



MAPOVÁNÍ POTŘEB OBCÍ

Plzeňské
aglomerace pro
programové
období 2028+

Září 2024

Mapování potřeb obcí Plzeňské aglomerace pro programové období 2028+

Mgr. Pavel Hulec
PhDr. Petr Krčál, Ph.D.

Září 2024

Katedra politologie a
mezinárodních vztahů

KAP | **ZCU**

Obsah

1. Úvod	1
2. Vymezení ITI	1
3. Metodologie	2
4. Strategické dokumenty obcí a plánování	3
5. Plánování a zkušenosti s projekty v obcích Plzeňské aglomerace	8
5.1 Zkušenosti s dotačními schématy	8
6. Potřeby obcí pro programové období 2028+	11
7. Postoj obcí PA k předpokládaným prioritám Evropské komise 2028+	13
8. Statutární město Plzeň	15
9. Závěr a doporučení	17

1. Úvod¹

Předkládaný dokument představuje priority rozvoje obcí ITI Plzeňské aglomerace (dále v textu jen PA) v návaznosti na přípravu programového období po roce 2028. Identifikuje oblasti, které představitelé obcí považují za stěžejní pro svůj harmonický růst, a představuje střednědobé a dlouhodobé cíle zapojených samospráv. Podobně jako v případě programového období 2021–2027, které pokrývala samostatná integrovaná územní strategie², pokračuje snaha detailně zacílit investice v území na skutečné potřeby místních samospráv a zajistit vzájemnou provázanost plánovaných kroků, aby bylo dosaženo maximálního dopadu intervencí a zvýšení atraktivity a konkurenceschopnosti regionu. Prvním logickým krokem přípravy na nové programové období na regionální úrovni je zjištění potřeb nejdůležitějších stakeholderů, mezi které obce bezpochyby patří.

Tento text je vedle úvodu rozdělen do dalších osmi kapitol. Následující sekce je věnována představení území ITI PA a jejích zásadních charakteristik. Navazuje krátká sekce o způsobu a sběru dat. Následující kapitoly tvoří jádro této práce. Kapitola 4 shrnuje zásadní poznatky z analýzy strategických dokumentů obcí s důrazem na oblasti plánovaných cílů. Kapitola 5 představuje výsledky z rozhovorů a dotazníkového šetření ohledně nejdůležitějších překážek při plánování a čerpání prostředků a také dosavadní zkušenosti s ITI. Kapitoly 6 a 7 představují rozvojové priority obcí a jejich zásadní cíle. Osmá kapitola je věnována situaci statutárního města Plzeň. Závěr krátce shrnuje a diskutuje zásadní poznatky. Ambicí tohoto dokumentu není jen detailní zmapování rozvojových potřeb obcí PA, ale také přispět k diskusi o nastavení a tematickém zaměření operačních programů a dalších dotačních schémat k zajištění efektivní pozitivní změny na místní úrovni.

2. Vymezení ITI

Integrované teritoriální investice (ITI) jsou nástrojem rozvoje území, který má zajistit efektivní a synergické využívání Evropských strukturálních a investičních fondů v metropolitních oblastech. PA patří k jedné z třinácti z těchto metropolitních oblastí v České republice.³ V případě programového období 2021–2027 tvoří ITI PA celkem 108 obcí s přibližně 308 tisíc obyvateli a zasahuje do správních obvodů 7 ORP⁴. Pro toto území je zpracovávána integrovaná územní strategie, jejíž nositel (město Plzeň) má možnost vyhlášovat výzvy na sběr projektových záměrů, jejichž realizací dochází k naplňování dané strategie. Oproti klasickým výzvám jsou tak výzvy ITI více teritoriálně i



Obr. č. 1: Území ITI Plzeňské aglomerace, dostupné z: <https://www.iti-plzen.cz/o-nas>

¹ Kontakt na autory: Pavel Hulec (hulec@ff.zcu.cz); Petr Krčál (pkrcal@ff.zcu.cz)

² Plzeňská aglomerace ITI (2022). Integrovaná územní strategie Plzeňské aglomerace 2021–2027. Verze 3, září 2022 (<https://www.iti-plzen.cz/files/spa21-v3-09-2022-final.pdf>, 25.6.2024).

³ MMR (n.d.). ITI (<https://mmr.gov.cz/cs/microsites/uzemni-dimenze/ud-typy/stara-ud/integrované-nastroje/iti>, 25.6.2024).

⁴ Ouředníček, Martin; Nemeškal, Jiří; Pospíšilová, Lucie (2020). Vymezení území pro Integrované teritoriální investice (ITI) v ČR. Závěrečný dokument. Třetí verze (<https://mmr.gov.cz/getmedia/d60073f1-5e12-4554-aa30-b703cf110cff/Vymezeni-uzemi-pro-ITI-v-CR.pdf.aspx?ext=.pdf>, 25.6.2024), str. 32–33.

tematicky zaměřené se záměrem lépe reagovat na potřeby konkrétního regionu a zajistit větší synergii mezi jednotlivými projekty.

3. Metodologie

Údaje pro tento text byly získávány s pomocí rozhovorů se zaměstnanci obecních úřadů a politickými představiteli obcí nad 1000 obyvatel a dotazníkového šetření adresovaného starostům obcí PA pod 1000 obyvatel. Struktura otázek v rozhovorech a dotaznících byla shodná s jednou výjimkou, kdy

*19 rozhovorů s představiteli obcí
28 vyplněných dotazníků
1 fokusní skupina*

rozhovory umožňovaly detailnější prozkoumání dlouhodobých priorit a záměrů větších obcí. Rozhovory probíhaly prezenčně v červnu a červenci 2024 a účastnili se jich vždy jeden zástupce ze ZČU a jeden zástupce UKEP. Celkem je v PA 34 obcí mající nad 1000 obyvatel. Z tohoto počtu bylo navštíveno 19 obcí (tedy bezmála 56 % ze všech obcí nad 1000 obyvatel), délka rozhovorů se pohybovala mezi 15 a 90 minutami a jejich celková délka je 15 hodin a 14 minut. Vedle představitelů samospráv byly vedeny rozhovory i se zástupci Krajského úřadu Plzeňského kraje jakožto významného aktéra v rámci PA. Všechny rozhovory byly přepsány a následně byl analyzován jejich obsah. Dotazníkové šetření probíhalo v červnu 2024. Osloveno bylo celkem 74 starostů obcí do 1000 obyvatel spadajících do PA. Dotazník vyplnilo 28 respondentů, návratnost je 37,8 %.

PA je přirozeně výrazně centripetální územní jednotkou s výraznou monocentrickou strukturou. Přirozeným centrem a z hlediska rozlohy a počtu obyvatel hegemonním celkem je Plzeň. Ta s cca 185 000 obyvateli zahrnuje zhruba 59,9 % všech obyvatel PA a ostatní obce počtem obyvatel řádově převyšuje (2. největší obec jsou Rokycany s cca 14 000 obyvateli). Z pohledu veřejné správy je Plzeň navíc krajským městem a jediným statutárním městem Plzeňského kraje. V porovnání s ostatními obcemi aglomerace má město Plzeň k dispozici nesouměřitelné množství finančních i lidských zdrojů, což se projevuje na násobně vyšší absorpční kapacitě a zcela jiných možnostech a povinnostech při plánování rozvoje na území města. Z těchto důvodů bylo potřeba Plzeň v rámci analýzy agregovaných dat získaných v rámci rozhovorů vynechat a analyzovat získaná data samostatně.

Data vztažená ke statutárnímu městu Plzeň byla získána prostřednictvím fokusní skupiny, které se účastnilo 7 zástupců magistrátu, 3 zástupci UKEP a 2 zástupci ZČU. Dotazy a témata, která se v rámci setkání probírala, vycházela ze schématu strukturovaných rozhovorů využívaných při ostatních rozhovorech. Délka setkání byla 49 minut.

Celkem se podařilo v rámci výše uvedených způsobů tvorby dat postihnout 44,4 % obcí PA. I přes to, že nebylo dosaženo 100% návratnosti dotazníků a nepodařilo se realizovat rozhovory ve všech obcích, které mají nad 1000 obyvatel, lze konstatovat, že bylo dosaženo potřebného reprezentativního vzorku. Tematické oblasti a potřeby se v rámci rozhovorů/dotazníků opakovaly a nedocházelo tedy k identifikaci nových a unikátních témat. Z tohoto důvodu analyzovaná data reprezentují potřeby obcí v ITI PA. Doplnkovým zdrojem byly i schválené strategické dokumenty obcí, jejichž analýza je představena v kapitole č. 4. V rámci analýzy byly identifikovány cíle strategií a jejich tematická zaměření.

