcích	60
5.8.2 Obce s rozvojovým dokumentem.....	66
5.8.3 Obce bez rozvojového dokumentu.....	76
5.8.4 Zkušenosti se zpracováním dokumentu a realizací programu rozvoje	86
5.9 Analýza rozvojových dokumentů	87
5.9.1 Obsah dokumentu – souhrnné parametry.....	88
5.9.1.1 Struktura dokumentu – celková logika	88
5.9.1.2 Časové horizonty.....	89
5.9.1.3 Provázanost analytické a návrhové části.....	89
5.9.1.4 Provázanost s územně plánovací dokumentací	90
5.9.1.5 Vazby na další strategie a koncepce.....	90
5.9.1.6 Popis řízení a koordinace procesu pořízení dokumentu.....	90
5.9.1.7 Popis realizační a monitorovací fáze.....	91
5.9.2 Analytická část.....	91
5.9.2.1 Socioekonomická analýza.....	92
5.9.2.2 Finanční analýza.....	93
5.9.2.3 Organizační analýza a analýza vnějších vztahů a vazeb	93
5.9.2.4 Komplexní analytické závěry.....	94
5.9.3 Návrhová část.....	94
5.9.4 Fáze realizační a monitorovací.....	95

6 ZHODNOCENÍ VÝSLEDKŮ ŠETŘENÍ	96
7 ZÁVĚR	99
8 SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	102
9 PŘÍLOHY	105
Příloha č. 1 – Dotazník pro zjištění stavu plánování obcí.....	105
Příloha č. 2 – Seznam obcí Libereckého kraje s počtem obyvatel do 500.....	111
Příloha č. 3 – Struktura komplexního rozvojového dokumentu – programu rozvoje obce	113
Příloha č. 4 – Analýza rozvojových dokumentů - vyhodnocení	115

Seznam zkratk

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny
apod.	a podobně
atd.	a tak dále
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DSO	dobrovolný svazek obcí
EU	Evropská unie
CHKO	Chráněná krajinná oblast
kap.	kapitola
Kč	česká koruna
km	kilometr
LAG	Local Action Group
LK	Liberecký kraj
MAS	místní akční skupina
mj.	mimo jiné
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPPO	metodická podpora plánování obcí
např.	například
NP	Národní park
obyv.	obyvatel
ORP	obec s rozšířenou působností
resp.	respektive
SMS	krátká textová zpráva
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
tj.	to je
tzn.	to znamená
tzv.	tak zvané
vč.	včetně
ŽP	životní prostředí

Seznam obrázků

Obrázek č. 1 - Poloha Libereckého kraje v rámci ČR.....	52
Obrázek č. 2 - Mapa Libereckého kraje s vyznačením spádovosti do obcí s rozšířenou působností	53
Obrázek č. 3 – Geografické rozmístění obcí do 500 obyvatel v Libereckém kraji.....	55

Seznam tabulek

Tabulka č. 1 - Velikostní kategorie obcí Libereckého kraje	54
Tabulka č. 2 – Příslušnost k obcím s rozšířenou působností (ORP)	59
Tabulka č. 3 – Ve kterých oblastech jste zapojeni do plánování v obci?.....	62
Tabulka č. 4 – Jak byla do procesu zpracování zapojena veřejnost?	70
Tabulka č. 5 – Analýza rozvojových dokumentů – souhrnné parametry.....	115
Tabulka č. 6 – Analýza rozvojových dokumentů – socioekonomická analýza	116
Tabulka č. 7 – Analýza rozvojových dokumentů – finanční a organizační analýza, analýza vnějších vztahů a vazeb a komplexní analytické závěry	117
Tabulka č. 8 – Analýza rozvojových dokumentů – návrhová část	117

Seznam grafů

Graf č. 1 – Velikostní kategorie obcí Libereckého kraje – grafické znázornění.....	54
Graf č. 2 – Uvolněnost starostů obcí.....	60
Graf č. 3 – Má vaše obec zpracovaný rozvojový dokument?	61
Graf č. 4 – Má vaše obec aktuální územní plán?	64
Graf č. 5 – Máte zájem o metodickou pomoc kraje, státu či obce s rozšířenou působností při zpracování rozvojového dokumentu?	65
Graf č. 6 – Jaký typ rozvojového dokumentu má vaše obec?	66
Graf č. 7 – Na jaké období je rozvojový dokument určen?	67
Graf č. 8 – Kdo zpracoval rozvojový dokument?	68
Graf č. 9 – Je dokument dostupný na webu obce?.....	72
Graf č. 10 – Jak často dokument aktualizujete, resp. plánujete aktualizovat?	73
Graf č. 11 – Jak využíváte svůj rozvojový dokument?	74
Graf č. 12 – Opírá se zastupitelstvo obce při svém rozhodování o rozvojových otázkách o tento dokument?	75
Graf č. 13 – Jaký je hlavní důvod, proč nemá obec zpracovaný rozvojový dokument? ..	76
Graf č. 14 – Když obec nemá rozvojový dokument, podle čeho řídíte rozvoj obce?	78
Graf č. 15 – Uvažujete o pořízení programu rozvoje obce? Jakým způsobem?	79
Graf č. 16 – Jakým způsobem informujete veřejnost o plánovaných / realizovaných rozvojových aktivitách obce?.....	80
Graf č. 17 – S kým diskutujete představy / plány o rozvoji obce?.....	82
Graf č. 18 – Od koho byste nejvíce očekávali metodickou podporu?	84
Graf č. 19 – Využili byste při zpracování dokumentu webovou aplikaci, která by zpracování výrazně usnadnila?	85
Graf č. 20 – Zastoupení problémových okruhů v socioekonomické analýze rozvojových dokumentů.....	92

1 ÚVOD

Česká republika se v rámci Evropy řadí mezi státy s vysokým počtem obcí. V 70. letech 20. století došlo z důvodu selhávání výkonu agendy státní správy v menších obcích „(tj. v obcích s méně než 2500 obyvateli)“¹ k rozhodnutí státu sloučit menší obce do větších celků. Vznikly tzv. střediskové obce (1029 obcí jako střediska místního významu) s místními úřady, které spravovaly i záležitosti přičleněných obcí. Tyto obce však tehdy stály na okraji zájmu místních úřadů. V 90. letech, po významné společensko-politické změně proto více než 2000² z nich využilo své šance, obce se znovu osamostatnily a realizovaly své právo rozhodovat o svých záležitostech samy.³ Od roku 2006 je v České republice ustálený počet 6249 obcí, z toho 3500⁴ obcí lze označit jako malé, tzn. s počtem obyvatel do 500. Problematikou malých obcí, jejich rozvojem a úskalími, které municipální rozvoj v malých obcích provází, se bude zabývat tato diplomová práce v užším zaměření na region Libereckého kraje.

Tím, že obce převzaly možnost o sobě rozhodovat samy, jejich problémy s vlastním rozvojem a správou vyřešeny nebyly. Spravovat vlastní záležitosti, hospodařit se svými financemi, nakládat se svým majetkem, rozvíjet se tak, aby splňovaly mnohdy protichůdné požadavky občanů, je z pohledu malé obce velmi problematické. Rozvoji malých obcí brání překážky finančního charakteru, ale také legislativního, technického, administrativního nebo i personálního. Taktéž otázka finanční soběstačnosti obce je sporná. Každá obec je závislá především na daňových příjmech a dotacích, o jejichž výši v obou případech rozhoduje stát. Tato finanční závislost je v extrémních případech až 90% a obec nemá možnost tyto příjmy ovlivnit. V případě daňových příjmů je to z důvodu zakotvení v rozpočtovém určení daní, které jsou dle zákona č. 243/2000 Sb.⁵

¹ Historický lexikon obcí České republiky 1869 – 2005, dostupný na [http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/t/9200404384/\\$File/13n106cd1.pdf](http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/t/9200404384/$File/13n106cd1.pdf), staženo 17.6.2012

² Před rokem 1990 bylo v ČR celkem 4100 obcí., tedy o 2149 obcí méně než dnes. Zdroj: <http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/p/0007-07>, 23.6.2012

³ Právo na samosprávu zaručuje Ústava ČR, Hlava I., čl. 8

⁴ Zdroj: ČSÚ

⁵ Zákon č. 243/2000 Sb., *zákon o rozpočtovém určení daní*

přerozdělovány zejména s ohledem na velikost katastrálního území obce a počet obyvatel. V případě nárokových dotací, jejichž výše je v rámci dotačních příjmů rozhodující, jsou poskytované finanční prostředky striktně stanoveny a jsou nepřekročitelné. U nenárokových dotací je jejich získání velmi nejisté. Vlastních možností, jak získat finanční prostředky pro své rozvojové a další aktivity, už mnoho není. Ty, co se nabízejí, přinášejí do municipálního rozpočtu v poměru k příjmu ze státního rozpočtu téměř zanedbatelnou část. Problémy obcím mohou působit i legislativní bariéry. U malých obcí může být například velkým problémem skutečnost, že zastupitelstvo je voleným orgánem, a to z řad obyvatel s trvalým pobytem v dané obci. Malé obce nemají mnohdy z čeho vybírat, do managementu obce se tak dostávají lidé bez zkušeností a praxe či potřebného vzdělání a orientace v problematice státní správy a samosprávy. Zákon o obcích č. 128/2000 Sb., §2, odst. 2 ukládá obcím pečovat o všestranný rozvoj svého území a chránit zájmy svých občanů, ale žádný zákon už jim neukládá povinnost zpracovávat koncepční rozvojové dokumenty, které jsou pro další směřování rozvoje obce zcela zásadní. Chybí i motivace pro jejich plnění. Vzhledem ke značné administrativní náročnosti, jakou správa municipalit bezesporu je, se rozvojové činnosti v malých obcích dějí zcela nahodile, nekonceptně, nesystémově a neplánovaně, řeší se pouze aktuálně palčivé problémy. Problematika rozvoje malých obcí je tedy aktuálním tématem současnosti.

2 CÍL PRÁCE A METODIKA

Cílem této diplomové práce je zmapovat přístup reprezentantů malých obcí ke svému rozvoji ve vybraném regionu. Jde o přístup projevovaný prostřednictvím participace a využití nástroje strategických dokumentů, zvláště strategie rozvoje obce. Výstupy práce se budou opírat o výzkumné šetření ve vybraných obcích Libereckého kraje a budou z nich následně vyvozeny širší zobecňující závěry.

Pro potřeby této práce bude malá obec vymezena počtem obyvatel do 500. Tato hranice byla stanovena ve vazbě na přístupy aplikované v politice Evropské unie při rozdělování podpory municipalitám v rámci strukturální a zemědělské politiky. Liberecký kraj má ve 4 okresech 215 obcí, z toho 92 jich je podle stanoveného kritéria obcemi malými. Liberecký kraj zpracovává programy rozvoje svého územního obvodu i dílčí tématické rozvojové koncepce a provádí průběžná šetření v obcích. Z jeho strany je zájem o regionální rozvoj patrný. Jak však k rozvoji přistupují obce samotné? Mají zájem se rozvíjet? Smyslem této práce je odpovědět na tuto otázku a specifikovat příčiny či bariéry rozvoje malých obcí v této lokalitě.

V teoretické části práce bude definován pojem regionální rozvoj, co je jeho podstatou, budou identifikovány motivy pro realizaci rozvojových aktivit a specifikovány potřeby zajišťovat rozvoj obcí. Dále budou charakterizovány koncepce, způsoby realizace a kontroly, legislativní opora, budou definovány malé obce, vymezeny pojmy sídlo, vesnice, město, specifikovány obecné charakteristiky rozvojového potenciálu (kulturně historický, lidský, přírodní, výrobní ad.). Teoretická část se bude dále zabývat aplikací manažerských funkcí v řízení rozvoje obce a úlohou klíčových orgánů obce v tomto procesu. Dále se bude tato kapitola věnovat způsobům financování rozvojových aktivit, tzn. z jakých zdrojů a jaké možnosti se obcím nabízejí pro financování jejich rozvoje.

V empirické části této práce bude podrobně definována vybraná oblast, vč. její statistické indikace, tzn. vymezení počtu obcí, jejich velikostní struktura, regionalizace,

spádovosti, specifikování venkova Libereckého kraje a také identifikace počtu uvolněných a neuvolněných starostů v souvislosti s možnostmi jejich působení ve vedení obce. Budou zpracována data z dotazníkového šetření Libereckého kraje a projektu Ministerstva pro místní rozvoj „Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí“ č. CZ.1.04/4.1.00/62.00008, kterého se účastním jako členka zpracovatelského týmu a zároveň sleduji jeho průběh. Bude tak využita doplňkově i technika pozorování v rámci studia rozvojových dokumentů obcí v podobě sekundárních dat, a dále budou využita data primárního charakteru, která budou získána vlastním sběrem prostřednictvím dotazování. Na základě získaných dat, ať už z již uskutečněných šetření, nebo z šetření vlastního, budou zhodnoceny rozvojové aktivity obcí v řešené lokalitě a bude specifikován přístup malých obcí ke svému rozvoji, což je hlavním cílem práce.

Při zpracování této diplomové práce budou použity jak kvantitativní, tak i kvalitativní metody výzkumu, tzn., takové postupy, jež povedou k prokazatelným závěrům ve vztahu k řešenému tématu. Primární výzkum založený na kvantitativní metodě s použitím standardizovaného dotazníkového nástroje a následné analýzy sebraných dat potvrdí či nepotvrdí hypotézu, že přístup malých obcí ke svému rozvoji je nekoncepční, tzn. neplánovaný a nesystematický. Výsledky dotazníkového šetření pak budou podepřeny analýzou rozvojových dokumentů respondentských obcí s využitím kvalitativní metody výzkumu. Výběr respondentů bude nenáhodný – budou vybráni adresní respondenti podle stanoveného kritéria (všechny obce Libereckého kraje s počtem obyvatel do 500). V závěru budou teoretické a empirické poznatky a formulované výstupy využity pro identifikování zásadních problémů a bariér v přístupu k řízení rozvojových aktivit obcí a vlivu těchto negativních faktorů na rozvoj malých obcí obecně.

3 TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Dle ustanovení §2, odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb, o obcích, je každá obec povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území. Rozvoj je chápán jako změna od určitého stavu k jinému, a to v pozitivním smyslu. Rozvíjet se přitom musí všechny složky území – ekonomické, sociální, infrastrukturní a environmentální. Nejde jen o jejich kvantitativní růst, ale především o růst kvalitativní, a to s ohledem k praktické veřejné (např. regionální, rozvojové) politice, která je orientována ke změnám pozitivním, tedy přispívajícím ke kvalitě života ve společnosti.

3.1 Regionální a municipální rozvoj

V odborné literatuře existuje několik definic regionálního rozvoje. Wokoun, Malinovský, Damborský, Blažek například definují regionální rozvoj z praktického pohledu jako „vyšší využívání a zvyšování potenciálu daného systematicky vymezeného prostoru (území) vznikající v důsledku prostorové optimalizace socioekonomických aktivit a využití přírodních zdrojů.“⁶ P. Ponikelský zase na svých přednáškách hovoří o regionálním rozvoji jako o zamýšleném, kvalitativně hodnotném, rozvoji území, a to ve všech jeho složkách, jimiž jsou regionální a municipální ekonomika, lidské zdroje, infrastruktura a životní prostředí.⁷ Rozvoj regionu je ovlivňován mnoha aspekty, které souvisí s geografickou polohou, mentalitou místních obyvatel, jejich přáními a požadavky, často velmi protichůdnými, tradicemi, módními trendy a dalšími. Cíl regionálního rozvoje je však ve všech regionech společný, a tím je zvyšování kvality života obyvatel v dané lokalitě. Za úspěšně rozvinutou (venkovskou) obec je tedy možné „považovat takové sídlo, které nabízí dostatečné množství kvalitních ekonomických příležitostí, nebo jeho poloha a dopravní napojení umožňuje jednoduchým způsobem za těmito příležitostmi dojíždět, je populačně stabilní či rostoucí s vyváženou věkovou strukturou, je vybaveno službami umožňujícími

⁶ WOKOUN, R., MALINOVSKÝ, J., DAMBORSKÝ, M., BLAŽEK, J. a kol. *Regionální rozvoj: východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*, str. 11.

⁷ PONIKELSKÝ, P., KOŠTEJNOVÁ, Z. *Úvod do regionalistiky*, str. 6-8.

uspokojovat základní potřeby uvnitř sídla (základní nákup, volnočasové aktivity, apod.), je vhodně urbanisticky řešeno, esteticky atraktivní a nabízí zdravé a udržitelné životní prostředí, existuje v něm rozvinuté kulturní či sportovní dění, jeho obyvatelé jsou ochotni účastnit se transparentního lokálního politického dění, participují na aktivitách místních sdružení a tvoří fungující lokální komunitu.“⁸

Lze tedy říci, že obec, která drží krok se současnými trendy a požadavky a poskytuje svým obyvatelům služby a prostředí, které potřebují a v němž jsou spokojeni, je obec, která se úspěšně rozvíjí. Nemusí nutně zajišťovat služby nejvyššího stupně ani nejširšího rozsahu, ale pokud zná požadavky svých občanů a dokáže jim zajistit základní potřeby a služby s tím, že ke službám vyššího řádu zajistí odpovídající dostupnost, může být taková obec místem ke spokojenému životu.

3.1.1 Důvody pro zajišťování rozvoje území

Rozvoj území municipalit spadá do kompetencí managementu obce. Základním motivem vedení obcí vyvíjet rozvojové aktivity je legislativní povinnost, jež plyne pouze z několika zákonů. Všeobecně lze konstatovat, že oblast regionálního rozvoje je v české legislativě upravena jen velmi málo. Na podporu regionálního rozvoje vznikl zákon 248/2000 Sb.⁹, který je však zaměřen pouze na vymezení obsahu regionálního rozvoje a jeho aktérů, neobsahuje žádné sankce pro jeho nedodržování a má tedy v podstatě nulovou závaznost. Lze na něj nahlížet jako na obecný předpis, který něco doporučuje. Zákon mj. vymezuje oblasti podpory, na které by měl být rozvoj zaměřen. Pokud se budou realizátoři držet doporučených rad, měl by být zajištěn vyvážený rozvoj ve všech klíčových oblastech (ekonomika, lidské zdroje, infrastruktura, cestovní ruch, životní prostředí). Dále zákon vymezuje regiony se soustředěnou podporou státu, resp. vymezuje regiony do hospodářsky silných a slabých oblastí, a zabývá se i koncepční (strategickou) stránkou regionálního rozvoje – ukládá povinnost České republice zpracovat Strategii regionálního rozvoje ČR a dále ukládá povinnost krajům zpracovávat programy rozvoje krajů. Avšak obcím už tato povinnost uložena není. Dle

⁸ BERNARD, J. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*, str. 21.

⁹ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

§2, odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, jsou obce povinny pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a zastupitelstva mají na základě téhož zákona dle §84, odst. 2, písm. a) pravomoc (nikoli povinnost) schvalovat program rozvoje obce. Tento zákon (ani žádný jiný) však nedefinuje, co program rozvoje je, ani jakým způsobem by měl být zpracováván. To znamená, že municipální rozvoj musí být zajištěn, nicméně není zákonem uložena povinnost ho koncepčně či jakkoli jinak plánovat. Pro obce je tedy hlavním motivem k realizaci municipálního rozvoje především morální povinnost a zodpovědnost volených zástupců obce. Tyto vlastnosti by měly být součástí osobnosti každého člena vedení obce, tzn. starosty, obecních zastupitelů, ale i vedoucích pracovníků jednotlivých odborů a oddělení obecního úřadu. Se zodpovědností úzce souvisí snaha vyhovět potřebám a přáním obyvatel obce. Dalším motivem je pak osobní, resp. politický cíl manažerů obce – prostřednictvím realizace úspěšných rozvojových aktivit v obci uspět v příštích volbách.

Každá obec je jedinečná z hlediska jejích předpokladů existence (má svá specifika související s geografickou polohou, historií, krajinou, funkcí apod.) a jejího aktérství (možnostmi rozvoje, včetně lidského kapitálu a jednání aktérů). Tato specifika představují potenciál pro vlastní municipální rozvoj a je nezbytné, aby obce tohoto svého potenciálu využívaly v maximální možné míře.

3.1.2 Obecné charakteristiky rozvojového potenciálu

Obce se mohou rozvíjet díky svému potenciálu, který má především kulturně-historický, přírodní, ekonomický a lidský charakter. Každá obec by měla svůj potenciál znát a měla by umět ho využít. Mezi kulturně-historický potenciál se řadí hmotná kultura (hrady, zámky, muzea apod.), ale také nehmotná kultura v podobě místního folkloru, tradic, významných osobností a jejich vlivu na území. Dále jsou to místní příběhy a legendy, historie. Chráněné krajinné oblasti, parky, atraktivní krajinné útvary, reliéf území (rybníky, jezera, řeky, hory) pak tvoří významný přírodní potenciál rozvoje dané lokality. Ekonomický potenciál rozvoje je tvořen sektorovou strukturou hospodářství v regionu (primární, sekundární, terciární), úrovni zaměstnanosti, životní

úrovni obyvatel, mírou ekonomické soběstačnosti v regionu a ekonomickými vztahy s okolními regiony (vyjíždka za prací nebo práce v lokalitě, obchodní vazby – export, import). Lidský potenciál představuje souhrn demografických a sociálních charakteristik řešeného regionu. Tyto charakteristiky v sobě zahrnují věk, pohlaví, úmrtnost, porodnost, přistěhovalectví, vystěhovalectví, rozvodovost, životní úroveň, koupěschopnost obyvatel, mezilidské vztahy, kriminalitu, sociálně patologické jevy, vzdělání, ale i charakter osídlení (např. obce osídlené pouze rekreanty, chataři nebo chalupáři – o své příbytky pečují, rekonstruují je a udržují je, nicméně nevytváří žádné ekonomické výstupy, děti nechodí v místě do školy, nejsou volitelní do orgánů obce apod.). Především u demografického a sociálního potenciálu se projevují jak pozitivní, tak negativní jevy. Negativní jevy nelze zahrnout mezi prorozvojové a je nutné je eliminovat nebo lépe – předcházet jim. Podmínkou však je tyto jevy znát a vědět o nich.

Rozvíjet svůj potenciál je možné prostřednictvím efektivního plánování. Stanovit koncepci - cíle, priority, termíny k dosažení cílů a způsobů, jak těchto cílů dosáhnout s ohledem na široké spektrum aspektů regionálního rozvoje, resp. problémových okruhů rozvoje (ekonomika, lidské zdroje, infrastruktura, životní prostředí, cestovní ruch) je základem úspěchu rozvoje každého regionu.

3.1.3 Koncepční zajištění regionálního rozvoje

Plánování, resp. programování, je jedním ze základních principů evropské regionální politiky, jejíž je česká regionální politika součástí a na jejíž postupy, principy a koncepce přímo navazuje. Plánování, stanovení cílů a způsobů, jak jich dosáhnout, je základem úspěšnosti každé organizace. Bez plánování, bez stanovení koncepce, nemůže fungovat ani obec. „Plánování [...] je třeba důsledně aplikovat nejen při řízení podniku, ale i pro řízení obce a jejího rozvoje. Oproti podnikové praxi je plánování a řízení procesu rozvoje obce složitější vzhledem k existenci společenských vlivů, které jsou v mnoha případech pro rozvoj obce příznačnější a důležitější než vlivy ekonomické, na kterých převážně stojí rozhodování a řízení podnikatelských subjektů. Pro maximálně efektivní implementaci rozvojových aktivit obcí je naprosto nezbytné stanovovat a

realizovat municipální rozvoj plánovaně, koncepčně, nikoliv nahodile, nesystémově či výhradně zájmově. Nekoncepční přístup k rozvoji obce nevede, naopak může být příčinou stagnace či úpadku.¹⁰

Regionální rozvoj nemůže být bez koncepce. Bohužel ve většině regionů v ČR se řeší problémy tak, jak přijdou – koncepčnost plánování na municipální úrovni je velmi nízká. Legislativa neposkytuje oporu obcím, neukládá jim povinnost rozvoj obce plánovat, resp. zpracovávat plán rozvoje obce. Z důvodu neznalosti problematiky nebo významu či dopadu koncepčního plánování a míry efektivity na rozvoj regionu malé obce programy rozvoje nevyužívají. Velmi významnou úlohu a pomoc by mohly poskytnout výstupy z projektu Ministerstva pro místní rozvoj „Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí“, který v současné době realizují společnosti GaREP, spol. s r.o. a e-Rozvoj.cz, s.r.o. ve spolupráci s Libereckým, Pardubickým a Zlínským krajem. „Globálním cílem projektu je posílit efektivnost výkonu územní veřejné správy zvýšením kvality koncepčního řízení obcí a provázanosti a účinnosti nástrojů regionální politiky. Projekt reaguje na neuspokojivou situaci v oblasti rozvojového plánování zejména malých obcí a usiluje o vytvoření nástrojů podporujících zlepšení v této oblasti.“¹¹ Specifickými cíli projektu jsou „(i) zlepšení kvality řízení obcí prostřednictvím zavedení efektivního systému jejich plánování, (ii) poskytnutí metodické pomoci zejména malým obcím vytvořením softwarového nástroje s on-line přístupem pro podporu a usnadnění tvorby rozvojových koncepcí, (iii) zvýšení transparentnosti a otevřenosti rozhodovacích procesů orgánů obcí aplikací koncepčních rozhodovacích nástrojů a (iv) zefektivnění vzdělávání úředníků a volených zástupců územních samospráv v oblasti koncepčního řízení obcí realizací vzdělávacích kurzů, seminářů a konferencí a s využitím e-learningové podpory.“¹² V rámci projektu, jehož dokončení se předpokládá k 31. březnu 2014, vznikl mj. dokument Metodika tvorby programu rozvoje obce, který představuje podrobný návod ke zpracování plánu rozvoje

¹⁰ PONIKELSKÝ, P. *Lze řídit obec jako firmu?*, str. 64

¹¹ Ministerstvo pro místní rozvoj, *Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí č. CZ.1.04/4.1.00/62.0000* [online] Dostupný na <http://www.mmr.cz/getmedia/c3a2943f-52cc-4d4b-99ae-4e5e01a14f72/Informace-o-projektu.pdf>, [cit. 17.7.2013]

¹² Ministerstvo pro místní rozvoj, *Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí č. CZ.1.04/4.1.00/62.00008* [online] Dostupný na <http://www.mmr.cz/getmedia/c3a2943f-52cc-4d4b-99ae-4e5e01a14f72/Informace-o-projektu.pdf>, [cit. 17.7.2013]

obce. Využitelnost metodiky v praxi byla úspěšně testována v 25 obcích Libereckého, Pardubického a Zlínského kraje. Vybrané obce podle ní (a pod metodickým vedením zpracovatelských týmů projektu) vypracovaly své programy rozvoje na období let 2014 – 2020. V této fázi projektu jsem jako členka odborného zpracovatelského týmu poskytovala metodickou podporu obci Paceřice, administrovala metodickou podporu dalším obcím Libereckého kraje, vyhodnocovala dotazníky a zpracovala analýzu rozvojových dokumentů vybraných obcí Libereckého kraje. Dále jsem se podílela na analýze datové základny pro zpracování programů rozvoje ve vybraných problémových okruzích. Příprava, průběh a výstupy z této části projektu jsou stěžejním podkladem empirické části této diplomové práce, v níž budou analyzovány podrobněji.

Důležitým předpokladem realizace rozvojových aktivit podle koncepčních plánovacích dokumentů jsou odpovídající finanční prostředky.

3.1.4 Financování municipálního rozvoje

Současný legislativní systém financování obcí (rozpočtové určení daní, neexistence obecních daní, apod.) nezajišťuje municipalitám dostatek finančních zdrojů ani motivaci k jejich získání. Možnosti vlastní aktivity obcí jsou v současných podmínkách značně limitované, takže ani obecní podnikání nemůže nijak výrazně zvýšit úroveň obecních rozpočtových příjmů. Obce jsou tedy z tohoto pohledu značně finančně nesoběstačné.

Finanční zdroje pro rozvoj obcí je možné rozdělit do tří základních skupin:

- a) vlastní prostředky obecních rozpočtů (zdroj veřejný)
- b) prostředky partnerů rozvoje v obci (zdroj soukromý)
- c) cizí zdroje¹³

¹³ Financování rozvoje obcí. In *Portál na podporu rozvoje obcí* [online]. Aktualizováno 2009-12-28 [cit. 2013-08-10]. Dostupný z WWW: <http://www.rozvojobci.cz/news/financovani-rozvoje-obce-souhrn/>

3.1.4.1 Vlastní prostředky obecních rozpočtů

Vlastními prostředky obecních rozpočtů myslíme volné finanční prostředky z rozpočtu obce. Tedy tu část municipálního rozpočtu, která zbývá po odečtení mandatorních a quasi mandatorních výdajů, resp. závazných nutných výdajů daných legislativními předpisy a výdajů, které musí obec vynaložit na splnění svých základních funkcí, od celkového objemu obecního rozpočtu. Nutnými výdaji jsou náklady na činnosti obce zajišťující výkon samostatné a přenesené působnosti, zajišťování chodu organizací zřízených obcemi (školy, muzea, knihovny apod.), příspěvky na společnou činnost na základě smluv o sdružení (svazky obcí, sdružení obcí, atd.) a vlastní preferované veřejné statky a služby (veřejné osvětlení, celoroční údržba komunikací apod.). Volné prostředky označujeme jako nemandatorní, rozvojové (lze je použít na rozvojové aktivity obce), a to především v souladu s akčním plánem schváleného programu rozvoje obce, pokud ho obec má.

Základem financování rozvoje obcí je tedy municipální rozpočet. „Municipální rozpočet je důležitým nástrojem komunální a regionální politiky dané samosprávné jednotky (obce, města, mikroregionu). Slouží zejména k prosazování zájmů místního obyvatelstva, financování veřejných statků a služeb na municipální úrovni a k realizaci rozvojové koncepce územní samosprávy.“¹⁴

Příjmovou stránku rozpočtu tvoří daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a dotace. Mezi daňové příjmy patří: (i) svěřené daně, jejichž výnos výlučně plyne do rozpočtu obcí, (ii) sdílené daně, jejichž výnos je procentuálně rozdělován do více druhů veřejných rozpočtů, tzn., že do rozpočtu obcí plyne pouze podíl na celostátním výnosu daně, a (iii) poplatky, které mají charakter místních daní, vybírá je obec a zůstávají zcela v jejím rozpočtu. Druhy poplatků, které mohou být v obcích vybírány, upravuje zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Nedaňovými příjmy jsou příjmy z hospodaření s majetkem (pronájem, podnikání, uživatelské poplatky), kapitálové

¹⁴ *Možnosti financování regionálního rozvoje z municipálních a regionálních rozpočtů.* In Portál na podporu rozvoje obcí [online]. Aktualizováno 2012-04-27 [cit. 2013-08-10]. Dostupný z WWW: <http://www.rozvojobci.cz/news/municipalni-rozpocet1/>

příjmy pak tvoří příjmy z prodeje majetku, přičemž by mělo platit, že peníze z prodeje majetku by neměly být použity na běžné výdaje, ale opět na pořízení majetku dlouhodobější hodnoty. Dotace lze dělit na nárokové a nenárokové. Nároková je taková dotace, kterou získá každá obec, splní-li podmínky dotačního programu. Zpravidla kryjí náklady na přenesený výkon státní správy, výplaty sociálních dávek apod. O nenárokové dotace se musí obce ucházet individuálně, jsou přerozdělovány s ohledem na objem prostředků státu, vlastní zdroje obcí, množství požadavků, zadluženost obce, regionální politiku státu. Takovéto dotace představují státem podporované aktivity obcí, které mají převážně investiční charakter a jsou poskytovány prostřednictvím vyhlášených programů.

