

## IV. etapa – Kompletace výstupů řešení projektu

### Výstup IV. etapy

# KOMPLETNÍ SOUHRN VÝSTUPŮ

(včetně hlavních poznatků a doporučení)

dle smlouvy č. j. 956/2012-52, číslo smluv v CES: 4969 a  
4969/1

Zpracováno v rámci projektu

CZ.1.04/4.1.00/62.00008

**ELEKTRONICKÁ METODICKÁ PODPORA TVORBY  
ROZVOJOVÝCH DOKUMENTŮ OBCÍ**

31. ledna 2014



Zpracoval **GaREP, spol. s r. o. a e-Rozvoj.cz, s.r.o.**

## OBSAH

ÚVOD .....	4
1. CELKOVÝ PŘEHLED VÝSTUPŮ .....	5
1.1 Přehled výstupních zpráv .....	5
1.2 Specifikace dílčích výstupů .....	6
2. PRŮBĚH PRACÍ SPOJENÝCH S FINALIZACÍ DÍLA .....	15
2.1 Kompletace díla .....	15
2.2 Spolupráce na vývoji webové aplikace .....	15
3. HLAVNÍ POZNATKY Z ŘEŠENÍ DÍLA .....	16
3.1 Zhodnocení stavu strategického plánování obcí .....	16
3.2 Zhodnocení dostupnosti a relevantnosti datové základny na obecní úrovni .....	22
4. DOPORUČENÍ PRO ZKVALITŇOVÁNÍ PLÁNOVÁNÍ A ŘÍZENÍ ROZVOJE OBCÍ .....	25
4.1 Základní východiska .....	25
4.2 Doporučený postup tvorby programu rozvoje obce .....	27
4.3 Návrhy legislativních změn .....	37
4.4 Obecná doporučení pro zlepšení kvality řízení rozvoje obce .....	41
4.5 Doporučení ke zkvalitnění plánování rozvoje obcí .....	42
PŘÍLOHY .....	50
Příloha – CD s kompletem výstupů .....	50

## ÚVOD

Předkládaný dokument byl zpracován v rámci **projektu CZ.1.04/4.1.00/62.00008 Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí**. Jde o výstup IV. etapy díla „**Kompletace výstupů řešení**“ dle smlouvy č. j. 956/2012-52, CES 4969 uzavřené dne 1. března 2012 mezi Ministerstvem pro místní rozvoj (objednatel) a GaREP, spol. s r. o. (zhotovitel) a jejího 1. dodatku CES 4969/1 ze dne 8. 2. 2013. GaREP, spol. s r. o. řeší veřejnou zakázku ve sdružení s e-Rozvoj.cz, s.r.o. Dle této smlouvy je celkovým dílem „analýza současného stavu plánování rozvoje na obecní úrovni včetně návrhů a doporučení ve formě vytvořené komplexní metodiky a dále převedení metodiky do interaktivní elektronické aplikace“.

Obsahem IV. etapy je kontrola, doladění a kompletace všech dosavadních výstupů. Současně pokračovala úzká součinnost s dodavatelem softwarových služeb při tvorbě webové aplikace pro tvorbu programu rozvoje obce.

Zpráva za IV. etapu obsahuje informace o všech v rámci celkového plnění díla dosažených výstupech.

**V první kapitole** je zpracován přehled všech výstupů spolu s jejich stručnou specifikací a obsahem. **Všechny tyto výstupy** v plném znění doplněné ještě o další související materiály vzniklé při plnění díla **jsou zařazeny na CD**, které tvoří přílohu zprávy.

**Ve druhé kapitole** je ve stručnosti zachycen průběh IV. etapy prací.

### Příloha – CD s kompletem výstupů

#### **Obsah CD**

#### **A Výstupy za jednotlivé části díla**

Zprávy za části I.a.1, I.a.2, I.b, I.c, II.a, II.b.1, II.b.2, III.a, III.b, III.c, IV včetně příloh a doplňující dokumentace.

#### **B Metodika tvorby PRO**

Finální podoba metodiky pro tvorbu programu rozvoje obce včetně základních pracovních verzí, jejichž úpravami vznikla finální podoba.

#### **C Materiály k webové aplikaci**

Materiály k webové aplikaci: základní texty, výstupy projektu na web, vstupní data ČSÚ.

Materiály k e-learningu: Finální text včetně obrázků ve formátu \*.jpg, příručka pro uživatele, podklad k akreditaci kurzu.

#### **D Publicita**

Souhrnná publikace.

Prezentace z akcí pro veřejnost, kde byl projekt představován a diskutován.

# 1. CELKOVÝ PŘEHLED VÝSTUPŮ

## 1.1 PŘEHLED VÝSTUPNÍCH ZPRÁV

Názvy zpráv soustřeďujících jednotlivé výstupy projektu

<b>Část díla</b>	<b>Název výstupu</b>	<b>Termín zpracování a předání výstupu</b>
I.a.1	<b>Analýza současného stavu systému regionální podpory a plánování ve veřejné správě</b>	31. března 2012
I.a.2	<b>Účelová právní analýza samosprávných kompetencí obcí v oblasti plánování a realizace rozvojových aktivit obcí</b>	31. května 2012
I.b	<b>Analýza plánování rozvoje obcí Libereckého, Pardubického a Zlínského kraje a vyhodnocení stavu rozvojových dokumentů obcí</b>	30. června 2012
I.c	<b>Zhodnocení dostupnosti a relevantnosti datové základny na obecní úrovni</b> <b>Zhodnocení 1. etapy</b>	31. října 2012
II.a	<b>Metodika tvorby programu rozvoje obce</b>	10. prosince 2012
II.b.1	<b>Návrh systému elektronické metodické podpory a e-learningové aplikace</b>	31. března 2013
II.b.2	<b>Zpráva o spolupráci na transformaci metodiky do interaktivní elektronické podoby</b> <b>Závěry a zhodnocení II. etapy</b> <b>Souhrnná publikace</b>	30. září 2013
III.a	<b>Vypracování pilotních programů rozvoje obcí a ověření metodiky tvorby programu rozvoje obce</b>	30. června 2013
III.b	<b>Zpráva o realizaci dvoudenních vzdělávacích kurzů v pilotních regionech</b>	31. října 2013
III.c	<b>Zpráva o realizaci jednodenních vzdělávacích kurzů a shrnutí poznatků z plnění III. etapy</b>	15. prosince 2013
IV.	<b>Kompletní souhrn výstupů</b>	31. ledna 2014

## 1.2 SPECIFIKACE DÍLČÍCH VÝSTUPŮ

### I. ETAPA – ANALÝZA SOUČASNÉHO PLÁNOVÁNÍ ROZVOJE NA OBCENÍ ÚROVNI

<b>Část I.a: Zhodnocení současného systému regionální podpory, analýza databází, právní analýza</b>
---

#### Výstup části I.a.1

##### **Analýza současného stavu systému regionální podpory a plánování ve veřejné správě**

První část řešení (část I.a.1) byla výchozím krokem pro přípravu metodiky a jejím cílem bylo zpracovat věcná východiska/souvislosti pro identifikaci nezbytných předpokladů rozvoje obcí, která ovlivňují možnosti obcí rozhodovat a plánovat v jednotlivých rozvojových oblastech. Otevřela tak témata důležitá pro nastavení a zakotvení cílové metodiky.

Základními liniemi systému podpory jsou **prostorová organizace systému rozvoje území, finanční systém a toky, systémy komunikace, vzdělávání i systémy informační a metodické podpory**. Tyto tematické linie byly účelově ve vazbě na cíle projektu postupně analyzovány v jednotlivých kapitolách výstupu prací z řešení části I.a.1. V dané souvislosti je důležité zohlednit zapojování obcí do různých rozvojových struktur, zejména z důvodu, že tyto podpůrné struktury přímo realizují určité rozvojové činnosti a zprostředkovávají mnohé informační či finanční toky.

V příloze jsou zařazeny **charakteristiky modelových území projektu**, tj. krajů Libereckého, Pardubického a Zlínského spolu se zachycením jednotlivých oblastí podpory plánování a rozvoje obcí v daných krajích.

#### **Obsah výstupu**

Úvod

1. Prostorová organizace systému rozvoje území
2. Finanční systém veřejné správy
3. Informační toky a komunikace ve veřejné správě
4. Metodická podpora tvorby strategických dokumentů obcí
5. Vzdělávací systém veřejné správy
6. Podpůrné systémy rozvoje obcí
7. Nástroje na podporu rozvoje obcí

Literatura

Příloha – Charakteristika pilotních území projektu a základní informace o systémech podpory rozvoje obcí v těchto územích

- A. Liberecký kraj
- B. Pardubický kraj
- C. Zlínský kraj

## Výstup části I.a.2

### **Účelová právní analýza samosprávných kompetencí obcí v oblasti plánování a realizace rozvojových aktivit obcí**

V rámci části I.a.2 byl zpracován **přehled legislativních ustanovení upravujících samosprávnou činnost obcí** s důrazem na plánování a řízení rozvoje a zhodnoceny kompetence obcí v jednotlivých oblastech (tj. určení toho, co obec v jednotlivých rozvojových oblastech může dělat, co musí dělat a případně, jak to musí dělat). Byla zachycena **právní úprava plánování obcí** (zejména v jakých oblastech obec musí plánovat, vazby s ostatními úrovněmi veřejné správy, závazné procesy). Ve vazbě na právní rozbor byla zformulována **doporučení ve formě opatření a návrhů legislativních změn, která povedou ke zkvalitnění řízení rozvoje obce.**

### **Obsah výstupu**

Úvod

1. Základní charakteristika obecní samosprávy v ČR
2. Analýza klíčových samosprávných kompetencí obcí
3. Činnost ORP a POÚ s vazbou na rozvoj obcí
4. Návrhy opatření a změn ke zkvalitnění řízení rozvoje obcí

Literatura

Přílohy

Příloha 1: Evropská charta místní samosprávy

Příloha 2: Přehled vybraných kompetencí obcí

*Příloha 2 je v širším rozsahu zařazena ještě v samostatném souboru formátu EXCEL. Přehled umožňuje filtrování dle vybraných sloupců tabulky (zejména rozvojová oblast, charakter činnosti, činnost a právní předpis; jednotlivé činnosti lze rovněž členit dle vztahu k projektu Elektronická metodická podpora plánování rozvojových dokumentů obcí na: plánovací kompetence, rozvojové činnosti, rámeček samosprávy a ostatní).*

## **Část I.b: Výstup analýzy databáze dokumentů, hodnocení dat**

### Výstup části I.b

#### **Analýza plánování rozvoje obcí Libereckého, Pardubického a Zlínského kraje a vyhodnocení stavu rozvojových dokumentů obcí**

V úvodních dvou částech řešení byla zachycena institucionální východiska projektu. Třetí část řešení I.b prověřila aktuální stav plánování rozvoje obcí. Ve výstupní zprávě je **zachycen skutečný stav plánování rozvoje obcí** (tj. kolik obcí plánuje, jakým způsobem plánuje, jaké plánovací nástroje využívá a další souvislosti; kolik obcí nemá rozvojový dokument a jaké jsou příčiny tohoto stavu apod.) a zhodnocena kvalita **existujících rozvojových dokumentů obcí** (tj. zejména zda existující dokumenty mají všechny potřebné součásti, do jaké míry jsou využitelné pro řízení rozvoje obce, jaká témata zdůrazňují).

**S ohledem na uvedená zjištění byla rozvíjena metodika** pro tvorbu rozvojových dokumentů obcí a nastavován systém elektronické metodické podpory: systém by měl reagovat na stávající způsoby plánování (rozšířit dobrou praxi, sjednotit postupy, rozvinout procesy), měl by také omezit zjištěné příčiny, že obce nezpracovávají rozvojové dokumenty (např. nedostatečné personální kapacity, finanční nákladnost, složitost tvorby apod.).

### **Obsah výstupu**

Úvod

1. Východiska pro analýzu plánování rozvoje obcí
2. Analýza plánování rozvoje obcí
3. Analýza rozvojových dokumentů
4. Plánovací procesy obcí
5. Závěry a doporučení

Přílohy

Příloha 1: Obsah, zásady pro přípravu a postup pořizování místního programu obnovy vesnice

Příloha 2: Dotazník pro zjištění stavu plánování obcí

Příloha 3: Otázky pro řízené rozhovory k plánování obcí

## **Část I.c: Výstup databáze dokumentů, hodnocení dat, shrnutí a zhodnocení I. etapy**

### **Výstup části I.c**

#### **Zhodnocení dostupnosti a relevantnosti datové základny na obecní úrovni**

#### **Zhodnocení I. etapy**

V části I.c bylo provedeno zhodnocení dostupnosti a relevantnosti datové základny na obecní úrovni a ověření využívání zdrojů informací představiteli a pracovníky obcí pro plánování a řízení rozvoje. Šlo o poslední z analytických částí projektu, který uzavřel I. etapu řešení projektu.

### **Obsah výstupu**

Úvod

1. Východiska
2. Zdroje dat pro plánování a řízení rozvoje obcí
3. Využívání zdrojů informací obcemi
4. Závěry a doporučení
5. Zhodnocení I. etapy řešení projektu

Přílohy



Příloha 1: Otázky pro řízené rozhovory k problematice využívání zdrojů informací pro plánování a řízení rozvoje obce – 1. kolo dotazování

Příloha 2: Otázky pro řízené rozhovory k problematice využívání zdrojů informací pro plánování a řízení rozvoje obce – 2. kolo dotazování

Příloha 3: Databáze informačních zdrojů na obecní úrovni v členění dle problémových okruhů

## II. ETAPA – NÁVRHY A DOPORUČENÍ – VYTVOŘENÍ KOMPLEXNÍ METODIKY, PŘEVEDENÍ METODIKY DO INTERAKTIVNÍ ELEKTRONICKÉ APLIKACE A VYPRACOVÁNÍ SOUVISEJÍCÍ E-LEARNINGOVÉ APLIKACE

**Část II.a: Aplikace vyhodnocených závěrů I. etapy řešení pro vytváření návrhu metodiky a pro její e-learningovou aplikaci**

### Výstup části II.a

#### **Metodika tvorby programu rozvoje obce**

Výstupem části II.a byl **návrh komplexní metodiky pro zpracování rozvojového dokumentu obce** modifikovatelné podle velikosti a specifik obce. Tato metodika je z věcného hlediska jádrem celého projektu.

**Metodika se opírá o výsledky I. etapy prací „Analýza současného stavu plánování rozvoje na obecní úrovni“.** Vychází z celkového rámce fungování systému regionální podpory a rozvojových vztahů v území (výstup části I.a1) a z legislativní úpravy plánování a realizace rozvojových aktivit obcí (výstup části I.a2). Struktura programu rozvoje obce a pojetí jednotlivých částí staví zejména na poznatcích z šetření stavu plánování a obsahu rozvojových dokumentů obcí v pilotních regionech projektu, tj. v 845 obcích krajů Libereckého, Pardubického a Zlínského (výstup části I.b). Pojetí analytické části, zejména pokud jde o strukturaci témat, návodné otázky a datové pokrytí, se odráží od výsledků hodnocení dostupnosti a relevantnosti datové základny na obecní úrovni (výstup části I.c).

Vedle podkladů vzniklých v I. etapě řešení byly pro formulaci návrhu metodiky **využity existující metodické materiály** (certifikované metodiky vybrané Ústavem územního rozvoje) vztahující se k tvorbě koncepčních dokumentů veřejné správy, a dílčí podklady vzniklé v rámci výzkumného programu WD (Výzkum pro potřeby regionů) Ministerstva pro místní rozvoj ČR.

**Návrh základního rámce Metodiky**, vytvořený na základě uvedených podkladů, **byl rozvinut na základě výsledků několika jednání realizačního týmu projektu.** V dílčích diskuzích byly postupně zpřesňovány jednotlivé pasáže a hledána co nejpřehlednější podoba jednotlivých částí i celku. Metodika byla do finální podoby upravena na základě podnětů pracovníků Ministerstva pro místní rozvoj, vybraných pilotních krajů a také postřehů starostů obcí, kteří byli zapojeni do dalších fází řešení projektu (část III.a „Vypracování koncepčních dokumentů obcí“).

Metodika tvořila v dalších částech řešení II. etapy prací **základ pro vytváření systému elektronické metodické podpory tvorby programu rozvoje obce.** Jednotlivé kroky metodiky byly pomocí softwarového řešení automatizovány a vznikla tak aplikace umožňující přímé uplatnění metodiky. Na Metodiku navázala i e-learningová aplikace, která uceleně rozvíjí znalosti a dovednosti spojené s plánováním rozvoje obcí.

## Obsah výstupu

### ÚVOD K ČÁSTI II.a

### METODIKA TVORBY PROGRAMU ROZVOJE OBCE

#### Úvod

#### Program rozvoje obce

1. Struktura programu rozvoje obce
2. Proces tvorby programu rozvoje obce
3. Přílohy
  - 3.1 Metodické podklady
  - 3.2 Způsoby užití vybraných metod
  - 3.4 Odkazy na další metodické materiály
  - 3.4 Převodník pojmů
  - 3.5 Seznam pojmů

**Část II.b: Transformace návrhu metodiky do elektronické podoby, návrh metodiky, zhodnocení výsledků za II. etapu**

## Výstup části II.b.1

### **Návrh systému elektronické metodické podpory a e-learningové aplikace**

Část II.b.1 navázala na metodiku tvorby programu rozvoje obce (dále „metodika PRO“) vzniklou v rámci předchozí části II.a. Jejím obsahem je návrh způsobu přetvoření metodiky PRO do podoby elektronické aplikace provázející celým procesem tvorby dokumentu a umožňující generovat jednotlivé části dokumentu, či celý dokument. Část II.b.1 současně zahrnovala i návrh systému a vytvoření obsahu e-learningové aplikace, která představuje komplexní a strukturovaný vzdělávací program (kurz) zaměřený na rozvoj znalostí a dovedností představitelů a pracovníků obcí ve vztahu ke zpracované metodice a k souvisejícím procesům.

