



Kulaté stoly v regionech ke strategickému rámci Česká republika 2030a její implementaci (29. 06. – 27. 11. 2017)

Souhrnný zápis za klíčovou oblast Obce a regiony

Zájem o klíčovou oblast 4 Strategického rámce Česká republika 2030 Obce a regiony (dále jen „KO4“) byl během všech kulatých stolů poměrně vysoký, v některých případech (např. Brno) jej bylo obtížné uspokojit. O oba běhy workshopu byl obvykle značný zájem jak z řad starostů či zastupitelů, pracovníků krajských či obecních úřadů, zástupců Místních akčních skupin, tak i neziskového sektoru.

Strategický cíl 16 Veřejné služby v území jsou pro všechny obyvatele lépe dostupné.

Tento cíl byl obvykle diskutován nejčastěji a s velkým západem. Dostupnost veřejných služeb je problém, který trápí jak venkovská území (odliv obyvatel), tak zázemí měst (suburbia). Některé radikální hlasy volaly dokonce po obnovení umístěnek, tzn. centralizovaném a plánovaném rozhodování o podobě pracovního trhu (např. u vysokoškoláku, kteří vystudují v krajské metropoli a poté odejdou pryč – ať již do Prahy či do zahraničí). Naproti tomu stojí různé podpůrné programy (např. program v Ústeckém kraji pro lékaře, v jiných krajích pro prodejny v menších obcích), jejichž hodnocení není jednoznačné.

Velmi rozdílné názory panují na řešení pomocí dobrovolné spolupráce obcí. Na jedné straně zazníval požadavek podporovat dobrovolné svazky obcí a usnadňovat jejich činnost (zejm. legislativně a finančně – financovat z rozpočtového určení daní (dále jen „RUD“), na druhé straně bylo poukazováno na jejich nefunkčnost (např. v otázce příspěvku na záchrannou službu, zubaře či pohotovost) a částečné překrývání dle účelu dobrovolného svazku obcí (dále jen „DSO“) pro různé účely (školství, zdravotnictví) či konkurenci místních akčních skupin (dále jen „MAS“) ve strategickém plánování ve venkovském prostředí a schopnosti vytvořit prostor pro sdílení zkušeností zástupců obcí. Rovněž se značně rozcházel pohledy na možnost MAS zastávat roli poskytovatele veřejných služeb (absence legitimacy volených zástupců), resp. fungovat jako platforma pro koordinaci poskytování veřejných služeb v území. Spolu s tím zástupci MAS upozorňovali na provozní problémy MAS spojené zejména s otázkou překlenovacího období v jejich financování. Pro zlepšení dostupnosti veřejných služeb v území byla identifikována potřeba posílit roli obcí při vyjednávání, příp. schvalování nadřazené územně plánovací dokumentace, v které by měly být pro dostupnost vytvořeny předpoklady.

V územním plánování by mělo obcím náležet silnější procesní postavení včetně možnosti uplatňovat zásadní připomínky k nadřazené územně plánovací dokumentaci a podpořena tak větší transparence procesu. Na straně druhé bylo poukazováno na to, že výše postavené orgány (ministerstva a jimi řízené či zřizované organizace, ale i kraje) v některých (spíše ojedinělých) případech nerespektují územní plány obcí. Stejně tak ale není územní plán dodržován ze strany občanů a území se nevyužívá v souladu se schválenou podobou plánu.



Propojování a koordinace územního a strategického plánování nacházelo relativně širokou, podporu, neboť umožňuje lépe předcházet dopadům změn. Některé hlasy volaly po vytvoření stejně velkých administrativní celků a flexibilnějším územním plánování včetně intenzivnějšího využívání regulačních plánů. Zástupce samosprávy ze severočeské uhelné pánve upozorňoval na to, chráněná ložisková území omezují novou zástavbu.

V rámci tohoto strategického cíle byla dále identifikována potřeba do ČR 2030 doplnit nejen definici samotných veřejných služeb, ale i města a regionu dle funkčního dělení při poskytování veřejných služeb. Jinými slovy byla požadována parametrická hierarchie sídel podle míry své polyfunkčnosti, čemuž by podle některých účastníků mělo odpovídat i nastavení RUD. Stejně tak je třeba doplnit a ujasnit, co je míněno dostupností (časové, vzdáleností či finanční hledisko) a zároveň respektovat, že dostupnost by měla respektovat situaci v území, např. rozdíl mezi přirozeným centrem a městskou částí („všude nelze mít všechno“). Výjimečně zazněl i požadavek na slučování obcí, zejména těch zadlužených a srostlých, a kritika příliš nízké hladiny pro uznání obce za město (3000 obyvatel).

