

JAK NA PLÁNOVÁNÍ V MALÝCH OBCÍCH?

HOW TO PLAN IN SMALL SIZE MUNICIPALITIES?

Ing. Jana Krbová, Ph.D.

Vysoká škola ekonomická v Praze
Fakulta managementu v Jindřichově Hradci
Jarošovská 1117/II, 377 01 Jindřichův Hradec
e-mail: krbova@fm.vse.cz

Klíčová slova:

Strategické plánování, strategie, malé obce, integrovaný přístup, veřejná správa

Keywords:

Strategic planning, strategy, small-size municipalities, integrated approach, public administration

Abstrakt:

Příspěvek se věnuje strategickému plánování s akcentem na toto plánování v malých obcích. Provedená analýza problémů a překážek malých obcí je výchozím podkladem k tomu, se touto problematikou zabývat. Je proveden rozbor možných přístupů, přičemž je pozornost zaměřena na tzv. integrovaný přístup, který je již na některých úrovních veřejné správy využíván, a je proveden rozbor jeho institucionalizace.

Abstract:

The paper deals with strategic planning and focuses primarily on strategic planning in small-size municipalities. Analysis of the issues and obstacles that the small-size municipalities have to deal with is the main precondition for any approach to deal with the issue at hand. An analysis of possible approaches is made, whereas stress is put on the so called integrated approach, which has been used now at some levels of public administration, and the analysis of its institutionalization is made.

Úvod (cíl a výzkumné metody)

V rámci reformy kvality a obsahu veřejné správy je v posledním desetiletí velká pozornost věnována vedle, kvality, informatizace, vzdělávání apod. zavádění metod a postupů strategického řízení do praxe veřejné správy; resp. plánování (též programování, tvorbě strategií). Programováním na úrovni veřejné správy se v obecném pojetí věnuje celá řada odborných textů¹. Z normativního hlediska doporučuje postupy a strukturu.

¹ Např. Půček – Koppitz, 2012; Wokoun et al., 2008

V úvodu plánovacího cyklu (Bryson, 2004; David, 2009) by nemělo být opomíjeno vymezení hlavních premis, jako předpokladu ke stanovení hlavního důvodu (smyslu) plánování. V obecné rovině lze konstatovat, že plánovací dokumenty (strategie, koncepce) slouží ke koordinaci rozvojových aktivit obcí a fungují jako sjednocující prvek zajišťující konzistentnost v ovlivňování místního rozvoje (Wokoun et al., 2008).

Plánování představuje proces (systematické řízení), během kterého vzniká představa o tom, čím by se chtěla obec, město, region zabývat, co by chtěl rozvíjet a jakou cestou se vydat. Pomocí strategického plánování jde o hledání možností, jak se pokusit eliminovat negativní důsledky vývoje nebo podpořit pozitivní možnosti a předpoklady rozvoje. Zaměřuje se na mobilizaci a efektivní využívání všech zdrojů a na to, aby správně reagoval na změny v okolním prostředí.

Strategické plánování lze tedy definovat jako proces identifikace a dosahování dlouhodobých cílů a strategický plán jako koncepční dokument popisující klíčové jevy včetně jejich hodnocení (analytická část) a formulující dlouhodobé cíle a opatření, které by měly směřovat k rozvoji daného území, k růstu místní ekonomiky a posilování sociálně-společenských vazeb.

V rámci programování (plánování, tvorbě strategií) obcí, města a regionů byly v minulosti prováděny výzkumy struktury a kvality strategických dokumentů² a jejich vzájemné vazby. Při komparaci starších a novějších výzkumů lze konstatovat, že tato oblast doznala poměrně velkých změn, zejm. co do množství a kvality procesu jejich přípravy na některých úrovních veřejné správy. **Bylo zjištěno, že u malých obcí, kde mnohdy nemají zaměstnance úřadu, se touto činností zabývají volení představitelé obce nebo sám starosta. Nemají dostatečné kapacity se znalostí strategického plánování a tato činnost je spíše přítěží než přínosem. Proto na oblast tvorby a přijímání strategií v malých obcích je nutné nahlížet jinak než ve větších a velkých obcích, městech a regionech.** Nevyhovující stav procesu přípravy a schvalování veřejných strategií v malých obcích vykazuje řadu nedostatků a problémů jak strukturálního (neexistence institucionální struktury pro tvorbu strategií, neznalost strategického plánování apod.), tak operativního rázu (nízká úroveň nebo neexistence strategických plánů, nedostatečné zdroje a čas na přípravu strategií apod.).

Cílem výzkumu bylo zjistit, zda malé obce mají zpracovanou strategii dlouhodobého rozvoje a v jakém stavu/rozsahu a zda dochází k provázání věcného plánu (strategie) s finančním výhledem. Prvním výzkumným úkolem (dále jen VÚ1) bylo zjistit, zda vybrané obce mají strategii, v jaké podobě a pokud ji nemají, tak proč. Byly celkem položeny 4 otázky. Druhý výzkumný úkol (VÚ2) se zabýval provázaností strategie s rozpočtovým výhledem – výsledky zde nebudou prezentovány, neboť přímo nesouvisí s uváděným tématem.

