

JAKÉ POZNATKY VYPLYNULY Z ANKETY O FINANCOVÁNÍ ÚPD/ÚPP OBCÍ?

ÚÚR provedl v měsíci dubnu tohoto roku na všech okresních (kromě Prahy) a vybraných městských a obecních úřadech anketu, která byla zaměřena na problematiku financování nákladů spojených s pořizováním územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů (dále jen ÚPD/ÚPP) obcí, a to v letech 1997 až 1999. Vzhledem k tomu, že získané poznatky mohou být zajímavé pro všechny obce, dovoluji si je prezentovat v našem časopise. Než však přikročím k vlastnímu vyhodnocení, chtěla bych poděkovat všem, kteří nám na naše anketní otázky odpověděli, zejména okresním úřadům (dále jen OkÚ), neboť získané údaje jsou velice cenným materiálem pro posouzení a řešení dané problematiky v rámci celé ČR. Věřím, že zejména poslouží i jako potřebný **argumentační materiál** Ministerstvu pro místní rozvoj při prosazování potřebných financí až se bude projednávat návrh státního rozpočtu na příští rok.

A nyní tedy k vlastní anketě. Úkol, který zadal našemu ústavu odbor územního plánování MMR, vyplynul z poznatku, že v úspěšnosti pořizování plánovací dokumentace mezi jednotlivými okresy jsou patrné značné rozdíly (podíl obcí se zpracovanou ÚPD/ÚPP z celkového počtu obcí v jednotlivých okresech ČR se pohybuje od 32,2 % do 100 % v roce 1998 a od 40 % do 100 % v roce 1999 - viz příloha). Z tohoto důvodu by proto bylo žádoucí podporovat pořizování této dokumentace i nadále finančními prostředky, resp. posoudit účinnost jejich čerpání a využívání na základě systému, který byl uplatňován do novely stavebního zákona - tedy prostřednictvím pověřených obecních úřadů (dále jen

POÚ). Smyslem bylo kromě jiného ověřit, zda příspěvky ze státního rozpočtu jsou motivačním prvkem při pořizování ÚPD/ÚPP obcí.

Pro získání potřebných údajů byly formulovány čtyři otázky, které jsme zaslali všem okresním úřadům a vybraným městům a obcím a zněly takto:

- 1. Jak byl v letech 1997 - 1999 využíván příspěvek ze státního rozpočtu, určený všem obcím na částečnou úhradu nákladů na výkon státní správy v přenesené působnosti, pro financování ÚPD/ÚPP obcí (formy jeho praktické realizace)?*
- 2. Jaký byl v letech 1997 - 1999 podíl toho kterého OkÚ na financování ÚPD/ÚPP obcí (formy jeho praktické realizace)?*
- 3. Jaký byl v letech 1997 - 1999 podíl obcí s pověřeným obecním úřadem na financování ÚPD/ÚPP obcí, ležících v příslušném správním území těchto úřadů (formy jeho praktické realizace)?*
- 4. Jak se v roce 1999 projevila zjištěná míra účasti státního rozpočtu na usilování obcí o pořizování vlastní ÚPD/ÚPP?*

V rámci ankety bylo osloveno celkem 76 OkÚ (bez hlavního města Prahy) a 62 měst a obcí. Své odpovědi zaslalo zpět 66 OkÚ, což činí 87% a 28 měst a obcí, což činí 45%.

Tato čísla uvádím proto, že dle našeho názoru byla anketa díky pochopení příslušných pracovníků okresů, měst a obcí skutečně úspěšná, i když důležité jsou především údaje, které z ní vyplývají, a které jsme se pokusili zobecnit. O nich se zmíním v následující části tohoto článku.