Zástupci velkých měst plédovali za legislativní ukotvení metropolitní úrovně tak, aby bylo možné odstranit problémy pro realizaci dobrovolných nástrojů (ITI). Na úrovni spolupráce mezi kraji pak ne vždy funguje koordinace (např. otázka dopravy – rekonstrukce, návaznosti...). Zástupci menších obcí naopak požadovali vytvoření systém pozitivní motivace pro život na venkově (např. v podobě nižšího danění), resp. v malých obcích. Do této argumentace zapadá i požadavek na uznání připojení k internetu jako veřejné služby.

Problémy byly, tak jako třeba na plzeňském setkání, často uváděny na příkladu jedné konkrétní obce a to i v oblastech, jež nejsou přímo obsaženy ve strategickém rámci (nedostatečná kapacita policie, inkluze ve vzdělávání, dopravní infrastruktura). V návaznosti na ně byly diskutovány možnosti jejich řešení na platformě dobrovolného svazku obcí, resp. členství v municipálních asociacích. Členství v nich je přínosné zejména s ohledem na sdílení příkladů dobré praxe a know-how. Zástupci větších měst pak zmiňovali i potřebu stanovovat přísnější pravidla pro poskytování veřejných služeb u developerských projektů a využívat ve větší míře plánovací smlouvy.

Strategický cíl 17 Růst kvality života v jednotlivých municipalitách snižuje regionální nerovnosti.

Růstu kvality života podle některých neprospívá údajné snižování kvality zastupitelstev (resp. ochoty se aktivně angažovat a zabývat problémy podrobně), podpořené navíc aktuální podobou GDPR, jež snižuje ochotu lidí dále kandidovat. Řešení růstu kvality života není jen otázkou materiální, ale i mentální a symbolickou – zejména malým městům a životu venkovu na venkově je proto třeba podle části účastníků nutně vrátit prestiž. Jiní zase spatřovali řešení v konkrétních krocích, např. daňovém zvýhodnění venkovských oblastí.

Podporu malému a střednímu podnikání včetně komerčních služeb lze ze strany obcí zajistit vytvářením území (v územních plánech) a přípravou a poskytováním fyzických prostor, např. formou podnikatelských inkubátorů.

Otázce sociálního bydlení nebylo věnováno příliš pozornosti. Zajímavý byl názor zástupců několika obcí, kteří iniciativu MPSV vítají, nicméně čekají na schválení zákona, neboť současná ministerská koncepce pro ně není dostatečnou oporou a zárukou do budoucna.



Vytváření a aplikace místních integrovaných strategií byla diskutována na příkladu koordinace městských částí, jež mají vlastní strategie (jsou různě velké a mají různé potřeby charakter).

To pouze odráží problém nesouladu velkého množství strategií (v jednotlivých úrovních – evropské, národní, krajské – a následně i mezi nimi), jež brání naplnění strategického cíle. Další překážkou pak může být případně náročnost jejich zpracování (např. místní akční plány vzdělávání, tzv. MAPy) či nekompatibilita elektronických systémů a dat veřejné správy a vznikající duplicity, jež vedou k nárůstu administrativní zátěže.

Obecně převládá pocit, že chybějí dobré strategie, příp. odborníci na jejich zpracování. Mnohým schází úroveň okresů, obce se sami mezi sebou nedomluví a obce s rozšířenou působností (dále jen „ORP“) situaci často neřeší, tj. nefungují jako platforma pro řešení mezi obecních problémů obcí ve své správní působnosti. Strategie rovněž často ze zkušenosti místních aktérů vnikají pro forma (jako ex-ante kondicionalita) a nejsou vyhodnocovány jejich dopady.

Strategický cíl 18 Kvalitní urbánní rozvoj sídelních útvarů je zajištěn.