V **první kapitole** byly nastíněny základní souvislosti, principy a funkce webové aplikace, kterou bude řešen systém elektronické metodické podpory tvorby programu rozvoje obce. **Návrh webové aplikace byl následně přizpůsoben výsledné podobě metodiky tvorby PRO**, která byla do 30. 6. 2013 ověřována v pilotních obcích (viz výstup za část II.b.2). **Ve druhé kapitole** byl formulován **návrh rozcestníku** webové aplikace. Vedle představení **uživatelské struktury** webové aplikace stanovila i základní uživatelské varianty systému. **Ve třetí kapitole** byly rozvinuty **funkce a vazby aplikace pro tvorbu programu rozvoje obce**. Obsah třetí kapitoly slouží dodavateli softwarových služeb při programování jednotlivých funkcí webové aplikace. **Čtvrtá kapitola** zachytila texty tvořící obsah **e-learningové aplikace**.

## Obsah výstupu

#### Úvod

1. Rámec webové aplikace
2. Struktura rozcestníku webové aplikace

3. Návrh funkčních vazeb aplikace pro tvorbu programu rozvoje obce
4. E-learningová aplikace

## Část II.b.2: Metodická spolupráce na tvorbě systému elektronické metodické podpory a zhodnocení výsledků za II. etapu

### Výstup části II.b.2

#### **Zpráva o spolupráci na transformaci metodiky do interaktivní elektronické podoby; Závěry a zhodnocení II. etapy; Souhrnná publikace**

Část II.b.2 úzce navazuje na II.b.1 „Návrh systému elektronické metodické podpory a e-learningové aplikace“, v níž byl navržen způsob přetvoření metodiky PRO do podoby elektronického portálu, provázející celým procesem tvorby dokumentu. V rámci jejího řešení byly návrhy a podklady zpracované v rámci části II.b.1 upraveny dle finální podoby metodiky tvorby PRO, a zejména s ohledem na požadavky dodavatele softwarových služeb (programátorů webové aplikace pro tvorbu PRO).

V **první kapitole zprávy** byl popsán proces spolupráce a komunikace zpracovatelů metodiky tvorby programu rozvoje obce s dodavatelem softwarových služeb pro projekt společností *atlantis software, spol. s r.o.* Uvedeny jsou zde všechny dílčí podklady zpracované dodavatelem odborných služeb, tj. společnostmi GaREP, spol. s r.o. a e-Rozvoj.cz, s.r.o. Výsledkem intenzivní spolupráce bylo zpracování implementační analýzy, kterou k datu 30. 9. 2013 předkládá MMR zpracovatel softwarového řešení, společnost *atlantis software, spol. s r.o.* **Druhá kapitola** zprávy obsahuje informaci o ověřování e-learningové aplikace/kurzu, podpůrnou publikaci k e-learningu a podklad k akreditaci kurzu. Obsahem **třetí kapitoly** je souhrnná publikace, která vznikla ve vazbě na všechny dosud realizované výstupy řešeného projektu a shrnuje klíčové poznatky z řešení projektu. Ve **čtvrté kapitole** byl shrnut průběh řešení celé II. etapy projektu a zdůrazněny hlavní návaznosti řešení.

#### **Obsah výstupu**

Úvod

1. Zpráva o spolupráci na transformaci metodiky do elektronické podoby
2. Ověřování e-learningové aplikace
3. Souhrnná publikace
4. Zhodnocení II. etapy

Přílohy – podkladové materiály k elektronickému systému

Příloha 1: Ukázka struktury číselníku obcí a územních struktur

Příloha 2: Harmonogram

Příloha 3: Datové vstupy a výstupy

Příloha 4: SWOT analýza – specifikace procesu

Příloha 5: Specifikace atributů aktivit

Příloha 6: Číselník tematických oblastí

Příloha 7: Akční plán

### III. ETAPA – PRAKTICKÉ OVĚŘENÍ VÝSLEDKŮ A JEJICH APLIKACE, VZDĚLÁVACÍ AKTIVITY

#### Část III.a: Vypracování navržených koncepčních dokumentů, příprava vzdělávacích aktivit v řešených územích

##### Výstup části III.a

##### **Vypracování pilotních programů rozvoje obcí a ověření metodiky tvorby programu rozvoje obce**

Část III.a navazuje na metodiku tvorby programu rozvoje obce (dále „metodika PRO“) vzniklou v rámci předchozí části II.a. Základem části III.a bylo **zpracování 8 rozvojových koncepčních dokumentů obcí v každém z pilotních regionů** (z toho 4 dokumenty v obcích do 500 obyvatel, 3 dokumenty v obcích od 501 do 3 000 obyvatel a 1 dokument v obci II. nebo III. typu v rozmezí 5 000 až 10 000 obyvatel se stavebním úřadem a matrikou), tzn. minimálně 24 rozvojových dokumentů obcí (finálně jich bylo 25 – ve Zlínském kraji měly zájem o zapojení dvě obce z kategorie 5 000 až 10 000 obyvatel místo jedné). Těmito rozvojovými dokumenty byly programy rozvoje obce (dále „PRO“). Pomocí zpracování PRO byla prakticky ověřena a dopracována metodika tvorby programu rozvoje obce. Součástí plnění části III.a byla i příprava realizace závěrečných odborných konferencí, vzdělávacích akcí a akcí k podpoře a rozšíření využívání a rozvoje vzniklých aplikací.

V **první kapitole** byl zachycen metodický přístup a průběh ověřování metodiky tvorby programu rozvoje obce. Ve **druhé kapitole** byl zařazen přehled základních parametrů vytvořených dokumentů a dále metodické zprávy přibližující průběh zpracování PRO v pilotních obcích. **Třetí kapitola** shrnuje klíčové poznatky z ověřování metodiky a formuluje doporučení pro uplatnění metodiky jak přímo při tvorbě programu rozvoje obce, tak při přetváření do podoby webové aplikace. Ve **čtvrté kapitole** byl zařazen návrh zajištění vzdělávacích akcí projektu (dvoudenní kurzy a jednodenní kurzy) a konferencí uskutečněných za účelem představení a širší diskuze výsledků projektu.

**Přílohami** zprávy za část III.a zařazenými jako samostatné svazky jsou **metodika tvorby programu rozvoje obce** v podobě po ověřování v pilotních obcích, **osnova pro tvorbu programu rozvoje obce a soubor programů rozvoje 25 pilotních obcí**.

##### **Obsah výstupu**

Úvod

1. Metodický přístup k tvorbě a ověřování metodiky
2. Výsledky ověření
3. Doporučení pro výslednou podobu metodiky vyplývající z ověřování
4. Příprava vzdělávacích akcí

Přílohy

Příloha 1: Metodika tvorby programu rozvoje obce

Příloha 2: Osnova pro tvorbu programu rozvoje obce

Příloha 3: Programy rozvoje pilotních obcí (PRO 25 obcí)

## Část III.b: Postupná realizace vzdělávacích aktivit projektu v řešených územích

### Výstup části III.b

#### **Zpráva o realizaci dvoudenních vzdělávacích kurzů v pilotních regionech**

Obsahem části III.b byla realizace tří dvoudenních vzdělávacích kurzů v každém pilotním území (Liberecký, Pardubický a Zlínský kraj), tzn. minimálně 9 vzdělávacích modulů. Plnění části je zachyceno ve zprávě tvořené dvěma kapitolami. V **první kapitole předkládané zprávy** je zachycen celkový rámec a obsah kurzů. **Ve druhé kapitole** je uveden přehled kurzů a počtů jejich účastníků a následně popsán průběh jednotlivých vzdělávacích kurzů včetně fotografické dokumentace.

**Samostatnou přílohou jsou prezentace** sloužící lektorům k výkladu na jednotlivých kurzech. V **příloze zprávy** jsou dále zařazeny **pracovní listy** sloužící k doplnění prezentací, které mohou být využity pro posílení praktických dovedností účastníků kurzů.

#### **Obsah výstupu**

Úvod

1. Rámec dvoudenních vzdělávacích kurzů
2. Průběh realizace vzdělávacích kurzů

Přílohy

Příloha 1: Prezentace ke kurzům

Příloha 2: Pracovní listy

## Část III.c: Dokončení vzdělávacích aktivit projektu v řešených územích, návrh závěrečných shrnutí poznatků za plnění III. etapy projektu

### Výstup části III.c

#### **Zpráva o realizaci jednodenních vzdělávacích kurzů a shrnutí poznatků z plnění III. etapy**

Obsahem části III.c byla realizace 13 jednodenních vzdělávacích kurzů ve všech krajích ČR (vyjma Prahy). Plnění části je zachyceno ve zprávě tvořené třemi kapitolami. V **první kapitole zprávy** je zachycen celkový rámec a obsah kurzů. **Ve druhé kapitole** je uveden přehled kurzů a počtů jejich účastníků a zařazeno celkové zhodnocení vzdělávacích kurzů včetně fotografické dokumentace. **Třetí kapitola** obsahuje shrnutí poznatků z plnění III. etapy. **Přílohami zprávy** jsou úvodní prezentace ke kurzu, podoba e-learningové aplikace, osnova představení webové aplikace a ukázky z pilotních PRO.

#### **Obsah výstupu**

Úvod

1. Rámec jednodenních vzdělávacích kurzů
2. Průběh realizace vzdělávacích kurzů

### 3. Shrnutí poznatků z plnění III. etapy

#### Přílohy

- Příloha 1: Úvodní prezentace ke kurzu
- Příloha 2: Podoba e-learningové aplikace
- Příloha 3: Osnova představení webové aplikace
- Příloha 4: Ukázky z pilotních PRO

## IV. ETAPA – KOMPLETACE VÝSTUPŮ ŘEŠENÍ PROJEKTU

### Výstup IV. etapy

#### Kompletní souhrn výstupů

Zpráva za IV. etapu obsahuje informace o všech v rámci celkového plnění díla dosažených výstupech. V první kapitole je zpracován přehled všech výstupů spolu s jejich stručnou specifikací a obsahem. Všechny tyto výstupy v plném znění doplněné ještě o další související materiály vzniklé při plnění díla jsou zařazeny na CD, které tvoří přílohu zprávy. Ve druhé kapitole je ve stručnosti zachycen průběh IV. etapy prací.

#### **Obsah výstupu**

Úvod

1. Celkový přehled výstupů
2. Průběh prací spojených s finalizací díla

Přílohy

- Příloha – CD s kompletem výstupů

## 2. PRŮBĚH PRACÍ SPOJENÝCH S FINALIZACÍ DÍLA

IV. etapa svými pracemi věcně navazuje na část díla II.b.2 zpracovaného k 30. 9. 2013. Práce probíhaly ve dvou liniích. **První byla finalizace a kompletace díla.** Druhou linií byla **pokračující spolupráce s dodavatelem softwarových služeb** na vývoji webové aplikace pro tvorbu PRO.

### 2.1 KOMPLETACE DÍLA

Byly zkontrolovány výstupy za všechny předcházející části díla. Důraz byl kladen zejména na grafické sjednocení, jednotnost formátů a kontrolu log, informací o projektu apod. v souladu se zásadami publicity.

Vybrané výstupy byly dále v samostatných složkách (viz příložené CD) strukturovány tematicky s ohledem na další průběžné využívání ze strany MMR.

Byla provedena revize textů e-learningu s ohledem na finální podobu metodiky pro tvorbu PRO, technické možnosti e-learningové aplikace a stav aplikace pro tvorbu PRO. Rovněž byly doladěny a doplněny texty závěrečné souhrnné publikace s ohledem na podněty z ostatních částí řešení díla.

### 2.2 SPOLUPRÁCE NA VÝVOJI WEBOVÉ APLIKACE

Pracovníci GaREP, spol. s r.o. a e-Rozvoj.cz, s.r.o. se účastnili řady jednání (navazujících na jednání uskutečněná v rámci řešení části II.b.2), při nichž spolu s dodavatelem softwarových služeb, firmou atlantis software, spol. s r.o., průběžně řešili podobu webové aplikace pro tvorbu programu rozvoje obce. V návaznosti na tato jednání potom byly zpracovány další doplňující podklady.

#### Přehled jednání k webové aplikaci

Termín	Místo konání	Obsah jednání
21. 11. 2013	Bystřice pod Hostýnem – penzion Rondo	Setkání řešitelského týmu, první představení a připomínkování webové aplikace
5. 12. 2013	Praha – Český statistický úřad	Vyřešení formátů a struktur dat dodávaných ČSÚ pro webovou aplikaci
10. 12. 2013	Brno – GaREP	Zhodnocení aktuální stavu webové aplikace a návrh dalšího postupu
8. 1. 2014	Praha – Atlantis	Představení aktuální podoby webové aplikace a návrhy na doladění systému
15. 1. 2014	Brno – Ústav územního rozvoje	Řešení zprovoznění webové aplikace a navazující podpory

#### Přehled zpracovaných materiálů

Termín zaslání materiálu	Specifikace materiálu
5. 12. 2013	Specifikace datových požadavků na ČSÚ
10. 12. 2013	Komentář ke stavu etapy č. II. díla Softwarová podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí
11. 12. 2013	Texty pro web <a href="http://www.obcepro.cz">www.obcepro.cz</a> včetně informačních souborů s vybranými výstupy projektu
9. 1. 2014	Opravený číselník obcí ČR
30. 1. 2014	Texty nápověd k webové aplikaci

### 3. HLAVNÍ POZNATKY Z ŘEŠENÍ DÍLA

#### 3.1 ZHODNOCENÍ STAVU STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ OBCÍ

Stav plánování rozvoje obcí (resp. strategického plánování) je výsledkem dlouhodobého utváření institucionálního rámce veřejné správy v ČR.

**Obecnými vlivy jsou:**

- **Plánování rozvoje obcí není legislativně závazné a je legislativně upraveno v minimální míře.**
- **Neexistuje jednotný metodický přístup k plánování rozvoje obcí.**

*Podrobněji jsou obecné vlivy charakterizovány v části 1.a2 „Účelová právní analýza samosprávných kompetencí obcí v oblasti plánování a realizace rozvojových aktivit obcí“*

**Specifickými vlivy jsou:**

- **Vyžadované plánování rozvoje venkovských obcí v rámci programů obnovy venkova – tvorba (místních) programů obnovy vesnice/venkova (v rámci podkapitoly 1.3 a v příloze 1 je proto tato problematika více rozvedena).**
- **Požadavek na koncepční vazby při žádostech o dotační podporu** – Při žádostech obcí o dotační podporu svých projektů je obvykle vyžadován soulad s koncepčními dokumenty. Jde ale spíše o doložení, že projekt obce není v rozporu s dokumenty vyšších správních úrovní. V praxi tak bývá většinou dostačující, když je v projektu uvedeno souladné opatření programu rozvoje územního obvodu kraje, v němž se obec nachází. Jednoznačné doložení toho, že projekt je uveden, resp. vychází z rozvojové koncepce obce, není vyžadováno a pokud ano, tak to často bývá zjišťováno pouze z formálního hlediska.
- **Lokální struktury spolupráce** – Rozvojové dokumenty svazků obcí mohou být hlavním koncepčním vodítkem pro řízení rozvoje jednotlivých členských obcí. Klíčovou roli zde hraje pojetí dokumentu (podrobnost analýzy i řešení situace v jednotlivých obcích) a způsob zpracování (komunitní se zapojením aktérů z jednotlivých obcí versus expertní s využitím poradenské společnosti se zapojením pouze vybraných zástupců svazku).
- **Plánování rozvoje různých tematických oblastí** – Pro řešení specifických oblastí podmínek pro život vznikají tematicky zaměřené dokumenty, které pokrývají větší část území než je obec. Nemusí se vázat na formální struktury spolupráce. Typickým příkladem je Komunitní plán sociálních služeb, který se řídí spíše spádovostí a vůlí obcí na plánu participovat.
- **Volební cyklus** – Strategické plánování stanoví směřování rozvoje na období překračující čtyřletý volební cyklus. V případě, že nově zvolené zastupitelstvo se neztotožní s rozvojovým dokumentem, resp. má jiné priority, tak může vytvořit dokument nový. Opakovaně to může způsobit problémy s kontinuitou rozvoje, tj. stále se začíná znovu a rozvoj obce může stagnovat (nějakou dobu potřebuje nové zastupitelstvo na zorientování v situaci, cca 1 rok trvá zpracování rozvojového dokumentu, poté započne příprava projektů a teprve těsně před dalšími volbami se rozbíhá realizace ve větší míře).

V průběhu měsíců května a června 2012 proběhlo **dotazníkové šetření v obcích Libereckého, Pardubického a Zlínského kraje**. Jeho účelem bylo jednak zachytit stav



plánování v obcích, jednak analyzovat přístup obcí k tvorbě rozvojových dokumentů a u obcí, které nemají zpracovaný rozvojový dokument zjistit příčiny absence tohoto dokumentu.

Představitelé obcí byli požádáni o vyplnění dotazníkového formuláře a v případě existence rozvojového dokumentu také o zaslání tohoto dokumentu v elektronické podobě. Sběr probíhal ve spolupráci s pracovníky příslušných krajských úřadů. Realizován byl převážně elektronickou formou, tj. prostřednictvím webového formuláře nebo e-mailem. V případě nedodání dotazníku nebo rozvojového dokumentu, byly obce o dodání opakovaně urgovány. Pro urgence byla použita převážně e-mailová komunikace, v menší míře také telefon.

Celkem byly shromážděny odpovědi **845 obcí** (což tvoří **87,0 %** z celkem 971 obcí oněch tří krajů). Současně s dotazníkovými formuláři byly sbírány také rozvojové dokumenty obcí. Z celkem 475 obcí, které uvedly, že mají zpracovaný dokument, se podařilo shromáždit **271 dokumentů (57,1 %)**. Další 40 obcí (8,4 %) uvedlo, že jej nemají v elektronické podobě, a tudíž jej nemohou zaslat. Ostatní obce (164 obcí, tj. 34,5 %) daný dokument nechtěly poskytnout, a to ani po další urgenci. Je to určitá negativní známka vztahu mnohých obecních samospráv ke krajům a centrální úrovni řízení. Zasláným dokumentem byl v cca jedné třetině případů (35,9 %) rozvojový program či plán; program obnovy vesnice zaslalo 62,7 % obcí; čtyři obce (1,5 %) zaslaly jiný typ dokumentu.