Výdajovou stránku rozpočtu tvoří již zmíněné mandatorní, quasi mandatorní a nemandatorní (rozvojové) výdaje.

3.1.4.2 Prostředky partnerů rozvoje obcí

Financovat municipální rozvoj lze i z prostředků partnerů obce. Je možné využít např. prostředků podnikatelských subjektů. „Podnikatelé vynakládají prostředky, resp. jsou ochotni finančně participovat na takových aktivitách, které jim ve finále zajistí zvýšení vlastního prospěchu. [...] ...zaměstnavatelé spolupracují s obcemi na zajišťování kvalitního bydlení, budování zázemí pro trávení volného času, spolufinancování kulturních a zábavních akcí, apod. Velmi často lze také spatřovat spolupráci podnikatelských subjektů a místní veřejné správy v oblasti místních komunikací, ať už se jedná o podíl na rekonstrukci či opravě vozovek poškozených nadměrnou zátěží v důsledku dopravní obslužnosti konkrétního podniku nebo o zimní údržbu zajišťovanou prostřednictvím, v zimním období jinak nevyužité, techniky soukromých zemědělců.“¹⁵ Dále lze využít prostředků spolků, občanských sdružení a neziskových organizací v obci, které se na životě v obci podílejí pořádáním akcí, jež z větší části financují samy. Obec může také využít lokálního patriotismu svých občanů a získat tak finanční prostředky i od nich. Jde o to něco jim nabídnout. Například uvést jejich jména

¹⁵ Financování rozvoje obcí. In *Portál na podporu rozvoje obcí* [online]. Aktualizováno 2009-12-28 [cit. 2013-08-10]. Dostupný z WWW: <http://www.rozvojobci.cz/news/financovani-rozvoje-obce-souhrn/>

na dlažebních kostkách, v případě, že je zakoupí, nebo je zaznamenat na pamětní desku či do obecní kroniky. Využití prostředků občanů k rozvojovým aktivitám je však pouze doplňkové, avšak upevňuje partnerství s občany a jejich pozitivní vztah k obci.

K financování rozvoje lze využít také příjmy ze sdružování prostředků. „Tato forma financování bývá zpravidla účelová (případně může být součástí činnosti svazku obcí). Na základě písemné dohody několik obcí sdružuje své prostředky na společné zajišťování a financování dohodnutých aktivit. Ze sdružených prostředků obcí (případně i jiných subjektů) se financují takové veřejné statky a služby, na jejichž realizaci by jedna obec neměla dostatečné zdroje, resp. oddělené financování stejných veřejných potřeb v jednotlivých municipalitách by vedlo k nehospodárnému a neefektivnímu využití finančních prostředků. Sdružování prostředků tedy vede k dosažení vyšší efektivity používáním veřejných finančních zdrojů zejména využíváním tzv. úspory z rozsahu.“¹⁶

3.1.4.3 Cizí zdroje

Kromě vlastních rozpočtových zdrojů a prostředků partnerů obce lze využít k rozvoji ještě dalších zdrojů, a to zejména účelových dotací, jako nenávratného příjmu do municipálního rozpočtu, a peněžních úvěrů, půjček či jiných finančních výpomocí od jiných subjektů nebo příjmů z emisí obligací a dalších cenných papírů jako návratného příjmu do obecního rozpočtu.

„Účelové dotace se poskytují za předem stanovených podmínek, mohou být použity pouze k určenému účelu, který musí být dodržen. [...] Často jsou u tohoto typu dotací předem stanoveny podmínky či předpoklady, např. podmínka spolufinancování municipální akce z vlastních zdrojů obce.“¹⁷ Tento druh finančních prostředků umožňuje poskytovateli zasahovat do rozhodování nižších orgánů. Jedná se zejména o dotace státní, dále dle územně správní hierarchie o dotace krajů (grantová politika,

¹⁶ Financování rozvoje obcí. In *Portál na podporu rozvoje obcí* [online]. Aktualizováno 2009-12-28 [cit. 2013-08-10]. Dostupný z WWW: <http://www.rozvojobci.cz/news/financovani-rozvoje-obce-souhrn/>

¹⁷ ŽEHROVÁ, J., PFEIFEROVÁ, D. *Finance municipalit*, str. 83.

fondy) a o dotace ze Strukturálních fondů Evropské unie. U všech uvedených zdrojů je nutnost vynaložení vlastního podílu finančních prostředků.

S nedostatkem finančních prostředků na své rozvojové aktivity se potýkají především menší obce, které s ohledem na svou malou rozlohu a nízký počet obyvatel získávají malý podíl z celkového přerozdělování peněz ze státního rozpočtu a mají minimální možnosti dalších příjmů. Malé obce mají převážně venkovský charakter se zvláštními specifiky.

3.2 Charakteristika venkova a venkovských obcí

„Venkov je specifickým, nicméně značně různorodým společenským, ekonomickým, kulturním i ekologickým prostorem.“¹⁸ Obecně je venkovské prostředí definováno jako řídko osídlené území složené z více obcí, u kterých se v důsledku historického, kulturního, hospodářského a sociálního vývoje vypěstoval pocit regionální sounáležitosti.

“Z hlediska sociologie vymezujeme venkov a venkovský prostor na základě odlišného způsobu života vyplývajícího z odlišných sociálních vazeb na venkově a v městě a též na základě aktivit obyvatelstva, kde na venkově většina ekonomicky aktivního obyvatelstva pracuje v zemědělství, nebo vyjíždějí za prací do spádových center.

Z hlediska geografie se chápe venkov jako území, které je tvořené součtem plochy katastrálních území sídel, označených jako vesnice. Obce tohoto sídelního typu tvoří jak zastavěné území s typickou venkovskou architekturou, tak okolí, které lze označit za kulturní krajinu.

¹⁸ BINEK, J. *Synergie ve venkovském prostoru. Aktéři a nástroje rozvoje venkova*, str. 7

Z hlediska regionálního rozvoje se definuje jako prostor s nižším stupněm urbanizace a s dalšími rysy souvisejícími se základní charakteristikou, zahrnující celou krajinu včetně míst, která se na daném území nacházejí.

V politických dokumentech EU venkovský prostor zahrnuje lidi, půdu a jiné zdroje v otevřené krajině s malými obcemi mimo bezprostředního ekonomického vlivu velkých urbanizovaných center.¹⁹

K vymezování venkovského prostoru lze zvolit různé přístupy, např. podle velikostních kategorií obce, kde je kritériem počet trvale žijících obyvatel, podle hustoty zalidnění (rozložení obyvatelstva na konkrétním území) nebo hustota osídlení (velikostní rozložení sídel v prostoru) či počet obyvatel na intravilán (zastavěnou plochu). Vymezit venkov pak lze i s ohledem na krajinný ráz a krajinné principy. Lze tedy říci, že venkov je místo složené z malých obcí s různorodou sociální, kulturní a ekonomickou strukturou, značnými přírodními zdroji a tradicemi.

3.2.1 Sídlu, vesnice, město

Základní jednotkou prostorového uspořádání jsou sídla. Představují ohraničená území bez právní subjektivity s koncentrací obyvatelstva a jejich aktivit. K venkovským sídlům řadíme samoty, vísky a vesnice. Samotou je nazýváno izolované obydlí s odstupem od ostatních usedlostí a počtem obyvatel menším než 10, vískou pak 4-5 usedlostí, např. zemědělské usedlosti oddělené polními plochami od dalšího osídlení. Vesnice už představují souvislé zástavby domů s tradičně zemědělským zaměřením. Mezi městská sídla patří městyse a města. Městys stojí významově mezi vesnicí a městem. V minulosti se jednalo o sídla, jimž bylo uděleno právo pořádat týdenní a dobytčí trhy. Dnes jsou městysem obce, které k 17.5.1954 už městysem byly a o navrácení statusu požádaly Poslaneckou sněmovnu. Žádná jiná obec se městysem nemůže stát. Města jsou obce, které vykazují vnější a vnitřní znaky městských sídel.

¹⁹ Odborná studie: *Rozvoj venkovské turistiky se specifickým zaměřením na turistický region Jizerské hory*. Zpracoval: e-Rozvoj.cz, s.r.o., 2011 pro Liberecký kraj. Str. 22.

Mezi vnější znaky patří soustředěný půdorys, uzavřené a zřetelné jádro města, větší počet neobývaných budov (továren, administrativních budov, provozoven služeb apod.), různorodá struktura zastavěné plochy (výškové budovy), lokality pro bydlení, označení ulic, náměstí, navigační systém a další. Vnitřními (společenskými) znaky měst jsou jejich demografická struktura, různorodost hospodářských a administrativních funkcí, koncentrace obyvatelstva, vysoká míra obslužnosti (základní služby, vyšší služby, které vytváří obslužné zázemí pro své okolí).

3.2.2 Obec

Obec je institucionalizovanou podobou sídel a může být tvořena několika sídly. Důležitými rysy obcí jsou jejich administrativní vymezení a právní subjektivita. Vystupují jako právnické osoby (veřejnoprávní korporace), mají vlastní samosprávu, mohou navazovat právní vztahy a rozhodovat o sobě samy.

Za venkovské obce se nejčastěji označují obce s počtem obyvatel menším než 2000, což je jediné celorepublikové společné kritérium. Pro účely vlastních potřeb konkrétních regionů, krajů, je možné zvolit další kritéria, podle nichž se stanoví, zda určitá obec je nebo není venkovská. Liberecký kraj např. využívá 5 variant vymezení venkovských obcí:

Varianta 1 – venkovskými obcemi jsou obce s méně než 2000 obyvateli

Varianta 2 – venkovskými obcemi jsou obce s méně než 3000 obyvateli (hranice 3000 obyvatel je v zákoně o obcích²⁰ stanovena jako dolní limit pro získání statutu města)

Varianta 3 – venkovskými obcemi jsou obce, jejichž hustota obyvatelstva je nižší než 100 obyv./km² (vychází z definice OECD)

Varianta 4 – venkovskými obcemi jsou všechny obce, které nemají statut města a mají méně než 2000 obyvatel

²⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích*, §3, odst. 1

Varianta 5 – je kombinací výše uvedených, ke kterým je přidáno kritérium počtu obyvatel na 1 ha zastavěné plochy menší než 65 obyvatel a hustotou obyvatelstva nižší než 100 obyv./km².²¹

„Venkovské obce jako sídla či skupiny sídel s malým počtem obyvatel jsou specifickou rozvojovou kategorií. Život v nich má své výhody – klidnější prostředí, lepší vzájemné vztahy, lepší životní prostředí a blízkost přírody. Na druhé straně se tyto obce často potýkají s omezeným množstvím pracovních příležitostí, omezenou nabídkou občanské vybavenosti, nedostatečnou dopravní obslužností a dalšími problémy. Roste složitost všech společenských procesů a jejich řešení. [...] Pro představitele venkovských obcí, kteří musí zajistit celý komplex činností, aniž by se mohli opřít o odborný aparát, je tak velmi náročné současně řešit řadu různorodých problémů.“²²

Pro potřeby této práce je venkovská (malá) obec vymezena počtem obyvatel do 500. Tato hranice byla stanovena ve vazbě na přístupy aplikované v politice Evropské unie při rozdělování podpory municipalitám v rámci strukturální a zemědělské politiky. Liberecký kraj má ve 4 okresech 215 obcí, z toho 92 jich je podle stanoveného kritéria obcemi malými.

Rozvoj v obcích, a nejen v malých, spadá do kompetence managementu obce. Obecná pravidla manažerských funkcí jsou v soukromé sféře využívána k efektivnímu dosažení stanovených cílů. Regionální politika se v posledních několika letech věnuje otázce, zda a do jaké míry jsou tyto manažerské funkce aplikovatelné a přenositelné do praxe i při řízení rozvoje obcí.

²¹ ČSÚ, *Rozvoj venkova v Libereckém kraji v letech 2000 – 2006*, str. 79

²² BINEK, J. *Synergie ve venkovském prostoru. Přístupy k řešení problémů rozvoje venkovských obcí*, str.7

3.3 Řízení rozvoje obce – aplikace manažerských funkcí

Obecně jsou manažerské funkce definovány jako soubor činností, které vyvíjí vedoucí pracovníci za účelem naplnění stanovených cílů organizace. Jednotlivé činnosti jsou pak podle určitého záměru, způsobu naplňování těchto cílů, blíže rozděleny do specifických funkcí – řízení, rozhodování, organizování, plánování, kontrolování a informování. V rámci své pracovní působnosti vykonávají manažeři na základě vlastních manažerských schopností činnosti, které jsou pro organizaci účelné, smysluplné a „odpovídají potřebám, cílům a sociálně-kulturním (etickým) hodnotám organizace.“²³ Jednotlivé manažerské funkce se vzájemně doplňují a nelze je vyčlenit či postavit v jejich významu samostatně, nebo některou z nich úplně vynechat. Pro efektivní naplňování cílů organizace je nezbytný soulad všech manažerských funkcí.

Manažerské činnosti tak, jak jsou obecně specifikovány pro fungování soukromých podnikatelských subjektů, jsou zcela aplikovatelné pro výkon veřejné správy, tedy i do procesu řízení municipálního rozvoje.²⁴ Cílem soukromých organizací je maximalizace jejich ekonomických efektů, cílem organizací veřejné správy je maximalizace společenských efektů. Moderní přístup fungování veřejné správy spočívá ve snaze se modelem fungování soukromých organizací co nejvíce přiblížit, aby byl jejich výkon maximálně efektivní na základě stejných postupů jako u soukromých firem. Veřejný sektor má však mnoho specifík, kterými se od soukromého sektoru značně odlišuje. Tato specifika jsou natolik výrazná a významná, že při výkonu jednotlivých funkcí je nutné je respektovat a zohledňovat, přičemž samotnou práci ve vedení obcí značně znesnadňují.

Manažerské funkce jsou všeobecně platné pro řízení soukromých podnikatelských subjektů. Soukromá organizace se vyznačuje vlastním majetkem, právem nakládat a hospodařit s tímto majetkem a rozhodovat o něm vlastním jménem a na vlastní

²³ VODÁČEK, L., VODÁČKOVÁ, O. *Moderní management v teorii a praxi*. Str. 65.

²⁴ Viz výstupy výzkumu Procesy řízení regionálního rozvoje na úrovni obecních a mikroregionálních samospráv České republiky, ev. č. WD-50-07-1. Řešitel Národní akademie regionálního managementu, o.s. Zadavatel: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 2007 – 2011.

odpovědnost. Všechny tyto atributy splňuje i obec jako právnická osoba reprezentující územní samosprávu. Přesto je všeobecně známé, že mnohem efektivněji jsou řízeny soukromé podniky než subjekty veřejné. Je to způsobeno značnými rozdíly v poslání a fungování organizací soukromého a veřejného sektoru, kdy do rozhodování v organizacích veřejné správy vstupuje mnohem více rozhodovacích faktorů, mnohdy protichůdných. Vedle toho zde existuje řada limitů, které fungování organizace veřejné správy velmi omezují. Jsou to limity především finanční a legislativní, s nimi pak souvisí limity personální, technické apod. Hlavním rozdílem mezi soukromou organizací a veřejnou je cíl jejich snažení. Jednoznačným smyslem fungování soukromého podniku je dosažení zisku, tedy maximalizace ekonomického efektu. Naproti tomu obec má kromě ekonomických cílů především cíle společenské, které jsou velmi obtížně hodnotitelné a měřitelné. Dosažení cíle lze tedy posoudit velmi obtížně. „Odlišnosti mezi firmou a municipalitou jsou též v činnostech, které uvedené ekonomické subjekty vykonávají. Firmy se výhradně zaměřují na statky a služby soukromého charakteru, tedy na produkci, která má jasně určeného konzumenta, a tedy plátce za daný produkt. Posláním obce je mimo jiné zajišťovat produkci a poskytování veřejných produktů. Veřejný produkt má ovšem oproti soukromému specifické charakteristiky.“^[25] Veřejný statek je přístupný všem, není poskytován za účelem zisku, jeho spotřeba je nerivalitní (tzn., že si jejich uživatelé ve spotřebě nekonkurují), nikdo nemůže být z jeho spotřeby vyloučen a je financovaný z veřejných zdrojů. Veřejné statky poskytuje veřejná správa na základě potřeb a očekávání občanů. Zjištění potřeb obyvatel je však velmi náročné, mnohdy dochází i k protikladným požadavkům. Při stanovování priorit a volbě vhodnosti poskytování veřejné služby stojí tedy představitelé obcí před těžkým úkolem. Úloha řídicích pracovníků je tímto značně ztížena.

I přes uvedené rozdíly se „jednotlivé oblasti činností, které jsou vykonávány ve veřejných a v soukromých organizacích, od sebe nijak výrazně neliší. Vždy je potřeba zajistit plánování, rozpočtování a financování, personální obsazení, udržovat dobré vztahy s veřejností apod. Výkon takovýchto shodných činností opravňuje veřejnoprávní

²⁵ PONIKELSKÝ, P. *Management rozvoje obcí v ČR*. [online] aktualizováno 3.4.2011 [cit.2013-08-08]. Dostupný z [www<http://narm.cz/index.php?aktualnim=5](http://narm.cz/index.php?aktualnim=5)

organizace k přebírání postupů a metod, které jsou v soukromé sféře již naprosto běžné.“²⁶

Management obce, resp. manažery municipalit, tvoří volení zástupci obce, tzn. starosta, místostarosta a obecní zastupitelé, dále vedoucí pracovníci obecního úřadu.

V následujících kapitolách budou stručně popsány jednotlivé manažerské funkce s tvrzeními opírajícími se o výsledky výzkumu „Procesy řízení regionálního rozvoje na úrovni obecních a mikroregionálních samospráv České republiky“.²⁷

3.3.1 Řízení

Manažerská činnost řízení vykazuje v procesu řízení municipálního rozvoje značné nedostatky. Obce cítí zpravidla potřebu své rozvojové aktivity plánovat, nicméně se tak ve většině z nich neděje systémově. Za rozvoj jsou již považovány činnosti, které jsou realizovány z naprosté nutnosti (havarijní stav, tlak veřejnosti, snaha získat dotační podporu apod.) bez ohledu na celkovou rozvojovou koncepci obce. Obecně platí, že čím menší obec, tím horší model řízení rozvoje. U nejmenších obcí dochází až k úplné absenci koncepčního řízení. Volení zastupitelé obcí, kteří jsou hlavními představiteli a iniciátory municipálního rozvoje, většinou tíhnou k řešení aktuálně nejtíživějších problémů. Jejich okamžitá řešení jsou populárními kroky v očích občanů, kteří vnímají takovéto činnosti izolovaně a s nápravou jsou momentálně spokojeni. Fakt, že takováto řešení bez začlenění do širších souvislostí a návazností na další plánované aktivity přinášejí velmi nízký multiplikační efekt, nebo jsou jen dočasnými řešeními, která do budoucnosti mohou způsobit další komplikace v podobě vysokých finančních nákladů na jejich přizpůsobení dalším projektovým záměrům, v tu chvíli nikdo nevnímá. Řízení rozvoje z tohoto důvodu vyžaduje naprosto nutně koncepční a uvážlivý přístup. Volení zastupitelé obcí, kterým je pro výkon jejich funkcí dán jen zákonem vymezený čas, však pod tímto tlakem jednají spíše intuitivně. Vedoucí pracovníci úřednického aparátu

²⁶ WOKOUN, R. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. Str. 159.

²⁷ Ev. č. WD-50-07-1. Řešitel Národní akademie regionálního managementu, o.s. Zadavatel: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 2007 – 2011.

s dlouholetými zkušenostmi mohou být zastupitelům velkou oporou. Jak prokázal výzkum, mají manažeři-úředníci mnohem větší koncepční přístup k řešení rozvojových otázek, než samotní zastupitelé. Nicméně pravomoc při rozhodování o strategii rozvoje má právě zastupitelstvo obce. Vzájemná spolupráce však příliš nefunguje. Úřednický aparát plní pouze funkci výkonnou, nikoli poradní.

Pro efektivní realizaci rozvojových aktivit je potřeba disponovat týmem kvalifikovaných odborníků. Výběr vhodných pracovníků je v režii obce. I v této oblasti však obce vykazují značné nedostatky. Pro výběr jsou stanovena nedostatečná kvalifikační kritéria, která způsobují nižší kvalitu práce, nižší výkonnost, nižší přidanou hodnotu. Pracovníci nejsou k vyšším výkonům ani nijak výrazně motivováni, protože nejvíce uplatňované motivační nástroje jsou převážně nefinančního charakteru. Slovní pochvala nebo veřejná ocenění jsou sice neoddiskutovatelnými motivačními nástroji, ale z dlouhodobého hlediska naprosto nefunkčními. Systém hodnocení pracovníků není nastaven výkonnostně, ale tabulkově, což působí opět spíše demotivačně než motivačně. Efektivní personální plánování nabízí možnost ušetřit finanční prostředky, které by mohly umožnit nastavení hodnotícího systému pracovníků podle jejich výkonnosti. Peníze přerozdělené mezi větší počet nevýkonných pracovníků by mohly být použity na odměny pro menší počet mnohem výkonnějších zaměstnanců.

V rámci manažerské činnosti řízení je dalším významným atributem vzájemná spolupráce. A to nejen mezi orgány ve vnitřním organizačním uspořádání obce, ale zejména také mezi dalšími aktéry municipálního rozvoje. Nejlepší spolupráci vykazují obce prokazatelně s neziskovými organizacemi. Jejich činnosti se vzájemně prolínají, doplňují, spolupráce se sama nabízí a funguje ve většině obcí. Spolupráce s veřejností probíhá hlavně v oblasti rozhodování, kdy se obyvatelé mohou pomocí vhodně zvolených komunikačních nástrojů vyjádřit k řešeným rozvojovým otázkám, dát nové podněty, nápady apod. Spolupráce se soukromými organizacemi však příliš nefunguje. Mají možnost se k daným otázkám vyjádřit stejně jako veřejnost, ale ze strany obcí nejsou připravovány projekty konkrétní vzájemné spolupráce.

3.3.2 Rozhodování

Do rozhodování o rozvojových otázkách vstupuje mnoho omezujících faktorů. Pro naprostou většinu obcí je největší limit při stanovování rozvojových cílů nedostatek finančních prostředků. Dále je velmi omezuje nedostatek času a rozsáhlá byrokracie, v nemalé míře i legislativa. Nedostatečná personální odbornost, nedostatečná informovanost ze strany kraje či státu nebo nedostatečné kompetence či politické tlaky nejsou pro většinu obcí příliš omezující. Anebo jim nevěnují dostatečnou pozornost. Opět platí, že čím menší obec, tím větší limity u všech faktorů rozhodování.

Ačkoli se obce domnívají, že rozvojové otázky řeší koncepčně, tak zároveň přiznávají, že svá rozhodnutí přijímají převážně dle situace a ne dle zpracovaných nebo plánovaných koncepcí. Otázkou tedy je, co je vlastně z jejich strany považováno za koncepční. Obce rozhodují o svém rozvoji v podstatě v mezích zákonných povinností, nad rámec legislativy přijímají jen velmi málo rozhodnutí. Legislativa však obcím povinnost koncepčního plánování rozvoje neukládá, z nedostatku financí a času se tím tedy nezabývají.

V praxi není příliš rozšířena konzultace rozvojových záměrů s okolními obcemi. Většina obcí svá rozhodnutí se svým okolím nediskutuje. Není tak zajištěna vzájemná spolupráce a podpora ani návaznost rozvojových dokumentů jednotlivých obcí. Rozvojové aktivity tak nemají „přeshraniční“ charakter a zůstávají izolovány uvnitř regionu (obce). Rozvojový potenciál, který může jedna aktivita přinést v podobě znásobení multiplikačních efektů a pozitivních externalit, je tímto značně utlumen.

Při stanovování priorit pro rozhodování jsou nejvíce upřednostňovány dlouhodobé ekonomické dopady a aktuální rozpočtové možnosti. V menší míře jsou pak zohledňovány dopady společenské a dopady na životní prostředí. Zde je jasně patrný rozkol mezi potřebou a cílem (posláním) fungování obce. Smyslem fungování obce je především uspokojování potřeb obyvatel, ale bez finančních prostředků tento cíl nelze uspokojivě naplňovat. Je tedy velmi těžké posoudit a rozhodnout, nakolik společenský přínos vyváží vložené investice, a zda není pro obec lepší investovat do akcí

s potenciální ekonomickou návratností než do aktivit bez jakéhokoli finančního efektu. Zastupitelé tedy řeší problémy s vysokou mírou nejistoty a rizika. Při svých rozhodnutích se opírají o názory z řad odborníků, ale především o vlastní názory a intuici.

3.3.3 Organizování

Manažerská funkce organizování si klade za cíl optimálně stanovit organizační strukturu fungování obce tak, aby zajišťovala maximálně efektivní rozložení sil a odbornosti do dílčích strukturálních jednotek s nejvyšší možnou mírou vzájemné spolupráce a určení kompetencí. Organizační struktura obce je z převážné části dána zákonem. Možnosti, jak zefektivnit výkon v této části struktury, jsou především v jejím personálním složení, vzájemném přístupu a ochotě spolupracovat. Obce s menším počtem obyvatel disponují zákonitě menším aparátem než obce větší. V menších obcích, kde se nezřizují některé orgány (např. komise), přebírá povinnosti a odpovědnosti za nezřízené orgány starosta či zastupitelé. Menší obce také zpravidla nemají možnost účelově měnit organizační uspořádání úřednického aparátu, protože by jakákoli změna, přeskupení, pozbývala valného smyslu. Ve větších obcích, kde je však struktura úřadu členitější a rozsáhlejší, už obce využívají možnosti účelového uspořádání. Zeštíhlením pracovníků úřadu a vytvořením plošší organizační struktury dosahují větších finančních úspor, zvyšují odborný záběr činností a vzájemnou zastupitelnost jednotlivých úředníků. V praxi k těmto opatřením skutečně dochází. Je to jedna z dostupných variant, jak dosáhnout finančních úspor a vyšší pracovní výkonnosti.

Naproti tomu možnosti sestavit účelovou skupinu odborníků pro řešení otázek rozvoje, využívají obce jen málo. Mezi těmi nejmenšími je to zcela logické, rozhodování o rozvojových otázkách náleží starostovi, který nejen rozhoduje, ale zpravidla za jejich realizaci také zodpovídá, úkoly nepřerozděluje. S rostoucím počtem obyvatel přibývá podíl vytvořených specializovaných týmů pro rozvoj. Týmy jsou tvořeny jak odborníky z řad obecního úřadu, tak externími specialisty a konzultanty. I když se v otázkách

rozvoje jedná o kolektivní rozhodování, každý z pracovníků týmu má stanoveny úkoly a povinnosti, za jejichž plnění nese osobní zodpovědnost.

3.3.4 Plánování

Plánování je zcela zásadní a nezbytná manažerská funkce. Od ní se odvíjí veškeré další manažerské činnosti, jejich smysl a kvalita. Plánování je účinným nástrojem budoucího rozvoje každé obce určujícím cíl a cestu, jak vytyčených cílů dosáhnout. Efektivní plánování v oblasti municipálního rozvoje představuje zpracování koncepčního dokumentu – programu rozvoje obce.

Na úrovni větších měst a obcí koncepční plánování pomocí programů rozvoje bývá naplňováno. Menší obce zastávají názor, že jejich způsob plánování je také koncepční, nicméně existují rozdílné představy o tom, co koncepční dokument rozvoje obce vlastně je. Za postačující koncepční dokument je v naprosté většině považován územní plán, který řeší rozvoj území pouze z pohledu jeho účelného využití a prostorového uspořádání. Zatímco územní plán má zpracovaný téměř každá obec, zpracování programu rozvoje už takovou samozřejmostí není. Už tento samotný fakt podporuje myšlenku, že socioekonomická stránka rozvoje obcí má v současném municipálním plánování menší význam než stránka územně-technická. Územní plán však neřeší otázky demografického složení obyvatelstva, stárnutí, vzdělanosti, migrace, neptá se na potřeby a přání obyvatel a nezabývá se ani ekonomickými a lidskými možnostmi v daném území, které mohou přispět k jeho všestrannému rozvoji a zlepšení kvality života občanů. V mnoha obcích díky tomuto názoru dochází k absenci socioekonomického plánování, neexistenci programů rozvoje obce a tedy i k nekoncepčnímu plánování.

Zpracování socioekonomických programů rozvoje nemá v českých podmínkách právní oporu. Zpracování programů není právně vynutitelné, je pouze doporučené, takže stojí-li zástupci obcí před rozhodnutím, zda plán rozvoje zpracovat či nikoli, a berou v úvahu vysokou finanční, časovou, personální a odbornou náročnost, je jejich rozhodnutí

většinou zamítavé. Představitelé obcí sice trvají na tom, že plánují koncepčně, nicméně zároveň připouštějí, že jejich rozhodnutí a realizované aktivity se týkají v zásadě jen těch aktuálně nejpálčivějších problémů. Lze tedy konstatovat, že plánování na úrovni menších obcí se děje spíše nahodile a nesystémově, nikoli koncepčně.

3.3.5 Kontrolování

Pro zjištění účinnosti realizovaných rozvojových aktivit slouží v oblasti municipálního rozvoje manažerská funkce kontrolování. Tam, kde nejsou zpracovány koncepční dokumenty rozvoje, nejsou ani stanoveny orgány pro jejich kontrolu. Menší obce provádí spíše nahodilý průzkum spokojenosti s činností vedení obce. Četnost takového průzkumu je velmi nízká, mnohdy se tak děje jednou nebo dvakrát do roka. V menších obcích, kde koncepční rozvojové dokumenty jsou, kontrola sice z větší části probíhá, její výstupy však nebývají v mnoha případech diskutovány na zasedáních zastupitelstev. Výzkum dále prokázal, že přibližně u pětiny menších obcí neprobíhá kontrola vůbec. V některých obcích je kontrola plnění rozvojových aktivit „nařízena“ až před rozhodnutím aktualizovat současný koncepční dokument.

Obce mohou zřizovat pro své potřeby kontrolní orgány – výbory. Kontrolní výbor musí být ze zákona zřízen vždy, kontrolou plnění rozvojových aktivit se však většinou nezabývá. Možnost zřídit výbor regionálního rozvoje, který by byl zaměřen konkrétně na kontrolu rozvojových činností, nevyužívá téměř žádná obec.