Výzkum probíhal v období 02 – 06/2014 v malých obcích šesti okresů (výběr okresů byl proveden náhodným výběrem); celkem bylo do výzkumu zapojeno 120 obcí do 2 tis. obyvatel. Tato skupina byla pak ještě rozdělena na dílčí velikostní kategorie (do 500 obyv., 501 – 1 000 obyv., 1 001 – 1 500 obyv., 1 501 – 2 000 obyv.).

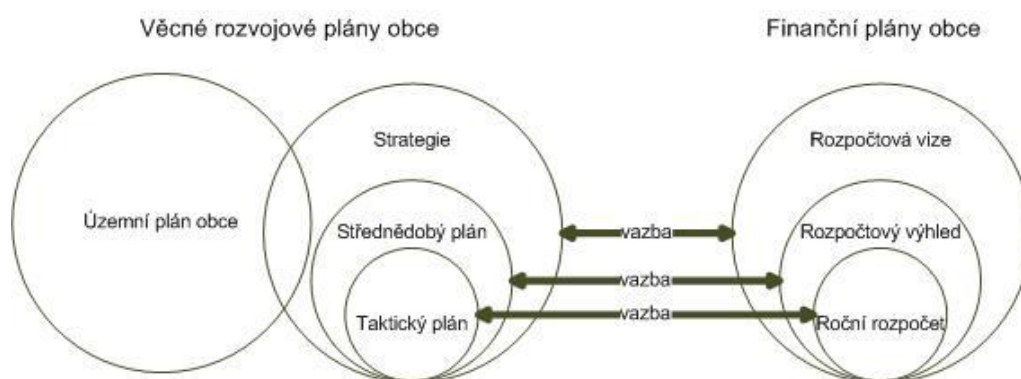
² Viz např. Krbová – Luštický – Šilhavá, 2007; Krbová – Luštický, 2008, Krbová – Luštický – Houška, 2011,

1. Strategické plánování na úrovni obcí

Strategické plánování je využíváno jako jeden z nástrojů regionálního managementu při rozvoji obcí, měst a regionů. Program rozvoje obce, města či kraje, který stanovuje hlavní oblasti rozvoje ve vazbě na územní plán, je východiskem pro rozhodování orgánů obce, sladuje představy jednotlivých aktérů rozvoje obce (podnikatelé, domácnosti, organizace a instituce) a formuluje možná řešení dalšího rozvoje. Strategické plánování obcí je jejich vlastní (samosprávnou) aktivitou.

Dle zákona o obcích³ zastupitelstvu je vymezeno schvalovat program rozvoje obce v rámci výkonu samostatné působnosti. Analogicky lze dovodit, že by takový program (strategii) měly obce mít zpracovaný. Návaznosti lze spatřovat v povinnosti naplnění ust. zák. o rozpočtových pravidlech⁴, kde v § 3, odst. 2 je uvedeno, že „Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné informace a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů“, což by mělo být následně promítnuto do rozpočtu (viz 4, odst. 3 – při zpracování ročního rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu). Vzájemné vazby mezi finančními a věcnými plány jsou zde jasně nastaveny (viz též následující schéma). Z výše uvedeného nelze však dovodit povinnost obcí zpracovávat program rozvoje své obce; tato možnost je jím pouze dána.

Schéma 1: Vazby věcných a finančních plánů obcí



Zdroj: Vlastní zpracování

Tvorba strategií je některým subjektům veřejné správy dána (i) přímo zákonem (např. územní plán, program rozvoje kraje, strategie regionálního rozvoje ČR), nebo je (ii) vynucena okolnostmi (např. operačními programy pro možnost čerpání prostředků z fondů EU, metodou Leader - integrované strategie MAS), případně je (iii) vlastní aktivitou jednotlivých subjektů veřejné správy, k jejichž hlavním funkcím patří zabezpečovat koncepční činnost (např. ministerstva) nebo rozvoj svého země (sem můžeme např. zařadit programy rozvoje měst a obcí).

³ Zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, § 84, odst. 2, písm a) – zastupitelstvu je vyhrazeno schvalovat program rozvoje obce

⁴ Zák. č. 250/2000 Sb., O rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, § 3, odst. 2

Ustálená podoba strategií je v současné době v uznávané struktuře: (i) socioekonomická analýza (situační analýza), která podrobně popisuje výchozí podmínky, (ii) SWOT analýza⁵ (případně doplněná PESTEL analýzou), která odhaluje silné a slabé stránky a příležitosti a ohrožení a udává směr, kterým se vydat (volba strategie), (iii) návrhová (strategická) část v členění na priority a oblasti vč. definování cílů a aktivit k jejich dosažení a formulace ukazatelů a metrik (viz využití metody SMART⁶) jejich naplnění a (iv) databáze navrhovaných projektů.⁷ Návrhová část strategie využívá logiky metody BCS, jako strategického přístup a systému řízení výkonnosti umožňující převést vizi a strategii do konkrétních iniciativ v operativním řízení.

Tato struktura umožňuje jasné provázání jednotlivých částí a zejm. pak zpětnou vazbu, kdy je možné vyhodnotit, zda a jak bylo dosaženo změny, zlepšení či zvýšení kvality (viz následující schéma). To však předpokládá systematickou práci s těmito plány. Proto by strategické plány neměly být vytvářeny jenom „do šuplíku“, ale měly by se stát skutečným nástrojem řízení.