Provedené šetření přineslo vedle potvrzení některých obecně známých skutečností týkajících se obcí a jejich přístupů k plánování rozvoje i zcela nové poznatky a výsledky. Vzhledem k tomu, že odpovědělo 87 % obcí ze tří krajů, lze závěry šetření považovat za velmi významné.

### **Základní situace plánování rozvoje obcí**

⇒ **Existence vlastního rozvojového dokumentu a jeho aktivní využití bylo zaznamenáno u více než poloviny zkoumaných obcí.**

Tato skutečnost významně předurčuje aktivní využívání plánování rozvoje obce. Častěji disponují dokumentem spíše velké obce (přes 80 % obcí nad 10 000 obyvatel), ale i u nejmenších obcí je zastoupení dokumentů také celkem vysoké (zhruba polovina obcí do 200 obyvatel má rozvojový dokument).

⇒ **Existují velké rozdíly v kvalitě jednotlivých dokumentů obcí.**

Obecně mají větší obce často kvalitnější dokument (platí pro obce nad 3 000 obyvatel), i když řada malých obcí má také zpracován velmi kvalitní a podrobný dokument. Na druhou stranu existuje řada dokumentů (většinou tzv. programy obnovy vesnice) bez jakékoliv situační analýzy či rozpracované implementační části, které jsou pouhými seznamy názvů projektů bez další konkretizace. Největší problémy s kvalitou dokumentu byly zaznamenány u obcí do 200 obyvatel.

⇒ **O metodickou pomoc ze strany veřejné správy při tvorbě rozvojového dokumentu mají zájem téměř tři čtvrtiny obcí.**

Zájem obcí o metodickou pomoc při tvorbě se s velikostí obce zvyšuje. Více se o metodické pomoc zajímají uvolnění starostové. Míra zájmu o metodickou podporu nesouvisí s existencí ani kvalitou stávajícího rozvojového dokumentu. Větší zájem o metodickou pomoc se zpracováním dokumentu mají obce, které dokument již zpracovávali (a pravděpodobně zjistily, kde by potřebovaly poradit).

Větší obce často disponují kromě rozvojového dokumentu i dalšími dílčími koncepcemi, například dokumenty sdružení obcí (svazků obcí, MAS, oblastní komunitními plány), obecními dokumenty zaměřenými na veřejnou infrastrukturu, cestovní ruch, dopravní a

technickou infrastrukturu atd. Rozvojové dokumenty dobrovolných svazků obcí se relativně často vyskytují i u menších obcí.

- ⇒ **Vliv objektivní situace obce na stav plánování se neprojevuje, tj. rozvojové dokumenty nejsou cíleně využívány jako nástroje řešení nepříznivé situace v obci.**

Neprokázalo se, že by obce s nepříznivou socioekonomickou situací – tj. vysokou nezaměstnaností, vysokým podílem staršího obyvatelstva, poklesem počtu obyvatel atd., nebo obce spadající do krajsky vymezených problémových regionů – častěji zpracovávaly rozvojový dokument nebo jej měly kvalitnější.

Pravděpodobné důvody spočívají v tom, že tyto obce spíše operativně řeší své aktuální problémy a nemají pak již lidské, finanční či časové kapacity na dlouhodobější pohled a plánování; že obce často vidí dokument spíše jako podmínku pro přidělení dotací a dle toho dokument zpracovávají. *Právě pro tyto obce se otevírá prostor zde prezentovaným řešeným projektem pro jejich osvětu a metodickou podporu zaměřenou na důležitost a potřebnost strategického plánování.*

### **Obce s rozvojovým dokumentem**

*V této části, kde byly hodnoceny obce, které **disponují rozvojovým dokumentem** a uvedly o něm potřebné informace. Celkem bylo hodnoceno 460 obcí (54,4 % dotázaných obcí).*

- ⇒ **Obce mají nejčastěji (dvě třetiny) zpracován program obnovy vesnice (POV) a třetina rozvojový program a plán (v této kategorii jsou zahrnuty strategické plány, rozvojové strategické dokumenty, programy, plány či strategie rozvoje).**

U obcí do 3 000 obyvatel mají nejvíce program obnovy vesnice, který byl jimi pořizován nejčastěji z důvodu podmínky pro podání žádosti do státního a později krajského dotačního titulu Program rozvoje venkova. Obce nad 3 000 obyvatel častěji mají rozvojový dokument.

- ⇒ **Celkově kvalitnější jsou dokumenty, které jsou zpracovány externími firmami, než ty, které si obce zpracovaly samy, přesto jsou dokumenty nejčastěji zpracovávány vlastními silami (65,9 %).**

Rozvojové dokumenty jsou dále zpracovávány pomocí externí poradenské firmy (17,5 %) či kombinovaně (14,8 %). Zde se však projevuje i vazba s typem dokumentu – externí firmou nebo kombinovaně jsou častěji zpracovány rozvojové programy a plány (jejichž celková propracovanost je vyšší), vlastními silami si obce zpracovávají především programy obnovy vesnice. Z toho jednoznačně plyne, že celkově jsou rozvojové dokumenty kvalitnější a propracovanější než POV, častěji také byla do jejich tvorby zapojována veřejnost. Zatímco do roku 2005 zpracovávaly dokumenty velmi často externí firmy či kombinovaně firmy s obcemi, později to již byly velmi často obce vlastními silami.

*Tuto skutečnost lze částečně přičítat tomu, že obce mají (i v souvislosti s poklesem příjmů díky ekonomické recesi) stále méně volných finančních prostředků a některé činnosti se tak snaží zajišťovat vlastními silami. I díky tomu je pravděpodobné, že se tak zvýšila schopnost obcí tvořit rozvojové dokumenty vlastními silami.*

- ⇒ **Zpracovaný rozvojový dokument v praxi využívají téměř všechny obce. Nejčastěji slouží pro přípravu žádostí o dotace, plánování investičních záměrů, přípravu obecního rozpočtu a pro podporu všeobecného rozvoje obce.**

Rozvojové dokumenty jsou více než programy obnovy vesnice používány pro plánování investičních záměrů a podporu všeobecného rozvoje obce. Rozpočet podle rozvojového dokumentu málo připravují nejmenší obce; nejspíše proto, že celkový objem jejich rozpočtu

pokrývá téměř jen náklady provozu obce a nedává prostor na plánování rozvojových projektů.

Nejméně jsou využívány dokumenty zpracované před rokem 2000 – situace v obci se během let pravděpodobně velmi změnila, a navíc se také změnily podmínky pro přidělování dotací (které jsou hlavním způsobem využívání obecních dokumentů). Nejvíce jsou změny patrné u programů obnovy vesnice, které sloužily jako podklad pro dotace z Programu obnovy venkova MMR, od 2004 jako podmínka pro čerpání krajských programů rozvoje venkova.

### **Obce bez rozvojového dokumentu**

*V této části, kde byly hodnoceny pouze obce **nedisponující rozvojovým dokumentem**, bylo hodnoceno celkem 369 obcí (43,7 % dotázaných obcí).*

*Pokud obce dokument nemají, je to především proto, že na jeho zpracování nemají personální kapacity, finance, nebo nevědí, jak takový dokument zpracovat. Složitost zpracování dokumentu je důvodem jeho absence spíše u větších obcí, kde je proces pořízení a zpracování dokumentu složitější než u obcí menších. Ve větších obcích (s uvolněným starostou) je totiž obecně náročnější popsat celkovou situaci a vytvořit konsenzus ohledně navrhovaných opatření.*

⇒ **Téměř čtvrtina obcí je přesvědčena, že rozvojový dokument nepotřebuje (především obce do 1 000 obyvatel).**

Malé obce považují v některých případech rozvojový dokument za nadbytečný, protože potřebné projekty jsou obecně známé, a navíc pořízení takového dokumentu by bylo finančně náročné.

*K těmto obcím by měla být směřována výše zmíněná osvěta a metodická podpora. Připravovaná elektronická metodická podpora by měla zohledňovat i specifika malých obcí (zejména jejich menší finanční a personální kapacity).*

⇒ **Obce, které nemají rozvojový dokument, řídí rozvoj obce především podle rozpočtu nebo podle aktuálních rozhodnutí zastupitelstva.**

Další nástroje – programové prohlášení zastupitelstva, dílčí koncepce, koncepce vyšších územních celků – jsou již využívány výrazně méně. Celkem 13,1 % obcí uvedlo, že plánuje na základě rozvojového dokumentu svazků obcí. Toto je vhodná cesta např. pro malé obce, pro něž je z hlediska financí i personálních kapacit náročné zpracovat vlastní dokument. S rostoucí velikostí obce je častěji používáno programové prohlášení zastupitelstva či rady, dílčí koncepce obce a rozvojové dokumenty vyšších celků (svazku obcí, kraje, státu).

⇒ **Rozvojový dokument hodlá pořídit více než polovina obcí z těch, které jej v současnosti nemají. Pokud obce plánují pořídit dokument, mají také zájem o metodickou podporu.**

Většina z nich plánuje pořídit rozvojový dokument až v roce 2014 nebo později. Obce, které plánují dokument pořídit později než v roce 2014, však častěji zájem o metodickou podporu nemají (je otázkou, jak to myslí vážně – zpracování rozvojového dokumentu je počátečním krokem řízení rozvoje obce).

⇒ **Většina obcí hodlá rozvojový dokument pořídit vlastními silami s metodickou podporou kraje, státu, či obce s rozšířenou působností.**

Pro ORP by to však požadavky obcí na metodickou podporu znamenaly značnou zátěž. Služby externí firmy hodlá využít čtvrtina obcí, vlastními silami plánuje dokument zpracovat 7,5 % obcí. O metodickou pomoc mají logicky zájem především obce, jež plánují pořídit dokument samy s metodickou podporou kraje, státu, či obce s rozšířenou působností.

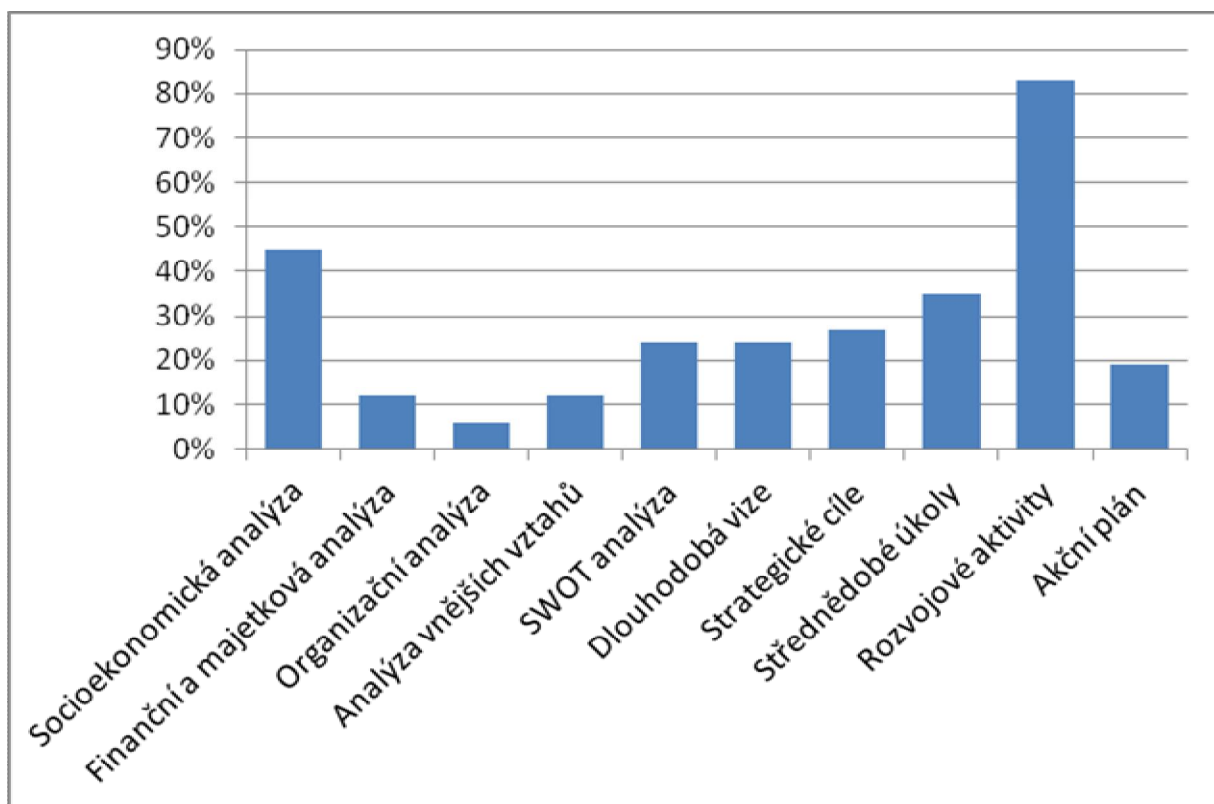
Relativně málo o ni mají zájem obce, které hodlají dokument zpracovat zcela vlastními silami.

*I obce, jež plánují zhotovení dokumentu kompletně „na klíč“, mají velký zájem o metodickou podporu ze strany veřejné správy.*

### **Hodnocení struktury dokumentů**

⇒ **Celková provázanost rozvojových dokumentů je nejlepší v obcích s více než 10 000 obyvateli, naopak nejhorší situace je v obcích do 200 obyvatel.**

Parametr provázanosti analytické a návrhové části ovlivňuje velkou měrou existence socioekonomické analýzy. Tam, kde tato chybí, nemůžeme nalézt ani provázanost uvedených dvou základních částí dokumentu. Proto i zde je nejlepších výsledků dosaženo v obcích nad 10 001 obyvatel.



**Obr. 7: Podíl dokumentů obsahujících základní části rozvojových dokumentů**

⇒ **Na střednědobý horizont, tedy plánovací období 3–10 let, se zaměřuje více než ¾ hodnocených dokumentů.**

Dokumenty typu POV jsou většinou střednědobé až krátkodobé dokumenty, které vykazují nízkou provázanost analytické a návrhové části (zejména proto, že tyto dokumenty často analytickou část neobsahují). Z hlediska vazeb na další strategie a koncepce je v těchto programech nejčastěji uváděna vazba na starší strategické koncepce obce, převážně se jedná o POV na předchozí plánovací období. Ostatní hodnocené koncepční dokumenty jsou na tom oproti POV o poznání lépe.

**Z hlediska celkového pohledu na obsah a zaměření dokumentu můžeme obecně říci, že čím menší obec, tím je nižší kvalita jejího rozvojového dokumentu.** Týká se jak provázanosti nejen analytické a návrhové části dokumentu, ale také provázanosti koncepce s dalšími dokumenty, ať již v rámci obce nebo jejího širšího okolí. Ovšem ani u největších obcí se nedá říct, že je plánování a zpracování koncepcí na takové úrovni, že tyto obce nepotřebují žádnou pomoc, zejména metodickou.

### **Analytická část**

⇒ **Z podrobných statistických zjištění vyplývá, že obce mají k socioekonomické analýze rozdílný přístup.**

Celkem 55 % z nich analýzu vůbec neprovádí, zbývající část obcí přikládá při jejím zpracování menší či větší důležitost tématům, které považují ze svého pohledu za prioritní bez uvědomění si vzájemných vazeb a souvislostí.

⇒ **Oblíbenost u vybraných témat v analytických částech dokumentů lze upozorovat mezi obcemi s různou velikostí.**

V tomto případě platí, že menší obce (do 500 obyvatel) věnují více pozornosti oblastem, které mohou přímo ovlivňovat (bydlení, dopravní a technickou infrastrukturu, životní prostředí a odpadové hospodářství, volnočasové aktivity, kultura apod.) než oblastem, na které mají vliv spíše okrajový (služby, trh práce, podnikání, sociální a zdravotní péče apod.). U obcí větších (nad 2001 obyvatel) nejsou rozdíly tak značné, jednotlivým problémovým okruhům je věnována přibližně stejná pozornost.

⇒ **Analýza finanční a majetkové situace obce, tj. základních předpokladů pro realizování rozvojových činností, je opomíjena**

Finanční a majetkovou analýzou se zabývají dokumenty větších měst, téměř úplně chybí v POV. Nejvíce jsou využívány dílčí analýzy příjmů a výdajů a ukazatele zadluženosti. Naopak ve zcela minimálním počtu případů je analyzována hmotná podstata obce, tzn. majetek obce. Problematická je též provázanost s rozpočtovým výhledem obce. Absolutní absenci finanční analýzy lze konstatovat u nejmenších obcí. Celkově se dá říci, že s velikostí obce klesá kvalita a míra výskytu finanční analýzy.

⇒ **V komplexnosti analytických závěrů municipálních rozvojových dokumentů a prioritizaci identifikovaných problémů jsou zřejmé výrazné rozdíly mezi dokumenty typu POV a mezi ostatními rozvojovými programy a plány.**

Z hlediska typů dokumentů je v případě POV provázanost SWOT analýzy a dalších parametrů komplexních analytických závěrů u vyhodnocení důležitosti identifikovaných problémů 12,5 % a u shrnutí zásadních východisek pro návrhovou část 0 %! Kategorie „rozvojové programy a plány“ vykazuje v tomto parametru výrazně lepší výsledky. Vyhodnocení důležitosti identifikovaných problémů se objevuje v 87,5 % případů dokumentů, které obsahují SWOT analýzu. Samotné shrnutí zásadních východisek pro návrhovou část je obsaženo dokonce u 100 % dokumentů, které obsahují SWOT analýzu.

Zařazení komplexních analytických závěrů souvisí se samotnou existencí a zejména provázaným zpracováním (a vypovídací schopností) analytické části v rozvojových dokumentech. V případě dokumentů typu POV výrazně převažuje podíl těch dokumentů, které vůbec analytickou část neobsahují, tzn., neobsahují ani žádné komplexní analytické závěry.

### **Návrhová (implementace a monitoring) část**

Z celkového počtu hodnocených dokumentů jich 18 % obsahuje tři úrovně návrhových prvků (tj. zpravidla naplňují základní osu návrhu zahrnující strategické cíle – střednědobé priority/opatření/úkol – rozvojové aktivity/projekty). Dvě úrovně návrhu jsou součástí 29 % dokumentů, nejčastěji se vyskytuje pouze jedna úroveň návrhu (51 %). To je případ zejména dokumentů typu POV, kde je nejčastější úroveň konkrétních aktivit/projektů (což činí 48 % ze všech hodnocených obcí).

