

PROBLÉMY MIKROREGIONŮ PŘI TVORBĚ SPOLEČNÝCH PROJEKTŮ

Miroslav Pavlas

Projektová a rozvojová agentura, a.s., Praha

Abstrakt: Příspěvek pojednává o předpokladech pro efektivní fungování mikroregionů a úskalích jejich činnosti, a to zejména při tvorbě, financování a realizaci společných projektů. Příspěvek se snaží poukázat na příčiny nenaplněných očekávání z činnosti mikroregionů a dát je do širšího kontextu. Předmětem příspěvku je jednak víceznačnost pojmu mikroregion, nejednoznačnost právní úpravy sdružování obcí, jednak problémy spojené s plánováním na úrovni mikroregionů (zejména tvorbou strategických rozvojových dokumentů). Rovněž relativně široká škála možností financování společných projektů přináší komplikace při tvorbě projektů, čemuž příspěvek věnuje odpovídající pozornost.

Abstract: The paper analyses the assumptions of the effective functioning of microregions and barriers related particularly to the design, financing and realization of common projects. The paper defines the grounds for unfulfilled expectations coming out from the activities of the microregions and explains them in a wider context. The analysis is focused partly on description of the ambiguity in a term microregion and confusion bound with the municipality clustering legislation; and partly on the microregion planning problems (particularly formation of strategic development plans). In parallel, relatively broad range of financing possibilities of the common projects bears the problems when designing the projects. All these matters are subjected to special attention of the paper.

Klíčová slova: sdružování obcí, svazky obcí, tvorba společných projektů, financování projektů mikroregionů, Public-Private-Partnership, dotační programy

Sdružování obcí do mikroregionů – lék na řešení problémů obcí?

Dobrovolné svazky obcí (mikroregiony) se stále více stávají jedním z hlavních pilířů regionálního rozvoje, jejich vznik v daném území je velmi důležitý pro potenciální realizaci akcí nadobecního významu.

V České republice je dnes více než 500 obcí sdruženo do mikroregionů, přesto se dá říci, že jejich počtu zcela neodpovídá jejich přínos, resp. využití potenciálu ve smyslu jejich existence. Se vstupem do Evropské unie, která v jistém smyslu podporuje právě mikroregionální politiku, snaha řady českých obcí o sdružování do větších celků zesílila. Svazky jsou velmi často vytvářeny s vidinou získání finančních prostředků z evropských i národních fondů.

Zkušenosti obcí s vzájemným sdružováním v posledních letech a především realita právě končícího programovacího období však ukazují, že pro řadu obcí zůstaly výsledky snahy o realizaci rozvojových záměrů daleko za očekáváním. Příčin tohoto stavu je řada a je třeba je vnímat v širších souvislostech.

Sama interpretace pojmu mikroregion není jednoznačná. Nezná jej ani český právní řád, mikroregiony nejsou chápány jako administrativně vymezené jednotky, ale spíše jako označení pro více či méně formalizovanou spolupráci obcí. Dá se říci, že smyslem mikroregionů by mělo být úsilí o společné řešení problémů, společný postup k dosažení záměrů a propojení aktivit venkovských obcí v územně uceleném prostoru.

Z uvedeného **výklad pojmu mikroregion** hned v několika významech, které lze shrnout do třech základních skupin:

1. Pojem je používán ve smyslu geografickém, jako určité území nebo oblast.
2. Pojem je používán ve smyslu neformální spolupráce obcí, kdy stačí souhlas obecních zastupitelstev.
3. Pojem je používán ve smyslu formalizované spolupráce několika obcí sdružených do uskupení, jež je právní osobou.