4. Strategické dokumenty obcí a plánování

Tato kapitola je zaměřena na prezentaci výsledků analýzy strategií a rozvojových plánů obcí, které spadají do území aglomerace ITI Plzeň. Strategickým dokumentem týkajícím se rozvoje obce disponuje (ve zveřejněné podobě) 55 obcí (tedy 51 %). Z 55 plánů byly vyřazeny ty, které byly označeny jako neaktuální (s platností do roku 2022). Celkem bylo analyzováno 42 obcí, které disponovaly veřejně přístupným strategickým dokumentem vztaheným k rozvoji obce, jež splňoval kritéria aktuálnosti (od roku 2023 a dále). Strukturu cílů ilustruje word cloud vytvořený z návrhových částí strategií, který graficky zobrazuje 50 nejčastějších slov (obr. 2).



Obr. č. 2: Wordcloud 50 nejčastějších výrazů návrhových částí strategií obcí Plzeňské aglomerace

Celkem 26 plánů bylo zpracováno interně zaměstnanci obce, případně jejich politickými reprezentanty, zbylé plány byly zpracovány externím dodavatelem (nejčastěji RRA PK a plzeňský Domoza Projekt). Jednotlivé strategie se vzájemně výrazně odlišují, mezi analyzovanými dokumenty jsou příklady od krátkodobých plánů o několika málo stranách textu až po profesionálně zpracované, dlouhodobé strategie čítající stovky stran. S výjimkou nejstručnějších plánů (např. Nevid o 4 stranách včetně té titulní) mají strategie standardní strukturu s analytickou, návrhovou a implementační částí. Analytické části nejčastěji obsahují základní historické, infrastrukturní a demografické údaje o obci doplněné často o SWOT analýzu. Návrhové části a ambice jednotlivých obcí se zřetelně liší. I v případě vynechání plánu města Plzně najdeme v analyzovaných dokumentech na jedné straně zcela konkrétní drobná opatření za několik tisíc

korun (např. podpora volnočasových aktivit, pořízení kompostérů), na druhé straně ale i náročné projekty s předpokládanou alokací ve vyšších desítkách a nižších stovkách milionů jako např. ČOV, pivovar nebo rozsáhlé rekonstrukce veřejných budov. Až na drobné výjimky nebyl ve strategiích uveden způsob formulování cílů ani detailnější údaje o způsobu zpracování.

V analyzovaných dokumentech byly identifikovány navrhované cíle, které byly rozčleněny do série tabulek podle jejich hierarchie do cílů první až třetí úrovně. Cíle první úrovně zahrnují obecně definované oblasti (většinou označované za tzv. „strategické cíle“), které daná obec vnímá jako za prioritní ve svém rozvoji (např. technická infrastruktura, životní prostředí, odpadové hospodářství, doprava apod.). Cíle druhé

42 aktuálních strategických

dokumentů

349 neinvestičních záměrů

288 záměrů na úpravu veřejných

prostranství

222 záměrů k dopravě a

cyklodopravě

úrovně (většinou „specifické cíle“) sestávají ze série konkrétněji definovaných oblastí zařazených pod cíl první úrovně (např. zlepšení podmínek pro třídění odpadů, výstavba chodníků, udržování cyklotras apod.). Cíle třetí úrovně (většinou „opatření“) logicky navazují na cíle 1. a 2. úrovně a obsahují již konkrétní aktivity týkající se realizace strategických cílů (např. vyřešení umístění vánočního stromku, údržba cest okolo vlakového nádraží, vybudování dětského hřiště apod.).

Celkem bylo v datovém korpusu identifikováno 1267 položek, které spadají do cílů první až třetí úrovně. V rámci primárního induktivního kódování byly položky rozčleněny do 11 kategorií, a to takto:

Neinvestiční záměry (celkem 349 položek)

Do této kategorie byly řazeny takové položky, které se netýkají investičních záměrů. Typově se jednalo o takové součásti strategického plánování, které se týkaly přípravy projektové dokumentace, posílení personální kapacity, zlepšení komunikace s občany, posilování role občanské společnosti a občanské participace apod. Neinvestiční záměry tvořily celkem 27,6 % ze všech položek.

Vodovodní infrastruktura a zpracování vody (celkem 122 položek)

Tímto kódem byly označeny položky, které byly na úrovni cílů první až třetí úrovně vztaheny k problematice vodohospodářství, vodovodní infrastruktury a problematiky zpracovávání vody. Jednalo se o ty součásti strategického plánování týkající se stavby a rekonstrukce vodovodních řadů, budování ČOV, filtrace vody, problematiky zadržování vody v krajině apod. Položky vztahené k vodovodní infrastruktuře a zpracování vody tvořily celkem 9,6 % ze všech položek.

Doprava a cyklodoprava (celkem 222 položek)

Kategorie zahrnující položky strategického plánování vztahené k problematice dopravní obslužnosti, budování a správy komunikací a občanské mobility. Spadají sem takové položky, které hovoří o výstavbě a rekonstrukci komunikací v obci, participaci na obchvatu obce, budování a obnově chodníků, případně o budování, rozšiřování a údržbě sítě cyklostezek. Celkem položky vztahené k problematice dopravy tvořily celkem 17,5 % ze všech položek.

Veřejná zeleň (celkem 73 položek)

Kód označující takové položky, které se týkaly problematiky zeleně ve veřejném prostoru. Jedná se o takové části strategických plánů týkající se sázení, úpravy, údržby a revitalizace veřejné zeleně, případně péče o lesní porosty v obecním vlastnictví apod. Celkem položky týkající se veřejné zeleně tvořily 5,8 % ze všech položek.

Vybavení a úprava veřejných prostranství (celkem 288 položek)

Toto je velmi široká kategorie, která zahrnuje takové investiční položky, které se týkají problematiky práce s veřejným prostorem, interiérů a exteriérů v obecním vlastnictví a s investicemi do technického inventáře. Jedná se o takové části strategických plánů, které se týkají mimo jiné budování, rekonstrukce, modernizace budov v obecním vlastnictví, budování dětských hřišť, sportovišť a jiných rekreačních a volnočasových prvků, případně sítě veřejného osvětlení. Dále sem spadaly také položky týkající se např. vybavení úřadů, případně SDH apod. Celkový podíl této kategorie je 22,7 %.

Bydlení (celkem 55 položek)

Do této kategorie byly řazeny takové položky, které se v rámci strategického plánování týkaly problematiky bydlení. Jedná se o části strategického plánu vztažené k budování, modernizaci, případně údržbě bytů, vytváření vhodných podmínek k bydlení pro různě definované kategorie obyvatel nebo zajištění dostatečných kapacit v domech sociální péče apod. Tato kategorie tvoří 4,3 % z celkového počtu položek.

Odpady (celkem 43 položek)

Tento kód byl přiřazen k položkám vztaženým k problematice odpadového hospodářství a infrastruktury. Týká se položek ve strategických plánech, které se týkají sběru a likvidace komunálního, separovaného a směsného odpadu, posílení kapacit sběrných dvorů, likvidace skládek apod. Položky týkající se problematiky odpadu tvořily v celkovém počtu 3,4 %.

Památky a turistické atrakce (celkem 42 položek)

Problematika památkové péče a turismu v dané lokalitě byla zařazena do této kategorie. Jednalo se o takové položky, které se týkaly zkvalitnění vybavenosti infrastrukturou cestovního ruchu, zlepšení kvality turistických tras, oprav důležitých památek v obci apod. Tato kategorie tvoří 3,3 % z celkového počtu položek.

Energetika a úspora energie (celkem 30 položek)

Tato položka obsahuje takové části strategických plánů, které jsou vztaženy k problematice energetiky a možnosti obce k úsporám. Typově se jednalo o takové položky, které hovořily např. o nahrazení klasických výbojek energeticky úspornými svítidly v soustavách veřejného osvětlení, zateplování budov, ale i položky jako je zemifikace vedení apod. Celkový podíl této položky je 2,4 %.