⇒ **Celkově lze konstatovat, že realizační či implementační fázi obsahuje velice nízké procento zpracovaných rozvojových dokumentů obcí. Podle typu dokumentů je jednoznačně zřejmý fakt, že dokumenty typu POV se realizační fází prakticky nezabývají.**

Ze všech sledovaných parametrů této kapitoly byly nejvíce zastoupeny zásady implementace – pod 10 %; ostatní hlediska odpovědnosti a organizačního zajištění, řízení a koordinace a v neposlední řadě i podstatné opatření finančních zdrojů byla obsažena ještě méně.

Tento fakt ukazuje na skutečnost, že **způsob implementace a jeho rozpracování nepovažují obce za podstatnou část rozvojových dokumentů** a že se jím nezabývají. Jinými slovy lze říci, že **podceňují význam rozpracování návrhové části do praktické a konkrétní podoby**, což může následně významně omezit praktickou použitelnost daného dokumentu při každodenním rozvoji obce.

⇒ **Popis a rozpracování monitorovací fáze obsahuje dle provedené analýzy velice málo dokumentů.**

Zastoupení jednotlivých parametrů se sice drobě liší, avšak žádný z nich není uveden celkově ve více než 6 % dokumentů (v případě zásad indikátorů to jsou dokonce jen 2 %). Tento podíl je velice malý a je možné konstatovat, že je až zanedbatelný.

Částečně to **svědčí o nízkém hodnocení významu monitoringu pro kvalitu samotného dokumentu ze stran obcí** a jejich představitelů. Přitom je to právě monitoring, jinak řečeno také kontrola, která dává zpětnou vazbu a ukazuje, jak a zda vůbec se daří vytyčené cíle adekvátně plnit.

### **3.2 ZHODNOCENÍ DOSTUPNOSTI A RELEVANTNOSTI DATOVÉ ZÁKLADNY NA OBECNÍ ÚROVNI**

Obce pro řízení svého rozvoje potřebují řadu informací. Některé z nich sbírá přímo daná obec (např. evidence obyvatel), další získává z databází jiných institucí. U většiny údajů jsou obce závislé na externích zdrojích, což limituje možnosti získávání těchto dat (viz např. zrušení sledování míry nezaměstnanosti do úrovně obcí), v některých případech je problémem také aktuálnost zveřejněných dat.

Shromážděné informace zpracovává nejčastěji starosta či místostarosta, ve větších obcích jsou to i odborní pracovníci úřadu. Většinu analýz však provádějí nepravidelně či nárazově pouze v případě určité konkrétní potřeby. V malých obcích často nemají potřebu analyzovat data, protože představitelé obcí mají dobré povědomí o situaci v obci.

Z konkrétních zdrojů dat obce využívají především krajské portály, méně portál ČSÚ (z něj čerpají data spíše velké obce, malé jen velmi málo). Z mapových zdrojů jsou nejvíce využívány katastr nemovitostí a krajské mapové portály. Nejdůležitějšími jsou pro obce informace o možnostech získávání dotací. Obce sledují zejména různá finanční data

související s hospodařením obce, a dále především informace o obyvatelstvu a trhu práce. Velmi významné jsou pro představitele obcí také názory občanů. V malých obcích jsou názory zjišťovány především formou – částečně neformálního – osobního kontaktu, ve velkých obcích se realizují spíše ankety či dotazníková šetření. Šetření však nemusí vždy odrážet skutečné názory většiny občanů; záleží, zda se ho zúčastní různé skupiny obyvatel, nebo zda převažují ti nespokojení. Výsledky šetření či anket bývají zveřejňovány převážně v obecním zpravodaji a na webu obce.

Většina obcí si dokáže obstarat veškerá potřebná data, ale řada obcí postrádá podklady pro dlouhodobé plánování – zejména jasné vize a dlouhodobější strategie na úrovni kraje a centra. Negativně vnímají také velmi časté žádosti různých institucí o poskytnutí informací o obci. Obce příliš nepotřebují metodickou pomoc zaměřenou na získávání dat, spíše by uvítaly jeden souhrnný zdroj všech potřebných dat o obci, protože v současnosti jsou zdroje informací velmi roztržité. Do tohoto zdroje informací by naprostá většina obcí byla ochotna doplňovat své údaje, pokud je ovšem způsob práce se systémem nebude zatěžovat.

**Východiskem pro analýzu datových zdrojů bylo vytvoření databáze údajů dostupných na obecní úrovni.** Databáze byla tříděna dle zdroje (poskytovatele) dat. Jiné třídění lze provést podle okruhů informací či dalších parametrů.

Veškeré údaje zahrnuté v databázi jsou vztaženy k tvorbě charakteristiky (profilu) obce o libovolné velikosti. Charakteristika obce soustřeďuje základní fakta o obci a obsahuje komplexní zhodnocení situace v obci, charakteristiku stavu a vývoje jednotlivých oblastí života obce. Pro základní popis obce jsou vyhodnocovány zejména údaje z následujících oblastí: obyvatelstvo, bydlení, veřejné služby, hospodářství, technická infrastruktura, dopravní obslužnost a dostupnost, životní prostředí, veřejná správa, ty jsou pak dále vztaženy k jednotlivým kapitolám profilu obce (území a obyvatelstvo, hospodářství, infrastruktura, vybavenost, životní prostředí a správa obce). Přestože statistické údaje netvoří jediný podklad pro zpracování charakteristiky obce, resp. analytické části rozvojového dokumentu obce, jedná se o jeho zásadní stavební prvky. Proto je nanejvýš důležité, vytvořit vhodné podmínky pro získávání dat a jejich zpracování.

**Analýza datových zdrojů prokázala, že systém dat pro regionální rozvoj je v ČR nejednotný, neúplný a do značné míry nekoordinovaný.** Z hlediska zpracování charakteristiky obce lze konstatovat **nevyváženost dostupnosti jednotlivých informací.** Datově jsou pokryty docela dobře všechny okruhy (byť u vybavenosti a hospodářství je paleta zdrojů o něco širší), ale jednotná data za všechny obce ČR jsou zejména z oblastí obyvatelstva, resp. hospodářství (registr ekonomických subjektů a statistiky trhu práce).

Problémem je též velmi rozdílná územní dostupnost dat a velmi často **chybějící data na obecní úrovni.** Pro některé problémové oblasti, zejména ty dynamické, ve kterých dochází k častým změnám (např. kulturní a sportovní infrastruktura, podnikatelské prostředí) neexistuje jednotná datová základna. **Některá data nejsou veřejně dostupná** – pokud jsou tyto údaje nezbytné pro plánování obce, bude cílem v rámci projektu vytvářené elektronické podpory, aby i tato data byla do tohoto systému zahrnuta, a to v datovém formátu vhodném jak pro běžné uživatelské prostředí malé obce (manuální zpracování dat), tak pro využití ve složitějších databázových systémech (velké obce, využití v geografických informačních systémech nebo jiných sofistikovaných databázích).

U významných rozvojových dat za obce je též značným **problémem periodičita jejich aktualizací,** např. data ze sčítání lidu, domů a bytů jsou sbírána, resp. aktualizována pouze

1x za 10 let, což je pro objektivní analýzu nutnou pro vytvoření relevantního profilu obce velmi problematické.

Analýza též prokázala, že výše uvedené zásadní nedostatky jsou řešitelné v případě zvýšení součinnosti minimálně všech orgánů státní statistické služby. Jedná se zejména o databáze ministerstva financí či ministerstva práce a sociálních věcí.



## 4. DOPORUČENÍ PRO ZKVALITŇOVÁNÍ PLÁNOVÁNÍ A ŘÍZENÍ ROZVOJE OBCÍ

### 4.1 ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA

Řízení rozvoje je proces zahrnující plánování, organizování, motivování a vedení (tj. řízení lidských zdrojů) a monitoring a kontrolu.<sup>1</sup> Stěžejní součástí je za každých okolností plánování, k němuž jsou vztahovány ostatní uvedené dílčí procesy (nastavení těchto procesů bývá součástí plánování). Význam plánování pro řízení obecně (a platí to samozřejmě i pro obce) lze shrnout následovně<sup>2</sup>:

- plánování je výchozím bodem, který předchází výkon všech ostatních manažerských činností,
- plán poskytuje racionální cestu (vymezení postupů, aktivit, opatření) k dosažení stanovených cílů.

**Terminologická poznámka:** V rámci stávající legislativy je pro základní rozvojový koncepční dokument obce užit v § 84, odst. 2, písm. a) užití pojmu „**program rozvoje obce**“. Tohoto označení bude v dalším textu proto užíváno, i když z hlediska zvyklostí strategického plánování a řízení základním koncepčním dokumentem je strategie (rozvoji systematického přístupu k plánování obcí by napomohla změna označení v zákoně na strategii rozvoje obce).

V úrovni místního rozvoje lze význam programu rozvoje obce, jakožto základního a nejvýznamnějšího nástroje strategického řízení rozvoje obce lze definovat prostřednictvím následujících bodů:

- je stěžejním podkladem pro vytvoření argumentační základny pro rozhodování orgánů obce v zásadních rozvojových otázkách,
- představuje manuál pro opatření vedoucí k aktivizaci vnitřních zdrojů obce a realizaci rozvojových aktivit,
- vytváří systémové předpoklady pro upevnění pozice obce v regionu a posílení jeho konkurenceschopnosti,
- je významnou koncepční oporou pro čerpání finančních prostředků z domácích dotačních zdrojů a ze zdrojů Evropské unie.

V oblasti regionálního rozvoje je plánování, resp. existence rozvojového plánu chápáno jako jedna ze základních podmínek reálného řízení a koordinace rozvoje území regionu.<sup>3</sup>

Princip programování je jedním ze základních postulátů evropské regionální politiky. Při přípravě českých operačních programů pro programovací období 2007 – 2013 zůstal princip programování jen v úrovni základních dokumentů pro čerpání prostředků ze Strukturálních fondů (podklady pro Národní strategický referenční rámec nebo pro operační programy). Do „nižších pater“ regionálního rozvoje se dostal jen prostřednictvím tzv. integrovaných plánů

<sup>1</sup> Podrobněji viz Mallya, T. Základy strategického řízení a rozhodování. Praha: Grada Publishing, ISBN 978-80-247-1911-5, str. 26 a následující.

<sup>2</sup> VEBER, J. a kol. Management – základy, prosperita, globalizace, Management Press, Praha 2003, ISBN 80-77261-029-5, str. 51.

<sup>3</sup> WOKOUN, R. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2004, ISBN 80-86473-80-5, str. 184

rozvoje měst, které se však týkají pouze specifikované skupiny velkých a středně velkých měst. Z konstrukce zejména regionálních operačních programů, které vytváří prostor pro čerpání strukturální pomoci i pro menší obce a města, žádná povinnost mít před podáváním projektových žádostí zpracovaný program rozvoje obce, nevyplývá.

Smyslem rozvojové koncepce obce přitom není jen mít dokument, o který účelově opíráme konkrétní projekt.

Cílem je naopak vytvoření materiálu, který ve stanoveném časovém období umožní realizovat v obci reálné, efektivní a socioekonomicky udržitelné rozvojové aktivity.<sup>4</sup>

Základní východiska pro zkvalitňování řízení rozvoje obcí lze shrnout následovně:

- ✓ *Strategické plánování rozvoje obcí je v právním řádu ČR upraveno minimální měrou, a to pouze v dílčích oblastech. Procesní úprava strategického plánování není téměř žádná. → **Nezbytným krokem je jednoznačné zakotvení strategického plánování obcí v právním řádu ČR a stanovení základních (minimálních) plánovacích procesů na obecní úrovni a dořešení (horizontálních i vertikálních) vazeb v rámci plánování veřejné správy.***
- ✓ *Metodická podpora plánování obcí je nedostatečná a chybí ucelené a jednotný odborný plánovací rámec. → **Je třeba zpracovat metodické manuály a vytvořit podpůrné metodické prostředky k plánování obcí a sladit názory odborné veřejnosti.***
- ✓ *Personální kapacity a odborná zdatnost potřebná pro realizaci strategického plánování jsou na obecní úrovni poddimenzované. → **Je třeba posílit vzdělávací aktivity v oblasti strategického plánování (nejen pro úředníky obcí, ale zejména pro volené představitele samosprávy – v malých obcích jsou tvůrci plánů výhradně starostové spolu se zastupiteli) a také poradenství z úrovně krajů i Ministerstva pro místní rozvoj.***

V následujícím textu jsou vzhledem k zaměření aktivity I.a2 akcentovány zejména návrhy na úpravy legislativy směrem k posílení právního rámce strategického plánování rozvoje obcí. Další návazné oblasti (metodická podpora a vzdělávání) jsou naznačeny schematicky a budou rozvíjeny v dalších fázích projektu Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí.

Příčiny nízké míry právní úpravy lze zformulovat jako:

- *Různorodost existujících přístupů a názorů odborné veřejnosti i zástupců obcí a tudíž značná náročnost dosažení shody nad právní úpravou.*
- *Charakter strategického plánování, kdy jakákoliv aktivizační opatření bývají legislativně upravena vždy volněji než regulační či restriktivní opatření.*
- *Historicky slabší úprava plánování ve veřejné správě.*

<sup>4</sup> PONIKELSKÝ, P. a kol. Lze řídit obec jako firmu? e-Rozvoj.cz, s.r.o., Jablonec n. N. 2012, ISBN 978-80-904758-0-9, str. 64-65

Příčiny slabého uplatňování strategického plánování na úrovni obcí (navzdory jeho nezpochybnitelnému významu) lze vymežit následovně:

- *Nepochopení významu a přínosů (strategického) plánování představiteli obecní samosprávy.<sup>5</sup>*
- *Nedostatečné znalosti a zkušenosti se strategickým plánováním.*
- *Nedostatečná metodická podpora ze strany kraje a státu.*
- *Strategické plánování obcí není dostatečně důrazně vyžadováno na krajské a národní úrovni v oblasti podpory obecního rozvoje (podmínkou pro získání dotací by měl být program rozvoje obce, v němž by byl příslušný záměr obsažen; i v případě takového požadavku např. u krajských programů rozvoje venkova není kontrolován stav koncepce a v řadě případů jde pouze o nevyhovující formální dokument).*

V souvislosti se strategickým plánováním obcí je třeba zdůraznit, že pod různorodým označením dokumentu se může skrývat žádaná strategie rozvoje obce. Velký počet programů obnovy vesnice, které menší obce zpracovávají již od 90. let 20. století, plně odpovídá struktuře a obsahu základního strategického dokumentu obce.

**Strategické plánování** je proces uplatnitelný ve všech obcích bez ohledu na velikost či další charakteristiky. **Každá obec potřebuje pro kvalitní řízení program rozvoje obce. Je nezbytné stanovit základní soubor požadavků na program rozvoje obce, který bude jednotný pro všechny obce**, tak jak je to u územního plánu či u rozpočtu.

Jednotlivé dokumenty se posléze mohou lišit rozsahem, detailností a způsobem zpracování jednotlivých částí. Větší obce mohou rozvíjet vybrané oblasti v návazných oborových koncepcích, či rozšířit dokument o další části dle svých potřeb.

## 4.2 DOPORUČENÝ POSTUP TVORBY PROGRAMU ROZVOJE OBCE

### Základní rámec tvorby programu rozvoje obce

Program rozvoje obce (PRO) je základním koncepčním dokumentem pro řízení rozvoje obce. Obec zpracovává program rozvoje obce opakovaně vždy na návrhové období 4 až 7 let. Program rozvoje obce **obsahuje zejména**:

- a) komplexní zhodnocení situace obce a zachycení hlavních problémů a limitů,
- b) dlouhodobou vizi směřování rozvoje obce,
- c) způsoby naplňování vize ve střednědobém období v podobě opatření a aktivit.

Před započítáním vlastní tvorby musí obec promyslet a rozhodnout:

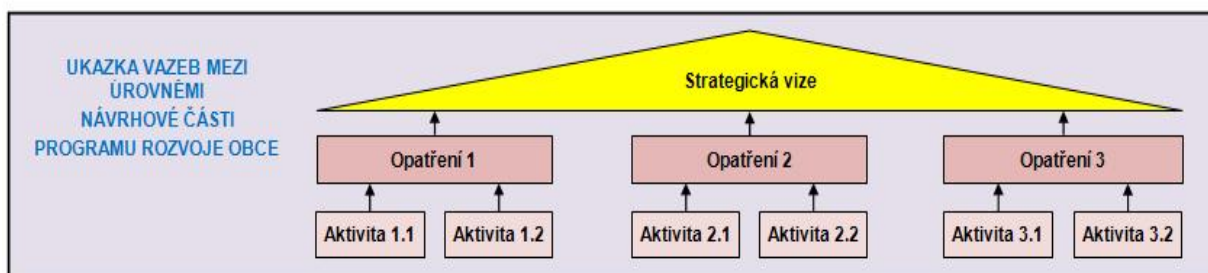
- ⇒ Zda obec **zpracuje PRO v základní podobě, nebo PRO rozšíří** o některou další část – např. vyhodnocení předchozího PRO, šetření názorů obyvatel, podnikatelů apod., SWOT analýza, akční plán atd.

<sup>5</sup> Často zaznívajícím argumentem je, že za situace, kdy se neustále mění zákony, sociálně-ekonomická situace je rovněž proměnlivá, kdy není jisté, jaké dotace obec získá apod., nelze kvalitně plánovat. Jde o zásadní omyl. Strategické plánování umožňuje na tyto změny reagovat a současně neztrácet ze zřetele dlouhodobé cíle.