Jakési kontrolní mechanismy v obcích nastaveny zpravidla jsou. I v této oblasti se však projevuje nekonceptnost a nesystémovost, neboť kontrola probíhá většinou nahodile nebo sice v pravidelných, ale dlouhých intervalech bez konečného projednání výstupů zjištěných skutečností. Míra odpovědnosti, kterou přijali jednotliví pracovníci realizačního týmu, se tak v důsledku nedostatečné kontroly a absence jakékoli reakce na zjištěné skutečnosti, snižuje.

3.3.6 Informování a komunikace

Vedení obcí si uvědomují důležitost poskytovat informace. K poskytování informací využívají nejvíce internetové stránky, místní tisk, vývěsky či nástěnky obecního úřadu nebo setkání občanů. Nejméně využívanými informačními prostředky jsou elektronická pošta, rozhlas nebo krátké textové zprávy (SMS). Většina představitelů obcí se domnívá, že poskytované informace jsou dostatečné. Představa o tom, co je dostatečné, se však u jednotlivých obcí podstatně liší. Některé obce podávají na svých internetových stránkách jen všeobecné informace o tom, co se v obci nachází, o základních službách, agendách úřadu, kontaktech. Má-li obec zpracovanou koncepci rozvoje, je veřejnost zpravidla o této věci informována. Stupeň podrobnosti poskytovaných informací v rozvojových otázkách je však rozdílný. Zodpovědnou osobou pro poskytování informací je v menších obcích starosta, ve větších obcích je to starostou pověřený pracovník obce. Někde se však můžeme setkat s tím, že poskytnutím informace je pověřen pokaždé někdo jiný. Může tak docházet k nedorozuměním či nedostatečnému informování.

Internetové stránky má dnes již téměř každá obec, u menších obcí však nedochází k jejich pravidelné aktualizaci. Internet pro většinu obcí znamená i prostředek pro vlastní propagaci – zaměřují se především na oblast cestovního ruchu. Nejčastějšími komunikačními prostředky pro zjištění názorů a potřeb obyvatel obce jsou veřejná setkání s občany, veřejná zasedání zastupitelstev, písemná komunikace či stížnosti, petice nebo žádosti o informace. Otázkou zůstává, nakolik jsou získané informace, náměty a podněty zohledňovány při stanovování priorit municipálního rozvoje.

Informovat by obce měly i o svých rozvojových záměrech. A nejen informovat. Je nezbytně nutné, aby byla veřejnost do procesu plánování rozvoje zapojena od samého počátku, aby měla možnost se prostřednictvím vhodných komunikačních prostředků vyjádřit. Program rozvoje je totiž nejdůležitějším koncepčním nástrojem municipálního plánování.

3.4 Plánování municipálního rozvoje – program rozvoje obce

Program rozvoje obce je základní a nejdůležitější nástroj koncepční přípravy rozvoje obce a je důkazem systémového a koncepčního myšlení a řízení. Představuje efektivní nástroj rozvoje municipalit.

Vedle funkcí, které plní plány všeobecně (stanovení cílů a vymezení postupů, programových úkolů, aktivit, opatření a priorit k jejich dosažení), mají programy rozvoje ještě další široký význam. „Svým obsahem a podstatou jsou základem pro rozhodování orgánů města v zásadních rozvojových otázkách, představují systémové předpoklady pro upevnění pozice města v regionu a posílení jeho konkurenceschopnosti a jsou manuálem k aktivizaci vnitřních zdrojů města a realizaci rozvojových aktivit.“²⁸ Program rozvoje obce je také významnou oporou pro získávání finančních prostředků ze zdrojů České republiky i Evropské unie.

„Plány v oblasti regionalistiky lze v základním vymezení členit podle časového hlediska a věcné náplně, resp. zaměření plánu. Z hlediska časového lze plány dělit na dlouhodobé – strategické (15 a více let), střednědobé – taktické (pro volební období obecního zastupitelstva 4 roky, případně 7 let pro zajištění kompatibility s plánovacím obdobím EU) a krátkodobé – operativní (na rozpočtové období 1 roku). Platí obecné pravidlo, že jednotlivé plány musí být vzájemně provázány, musí na sebe navazovat a cíle plánů nižší úrovně musí respektovat cíle úrovně vyšší. Z hlediska věcné náplně lze dělit plány na komplexní a dílčí (zejména sektorové). Komplexní územní plánovací dokument řeší problematiku rozvoje daného území komplexně, tzn. obsahuje všechny relevantní socioekonomické složky, které v první fázi analyzuje a následně v návrhové části rozvíjí. Tímto způsobem jsou zpracovávány programy rozvoje obcí a krajů. Komplexní přístup je též charakteristický pro Strategii regionálního rozvoje ČR, Národní strategický referenční rámec a regionální operační programy. Sektorový

²⁸ PONIKELSKÝ, P., *Regionální rozvoj*. Učební pomůcka Vysoké školy regionálního rozvoje. Prezentace. Obr.14 [online] aktualizováno 15.2.2010 [cit.2013-07-05]. Dostupný z [www<http://www.vsr.cz/reg/predmety.php](http://www.vsr.cz/reg/predmety.php)

plánovací dokument se zabývá pouze jednou oblastí řešeného území, např. cestovním ruchem, životním prostředím, dopravou apod. Sektorové dokumenty jsou obvyklé u velkých měst a krajů a na úrovni národní politiky. U menších obcí není s ohledem na rozsah a význam problematiky zpracování sektorových plánovacích dokumentů obvyklé ani žádoucí, dílčí rozvojové oblasti jsou začleněny do programu rozvoje obce. Výjimkou mohou být dobrovolné svazky obcí, tedy uskupení vytvořené převážně za přesně definovaným účelem – např. rozvoj cestovního ruchu, odpadové hospodářství, zásobování pitnou vodou, apod. Pro tyto svazky naopak není žádoucí (smysluplné) zpracovávat komplexní socioekonomický dokument a mohou si vytvořit pouze dokument sektorový zaměřený na tu problematiku, kvůli které byl svazek založen.²⁹

V obecném vymezení i z hlediska rozložení fází plánovacího procesu se programování rozvoje obcí nijak výrazně neliší od podnikové úrovně. Čtyři základní plánovací fáze (analýza, stanovení cílů, tvorba plánů, monitoring a kontrola) zůstávají zachované. Konkrétní postup zpracování programu rozvoje obce je však odlišný a zcela odpovídá odlišnému vymezení veřejného a soukromého sektoru. Zatímco cílem snažení soukromého sektoru je maximalizace ekonomických ukazatelů (zisku, obratu), cílem, posláním či politikou veřejných subjektů je maximalizovat spíše společenské ukazatele ovšem s akceptací i ukazatelů ostatních, tj. ekonomických a environmentálních.

3.4.1 Postup při tvorbě programu rozvoje obce

Dílčí kroky tvorby programu rozvoje obce respektují obecná pravidla postupu pro sestavování plánů soukromých podniků, tzn. (i) zmapování současné situace, (ii) monitoring vnějších podmínek, (iii) zabezpečení nezbytných informačních zdrojů, (iv) vypracování návrhu plánu, (v) seznámení dotčených útvarů (orgánů) s návrhem plánu, (vi) vyjádření dotčených útvarů (orgánů) k návrhu plánu, (vii) korekce návrhu plánu dle připomínek a (viii) schválení a vydání definitivní podoby plánu.

²⁹ PONIKELSKÝ, P., *Procesy řízení regionálního rozvoje na úrovni obecních a mikroregionálních samospráv České republiky*. Redakčně upravená zpráva za rok 2009. Str. 46 [online] aktualizováno 10.6.2010 [cit. 2013-07-05] Dostupný z [www<http://www.mmr-vyzkum.cz/INFOBANKA/search.aspx?search=wd-50-07](http://www.mmr-vyzkum.cz/INFOBANKA/search.aspx?search=wd-50-07)

V souvislosti s odlišnostmi obce jako organizace od ekonomických subjektů vstupují do procesu tvorby programu rozvoje ještě další skutečnosti. V rámci monitoringu vnějších podmínek je nezbytné brát v úvahu programy rozvoje sousedních obcí, svazků obcí, krajů, regionálních operačních programů nebo národní rozvojové strategie a respektovat cíle a návaznost strategií vyšší úrovně. Problémovou záležitostí bývá získávání potřebných dat. V oblasti regionalistiky jsou data hůře dostupná v nižších než krajských úrovních, problémem je i jejich aktuálnost. Tento problém by měla z větší části vyřešit Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí, v jejímž rámci bylo provedeno zhodnocení dostupnosti a relevantnosti datové základny na obecní úrovni. Do připravovaného softwaru pro zpracování programů rozvoje bude implementován modul, který bude propojený s databází ČSÚ, data budou pravidelně aktualizována a obce je získají jednoduchým stažením z připraveného modulu.

3.4.2 Účastníci plánovacího procesu

Prvním krokem v procesu zpracování programu rozvoje je rozhodnutí, kdo bude program zpracovávat a jakým způsobem se do celého procesu zapojí další aktéři. Toto rozhodnutí je zcela v kompetenci vedení obce a je závislé na jejích finančních, časových a personálních možnostech.

Účastníky plánovacího procesu musí být všichni, jichž se program rozvoje týká, tedy zástupci či pověřeni pracovníci obce, veřejnost a zpravidla i externí odborný zpracovatel, který je zpracováním buď přímo pověřen, nebo je přizván jako specializovaný a nezávislý konzultant. Obec může externímu zpracovateli zadat kompletní zpracování celého programu a využít tak jeho odborných znalostí, zkušeností, schopností, metodických postupů a nadhledu, s nímž, na rozdíl od místních, k tvorbě programu přistupuje. Problémem zde však může být nízká zainteresovanost zpracovatele, jeho spíše obchodní, než osobní přístup, nedostatečná znalost místních poměrů a vysoké finanční náklady. Rozhodne-li se obec pověřit zpracováním programu rozvoje pracovníky z vlastních řad, volí jednoznačně finančně výhodnější variantu. Rizikovým faktorem je v tomto případě většinou potenciálně nízká odbornost a nedostatečná zkušenost pověřených pracovníků, neznalost metodických postupů a

nedostatečný přehled v další územně rozvojové dokumentaci, jejichž vzájemná návaznost by měla být respektována a zajištěna. Znalost místních poměrů může pro zpracovatele znamenat výhodu, ale zároveň i značné omezení ve smyslu neobjektivního vnímání způsobeného osobními vztahy k řešenému území. Ideální variantou je proto vzájemná spolupráce externích specializovaných odborníků a zástupců orgánů obcí, při němž dojde k maximálnímu využití všech pozitivních předpokladů ke zpracování co nejlepšího rozvojového dokumentu.

Veškeré aktivity však nelze realizovat bez účasti těch, pro něž jsou výstupy realizace plánu určeny, tedy pro občany obce. Do procesu plánování rozvoje musí být od jeho samého počátku zapojena veřejnost, tzn. obyvatelé obce, podnikatelská veřejnost a v místě působící neziskové organizace. O záměrech a jednotlivých krocích musí být všichni informováni a musí mít možnost se k nim vyjádřit. Zpracovatelé pak musí názory a náměty veřejnosti respektovat a do svých plánů je začlenit.

3.4.3 Úrovně plánovacího procesu

Strategické plánování je v oblasti regionálního rozvoje realizováno prostřednictvím dlouhodobých plánů s horizontem plnění 15 a více let, jejichž posláním je stanovit jednotnou linii rozvoje obce všeobecně přijatou a do jisté míry garantovanou bez ohledu na změny ve složení komunálních orgánů. Jsou obecné, měly by být však přesné a měřitelné. „Taktické plánování představuje střednědobý rozvojový plán. V praxi rozvoje obce je taktickým plánem myšlen program rozvoje obce (dle terminologického vymezení v zákoně o obcích). Jde již o konkrétní rozvojový plán zpracovávaný většinou na období působení jednoho obecního zastupitelstva, tzn. 4 roky. V běžné praxi zpracování programů rozvoje obcí je tzv. strategická část obsažena přímo v taktickém dokumentu. Většina obcí tedy nezpracovává zvlášť strategický a zvlášť taktický plán. Toto spojení je ekonomicky efektivní (zlevňuje zpracování koncepčních dokumentů), logicky propojuje strategickou a taktickou úroveň řízení rozvoje obce a není v rozporu s žádnými metodickými postupy. Naproti tomu operativní plánování představuje krátkodobý, akční plán zpracovávaný na období jednoho rozpočtového roku

ve vzájemné provázanosti s obecním rozpočtem, resp. jeho nemandatorní částí. Jedná se o konkrétní aktivity, resp. projekty, které se v průběhu roku postupně realizují.“^[30]

3.4.4 Zásady plánování

Ve srovnání s podnikovým plánováním, kde sledované cíle vychází téměř výhradně z ekonomických parametrů, je problematika stanovování a hierarchizace cílů v plánování rozvoje obcí výrazně složitější. V obou případech je totožný požadavek na přiměřenost cílů, tj. stanovení cílů, které jsou reálně v programovacím období splnitelné a které se vzájemně nevylučují. Podstatně problematičtější je parametr měřitelnosti cílů, vzhledem k tomu, že naprostá většina záměrů směřuje k růstu životní úrovně či spokojenosti obyvatel obce. V této oblasti je obtížné stanovit jednotku, která např. úroveň spokojenosti bude měřit. V obdobné pozici je i požadavek na prioritizaci cílů a to z následujících důvodů:

- společnost je charakteristická velkým množstvím různorodých potřeb a očekávání
- rozvojové aktivity obcí jsou charakteristické téměř výhradním poskytováním veřejných statků a služeb
- obec disponuje pouze omezenými zdroji (finančními, technickými, personálními), jejichž rozsah do značné míry nemůže efektivně ovlivnit.

Priority jsou tak většinou stanovovány na základě politického rozhodování odpovídající zastupitelské demokracii. Vzhledem k výše uvedeným problémům mnohdy není či nemusí být politická prioritizace socioekonomicky optimální či efektivní.

Bez plánování je rozvoj sice možný, ale jeho charakter je pak nahodilý a chaotický. Povinnost plánovat však obcím neukládá žádný zákon. Záleží čistě na vedení obcí, zda přistoupí k rozvoji svého území koncepčně pomocí zpracování komplexních

³⁰ PONIKELSKÝ, P., *Procesy řízení regionálního rozvoje na úrovni obecních a mikroregionálních samospráv České republiky*. Redakčně upravená zpráva za rok 2009. Str. 46. [online] aktualizováno 10.6.2010 [cit. 2013-08-08] Dostupný na <<http://www.mmr-vyzkum.cz/INFOBANKA/search.aspx?search=wd-50-07>>

plánovacích dokumentů (programů rozvoje obce) nebo zvolí přístup opačný. „Obvyklá praxe spočívá převážně v orientování rozvojových aktivit pouze na oblasti, ve kterých je možné čerpat dotační prostředky, anebo v řešení akutních problémů. Regionální rozvoj tak není veden snahou o systematickosti, koncepčnost a logickou posloupnost realizovaných aktivit a jednotlivé dílčí projekty pak zpravidla vykazují nižší multiplikační efekt, menší provázanost a méně naplňují komplexní rozvojové cíle municipalit.“^[31]

³¹ PONIKELSKÝ, P., NOVOTNÁ, H., *Manažerské funkce v řízení municipálního rozvoje*. In *Řízení a potenciál regionálního rozvoje Sborník příspěvků z vědecké konference s mezinárodní účastí*. Str. 49.

4 ZÁVĚRY TEORETICKÉ ČÁSTI PRÁCE

Zajišťovat rozvoj a pečovat o své občany je morální a zároveň také zákonnou povinností managementu každé obce, jež plyne ze zákona o obcích č. 128/2000 Sb. Smyslem regionálního, resp. municipálního rozvoje, je kvalitativní rozvoj území ve všech oblastech regionálního rozvoje, tzn. v oblasti ekonomické, infrastrukturní a environmentální, dále v oblasti lidských zdrojů a cestovního ruchu. Regionální rozvoj je náplní regionální politiky Evropské unie, na níž navazují cíle regionální politiky i v České republice. Jedním z hlavních principů, jak efektivně dosáhnout rozvojových cílů, je princip programování, resp. plánování. Plány v oblasti regionálního rozvoje představují programy rozvoje obce, které jsou střednědobým plánovacím dokumentem a mají jak strategický, tak i taktický charakter. Program rozvoje obce je komplexním rozvojovým dokumentem, který tvoří základ pro rozhodování v rozvojových otázkách na období nejčastěji 4-7 let a je základním východiskem pro jejich realizaci. V podmínkách České republiky není stanoveno zákonem povinné zpracování programů rozvoje, je zcela na rozhodnutí vedení obcí, zda k jeho zpracování přistoupí. Nicméně jejich nezpracování a nevyužívání je pak možné považovat za nedodržování jednoho ze základních principů evropské regionální politiky. Rozhodování o rozvojových otázkách je na prvním místě ovlivňováno finančními možnostmi obcí. Ty jsou značně limitované. Příjmy municipálního rozpočtu jsou závislé na přerozdělování peněz ze státního rozpočtu podle rozpočtového určení daní, které je závislé na velikosti katastrálního území obce a počtu trvale žijících obyvatel. Z toho vyplývá, že zejména malé obce dostávají do svého rozpočtu malé finanční prostředky, s nimiž musí hospodařit. Na rozvojové aktivity tak většinou už peníze nezbývají. Obce jsou pak „nuceny“ realizovat svůj rozvoj především v oblastech, kde je možné získat finanční prostředky z dotačních titulů EU nebo ČR. Možnosti, jak efektivně využít omezené finanční prostředky, spočívají i ve správném přístupu při řízení obce. Při řízení obce je možné zcela využít postupů a principů manažerských funkcí tak, jak jsou používány při řízení soukromých podniků. Výsledky výzkumu „Procesy řízení regionálního rozvoje na úrovni obecních a

mikroregionálních samospráv České republiky³² zcela prokázaly aplikovatelnost manažerských funkcí do řízení rozvoje obcí, mezi něž patří i funkce plánování, jako jedna z nejvýznamnějších. Při plánování rozvoje obce, resp. při sestavování plánů, je možné při respektování specifík veřejného sektoru postupovat zcela podle zásad plánování, které jsou uplatňovány u soukromých organizací. Tak, jak plány slouží k úspěšnému dosažení cílů (zisku) u soukromých podniků, tak i programy rozvoje obce jako komplexní rozvojové dokumenty, jsou prostředkem k dosažení efektivního rozvoje v obcích.

³²Ev. č. WD-50-07-1. Zadavatel: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Řešitel: Národní akademie regionálního managementu, o.s. 2007 – 2011.

5 EMPIRICKÁ ČÁST

Vzhledem ke skutečnostem popsaným v teoretické části této práce je možné konstatovat, že v podmínkách České republiky dochází k absolutní absenci zákonné povinnosti koncepčního plánování municipálního rozvoje. Zákony, které ukládají obcím povinnost pečovat o rozvoj svého území, neobsahují žádné sankce při jejich nedodržování. Ve své podstatě tak mají charakter pouze doporučující, nikoli nařizující. Je na rozhodnutí samotných obcí, jak ke svému rozvoji přistoupí. Bylo prokázáno, že větší města koncepční přístup zpravidla využívají a zpracovávají rozvojové plánovací dokumenty. Čím menší obec, tím však zájem a snaha o koncepční přístup značně klesá. Jak ke svému rozvoji přistupují nejmenší obce v Libereckém kraji, bylo zjišťováno prostřednictvím dotazníkového šetření v obcích velikostní kategorie do 500 obyvatel. Výsledky dotazníkového šetření byly podpořeny analýzou rozvojových dokumentů respondentických obcí. Pomocí dotazníkového nástroje bylo zjišťováno, zda malé obce přistupují ke svému rozvoji plánovaně, zda zpracovávají koncepční rozvojové dokumenty (a jakého typu) a v jaké míře nebo k jakým účelům je využívají. Pokud obce svůj rozvoj prostřednictvím koncepčních plánovacích dokumentů nerealizují, byly zjišťovány důvody a způsob, jakým je rozvoj obce řízen.

Tato část diplomové práce obsahuje popis řešeného území a postupy a zdůvodnění vlastního výzkumného šetření vč. dílčích závěrů jednotlivých bodů šetření s cílem zmapovat přístup reprezentantů malých obcí ke svému rozvoji ve vybraném regionu. Jde o přístup projevený prostřednictvím participace a využití nástroje strategických dokumentů, zvláště strategie rozvoje obce. Výstupy práce se budou opírat o výzkumné šetření ve vybraných obcích Libereckého kraje a budou z nich následně vyvozeny širší zobecňující závěry. V této části textu bude též provedeno ověření, do jaké míry malé obce v charakterizovaném regionu v praxi naplňují teoretické předpoklady prezentované v předchozích kapitolách této práce.

5.1 Formulace výzkumné otázky

Výchozím předpokladem tohoto výzkumného šetření je, že přístup malých obcí ke svému rozvoji je nekoncepční, tzn. neplánovaný a nesystematický. Malé obce svůj rozvoj neplánují, resp. nezpracovávají komplexní rozvojový dokument. Rozhodování o rozvojových aktivitách je podřízeno potřebám řešit aktuálně nejpalčivější problémy. Pomocí dotazníkového šetření a následné analýzy rozvojových dokumentů dojde k potvrzení či nepotvrzení tohoto předpokladu. Měly by být zjištěny případné bariéry vedoucí k nekoncepčnosti plánování rozvoje v malých obcích. Koncepční rozvoj je takový rozvoj, který je promyšlený, tedy plánovaný, má logickou strukturu s časovou posloupností a návazností, stanovením cílů a postupů, jak těchto cílů dosáhnout. Nástrojem koncepčního plánování rozvoje je komplexní rozvojový dokument.

5.2 Vymezení rámce empirického šetření

Ideálním rámcem pro přípravu rozvoje obcí je komplexní rozvojový dokument. Je to takový dokument, který obsahuje všechny zásadní koncepční části, a tyto části jsou zároveň vzájemně provázány. Nosnými atributy komplexního rozvojového dokumentu jsou analytická a návrhová část. V analytické části je provedena socioekonomická analýza, tzn. popis současného stavu ve stanovených problémových okruzích (tematických oblastech), určení jeho vývoje za několik posledních let a stanovení příčin takového vývoje. Ze závěrů analytické části jsou pak specifikována východiska pro návrhovou část, tzn. stanovení dlouhodobé vize, definování strategických, taktických i operativních cílů vč. určení odpovědností a termínů za jejich plnění, způsobů financování a stanovení pořadí důležitosti (tzv. prioritace cílů). Komplexní rozvojový dokument by měl na závěr obsahovat popis realizace stanovených cílů a úkolů a měl by být dále stanoven postup kontroly realizace těchto cílů. Je důležité, aby dokument vždy obsahoval odpovědnosti a termíny plnění, a to nejen stanovených cílů, ale i následné kontroly. Jednotlivé části dokumentu by měly být provázány, měly by mít logickou strukturu a navrhovaná opatření by měla být opřena o zjištění z analytické části.

Dokument by měl dále uvádět, kým byl zpracován, na jaké období a za jakým účelem. Komplexním rozvojovým dokumentem může být např. program rozvoje obce či strategie rozvoje obce, program obnovy vesnice apod. Uvedené náležitosti rozvojových dokumentů vycházejí z Metodiky zpracování programu rozvoje obce vytvořenou Národní akademií regionálního managementu, o.s. a metodiky společnosti GaREP, s.r.o. „RoIA – metodika nastavení implementačních procesů koncepčních dokumentů na krajské a obecní úrovni“. Obě metodiky jsou certifikovány Ústavem územního rozvoje Ministerstva pro místní rozvoj a vycházejí z praxe a historie podobných dokumentů, která započala ve druhé polovině 90. let 20. století. Příklad struktury komplexního rozvojového dokumentu je uveden v příloze č. 3.

5.3 Vymezení oblasti výzkumu – specifikace Libereckého kraje a obcí v tomto regionu

Liberecký kraj leží na severu Čech a je po Praze druhým územně nejmenším krajem České republiky. Svou rozlohou 3163 km² tvoří 4% území republiky. Tvoří ho 4 okresy: Česká Lípa, Liberec, Jablonec nad Nisou a Semily. Je převážně průmyslově zaměřený orientovaný na sklářský a bižuterní průmysl, zpracování plastů a další výrobu s úzkou vazbou na automobilový průmysl. Dříve velmi široce zastoupený textilní průmysl už ustoupil do pozadí. „Liberecký kraj je krajem převážně hornatým, s velice členitým reliéfem. Nachází se zde horská, podhorská, bramborářská a řepařská zemědělská výrobní oblast a jejich vzájemné kombinace. Z celkové rozlohy Libereckého kraje připadá 30,5% na velkoplošná chráněná území (CHKO a NP), což je nejvyšší podíl mezi kraji (průměr ČR je dle AOPK 15,3%). Specifika těchto území předurčují určitá omezení při provozování zemědělské výroby.“³³ Zemědělská půda zaujímá 44,3% celkové rozlohy kraje, z toho jen necelou polovinu (47,5%) tvoří orná půda.

³³ Dokument *Strategie rozvoje Libereckého kraje 2006 – 2020* (aktualizace 2012) [online], aktualizováno 25.9.2012, [cit. 1.9.2013]. Dostupný na <http://regionalni-rozvoj.kraj-lbc.cz/page1885/strategie-rozvoje-libereckeho-kraje-2006-2020-aktualizace>, str. 25.

Obrázek č. 1 - Poloha Libereckého kraje v rámci ČR



Zdroj: <http://portal.mpsv.cz/upcr/kp>, staženo: 31.8.2013

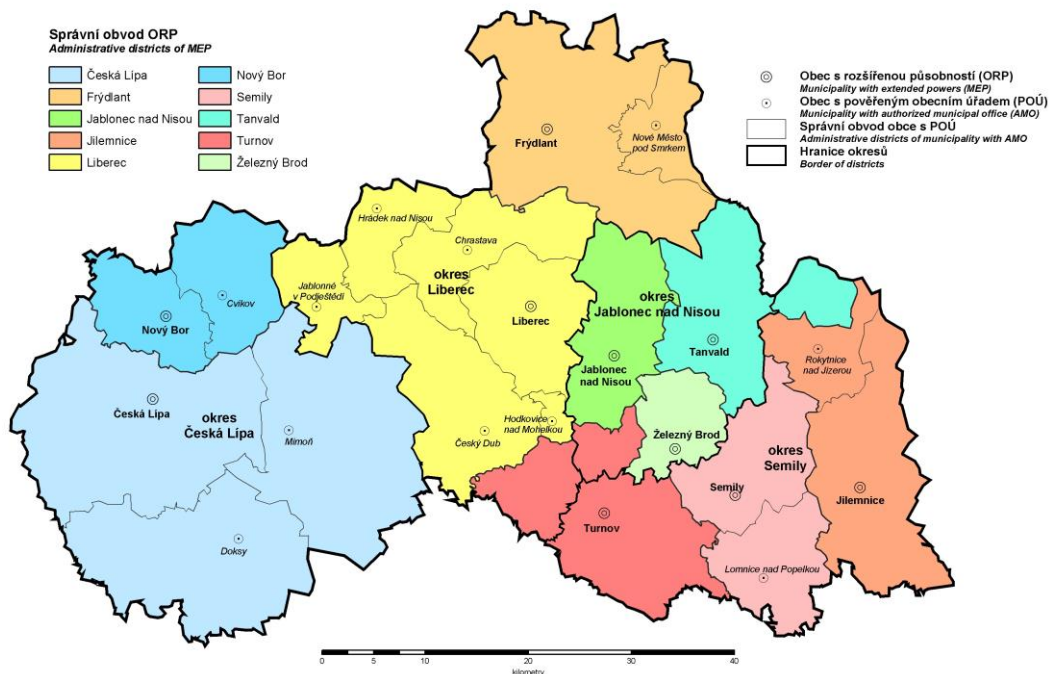
Území Libereckého kraje zahrnuje sever České kotliny, Jizerské hory, západní Krkonoše s Krkonošským podhůřím a východní část Lužických hor. Svým severním okrajem tvoří v délce 20 km státní hranici s Německem, na kterou navazuje 130 km dlouhá hranice s Polskem. Na východě sousedí s Královéhradeckým krajem, na jihu přiléhá ke Středočeskému kraji a na západě ke kraji Ústeckému.

Liberecký kraj díky svým přírodním a kulturním podmínkám nabízí široké možnosti rozvoje v oblasti cestovního ruchu. Horské oblasti jsou vhodné pro zimní sporty i letní turistiku, bohatá historie kraje pak nabízí atraktivní cíle v podobě hradů, zámků, muzeí, galerií. Cestovní ruch je chápán jako jeden z nejvýznamnějších potenciálů rozvoje regionu.

Liberecký kraj má ve čtyřech okresech 215 obcí, které spádují celkem do 10 obcí s rozšířenou působností (Česká Lípa, Frýdlant, Jablonec n. N., Jilemnice, Liberec, Nový Bor, Semily, Tanvald, Turnov a Železný Brod). Krajským městem je Liberec.

Obrázek č. 2 - Mapa Libereckého kraje s vyznačením spádovosti do obcí s rozšířenou působností

Administrativní členění Libereckého kraje
Administrative breakdown of the Liberecký Region



Zdroj: [http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/D0003FD43A/\\$File/51101112m002.jpg](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/D0003FD43A/$File/51101112m002.jpg), staženo: 31.8.2013

V Libereckém kraji žije celkem 438 600 obyvatel, z toho 22 951 jsou obyvatelé malých obcí. Malá obec je pro potřeby této práce vymezena horní hranicí 500 obyvatel. Tato hranice byla stanovena ve vazbě na přístupy aplikované v politice Evropské unie při rozdělování podpory municipalitám v rámci strukturální a zemědělské politiky.