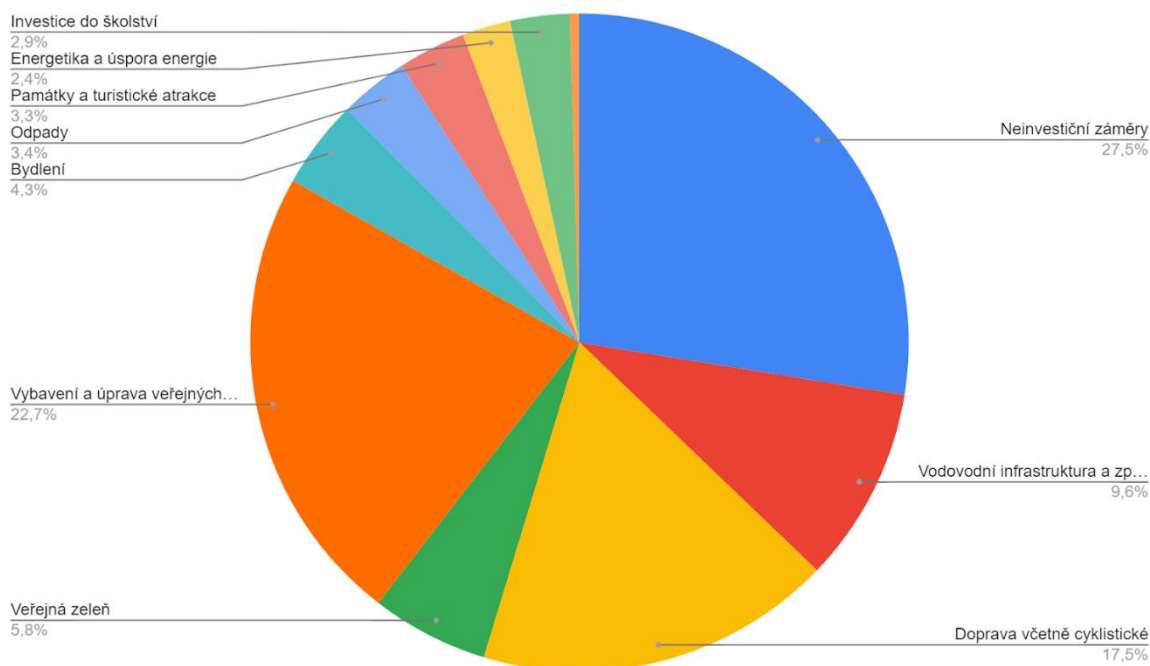
Investice do školství (celkem 37 položek)

Položky týkající se investičního charakteru ve vztahu k mateřským a základním školám, které jsou v gesci obce. Jednalo se o takové položky plánu hovořící o potřebě rozšířit kapacity stávajících zařízení, modernizovat je, případně pořídit nové součásti jejich inventáře. Celkem tato položka tvořila 2,9 %.

Bezpečnost (celkem 6 položek)

Kategorie explicitně zmiňující problematiku bezpečnosti. Jedná se o velmi vágně definovanou kategorii, která v celkovém kontextu zabírá pouhá 0,5 %.

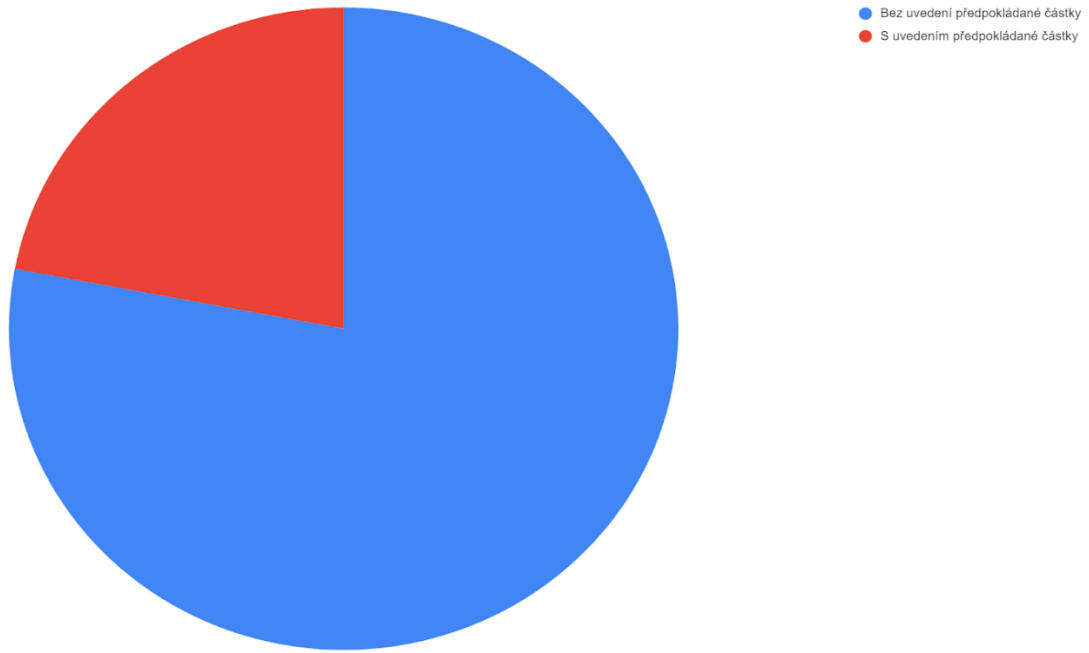
U některých kategorií je logické, že dochází k jejich tematickému překryvu. Kvůli redukci duplicity položek jsme se rozhodli ke každé položce přiřadit vždy právě jednu kategorii. Graf níže vizualizuje celkovou strukturu a poměr jednotlivých kategorií v celkovém korpusu.



Graf č. 1: Struktura plánovaných cílů strategií obcí v ITI Plzeň

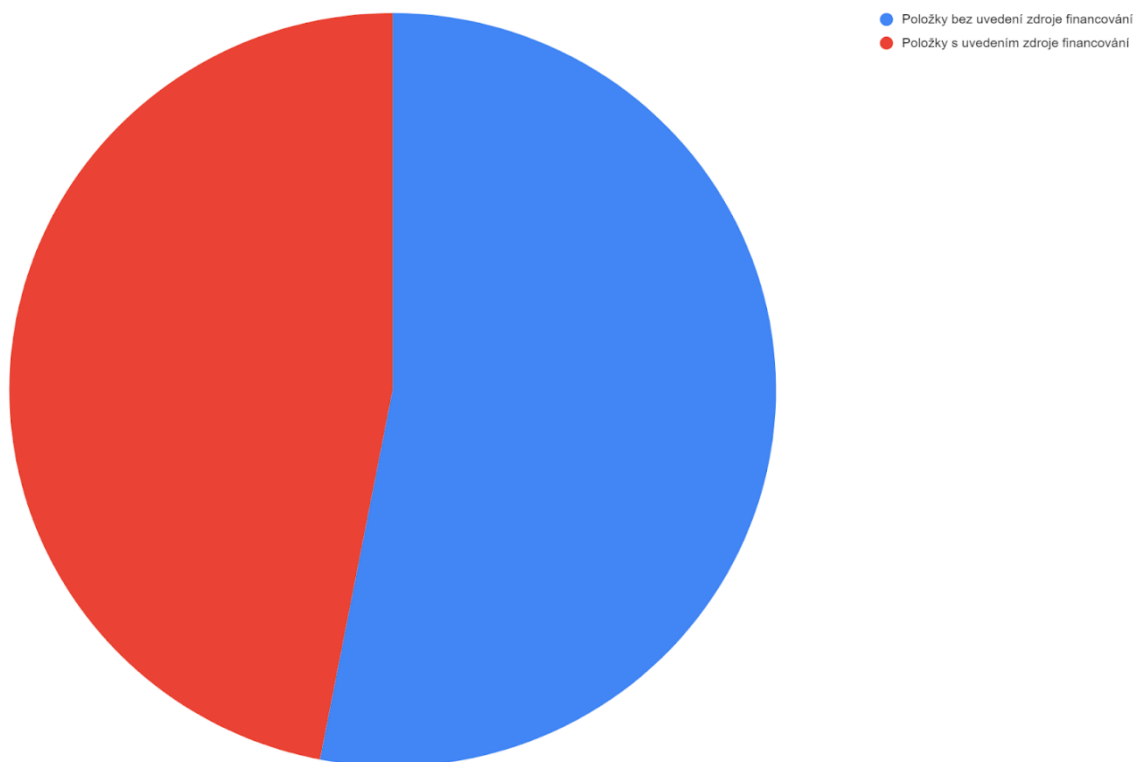
V analyzovaných korpusech bylo dále sledováno to, zda je ve strategickém dokumentu u plánovaných položek uvedeno, v jaké finanční výši se daná položka pohybuje, a jak plánuje obec její financování. Z obecného pohledu lze konstatovat, že z celkového počtu 1267 položek naprosto převažuje neuvedení plánované částky potřebné k realizaci. Celkem částka absentuje u 988 položek (což tvoří 77,9 %). U zdroje financování jsou obce konkrétnější a v celkovém počtu uvádí plánované zdroje financování u 595 položek (což tvoří 53 %). Variuje ale specifická a konkrétnost plánovaných zdrojů. V případě, že jsou ve strategii explicitně uvedeny externí zdroje financování, tak obce nejčastěji počítají se soutěžením o prostředky z Operačního programu Životní prostředí, Státního fondu dopravní infrastruktury, případně pracují s dotačními tituly českých ministerstev a Plzeňského kraje. Grafy níže shrnují poměrné zastoupení položek, u kterých obce (ne)uvádí předpokládanou částku a zdroj financování.

