



**GaREP, spol. s r.o.,**  
**společnost pro regionální ekonomické poradenství**

## **Přístupy k posílení spolupráce a synergie ve venkovských mikroregionech**



**Metodika s osvědčením č. 1/2012**  
**o uznání uplatněné certifikované metodiky**  
**v souladu s podmínkami „Metodiky hodnocení výsledků výzkumu**  
**a vývoje“**

**Jan Binek**  
**Iva Galvasová**  
**Hana Svobodová**  
**Kateřina Chabičovská**  
**Jan Holeček**

**Brno 2012**





**GaREP, spol. s r.o.,  
společnost pro regionální ekonomické poradenství**

## **Přístupy k posílení spolupráce a synergie ve venkovských mikroregionech**

**Metodika s osvědčením č. 1/2012  
o uznání uplatněné certifikované metodiky  
v souladu s podmínkami „Metodiky hodnocení výsledků výzkumu  
a vývoje“**

**Jan Binek**

**Iva Galvasová**

**Hana Svobodová**

**Kateřina Chabičovská**

**Jan Holeček**

**Brno 2012**

## **Řešitelská organizace**

GaREP, spol. s r.o., společnost pro regionální ekonomické poradenství

nám. 28. října 3

602 00 Brno

garep@garep.cz



## **Autoři**

Ing. Jan Binek, Ph.D.

PhDr. Iva Galvasová

RNDr. Hana Svobodová, Ph.D.

RNDr. Kateřina Chabičovská

Mgr. Jan Holeček

## **Oponenti**

Ing. Jana Bačková, Ministerstvo zemědělství ČR

RNDr. Leoš Vejpustek, tajemník mikroregionu Hustopečsko

*Metodika je výsledkem řešení programu výzkumu v agrárním sektoru 2007–2012 Ministerstva zemědělství ČR, podprogramu 2 – ochranné a šetrné postupy hospodaření, výzkumný směr 22 – podpora udržitelného rozvoje venkova, výzkumného projektu č. QH82249 SYNERGIE v přístupu k rozvoji venkova: návrh strukturovaného komplexu postupů, opatření a nástrojů k podpoře vyšší kvality života na venkově a podnikání v agrárním sektoru zkvalitněním činnosti institucí ovlivňujících tento rozvoj.*

## **OBSAH**

<b>1. Cíl metodiky.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Popis metodiky.....</b>	<b>4</b>
2.1 Východiska.....	4
2.2 Přístupy k nastavení spolupráce .....	5
2.3 Přístupy ke společným projektům .....	11
2.4 Základní hodnocení procesního fungování spolupráce .....	13
2.5 Závěrečná doporučení pro spolupráci .....	14
<b>3. Srovnání „novosti postupů“ .....</b>	<b>15</b>
<b>4. Popis uplatnění metodiky .....</b>	<b>16</b>
<b>5. Ekonomické aspekty .....</b>	<b>16</b>
<b>6. Seznam literatury .....</b>	<b>17</b>
<b>Osvědčení o uznání uplatněné certifikované metodiky .....</b>	<b>19</b>

**Motto:**

**„Spolupráce je dlouhá cesta složená z malých kroků.  
Čím více se do spolupráce dá, tím více přináší.“**

## **1. CÍL METODIKY**

Cílem metodiky je posílit rozvojové efekty venkovských mikroregionů a podpořit efektivnější uplatnění nástrojů rozvoje venkova.

Metodika usiluje o:

- Optimalizaci nastavení vnitřních mechanismů spolupráce.
- Zlepšení efektů spolupráce venkovských obcí.
- Posílení schopnosti obcí řešit rozvojové problémy s využitím spolupráce.

Metodika je určena pro využití dobrovolnými svazky obcí, místními akčními skupinami venkovskými obcemi a případně dalšími formami spolupráce ve venkovském prostoru.

Metodika reaguje na nedoceněný význam spolupráce ve venkovském prostoru (platí to ovšem obecně) a rezervy ve fungování jednotlivých forem spolupráce se zapojením veřejné správy.

## **2. POPIS METODIKY**

### **2.1 VÝCHODISKA**

Venkov je velmi různorodým prostorem s odlišnými možnostmi jednotlivých obcí a s různorodými rozvojovými aktéry, v němž se jako významný rozvojový nástroj musí uplatnit spolupráce. Základní rovinnou spolupráce je spolupráce meziobecní. Umožňuje obcím snáze řešit problémy či zajišťovat veřejné statky. Po formální stránce mohou uskupení obcí nabývat rozličných podob, základní principy však zůstávají stejné. Se škálou forem spolupráce souvisí volba a nastavení nejvhodnější formy spolupráce. Překrývání členství a nesystémový přístup obcí oslabující šanci na efektivní spolupráci.

**Nejtypičtější formou spolupráce obcí jsou dobrovolné svazky obcí. Svazky obcí jsou označovány jako mikroregiony.**

Svazek obcí může vykonávat pouze činnosti v samostatné působnosti obcí – má ovšem široké spektrum možností (viz § 50 odst. 1 zákona o obcích).

Svazek obcí může hrát velmi silnou pozitivní roli v rozvoji venkovských oblastí. V současné době je rozvojový potenciál celé řady svazků obcí nevyužitý: nejsou nedořešeny základní procesní, organizační a ekonomické otázky – nedochází k synergickým efektům. Základní otázkou je, jak vhodně nastavit spolupráci obcí, aby se rozvinuly společné aktivity a docházelo k synergickým efektům.

Faktory ovlivňujícími spolupráci obcí jsou zejména:

- Účel, charakter a náplň činnosti – nalezení vhodného tématu

- Motivace spolupracujících subjektů – reálná možnost dosažení cílů
- Počet a charakter subjektů
- Forma spolupráce – musí odpovídat potřebám
- Ochota spolupracovat a schopnosti zapojených osob
- Způsob financování (ve vztahu k činnosti)
- Způsob dospívání k rozhodnutí („konsenzu“)
- Časové rozložení nákladů a výnosů

V případě, že nejsou uvedené aspekty spolupráce vyjasněny, tak hrozí nefunkčnost, stagnace a následné ochabnutí spolupráce.