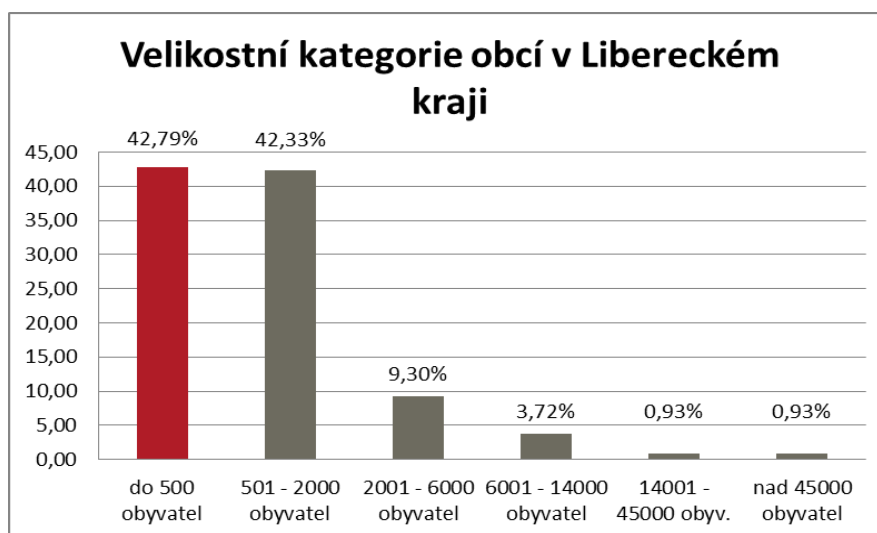
Malé obce dle tohoto vymezení zaujímají v Libereckém kraji nejvyšší procentuální podíl, a to 42,79% z celkového počtu obcí. Srovnatelnou velikostní kategorií (42,33%) tvoří v pořadí druhé nejmenší obce s počtem obyvatel 501-2000. Obce s počtem obyvatel převyšujícím 2000 tvoří už jen 14,88% z celkového počtu obcí. Toto tvrzení dokládá následující tabulka společně s grafickým vyjádřením:

Tabulka č. 1 - Velikostní kategorie obcí Libereckého kraje

Obce Libereckého kraje	do 500 obyvatel	501 - 2000 obyvatel	2001 - 6000 obyvatel	6001 - 14000 obyvatel	14001 - 45000 obyv.	nad 45000 obyvatel	Celkem obcí v LK
Počet	92	91	20	8	2	2	215
Vyjádřeno v %	42,79	42,33	9,30	3,72	0,93	0,93	100,00

Zdroj: ČSÚ, zpracování: vlastní

Graf č. 1 – Velikostní kategorie obcí Libereckého kraje – grafické znázornění

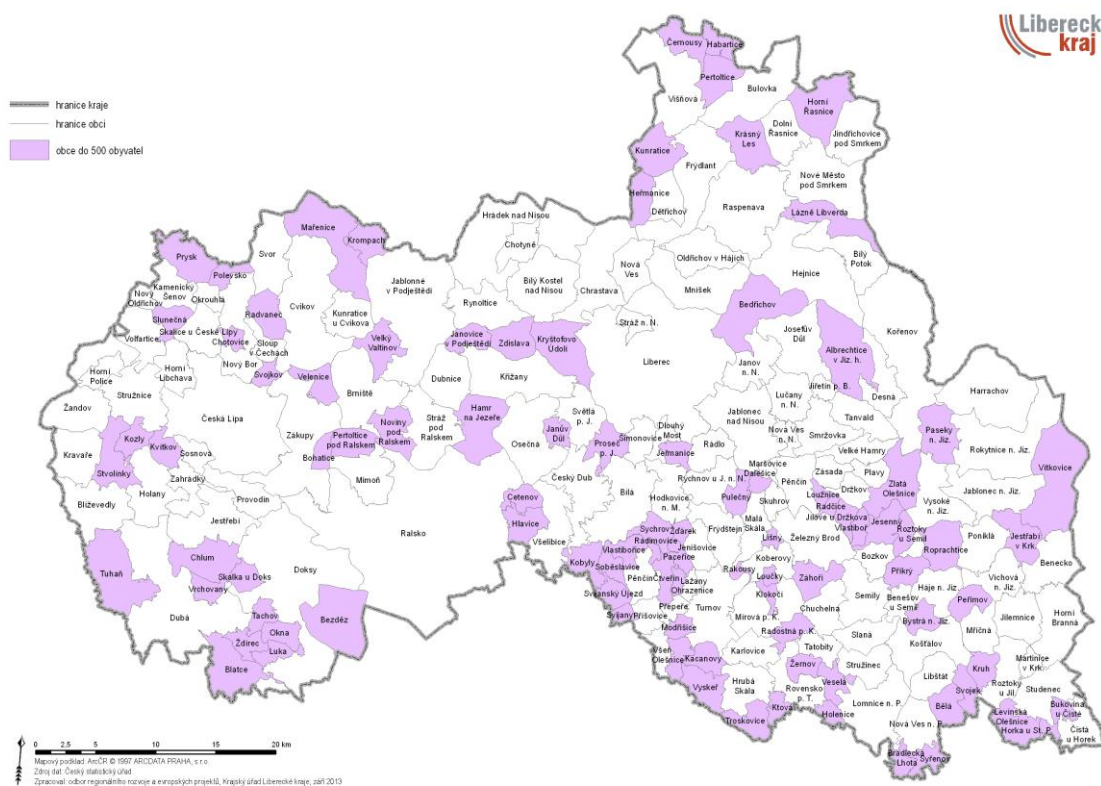


Zdroj: ČSÚ, zpracování: vlastní

5.4 Rozhodnutí o populaci a vzorku

Objektem výzkumného šetření jsou v souladu se zadáním práce malé obce na území Libereckého kraje. Výčet malých obcí byl stanoven na základě jediného kritéria, a tím je maximální počet 500 trvale žijících obyvatel na území obce. Tato hranice byla stanovena ve vazbě na přístupy aplikované v politice Evropské unie při rozdělování podpory municipalitám v rámci strukturální a zemědělské politiky. Na základě údajů Českého statistického úřadu z roku 2010 bylo zjištěno, že takových obcí se v Libereckém kraji nachází celkem 92. Jejich jmenovitý výčet je uveden v příloze č. 2 a jejich geografické rozmístění je zobrazeno v následujícím grafu:

Obrázek č. 3 – Geografické rozmístění obcí do 500 obyvatel v Libereckém kraji



Zdroj: Krajský úřad Libereckého kraje

Všechny tyto obce představují 100% zkoumané populace (cenzus). V rámci dotazníkového šetření byla adresně oslovena každá z těchto obcí.

5.5 Způsob sběru informací – standardizovaný dotazník, analýza rozvojových dokumentů

Výzkumné šetření bylo provedeno ve dvou fázích. Základem bylo výzkumné šetření, v jehož rámci byl proveden sběr dat prostřednictvím standardizovaného dotazníkového nástroje, ten byl následně podpořen analýzou rozvojových dokumentů respondentských obcí.

Standardizovaný dotazník je obvyklým a osvědčeným nástrojem kvantitativního výzkumu (viz Disman, Jeřábek, Majerová-Majer) s využitím deduktivní metody

k potvrzení či nepotvrzení stanovené hypotézy. Otázky do dotazníku pro potřeby tohoto šetření byly sestaveny tak, aby (i) zjistily základní identifikační údaje o respondentovi (obci), (ii) roztřídily respondenty do dvou skupin – na ty, co mají zpracovaný komplexní rozvojový dokument, a na ty, co komplexní rozvojový dokument nemají. Dále odpovídali respondenti podle zařazení do těchto kategorií na otázky zjišťující, jaký typ rozvojového dokumentu mají zpracovaný, na způsob jeho zpracování, aktualizace a využití. V případě, že obce nemají zpracovaný komplexní dokument, odpovídali respondenti na otázky, z jakého důvodu ho nemají, jak je v takovém případě řízen rozvoj obce, jak je o rozvojových záměrech informována veřejnost, zda je veřejnost zapojena do diskuze o rozvojových otázkách, resp. zda se zjišťují názory veřejnosti, jestli obec o pořízení komplexního rozvojového dokumentu uvažuje a pokud ano, jakým způsobem a s jakou pomocí. Na závěr mohli všichni respondenti sdělit své zkušenosti s procesem zpracování dokumentu a jeho realizací.

Respondentem byla každá obec, která splnila kritérium maximálního počtu obyvatel 500, tzn. každá obec uvedená v příloze č. 2. Dotazník mohl vyplnit pouze starosta, místostarosta nebo jiný pověřený volený zástupce obce, resp. členové managementu obce jakožto odpovědné osoby za municipální rozvoj. Dotazníky vyplněné jinou osobou, např. úředníkem, nebyly brány v úvahu. Z důvodu potřeby vyhodnocení relevantnosti dat a validity celého výzkumného šetření a taktéž pro potřeby následné komunikace s respondenty bylo šetření provedeno neanonymně, avšak s dodržением etických pravidel výzkumu. Sebraná data byla vyhodnocena tak, aby byla zachována diskretnost. Přesné znění dotazníku je uvedeno v příloze č. 1 této diplomové práce.

U obcí, které v dotazníku uvedly, že mají zpracovaný komplexní rozvojový dokument, byla provedena analýza těchto dokumentů. Hypotéza předpokládala, že malé obce většinou komplexní rozvojové dokumenty nezpracovávají, ale z odpovědí respondentů vyplynulo, že 65% obcí komplexní rozvojový dokument zpracovaný má. Analýza těchto dokumentů prokáže, zda se skutečně jedná o komplexní rozvojové dokumenty nebo zda jde o dokumenty, které vedení obcí za takové dokumenty pouze považují. Analýza dokumentů je standardní neinvazivní technika výzkumného šetření a je

použitelná jak v kvalitativním, tak i kvantitativním výzkumu. Podrobný postup analýzy bude popsán v kapitole 4.9 Analýza rozvojových dokumentů.

K vyhodnocení dat získaných z dotazníkového šetření i analýzy dokumentů bude použita popisná statistika – pomocí absolutního a procentuálního vyjádření budou výsledky zhodnoceny a poté zevšeobecněny na celou populaci (všech malých obcí) Libereckého kraje.

5.6 Pilotáž výzkumu

Dotazník, který byl použit za účelem tohoto výzkumu, je modifikovanou podobou dotazníků, které byly použity ve výzkumném šetření projektu Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí, jehož zadavatelem je Ministerstvo pro místní rozvoj a jehož smyslem je „posílit efektivnost výkonu územní veřejné správy zvýšením kvality koncepčního řízení obcí a provázanosti a účinnosti nástrojů regionální politiky. Projekt reaguje na neuspokojivou situaci v oblasti rozvojového plánování zejména malých obcí a usiluje o vytvoření nástrojů podporujících zlepšení v této oblasti.“³⁴

Projekt již prošel několika etapami. Jednou z nich bylo i výzkumné šetření na vzorku 680 obcí Libereckého, Zlínského a Pardubického kraje, které zjišťovalo stav plánování v těchto obcích. Pro tento výzkum byl sestaven dotazník, jenž byl v upravené podobě použit i pro účely výzkumu k této diplomové práci (s užším zaměřením na malé obce). Od počátku zadání projektu jsem členkou odborného týmu společnosti e-Rozvoj.cz, s.r.o., která je společně s firmou GaREP, spol. s r.o. realizátorem projektu a garantem metodiky zpracované v rámci projektu. Jako členka realizačního týmu jsem poskytovala v regionu Libereckého kraje metodickou podporu vybraným obcím při zpracování programů rozvoje obce, administrovala metodickou podporu dalším obcím Libereckého

³⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj, *Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí č. CZ.1.04/4.1.00/62.0000* [online] Dostupný na <http://www.mmr.cz/getmedia/c3a2943f-52cc-4d4b-99ae-4e5e01a14f72/Informace-o-projektu.pdf>, [cit. 10.9.2013]

kraje, zpracovala analýzu rozvojových dokumentů vybraných obcí, vyhodnocovala dotazníková šetření a podílela se na analýze datové základny pro zpracování programů rozvoje ve vybraných problémových okruzích. Dotazníky ve znění, v jakém byly použity v projektu MMR, byly funkční a jejich vyhodnocení, vč. dalších dokumentů k projektu, je dostupné na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj.³⁵

Pro účely ověření funkčnosti modifikovaného dotazníku v rámci výzkumného šetření k této diplomové práci byli osloveni starostové 5 obcí, kteří se vyjádřili k jeho srozumitelnosti. Jejich připomínky byly zohledněny a některé otázky byly drobně přeformulovány. Významnější nedostatky nebyly shledány, otázky v dotazníku byly jasné a srozumitelné.

5.7 Sběr dat

Rozesílka žádostí o spolupráci při sběru dat byla uskutečněna ve dvou kolech. V prvním kole se vrátilo 69% z celkového počtu vyplněných dotazníků, ve druhém 31%. Celková návratnost byla 53% (odpovědělo 49 z 92 oslovených obcí). Pokud respondenti uvedli, že mají zpracovaný rozvojový dokument a nemají ho zveřejněný na webových stránkách obce, byli obratem požádáni k zaslání dokumentu e-mailem. 32 obcí uvedlo, že rozvojový dokument má, 20 se jich podařilo získat k následné analýze.

Pro zvýšení důvěryhodnosti a motivace k vyplnění dotazníků, byly rozesílky učiněny individuálně a adresně, a to k rukám starostů obcí. Adresář poskytl Krajský úřad Libereckého kraje a před rozesílkou byly adresy ještě ověřeny na webových stránkách obcí. Rozesílka proběhla elektronicky, e-mailem, a respondenti vyplňovali dotazníky do formuláře zveřejněného na webových stránkách rozvojjobci.cz (Portál na podporu obcí ČR).³⁶ Pro zvýšení motivace k vyplnění dotazníků byl v průvodním dopise zmíněn i projekt MMR Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí

³⁵ <http://mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika/Elektronicka-metodicka-podpora-rozvojovych-dokumen>

³⁶ <http://www.rozvojjobci.cz/products/dotaznik-pro-zjisteni-stavu-planovani/>

(dále jen ve zkratce MPPO), který využije výsledky šetření k porovnání stavu s předchozím výzkumem.

5.8 Analýza dotazníkového šetření

V rámci dotazníkového šetření bylo osloveno 92 obcí a 49 z nich se dotazníkového šetření zúčastnilo, což představuje 53% návratnost dotazníků.

Úvodní otázky se týkaly identifikačních údajů o obcích. Dotazníkového šetření se zúčastnilo celkem 49 obcí s následující spádovostí k obcím s rozšířenou působností:

Tabulka č. 2 – Příslušnost k obcím s rozšířenou působností (ORP)

Správní obvod ORP	Počet obcí	Vyjádřeno v %
Turnov	11	22,45%
Česká Lípa	10	20,41%
Frýdlant	6	12,24%
Liberec	5	10,20%
Jilemnice	4	8,16%
Semily	4	8,16%
Nový Bor	3	6,12%
Železný Brod	3	6,12%
Jablonec n. N.	2	4,08%
Tanvald	1	2,04%
Celkem	49	100,00%

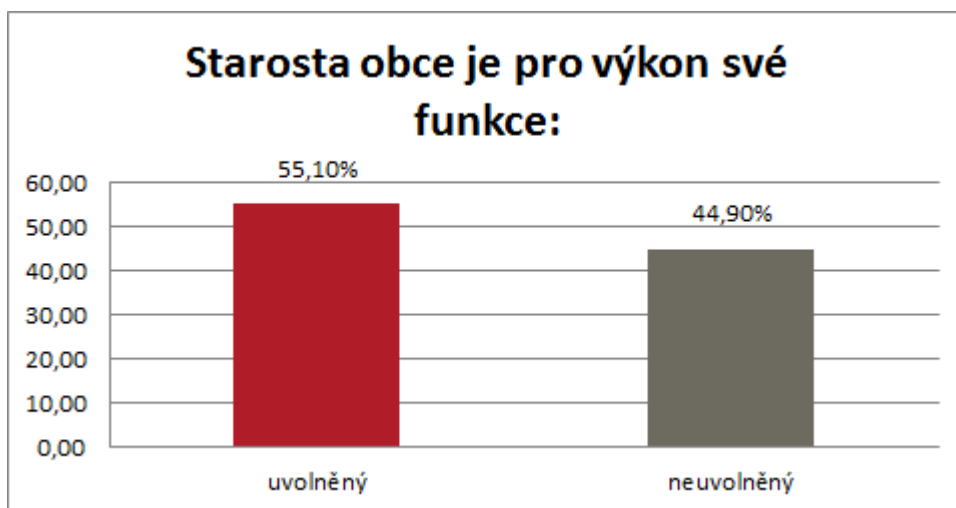
Nejvíce se do výzkumného šetření zapojily obce, které spádují do Turnova a České Lípy (v počtu 11 a 10), nejméně pak obce ze spádové oblasti Tanvald (2 obce) a Jablonec n. N. (pouze 1 obec).

5.8.1 Stav plánování v obcích

a) Vliv uvolněnosti/neuvolněnosti starostů na řízení obce

Otázka ověřovala předpoklad, že uvolněnost starostů je jedním z faktorů ovlivňujících koncepční přístup k rozvoji obce.

Graf č. 2 – Uvolněnost starostů obcí



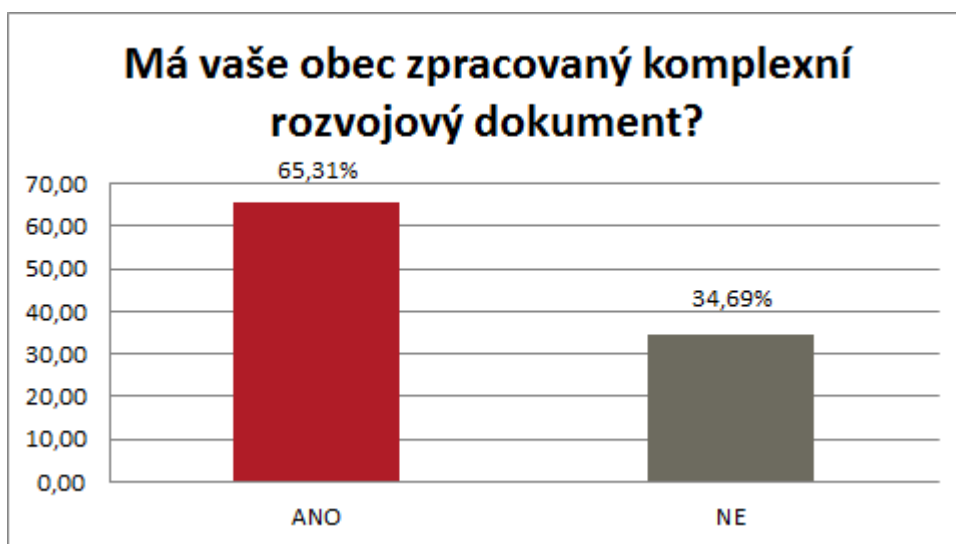
Uvolněnost starostů souvisí s prostorem, resp. časem, který mohou věnovat výkonu své funkce, tedy i otázkám rozvoje obce. O uvolněnosti či neuvolněnosti starostů rozhodují obecní zastupitelstva, odměna uvolněným starostům jde k tíži obecního rozpočtu. Z šetření vyplývá, že 55% respondentských obcí má uvolněného starostu, ve 45% obcí je starosta neuvolněný. I když mají neuvolnění starostové nižší podíl, je jich stále značné množství. Podle informací získaných z webových stránek obcí, mají neuvolnění starostové vyhrazeno pro vedení obce jen několik hodin týdně, zpravidla jeden den nebo 1 – 2 odpoledne. Z toho lze usuzovat, že svůj čas věnují jen těm nejpálčivějším problémům a na další jim už příliš času nezbyvá. Toto tvrzení je podpořeno i výstupy z výzkumu v rámci projektu MPPO. Pilotní obce, které v rámci projektu zpracovaly s metodickou podporou externího zpracovatele svoje rozvojové dokumenty, a neměly uvolněného starostu, se věnovaly z nedostatku času tvorbě dokumentu jen okrajově, vyžadovaly mnohem více spolupráce s externím zpracovatelem, který ve výsledku

musel poskytnout pomoc nejen metodickou, ale i realizační. Neuvolnění starostové byli méně ochotni pracovat nad rámec toho, co sami považovali za prioritní (např. zapojení veřejnosti do procesu zpracování dokumentu, vytvoření pracovní skupiny a spolupráce s jejími členy, zpracování analýzy v problémových okruzích, které nepovažovali za důležité apod.). Je tedy možné předpokládat, že nedostatek času je jedním z faktorů, který výrazně přispívá k tomu, že starostové se nemohou věnovat rozvoji obce koncepčně.

b) Zjištění stavu plánování obcí

Respondenti odpovídali na otázku, zda mají zpracovaný komplexní rozvojový dokument. V dotazníku bylo blíže specifikováno, co je myšleno komplexním rozvojovým dokumentem (komplexní koncepce sloužící k plánování a řízení celkového rozvoje obce, tj. strategie, strategický plán, program, koncepce rozvoje, plán obnovy, ne územní plán, ne dílčí koncepce).

Graf č. 3 – Má vaše obec zpracovaný rozvojový dokument?



65% obcí uvedlo, že mají zpracovaný komplexní rozvojový dokument. 35% rozvojový dokument nemá. Hypotéza předpokládala, že malé obce zpravidla komplexní rozvojové dokumenty nezpracovávají, výsledek šetření ji však zatím nepotvrzuje. U obcí, které

uvedly, že dokument mají, byla provedena detailní analýza těchto dokumentů s cílem zjistit, zda se skutečně jedná o komplexní rozvojový dokument. Výsledky této analýzy se podrobně zabývá kapitola 5.9.

c) Oblasti plánování

Cílem bylo zmapovat, v jakých oblastech jsou obce zapojeny do rozvoje. Respondenti mohli vybírat z následujících oblastí plánování: doprava, cestovní ruch, sociální služby (komunitní plánování sociálních služeb), vodovody a kanalizace, rozvoj bydlení a plánování v rámci dobrovolných svazků obcí (DSO) nebo místních akčních skupin (MAS). Na tuto otázku bylo možno vybrat více odpovědí. Odpovídaly všechny obce bez ohledu na to, zda mají nebo nemají zpracovaný komplexní rozvojový dokument.

Tabulka č. 3 – Ve kterých oblastech jste zapojeni do plánování v obci?

Ve kterých oblastech jste zapojeni do plánování v obci? (Možno více odpovědí)	Doprava	Cestovní ruch	Sociální služby (komunitní plánování soc. služeb)	Vodovody a kanalizace	Rozvoj bydlení	Plánování DSO	Plánování MAS
Vyjádřeno v %	9,86	7,75	10,56	14,79	7,75	23,94	25,35

Nejvíce obce plánují v rámci fungování místních akčních skupin (MAS) a dobrovolných svazků obcí (DSO) – odpovědi byly zastoupeny z 25,35% a 23,94%. Důvody jsou zřejmé - v těchto oblastech je plánování finančně i institucionálně podporováno a vyžadováno pro možnost získat prostředky z dotačních programů. Následuje plánování v oblasti vodovodů a kanalizací (téměř 15%) a komunitní plánování sociálních služeb (10,56%), které je metodicky, zpracovatelsky a finančně podporováno zejména ze zdrojů Evropského sociálního fondu. Nejméně se malé obce věnují plánování v oblasti cestovního ruchu a rozvoje bydlení (shodně 7,75%). Cestovní ruch v malých obcích není zpravidla podporován, obce plní zejména obytnou nebo rekreační funkci a místní občané oceňují a vyžadují v obci především klid. Je také možné předpokládat, že v malých obcích nejsou podnikatelé, kteří by o poskytování služeb v oblasti cestovního

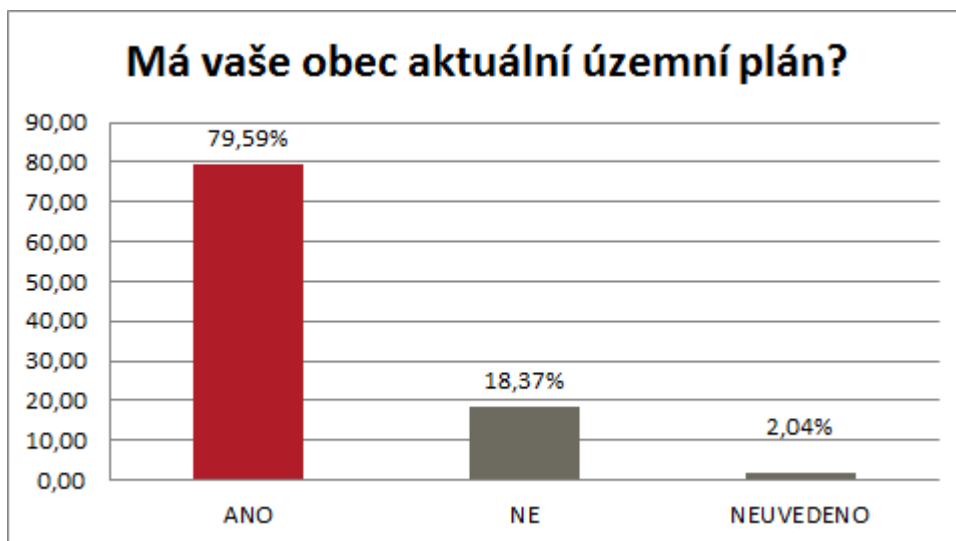
ruchu měli zájem. Rozvoj bydlení je finančně nákladnou záležitostí, problematickou jak pro obce, tak pro investory, a často je realizován individuálně v rámci rodin. Sociální bydlení, které mohou obce nabízet v oblasti bydlení, není obvyklé (resp. obce často nemají vhodné prostory a tradice tohoto typu pomoci není dostatečně institucionalizována a je stále spíše okrajovou záležitostí obcí).

d) Územní plán

V kapitole 3.3.4 je uvedeno, že malé obce se domnívají, že jejich způsob plánování je koncepční už ve chvíli, kdy zpracovávají územní plán. Vedení obcí považují územní plán za postačující koncepční dokument, ačkoli řeší rozvoj území pouze z pohledu jeho účelného využití a prostorového uspořádání. Tento fakt vypovídá o tom, že socioekonomická stránka rozvoje obcí má v současném municipálním plánování menší význam než stránka územně-technická. Územní plán však neřeší otázky demografického složení obyvatelstva, stárnutí, vzdělanosti, migrace, neptá se na potřeby a přání obyvatel a nezabývá se ani ekonomickými a lidskými možnostmi v daném území, které mohou přispět k jeho všestrannému rozvoji a zlepšení kvality života občanů. V mnoha obcích díky tomuto názoru dochází k absenci socioekonomického plánování, neexistenci programů rozvoje obce a tedy i k nekoncepčnímu plánování.

Následující otázka zjišťuje, v jaké míře jsou zpracovávány územní plány v těch nejmenších obcích.

Graf č. 4 – Má vaše obec aktuální územní plán?



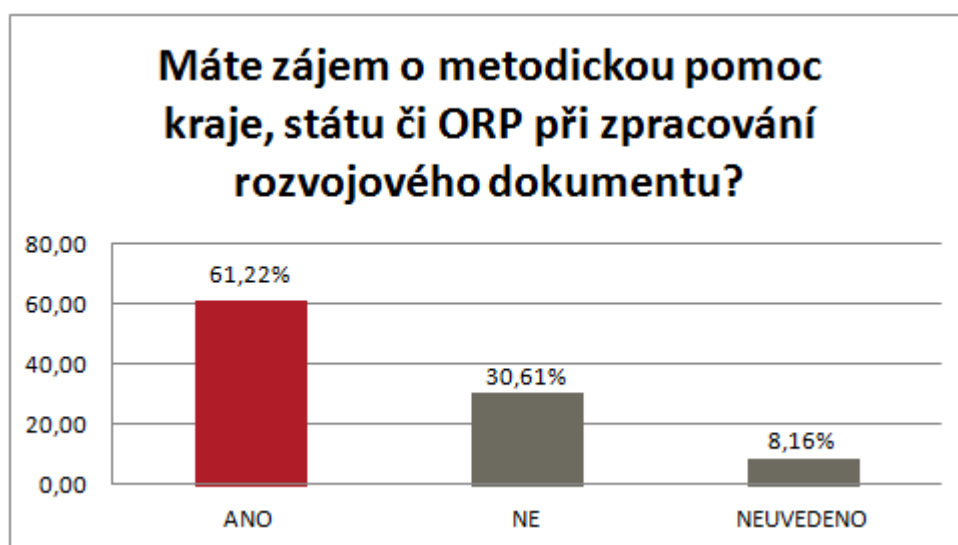
Aktuální územní plán má zpracovaný 39 ze 49 respondentských obcí, což představuje 80% obcí, necelých 19% územní plán nemá a 1 obec na tuto otázku neodpověděla. Zpracování územního plánu není ze zákona povinné stejně jako zpracování komplexního rozvojového dokumentu. Přestože územní plán řeší rozvojové otázky pouze z hlediska územního uspořádání a neřeší otázky socioekonomické, dávají mu obce zpravidla přednost. V otázce č. 4 odpověděly obce, že 65% z nich má zpracovaný komplexní rozvojový dokument. Rozdíl mezi zastoupením územních plánů a rozvojových dokumentů v malých obcích je 25%, avšak analýza těchto rozvojových dokumentů prokáže, že rozdíl je mnohem vyšší. Existenci územního plánu nelze zpochybnit, neboť zpracování územních plánů má svá pravidla daná zákonem, naproti tomu však zpracování rozvojových dokumentů není zákonem upraveno a každá obec může za rozvojový dokument vydávat dokument s vysoce rozdílnými stupni kvality, obsahu, účelu apod.

e) Zájem o metodickou pomoc

V minulosti zajišťovaly metodickou pomoc obcím referáty regionálního rozvoje okresních úřadů. S novým uspořádáním veřejné správy v ČR obce o tuto pomoc přišly – odbory krajských úřadů ani odbory obcí s rozšířenou působností nejsou kapacitně

uzpůsobeny poskytovat systematickou metodickou pomoc obcím. Obcím chybí opora, vedení a odborné poradenství při rozhodování o svých rozvojových otázkách. Stojí o ni nebo se domnívají, že to zvládnou bez pomoci?

Graf č. 5 – Máte zájem o metodickou pomoc kraje, státu či obce s rozšířenou působností při zpracování rozvojového dokumentu?



61% obcí uvedlo, že stojí o metodickou podporu z „vyšších míst“, tedy od kraje, státu nebo obce s rozšířenou působností. O rady nemá zájem téměř 31% a 8% neví, zda by metodickou podporu využilo. Podrobnějším šetřením bylo zjištěno, že obce, které nemají zpracovaný rozvojový dokument, ale jeho pořízení plánují, by v naprosté většině metodické pomoci rády využily. Nutnost poskytování metodické podpory dokládají i výsledky otázky č. 17, kde více než 11% obcí, jež nemají zpracovaný rozvojový dokument, uvedlo, že nevědí, jak ho zpracovat.