Celkem položek: 1267



Graf č. 2: Vyčíslení nákladů na investiční položky

Celkem položek: 1267



Graf č. 3: Uvedení zdroje financování na investiční položky

5. Plánování a zkušenosti s projekty v obcích Plzeňské aglomerace

Plánování rozvoje se v jednotlivých obcích výrazně liší, přesto je možné najít řadu společných prvků. S výjimkou jedné mají všechny navštívené obce nad 1000 obyvatel zpracovaný rozvojový dokument (strategický plán, akční plán, soubor záměrů atp.). V menších obcích, které se zapojily do dotazníkového šetření, se obdobně (až na jednu výjimku) také pravidelně plánuje budoucí rozvoj a zpracovává se strategický dokument. V 16 větších obcích nad 1000 obyvatel a v nadpoloviční většině obcí pod 1000 obyvatel se na stanovení cílů podílí i veřejnost ve formě veřejných projednání či pracovních skupin. Zhruba v polovině (9 z 19) větších obcí se na zpracování strategického dokumentu podílel externí dodavatel (typicky šlo o Regionální rozvojovou agenturu Plzeňského kraje). Vedení obcí tradičně zve další zastupitele ke spolupráci na strategickém plánu. Vzhledem k velikostem obcí jsou politické konflikty ohledně rozvojových priorit velice vzácné, podle vyjádření oslovených starostů a starostek rozhoduje zastupitelstvo konsenzuálně. Strategické plány tak bývají schvalovány jednomyslně.

Nejčastějšími bariérami rozvoje obcí jsou nedostatek financí a související nevhodná nabídka dotačních titulů.

Pro většinu obcí jsou dotace zásadní při plánování a realizaci rozsáhlých investic i přes vysokou administrativní náročnost přípravy i realizace projektu a následného dodržování podmínek v době udržitelnosti.

Nejčastěji zmiňovaným limitem pro plánování je nedostatek finančních prostředků pro následnou realizaci. Rozpočty obcí často nedovolují alokovat potřebné zdroje na velké víceleté investice, nedochází tak ani k jejich plánování. Druhým úzce souvisejícím limitem je nabídka dostupných dotačních schémat. Představitelé obcí často označovali dotace za nutnou podmínku pro financování investic. Bez dostupných dotačních schémat nedochází k plánování záměrů a obce upravují své investiční priority podle otevřených, příp. tradičně otevíraných výzev. Jasným důsledkem tohoto pragmatismu je, že podoba výzev v programovém období po roce 2028 výrazně ovlivní rozvoj obcí v aglomeraci. Tematické zaměření a prioritní oblasti budou přinejmenším částečně určovat strategické plánování obcí.

I přes výše nastíněné limity se daří priority obcí naplňovat. Zástupci větších i menších obcí aglomerace se shodují, že definované cíle jsou z velké části úspěšně dosaženy. V současnosti (červen 2024) implementují obce tematicky velice širokou paletu aktivit, kterým dominuje zejména rozšiřování kapacit základních škol, údržba místních komunikací a dalších dopravních cest a také zpracování vody a efektivní nakládání s vodou.

5.1 Zkušenosti s dotačními schématy

Všechny oslovené obce mají zkušenosti s žádáním o dotace a čerpáním dotací. 100 % respondentů využívá dotační tituly Plzeňského kraje, u kterých si cení dobrou komunikaci s poskytovatelem a administrativní jednoduchost. Všechny obce nad 1000 obyvatel mají zkušenost s čerpáním z operačních programů (u menších obcí je to přes ½) a obdobně i z dalších národních zdrojů jako SFDI, SFŽP apod. (u menších obcí je podíl 70 %). Jako nejčastější problém s touto kategorií zdrojů byla často uváděna jejich administrativní náročnost. S výjimkou statutárního města Plzně nemají oslovené obce žádné zkušenosti s přímo řízenými

evropskými dotačními programy. Mezi další nedostatky, které respondenti identifikovali, jsou často velmi svazující a restriktivní podmínky. Část respondentů dokonce hovořila o tom, že je pro ně demotivující a finančně nevýhodné o tyto prostředky žádat. Poslední série nedostatků se týká vztahu mezi žadatelem a poskytovatelem. Část respondentů hovořila o tom, že se potýkají s nepředvídatelností a celkovou náročností a zdoluhavostí komunikace s řídicími orgány a tím, že mají velmi krátký čas na případnou reakci na výtky a žádosti o doplnění.

Omezené zkušenosti jsou i se schématy soukromých firem a nadací, typicky Nadace ČEZ. Zkušenost s podáváním žádosti do výzev ITI má 13 z 19 velkých obcí a 10 z menších obcí. Celkově nástroje ITI respondenti vnímali pozitivně, a to zejména díky jejich struktuře a logice orientace na jasně dané území a téma.

V rámci rozhovorů a dotazníkového šetření byli respondenti pořádně o identifikaci nejčastějších problémů, se kterými se potýkají při žádosti o dotace a realizaci projektů. Nejčastější odpovědi lze rozčlenit do tří základních kategorií. Jedná se o kategorii financování, personálních kapacit a vztahů s ostatními aktéry.

Financování bylo označováno za nejpálčivější problém. Z obecného pohledu lze konstatovat, že stávající způsob financování obcí umožňuje pouze pomalý rozvoj, daný tím, že velká část výdajů jsou mandatorní výdaje, které musí obce vynaložit na zajištění základního chodu a služeb a udržování základní infrastruktury. Rozvoj obcí je tak dominantně závislý na dotačních titulech a příležitostech, které ale vykazují sérii problémů, které jsou uvedeny výše. Část respondentů hovořila o tom, že dotační tituly často ani nemůže využívat. Kromě toho, že nemá personální kapacity, tak nemá ani rozpočtové možnosti projekty předfinancovat (pokud je to nutné). Tento problém se týká primárně malých obcí PA. Pro menší obce je problémem i způsob proplácení některých dotačních titulů ze strany poskytovatele, kdy není výjimkou, že ještě dva roky od realizace a řádného vykázání uznaných nákladů neobdržely obce jejich proplácení.

Specifickým problémem, na který část obcí poukázala, byly nevhodně nastavené kapitoly příjmů rozpočtu obcí. Zejména se to týkalo obcí, které ve svém katastru (a přilehlém okolí) mají průmyslové komplexy. Ty produkují jasné externality, se kterými se musí obce vypořádat, ale výnosy z jejich zdanění nemíří dominantně zpět do obcí, kde se tyto komplexy nachází.

Prakticky všechny navštívené obce využívají externí specializované firmy při zpracování žádostí u velkých investičních projektů. Obce nemají dostatečné kapacity vlastních zaměstnanců, což jim neumožňuje samostatně připravit rozsáhlé projektové žádosti včetně všech požadovaných příloh. Rozpočty obcí nedovolují vhodně rozšiřovat zaměstnanecké portfolio. Vzhledem k finančním limitům obcí a dlouhodobému fungování dotačních schémat se obce adaptovaly na tento systém a vytvořily si síť „prověřených“ firem, se kterými dlouhodobě spolupracují. I přes přesouvání části povinností na externí

Nejčastějšími problémy při žádosti o dotace a realizaci projektů jsou:
1/ Financování – komplikované předfinancování investičních záměrů, prodlevy při vyplácení dotací
2/ Personální kapacity – nedostatek odborných pracovníků na městských/obecních úřadech
3/ Interakce s ostatními aktéry – problematická komunikace s řídicími orgány, orgány státní správy a dalšími aktéry

subjekty bývá zpracování a podávání zpráv o realizaci pro obce náročné. Představitelé obcí kritizovali zejména rigidní interpretaci některých pravidel ze strany řídicích orgánů na národní úrovni.



