

DOBROVOLNÁ SDRUŽENÍ OBCÍ A MĚST V ČESKÉ REPUBLICĚ A JEJICH BUDOUCNOST¹

Jiří Ježek

Západočeská univerzita v Plzni, Středisko pro výzkum regionálního rozvoje

Abstrakt: Příspěvek se zabývá analýzou současného stavu a perspektivami dobrovolných sdružení obcí a měst (tzv. mikroregionů) v České republice. Analyzuje problémové oblasti a identifikuje faktory, ovlivňující efektivní fungování mikroregionů. V závěru jsou uvedena doporučení, která by měla vést k zefektivnění činnosti mikroregionální spolupráce, jako významného předpokladu rozvoje zvláště venkovských území. Příspěvek je výstupem řešení projektu Ministerstva pro místní rozvoj ČR „Regionální management jako cesta k udržitelnému rozvoji venkovských území“.

Abstract: The paper deals with a analysis of a current state and perspectives of voluntary associations of municipalities and towns, so-called microregions in the Czech Republic. It analyses problem fields and identifies factors which influence effective function of the microregions. In the conclusion of the article we mention some recommendations, which should lead to more effective activities of microregional cooperation, as a significant assumption of mainly rural areas development. The paper is the output of the solution of the Ministry for Local Development's project 'Regional management like a way to sustainable development of rural areas'.

Klíčová slova: regionální rozvoj, mikroregiony, venkovská území

Key words: regional development, microregions, rural areas

Úvod

Význam dobrovolných sdružení obcí a měst (mikroregionů) neustále roste, o čemž svědčí mimo jiné to, že v posledních letech se mikroregionální spolupráce stala předmětem výzkumného zájmu hned několika pracovišť v České republice. Tento příspěvek vznikl v rámci řešení projektu „Regionální management jako cesta k udržitelnému rozvoji venkovských regionů“, který v letech 2004-2006 financuje Ministerstvo pro místní rozvoj ČR v rámci programu na podporu výzkumu pro potřeby regionů.

Mikroregionální spolupráce obcí a měst je v posledních letech v České republice vnímána jako jeden z nástrojů efektivního prosazování zájmů a rozvojových záměrů venkovských obcí v určitém území. Obecně je zakládání mikroregionů považováno za pozitivní trend probíhající ve venkovském prostoru. Také připravovaná novela zákona o obcích by měla vytvořit vhodný rámec (hlavně finanční) pro jejich fungování.

Problémy dobrovolných sdružení obcí a měst v České republice

Naše výzkumy provedené v r. 2005 ukazují, že největším problémem fungování mikroregionů v České republice je nedostatek finančních prostředků. Z rozhovorů se zástupci obcí, měst a mikroregionů vyplývá, že nedostatek finančních prostředků sice může být nahrazen zvýšenou aktivitou aktérů, ale pouze v omezené míře. Dalším velkým problémem je nezájem resp. malá angažovanost aktérů či jejich skupin při společném řešení problémů (ať již se jedná

¹ Příspěvek vznikl v rámci řešení projektu „Regionální management jako cesta k udržitelnému rozvoji venkovských regionů“, který je realizován v rámci programu Ministerstva pro místní rozvoj ČR na podporu výzkumu pro potřeby regionů (číslo projektu WB-16-04).

o strategické plánování, tak i o vytváření skutečně regionálních projektů). Další problémy (seřazené podle míry jejich problémovosti) jsou uvedeny v následující tabulce č. 1.

Tabulka č. 1: Problémy s fungováním mikroregionu. Podíl respondentů v %, kteří daný problém vidí jako „velký“ anebo „spíše velký“

chybějící finanční prostředky	91,0%
nezájem a malá angažovanost jednotlivých skupin aktérů	48,7%
vážné komunikace a spolupráce mezi obcemi a dalšími aktéry reg. rozvoje (občany, občanskými sdruženími, podnikateli atd.)	40,4%
rozdílné chápání cílů a úkolů mikroregionu jednotlivými aktéry	32,7%
časté změny zástupců jednotlivých obcí a měst ve sdružení	21,8%
příliš dominantní postavení jednotlivých osob či skupinových zájmů, kteří mikroregion ovlivňují	20,5%
chybí nám představa, co by měl mikroregion dělat a jakou by měl hrát roli v rozvoji regionu	16,0%
časté politické střety, otázky rozvoje mikroregionu se často politizují	14,7%