Z odpovědí na **první otázku** vyplynulo, že příspěvek ze státního rozpočtu určený na částečnou úhradu nákladů při výkonu státní správy orgánů v přenesené působnosti, nebyl pro obce z hlediska financování nákladů na pořizování ÚPD/ÚPP určen jako samostatně vykazovaná položka, a přestože byl převeden na příslušné POÚ (jak vyplývá z ankety cca 52% okresních úřadů tyto prostředky převedlo, resp. se o jejich převedení zmiňuje), nelze jej ve velké většině případů pro konkrétní využití kvantifikovat, údaje totiž nemají ani OkÚ, ani města a obce. Ve většině odpovědí (cca 60%) se uvádí, že takto přidělené prostředky není možné „rozklíčovat“, a to i proto, že obce nejsou povinny sdělovat OkÚ čerpání přidělených prostředků. Navíc někteří respondenti uváděli, že ve státním rozpočtu nikdy nebyly tyto prostředky zřetelně vyznačeny jen pro pořizování ÚPD. Z toho pak pramení neúčinný systém přerozdělování a zklamání zejména pro malé obce, které ÚPD/ÚPP připravují, a které by příspěvek skutečně potřebovaly. Kromě toho část respondentů upozornila na to, že příspěvek na alespoň částečné krytí nákladů na pořizování ÚPD/ÚPP v roce 2000 nebyl do státního rozpočtu zahrnut vůbec. Pro zajímavost bych mohla ještě doplnit, že v některých dalších odpovědích OkÚ je uvedeno, že příspěvky čerpány nebyly nebo byly využity na pokrytí nákladů spojených s výkonem státní správy, že jejich výše není známa, dále bylo např. uvedeno, že je čerpaly POÚ, nebo že je problematika v kompetenci obcí a OkÚ již nesleduje jejich využití ap.

V několika odpovědích se konstatuje, že převedení pořizovatelské činnosti na

vybrané okresy shrnutí za roky	podíl z rozpočtu OkÚ v tis. Kč			podíl z rozpočtu obce v tis. Kč			podíl z dotace POV v tis. Kč		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Celkem 37 OkÚ	83.284	83.855	67.597	16.319	18.534	17.249	10.079	9.628	/24438/
Průměr tis.Kč/OkÚ	2.251	2.266	1.827	441	501	466	139,99	133,7	169,71
průměr z anketních odpovědí 37 okresů za r. 1997-1999 - absolutně	2114,7			469,4			147,8		
průměr z anketních odpovědí 37 okresů za roky 1997 - 1999 poměrně	77,4%			17,2%			5,4%		

Tab.: Vyhodnocení podílu jednotlivých forem financování ÚPD/ÚPP - údaje za 37 okresů a jejich přepočty na ČR mimo Prahy

obce bez zajištění finančních příspěvků ze státního rozpočtu zbrzdilo snahy obcí o pořízení jednotlivých dokumentací. Na jejich úrovni není totiž možné zvládnout tuto činnost bez příslušných odborníků a bez možnosti jejich financování.

Vyhodnocením odpovědí na **druhou otázku** lze konstatovat, že cca 83% OkÚ se ve sledovaných letech podílelo na financování ÚPD/ÚPP obcí. Jejich procentní podíl z hlediska krytí nákladů byl rozdílný (od 0% do 100%), a to vzhledem k možnostem, výši rozpočtů a rozhodnutí okresních shromáždění. Celkový objem takto vložených prostředků na pořízení dokumentace, který vyplynul z provedené ankety, činil cca 83 mil. Kč v roce 1997 i v roce 1998 a cca 70 mil Kč v r. 1999. Šlo zejména o příspěvky pro menší a malé obce, větší a velká města si financování většinou zajišťovala sama. Způsob financování z rozpočtů OkÚ se jeví na základě výsledků ankety jako rozhodující pro krytí nákladů na pořízení ÚPD/ÚPP obcí. Jedná se totiž navíc o prostředky, které lze poměrně přesně kvantifikovat a odrážejí tedy i vazbu na potřeby a úroveň zpracov-

ané dokumentace v jednotlivých okresech (jen u několika okresů nebyl údaj upřesněn).

Co nelze pominout je fakt, že OkÚ také v mnoha případech plnily funkci pořizovatele územně plánovací dokumentace. Větší a velká města si zpravidla financují činnosti spojené s územním plánováním ze svých prostředků, pořizování ÚPD je pro ně trvalou činností.

Některé OkÚ konstatovaly, že většina ÚPD/ÚPP byla pořízena před rokem 1997. 37 okresů má již z převážné většiny dokumentaci u všech obcí zpracovanou, jedná se o 75 % až 100 % obcí s ÚPD.

Nezanedbatelnou částku pak představovaly příspěvky z dotace Programu obnovy venkova. Zde se však nepodařilo získat za sledované období úplné údaje ani za pomoci Internetu, ale motivační stimul pro obce je zde zřejmý.