Schéma 2: Vazby jednotlivých částí strategie



Zdroj: Vlastní zpracování

Ke zjednodušení přípravy strategií ve veřejné správě MMR připravilo Metodiku přípravy veřejných strategií⁸ a webový portál pro jejich tvorbu, ve které je mohou obce přímo zpracovávat. Problémem však je, že pokud nemá obec zkušenosti se zpracováním takového dokumentu, tak ani tato aplikace nebude tím nejlepším nástrojem k tomu, aby se na úrovni zejm. malých obcí zlepšila situace v neexistenci takových strategií. Dalšími důvody jsou pak i malé nebo téměř žádné zkušenosti v používání takovýchto strategií a v neposlední řadě příprava strategií je proces náročný na zdroje, jak lidské tak i finanční.

2. Problémy při strategickém plánování v malých obcích

⁵ Použití SWOT analýzy by nemělo být pouze v rovině definování silných a slabých stránek a příležitostí a ohrožení, ale měla by být rozpracována např. s využitím bodovací metody a vah významnosti, aby bylo možné nalézt ty momenty, které by se v návrhové části měly stát prioritou – viz Krbová (2009)

⁶ Metoda SMART jako mnemotechnická pomůcka používaná v projektovém řízení ve fázi stanovení cílů: Specific – konkrétní, Measurable – měřitelný, Achievable – dosažitelný, Realistic – odpovídající, Time related – ohraničený v čase.

⁷ Tato struktura je doporučována Metodikou přípravy veřejných strategií (MMR, 2012); srovnej též Krbová, 2009

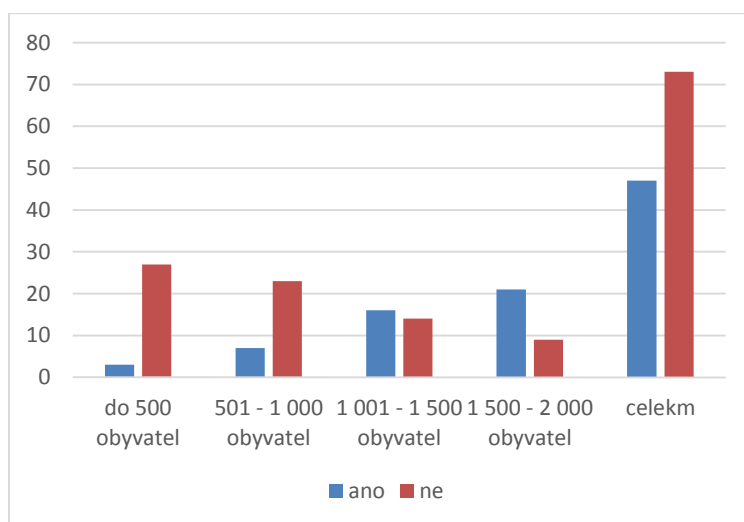
⁸ Metodika přípravy veřejných strategií. MMR. 2012.

Problémů při strategickém plánování v malých obcích je víc než dost, a to v oblasti formy, způsobu zpracování a v neposlední řadě i struktury. Tyto problémy byly identifikovány v rámci specifického výzkumu zaměřeného na strategické plánování v malých obcích, kde byly formulovány 2 výzkumné úkoly, přičemž první se bezprostředně dotýká tématu. Druhý výzkumný úkol byl zaměřen na zjištění, zda rozpočtové výhledy jsou zpracovávány ve vazbě na strategie rozvoje (v tomto příspěvku nebudou však řešeny).

První výzkumný úkol (dále jen VÚ) byl zaměřen na zjištění, zda vybrané malé obce mají zpracovanou strategii rozvoje své obce, v jaké podobě a pokud ji nemají, tak proč. Byly formulovány čtyři výzkumné otázky a výsledky jsou uvedeny níže.

VÚ1: Otázka 1: Máte zpracovanou strategii rozvoje obce? Odpovědi na tuto otázku potvrdily domněnku, že v malých obcích se strategicky neplánuje, a pokud ano, tak ve velmi omezené míře. Z provedeného výzkumu je patrné, že cca 2/3 obcí zapojených do výzkumu (73 obcí) strategii rozvoje své obce nemá; pouze 47 obcí uvedlo, že má takovou strategii – viz následující graf. Zároveň bylo výzkumem potvrzeno, že ty nejmenší obce (první dvě velikostní kategorie) spíše neplánují, než plánují.

Graf 1: VÚ1: Výzkumná otázka 1: Máte zpracovanou strategii rozvoje obce?

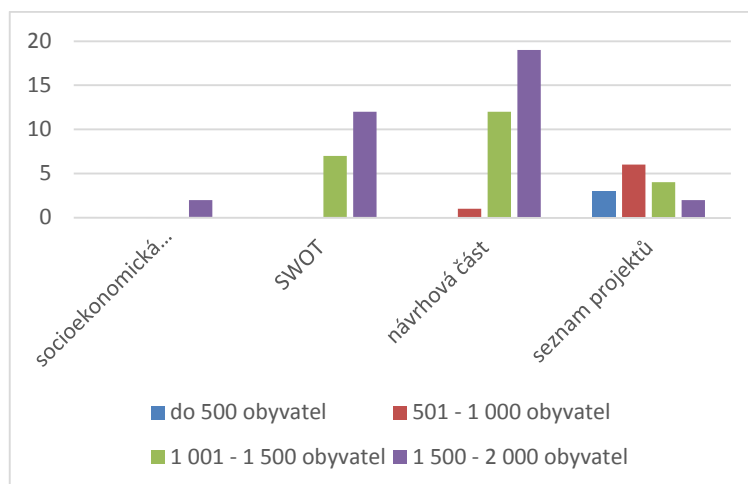


Zdroj: Vlastní výzkum

I když 47 obcí z celkového počtu 120 analyzovaných obcí odpovědělo kladně, nevypovídá to však o struktuře a případně obsahu takové strategie. Výzkumem bylo zjištěno, že ne všechny tyto obce mají strategii v takové podobě, jak je v současné době všeobecně uznáváno. Byla formulována další výzkumná otázka.

VÚ1: Otázka 2: Obsahuje vaše strategie 3 základní části (socio-ekonomickou analýzu, SWOT a návrhovou část)? Na tuto otázku odpovídaly pouze ty obce, které na předchozí otázku odpověděly „ano“ – viz následující graf. Z hlediska struktury strategie je patrné, že téměř ve všech kategoriích obcí jsou v této oblasti velké nedostatky. Pouze 2 obce z poslední kategorie mají zpracovanou socioekonomickou analýzu, SWOT analýzu má zpracováno pouze 19 obcí; 32 obcí má zpracovanou strategickou návrhovou část v obdobné struktuře, jak je doporučováno a 15 obcí považuje za návrhovou část seznam projektů. Lze tedy konstatovat, že i u obcí, které mají jakousi podobu strategie, se vyskytuje celá řada problémů.

Graf 2: VÚ1: Výzkumná otázka 2: Obsahuje vaše strategie tři základní části (socioekonomickou analýzu, SWOT a návrhovou část)?

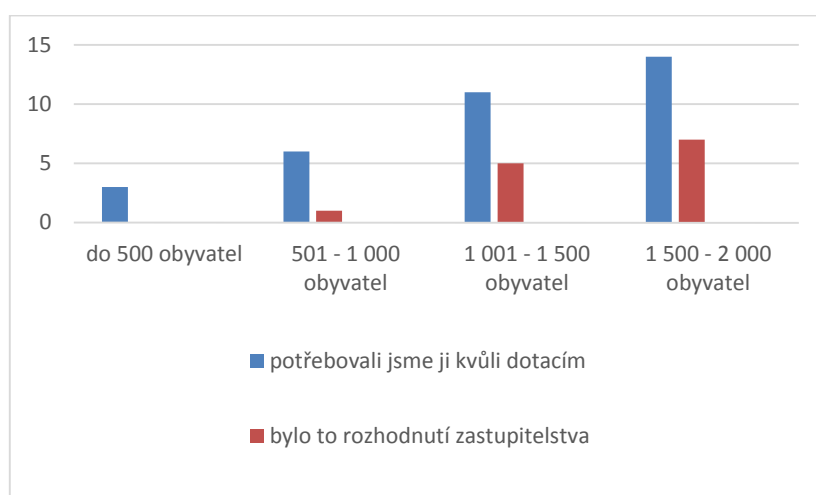


Zdroj: Vlastní výzkum

Obce, které mají zpracovanou strategii, byly dotazovány, na to jaké důvody je vedly k tomu, že mají strategii zpracovanou. Byla formulována následující otevřená výzkumná otázka.

VÚ1: Výzkumná otázka 3: Uveďte hlavní důvod, který vás vedl k tomu, že máte strategii zpracovanou. Nejčastěji respondenti odpověděli, že strategii potřebovali kvůli získání dotace - potřebovali ji doložit, nebo se odkázat na příslušnou část své strategie. Potěšitelné je, že u 13 obcí ze 47 dotazovaných bylo hlavním důvodem rozhodnutí zastupitelstva – viz následující graf.

Graf 3: VÚ1: Výzkumná otázka 3: Uveďte hlavní důvod, který vás vedl k tomu, že máte strategii zpracovanou



Zdroj: Vlastní výzkum

Z výzkumu vyplynulo, že malé obce přistupují ke zpracování strategie rozvoje hlavně z důvodu, že chtějí žádat o dotace, kde mj. je velmi často podmínkou, že předkládaný

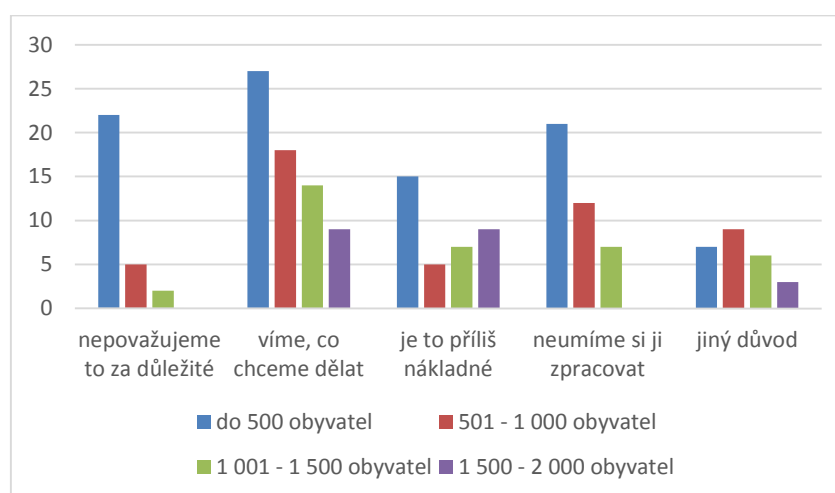
projekt je v souladu nejen se strategií na vyšší úrovni, ale i s vlastní dlouhodobou strategií rozvoje.