Obr. č. 3: Wordcloud nejfrekventovanějších slov z dat získaných z rozhovorů.

Potenciální problematické oblasti s rozvojem obcí lze zařadit do kategorie, kterou jsme označili jako interakci s ostatními aktéry. Sem spadají takové tematické oblasti, v jejichž rámci obec vstupuje do vztahu s jiným aktérem (ať už se jedná o orgány státní správy, ostatní obce, případně ostatní subjekty). Z hlediska vztahu s orgány státní správy respondenti často poukazyvali na pomalost rozhodovacího procesu a zdlouhavost komunikace. Z pohledu obcí se jako problém jeví skutečnost, že stát a orgány státní správy často neznají reálné potřeby a problémy, se kterými se obce potýkají. V důsledku toho pak státní správa často produkuje nelogická opatření a požadavky. Část obcí hovořila o tom, že stát a orgány státní správy jsou vysoce neflexibilní a spolupráce mezi státní správou a samosprávou je tak velmi komplikovaná, zdlouhavá a dochází k tomu, že stát a jeho orgány nerespektují požadavky a nereflktují potřeby samospráv. To v důsledku vede k tomu, že část respondentů hovořila o tom, že státní správa zpomaluje a komplikuje výkon samosprávy.

Strukturálním problémem je podle některých respondentů nelogicky nastavený systém ORP. Ten v některých případech brání v řešení reálně existujících problémů v obcích. Nevhodně nastavený systém ORP podle respondentů nereflktuje konkrétní problémy konkrétních obcí a zároveň funguje jako diskvalifikační faktor při žádání o určité typy podpory a dotací. Nejčastěji respondenti uváděli rozpor mezi reálně existujícím problémem v obci (např. nedostatečná kapacita základní/mateřské školy) a tím, že tento problém při agregování na úroveň ORP zdánlivě zanikne (např. ORP jako celek nemá kapacitu školy/školky naplněnou). To ale v důsledku vede k tomu, že postižená obec je diskvalifikována z možnosti o podporu na rozšíření školy/školky žádat.

Z výše uvedené charakteristiky PA je patrné, že přirozeným centrem a dominantním aktérem je město Plzeň. To formuje další vzájemný vztah, a sice mezi obcemi PA a Plzní. Část respondentů hovořila o tom, že by ocenila hlubší spolupráci a zavedení kvalitnějších a pravidelných komunikačních schémat mezi obcemi PA a Plzní. Velká část občanů žijících v obcích okolo Plzně sem na denní bázi dojíždí za

zaměstnáním a utrácení zde peníze za komodity a služby. Z tohoto pohledu tak okolní obce představují zdroj pracovní síly pro pracovní pozice v Plzni, ale podle části respondentů s menšími obcemi PA Plzeň nekomunikuje dostatečně. Některé obce tak poukazovaly na to, že Plzeň by v rámci PA měla být dominantním aktérem v rámci dotační politiky PA, který disponuje neporovnatelně většími personálními, odbornými a administrativními kapacitami a je ve výrazně lepší pozici pro získávání a administraci dotací. Z tohoto pohledu by obce PA ocenily zapojení Plzně v rámci dotační politiky, ať už formou společných projektů, případně ve formě asistence s přípravou nebo administrací projektů, nebo formou školení zástupců menších obcí.

V rámci rozhovorů také zaznělo téma týkající se toho, že Plzeň produkuje určité externality, se kterými se musí následně menší obce vyrovnávat. Nejčastěji byly uváděny dva příklady. Prvním z nich byl zákaz parkování kamionů v Plzni, který může vést k tomu, že budou parkovat v okolních obcích, které jsou v horší pozici k tomu, aby k podobnému kroku přikročily. Jako druhý příklad externalit bylo uváděno nekoncepční řešení problematiky osob bez domova v Plzni, které se město prostřednictvím městské policie snažilo vytlačit z města. Postup městské policie vedl ke zvýšené koncentraci osob bez domova a přilehlých obcí, které ale nedisponují dostatečnými aparáty k tomu, aby mohli k řešení tohoto fenoménu přistoupit (ve formě např. sociální práce, vlastní městské policie apod.).

6. Potřeby obcí pro programové období 2028+

Velká část rozhovorů a dotazníkového šetření byla věnována prioritám rozvoje obcí v horizontu do 10 let. Identifikováno bylo celkem 177 priorit, které byly následně rozděleny do jednotlivých kategorií.

Plánovaným investicím obcí ve střednědobém horizontu (tj. do 7 let) dominovala tři témata – vodovody, kanalizace a zpracování vody, doprava a rozvoj školské infrastruktury. Priority jsou velice konzervativní, protože odpovídají i nejčastějšími oblastem, které obce realizují v současné době (viz výše). Vodovody a kanalizace byly nejčastěji zmiňovaným tématem rozvoje větších obcí a současně nejčastějším tématem i u menších obcí. Bylo identifikováno celkem 40 záměrů týkající se zpracování vody, tj. 22,6 % všech priorit. Nejčastěji byly zmiňovány projekty na vybudování/rozšiřování čističek odpadních vod, případně rozšiřování kanalizací. Řada obcí v okolí Plzně je nucena investovat do svých vodovodů a kanalizací kvůli zvyšování počtu obyvatel a potřebě navyšovat kapacitu kanalizací. Část obcí také dosud nedisponuje vlastními čističkami odpadních vod, případně nemá zavedenou kanalizaci po celém území obce. V rozhovorech byla potvrzena důležitost zpracování vody, starostové a starostky zmiňovaly kanalizace a čističky odpadních vod mezi odpověďmi při dotazu na střednědobé plány rozvoje obcí. Další velká skupina priorit se týkala problematiky zadržování vody v krajině a šetrného nakládání s vodními zdroji. Druhá rozsáhlá skupina cílů obcí se týkala dopravy, kde bylo identifikováno 37 priorit (20,9 %). Zájem byl primárně o rozvoj silniční dopravy, přestože můžeme u menších obcí identifikovat záměry i na rozšíření cyklostezek. V oblasti silniční dopravy se objevovaly jednak rozsáhlé a náročné investiční záměry na obchvaty obcí či vybudování parkovacích domů, ale i drobnější záměry na posílení bezpečnosti provozu (např. rozšíření chodníků). Potřeba investic v dopravě bývala v rozhovorech odůvodňována intenzivní kamionovou přepravou, která plyne z blízkosti průmyslových hal a komplexů v sousedství řady obcí PA. Poslední skupina nejčastěji plánovaných cílů – rozvoj školské infrastruktury s 25 zmínkami (14,1 %) – úzce souvisí s demografickým vývojem obcí podobně jako oblast zpracování vody. Vzhledem k přírůstu počtu

obyvatel a populačně silnějším ročníkům je už v současnosti nutné rozšiřovat kapacity základních a mateřských škol, které v dosavadní podobě nenabízejí dostatečný počet míst. Vedle rozšiřování kapacit byla plánována i modernizace vybavení učeben a drobnější úpravy infrastruktury.