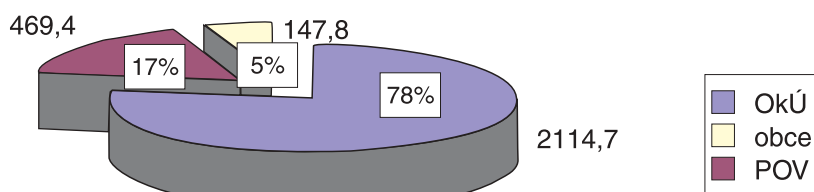
Co je možné dále vysledovat z odpovědí na tuto otázku je také skutečnost, že kde je ze strany OkÚ věnována pořizování ÚPD soustavná metodická pozornost, včetně již zmíněné účinné finanční pomoci, vykazuje zpravid-

la daný okres vysoké procento „pokrytí“ ÚPD/ÚPP.

Přibližně **82% OkÚ**, které odpověděly na **třetí otázku**, konstatuje, že pověřené obecní úřady se na zajišťování (pořizování) ani financování ÚPD/ÚPP obcí ve svém správním území **nepodílely**. Byl to bezesporu důsledek toho (a z ankety to takto vyplývá), že prostředky, které jim byly přiděleny na výkon státní správy, nebyly účelově vázány pouze na pořízení dokumentace i pro ostatní obce. Navíc tyto prostředky podle názoru mnohých respondentů nekryjí ani náklady spojené s běžnou agendou výkonu státní správy těchto úřadů.

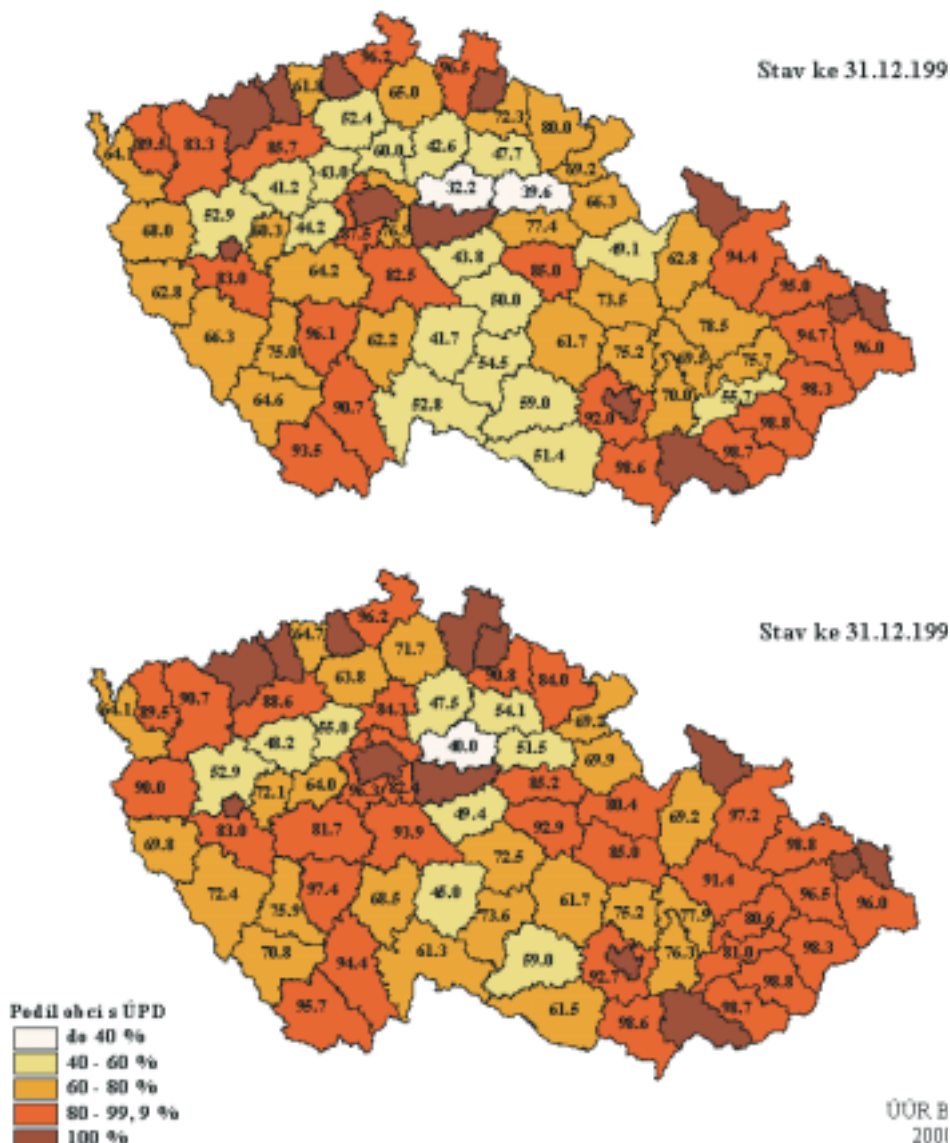
Pokud byla tedy územně plánovací dokumentace pořizována ze strany POÚ, pak jen pro vlastní účely. Pouze ve výjimečných případech byly POÚ pořizovateli a obce si náklady hradily samy. POÚ si v některých případech ponechávaly finanční prostředky z příspěvku státního rozpočtu i po novele stavebního zákona, což je předmětem kritiky části OkÚ i obcí. Bez zákonných či legisla-