- ⇒ **Jakým způsobem bude PRO vznikat**, tj. jak budou zajištěny jednotlivé kroky tvorby; zejména kdo bude PRO fakticky tvořit, tj. psát jednotlivé texty a chystat podklady pro jednání (=realizační tým) a zda obec využije vnější pomoc.<sup>6</sup>
- ⇒ **S kým bude PRO průběžně diskutován**, tj. **činnost pracovní skupiny, její složení a počet členů** – Pracovní skupina je shromážděním místních aktérů (starosta, vybraní zastupitelé, významní podnikatelé, zástupci neziskových organizací, zástupci jednotlivých skupin občanů, případně dalších pro rozvoj obce důležitých subjektů apod.).<sup>7</sup>
- ⇒ **Jak bude zapojeno obyvatelstvo** – Musí být vyjasněno, jak budou obyvatelé informováni o PRO, jak budou zveřejňovány podklady k veřejné diskuzi a zda, v jakém rozsahu a v jaké formě (on-line diskuze, setkání s občany) proběhne v rámci zpracování PRO veřejná diskuze.
- ⇒ **Jak budou časově uspořádány jednotlivé kroky tvorby PRO**, tj. vytvoření **harmonogramu** – obec si časově rozloží tvorbu jednotlivých částí PRO, zvolí počet jednání k PRO a jejich orientační rozložení (stačí po měsících).

### Struktura programu rozvoje obce

PRO je tvořen úvodem, analytickou a návrhovou částí. Strukturu PRO a vazby v rámci návrhové části přibližují následující schémata.



<sup>6</sup> Dle potřeby s ohledem na personální a finanční kapacity obce může obec využít externího odborného subjektu, a to a) na zpracování komplexních podkladů a kompletaci díla a na kompletní řízení procesu tvorby, b) na zpracování dílčích částí a na pomoc při řízení procesu tvorby nebo c) na metodickou podporu procesu tvorby.

<sup>7</sup> Pracovní skupina může být tvořena a) členy zastupitelstva obce, b) vybranými členy zastupitelstva obce + zástupci různých skupin občanů, podnikatelů, neziskových organizací apod., c) zástupci různých skupin občanů, podnikatelů, neziskových organizací apod., příp. i jinak.

**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.*

## Tvorba programu rozvoje obce

Tvorba programu rozvoje obce probíhá následujícím způsobem:

Část dokumentu	Kroky zpracování
<i>Fáze přípravy</i>	
A.1 Charakteristika obce	⇒ <b>zhodnocení (analýza) situace</b> v jednotlivých tematických oblastech obce ⇒ <i>případně provedení terénního šetření</i>
A.2 Východiska pro návrhovou část	⇒ <b>formulace silných a slabých stránek</b> ⇒ <i>případně SWOT analýza</i> ⇒ <i>případně vyhodnocení předchozího programu rozvoje obce, vyhodnocení vazeb na další koncepční dokumenty</i> n projednání s pracovní skupinou, s veřejností
B.1 Strategická vize	⇒ <b>formulace žádoucího budoucího stavu obce</b> n vytvoření pracovní skupinou NEBO projednání návrhu s pracovní skupinou, s veřejností
B.2 Opatření a aktivity	⇒ <b>vymezení opatření směřujících k plnění vize a stanovení kroků/činností/ projektů rozvíjejících dané opatření</b> , včetně jejich důležitosti, harmonogramu, financí, odpovědnosti za realizaci n vytvoření pracovní skupinou NEBO projednání návrhu s pracovní skupinou, s veřejností n rozpracování realizačním týmem, nutné zapojení finančního výboru obce, příp. dalších výborů či komisí
B.3 Podpora realizace programu	⇒ <b>stanovení úkolů pro nejbližší období</b> , vymezení kompetencí a odpovědností jednotlivých aktérů ⇒ <b>nastavení způsobu sledování a vyhodnocování</b> dokumentu ( <i>vyhodnocení plnění PRO se doporučuje 1x ročně</i> ). ⇒ stanovení harmonogramu aktualizace dokumentu ⇒ <i>případně vytvoření akčního plánu / katalogu akcí</i>
Finální podoba PRO	n projednání s pracovní skupinou, s veřejností ⇒ <b>schválení dokumentu zastupitelstvem obce</b>

### Důležité principy tvorby PRO:

- ✓ Zásadní a nezastupitelnou roli v procesu tvorby PRO hraje **politická reprezentace obce** (starosta, rada obce, zastupitelstvo obce).
- ✓ Do procesu zpracování musí být zapojení relevantní aktéři na obecní úrovni.
  - Je vhodné co nejvíce **zapojit občany obce**. Občané musí být průběžně informováni, musí mít možnost vhodným způsobem vyjádřit své názory (např. v rámci veřejných diskuzí, formou dotazníkového šetření apod.) a jejich připomínky musí být řádně vypořádány.
  - Vhodným způsobem je potřebné zapojit i neziskové organizace a podnikatele působící v obci.

- ✓ Důležitým subjektem v procesu tvorby Programu je **pracovní skupina**. Pracovní skupina je významnou tvůrčí silou: projednává jednotlivé návrhy, sladuje rozporná stanoviska apod.
- ✓ Je nutné **respektovat relevantní koncepční dokumenty z krajské a národní úrovně**.
- ✓ Musí být reflektován **územní plán obce**.
- ✓ Program musí být **zpracován reálně s ohledem na rozpočtové a majetkové možnosti** obce.
- ✓ Je potřebné prověřit soulad PRO s rozvojovými záměry okolních obcí a obcí v rámci svazků obcí, jichž je obec členem.

### Zpracování analytické části programu rozvoje obce

Účelem analytické části je popsat situaci v dané obci. Teprve na základě poznané situace a zjištěných pozitivních a negativních rysů obce lze totiž vyvozovat závěry a stanovit skutečnosti, které jsou významné pro další rozvoj obce. Na základě těchto faktů je pak formulována návrhová část.

Veškeré texty analytické části se píší tzv. **problémovým přístupem** – nejen že se popisují hodnoty určitých statistických ukazatelů, ale zjištěné hodnoty se také hodnotí a zasazují do kontextu. Díky tomu je pak z textu zřejmé, zda jde o skutečnost pozitivní či negativní, nebo jsou objasněny souvislosti daného jevu.

Rozsah a míra podrobnosti jednotlivých kapitol analytické části závisí na rozhodnutí pořizovatele dokumentu, často souvisí s velikostí obce a s jejími případnými specifiky (např. obec bez významnějších **turistických atraktivit** se nebude zabývat cestovním ruchem a naopak).

**Profil (charakteristika obce)** soustřeďuje základní fakta o obci. 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. Profil za jednotlivé oblasti charakterizuje současný stav, vývoj (minulý i do budoucna) a případné problémy včetně jejich příčin. Analýzy je potřeba zasadit do prostorového kontextu, tedy srovnat se situací za ORP, kraj či ČR.

V případě, že má obec více místních částí, je nezbytné sledovat situaci i v jednotlivých částech.

V profilu jsou obecně **analyzovány tyto oblasti**: území, obyvatelstvo, hospodářství, infrastruktura, vybavenost, životní prostředí a správa obce. Struktura konkrétních kapitol se může v jednotlivých dokumentech lišit. Pro zpracování analýz se využívá řada veřejně dostupných statistických ukazatelů.

**Pro doplnění informací** (a současně jako jedno z vodítek pro nastavení návrhové části) je vhodné uskutečnit **dotazníkové šetření mezi obyvateli**, případně také mezi významnými podnikateli a neziskovými organizacemi v obci.

Na základě profilu obce je zpracováno **shrnutí analytické části** a její vyústění pro část návrhovou. Jsou zde shrnuty komplexní závěry analytické části (klíčové pozitivní a negativní rozvojové faktory, tj. faktory, na nichž může být postaven rozvoj obce, a problémy, které je nutno řešit či odstranit) a určena jejich významnost z hlediska rozvoje dané obce. Pro širší ukotvení poznatků z analýz a pro získání přesnějších podkladů ke tvorbě návrhové části je

vhodné doplnit shrnutí také o vyhodnocení minulého programu rozvoje obce (pokud jej obec již měla) a o vazbu na územní plán obce a strategické dokumenty vyšších územních celků (svazku obcí, kraje).

Významnou součástí shrnutí je **SWOT analýza**, která stručně a přehledně shrnuje hlavní skutečnosti z profilu obce. Je to souhrnné zhodnocení silných a slabých stránek (vnitřních faktorů obce) a příležitostí a ohrožení (faktorů působících z vnějšku), které ovlivňují aktivity a rozvoj obce.

Pro tvorbu analytické části programu rozvoje obce se využívají různé zdroje informací – dostupná statistická data, interní informace obce, významné dokumenty obce (územní plán, dílčí koncepce atd.) a další podklady. Tyto informace se zpracovávají s využitím různých kvantitativních i kvalitativních metod. Vybrané metody budou představeny v dalším textu.

### **Zdroje dat o obcích**

Pro tvorbu analytické části PRO jsou nezbytná data kvalitativního charakteru, která bývají shromažďována zejména ve veřejně dostupných databázích. Dále lze data vyhledat v rozvojových dokumentech a mapových podkladech.

Základním zdrojem informací jsou různá statistická zjišťování **Českého statistického úřadu (ČSÚ) České republiky** – [www.czso.cz](http://www.czso.cz). Databáze ČSÚ je z hlediska objemu dat nejrozsáhlejší. Pro obecní úroveň poskytuje ČSÚ nejvíce údajů prostřednictvím **Městské a obecní statistiky (MOS)**, která obsahuje údaje o městech, obcích a jejich částech. Údaje v databázi MOS mají roční periodicitu. V současné době je zpracováváno do databáze cca 600 indikátorů (<http://vdb.czso.cz/xml/mos.html>). ČSÚ umožňuje také na svých stránkách v rámci **Veřejné databáze ČSÚ** interaktivní grafické a mapové výstupy zvolených ukazatelů v třídění dle krajů a v řadě případů i okresů. Za jednotlivé obce lze zobrazit časové řady v grafech. Vedle obrazových výstupů lze nahlédnout i do podkladových dat pro jednotlivá zobrazení. Uvedená databáze je dostupná na <http://vdb.czso.cz/vdb/>. Náhled do zobrazení z databáze ukazuje následující obrázek.

Další veřejné databáze jsou garantovány dílčími ministerstvy – MPSV (např. informace o trhu práce <http://portal.mpsv.cz/sz/stat>), MPO, MŽP.

Nevýhodou výše zmiňovaných databází bývá jejich nejednotnost (ve smyslu uživatelského přístupu, uspořádání a členění dat), nepřehlednost, ale také nedostatečná periodicitu aktualizace (sběru) dat.

Cenné poznatky lze získat také z rozvojových dokumentů – ÚAP, či dílčích strategií/koncepcí (komunitní plán obce apod.).

Významným zdrojem dat jsou mapové podklady, ve větších městech zprostředkované zejména GIS aplikacemi. Neopominutelným zdrojem informací o území by měl být územní plán, pokud je pořízen dříve než program rozvoje. V každém případě je nutné dbát na soulad těchto dvou dokumentů.

Významným zdrojem dat pro analytickou část jsou interní data pořizovaná obcí, například evidence obyvatel, ekonomická data, pasporty (majetku/infrastruktury/komunikací).

Zbývající informace o území, zejména kvantitativního charakteru, je možné získat terénním šetřením.



## Statistické metody

Různé způsoby zpracování dat jsou obvykle základem všech analýz. Způsoby práce se statistickými daty mohou být více či méně sofistikované a jejich výstupy přecházejí od velmi jednoduchých přehledů (např. ve formě procentuálního vyjádření hodnot) až po složité tabelární a grafické výstupy statistických analýz.

V každém případě je nezbytné získané výsledky hodnotit a interpretovat. Samotné číselné výsledky mohou být bez bližšího komentáře zavádějící (*například velmi nepříznivé věkové poměry v určité obci, které jsou ovlivněny tím, že v této obci existuje velký domov pro seniory*). Je tedy důležité zapojovat kromě matematiky i „selský rozum“.

Nejjednodušším způsobem hodnocení statistických dat je tzv. **popisná statistika**. Ta se zabývá především absolutními a relativními hodnotami ukazatelů – např. počet autobusových zastávek v obci, počet ekonomických subjektů na 1 000 obyvatel, podíl zaměstnaných v zemědělství (%) atd.

Používají se buď poslední dostupné hodnoty (nejčastěji ke konci minulého roku), případně průměr z několika ročních hodnot, nebo se sleduje vývoj hodnot v čase. Vývoj v čase lze hodnotit tzv. časovou řadou (hodnotami ukazatelů za několik posledních let; délka časové řady se liší podle dostupnosti dat) nebo tzv. indexem (změnou hodnot mezi dvěma roky, obvykle se vyjadřuje v %).

**Srovnávací analýza** umožňuje zasadit údaje o obci do širšího kontextu. Obecně jsou u této metody hodnoty daného jevu vždy srovnávány s určitou srovnávací základnou, a to buďto na principu času (srovnávací základnou je hodnota daného ukazatele v minulosti), nebo na principu prostoru (srovnávací základnou je hodnota za jiný územní celek – ORP, kraj, ČR apod.). Teprve širší srovnání napomůže určit významnost sledovaného jevu, tj. zda jsou hodnoty průměrné, nebo je tento jev příznivý či nepříznivý.

Srovnávací analýza může při hledání možností rozvoje napomoci se získáním konkurenční výhody v rámci aktivit, které nejsou v jiných sídlech s obdobnými charakteristikami realizovány a které mohou mít do budoucna pozitivní vliv na konkrétní rozvojové procesy (tzn. lze díky ní určit, v čem je daná obec lepší/horší než okolní obce).

## Grafické metody

Dalším přístupem k vyjádření hodnot dat je – kromě statistických výpočtů – znázornění hodnot formou určitých grafických prvků. Graficky lze vyjádřit kvantitativní i kvalitativní veličiny.

Hodnoty ukazatelů za obec, případně i za okolní obce, ORP, kraj a podobně se shromažďují v různých typech **tabulek**. Pro zjednodušení čtení a interpretace dat v tabulkách je vhodné určitým způsobem **zvýraznit jednotlivé buňky tabulky** (barvou či symbolem), aby byly zřetelnější příznivé a nepříznivé hodnoty jednotlivých ukazatelů. K tomu je velmi vhodné využít v programu Microsoft Excel funkci podmíněné formátování, která nabízí různé typy formátů:

- ✓ **tříbarevná škála** – zejména pro identifikaci hodnot podprůměrných, průměrných a nadprůměrných (*v příkladu níže použita u počtu obyvatel; sloupec s označením A*),
- ✓ **dvoubarevná škála** – při sledování minimálních a maximálních hodnot (*použita u indexu stáří; sloupec s označením B*),

- ✓ **sada ikon** – pro znázornění tří- až pětistupňové škály pomocí určitých symbolů (*použita u změny počtu obyvatel a míry nezaměstnanosti; sloupce s označením C a D*),
- ✓ **datová čára** – hodnotě ukazatele odpovídá určitá délka datové čáry (*použita u zaměstnanosti ve službách; sloupec s označením E*).

**Hodnoty z tabulek lze vyjádřit také formou grafů.** Pro různé typy ukazatelů jsou vhodné odlišné typy grafů. Nejčastěji jsou používány tyto grafy:

- ✓ **sloupcový** – používá se pro srovnání hodnot určitého ukazatele za více prostorových jednotek (*např. míra nezaměstnanosti nebo podíl seniorů, za obec, ORP a kraj*) nebo pro srovnání hodnot několika souvisejících ukazatelů (*např. podíl zemědělské půdy, lesních ploch a trvalých travních porostů v dané obci*),
- ✓ **koláčový (výsečový)** – používá se pro zachycení struktury jevu, tj. pro znázornění relativních hodnot určitého jevu v případě, když součet tvoří 100 % (*např. věková struktura obyvatel*),
- ✓ **liniový (spojnicový)** – slouží k vyjádření trendu nebo časové řady určitého ukazatele (*např. počet obyvatel obce za období několika let*).

Existuje i řada dalších typů grafů (bodový, plošný, prstencový apod.), ale v praxi se již používají výrazně méně.

Pro komplexní přehled o významnosti jevů v území je vhodné využít znázornění jevů pomocí **kartografické vizualizace**. Použití této metody je vhodné zejména v případě popisu vnějších vztahů, nebo při využití srovnávací analýzy, anebo pokud se jedná o strategický plán obce s více než 10 000. Zaznamenání statistických jevů do mapy ať už pomocí **kartogramů**, nebo **kartogramů** usnadní identifikaci rozdílů (disparit) či hledání příčin těchto rozdílů. Díky této metodě je možné vysledovat celou řadu rozvojových.

### Syntetické metody

Při zpracování analytické části programu rozvoje obce se hodnotí řada statistických dat a kvalitativních informací. Výsledkem je velké množství informací, které je potřeba utřídit a vybrat z nich nejvýznamnější skutečnosti, které se budou odrážet v návrhové části dokumentu. K tomu lze využít různé metody.

Nejnámější syntetickou metodu je **SWOT analýza**. Je to metoda kvalitativního hodnocení, kdy jsou zjištěné významné skutečnosti rozděleny do čtyř skupin – silné a slabé stránky (z hlediska kompetencí obce jde o vnitřní faktory), příležitosti a ohrožení (vnější faktory). Název metody vychází z anglického pojmenování zmíněných skupin, tj. **s**trengths, **w**eaknesses, **o**pportunities, **t**hreats.

Pro správné uplatnění SWOT analýzy je klíčový fakt, že příležitosti a ohrožení jsou definovány jako parametry prostředí, které nejsou pod přímou kontrolou obce a mají významné dopady na socio-ekonomický rozvoj regionu. Silné a slabé stránky jsou faktory alespoň částečně kontrolovatelné obcí. V některých dokumentech bývají příležitosti a ohrožení nesprávně formulovány jako opatření (např. „*vytvoření rekreační zóny u rybníka*“), to však neodpovídá principu této metody.

Jednotlivé části SWOT analýzy by neměly být příliš rozsáhlé, přiměřený počet je cca 8–10 výroků u každé kategorie. Výroky by měly být seřazeny (hierarchizovány) podle významu;

buďto seřazeny od nejvýznamnějšího po relativně nejméně významný, nebo by alespoň na prvních místech měla být uvedena skupina nejvýznamnějších výroků.