Diskuze nad tímto strategickým cílem se soustředila zejména na otázku participace, tedy zapojování veřejnosti do plánování a rozhodování. Zkušenosti z území jsou rozdílné – od nezájmu občanů (např. při revitalizaci sídlišť) přes dobrou zkušenost se zapojováním „organizované občanské veřejnosti“ (spolky, místní sdružení) až po problémy s notorickými stěžovateli či na straně druhé požadavek legislativního ukotvení participovat na přípravě strategií a veřejných politik. Nejednoznačný vztah panuje k veřejnému rozpočtování (*public budgeting*) – některé obce s ním mají dobrou zkušenost, jiné jej vnímají jako ekvivalent vlastních dotačních titulů či schémat. Více otevřený by měl i proces obsazování osadních výborů, kteří jsou jmenováni, nikoliv voleni.

O vnímání participace na místní úrovni svědčí i názor, že role regionálních stálých konferencí je slabá a participace bez kompetence není dostatečná. Na straně druhé se několikrát objevil i požadavek na legislativní ukotvení povinnosti participovat při přípravě strategií a politik – buď v samostatném zákonu, nebo novelizací zákona o obcích (nicméně hrozí značné riziko formalismu). Bylo navrženo měřit otevřenost samospráv počtem architektonických soutěží vyhlášených na veřejné budovy.

S tímto cílem si někteří účastníci spojili s otázkou Inkluze ve vzdělávacím systému, k jejíž účinnosti byli značně skeptičtí. Někteří upozorňovali na nežádoucí jev spojený se zavedením inkluze, kdy rodičové, pokud ve třídě zaznamenají větší počet dětí vyžadující asistenci, raději své dítě umístí do soukromé školy, což ve výsledku vede k opačnému výsledku, který inkluzi rozhodně nepodporuje.

Využívání brownfieldů bylo debatováno okrajově. V této souvislosti bylo navrženo danit nemovitosti podle hodnoty či využívání (nikoliv velikosti pozemku), resp. změnit danění při úpravě parcel.

Strategický cíl 19 Města a obce omezila emise skleníkových plynů a adaptovala se na negativní dopady změny klimatu.

Tento cíl nebyl téměř diskutován – buď proto, že klimatická změna není vnímána v území jako závažný problém nebo jsou stávající kroky považovány za dostatečné (např. fungující ochrana zemědělského půdního fondu). Pouze zástupci některých velkých měst požadovali vytvoření akčních plánů pro městské tepelné ostrovy, který by definoval legislativní nástroje pro



zazeleňování měst a nastavoval ekonomické nástroje podle jejich environmentálního dopadu. Podpoře veřejné zeleně také často brání správci infrastruktur, resp. ochranná pásma sítí.

V souvislosti s využívání živin (kompostování ve městech) bylo upozorněno na problematiku využívání biouhlu, tedy odpadů ze sanitárních systémů, jež může být energeticky účinný a přitom pomoci snižovat vodní stopu života ve městě.

Strategický cíl 20 Územní veřejná správa cíleně využívá nástroje pro udržitelný rozvoj municipalit.

Otázka nástrojů taktéž nebyla příliš diskutována. Zástupci metropolí upozorňovali na problém zmíněný výše s vyhodnocováním dopadů, v tomto případě ex-post hodnocení dopadů na životní prostředí (EIA) či neexistenci metodiky hodnocení developerského projektu (jako dobrovolného nástroje).

Pokud jde o existující nástroje, několikrát se hovořilo o místní Agendě 21 (dále jen „MA21“) a obtížích spojených s její realizací, ať již v případě komunitního plánování úrovně městské části (příklad pražského obchvatu), kdy se v jednotlivých mýtských částech participativně dojde k protichůdným výsledkům. Rovněž byla nutnost zjednodušit formální (administrativní) stránku MA21 (vykazování kritérií), které zástupci některých municipalit považují za příliš komplikované.

V otázce kapacity územní veřejné správy bylo poukazováno na značnou zátěž spojenou s administrováním ESIF projektů. Dovednosti pak veřejná správa postrádá jak v případě tzv. soft-skills (participace), tak hard-skills (znalost urbánní ekonomie – což se ale týká odborníků v ČR obecně). Chybějí také platformy pro setkávání starostů, neboť funkční urbanizovaná území existují pouze na papíře, nikoliv ve formě pravidelného setkávání a řešení problémů.