Podíl financování z rozpočtu OkÚ, obcí a dotace POV - průměr za léta 1997 - 1999 na rok v tis. Kč



Graf: Vyhodnocení podílu jednotlivých forem financování ÚPD/ÚPP - údaje za 37 okresů a jejich přepočty na ČR mimo Prahy

Podíl obcí se schválenou nebo rozpracovanou ÚPD v okresech ČR



Obr. - příloha

tivních sankcí však nelze dle názoru některých respondentů samosprávné orgány v tomto případě nijak ovlivňovat.

Až přílišná jednoznačnost odpovědí na tuto otázku ze strany OkÚ i obcí svědčí o tom, že systém přidělování prostředků z příspěvku státního rozpočtu dosavadní formou, tedy bez konkrétního adresáta, by bylo vhodné změnit. Část respondentů na to přímo upozorňuje.

Z hlediska motivace obcí pro rozhodnutí se o pořízení ÚPD/ÚPP, což bylo čtvrtou otázkou, se ukazuje, že příspěvek

státního rozpočtu nebyl tím hlavním důvodem pro pořízení dokumentace (ne snad že by byl zanedbatelný, ale proto, že jej obce mnohdy neměly k dispozici), jen v několika případech byl takto hodnocen. Pro zajímavost přibližně 95% respondentů přímo či nepřímo uvádí, že příspěvek nebyl stimulujícím prvkem. Obce mimo jiné usilovaly o finanční prostředky ze státních dotací, a to z dotačního titulu č. 5 z Programu obnovy venkova, dotace na bydlení a infrastrukturu nebo aby získaly zemědělské a lesní pozemky převodem ze státního Pozemkového fondu ČR, ap.

a rovněž proto, že mají-li zpracovaný ÚPN, nemusí platit odvody za vynětí zemědělského půdního fondu. Obce mají totiž většinou dlouhodobější představy o pořízení své dokumentace, motivací je zajištění dobrého plánovacího dokumentu pro vlastní rozvoj.

V odpovědích bylo posuzováno jednoznačně negativně, že pro letošní rok nebyl otevřen již zmíněný dotační titul č. 5 z Programu obnovy venkova, což se pravděpodobně projeví na snahách zejména malých obcí o usilování na pořízení dokumentace.

Závěrem lze shrnout:

- Celkový objem prostředků vložených z rozpočtů OkÚ na pokrytí nákladů pořízení ÚPD/ÚPP obcí v jednotlivých sledovaných letech, který vyplynul z provedené ankety, činil v roce 1997 cca 83 mil. Kč, v roce 1998 rovněž cca 84 mil. Kč a v roce 1999 cca 68 mil. Kč. Průměrné výdaje za jeden okres na úhradu nákladů na pořízení ÚPD/ÚPP činily v roce 1997 cca 2,25 mil. Kč, v roce 1998 cca 2,27 mil. Kč a v roce 1999 cca 1,83 mil. Kč. Podíl financování z rozpočtů OkÚ činil 77,4 %, podíl financování z rozpočtů měst a obcí činil 17,2 % a podíl státní dotace POV činil 5,4 % (viz tabulka a graf). Podobným způsobem bohužel nejde blíže konkretizovat čerpání prostředků určených na pořízení ÚPD/ÚPP obcí ze strany POÚ. Z celkového počtu 76 oslovených okresů 10 nepřispívalo v uvedených letech na pokrytí nákladů na pořízení ÚPD/ÚPP obcí a 18 OkÚ údaje o finančních tocích neuvedlo.
- Z ankety dále odeznělo, že na územně plánovací činnost by byl velmi potřebný státní příspěvek ve výši nejméně 5000 Kč na 100 obyvatel, což by v rámci ČR představovalo objem financí v částce 500 mil. Kč. Anketa tím potvrdila již z minulých let sledovanou skutečnost, že prostředky v této výši by zaručily v daném roce kontinuální činnost při pořizování ÚPD/ÚPP obcí včetně odpovídající a žádané kvality této dokumentace.
- Jak vyplývá z již zmíněných odpovědí na anketní otázky, nelze blíže konkretizovat čerpání prostředků určených na pořízení ÚPD/ÚPP obcí ze strany POÚ (jedná se právě o sledovaný státní příspěvek). Systém takto

přidělovaných prostředků bez možnosti jejich "rozklíčování" byl předmětem kritiky mnohých respondentů. Je tedy evidentní, že má-li být příspěvek za předpokladu jeho prosazení do státního rozpočtu stimulujícím faktorem, musí být účelově vázán skutečně jen na pořízení územně plánovací dokumentace, a to je jedním z rozhodujících poznatků (nikoli však objektivních) ankety.

- Z podkladů zaslanych okresními úřady mimo jiné vyplynulo, že motivačním faktorem pro řadu obcí byla i dotace z Programu obnovy venkova, vzhledem k tomu, že však dotační titul č. 5 nebyl pro letošní rok otevřen, má a bude mít tento fakt negativní vliv zejména na motivaci malých obcí o pořízení dokumentace.
- Nejvíce vypovídajícími údaji byly informace z RRR OkÚ, a to i zřejmě z toho důvodu, že tyto instituce pravidelně sdělují poklady o ÚPD/ÚPP pro trvalé „Monitorování ÚPD“ - vyhodnocované a sledované ÚÚR.
- Svou kladnou úlohu pro obce sehrává i koncepční, kontinuální a systematická metodická práce mnoha OkÚ včetně jejich finančních příspěvků pro úhradu nákladů na ÚPD/ÚPP. Tam, kde je ze strany OkÚ věnována pořizování ÚPD soustavná metodická pozornost, vykazuje zpravidla daný okres vysoké procento „pokrytí“ ÚPD/ÚPP. V nejbližší budoucnosti bude nutné vyřešit, jak bude probíhat výše popsaný proces, až nebudou OkÚ, to je dle předpokladu po roce 2002. Dále bude žádoucí upřesnit, jaké kompetence budou mít obce, pověřené obecní úřady a vyšší územní správní celky - kraje, a to jak po stránce odborné, tak i finanční.

- V praxi jsou uplatňovány čtyři formy financování nákladů na pořízení ÚPD/ÚPP obcí. **Nejčastějším a i jednoznačně nejúčinnějším způsobem**, což potvrzují získané údaje, bylo poskytnutí finančních prostředků **z rozpočtů OkÚ**, i když v různé výši, a to dle možností jednotlivých okresů a na základě rozhodnutí příslušných okresních shromáždění. **Další formou** bylo **čerpání prostředků z příspěvku státního rozpočtu pověřeným obecním úřadům**, které však tyto využily pouze pro zpracování vlastní dokumentace, jen v několika málo případech byla pořízena i dokumentace pro ostatní obce ve správním území těchto POÚ. **Třetím způsobem** je **financování územně plánovací činnosti z rozpočtů obcí**, **čtvrtým** pak byly **příspěvky z dotačního titulu č. 5**, a to z **Programu obnovy venkova**, který však pro letošní rok otevřen nebyl.

Jiný způsob financování, např. formou sponzorství, se v anketě neprojevil, i když u zpracování změn ÚPN je možné financování uskutečnit i tím subjektem, který požadovanou změnu vyvolá.

Výsledky ankety má k dispozici Odbor územního plánování MMR a mohou posloužit jako praxí ověřený argument při prosazování finančních prostředků do státního rozpočtu pro oblast územního plánování na rok 2001. Jak bude toto jednání úspěšné, to už záleží na celé řadě podmínek a argumentů i dalších rezortů, a to lze jen těžko předjímat.

Marie Polešáková
Příloha: Irena Štěpničková