V zásadě je pod pojmem mikroregion chápáno **dobrovolné sdružení obcí** s různým typem právní subjektivity:

1. **Registrované dle Zákona o obcích** (č. 128/2000) – Podle zákona o obcích mají tato seskupení podobu dobrovolného svazku obcí (DSO).
2. **Jiná právní forma** - Alternativou DSO jsou:
 - Smlouva o sdružení podle § 829 Občanského zákoníku.
 - Volné sdružení na základě prohlášení starostů obcí.
 - Sdružení právnických osob dle ustanovení § 20 a násl. zákona č. 40/1964 Sb. Občanského zákoníku, zájmové sdružení právnických osob.

Důvody, které vedou ke vzniku jednotlivých mikroregionů, jsou různé. V minulosti vznikaly zejména monotematicky zaměřené mikroregiony, které většinou po splnění účelu, za kterým byl mikroregion vytvořen, nepokračovaly v další spolupráci. Některé mikroregiony na základech spolupráce založené na jednorázovém úkolu postavily další spolupráci a svůj komplexní rozvoj.¹

V praxi se lze setkat s nejrůznějšími účely spolupráce obcí, z nichž za nejčastější lze označit zejména následující:

- společná propagace mikroregionu v cestovním ruchu;
- úprava a rozvod pitné vody;
- plynofikace obcí;
- svoz komunálního odpadu.

Samostatnou otázkou je **tvorba společných projektů**. V minulosti byla řada mikroregionů založena ke splnění jednoho cíle, poté buď fakticky zanikla, nebo přestala vyvíjet aktivity a její existence se zachovala pouze ve formální podobě. Současným trendem je směřování ke komplexnějšímu vymezení regionu, kde vzniká velký prostor ke tvorbě společných projektů jako prostředku k všeobecnému rozvoji sdružených území.

Realita je bohužel často i taková, že řada mikroregionů de facto nevyvíjí žádnou činnost a jedná se pouze o formální sdružení obcí. Důvody jsou různé a v hojně míře provázejí tyto svazky obcí již od jejich vzniku - mj. důsledkem nejednoznačné právní úpravy, územního vymezení, vymezení předmětu činnosti. S tím pak souvisí problematika lidských zdrojů, rozvojových dokumentů apod.

Zástupci sdružených obcí jsou si těchto problémů v převážné míře dobře vědomi a za hlavní příčiny nevyužitého potenciálu svých společných aktivit často označují jak vnitřní, tak především vnější faktory (mj. právě faktory legislativní a finanční aspekt).

Plánování na úrovni mikroregionů – prostředek k jejich rozvoji

Jako prostředku ke tvorbě společných projektů využívají mikroregiony následující **tři úrovně plánování**, přičemž jednotlivé úrovně plánování spolu úzce souvisejí, resp. měly by souviset:

1. územní;
2. strategické;
3. ekonomické.

Hovoříme-li o plánování na úrovni mikroregionů, v převážné míře máme na mysli **plánování strategické**, a to zejména v podobě přípravy programů rozvoje svazků obcí (vedených rovněž pod názvy integrovaná strategie rozvoje, strategický plán apod.). Je to především proto, že tvorba strategického dokumentu (často jako prostředku k dosažení na tuzemské a především evropské dotační prostředky) byla od 90. let 20. století významným impulsem pro sdružování obcí. Ve strategickém dokumentu je specifikován všeobecný rozvoj území mikroregionu.

Územní plánování na úrovni svazku obcí je upraveno dosud platným stavebním zákonemⁱⁱ. Územně plánovací dokumentace, mezi níž územní plán sdružení obcí patří, je podle § 3 stavebního zákona jedním ze tří základních nástrojů územního plánování (zbylými dvěma jsou územně plánovací podklady a územní rozhodnutí). Stavební zákon jako jeden z nástrojů územního plánování který dává možnost pořídit územní plány homogenních území se společnou věcnou problematikou (§ 9): „*Územní plán velkého územního celku se zpracovává pro vymezené území více obcí, popřípadě okresů.*“ V praxi se však územní plány svazků obcí neobjevují, územní plány jsou zpracovávány pro jednotlivé obce a na úrovni svazků jsou územní plánování a územní plány koordinovány.