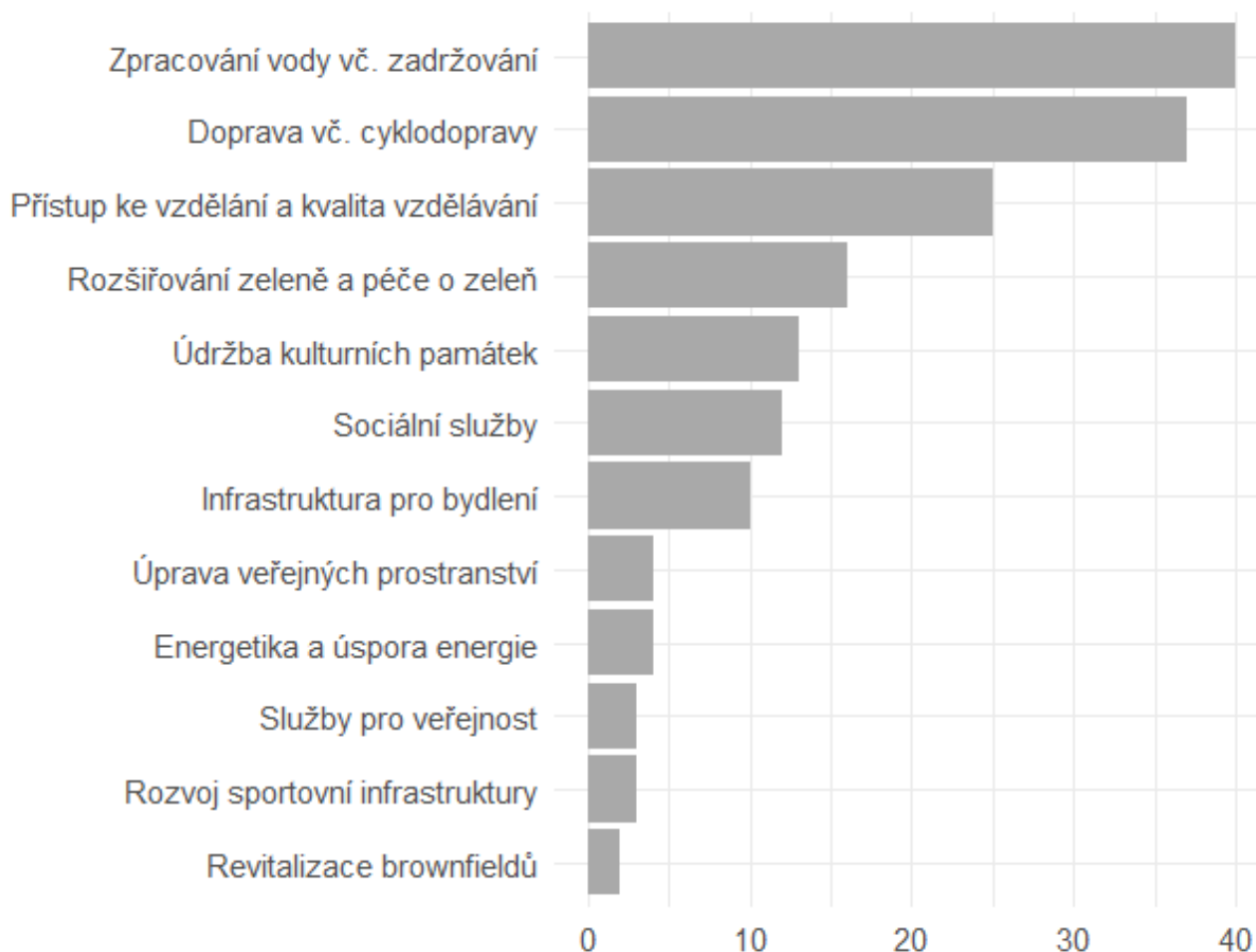
Kromě výše zmíněných nejvíce zmiňovaných cílů se v rozhovorech objevovala s nižší frekvencí další klíčová témata. Na čtvrté pozici co do četnosti výskytů mezi odpověďmi se objevily environmentální cíle, které se nejčastěji týkaly rozšiřování zelených ploch a péče o existující zeleň včetně veřejných parků. Pátou nejčastěji zmiňovanou oblastí byly služby pro seniory, zejména domy s pečovatelskou službou, případně podobná pobytová zařízení uzpůsobená pro potřeby starších občanů. V dílčích případech bylo právě téma péče o seniory, resp. absence možnosti čerpání dotací v této oblasti, označované respondenty za problém současného programového období. Specificky u menších obcí výrazněji rezonovalo i téma opravy místních kulturních památek, které se nacházejí často v technicky nevyhovujícím stavu.

V rámci výzkumu bylo identifikováno 177 prioritních záměrů obcí Plzeňské aglomerace. Z tohoto počtu:

40 prioritních záměrů (22,6 %) se týkalo zpracování vody – čističky odpadních vod, zavádění/modernizace vodovodů a kanalizací, zadržování dešťové vody, omezení spotřeby vody ad.

37 prioritních záměrů (20,9 %) se týkalo dopravy a bezpečnosti dopravy – cyklostezky, dopravní obchvaty obcí, bezpečnostní prvky při vjezdu do obce, rozšiřování chodníků atp.

25 prioritních záměrů (14,1 %) se věnovalo školní infrastruktuře – primárně rozšiřování kapacit mateřského a základního školství, příp. zvyšování kvality vzdělávání.



Graf č. 4: Prioritní oblasti investic obcí Plzeňské aglomerace ve střednědobém horizontu

U investic v dlouhodobém horizontu (7 let a více), na které byli dotazováni⁵ představitelé obcí nad 1000 obyvatel, převládaly záměry související se silniční dopravou. Podobně jako v předchozích případech šlo často o silniční obchvaty obcí a další časově náročné iniciativy, které přesahují pravomoci jednotlivých obcí. Druhou nejčastěji zmiňovanou kategorií byly veřejné služby – nejčastěji lékařské domy, hasičské zbrojnice, v menší míře pak podporu drobného podnikání. Poslední častěji zmiňovanou kategorií byla veřejná prostranství, primárně se jednalo o revitalizace náměstí a podobných centrálních lokalit.

7. Postoj obcí PA k předpokládaným prioritám Evropské komise 2028+

Představitelé obcí PA byli dotazováni na soulad rozvojových priorit svých obcí a předpokládaných priorit Evropské komise po roce 2028. Předpokládané priority byly identifikovány⁶ ve spolupráci se zástupci Útvaru koordinace evropských projektů města Plzně a respondenti hodnotili relevanci jednotlivých

⁵ Viz kapitola 3. Rozhovory umožňovaly detailnější dotazování na střednědobé a dlouhodobé priority.

⁶ Priority byly identifikovány před prvním projevem předsedkyně EK, kde byla uvedena mírně odlišná témata.

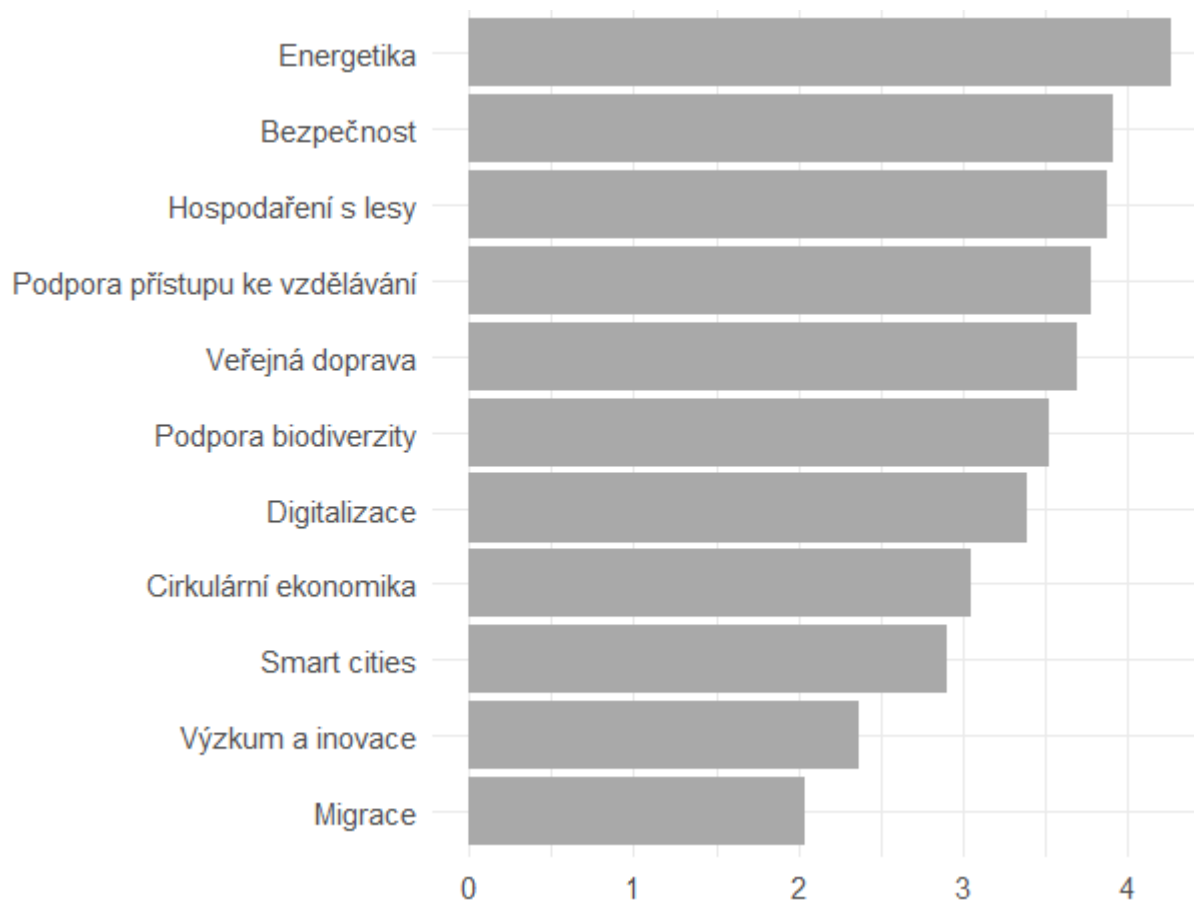
položek na škále 1–5, kdy 5 označovalo nejvyšší míru relevance, resp. důležitosti pro danou obec. Průměrné výsledky u každé položky jsou znázorněny v tabulce č. 1 a grafu č. 5.