Pramen: vlastní zjištění, Plzeň 2005, n= 156

Celkové hodnocení mikroregionální spolupráce vyznívá pozitivně. Největším neúspěchem, z nabízených možností, byla snaha o vytvoření konstruktivních projektových týmů. Další méně úspěšnou kapitolou mikroregionální spolupráce je malá motivace občanů pro zapojení do činnosti mikroregionů (občané často ani nevědí, že jejich obec je součástí nějakého mikroregionu). Velkou rezervou je také zapojení pracovních skupin do rozvoje regionu.

Nejpozitivněji byla ohodnocena hypotéza, že ačkoliv existuje celá řada problémů, tak přeci jen „došlo k nastartování procesu, který bude pokračovat“, což předesílá dlouhodobější záměry aktérů na regionálním rozvoji. Stejně tak je pozitivně hodnocena realizace konkrétních rozvojových projektů a respondenti uvádějí, že s ní mají dobré zkušenosti. Převážně pozitivně nahlíží představitelé mikroregionů na skutečnost, že se objevily nové myšlenky a také že se zlepšila komunikace mezi jednotlivými aktéry a celkově klima v regionu. Většina respondentů vyjádřila celkově dobrý pocit z činnosti mikroregionu.

Tabulka č. 2: Zhodnocení dosavadní existence mikroregionu. Podíl respondentů, kteří s daným výrokiem „rozhodně“ anebo „spíše souhlasí“

byl nastartován proces, který bude dále pokračovat	94,9%
máme dobré zkušenosti se spoluprací v rámci mikroregionu	91,0%
celkově máme dobrý pocit s činností mikroregionu	80,7%
zlepšilo se „klima“ v regionu /informovanost, důvěra/	80,1%
byly realizovány konkrétní rozvojové projekty	79,5%
podpořila se komunikace mezi různými skupinami aktérů rozvoje mikroregionu (obce, občané, podnikatelé atd.)	78,2%
objevili se nové myšlenky jak dále rozvíjet náš mikroregion	78,2%
byla navázána úspěšná spolupráce s externími poradci (zpracování strategie, projektové dokumentace atd.)	73,7%
hlavní opatření na podporu dalšího rozvoje mikroregionu se nám podařilo realizovat	66,7%
naplnila se počáteční očekávání	65,0%
osvědčilo se vytvoření pracovních skupin a jejich zapojení do rozvoje mikroregionu	42,3%
zaměstnáváme manažera mikroregionu, který se nám osvědčil	38,0%
občané byli motivováni k zapojení do rozvoje mikroregionu	35,2%
vytvořili se konstruktivní projektové týmy	20,5%

Pramen: vlastní zjištění, Plzeň 2005, n= 156

Návrh modelu mikroregionální spolupráce a jeho posouzení

Přes relativně pozitivní hodnocení mikroregionální spolupráce očima starostů a manažerů mikroregionů (viz výše), je současná situace podle našeho názoru značně problematická a řada mikroregionů vůbec nefunguje či funguje pouze formálně. Podíváme-li se na strategie rozvoje mikroregionů, tak můžeme pouze konstatovat, že jsou příliš obecné a často zůstávají pouze na papíře. Příčin tohoto stavu je celá řada. Starostové jsou většinou zavaleni „provozními“ úkoly, takže jim na realizaci strategie rozvoje mikroregionu, na přípravu projektů atd. nezbyvá příliš času.

V zahraničí se tento problém snaží řešit přibližně od 80. let. 20. století. Aby docílili vyšší účinnosti strategického plánování, tak se např. v Rakousku na úrovni mikroregionů vytvářejí manažerské struktury - sdružení, jejichž členy jsou nejenom obce a města, ale i nejrůznější občanská sdružení a iniciativy, neziskové organizace, školy, podnikatelé, podnikatelská sdružení, hospodářské komory atd. To znamená všichni významní aktéři regionálního rozvoje, nejenom zástupci veřejné správy. Často jsou v těchto sdruženích zastoupeny i vyšší samosprávné celky (kraje). Tato sdružení mají samozřejmě své stanovy, předsednictva, jednací řády atd. Jejich cílem je hlavně vytváření společné strategie (mikro)regionálního rozvoje. Aby se dařilo tuto strategii prosazovat a realizovat, tak tato sdružení často zakládají rozvojovou společnost (někdy se jim říká regionální rozvojové agentury²), která má v čele manažera, který je sdružení zodpovědný za přípravu a realizaci rozvojových projektů, přičemž tento manažer je samozřejmě patřičně motivován k výkonům. Rozvojová společnost má z právního pohledu nejčastěji podobu společnosti s ručením omezeným (s.r.o.) anebo obecně prospěšné organizace. Nutno podotknout, že 100% vlastníkem této rozvojové společnosti nejčastěji bývá výše uvedené sdružení. Výhodou tohoto pro nás možná trochu složitějšího organizačního modelu je, že je striktně oddělena strategická rovina od roviny realizační. Výhodou dále je, že do procesu strategického plánování jsou kromě veřejné správy zapojeni též soukromí aktéři a že vlastní strategii realizuje kvazi podnikatelský subjekt, jehož zaměstnanci jsou profesionálové a jsou, tak jako v soukromé firmě, motivováni k výkonu.

Na základě zahraničních zkušeností aplikovaných na české podmínky jsme v rámci již zmíněného projektu „Regionální management jako cesta k udržitelnému rozvoji venkovských regionů“ zpracovali teoretický model mikroregionální spolupráce v České republice, vycházející z konceptu regionálního managementu. Podstata tohoto modelu je popsána ve výše uvedeném odstavci.

Z dotazníkového šetření vyplývá, že 76% představitelů mikroregionů se domnívá, že výše popsany model mikroregionální spolupráce je v České republice použitelný. Pouze 3% respondentů uvedli, že takový model rozhodně vylučují. Dále prezentujeme důvody pro rozhodnutí o aplikovatelnosti modelu a výhody a nevýhody modelu v očích dotázaných.

V souvislosti s řešenou problematikou nás také zajímaly názory představitelů na silné a slabé stránky navrhovaného modelu mikroregionální spolupráce. Podle četnosti odpovědí respondenti více uváděli negativní stanoviska, než pozitivní. Jak vyplývá z níže uvedených tabulek, tak nejčastěji uváděným pozitivem navrhovaného řešení by byla možnost profesionalizace činností a zkvalitnění procesů souvisejících s mikroregionálním rozvojem. Další dvě nejčastěji uváděná stanoviska byla finanční náročnost modelu (tzn. nejasnost, jak by takový model byl financován) a problematičnost propojení veřejného a soukromého sektoru. Několik respondentů zdůrazňovalo především podobnost navrhovaného modelu s přístupem iniciativy Společenství LEADER+. Řada dotázaných viděla v modelu možnost lepší motivace

² na tomto místě je samozřejmě zapotřebí rozlišit od našich regionálních rozvojových agentur, které mají až na výjimky krajskou působnost.

k práci i spolupráci jednotlivých aktérů. Dalším zajímavým zdůvodněním odpovědi byla obava z korupce v rámci tohoto modelu, či omezení benefitů tohoto modelu na úzkou špičku regionálních aktérů. V tabulce jsou uvedeny další velmi rozličná vysvětlení odpovědi dotazovaných.

Tabulka č.3: Výhody prezentovaného modelu mikroregionální spolupráce (pouze 5 a více jmenování)

<i>Pozitiva</i>	<i>Počet jmenování</i>
profesionalita a odbornost	21
komplexní postoj k rozvoji regionu, společná strategie a její realizace, profesionální	15
dostupnost finančních prostředků, dotací a jejich lepší a rychlejší využití, větší efektivita při jejich získávání	14
členy mohou být všechny druhy subjektů, tedy zapojení všech subjektů a občanů a jejich vzájemný kontakt a spolupráce	12
projekty – kvalita, připravenost, větší šance získání dotací, dostatek času na jejich přípravu i s variantami	9
motivace aktérů, ale i manažerů a zaměstnanců	7
společná spolupráce	6
zapojení soukromého sektoru	6
odlehčení starostům (organizačně, časově)	5