Na obdobných principech, jaké jsou uvedeny u dobrovolných svazků obcí, mohou spolupracovat i svazky obcí navzájem, či svazky obcí s jinými subjekty.

## 2.2 PŘÍSTUPY K NASTAVENÍ SPOLUPRÁCE

**Pro zkvalitnění spolupráce a dosažení synergických efektů je nezbytné:**

- A. zvolit vhodný typ a rozsah spolupráce a přiměřený počet spolupracujících subjektů,
- B. stanovit cíle a aktivity spolupráce – věcné zaměření spolupráce,
- C. nastavit vnitřní mechanismy spolupráce,
- D. nastavit financování spolupráce.

### A. Základní nastavení spolupráce

#### A.1 Volba vhodné formy spolupráce

Hlavní cíle spolupráce	Vhodná forma spolupráce
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Společné řešení problémů s nadobecním přesahem.</li> <li>– Realizace společných rozvojových projektů.</li> <li>– Formulace a prosazování zájmů přirozených regionů.</li> <li>– Koordinace rozvojových činností.</li> </ul>	svazek obcí
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Správa majetku.</li> <li>– Zajištění veřejných služeb.</li> </ul>	svazek obcí či společná právnická osoba podle obchodního zákoníku
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Řešení specifického problému.</li> <li>– Realizace projektu.</li> </ul>	smlouva uzavřená ke splnění konkrétního úkolu
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Výměna informací a zkušeností.</li> <li>– Společný postup při vyjednávání.</li> </ul>	není nezbytné formalizovat, partnerská obec, případně svazek obcí
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cílenější zapojení podnikatelů a neziskových organizací do rozvoje regionu.</li> </ul>	místní akční skupina, lze i ve vazbě na svazek obcí

Pozn. Pro spolupráci v oblasti přenesené působnosti musí obec využít veřejnoprávní smlouvy.

Každá obec vstupuje do spolupráce s dalšími obcemi s různou motivací. Motivy spolupráce může být úspora nákladů, sdružení prostředků na realizaci větších projektů, získání dotací či jen výměna zkušeností a vzájemná podpora. Je důležité nastavit spolupráci tak, aby bylo vůbec možné motivaci jednotlivých obcí naplnit.

**Spolupráce musí být založena na principu subsidiarity.**<sup>1</sup> Dle něj musí být rozhodnutí a zodpovědnost na tom stupni politického systému, který je nejbližší občanům. Klíčovým tématem je výkon veřejných činností na úrovni, na které je jejich naplnění dosaženo nejlépe. Aplikace tohoto principu na spolupráci obcí – a to v obou směrech – může být dalším podkladem pro rozvoj spolupráce. U činnosti, které mohou být lépe a efektivněji řešeny na obecní úrovni, nemá být spolupráce prosazována za každou cenu, spolupráce by měla ulehčit obci při řešení činností obdobného typu, podobných problémů, nadobecních záležitostí. Spolupráce musí být „**hrou s kladným součtem**“ pro všechny. Uvedený princip by měly mít obce na zřeteli při vytváření nových uskupení.

Svazky obcí v praxi fungují i jako prostorový rámec pro **místní akční skupiny**.

## **A.2 Vhodný počet členů svazku obcí ve vztahu k obsahu spolupráce**

Optimální množství spolupracujících subjektů úzce souvisí s hloubkou a rozsahem spolupráce a existencí funkční struktury a systému komunikace. Obecně lze říci, že členů uskupení by mělo být tolik, kolik jich je schopno spolupracovat a sladit své cíle.

<b>Obsah spolupráce</b>	<b>Orientační počet členských obcí</b>
<b>Realizace společných projektů ve více oblastech</b>	
<b>Zajištění veřejných služeb</b>	cca do 15 obcí
<b>Úzká spolupráce a koordinace</b>	
<b>Realizace projektů ve specifických oblastech</b>	cca do 30 obcí
<b>Koordinace činností</b>	
<b>Volná platforma pro rozvoj</b>	i nad 30 obcí

Faktorem podporujícím fungování svazku je jeho vnitřní, sdílená soudržnost. Její nejjednodušší formou je ucelenost území. Hranice svazku mohou být dány přírodními podmínkami, kulturními či historickými vazbami nebo administrativním vymezením (např. hranice správního obvodu obce s rozšířenou působností či obce s pověřeným obecním úřadem). Soudržnost může být vytvořena na základě společné identity či na základě ztotožnění se s určitými cíli a ideami. Identita je v tomto ohledu velmi důležitá. Splněním cílů může dojít k naplnění poslání svazku a následně k zániku. Identitu nikdo nevezme, je trvalejší hodnotou k dlouhodobé spolupráci. V každém případě je pro efektivitu fungování uskupení podstatné vymezení „zdola“.

<sup>1</sup> Subsidiarita jako organizační princip vyjadřuje v pozitivním smyslu myšlenku, že každé jednání vyššího společenství má pomáhat nižším společenstvím nebo jednotlivcům, v negativním smyslu subsidiarita vyžaduje od vyššího společenství náhradní způsob jednání tehdy, když tím může pomoci nižšímu společenství v překonání obtíží při plnění jeho úkolů či záměrů (Hendrych, D. a kol.: *Právníký slovník*, 2. rozšířené vydání, Praha: C.H.Beck, 2003, s. 1005).



Fungování svazku obcí usnadňuje, pokud sdružené obce tvoří tzv. přirozený region, resp. region funkční či spádový, tj. region s užšími vnitřními vazbami. Větší síla přirozených „sousedských“ vnitřních vazeb může posouvat dlouhodobě udržitelný počet spolupracujících obcí směrem nahoru.

V případě spolupráce obcí s jinými subjekty platí pro jejich zapojení obdobná pravidla jako u obcí. K dosažení řady cílů (např. v oblasti cestovního ruchu) je vhodné sdružit maximální možný počet subjektů, jindy je nevhodnější spolupracovat pouze se subjekty „klíčovými“. Významným motivem pro spolupráci mezi veřejnou správou, podnikatelským sektorem a nestátním neziskovým (občanským) sektorem (mimo jiné např. v rámci místních akčních skupin) jsou nezastupitelné silné stránky subjektů z těchto odlišných sektorů. Veřejná správa je především stabilní základnou s kontinuitou a zázemím. Podnikatelský sektor přináší schopnost rychlé reakce a inovací a profesionální přístup. Neziskový sektor může vynikat schopností najít cestu k různým skupinám lidí, empatií, dobrovolnictvím. Skloubení těchto schopností může výrazně přispět k dosažení efektů spolupráce.

## **B. Plánování – stanovení věcného zaměření spolupráce**

Zásadním předpokladem pro spolupráci je mít jasno o tom, co potřebují jednotlivé obce, co chtějí dělat samy, co by delegovaly na svazek obcí apod. Na tomto základě musí dojít k formulaci úkolů pro svazek obcí.

### **B.1 Význam a přínosy strategie rozvoje obce a svazků obcí**

<b>Strategie rozvoje obce jako východisko</b>	<b>Strategie svazku obcí jako projektový rámec</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– <b>Základní nástroj řízení obce – na základě poznání situace v obci a představ občanů, podnikatelů, zájmových organizací a dalších formuluje rozvojové cíle obce a aktivity vedoucí k jejich naplnění.</b></li></ul> <p><i>Hlavní přínosy strategie rozvoje obce:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– <b>Sladění představ o rozvoji obce.</b></li><li>– <b>Identifikace problémů a jejich řešení.</b></li><li>– <b>Formulace rozvojových záměrů a projektů.</b></li><li>– <b>Rozvržení realizace aktivit a subjektů se na nich podílejících.</b></li><li>– <b>Alokace vlastních finančních prostředků a určení potřeby prostředků vnějších.</b></li><li>– <b>Východisko pro územní průmět aktivit v územním plánu.</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– <b>Základní rozvojový dokument (nástroj) pro koordinaci rozvojových aktivit na území více obcí – navazuje na strategii obce.</b></li><li>– Prolínajícím se procesem je budování partnerství.</li><li>– Vyjasnění vize území a definování priorit svazku.</li><li>– Důležitý dokument sdružování vlastních finančních prostředků a pro efektivní získávání vnějších zdrojů (dotací).</li><li>– Podklad pro navázání spolupráce s aktéry (zejména soukromá sféra) i mimo mikroregion.</li><li>– <b>Rozvojový svorník a rámec pro uplatnění dalších rozvojových nástrojů.</b></li></ul>

## **B.2 Stav plánování a obcí a svazků obcí a jeho důsledky**

	Jednotlivé obce nemají své rozvojové koncepce	Jednotlivé obce mají své rozvojové koncepce
Svazek obcí nemá svou rozvojovou koncepci	Neefektivní rozvoj Ad hoc rozhodování	Nutné neustálé průměty obecních koncepcí na úrovni svazku
Svazek obcí má svou rozvojovou koncepci	Koncepce svazku supluje koncepce obcí, obtížná realizace a často potlačení společných témat na úkor obecních aktivit	Ideální stav, koncepce svazku jako průmět a nadstavba obecních koncepcí

## **C. Vnitřní mechanismy spolupráce**

### **C.1 Vnitřní faktory ovlivňující funkčnost spolupráce a možnosti jejich řešení**

#### ➤ **Způsob řízení**

V čele svazku stojí jeho předseda – obvykle zvolený z řad starostů členských obcí. Vzhledem k této kumulaci funkcí jsou jeho nejčastějším limitem řízení časové kapacity. V případě vážně pojímané spolupráce je nezbytná role manažera („ředitele“) svazku obcí s jasnými pravomocemi (viz dále).

#### ➤ **Existence či neexistence profesionálních pracovníků**

Počet zaměstnanců svazku obcí musí korespondovat s rozsahem činností svěřených obcemi svazku. Zaměstnanci svazku obcí by měli ulehčit jednotlivým obcím v rozvojových činnostech, někdy i v činnostech spojených se samotným výkonem veřejné správy (zejména malé obce s neuvolněným starostou nezvládají držet krok s měnící se legislativou a narůstající administrativou).

#### ➤ **Způsob komunikace**

Komunikace musí být založena na mixu nástrojů reagujících na situaci. Dominují elektronické informační prostředky. Vedle standardně užívané e-mailové korespondence je vhodné pro sdílení a permanentní přístup k informacím dle potřeby zřídit webovou podporu, kde by byly po přihlášení dostupné on-line všechny informace a podklady. Nezastupitelná je samozřejmě osobní komunikace na společných setkáních. Účinná komunikace usnadňuje procesy řízení a rozhodování a je základem akceschopnosti i transparentnosti uskupení.

#### ➤ **Frekvence setkávání členů**

Frekvence setkávání členů se odvíjí od rozsahu činností a způsobu řízení. V případě delegování společných aktivit a aktivní spolupráce se může frekvence blížit k jednomu setkání za měsíc.

Frekvenci setkávání ovlivňuje způsob delegování operativních záležitostí. V případě, že má svazek manažera, či více zaměstnanců, může být setkávání méně časté.

V případě větších svazků obcí se může častěji setkávat „rada“ tvořená zástupci vybraných obcí, zástupci všech obcí tak rozhodují na několika setkáních během roku o zásadnějších otázkách činnosti svazku. Užší skupina „rada“ je efektivní nástroj rozhodování a řízení. Manažer by neměl být sám, je dobré, aby kolem sebe měl užší skupinu, se kterou může řadu témat předem prokonzultovat, než s nimi předstoupí před celé shromáždění starostů, či před veřejnost (to platí zejména pro větší svazky s 15 a více obcemi).