Výsledky jsou relativně vyrovnané s výjimkou první a posledních dvou příček. Na první pozici, tj. předpokládaná prioritní oblast s nejvyšší relevancí pro obce, je energetika, kam jsou zařazeny primárně jednak opatření k úspoře energie a jednak rozvoj obnovitelných zdrojů energie. Přestože představitelé obcí považují toto téma za důležité, tak v rozhovorech/dotaznících a ve strategických dokumentech nalezneme pouze omezený počet konkrétních záměrů. Částečně lze tento stav vysvětlit tím, že naprostá většina obcí již v minulosti investovala do zateplení a snížení energetické náročnosti veřejných budov, v současnosti tak nejsou další investice zapotřebí. V případě obnovitelných zdrojů energie – primárně umístování fotovoltaických panelů na střechy budov – se představitelé obcí obávali jednak nevýhodného provozu a jednak nedokončené legislativní úpravy komunitní energetiky.

Prioritní oblast	Průměrné hodnocení
Energetika	4,26
Dopravní bezpečnost	3,91
Hospodaření s lesy	3,87
Podpora přístupu ke vzdělávání	3,78
Veřejná doprava	3,69
Podpora biodiverzity	3,52
Digitalizace	3,39
Cirkulární ekonomika	3,05
Smart cities	2,9
Výzkum a inovace	2,37
Migrace	2,04

Tabulka č. 1: Průměrné hodnocení předpokládaných priorit EK

Výrazný rozdíl od zbytku položek můžeme identifikovat i u posledních dvou oblastí – podpora výzkumu a inovací a vypořádávání se s následky migrace. V rozhovorech odůvodňovali představitelé obcí svá nízká hodnocení nízkým počtem obyvatel a nedostatkem vhodných příležitostí pro realizaci záměrů tohoto typu. Pouze v jednom případě byla zmíněna spolupráce obce se soukromou společností věnující se mj. i vývoji, ale probíhá v pouze omezené míře. Podobně i opatření ke zmírnění dopadů migrace nemají ve zkoumaných obcích příliš prostoru. Téma migrace spojovali starostové a starostky zejména se zvládnutím příchodu uprchlíků z Ukrajiny, kterých ale nebylo mnoho a obce se dokázaly se situací adekvátně vypořádat.



Graf č. 5: Průměrné hodnocení předpokládaných priorit EK

Respondenti dále uváděli, že v rámci předpokládaných priorit EK postrádají některá témata, která jsou z jejich pohledu pro rozvoj obce důležitější. Mezi nejčastějšími oblastmi, kde by respondenti uvítali širší možnosti dotačních titulů dominují takové, které by byly zaměřeny na podporu práce se seniory (péče, služby, volnočasové aktivity). Z pohledu obcí by byly uvítány dotační tituly zaměřené na podporu práce s malými dětmi (zejména volnočasové aktivity) a problematiku sociálních služeb a sociální péče obecně. Část respondentů dále uváděla, že postrádá v předpokládaných prioritách EK problematiku zdravotní péče.

Předpokládané priority EK jsou vnímány jako oblasti, které z pohledu rozvoje obcí relevantní.

Řada obcí má jako prioritu vyřešit problémy týkající se základní infrastruktury a priority EK považuje za sekundární.

8. Statutární město Plzeň

Vzhledem k unikátnímu postavení statutárního města Plzeň v rámci PA jsme analýzu dat získaných prostřednictvím fokusní skupiny se zaměstnanci magistrátu města Plzně zařadili do zvláštní kapitoly. Stejně jako polovina obcí v PA i Plzeň disponuje strategickým plánem města. Město Plzeň vytváří strategické plány dlouhodobě a podílí se na tom široké spektrum aktérů a zahrnuje cíle v řadě oblastí, které mají přispět k harmonickému rozvoji města. Naplňování strategického plánu a výběr konkrétních

plánů k realizaci je ovlivněn politickými prioritami zastupitelstva, resp. rady města. Vzhledem k širokému tematickému rozkročení dokumentu jsou politické priority ve většině případů v souladu se strategickým plánem.

Dle respondentů se Plzeň nepotýká se zásadními problémy, jelikož udržuje počet obyvatel v produktivním věku a má fungující základní občanskou infrastrukturu. Podobně jako jiná velká města v České republice se potýká s řadou výzev, které souvisí s demografickým vývojem a dominantními společenskými trendy. Mezi nejvýznamnější výzvy můžeme zařadit zejména náročný ekonomický a energetický provoz města, nutnost posilování MHD a navyšování jejího využívání ze strany obyvatel, a vysoká hustota automobilové dopravy v centru města.

Prioritními oblastmi strategického plánu dle respondentů jsou adaptace na změnu klimatu, udržitelný energetický provoz města, využívání obnovitelných zdrojů energie a problematika bezpečnosti, zejména ve vztahu k pocitu bezpečí obyvatel města. Vzhledem ke zvyšujícímu se počtu průměrného počtu žáků na

Statutární město Plzeň pokládá za prioritní oblasti adaptaci na změnu klimatu, energeticky úsporný chod města, rozvoj využívání obnovitelných zdrojů energie a bezpečnost.

Investice budou v blízké době zapotřebí i v oblasti navyšování kapacit mateřského a základního školství.

Vedle důrazu na výstavbu a inovace by dotační tituly měly pokrývat i oblasti údržby a modernizace stávající infrastruktury.

Statutární město Plzeň by uvítalo vyšší míru stability a předvídatelnosti podmínek základních dotačních rámců.

jednu třídu je potřeba navyšovat kapacitu školské infrastruktury. Problémy s nedostačující kapacitou mateřských a základních škol v Plzni byly umocněny příchodem uprchlíků z Ukrajiny. S tímto také souvisí potřeba modernizace a digitalizace škol. Respondenti také zmínili potřebu rozvoje sportovní infrastruktury (multifunkční haly, bazén apod.). Priority statutárního města Plzeň se překrývají s prioritami ostatních středně velkých evropských měst.