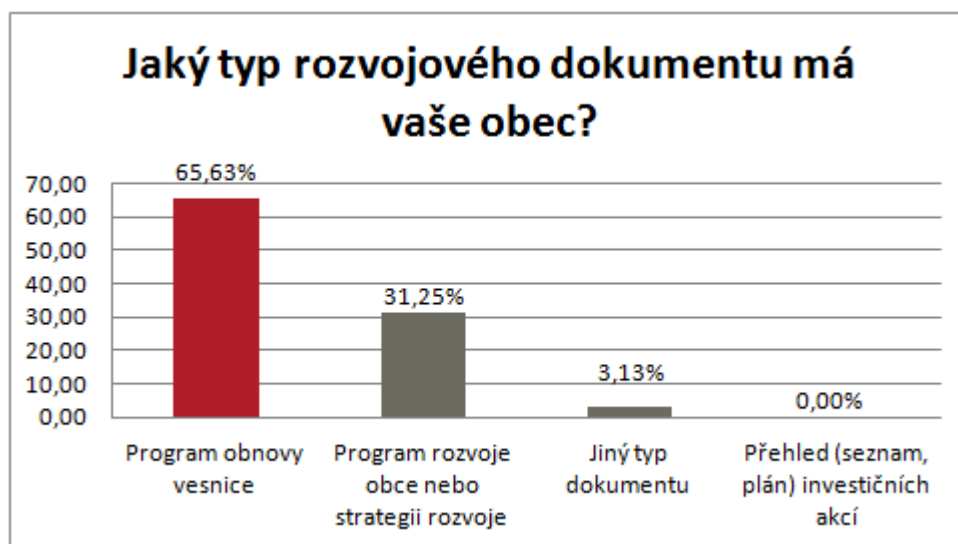
V souvislosti s výzkumem provedeným v rámci projektu MPPO lze potvrdit, že metodická pomoc by obcím prospěla a jsou ochotné ji využít, pokud by jim byla nabídnuta. Pod metodickým vedením realizačního týmu projektu zpracovalo 25 obcí svoje programy rozvoje obce, které jsou po závěrečném posouzení vyhodnoceny jako vysoce kvalitní.

5.8.2 Obce s rozvojovým dokumentem

Další otázky byly určeny pro obce, které uvedly, že mají zpracovaný komplexní rozvojový dokument, tedy na otázku č. 4 v dotazníku (kap. 5.8, bod c) odpověděly ANO.

a) Typy rozvojových dokumentů

Graf č. 6 – Jaký typ rozvojového dokumentu má vaše obec?



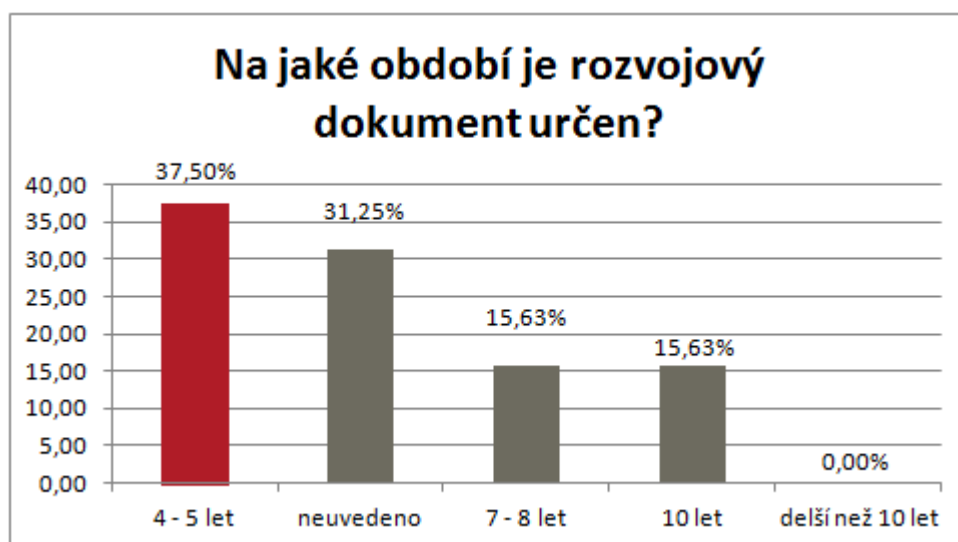
Z výsledků vyplynulo, že dvě třetiny obcí zpracovávají program obnovy vesnice, přičemž téměř tři čtvrtiny z nich k tomu motivuje možnost čerpání finančních prostředků na jejich realizaci z fondů Evropské unie v rámci Programu na obnovu venkova prostřednictvím SZIF (pravdivost tohoto tvrzení dokládají výsledky získané z odpovědí na otázku č. 14, kdy 23% obcí uvedlo, že dokument využívají k žádostem o získání dotací). Z odpovědí na doplňující otázky v dotazníku týkající se zkušeností s realizací programů rozvoje však vyplývá, že většina malých obcí je při žádostech o dotace neúspěšná. Necelá třetina obcí má zpracovaný program rozvoje obce nebo strategii rozvoje (31,25%). Žádná obec nepovažuje za rozvojový dokument (nebo ho nemá zpracovaný) přehled investičních akcí. Jedna obec uvedla, že má jiný než uvedený typ dokumentu. Bohužel od této obce se nepodařilo dokument získat k následné

analýze. Analýze dokumentů byly podrobeny první dva typy dokumentů, a to programy rozvoje obce či strategie rozvoje a programy obnovy vesnice.

Výsledky šetření se zcela shodují s výsledky výzkumu provedeného v rámci projektu MPPO, kdy dvě třetiny obcí měly zpracovaný program obnovy vesnice a jedna třetina program rozvoje obce či strategii rozvoje. Programy obnovy vesnice byly záležitostí především malých obcí.

b) Časové horizonty dokumentů

Graf č. 7 – Na jaké období je rozvojový dokument určen?



Bez stanovení časového horizontu pro dosažení cílů není možné považovat dokument za koncepční. Z dotazníkového šetření vyplynulo, že dominantně převažuje střednědobé plánování - na volební období 4 let (37,5%). Na 7leté období je zpracováno 15,63% dokumentů, stejným podílem jsou pak zastoupeny dokumenty s obdobím platnosti na 10 let. Na delší období nezpracovává rozvojový dokument žádná obec. 31% obcí období svého dokumentu neuvedlo nebo nebylo z dokumentu zřejmé. Na základě toho, že vysoké procento dokumentů postrádá období platnosti, lze konstatovat, že jsou samy o sobě důkazem nekonceptního přístupu k municipálnímu rozvoji.

c) Způsob zpracování dokumentu

Jak přistupují obce ke svému rozvoji lze usuzovat i z toho, jaký volí způsob pro zpracování svého rozvojového dokumentu, resp. kdo, jakými silami a s čí pomocí ho zpracovává. Charakteristiky jednotlivých variant zpracování byly uvedeny v teoretické části této práce v kapitole 3.4.2.

Graf č. 8 – Kdo zpracoval rozvojový dokument?



Naprostá většina respondentských obcí zpracovala svůj rozvojový dokument vlastními silami bez pomoci externího subjektu (75%) - nejvíce obcí tedy volí nejlevnější variantu zpracování dokumentu. Rizikovým faktorem u tohoto způsobu zpracování je většinou potenciálně nízká odbornost a nedostatečná zkušenost pověřených pracovníků, neznalost metodických postupů a nedostatečný přehled v další územně rozvojové dokumentaci, jejichž vzájemná návaznost by měla být respektována a zajištěna. Znalost místních poměrů může pro zpracovatele znamenat výhodu, ale zároveň i značné omezení ve smyslu neobjektivního vnímání způsobeného osobními vztahy k řešenému území.

Na zakázku od externí poradenské firmy si nechalo dokument zpracovat pouze 3,13% obcí. Tyto obce využily kompletního zpracování celého programu od externího subjektu a využily tak jeho odborných znalostí, zkušeností, schopností, metodických postupů a nadhledu, s nímž, na rozdíl od místních, může k tvorbě programu přistupovat. Rizikovým faktorem zde však může být nízká zainteresovanost zpracovatele, jeho spíše obchodní, než osobní přístup, nedostatečná znalost místních poměrů a vysoké finanční náklady.

Ideální variantu zpracování dokumentu, tzn. kombinaci předchozích možností (vlastními silami s využitím pomoci externí firmy) zvolilo 15,63% obcí. Při vzájemné spolupráci externích specializovaných odborníků a zástupců orgánů obcí dochází k maximálnímu využití všech pozitivních předpokladů ke zpracování co nejlepšího rozvojového dokumentu.

6% obcí se podílelo na projektu Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí (MPPO), v jejímž rámci využily metodické podpory realizátorů projektu a zpracovaly tímto způsobem vlastními silami program rozvoje obce. Spojily tak oba způsoby tvorby rozvojových dokumentů, aniž by za poradenství a metodickou pomoc vynaložily jakékoli finance, a získaly tak skutečně kompletní komplexní rozvojový dokument zpracovaný podle nejnovějších metodik. Hlavním motivem pro zapojení do projektu byla především vidina získat kvalitní dokument, o který by v následujících letech opíraly své žádosti o získání dotací na plánované záměry obce. Obce dále předpokládaly, že v budoucnu by mohlo být zpracování rozvojových dokumentů povinné, tzn., že jim to bude ukládat přímo zákon. Takto získaly zdarma zkušenosti se zpracováním dokumentu a zároveň ho mají pro nejbližší období připravený. Obce dále motivovala ke vstupu do projektu příležitost využít poradenství bez vynaložení finančních nákladů. Ze zkušeností z tohoto projektu lze čerpat i pro následující období. Starostové získali přehled o dané problematice, byla jim vysvětlena důležitost a význam koncepčního plánování a stanovení postupů při realizaci rozvojových aktivit.

Výsledky šetření potvrzují zjištění získaná z výzkumu provedeného v rámci projektu MPPO. Bylo zjištěno, že vlastními silami zpracovávají dokumenty zejména menší obce. Pomocí externí firmy nebo kombinaci vlastních sil a externí firmy využívají především obce nad 10tis. obyvatel (tzn. obce s vyšším rozpočtem). Vlastními silami jsou dále zpracovávány zejména programy obnovy vesnice s krátkodobějším časovým horizontem, pomocí externí firmy jsou zpracovávány dlouhodobější strategické dokumenty v podobě programů nebo plánů rozvoje obce.

d) Zapojení veřejnosti do procesu zpracování rozvojového dokumentu

Respondenti mohli volit více odpovědí z těchto možností: dotazníkové šetření, anketa, veřejné projednávání, diskuze na webových stránkách nebo uvést, že veřejnost do procesu zpracování dokumentu zapojena nebyla.

Tabulka č. 4 – Jak byla do procesu zpracování zapojena veřejnost?

Jak byla do procesu zpracování zapojena veřejnost? (Možno více odpovědí)	Dotazníkovým šetřením	Anketou	Veřejným projednáváním	Diskuzí na webových stránkách	Veřejnost nebyla zapojena
Vyjádřeno v %	20,51	5,13	53,85	5,13	15,38

Malé obce z více než poloviny využívaly k zapojení veřejnosti do procesu zpracování rozvojového dokumentu veřejná projednávání. Tvoří téměř 54% odpovědí. Více než 20% podíl zapojení veřejnosti tvoří metoda dotazníkového šetření, nejmenší podíl mají anketa a diskuze na webových stránkách obcí (shodně 5,13%). V 15,38% nebyla veřejnost do procesu zpracování dokumentu zapojena vůbec.

V rámci projektu MPPO si mohly obce vybrat, jakým způsobem zapojí veřejnost do procesu zpracování dokumentu. Všechny zvolily metodu dotazníkového šetření. Návratnost dotazníků se pohybovala od 18 do 30%. Ačkoli byla původně v harmonogramech zpracování dokumentu zahrnuta i veřejná projednávání, v žádné obci se z časových důvodů nakonec neuskutečnila. Jedna obec veřejnost do procesu zpracování dokumentu, i přes důrazná doporučení metodiků, vůbec nezapojila. Za

dostatečné považovala možnost občanů účastnit se jednání obecního zastupitelstva, kde jsou rozvojové otázky diskutovány.

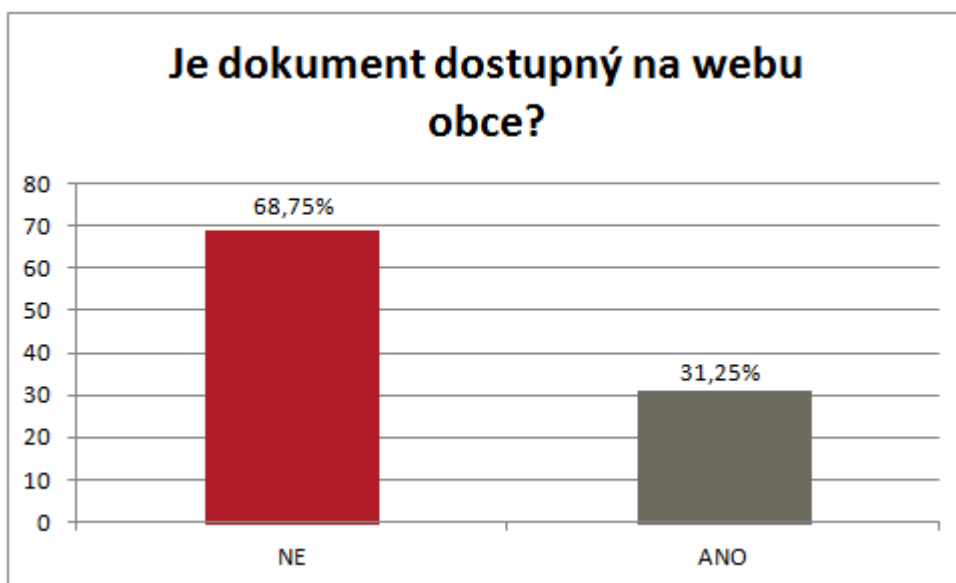
Obce tedy volily snadnější a přirozenější variantu způsobu zjišťování názorů veřejnosti. Dotazníková metoda vyžaduje sice vynaložení určité finanční částky na jejich tisk a rozesílku, ta je však pro obce únosná a zároveň šetří čas a vyhýbá se případným ostrým diskuzím a názorovým střetům, k nimž by mohlo dojít při veřejných projednáváních. Na druhou stranu dotazníky jsou rozesílány do všech domácností, zaručují tak, že možnost vyjádřit se dostane opravdu každý. To nemusí platit vždy u diskuze na webových stránkách (kdy ne všichni mají přístup na internet nebo jsou o vyhlášení této diskuze informováni). Zjišťování názoru veřejnosti prostřednictvím dotazníků je tedy přijatelným kompromisním řešením a v kombinaci s veřejným projednáváním ideální variantou.

15% obcí však uvedlo, že veřejnost do projednávání nezapojují. Lze předpokládat (na základě zkušeností z projektu MPPO), že je to z důvodu časového omezení neuvolněných starostů a ve způsobu myšlení některých zástupců obcí, kteří jsou přesvědčení, že oni jako volení zástupci, obec zastupují a mají v rozhodovacích záležitostech absolutní mandát od svých občanů.

e) Zveřejňování dokumentu na internetových stránkách obce

Otázka zjišťovala, zda obce zveřejňují svůj rozvojový dokument, resp. zda je veřejně dostupný k nahlédnutí všem zájemcům o dění v obci.

Graf č. 9 - Je dokument dostupný na webu obce?

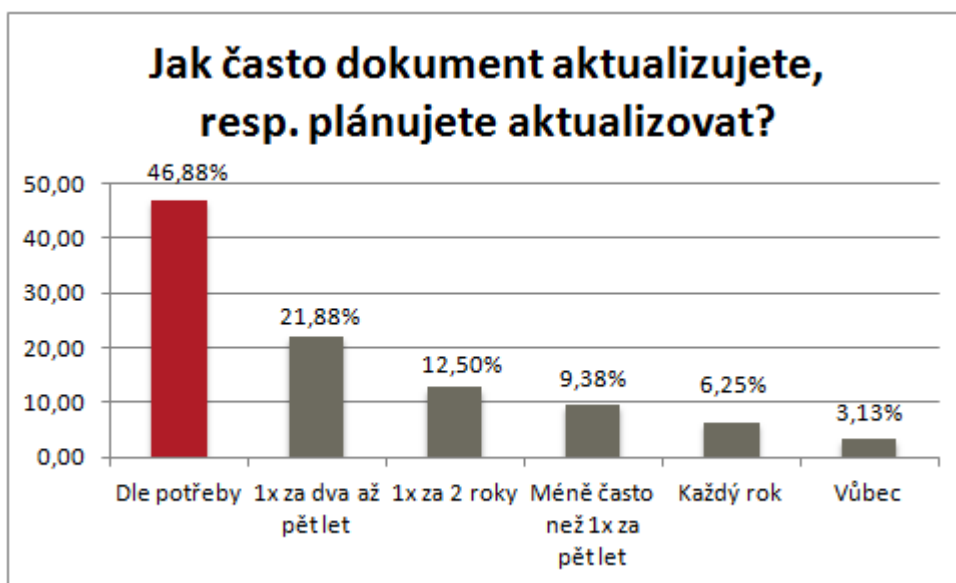


Výsledky ukázaly nepříznivý stav – téměř u 69% obcí je rozvojový dokument neveřejný. Jen 31% obcí ho pro veřejnost na svých webových stránkách zpřístupňuje. Lze tedy konstatovat, že informovanost o rozvojových záměrech obce není dostatečná. Informace jsou pro občany v této oblasti téměř nedostupné.

f) Aktualizace rozvojových dokumentů

Otázka mapuje zájem obcí o svůj rozvoj, o aktuální dění, kontrolu plnění rozvojových aktivit a mapování současné situace. Ukazatel plánované aktualizace rozvojového dokumentu opět vypovídá o tom, zda obce přistupují ke svému rozvoji koncepčně. Nemají rozvojový dokument jen do „šuplíku“? Pokud ne, je třeba ho průběžně aktualizovat, sledovat jeho plnění, aktuální dění v oblasti rozvoje a pružně na aktuální situaci reagovat.

Graf č. 10 – Jak často dokument aktualizujete, resp. plánujete aktualizovat?

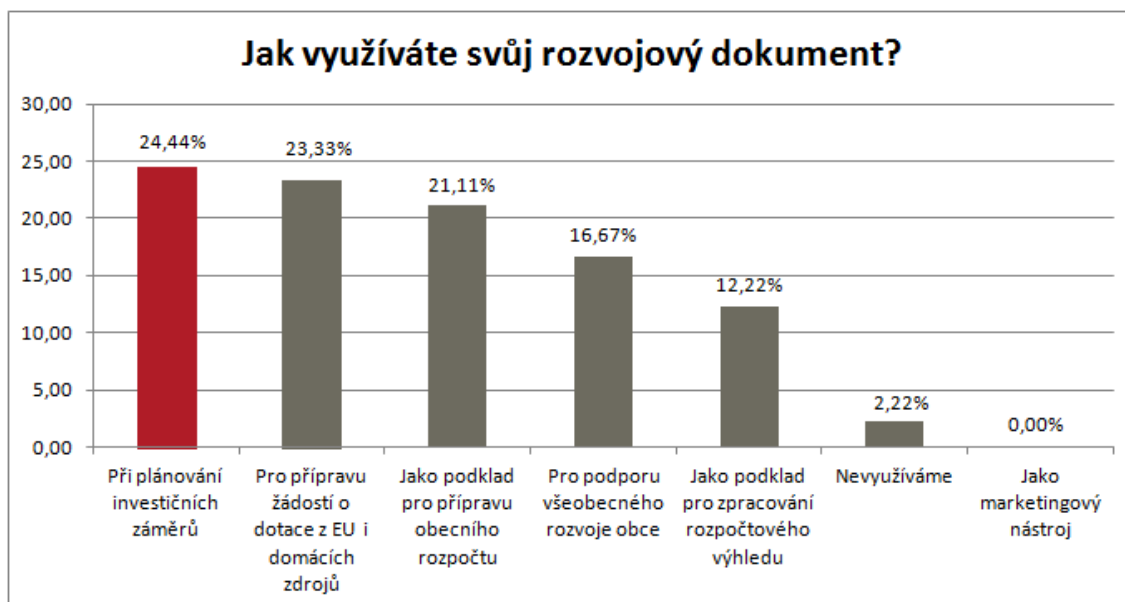


Téměř polovina obcí (46,88%) plánuje aktualizovat rozvojový dokument nepravidelně, pouze podle potřeby, tzn. na základě vlastního uvážení. To je nepříznivý stav a svědčí o nekonceptnosti plánování. Jakmile není stanovena pravidelnost či konkrétní doba plnění nějaké aktivity (např. právě aktualizace dokumentu), a o její případné realizaci či nerealizaci je rozhodnuto pouze na základě subjektivního posouzení jedince, zpravidla k ní nedochází, nebo k ní dochází jen tehdy, je-li „na ni čas“, tzn. v ten nejméně důležitý okamžik. Šetření navíc prokázalo, že další 3% obcí neplánují svůj dokument aktualizovat vůbec. Zbývajících 50% obcí hodlá rozvojový dokument aktualizovat pravidelně – nejvíce (21,88%) se k tomu chystá v rozmezí dvou až pěti let, 12,5% jednou za dva roky, více než 9% méně často než jednou za 5 let a jen 6,25% plánuje dokument aktualizovat každý rok. Čím častěji je však dokument aktualizován, tím větší je jeho hodnota a tím větší váhu má pro rozhodování v rozvojových otázkách obce.

g) Rozsah využití rozvojového dokumentu

Otázka zjišťovala, zda obce svůj rozvojový dokument využívají, a pokud ano, k jakým činnostem. Respondenti mohli zvolit více možností.

Graf č. 11 – Jak využíváte svůj rozvojový dokument?



Z výsledků šetření vyplynulo, že 2% obcí svůj rozvojový dokument vůbec nevyužívají. Ostatní obce využívají svůj dokument především při plánování investičních záměrů (24%) a pro přípravu žádostí o dotační tituly (23%) či jako podklad pro přípravu obecního rozpočtu (21%). V menším zastoupení jsou rozvojové dokumenty využívány na podporu všeobecného rozvoje obce (necelých 17%) nebo jako podklad pro zpracování rozpočtového výhledu (12%). Jako marketingový nástroj pro reprezentaci obce nevyužívá svůj rozvojový dokument žádná obec.

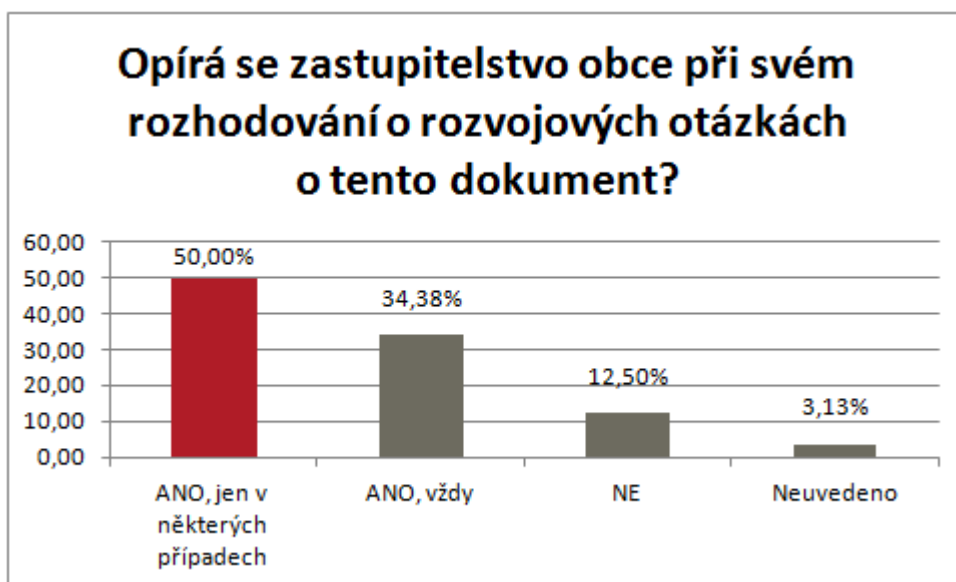
Z konfigurací odpovědí vyplývá, že obce, které plánují své investiční záměry a za tím účelem zpracovávají rozvojový dokument, využívají tento dokument téměř stejnou měrou i k získání dotačních titulů na tyto investiční záměry. Z celkového šetření vyplývá, že dokumenty jsou zpracovávány především za účelem získání dotačních titulů. Doplňující otázky pak prokázaly, že pokud nejsou na investiční záměry získány dotace, nejsou realizovány a jsou odsouvány na pozdější období.

Výsledky tohoto šetření jsou shodné s výsledky zjištěnými v rámci projektu MPPO, kdy nejvíce obcí uvedlo, že využívají rozvojový dokument především k získávání dotací a plánování investičních záměrů. Pro přípravu obecního rozpočtu však rozvojový

dokument využívaly spíše větší obce. Nízký podíl malých obcí na tomto způsobu využití může být způsoben faktem, že jejich rozpočet je natolik nízký, že pokrývá téměř jen nezbytné náklady provozu obce a nedává prostor na plánování rozvojových aktivit.

h) Rozvojový dokument jako podklad pro rozhodování zastupitelstva obce o rozvojových otázkách

Graf č. 12 – Opírá se zastupitelstvo obce při svém rozhodování o rozvojových otázkách o tento dokument?



Za účelem rozvoje obce využívá svůj dokument 34,38% respondentských obcí. Dalších 50% využívá takto dokument jen v některých případech, ne vždy. 12,5% obcí svůj rozvojový dokument za účelem rozvoje vůbec nevyužívá a 3% obcí na tuto otázku neodpověděla.

i) Rozsah uskutečněných aktivit

V této otázce bylo důležité, aby se respondenti zamysleli, zda skutečně dochází k plnění stanovených rozvojových cílů a do jaké míry se jim je daří naplňovat. Pouze jedna obec na tuto otázku nedokázala odpovědět. Respondenti měli uvést svůj vlastní odhad v %. Uvedené odpovědi se pohybovaly od 5-80% v závislosti na období, na které byly

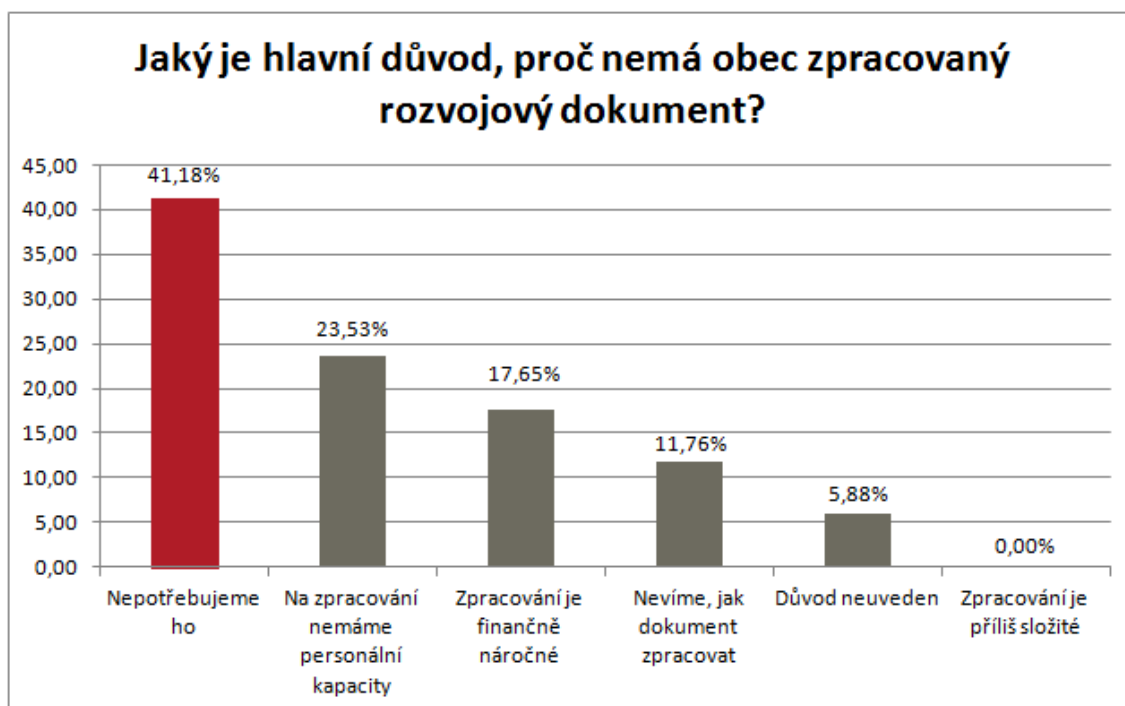
rozvojové dokumenty zpracovány. Čím novější dokument, tím nižší procento realizovaných aktivit. Ve dvou případech bylo uvedeno plnění dokumentu 70 a 80%, ačkoli jsou teprve na začátku plánovacího období. Otázkou je, zda bylo stanoveno dostatečné množství cílů, zda nebyly cíle „podhodnoceny“ ve smyslu, že nešlo o cíle významnějšího rozsahu či účelu. Přiměřenost cílů je jedním ze základních předpokladů úspěšného naplňování programů rozvoje a míry efektivity rozvojových aktivit.

5.8.3 Obce bez rozvojového dokumentu

Následující otázky byly určeny obcím, které uvedly, že nemají zpracovaný komplexní rozvojový dokument.

a) Důvody absence rozvojového dokumentu

Graf č. 13 – Jaký je hlavní důvod, proč nemá obec zpracovaný rozvojový dokument?



Více než 41% obcí se domnívá, že rozvojový dokument nepotřebuje, necelých 6% důvod k absenci dokumentu nevedlo. Z ostatních odpovědí vyplývá, že by obce o zpracování dokumentu měly zájem, ale na zpracování nemají personální kapacity (23,53%), je to pro ně příliš finančně náročné (17,65%) nebo neví, jak dokument zpracovat (11,76%). Žádná z obcí nevedla jako důvod, že by bylo zpracování příliš složité.

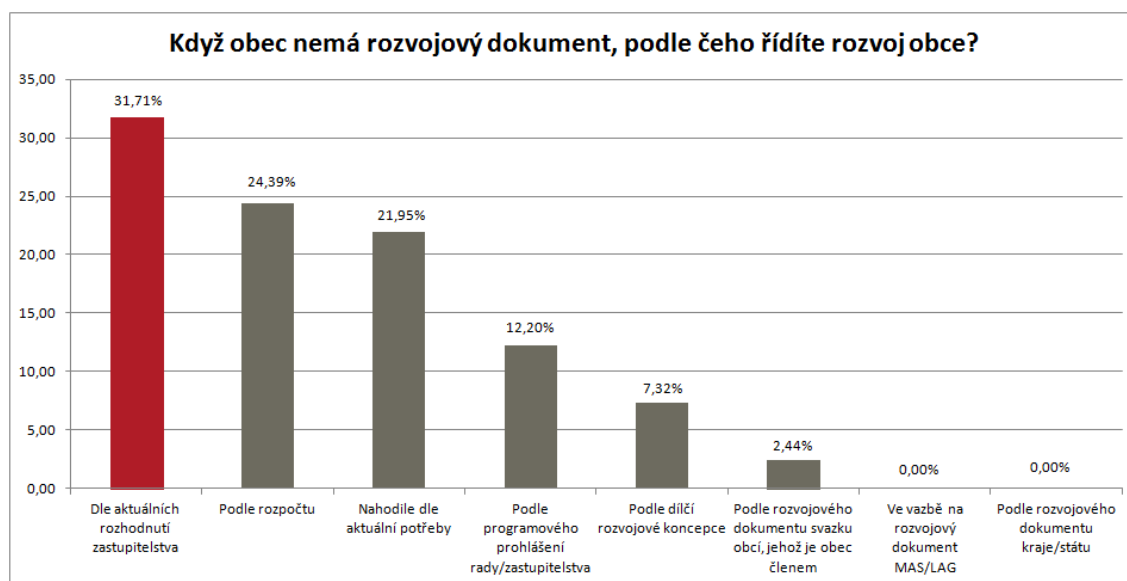
Fakt, že 41% obcí si myslí, že rozvojový dokument nepotřebuje, svědčí o nekonceptnosti myšlení managementu těchto obcí. Je potřeba, aby starostové byli vzděláváni a školeni v záležitostech týkajících se rozvoje, je tedy více než nutná pomoc z vyšších míst. Výstupy projektu MPPO by měly odstranit absenci informovanosti a vzdělanosti managementu obcí v rozvojových otázkách. Zpracované metodiky, vznik webové aplikace určené ke zpracování komplexních rozvojových dokumentů, vytvoření systému e-learningové podpory v oblasti plánování rozvoje, vzdělávací kurzy pro zástupce obcí i pracovníky veřejné správy apod. pomohou všem pochopit smysl a význam koncepčního plánování, pomohou se lépe orientovat v problematice a umožní a usnadní vykonávání konkrétních kroků v rozvojových záležitostech, tzn. navedou starosty, jak zpracovat plán rozvoje se všemi jeho potřebnými částmi, jak stanovené cíle realizovat, jak je kontrolovat, jak aktualizovat... Velmi důležitá je osvěta u zástupců obcí, a především těch malých, aby si uvědomili, jak důležité strategické plánování pro rozvoj obce je.