Pramen: vlastní zjištění, Plzeň 2005, n= 156

Mezi nejčastěji jmenovaná pozitiva navrhovaného modelu podle názoru respondentů patří profesionalita, odbornost a komplexita přístupu pro rozvoj (mikro)regionu. Často se také respondenti v souvislosti s navrhovaným modelem zmiňovali o efektivitě nakládání s finančními prostředky. Dále je oceňováno, že model zahrnuje velké množství aktérů regionálního rozvoje (nejenom zástupce veřejné správy) se zapojením soukromého a neziskového sektoru a umožňuje zvyšovat motivaci aktérů ke vzájemné spolupráci. Často též byly zmiňovány výhody v oblasti projektového managementu.

Tabulka č.4: Nevýhody prezentovaného modelu mikroregionální spolupráce

Negativa	Počet jmenování
problémy s financováním, nízké dotace (pouze 50% nákladů uhrazených)	65
problematické propojování	48
právní problémy, jejich rychlé změny	37
nedostatek profesionálů	30
nezájem podnikatelské sféry, obava, jestli bude úspěšné	15
zapojení dalších subjektů (např. neziskové organizace)	13
korupce (tok finančních prostředků úzké skupině apod.), obava z přemíry vlivu manažerů, odtržení od problémů mikroregionu	7
složitá struktura, složitá administrativa, dlouho trvající schvalovací procesy, mnoho byrokracie, složitá komunikace	5

Pramen: vlastní zjištění, Plzeň 2005, n= 156

Nejčastější výtkou modelu bylo náročné financování, dále pak problémy s propojováním aktérů, zapojováním dalších subjektů (nezisková sféra, soukromý sektor). Dalšími obavami respondentů byly nedostatek profesionálů pro vykonávání činností načrtnutých v modelu a problematika rychle se měnícího nevyzrálého právního prostředí. Méně často byla zmiňována složitost a byrokratičnost modelu, spolu s možností korupce a přesměrování toku peněz úzké skupině lidí.

Závěr

Rozsah tohoto dotazníkového šetření je natolik obsáhlý, že z něj nelze vyvodit jednoduché závěry. Jak již bylo řečeno, tak pravděpodobně největším problémem, jehož různé stránky bylo možno pozorovat v mnoha otázkách a odpovědích, je financování mikroregionální spolupráce. Z odpovědí respondentů je možno také vyvodit jejich optimismus pro budoucí spolupráci a závěrečná otázka ukázala, že i přes obsáhlou kritiku fungování mikroregionů, jsou jejich představitelé relativně spokojeni s jejich dosavadním fungováním a vývojem. A právě konkrétně mířená kritika, spolu s optimismem vytváří ty nejlepší předpoklady pro další rozvoj mikroregionů v České republice, jejichž práce, jak též vyplývá z výsledků šetření, by se měla postupně začít profesionalizovat. Aktéři by zároveň zcela jistě přivítali jasnou státní či krajskou koncepci pro rozvoj regionů a jasné definování pozice mikroregionů, ať již z hlediska kompetencí, tak i z hlediska programových dokumentů důležitých pro získávání finančních prostředků.

Seznam použité literatury

Ježek, J. (2002): Regionální management jako nové paradigma regionálního rozvoje. In: National and Regional Economics IV. International Conference Proceedings 5th – 7th September 2002 Herlany. Technical University of Košice and Slovak section of European Regional Science Association, s. 242-249.

Ježek, J.: Regionální management aneb jak efektivně řídit regionální rozvoj. In: Inovativní přístupy a koncepty v socioekonomickém rozvoji územních jednotek. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Ostravská univerzita, Ostrava (v tisku).

Ježek, J.(2006): Budoucnost mikroregionů v České republice. Zpráva z dotazníkového šetření v rámci řešení projektu Regionální management jako cesta k udržitelnému rozvoji venkovských regionů. Západočeská univerzita, Plzeň, leden 2006 (nepublikováno).

Kontaktní adresa:

Mgr. Jiří Ježek
Západočeská univerzita v Plzni
Středisko pro výzkum regionálního rozvoje
Husova 11, CZ-304 14 Plzeň
tel. +420 602510598
jiri.jezek@fek.zcu.cz