Analýzu okolního prostředí organizace (vnějších faktorů) přináší **PESTLE analýza**. Zkoumá šest skupin faktorů. Pro každou skupinu se identifikují nejvýznamnější jevy, události, rizika a vlivy, které je ovlivňují nebo budou ovlivňovat. Skupiny faktorů vycházejí z názvu metody:

- ✓ **politické** – existující a potenciální působení politických vlivů,
- ✓ **ekonomické** – působení a vliv místní, národní a světové ekonomiky,
- ✓ **sociální** – průmět sociálních změn dovnitř organizace, součástí jsou i kulturní vlivy (lokální, národní, regionální, světové),
- ✓ **technologické** – dopady stávajících, nových a vyspělých technologií,
- ✓ **legislativní** – vlivy národní, evropské a mezinárodní legislativy,
- ✓ **ekologické (environmentální)** – místní, národní a světová problematika životního prostředí a otázky jejího řešení.

Někdy se používá pouze zjednodušená varianta – PEST analýza, tj. bez zařazení legislativních a ekologických aspektů.

PESTLE analýza může být zpracována jako samostatná součást programu rozvoje obce, nebo může být využita „pouze“ jako podklad pro zpracování SWOT analýzy. Ve SWOT mohou být vnější faktory (příležitosti a ohrožení) formulovány se zohledněním principu PESTLE, tedy ve výše uvedených tematických oblastech. Díky tomu se podaří lépe a přesněji definovat různé vlivy, jež se mohou obce pozitivně či negativně dotknout, a následně na ně reagovat v návrhové části dokumentu.

### Zpracování návrhové části programu rozvoje obce

Návrhová část vychází ze závěrů analýz v profilu obce. Pojmenovává a blíže rozpracovává témata, která jsou pro další rozvoj obce důležitá. Přitom postupuje od obecných představ o budoucí podobě obce ke konkrétním činnostem.

Struktura návrhové části vychází z povahy dokumentu – např. strategie rozvoje je (z důvodu své povahy, viz kapitola 2.) formulována obecněji než program rozvoje. Program rozvoje má být zakončen konkrétní specifikací činností, které přispějí k rozvoji dané obce.

Základní směry rozvoje obce jsou stanoveny prostřednictvím vize a cíle (cílů). **Vize** představuje dlouhodobý obraz budoucnosti obce, o tom, jak se bude obec měnit a zlepšovat. Je jakousi „směrovkou“ rozvoje, která může přesahovat návrhové období programu rozvoje obce. Vize je konkretizována pomocí cílů a opatření, jimiž budou moci aktéři usměrňovat vývoj obce k žádoucímu stavu.

**Cíle** stanovují, čeho chce obec dosáhnout realizací programu rozvoje, tedy v průběhu jeho návrhového období. Cíl musí být formulován takovým způsobem, aby bylo možné hodnotit, zda jej bylo dosaženo. Pokud se jedná o kvalitativně pojatý cíl, nemusí být číselně vyjádřitelný, ale měl by být určitým způsobem hodnotitelný.

Podrobněji jsou cíle charakterizovány prostřednictvím opatření a aktivit. **Opatření** jsou definována jako zásadní úkoly k naplnění stanovených programových cílů a formulují přístup k řešení jednotlivých témat.

Při větším počtu opatření je vhodné (možné) seskupit opatření dle zaměření do tematických okruhů/oblastí apod. Samotná opatření mohou mít dvojí charakter:

- ✓ *tematický* – opatření se zaměřují na řešení určitého tématu v rámci celé obce, případně ve více lokalitách (např. zlepšení podmínek pro volnočasové aktivity),
- ✓ *prostorový* – opatření se zaměřují na (komplexnější) řešení situace v jednotlivých částech obce (např. revitalizace zanedbané části obce X).

Jednotlivá opatření jsou naplňována prostřednictvím realizace konkrétních rozvojových **aktivit**. Rozvojová aktivita je projekt, činnost nebo soubor činností vedoucí k naplnění příslušného opatření. Stanovovány jsou na základě ekonomických možností obce a disponibilních lidských zdrojů. U každé aktivity má být charakterizován subjekt odpovědný za její realizaci, časový harmonogram, náklady a způsoby financování, důležitost (priorizace).

Na návrh opatření a aktivit může navázat tzv. **akční plán**. Ten představuje krátkodobý dokument, který podrobně specifikuje způsob naplňování cílů, opatření a aktivit. Akční plán zejména konkretizuje rozvojové aktivity na nejbližší období až do podoby postupových kroků (kompetencí, úkolů) a definuje další aspekty jejich realizace.

V závěru PRO musí být definován způsob jeho realizace. Podpora realizace programu může být jednou z kapitol návrhové části, nebo může být vymezena jako zvláštní část. Definuje různé kroky, mechanismy, zásady, pravidla upravující uskutečňování navržených aktivit. Jde o nezbytnou součást pro úspěšnou realizaci záměrů zakotvených v příslušném dokumentu. Ve vazbě na návrhovou část jsou zde popsány procesy vztahující se k uskutečňování programu a ke sledování výsledků a dopadů rozvojových aktivit.

Pro dosažení maximální míry **naplňování a řízení** programu rozvoje obce je třeba vytvořit následující rámec a základní podmínky fungování:

- ✓ stanovit úkoly a kompetence jednotlivých subjektů a rozdělit jim odpovědnosti za naplňování,
- ✓ vytvořit věcný systém a časový harmonogram vyhodnocování prováděných opatření nebo aktivit,
- ✓ provázat naplňování s ročními rozpočty a rozpočtovým výhledem,
- ✓ pravidelně provádět kontrolu časového, věcného a finančního plnění programu (**monitoring**).

Na základě těchto specifikovaných postupů spolu budou jednotliví aktéři komunikovat a spolupracovat při realizaci aktivit koncepce. Samotný koncepční dokument totiž nemůže být nikdy zcela úspěšný „sám od sebe“. Rozhodujícím faktorem úspěchu jsou totiž lidé, tedy ti, o které se budoucí realizace aktivit daného dokumentu bude opírat, ti, kteří ji budou uskutečňovat, i ti, kteří budou jejími uživateli. V případě realizace programu rozvoje obce existuje několik zájmových skupin, které mají v celém procesu rozdílné funkce a kompetence (viz kapitola 4.). Jejich řádné a aktivní plnění a využívání se stává jedním z nejdůležitějších faktorů úspěchu.

Důležitou součástí realizační části je **systém monitoringu (hodnocení)** spolu s uvedením hodnotících **indikátorů** navázaných na cíle (včetně specifikace datových zdrojů pro indikátory a stanovení jejich referenčních hodnot). Struktura indikátorů se u programů rozvoje jednotlivých obcí může lišit – vždy vychází ze struktury a nastavení cílů a opatření. Hodnocení probíhá jak po skončení platnosti dokumentu, tak také již v průběhu jeho platnosti (nejlépe každoročně). Na základě průběžných hodnocení lze v případě potřeby dokument aktualizovat, aby zaměření návrhové části lépe odpovídalo měnícím se podmínkám.

Pro průběžné i závěrečné hodnocení programu rozvoje obce jsou nejvýznamnější indikátory výsledků a dopadů, tedy zjištění efektů, které měla realizace dokumentu. Pro tyto typy indikátorů však bývá obtížné stanovit konkrétní statistická či kvalitativní data, která je

vystihují. V takovém případě je nutné zvolit kompromis mezi ideálním typem indikátoru a dostupnými daty či informacemi.

#### 4.3 NÁVRHY LEGISLATIVNÍCH ZMĚN

Plánování je základním nástrojem řízení rozvoje jakékoliv organizace, tedy i obce. Bez kvalitního plánování nelze udržitelně rozvíjet obec a realizovat rozvoj v jakémkoliv územně vymezeném celku.

Je-li zdokumentován význam plánování, je nezbytné, aby byl zajištěn i jeho praktický výkon v územních celcích. Stávající právní úprava (zák. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje v platném znění k datu 18. 5. 2012) stanovuje povinnost plánovat rozvoj pouze u ministerstva (myšleno Ministerstva pro místní rozvoj) jako nositele regionální politiky České republiky a u krajů, jakožto vyšších územně samosprávných celků, jejichž povinností je zajišťovat rozvoj svého územního obvodu. Obce tuto povinnost z výše uvedeného zákona nemají.

Klíčovými zákony pro oblast přípravy a realizace regionálního rozvoje na úrovni obecních samospráv jsou zejména:

- *zák. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje v platném znění,*
- *zák. č. 128/2000 Sb., o obcích v platném znění,*
- *zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v platném znění,*
- *zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu v platném znění,*

Věcné zaměření a paragrafovaná ustanovení související s oblastí municipálního rozvoje a jeho plánování již byla specifikována v předchozích kapitolách této analytické studie. Na tomto místě budou navrženy úpravy těchto klíčových zákonů ve smyslu zakotvení plánování rozvoje obcí do právních předpisů ČR s cílem posílit efektivnost, koncepčnost a systémovost řízení rozvoje obcí, aplikovat jeden z hlavních principů strukturální politiky EU (programování) do českého právního řádu a funkčně provázat stávající dílčí (a v této oblasti izolované) legislativní předpisy.

**Neukotvenost strategických dokumentů na obecní úrovni v legislativě hodnotí jako problematickou i pracovníci pilotních krajů projektu.** Vzhledem k tomu, že v legislativě ČR doposud není definován způsob zpracování koncepčních dokumentů na úrovni obcí a ani jejich závaznost, **nelze tyto dokumenty příliš využívat v praxi krajských úřadů v oblasti plánování rozvoje území** (zejména kvůli nevyváženosti informací v těchto dokumentech obsažených). Případné zakotvení strategických dokumentů na úrovni obcí v legislativě by krajské úřady přivítaly zejména z důvodu možnosti komplexnějšího plánování rozvoje území na základě konkrétních záměrů obcí.

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

Ke dni zpracování této analýzy je k dispozici:

- *platné znění zákona č. 248/2000 Sb.,*
- *pracovní návrh novely zákona č. 248/2000 Sb.<sup>8</sup>*

<sup>8</sup> Zpracovatelům byl dán k dispozici pracovní návrh novely zákona č. 248/2000 Sb., který je připravován Odborem rozvoje a strategie regionální politiky. Materiál je ve fázi interních diskuzí a bude

Jak platný zákon, tak i návrh novely zákona lze označit jako právní předpis nedokonalý (*lex imperfecta*). Aktuálně platné znění uvedeného zákona obsahuje dispoziční ustanovení a hypotézy, není v něm obsažena sankce, přestože účinný typ sankce k nesplnění uvedených ustanovení uplatnit lze. Minimálně lze uplatnit typ nepřímé sankce v podobě např. nemožnosti uplatnění nároku povinného (v případě územních celků to může být omezení nebo zrušení možnosti čerpat prostředky z dotačních programů). Výjimkou z tohoto tvrzení je pouze část 5., která sankční ustanovení obsahuje. Toto ustanovení se však netýká uplatňování přímých nástrojů regionálního rozvoje.

V platném znění uvedeného zákona je opomenuta povinnost obcí plánovat, resp. zpracovávat svůj program rozvoje obce. Oproti tomu dvě vyšší územní struktury, tj. kraje a ČR reprezentovaná ministerstvem pro místní rozvoj tuto povinnost na svém území uvedenou mají. Není znám důvod, proč stejnou povinnost zákonodárce nepřenesl i na obce (základní územně samosprávné celky - analogie s VÚSC).

Současně platný zákon o podpoře regionálního rozvoje lze v klíčových částech 1 – 4, které formulují zásady a výkon regionální politiky ČR označit spíše za metodický předpis, části 5 a 6 upravují účelově vybrané struktury institucionálního zajištění některých aktivit v oblasti regionálního rozvoje.

Pracovní návrh novely zákona č. 248/2000 Sb. stávající právní předpis výrazně redukuje a ještě více zobecňuje. Obsahové zaměření, stejně jako charakter *lex imperfecta* zůstává prakticky beze změn.

Zpracovatelé analýzy ve vazbě na uvedené skutečnosti doporučují z pohledu řízení rozvoje obcí:

- Ø **implantovat do novely zákona o podpoře regionálního rozvoje povinnost vše relevantních územních samosprávných celků plánovat svůj rozvoj a zformulovat své cíle a cesty k nim vedoucí do podoby závazného strategického rozvojového dokumentu,**
- Ø **specifikovat minimální povinný obsah strategického rozvojového dokumentu (pozn.: minimální obsah by měl vycházet z výstupů projektu Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí, jehož nositelem je MMR), případně uložit MMR stanovit tento obsah podzákonným předpisem či metodickým pokynem.**
- Ø **určit sankci za nesplnění této povinnosti (specifickou podobou sankce bude nemožnost získat dotaci bez vazby na program rozvoje; samozřejmě za předpokladu skutečné kontroly obsahu dokumentu).**

V souvislosti s podporou kvality řízení rozvoje obce lze ještě uvést potřebnost vyjasnění role obcí s rozšířenou působností, resp. obcí s pověřeným obecním úřadem, v oblasti regionálního rozvoje a koordinace rozvojových činností. Ustanovení § 13a jsou v současné podobě příliš vágní. Zmiňovaný pracovní návrh novely jde spíše opačným směrem.

### **Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích**

V předchozím textu bylo doloženo, že ze zákona o obcích vyplývá povinnost obce zajišťovat svůj všestranný rozvoj (ve spojení s významem strategického plánování pro efektivní rozvoj je v této povinnosti skryt i latentní odkaz na plánování). Tato povinnost není dále specifikována, a to ani věcně, ani procesně. Je pochopitelné a z hlediska samosprávy žádoucí, aby stát do samostatné působnosti obcí zasahoval či je ovlivňoval co nejméně.

---

dopracován a projednáván až po dojasnění východisek pro některá další v něm obsažená témata (např. záležitosti související s vazbami na regionální politiku EU).

Přesto zejména v zájmu zachování principu subsidiarity a ve snaze neprohlubovat regionální disparity je stát povinen klíčové záležitosti (dle svého uvážení) upravovat.

Stát je veřejnoprávní korporací jiné korporace ovládající. Proto jsou zásahy státu do samosprávy vždy vlastní samosprávě. A to i u těch, kteří staví na časové prioritě obce před státem, respektive obec dříve byla i sama zárodkem státu.<sup>9</sup>

Zásah státu v tomto směru je žádoucí a povinnost obcí plánovat svůj rozvoj je logická ve vztahu k zajištění udržitelného rozvoje území, formulování regionální politiky na všech územních úrovních a efektivní aplikace nástrojů regionální politiky ČR a EU.

Zpracovatelé analýzy ve vazbě na uvedené skutečnosti doporučují z pohledu řízení rozvoje obcí:

- Ø *implantovat do zákona o obcích povinnost obcí plánovat svůj regionální rozvoj dle zvláštního právního předpisu (s odkazem na novelizované znění zákona č. 248/2000 Sb.),*
- Ø *doplnit přiměřenou „plánovací“ povinnost i pro svazky obcí (taktéž s odkazem na výchozí zákon č. 248/2000 Sb.).*

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

Tento zákon obsahuje ustanovení, které zakládá povinnost obcí (jde přitom o sankciovanou povinnost v případě neplnění) zpracovávat finanční plánovací dokument – **rozpočtový výhled**.

Důležitá ustanovení, která se k této skutečnosti vztahují, jsou následující:

- § 2 určuje, že *rozpočtový výhled je jedním z nástrojů finančního hospodaření obce*
- § 3, odst. (1) *Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem územního samosprávného celku a svazku obcí sloužícím pro **střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství**. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet (zde opět nacházíme skrytý předpoklad, že obec má minimálně střednědobě rozmyšleny a upraveny určité záležitosti, tj. plánování financí musí být provázáno na nějaký Strategický plán).*
  - *ustanovení charakterizuje předmět, východiska a časové ohraničení rozpočtového výhledu*
- § 3, odst. (2) *Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. U dlouhodobých závazků se uvedou jejich dopady na hospodaření územního samosprávného celku nebo svazku obcí po celou dobu trvání závazku.*
  - *ustanovení charakterizuje základní teze procesu zpracování rozpočtového výhledu*

Vzhledem ke skutečnosti, že finanční zdroje jsou pro implementaci aktivit regionálního a municipálního rozvoje naprosto klíčové a ve většině případů jsou též zásadním limitujícím rozvojovým faktorem, je vhodné navázat i finanční plán na plán rozvojový. Na rozvojové aktivity obce přitom připadá ve stávající rozpočtové struktuře, resp. ve skladbě a podílech mandatorních a nemandatorních výdajů maximálně 10-15 % objemu ročního rozpočtu. V této nepříznivé situaci je koncepční přístup zcela nezbytný.

<sup>9</sup> KOUDELKA, Z. Samospráva, Linde Praha, a.s., 2007, ISBN 978-80-7201-665-5, str. 23.

Zpracovatelé analýzy ve vazbě na uvedené skutečnosti doporučují z pohledu řízení rozvoje obcí:

- Ø doplnit ustanovení § 3, odst. (1) takto (návrh nového znění tohoto ustanovení je následující:

*(1) Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem územního samosprávného celku a svazku obcí sloužícím pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů, přijatých závazků **a programu rozvoje obce, svazku obcí dle zvláštního právního předpisu<sup>x</sup>** zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet.*

-----  
<sup>x</sup> zák. č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje

### **Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu**

Územní plánování chápeme jako nástroj, který **v rámci regionálního rozvoje** vytváří územní podmínky, resp. podmínky pro „zhmotnění“ rozvojových aktivit v území vymezováním funkčních ploch, definováním urbanistických a architektonických či estetických požadavků na využívaný prostor, apod. Z tohoto pohledu je tedy územní plánování jedním z nástrojů regionálního rozvoje, který by měl při svém uplatňování respektovat širší socioekonomické vztahy v území a vycházet z nich. Jinými slovy měl by být funkčně navázaný na obecný plánovací dokument územního celku. Je zřejmé, že pozice tzv. strategického plánování, resp. rozvojového programování územních celků, je oproti územnímu plánování podstatně složitější. Strategické plánování není dosud upraveno žádným právním předpisem, naproti tomu územní plánování je již historicky právně zakotvený koncepční prvek rozvoje území. Není však pochyb, že by tyto dva fenomény měly být ve vzájemném souladu.

Snaha o jejich sladění byla zřejmá i při přípravě nového stavebního zákona (včetně vazby na zákon 248/2000 Sb.), výsledná legislativní úprava však bohužel tyto snahy nenaplnila. Je nanejvýš potřebné, aby tato diskuse dále pokračovala. Při striktním výkladu dnes platné legislativy je územní plánování legislativně „nadřazeno“ a strategické plánování je jeho jakousi automatickou součástí, na rozdíl od jiných (jako například environmentální supervize SEA nebo ochrana zvláštních zájmů) blíže nespecifikovanou. **Pokud obec má strategický plán, je při pořizování územně plánovací dokumentace pouze jedním z mnoha nepovinných podkladů, což je zásadní nedostatek.** Cílem by mělo být koordinované doplnění legislativy tak, aby byla zajištěna provázanost mezi procesy i výstupy, tj. aby byl zajištěn územní průmět výstupů strategického plánu do příslušné UPD. Přitom musí být vyřešena i otázky působností, rolí a kompetencí orgánů samosprávy i státní správy. Dle zpracovatelů analýzy je tento druhý přístup věcně a procesně logičtější a z hlediska zajištění udržitelného rozvoje i efektivnější.

Zpracovatelé analýzy ve vazbě na uvedené skutečnosti doporučují z pohledu řízení rozvoje obcí implementovat vazbu územního plánování a strategického plánování do stavebního zákona (do části územní plánování). Vzhledem k rozsahu stavebního zákona v části územního plánování a důkladně specifikovaným obsahovým i procesním ustanovením navrhuje v tomto materiálu zakomponování do jednotlivých ustanovení jen na příkladech:

- Ø § 18, odst. (1) Cílem územního plánování je vytvářet **ve vazbě na strategický (rozvojový) plán územního celku** předpoklady...
- Ø § 18, odst. (2) ...Za tímto účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje **specifikovaný ve strategickém (rozvojovém) plánu rozvoje územního celku.**



- Ø § 19, odst. (1), písm. b) **ve vazbě na strategický (rozvojový) plán územního celku stanovovat...**

Ve vztahu ke zlepšení kvality řízení rozvoje obcí lze v oblasti územního plánování dle názorů pracovníků pilotních krajů zmínit ještě následující:

- Ø Navzdory potřebám praxe zmizela ze zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu **možnost pořízení územních plánů homogenních územních celků** (ÚP národních parků a CHKO, městských regionů, mikroregionů, atp.). Vzhledem k jejich potřebnosti by bylo vhodné doplnit do legislativy možnost pořídit územní plány homogenních celků.
- Ø Komplikace, v podobě nutného vyplácení náhrad majitelům pozemků, kterým jsou jejich pozemky vyjmuty ze zastavitelných ploch (např. z důvodu rozvoje jiných aktivit, přesunutí těžiště rozvoje obce do jiné části území apod.) také přineslo zavedení **náhrad za směny v území** (§ 102 zákona o územním plánování a stavebním řádu).<sup>10</sup>
- Ø Problematický je také § 85, který nově vymezuje účastníky územního řízení. V souvislosti s pořizování územně plánovací dokumentace (dále také ÚPD) byl sledován problematickým § 10i zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Zástupci krajů doporučují tuto podmínku vypustit ze zákona a ponechat proces pořizování ÚPD na stavebních úřadech.

**Zásadním předpokladem všech výše uvedených úprav právní předpisů ČR je jasné definované obsahové a procesní vymezení plánování obcí v zákoně o podpoře regionálního rozvoje (zák. č. 248/2000 Sb.). Ostatní uvedené předpisy budou na tento zákon odkazovat.**

*Výše uvedené návrhy jsou prozatím pouze věcným záměrem. Zpřesnění a doformulování všech vazeb a konsekvencí může následovat až po principiálním přijetí těchto návrhů.*

Pokud by došlo k zásadní úpravě zákona č. 248/2000 Sb. (ve smyslu povinnosti obce pořídit pro své území strategický rozvojový dokument), bude nutné promítnout tento fakt do všech právních předpisů, ve kterých je plánování obcí zmíněno – i když je to například jen ve formě nepovinného procesu nebo možnosti vyjádřit se.

#### 4.4 OBECNÁ DOPORUČENÍ PRO ZLEPŠENÍ KVALITY ŘÍZENÍ ROZVOJE OBCE

Pro zlepšení kvality řízení rozvoje obce je třeba dále:

- Ø **Zpracovat metodické manuály a vytvořit podpůrné metodické prostředky k plánování obcí.**
- Ø **Posílit vzdělávací aktivity v oblasti strategického plánování** (nejen pro úředníky obcí, ale zejména pro volené představitele samosprávy a také poradenství z úrovně krajů i Ministerstva pro místní rozvoj).

<sup>10</sup> V současné době je v PSP ČR projednávána novela, která vyplácení náhrad vylučuje tam, kde je pozemek v zastavěných plochách přes 8 let a stále nebyl pro stavební aktivitu využit. Směřuje především proti spekulantům s pozemky. Je třeba projednání této novely v daném znění co nejdříve doprojehnat a uvést v platnost.

- Ø **Snížit administrativní zátěž obcí** (např. dle názorů pracovníků pilotních krajů je současná zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách je administrativně značně náročná, zejména pro malé obce s nedostatečným administrativním aparátem. Proto navrhuji zjednodušení výběrových řízení pro malé obce u zakázek v hodnotě cca 2 – 3 mil. Kč).
- Ø **Posílit finanční autonomii obcí – Zvyšování finanční, především daňové, autonomie obcí může podpořit růst efektivity rozhodování na obecní úrovni.**<sup>11</sup> Pracovníci pilotních krajů zdůraznili jako jeden z klíčových problémů pro zlepšení kvality řízení rozvoje obce nedostatek finančních prostředků a navrhuji např. posílení přímé provázanosti obecních rozpočtů s daňovými výnosy získanými na území obcí.
- Ø **Lépe provázat strategické a územní plánování v rámci stávající legislativní úpravy** – Při vytváření strategických dokumentů například doporučují zástupci krajů vycházet z územně analytických podkladů a využít podněty, které byly projednávány v rámci procesu jejich pořízení. *Obce by měly více klást důraz na agendu územně analytických podkladů (§ 26 a násl. stavebního zákona). Jejich pořizování představuje kontinuální proces sledování stavu území a jeho vyhodnocování z hledisek udržitelného rozvoje území. Jejich důkladné projednávání má potenciál stát se významnou komunikační platformou mezi agendami územního a regionálního rozvoje. Stejně tak je vhodné iniciovat v území vznik Rad obcí pro udržitelný rozvoj území (§ 9 stavebního zákona) a zajistit tak kontinuální spolupráci obcí v obvodu ORP při plánování jejich rozvoje.*
- Ø **Upravit (posílit) součinnost mezi obcemi ve svazku obcí, v celém území ORP** – *Ze zkušeností v oblasti plánování sociálních služeb v Libereckém kraji např. vyplývá, že přestože je zapotřebí řešit konkrétní problémy komplexně mezi více ORP navzájem, či s obcemi na různých řádovostních úrovních, v praxi k této komunikaci nedochází. V tomto směru by na úrovni krajské samosprávy mohlo pomoci řešit výše popsanou situaci vytvořením struktury jako platformy pro vyjednávání (např. v Libereckém kraji funguje krajská koordinační struktura pro plánování sociálních služeb v celém LK)*

#### 4.5 DOPORUČENÍ KE ZKVALITNĚNÍ PLÁNOVÁNÍ ROZVOJE OBCÍ

**Na existenci rozvojového dokumentu** (a přeneseně na způsob plánování rozvoje obcí) má **vliv jak velikost obce**, tak uvolněnost starosty, ale oba tyto faktory nelze přeceňovat – rozdíly nebyly až tak zásadní. Na základě celkových poznatků a zkušeností hrají významnou roli rovněž postoje a zkušenosti starosty, resp. zastupitelů. I velmi malé obce s neuvolněnými starosty tak mívají kvalitní rozvojové dokumenty, pokud si starosta uvědomuje význam plánování. Vliv těchto „měkkých“ faktorů může být také do určité míry ovlivněn vnějšími tlaky na existenci dokumentu, zejména vyžadování dokumentu při žádostech o dotace.

Vliv polohy, tj. rozdíly mezi kraji, či poloha obce v regionu, který se potýká se závažnými socioekonomickými problémy, se nepotvrdil. Nelze ani říci, že by obce se závažnějšími rozvojovými problémy častěji plánovaly. Výsledky nasvědčují spíše tomu, že více působí společenská atmosféra v obci a schopnosti jejich reprezentantů.

<sup>11</sup> Trhlínová, Z. Finanční autonomie obcí 2. Praha 2006. In: Veřejná správa online, 2/2006. URL <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6230600>, (cit. 27.5.2012)

**Přes velkou různorodost dokumentů se označování jednotlivých částí rozvojových dokumentů zásadně neliší.**

Důležitá zjištění se týkala kvality dokumentů. **Více než dvě třetiny hodnocených dokumentů neobsahovaly všechny základní součásti rozvojového dokumentu.** Nejproblematictější byla situace u malých obcí. Šlo obvykle o místní programy obnovy vesnice (POV) tvořené pouze stručným soupisem aktivit v několika nejbližších letech. POV lze sice přiznat nárok na větší stručnost, nicméně většina hodnocených dokumentů nespĺňovala základní požadavky kladené na POV.<sup>12</sup>

Podoba POV je výsledkem historického vývoje. POV vytvořené v 90. letech dle určitých osnov už v řadě obcí nejsou k dispozici a mnohé stávající POV jsou pouze jakousi projektovou koncovkou. Nedostatky stávajících POV jsou často odrazem požadavku na existenci POV jako podmínky pro čerpání z krajských programů obnovy / rozvoje venkova. Vyskytly se ovšem i obce s precizně zpracovanými POV, jež obsahovaly všechny potřebné části. **Program obnovy vesnice je při kvalitním zpracování, přes jeho rozdílnou genezi a význam, regulérním rozvojovým dokumentem obce a lze jej chápat jako jiné označení pro program rozvoje (venkovské) obce.**

**V závislosti na velikosti obce jsou diferencovány zejména procesy tvorby dokumentu, dále také rozsah jednotlivých částí dokumentu a spektrum obsažených témat.**

U procesů tvorby je nejdiferencovanější:

- *způsob zapojení aktérů,*
- *způsob zveřejňování a práce s veřejností,*
- *role zastupitelstva.*

**Zapojení aktérů** se odvíjí od velikosti obce a vnitřních procesů v obci. **V malých obcích** se lidé vzájemně znají a řada procesů probíhá neformálně. Přestože se najdou i malé obce, které vytváří pro tvorbu dokumentu pracovní skupinu nebo skupiny, je obvyklý spíše stav (zvláště u POV), kdy rozvojové dokumenty na svých jednáních formuluje zastupitelstvo.

**Základ procesů plánování rozvoje** obce (přípravy a implementace rozvojových dokumentů) je univerzálně platný a uplatnitelný ve všech obcích bez ohledu na populační velikost či další charakteristiky a specifika.

**Převážná část starostů** obcí konstatuje, že pro kvalitní řízení obce je **potřebné** zpracovat a využívat kvalitní **rozvojový dokument**. V oblasti plánování mají starostové řadu nejasností.

Dokumenty zpracované s vnější (metodickou, zpracovatelskou) podporou vykazovaly vyšší kvalitu. **Systém elektronické metodické podpory se může stát účinným nástrojem na plošné zkvalitnění rozvojových dokumentů obcí.**

Většina obcí (61,0 %) hodlá rozvojový dokument pořídit vlastními silami s metodickou podporou kraje, státu, či obce s rozšířenou působností. **Elektronická metodická podpora jedinou možnou cestou, jak zajistit efektivní metodickou podporu při zpracování rozvojového dokumentu většímu množství obcí.**

Výsledky analýzy stavu plánování rozvoje obcí jednoznačně potvrzují **potřebnost systémové metodické podpory** tvorby rozvojových dokumentů obcí a jako na **nejvhodnější způsob** ukazují na **elektronickou metodickou podporu**.

**Ve vazbě na uvedená zjištění lze zformulovat následující doporučení související s metodickou podporou tvorby rozvojových dokumentů obcí:**

#### ***Základní doporučení pro posílení plánování rozvoje obcí***

<sup>12</sup> Viz Kašparová, L. a kol. Rozvoj vesnice. Brno: Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, 2005. Ediční řada Vesnice, Svazek 7, s. 15 - 19.

- ⇒ Obcím musí být k dispozici **kvalitní metodická podpora s využitím dostupných informačních a komunikačních technologií**, která by jim usnadnila, resp. umožnila samostatnou tvorbu programu rozvoje obce.
- ⇒ Zvýšená pozornost se bude věnovat **podpoře plánování v malých obcích**, kde se prokázaly největší nedostatky.
- ⇒ Je důležité zvýšit povědomí představitelů malých obcí o významu strategického plánování a o **možnostech, jak i s jejich omezenými finančními a personálními kapacitami vytvořit kvalitní dokument**, tj. vzdělávat představitele obcí v oblasti plánování a řízení.
- ⇒ Po přechodu na jednotné označení rozvojového dokumentu obce jako „programu rozvoje obce“ musí být **akceptovány programy rozvoje obce i pro účely krajských programů rozvoje venkova**.

### **Doporučení pro zlepšení dostupnosti dat na obecní úrovni**

- ⇒ **Zajistit on-line dostupnost dat** ze všech relevantních a využitelných zdrojů (ČSÚ, MPSV, Ústav zdravotnických informací a statistiky a další orgány státní statistické služby), včetně možnosti přímého propojení databází, účelových exportů dat pro projekt „Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí“ apod.,
- ⇒ **Dosáhnout zpřístupnění dat identifikovaných jako „důležité“**, které v databázích orgánů státní statistické služby existují, ale nejsou běžně dostupné (např. daňová výtěžnost po obcích z databází ministerstva financí, dojíždka za prací ze systému evidence zaměstnanců Česká správa sociálního zabezpečení apod.),
- ⇒ **Zařadit data**, která jsou obsažena v datové sadě pro zpracování charakteristik obce a nejsou obsaženy ve státem garantovaných administrativních zdrojích, **do programu statistických zjišťování** (z tohoto by vyplývala každoroční povinnost všech obcí uvedenou skupinu dat statisticky zaznamenávat),
- ⇒ **Zlepšit využitelnost a dostupnost územně analytických podkladů (ÚAP)** jako zásadní pravidelně aktualizované a garantované základny informací o územních jevech (včetně zavedení centrální (případně krajské) evidence a zajištění reálné dostupnosti platných ÚAP a rovněž územně plánovací dokumentace všech stupňů),
- ⇒ **Centrálně soustředit metadata o zdrojích dat a informací vytvářených a spravovaných jednotlivými kraji**, s cílem pokusit se o jejich sblížení a kompatibilitu.

### **Obecná doporučení pro celkovou podobu programu rozvoje obce**

- ⇒ Pro rozvojový dokument obcí se navrhuje užívat označení „**Program rozvoje obce**“, jak je tohoto pojmu užito v **zákoně o obcích** (§ 84, odst. 2, písm. a).
- ⇒ Zvýšená pozornost musí být věnována **vnitřní a vnější provázanosti programu rozvoje obce** a způsobům jeho tvorby, zejména **zapojení občanů, podnikatelů a dalších organizací působících v obci**.
- ⇒ **Je nezbytné stanovit základní soubor požadavků na program rozvoje obce, který bude jednotný pro všechny obce**, tak jako je to u územního plánu či u rozpočtu. Každý program rozvoje obce musí mít analytickou, návrhovou a realizační část.

- ⇒ Programy rozvoje obce **se mohou lišit rozsahem, detailností a způsobem zpracování jednotlivých částí**. Obce by měly mít možnost rozvíjet vybrané oblasti v návazných oborových koncepcích, či rozšířit program rozvoje obce o další části dle svých potřeb.

### **Doporučení pro výslednou podobu metodiky vyplývající z pilotního ověřování**

Tvorba PRO započala v pilotních obcích na základě **návrhu metodiky** tvorby PRO ze dne 15. 12. 2012. Na jednání realizačního týmu (v němž jsou všichni metodici zapojení do tvorby PRO) dne 27. 3. 2013 v Pardubicích proběhla významná **průběžná revize návrhu** metodiky, a to jak z hlediska obsahového, tak z hlediska struktury. **Závěrečná revize** (zejména metodiky návrhové části) byla provedena na základě společného jednání metodiků dne 18. 6. 2013 v Brně. Posléze byla metodika ještě jednou zrevidována s ohledem na vytvořenou aplikaci pro tvorbu PRO a zfinalizována k 31. 1. 2014.

Jeden z nejdůležitějších a nejčastěji se objevujících podnětů pro úpravu metodiky byl požadavek obcí (a to nejen těch nejmenších) na zjednodušení celkové struktury metodiky v zájmu projasnění (zvýraznění) hlavních postupových kroků a tím základních částí jejího obsahu. Metodika ve své původní podobě připadala starostům příliš náročná, mnohvrstevnatá a potřebovali vysvětlující výklad metodiků k tomu, aby byli schopni samostatně s ní pracovat. Důležitou skutečností v této souvislosti je i to, že často „neochota“ studovat předem celou metodiku plynula i z toho, že většina starostů nemá běžně stanoveny pracovní kapacity své nebo příslušných kolegů tak, aby pro ně nebylo zátěží zabývat se náročnou „víceprací“. Proto velmi uvítali „startovní“ metodickou podporu – tj. vstupní výklad celkové „filozofie“ tvorby PRO a poté již většinou byli schopni postupovat systematicky dle dílčích pracovních úkolů a etap i samostatně.

Výše uvedený požadavek na celkové zjednodušení se významně promítl do vyprofilování důležitých změn. Řada námětů na změny byla prakticky ověřena v jednotlivých obcích, kde se konkrétní požadavky utvářely, i tam, kde ještě bylo možno stihnout jejich aplikaci v rámci harmonogramu zpracování jednotlivých PRO.

Níže jsou stručně shrnuty **hlavní změny, které proces praktického ověřování** metodiky pro realizaci PRO přinesl:

- **Vytvoření „Osnovy pro tvorbu PRO“**, díky níž byly obce schopné relativně samostatně tvorby PRO. Šlo o textový soubor, do něž může obec přímo vpisovat jednotlivé texty PRO a kde jsou u jednotlivých částí PRO uvedeny základní pokyny pro jejich tvorbu. Soubor tvoří nejjednodušší variantu metodiky.
- **Vyjasnění nevhodnější podoby podkladu pro tvorbu charakteristiky obce** (část A.1) – V příloze metodiky je u jednotlivých kapitol a témat charakteristiky obce detailně specifikován obsah a význam daného tématu pro návrhovou část. (viz příloha 3 metodiky PRO, metodický materiál A)
- **Zpřehlednění a zjednodušení koncepce metodiky** – metodika je tvořena jednoduchým cca pětistránkovým základem, ve kterém se uživatel seznámí se základním obsahem PRO a postupovými kroky procesu zpracování PRO v přehledné struktuře doplněné názornými schémata. Následují rozsáhlejší přílohy, kde jsou jednotlivé části obsahu a postupové kroky podrobně specifikovány, doplněny příklady, aplikačními materiály a ukázkami dílčích kroků zpracování PRO.
- **Zjednodušení struktury východisek pro návrhovou část (část A.2)** – Východiska jsou specifikována v podobě silných a slabých stránek, resp. SWOT analýzy. Původně obsažené limity rozvoje jsou částečně obsaženy v uvedeném. Obvykle jde ale o specifickou záležitost, proto byly zařazeny do rozšiřující části.

- **Redukce úrovní návrhové části** – Původně navržený model, tj. vize (B.1) → programové cíle (B.2) → opatření (B.3) → aktivity (B.4), se v rámci zpracování pilotních PRO ukázal, zejména v malých obcích, jako příliš strukturovaný s problematickým naplňováním jednotlivých úrovní. V metodice byl tedy snížen počet úrovní v základní části zpracování PRO, která nyní obsahuje vizi (B.1), opatření a aktivity (B.2) s tím, že obec si může z volitelné (rozšiřující) části vybrat úroveň strategických cílů a programových cílů. Závěrečnou částí zůstává Podpora realizace programu (nyní část B.3).
- **Doplnění struktury návrhové části o specifikaci vazeb jednotlivých úrovní** – Jde o podrobnější vysvětlení „rozpadů“ jednotlivých úrovní návrhové části, dle níže uvedeného popisu:
  - Základní část zpracování PRO:** Vize je naplňována postupnou realizací opatření (vize = 2 a více opatření) → opatření je postupně naplňováno realizací aktivit (1 opatření = 1 a více aktivit)
  - Volitelné (rozšiřující) zpracování PRO:** Vize je naplňována strategickými cíli (vize = 2 a více strategických cílů, doporučeno max. 5) → strategické (dlouhodobé) cíle jsou postupně naplňovány programovými (střednědobými) cíli (1 strategický cíl = 1 a více programových cílů) → programové cíle jsou v návrhovém období naplňovány realizací opatření (1 programový cíl = 1 a více opatření) → opatření jsou postupně naplňována realizací aktivit (1 opatření = 1 a více aktivit).
- **Zpřesnění parametru stanovení důležitosti aktivit (priorizace)**

Po diskusi bude parametr „Důležitost“ ve specifikaci aktivit ponechán a vysvětlen z hlediska přístupu k hodnocení – zohledněno musí být významové hledisko a časové hledisko, tj. posouzení důležitosti aktivity z hlediska VÝZNAMU realizace. (viz specifikace části B.2 v příloze 1 metodiky PRO)
- **Doplnění nového parametru aktivity – specifikace realizačních kroků**

Zpracovatelé PRO navrhnou jednotlivé rozvojové aktivity, ale v následném popisu implementace návrhové části PRO se objevil problém, jak realizačně konkrétní aktivitu uchopit. Z tohoto důvodu bude ke každé aktivitě doporučeno zařadit do komentáře výčet postupových kroků k realizaci aktivity (např. 1. projektová dokumentace, 2. stavební povolení, 3. výběr zpracovatele, 4. realizace stavby).
- **Řešení některých metodických záležitostí je řešeno až ve webové aplikaci**
  - srovnávací analýza bude řešena ve webové aplikaci jako jedna z funkcionalit,
  - v rámci návrhové části bude vytvořen základní číselník opatření z důvodu zajištění kompatibility zpracovávaných PRO,
  - zpracování akčního plánu bude automatizováno s využitím parametrů aktivit,
  - v rámci SW řešení připravit vzory, ukázky, varianty řešení určitých situací, apod.

### **Doporučení k procesu zpracování programu rozvoje obce**

Na základě prováděných úprav metodiky a poznatků ze zpracování pilotních PRO byla formulována následující doporučení ke tvorbě PRO:

- ⇒ Před začátkem samotné tvorby by zpracovatelé neměli podcenit **přípravnou fázi**, tj. je nutné si pečlivě rozmyslet způsob tvorby PRO, složení realizačního týmu i pracovní skupiny a harmonogram prací. Kvalitní příprava je významným předpokladem pro hladký průběh tvorby PRO a pro úspěšné vytvoření dokumentu.

- ⇒ Pro zpracování PRO je velmi vhodné v maximální míře **využít schopné obyvatele obce** (nejen zastupitele), kteří mohou přispět svými profesními či osobními zkušenostmi a znalostmi k dosažení vyšší kvality zpracovávaného dokumentu. Zapojit se mohou přímo jako členové realizačního týmu, případně alespoň jako členové pracovní skupiny – podle jejich časových možností.
- ⇒ Vytvoření jednotlivých kapitol PRO může velmi usnadnit **využití různých informačních zdrojů**. Není potřeba, aby zpracovatelé kapitol veškeré skutečnosti formulovali vlastními silami, řadu informací lze převzít z již existujících zdrojů. Nejde přitom jen o statistická data; dobrými zdroji jsou také různé dílčí koncepce obce (případně koncepce svazku obcí, MAS nebo kraje), územní plán, územně analytické podklady, různé studie, nebo třeba i seminární či diplomové práce studentů.
- ⇒ **Terénní šetření** (mezi obyvateli, podnikateli, neziskovými organizacemi) jsou pouze rozšiřující částí PRO, ale jejich realizace se velmi doporučuje. Zjištění názoru aktérů působících v obci napomůže lépe identifikovat problémy i pozitiva obce, a může také přispět k přesnějšímu zacílení návrhové části. Současně se zvyšuje i ochota zainteresovaných aktérů zapojit se do realizace navržených aktivit.
- ⇒ Do tvorby PRO by měla být zapojena i široká **veřejnost**. Jednou z možností je dotazníkové šetření, dále lze uspořádat veřejná setkání, zveřejňovat průběžné verze PRO apod. Pokud má proběhnout setkání s veřejností, nemělo by se konat až k finálnímu dokumentu (občané mohou mít dojem, že už se de facto rozhodlo bez nich), ale již ve fázi prvních myšlenek nad zaměřením návrhové části. Pro zvýšení ochoty obyvatel zapojovat se do plánování rozvoje i do realizace navržených aktivit je důležité, aby obec s obyvateli komunikovala průběžně, nejen při tvorbě PRO, a také aby jejich hlasům naslouchala.
- ⇒ Pro usnadnění vytvoření PRO se doporučuje využít veškerou dostupnou **metodickou podporu**. Webová aplikace bude obsahovat systém nápověd a metodických komentářů. Kromě toho bude zpracovatelům PRO k dispozici e-learning, v němž jsou popsány hlavní skutečnosti související s tvorbou PRO (s obsahem dokumentu i procesem tvorby), a kompletní metodika tvorby PRO. Předpokládá se, že se zpracovatelé PRO budou moci obrátit také na konkrétní metodiky (osoby), s nimiž budou moci řešit problémy či obtíže z hlediska metodického i z hlediska ovládnání webové aplikace.

### **Doporučení k další práci s metodikou a k podpoře tvorby PRO**

Z ověřování metodiky v pilotních obcích a průběžných diskuzí se zástupci zapojených obcí vplynula následující doporučení a závěry týkající navazujících činností na vznik metodiky:

- ⇒ Pro hromadné a účinné zapojení obcí do systému MPPO je nutná **legislativní úprava směřující k závaznosti systému a metodiky nebo podmíněné závaznosti** (např. ve vazbě na evropské, národní či krajské dotační tituly) a **masivní informační aktivity a osvěta**. Osvěta by se měla zaměřit na vysvětlení významu zpracování PRO pro obce, a to jak po stránce obsahové, tak i po stránce procesní (zapojení občanů, komunitní přístup, územní soudržnost). Dále by mělo být podrobně a srozumitelně vysvětleno, proč používat právě tuto metodiku a systém MPPO (kompatibilita rozvojových dokumentů, mapování potřeb a požadavků obcí ze strany MMR a krajů, přizpůsobení regionální politiky ČR a krajů potřebám a požadavkům obcí, včetně vazby na zaměření dotačních titulů, apod.).

- ⇒ Pro správnou realizaci metodiky a zpracování PRO je třeba **zajistit průběžnou realizaci vzdělávacích programů** zaměřených na systém plánování, metodiku, postupy zpracování PRO a práci s webovou aplikací pro tvorbu PRO.
- ⇒ Je **nutné trvale zajistit možnost osobní metodické podpory**. Přestože obce zvládají základní postupové kroky tvorby PRO, potřebují si v úvodu zpracování vyjasnit pro ně nejvhodnější způsob tvorby. V procesu tvorby potom potřebují konzultovat nepředpokládaný vývoj a pomoci s přizpůsobováním naplánovaného harmonogramu. Pro obce je též značně problematické správně a v souvislostech interpretovat výstupy jednotlivých složek analytické části. I v tomto ohledu zpracovatelům značně zjednoduší práci odborný nadhled a metodické vedení.
- ⇒ Je třeba, aby MMR vydalo **stanovisko vyjasňující vztah programů rozvoje obce a programů obnovy vesnice**, tj. nezbytné aby ve všech případech, kdy je vyžadován POV (zejména v krajských Programech rozvoje venkova), bylo řečeno, že je vyžadován rozvojový dokument obce, ať jde ještě o POV, nebo si už obec zpracovala PRO.
- ⇒ Starostové zapojení do ověřování zdůrazňovali význam a široké využití dotazníkového šetření názorů obyvatel. **Téma participace obyvatel a dalších aktérů na plánování rozvoje obce je pro zvýšení kvality řízení rozvoje obcí velmi důležité** a je třeba se na něj zaměřit jak v oblasti metodické podpory, tak v oblasti osvěty a vzdělávání.

### **Doporučení ke vzdělávacím aktivitám**

Z ověřování metodiky tvorby PRO v pilotních obcích vyplynulo, že představitelé obcí sami nezvládnou všechny potřebné kroky. Jsou potřeba průběžné konzultace s odborníkem na strategické plánování, anebo kvalitní vyškolení v ovládnání webové aplikace (elektronické metodické podpory).

V průběhu řešení projektu byly realizovány dvoudenní kurzy detailně se věnující tvorbě PRO dle vytvořené metodiky a jednodenní kurzy vysvětlující tvorbu PRO pomocí webové aplikace. Na základě zkušeností z průběhu kurzů a diskuze s účastníky kurzů lze konstatovat následující doporučení:

- Účastníci mají zájem o **co nejpraktičtější informace a konkrétní řešení**. Kurzy musí být přizpůsobeny typům účastníků a musí směřovat k usnadnění plánování a řízení rozvoje obcí.
- Pro udržení pozornosti účastníků je potřebné, aby byl výklad strukturován na kratší časové úseky a výklad byl kombinován s diskuzí a praktickými ukázkami.
- Velmi cenná jsou podpůrná vystoupení z řad starostů či pracovníků obcí majících zkušenost s plánováním rozvoje. Jejich vystoupení působí velmi motivačně.
- Po dokončení vývoje webové aplikace je třeba, aby další kurzy probíhaly v prostorách umožňujících bezdrátové připojení k internetu, aby si zájemci mohli na vlastním počítači (notebooku, tabletu) rovnou vyzkoušet práci s webovou aplikací, zjistit nejasnosti a nechat si je na místě vysvětlit.
- Vhodnou platformou pro vzdělávání a šíření osvěty v oblasti plánování rozvoje jsou dobrovolné svazky obcí či místní akční skupiny. Jejich předsedové a manažeři bývají často hlavními propagátory plánování rozvoje, protože PRO jsou důležitými podklady



pro plánování na vyšší úrovni. Na setkání těchto sdružení mohou proběhnout rovněž vzdělávací aktivity.

- Je rovněž vhodné, když je vzdělávacích akcí využito i ke sdělení aktuálních informací týkajících se rozvoje obcí, např. ze strany MMR, či krajů. Obce jsou potom ještě více motivovány k účasti a jsou posilovány vazby mezi obcemi a možnými poskytovateli metodické podpory.

### **Související podněty pro další rozvinutí výstupů projektu**

⇒ Pro využití obsahového potenciálu webové aplikace pro tvorbu PRO je třeba začlenit jej mezi standardní analytické nástroje krajů a MMR při formulaci regionální politiky (krajské, národní).

⇒ **Závaznost používání metodiky při tvorbě PRO:** Určitá závaznost je zásadní pro naplnění cílů celého projektu. Má-li být naplněn záměr sjednotit praxi plánování rozvoje obcí a posílit vertikální i horizontální vazby mezi rozvojovými dokumenty organizací veřejné správy je nezbytné, aby pro zpracování nových dokumentů obcí byla využívána metodika tvorby PRO.

Plošné rozšíření využívání webové aplikace pro tvorbu PRO a naplnění systému daty od velkého počtu obcí umožní relevantní využití aplikace při formulaci regionální politiky krajů a ČR (prostřednictvím MMR) – reakce na funkce systému, které umožňují vyšším územním orgánům mapovat reálné potřeby území a na základě těchto potřeb specifikovat nástroje regionální politiky.

⇒ **Existence programu rozvoje obce jako podmínka pro využívání dotačních zdrojů** byla při různých diskuzích starosty akceptována a jde o velmi účinný motivační nástroj k posílání plánování obcí. Nejprůkaznějším způsobem doložení může být zařazení PRO jako přílohy žádosti o dotační podporu v aplikaci Benefit tak, aby hodnotitel měl možnost posoudit kontext projekt v celkovém rozvoji obce.

⇒ Je nutné již ve fázi dokončování systému elektronické metodické podpory tvorby PRO (a propagace mezi obcemi) **stanovit, jak bude systém dále rozvíjen**, jak bude řešena technická a metodická podpora. V souvislosti s tím účastníci kurzů upozorňují, že projekt má smysl jen jako dlouhodobý. Informace o udržitelnosti významně ovlivňují ochotu obcí k zapojení do projektu.

⇒ **Aplikace pro tvorbu PRO může být modifikována pro potřeby plánování dobrovolných svazků obcí a místních akčních skupin** (doporučení vychází z řady podnětů od účastníků vzdělávacích kurzů uskutečněných v rámci projektu).

## PŘÍLOHY

### PŘÍLOHA – CD S KOMPLETEM VÝSTUPŮ

#### Obsah CD:

#### **A Výstupy za jednotlivé části díla**

Zprávy za jednotlivé části díla včetně příloh a doplňující dokumentace:

- Výstup za I.a.1 „Analýza současného stavu systému regionální podpory a plánování ve veřejné správě“
- Výstup za I.a.2 „Účelová právní analýza samosprávných kompetencí obcí v oblasti plánování a realizace rozvojových aktivit obcí“
- Výstup za I.b „Analýza plánování rozvoje obcí Libereckého, Pardubického a Zlínského kraje a vyhodnocení stavu rozvojových dokumentů obcí“
- Výstup za I.c „Zhodnocení dostupnosti a relevantnosti datové základny na obecní úrovni, Zhodnocení 1. etapy“
- Výstup za II.a „Metodika tvorby programu rozvoje obce“
- Výstup za II.b.1 „Návrh systému elektronické metodické podpory a e-learningové aplikace“
- Výstup za II.b.2 „Zpráva o spolupráci na transformaci metodiky do interaktivní elektronické podoby, Závěry a zhodnocení II. etapy, Souhrnná publikace“
- Výstup za III.a „Vypracování pilotních programů rozvoje obcí a ověření metodiky tvorby programu rozvoje obce“
- Výstup za III.b „Zpráva o realizaci dvoudenních vzdělávacích kurzů v pilotních regionech“
- Výstup za III.c „Zpráva o realizaci jednodenních vzdělávacích kurzů a shrnutí poznatků z plnění III. etapy“
- Výstup za IV. „Kompletní souhrn výstupů“

#### **B Metodika tvorby PRO**

Finální podoba metodiky pro tvorbu programu rozvoje obce včetně základních pracovních verzí vedoucích, jejichž úpravami vznikla finální podoba:

- METODIKA PRO (1. verze, 10. 12. 2012)
- METODIKA PRO (2. verze, 15. 4. 2013)
- METODIKA PRO (3. verze, 30. 6. 2013)
- METODIKA PRO (final, 31. 1. 2014)
- OSNOVA PRO (final, 30. 6. 2013)



evropský  
sociální  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
www.esfcr.cz

## C Materiály k webové aplikaci

Materiály k webové aplikaci:

- Základní texty k webové stránce
- Složka s výstupy projektu na web
- Složka se vstupními daty ČSÚ

Materiály k e-learningu:

- Finální text
- Složka s obrázky ve formátu \*.jpg
- Příručka pro uživatele e-learningu
- Materiál k akreditaci vzdělávacího programu PRO

## D Publicita

Souhrnná publikace (31. 1. 2014)

Prezentace z akcí pro veřejnost, kde byl projekt představován a diskutován:

- Konference Kroměříž 13. 9. 2012 – Prezentace „Podpora zpracování rozvojových dokumentů obcí – představení konceptu a možností využití obcemi“
- Konference Kroměříž 13. 9. 2012 – Prezentace „Stav plánování rozvoje obcí – Výsledky hodnocení rozvojových dokumentů v obcích Zlínského, Pardubického a Libereckého kraje“
- Kulatý stůl se zástupci SMO ČR a SMS ČR – MMR Praha 23. 4. 2013
- Jednání předsednictva SMS ČR – Brno 19. 6. 2013 – Prezentace „Základní informace o současném stavu projektu a možnostech pro obce“
- Konference Liberec 17. 9. 2013 – Prezentace „Představení metodiky tvorby programu rozvoje obce“