Webová aplikace pro zpracování dokumentů vyjde vstříc také těm obcím, které o dokument mají zájem, ale na jeho zpracování nemají personální kapacity nebo finanční prostředky či neví, jak dokument zpracovat. Aplikace jim vše umožní, aniž by si na to museli najímat nové pracovníky, vynakládat finanční prostředky nebo složitě zjišťovat, jak se dokument zpracovává.

b) Způsoby řízení rozvoje při absenci rozvojového dokumentu

Respondenti mohli vybírat z více odpovědí.

Graf č. 14 – Když obec nemá rozvojový dokument, podle čeho řídíte rozvoj obce?



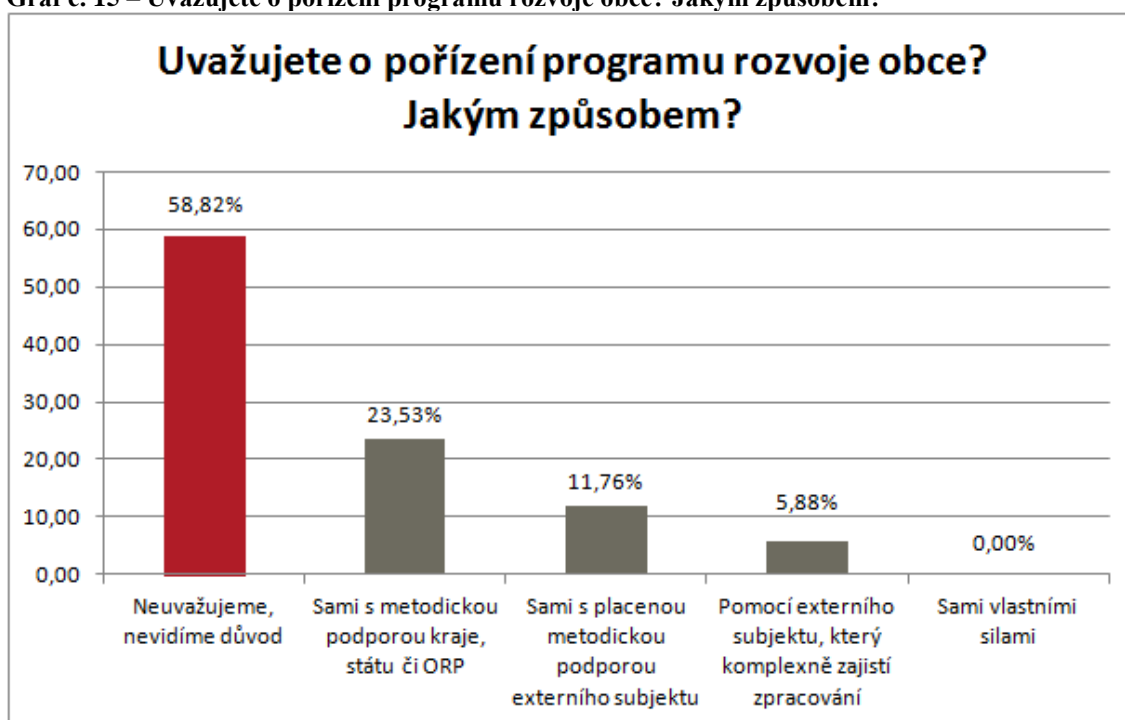
Rozvoj v obcích, které nemají zpracovaný rozvojový dokument, je zpravidla řízen na základě aktuálních rozhodnutí zastupitelstva obce (31,71%) a dále podle možností municipálního rozpočtu (24,39%). Téměř stejné procento obcí rozhoduje o svých rozvojových otázkách nahodile dle aktuální potřeby (22%). Podle programového prohlášení rady či zastupitelstva se rozhoduje 12,2% obcí a podle dílčí rozvojové koncepce 7,32% obcí. 2,5% obcí svůj rozvoj řídí na základě dokumentu svazku obcí, jehož jsou členem. Podle rozvojových dokumentů místních akčních skupin nebo kraje či státu se neřídí žádná obec.

První 3 nejčastější odpovědi byly zároveň i nejčastější kombinací odpovědí respondentských obcí, což potvrzuje fakt, že rozvoj v malých obcích je řízen podle finálního objemu peněz v rozpočtu, které jsou použity tam, kde je to zrovna nejvíce potřeba. Rozvoj v obcích bez rozvojového dokumentu je tedy řízen nekoncepčně. Rozhodnutí jsou závislá na omezených finančních možnostech obce. Výsledky šetření

jsou v souladu s doplňujícími odpověďmi v závěru dotazníku, kdy zástupci obcí uvedli, že největším problémem pro realizaci aktivit jsou finance, a proto přistupují k řešení jen těch aktuálně nejproblematictějších záležitostí, jako jsou opravy komunikací, budov, místních památek apod., které se nacházejí v havarijním stavu.

c) Pořízení programu rozvoje obce

Graf č. 15 – Uvažujete o pořízení programu rozvoje obce? Jakým způsobem?



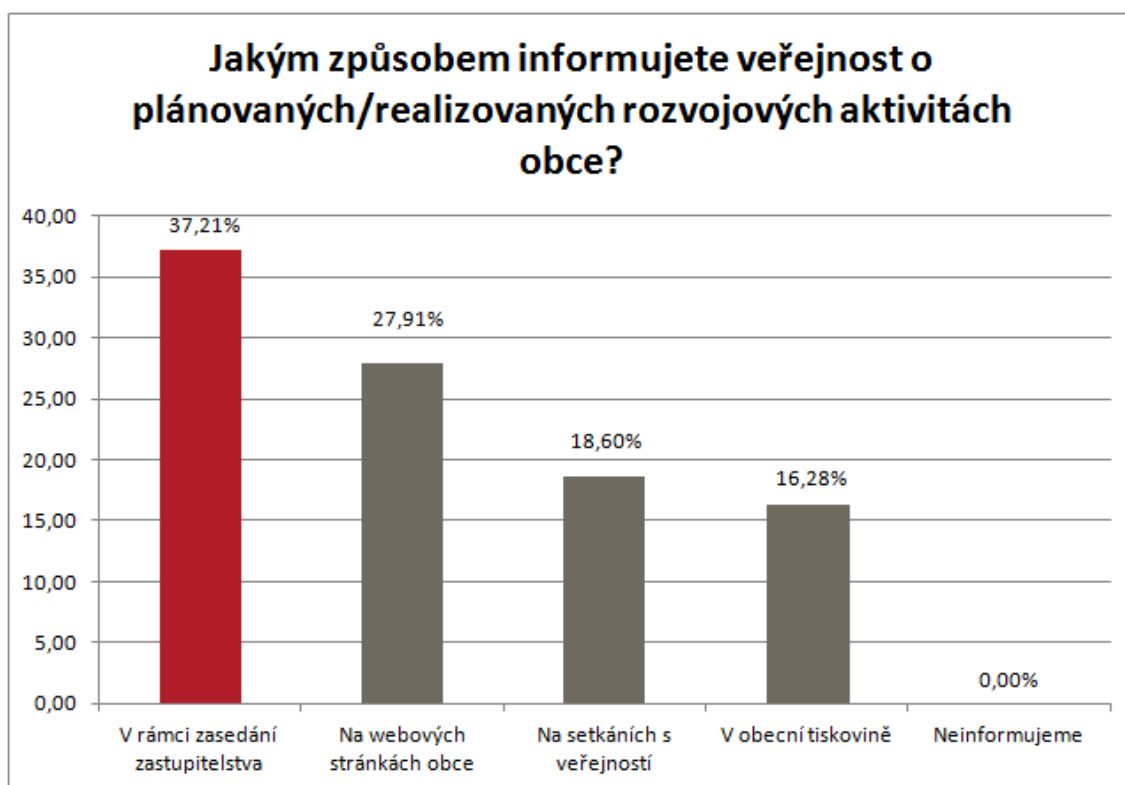
Téměř 60% obcí uvedlo, že o pořízení rozvojového dokumentů (programu rozvoje obce) neuvažuje, protože k tomuto kroku nevidí důvod. Zbývající podíl respondentů o pořízení uvažuje, a to především vlastními silami s metodickou podporou kraje, státu či obce s rozšířenou působností (23,53%) nebo vlastními silami s placenou metodickou podporou externího subjektu (11,76%). O pořízení dokumentu prostřednictvím externího subjektu, který zajistí jeho komplexní zpracování, uvažuje necelých 6% obcí. Pouze vlastními silami se program rozvoje nechystá zpracovat žádná obec. To potvrzuje zjištění z otázky č. 13, z níž vyplynulo, že obce nemají na zpracování dokumentu finanční prostředky ani personální kapacity a/nebo nevědí, jak dokument zpracovat.

Výsledky této otázky jsou v souladu i s odpověďmi na otázku, z jakého důvodu nemají obce zpracovaný rozvojový dokument. Nejčastějším důvodem byla uváděna odpověď, že ho nepotřebují.

d) Způsoby informování veřejnosti o plánovaných/realizovaných aktivitách v obci

Otázka zjišťuje, jak je veřejnost informována o rozvojových záměrech, jestliže obce nemají zpracovaný plán rozvoje. Respondenti mohli volit více odpovědí.

Graf č. 16 – Jakým způsobem informujete veřejnost o plánovaných / realizovaných rozvojových aktivitách obce?



Obce s absencí rozvojového dokumentu informují obecní veřejnost o svých rozvojových záměrech či již realizovaných rozvojových aktivitách především v rámci zasedání zastupitelstva obce (37,21%). Téměř 28% podíl na způsobech informování veřejnosti zaujímají informace vyvěšené na webových stránkách obce, 18,6% setkání

s veřejností a 16,28% obcí informuje veřejnost o svých záměrech v obecní tiskovině. Ani v jednom případě respondenti neuvedli, že by veřejnost vůbec neinformovali.

Z výsledků vyplývá, že obce mají snahu a zájem o svých rozvojových aktivitách veřejnost informovat.

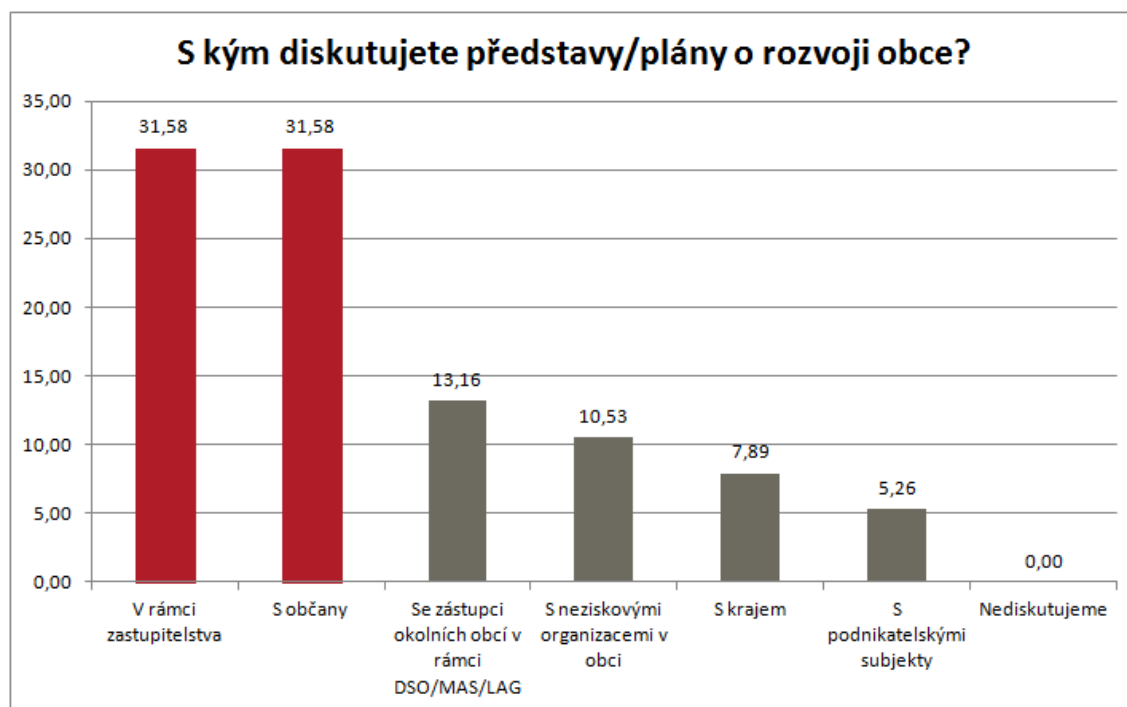
Nejosvědčenějšími způsoby, jak informovat co nejširší veřejnost, jsou sdělení v obecních tiskovinách a na webových stránkách obce. Obecní zpravodaj je distribuován do každé domácnosti a zejména v malých obcích jsou to tiskoviny, které si přečte každý. Na webových stránkách jsou zase informace dostupné komukoliv a kdykoliv. Je tedy zajímavé, že tyto způsoby informování mezi uvedenými variantami nepřevažují. Obce upřednostňují informování v rámci jednání zastupitelstva, ačkoli těchto jednání se účastní jen velmi málo občanů a získané informace už nejsou opakovaně k dispozici.

Počet setkání s veřejností, na nichž mohou občané informace získat, se nekoná v průběhu roku mnoho a taktéž se jich neúčastní všichni občané. Tento způsob informování by proto měl být spíše doplňkový k ostatním formám informování, nikoli tím jediným nebo hlavním.

e) Zapojení veřejnosti do diskuze o rozvojových záměrech

Smyslem otázky je zjistit, zda obce zapojují do diskuze o svých rozvojových plánech všechny aktéry, tzn. občany, neziskové organizace, podnikatele, sousední obce či orgány veřejné správy. Aktéry by měli být všichni ti, kterých se rozvoj obce týká, nebo by mohli být k rozvoji nápomocni. Každá strana, každý aktér, by se mohl do rozvojových aktivit zapojit a těžit ze vzájemné spolupráce. Vzájemná součinnost by pak mohla přinést multiplikační efekt a znásobit užitek z realizovaných činností. Respondenti mohli označit více odpovědí.

Graf č. 17 – S kým diskutujete představy / plány o rozvoji obce?



Představy o rozvoji v obci jsou nejčastěji diskutovány v rámci zastupitelstva obce a s místními občany (shodně 31,58%), což je i z hlediska konfigurace odpovědí nejčastější kombinace odpovědí. Se zástupci okolních obcí v rámci fungování dobrovolných svazků obcí nebo místních akčních skupin je problematika municipálního rozvoje diskutována ve 13%, s neziskovými organizacemi v 10%, s podnikatelskými subjekty pouze v 5%. S krajským úřadem diskutuje své rozvojové záměry 7,89% obcí. Žádná z respondentských obcí neuvedla, že by své rozvojové záměry nediskutovala vůbec s nikým.

Zastupitelé obcí o svých rozvojových otázkách diskutují převážně mezi sebou na zasedáních zastupitelstev. Do diskuze jsou pak nejvíce zapojováni občané, avšak zkušenosti získané v rámci projektu i odpovědi v rámci tohoto šetření ukázaly, že občané nejsou příliš ochotni se do diskuzí zapojovat. A není to z důvodu, že by adekvátní možnosti zapojit se do diskuze neměli. Následně však rádi přijatá rozhodnutí kritizují. Tento jev nelze zevšeobecňovat, ale za zamyšlení určitě stojí. Pokud je obec členem DSO či MAS, diskutuje své záměry v rámci těchto svazků – v tomto směru je

diskuze v rámci svazků na místě. Dále bylo zjištěno, že ačkoli spolupráce s neziskovými organizacemi většinou dobře funguje a přináší efekt oběma stranám, jsou neziskové organizace zapojovány do diskuze jen z 10%. Stejně tak podnikatelské subjekty, které by mohly přinést do života v obci svůj díl, jsou zapojovány do diskuze jen z 5%.

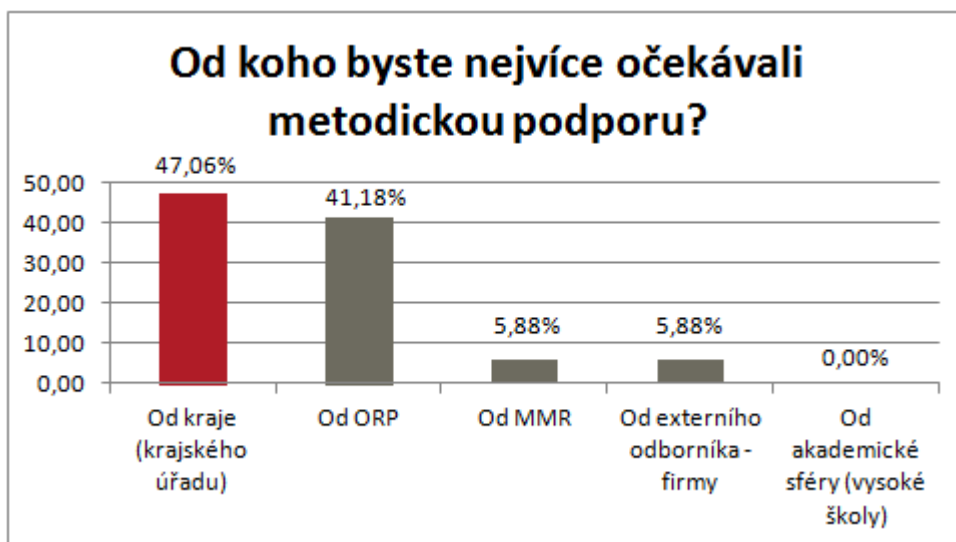
f) Finanční náklady na pořízení dokumentu

Respondenti měli uvést odhad, kolik peněz by byli ochotni dát za zpracování rozvojového dokumentu, jaká částka by byla pro obec únosná. 58,82% respondentů nedokázalo na tuto otázku odpovědět, neuměli částku na zpracování rozvojového dokumentu odhadnout. Zbývající část respondentů uváděla částky v řádech tisíců korun v rozmezí od 3.000 do 30.000 Kč. Jedna obec uvedla, že není ochotná za zpracování dokumentu dát vůbec nic.

Ve srovnání představ reprezentantů obcí a tržních nabídek je výrazná disproporce. V případě trhu se pohybuje kolem 44tis. Kč u obcí do 200 obyvatel a cca do 55tis. Kč u obcí do 500 obyvatel. Ceny jsou orientační a jsou to ceny nabízené společnostmi e-Rozvoj.cz a GaREP, které vytvořily a garantují Metodiku zpracování rozvoje obce v rámci projektu MPPO. Zpracovatelským týmem metodicky sjednocené a v praxi ověřené postupy generují podstatně nižší náklady a umožňují realizovat zpracování programů rozvoje obcí za tyto ceny. Běžné ceny na tomto trhu jsou jinak i výrazně vyšší.

g) Očekávání metodické podpory

Graf č. 18 – Od koho byste nejvíce očekávali metodickou podporu?



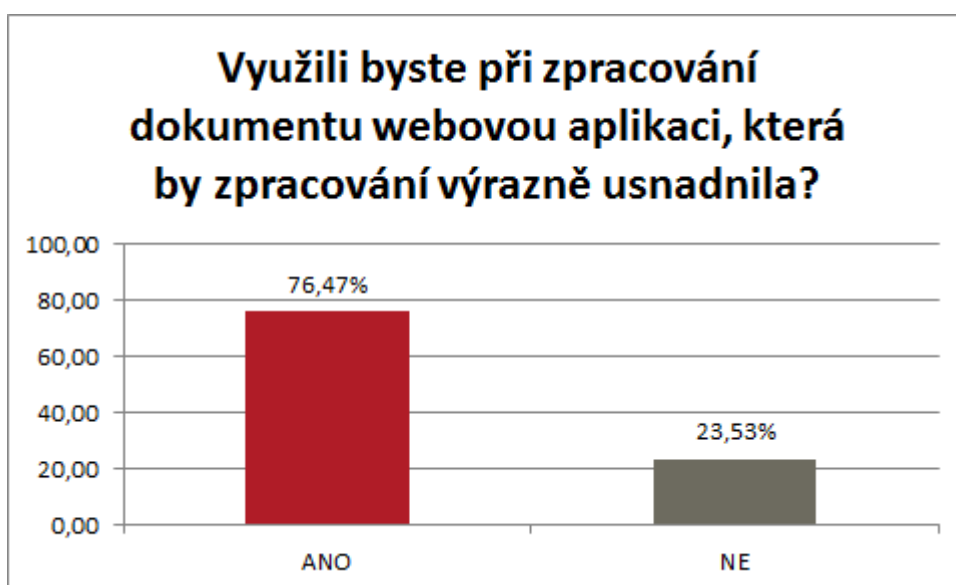
Z šetření vyplývá, že téměř 50% obcí očekává největší metodickou podporu od kraje, resp. krajského úřadu. Vysoké procento obcí (41,18%) očekává pomoc od obcí s rozšířenou působností, pro které by to však znamenalo značnou zátěž, neboť na tuto činnost nemají kapacity. Nejméně je metodická podpora očekávána od Ministerstva pro místní rozvoj a externích odborných firem (shodně 5,88%). Od akademické sféry (vysokých škol) neočekává pomoc žádná obec. Obce mají zájem o metodickou pomoc ze strany veřejné správy, i když si chtějí nechat dokument zpracovat kompletně na klíč.

h) Využití webové aplikace při zpracování programu rozvoje obce

Otázka souvisí s projektem Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí (MPPPO), jehož důležitým výstupem je vznik webové aplikace, která po jednotlivých krocích navede zpracovatele dokumentu (management obce) k vytvoření komplexního rozvojového dokumentu se všemi doporučenými částmi (socioekonomickou analýzou, stanovením dlouhodobé strategie, návrhovou částí se střednědobými, taktickými prioritami a krátkodobými rozvojovými aktivitami, stanovením způsobu kontroly, propojením na rozvojové strategie vyšší úrovně ad.).

Webová aplikace výrazně usnadní proces zpracování dokumentu, pomocí nápovědy a e-learningových programů poskytne metodickou podporu při zpracování a nabídne okamžité stažení potřebných dat z databází ČSÚ. V rámci projektu vznikl dokument Metodika pro zpracování programů rozvoje obce, podle něhož budou zavedeny jednotlivé procesní kroky pro zpracování rozvojových dokumentů do webové aplikace.

Graf č. 19 – Využili byste při zpracování dokumentu webovou aplikaci, která by zpracování výrazně usnadnila?



Tři čtvrtiny obcí by uvítaly webovou aplikaci, která by jim výrazně usnadnila zpracování rozvojového dokumentu (76,47%). Čtvrtina obcí o tuto metodu zpracování dokumentu zatím nemá zájem. V současné době probíhají v rámci projektu MPPO vzdělávací kurzy a školení o připravovaném systému a potřebě a nutnosti plánování municipálního rozvoje. Těchto vzdělávacích kurzů se účastní zástupci obcí Libereckého kraje (a také Zlínského a Pardubického). Účast na kurzech je velká, zájem o problematiku dokazují dotazy a aktivní účast zúčastněných zástupců obcí. Po absolvování kurzů a školení se předpokládá ještě vyšší zájem o metodickou podporu a využití softwaru pro zpracování dokumentů, což může vést ke zvýšení koncepčnosti plánování rozvoje v malých obcích. A to je přesně cílem a smyslem projektu MPPO.

5.8.4 Zkušenosti se zpracováním dokumentu a realizací programu rozvoje

a) Připomínky (negativní / pozitivní) k procesu zpracování programu rozvoje obce.

Z vyjádření obcí k procesu zpracování rozvojového dokumentu vyplývá, že největším problémem byla komunikace s občany. Obyvatelé obcí se většinou k rozvojovým záměrům nevyjadřovali, nebyli ochotni se zapojit do diskuze či vyplnit dotazníky. Následně ale čelí zastupitelé jejich kritice. V ojedinělých případech, kdy se k záměrům obce vyjadřovali, měli natolik protichůdné názory, že bylo pro zastupitelstvo obtížné stanovit priority a s občany se dohodnout. Jen ve dvou případech byly obce s přístupem a spoluprací občanů spokojeni. Dalším negativním jevem byla uváděna časová náročnost zpracování dokumentu a nesnadná úloha s odhadnutím potřebných finančních prostředků na plánované aktivity. Rozvojové aktivity byly plánovány spíše na základě aktuálních potřeb v obci (oprava havarijních stavů místních komunikací, budov, veřejného osvětlení apod.). Většina aktivit je závislá na poskytnutí finančních dotací, a pokud je obce nedostanou, stanovené záměry nerealizují, ale odsouvají na další období. Za pozitivní jev byla v jednom případě zmíněna metodická podpora a školení nadace Via a osnova pro zpracování rozvojového dokumentu v rámci soutěže Vesnice roku.

b) Zkušenosti s realizací programu rozvoje obce.

Z odpovědí respondentů vyplynulo, že realizace rozvojových aktivit je v malých obcích plánována v absolutní závislosti na dotačních zdrojích, ačkoli obce připouštějí, že dotační politika státu a Evropské unie se míjí s jejich prioritami. Odpovědnost za realizaci rozvojových aktivit přejímá vždy starosta – na jeho časových možnostech a schopnostech závisí míra naplňování stanovených cílů. Problémem je tady zmíněna i neuvolněnost starostů. V souvislosti s častými neúspěchy v žádostech o dotace jsou pak v obcích realizovány skutečně jen záležitosti týkající se zejména havarijních oprav.

5.9 Analýza rozvojových dokumentů

Analýza rozvojových dokumentů byla provedena na základě výsledků dotazníkového šetření, konkrétně na základě vyhodnocení otázky č. 4 – Má vaše obec zpracovaný komplexní rozvojový dokument? Z odpovědí vyplynulo, že 65% obcí má zpracovaný komplexní rozvojový dokument, 35% rozvojový dokument nemá. Hypotéza předpokládala, že malé obce zpravidla rozvojové dokumenty nezpracovávají, výsledek šetření ji nepotvrdil. U obcí, které uvedly, že dokument mají, byla tedy provedena analýza těchto dokumentů s cílem zjistit, zda se skutečně jedná o komplexní rozvojový dokument. V případě, že obce mají rozvojové dokumenty zveřejněné na svých webových stránkách, byly ze stránek staženy. V případě, že dokument není veřejně dostupný, byly obce osloveny a požádány o jeho zaslání elektronicky. K následné analýze se podařilo získat dokumenty od 20 obcí z celkového počtu 32, což je 62,5%.

Analýza byla rozdělena tématicky na 5 částí. První část se týkala souhrmných parametrů obsahové části dokumentu – byla sledována celková struktura dokumentu, časové horizonty, provázanost analytické a návrhové části dokumentu, návaznost na územně plánovací dokumentaci, vazby na další strategie a koncepce, popis procesu pořízení dokumentu a popis realizační a monitorovací fáze. Druhá část byla zaměřena na socioekonomickou analýzu – její existenci v dokumentu, celkovou logiku členění a jednotlivé problémové okruhy socioekonomické analýzy. Dále byla zjišťována existence finanční a organizační analýzy a komplexních analytických závěrů. Třetí část analýzy dokumentů byla věnována návrhové části a stanovení strategických a střednědobých cílů, dále pak konkrétních rozvojových aktivit s vyčíslením nákladů, zdrojů financování, stanovením odpovědností, termínů plnění a priorit. Čtvrtá a pátá část sledovaly, zda jsou součástí dokumentu také informace o implementační a monitorovací fázi.

Protože obce stále nemají k dispozici všeobecně platnou metodiku zpracování Programu rozvoje obce (finální podoba bude k dispozici až na jaře roku 2014), byl stav

rozvojových dokumentů srovnáván k obecně uplatňovaným principům (pravidlům) zpracování komplexních rozvojových dokumentů na úrovni ČR, krajů, dobrovolných svazků obcí a obcí, a to jak po stránce procesní, tak obsahové.

5.9.1 Obsah dokumentu – souhrnné parametry

V následujících kapitolách budou slovně ohodnoceny výsledky analýzy. Podrobný přehled analýzy dokumentů s procentuálním vyjádřením je uveden v příloze č. 4.

5.9.1.1 Struktura dokumentu – celková logika

Otázka posuzuje celkovou logiku dokumentu – posloupnost kapitol, návaznosti na jiné dokumenty, členění, problémové okruhy socioekonomické analýzy, návrhovou část, závěry jednotlivých kapitol, východiska pro návrhovou část, propojení socioekonomické analýzy s návrhovou částí. Posouzení logiky struktury dokumentu je subjektivní, byly proto vybrány 4 možnosti hodnocení: ano, spíše ano, ne a spíše ne.

Celkem 75% dokumentů bylo vyhodnoceno jako postrádající nebo spíše postrádající celkovou logiku dokumentu. Hlavní příčinou byly chybějící klíčové části, např. analýza). Pouhých 25% mělo strukturu s jistou logikou, z toho jen 10% vyšlo s nejlepším hodnocením ano – dokument celkovou logiku má. Těchto 10% tvoří programy rozvoje obcí, které byly zpracovány v rámci projektu MMR Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí (MPPO). Dokumenty ostatních obcí nebyly úplné, vždy postrádaly některé z důležitých součástí dokumentu, což ukáží další body analýzy. Lepší logika dokumentu se projevila zejména v dokumentech strategického nebo programového typu, v programech obnovy vesnice je celková struktura dokumentu zpravidla nelogická.