Prostředkem krátkodobého **ekonomického (finančního) plánování** je rozpočet svazku obcí. Jeho základní funkcí je poskytnout finanční plán, kterým se budou řídit fiskální operace obce na příští rok. Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem měst a svazků obcí pro střednědobé finanční plánování jeho rozvoje. Slouží i jako základní výchozí materiál pro sestavování rozpočtu.

Kromě vzájemných vazeb mezi úrovněmi plánování mikroregionů (jež nejsou přímo vynutitelné, a tudíž jsou v praxi často opomíjené) je pro přípravu, financování a realizaci společných projektů mikroregionů nezbytné zajistit soulad s plány vyšších územních celků (VÚC). Pro účely společných projektů je tato vazba vyžadována zejména u strategických dokumentů svazků obcí, neboť finanční prostředky mohou získat pouze projekty, které ze strategií svazků obcí vycházejí a jsou v souladu rozvojovými dokumenty VÚC.

Přes tuto podmínku svazky vazbu svých strategií na programy rozvoje VÚC často vůbec neřeší (buď vědomě, či nevědomky). Mnohdy je uplatňováno i hledání souladu ex post, což formální překážky k financování projektů překonává, z věcného hlediska se ale rozhodně nejedná o žádoucí postup.

Jak mohou svazky obcí financovat své projekty a jaká jsou úskalí

Pro financování realizace svých rozvojových záměrů mohou mikroregiony použít třech základních přístupů:

1. Financování z vlastních zdrojů:
 - a. prostředky sdružené do rozpočtu dobrovolného svazu obcí
 - b. prostředky z rozpočtů jednotlivých členů mikroregionu (DSO, sdružení)
2. Financování z cizích zdrojů:
 - a. půjčky – úvěrové financování
 - b. systém Public-Private-Partnership
 - c. dotace (zejména účelově vázané):
3. Financování smíšené

Míra použití jednotlivých přístupů je výrazně ovlivněna rozpočtem projektu a lze konstatovat, že se zvyšujícím se rozpočtem roste i tlak na financování projektů za pomoci cizích zdrojů. V současnosti převládá přístup smíšeného financování, a to z důvodu využívání dotačních programů, které umožňují pokrytí pouze části nákladů projektu (50-90%).

Vzhledem k tomu, že se v DSO sdružují především menší obce venkovského charakteru, jejichž rozpočty neumožňují realizaci finančně náročnějších rozvojových investic, je **financování z vlastních zdrojů** v podmínkách České republiky využíváno spíše pro finančně méně náročné rozvojové záměry neinvestičního charakteru, či zajišťování společných služeb (svoz komunálního odpadu, společná péče o zeleň aj.).

Smíšené financování je používáno v drtivé většině případů. Je to způsobeno podmínkami poskytování finančních zdrojů třetími subjekty pro realizaci konkrétního projektu a vychází ze zcela logické nutnosti finančně zainteresovat realizátora projektu tak, aby bylo zamezeno nehospodárnému nakládání s poskytnutými finančními prostředky.

Úvěrové financování a systém Public-Private-Partnership zatěžují rozpočty dalšími mandatorními výdaji a měly by být použity pouze v krajních případech, popřípadě pro projekty, které prokazatelně vygenerují dostatečné finanční prostředky na pokrytí ceny úvěrů, popř. finančních prostředků poskytnutých partnerem ze soukromého sektoru. Více než kde jinde proto platí, že by měl být projekt promyšlen do nejmenších detailů, a to především v oblasti finanční návratnosti. Oproti dotačním prostředkům, které kladou důraz na udržitelnost projektu (po dobu několika let následujících od jeho ukončení), je v tomto případě úzce posuzována pouze jeho jedna složka, a to ekonomická.

Úvěrové financování je již naprosto standardizovaný postup, který je u všech subjektů způsobilých poskytovat finanční a bankovní služby víceméně obdobný, naproti tomu **Public-Private-Partnership (PPP)** přístup je v právním řádu České republiky novum. Zjednodušeně se princip PPP projektů dá popsat tak, že soukromý investor např. vytvoří či zrekonstruuje nějakou stavbu, kterou posléze provozuje. Za tuto službu získává sjednanou úplatu na základě udělené koncese.