Obce, které na první otázku odpověděly záporně, byly dotazovány na důvody neexistence strategie rozvoje obce. Byla formulována výzkumná otázka.

VÚ1: Výzkumná otázka 4: Vyberte, případně uveďte i jiný důvod, proč nemáte zpracovanou strategii (bylo možné vybrat i více možností). Výsledky jsou rozděleny do dvou následujících grafů.

Z 5 nabízených možností v 68 případech odpověděli respondenti, že vědí, co chtějí dělat a nepotřebují k tomu „kus papíru navíc“⁹. Dalším důvodem bylo, že strategii neumí zpracovat a že je to příliš finančně nákladné, pokud by si ji nechali zpracovat externě; strategii nepovažují za důležitou.

Graf 4: VÚ1: Výzkumná otázka 4-1: Vyberte důvod, proč máte zpracovanou strategii



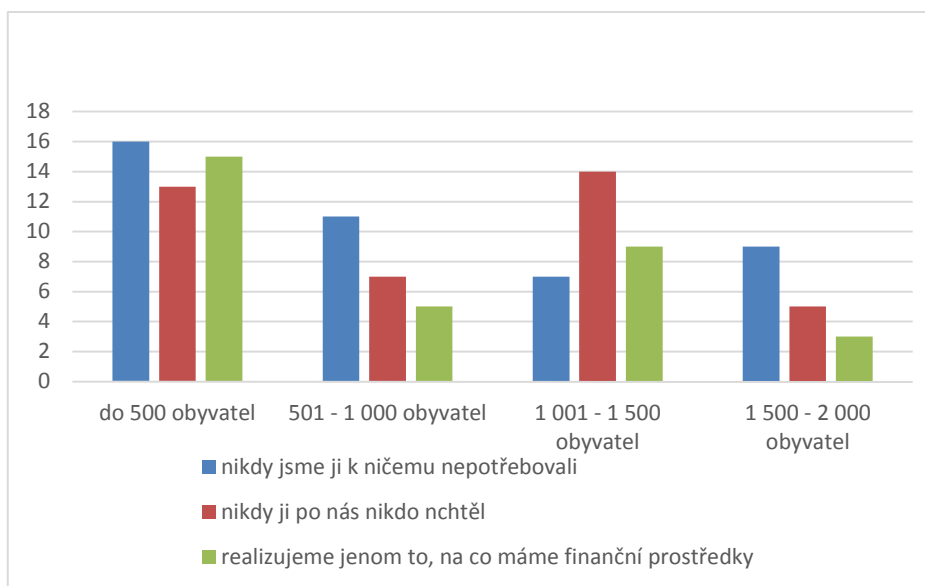
Zdroj: Vlastní výzkum

Z výsledů výzkumu je patrné, že v malých obcích mají zájem o svůj další rozvoj a nepovažují za důležité k tomu zpracovávat nebo za drahé peníze nechat zpracovat strategii svého rozvoje. O plánovaných záměrech diskutují formálně a neformálně a realizují většinou jen to, na co mají ve svém rozpočtu finanční prostředky.

V případě, že respondenti vybrali odpověď „jiný důvod“, byli požádáni, aby uvedli jaký. Jiný důvod zvolilo 25 respondentů, kde nejčastěji uváděli, že strategii nikdy k ničemu nepotřebovali, nikdo ji po nich nechtěl, a že realizují jenom to, na co mají peníze.

⁹ Tato formulace se objevila u několika respondentů.

Graf 5: VÚ1: Výzkumná otázka 4-2: Pokud jste zvolili odpověď „jiný důvod“, uveďte jaký



Zdroj: Vlastní výzkum

Z uvedených výsledků je patrné, že stav strategického plánování v malých obcích je vysoce neuspokojivý. Téměř 61 % (ve velikostní kategorii do 2 tis. obyvatel) nevyužívá strategii rozvoje obce a svůj budoucí rozvoj realizují bez promyšlené strategie a argumentují tím, že vědí, co chtějí dělat a dělají jenom to, na co mají peníze. Posun ve vnímání významu strategického plánování lze spatřovat u obcí zhruba od 1 tis. obyvatel. Je to způsobeno zejm. tím, že v těchto obcích jsou již zpravidla i uvolnění zastupitelé, kteří svoji činnost vykonávají profesionálně. Dalším důvodem je i to, že v těchto „větších obcích“ již mají i nějaké úředníky, kteří se plánovací činnosti mohou částečně věnovat a v neposlední řadě je to dáno i větší dostupností finančních prostředků, které těmto obcím umožňuje si strategii nechat vypracovat. Hlavní důvody, proč obce strategicky neplánují, nebo jenom v omezené míře lze vymezit ve třech základních úrovních: (i) nedostatek lidských zdrojů, (ii) nedostatek finančních zdrojů a (iii) neexistence povinnosti strategii zpracovávat.

Nedomnívám se, že je nutné strategicky plánovat i v těch nejmenších obcích jen proto, že se jedná o administrativní jednotku. Nabízí se zde možnost uplatnění tzv. integrovaného plánování na větším územním celku. Pak ovšem je nezbytně nutné jasné vymezení území, pro které bude strategie zpracovávána a na jehož území bude realizována.

3. Jak zapojit malé obce do strategického plánování?

Je-li vnímán strategický plán (program rozvoje obce) jako základní dokument, který definuje hlavní oblasti rozvoje a jako východisko pro rozhodování v samostatné působnosti, pak je nutné hledat, jak zapojit do strategického plánování i malé obce. Na základě provedené analýzy, se nabízí hned několik možností.

(1) Naučit malé obce, resp. volené zastupitele či úředníky procesu strategického plánování (rozvoj lidských zdrojů): Přínosy: Osvojení si strategických dovedností, ztotožnění se se strategií a následně vnímání strategie jako nástroje řízení. Rizika: volební cyklus – nutnost opětovného vzdělávání při výměně volených zástupců, zdlouhavý proces, finančně nákladný,

neexistuje povinnost pro volené zástupce se vzdělávat, činnost v orgánech obcí volení zástupci vykonávají v mnoha případech vedle svého občanského povolání (neuvolnění zastupitelé – časová vytíženost).

(2) **Finančně podpořit tvorbu strategií v malých obcích** např. prostřednictvím dotačních titulů, aby si ji mohly malé obce nechat zpracovat. Přínosy: každá obec by měla strategii. Rizika: Strategie by se stala dalším dokumentem „do šuplíku“.

(3) **Podpořit spolupráci vysokých škol s malými obcemi:** Přínosy: Studenti by mohli vykonávat praxi a spolupracovali by s obcí, **což by přineslo** vzájemné výhody pro obě strany (obě strany by se něco naučily), bylo by zachováno ztotožnění se se strategií. Rizika: Nezájem studentů o praxi v malých obcích.

(4) **Přenést strategické plánování malých obcí na vyšší úroveň – integrované plánování:** Přínosy: Strategie by měly integrovanější charakter, **byla by** vyšší záruka kvality zpracování. Rizika: Neochota malých obcí se „podřizovat“ vyšší autoritě, kdo by se stal tou vyšší autoritou a jaké by z toho měl benefity?

Při řešení problémů malých obcí se strategickým plánováním by mělo být přistupováno systematicky s akceptováním několika zásad, a to: (i) nevytvářet strategie za ně, ale do procesu tvorby je zapojit, (ii) naučit je používat tyto strategie jako nástroj řízení, (iii) motivovat je, aby se do vlastní tvorby strategie rozvoje zapojily. Uvedené zásady lze naplnit kombinací všech 4 výše uvedených možností s dominancí jedné z nich. Jako optimální se jeví čtvrtá varianta, která umožňuje tzv. integrované plánování.

3. 1 Kde hledat inspiraci k integrovanému přístupu plánování v malých obcích?

Inspiraci lze hledat v již uplatňovaných přístupech v ČR. Jedná se např. o metodu LEADER nebo metodu integrovaného přístupu ke strategickému plánování měst.

Metoda LEADER je založena na principu trvale spolupracujících subjektů s ekonomickými a sociálně společenskými vazbami s cílem zapojit širokou veřejnost do řešení problematiky jednotlivých oblastí formou převzetí iniciativy rozhodovacích procesů týkající se příslušné venkovské oblasti (Krbová, 2006). Tento přístup vyžaduje vytvoření institucionální platformy v ČR označované jako místní akční skupina (dále jen MAS – sdružení partnerů s právní subjektivitou) a vytvořenou organizační strukturou, na kterou následně dochází k delegování pravomocí (např. výběr projektů, které budou finančně podpořeny). Jsou zde definovány parametry územního vymezení (10 – 100 tis. obyvatel a hustotou do 120 obyv./km²) a velikostními kategoriemi omezeno velikostí měst (do 25 tis. obyv.); mělo by se jednat o geograficky, ekonomicky a sociálně homogenní území.

Integrovaný přístup ke strategickému plánování (dále jen IPSR) sleduje místní, věcné a časové propojení jednotlivých aktivit na vymezeném území s cílem vyššího výsledného efektu. Přináší možnost koncepčního a systémového řešení rozvojových aktivit měst a obcí s vyšším zapojením principu partnerství a v neposlední řadě i vyšší efektivnost investovaných veřejných zdrojů (Krbová, 2008). Tento integrovaný přístup je využíván pro města s více jak 50 tis. obyv.;

ta musela zpracovávat Integrované plány měst (dále jen IPRM)¹⁰, na základě kterých čerpala dotační prostředky na rozvoj¹¹.

Oba zmiňované přístupy jsou založeny na principu dobrovolnosti, ale jsou podmínkou při možnosti čerpání finančních prostředků z různých výdajových programů (dotačních titulů). Pak se stávají v jistém slova smyslu **vy nuceným přístupem**.