5.9.1.2 Časové horizonty

Dlouhodobý horizont, tzv. strategii na období delší než 10 let, obsahuje pouze 25% dokumentů. Střednědobý horizont, resp. taktický, na období 3-10 let, je obsažen v 80% dokumentů a pouze 2% dokumentů obsahují krátkodobý horizont, tzv. operativu, na období 1 roku až 2 let. Absence dlouhodobých plánů v dokumentu podporuje tvrzení, že obce své plány přizpůsobují zpravidla řešením aktuálních problémů, nestanovují si vzdálenější cíle do budoucnosti. Plánují většinou na volební období zastupitelstva nebo v časovém horizontu, v němž jsou zastupitelé relativně schopni naplánované aktivity realizovat za svého vlastního působení. Nicméně na druhou stranu téměř absolutní absence stanovení operativních cílů na 1 – 2 roky může vypovídat o případných obavách z neúspěchu realizace stanovených cílů v krátkém čase. Taktické období je pro zastupitele dostatečně „alibistické“. Toto tvrzení dokládají i výsledky další analýzy dokumentů, a to je, že pouze v 10% dokumentů jsou stanoveny odpovědnosti za plnění stanovených cílů.

Toto zjištění je zcela shodné s výsledky analýzy dokumentů provedené v rámci projektu MPPO, kde dominantně převažovalo střednědobé plánování nad minimálním výskytem dlouhodobého a krátkodobého plánování.

5.9.1.3 Provázanost analytické a návrhové části

Jen u 30% dokumentů je možné říci, že návrhová část navazuje na závěry analytické části. Je to způsobeno tím, že naprostá většina dokumentů socioekonomickou analýzu vůbec neobsahuje, a tam, kde je obsažena, je návrhová část stanovena bez přímých souvislostí a návazností na analytické závěry. V dokumentech chybí dílčí závěry jednotlivých kapitol a závěrečná shrnutí na konci analytické části, resp. chybí východiska pro návrhovou část.

Nízká míra provázanosti analytické a návrhové části byla prokázána i v rámci šetření MPPO.

5.9.1.4 Provázanost s územně plánovací dokumentací

Provázanost s územním plánem musela být zřejmá z dokumentu. Jen čtvrtina obcí ve svém rozvojovém dokumentu zmínila souvislost s územně plánovací dokumentací. Zbývající tři čtvrtiny dokumentů provázanost neprokázaly. Hodnocené dokumenty malých obcí obsahují zpravidla cíle, které se netýkají přímo územního plánu. Jde o měkké rozvojové aktivity např. v oblasti spolkové činnosti v obci nebo plánovaných kulturních a sportovních akcí. Dále jde o opravy místních komunikací a budov, místních pamětihodností a hřbitovů apod.

5.9.1.5 Vazby na další strategie a koncepce

Žádný z dokumentů neprokázal návaznost na dílčí rozvojovou koncepci obce ani na strategické dokumenty kraje. Na starší strategickou koncepci obce navázalo svůj rozvojový dokument 30% obcí (v podobě aktualizace těchto dokumentů) a u pouhých 5% byla prokázána návaznost na rozvojové dokumenty mikroregionu, dobrovolných svazků obcí či místních akčních skupin. Je možné konstatovat, že malé obce svou pozornost soustředí pouze na svoje problémy, jejich zájem o „rozvoj“ je izolován jejich vlastními územními hranicemi či maximálně hranicemi mikroregionu či dobrovolného svazku obcí, jichž jsou členem. Zájem zapojit se do plánů vyšších územně samosprávných celků a získat tak při jejich realizaci zároveň i metodickou či jinou pomoc nebylo prokázáno v žádném dokumentu.

Stejně výsledky byly získány i z analýzy dokumentů v rámci MPPO, kdy se provázanost na krajské rozvojové dokumenty prokázala až u obcí nad 10tis. obyvatel. U menších obcí provázanost s krajskými dokumenty prokázána nebyla.

5.9.1.6 Popis řízení a koordinace procesu pořízení dokumentu

V úvodní části by měl být zachycen účel a smysl tvorby rozvojového dokumentu, a také způsob jeho vzniku – kdy byl vytvářen, na jaké období, jaké subjekty se na jeho tvorbě podílely, jak probíhal proces zpracování atd., tzn., že by měl dokument objasnit, kým

byl vytvořen a s kým byl průběžně diskutován (zda byla vytvořena pracovní skupina ze zástupců místních aktérů - starosta, vybraní zastupitelé, významní podnikatelé, zástupci neziskových organizací, zástupci jednotlivých skupin občanů, případně dalších pro rozvoj obce důležitých subjektů apod.)

Z analýzy dokumentů vyplývá, že jen 10% obcí v úvodu svého dokumentu uvedlo důvod k jeho pořízení a způsob zpracování. Jsou to opět obce, které program rozvoje zpracovaly v rámci MPPO. Ostatní obce nepovažují popis procesu pořízení dokumentu za důležitý, v dokumentech ho neuvádějí. Mnohdy chybí i jméno toho, kdo dokument zpracoval.

5.9.1.7 Popis realizační a monitorovací fáze

„Účelem sledování a kontroly plnění programu rozvoje obce je snaha o ověření, zda a do jaké míry je program rozvoje realizován podle stanovených pravidel a zda podpořené projekty naplňují jeho programové cíle, opatření. Tím dojde k potvrzení účinnosti realizovaných rozvojových aktivit a k zajištění efektivnosti vynakládání veřejných zdrojů.“³⁷

U tohoto sledovaného faktoru je situace stejná jako u naposledy hodnoceného. Jen 10% obcí uvádí popis realizační a monitorovací fáze v dokumentu a jsou to opět obce, které zpracovaly svůj rozvojový dokument v rámci projektu MPPO.

5.9.2 Analytická část

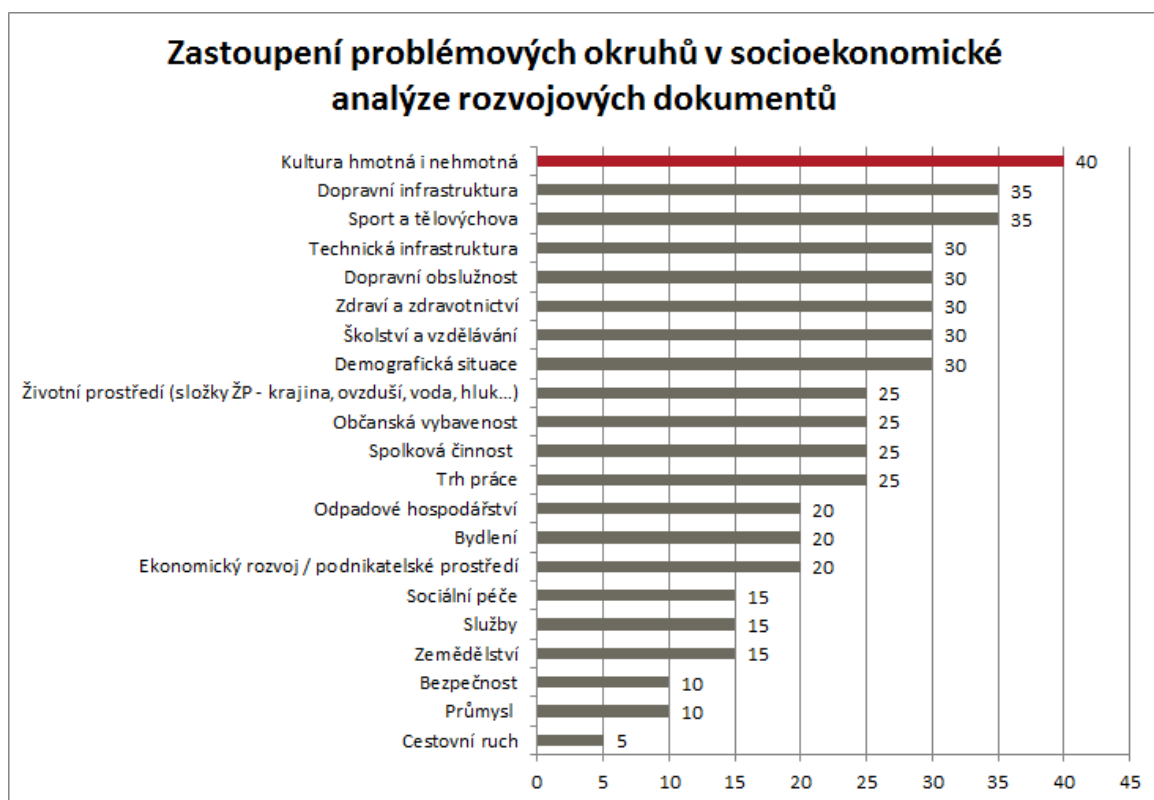
Druhá část analýzy rozvojových dokumentů je zaměřená na analytickou část programů rozvoje obce. Tzn., bylo zkoumáno, zda dokumenty obsahují socioekonomickou analýzu, finanční a organizační analýzu, analýzu vnějších vztahů a vazeb a zda obsahují kompletní analytické závěry.

³⁷ *Metodika tvorby programu rozvoje obce.* Stav po ověření metodiky 30.6.2013. Dokument, který vznikl v rámci projektu MMR Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí č. CZ.1.04/4.1.00/62.00008. Zpracoval Garep, spol. s r.o. a e-Rozvoj. cz, s.r.o. Str. 37.

5.9.2.1 Socioekonomická analýza

60% dokumentů postrádá socioekonomickou analýzu, tzn. rozbor současného stavu v určitých oblastech rozvoje uvedených podrobně níže v grafu. 40% dokumentů jistou analýzu zpracovanou má, nicméně ve velmi malém rozsahu a jen v některých problémových okruzích, navíc postrádajících vývojové tendence a identifikace příčin současného stavu. Nejde tedy o socioekonomickou analýzu v rozsahu, v jakém ji chápeme (jako základní předpoklad pro zjištění současné situace a jejích příčin v klíčových oblastech rozvoje), ale spíše o holý popis současného stavu, a to jen v některých oblastech. Pouze obce, které zpracovaly svůj program rozvoje v rámci MPPO, mají zpracovanou socioekonomickou analýzu v plném rozsahu vč. stanovení příčin. Následující graf uvádí přehled jednotlivých problémových okruhů s procentuálním vyjádřením jejich zastoupení v rozvojových dokumentech.

Graf č. 20 – Zastoupení problémových okruhů v socioekonomické analýze rozvojových dokumentů



Nejčastěji je předmětem analýzy u malých obcí kultura (hmotná i nehmotná), která je zastoupena ve 40% dokumentů, dále dopravní infrastruktura a sport a tělovýchova (shodně 35%). Překvapující je zjištění, že demografická situace je analyzována jen u 30% dokumentů (shodně s problematikou technické infrastruktury, zdravotnictví, školství a vzdělávání a dopravní obslužností). Předpokládali bychom větší uvědomění si významnosti demografické situace, jejího současného stavu a především vývoje. Výsledky však potvrzují zjištění v rámci projektu MPPO, kdy sice celkově ve všech sledovaných obcích byla demografická situace nejvíce zastoupeným problémovým okruhem, ale ve velikostní kategorii do 500 obyvatel byla tato oblast zastoupena nejméně. S rostoucím počtem obyvatel v obci rostlo i procento sledovanosti demografické situace.

Nejméně malé obce analyzují oblast cestovního ruchu (5%), dále průmysl a bezpečnost (obě oblasti 10%). Malé obce plní především obytnou funkci, o cestovní ruch nejeví zájem, občané chtějí zpravidla obec klidnou. Průmysl v malých obcích většinou není zastoupen, převažuje primární sektor nebo dojížděka za prací do větších měst. Co se týká bezpečnosti, nemají malé obce zpravidla s bezpečností zásadní problémy. Proto se těmto otázkám věnují okrajově nebo vůbec.

5.9.2.2 Finanční analýza

Kompletní finanční analýzu nezahrnula do svého rozvojového dokumentu žádná obec. Pouze 5% obcí provedlo v dokumentu rozbor příjmů a výdajů, stejnými procenty je zastoupena i analýza majetku obce a zahrnutí rozpočtového výhledu do rozvojového dokumentu. Zjednodušenou formu finanční analýzy v podobě základních údajů o financích obcí v časových řadách je možné zahrnout do kapitoly Správa obce, stejně jako stručný popis organizační analýzy.

5.9.2.3 Organizační analýza a analýza vnějších vztahů a vazeb

Organizační analýza u menších obcí není příliš významná a lze ji z dokumentu vypustit nebo zmínit v kapitole o správě obce. Rozbor organizační struktury nabývá na

významnosti zejména u větších obcí, kde je struktura obecního úřadu složitější. Pak je tato analýza důležitá pro zefektivnění jejího výkonu, rozdělení úkolů a odpovědností. V menších obcích tvoří organizační strukturu zpravidla jen starosta, zastupitelstvo a účetní a zefektivnění činností a rozdělení odpovědností je víceméně úlohou starosty. (Více se tomuto tématu věnovala kapitola 3.3.3 Organizování.)

Analýza dokumentů prokázala dle očekávání existenci organizační struktury jen u 5%. U 15% byla zpracována analýza vnějších vztahů a vazeb. A ani u tohoto nízkého počtu dokumentů však nejde o analýzy daných problematik v plném významu a rozsahu. Analýzy vnějších vztahů a vazeb mají spíše informativní charakter ve smyslu, jakého svazku jsou obce členem. Nejsou zmíněny náklady, které obcím plynou z povinností člena svazku, ani efekt, který jim členství ve svazcích přináší.

5.9.2.4 Komplexní analytické závěry

U rozvojových dokumentů bylo dále posuzováno, zda jsou v závěru analytické části provedena komplexní analytická shrnutí, tzn. SWOT analýza (či jiná adekvátní metoda), vyhodnocení důležitosti identifikovaných problémů a shrnutí zásadních východisek pro návrhovou část. Bylo zjištěno, že jen 15% obcí provádí závěrečnou SWOT analýzu a jen 10% obcí provedlo vyhodnocení důležitosti identifikovaných problémů a vyhodnotilo východiska pro návrhovou část. Opět to byly obce, které své rozvojové dokumenty zpracovaly v rámci projektu MPPO.

5.9.3 Návrhová část

Jen pětina obcí ve svém rozvojovém dokumentu uvedla dlouhodobou vizi. Zbývající 4/5 dokumentů dlouhodobou vizi neobsahují. Stejně tak strategické cíle obsahuje jen pětina dokumentů, z toho žádný navíc neuvádí identifikátory jejich plnění. Naproti tomu střednědobé úkoly obsahuje 75% dokumentů a jsou nejčastějším typem stanovených úkolů a opatření v rozvojových dokumentech. Avšak jen u 15% z nich dochází k jejich prioritizaci, tzn. stanovení pořadí důležitosti. 70% dokumentů obsahuje i konkrétní

rozvojové projekty/aktivity. U nich byla dále sledována konkrétnost, odpovědnost za realizaci, vyčíslení nákladů, určení zdrojů financování a stanovení klíčových termínů plnění. Posouzení konkrétnosti cílů je subjektivní, proto byly pro hodnocení stanoveny 4 kategorie: ano, spíše ano, spíše ne a ne. Polovina dokumentů obsahuje konkrétní nebo spíše konkrétní rozvojové aktivity, u druhé poloviny není konkrétnost stanovených úkolů zřejmá. Pouze 10% dokumentů uvádí, kdo je za plnění rozvojových aktivit zodpovědný. V 55% jsou vyčísleny náklady na stanovené rozvojové aktivity a jen u 35% jsou uvedeny zdroje jejich financování. Pouze čtvrtina dokumentů uvádí u aktivit klíčové termíny plnění.

5.9.4 Fáze realizační a monitorovací

Součástí rozvojového dokumentu by kromě analytické a návrhové části mělo být i stanovení postupu realizace a kontroly plnění stanovených cílů. Pouze dokumenty zpracované v rámci projektu MPPO obsahují popis těchto dvou fází, tzn. způsob realizace stanovených cílů a odpovědnost za jejich plnění a způsob provedení monitoringu, časové intervaly kontroly, odpovědnosti a určení aktualizace dokumentu.

Celkově je možné konstatovat, že analýza rozvojových dokumentů nepotvrdila, že by malé obce přistupovaly ke svému rozvoji koncepčně. Ze způsobu zpracování dokumentů, nelogičnosti jejich uspořádání, „povrchnímu“ přístupu (bez pohledu zpět do krátké minulosti, bez snahy identifikovat příčiny vývoje a současného stavu), jsou navrhována řešení bez prokazatelných souvislostí se zjištěnými skutečnostmi a návazností na další strategie. Nejsou určovány odpovědnosti, termíny plnění, kontrola... Motivace pro zpracování dokumentů je omezená vidinou získat dotační prostředky. Tento způsob plánování je nesystematický a zcela popírá jakýkoli princip koncepčnosti.

6 ZHODNOCENÍ VÝSLEDKŮ ŠETŘENÍ

Na základě výsledků provedeného dotazníkového šetření a analýzy dokumentů je možné konstatovat, že malé obce přistupují ke svému rozvoji nekonceptně. Jestliže za koncepční přístup k municipálnímu rozvoji považujeme plánování prostřednictvím komplexního rozvojového dokumentu, pak lze konstatovat, že hypotéza o nekonceptním přístupu byla potvrzena. Třetina obcí rozvojový dokument nezpracovává a zbývající část obcí se spíše jen domnívá, že dokumenty, které zpracovaly, je možné považovat za koncepční. Analýza těchto dokumentů potvrdila, že se většinou jedná o dokumenty velmi rozdílných, ale především nízkých úrovní kvality s absencí stěžejních a nezbytných částí pro takovéto typy dokumentů. Neexistence socioekonomické analýzy s podrobným rozbohem problémových okruhů a identifikací vývojových tendencí a příčin současného stavu je základní chybou, která by se v dokumentech neměla vyskytovat. Není-li z čeho vycházet, nelze stanovit relevantní cíle, nelze hovořit o skutečném plánování. Stanovené rozvojové aktivity jsou pouze výčtem jednorázových akcí bez určení důležitosti a souvislostí s aktuálním vývojem a situací. Dokumenty postrádají základní atributy jako stanovení odpovědností za plnění stanovených cílů, stanovení konkrétních termínů plnění či způsobu jejich financování. A není stanoven způsob kontroly. Dokumenty tak postrádají závaznost a popírají všeobecné zásady koncepčního plánování. Struktura dokumentů navíc odráží manažerskou realitu v obcích, kdy je rozhodováno zejména v krátkých obdobích, a složitější části, jako je finanční a organizační analýza nebo strategický plán, jsou v dokumentech jen velmi zřídka. Bylo prokázáno, že na existenci a kvalitě rozvojového dokumentu má vliv uvolněnost a neuvolněnost starostů, tzn. čas a prostor hlavních představitelů obcí, kteří jsou v malých obcích v podstatě tou jedinou osobou určující směr rozvoje obce. Další bariérou v tvorbě kvalitních rozvojových dokumentů je nedostatečná uvědomělost či znalost problematiky municipálního rozvoje, neznalost postupů k jeho tvorbě, která je podpořena absencí metodické podpory orgánů veřejné správy. Oporou pro toto tvrzení jsou nejen výstupy z dotazníkového šetření, ale i semináře, které probíhají v rámci projektu MPPO a na nichž jsou zástupci obcí seznamováni s problematikou

municipálního rozvoje. Z reakcí zúčastněných reprezentantů obcí plyne, že informovanost a uvědomělost v této oblasti je nízká, nicméně zájem o informace jsou žádané, obce o ně zájem mají. Obce nejčastěji uvádějí, že plánují v rámci dobrovolných svazků obcí či místních akčních skupin, jichž jsou členem, nicméně nikde nezmiňují, jaký efekt jim členství v těchto svazcích přináší. Otázkou je, nakolik jsou tyto svazky aktivní a funkční, neboť i ony jsou zakládány především s motivem získání dotačních peněz. Nejčastějším plánem, který mají malé obce zpracovaný, je územní plán, ten však sám o sobě také není koncepčním plánovacím dokumentem, neboť nezahrnuje všechny oblasti rozvoje, ale řeší jen územní a prostorové uspořádání v obci. Dalším nejčastějším typem dokumentu, který obce zpracovávají, jsou programy obnovy vesnice. Ani jeden z těchto dokumentů nesplnil požadovaná kritéria komplexního rozvojového dokumentu, jejich kvalita je velmi nízká. Hlavním motivem pro zpracování takovýchto dokumentů je snaha dosáhnout na dotační prostředky zejména z Programu obnovy venkova, jenž mj. poskytuje peníze na implementaci místní rozvojové strategie. Ostatně snaha získat finanční prostředky z dotačních programů je hlavním cílem malých obcí všeobecně, protože disponují velmi omezeným rozpočtem a bez udělení dotací nejsou schopny své rozvojové aktivity vůbec realizovat. V získávání dotací jsou však obce často neúspěšné nebo získají dotace na projekt či aktivitu, která se neslučuje s jejich potřebami nebo prioritami. Rozvoj je tedy i z tohoto hlediska nekonceptní. O nekonceptním přístupu svědčí i to, že aktualizace stávajících dokumentů probíhá pouze dle potřeby, tedy na základě vlastního subjektivního uvážení, dokumenty jsou využívány při rozhodování o rozvojových otázkách jen někdy, do procesu zpracování nejsou zapojováni všichni aktéři, většinou spíše pouze občané. Pokud obce nemají zpracovaný rozvojový dokument, většinou se domnívají, že ho ani nepotřebují a o jeho pořízení neuvažují. Rozvoj obce je pak řízen jen na základě aktuálních rozhodnutí zastupitelstva, podle potřeby a omezených možností rozpočtu. O rozvojových otázkách diskutuje vedení obce v podstatě jen v rámci zastupitelstva nebo s občany, ostatní aktéři (podnikatelé, neziskové organizace) nebývají vedením obcí vyzváni, aby se do diskuze zapojili. Způsoby informování veřejnosti o svých rozhodnutích jsou spíše nedostatečné – převažují méně vhodné informační nástroje. Na druhou stranu z dotazníkového šetření vyplývá, že obce, resp. reprezentanti obcí, mají zájem se vzdělávat, konkrétně mají zájem o metodickou podporu od orgánů veřejné správy a uvítaly by pomoc v oblasti

plánování municipálního rozvoje. Obce projeví zájem o připravovaný software, který vzniká v rámci projektu Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí (MPPO), který jim poskytne ucelenou pomoc při zpracování komplexních rozvojových dokumentů vč. návodů a procesních postupů, databázi potřebných dat a souvisejících strategických dokumentů a další informace týkající se problematiky regionálního rozvoje. Zavést systém průběžného vzdělávání pracovníků obcí, více zpřístupnit a zpřehlednit informace týkající se nutnosti koncepčního strategického plánování a dbát na osvětu v této problematice by mohlo vést k výrazným změnám k lepšímu v přístupu malých obcí ke svému rozvoji. Na uvědomělosti starostů, znalostech a orientaci v dané problematice je v podstatě vše závislé. Uvědomělý a vzdělaný starosta přistoupí k rozvoji své obce vždy jinak, než někdo, kdo se neorientuje, což prokázalo i srovnání s výstupy projektu MPPO. Obce, kterým byla poskytnuta metodická pomoc, a které zpracovaly v rámci projektu své programy rozvoje obce, jsou kvalitně připraveny na následující období, a to jak po stránce realizační (mají zpracovaný komplexní a vysoce kvalitní strategický plán svého rozvoje, který je realizovatelný), tak po stránce osobní, kdy jsou bohatší o znalosti a zkušenosti a jsou připraveni na nový přístup ke svému rozvoji. Na základě výsledků dotazníkového šetření a analýzy rozvojových dokumentů obcí lze konstatovat, že v současné době je přístup malých obcí ke svému rozvoji nesystematický, zpravidla velmi výrazně ovlivňován dotační politikou státu a Evropské unie, která není vždy v souladu s potřebami obcí. Společně s nedostatečnou informovaností a orientací v problematice, omezenými možnostmi obce po personální, finanční i technické stránce, je to jedna z obrovských bariér, která vede k nekoncepčnímu přístupu k rozvoji u malých obcí.

7 ZÁVĚR

V posledních několika letech je jedním z hlavních témat regionální politiky oblast plánování rozvoje obcí. Ze zkušeností, praxe a několika uskutečněných výzkumných šetření zaměřených na tuto problematiku vyplývá, že v této oblasti panuje dlouhodobě nepříznivý stav. Plánování rozvoje je zejména na nižších regionálních (municipálních) úrovních absolutně nedostatečné. Plánování má přitom pro rozvoj obcí zásadní význam. Pomocí plánování se specifikují poslání a úkoly obce, usměrňuje se rozvoj území, nalézá se konzesus, tzn. společné postoje, názory, vzájemná součinnost. Je také základem pro účelné využití zdrojů. Prostřednictvím kvalitního koncepčního dokumentu by mohlo být dosaženo efektivního rozvoje v obcích všech velikostních kategorií. Svým obsahem jsou tyto dokumenty základem pro rozhodování orgánů města v zásadních rozvojových otázkách, jsou praktickým podkladem (manuálem) pro aktivizaci vnitřních zdrojů regionu a realizaci rozvojových aktivit, vytvářejí předpoklady pro upevnění pozice města v regionu a posílení jeho konkurenceschopnosti a jsou stěžejním podkladem pro čerpání finančních prostředků z domácích zdrojů i ze zdrojů Evropské unie. V malých obcích je však koncepční plánování naprosto nedostatečné. Ministerstvo pro místní rozvoj zareagovalo na neuspokojivou situaci v oblasti rozvojového plánování zejména v malých obcích a zahájilo projekt Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí, který usiluje o vytvoření nástrojů podporujících zlepšení situace v této oblasti. To znamená, že vytvoří systém metodické pomoci a webový portál pro zpracování programů rozvoje, jakožto neúčinnějšího nástroje koncepčního plánování rozvoje obcí a zefektivní vzdělávání v oblasti řízení rozvoje obcí. V současném systému vzdělávání pracovníků veřejné správy jsou značné problémy, navíc volení zástupci obcí se vzdělávat nemusí. Výzkumné šetření, které proběhlo v rámci tohoto projektu, potvrdilo, že koncepční přístup ke svému rozvoji (tzn. prostřednictvím zpracování komplexních rozvojových dokumentů) mají spíše větší obce, malé obce komplexní rozvojové dokumenty nezpracovávají. Pro zpracování programů rozvoje není uložena žádná zákonná povinnost, je pouze na rozhodnutí managementu obce, zda k tomuto způsobu plánování rozvoje přistoupí nebo ne. Cílem této práce bylo ověřit na malých obcích Libereckého kraje hypotézu, že skutečně

přístupují ke svému rozvoji nekonceptně, tzn. neplánovaně a nesystematicky, příp. identifikovat bariéry, které obcím ke koncepčnímu přístupu brání. Na základě výsledků dotazníkového šetření a analýzy rozvojových dokumentů byla tato hypotéza potvrzena. Nekoncepční přístup dokládá značný počet neuvolněných starostů, kteří se z nedostatku času nemohou rozvojovým záležitostem věnovat v takovém rozsahu, jak si to vedení obecních záležitostí žádá. Nekoncepční přístup je dále potvrzen skutečností, že obce zaměřují své aktivity především do těch oblastí, kde jsou dostupné finanční prostředky z dotačních zdrojů, aniž by odpovídaly jejich potřebám nebo prioritám. Třetina obcí navíc vůbec nezpracovává rozvojové dokumenty, svůj rozvoj tedy neplánují. Dvě třetiny obcí rozvojové dokumenty zpracovávají, nicméně analýza těchto dokumentů prokázala, že se nejedná o komplexní rozvojové dokumenty a jejich kvalita a hodnota je velmi nízká. Postrádají nejdůležitější části jako je socioekonomická analýza základních problémových okruhů s identifikací vývojových tendencí a stanovení příčin současného stavu, stanovení východisek pro návrhovou část, určení odpovědností, termínů plnění stanovených aktivit, způsob jejich financování a způsob kontroly. U dokumentů převažuje střednědobý horizont, strategické plánování nebo operativní plánování na krátké období není téměř obsaženo. Do diskuze o rozvojových otázkách nebývají zapojeni všichni aktéři, zpravidla jsou osloveni občané obce, jejichž zájem bývá spíše minimální. Spolupráce s ostatními aktéry nebyla prokázána. Obce, které dokument nezpracovávají, se domnívají, že ho nepotřebují nebo na jeho pořízení nemají personální kapacity a finance nebo nevědí, jak ho zpracovat. Jako největší bariéry bránící malým obcím přistupovat ke svému rozvoji koncepčně byla identifikována nevhodná dotační politika státu, nedostatečná metodická podpora ze strany orgánů veřejné správy, neinformovanost a nedostatečné povědomí a znalost problematiky plánování regionálního rozvoje u volených představitelů obcí a značně limitované finanční možnosti obce.

Výsledky šetření potvrdily výstupy zjištěné v rámci výzkumu k projektu Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí (MPPO). Jsou zcela shodné. Je tedy možné konstatovat, že byla potvrzena reliabilita obou výzkumů.

V rámci projektu MPPO byla zpracována Metodika tvorby rozvojových dokumentů obcí, podle níž – a s metodickou pomocí zpracovatelských týmů projektu – zpracovalo 25 obcí svoje programy rozvoje. Na těchto obcích byla ověřena funkčnost a použitelnost metodiky, která se tím zároveň stala i podkladem pro vytvoření webové aplikace, jenž po jednotlivých krocích navede zpracovatele dokumentu (management obce) k vytvoření komplexního rozvojového dokumentu se všemi doporučenými částmi. Webová aplikace výrazně usnadní proces zpracování dokumentu, pomocí nápovědy a e-learningových programů poskytne metodickou podporu při zpracování a nabídne okamžité stažení potřebných dat z databázi ČSÚ. Programy rozvoje obcí, které v rámci projektu vznikly, byly vyhodnoceny jako vysoce kvalitní. Poskytnutá metodika obcím výrazně usnadnila a urychlila proces zpracování a je zcela využitelná i pro další plánovací období. Tato metodická podpora, kterou obce čerpaly od členů zpracovatelských týmů, bude součástí připravované webové aplikace. Starostové obcí tak budou mít informace vždy po ruce a na jednom místě, budou znát význam plánování i postupy pro zpracování programu rozvoje vč. snadné dostupnosti dat, rychlého poradenství, zajištění provázanosti s dokumenty vyšší úrovně a možností zhodnocení předchozích programů rozvoje. Tento způsob zpracování rozvojového dokumentu bude znamenat i značnou úsporu finančních nákladů.

Vzhledem k tomu, že výzkumné šetření provedené v rámci této diplomové práce prokázalo, že obce mají o metodickou pomoc velký zájem, budou výstupy projektu především pro malé obce velmi přínosné. Výstupy projektu jsou nejen informativní, ale budou reálně i prakticky využitelné.

K tomu, aby malé obce přistupovaly ke svému rozvoji koncepčně, tzn. prostřednictvím zpracování komplexních rozvojových dokumentů, je třeba, aby metodická pomoc byla snadno dostupná, aby byli zástupci obcí pravidelně vzděláváni v oblasti regionálního rozvoje, tzn. byl vytvořen systém vzdělávacích kurzů, a to nejen pro úředníky veřejné správy, ale především pro volené zástupce obcí. Osvěta v oblasti regionálního rozvoje a uvědomělost hlavních představitelů obcí je základním předpokladem k úspěšnému a efektivnímu řízení rozvoje obcí.