Společná témata a obecné problémy

Většině účastníků workshopové části se strategický rámec jevil jako příliš abstraktní a špatně využitelný v jejich bezprostřední činnosti. To je však způsobeno tím, že strategický rámec má být implementován prostřednictvím strategických dokumentů nižších řádů a v současné době chybějí, resp. se vytvářejí resortní strategie, které budou pro jeho implementaci v KO4 klíčové (zejm. Strategie regionálního rozvoje). Řada účastníků vyjádřila obavu, zda byla příprava obou dokumentů koordinována, neboť územní veřejná správa se často setkává s nekoordinací koordinačních mechanismů. Strategický rámec rovněž neobsahuje některá témata, jež jsou na místní a regionální úrovni vnímána jako klíčová (např. absence oblasti turistického ruchu).

Výkon veřejné správy v území je obecně považován za značně centralizovaný, zbytečně komplikovaný a zbyrokratizovaný a vůči centrální státní správě panuje v území značná nedůvěra. Konkrétní příklady však byly identifikovány pouze v několika případech. Největší pozornost na sebe strhávala otázka GDPR, která je primárně vnímána jako projev nedůvěry státu ke starostům, ve druhé řadě jako příklad neschopnosti státu využívat data, jež má často z jiných zdrojů (např. finanční a katastrální úřady) či ta stávající z územně analytických podkladů agregovat na úroveň ORP. Proto byly časté hlasy spojené s voláním po decentralizaci výkonu veřejné správy, která má ale nastat až poté, co se podaří v centru vyřešit ty nejzávažnější problémy, které trápí malé obce, resp. území obecně. Mezi ně patří zejména otázka funkčnosti a budoucnosti stávajícího smíšeného modelu samosprávy, otázka jeho financování (výše a metodika výpočtu rozpočtového určení daní, navyšování příspěvku na úkor příjmů z dotací a grantů). Jako nejpalčivější, tj. nejčastěji diskutovaná se ukázala podpora místních komunikací.

Projekt „Systém dlouhodobých priorit udržitelného rozvoje ve státní správě“, reg. č.: CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0002185 je realizován s finanční podporou Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost.



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

Úřad vlády České republiky



To obecně souvisí se schopností České republiky vyjednat s EU takové priority ESIF, které odpovídají materiálním potřebám regionů a území. Schopnost čerpat z ESIF je přitom často vnímána jako zdroj legitimacy starosty či zastupitelstva. Na straně druhé je financování z EU vnímáno často jako značně negativní, což se týká dotací obecně (jak kvůli jejich administrativní náročnosti, tak nestálosti – obce investují prostředky do přípravy dotace podle vzorů z předchozích let, aniž by byl dotační titul vypsán či je vypsán jinak). Proto většina zástupců obcí volala po navýšení příspěvku (účelově nevázaného financování) a RUD.

Do strategického rámce by podle účastníků kulatých stolů měl být doplněn důraz na dostupnost a srozumitelnost informací (webové stránky resortů i měst). Dále v něm postrádali otázku bezpečnosti, resp. odolnosti (resilience) na místní úrovni, důraz na majetkové záležitosti, které by obcím zjednodušili život (zlepšení vyvlastňování, přednostní nabízení nemovitostí prodávaných státem samosprávě, či konkrétní záležitosti jako zlepšení průběhu stavebního řízení a stavebnictví obecně (neplnění povinností a nekomunikace stavebních úřadů, nefunkčnost integrovaného povolování, složité stavební řízení – nestaví lidí, ale developere, absence lhůt pro další odborná vyjádření (posudky atp.) v jeho průběhu).

Obecně lze ponaučení z kulatých stolů shrnout tak, že pro implementaci ČR 2030 je důležitá metodická podpora v podobě analýzy relevance ČR 2030 pro různé typy a úrovně obcí, resp. stakeholderů, a propojování s metodikami stávajících nástrojů (MA21) Minimálně stejně důležitý je ale rozměr koherence politik, který je ze strany zástupců obcí a měst (samosprávy) vnímán jako základní nedostatek pro svůj vlastní rozvoj a tedy i naplňování ČR 2030.

Vypracoval: Jan Mareš