Oby zmíněné přístupy zároveň akcentují vyšší míru decentralizace. Proces realizace integrovaného přístupu probíhá zpravidla dvoufázově. V první etapě poskytovatel dotace vyhlásí výzvu k předkládání integrovaných plánů, na které žadatelé získají finanční podporu. Ve druhé etapě je vyhlášena výzva k předkládání individuálních projektů směřujících k rozvoji města či obce a přesunu kompetencí na předkladatele integrované strategie. Ten provádí buď předvýběr individuálních projektu (IPRM) nebo dokonce výběr (MAS), s respektováním principů transparentnosti, rovných příležitostí a partnerství. Na předkladatele IPRM jsou zpravidla přenášeny i další kompetence, a to vedle již zmíněného předvýběru / výběru individuálních projektů, koordinace v rámci vlastní realizace, monitorování a vypracování průběžných zpráv.

Oba zmiňované přístupy mohou být inspirací k tomu, jak přistupovat na plánování v malých obcích, **resp. jak malé obce do procesu strategického plánování zapojit**. To by však předpokládalo vytvoření podmínek a nastavení vhodných mechanismů. Uplatnění tohoto přístupu má své klady a zápory, avšak modifikací na podmínky malých obcí by mohl vzniknout fungující systém koncepčního plánování rozvoje uceleného území.

3.2 Jak institucionalizovat integrované strategické plánování v malých obcích?

Pro integrované plánování v malých obcích by bylo možné využít stávajících struktur. V tomto případě se jedná o celou řadu již fungujících seskupení či subjektů, které by mohly být zapojeny do procesu plánování malých obcí. Přínosem pro všechny zúčastněné by bylo to, že by mohlo dojít (i) ke sdružení zdrojů (finančních i lidských) na tvorbu takové strategie a jejich efektivnějšímu využití, (ii) k silnějším partnerským vztahům a (iii) rozvoj homogenního území by byl řešen systematicky.

V úvahu přicházejí buď administrativně správní struktury, nebo účelová seskupení. Z administrativně správních struktur by bylo možné uvažovat o těchto subjektech.

- Obce s rozšířenou působností (dále jen ORP), které by představovaly jakousi autoritu při strategickém plánování v jejich správním obvodu. Výhodou by bylo, že by se snížil počet strategií na úrovni obcí na „pouhých“ 209, došlo by k plánování rozvoje na

¹⁰ Integrované plány rozvoje měst byly v programovacím období 2007-13 novým manažerským nástrojem v regionálním rozvoji. Na základě Usnesení vlády ČR č. 833 ze dne 13. srpna 2007 byla schválena „Metodika pro Integrované plány rozvoje měst“, která patří zároveň k významným koordinačním mechanismům, zajišťující mj. spolupráci různých subjektů implementační struktury politiky soudržnosti (odpovědná ministerstva a regionální rady soudržnosti). Přínosem integrovaných plánů rozvoje měst by měla být vysoká koncentrace investic s cílem dosáhnout jejich realizací významných synergických efektů.

¹¹ Je rozlišován tzv. **zónový přístup**; IPRM zahrnuje koncentraci finančních zdrojů do vybrané územně limitované zóny města, s řešením všech existujících problémů (např. deprimovaná území) nebo podpory růstového potenciálu (póly růstu) v dané zóně a **tematický přístup**, který se zaměřuje na tematické oblasti města (např. veřejnou zeleň, dopravu).

velkém a jasně vymezeném území. Nevýhod lze spatřovat hned několik. Lze uvést příkladmo některé z nich, a to, že správní obvody ORP jsou vymezeny pro výkon státní správy (přenesená působnost) a plánování rozvoje je výhradně samosprávnou činností, že v některých ORP jsou zastoupena velká města, která se potýkají s jinými problémy, než venkovský prostor, že **by se** jednalo o spolupráci velkého množství subjektů a vznikaly by problémy při koordinaci jejich zájmů, že se mnohdy nejedná o příliš homogenní územní celky.

- Obce s pověřeným obecním úřadem se z hlediska velikosti správního území jeví jako vhodnější, nicméně za kardinální překážku lze považovat to, že stejně jako v případě ORP se jedná o správní území vymezené pro výkon přenesené působnosti.

V úvahu přicházejí různé typy účelových seskupení, které obce využívají ke spolupráci na úseku výkonu samostatné působnosti. Bylo by možné uvažovat o následujících subjektech.

- Mikroregiony, které patří asi k nejstarším formám spolupráce. K výhodám patří to, že mají vytvořenou institucionální strukturu ze zástupců jednotlivých obcí. K nevýhodám patří zejm. to, že mikroregiony nepokrývají celé území státu. To by nebyl nepřekonatelný problém, ale daleko zásadnějším problémem je to, že některé obce jsou členy více různých mikroregionů a jiných sdružení. Za jistou výhodu by bylo možné považovat i to, že se jedná o sdružení právnických osob a členy mohou být i jiné právnické a fyzické osoby a tím by docházelo k vytváření partnerství obou sektorů i při strategickém plánování.
- Dobrovolné svazky obcí (dále jen DSO) jsou obdobně jako mikroregiony subjektem s právní subjektivitou s vlastními orgány, ve kterých jsou zastoupeny všechny spolupracující obce. I zde je problém v tom, že se jedná o subjekty, které nepokrývají celé území státu.
- Místní akční skupiny (dále jen MAS) jsou opět účelová seskupení a z hlediska jejich důvodu vzniku se jeví jako nejlepší možný přístup k řešení strategického plánování v malých obcích. Nedostatkem však je, jako v předchozích dvou případech, že nepokrývají celé území státu. Z praxe lze však dovodit, že výborně funguje plánování na úrovni MAS. Zapojily se zde dobrovolně a spontánně ty obce, které mají zájem o svůj budoucí rozvoj. Pro jejich vznik a rozvoj byla využita metoda Leader, která využívá tzv. integrovaného plánování.