Při zajišťování financování společných projektů mikroregionů, a tedy i při jejich přípravě drží v ČR **dotační prostředky** primát. Je to způsobeno především faktem, že DSO sdružují především menší obce venkovského charakteru, jejichž rozpočty neumožňují realizaci finančně náročnějších rozvojových investic.

Dotační programy lze rozdělit do několika kategorií, a to podle subjektu spravujícího dotační program na, přičemž každá z takto vzniklých kategorií má zároveň svá specifika:

1. dotační programy nestátních/soukromých organizací;
2. krajské dotační programy;
3. národní dotační programy (zahrnují i OP);
4. nadnárodní dotační programy.

Jednotlivé kategorie dotačních programů se vyznačují rozdílnou alokací finančních prostředků, náročností z hlediska přípravy žádosti o dotaci (rozsah náležitostí, metodika a rozsah tvorby žádosti a povinných příloh) i dotačního managementu (tj. administrace projektu po získání dotace). V neposlední řadě jsou dotační programy značně diferencované z hlediska oprávněných příjemců dotace, tj. subjektů, které mohou žádat o veřejnou podporu.

Se vstupem do Evropské unie se otevřely nové možnosti pro plánování, tvorbu, organizační zabezpečení a v neposlední řadě i financování projektů. Přestože řada dotačních titulů je pro mikroregiony přímo určena, objevují se další problémy při jejich realizaci - zejména finančního, ale i organizačního, resp. personálního rázu.

Důvodů, proč mikroregiony velmi často na dotační zdroje finančních prostředků „nedosáhnou“, lze nalézt řadu. V končícím programovacím období 2004 – 2006 byl nejčastější bariérou nedostatek finančních prostředků na spolufinancování větších projektů ze strukturálních fondů Evropské unie. Relativně dostupnější finanční zdroje (zejména dotační programy nestátních/soukromých organizací) se kromě nízkého povědomí o jejich existenci vyznačují nízkou alokací finančních prostředků.

Řada svazků navíc nemá personální kapacity resp. organizační způsobilost k zajištění přípravy kvalitních projektů, které by obstály v konkurenci ostatních (nemluvě o kapacitách na zabezpečení dotačního managementu). Také tento problém má bezprostřední souvislost s finanční situací řady obcí. Neuspokojivý stav financování projektů mikroregionů prostřednictvím dotačních programů je často zapříčiněn taktéž nízkým povědomím o možnostech získání dotačních prostředků na straně jedné a zmiňovanou diferenciací požadavků poskytovatelů dotací na straně druhé.

Závěr

I když svazky obcí mají řadu příležitostí, jak realizovat své projekty, je nezbytné si uvědomovat úskalí tohoto procesu již při zakládání mikroregionů, případně zabezpečování jejich fungování. Obecně platí, že svazky s kvalitním personálním zázemím a „pocitivě“ vypracovanou strategií rozvoje mají větší šanci na úspěšnou realizaci svých projektů. A to i v situaci, kdy změny v legislativě teprve otevírají nové cesty k jejich financování a složitá a nepřehledná síť dotačních programů volá po sjednocení nebo alespoň přiblížení manuálů a požadavků.

Tento dokument vznikl jako součást výzkumného úkolu WB-09-05 „Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů“ financovaného Ministerstvem pro místní rozvoj v rámci programu „Výzkum pro potřeby regionů“.

Kontaktní adresa:

Ing. Miroslav Pavlas
Projektová a rozvojová agentura, a.s.
Jeruzalémská 962/3, 110 00, Praha 1
E-mail: miroslav.pavlas@centrum.cz
info@rozvoj.cz

ⁱ <http://www.uur.cz/>.

ⁱⁱ Zákon č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (Stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů.