



3 klíče ke kvalitnímu rozvoji měst a obcí: Míra autonomie, systémové překážky a leadership

doc. RNDr. Tomáš Hudeček, Ph.D.

vrchní ředitel sekce výstavby a veřejného investování, MMR

Ústav ekonomiky a managementu VŠCHT, Fakulta architektury ČVUT

tomas.hudecek@mmr.gov.cz



Problémy na úrovni lokálního veřejného managementu v ČR

- snižování dostupnosti bydlení
- slabá metropolitní koordinace rozvoje a masivní suburbanizace bez odpovídající veřejné vybavenosti a infrastruktury
- stále více se zpožďující rozhodování o veřejné infrastruktuře (občanské, technické, dopravní, obranné, ...)
- chybějící strategické řízení - od reality odtržené strategické (papírové) plánování

➔ v posledních dekádách se tedy zřetelně projevuje mj.

„nízká akceschopnost v rozhodování obcí a měst“, která snižuje či dostatečně rychle nezvyšuje kvalitu života v našich městech



Co na to říká odborná literatura?



Lokální a regionální správa a management (Public management)

Angloamerické přístupy (zejména zámořská odborná literatura – **USA**)

- ve studiích zabývajících se lokální správou je základním východiskem politicko-administrativní dichotomie, tedy **efektivita vztahu lokálních politiků a úředníků**
- **orientace na jednotlivé aktéry** (i samotné osoby starosty či městského manažera) a jejich vztahy a vliv různých forem místní vlády na adopci inovací a celkovou efektivitu
- je zde užší objekt samotné lokálně-správní vědy (**2 dominantní systémy správy měst** – silný starosta vs. městský manažer)
- **typická je různost pohledů**, které aplikují vědecké instituce na tyto dva systémy – Kansaská škola vidí směr mixování dříve oddělených odpovědností a kompetencí (směr **adaptovaného města**). UNC naopak skrze stále významně **oddělené výkonné a legislativní funkce** tuto tezi rozporuje.



Kontinentální Evropa

- **popis a srovnání** (komparativní přístupy) formálního rozhodování institucí + **příklady reforem** v jednotlivých státech
- z důvodu bezpočtu různých systémů lokální správy – **problém pochopení a srovnání různých jazykových a kulturních kontextů** a téměř **upuštění od sjednocující teorie**
- **diskuze vedena na úrovni metodologické** – zda preferovat kvantitativní přístupy, popisné metody či idiografický přístup a jak se vypořádat s nedostatkem (porovnatelných) dat



Public management USA vs. kontinentální Evropa

Rozdíl zejména v ne-existenci regionální úrovně

EU – regionální úroveň je základem jejího společného fungování

USA – regionální úroveň plní pouze **koordinační roli**, pokud vůbec existuje



Public management v Česku

- Výzkum v oblasti lokální správy stojí **zcela stranou** od obou větví výzkumu
- **Česko není** až na výjimky (ty sdělím) **součástí** větších komparativních **studií**
- Od vstupu do EU u nás **neproběhl** víceméně žádný **výzkum proměny vztahu politiků a administrátorů** na lokální (i regionální) úrovni.
- **Soustředění výzkumu na regionální politiku** (zavedení krajů a regionů soudržnosti) a obecní, městský i metropolitní (aglomerační) veřejný management je zcela opomíjen
- V rámci různých vysokoškolských studií „veřejné správy“ či těch směřujících k MPA titulu v ČR se **vhodnost či nevhodnost naší správy nezkoumá a neanalyzuje**
- **Neexistence studia, katedry, docenta či profesora místní správy**



Vlastní výzkum (PřF OU, IV.-IX.2024)

- Řízené rozhovory s 15 experty a decision-makers
 - bývali primátoři a členové rad velkých českých měst
 - vybraní vedoucí městských či magistrátních odborů rozvoje
 - ředitelé 3 největších městských plánovacích kanceláří v Česku
- Identifikace faktorů stagnace rozvoje českých měst

- 1) *Nízká motivace politiků ve městech něco stavět, neboť z toho nic „nemají“*
- 2) *Nepodřízenost uvnitř výkonné složky – od chvíle, kdy se jedná o koaliční vládnutí, nejedná se o fungující celek v prospěch města*
- 3) *Nepodřízenost obvodů u vícevrstevnaté samosprávy*
- 4) *Příliš mnoho a příliš různých městských obvodů u statutárních měst*
- 5) *Neformální podřízenost odborů různým politikům a stranám v Radě*
- 6) *Nepodřízenost administrativy v samotném městě - odbory státní správy*
- 7) *Vzájemná nekoordinovanost v rámci administrativy měst v oblastech, které potřebují širší shodu*
- 8) *Velmi častá potřeba souhlasu s vyššími administrativními úrovněmi (státní správy)*
- 9) *Příliš mnoho politiků na obyvatele*
- 10) *Chybějící odbornost – v českém systému není manažer města*
- 11) *Chybějící možnost dělat změnu systému zevnitř*
- 12) *Nepřipravenost společnosti a nedostatek nástrojů na efektivní participaci (čím více se v našem systému záměry projednávají, tím méně je lze fakticky projednat)*



Akceschopnost obcí a měst v jejich rozhodování

= **schopnost** politické reprezentace a městského managementu v **přijetí** (dostatečně rychlé) **dohody** / usnesení a následné **realizace** či implementace opatření

- v **odborné české literatuře se** toto téma **neřeší, není ucelená metodika** natož vypracovaná metodologie
- přitom do akceschopnosti měst **nepochybně patří složky:**
 - *schopnost politické dohody*
 - *složitost systému správy a schopnost ji měnit*
 - *politický systém*
 - *délka volebního období*
 - *osobnost rozhodujících činitelů*
 - *specifika a historie města a výzvy*
 - *vnímání správy obyvateli*
 - *... a mnoho dalších ...*



3 složky akceschopnosti

Autonomie

Systémové překážky

Leadership



Autonomie

- = **míra samostatnosti v rozhodování**, která je **svěřena městům** od vyšších celků – regionální, národní či nadnárodní úrovně
- **lze ji hodnotit** např. pomocí **Local autonomy indexu (LAI)**, vyvinutého v rámci projektu „Self-rule index for local authorities in the EU“ (Council of Europe and OECD countries)
 - LAI obsahuje například finanční autonomii, soběstačnost a možnosti zadlužení, efektivní politickou volnost rozhodování, institucionální hloubku (=jak jsou instituce silné, stabilní a nezávislé), administrativní dohled a další



Local Autonomy Index

- velký počin
- **ČR vychází „průměrně“** v rámci hodnocení (za ČR Dr. Lysek)
- **index má však chyby**, neřeší například či nereflektuje:
 - reálnou vs. legislativní schopnost měst měnit tento systém
 - různost měst v 1 státu (Praha a statutární města a ostatní města v ČR vs. Maďarsko 5 typů, atd.)
 - počet, resp. rozrůznění měst (ČR 6254 obcí vs. ostatní státy) a potřebu různé míry autonomie u takto různých (např. velikostně) měst



Leadership

- je důkladně rozpracován anglo-americkou odbornou literaturou, kde je **odvozený od leadershipu v běžném privátním managementu** zahrnujícím:
 - strategické plánování
 - schopnost formulovat a realizovat strategie s dlouhodobými cíli
 - důraz na etiku, integritu a odpovědnost vůči veřejnosti
 - schopnost koordinace a zapojení komunity a zohlednění jejich potřeb
- v kontinentální Evropě na leadership v „public managementu“ není dáván příliš důraz
- **v ČR nemá leadership ani vhodný překlad („vedení“)**



(Mayoral) Leadership v USA

- v USA je kladen velký důraz na leadership starostů, což je v souladu s obecným celospolečenským přístupem „**rozvoj a růst je dobrý a správný**“
- V USA obecně platí, že starostové velkých a významných měst oplývají silným leadershipem a mají tendenci jim svěřenou moc dále centralizovat – ať už skrze personální či organizační změny na městských úřadech či dokonce i v rámci svěřené legislativní možnosti změnit celý systém městské správy



Problémy hodnocení leadershipu

- často je ve výzkumech (v USA) leadership označen jako faktor X, který však může značně rozmazat rozdíly ve fungování jednotlivých systémů správy
- snadnější je komparace v průběhu času, tedy v rámci jednoho města u jednoho či druhého politika či klíčového městského manažera, než současně mezi jednotlivými městy
- schopnosti leadershipu se projevují v různých podmínkách různě (v období krize jsou poptávány jiné vlastnosti a schopnosti od leaderů než v období klidu a míru)



Systémové překážky (dohody)

- jejich velké množství **snižuje schopnost snadného a rychlého rozhodnutí**, jedná se např. o:
 - množství politiků v politických samosprávných tělesech, tedy lidí rozhodujících vzájemně bez hierarchizované struktury
 - (více)vrstevnatost samosprávy – existence městských obvodů a aspekty tohoto členění – míra podřízenosti a podílu na rozhodování, jejich počet, velikost, proporcionalita vůči sobě i celému městu a další
 - míra fragmentace správy v případě koaličního systému vládnutí, v Česku nevhodně prolínajícího se až do městské administrativy (hrůzná věta „nesahej mi na našeho ředitele odboru“)
 - ... a další ...



Vztah a propojení autonomie – systémové překážky - leadership

Systémové překážky nelze ani začlenit pod autonomii města. Nelze do ní řadit například míru fragmentace politické scény ať už vertikální (rozdíl v politické příslušnosti **mezi starostou a hejtmánem** či národní vládou) či horizontální (koaliční městské vlády).

Ani je nelze přidat k leadershipu, neboť jsou to (vnější) limity či mantinely leadershipu.

Ve svých důsledcích však spolu všechny 3 složky souvisí: Leadershipem je možné při dlouhodobém úsilí snížit systémové překážky a v určitých systémech a situacích teoreticky i změnit míru autonomie (v praxi a v ČR v zásadě nelze, v USA někde ano).



3D model se třemi osami (A, -S, L)

- když je **autonomie velká / systémové překážky malé / leadership velký**, pak akceschopnost města je nejvyšší a obráceně
- **nízký leadership / malé systémové překážky / vysoká autonomie** = malý rozvoj, město se pouze učí z chyb (změny se dějí pouze v důsledku tlaku vnějších podmínek)
- **vysoký leadership / malé systémové překážky / nízká autonomie** = rozvoj je maximální ve v rámci vymezených kompetencí (lze dobře srovnávat mezi státy)
- **vysoký leadership / velké systémové překážky / nízká autonomie** = malý rozvoj, frustrace a vyhoření starosty
-



Pro zvýšení akceschopnosti obcí a měst v ČR je tedy třeba:

- **zvýšit finanční autonomii obcí a měst**, resp. na ekonomických nástrojích motivace rozvoje (daňové, kompenzační – poplatky i negativní poplatky (příspěvky/dotace) za umístění stavby či za infrastrukturu, sdílení výnosů), územní – adjustace a parcelace území, atd.)
(nyní se na MMR (nejen!) řeší v rámci **připravované rekodifikace územního plánování (1)**)
- **posílit / zahájit vzdělávání v oblasti leadershipu** ve veřejné (lokální) správě
(to se nyní bohužel příliš neřeší)
- **zmenšit počet a velikost systémových překážek**
(to se bohužel z nějakého důvodu příliš ani nezmiňuje)



u systémových překážek tedy

- **vyřešit problém celkové upozaděnosti tématu** ve veřejném diskursu neodpovídající závažnosti a naléhavosti této potřeby
- **odstranit problém obráceného vnímání potřeby snížení počtu obcí vs. snížení počtu politiků (=vzít to za správný konec)**
- **reformovat (2) systém správy měst i volebního systému** (reforma veřejné správy je v gesci MV ČR, kde je problém v hluboké podstatě samotného ministerstva)

V případě reformy vzaté za tento správný konec a při politické komunikaci ve smyslu „snížení počtu politiků“ by mohlo/mělo dojít například ke:

- **zavedení systému městského manažera a rady**
- **zrušení rad** ve velkých městech **či zastupitelstev** u malých obcí **a zavedení přímé volby starostů**

a s důsledky v podobě:

- **dlouhodobého pěstování a zlepšování leadershipu** (neplýtvání talentů, posilování nestranickosti při správě obcí a měst)
- jednoznačně vymezené odpovědnosti a pravomocí **v rámci sdružení obcí v případě 1 starosty/správce za každou obec (=poptávka po sdružení)**
- **zvýšené schopnosti strategického řízení v rozvoji aglomerací** (příklad Bostonské rozvojové agentury)
- **snížených nákladů** na veřejnou správu
- okamžitého **skoku v akceschopnosti** obcí a měst (zřejmé v rámci 3D modelu)



Ministerstvo
pro místní rozvoj

Děkuji za pozornost

doc. RNDr. Tomáš Hudeček, Ph.D.
vrchní ředitel sekce výstavby a veřejného investování, MMR
Ústav ekonomiky a managementu VŠCHT, Fakulta architektury ČVUT
tomas.hudecek@mmr.gov.cz