Závěr

Strategické plánování obcí má v regionálním rozvoji svoje nezastupitelné místo. Bohužel v podmínkách ČR s přílišnou atomizací obcí a existencí velmi malých obcí vyvstává problém dosažení kvalitního strategického plánování právě na této úrovni. Strategie by neměly být vytvářeny jen proto, že to někdo nařídil, **nebo jsou něčím/někým vynucovány**, ale měly by se stát kvalitním nástrojem řízení budoucího rozvoje obce. **Malé obce přistupují ke zpracování strategií zejména z důvodu, že chtějí žádat o dotace (existuje podmínka vazby projektového záměru na vlastní strategii rozvoje). Možná je to jeden z mnoha nástrojů, jak přimět malé obce ke slučování nebo alespoň ke spolupráci (tzv. uplatňování ekonomického nátlak). Strategický plán by měl obcím pomáhat a ne je zatěžovat další agendou.**

Při hledání toho, jak zapojit malé obce do strategického plánování, je možné se inspirovat v již existujících přístupech a nenavrhovat další nové postupy a instituce. Jako nevhodnější lze považovat využití báze dobrovolnosti a hledat způsoby a mechanismy, aby měly možnost se do

strategického plánování zapojit všechny malé obce, získat tím zkušenosti. Zároveň by došlo k jejich hlubší zainteresovanosti do strategického plánování a následně rozvoje svého území. Jako jednu z vhodných forem lze považovat integrované plánování na širším území, což by více motivovalo jednotlivé malé obce spolupracovat na rozvoji své obce i vzájemných vazeb v daném území.

Použité zdroje (abecedně):

- [1] Bryson, J. M. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, ISBN 978-07-879-6755-0.
- [2] David, F. R. (2009). *Strategic Management: Concepts and Cases*. New Jersey: Prentice Hall, ISBN 978-01-350-1320-5.
- [3] Krbová, J. (2006) Jak se venkov připravuje na Leader EU? – Úloha MAS v regionálním rozvoji. Sborník výstupů grantového IG 613025, *Oeconomica*, Praha. ISBN 80-245-1080-4, s. 19-28.
- [4] Krbová, J. – Luštický, M. – Šilhavá, M. (2007). Vazby programových dokumentů nebo chaos? In.: *Liberecké ekonomické fórum, Sborník příspěvků (recenzovaný), Mezinárodní konference 11. – 12. září 2007, Liberec*, ISBN 978-80-7372-243-2
- [5] Krbová, J. (2008). *Integrované projekty v cestovním ruchu. Sborník z 3. mezinárodní konference Aktuální problémy cestovního ruchu „Trvale udržitelný rozvoj cestovního ruchu“*, Vysoká škola polytechnická, Jihlava, 2008, ISBN 978-80-87035-13-9
- [6] Krbová J. – Luštický, M.: *Programové dokumenty v cestovním ruchu a jejich vazby*. In.: CD s recenzovanými příspěvky, *Mezinárodní Bařova konference pro doktorandy a mladé vědecké pracovníky, Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 10. dubna 2008, Zlín*, ISBN 978-80-7318-664-7 (příspěvek recenzoval prof. Buček).
- [7] Krbová, J. (2009). *Regionální programování: Struktura a obsah programových dokumentů*. In. Sborník *Regio 2008 – Konkurenceschopnost malých měst a venkovských regionů, ZU Plzeň, 12. 12. 2008* Cheb, ISBN 978-80-7043-761-2, (s. 43-50).
- [8] Krbová, J. – Luštický, M. – Houška, M. (2011). *Strategické plánování v regionálním rozvoji: Hodnocení kvality ve strategických dokumentech*. Mezinárodní vědecká konference 23. – 25. 3. 2011, *Nový Smokovec, SR. Region Direct*, ISBN 978-80-225-3196-2 (CD 21 stran).
- [9] Kutscherauer, A. (2007). *Regionální analýza a programování. Vybrané kapitoly regionálního programování*. VŠB – TU Ostrava. 2007. Elektronický zdroj.
- [10] PŮČEK, M. - KOPPITZ, D. (2012). *Strategické plánování a řízení pro obce, města a regiony*. Vydání 1. Praha: NSZM.
- [11] Wokoun, R. et al. (2008). *Regionální rozvoj: východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde, ISBN 978-80-7201-699-0.
- [12] Metodika přípravy veřejných strategií. MMR ČR. 2012. <http://www.mmr.cz/cs/Microsites/verejne-strategie/Vystupy-projektu/Metodika> [cit. 10/2014] online.
- [13] *Strategy Survival Guide (2004)* <file:///D:/Stahovani/strategy-survival-guide-prime-ministers-strategy-unit.pdf> [cit. 10/2014] online.

Poděkování

Děkuji obcím za poskytnuté podklady a součinnost při vyplňování dotazníků.