8 SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Literatura

BERNARD, Josef, KOSTELECKÝ, Tomáš, ILLNER, Michal, VOBECKÁ, Jana. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. 236 s. ISBN 978-80-7419-069-8.

BINEK, Jan, SVOBODOVÁ, Hana, HOLEČEK, Jan, PŘIBYLÍKOVÁ, Alena, CHABIČOVSKÁ, Kateřina, GALVASOVÁ, Iva. *Synergie ve venkovském prostoru. Přístupy k řešení problémů rozvoje venkovských obcí*. Brno: GaREP Publishing, 2010. 120 s. ISBN 978-80-904308-4-6.

BINEK, Jan, SVOBODOVÁ, Hana, HOLEČEK, Jan, GALVASOVÁ, Iva, CHABIČOVSKÁ, Kateřina. *Synergie ve venkovském prostoru. Aktéři a nástroje rozvoje venkova*. Brno: GaREP Publishing, 2009. 96 s. ISBN 978-80-904308-0-8.

ČSÚ Liberec. *Rozvoj venkova v Libereckém kraji v letech 2000 – 2006*. Liberec: ČSÚ, 2007. 113 s. ISBN 978-80-250-1631-2.

DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost. Příručka pro uživatele*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2007. 374 s. ISBN 978-80-246-0139-7.

JEŘÁBEK, Hynek. *Úvod do sociologického výzkumu*. Praha: Vydavatelství Karolinum, 1993. 162 s. ISBN 80-7066-662-5.

KOLEKTIV AUTORŮ. *Řízení a potenciál regionálního rozvoje – aktuální otázky. Sborník příspěvků z vědecké konference s mezinárodní účastí*. Praha: Vysoká škola regionálního rozvoje, 2010. 80 s. ISBN 978-80-87174-00-5.

MAJEROVÁ, Věra, MAJER, Emerich. *Empirický výzkum v sociologii venkova a zemědělství, část II.* Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, 2007. 277 s. ISBN 978-80-213-1698-0.

Odborná studie: *Rozvoj venkovské turistiky se specifickým zaměřením na turistický region Jizerské hory.* Zpracoval: e-Rozvoj.cz, s.r.o., 2011 pro Liberecký kraj.

PONIKELSKÝ, Petr, KOŠTEJNOVÁ, Zlata. *Úvod do regionalistiky.* Studijní opora Vysoké školy regionálního rozvoje, s.r.o., 2008. 59 s.

PONIKELSKÝ, Petr a kol. *Lze řídit obec jako firmu?* Jablonec n. N.: e-Rozvoj.cz, 2012. 105 s. ISBN 978-80-904758-0-9.

PONIKELSKÝ, Petr, NOVOTNÁ, Hana, *Manažerské funkce v řízení municipálního rozvoje.* In *Řízení a potenciál regionálního rozvoje.* Sborník příspěvků z vědecké konference s mezinárodní účastí. Praha: VŠRR, 2010. Konference proběhla v Liberci dne 2.3.2010. 79 s. ISBN 978-80-7261-029-5

VODÁČEK, Leo, VODÁČKOVÁ, Olga. *Moderní management v teorii a praxi.* Praha: Management Press, 2009. 324 s. ISBN 978-80-7261-197-3.

VONDROVÁ, Veronika. *Manažerské funkce v procesu řízení rozvoje obcí.* Bakalářská práce. Vysoká škola regionálního rozvoje, 2011. 67 s.

WOKOUN, René, MALINOVSKÝ, Jan, DAMBORSKÝ, Milan, BLAŽEK, Jiří a kol. *Regionální rozvoj: východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování.* Praha: Linde, 2008. 475 s. ISBN 978-80-7201-699-0.

WOKOUN, René a kol. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice.* Praha: Oeconomica, 2007. 244 s. ISBN 978-80-245-1301-0.

ŽEHROVÁ, Jana, PFEIFEROVÁ, Daniela. *Finance municipalit*. Praha: Česká zemědělská univerzita, 2010. 166 s. ISBN 978-80-213-2024-6.

Legislativní zdroje

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*

Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích*

Zákon č. 243/2000 Sb., *o rozpočtovém určení daní*

Zákon č. 248/2000 Sb., *o podpoře regionálního rozvoje*

Internetové zdroje

Český statistický úřad. Historický lexikon obcí České republiky 1869 – 2005. Praha: Český statistický úřad, 2006. I. a II. díl. ISBN souboru 80-250-1277-8.[on-line 30.04.2012] Dostupný na [http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/t/9200404384/\\$File/13n106cd1.pdf](http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/t/9200404384/$File/13n106cd1.pdf)

Ministerstvo pro místní rozvoj, www.mmr.cz

PONIKELSKÝ, Petr, *Regionální rozvoj*. Učební pomůcka Vysoké školy regionálního rozvoje. Prezentace. Obr. 14 [online] aktualizováno 15.2.2010 [cit.2013-07-05]. Dostupný z [www<http://www.vsrz.cz/reg/predmety.php](http://www.vsrz.cz/reg/predmety.php)

PONIKELSKÝ, Petr, *Procesy řízení regionálního rozvoje na úrovni obecních a mikroregionálních samospráv České republiky*. Redakčně upravená zpráva za rok 2009. Str. 46 [online] aktualizováno 10.6.2010 [cit. 2013-07-05] Dostupný z [www<http://www.mmr-vyzkum.cz/INFOBANKA/search.aspx?search=wd-50-07](http://www.mmr-vyzkum.cz/INFOBANKA/search.aspx?search=wd-50-07)

Portál na podporu rozvoje obcí ČR, www.rozvojobci.cz

9 PŘÍLOHY

Příloha č. 1 – Dotazník pro zjištění stavu plánování obcí

DOTAZNÍK PRO ZJIŠTĚNÍ STAVU PLÁNOVÁNÍ OBCÍ

Vážená paní starostko / Vážený pane starosto,

obracím se na Vás se žádostí o vyplnění Dotazníku pro zjištění stavu plánování obcí, který je určen všem obcím Libereckého kraje s počtem obyvatel do 500. Výsledky dotazníkového šetření budou použity jako podklad pro srovnávací studii malých obcí Libereckého kraje do mé diplomové práce a zároveň poslouží též pro srovnání stavu s šetřením, které proběhlo v úvodní fázi zpracování projektu Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí č. CZ-1.04/4.1.00/62.00008, který realizuje Ministerstvo pro místní rozvoj.

Vyplnění dotazníku zabere jen velmi krátký čas (max. 5 min.), odpovědi lze vybrat většinou z nabídnutých možností.

Dotazník by měl být vyplněn **starostou nebo místostarostou anebo jiným pověřeným voleným zástupcem obce.**

Vyhodnocení dotazníkového šetření Vám na vyžádání zašleme. Vaše případné dotazy s vyplněním dotazníku zasílejte prosím na adresu vondrova28@seznam.cz nebo mě kontaktujte na telefonním čísle 774 210 020.

Děkuji Vám za spolupráci.

Bc. Veronika Vondrová

Dotazník je možné elektronicky vyplnit [zde](http://www.rozvojobci.cz/products/dotaznik-pro-zjisteni-stavu-planovani/).
<http://www.rozvojobci.cz/products/dotaznik-pro-zjisteni-stavu-planovani/>

1. Název obce:

2. Správní obvod obce s rozšířenou působností:

- Česká Lípa
- Frýdlant
- Jablonec n. N.
- Jilemnice
- Liberec
- Nový Bor

- Semily
- Tanvald
- Turnov
- Železný Brod

3. Je starosta obce uvolněný pro výkon své funkce?

- ANO
- NE

4. Má vaše obec zpracovaný komplexní rozvojový koncepční dokument?

Rozvojovým dokumentem se rozumí komplexní koncepce sloužící k plánování a řízení celkového rozvoje obce. Jde o některý z následujících: strategie, strategický plán, program, koncepce rozvoje, plán obnovy venkova apod. NE územní plán, NE dílčí sektorové koncepce (na koncepce zabývajícími se dílčími tématy se zaměřuje následující otázka).

- ANO
- NE

5. Ve kterých oblastech jste zapojeni do plánování v obci?

- Doprava
- Cestovní ruch
- Sociální služby (komunitní plánování soc. služeb)
- Vodovody a kanalizace
- Rozvoj bydlení
- Plánování DSO (dobrovolného svazku obcí)
- Plánování MAS (místní akční skupiny)

6. Má vaše obec aktuální územní plán?

- ANO
- NE

7. Máte zájem o metodickou pomoc kraje, státu či obce s rozšířenou působností při zpracování rozvojového dokumentu?

- ANO
- NE

Pokud obec MÁ rozvojový koncepční dokument, tj. na otázku 4 byla odpověď ANO, zodpovězte otázky 8 - 16.

8. Jaký je to typ dokumentu?

- Program rozvoje obce nebo strategii rozvoje
- Program obnovy vesnice
- Přehled (seznam, plán) investičních akcí
- Jiný typ dokumentu

9. Na jaké období je dokument určen?

10. Kdo dokument zpracoval?

- Obec vlastními silami
- Pomocí externí poradenské firmy
- Kombinací předchozích možností
- Obec v projektu MPPPO (Metodická podpora plánování obcí)

11. Jak byla do procesu zpracování dokumentu zapojena veřejnost?

(Můžete zvolit více možností.)

- Dotazníkovým šetřením
- Anketou
- Veřejným projednáváním
- Diskuzí na webových stránkách
- Veřejnost nebyla zapojena

12. Je dokument dostupný na webu obce?

- ANO
- NE

13. Jak často dokument aktualizujete, resp. plánujete aktualizovat?

- Každý rok
- 1x za dva roky
- 1x za dva až pět let
- Méně často než 1x za pět let
- Dle potřeby
- Vůbec

14. Jak využíváte tento dokument?

(Můžete zvolit více možností.)

- Jako podklad pro přípravu obecního rozpočtu
- Při plánování investičních záměrů
- Pro přípravu žádostí o dotace z EU i domácích zdrojů
- Pro podporu všeobecného rozvoje obce
- Jako podklad pro zpracování rozpočtového výhledu
- Jako marketingový nástroj
- Nevyužíváme

15. Opírá se zastupitelstvo obce při svém rozhodování o rozvojových otázkách o tento dokument?

- ANO, vždy
- ANO, jen v některých případech

- NE

16. Jak velká část naplánovaných činností se již podařila zrealizovat?

(Odhad v %)

Pokud obec NEMÁ rozvojový koncepční dokument, tj. na otázku 4 byla odpověď NE, zodpovězte otázky 17 - 24.

17. Jaký je hlavní důvod, proč obec nemá rozvojový dokument?

- Nepotřebujeme ho
- Zpracování je finančně náročné
- Zpracování je příliš složité
- Na zpracování nemáme personální kapacity
- Nevíme, jak dokument zpracovat

18. Když nemá obec rozvojový dokument, podle čeho řídíte rozvoj obce?

(Můžete zvolit více možností.)

- Podle programového prohlášení rady / zastupitelstva
- Podle dílčí rozvojové koncepce obce
- Podle rozvojového dokumentu svazku obcí, jehož je obec členem
- Ve vazbě na rozvojový dokument MAS (Místní akční skupiny) / LAG (Local Action Group)
- Podle rozvojového dokumentu kraje / státu
- Dle aktuálních rozhodnutí zastupitelstva
- Podle rozpočtu
- Nahodile dle aktuální potřeby

19. Uvažujete o pořízení programu rozvoje obce? Jakým způsobem?

- Sami vlastními silami
- Sami s metodickou podporou kraje, státu či obce s rozšířenou působností
- Sami s placenou metodickou podporou externího subjektu
- Pomocí externího subjektu, který komplexně zajistí zpracování
- Neuvažujeme, nevidíme důvod

20. Jakým způsobem informujete veřejnost o plánových/realizovaných rozvojových záměrech aktivitách obce? (Můžete zvolit více možností.)

- Na webových stránkách obce
- V obecní tiskovině
- Na setkáních s veřejností
- V rámci zasedání zastupitelstva
- Neinformujeme

21. S kým diskutujete představy/plány o rozvoji obce?

- Pouze v rámci zastupitelstva
- S občany
- S neziskovými organizacemi v obci
- S podnikatelskými subjekty
- Se zástupci okolních obcí v rámci DSO / MAS / LAG
- S krajem
- Nediskutujeme

22. Jakou finanční částku za zpracování rozvojového dokumentu považujete pro vaši obec za únosnou a reálnou?

(odhad v Kč)

.....

23. Od koho byste nejvíce očekávali metodickou podporu?

- Od obce s rozšířenou působností
- Od kraje (krajského úřadu)
- Od Ministerstva pro místní rozvoj
- Od externího odborníka – firmy
- Od akademické sféry (vysoké školy)

24. Využili byste při zpracování dokumentu webovou aplikaci, která by zpracování výrazně usnadnila?

- ANO
- NE

NEPOVINNÁ ČÁST:

25. Stručně prosím popište vaše zkušenosti (negativní/pozitivní) při zpracování programu rozvoje obce:

.....
.....
.....

26. Stručně prosím popište vaše zkušenosti s realizací programu rozvoje obce:

.....

.....
.....

Vyplnil:

Pozice:

E-mail:

Děkuji za odpovědi. V případě, že budete mít zájem o zaslání výsledků šetření, kontaktujte mě prosím na adrese vondrova28@seznam.cz.

Příloha č. 2 – Seznam obcí Libereckého kraje s počtem obyvatel do 500

(Obce jsou řazeny vzestupně od obcí s nejnižším počtem obyvatel po nejvyšší):

Kód obce	Název obce	Okres	ORP	Obyvatelstvo k 31. 12.2010	v tom	
					muži	ženy
577448	Rakousy	Semily	Turnov	73	39	34
561657	Janovice v Podj.	Liberec	Liberec	79	42	37
577111	Holenice	Semily	Turnov	88	46	42
561401	Blatce	Česká Lípa	Česká Lípa	93	47	46
577600	Troskovice	Semily	Turnov	108	61	47
514161	Luka	Česká Lípa	Česká Lípa	108	53	55
546275	Slunečná	Česká Lípa	Nový Bor	113	60	53
562238	Vrchovany	Česká Lípa	Česká Lípa	115	58	57
577049	Bystrá n. Jiz.	Semily	Semily	117	56	61
563943	Cetenov	Liberec	Liberec	117	60	57
577481	Roztoky u Semil	Semily	Semily	126	64	62
544604	Žďárek	Liberec	Turnov	126	65	61
514195	Ždírec	Česká Lípa	Česká Lípa	128	64	64
561738	Krompach	Česká Lípa	Nový Bor	134	74	60
563846	Vlastiboř	Jablonec n. N.	Železný Brod	135	68	67
546232	Kozly	Česká Lípa	Česká Lípa	140	70	70
546658	Janův Důl	Liberec	Liberec	141	67	74
562173	Velenice	Česká Lípa	Česká Lípa	146	78	68
564401	Soběslavice	Liberec	Turnov	153	78	75
561622	Chotovice	Česká Lípa	Nový Bor	153	73	80
530425	Dalešice	Jablonec n. N.	Jablonec n. N.	157	77	80
530387	Radvanec	Česká Lípa	Nový Bor	158	79	79
573400	Loučky	Semily	Turnov	159	79	80
513890	Skalka u Doks	Česká Lípa	Česká Lípa	160	82	78
577561	Svojeck	Semily	Jilemnice	165	83	82
563773	Radčice	Jablonec n. N.	Železný Brod	169	85	84
562203	Velký Valtinov	Česká Lípa	Česká Lípa	169	78	91
577227	Klokočí	Semily	Klokočí	177	94	83
546283	Svojkov	Česká Lípa	Nový Bor	178	95	83
561428	Bohatice	Česká Lípa	Česká Lípa	180	85	95
577201	Kacanovy	Semily	Turnov	182	91	91
577367	Olešnice	Semily	Turnov	184	89	95
553638	Tachov	Česká Lípa	Česká Lípa	188	100	88
547484	Ktová	Semily	Turnov	189	93	96
564451	Sychrov	Liberec	Turnov	192	105	87
577031	Bukovina u Čisté	Semily	Jilemnice	199	100	99
577570	Syřenov	Semily	Semily	210	110	100
546259	Kvítkov	Česká Lípa	Česká Lípa	210	117	93
563684	Loužnice	Jablonec n. N.	Železný Brod	211	110	101
563617	Jílové u Držkova	Jablonec n. N.	Železný Brod	212	112	100
577642	Veselá	Semily	Semily	213	106	107
564052	Hlavice	Liberec	Liberec	221	103	118

577723	Žernov	Semily	Turnov	223	126	97
577014	Bradlecká Lhota	Semily	Semily	224	107	117
545937	Lažany	Liberec	Turnov	226	101	125
544353	Heřmanice	Liberec	Frýdlant	228	119	109
577391	Peřimov	Semily	Jilemnice	232	117	115
577189	Jestřabí v Krkonoších	Semily	Jilemnice	239	135	104
547476	Paseky n. Jiz.	Semily	Jilemnice	247	123	124
577421	Příkrý	Semily	Semily	247	128	119
564516	Vlastibořice	Liberec	Turnov	247	106	141
546267	Tuhaň	Česká Lípa	Česká Lípa	250	145	105
564079	Horní Řasnice	Liberec	Frýdlant	251	137	114
574201	Horka u Staré Paky	Semily	Jilemnice	252	126	126
563676	Líšný	Jablonec n. N.	Železný Brod	254	124	130
561851	Noviny pod Rals.	Česká Lípa	Česká Lípa	262	126	136
576972	Bělá	Semily	Semily	268	135	133
544582	Radimovice	Liberec	Turnov	275	133	142
577464	Roprachtice	Semily	Semily	276	131	145
561614	Chlum	Česká Lípa	Česká Lípa	278	137	141
564311	Pertoltice	Liberec	Frýdlant	287	138	149
545953	Paceřice	Liberec	Turnov	297	146	151
561886	Okna	Česká Lípa	Česká Lípa	298	153	145
564443	Svijany	Liberec	Turnov	301	150	151
561398	Bezděz	Česká Lípa	Česká Lípa	304	152	152
563536	Bedřichov	Jablonec n. N.	Jablonec n. N.	311	162	149
544345	Proseč p. Ještědem	Liberec	Liberec	314	164	150
564176	Kryštofovo Údolí	Liberec	Liberec	315	175	140
564541	Zdislava	Liberec	Liberec	322	165	157
564141	Kobyly	Liberec	Turnov	330	179	151
563528	Albrechtice v Jiz.h.	Jablonec n. N.	Tanvald	344	175	169
546577	Pulečný	Jablonec n. N.	Jablonec n. N.	345	169	176
562114	Stvolínky	Česká Lípa	Česká Lípa	350	184	166
545996	Černousy	Liberec	Frýdlant	353	193	160
577375	Levínská Olešnice	Semily	Jilemnice	368	203	165
561959	Polevsko	Česká Lípa	Nový Bor	370	186	184
561827	Mařenice	Česká Lípa	Nový Bor	373	165	208
577430	Radostná p. Kozákovem	Semily	Turnov	376	204	172
577685	Vyskeř	Semily	Turnov	376	197	179
544337	Hamr na Jezeře	Česká Lípa	Česká Lípa	383	204	179
530433	Kunratice	Liberec	Frýdlant	389	200	189
514276	Pertoltice p. Rals.	Česká Lípa	Česká Lípa	398	219	179
564435	Svijanský Újezd	Liberec	Turnov	401	202	199
577324	Modřišice	Semily	Turnov	405	206	199
577669	Vítkovice	Semily	Jilemnice	411	204	207
564168	Krásný Les	Liberec	Frýdlant	448	219	229
564206	Lázně Libverda	Liberec	Frýdlant	450	220	230
561991	Prysk	Česká Lípa	Nový Bor	456	219	237
530484	Jeřmanice	Liberec	Liberec	467	244	223
544531	Čtveřín	Liberec	Turnov	470	248	222
577171	Jesenný	Semily	Semily	487	256	231
577243	Kruh	Semily	Jilemnice	497	244	253
Celkem	92 obcí			22 951		

Zdroj: Český statistický úřad, zpracování: vlastní

Příloha č. 3 – Struktura komplexního rozvojového dokumentu – programu rozvoje obce



evropský
sociální
fond v ČR



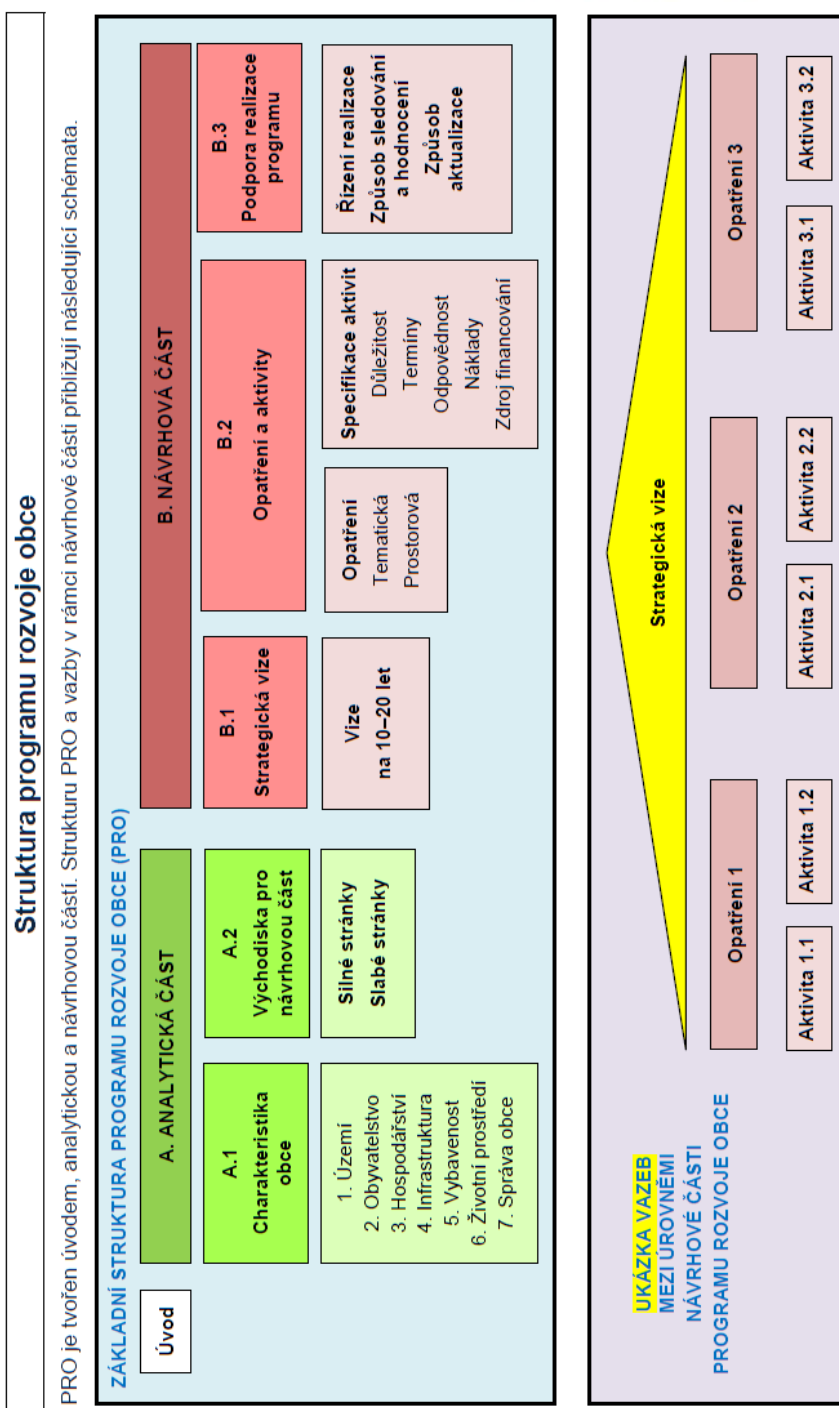
OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Metodika tvorby programu rozvoje obce



Úvod zachycuje účel a smysl PRO, a také způsob jeho vzniku – kdy byl vytvářen, na jaké období, jaké subjekty se na jeho tvorbě podílely, jak probíhal proces zpracování atd.

1. Analytická část

Analytická část obsahuje části A.1 Charakteristika obce a A.2 Východiska pro návrhovou část.

A.1 Charakteristika obce obsahuje komplexní zhodnocení situace v obci, charakteristiku stavu a vývoje jednotlivých oblastí života obce. Klade důraz na zachycení hlavních rozvojových problémů obce a jejich příčin. Musí zachytit demografickou situaci, hospodářství, infrastrukturu, vybavenost, životní prostředí, ekonomickou situaci a fungování obce.

A.2 Východiska pro návrhovou část jsou zpracována zejména na základě poznatků z charakteristiky obce a zachycují silné stránky (pozitiva) obce a slabé stránky (negativa) obce.

Obsah částí A.1 a A.2 může být širší dle požadavků a specifik obce (viz příloha).

2. Návrhová část

Návrhová část je tvořena částmi B.1 Strategická vize, B.2 Opatření a aktivity a B.3 Podpora realizace programu.

Strategická vize představuje dlouhodobý obraz o budoucnosti obce a formuluje směřování rozvoje obce. Součástí vize mohou být i principy, na nichž obec staví svůj rozvoj. Strategická vize zastřešuje období 10–20 let a zajišťuje kontinuitu jednotlivých střednědobých programů rozvoje obce.

Opatření a aktivity formulují způsoby naplňování vize ve střednědobém období. **Aktivita** označuje konkrétní akci, činnost v rámci opatření. U aktivity je stanovena **důležitost, rok(y) realizace, odpovědnost za realizaci, odhad nákladů** na realizaci aktivity a **zdroje financování**. Opatření zastřešuje soubor aktivit k určitému tématu/prostoru a stanoví přístup k řešení jednotlivých témat/problémů. Opatření musí obsahovat min. 1 aktivitu.

„Technická“ část **B.3 Podpora realizace programu** stanoví způsob sledování realizace, vyhodnocování a aktualizace PRO, tak aby se stal pružným nástrojem.

Akční plán podpoří naplňování PRO. Podrobně specifikuje způsob naplňování programových cílů, opatření a rozvojových aktivit programu rozvoje obce na období nejbližších 1–2 let. Konkretizuje rozvojové aktivity na nejbližší období až do podoby postupových kroků (rozfázování činností, zejména např. přípravné kroky).

Jednotlivé kapitoly a texty programu rozvoje obce mohou mít různý rozsah; důležité však je, aby dobře vystihovaly situaci v příslušné tematické oblasti.

Zdroj: Dokument Metodika tvorby programu rozvoje obce zpracovaná v rámci projektu Projekt CZ.1.04/4.1.00/62.00008

Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí. Stav po ověření metodiky k 30.6.2013. Zpracoval: GaREP, spol. s r. o. a e-Rozvoj.cz, s.r.o.

Příloha č. 4 – Analýza rozvojových dokumentů - vyhodnocení

Tabulka č. 5 – Analýza rozvojových dokumentů – souhrnné parametry

OBSAH DOKUMENTU - SOUHRNNÉ PARAMETRY	Struktura dokumentu	Časové horizonty			Provázanost analytické a návrhové části	Provázanost s územně plánovací dokumentací (zřejmě z dokumentu)	Vazby na další strategie a koncepce				Popis řízení a koordinace procesu pořízení dokumentu	Popis realizační a monitorovací fáze
	Celková logika	Dlouhodobý (strategie) na 10 a více let	Střednědobý (taktika) na 3 - 10 let	Krátkodobý (operativa) na 1 – 2 roky			Vazby na dílčí koncepce obce	Vazby na starší strategické koncepce obce	Vazby na rozvojové dokumenty mikroregionu / MAS / DSO apod.	Vazby na krajské rozvojové dokumenty		
ano	10%	25%	80%	10%	30%	25%	0%	30%	5%	0%	10%	10%
ne	35%	75%	20%	90%	70%	75%	100%	70%	95%	100%	90%	90%
spíše ano	15%											
spíše ne	40%											

Tabulka č. 6 – Analýza rozvojových dokumentů – socioekonomická analýza

		ANO	NE	SPÍŠE ANO	SPÍŠE NE	
Existence		40%	60%			
SOCIOEKONOMICKÁ ANALÝZA	Členění socioekonomické analýzy na problémové okruhy	Celková logika členění	10%	60%	10%	20%
		Dílčí závěry jednotlivých kapitol (např. dílčí SWOT analýzy apod.)	10%	90%		
		Demografická situace	30%	70%		
		Ekonomický rozvoj / podnikatelské prostředí	20%	80%		
		Průmysl	10%	90%		
		Zemědělství	15%	85%		
		Služby	15%	85%		
		Cestovní ruch	5%	95%		
		Trh práce	25%	75%		
		Školství a vzdělávání	30%	70%		
		Zdraví a zdravotnictví	30%	70%		
		Sociální péče	15%	85%		
		Kultura hmotná i nehmotná	40%	60%		
		Sport a tělovýchova	35%	65%		
		Spolková činnost	25%	75%		
		Bezpečnost	10%	90%		
		Bydlení	20%	80%		
		Občanská vybavenost	25%	75%		
		Dopravní infrastruktura	35%	65%		
		Dopravní obslužnost	30%	70%		
		Technická infrastruktura	30%	70%		
		Životní prostředí (složky ŽP - krajina, ovzduší, voda, hluk...)	25%	75%		
Odpadové hospodářství	20%	80%				

Tabulka č. 7 – Analýza rozvojových dokumentů – finanční a organizační analýza, analýza vnějších vztahů a vazeb a komplexní analytické závěry

SOCIOEKONOMICKÁ ANALÝZA	Finanční analýza obce/města				Organizační analýza	Analýza vnějších vztahů a vazeb	Komplexní analytické závěry		
	Existence	Rozbor příjmů a výdajů	Majetek obce	Rozpočtový výhled			SWOT analýza <i>(případně jiná adekvátní metoda)</i>	Vyhodnocení důležitosti identifikovaných problémů	Shrnutí zásadních východisek pro návrhovou část
ano	0%	5%	5%	5%	5%	15%	15%	10%	10%
ne	100%	95%	95%	95%	95%	85%	85%	90%	90%

Tabulka č. 8 – Analýza rozvojových dokumentů – návrhová část

NÁVRHOVÁ ČÁST	Dlouhodobá vize	Strategické cíle		Střednědobé úkoly / priority / opatření		Rozvojové aktivity / projekty					
		Existence	Indikátory plnění strategických cílů	Existence	Stanovení důležitosti (priorizace)	Existence	Konkrétnost	Odpovědnost za realizaci	Náklady	Zároje	Klíčové termíny plnění
ano	20%	20%	0%	75%	15%	70%	25%	10%	55%	35%	25%
ne	80%	80%	100%	25%	85%	30%	35%	90%	45%	65%	75%
spíše ano							25%				
spíše ne							15%				