➤ **Způsob dospívání k rozhodnutí, resp. konsenzu, závaznost přijatých rozhodnutí.**

Kvalita procesů rozhodování podmiňuje legitimitu (transparentnost) procesů spolupráce. Ve zřizovací listině / zakladatelské smlouvě by měl být vymezen základní rámcový obsah spolupráce, tak aby bylo možno odvodit, co je dlouhodobě dané, na čem se musí shodnout všichni (a co by potom měli dělat všichni) a u čeho stačí většinové rozhodnutí (opět s rozlišením závaznosti pro všechny, nebo závaznosti pro obce, které dané rozhodnutí zvolili). Podrobnější věci týkající se rozhodování zástupců obcí a případně vstupu dalších aktérů do jednání by měl být upraveno v jednacím řádu. Členové, kteří se nezúčastnili jednání, na němž bylo rozhodováno o jejich zájmech, často popírají závaznost těchto rozhodnutí pro sebe (a tak mohou krátkodobě paralyzovat činnost). Přestože spolupráce je většinou postavena na dobrovolné bázi, je vhodné mít možnost využít k její podpoře i donucovací prostředky.

V činnosti svazku hrají významnou roli rovněž:

- osobnosti jednotlivých zástupců obcí a přítomnost přirozených vůdců,
- vzájemné vztahy mezi zástupci obcí,
- manažerské schopnosti vedení svazku.

## **C.2 Manažer svazku obcí**

Manažer svazku obcí by měl působit jako

- „motor“ spolupráce, člověk s nadhledem a nápady,
- koordinátor a mediátor různých rozvojových zájmů obcí,

Manažer pomáhá překonávat bariéry spolupráce, stmeluje a koordinuje obce v jejich přístupech k řešení problémů, zajišťuje organizační zázemí sdružení apod. Schopnosti manažera rozhodují o úspěšnosti spolupráce. Manažer musí mít dostatečné schopnosti a hlavně kompetence. Manažer svazku není určen primárně pro služby jednotlivým obcím, ale zejména pro svazek. Manažer by měl mít vztah k území, které hodlá rozvíjet.

### ***Příklady špatného chápání činnosti manažera svazku***

- ❖ *Manažer pouze jako tvůrce projektů. Hlavním úkolem manažera je iniciovat, plánovat, řídit. Zúžení pouze na tvorbu projektů degraduje jeho funkci. Vedle uvedeného se samozřejmě na tvorbě projektů podílet musí.*
- ❖ *Manažer si na sebe musí vydělat: Měření činnosti manažera pouze podle objemu získaných dotací je krátkozraké a může vést k eliminaci ostatních ekonomicky obtížně vyčíslitelných činností, např. pořádání akcí, pomoc obcím, zlepšování rozvojových procesů, vyjednávání, řešení problémů a sporů apod.*
- ❖ *Manažer „čekající“ (na pokyny, na oslovení, na peníze...): Manažer by se neměl cítit jako zaměstnanec (ne každý je toho schopen).*

Za klíčovou schopnost manažera svazku je nejčastěji považována jeho aktivita. Manažer by měl dokázat povzbuzovat a koordinovat obce při realizaci rozvojových záměrů a aktivně vyhledávat možnosti jejich realizace, včetně nalézání zdrojů pro jejich financování. Je důležité, aby se orientoval v problematice finančních zdrojů, aby průběžně své informace aktualizoval, což souvisí se schopností a ochotou neustále se sebevzdělávat (což vede k vysokým nárokům na čas, tudíž by měl být i dobře finančně ohodnocen, jeho funkce by neměla být chápána jako „služka ve veřejném zájmu“). Manažer by se měl dobře orientovat nejen ve veřejné správě, ale i v ziskovém sektoru, z čehož lze usoudit, že by měl mít určité zkušenosti.

Finanční náklady na zajištění podmínek pro působnost manažera nejsou zanedbatelné, zvláště za situace, kdy svazek obcí funguje s minimálním rozpočtem a většina rozvojových aktivit probíhá po linii jednotlivých obcí. Běžné příspěvky obcí obvykle nedostačují. Svazky tvořené malými obcemi se často domnívají, že si manažera ani dovolit nemohou. Přitom právě pro ně je zajištění efektivní spolupráce mimořádně důležité, a tak se jim mohou vynaložené prostředky i se ziskem vrátit.

Některé svazky dávají přednost smluvní spolupráci (na živnostenský list) před klasickým zaměstnaneckým poměrem, kdy manažer vedle řízení svazku vykonává další rozvojové aktivity v území, např. může působit jako projektový manažer pro obce či další subjekty. Tato alternativní cesta může způsobit „odcizení“ osoby vykonávající funkci manažera a vést k upozadění důležitých činností, ale s menším ekonomickým efektem.

## **D. Financování spolupráce**

*„Jak zajistit finanční prostředky na realizaci společných aktivit“, tj. „kolik kdo musí přispět a co z toho kdo bude mít“.*

Způsob financování musí odpovídat rozsahu, obsahu a pojetí spolupráce. Opačně platí, že způsob přímo předurčuje rozsah svazkem obcí realizovaných aktivit. Sdružování prostředků musí probíhat s ohledem na finanční možnosti jednotlivých obcí a na velikost a vývoj rozpočtu sdružení obcí. Také je nutno aktivně vyhledávat možnosti úspor, zejména obousměrným aplikováním principu subsidiarity.

### **D.1 Sdružování prostředků**

Základními přístupy ke sdružování prostředků jsou:

- **Příspěvek na obyvatele** – široká variabilita, pouze malý podíl rozpočtu svazku, obvykle financování provozu svazku.
- **Financování společných projektů dle míry zapojení, resp. dle efektů** – obvykle projekty vybrané skupiny obcí (např. ČOV, kanalizace – dle skutečných nákladů, cyklostezky dle km na území obce apod.).
- **Financování celosvazkových projektů**
  - ❖ Rovný příspěvek obcí – projekty s rovným dopadem (značení, informační tabule, propagace)
  - ❖ Příspěvek dle velikosti obce.

## **D.2 Ekonomické bariéry**

Hlavními bariérami spolupráce obcí v ekonomické oblasti jsou:

- Nedořešené financování ad hoc akcí, tj. jednotlivých rozvojových projektů.
- Nízké uvědomění si ekonomických synergických prostředků a možností plynoucích ze sdružování prostředků.
- Absence dlouhodobého finančního plánování.
- Formální spolupráce → tříštění kapacit i financí.

Při sdružování prostředků je zejména třeba:

- Přihlížet k možnostem a specifikům jednotlivých obcí.
- Rozvíjet mechanismy kumulování financí – např. vytvořit společný **rozvojový fond**.

Základní logika finančních úspor spočívá ve faktu, že obec deleguje výkon určitých činností na svazek a spolu s nimi přesune část nákladů dosud s nimi spojených. Společný výkon těchto činností by měl být levnější, než výkon každou obcí samostatně. Je nutné mít na paměti, že ne každá činnost je pro svěřený svazek vhodná.

## **2.3 PŘÍSTUPY KE SPOLEČNÝM PROJEKTŮM**

Logickým vyústěním vzniku svazku obcí jsou společné projekty. Závěrečná část metodiky je proto věnována společným projektům.

### **Způsoby realizace („společných“) projektů**

Na základě uskutečňování v praxi můžeme rozlišit následující způsoby participace na projektech v rámci dobrovolného svazku obcí:

- Projekt pod hlavičkou svazku obcí
  - ❖ Se zapojením všech obcí
  - ❖ Se zapojením vybraných obcí
- Projekt pod hlavičkou vybrané obce (nejčastěji z důvodů administrativních) s participací ostatních obcí
- Individuální projekty jednotlivých obcí zabývající se obdobnými tématy a vzájemně sladěné a případně se doplňující.

**Přístupy k projektům závisí na zaměření spolupráce a na představách členských obcí. Předpokládáme-li vznik spolupráce za účelem využití efektů spolupráce, tak musí být společné projekty logickým vyústěním části činnosti (v praxi jsou ovšem společné projekty obvykle v menšině).**

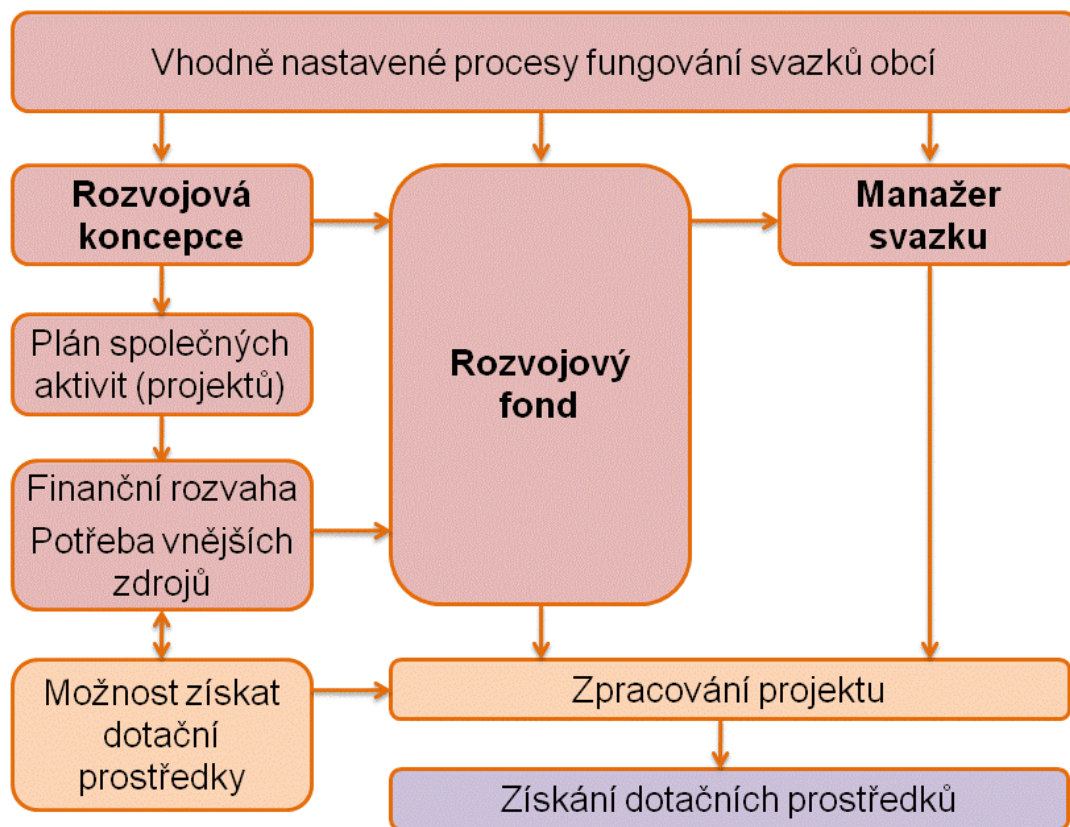
### **Realizace společných projektů**

Realizace projektu je zcela jednoznačným projevem spolupráce. To, zda svazek obcí skutečně realizuje společné rozvojové projekty, závisí na následujících faktorech:

- Účel a motivace „spolupráce“ – Pokud obce společné projekty nezamýšlely a chtěly např. spíše volnější platformu, tak absence společných projektů nelze vnímat jako problém. Zásadní je vztah mezi představami a obcí a způsobem jejich naplňování.

- Náplň činnosti „spolupráce“ – Některé oblasti jsou vzhledem k jejich specifickým vhodnější pro společné projektové řešení, jiné méně. V některých (zejména technických) oblastech je pro reálnost projektu nezbytná prostorová blízkost zúčastněných obcí.
- Typ projektu – Zde je zásadní rozlišení na investiční a neinvestiční projekty. U investičních projektů je vzhledem k vázanosti na konkrétní místo nutno zvažovat využitelnost pro vzdálenější obce.
- Počet zapojených obcí – Platí to, co bylo zmíněno k počtu obcí u základního nastavení spolupráce. Se zvyšujícím se počtem zapojených obcí klesá množina vhodných projektů ke společné realizaci, resp. v případě realizace musí projekt pracovat s diferencovanými skupinami obcí.
- Vnitřní mechanismy fungování – Nezbytnou podmínkou pro zdárnou realizaci společných projektů jsou personální kapacity svazku a schopnost zvládnout administrativu spojenou s projektem (v praxi tuto roli často přebírají pracovníci větších obcí ze svazku).
- Způsob financování projektu, resp. činnosti obecně – Pro realizaci projektu je nezbytné mít určitý objem prostředků pro přípravu projektu a pro realizaci prvních etap projektu. Bez vyřešení předchozího finančních záležitostí a zajištění finančních rezerv je realizace projektu riziková.
- Rozložení nákladů a výnosů projektu (činnosti) mezi obcemi a v průběhu času – Liší se dle charakteru projektu. Neexistuje projekt s totožnými dopady na všechny obce. Je nutná určitá solidarita a vykompenzování jinými projekty.

#### **Základní postup vedoucí k realizaci společných projektů**



Jiný postup může vést k obdobnému výsledku, ale je časově (a často i finančně) náročnější.

### **Správa majetku jako společný projekt**

- Ve výčtu hlavních oblastí činnosti svazků uvedena i „správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi“.
- Společné hospodaření s vybranými skupinami majetku (v praxi zejména správa lesů) vede
  - ❖ k provozním úsporám jednotlivých obcí,
  - ❖ k vyšší kvalitě péče o majetek a případně i k vyššímu zisku (lze zřídit kvalifikovaný aparát).
- *Společná správa obecního majetku je dobře viditelným příkladem pozitivních efektů spolupráce.*

### **Příklad konkrétní oblasti spolupráce – Svazkové školství**

- Svazek obcí jako zřizovatel školy – školská právnická osoba
- V ČR: ZŠ a MŠ Údolí Desné, také v DSO Mariánskolázeňsko
- Výhody:
  - ❖ Jeden management – úspora mzdových nákladů
  - ❖ Úspora provozních nákladů
  - ❖ Zkvalitnění výuky – „cestování“ pedagogů za dětmi
  - ❖ Pružná reakce na výkyvy počtu žáků v jednotlivých obcích
  - ❖ Větší šance školy na úspěch při získávání dotací
- Složitý proces ustavení – existuje metodický dokument vydaný MŠMT „Školská právnická osoba zřízená DSO“

### **Úskalími společných aktivit jsou nejčastěji:**

- **konfliktní vztah obecního / nadobecního zájmu;**
- **chápaní mikroregionu pouze jako rámce pro individuální rozvojové aktivity obce;**
- **nedůvěra jednotlivých členů v rámci svazku (převažující pocity konkurence namísto partnerství a spolupráce);**
- **vstup do svazku pouze za vidinou zisku finančních prostředků (dotací).**

## **2.4 ZÁKLADNÍ HODNOCENÍ PROCESNÍHO FUNGOVÁNÍ SPOLUPRÁCE**

Spolupráce funguje efektivněji, pokud je stanoven nejen účel a obecné cíle spolupráce, ale i cíle konkrétnějšího charakteru, které jsou jednoznačné a měřitelné. Cíle obvykle hodnotíme s využitím systému indikátorů. Z hlediska charakteru můžeme hodnotit efektivnost procesů

spolupráce a efektivnost dosažení cílů spolupráce. Můžeme tak rozlišit indikátory procesů spolupráce a indikátory věcných cílů spolupráce, tj. indikátory „rozvojové“<sup>2</sup>.

Za vhodné indikátory procesu spolupráce lze považovat:

- ❖ v oblasti kvantitativních ukazatelů:
  - účast na jednáních uskupení (= počet zúčastněných /počet spolupracujících subjektů),
  - frekvence společných setkání (= počet setkání za rok),
  - společné projekty (= počet projektů<sup>3</sup> za rok) – členění na akce, společně realizované služby, projekty se žádostí o dotační podporu, další aktivity,
  - ukazatele hospodaření (např. struktura příjmů a výdajů, vazby, správa majetku apod.);
- ❖ v oblasti kvalitativních ukazatelů:
  - Manažer spolupráce (Ano/Ne),
  - Systém financování běžné činnosti (Ano/Ne),
  - Systém financování projektové činnosti (Ano/Ne),
  - Systém elektronické komunikace – vlastní webové rozhraní pro členy, emailová korespondence (Ano/Ne).

Výše uvedené indikátory jsou pouze nastíněním přístupu k hodnocení. V návaznosti na faktory efektivnosti lze vytvářet výrazně bohatší soubor, zejména v oblasti ekonomické.

Indikátory samy o sobě dávají danému uskupení základní informační východisko o svém fungování. Vhodnou metodou k jejich posouzení a interpretaci lze využít srovnávací analýzy, resp. benchmarking (srovnání s nejlepším případem). V návaznosti na srovnání jsou účinným prostředkem ke zvýšení kvality příklady „dobré praxe“ (good practise). Aktivity spolupráce mají svůj ekonomický obraz, je proto vhodné využít i modifikovanou analýzu výnosů a nákladů.

## **2.5 ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ PRO SPOLUPRÁCI**

Spolupráce obcí je jako vztah založena na dobrovolnosti a nelze proto nalézt jeden univerzální model, stejně tak komplexně vyřešit všechny vztahy mezi aktéry. Zásadní je, aby obce a ostatní subjekty v území našly takový systém spolupráce, který jim umožní efektivně dosáhnout stanovených cílů. Oporou na cestě k nalezení a rozvinutí tohoto optima je důsledné promyšlení faktorů ovlivňujících spolupráci a následné rozvinutí vnitřních mechanismů spolupráce podporujících plnění cílů spolupráce. Zkvalitňování jednotlivých prvků spolupráce je dlouhodobý proces vedoucí k podpoře rozvoje obcí. Klíčové je vnímání spolupráce ze strany všech účastníků jako důležitého a prospěšného procesu a z toho vyplývající snaha o co nejlepší fungování. Pro dosažení maximálního efektu spolupráce je velmi důležité realizovat tuto spolupráci koncepčně, tzn. jednotlivými aktivitami sdružení naplňovat předem vytčené cíle, a nikoliv pouze účelově řešit momentální problémy či aktivity.

---

<sup>2</sup> Pro podrobnější informace o možných programových indikátorech (členění na indikátory vstupů, výstupů, výsledků a dopadů) lze odkázat na „Národní číselník indikátorů pro programové období 2007-13“, Praha: MMR, 2006 (dostupné z [http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/Rizeni\\_fondu\\_EU/Evaluace/Narod.ciselnik\\_indik.13\\_07.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/Rizeni_fondu_EU/Evaluace/Narod.ciselnik_indik.13_07.pdf)) či na studii „Hodnocení indikátorů/ukazatelů a vhodnosti jejich nastavení“, Praha: Institut Jana Pernera, 2005 (dostupné z [http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/old/1122543354-indicators\\_cz.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/old/1122543354-indicators_cz.pdf))

<sup>3</sup> Projekt v širším slova smyslu, tj. i společné aktivity, společné akce, společné služby apod.



Bez ohledu na konkrétní způsob spolupráce jsou základními podmínkami fungování spolupráce zejména

- existence optimálních forem spolupráce z hlediska účelu a náplně spolupráce,
- ochota a schopnost subjektů spolupracovat,
- vhodné nastavení vnitřních procesů struktur spolupráce (řízení, komunikace, kompetence, dosahování konsenzu apod.),
- vytvoření ekonomického systému umožňujícího flexibilní činnost v rozsahu potřebném k dosažení účelu spolupráce.

**Svazek obcí musí fungovat jako svébytný rozvojový subjekt.** Aby to bylo možné, tak musí:

- vhodně nastavit procesy uvnitř i vně svazku,
- najít schopného manažera svazku (nejlépe z regionu, důležitý je dostatečný patriotismus vybrané osoby k území),
- plánovat na obecní úrovni i na úrovni svazku,
- delegovat na svazek vhodné úkoly (na základě principu subsidiarity),
- zřídit rozvojový fond (minimálně na zajištění přípravy projektů či na překlenutí dotačně slabých let).

Na úrovni obcí je třeba hledat oblasti, jejichž řešení je zde dostatečné či neúčinnější a oblasti, v nichž je vhodné spolupracovat s ostatními (tj. aplikace principu subsidiarity), hledat společná východiska, zájmy, vize a cíle subjektů v území, řešit rozvoj území komplexně, zapojit do spolupráce i podnikatelskou a neziskovou sféru.

Pro spolupráci platí:

- Čím více se do spolupráce dá, tím více přináší.
- Formalizovaná spolupráce není nezbytností a ne ve všech oblastech je účelné a účinné spolupracovat.
- Spolupráce je o lidech a vztazích mezi nimi.
- Důležitý je zdravý realismus a současně ochota a odvaha usilovat o dosažení velkých cílů.
- Spolupráce je dlouhá cesta složená z malých kroků.

### **3. SROVNÁNÍ „NOVOSTI POSTUPŮ“**

Procesní stránce fungování svazků obcí byla dosud věnována okrajová pozornost. Metodika komplexně zachycuje všechny důležité aspekty fungování svazků obcí. Novými postupy jsou zejména:

- postup pro nastavení vhodných parametrů vnitřních mechanismů spolupráce,

- vazby mezi plánování obce a svazku obcí,
- přístup ke sdružování prostředků,
- postup pro plánování a přípravu společných projektů.

#### **4. POPIS UPLATNĚNÍ METODIKY**

Metodika je určena pro využití představiteli svazků obcí, a venkovských obcí a členy místních akčních skupin obecně při:

- prověření nastavení spolupráce,
- zlepšování efektivity spolupráce,
- při plánování a realizaci společných projektů.

Metodiku mohou využívat pracovníci krajů, kteří spolupracují se svazky obcí a kteří vytváření podporu pro fungování svazků obcí.

Metodiku mohou využívat rovněž pracovníci celé veřejné správy při nastavení podmínek pro dotační podporu pro žadatele typu svazek obcí.

Uživatelé by si měli pomocí metodiky klást otázky týkající se fungování dané formy spolupráce, prověřit vhodnost jejího nastavení a na základě kritického zhodnocení provést s pomocí metodiky žádoucí změny.

#### **5. EKONOMICKÉ ASPEKTY**

Využití metodiky svazkem obcí může vyvolat následující ekonomické efekty:

- zefektivnění provozu svazku obcí,
- úspory z rozsahu při společném zajišťování vybraných činností delegovaných obcemi,
- zvýšení šance získat dotační podporu na společné projekty svazku obcí.

## **6. SEZNAM LITERATURY**

### **Seznam použité související literatury:**

BINEK, J., SVOBODOVÁ, H., HOLEČEK, J., CHABIČOVSKÁ, K., PŘIBYLÍKOVÁ, A., GALVASOVÁ, I.: *Synergie ve venkovském prostoru – Přístupy k řešení rozvojových problémů venkova*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 98 s. ISBN 978-80-904308-0-8.

BINEK, J., SVOBODOVÁ, H., CHABIČOVSKÁ, K., HOLEČEK, J., GALVASOVÁ, I.: *Rozvojové možnosti obcí*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2010. 52 s., ISBN 978-80-87147-29-0.

BINEK, J., TOUŠEK, V., GALVASOVÁ, I., VĚŽNÍK, A., KUNC, J., SEIDENGLANZ, D., HALÁSEK, D., ŘEHÁK, S.: *Venkovský prostor a jeho oživení*. Brno: Georgetown, 2007, 140 s. ISBN 80-251-19-5

GALVASOVÁ, I., BINEK, J., HOLEČEK, J., CHABIČOVSKÁ, K., SVOBODOVÁ, H.: *Synergie ve venkovském prostoru – Aktéři a nástroje rozvoje venkova*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 98 s. ISBN 978-80-904308-0-8.

GALVASOVÁ, I., BINEK, J., CHABIČOVSKÁ, K., HOLEČEK, J., HALÁSEK, D.: *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007. 140 s. ISBN 80-251-20-9

HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník*. 2. rozšířené vyd. Praha: C.H.Beck, 2003, 1340 s., ISBN 80-7179-740-5.

*Hodnocení indikátorů/ukazatelů a vhodnosti jejich nastavení*, Praha: Institut Jana Pernera, 2005 [on-line], c2005 [cit 5-11-2006], dostupné z [http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/old/1122543354-indicators\\_cz.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/old/1122543354-indicators_cz.pdf).

HOLEČEK, J., BINEK, J., GALVASOVÁ, I., CHABIČOVSKÁ, K., SVOBODOVÁ, H.: *Obec a její rozvoj v širších souvislostech*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 74 s. ISBN 978-80-904308-2-2.

LABOUNKOVÁ, V., PŮČEK, M., ROHREROVÁ, L. a kolektiv Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů. Brno: Ústav územního rozvoje, 2009. 47 s. ISBN978-80-87318-02-7

*Národní číselník indikátorů pro programové období 2007-13*. Praha: MMR, 2006 [on-line], c2006 [cit 4-12-2006], dostupné z [http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/Rizeni\\_fondu\\_EU/Evaluace/Narod.cisel\\_nik\\_indik.13\\_07.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/Rizeni_fondu_EU/Evaluace/Narod.cisel_nik_indik.13_07.pdf).

ŠKRABAL, I., JEŽOVÁ, K., NESRSTOVÁ, K. Základní dovednosti manažera rozvoje venkova. Přerov: Centrum pro komunitní práci střední Morava, 2008. 58 s. ISBN 978-80-86902-65-4.

ŠKRABAL, I., NUNVÁŘOVÁ, S., NOVÁK, J., TŘEBÍCKÝ, V. Metodika zavádění managementu rozvoje mikroregionů. Přerov: Centrum pro komunitní práci střední Morava, 2006. 182 s. 80-86902-39-0

Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

**Metodice předcházely a teoreticko-metodologická východiska pro metodiku tvoří níže uvedené publikace autorského týmu:**

BINEK, J., SVOBODOVÁ, H., HOLEČEK, J., CHABIČOVSKÁ, K., PŘIBYLÍKOVÁ, A., GALVASOVÁ, I.: *Synergie ve venkovském prostoru – Přístupy k řešení rozvojových problémů venkova*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 98 s. ISBN 978-80-904308-0-8.

GALVASOVÁ, I., BINEK, J., HOLEČEK, J., CHABIČOVSKÁ, K., SVOBODOVÁ, H.: *Synergie ve venkovském prostoru – Aktéři a nástroje rozvoje venkova*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 98 s. ISBN 978-80-904308-0-8.

GALVASOVÁ, I., BINEK, J., CHABIČOVSKÁ, K., HOLEČEK, J., HALÁSEK, D.: *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007. 140 s. ISBN 80-251-20-9

SVOBODOVÁ, H., CHABIČOVSKÁ, K. Představení synergického modelu aktérů rozvoje venkova. In XIII. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: Masarykova univerzita, 2010. od s. 239–245, x s. ISBN 978-80-210-5210-9.

SVOBODOVÁ, H. Realita postavení místních akčních skupin v rozvoji venkova České republiky – cíle, aktivity, bariéry – pohledem geografa v praxi. Ostrava: Geografie pro život ve 21. století. XXII. sjezd České geografické společnosti Ostrava 2010.

BINEK, J., SVOBODOVÁ, H., CHABIČOVSKÁ, K., HOLEČEK, J., GALVASOVÁ, I., MARTĚNEK, J.: *Synergie ve venkovském prostoru – Paradoxy rozvoje venkova (Kritické zhodnocení bariér, nástrojů a šancí rozvoje venkova)*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2011. 64 s. ISBN 978-80-904308-6-0.

SVOBODOVÁ, H., KONEČNÝ, O., BINEK, J., CHABIČOVSKÁ, K., HOLEČEK, J., GALVASOVÁ, I., VĚŽNÍK, A., HYNEK, A.: *Synergie ve venkovském prostoru*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 116 s. ISBN 978-80-904308-8-4.

Ministerstvo zemědělství ČR, sekce rozvoje venkova  
Těšnov 65/17, 117 05 Praha 1

v y d á v á

# OSVĚDČENÍ

1/2012

o uznání uplatněné certifikované metodiky  
v souladu s podmínkami „Metodiky hodnocení výsledků výzkumu a vývoje“

*Přístupy k posílení spolupráce a synergie ve venkovských mikroregionech*

*Ing. Jan Binek, Ph.D., PhDr. Iva Galvasová, RNDr. Kateřina Chabičovská  
Mgr. Jan Holeček, RNDr. Hana Svobodová, Ph.D.*

*GaREP, spol. s r. o.  
Brno*

Vypracované v rámci výzkumného projektu č. QH82249 „Synergie v přístupu  
k rozvoji venkova“ v Programu výzkumu v agrárním sektoru 2007–2012.

V Praze dne 20.8.2012



Ing. Josef Tabery  
ředitel odboru Řídící orgán PRV

## **PŘÍSTUPY K POSÍLENÍ SPOLUPRÁCE A SYNERGIE VE VENKOVSKÝCH MIKROREGIONECH**

Autoři: Jan Binek, Iva Galvasová, Hana Svobodová, Jan Holeček, Kateřina Chabičovská

Vydavatel: GaREP, spol. s r.o.

Brno 2012

20 stran

1. vydání

ISBN 978-80-905139-4-5



ISBN 978-80-905139-4-5