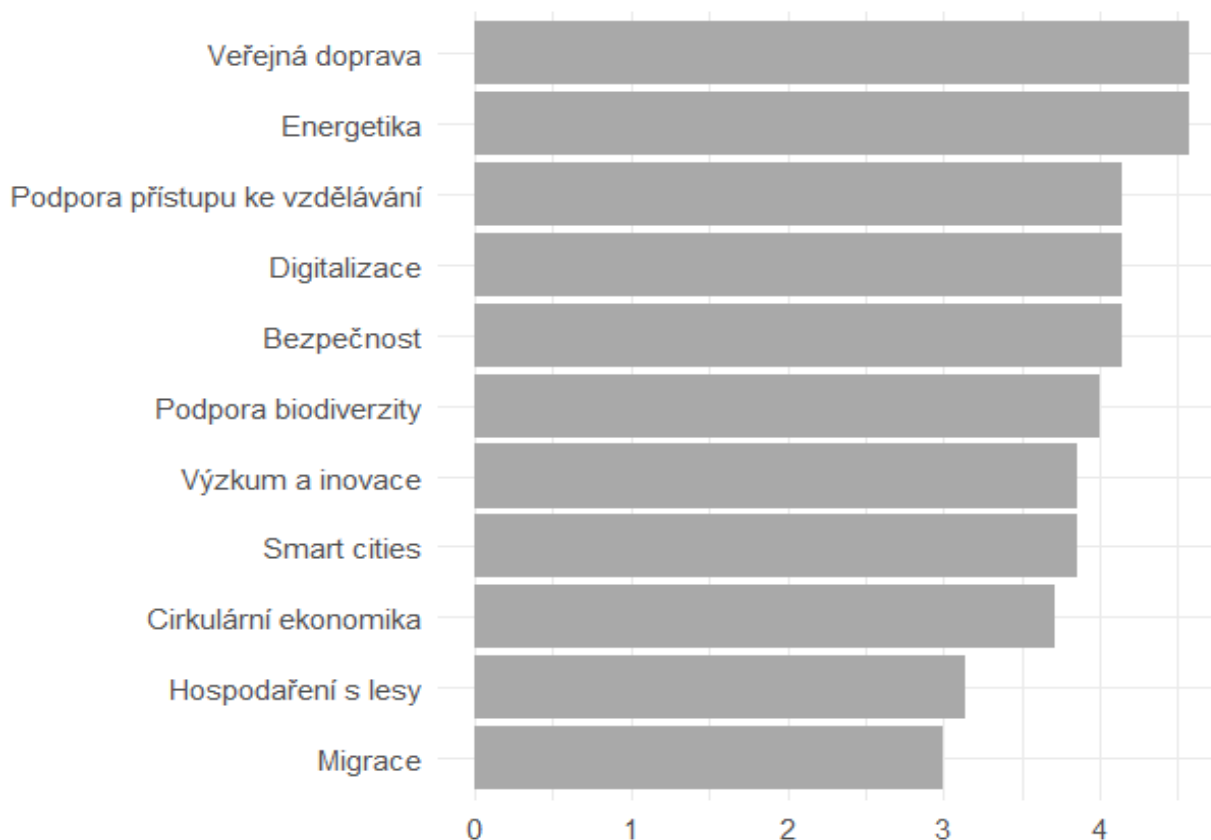
Analogicky k respondentům z menších obcí PA byli i zástupci magistrátu požádáni o hodnocení relevance předpokládaných priorit Evropské komise pro období 2028+ (viz kapitolu 7). Oproti menším obcím byla relevance jednotlivých priorit v průměru hodnocena jako vyšší. Výsledky (vyznačené v grafu č. 6) jsou v případě Plzně

strukturovány podobně jako u menších obcí. Nejvýraznější rozdíly můžeme najít v kategorii „Veřejná doprava“, která byla pro zástupce magistrátu ohodnocena nejvyšší průměrnou známkou společně s kategorií „Energetika“. Na druhé straně např. téma „Hospodaření s lesy“ bylo plzeňskými respondenty ohodnoceno výrazně nižší známkou než mimoplzeňskými. Výsledky potvrzují i výpovědi respondentů z fokusní skupiny.

Vzhledem k potřebám a možnostem statutárního města Plzně existuje řada rozdílů oproti menším obcím PA, nicméně respondenti identifikovali řadu problematických aspektů dotačních politik, které se shodují i s odpověďmi zástupců ostatních obcí PA. Zásadním nedostatkem současného systému dotací je jejich nevyhovující tematické zaměření. Respondenti opakovaně poukazovali na omezené možnosti financování údržby a oprav stávající infrastruktury z dotačních prostředků. Současný systém podporuje primárně budování nové infrastruktury, což vede k úpravě rozvojových priorit města podle dostupných dotačních

schémat. Podobně je obtížné realizovat neatraktivní projektové záměry z pohledu veřejnosti (např. vodovody a kanalizace), které jsou ale finančně velice náročné a zásadní pro bezproblémový provoz města.

Zásadním problémem je i administrativní, finanční a časová náročnost procesu žádání o dotace a následné realizování projektů. Komunikace s řídicími orgány a dalšími institucemi je v řadě případů komplikovaná a nastavená pravidla umožňují pouze minimální flexibilitu v průběhu implementace a případným změnám. Složitá pravidla a prodlevy v komunikaci můžou v krajních případech vést k potřebě upravit projektovou dokumentaci a tím pádem i ke zvýšení finanční zátěže pro město. Potenciální komplikace, které plynou z procesu žádání a realizace, zvyšují rizikovost z pohledu žadatele a mohou vést k nepodání žádosti na jinak prioritní záměr.



Graf č. 6: Průměrné hodnocení předpokládaných priorit EK z pohledu města Plzně

9. Závěr a doporučení

Závěrem lze konstatovat, že PA je výrazně heterogenní oblastí, kde je dominantním aktérem statutární město Plzeň. Ačkoli se jednotlivé obce v PA výrazně liší, můžeme najít řadu shodných problémů jak v oblasti plánování rozvoje, tak v oblasti žádání o dotační prostředky a jejich následné čerpání. Statutární město Plzeň se v řadě ohledů logicky vymyká ostatním obcím PA.

Řada problémů obcí jak v oblasti rozvoje, tak v oblasti dotací má shodného jmenovatele, čímž jsou finanční a personální limity, dále také často rigidní systém dotačních schémat. Plánování v obcích je často konzervativní, vztažené primárně k základní infrastruktuře a závislé na tematickém zaměření dostupných

dotačních titulů. V rámci výzkumu byly identifikovány i další faktory, které omezují rozvoj obcí a jsou do velké míry specifické pro PA, což se týká hlavně vztahů mezi obcemi PA a statutárním městem Plzeň.

Oslovené obce preferují ve svém rozvoji otázky rozšiřování a navyšování kapacity vodovodní infrastruktury vč. budování čističek odpadních vod a dokončování kanalizačních sítí, úpravy místních komunikací a zvyšování bezpečnosti dopravy a dále zvyšování kapacity a modernizaci mateřských a základních škol. Jedná se často o témata, která oslovené obce již v současnosti intenzivně řeší.

Na základě zjištění prezentovaných výše jsou formulována následující doporučení pro zadavatele:

1/ Intenzivnější šíření informací směrem k menším obcím PA

Menší obce PA v řadě případů nemají kapacity na aktivní zjišťování všech relevantních informací pro svůj rozvoj. Tento problém je dále prohlubován díky dynamickému rozvoji jednak legislativního prostředí a jednak díky měnícím se podmínkám u dotačních titulů. Identifikujeme potenciál pro větší obce (primárně statutární město Plzeň) poskytovat informační servis pro okolní obce ohledně zásadních legislativních a jiných změn, případně inovativních příležitostí pro financování rozvojových záměrů.

2/ Rozvoj meziobecní spolupráce v rámci podávání projektů

Problémy navštívených obcí jsou často velice podobné, současně nemají jednotlivé obce často finanční ani administrativní kapacity pro adekvátní projektovou činnost. Tento nedostatek by mohl být snížen rozvojem meziobecní spolupráce při podávání projektů i obecném plánování rozvoje.

3/ Šíření dobré praxe a inovativních postupů v otázkách rozvoje obce

Obce PA plánují svůj rozvoj poměrně konzervativně, vychází ze současného nastavení dotační politiky a svých dosavadních zkušeností. Vzhledem k očekávané změně priorit po roce 2028+, kdy Evropská unie potenciálně nebude dále spolufinancovat některé „tradiční“ oblasti rozvoje, a také vzhledem k rychle se měnícímu společenskému a ekonomickému prostředí vzniká potřeba pro inovativní záměry a nové procesy při rozvoji obcí. Vzniká zde vhodný prostor pro implementaci dobrých praxí a inspiraci u jiných obcí v České republice i jinde v Evropě.

4/ Aktivnější komunikace priorit obcí PA

Dotace budou pravděpodobně i v budoucnu hrát klíčovou roli při rozvoji obcí. Zásadním tématem tak bude soulad mezi potřebami obcí a nabídkou dotačních titulů. Představitelé ITI i dalších institucí by tak měli hrát aktivní roli v komunikaci rozvojových priorit území při nastavování parametrů relevantních dotačních schémat.

Vydal | Útvar koordinace evropských
projektů města Plzně, p. o.
Divadelní 105/3 | 301 00 Plzeň |
www.ukep.eu
www.iti-plzen.cz | 2024

Zpracoval | Západočeská univerzita v
Plzni, Katedra politologie a
mezinárodních vztahů | Pavel Hulec,
Petr Krčál
Jungmannova 1 | 301 00 Plzeň |
www.kap.zcu.cz

Graficky upravil | Útvar koordinace
evropských projektů města Plzně, p. o.

KAP | ZCU

Plzeňská aglomerace

ITI

Útvar koordinace
evropských projektů

Plzeň



Spolufinancováno
Evropskou unií



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR