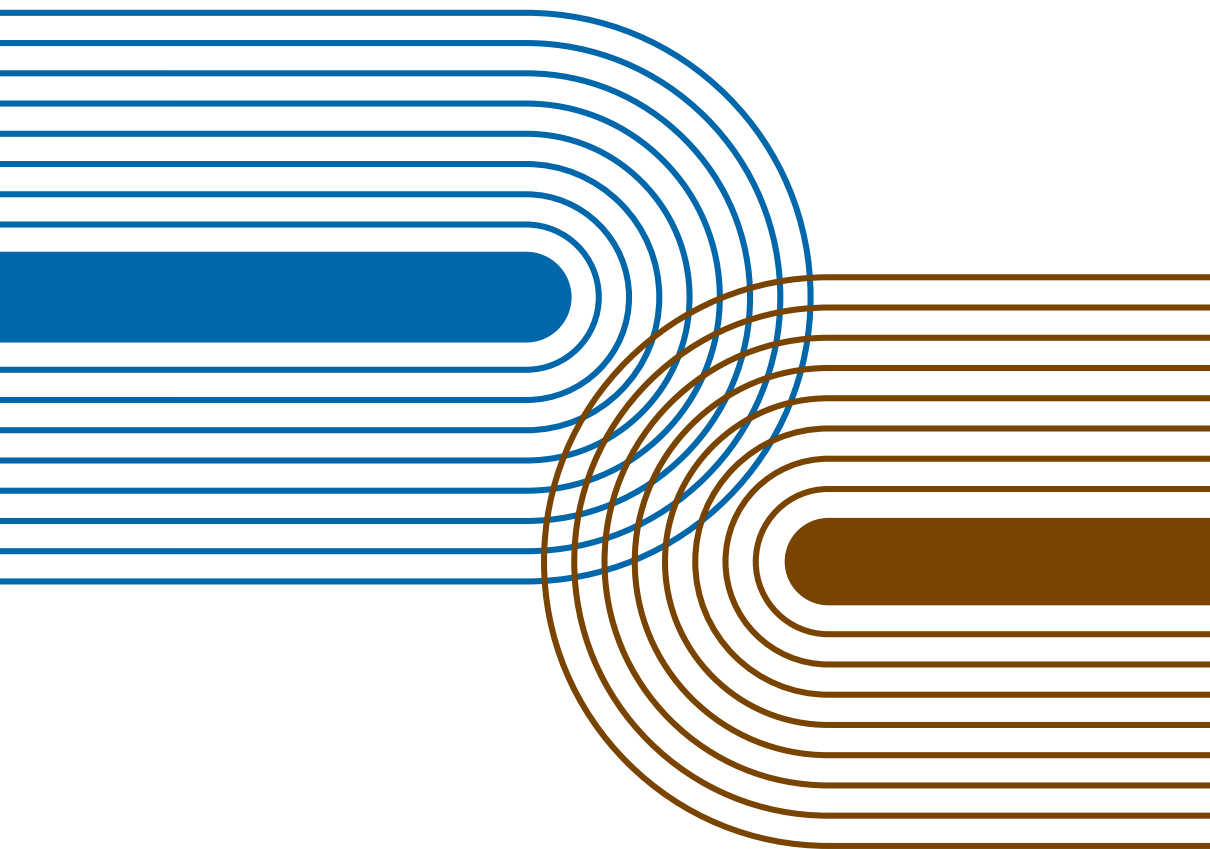


Spolupráce obcí jako faktor rozvoje Iva Galvasová a kol.



IVA GALVASOVÁ A KOL. SPOLUPRÁCE OBCÍ JAKO FAKTOR ROZVOJE

Spolupráce obcí jako faktor rozvoje Iva Galvasová a kol.

Autorský kolektiv:

PhDr. Iva Galvasová

Ing. Jan Binek

Mgr. Kateřina Chabičovská

Mgr. Jan Holeček

Prof. Ing. et Ing. Dušan Halásek, CSc.

Recenzovali:

Doc. RNDr. Zdeněk Szczyrba, PhD., Přírodovědecká fakulta

Univerzity Palackého Olomouc

RNDr. Jaroslav Bičan, Městský úřad Uherské Hradiště

© Iva Galvasová a kol., 2007

© Tereza Pavelková, obálka a grafická úprava, 2007

ISBN 80-251-20-9

Publikace shrnuje základní poznatky z výzkumného projektu Ministerstva pro místní rozvoj ČR WB-07-05

Spolupráce obcí jako faktor rozvoje

Efektivnost a formy spolupráce obcí při přípravě a zabezpečení rozvojových projektů – aplikace v regionu NUTS II Jihovýchod

Řešitel výzkumu

GaREP, spol. s r.o., Společnost pro regionální ekonomické poradenství, Brno

OBSAH

Úvod	9
1. Význam, možnosti, podmínky a znaky spolupráce obcí	12
1.1 Význam a důvody spolupráce obcí	12
1.2 Vývoj podmínek spolupráce obcí	16
1.3 Znaky spolupráce	22
2. Formy spolupráce obcí	25
2.1 Meziobecní spolupráce na regionální úrovni	28
Dobrovolný svazek obcí	28
Společná právnícká osoba	31
Smlouva ke splnění konkrétního úkolu	31
2.2 Spolupráce obcí se subjekty v území	32
Místní akční skupiny	32
Místní Agenda 21	34
Partnerství veřejného a soukromého sektoru	36
2.3 Národní struktury spolupráce obcí	38
Svaz měst a obcí České republiky	38
Národní síť zdravých měst ČR	38
2.4 Spolupráce s obcemi jiných států	40
Přeshraniční impulzní centra	40
Euroregiony	41
Partnerská města a obce	43
3. Aktéři a vztahy spolupráce	44
3.1 Aktéři spolupráce obcí	44
Přístupy k vymezení aktérů spolupráce	45
Manažer spolupráce a jeho role	48
3.2 Organizace vztahů mezi aktéry	50
Formování vztahů a struktur mezi aktéry	50
Rozhodovací mechanismy	56
Organizační aspekty dobrovolných svazků obcí	57
4. Finanční aspekty spolupráce	59
4.1 Financování spolupráce	59
Problémy při financování spolupráce	61
Financování svazků obcí	63

4.2 Majetkové záležitosti spolupráce	65
Majetek svazků obcí	66
4.3 Ekonomické aspekty spolupráce obcí s jinými subjekty	67
5. Nástroje spolupráce	70
5.1 Strategické plánování	70
Vymezení strategického plánování	70
Strategické dokumenty	72
Formy spolupráce, aktéři a jejich strategické dokumenty	77
Komunikace a vyjednávání	78
5.2 Rozvojové projekty	81
Realizace obecních projektů	83
Svazky obcí a společné rozvojové projekty	84
5.3 Legislativa	85
5.4 Finanční podpora	86
6. Faktory efektivity a přístupy ke spolupráci	89
6.1 Faktory efektivity	89
Hodnocení efektivity	93
6.2 Přístupy k optimalizaci spolupráce obcí	94
Současný systém spolupráce a možnosti jeho přeměn	94
Nové návrhy přístupu ke spolupráci obcí jako faktoru rozvoje	97
Doporučení ke zkvalitnění spolupráce	100
Závěr	103
Literatura	105
Internetové zdroje	108
Právní předpisy	110
Přílohy	111
Příloha 1: Přehled forem spolupráce obcí v ČR	112
Příloha 2: Meziobecní spolupráce v zahraničí	118
Příloha 3: Předpoklady aktérů pro řešení typových problémů	124
Příloha 4: Ekonomická analýza svazků obcí regionu Jihovýchod	126
Příloha 5: Osnova vzdělávacího kurzu pro spolupráci obcí	136
Příloha 6: Informační zdroje ke spolupráci obcí	137

ÚVOD

Motto: „Jeden za všechny, všichni za jednoho.“

Spolupráce je významným vztahem ve všech oblastech lidské společnosti. Umožňuje snadněji a účinněji dosáhnout potřebných výsledků, v řadě případů není možné cíle bez spolupráce vůbec dosáhnout. Její důležitost se projevuje nejen v oblasti mezilidských vztahů, ale i v oblasti činnosti a komunikace nejrůznějších subjektů.

Současné pojetí regionální politiky jako činnosti, jejímž úkolem je přispívat ke snižování rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů a zabezpečování jejich harmonického rozvoje, zdůrazňuje i vyžaduje nutnost spolupráce obcí při rozvoji daného prostoru. Uskutečňování regionální politiky je neseno především představiteli veřejné správy příslušných regionů a významně se opírá o potřebu jejich spolupráce při poznávání, pochopení a prosazování potřeb rozvoje a vytváření vhodných podmínek pro jejich praktickou realizaci.

Fenomén „spolupráce obcí“, se tak za určitých podmínek stává důležitým „faktorem rozvoje“. Představitelé obcí vstupují při zajišťování podmínek udržitelného rozvoje pro své občany a na svých územích do značného množství vztahů s nejrůznějšími subjekty, přitom jen některé z těchto vztahů jsou výrazem skutečné spolupráce a jen určité z nich pak lze považovat za „faktor rozvoje“. Většinou se předpokládá, že k rozvoji přispívá taková spolupráce, která je účelná a efektivní a má pozitivní dopad na socioekonomický rozvoj daného území.

Potřeba vytvořit, udržet a rozvinout optimální podmínky pro uskutečňování rozvojových záměrů obcí či regionů se dlouhodobě opírá o hledání vhodných zdrojů vnitřních i vnějších. Nejvíce chybí vlastní zdroje, a to jak personální, tak i materiální a zejména finanční. Nedostatek finančních prostředků se objevuje jako jeden z nejčastěji deklarovaných problémů, podmiňujících další rozvoj obcí a regionů. V období po vstupu České republiky do Evropské Unie se otevřely významně větší možnosti pro získávání „externí“ podpory k realizaci rozvojových záměrů obcí i regionů, současně však narostly i nároky na připravenost a schopnost zainteresovaných subjektů je využít pro zajištění kvalitních rozvojových projektů s pozitivním dopadem na úroveň socioekonomického vývoje daného území.

V novém plánovacím období jsou více upřednostňovány „finančně větší“ projekty s tzv. nadobecním či nadregionálním dopadem. Příprava takových projektů již vyžaduje kromě většího množství disponibilních prostředků na

spolufinancování i rozvinutí úzké spolupráce více subjektů (obcí i ostatních). Původně bylo čerpání prostředků z některých dotačních titulů podmíněno účastí žadatele ve svazku obcí, či žádost muselo podávat sdružení obcí. Tato okolnost vyvolala prudký nárůst („boom“) počtu dobrovolných svazků obcí, nejčastěji označovaných jako mikroregiony. Následkem této situace se řada obcí stala členem více než jednoho mikroregionu a rozvinula také řady aktivit ve spolupráci i s jinými subjekty.

Tento nový proces je třeba posoudit i kriticky. Vícenásobné členství obcí v různých uskupeních vede častěji k rozmělnění zdrojů, úsilí i aktivit a u řady obcí je navíc pouze formální. Přetrvává zájem o prosazení především individuálních zájmů a ke skutečné spolupráci, jejíž smysl je v dosažení „synergického efektu“, tak dochází zřídka. Přestože se nově rozvíjí i další – moderní – platformy spolupráce různých subjektů v území (zejména formou místních akčních skupin, které vznikají z iniciativy LEADER a z Evropského zemědělského záručního a rozvojového fondu), zůstává otázka, nakolik je jejich vznik veden spíše pragmatickým využíváním nabízených možností – tedy zejména získáním financí pro realizaci vlastních rozvojových záměrů.

Ukazuje se rovněž, že ani současná organizační a právní forma umožňující různé podoby spolupráce obcí není plně dostačující, což je značnou bariérou zvláště v procesech vyjednávání o realizaci společných rozvojových záměrů v daném území. Stále nejsou ani dostatečně transparentní ekonomické aspekty této společné činnosti. Pro nalezení vhodných řešení je třeba využít i zahraničních zkušeností a konfrontovat je s českou realitou. Značnou bariérou funkční spolupráce obcí je i charakter jejich administrativní správy, se kterou se nejvíce potýkají zejména malé obce. Pro ně je pak většinou významnou podmínkou jejich úspěšného rozvoje právě možnost spolupráce a sdružování.

Intenzita spolupráce obcí má své hranice – při zachování jejich individuální suverenity by neměla narušit možnost aplikace principu subsidiarity. To znamená, že obce by měly dělat to, co zvládnou nejlépe, činnosti vyžadující specifickou odbornost by měly být vykonávány na úrovních, kde je možno je vykonávat efektivněji. Proto je třeba účelně vyhodnotit dosavadní nepřilíš koordinované procesy spolupráce a přispět k jejich přeměně na efektivní nástroje regionální politiky.

Předkládaná publikace přináší k výše nastíněné problematice shrnutí důležitých poznatků, podmínek a okolností, ovlivňujících možnosti rozvinutí takových procesů spolupráce obcí, které racionálně a efektivně povedou k žádoucímu cíli a stanou se tak faktorem rozvoje. V tomto směru přispějí získané poznatky i ke zmírnění nepříznivých důsledků dlouhodobě deklarovaného problému, kterým je permanentní „nedostatek financí na rozvoj“.

Kapitola 1 rozpracovává obecná východiska pro spolupráci obcí. Zahrnuje i obecnější vztahy mezi významem spolupráce, sídelní strukturou obcí, úkoly a postavením obcí.

Kapitola 2 přispívá k hlubšímu pochopení procesů a prvků spolupráce. Na základě kombinace různých znaků spolupráce (forma, struktura, účel apod.) rozebírá její konkrétní formy.

Kapitola 3 blíže charakterizuje vnitřní mechanismy spolupráce a její aktéry (jejich strukturu a vztahy), které vedle tzv. vnějších (formálních) znaků představují jejich znaky vnitřní, neboli funkční.

V kapitole 4 jsou názorně analyzovány finanční záležitosti spolupráce obcí. Zvláštní pozornost je věnována dobrovolným svazkům obcí jako nejčastější formě realizované spolupráce obcí v ČR.

Kapitola 5 se soustřeďuje na nástroje spolupráce. Jde zejména o strategické plánování a způsob komunikace, který jej provází. Dohodnuté záměry a potřebná opatření se naplňují formou projektů, které tak tvoří druhý pilíř nástrojů spolupráce.

Kapitola 6 je završením poznatků z výše zmíněných kapitol. Rozebírá možnosti jak zvýšit efektivitu stávajícího systému spolupráce. Identifikuje hlavní faktory úspěšného fungování spolupráce, představuje možný komplexní přístup ke spolupráci obcí v ČR a formuluje řadu návrhů ke zkvalitnění jednotlivých procesů i celého systému spolupráce.

Pozn.: Jako území pro aplikaci některých konkrétních řešení nebo pro získávání podrobnějších informací byl řešeným projektem vymezen region NUTS 2 Jihovýchod, tedy dva kraje – Jihomoravský a Vysočina. Pro dokreslení obecných procesů či jevů byly využity příklady i z jiných regionů České republiky.

1. VÝZNAM, MOŽNOSTI, PODMÍNKY A ZNAKY SPOLUPRÁCE OBCÍ

„Začátky všech věcí jsou nepatrné.“

Marcus Tullius Cicero

1.1 VÝZNAM A DŮVODY SPOLUPRÁCE OBCÍ

Důvody pro spolupráci nejrůznějších subjektů mají základ v existenci „synergického efektu“, tedy faktu, že společně lze dosáhnout významnějšího výstupu, než kdyby každý subjekt usiloval o dosažení cíle sám. Spolupráci lze obecně považovat za *součinnost určitého množství subjektů při dosahování určitého společného cíle*.

Spolupráce je významný prvek fungování veřejné správy a nezbytný prvek rozvoje regionů. Z hlediska zúčastněných partnerů, jimiž mohou být složky státní správy, jednotky samosprávy, neziskové organizace (bez ohledu na jejich charakter), podnikatelský sektor či občané, můžeme rozlišit řadu forem spolupráce založených na nejrůznějších kombinacích vztahů zúčastněných subjektů a podmínek pro její naplňování. Pokud hovoříme o spolupráci v rámci veřejného sektoru, rozlišujeme situaci v rámci státní správy a samosprávy.

Jednotlivé subjekty státní správy se zabývají řízením zvláště vymezených oblastí, které spolu nejčastěji úzce souvisí, z čehož plyne i nezbytnost jejich zřejmých vzájemných interakcí. Vztahy mezi jednotlivými složkami státní správy lépe vystihuje označení koordinace¹, jejíž náplní je zajištění vlastních úkolů tak, aby nebyly v rozporu s úkoly jiných složek.

V případě samosprávy realizují jednotlivé subjekty svěřené úkoly specifické i komplexní povahy a spolupráce jim umožňuje dosahovat zmiňovaného synergického efektu, zejména v oblasti úspor z rozsahu či s využitím sdružování prostředků, vzájemné výpomoci či společného řešení problémů. Význam spolupráce pro jednotlivé subjekty samosprávy je podmíněn především jejich organizačními a ekonomickými možnostmi. Pro posouzení významu i forem spolupráce je vhodné rozlišovat spolupráci nejrůznějších partnerů i z hlediska různých územních celků a jejich vzájemných vztahů (v rovině centra, krajů, regionů, svazků obcí a obcí). Důležitá a nepominutelná je i jejich spolupráce vzájemná.

Pro obce je efektivní spolupráce klíčovým faktorem jejich rozvoje. Umožňuje jim realizovat rozhodující rozvojové záměry na svěřeném území, při-

¹ Koordinace je „uvedení několika složek v soulad“ – časový, provozní apod. (*Encyklopedie Universum*).

pravovat a uskutečňovat rozvojové projekty, které by samostatně pro jednotlivé obce byly prakticky nedosažitelné, umožňuje jim tímto způsobem snížit problémy plynoucí z jejich případné malé populační velikosti či nevýhodné územní odlehlosti. Lze proto tvrdit, že meziobecní spolupráce je těžištěm spolupráce ve veřejné správě. Nasvědčují tomu i neustále se rozvíjející a měnící se struktury této vzájemné spolupráce. Důležitým důvodem pro navazování nejrůznějších forem spolupráce je zájem spolupracujících subjektů racionálně a efektivně využívat vlastní disponibilní zdroje či prostředky pro dosahování stanovených cílů. Subjekty předpokládají, že výsledkem kooperativní spolupráce si alespoň jeden z nich polepší, přičemž ostatní si nepohorší (tj. paretooptimální výsledek), nebo spíše v praxi všechny subjekty předpokládají získání nějakých výhod.

Pro úplnost je nutno uvést spolupráci napříč jednotlivými úrovněmi veřejné správy, která vykazuje svébytný charakter zejména kvůli různému postavení partnerů (ať již právnímu či významovému). V případě spolupráce mezi kraji a obcemi jde o vztah rozvojový, kdy kraj usiluje o zlepšení podmínek obcí, v případě spolupráce mezi státní správou a samosprávou jde zejména o vztah správní a koordinační, který souvisí se smíšeným modelem přenesené a samostatné působnosti.

Důvody obecní spolupráce mají především charakter účelový, spočívající ve spojení obcí s cílem zabezpečovat potřeby svěřené obci ze zákona [viz zákon č. 128/2000 Sb., o obcích – obecní zřízení, v platném znění (dále jen zákon)] v rámci samostatné působnosti (§ 35 zákona). Obce v samostatné působnosti (§ 84, 85 a 102 zákona) ve svém územním obvodu pečují v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Pokud realizace potřeb přesahuje možnosti obce z důvodu například propojení infrastruktury (technické, sociální, ekonomické) nebo realizace společných projektů, navazují obce účelovou spolupráci s cílem:

- zabezpečit investiční akce přesahující možnosti obce jedné, případně takové akce, které se realizují na katastrálních územích více obcí (vodovody, kanalizace, čistírny odpadních vod, plynofikace, dopravní obslužnost např. v rámci daného integrovaného dopravního systému, odpadové hospodářství, koordinace územního plánu, společné řešení místních informačních sítí apod.), případně
- podílet se na projektech, které souvisí s rozvojovými aktivitami regionu či mikroregionů a mají významný efekt například pro

zaměstnanost a vzdělanost občanů a s tím související zvyšování konkurenceschopnosti regionu (viz prvky a náměty Lisabonské strategie).

Další důležitý důvod ke spolupráci obcí plyne z ustanovení § 7 zákona, který ukládá obci:

- zabezpečovat výkon *přenesené působnosti* státní správy.

Pro výše uvedené záměry mají obce ze zákona (§ 46 odst. 2 zákona) možnost uzavírat následující typy spolupráce:

- A. na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu,
- B. na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí,
- C. zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona.

Ad A – *Smlouva mezi dvěma a více obcemi ke splnění konkrétního úkolu* se uzavírá na dobu určitou nebo neurčitou, cílem smlouvy může být např. stavba určená ke společnému užívání. Předmětem této smlouvy však nemůže být vznik právnické osoby. Smlouva musí mít písemnou formu. Musí být předem schválena zastupitelstvy obcí pod sankcí neplatnosti. Zákon o obcích stanoví v § 48 odst. 2 obligatorní náležitosti smlouvy. K prevenci případných sporů mezi obcemi, které jsou účastníky smlouvy, zákon upravuje způsob dělení majetku získaného výkonem společné činnosti obcí na základě smlouvy a odpovědnost účastníků smlouvy ze závazků třetím osobám, pokud smlouva neupraví tyto záležitosti jinak.

Ad B – Vyšší forma spolupráce obcí se zakládá smlouvou o vytvoření *dobrovolného svazku obcí* za účelem ochrany a prosazování společných zájmů. Členy svazku mohou být jen obce. Obce mohou také vstupovat do svazků obcí již vytvořených za podmínek upravených stanovami svazku. Svazek obcí je právnickou osobou (§ 49 zák. o obcích). Svazky obcí zajišťují společné plnění úkolů obcí ve sféře samostatné působnosti a sdružují k tomu prostředky. Zákon široce vymezuje předmět činnosti svazku obcí, a to demonstrativním způsobem. Činnosti svazku obcí mohou proto směřovat i k dalším úkolům v samostatné působnosti obcí, než které vypočítává zákon. Svazek obcí může být jednoúčelový i víceúčelový.

Ad C – Zákon dále jako formu spolupráce mezi obcemi umožňuje *zakládání právnických osob podle zvláštního zákona*, tj. zejména podle obchodního zákoníku (akciové společnosti nebo společnosti s ručením omezeným), také však obecně prospěšné společnosti podle zákona č. 248/1995 Sb.

Optimální forma dlouhodobé a víceúčelové spolupráce mezi obcemi je dobrovolný svazek obcí. Ta je také nejvýznamnější z hlediska hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje obcí. V tomto směru by měla působit aktivně regionální politika uskutečňovaná zejména orgány kraje a orgány obcí s rozšířenou působností, také však orgány obcí, které jsou ve svazku obcí sdruženy.

Za zvláštní formu spolupráce může být považováno i uzavírání smluv v rámci přenesené působnosti obcí. *Přenesená působnost* je v základním rozsahu svěřena všem obcím (§ 61 odst. 1 zákona o obcích). Hlavní část činností v přenesené působnosti je však soustředěna do obcí s pověřeným obecním úřadem (388 obcí v ČR) a obcí s rozšířenou působností (205 obcí). Pověřený obecní úřad vykonává státní správu v základním rozsahu pro území své sídelní obce a v širším rozsahu svěřeném mu zvláštními zákony ve správním obvodu stanoveném vyhláškou Ministerstva vnitra. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají státní správu v základním rozsahu pro území sídelní obce a působnosti pověřeného obecního úřadu ve svém správním obvodu. Každá obec s rozšířenou působností je zároveň sídlem obecního úřadu a v rozsahu stanoveném zvláštními zákony vykonává státní správu pro správní obvod obce s rozšířenou působností. Zákonem č. 320/2002 Sb. byly dosavadní kompetence okresních úřadů z větší části převedeny na obce s rozšířenou působností.

Pro zabezpečení agend přenesené působnosti je významný institut *veřejnoprávních smluv*, který zavedl nový zákon o obcích (č. 128/2000 Sb). Uzavírání veřejnoprávních smluv mezi obcemi slouží především k zajištění části přenesené působnosti, pro jejichž výkon menší obce nemají předpoklady. Tyto smlouvy podle § 63 zákona o obcích mohou uzavřít obce, jejichž orgány vykonávají rozšířenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Podle takové veřejnoprávní smlouvy je orgánům jedné obce svěřeno vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce nebo jiných obcí, jež jsou účastníkem smlouvy. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je nutný souhlas krajského úřadu. Praxe ukazuje, že veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi směřují zejména k zajišťování výkonu přenesené působnosti ve věcech přestupků, k zajišťování úkolů podle zákona o obecní policii, ve věci poskytování jednorázových dávek sociální péče, ve věci výkonu práva shromažďovacího, výkonu přenesené působnosti v oblasti náhradní rodinné péče.

Spolupráci obcí zmiňují kromě zákona o obcích i další právní předpisy. *Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje*, v § 7 odst. 4 zakládá oprávnění obce nebo sdružení obcí a jimi založených právnických osob požádat o finanční podporu, jestliže předloží projekt, kterým má být realizováno opatření obsažené v programu regionálního rozvoje. Na tuto finanční podporu však není právní nárok. Obdobně mohou být příjemci finanční podpory

podle § 10 odst. 3 cit. zákona obce, sdružení obcí a jimi založené právnické osoby, jestliže o to požádají a předloží projekt, kterým má být realizováno opatření obsažené v programu rozvoje územního obvodu kraje. Ani na tuto finanční podporu není právní nárok.

Možnosti intenzivní spolupráce obcí upravuje § 14 cit. zákona, v odst. 2 písm. b), na jehož základě mohou obce v samostatné působnosti *sdružovat prostředky obce* se sousedními obcemi a dalšími právnickými osobami při zajišťování *rozvojových programů společných více obcím*. To se nepochybně týká i podpory podnikatelských aktivit ze strany obcí formou technické a investiční přípravy pro investory – podnikatele.

Na úseku zaměstnanosti stanoví zákon podmínky pro obce v rámci jejich samostatné působnosti ke spolupráci s úřady práce při podněcování a hmotné podpoře zřizování společensky účelných pracovních míst a vytváření veřejně prospěšné práce, jakož i při tvorbě a realizaci opatření souvisejících s rozvojem trhu práce a zaměstnanosti.

Spolupráci obcí upravuje též *zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon*, podle kterého se má obec, v níž se nachází základní škola, dohodnout se sousední obcí nebo s okolními obcemi na vytvoření společného spádového obvodu základní školy. V § 178–180 je zákonem vymezena úloha obecní samosprávy v této oblasti a stanoveno, že školská zařízení může zřizovat obec nebo svazek obcí. Vedle zmíněné meziobecní dohody tak může být školské zařízení zřízeno přímo svazkem obcí.

1.2 VÝVOJ PODMÍNEK SPOLUPRÁCE OBCÍ

Členění území a obcí se vyvíjí v čase. V každé době však respektuje existující společensko-politické podmínky. Současně se však projevuje princip historické inercie. Nové jednotky odpovídají změněným podmínkám, mají však v sobě zakomponovanou „stopu“ z předcházejících vývojových stadií.

Základem pro formování současné obecní struktury bylo členění území České republiky v polovině devatenáctého století na přibližně 13 tisíc katastrálních obcí. Po následujících sto let se počet obcí nijak podstatně neměnil a neustále oscilloval kolem 11 tisíc. Po druhé světové válce byl nastartován výrazný integrační proces, který probíhal v podstatě nepřetržitě až do roku 1989, kdy bylo v České republice fakticky něco málo přes 3,5 tisíce obcí (oficiálně 4 104, z toho ale téměř 600 obcí nemělo své správní orgány a reálně bylo připojeno k jiným, tzv. střediskovým obcím, jejichž národní výbory vykonávaly správu i pro tyto své spádové obce). Zejména v 60. a 70. letech neprobíhalo rušení a slučování obcí přirozenou cestou, ale bylo organizováno centrálně státní správou a občané prakticky neměli možnost vyjádřit svůj souhlas či nesouhlas.

Podobné integrační tendence nebyly jen záležitostí bývalého Československa či ostatních zemí socialistického bloku, proces slučování obcí se odehrával téměř ve všech zemích Evropy (snad s výjimkou Francie).

Počátek devadesátých let byl naopak v ČR ve znamení dezintegračního procesu. Už v roce 1992 přesáhl počet samostatných obcí šest tisíc. V pozadí tohoto obrovského nárůstu můžeme vidět historické faktory. Malé obce měly dlouhou dobu samostatnost, než došlo k jejich integraci. S tím souvisí i tradice a patriotismus, které léta nesamostatnosti nezpřetrhala, spíš naopak byly posíleny obecně negativními zkušenostmi s nuceným spojováním. Dále tu byla i jakási euforie z nově získané svobody: „Konečně můžeme rozhodovat sami za sebe, nikdo nám nemůže nic nařizovat shora, my sami víme, co je pro naši obec nejlepší.“

Vývoj počtu obcí v České republice a v jednotlivých krajích v letech 1961 až 2005 obsahuje tab. 1.

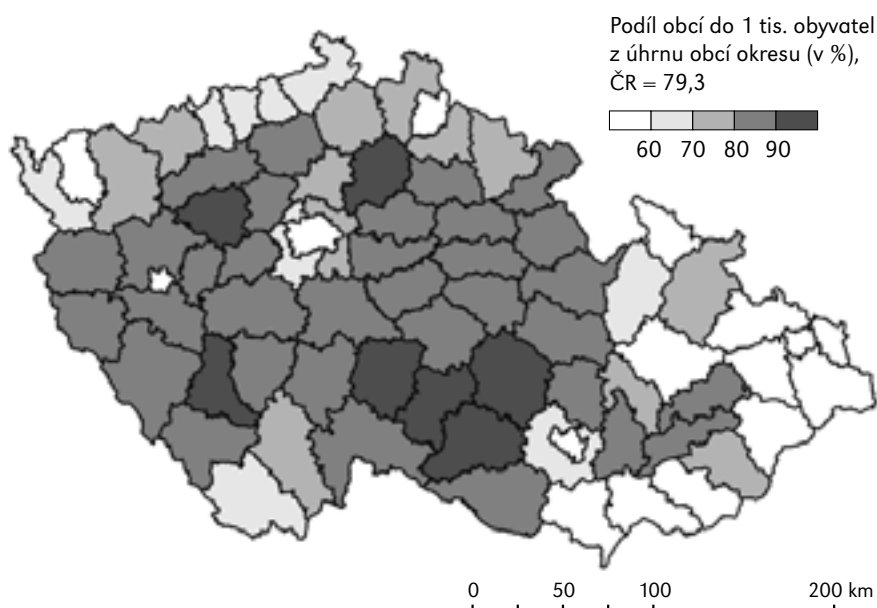
Tab. 1: Vývoj počtu obcí v krajích a v České republice v letech 1961–2005

Kraj	1961	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2000	2005
Hl. m. Praha	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Středočeský	1 568	1 335	816	770	1 097	1 130	1 145	1 148	1 148	1 148	1 146
Jihočeský	1 069	742	344	298	569	606	620	623	623	623	623
Plzeňský	773	624	307	258	445	488	501	507	505	505	501
Karlovarský	192	172	87	84	124	130	130	131	131	132	132
Ústecký	579	502	347	224	321	342	350	352	352	354	354
Liberecký	309	277	169	129	197	210	215	216	216	216	215
Královéhradecký	620	518	405	302	429	442	446	447	448	448	448
Pardubický	588	552	394	334	425	445	447	449	450	453	452
Vysočina	947	832	555	491	621	712	728	731	730	730	704
Jihomoravský	725	692	609	556	620	635	639	643	644	647	672
Olomoucký	527	491	306	244	368	381	388	390	390	393	397
Zlínský kraj	369	361	269	246	278	290	296	297	297	300	304
Moravskoslezský	459	412	169	163	273	285	290	295	297	301	299
ČR	8 726	7 511	4 778	4 100	5 768	6 097	6 196	6 230	6 232	6 251	6 248

Pramen: ČSÚ, 2006 (stav k 1. 1., roky 1961, 1970 a 1980 k datu SLDB)

Česká republika má značně roztržštěnou sídelní strukturu (průměrná vzdálenost mezi sídly je menší než 2 km) a je tvořena vysokým počtem velikostně silně diferencovaných obcí. Územní rozdíly v počtu obcí do 1 000 obyvatel mezi jednotlivými okresy znázorňuje obr. 1. Více než čtvrtina sídel má méně než 200 obyvatel (v kraji Vysočina dokonce téměř 50%), v těchto sídlech však žije pouze 1,9% obyvatel. Počet obyvatel do 1 000 vykazuje téměř 80% obcí, v nichž žije cca 17% obyvatel. Podrobnější údaje k počtu obcí v jednotlivých velikostních kategoriích a počtu obyvatel v nich žijících za Českou republiku, Jihomoravský kraj a kraj Vysočina jsou uvedeny v tab. 2 a 3.

Obr. 1: Podíl obcí do 1 000 obyvatel v okresech ČR v roce 2003



Pramen: ČSÚ, 2004, ČÚZK, 2003

Nejnižší podíl malých obcí je zastoupen v městských okresech a dále v relativně silně urbanizovaném prostředí Ústeckého a Karlovarského kraje, zdůraznit je však potřeba i území celé Moravy. Populačně malé obce jsou naopak v nejvyšší míře zastoupeny v území Čech, respektive hlavně v jejich jižní polovině (nižší stupeň urbanizace), pominout nelze ani území kraje Vysočina.

Tab. 2: Struktura obcí ČR a krajů Jihomoravského a Vysočina podle velikostních kategorií k 31. 12. 2005

Velikostní kategorie	ČR		Jihomoravský kraj		Kraj Vysočina	
	Počet obcí	Podíl obcí (v %)	Počet obcí	Podíl obcí (v %)	Počet obcí	Podíl obcí (v %)
0–199	1 614	25,8	124	18,3	336	47,7
200–499	2 016	32,3	195	29,1	212	30,1
500–999	1 302	20,8	181	27,0	90	12,8
1 000–1 999	671	10,7	93	13,9	35	5,0
2 000–2 999	212	3,4	33	4,9	6	0,9
3 000–4 999	164	2,6	24	3,6	7	1,0
5 000–9 999	138	2,2	13	1,9	10	1,4
10 000–19 999	68	1,1	3	0,4	4	0,6
20 000–49 000	41	0,7	5	0,7	3	0,4
50 000 a více	22	0,4	1	0,1	1	0,1
Celkem	6 248	100	672	100	704	100

Pramen: ČSÚ, 2006 (www.czso.cz, stránky krajských reprezentací)

V kontrastu vůči sídelní situaci stojí jednak smíšený model veřejné správy, kdy obce vedle činnosti ve své vlastní působnosti provádějí i řadu úkolů delegovaných státní správou, jednak snaha zajistit co nejlepší životní podmínky ve všech obcích, resp. sídlech.

Velká sídelní „rozdobenost“ je závažným problémem veřejné správy. Rozdobenost může být na jedné straně znakem fungující demokracie, na druhou stranu však s sebou přináší řadu problémů. Malé obce nejsou schopny generovat dostatečné daňové příjmy, mají horší přístup k příjmům návratného charakteru, velkou část jejich finančních zdrojů „spolykají“ výdaje na administrativu, při zajišťování řady služeb nemohou využít úspor z rozsahu, obtížně získávají kvalifikovaný personál. Největší zkouška je čeká, až budou vytvořeny diverzifikované standardy veřejných služeb pro jednotlivé kategorie obcí.

Tab. 3: Počet obyvatel ve velikostních kategoriích obcí ČR a krajů Jihomoravského a Vysočina k 31. 12. 2005

Velikostní kategorie	ČR		Jihomoravský kraj		Kraj Vysočina	
	Počet obyvatel	Podíl na počtu obyvatel (v %)	Počet obyvatel	Podíl na počtu obyvatel (v %)	Počet obyvatel	Podíl na počtu obyvatel (v %)
0–199	197 865	1,9	16 137	1,4	39 217	7,7
200–499	655 165	6,4	65 954	5,8	63 833	12,5
500–999	910 087	8,9	130 014	11,5	62 722	12,3
1 000–1 999	929 167	9,0	125 561	11,1	47 631	9,3
2 000–2 999	515 635	5,0	80 851	7,2	15 277	3,0
3 000–4 999	623 683	6,1	90 200	8,0	28 223	5,5
5 000–9 999	939 382	9,1	90 506	8,0	66 557	13,0
10 000–19 999	954 239	9,3	34 898	3,1	49 657	9,7
20 000–49 000	1 217 201	11,9	129 480	11,5	86 791	17,0
50 000 a více	3 328 180	32,4	366 757	32,4	50 859	10,0
Celkem	10 270 604	100	1 130 358	100	510 767	100

Pramen: ČSÚ, 2006 (www.czso.cz, stránky krajských reprezentací)

Zjevným problémem malých obcí je obvykle nízká hustota osídlení, s čímž lze očekávat vyšší náklady na dosažení srovnatelných efektů veřejných služeb či dosažení vybavenosti ve srovnání s většími obcemi. Mezi nejvýznamnější negativa pro jejich harmonický vývoj patří zejména:

- snižování úrovně dopravní obslužnosti veřejnou dopravou – dle provedených průzkumů největší problém ztěžující život v menších obcích,
- omezená možnost poskytovat služby základní občanské vybavenosti – spolu s možnostmi společenského využití druhý největší zápor,
- nízká úroveň vybavenosti technickou infrastrukturou,
- rychlý úbytek pracovních míst, omezená příležitost k zaměstnání – nová pracovní místa nevznikají v počtu, který by stabilizoval počet obyvatel, vyšší míra dlouhodobé nezaměstnanosti, nízké příjmy,
- nedostatek finančních prostředků pro zajišťování činností spadajících do působnosti obcí, obtížný přístup k úvěrům,

- ztížené podmínky pro výkon veřejné správy – s ohledem na zájmy občana je třeba klást důraz na zajištění profesionálního výkonu veřejné správy. Přitom menší obce mají omezené možnosti personálního výběru (co do počtu i kvality) a na zaplacení kvalitnějších úředníků nemají finanční prostředky.

I za této celkově nepříznivé situace však existuje řada kladů, které mohou malé obce svým obyvatelům nabídnout a využít je ve svůj prospěch, a důvodů, pro které je v celospolečenském zájmu vytvořenou sídelní strukturu zachovat. Je to např. velmi ceněné kvalitní životní prostředí, klid a bezpečnost, dobré mezilidské vztahy a v neposlední řadě i vyvážená péče o venkovský prostor, která je přirozeným důsledkem relativně husté sídelní struktury.

Naznačené problémy mohou obce řešit dvěma základními způsoby – výše popsanou vzájemnou spoluprací nebo *sloučením se s jinou obcí či obcemi*.

Existují názory, že slučování je jediným řešením problémů vyplývajícím z tohoto stavu (zejména problémů ekonomických). Slučování obcí však nemá vliv na rozdrobenou sídelní strukturu, kdy jednotlivá sídla spolu budou muset umět komunikovat a spolupracovat, ať již budou formálně samostatná či sloučená. Kameníčková² ke vztahu spolupráce a slučování obcí uvádí, že „slučování obcí lze nahradit jejich spoluprací při realizaci určitých projektů nebo při zajištění některé z funkcí. Spoluprací nelze vyřešit vše, může se však za určitých podmínek stát předstupněm pozdějšího sloučení.“ Dále konstatuje, že „větší obce jsou úspěšnější při ovlivňování sociálně-ekonomických podmínek života obyvatel na svém území.“³

Sloučení dvou či více obcí je poměrně „drastický“ způsob řešení, který v podmínkách ČR není příliš častý. Částečně je to způsobeno už zmíněnou veskrze negativní zkušeností se slučováním obcí v 60. až 80. letech, kdy se celý proces odehrával direktivně rozhodnutím z centra, aniž by byl brán ohled na mínění obyvatel dotčených obcí (naplňování koncepce střediskové soustavy osídlení).

Proti slučováním hovoří i argument, podle něhož mohou být zápory rozdrobenosti obcí vyvažovány větší politickou odpovědností. Na rozdíl od větších měst zde není taková anonymita zastupitelů a výkon veřejných funkcí tak podléhá velmi konkrétní, bezprostřední a nezprostředkované veřejné kontrole. Na úrovni venkovských občanských komunit je snadněji rozpoznatelné, co z řešené problematiky veřejné správy je problémem společným pro všechny občany a řešení tudíž představuje skutečně veřejný zájem, a co naopak je zájmem soukromým či skupinovým. Na druhou stranu je však

² Kameníčková, V.: Stojí za to usilovat o slučování. In *Obec a finance*, 4/2003, s. 23.

³ Tamtéž, s. 22.

třeba zmínit, že zejména v nejmenších obcích lze jen obtížně uskutečňovat plnohodnotné volby a obměňovat složení obecního zastupitelstva, což může mít za následek řízení obce bez nových inovativních přístupů.

Pro zvýšení efektivity využití ekonomických i lidských zdrojů je v současnosti využívána především možnost sdružování obcí, a to na základě všech výše specifikovaných legislativních předpisů (zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku a zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, vše ve znění pozdějších předpisů).

Jednou z dalších cest, která dává šance na rozvinutí účinné spolupráce právě malým obcím, je využití kategorie místní části a zřízení osadního výboru. Uvedený institut, vztahující se k vnitroobecní samosprávě, by mohl posílit svou autonomii a plnit funkce jakési „vnitřní obce“, něco na způsob městských částí nebo obvodů.

V tomto směru by mohly být pozitivním impulsem pro vstřícnější postoj občanů ke slučování obcí tzv. *osadní výbory*, institut nově zavedený do obecního zřízení zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (§ 120 a 121). Zastupitelstvo obce může v částech obce zřídit osadní výbory, které mají představovat jakýsi nižší stupeň místní samosprávy, resp. *subobecní samosprávu*. Jeho členové jsou občané obce, kteří mají v dané části obce trvalé bydliště. Osadní výbor je oprávněn předkládat orgánům obce návrhy týkající se rozvoje dané části obce a rozpočtu obce a vyjadřovat se k návrhům předkládaným orgánům obce k rozhodnutí, pokud se týkají dané části obce. Existence osadního výboru tak může částečně kompenzovat nevýhody plynoucí z poměrného volebního systému do zastupitelstev. Poměrný volební systém totiž nezajišťuje, že budou členy zastupitelstva zástupci všech částí obce, což se může projevit v nerovnoměrném prosazování zájmů jednotlivých částí obce.

Také v Evropské chartě místní samosprávy se akcentuje kompatibilita mezi správní strukturou a zdroji. Bez újmy vůči obecnějším právním normám, místní orgány si mohou určovat své vnitřní správní struktury, aby se co nejlépe přizpůsobily místním potřebám a zajistily efektivní řízení⁴.

1.3 ZNAKY SPOLUPRÁCE

K hlubšímu pochopení smyslu a významu spolupráce je třeba blíže poznat a uspořádat její jednotlivé znaky. V obecné rovině můžeme rozlišit různé typy spolupráce dle jejího významu (funkce), formální způsoby vymezení podmínek spolupráce, mechanismy spolupráce, aktéry spolupráce

⁴ Viz *Sdělení MZV ČR č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy*.

(jejich kvantitativní či kvalitativní charakteristiky i strukturu), ekonomické modely, nástroje spolupráce a řadu dalších charakteristik. V závislosti na jednotlivých znacích můžeme potom identifikovat bariéry spolupráce, stejně jako faktory jejího úspěšného fungování.

Pro rozlišení typů spolupráce podle její funkce lze vymezit:

- vzájemnou výměnu informací a zkušeností,
- společný postup při vyjednávání,
- koordinaci rozvojových činností,
- zajištění veřejných služeb,
- realizaci rozvojových projektů.

Zákonné možnosti meziobecní spolupráce závisí na sféře působnosti, v níž spolupráce probíhá. Model veřejné správy fungující v ČR rozlišuje mezi působností samostatnou a přenesenou, tj. samospráva vykonává vedle aktivit spojených s rozvojem svého území i úkoly spojené s činností státní správy. Oblast samostatné působnosti je pak především prostorem pro meziobecní spolupráci. Jako jednu z možných forem spolupráce obcí v rámci přenesené působnosti lze označit dohodu o přesunu výkonu některých zákonem stanovených činností na jinou obec.

Z hlediska formálního přístupu lze rozlišit tři úrovně spolupráce obcí:

- institucionalizovaná,
- smluvní,
- ad hoc.

Nejvíce organizovanou formou spolupráce je její institucionalizovaná podoba, která je nejčastější formou umožňující a upravující vzájemné vztahy zúčastněných subjektů (partnerů spolupráce). V tomto smyslu je jí věnována i největší pozornost jak v rámci zájmu orgánů veřejné správy, tak i výzkumných subjektů. Jejím typickým příkladem je zakládání svazků obcí, v rámci jejichž působnosti mohou účastníci – jednotlivé obce – poměrně komplexně a zřetelně ovlivnit život ve svých obcích. Institucionalizace spolupráce, navíc opřená o pravidelnost setkávání zúčastněných partnerů a existenci společných rozvojových dokumentů, umožňuje dlouhodobé a cílené rozvíjení přínosů spolupráce. Pro budování efektivní spolupráce je její dlouhodobost a stabilita nezbytná.

Z hlediska typu aktérů můžeme rozlišit:

- meziobecní spolupráci,
- spolupráci obcí se soukromým sektorem (ziskovým či neziskovým),
- spolupráci obcí s jinými subjekty veřejné správy.

Pro hodnocení spolupráce obcí je možno posuzovat účel a náplň spolupráce, kdy za účel je považován cíl spolupráce a náplní je souhrn aktivit vedoucích k dosažení účelu vzniku. V případě meziobecní spolupráce v návaznosti na cíle je možno rozlišit tři základní okruhy spolupráce – celkový rozvoj území, rozvoj určitých aspektů území (monotematická spolupráce), řešení konkrétních dílčích problémů. Na základě kombinace výše uvedených znaků spolupráce (struktura, účel apod.) můžeme rozlišit konkrétní formy spolupráce.

Znaky spolupráce u svazku obcí a místní akční skupiny					
Forma spolupráce	Funkce spolupráce	Účel spolupráce	Náplň spolupráce	Formální přístup	Typy aktérů
Svazek obcí	např. společný postup sdílení zkušeností	celkový rozvoj území	např. realizace projektů společné akce	institucionalizovaný	obce
Místní akční skupina	např. koordinace rozvojové projekty	podpora rozvojových aktivit	např. pravidelná setkávání příprava projektů	institucionalizovaný	obce podnikatelé neziskový sektor

2. FORMY SPOLUPRÁCE OBCÍ

„Vědění je poklad, ale praxe je klíč k němu.“

Thomas Fuller

„Člověk s novým nápadem je blázen, dokud nemá úspěch.“

Mark Twain

Formy spolupráce představují konkrétní právní a organizační podobu systému spolupráce, zásadní je však vztah ke konkrétnímu účelu. Můžeme je členit podle řady hledisek, z nichž nejvhodnější je kombinace členění podle území a spolupracujících subjektů (viz obr. 2). Jednotlivé formy spolupráce mají různou náplň – různý obsah aktivit, které vykonávají. Až na výjimečné případy je náplň tvořena širokou a různorodou škálou aktivit, které se liší i v jednotlivých případech v rámci určité formy spolupráce.

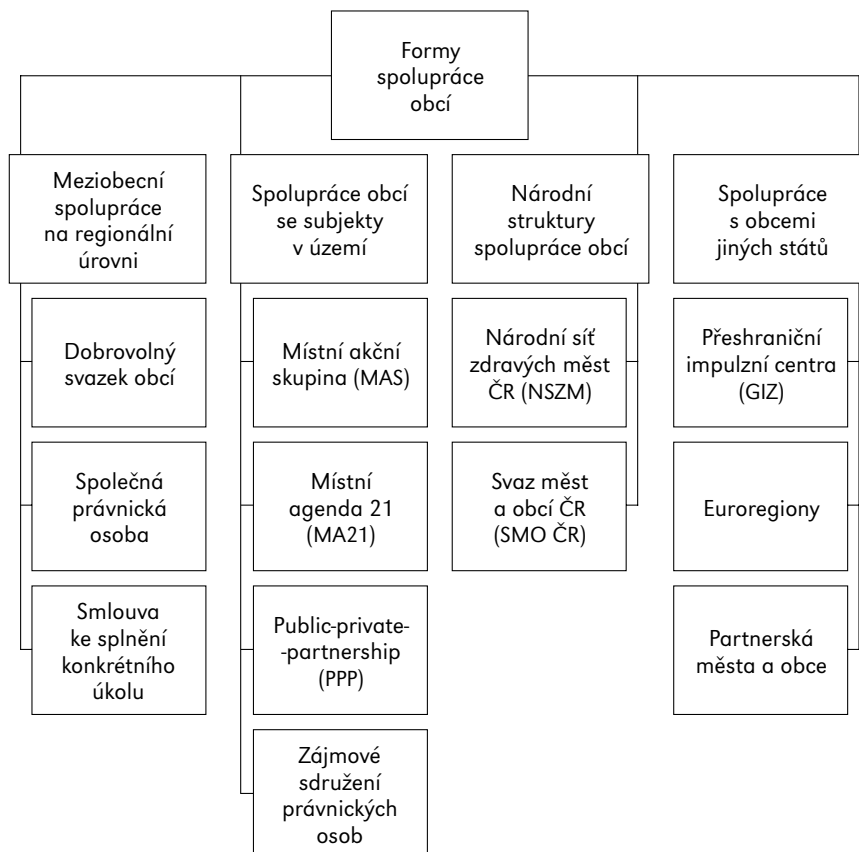
Podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, mohou obce mezi sebou spolupracovat pouze při výkonu samostatné působnosti. Konkrétně mohou uzavřít smlouvu ke splnění konkrétního úkolu, vytvořit dobrovolný svazek obcí, nebo založit právnickou osobu (obchodní společnost, družstvo apod.).

Podle výzkumu Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity z roku 2004⁵ je nejčastější formou spolupráce v ČR vytváření dobrovolných svazků obcí (u 57,3% dotazovaných obcí) a uzavírání smluv na splnění konkrétního úkolu (56,0% obcí).

Zakládání právnických osob dvěma nebo více obcemi je upraveno obchodním zákoníkem. Spolupráce obcí s právnickými a fyzickými osobami vychází z ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení. Ustanovení občanského zákoníku však nelze použít na spolupráci obcí mezi sebou s výjimkou úpravy registrace, zrušení a zániku svazku obcí.

⁵ Empirické šetření názorů obcí a měst na současné ekonomické formy sdružování samosprávných celků. In *Optimalizace právního a ekonomického prostředí pro rozvoj zvýšení efektivity výkonu územní veřejné správy – závěrečná zpráva (Projekt VA 2004/2004/003)*. Brno: Masarykova univerzita, 2004.

Obr. 2: Schéma členění způsobů a forem spolupráce



Přes absenci možností spolupracovat v oblasti přenesené působnosti je možné na základě veřejnoprávní smlouvy svěřit část či celou přenesenou působnost k výkonu obci jiné (§ 63 a následující zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Týká se to však pouze takové přenesené působnosti, která je svěřena orgánům všech obcí. Smlouvu lze uzavřít pouze mezi obcemi v rámci jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností. Přestože v tomto případě nejde o faktickou „rozvojovou“ spolupráci (jak ji zde máme na mysli), můžeme zde nalézt řadu prvků spolupráce a využití tohoto ustanovení může vést k úsporám prostředků. Problémem však je úhrada nákladů za výkon přenesených činností za situace, kdy příspěvek od státu nepokrývá celou částku.

K 1. 1. 2005 bylo v platnosti 30 veřejnoprávních smluv potvrzených Ministerstvem vnitra. Převážně jsou uzavírány na výkon přenesené působnosti v oblastech státní památkové péče, sociálně právní ochrany dětí, dopravně

správních agend. Četnost uzavírání veřejnoprávních smluv se snižuje. Kromě toho existují ještě veřejnoprávní smlouvy, které uzavírají obce vykonávající přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. K uzavření této veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu. Těchto smluv je na území jednoho krajského úřadu uzavřeno zpravidla několik desítek. Institutu veřejnoprávních smluv se využívá výhradně k zajištění nebo zlepšení výkonu přenesených působností.

První zákon o obcích (Zákon č. 367/1990 Sb., o obecním zřízení) upravoval spolupráci obcí pouze velmi volně v § 17: „Obce mohou k obhajobě svých práv a zájmů vytvářet sdružení, navazovat partnerské vztahy a spolupracovat s obcemi jiných států a být členem mezinárodních sdružení místních orgánů“.

Novela č. 410/1992 Sb. [Zákon České národní rady o obcích (obecní zřízení) (úplné znění, jak vyplývá z pozdějších změn a doplnění)] zavádí v § 20a pojem dobrovolné svazky obcí:

(1) Obce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí (dále jen „svazky“). Postavení svazků, jejich vznik a zánik upravuje zvláštní zákon. [§ 20f a násl. občanského zákoníku].

(2) Předmětem činnosti svazku mohou být jen pravomoci obce uvedené v § 14 odst. 1 písm. n), p) a r) [n) úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury, s výjimkou výkonu státní správy; p) správa, údržba a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li vlastnictvím obce; r) čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou a jejich nezávadná likvidace, odvádění a čištění odpadních vod]. Svazek může zakládat právnické osoby k plnění úkolů, pro něž byl vytvořen.

(3) Obec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla.

(4) Obce se nemohou sdružovat podle předpisu o sdružování občanů [Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů].

Obecnějším členěním forem spolupráce je přiřazení jednotlivých specifických forem spolupráce formám právním. Základním rozlišovacím hlediskem z pohledu zákona jsou zúčastněné subjekty. Je tak rozlišena spolupráce výhradně meziobecní a spolupráce jiných fyzických a právnických osob (tedy i obcí). Vztahy mezi konkrétními formami spolupráce a právními formami spolupráce přibližuje následující tabulka.

Základní charakteristiky jednotlivých forem spolupráce jsou stručně shrnuty v Příloze 1.

Tab. 4: Právní formy spolupráce obcí

Právní forma	Subjekty	Norma*	Konkrétní formy
Smlouva ke splnění konkrétního úkolu	pouze obce	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	–
Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí	pouze obce	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	svazky obcí
Společná právnická osoba obcí	pouze obce	zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník	–
Obchodní společnost*	fyzické i právnické osoby	zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník	–
Obecně prospěšná společnost	fyzické i právnické osoby	zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech	místní akční skupiny
Zájmové sdružení právnických osob	právnické osoby	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník	euroregiony sdružení obcí místní akční skupiny Svaz měst a obcí ČR Národní síť zdravotních měst
Smlouva o sdružení	fyzické i právnické osoby	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník	euroregiony
Občanské sdružení	fyzické i právnické osoby	zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů	místní akční skupiny

* *Oblast podnikání obcí či vlastnictví strategického podílu v soukromém podniku tvoří svébytnou oblast, která je již mimo rámec předkládané publikace, * vždy ve znění pozdějších předpisů*

2.1 MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE NA REGIONÁLNÍ ÚROVNI

Dobrovolný svazek obcí

Základní a nejtypičtější formou spolupráce obcí v ČR, přímo uvedenou v zákoně o obcích, jsou dobrovolné svazky obcí. Obvykle vznikají pro územně ucelenou oblast, vymezenou přirozenými přírodními, technickými nebo historickými hranicemi a dalšími důležitými pojíci prvky. Vyskytují se však i svazky sdružené bez principu územní celistvosti a zaměřující se

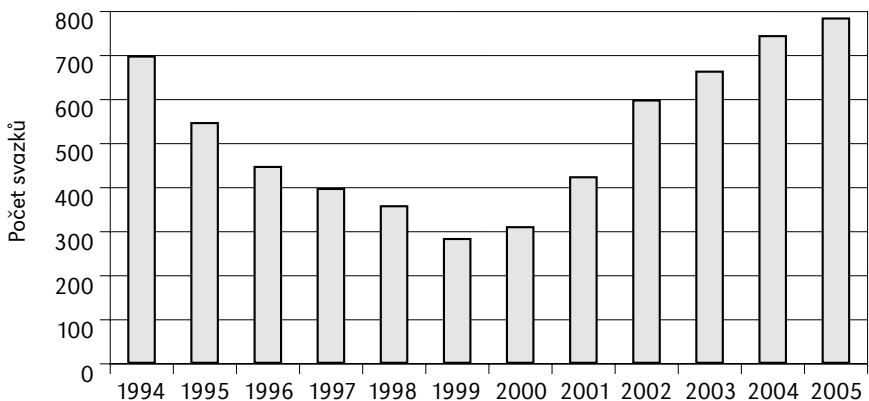
např. na rozvoj určitých společných záměrů (lze uvést svazek obcí Cyklostezka Brno–Vídeň). Členy svazků mohou být pouze obce; není možné, aby ve svazku byly sdruženy i jiné právnické či fyzické osoby. Přes řadu společných rysů jsou svazky obcí značně různorodou skupinou. Liší se jak účelem, tak intenzitou a náplní spolupráce.

Svazek obcí může společně vykonávat pouze záležitosti spadající do samostatné působnosti obcí a činnosti pro ochranu a prosazování společných zájmů obcí. Společný výkon některých úkolů snižuje administrativní zatížení obcí, což bývá velmi účelné, zvláště jedná-li se o populačně malé obce. Předmětem činnosti svazků mohou být zejména úkoly v oblastech školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu, čistoty obce, sítí technického vybavení, dopravní obslužnosti, správy majetku obcí atd.

Při realizaci aktivit svazku je velmi významná míra zapojení všech členů svazku (intenzita spolupráce) a rozvinutí jejich spolupráce s dalšími aktéry v daném území. Z hlediska zajištění spolupráce – neustálého procesu přípravy jejich žádoucích forem i nástrojů – hraje důležitou roli osoba schopného manažera daného svazku. Občané členských obcí svazku mají svá práva i vůči svazku a jeho orgánům.

Svazky obcí slouží často jako základ pro jiné typy spolupráce. Zejména jde o místní akční skupiny a euroregiony, svazky obcí mohou vstoupit jako celek i do Národní sítě zdravých měst. Svazky jsou rovněž východiskem pro případné nové přístupy k organizaci spolupráce (viz kapitola 6). Bude jim proto dále věnována větší pozornost.

Obr. 3: Vývoj počtu dobrovolných svazků obcí v České republice v letech 1994–2005



Pramen: RARIS, Ministerstvo financí ČR, 2006

Vývoj počtu dobrovolných svazků obcí lze rozdělit na období před rokem 2000 a po roce 2000. Po roce 1990 vznikla řada svazků obcí, oproti současnosti však s jinými charakteristikami a úkoly. Zejména šlo o budování technické infrastruktury (viz Zákon č. 410/1992 Sb., o obcích, § 14, odst. 1, písm. r), která po dokončení přešla pod správu specializovaných firem. Po splnění konkrétních rozvojových úkolů tak svazky zanikaly a jejich počet postupně klesal. Konec 90. let přinesl nové impulzy v souvislosti s přípravou na vstup do EU a možnostmi čerpat prostředky z předvstupních fondů. Nově vzniklé kraje také fakticky deklarovaly svou podporu této formě spolupráce.

Přes řadu společných rysů jsou svazky obcí značně *různorodou skupinou*. Liší se jak účelem, tak intenzitou a náplní spolupráce.

V případě účelu lze svazky rozlišit na *monotematické svazky* a na „*mikroregiony*“. Jako mikroregiony bývají často nepřesně nazývány veškeré svazky obcí. Označení „mikroregion“ má svůj specifický význam v případě vymezení hierarchických stupňů různě velkých, funkčně vymezených územních celků. V souvislosti s identifikací vytvářených svazků obcí je označení „mikroregion“ nejlépe vhodné pro takový svazek obcí, který zastřešuje poměrně kompaktní území s výraznými znaky socioekonomické a geografické sounáležitosti. Současné metodické přístupy považují za mikroregiony takové svazky obcí, které využívají principu soudržnosti, kdy více obcí propojuje a provazuje své zájmy a záměry při realizaci jednotlivých akcí a aktivit s cílem vymezení a realizování žádoucích změn ve všech obcích nebo části obcí takto vymezeného území⁶. V ideálním případě hranice mikroregionu kopírují přirozenou historickou spádovost a dojížděku do zdravotnických a správních center.

Monotematické svazky vznikají za účelem realizace úzce vymezeného okruhu činností. Nejčastěji jde o budování technické infrastruktury, kdy se obce spojují k pořízení, resp. provozování vodovodu, kanalizace s ČOV, plynofikace, likvidace odpadů apod. (dále označovány jako „technické“ svazky). Další svébytnou skupinou jsou svazky obcí v oblasti cestovního ruchu. Vedle těchto významnějších tematických skupin existují nepočetné skupiny specifických svazků.

S účelem vzniku svazků souvisí také doba jejich trvání. Svazky „monotematické“ bývají většinou časově omezeny na dobu realizace daného projektu; svazky „komplexní“ jsou relativně trvalé, usilují o celkový rozvoj území koncepčním způsobem.

⁶ *Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů* (Brno: Ústav územního rozvoje, 2004), dostupné z <http://www.uur.cz/images/uzemnirozvoj/regionalnipolitika/Mikroregiony/MetodikaSRDmikroregionu/Metodika.pdf>

Společná právnická osoba

V případě, že společný úkol obcí vyžaduje jejich stabilnější spolupráci, mohou obce společně založit novou právnickou osobu – obchodní společnost (akciovou společnost, společnost s ručením omezeným). Zakládání i činnost těchto právnických osob se řídí ustanoveními obchodního zákoníku. V praxi se této formy využívá např. u dopravních podniků, tepláren, správy bytových domů, lesů a rybníků atd.

Ustanovení obchodního zákoníku upravují u jednotlivých druhů obchodních společností rozsah ručení společníků za závazky společnosti. Každý z účastníků má ve společnosti určitý podíl, který představuje jeho účast ve společnosti a z ní vyplývající práva a povinnosti. Pro účely zákona se podíl oceňuje mírou účasti společníka na čistém obchodním majetku společnosti, jež připadá na jeho podíl (nestanoví-li zákon jinak).

Společnost vzniká dnem, ke kterému byla zapsána do obchodního rejstříku. Není-li při založení obchodní společnosti výslovně určeno, že se zakládá na dobu určitou, platí, že byla založena na dobu neurčitou. Společnost zaniká ke dni výmazu z obchodního rejstříku. Zániku společnosti předchází její zrušení s likvidací nebo bez likvidace.

Smlouva ke splnění konkrétního úkolu

Tato forma spolupráce je poměrně nová, poprvé se objevila v roce 2000 v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. Stala se však druhou nejvíce využívanou formou spolupráce – týká se více než poloviny obcí.

Podobně jako v případě dobrovolného svazku obcí mohou i smlouvu ke splnění konkrétního úkolu uzavírat pouze obce. Smlouva ke splnění konkrétního úkolu může být uzavřena mezi dvěma nebo více obcemi, na dobu určitou nebo neurčitou.

Předmětem smlouvy je vždy zajištění konkrétního úkolu, který spadá do samostatné působnosti zúčastněných obcí. Zpravidla se jedná o úkol, jehož plnění přesahuje hranice obce a jehož společné splnění může mít význam i pro další obec či obce (tj. např. vybudování stavby ke společnému užívání, zajištění sběru a odvozu domovního odpadu apod.). Předmětem smlouvy ale není vznik právnické osoby – právnická osoba může vzniknout podle ustanovení občanského zákoníku.

2.2 SPOLUPRÁCE OBCÍ SE SUBJEKTY V ÚZEMÍ

Místní akční skupiny

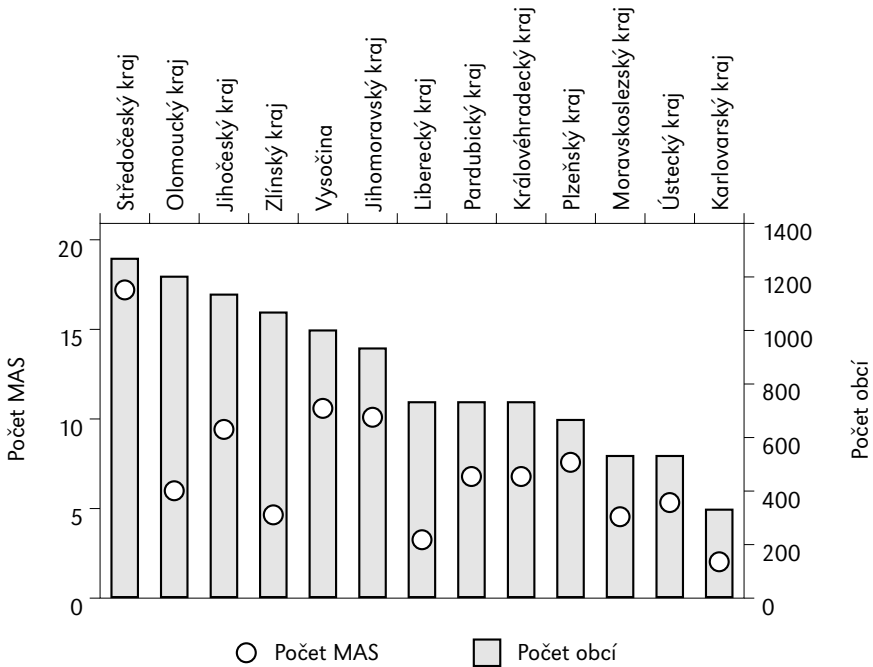
Rozvinutí principu partnerství, spočívajícího ve funkční spolupráci různých subjektů v území, umožňují místní akční skupiny (MAS). Místní akční skupiny jsou uskupení vytyčená v rámci iniciativy LEADER+⁷, která spojují subjekty veřejného i soukromého sektoru působící v daném území – obce, svazky obcí, podnikatele, nestátní neziskové organizace či neorganizované občany. Místní akční skupiny se musí skládat z vyváženého a reprezentativního výběru partnerů z různých socioekonomických sektorů na daném území. Na úrovni rozhodování musí tvořit zástupci soukromého sektoru (soukromí podnikatelé, neziskové organizace, fyzické osoby reprezentující zájmové skupiny) nejméně 50 % z místního partnerství.

Nejčastější právní formou MAS je občanské sdružení. Podíl dalších forem (zájmové sdružení právnických osob, obecně prospěšná společnost) je již mnohem nižší. Mezi jednotlivými formami MAS existují určité rozdíly, dané odlišnou právní úpravou: občanská sdružení jsou povinna se řídit ustanoveními zákona o sdružování občanů, zájmová sdružení právnických osob jsou vázána občanským zákoníkem, pro obecně prospěšné společnosti platí zákon o obecně prospěšných společnostech. Výraznější odlišnosti jsou ovšem spíše mezi občanskými sdruženími a oběma ostatními formami, než mezi zájmovými sdruženími právnických osob a obecně prospěšnými společnostmi.

Metoda Leader je založena na partnerské spolupráci různých subjektů v území. Ze zástupců místních samospráv, podnikatelů a neziskových organizací vzniká Místní akční skupina, jejímž základem je partnerská dohoda o hlavních cílech rozvoje venkovského regionu, společná příprava strategií a realizace projektů k jejich naplnění.

⁷ LEADER+ byla iniciativa Evropské unie realizovaná v členských zemích v programovacím období 2000–2006, navazující na předcházející iniciativy LEADER I (1991–1994) a LEADER II (1994–1999). V programovém období 2007–2013 je uplatňování metody Leader rozvinuté stejnojmennou iniciativou začleněno jako osa IV do Národního strategického plánu pro rozvoj venkova.

Obr. 4: Počet místních akčních skupin podle krajů ČR (k 31. 12. 2006)



Pramen: leader.isu.cz, RARIS MF ČR, vlastní výpočty

Metoda Leader má za úkol povzbuzovat rozvinutí vnitřního rozvojového potenciálu regionu. Jejím cílem je podporovat zavádění integrovaných strategií pro trvale udržitelný rozvoj, vyzkoušet nové způsoby podpory přírodního a kulturního dědictví, upevnit ekonomické prostředí, přispět k tvorbě nových pracovních míst i k celkovému zlepšení organizačních schopností příslušné komunity. Základním prvkem metody Leader je tedy „spolupráce“ v širším slova smyslu, zejména podpora obnovy místních komunit, posilování místní demokracie a rozhodování na nejnižší možné úrovni.

Síla a význam MAS spočívá v propojení veřejného a soukromého sektoru a ve spolupráci různorodých partnerů. Význam MAS neustále narůstá a právě pomocí těchto uskupení plynou finanční prostředky na rozvoj venkova. Jejich rozvoj byl vyvolán právě novými finančními možnostmi.

Místní Agenda 21

Místní Agenda 21 (MA21) je mezinárodní program zavádění zásad udržitelného rozvoje⁸ na místní úrovni, který vychází ze závěrů mezinárodního Summitu Země v Rio de Janeiro v roce 1992. Těžištěm MA21 je zapojování veřejnosti do plánování rozvoje obcí, měst a regionů. MA21 je proces, který zkvalitňováním správy věcí veřejných, strategického plánování (řízení), zapojováním veřejnosti a využíváním všech dosažených poznatků o udržitelném rozvoji v jednotlivých oblastech zvyšuje kvalitu života obyvatel a směřuje k zodpovědnosti občanů za jejich životy i životy ostatních bytostí v prostoru a čase. Realizátory MA21 mohou být města, obce i regiony.

Kvalita MA21 v konkrétních podmínkách je hodnocena pomocí souboru jedenadvaceti kritérií. Podle nich bude možné objektivně posoudit, která města, obce či regiony uplatňují MA21 v praxi a na jaké úrovni se nacházejí. Toto hodnocení může být např. jedním z podkladů pro hodnocení žádostí o granty EU, ČR nebo krajů. Předpokládá se, že do budoucna budou mít aktivní MA21 větší šanci na úspěch při podávání žádostí o granty. Kritéria jsou rozdělena do čtyř kategorií, které reprezentují kvalitativní úroveň realizované MA21; tyto kategorie jsou shrnuty v tab. 5. Kromě těchto čtyř kategorií existuje dále startovací kategorie Zájemci – pro municipality, jež dosud nejsou začleněny do MA21.

⁸ Obecně přijatá definice pojmu „udržitelný rozvoj“ neexistuje. S určitou mírou zjednodušení jde o způsob rozvoje, který uspokojuje potřeby přítomnosti, aniž by oslaboval možnosti budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby (tj. omezení nadměrného zatěžování životního prostředí).

Širším způsobem formuloval u nás pojem Josef Vavroušek. Podle něj je udržitelný rozvoj – nebo snad přesněji způsob života – zaměřen na hledání harmonie mezi člověkem a přírodou, mezi společností a jejím životním prostředím tak, abychom se co nejvíc přiblížili ideálům humanismu a úcty k životu a k přírodě. Je to způsob života, který hledá rovnováhu mezi svobodami každého jednotlivce a jeho odpovědností vůči jiným lidem i přírodě jako celku, a to včetně odpovědnosti vůči budoucím generacím. (Pramen: Galvas, M., Kubátová, J.: Vybrané aspekty práva a trvale udržitelného rozvoje. In *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis Facultas Philosophica, POLITOLOGICA 5*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006).

Tab. 5: Kategorizace kritérií MA21

Označení kategorie	Název	Úroveň	Předpoklad pro dosažení	Příklady v ČR (stav v roce 2006)
–	zájemci	–	zájemce o problematiku MA21	Boskovice, Humpolec, Krnov, Poděbrady, Třeboň, Zlín a mnoho dalších
D	start	základní	organizační zajištění procesu MA21	Hlučín, Moravská Třebová, Praha 12-Libuš
C	stabilizace	mírně pokročilá	aktivní zapojení veřejnosti a politické zastřešení procesu MA21	Hodonín, Koprivnice, Kuřim, Litoměřice, Orlová, Prostějov, Strašín, Ústí nad Labem
B	systém řízení	pokročilá	zavedení a používání systému řízení municipality dle zásad MA21	Chrudim, Vsetín
A	dlouhodobý proces	nejvyšší	strategický a dlouhodobý rozvoj za aktivní účasti veřejnosti, založený na principech udržitelného rozvoje a směřující ke zvyšování kvality života svých občanů	–

Pramen: www.nszm.cz

Oficiální evidenci všech realizátorů MA21 v České republice je Databáze MA21. Databáze bude využívána jako zdroj informací o rozsahu a kvalitě MA21 v municipalitách pro resorty, kraje a mezinárodní instituce. Jejím cílem je poskytovat přehledné monitorování úrovně procesu MA21 v jednotlivých municipalitách, a také jejich transparentní zařazení do kategorií. Registrace v této databázi je nutným předpokladem pro hodnocení místní Agendy 21 podle výše zmíněných kritérií – pouze registrované municipality totiž budou pokládány za prokazatelné realizátory MA21.

Zavádění principů MA21 velmi podporuje Národní síť Zdravých měst ČR. Svým členům nabízí metodický a konzultační servis a metodické semináře zaměřené na práci s Kritérii MA21 a Databází MA21.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru

Spolupráce veřejného a soukromého sektoru se může uskutečňovat různými způsoby, za různým účelem a v různém rozsahu. Jednou ze specifických forem této spolupráce je Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership, PPP). Tento pojem se využívá pro označení spolupráce veřejného a soukromého sektoru, která vzniká za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb.

Existují dva základní způsoby řešení PPP. V prvním případě obec, kraj, region, stát nebo jiná veřejná instituce buď založí spolu se soukromou právnickou, resp. fyzickou, osobou samostatnou společnost (tzv. společnost pro zvláštní účel – Special Purpose Vehicle)⁹. Tato společnost realizuje vybraný projekt a za provedenou investici získá dlouhodobé povolení na provozování služby, tzv. koncesi, tj. úřední povolení opravňující danou společnost ke zřízení nebo provozování určité činnosti, např. poskytování dodávek energie, tepla, dopravní obslužnosti, zdravotních, vzdělávacích či jiných služeb. Z poplatků za tyto služby se splácejí úvěry, provozní náklady a generují výnosy.

Ve druhém případě soukromý investor vloží finanční prostředky do vytvoření veřejně prospěšné stavby, tu potom spravuje a provozuje. Za tuto službu pro veřejný sektor dostává úplatu (veřejný sektor platí za „dostupnost“ služby), případně získává prostředky přímo od konečných uživatelů (projekty koncesní)¹⁰. Tento způsob je využíván např. u dopravních staveb.

PPP přispívá ke zvýšení kvality i efektivnosti veřejných služeb včetně výkonu státní správy a urychluje realizaci významných infrastrukturních projektů s pozitivním dopadem na rozvoj ekonomiky. Typickými příklady realizace formou PPP jsou projekty v oblasti dopravní infrastruktury, administrativních, bydlení, zdravotnictví, školství, obrany atd.

Podstatou úspěšného projektu PPP je předpoklad, že většího přínosu pro veřejný sektor (v poměru k jím vynaloženým prostředkům) může být dosaženo využitím schopností a zkušeností soukromého sektoru a rozdělením rizik mezi zúčastněné strany tak, že každá strana nese takové riziko, které dokáže nejlépe řídit.

Města a obce v ČR se dosud do PPP příliš nezapojily – převážně z nedostatku finančních prostředků. Překážkou v rozvoji PPP bylo navíc i nedostatečné legislativní ošetření této formy spolupráce a nedorozumění otázky vlastnictví majetku, který bude předmětem projektu. V neposlední řadě ne-

⁹ Blažek, J.: Financování investic v podmínkách regionů. In *Interakce ekonomie, managementu a práva při rozvoji regionů*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 8–9.

¹⁰ *Partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Příloha týdeníku Ekonom, 51–52/2005, s. 5.

existuje jediná odpovědná instituce (v ideálním případě meziresortní), která by spravovala proces přípravy využívání PPP. Subjekty tedy musejí o PPP vyjednávat se všemi ministerstvy zvláště, což je – zejména pro malé a střední podniky – velmi komplikované a nákladné.

Určité kroky pro podporu PPP v ČR již byly provedeny. Ministerstvo financí zřídilo *Centrum pro podporu implementace PPP*, jehož úkolem je poskytovat metodické a informační materiály. Mimo to existují další dvě organizace¹¹, které se věnují problematice PPP (obě byly založeny v roce 2004). *PPP Centrum* poskytuje služby pro veřejný sektor a nabízí podporu projektového řízení u pilotních PPP projektů. Jeho úkolem ovšem není být projektovým manažerem, ale mít nad projektem dohled – zda je dobře řízen a zda je fiskálně bezpečný. *Asociace PPP* podporuje rozvoj služeb a podnikání formou PPP a posilování důvěry v efektivitu této formy spolupráce. Také pomáhá prosazovat transparentní postupy. Členy Asociace se mohou stát právnické i fyzické osoby. Vzhledem k náročnosti přípravy a realizace klasických PPP projektů (tj. projektů využívajících koncese) se vyplatí tímto způsobem řešit projekty většího rozsahu. PPP je tedy zatím pro obce v České republice pouze okrajovou záležitostí. Je však otázkou jak chápat partnerství veřejného a soukromého sektoru v obecné rovině, za projekty tohoto typu mohou být s jistotou toleranci považovány i běžné projekty realizované společně obcemi a podnikateli. Toto chápání potvrzují i níže uvedené výsledky průzkumu Vysoké školy ekonomické. Ekonomické aspekty PPP jsou podrobněji rozvedeny v části 4.3.

Spolupráce obcí se soukromým sektorem dle dotazníkového šetření Vysoké školy ekonomické v Praze realizovaného na počátku roku 2006¹² v obcích nad 2 000 obyvatel.

Forma spolupráce	Velikostní kategorie obcí		
	2 000–4 999 (94 obcí)	5 000–19 999 (83 obcí)	Nad 20 000 (30 obcí)
Společné podniky	36,8 %	39,5 %	50,0 %
Sponzorství soukromým sektorem	46,0 %	53,1 %	57,1 %
Vzájemná odborná pomoc	58,6 %	65,4 %	82,1 %
Public Private Partnership	12,6 %	11,1 %	25,0 %

¹¹ *Partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Příloha týdeníku *Ekonom*, 51–52/2005, s. 2–3.

¹² Olšová, P., Pošta, V.: *Management v obecní samosprávě*. In *Veřejná správa 46/2006*, příloha, s. VII.

2.3 NÁRODNÍ STRUKTURY SPOLUPRÁCE OBCÍ

Svaz měst a obcí České republiky

Svaz měst a obcí České republiky (SMO ČR, Svaz) je organizací, jejímiž členy mohou být pouze obce ve smyslu zákona o obcích. Základním cílem Svazu je hájit společné zájmy a práva obcí sdružených ve Svazu a vytvářet podmínky pro řešení problémů a otázek společných pro jeho členy. Svaz je otevřenou zájmovou nestranickou a nevládní organizací, založenou jako zájmové sdružení právnických osob.

K zajištění požadavků jednotlivých druhů obcí jsou zřízeny komory Svazu (Komora statutárních měst, Komora měst, Komora obcí). SMO ČR je partnerem pro vládní i parlamentní politickou reprezentaci. Spolupracuje na návrzích legislativních opatření formou připomínkování právních norem v oblastech týkajících se místní samosprávy, čímž napomáhá tvorbě regionální politiky.

Svaz měst a obcí České republiky také vytváří podmínky pro integrování českých municipalit do různých forem spolupráce v oblasti činnosti orgánů samosprávy a místní správy v Evropě i v dalších zemích světa. Svaz spolupracuje s obdobnými partnerskými svazy v jiných zemích a zároveň zajišťuje spolupráci mezi jednotlivými obcemi u nás a v zahraničí. SMO ČR deleguje spolu s Asociací krajů zástupce samospráv do Výboru regionů, poradního orgánu EU. Členové Výboru regionů za ČR se tak mohou postupně seznamovat s mechanismy a programy EU v praxi. Svaz rovněž koordinuje program partnerské spolupráce měst a obcí, ať už se jedná o spolupráci mezi asociacemi členských zemí Evropské unie nebo o podporu vytváření demokratického systému samospráv v zemích bývalé Jugoslávie, na Ukrajině a v Bělorusku.

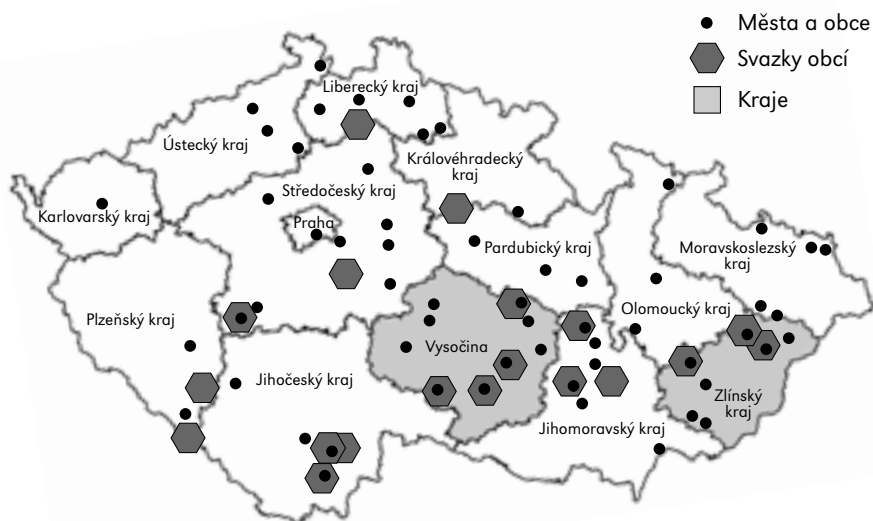
Národní síť zdravých měst ČR

Národní síť Zdravých měst ČR (NSZM) je zájmovým sdružením právnických osob. Členy jsou municipality (obce, města, a kraje) a sdružení municipalit (pouze ta, která jsou právnickou osobou); členem se však může stát také právnická osoba nemunicipálního charakteru, která se rozhodne respektovat stanovy NSZM.

NSZM poskytuje svým členům poradenství v oblasti spolupráce a výměny zkušeností a přístupu k finančním zdrojům (státním i evropským) včetně konzultací k přípravě projektů. Také nabízí pomoc při zpracování strategie rozvoje nebo zprostředkování spolupráce s odbornými partnery v ČR i zahraničí.

NSZM podporuje kvalitu veřejné správy a kvalitu strategického plánování a řízení s ohledem na udržitelný rozvoj a podporu zdraví. Velký důraz je kladen na aktivní zapojení místních odborných i nevládních partnerů (odborných institucí, nevládních organizací, škol, firem) i široké veřejnosti do diskuzí o současných záměrech i o místní či regionální budoucnosti. Konkrétními řešeními otázkami jsou např. komunitní plánování, mezinárodní spolupráce, školství, handicapovaní spoluobčané, volný čas apod.

Obr. 5: Členové NSZM ČR



Pramen: www.nszm.cz, stav 1/2007

Pro zefektivnění procesu řízení a plánování municipalit sdružených v NSZM a sdílení zkušeností mezi nimi byl vytvořen DataPlán NSZM, informační systém, který propojuje strategické plány jednotlivých měst, obcí a regionů. Obsahuje databázi koncepčních dokumentů municipalit (nejen samotný strategický plán rozvoje, ale i další rozvojové programy, komunitní strategické plány atd.) včetně aktivit a zamýšlených projektů. Kromě prosté prezentace údajů umožňuje DataPlán i porovnání strategických dokumentů, zjišťování vzájemných souvislostí, provázání aktivit a záměrů s rozpočty obcí a vazby na krajské či národní dokumenty. Dále obsahuje také rozpočty měst, obcí a regionů a příklady dobré praxe (úspěšné projekty). Efektivně prezentované příklady dobré praxe mohou být pro další obce inspirací pro realizaci vlastních rozvojových záměrů nebo pro řešení různých problémů. Podrobná databáze rozpočtů obcí umožňuje sledovat množství finančních prostředků vynakládaných na jednotlivé aktivity a jejich efektivitu.

V roce 2006 měla NSZM celkem 77 členů z řad obcí, měst, svazků obcí i krajů. Pestrá struktura zúčastněných subjektů svědčí o široké využitelnosti metod této formy a jednoznačném přínosu pro všechny zúčastněné.

Spolupráce mezi jednotlivými členskými municipalitami se týká různých témat, která zahrnují komunitní plánování, mezinárodní spolupráci, školy, environmentální management, handicapované spoluobčany, monitoring stavu municipality, stezky zdraví, stravování a potravin, volný čas dětí a mládeže, zjišťování názorů obyvatel a zvířata.

Dále se Zdravá města připojují k celostátním kampaním, jako např. Den Země, 30 dní pro neziskový sektor, Světový den bez tabáku, Národní dny bez úrazů, Den bez aut atd.

2.4 SPOLUPRÁCE S OBCEMI JINÝCH STÁTŮ

Přeshraniční impulzní centra

Přeshraniční impulzní (pobídková) centra (GIZ) jsou evropským pilotním projektem přeshraniční spolupráce regionů podél příhraničních oblastí Dolního Rakouska, České republiky, Slovenska a Maďarska. Jejich úlohou je především pomáhat překonávat hranice, a to jak technické, tak společenské.

GIZ nabízí impulzní a podpůrnou činnost při realizaci přeshraničních projektů a aktivit každodenního života. Hlavním těžištěm jejich aktivit je oblast hospodářství, dalšími okruhy jsou kultura a sociální oblast. Tato kooperace by měla v daném regionu napomoci odstranit stávající předsudky a motivovat obyvatelstvo k přeshraniční spolupráci. Realizací společných aktivit překračujících hranice mohou být v regionech lépe využity hospodářské šance rozšířené EU. Právě podniky, které zvažují krok přes hranice, mohou z přeshraničních kooperací v mnoha ohledech profitovat. Tímto způsobem si mohou provozovatelé podniku v příhraničí zajistit dlouhodobou budoucnost.

Finanční prostředky pro projekty realizované v rámci GIZ byly čerpány z iniciativy Evropského společenství Interreg IIIA a z regionálních programů firmy Ecoplus a Dolnorakouské společnosti pro podporu příhraničí (NÖG). Všechny realizované projekty a aktivity podporují buď přímo malé a střední podniky (např. exkurze, kooperační setkání a workshopy), nebo posilují malá regionální těžiště činností (zejména spolupráce v oblasti turismu). V období 2007–2013 bude možno využít k financování operačních programů Přeshraniční spolupráce.

Na základě velkého úspěchu prvních tří let trvání projektu by měla být GIZ zachována jako trvalá organizace v příhraničí. Plány pro pokračování existence jednotlivých stanovišť již byly zahájeny. I po vstupu České republiky, Slovenska a Maďarska do EU zůstává význam přeshraniční spolupráce a „odbourávání hranic v hlavách“ aktuální.

V příhraničních oblastech existuje celkem 11 GIZ, sdružujících přes 250 obcí. Tyto struktury nezahrnují jen české regiony s jejich zahraničními protějšky, ale rozkládají se i na slovensko-rakouské a slovensko-maďarské hranici. I přes poměrně krátkou dobu jejich trvání jsou GIZ velmi dobře fungující formou spolupráce.

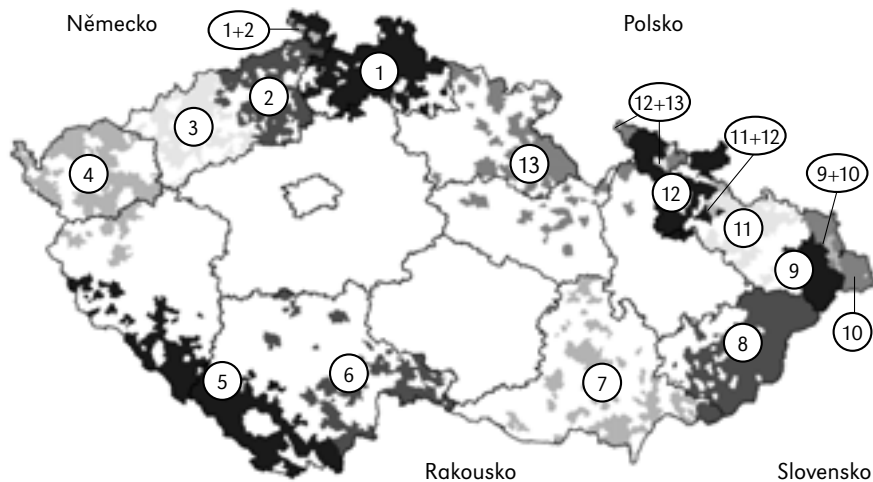
Euroregiony

Přeshraniční spolupráce obcí a měst se rozvíjí v rámci tzv. euroregionů. Jejich cílem je překonávat hranice a postupně snížit význam státních hranic na úroveň správního členění s pozitivně stimulujícím účinkem na spolupráci. Pro existenci euroregionů, s výjimkou některých chart Rady Evropy, neexistuje právní opora. Přesto si tyto subjekty dokázaly postupem času vydobýt nemalý respekt. Ve většině zemí EU disponují důležitým vlivem, pokud ne přímo monopolem, co se týče administrování unijních prostředků pro podporu regionální přeshraniční spolupráce. Zejména se jedná o prostředky v rámci tzv. Iniciativy INTERREG, která existuje od roku 1989 a se kterou má Česká republika již také své zkušenosti. Euroregiony však s Evropskou unií jako takovou nejsou přímo spojeny, existují i v nečlenských zemích EU a řadu svých projektů financují nezávisle na Evropské Unii.

Euroregiony v České republice zpravidla fungují jako zájmové sdružení právnických osob (s právní subjektivitou) nebo jako sdružení subjektů vzniklé na základě smlouvy (bez právní subjektivity). Vytváří takové organizační struktury, které jsou potřebné k naplnění cílů (nepřímo také odráží aktivitu euroregionu). Některé euroregiony působí pouze jako servisní a poradní místo a jiné naopak vytváří rozsáhlé pracovní skupiny, které se pravidelně schází a řeší aktuální problémy nebo přímo i vytváří dotační programy a provádějí jejich administraci.

Spolupráce vzniká na územích, kde existuje určitá kulturní a hospodářská spjitost překračující státní hranice, mnohdy daná historicky. Jejím cílem je zlepšování životních podmínek místního obyvatelstva – zejména sociální oblasti, kultury, hospodářství a infrastruktury. Hlavním motivem vzniklých sdružení je tedy snaha o odstraňování nerovností a postupné vyrovnávání ekonomického i sociálního rozvoje na obou stranách hranice.

Obr. 6: Euroregiony v ČR



- | | |
|-----------------|---------------------|
| 1 Nisa | 8 Bílé Karpaty |
| 2 Labe | 9 Beskydy |
| 3 Krušnohoří | 10 Těšínské Slezsko |
| 4 Egrensis | 11 Silesia |
| 5 Šumava | 12 Praděd |
| 6 Silva Nortica | 13 Glacensis |
| 7 Pomoraví | |

Pramen: Euroregiony v České republice, Praha: Český statistický úřad, 2005, dostupné z [http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/t/7B0027BF8E/\\$File/13720501.pdf](http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/t/7B0027BF8E/$File/13720501.pdf)

V České republice dnes funguje 13 euroregionů, které zahrnují území více než 40 ze 76 okresů (viz obr. 6). Oproti tomu například v Rakousku existuje devět euroregionů nebo na Slovensku dokonce pouze sedm. Jejich členy jsou zejména obce, ale i uskupení obcí či podnikatelské a neziskové subjekty. Územní struktura euroregionů je však poměrně roztržštěná a jejich funkčnost a rozvojový význam je v některých případech diskutabilní.

Partnerská města a obce

Většina měst a řada obcí v ČR spolupracuje s partnerskými městy a obcemi v některém z evropských států, přitom není výjimkou spolupráce i s více městy či obcemi. Navázání partnerských vztahů mohou realizovat města či obce samy, případně mohou využít služeb Svazu měst a obcí ČR.

Základem pro funkční a živé partnerství je vzájemné porozumění a společné chápání partnerské spolupráce mezi municipalitami, efektivní komunikace, jasné a srozumitelné cíle naplňující obsah partnerství a aktivní zapojení občanů, zájmových a profesních sdružení do partnerských aktivit. Dopad spolupráce může být v konkrétních obcích velmi rozdílný – pohybuje se od čistě deklaratorní po velmi intenzivní spolupráci.

Nejčastějšími cíli spolupráce jsou konzultace a přenos poznatků v oblasti veřejné správy, kulturní a společenská spolupráce, výměnné pobyty, spolupráce v oblasti dopravy, územního plánování a podpory cestovního ruchu a spolupráce na projektech. Charakteristickým rysem je postupné rozvíjení kontaktů od účasti na kulturních a společenských akcích, přes spolupráci v oblasti optimalizace výkonu samosprávných funkcí k ekonomické spolupráci včetně společné participace na programech spolufinancovaných EU. Relativně významným rysem této spolupráce je také finanční pomoc ze strany zahraničních partnerů.

Partnerství měst a obcí je podporováno ze strany Evropské unie, např. formou grantů podporujících výměnné pobyty občanů z partnerských měst nebo pořádání konferencí a seminářů. Podmínkou je, aby tyto akce podporovaly myšlenky evropské integrace. Zvláštní pozornost je věnována výměně mladých lidí, kulturním a vzdělávacím akcím, integraci znevýhodněných skupin obyvatel a rovným příležitostem mužů a žen.

Formy spolupráce v zahraničí

Pro vytvoření efektivní struktury spolupráce je velmi vhodné využít i zkušenosti z jiných států; způsoby meziobecní spolupráce ve vybraných evropských státech představuje Příloha 2. V Evropě je obvyklá spolupráce v samostatné i přenesené působnosti. Ve Francii sdílejí určité úkoly všechny obce daného sdružení, tyto činnosti pak nesmějí vykonávat samostatně. Italské obce mohou společně řídit zajišťování veřejných služeb na svém území. Přenesenou působnost často zajišťuje struktura bez právní subjektivity (např. v Rakousku, na Slovensku). Ve Švédsku byly obce z důvodu racionalizace výkonu veřejné správy slučovány, v ČR by slučování obcí pravděpodobně nemělo naději na úspěch.

3. AKTÉŘI A VZTAHY SPOLUPRÁCE

*„K tomu, aby se lidé sešli, je třeba hloubky jejich duší;
aby se rozešli, stačí už jen jejich povrchnost.“*

Sergej Davydov

*„Děje tohoto světa jsou výsledkem tří faktorů;
přirozenosti, lidské vůle a náhody.“*

Avicenna

„Spolupráci“ lze obecně chápat jako systém, který má své prvky (aktéry), jejich vzájemné vztahy, činnosti a prostředky, kterými jej naplňují a podmínky, za (nebo ve) kterých systém funguje, kdy kvalita (účinnost) jeho fungování je podmiňována jak vnitřními, tak i vnějšími faktory vlivu.

V předchozí kapitole byly představeny jednotlivé formy spolupráce, které mohou v současné době obce navazovat. Tento přístup k identifikaci podmínek a možností spolupráce lze považovat za přístup „zvnějšku“. Jiným pohledem je rozbor vnitřních znaků. Zde hrají klíčovou roli především jednotliví aktéři (subjekty), kteří do dané formy spolupráce vstupují a zvolený mechanismus její realizace. Mechanismem spolupráce můžeme rozumět soubor vztahů, činností a prostředků, jakými jsou naplňovány vazby mezi subjekty spolupráce, ať již probíhají v rámci rutinních (administrativa, provoz) nebo příležitostných procesů spolupráce (např. příprava jednotlivých akcí, projektů, dokumentů apod.), zahrnující i způsoby rozhodování, řízení, event. další procesy.

Celkový charakter určité podoby spolupráce je většinou odrazem různorodé mozaiky jednotlivých účastníků spolupráce (tj. aktérů), jejich formálních i neformálních vztahů. Pro její kvalitu je klíčová jejich schopnost hledat společná řešení a společně je realizovat. Ke zkvalitnění meziobecní spolupráce by mělo přispět její rozvinutí zapojením i dalších aktérů daného území. Na aktéry je v dalším textu nahlíženo z hlediska jejich zapojení do rozvoje území s využitím partnerství a spolupráce.

3.1 AKTÉŘI SPOLUPRÁCE OBCÍ

Spolupráce je založena na vztazích mezi jednotlivými jejími aktéry. S konceptem spolupráce při rozvoji souvisí proces „deliberativní demokracie“, což je uvážená demokracie, projednávaná demokracie za účasti různých (za-

interesovaných) subjektů. S tímto typem přístupu souvisí i uplatnění principů komunitního plánování a participace veřejnosti.

Přístupy k vymezení aktérů spolupráce

V obecné rovině můžeme rozlišit několik typů subjektů podle vztahu k řešenému problému či k připravovanému projektu, který vzniká v procesu zkoumané formy spolupráce:

- Podílejší se (Shareholders), tj. subjekty, které jsou hlouběji zapojení do procesu řešení či přípravy, podílí se na něm (např. spolupracující obce a podnikatelé),
- Zainteresaní (Stakeholders), tj. subjekty, na které bude jistá aktivita působit (např. občané a jejich sdružení, návštěvníci aj.),
- Dotčení (Placeholders) – myšleno na územním principu, tj. subjekty, v jejichž zájmovém území se aktivita realizuje (např. krajský úřad, správa chráněné krajinné oblasti či národního parku, ministerstvo).

Zařazení subjektů do jedné ze zmíněných skupin není absolutní, nýbrž závisí na tématu či situaci. Dochází také k prolínání jednotlivých pozic.

Alternativním členěním aktérů z hlediska ekonomického je sektorové členění národního hospodářství. Při jistém zjednodušení tak můžeme vymezit veřejný sektor, komerční sektor a sektor občanský. Spolupráce aktérů z různých sektorů je motivována zejména jejich rozdílnými předpoklady pro poskytování služeb a tedy vhodností pro výkon jednotlivých společenských úloh. Dochází tak k většímu využití silných stránek a eliminaci stránek slabých. Předpoklady aktérů z jednotlivých sektorů k řešení typových problémů jsou uvedeny v Příloze 3.

Rozvoj souvisí s možnostmi a „silou“ jednotlivých aktérů. Významní aktéři mají obvykle dostatek kapacit lidských či finančních pro podporu vlastního rozvoje, ostatní subjekty, např. malé obce, neziskové organizace, drobní podnikatelé jsou v řadě oblastí silně limitováni. Pro tyto aktéry se spolupráce stává klíčovou příležitostí pro zlepšení vlastní situace.

V praxi se do úspěšnosti rozvoje promítají zejména vztahy mezi silnými a slabými subjekty. Toto propojení umožňuje dosáhnout řady komparativních výhod. Výhodou pro jakékoliv společenství, zvláště svazek obcí nebo MAS, je členství větší obce či města. Velká obec má větší ekonomické i organizační možnosti než malé obce, a může tak významně přispívat k realizaci spolupráce. Jednou z výhod je nesrovnatelně vyšší rozpočet oproti malým obcím, který zvětšuje prostor pro realizaci rozvojových projektů. Také členské příspěvky města jsou logicky vyšší. Zároveň také přítomnost většího, relativně významného města posiluje pozici sdružení jako celku vůči vnějším subjektům.

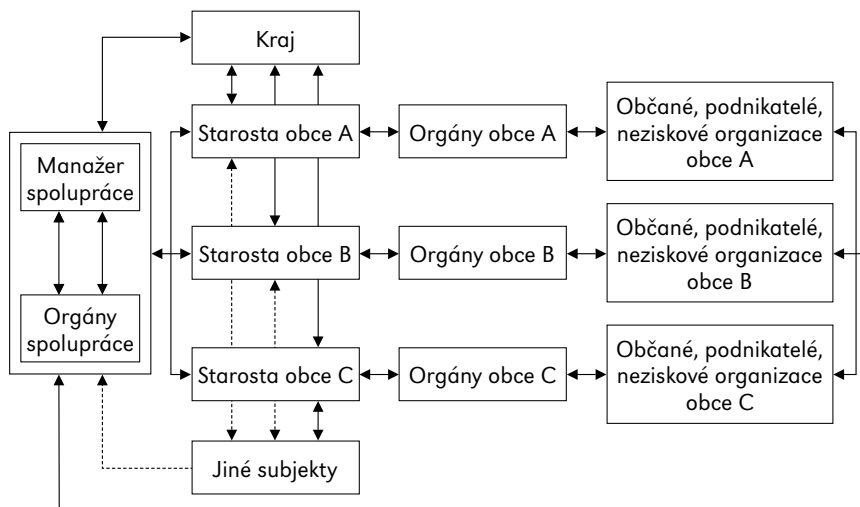
Jako příklady typické a vzájemně prospěšné spolupráce silného subjektu s ostatními lze uvést: vytvoření svazku obcí ve spádovém obvodu města s tímto městem jako rozvojovým jádrem a motorem spolupráce, např. Mikulovsko a město Mikulov, Jemnicko a město Jemnice, Moravskobudějovicko a Moravské Budějovice.

V souvislosti s výše popsanými formami spolupráce bylo zdůrazněno, že nejvíce komplexní předpoklady pro rozvinutí úspěšné spolupráce s rozvojovým aspektem pro dané území mají její institucionalizované formy – v rámci nich zaujímá výsadní místo vytváření svazků nebo sdružení obcí. Tato uskupení mají své klíčové pozice členů (aktérů) a poměrně zřejmá pravidla pro jejich obsazování, častěji jsou jasné i požadavky na kvalifikovanost jejich výkonu a nároky i možnosti fungování příslušných mechanismů dané formy spolupráce. To vše se ve výsledku projevuje jako kvalitativní aspekt formující okolnosti spolupráce jako takové.

Další pozornost je věnována konkrétním typům klíčových aktérů obecní spolupráce na jejichž kvalitě a vzájemných vztazích je závislá i kvalita a intenzita této spolupráce.

Klíčovými aktéry spolupráce obcí jsou starostové obcí a manažer spolupráce, resp. orgány spolupráce. Dalšími významnými aktéry jsou orgány samosprávy obcí (zastupitelstvo, resp. rada), podnikatelé, neziskové organizace, občané. Mezi aktéry, kteří přímo působí na spolupráci obcí, patří bezesporu i kraje. Možný systém vzájemných vazeb je znázorněn na obr. 7.

Obr. 7: Aktéři spolupráce obcí a jejich vzájemné vazby



Starosta obce stojí v čele obce a je jejím statutárním orgánem. Z titulu své funkce zastupuje obec při jednáních s ostatními subjekty a je nejčastějším prvotním hybatelem jakékoliv formy spolupráce. Současně je i realizátorem. Účastní se jednání svazku a podílí se na činnosti a řízení svazku.

Zastupitelstvo, resp. rada, spravuje obec a je základním rozhodujícím orgánem obce a z této pozice ovlivňuje intenzitu a šíři zapojení obce do procesů spolupráce. Důležité je pochopení významu a přínosů spolupráce a překonání úzce lokálního pohledu ze strany zastupitelstva včetně podpory starosty při prosazování společných rozvojových záměrů.

Orgány spolupráce jsou formální struktury zajišťující chod daného subjektu spolupráce. Rozhodují o fungování subjektu a delegují pravomoci na manažera spolupráce. Spolu s ním tvoří vedení dané formy. (Bližší pozornost těmto orgánům je věnována v následující podkapitole.)

Manažer se nejčastěji věnuje organizaci a administrativě, související s fungováním příslušné formy spolupráce. Často působí jako tmelící prvek při sladování rozdílných zájmů obcí, koordinuje přípravu a realizaci rozvojových záměrů v daném území. Tato funkce je pro fungování svazků obcí velmi důležitá, dosud však není příliš doceněna a proto je prozatím málo rozšířená. Nejčastějším limitujícím faktorem pro vytvoření pozice manažera jsou otázky jeho financování. (Vzhledem ke značně významné roli manažera jsou charakteristiky této pozice podrobněji rozvedeny dále.)

Spolupráce obcí a *podnikatelů* stojí více než kterýkoli jiný kooperační vztah, v němž je zapojena obec, na kvalitě aktérů, vstupujících do vzájemných vztahů z jednotlivých stran. Podnikatelé svými aktivitami spoluutváří komplex podmínek života v obci a tím ovlivňují její význam v socioekonomické sféře. Jejich vnímání rozvoje však může být často odlišné od představy samosprávy. Střetávají se tak soukromé a veřejné zájmy, možnosti i nástroje.

Vzájemné výhody si mohou nabídnout obě strany: obce nejčastěji nabízejí podnikatelům vybudování technických sítí nebo posílení jejich kapacit, úlevy na daních, poplatcích či pronájmech, zapůjčení prostorů pro podnikání apod. Podnikatelé mohou poskytnout údržbu a opravu komunikací (zejména v zimním období), zapůjčení strojů atd.

Pro rozvinutí spolupráce obou stran je důležité, pokud obec např. disponuje volnými nemovitostmi atraktivními pro podnikatele (nejčastěji to bývají nevyužité objekty – např. bývalá škola či zemědělské družstvo – nebo vybudované průmyslové zóny). Limitujícím faktorem spolupráce je ale zájem (resp. nezájem) na obou stranách. Také společná realizace rozvojových projektů je doposud v počátcích.

Nevládní neziskové organizace, z velké části tvořené občanskými sdruženími rozličných typů, jsou v demokracii významnou složkou občanské společnosti („spolková činnost“). Široké spektrum jejich činností umožňuje pokrýt zejména takové potřeby, které prostřednictvím podnikatelských subjektů ani veřejné správy nemohou být uspokojeny. Spolupráce mezi obcemi a neziskovým sektorem probíhá jednak formou finanční podpory ze strany obce na žádoucí činnosti, jednak se obě strany společně zapojují do realizace aktivit pro občany.

Při realizaci rozvojových aktivit nejen obce, ale i svazku, jsou důležitými aktéry *občané*. Občané mají vůči orgánům meziobecní spolupráce (platí zejména v případě dobrovolných svazků obcí) obdobná práva jako vůči orgánům obce. Vedle vyjádření názoru občanů a diskuze o zásadních otázkách je pro faktickou realizaci spolupráce důležité přímé zapojení občanů do činnosti. Zejména v menších obcích bývá rozvojová činnost doplněna aktivní spoluprací občanů, která je nejčastěji dobrovolná a bez nároku na odměnu.

Kraje jako vyšší územně správní celky a samosprávné regiony vstupují do spolupráce s obcemi v zájmu naplnění záměrů péče o rozvoj svého území a podmínek pro zde žijící obyvatelstvo. Cíleně podporují meziobecní spolupráci nejen metodicky a organizačně, ale zejména po stránce finanční, formou nabídky relevantních dotačních titulů pro uskutečňování poznanych rozvojových záměrů obcí.

Z výše uvedeného přehledu se jeví, že za klíčové aktéry ve sledovaných formách spolupráce obcí lze považovat osobnost starosty obce a manažera.

Manažer spolupráce a jeho role

Vytvoření pracovního místa manažera (tajemníka, poradce) svazku obcí není záležitostí povinnou. Tato pozice dosud není příliš rozšířena, do značné míry je to způsobeno i finančními poměry mnohých svazků. V posledních letech se ovšem manažeri svazků objevují stále častěji. Ukazuje se, že manažer může být pro svazek neocenitelným přínosem – zlepšení odborného zázemí svazku vede ke zvýšení schopnosti využívat možností spolupráce. Schopný manažer je jakýmsi motorem rozvoje svazku, protože významnou měrou přispívá k realizaci rozvojových záměrů – jak fyzicky (zajištěním finančních prostředků a koordinací realizace projektu), tak také vytvořením příhodného prostředí pro spolupráci (sladěním zájmů obcí, diplomatickým řešením neshod apod.).

Konkrétní náplň činnosti manažera určuje daný svazek obcí. V jednotlivých případech se může lišit v závislosti na zaměření činnosti svazku (příklady jsou uvedeny dále), existují však určité obecné rysy, které jsou společné většině svazků. Manažer vykonává administrativu spojenou s chodem svazku, může zodpovídat také za splnění povinností svazku vyplývajících

ze zákona (zajišťuje např. audit, účetnictví). Kromě toho organizuje – případně i řídí – jednání orgánů svazku a připravuje pro tato jednání podklady. Hlavní náplní práce manažera je však většinou vyhledávání dotačních titulů z národních i evropských fondů a zpracovávání příslušných projektových žádostí. Následně realizaci projektů koordinuje a tyto projekty administruje. Důležitým aspektem jeho činnosti je koordinace rozvojových snah jednotlivých obcí a sladování jejich (často rozdílných) zájmů. Spektrum aktivit, jež jsou náplní práce manažera, bývá poměrně široké. Větší či více aktivní svazky obcí by dokázaly zužítkovat i služby více než jednoho manažera; překážkou jsou ovšem finanční otázky.

Kvalifikační požadavky na výkon pozice manažera nejsou prozatím stanoveny jednoznačně. Pro svazky obcí nebývá jediným určujícím kritériem dosažené vzdělání uchazeče (i když preferováno je často vysokoškolské vzdělání), větší důraz bývá kladen na praxi a schopnosti uchazeče. Výhodou může být praxe v soukromé sféře, která funguje jiným způsobem než sféra veřejná. Praxe však není vždy nutnou podmínkou, dobrým manažerem může být i absolvent.

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.

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.

Možnosti financování manažera spolupráce

Vzhledem k tomu, že rozpočet svazků obcí je z převážné části tvořen dotacemi (obce jsou ve výběru členských příspěvků limitovány možnostmi svých rozpočtů), je i financování manažera závislé na dotacích. Část platu manažera tak může být hrazen ze sdružených prostředků svazku, další část může být získána z realizovaných projektů, do jejichž rozpočtu jsou začleněny náklady na zpracování žádosti a administraci projektu. U některých svazků je manažer finančně motivován na zajištění maximálního objemu prostředků pro realizaci projektů. Na pozici manažera může přispívat také úřad práce (jde o vytvoření nového pracovního místa), nebo i další instituce – např. krajský úřad formou

úcelové dotace. Lze předpokládat, že na řešení by se v budoucnu mohl podílet i plošný finanční příspěvek od státu – např. určitá částka na obyvatele – na udržení pracovního místa manažera ve svazcích obcí¹³. Svazky obcí by se pak nemusely soustředit na získávání prostředků na financování manažera, a ušetřenou kapacitu i finance by mohly věnovat na realizaci rozvojových projektů.

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.

3.2 ORGANIZACE VZTAHŮ MEZI AKTÉRY

V předchozím textu bylo zdůrazněno, že pro formování vztahů mezi aktéry nejrůznějších forem spolupráce – zvláště však těch institucionalizovaných (svazky obcí, sdružení apod.) – je důležitá role jejich manažerů. Není však jediným pilířem, na němž spolupráce stojí. Neméně důležitá je aktivita (event. pasivita) všech členů příslušné spolupracující formy. V případech svazků obcí jako rozhodujících forem spolupráce s cílem zajištění společných rozvojových zájmů v daném území má iniciativa jednotlivých členů svazku významný podíl i na legitimitě příslušných rozhodnutí, která jsou společně přijímána – tj. dosažení konsenzu – v situacích, kdy vnější formální podmínky nejsou pro ně striktně omezující a vyjednávání výsledků je na bázi dobrovolnosti a demokracie.

Formování vztahů a struktur mezi aktéry

Formování spolupráce v oblasti cestovního ruchu v Libereckém kraji¹⁴
Česká centrála cestovního ruchu ČR (CzechTourism) v letech 1998–1999 navrhla systém turistických regionů a turistických oblastí. Turistické regiony (TR) jsou území, pro něž je typický určitý druh cestovního ruchu, který jednotlivé prvky dané oblasti spojuje a sjednocuje, ale zároveň i odlišuje od ostatních regionů. TR se člení na turistické oblasti. Liberecký kraj byl podle CzechTourism rozčleněn na tři turistické regiony: Český ráj, Krkonoše a Český sever.

¹³ Současně by ovšem muselo být ošetřeno členství obce ve více svazcích.

¹⁴ Upraveno podle *Aktualizace návrhové části Programu rozvoje cestovního ruchu Libereckého kraje pro období 2007–2013*. Brno: GaREP, 2007.

Vznikem organizací cestovního ruchu (OCR) s regionálním dosahem dostalo uvedené územní členění nový rozměr. Tyto organizace vznikly v TR zcela přirozenou aktivitou jednotlivých místních aktérů cestovního ruchu. OCR v TR Český ráj a Krkonoše byly a jsou velmi aktivní a funkční, na území Českého severu však OCR nikdy fungovat nezačala. Bylo to způsobeno zejména značnou různorodostí tohoto území a chybějící identitou.

Určitý posun nastal v roce 2003, kdy Liberecký kraj založil Sdružení pro rozvoj cestovního ruchu Libereckého kraje (dále jen Sdružení) se snahou vytvořit krajskou organizaci, která bude koordinovat činnosti v oblasti rozvoje cestovního ruchu jak Libereckého kraje, tak i jednotlivých TR. Absence OCR Českého Severu byla řešena přijetím jednotlivých TR. Sdružení však příliš nefungovalo. Systém spolupráce několika samostatných územně nepropojených měst se ukázal jako chybný a nefunkční. Na nefunkčnost Sdružení zareagoval Liberecký kraj až v roce 2006 transformací Sdružení a změnou jeho členské základny. Členy sdružení se staly další instituce (čtyři regionální OCR, Euroregion NISA, Asociace Ještěd a další), čímž vznikla „asociace asociací“. Na sklonku roku 2005 se totiž na území Českého Severu přirozeně zformovaly dvě významné OCR – Jizerské hory a Českolipsko, které nezávisle na sobě vyhlásily dva nové turistické regiony. Tyto OCR vznikly na jiném principu než předchozí. Zatímco OCR Český ráj i Krkonoše byly původně svazky obcí, OCR Českolipsko a Jizerské hory netvoří jednotlivá obce a města, ale celé svazky obcí spolu s dalšími subjekty. Právní forma zájmového sdružení právnických osob (ZSPO) jim umožňuje podstatně širší spektrum spolupráce, zejména s dalšími fyzickými či právnickými osobami (podnikatelská sféra, nezisková sféra...). Český ráj se na ZSPO z uvedených důvodů transformoval.

Uvedený příklad dokumentuje pochopení významu a potřebnosti spolupráce k rozvoji území ze strany jednotlivých aktérů a také náročnou cestu k nalezení funkční podoby spolupráce. Můžeme zde rovněž vidět několikanásobnou spolupráci, kdy uskupení subjektů vstupují jako celek do dalších forem spolupráce.

V reálných podmínkách může být aktivizace členů sdružení poněkud problematická. Je potřeba najít osobu, která dokáže vzbuzovat aktivitu jednotlivých členů sdružení a přesvědčit je o výhodách společného postupu v různých oblastech spolupráce. Přitom není příliš vhodné, aby takovou osobou byl některý z členů sdružení (starostů), jelikož zde může hrozit nařčení z prosazování vlastních zájmů. Jako velmi prospěšná se pak v těchto případech ukazuje osobnost manažera, který je dobře obeznámen se situací v regionu

a navíc má určitý nadhled nad prioritami jednotlivých obcí. Svízelná situace může nastat tam, kde není ani silná osobnost manažera, ani členové svazku spolupráce nejsou srovnatelně aktivní, tedy kde již souhrn nepříznivých podmínek přesahuje možnosti aktivizace úspěšných forem rozvoje spolupráce z vnitřních zdrojů (vlastními kapacitami aktérů spolupráce).

Formování spolupráce v podmínkách svazku obcí

„Sdružení pro rozvoj a obnovu obcí Vranovska“

Vranovsko se nachází v západní části znojemského okresu a s výjimkou jediné obce (Vracovice) odpovídá obvodu pověřeného obecního úřadu Vranov nad Dyjí. Je tvořeno 21 obcemi, v nichž k 31. 12. 2005 žilo 5 127 obyvatel. Mikroregion patří mezi okrajová území Jihomoravského kraje. Periferní polohu zesiluje rozdělení území hluboce zaříznutým tokem řeky Dyje a zejména Vranovskou přehradou a s tím související obtížná dopravní dostupnost. Specifická poloha mikroregionu na rozhraní několika administrativních jednotek má za následek velké vzdálenosti do center vyššího řádu. S tím je samozřejmě spojena ekonomická izolovanost oblasti, která brání plynulému rozvoji území. Složitost situace znásobuje nízká vzdělanost spolu s vysokou nezaměstnaností, nedostatek pracovních příležitostí a nízká podnikatelská aktivita, nedostatečná infrastruktura a sídelní struktura tvořená malými obcemi s nedostatečnými finančními zdroji. Vranovsko lze označit za území s kumulací nepříznivých podmínek pro vlastní rozvoj.

Obce Vranovska již od počátku 90. let společně usilují o alespoň částečné překonání nepříznivé situace. Za nepříznivé situace se nedaří výrazněji rozvinout efekty spolupráce, přestože ochota k řešení existuje. Hlavním problémem je nedostatek zdrojů (finančních i lidských) k akceleraci rozvoje. Vzájemná spolupráce přináší obecně širokou škálu efektů, její podmínkou je však jistý vklad všech zúčastněných subjektů. Lapidárně řečeno, „je obtížné hledět do dále, když teče do bot“. Na Vranovsku se potvrzuje fakt, že území, které se dostane pod jistou úroveň a kde se problémy prolínají, se bez důraznějších vnějších finančních, ale i organizačních a lidských impulzů neobejde. Přestože se spolupráce v poslední době pomalu posouvá od společného setkávání ke společné činnosti, rozvojové efekty nejsou příliš patrné. Stěžejním krokem je zřízení funkce rozvojového manažera a jeho nalezení, vyškolení a zapojení do místních struktur. Dále je třeba usilovat o provázanost projektů a aktivit, nalézt nositele a realizátory projektů a získat aktéry pro myšlenku spolupráce, podpořit jejich motivaci a vytvořit jim takové vnější podmínky, aby byli schopni rozvinout svůj potenciál. Pro rozvoj je důležité využití přirozených vazeb (např. západní část Vranovska tíhne k Jemnicku a 4 obce jsou součástí mikroregionu Jemnicko a jsou aktivní v místní akční skupině Jemnicko).

Příkladem fungující vnitroobecní spolupráce může být Vratěnín, obec s méně než 300 obyvateli, který se stal již v roce 1996 vesnicí roku. Dle představitelů obce je tento úspěch dán existencí identity obyvatel s obcí a existencí místního společenství. Lidské zdroje a vztahy mezi aktéry jsou základem jakékoliv spolupráce.

Každé institucionalizované uskupení vytváří v souladu s formálními podmínkami svého vzniku své řídicí (koordinační) struktury a aktéry (orgány), jež budou zajišťovat jeho fungování. V následujícím textu jsou charakterizovány orgány a vztahy obecně se vyskytující ve většině forem spolupráce, byť v jistých modifikacích. Pro jednoduchost je dále obecná forma spolupráce označována jako „sdružení“.

Sdružení jsou obecně řízena výkonným orgánem, navenek reprezentována statutárním orgánem a jejich činnost je zevnitř sledována kontrolním orgánem. Tyto tři složky zastřešuje nejvyšší orgán. Vztahy mezi jednotlivými orgány a také aktivity směřující k dosažení cílů spolupráce podporuje organizační aparát (tj. vesměs manažer, zaměstnanci, event. další spolupracující osoby). Ve spolupráci se statutárním, resp. výkonným orgánem, plní aparát funkci managementu organizace.

Regionální management

jako specifický přístup k řízení spolupráce obcí

Z celé řady definic managementu nejlépe vystihuje specifika spolupráce pojetí managementu jako „procesu tvorby a udržování prostředí, ve kterém jednotlivci pracují společně ve skupinách a účinně dosahují vybraných cílů“¹⁵. Management zahrnuje proces plánování, organizování, vedení a kontroly organizačních činností. V případě řízení jednotlivých procesů spolupráce v daném území je dominujícím přístupem tzv. regionální management, který směřuje ke sladění zájmů aktérů a ke společnému rozvoji tohoto území.

Jako regionální management se označuje procesní souhra (spolupráce) regionálních aktérů, která umožňuje prosazení rozvojových konceptů, generuje nové projektové myšlenky a vytváří úspěšnou pozici „podnikajícího regionu“ a jeho produktů v meziregionální konkurenci. Podstatná je přitom koordinace jinak nezávislých regionálních aktérů (obcí, měst, soukromých aktérů a jejich zájmových sdružení, intermedieálních institucí typu regionálních rozvojových agentur atd.).

Regionálně manažerské myšlení klade důraz na kreativitu, komunikační schopnosti, bohatost myšlenek, angažovanost, věcné kompetence, snahu řešit problémy, flexibilitu, přesvědčovací schopnosti

¹⁵ Koontz, H.; Weihrich, H.: *Management*. Praha: Victoria Publishing, 1993, s. 16.

a přirozenou autoritu. V obecné rovině se jedná o implementaci manažerských znalostí a dovedností do institucí veřejné správy v duchu „podnikající správy“.

Cílem a úkolem regionálního managementu je vedení, utváření a řízení regionu prostřednictvím tržně-ekonomických, plánovacích a politických nástrojů. Regionální management přitom vychází z principů regionálního propojení aktérů (tzv. regionálních sítí) a regionální kooperace.¹⁶

Hlavní charakteristiky orgánů a vztahů obecně se vyskytujících ve většině forem spolupráce:

Nejvyšším orgánem je valná hromada (její označení se u různých forem spolupráce liší). Většinou je složena ze zástupců všech členských obcí či subjektů, u některých euroregionů je tvořena stejným počtem zástupců z obou států. Valná hromada rozhoduje o všech hlavních záležitostech souvisejících s řízením a činnostmi sdružení. Nejčastěji to bývají otázky stanov, členských příspěvků, cílů sdružení, rozpočtu nebo členství ve sdružení.

Výkonným orgánem je rada (opět existuje pod více označeními). U některých forem výkonný orgán chybí, veškerou činnost pak zajišťuje nejvyšší orgán. Pravomoci jsou radě svěřeny stanovami nebo valnou hromadou. Mezi hlavní činnosti rady patří řízení sdružení mezi zasedáními valné hromady, realizace usnesení valné hromady, zajištění hospodaření, účetnictví apod.

Statutárním orgánem bývá nejčastěji předseda a místopředseda (místopředsedové) rady nebo sdružení. Jedná jménem sdružení s třetími osobami, zajišťuje styk s peněžními ústavy. Mimo to odpovídá za vedení účetnictví a daňové agendy, může být zodpovědný také za archivaci dokumentů.

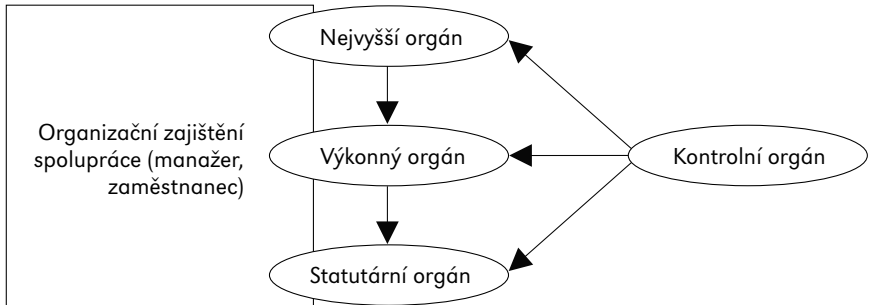
V čele uskupení spolupracujících obcí stojí obvykle starosta některé ze zúčastněných obcí. V praxi často dochází k situaci, kdy je do čela zvolen starosta obce největší (obvykle „jádrového“ města), která je schopna zajistit sdružení administrativně a často na své náklady.

Struktury spolupráce mohou mít vlastní zaměstnance a „úřednický“ aparát, v praxi se však prosadil „smíšený systém“, kdy se pracovník úřadu větší obce či města ve vymezeném rozsahu své pracovní doby věnuje administrativě spolupráce obcí (platí zejména u svazků obcí).

Na činnost tří výše zmíněných orgánů dohlíží *kontrolní orgán*. Jeho názvy mohou být rovněž různé, u některých euroregionů a MAS kontrolní orgán dokonce chybí. Tento orgán kontroluje veškerou činnost sdružení, zejména dodržování předpisů a stanov, plnění usnesení, hospodaření s majetkem a vedení účetnictví.

¹⁶ Ježek, J.: Regionální management jako nový přístup k regionálnímu rozvoji. In *V. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 37–47.

Obr. 8: Schéma vnitřních vztahů forem spolupráce



Výše popsaná struktura orgánů sdružení je výrazně zobecněna a neodráží rozmanitost struktur, které fungují u jednotlivých forem spolupráce. Konkrétní formy mívají i své specifické orgány, dle konkrétních potřeb daného sdružení. Například euregiony mohou mít zřízeny pracovní skupiny, administrativu zajišťuje v některých případech sekretariát; u MAS vybírají, hodnotí a schvalují projekty výběrová komise a projektový výbor; zájmy obcí, měst a statutárních měst hájí ve Svazu měst a obcí ČR komory, zájmy městských částí pak výbor. U zkoumaných forem spolupráce nefungují vždy všechny tyto orgány. Úkoly příslušející více orgánům mohou být vykonávány pouze jedním z nich, nebo může určitý orgán zcela chybět. V některých případech je naopak struktura orgánů sdružení bohatší.

Podstatným faktorem ovlivňujícím fungování spolupráce jsou i neformální vztahy mezi jednotlivými aktéry. Jednoduše řečeno jde o to, zda se tito aktéři potkávají i mimo formální struktury spolupráce, zda mezi nimi vůbec existují neformální vztahy, zda jsou ochotni a schopni vzájemně spolupracovat. Organizace (právnícké osoby) spolu mohou dobře spolupracovat zejména tehdy, pokud jsou ochotny spolupracovat i osoby, které je zastupují.

Význam neformálních kontaktů tkví v tom, že posilují vzájemné vztahy a pomáhají budovat důvěru mezi aktéry. To se zpětně pozitivně odráží ve vyšší kvalitě formálních vztahů a v efektivnější spolupráci.

Závažnou otázkou je schopnost a možnost kvalitní komunikace nejen mezi jednotlivými orgány, ale i mezi jednotlivými členy rozhodovacích orgánů. V obecném významu je za vzájemnou komunikaci považován především přenos či výměna informací mezi dotčenými subjekty v určitém čase a na určitém místě, za použití nejrůznějších komunikačních médií.

Komunikace uvnitř systému veřejné správy je považována za významný faktor účinnosti a hospodárnosti fungování celého systému veřejné správy jako specifického institucionálního nástroje pro realizaci veřejných politik.

Podle Herberta A. Simona bez komunikace není organizace.¹⁷ Komunikace v organizaci je podle něho dvousměrným procesem: zahrnuje jak předávání informací rozhodovacímu centru, tak i přenos rozhodnutí z tohoto centra k jednotlivým částem organizace. Je to proces, který existuje vertikálně, horizontálně i napříč organizací, a to vždy v určité formální (normou předepsané) a neformální (nikoliv formou předepsané, spíše spontánně vzniklé) podobě.

Problémy ve fungování institucionalizované formy spolupráce mohou být tedy způsobeny i špatnou komunikací, zejména v situacích, kdy rozhodovací subjekt nezíská všechny potřebné informace relevantní pro konkrétní rozhodnutí. Komunikace je proto nezbytnou součástí komplexnější formy kooperačního chování, tj. koordinace.¹⁸

Rozhodovací mechanismy

Obecně jsou v rámci určitého sdružení obcí oprávněny přijímat rozhodnutí tři jeho orgány – nejvyšší, výkonný a kontrolní.

U převážné většiny sdružení je *nejvyšší orgán* (valná hromada) způsobilý k přijetí usnesení, pouze pokud je přítomna více než polovina jeho členů, případně takový počet členů, který odpovídá více než polovině hlasů. V některých případech se objevuje požadavek na přítomnost dvou třetin členů.

Každý člen valné hromady má jeden rozhodovací hlas. U místních akčních skupin, kde svazky obcí de facto zastupují několik subjektů (obcí), mívají někdy více než jeden hlas (po jednom za každou obec, nebo určitý stanovený počet hlasů). Téměř u všech forem sdružení stačí k rozhodnutí o běžných otázkách prostá většina hlasů, potřeba dvoutřetinové většiny je spíše výjimkou. O nejdůležitějších otázkách – změna stanov, výše členských příspěvků, přijetí nového člena, vyloučení člena svazku, volba a odvolání členů předsednictva a revizní komise, majetková účast v jiné společnosti atd. – však poměrně často rozhoduje dvoutřetinový podíl hlasů.

Podobně jako v případě valné hromady je i *výkonný orgán* – rada, způsobilý k přijetí usnesení či rozhodnutí pouze tehdy, je-li přítomna nadpoloviční většina členů (u MAS musí mít přítomní členové nadpoloviční většinu hlasů). K přijetí rozhodnutí je pak potřeba nadpoloviční většina hlasů, ve výjimečných případech je nutná kvalifikovaná většina hlasů.

Kontrolní orgán mívá velmi často lichý počet členů, rozhodnutí schvaluje nadpoloviční většina jeho členů.

¹⁷ Simon, H. A.: *Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. London: Collier-Macmillan Limited, 1965, s. 154.

¹⁸ Tamtéž, s. 163.

Toto obecné schéma může být v konkrétních podmínkách fungování daného sdružení mírně modifikováno. Formy spolupráce se odlišují také náročností rozhodovacího procesu. Velmi operativně vydávají rozhodnutí např. zájmová sdružení právnických osob (Národní síť zdravých měst ČR, některé MAS a euroregiony). Naproti tomu dobrovolné svazky obcí musejí svolávat valnou hromadu. Jejich rozhodování tak postrádá potřebnou flexibilitu; bylo by tedy velmi vhodné umožnit svazkům rozhodovací proces zjednodušit.

Organizační aspekty dobrovolných svazků obcí

Vzhledem k tomu, že dobrovolné svazky obcí jsou nejen nejčastější formou spolupráce obcí, ale jsou často i základem spolupráce v jiných formách (MAS, zájmové sdružení právnických osob apod.), je věnována zvýšená pozornost specifikům jejich organizace.

V případě svazku obcí můžeme management rozvoje chápat jako „organizační strukturu svazku i jako metodu, kterou jsou na území svazku iniciovány a realizovány aktivity/projekty a jak je činnost svazku vyhodnocována z hlediska dopadů na rozvoj jeho území. Jde o složku svazku, která plní koordinační, iniciační, strategické a výkonné funkce.“¹⁹

Valná hromada je tvořena zástupci všech členských obcí (po jednom z každé obce), vybraní členové valné hromady mohou být sdružení v radě. Ustavení rady ovšem není povinné. Navenek svazek zastupuje předseda a (často dva) místopředsedové.

Aktivita orgánů svazků závisí na situaci v daném sdružení. U některých svazků se valná hromada schází pravidelně, u jiných je svolávána účelově v případě, že je potřeba řešit určité otázky. Periodicita setkávání nepřímo ukazuje na funkčnost svazku – pokud se orgány scházejí pouze zřídka (např. dvakrát do roka), pak bude akceschopnost svazku a efektivita jeho spolupráce pravděpodobně nižší než u svazků, v nichž jsou setkání realizována např. každý měsíc.

Intenzitu spolupráce podmiňuje také účast obcí na shromáždění a jejich aktivita během jednání. U některých svazků se společných jednání obvykle účastní jen o něco více než polovina, případně dvě třetiny členů. Ale existují také svazky, jejichž členové si jsou vědomi odpovědnosti vůči svým obcím i celému svazku a účastní se v hojném počtu (i více než 80 % členů).

Náplní setkání bývají jak otázky spojené s běžným chodem svazku, tak zejména rozhodování o plánovaných rozvojových záměrech a přípravě nových projektů i dalších aktivitách svazku. I v tomto ohledu se svazky značně

¹⁹ *Výzkum a analýza typologie managementu*, dostupné z <http://old.cpkp.cz/fajl.php?id=51>, s. 5–6.

liší, a to dle míry zájmu (resp. nezájmu) o realizaci nových projektů (podvázané často nedostatkem financí). Jsou však i svazky velmi „akční“, které dokáží realizovat všechny aktivity, které si pro svůj společný rozvojový cíl vytyčí. Pro posílení spolupráce uvnitř svazku i vně je vždy v převážné míře klíčová osobnost manažera svazku.

4. FINANČNÍ ASPEKTY SPOLUPRÁCE

„Bohatství a chudobu nemají lidé v domě, ale v duši.“

Xenofón

*„Život sestává z mnoha malých mincí,
kdo je umí sbírat, má bohatství.“*

Jean Anouilh

Spolupráce obcí při svém rozvoji mezi sebou či s jinými subjekty vede k synergickým efektům v řadě oblastí. Dochází ke sdílení zkušeností, technické spolupráci a v neposlední řadě ke sdružování prostředků a ekonomickým úsporám. Ekonomická stránka spolupráce se prolíná všemi formami spolupráce, i když obvykle nebývá prvotní příčinou započetí spolupráce. Ekonomické charakteristiky spolupráce se odvíjejí od její právní formy.

Při zkoumání ekonomických aspektů spolupráce obcí je vhodné rozlišovat meziobecní spolupráci a spolupráci obcí s jiným subjektem. Z hlediska ekonomického můžeme rozlišit několik typů přínosů spolupráce: úspory, sdružování prostředků ke spolufinancování projektů, společný postup vůči monopolům atd.

4.1 FINANCOVÁNÍ SPOLUPRÁCE

Při procesu spolupráce je nutné financovat běžné náklady společné činnosti a dále náklady společně realizovaných aktivit. Pro udržení funkčnosti spolupráce je nezbytné zformulování finanční strategie partnerství (tj. stanovení přístupů k získávání finančních prostředků a k jejich alokaci), která bude provázána s konkrétní náplní činnosti.

Finanční strategie partnerství musí v první fázi řešit otázku nákladů, které vznikají při realizaci partnerství, jejich úhradu a způsoby získávání finančních zdrojů pro realizaci partnerství.

Náklady činnosti partnerství je možné hradit dvěma způsoby:

- úhrada z vlastních zdrojů členů partnerství (jednotlivců a organizací), a to z finančních příspěvků jednorázových či poskytovaných pravidelně nebo z naturálních vkladů (např. poskytnutí schůzovní místnosti, sekretářských služeb, úhrada nákladů komunikačních, tiskových, konzultačních a jiných služeb)
- úhrada z jiných veřejných a soukromých zdrojů (ve finanční a naturální podobě) – např. dotace obce, svazku obcí, kraje,

státu a jimi založených organizací, fondů a agentur, dotace soukromých sponzorů (zejména u projektů ve spolupráci veřejného a soukromého sektoru).

Hlavním zdrojem příjmů většiny sdružení jsou pravidelné členské příspěvky, některá sdružení požadují rovněž příspěvky vstupní. Výše příspěvku je stanovena rozhodnutím valné hromady nebo rady. Určujícím kritériem pro výši příspěvku by měl být rozsah činností sdružení, zakotvený ve strategii rozvoje.

Náklady realizace záměru partnerství (přípraveného programu nebo projektu) je možné financovat podobně jako náklady jiných projektů. Roste však význam institucionálních účastníků – investorů a finančních institucí; ve vyspělých zemích se jako kapitálový zdroj uplatňují obligace (účelové půjčky, vyjadřující podporu obyvatelstva a organizací). U programů strukturálních fondů a projektů z Fondu soudržnosti se uplatní finanční účast EU, bank a finančních institucí (i s účastí v partnerství).

Strategie získávání finančních zdrojů se označuje jako „fundraising“. V jeho rámci je sestaven během počátečního plánování podrobný rozpočet a kvantifikovány potřebné činnosti a zdroje. Z hlediska fungování a efektivity spolupráce musí být vyjasněno finanční a materiální (naturální) zapojení každého zúčastněného subjektu (naturální pomocí může být odpracovaný čas personálu, jednací místnosti, kopírování, komunikační náklady atd.).

Po kvantifikaci „vnitřních“ zdrojů hlavních partnerů je třeba pro získání zbývajících potřebných prostředků využít zdroje „vnější“ – granty, dotace, dary apod. Pro vyhledávání a získání finančních prostředků, zejména v případě neziskových organizací, je vhodné vypracovat fundraisingovou strategii. Při výběru potencionálních zdrojů je třeba uvažovat statut donátora (dárce grantu) a příjemce, kdy řada fondů je určena např. výhradně pro neziskové organizace.

Účinným nástrojem podporujícím realizaci rozvojových projektů po stránce finanční je zřízení *rozvojového fondu*, který by byl využíván ke spolu-financování nákladů společných projektů, v minimálním případě pro financování projektové přípravy. Rozvojový fond může být naplněn na principu obdobném jako u financování běžné činnosti nebo příspěvky ad hoc.

Vedle dvou naznačených způsobů financování je třeba uvést i finanční příjmy z vlastní činnosti dané formy spolupráce, kdy subjekt získává za poskytnutí služeb či z výnosů vlastního majetku. O majetku forem spolupráce bude podrobněji pojednáno dále.

Klíčovým dokumentem ovlivňujícím fungování spolupráce jsou stanovy uskupení, které v ekonomické oblasti obvykle obsahují:

- majetkové vklady,
- způsob financování činností (zejména úprava příspěvků členů),

- zásady hospodaření,
- rozdělení zisku,
- rozdělení majetku v případě ukončení členství.

Možnosti financování jednotlivých forem, tj. příjmová strana spolupráce, se odvíjejí od počtu a struktury členů. Velikost rozpočtu uskupení souvisí především s úkoly a rozsahem činností financovaných z tohoto rozpočtu. Financování spolupráce tak může nabývat velmi rozdílných podob. Hlavními prvky ekonomického systému je tak míra institucionalizace a stejnorodost či různorodost zapojených subjektů. Vliv těchto prvků je naznačen v tab. 6.

Tab. 6: Možnosti financování dle charakteru spolupráce

Forma spolupráce	Meziobecní spolupráce	Spolupráce obcí a ostatních subjektů
Institucionalizovaná	<ul style="list-style-type: none"> – možný rovný přístup k subjektům – příspěvky obcí obvykle závisí na jejich velikosti 	<ul style="list-style-type: none"> – nutný přístup podle typu subjektů – obtížné stanovení základu pro úhradu – členské příspěvky nejsou příliš významným zdrojem
Neinstitucionalizované	<ul style="list-style-type: none"> – financování je obvykle vázáno přímo na konkrétní výdajové akce 	<ul style="list-style-type: none"> – financování konkrétních činností dle dohody, různý podíl jednotlivých subjektů

Financování souvisí úzce s rozsahem společných aktivit. Svazky obcí usilují nejčastěji o společnou realizaci projektů a financování jejich činnosti hraje prioritní roli, vzhledem k účasti pouze obcí lze k řešení financování přistupovat poměrně přímočaře (viz dále). Uskupení obcí a dalších subjektů obvykle soustřeďují pozornost na sladění svých aktivit a v rámci platformy těchto uskupení potom určité subjekty z nich realizují projekty (např. euro-regiony či MAS). Rozpočet uskupení tak řeší financování pouze části aktivit konaných na bázi spolupráce (to je ovšem příklad i řady svazků obcí, kdy převládají rozvojové projekty jednotlivých obcí, které jsou však v souladu s ostatními). Výše naznačené souvislosti ukazují různorodost možných přístupů. V oblasti financování jsou možnosti a přístupy velice široké a financování závisí na ochotě členů společně rozvíjet území, v němž se nachází.

Problémy při financování spolupráce

Hlavním obecným cílem spolupráce je u naprosté většiny sdružení sociální a ekonomický rozvoj území, který s sebou nese nutnost konsenzu

obcí v otázkách financování rozvojových projektů. Ekonomická stránka není jediným významným aspektem spolupráce, přesto je nutné brát na ni ohled při veškeré činnosti sdružení. Ekonomickou stránku spolupráce lze volně řečeno v praxi vyjádřit otázkou „jak zajistit finanční prostředky na realizaci společných aktivit“, tj. „kolik kdo musí přispět a co z toho kdo bude mít“. I přes svůj klíčový význam však nejsou ekonomické aspekty společné činnosti obcí ve většině případů dořešeny. Při sdružování prostředků pak nezřídka dochází k problémům, pokud se má přistoupit k realizaci většího projektu, který nemá stejný dopad na všechny zúčastněné subjekty.

Jako konkrétní bariéry spolupráce obcí lze v ekonomické oblasti uvést:

- nedořešené financování „ad hoc“ akcí, tj. jednotlivých rozvojových projektů,
- nedostatečné povědomí o ekonomických synergických efektech a možnostech plynoucích ze sdružování prostředků,
- absence dlouhodobého finančního plánování.

Základem pro úspěšnou spolupráci v ekonomické oblasti je jasný systém financování, v němž bude zaručeno rovnoprávné postavení všech členských obcí. Důležitý je také výběr projektů pro realizaci, který by měl zajistit vyrovnaný užitek pro všechny členy sdružení. Pokud mají z daného projektu užitek pouze některé obce, může mezi dotčenými a nedotčenými obcemi vzniknout nevraživost. Ta může vést až k poklesu solidarity a odmítání finanční spoluúčasti na projektech, jež se obce přímo netýkají (problémy nejsou považovány za věc sdružení, ale pouze za záležitost určitých jeho obcí).

Podobné přístupy se daří překonávat zejména v těch svazcích, v nichž existuje osoba manažera. Mimo to, že manažer zajišťuje organizační aspekty svazku, je jeho významným úkolem stmelovat obce a jejich přístupy, koordinovat společné pohledy na jednotlivé problémy, vytvářet jistý regionální nadhled a dlouhodobě plánovat nejen obsahovou náplň spolupráce, ale i její finanční zajištění.

Získávání finančních prostředků pro realizaci projektů bývá jednou z důležitých činností sdružení obcí. Často se ovšem stává, že uskupení existuje pouze účelově – kvůli možným dotacím, projekty realizuje podle vyhlášených výzev, nikoliv koncepčně v návaznosti na cíle rozvoje sdružení. Realizace takových projektů sice přináší dílčí zlepšení v některých oblastech (např. infrastruktura), na celkový rozvoj území má ovšem vliv jen poměrně malý.

Pro realizaci potřebných projektů se některé obce stávají členy více sdružení s různým těžištěm aktivit (infrastruktura, životní prostředí, občanská vybavenost apod.). Členství ve více sdruženích je obecně považováno za výhodu, ale jedná se o výhodu pouze zdánlivou. Taková obec musí dostát svým závazkům vůči všem sdružením, jejichž je členem. Finance a personální kapacita

obce se pak roztříští do řady drobnějších projektů a celkový přínos spolupráce je nižší, než kdyby daná obec soustředila veškerou sílu na jediné sdružení.

Financování svazků obcí

Financování běžného chodu a společných rozvojových projektů s obecným dopadem na celé území svazku, ale bez možnosti jednoznačného a kvantitativního vyjádření, je poměrně diskutovanou oblastí. Pro smysluplné hodnocení financování činnosti svazku je nezbytné vycházet z členění svazků podle účelu.

V případě monotematických svazků²⁰ je finanční oblast jednoznačnější. Tyto svazky vznikly se záměrem realizovat infrastrukturní investiční akce a s jejím dokončením se jejich činnost utlumuje a zanikají nebo vybudované zařízení společně provozují. V první fázi tak financování spočívá na úhradě svého dílu nákladů akce, přičemž o platbě příspěvku není sporu. Spolufinancování je také nižší a výhodnější, než kdyby si obec musela investici realizovat sama. V případě dalšího společného provozování zařízení lze příspěvky obcí založit na nákladovém principu, který samozřejmě obvykle odráží velikost obce, tj. i velikost zatížení zařízení, a její finanční možnosti.

V případě rozvojových svazků obcí – mikroregionů – není situace již tak jasná. Je zřejmé, že aby mikroregion nezůstal pouze informační platformou spolupráce, musí hospodařit s vlastními finančními prostředky a ty využívat k realizaci projektů definovaných ve strategii rozvoje mikroregionu. Sporným zůstává objem finančních prostředků, které by měl mít svazek obcí k dispozici, a škála potřeb, již by měl finančně zajišťovat. Nezbytná je jistá míra solidarity, kdy je třeba se vyvarovat krátkodobých srovnání výdajů a užitků v jednotlivých obcích. Hlavním důvodem sdružování finančních prostředků je synergický efekt, který i malým obcím umožní společně dosáhnout na větší dotační prostředky.

Nejčastějšími způsoby financování činnosti mikroregionů je výpočet příspěvku na základě pevné částky na obyvatele obce (možnými částkami jsou 20, 50 či 100 Kč na obyvatele) nebo podle procentního podílu z daňových příjmů (např. 0,25 %, 0,5 % či 1 % daňových příjmů obce). Určujícím kritériem pro výši příspěvku by měl být ve strategii rozvoje svazku zakotvený rozsah činností. Analýzy ukazují, že mezi dopadem obou uvedených způsobů nemusí být v případě menších obcí příliš velký rozdíl (např. v případě 50 Kč a 0,5 %) a výše sdružených prostředků se v souhrnu nijak radikálně neliší. Vyřešení finančních otázek a zřízení společného rozvojového fondu je významným faktorem úspěšnosti spolupráce obcí.

²⁰ Zde máme na mysli zejména svazky v oblasti technické infrastruktury, ostatním pro jejich nízkou četnost a různorodost v tomto textu nebude věnována pozornost.

Možnosti financování svazku obcí na příkladu Vranovska a Letovicka

A. Finanční možnosti při sdružování prostředků podle pevné částky na obyvatele v roce 2004

Obec	Náklady při částce 20 Kč na obyvatele obce (v Kč)	Náklady při částce 50 Kč na obyvatele obce (v Kč)	Náklady při částce 100 Kč na obyvatele obce (v Kč)	Počet obyvatel k 31. 12. 2004
Vranovsko	103 340	258 350	516 700	5 167
Letovicko	199 440	498 600	997 200	9 972

B. Finanční možnosti při sdružování prostředků podle procenta daňových příjmů za rok 2004

Obec	Náklady při účasti 0,25 % příjmů obce (v Kč)	Náklady při účasti 0,5 % příjmů obce (v Kč)	Náklady při účasti 1 % příjmů obce (v Kč)	Daňové příjmy 2004
Vranovsko	109 458	218 916	437 833	43 783 261
Letovicko	175 760	351 520	703 040	70 304 000

Pramen: Strategie rozvoje mikroregionu Vranovsko, Strategie rozvoje mikroregionu Letovicko, Brno: GaREP, 2005

Existují však i svazky, které do svazku nevkládají žádné příspěvky, o způsobu hrazení případných nákladů pak rozhoduje rada svazku. Činnost za účelem dosahování zisku je u svazků nepříliš obvyklá.

S finančním krytím rozvojového fondu svazku obcí souvisí i finanční plán. Finanční plán činnosti svazku obcí vychází z rozpočtových možností jednotlivých obcí, skutečností uplynulých rozpočtových let svazku a rozpočtového výhledu svazku. Jeho důležitým úkolem je posoudit reálnost spolufinancování navrhovaných projektů a zhodnotit zdrojové pokrytí. Celková alokace zdrojů financování dá svazku obcí obraz o vlastních finančních možnostech a stanoví rozhraní pro strategické rozhodování o jednotlivých projektech.

Základem debaty o financování je nezbytná připravenost konkrétních projektů k jejich realizaci. V případě nedostatečného pokrytí opatření a aktivit zdroji je potřeba přehodnotit strategické cíle a z nich odvozená opatření tak, aby byla dostatečně zabezpečena finančními zdroji.

Na souboru svazků regionu Jihovýchod, u nichž byla provedena analýza hospodaření na základě údajů z informačního systému ARIS Ministerstva

financí ČR, můžeme identifikovat základní tendence jejich rozpočtového hospodaření. Silně dominující příjmovou třídou jsou dotace, zejména dotace od obcí. Technické svazky čerpají poměrně značné množství prostředků ze státních fondů. Výdaje svazků obcí se logicky kryjí s jejich hlavními cíli. V případě technických svazků jde o investice do infrastruktury a prostředky na její provoz, mikroregiony mají rozptýlené výdaje sice větší, jejich výdaje však opět plynou do dvou hlavních výdajových oddílů. V případě majetku vykazují technické svazky několikanásobně vyšší objemy, jeho struktura, v níž nejčastěji s dominují stavby, je však obdobná. Kompletní analýza finančního hospodaření svazků obcí v Jihomoravském kraji a v kraji Vysočina v roce 2005 je uvedena v Příloze 4.

4.2 MAJETKOVÉ ZÁLEŽITOSTI SPOLUPRÁCE

Majetek je „soubor věcí, práv a závazků náležejících určitému subjektu“²¹. Majetek je stabilizujícím prvkem uskupení a umožňuje plnění jeho úkolů. Tvoří jednak základnu pro výkon běžné činnosti, jednak může vytvářet zisk využitelný pro činnost uskupení. Řada sdružení (zejména svazky obcí) vzniká cíleně pro správu majetku.

Majetek sdružení mohou tvořit finanční prostředky, hmotný majetek, pohledávky a jiná majetková práva. Hospodaření sdružení se řídí ročním rozpočtem, který navrhuje rada a schvaluje valná hromada. Pravomoci nakládat s finančními prostředky v rámci schváleného rozpočtu jsou rozděleny mezi valnou hromadu, radu a statutární zástupce; je však možné ve stanovách dispoziční práva vymezit i jinak.

Podíly na majetku a rozdělení zisku či ztráty se mezi jednotlivé členy daného sdružení rozdělují buďto rovným dílem (tato forma je obvyklá např. v euroregionech) nebo podílovým způsobem, tj. na základě počtu obyvatel či podle výše členských příspěvků (forma častá u svazků obcí). V MAS jsou obvyklé obě formy vypořádání majetku. Většina svazků obcí odpovídá veškerým svým majetkem za nesplnění povinnosti vůči třetím osobám; členské obce ovšem neručí za závazky svazku. Naproti tomu členové euroregionu jsou vůči třetím osobám zavázáni společně a nerozdílně. Způsoby dělení nejsou zákonem blíže specifikovány a jsou zcela na dohodě jednotlivých členů.

Současná právní úprava sledovaných záležitostí stanoví možné způsoby nabývání majetku a zejména způsoby převodu vlastnických práv. Zatímco majetek vložený do svazku obcí zůstává ve vlastnictví obcí a svazek jej pouze

²¹ Drozen, F., Ryska, J., Vacek, A.: *Oceňování majetku*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1997, s. 25.

spravuje (§ 38 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: „Majetek vložený obcí do hospodaření svazku obcí zůstává ve vlastnictví obce“), v případě zájmových sdružení právnických osob je dána plná způsobilost vlastnit majetek (§ 20i odst. 1 občanského zákoníku: „Sdružení je právnickou osobou, jež odpovídá svým majetkem za nesplnění svých povinností“). Podrobnosti týkající se majetku svazků obcí jsou uvedeny v následujícím textu.

Majetek svazků obcí

Zákonná úprava majetku svazku obcí prošla od roku 1990, stejně jako úprava obecných náležitostí spolupráce, řadou změn. V návaznosti na možnost vytvoření dobrovolných svazků obcí zákonem č. 302/1992 Sb., o obcích (§ 20a až 20d) byly upraveny i majetkové záležitosti této formy spolupráce. Podle tohoto zákona mohla obec na dobrovolný svazek obcí převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který sloužil k vykonávání činností na svazek přenesených. Tento převedený majetek byl vyňat z vlastnictví obce a stal se nedílným vlastnictvím celého svazku.

V roce 2000 byl přijat nový zákon o obcích č. 128/2000 Sb., který spolu se souvisejícími zákony mění přístup k majetkovým vkladům obcí. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů od 1. 1. 2001 stanoví, že svazek hospodář s majetkem, který ze svého vlastního majetku vložily do svazku obcí jeho členské obce, a dále s majetkem, který získal svou vlastní činností. Majetek vložený obcí do hospodaření svazku obcí zůstává ve vlastnictví obce. Vložený majetek musí být uveden v příloze smlouvy o vytvoření svazku, stejně jako způsob rozdělování zisku a podílů členů na úhradě ztráty i podmínky majetkového vypořádání pro případ vystoupení ze svazku.

Svazky obcí vzniklé do 31.12.2000 tedy mohou hospodařit majetkem nabytým převodem od členských obcí, svým vlastním hospodařením před 31.12.2000, na základě privatizačního projektu, darem případně dědictvím a svou vlastní činností po 31.12.2000. Ze zákona nevyplývá, že by tímto způsobem získaný majetek zůstával ve vlastnictví členských obcí. Po dobu existence svazku, resp. do vystoupení členské obce ze svazku, je majetek získaný vlastní činností svazku ve vlastnictví svazku. Svazek dále hospodář s majetkem, který do svazku ze svého vlastního majetku vložily jeho členské obce po 31.12.2000, a který zůstává ve vlastnictví těchto obcí.

Dá se tedy říci, že svazek obcí od 1. 1. 2001 hospodář jak s majetkem ve svém vlastnictví, tak i s majetkem do svazku vloženým jeho členskými obcemi, který zůstává i nadále ve vlastnictví těchto obcí.

Existují případy, kdy byl rozhodnutím o privatizaci převeden majetek státu bezúplatně na zájmová sdružení právnických osob, jehož členy jsou pouze obce.

Majetek těchto sdružení, tvořený pouze vkladem Fondu národního majetku, je nedělitelný a zůstává ve vlastnictví sdružení po celou dobu jeho trvání.²²

Zákon o obcích ve výčtu hlavních oblastí činnosti svazků (§ 50f) uvádí i „správu 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 jednak k provozním úsporám jednotlivých obcí, jednak lze ke správě velkého objemu majetku zřídit kvalifikovaný aparát a dosáhnout tak vyšší kvality péče o majetek, případně i vyšších zisků. Společná správa obecního majetku je tedy dobře viditelným příkladem pozitivních efektů spolupráce.

4.3 EKONOMICKÉ ASPEKTY SPOLUPRÁCE OBCÍ S JINÝMI SUBJEKTY

V řadě forem spolupráce jsou sdruženy obce spolu s jinými subjekty, nejčastěji s podnikateli či neziskovými organizacemi. Přes různou intenzitu a hloubku spolupráce zůstává ekonomická stránka této „smíšené“ spolupráce obecně nedořešená. Sdružování veřejných a soukromých prostředků je striktně regulováno legislativou a uskutečnění společných projektů není jednoduché. Následující text se proto blíže věnuje otázkám možností spolupráce obcí se subjekty neziskovými a ziskovými, tj. podnikateli. V tomto směru je v současnosti nejvíce často diskutována problematika partnerství veřejného a soukromého sektoru a zejména možnosti sdružování prostředků těchto subjektů pro realizaci společných rozvojových záměrů.

Projekty „Partnerství veřejného a soukromého sektoru“ (Public Private Partnership, PPP) jsou mediálně nejznámějším způsobem spolupráce veřejné správy a podnikatelů. Jak bylo zmíněno v kapitole 2.2, subjekt veřejné správy realizuje PPP buď založením společného podniku se soukromým subjektem nebo mu za stanovených podmínek svěří zajištění veřejného statku.

Při založení společného podniku obvykle soukromý sektor vloží základní kapitál, veřejný sektor přispívá nepeněžitým vkladem, zejména nemovitým majetkem (pozemky, budovy, inženýrské sítě, dopravní infrastruktura apod.), zbývající kapitál pochází z cizích zdrojů, které si „společnost“ vypůjčí.

Udělení koncese, která je svojí podstatou administrativním monopolem uděleným provozovateli služby, však může být problematické a jde o složitý proces. Úspěšné PPP umožňuje veřejnému sektoru zajištění veřejné služby či jiného efektu bez významného zadlužení spolu s možností kontrolovat

²² Viz Sabová, H.: *Svazky obcí a jejich majetek (Majetkové problémy hospodaření svazků obcí)*, dostupné z <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=259761>

poskytované služby plynoucí z realizovaného projektu. Tyto projekty díky dlouhodobým smlouvám (i 30 a více let) zaručují kvalitu služby v dlouhém období. Ke zvýšení efektivnosti přispívá i obvykle větší pružnost a „rationalita“ soukromého sektoru. Významným faktorem úspěšnosti a výhodnosti pro veřejný sektor je kvalitní právní zajištění smluvního vztahu. Nové zákony o veřejných zakázkách a o koncesních smlouvách a řízení (Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách; Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení) odstraňují nejvýznamnější legislativní překážky rozvoje tohoto typu spolupráce.

Přes všechny dosavadní snahy řešit uvedenou problematiku na různých úrovních naráží na řadu překážek a nevyjasněných otázek právě možnost realizace společných rozvojových projektů obcí a soukromého ziskového sektoru. Je třeba dbát na to, aby nedošlo k tzv. veřejné podpoře, která by nebyla v souladu se zákonem (veřejná podpora je finanční prospěch, který získá podnikatel přijetím některé formy podpory – zvýhodněné záruky, zvýhodněného úvěru, finančního příspěvku či dotace). V praxi jsou tak společné projekty obvykle realizovány pomocí společných organizací založených subjekty z veřejného a soukromého sektoru. Jistým řešením je i realizace projektu jedním ze subjektů tohoto partnerství s přispěním subjektu druhého. Problémem však stále zůstává otázka veřejné podpory. Úzká spolupráce obcí a podnikatelů v malých obcích či periferních oblastech je často jedinou cestou, jak zajistit dostupnost základních služeb a bylo by proto vhodné navrhnout a vytvořit legislativní nástroje pro využití soukromého sektoru v rozvoji obce a pro možnost nekomplikované a legitimní ekonomické spolupráce těchto dvou sektorů.

I v případech, kdy by to bylo z ekonomického hlediska možné, se však u soukromého sektoru neobjevuje ochota zapojit se do nějaké formy spolupráce. Tento fakt lze však do jisté míry označit za problém celé ČR, kdy ještě není běžné v povědomí představitelů veřejné správy, že poskytnutí podpory ziskové činnosti soukromým subjektům přispěje v konečném důsledku k rozvoji i jejich cílů a zájmů. Za této situace řada dobrých i realizovatelných projektů zapadne, protože se nenajde nositel rozvojového úsilí. Osamocené kroky samosprávy se tak omezují na věci, které ovlivnit mohou, např. zlepšování životních podmínek, významnější rozvojové aspekty pak zůstávají na okraji zájmu.

Spolupráce s neziskovými organizacemi již výše zmíněná úskalí neobsahuje, nejčastěji proto, že řada neziskových organizací se věnuje činnostem potřebným pro společnost. Nezisková organizace může v obci či regionu zajišťovat službu, která zde chyběla, nebo přichází s nabídkou služeb, o jejichž potřebnosti musí obec přesvědčit²³. Získat podporu zástupců místní samo-

²³ Hanušová, J.: Spolupráce neziskové organizace s obcí a státem. In *Obecné otázky neziskového sektoru – Sborník vybraných materiálů specializačního kurzu Řízení neziskových organizací*. Praha: AGNES, 1999, s. 103.

správy je v těchto případech snadnější. Fungování neziskových organizací je však do značné míry závislé na dotacích a podobných subvencích, a proto mívají tyto organizace často problém s modernizací, rozšiřováním, zvyšováním kvality služeb apod. Spolupráce s obcí či se seskupením obcí (např. v MAS) umožňuje neziskovým organizacím získat potřebné finanční prostředky, případně jiné výhody či úlevy – např. zvýhodněný nájem prostor atd.

Problematika financování aktivit neziskových organizací souvisí s charakterem jejich činnosti a vztahem obce k jejím aktivitám.

5. NÁSTROJE SPOLUPRÁCE

„Kdo ví proč, dokáže jakékoli jak.“

Friedrich Nietzsche

Nástroje můžeme v obecné rovině označit jako pomůcky k výkonu, podpoře nějaké činnosti. V kontextu regionální politiky lze formulovat následující strukturu nástrojů²⁴:

Nástroje nefinanční:

- administrativní nástroje (zejména legislativa),
- institucionální nástroje (instituce, strategické plánování, programování, řízení rozvoje),
- věcné a jiné nefinanční nástroje (poradenství, propagace).

Nástroje finanční:

- neinvestiční a investiční pobídky (dotace, granty, úvěry, záruky),
- kapitálové podílnictví,
- daňová zvýhodnění (daňové prázdny, slevy na daních),
- rozpočtová zvýhodnění (dotace).

Pro spolupráci má v návaznosti na uvedené členění význam zejména legislativa v úrovni regulativní, strategické plánování a finanční podpora. Pozornost bude věnována i poradenství a rozvojovým projektům, které lze označit za klíčový realizační nástroj.

5.1 STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ

Vymezení strategického plánování

Strategické plánování (z řeckého „strategos“, tj. obecný) můžeme označit jako proces zahrnující výběr cílů (na základě analýzy minulého vývoje, současné situace a možných vývojových trendů), úkolů a činností potřebných k jejich dosažení. Strategické plánování v dnešní podobě se objevuje za 2. světové války v armádě USA a od počátku 70. let se rozvíjí v podnika-

²⁴ Wokoun, R.; Mates, P.: *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde, 2006, s. 106–107.

telském sektoru, z něhož postupně proniká do oblasti veřejné správy. Nároky na strategické plánování ovlivňuje plánování v podmínkách neurčitosti a nutnost flexibility a reakce na změny. Strategické plánování je klíčovým nástrojem regionální politiky²⁵ a podporuje efektivní využívání zdrojů. Slouží jako rámec pro tvorbu konsenzu a východisko pro spolupráci.

Strategické plánování je součástí koncepčního řízení rozvoje. Proces koncepčního řízení rozvoje je procesem interaktivním, vyvíjí se a každá strana má šance specifikovat své záměry a nástroje, kterými bude další změny ovlivňovat. V rámci tohoto procesu dochází k iniciaci tvorby strategických dokumentů (konceptů), k realizaci strategických cílů stanovených v různých typech konceptů, k průběžné aktualizaci a přizpůsobování se změnám.

Berman Group, která realizovala strategické plány v řadě českých měst ke strategickému plánování, uvádí²⁶:

„Strategické plánování je systematický způsob, jak organizovat změny a vytvářet v celé společnosti široký konsenzus na společné vizi pro lepší ekonomickou budoucnost. Jedná se o tvořivý proces, který určí kritické oblasti a nalezne shodu na důvěryhodných záměrech, cílech a strategiích, které, pokud budou naplněny, pomohou řešit situaci v těchto kritických oblastech. Strategické plánování je rovněž účinným nástrojem, jak spojit za společným cílem rozhodující představitele podniků a veřejné správy k vytvoření veřejně soukromého partnerství, které zlepší místní podnikatelské prostředí a konkurenceschopnost města. Strategické plánování se od jiných forem plánování odlišuje v první řadě aktivní spoluúčastí aktérů, která je integrální součástí procesu. V současných podmínkách je prioritou především ekonomický rozvoj, ale svou povahou se proces hodí i k dalším účelům.“

V České republice vedle sebe existují dva způsoby strategického plánování, jejichž výsledkem jsou strategické dokumenty a územně plánovací dokumenty, zatímco v zahraničí tvoří tento proces často jeden celek. Tyto přístupy vytvářejí komplexní pohled na řízení rozvoje. Každý ze zmíněných přístupů má své silné stránky i omezení. Ve vztahu k usměrňování udržitelného rozvoje území jsou strategické dokumenty aktivními nástroji veřejné správy (stanovují priority z hlediska času a financování), územně plánovací dokumenty jsou regulačními nástroji veřejné správy (stanovují regulativy pro veškeré rozhodování v území). Je třeba usilovat o jejich koordinaci a sblížování v podobě konzistentních cílů bez negací. Proces koncepčního

²⁵ Regionální politika jako „koncepční činnost“ v sobě zahrnuje strategické plánování a následné naplňování zvolených cílů. Regionální politika je v Evropě a v ČR chápána jako „činnost, jejímž úkolem je přispívat ke snižování rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů a k zabezpečení jejich harmonického rozvoje“ (*Nová regionální politika*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2002, s. 20).

²⁶ Strategické plánování a ekonomický rozvoj. In *Moderní obec 3/1999*, příloha.

řízení rozvoje je interaktivní a vyvíjí se a každá strana má šance specifikovat své záměry a nástroje, kterými bude další změny ovlivňovat.

Současná právní úprava v ČR, upravující dva výše uvedené základní způsoby strategického plánování, je nevyvážená. Právní závaznost mají dle stavebního zákona (do 31. 12. 2006 zákon č. 50/1976 Sb., od 1. 1. 2007 zákon č. 183/2006 Sb.) územně plánovací dokumenty. Oproti tomu strategické dokumenty na úrovni regionů jsou zmíněny pouze okrajově v zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje (Program rozvoje kraje), případně v Usnesení vlády č. 682/2000 Sb., o Strategii regionálního rozvoje ČR (Strategie rozvoje). Tuto problematiku je třeba legislativně dořešit na centrální úrovni.

Strategické dokumenty

Vnější projevem strategického plánování jsou strategické (rozvojové či jiné) dokumenty.

Členění, význam a obsah strategických dokumentů vychází nejčastěji ze zažité praxe. Při přípravě strategických dokumentů bývá využíváno buď tzv. expertního nebo komunitního přístupu. Expertní tvorba strategií představuje relativně uzavřený proces, který je založen především na participaci významných představitelů daného města či regionu (tzv. politických, ekonomických a společenských elit). Komunitní přístup naopak staví na otevřeném přístupu k plánování všem subjektům v rámci dané komunity, které se mohou zúčastnit všech fází přípravy dokumentu. Zapojována je i široká veřejnost.

Česká právní úprava se nevěnuje nijak významně vymezení struktury, obsahu ani procesu vytváření strategických dokumentů regionálního rozvoje. V zákoně o obcích a v zákoně o krajích nalezneme až ve výčtu pravomocí zastupitelstva zmínku o tom, že zastupitelstvo schvaluje program rozvoje. Praktickým důsledkem absence systémové úpravy v zákoně je častý výskyt „nesystémových“ strategických dokumentů, což s sebou nese obtížnou možnost jejich vzájemné věcné i časové „prostupnosti“ jak v rovině horizontální (orientující možnosti a potřeby vzájemné spolupráce mezi svazky/sdruženími obcí nebo mezi kraji či regiony), tak i v rovině vertikální, kdy je žádoucí provázanost potřeb a cílů mezi subjekty hierarchicky různých úrovní územních celků.

Nejvíce zřejmé vymezení charakteristik strategických dokumentů lze nalézt v následujících právních ustanoveních:

- Zákon č. 248/2000 Sb. ze dne 29. června 2000 o podpoře regionálního rozvoje v § 2 odstavec b) a c) vymezuje *strategii regionálního rozvoje* jako střednědobý dokument, na období 3–7 let, který formuluje přístup státu k podpoře regionálního rozvoje, poskytuje potřebná východiska a stanovuje rozvojové cíle a zásady pro vypracování regionálních programů rozvoje; *státní program regionálního rozvoje* jako střednědobý dokument, který stanoví

zaměření podpory regionálního rozvoje pro jeden nebo společně pro více podporovaných regionů. Jiná časová určení a definice v tomto zákoně nejsou. Zajímavé je, že strategie je zde uváděna jako střednědobý dokument, program stejně tak.

- Zmiňovaný zákon dále obsahuje v § 8, 9 a 10 stručnou úpravu programu rozvoje kraje:
 - § 8 – (1) Kraj v rámci své samostatné působnosti podporuje rozvoj regionů vymezených v programu rozvoje územního obvodu kraje podle svých konkrétních potřeb s ohledem na vyvážený rozvoj svého územního obvodu. (2) Pro podklady k vymezení regionů v programu rozvoje územního obvodu kraje a pro oblasti, na něž je podpora zaměřena, platí přiměřeně § 3 a § 5 odst. 2 zákona 248/2000.
 - § 9 – Program rozvoje územního obvodu kraje obsahuje zejména: a) analýzu hospodářského a sociálního rozvoje územního obvodu kraje, charakteristiku slabých a silných stránek jeho jednotlivých částí a hlavní směry rozvoje; b) vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba podporovat, uvedení oblastí, na něž má být podpora zaměřena; c) úkoly a priority v rozmístění a rozvoji občanské vybavenosti, infrastruktury, životního prostředí, atd.
 - V § 10 jsou vymezeny náležitosti finanční podpory rozvoje územního obvodu kraje.

Z hlediska obecnosti a účelu je možno rozlišit následující typy strategických dokumentů s ohledem na jejich věcný a zejména časový aspekt:

- strategie,
- program,
- plán.

Strategie je dlouhodobý koncepční dokument, který určuje základní linie rozvoje daného subjektu, resp. území, pro něž daný subjekt strategii vytváří, a to ve všech základních tématických oblastech a na dlouhé období („*kam jdeme*“).

Program je střednědobý dokument. Vychází ze strategie, navazuje na ni a ve střednědobém horizontu vytyčuje opatření, která bude subjekt realizovat, aby dosáhl strategických cílů („*jaké kroky podnikáme*“).

Plán je krátkodobý dokument prováděcího charakteru a v pravém slova smyslu již nejde o strategický dokument. Je však nezbytným návazným dokumentem na strategii, neboť konkretizuje vybraná opatření ve formě projektů či aktivit. Obsahuje již harmonogram a stanovuje způsob financování jednotlivých aktivit a projektů spolu s jejich rámcovými rozpočty („*jaké aktivity hodláme v nejbližší době realizovat a jakým způsobem*“).

V současnosti má strategický charakter také řada dokumentů, vytvořených v procesu strategického plánování v rámci regionální politiky ČR, věcně zaměřených na precizaci podmínek, spojených s čerpáním finančních prostředků z evropských fondů (např. regionální a odvětvové/tématické operační programy). Tyto dokumenty by měly být svým obsahem sladěny se strategickými dokumenty na národní, regionální či lokální úrovni.

Strategické dokumenty svazků obcí

Hlavní význam strategických dokumentů svazků obcí spočívá ve vyjasnění si společných zájmů, vizí a cílů spolupracujících obcí. V případě svazku obcí je vhodné soustředit jednotlivé úrovně strategického plánování (strategie, program, plán) do jednoho dokumentu, obvykle označovaného jako strategie. Jednotlivé části jsou vzhledem ke svému charakteru aktualizovány v různých intervalech. Jejich zařazení v jednom dokumentu podporuje naplňování celkových cílů strategie.

Vytvoření strategie umožní poznat základní podmínky a předpoklady rozvoje v širších souvislostech, nalézt a vysvětlit příčiny vývoje i současné situace, poznat hlavní trendy rozvoje a pochopit silné a slabé stránky pro jeho uskutečnění, formulovat žádoucí cíle rozvoje, navrhnout cesty jak využít příležitostí a rozvinout vnitřní i vnější potenciál dané obce či regionu umožňující překonat problémy či bariéry a dosáhnout tak vytyčených cílů a specifikovat jednotlivé kroky k dosažení cílů (jako konkrétní východisko pro návrhy projektových záměrů).

Metodický příklad:

Struktura strategie svazku obcí, resp. obce či města

Analytická část:

- profil,
- SWOT analýza²⁷.

Návrhová část:

- vize, cíle, směry rozvoje (strategická část),
- priority, opatření, aktivity (programová část).

Akční plán (na období 2–3 let):

- výběr priorit a aktivit,
- finanční rámec.

Implementace strategie.

²⁷ SWOT analýza je komplexní metoda kvalitativního hodnocení, kdy rozčleníme faktory rozvoje do čtyř skupin na silné (Strengths) a slabé stránky (Weaknesses), tj. vnitřní faktory, příležitosti (Opportunities) a hrozby (Threats), tj. vnější faktory, a to vždy z hlediska subjektu hodnocení.

Procesy tvorby a obsahové náležitosti jsou rozvedeny v Metodické příručce pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů²⁸. Konkrétní znaky Strategie záleží na specifických daného prostoru a na účelu spolupráce. Někdy přílišný důraz kladený na analytickou část vede k podcenění důsledného a transparentního projednání vytyčených cílů a rozvojových záměrů se subjekty, jichž se Strategie dotýká a kteří ji budou realizovat.

Integrované plány rozvoje

Integrovaný plán rozvoje (IPR) je nový druh koncepčního dokumentu, jenž má umožnit realizaci projektů (a také čerpání prostředků z fondů EU) koncepčně, a tím zvýšit rozvojový potenciál daného území. Jde o akční plán, který propojuje individuální projekty²⁹ do ucelené strategie či komplexních operací, obsahuje podrobný finanční rámec (rozpočet) a formuluje implementační struktury založené na bázi partnerství. IPR vznikly s cílem podpořit rozvojové záměry měst zdroji z fondů EU (zejména z ROP). IPR může být podpořen jako celek (jako „balík“ propojených a souvisejících záměrů a projektů“), případně i po dílčích částech.

IPR jsou zpracovávány obvykle pro města, nicméně tento koncept je uplatnitelný obecně a je vhodné podobným komplexním způsobem přistoupit i např. ke svazkům obcí či jiným formám spolupráce.

Vytvoření integrovaného plánu rozvoje závisí na zájmu města, resp. svazku obcí, a také na jeho kapacitách ke zpracování a řízení plánu. Plán může obsahovat i potenciální projekty partnerů (nestátní neziskové organizace, soc. partneři apod.).

Cílem integrovaného plánu rozvoje je:

- převést rozvojové záměry do jasných a vzájemně provázaných projektů řešících rozvojové problémy v celkovém kontextu (balíčky projektů),
- vytvořit, resp. identifikovat struktury sloužící k přípravě a realizaci projektů,
- vyjasnit financování projektů a začlenit je do celkového finančního rámce subjektů,
- umožnit efektivní čerpání dostupných zdrojů.

²⁸ *Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů*, (Brno: Ústav územního rozvoje, 2004), dostupné z <http://www.uur.cz/images/uzemnirozvoj/regionalnipolitika/Mikroregiony/MetodikaSRDmikroregionu/Metodika.pdf>

²⁹ Integrované plány rozvoje cíleně vytváří tzv. integrované projekty. Integrovaným projektem se rozumí komplexní rozvojový nástroj tvořený souborem vzájemně provázaných projektů.

IPR je živým dokumentem a obsahuje množství konkrétních aktivit, které se mohou podle aktuálních potřeb rozvoje a plnění jednotlivých etap vyvíjet. Není možné ani žádoucí veškeré projekty do detailu naplánovat, i financování projektů probíhá průběžně. S ohledem na uvedené skutečnosti je žádoucí IPR každý rok aktualizovat na základě zhodnocení dosavadního průběhu procesu realizace.

Pro účelné rozvinutí vzájemné spolupráce obcí i jejich vztahů s relevantními subjekty na daném území jsou významně orientující strategické dokumenty, které jsou zpracovávány pro velké územní celky (kraje, regiony NUTS 2, ČR) nebo na bázi odvětvové (celokrajské odvětvové koncepce rozvoje, generely apod.), které by měly být provázané se strategií kraje a konkretizovat cíle v ní obsažené. V tomto směru sehrává zásadní roli Strategie rozvoje kraje a Program rozvoje kraje:

- *Strategie rozvoje kraje* je koncepční dokument, který formuluje pro delší časový horizont přístup kraje k podpoře rozvoje jeho územního obvodu. Stanovuje strategické cíle rozvoje kraje jako celku a jeho funkčních částí, hlavní cesty k jejich dosažení a poskytuje potřebná východiska a základní rámec pro vypracování programu rozvoje kraje a strategických plánů rozvoje měst nebo jiných územních celků kraje.
- *Program rozvoje kraje* vychází ze strategie a navazuje na ni a ve střednědobém horizontu vytyčuje a konkretizuje opatření, která bude kraj realizovat, aby dosáhl strategických cílů.

Pojmenování *odvětvových dokumentů* není v praxi sjednoceno, nejčastěji se zpracovávají jako tématické strategie či programy (např. Strategie rozvoje hospodářství, Strategie rozvoje lidských zdrojů, Strategie udržitelného rozvoje, Program rozvoje cestovního ruchu nebo Koncepce ochrany přírody, Energetická koncepce, Koncepce zdravotnictví). Objevují se i názvy jako Plán odpadového hospodářství či Plán vodovodů a kanalizací. Není tedy sladěna ani úroveň jejich obecnosti a tyto dokumenty nemohou skladebně rozvíjet celé spektrum věcných sektorů kraje. Za této situace je obtížné dosáhnout optimální provázanosti těchto dokumentů mezi sebou i se strategií a programem celokrajským.

Při zpracovávání krajských koncepcí existuje povinnost porřízení Posouzení vlivů na životní prostředí (SEA – Strategic Environmental Assessment) podle zákona 100/2001 Sb. (poslední novelizace zákon 163/2006 Sb.) a Posouzení vlivů na soustavu NATURA 2000 (podle zákona 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny). Tato hodnocení se realizují metodou referenčních cílů a člení se do následujících fází: oznámení koncepce, zjišťovací řízení, vyhodnocení koncepce, veřejné projednání, stanovisko. V metodické rovině není optimálně

vyřešeno sladění procesu vyjednávání základního strategického dokumentu a posuzování SEA. Může tak dojít k paradoxní situaci, že jsou v procesu SEA připomínkovány věci, které byly při projednávání dokumentu již změněny.

Problematika strategických dokumentů je širší, než bylo naznačeno, vzhledem k rozsahu a účelu publikace byly zmíněny či zdůrazněny pouze aspekty zásadní pro podporu a rozvoj spolupráce.

Formy spolupráce, aktéři a jejich strategické dokumenty

Zpracovávání strategických dokumentů probíhá na bázi spolupráce nej-různějších aktérů a má svá specifika, vázaná na realizované formy spolupráce. Výsledná podoba strategických dokumentů je tedy odlišná dle toho, pro jaký subjekt je dokument zpracováván, jak velký územní celek je dokumentem překrýván, jaké je tématické zaměření (účel) dokumentu, zda jsou pravidla pro zpracování stanovena striktně nebo volně apod. (viz výše uvedená specifika procesu strategického plánování a jeho formalizace).

V souladu s cílem zde předkládané publikace o spolupráci obcí je nasnadě, že středem zájmu jsou okolnosti, za kterých je vytváření strategických dokumentů nástrojem rozvinutí spolupráce obcí (vzájemné nebo s ostatními subjekty) s tím, zda se právě tato spolupráce může (nebo nemusí) stát faktorem rozvoje.

Charakteristika spolupráce ve strategických dokumentech

Procesy spolupráce se uskutečňují v širším územním kontextu a jsou podporovány z vyšších úrovní veřejné správy – po stránce legislativní, metodické či poradenské, a zejména finanční. Efektivní podpora musí vycházet z poznání situace. Proto je zapotřebí věnovat pozornost strukturám spolupráce při tvorbě strategických dokumentů na všech úrovních veřejné správy. Platí to zejména pro strategické dokumenty krajů, které jsou základní koncepční platformou, v níž obce fungují, a zároveň i východiskem pro cílenou podporu spolupráce (viz např. Strategie rozvoje Jihomoravského kraje z roku 2006). Kraje svými finančními prostředky také nejvýznamněji podporují fungování uskupení na svém území.

Z hlediska strategického plánování a řízení je vhodné přistupovat k analýze spolupráce následujícím způsobem:

- spolupráce vnitřní (vnitřní vazby a struktury, formy spolupráce na určitém území, zapojení subjektů z území apod.),
- spolupráce vnější, v rámci ČR (partnerské obce, regiony v ČR, mezikrajská spolupráce),
- spolupráce se zahraničím (přeshraniční, meziregionální, mezinárodní).

Komunikace a vyjednávání

Každý strategický dokument vzniká na bázi partnerství a spolupráce, zapojení řady subjektů je nezbytné pro jeho přípravu i realizaci. Potřebuje proto vlastní tzv. komunikační strategii pro zapojení všech relevantních partnerů (aktérů rozvoje a spolupráce) včetně orientace na veřejnost (zapojování veřejnosti do plánování rozvoje nabývá na významu, zejména v souvislosti s MA21). Klíčové partnery je třeba zapojit do základních aktivit procesu zpracování příslušného strategického dokumentu, ostatním subjektům je třeba zapojení či vyjádření umožnit.

Obr. 9: Přehled subjektů zapojených do přípravy a projednávání programových dokumentů kraje (zkušenosti z procesu zpracování Strategie rozvoje Jihomoravského kraje)



Klíčovými partnery se obvykle stávají zástupci vybraných relevantních organizací a institucí, majících širší (celokrajskou) působnost a tomu odpovídající kompetence k zastoupení okruhu těch subjektů, které reprezentují. Klíčoví partneři se rozhodující měrou účastní procesů přípravy, projednávání a v ideálním případě i realizace nově připravovaných nebo aktualizovaných strategických dokumentů.

Zapojení jednotlivých partnerů se liší podle fází strategického plánování. Můžeme rozlišit následující členění tvorby strategických dokumentů: záměr, zpracování, projednávání, schválení, realizace (monitoring, kontrola). V návaznosti na hodnocení realizace dochází k aktualizaci či vytvoření nového dokumentu.³⁰

³⁰ Jde o odraz jednotlivých fází veřejněpolitického cyklu. Viz Potůček M. a kol.: *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 34–47.

Důležitým předpokladem transparentního a otevřeného procesu strategického plánování je existence vhodných komunikačních kanálů tak, aby všechny subjekty měly přístup k relevantním a aktuálním podkladům a mohly se k nim rovněž vyjadřovat a konstruktivně vstupovat do veřejné diskuze. V procesu tvorby a vyjednávání lze využít následující přístupy zapojení širokého okruhu subjektů:

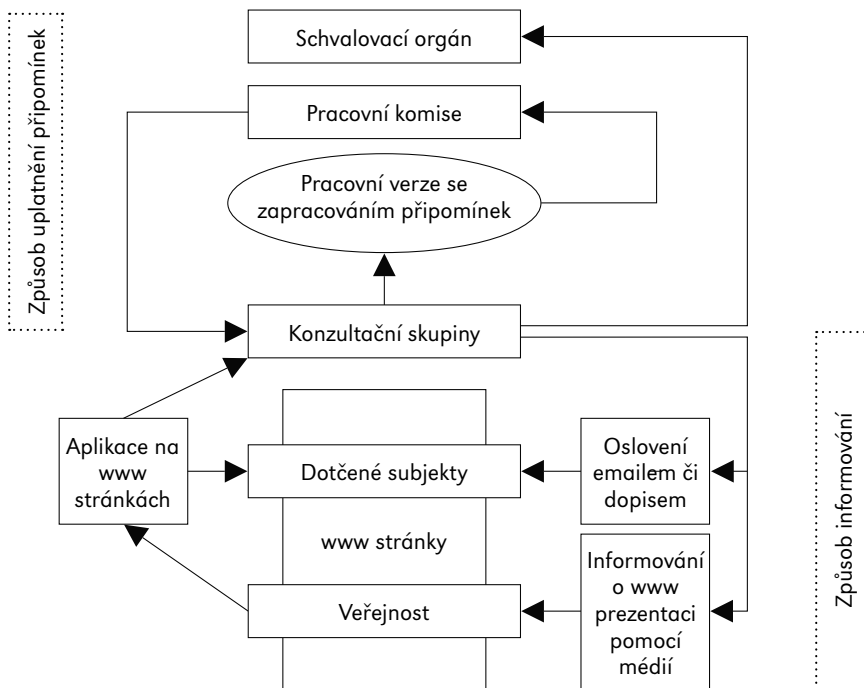
- Veřejná projednání – jde o tradiční způsob, kdy jsou představeny základní informace a účastníci se mohou vyjádřit k problematice. Výhodou je možnost okamžité reakce, posun řešení na základě širší diskuze apod. Nevýhodou je fakt, že účastníci obvykle nemají k dispozici s předstihem všechny podklady, stručná prezentace obsahu nemůže postihnout veškeré problémové oblasti.
- Tradiční formy prezentace – podkladové materiály jsou dostupné na vybraném místě a zájemci mohou písemně či ústně sdělovat připomínky. Obvyklá je kombinace s prezentací vybraných pasáží v regionálních periodických vydávaných obcemi či regiony.
- Moderní formy prezentace – využití internetu a emailové komunikace umožňuje snadnou dostupnost veškerých podkladů vždy v nejaktuálnější podobě, vložení formulářů pro okamžitou reakci posiluje zpětnou vazbu. Na obr. 10 je v obecné podobě naznačeno možné schéma procesu vyjednávání při tvorbě strategického dokumentu. Tento přístup byl využit při zpracování Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2006–2020³¹.

Uplatněný systém vyjednávání se členil do následujících postupových kroků:

- zveřejnění podkladů na interaktivních webových stránkách,
- připomínkový proces pomocí internetové aplikace a práce, odborných „konzultačních skupin“,
- zapracování připomínek na základě výsledků procesu vyjednávání,
- prezentace předběžných výstupů orgánům kraje,
- vytvoření výsledného dokumentu.

³¹ *Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2006–2020*. Brno: GaREP, Vysoké učení technické v Brně, 2006.

Obr. 10: Schéma procesu vyjednávání cílů a aktivit spolupráce



Pro úspěšné završení procesu strategického plánování je důležité sladit rozdílné zájmy jednotlivých aktérů a zájmových skupin. Z připomínkového řízení a veřejné diskuze vyvstane řada často protichůdných tvrzení či požadavků. Roli arbitra a odborného garanta v těchto případech přejímá tzv. konzultační skupina.

Konzultační skupina je odborným týmem pro přípravu, projednávání a vypořádání připomínek v průběhu celého procesu vytváření strategických dokumentů ve spolupráci s odbornou i laickou veřejností a orgány obce, regionu či formu spolupráce, pro které je dokument určen. Konzultační skupiny jsou vytvářeny pro dohodnuté problémové okruhy projednávaných dokumentů (nebo jejich části). Vytváření konzultačních skupin je operativní a víceúčelové, čerpá z institucionálního a odborného zázemí struktur regionálních partnerů.

Základní složení členů konzultační skupiny je tvořeno odborníky v dané oblasti, pověřenými zástupci zadavatele, zástupci klíčových partnerů a dalších přízvaných subjektů z řad regionálních partnerů nebo předkladatelů důležitého námětu z veřejné diskuze.

5.2 ROZVOJOVÉ PROJEKTY

Rozvojové projekty navazují na strategické plánování a jsou hlavním realizačním nástrojem.

Projekt můžeme vymezit jako „proces, sestávající z řady koordinovaných činností s daty zahájení a ukončení, prováděný pro dosažení cíle...“³² Podrobnější definici najdeme např. v Příručce pro žadatele SROP³³: „Projektem se obecně rozumí jedinečná soustava činností směřujících k předem stanovenému a jasně definovanému cíli, která má určený začátek a konec, která vyžaduje spolupráci různých profesí, váže jejich kapacity a jejich úsilí a využívá (případně spotřebovává) pro vytvoření cílových výstupů informace, materiál, peníze, schopnosti a dovednosti zúčastněných lidí“.

Rozvojové projekty jsou nástrojem, jehož prostřednictvím je realizován rozvoj území. Realizace rozvojových projektů je významnou částí meziobecní spolupráce. Rozvojový projekt je vhodné chápat v jeho nejširší podobě, tedy jako jakoukoliv činnost obce (nebo jiného relevantního subjektu) přispívající k jejímu rozvoji. V takovém případě jde o veškeré aktivity nad rámec běžné a nezbytné činnosti (jako např. správní a administrativní záležitosti, likvidace domovního odpadu, údržba majetku obce apod.).

Co je to rozvoj?

Rozvoj můžeme v obecné rovině označit jako proces pozitivních změn, obvykle jde o zlepšení kvantitativních (extenzivní rozvoj), ale zejména kvalitativních (intenzivní rozvoj) charakteristik dané oblasti (nejčastěji přírodní a sociálně-ekonomické oblasti). Je ale nutné odlišit od sebe posouzení toho, jak se zlepšilo naplnění kvantitativních charakteristik (délka vybudovaných komunikací, vybudování ubytovacích kapacit apod.), od toho, jakých cílů (dopadů) mělo být dosaženo realizací jednotlivých aktivit (zlepšení dopravní dostupnosti – zrychlení dopravy, usnadnění dojížděky za prací, zajištění průjezdnosti pro různé typy vozidel; zkvalitnění podmínek pro rozvoj cestovního ruchu – zkvalitnění poskytovaných služeb, zajištění potřebné infrastruktury cestovního ruchu, prodloužení doby pobytu hostů atd.). Realizace rozvojových projektů by tak neměla být samoúčelná, jak je často obvyklé, ale měla by vést ke zlepšení v řadě souvisejících oblastí.

³² Encyklopedie Universum, dostupné z <http://www.coto.je>

³³ Příručka pro žadatele SROP, dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/srop/6-vyzva-pro-regionalni-individualni-projekty-srop>

Z hlediska aktivity samosprávy můžeme rozlišit několik způsobů praktické realizace či podpory spolupráce:

- realizace rozvojových projektů,
- realizace společných činností,
- podpora rozvojových aktivit jiných subjektů.

Realizace společných činností směřuje obvykle k zajištění služeb pro obyvatelstvo, zejména v oblasti sociální, vzdělávací, ale i dopravní. V rámci podpory jiných subjektů lze uvést vytvoření vlastních grantových schémat (viz např. Svazek obcí Větrník na Vyškovsku).

Rozvojové projekty v souvislosti s formováním dotační politiky na úrovni národní i na úrovni EU získaly pevná pravidla zpracování a staly se nedílnou součástí činnosti většiny územních samosprávných celků i různých forem spolupráce. Hlavním motivem pro systematický přístup k formulaci projektových záměrů a jejich zpracovávání do rozvojových projektů je právě možnost získat finanční prostředky a moci tak realizovat investice s vlastními zdroji nedosažitelné.

Prizpůsobování projektů dostupným finančním zdrojům, tj. realizace projektů, kde je největší šance získat finanční podporu z veřejných zdrojů (zejména z EU), může vést k deformaci rozvoje území. Ta se projevuje zejména realizací projektů, které nejsou pro daný subjekt nejúčelnější a váží značný podíl vlastních prostředků potřebných k zajištění ostatních potřeb území (tzv. mucholapkový efekt).

Nejčastěji jsou na bázi spolupráce obcí realizovány tyto typové projekty:

- výstavba čistíren odpadních vod (technické svazky),
- pořízení strategického dokumentu svazku obcí,
- informační systémy pro turisty a jednotné značení,
- pořádání kulturních akcí.

Některé oblasti zůstávají stále téměř nedotčeny meziobecní spoluprací. Významným faktem je, že řadu rozvojových aktivit lze bez velkých rozdílů uskutečnit samostatně i pomocí spolupráce. Jde zejména o investiční akce v oblasti údržby majetku obce (veřejná prostranství, památky, školní, zdravotnická, sociální, kulturní, sportovní a jiná zařízení apod.).

Spolupráce obcí v oblasti dopravy

Jako příklady úspěšné spolupráce i v oblasti náročnější lze uvést oblast dopravy. Na Znojemsku zajišťuje dopravní obslužnost Břežanská dopravní společnost založená obcemi Dobrovolného svazku obcí NIVA, na Šumperku převzal Svazek obcí Desná železniční trať ze Šumperka do Koutů nad Desnou.

Břežanská dopravní společnost a Svazek obcí NIVA

Svazek obcí NIVA byl založen v roce 1997 šesti obcemi jihovýchodního Znojemska (Božice, Břežany, Mackovice, Borotice, Čejkovice a Praviče)³⁴. Jednou z významných aktivit vzájemné spolupráce bylo i založení Břežanské dopravní společnosti, s. r. o., která dnes v dané oblasti provozuje linkovou autobusovou přepravu i nepravidelnou dopravu osob dle požadavků jednotlivých obcí. Společnost se snaží vycházet vstříc oprávněným požadavkům občanů členských obcí svazku NIVA a periodicky operativně upravuje jízdní řád. Břežanská dopravní společnost, s. r. o. však významně pomáhá jednotlivým členským obcím i v péči o životní prostředí. Jedná se především o společné využívání techniky pro údržbu místních komunikací, veřejných ploch, svoz domovních odpadů apod.

Železnice Desná v majetku Svazku obcí údolí Desné – regionální dráha na trase Šumperk–Kouty nad Desnou a Petrov nad Desnou–Sobotín

V roce 1997 poškodily povodně regionální železniční trať ze Šumperka do Koutů nad Desnou. Tehdy se ministerstvo dopravy a spojů rozhodlo drážní cestu neopravovat. Na to reagovaly obce, pro něž byla přeprava cestujících tímto způsobem důležitá. Vznikl Svazek obcí údolí Desné, který zajistil rekonstrukci poškozených částí železnice a vybudoval pěti nových zastávek. Poté si dráhu pronajal a požádal o její privatizaci. Během provozu zvýšil počet spojů a dosáhl nárůstu množství cestujících. V prosinci roku 2001 předaly České dráhy železniční trať Svazku obcí údolí Desné. Stát předal svazku obcí jak samotnou železniční trať, tak i vozy, které po ní jezdí. Provoz dráhy (dopravní cesty) pro Svazek zajišťuje firma SART – stavby a rekonstrukce a. s. Šumperk, provoz drážní dopravy společnost Connex Morava a. s.³⁵

Realizace obecních projektů

Subjekty zapojené do realizace projektu můžeme rozlišit na subjekty řídicí projekt a na subjekty realizující jednotlivé dílčí aktivity. Subjektem řídicím projekt jsou obvykle pracovníci veřejné správy – starosta v případě menších obcí, pověřený pracovník v případě obcí větších; v případě svazků obcí leží řízení společných projektů na manažerovi svazku, externí zapojení je spíše výjimečné. Na realizaci se podílí již více subjektů. U menšího projektu (zejména neinvestičního) se nejčastěji podílejí místní subjekty – pracovníci

³⁴ *O sdružení NIVA*, dostupné z <http://www.infoniva.cz/main.php3?ID=hist>

³⁵ *Svazek obcí údolí Desné*, dostupné z <http://www.vikyrovce.cz/index.php?nid=606&lid=CZ&oid=16444>, *Železnice Desná*, dostupné z <http://www.zeleznicedesna.cz>

obce, školy, neziskové organizace, občané. Větší projekty (nejčastěji investiční) jsou většinou realizovány subdodavatelsky pomocí různých firem. To platí téměř výhradně v případě infrastrukturních projektů.

Úspěšnost managementu obce při realizaci rozvojových záměrů závisí i na aktivitě místních obyvatel a na míře jejich zapojení do rozvoje obce. Zvláště v malých obcích jde o klíčový faktor. Konkrétně jde o práci jako např. brigády, ale také o pořádání kulturních a společenských akcí. Díky „svépomocí“ občanů řada obcí zvládla realizovat náročné investiční akce s podstatně nižšími náklady.

Svazky obcí a společné rozvojové projekty

Snaha svazku obcí o realizaci společných projektů může být motivována dosažením co nejvyššího efektu, tj. uskutečnění velkého koordinovaného projektu může působit účinněji než množství různorodých malých projektů, a také úsporami na nákladech, kdy obce společnou přípravou ušetří personální kapacity i finanční prostředky. Podmínkou je funkčnost a kvalita spolupráce. Velkou výhodou při realizaci větších projektů mají svazky se silnými subjekty, tj. s velkými obcemi či městy, které jsou schopny v případě nedostatečného aparátu seskupení řadu kroků zaštitit vlastními administrativními, případně finančními, kapacitami.

Plánování finančního pokrytí zamýšlených rozvojových projektů je problematické z několika důvodů:

- realizace projektů je většinou závislá na dotačních prostředcích,
- svazky obcí nedisponují finančními fondy umožňujícími financování alespoň počáteční fáze projektů.

Získávání dotačních prostředků na realizaci rozvojových projektů je jedním z důvodů spolupráce obcí, ale není to aspekt rozhodující. Projekty totiž většinou vytvářejí jednotlivé obce podle vlastních potřeb, společných projektů je výrazně méně.

Svazky obcí získávají dotace na rozvojové projekty převážně z krajských a národních zdrojů, fondy EU jsou využívány nesrovnatelně méně. Důvodem je princip koncentrace, tj. upřednostňování projektů většího rozsahu, který je uplatňován u evropských fondů. Sdružení obcí se zaměřují spíše na menší projekty lokálního či mikroregionálního charakteru. Ty je vhodné spolufinancovat z krajských zdrojů, protože kraj podporuje rovnoměrné pokrytí svazků dotacemi a umožňuje jejich základní činnost.

Druhou překážkou v realizaci projektů s přispěním fondů EU je velmi náročná administrace těchto projektů. Prostředky EU tedy využívají hlavně silné subjekty veřejné správy (kraje či velká města); ze svazků obcí je využívají většinou pouze větší subjekty nebo subjekty, které již mají s realizací projektů zkušenosti.

Zaměření mikroregionálních projektů nelze jednoznačně zobecnit z důvodu značné rozmanitosti oblastí činnosti svazků. Mikroregiony, tedy komplexní rozvojové svazky, řeší různé problémy – hospodářství, životní prostředí, infrastrukturu, cestovní ruch apod. Přitom míra koncentrace na jednotlivé oblasti zájmu se liší svazek od svazku. Naproti tomu zobecnění je možné provést u technických svazků. Jak jejich označení napovídá, zaměřují se tyto svazky zejména na zkvalitňování dopravní a technické infrastruktury.

Při realizaci mikroregionálních projektů (bez ohledu na to, v jaké oblasti či z jakých zdrojů jsou financovány) bývá problémem různá míra přínosů projektů pro jednotlivé členy svazku, tj. otázka vzájemné solidarity. Jen malá část realizovaných projektů se totiž týká všech obcí sdružení stejnou měrou. Mnohem častěji vznikají projekty s přímým dopadem jen pro určitou část obcí. V souvislosti s tím pak klesá ochota ostatních členů zapojovat se do projektů, které jim nepřinášejí přímý, okamžitý užitek. U mnohých sdružení také přetrvává odlišování problémů obce od problémů celku – zástupci obcí, jichž se daný projekt přímo netýká, jej označí za řešení obecního problému (nikoliv problému sdružení) a odmítají se na něm podílet.

Podobně problematické bývá i prosazení projektů, jež nemají okamžitý měřitelný výsledek – významnou roli zde hraje časový faktor, kdy může docházet k různému časovému rozložení čerpání výhod a tak i ke zhoršení dosažení konsenzu. Někteří představitelé obcí ve sdružení si neuvědomují dlouhodobost spolupráce a chtějí mít užitek hned. Upřednostňují projekty s viditelnými výsledky dosažitelnými v relativně krátké době. Akce, jejichž realizace přinese ovoce až v delším časovém horizontu, bývají odsouvány na pozdější dobu. Častým argumentem je neprůchodnost takového projektu v zastupitelstvech obcí, která jsou volena na časově omezené období.

5.3 LEGISLATIVA

Jedním z důležitých předpokladů pro rozvoj spolupráce obcí je stabilní a jasné legislativní zázemí vymezující pravidla spolupráce. Právo v objektivním smyslu je formalizovaný systém platných právních norem. Považuje se za jeden ze stěžejních prostředků regulace společnosti. Z různých variant možného chování ve složitém procesu sociální interakce vybírá a normuje žádoucí chování lidí. Tím přispívá k řešení sociálních konfliktů, stabilizuje společenské vztahy, vnáší do společnosti určitý řád, snižuje míru společenské entropie.³⁶

Základní legislativní rámec spolupráce obcí byl představen v úvodních kapitolách. Současná právní úprava meziobecní spolupráci umožňuje. Ovšem

³⁶ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*. Praha: ASPI, 2004, s. 291.

s ohledem na současné a zejména předpokládané budoucí potřeby pro rozvinutí žádoucích a nejvíce často využívaných forem spolupráce nevymezuje v dostatečné míře úpravu vztahů ani prostředí pro její fungování. Prozatím tedy nejsou blíže stanovena „pravidla hry“ pro zapojení dotčených subjektů do spolupráce, jejímž hlavním předmětem jsou procesy přípravy a realizace rozvojových záměrů a aktivit v územích, ani nejsou upraveny jednoznačně a koordinovaně zásady pro uskutečňování příslušných rozvojových procesů.

Právní úprava spolupráce obcí je spíše obecná a i když v této obecné formě umožňuje spolupráci řady nejrůznějších subjektů v různých formách jejich uskupení, nebyla to legislativa, která způsobila dynamiku jejího vývoje rozhodující měrou. Výrazný vliv měla institucionalizace pojetí spolupráce, založená v různých obdobích na věcných a finančních aspektech, které se podílely na jejím vytvoření i rozvinutí. Klíčové otázky fungování jednotlivých forem spolupráce (zejména práva a povinnosti členů, orgány sdružení a vymezení jejich působnosti, úpravu majetkových poměrů) jsou upravovány průběžně dle podmínek konkrétní praxe a nabývají podoby pravidel, sjednávaných ve stanovách konkrétních uskupení, odrážejících z velké části zájem a ochotu různých aktérů spolupracovat.

Lze konstatovat, že k usnadnění fungování uskupení spolupráce by přispělo celkové zjednodušení a zpřehlednění právního systému (což platí obecně). Vzhledem k omezenému aparátu a silně omezených prostředcích je velmi obtížné i administrativně náročné, aby nové a dynamické změny sledovaly jednotlivé subjekty samostatně.

5.4 FINANČNÍ PODPORA

Finanční podpora je nejčastěji užívaným rozvojovým nástrojem, kdy jsou finančně dotovány aktivity, zvolené jako prospěšné či prioritní. V případě spolupráce budeme chápat tento nástroj jako podporu vzniku, fungování či realizace spolupráce.

V současné době není ustavení spolupráce finančně podporováno. Podpora fungování spolupráce se uplatňuje v omezené míře, a to zejména z krajských zdrojů. Jde např. o příspěvek na činnost projektových manažerů svazků nebo sdružení obcí, kterým se snaží kraje vytvořit podmínky pro předkládání společných projektů.

Podporu realizace spolupráce lze rozčlenit do dvou kategorií. Jednak mohou uskupení žádat o podporu svých projektů v soutěži s ostatními uchazeči v rámci různých dotačních titulů z národních či evropských prostředků, jednak existují i tituly určené výhradně či převážně na podporu projektů uskupení spolupráce. Pro získání podpory je vedle obsahu spolupráce rozhodující

právní forma. S výjimkou svazků obcí spadají obvykle ostatní formy spolupráce do kategorie nevládních neziskových organizací (NNO)³⁷.

Konkrétní příklady finanční podpory lze ilustrovat na příkladu situace v Jihomoravském kraji – pro rok 2007 existují následující způsoby finanční podpory spolupráce realizované formou svazků obcí: dotační program „Podpora zpracování dokumentace pro rozvojové projekty mikroregionů Jihomoravského kraje připravované na využívání finančních prostředků EU“, v rámci Programu rozvoje venkova Jihomoravského kraje pak dva dotační tituly určené přímo pro svazky obcí – „Projekty obcí na vzdělávání a poradenství v oblasti rozvoje venkova“ (Dotační titul 6), „Zpracování integrovaných projektů venkovských mikroregionů (Dotační titul 7)“.

Vedle svazků obcí jako nejčastěji podporované formy spolupráce jsou v rámci Programu rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 podporovány Místní akční skupiny. Finanční zdroje alokované v tomto programu pochází z Evropského zemědělského garančního a podpůrného fondu. Osa IV tohoto programu nazvaná Leader rozvíjí různé aspekty této formy spolupráce ve třech opatřeních:

- Opatření „Místní akční skupina“ podporuje informační činnost, administrativní činnost, rozvoj schopností a vzdělávání pracovníků, nákup poradenských služeb, tvorbu koncepčních dokumentů a provoz místních akčních skupin.
- Opatření „Realizace místní rozvojové strategie“ podporuje projekty, které jsou v souladu se schváleným Strategickým plánem Leader místní akční skupiny a příslušnými podmínkami opatření Programu rozvoje venkova. Projekty k realizaci vybírá na základě předem stanovených bodovacích kritérií místní akční skupina prostřednictvím své výběrové komise.
- Opatření „Realizace projektů spolupráce“ podporuje projekty spolupráce mezi územími na národní úrovni nebo nadnárodní spolupráci s cílem povzbudit spolupráci mezi místními akčními skupinami v rámci členských států a na území třetích zemí. Smyslem tohoto opatření je využití příkladů nejlepší praxe k posílení inovačních postupů a přenosu znalostí.

Hlavními podmínkami pro podporu MAS je minimálně 50% zastoupení soukromé sféry, dále jsou stanoveny její povinné orgány (manažer místní akční

³⁷ NNO jsou obvykle institucionalizovány, soukromé (institucionálně oddělené od veřejné správy), neziskové, samosprávné, dobrovolné (viz *Definice neziskového sektoru*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru, 2005, příloha s. 51). Účast veřejné správy (v případě spolupráce obcí samosprávy) tedy nevyklučuje subjekt z této kategorie, v případě, že existuje zmiňované institucionální oddělení.

skupiny, výběrová komise, orgán pro přípravu Strategického plánu a dozor nad jeho realizací, např. programový výbor, účetní); MAS je povinna předložit Strategický plán Leader na období 2007–2013 podle závazné osnova.

Finanční podpora místních akčních skupin

Prvních 29 místních akčních skupin od roku 2004 a 2005 získalo zkušenosti v rámci podopatření LEADER+ Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství a národního Programu LEADER ČR. Území působnosti místních akčních skupin (katastrální území obcí, které leží v území MAS) zapojených do metody Leader zaujímají 12 414 km², tj. 15,7% území ČR a žije v nich 743 tis. obyvatel, tj. 7,3% obyvatel ČR. V roce 2006 bylo přijato 7 dalších místních akčních skupin. V roce 2007 se očekává, že asi 70 místních akčních skupin bude připraveno realizovat strategie rozvoje venkova metodou Leader v rámci nového Programu rozvoje venkova ČR 2007–2013 (je evidováno asi 133 připravujících se místních akčních skupin).

Pramen: Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013

Z výše uvedeného vyplývá, že finanční podpora spolupráce obcí je minimální a nedostatečná k rozvinutí možných efektů spolupráce. Většina uskupení spolupráce tak nepřekročí jistou „minimalizovanou“ úroveň spolupráce založenou na koordinaci, výměně informací a realizaci nenáročných dílčích činností, k dynamické a účinné spolupráci využívající synergie.

Schopnost realizovat projekty souvisí s finančními a organizačními kapacitami subjektů. Formy obecní spolupráce však příliš nefungují jako seskupení schopná realizovat větší projekty (u nichž se vložené úsilí vyplatí), spíše působí jako jistá platforma. V praxi tak obce v důsledku nedostatečné podpory struktur spolupráce realizují společné projekty poměrně málo, výrazně převládají samostatné projekty jednotlivých obcí. Tento stav souvisí mimo jiné s potřebami obcí řešit především své palčivé problémy a s mírou jejich solidarity ve sdružení.

Budoucí podoby efektivní meziobecní spolupráce (viz dále), by měly mít v sobě zabudovány finanční mechanismy zajišťující vlastní příjmy přímo těmto uskupením obcí.

6. FAKTORY EFEKTIVITY A PŘÍSTUPY KE SPOLUPRÁCI

„Je-li nějaké tajemství úspěchu, pak je ve schopnosti postavit se na stanovisko druhého a posuzovat věci z jeho i ze svého hlediska.“

Henry Ford

„Úspěch je směsicí tvrdé práce a velkých snů.“

Lee Iacocca

Význam meziobecní spolupráce v posledních letech stále roste a stále více se projevují omezení jednotlivých forem spolupráce, stejně jako faktory, které působí na úspěšnost spolupráce. Tyto faktory můžeme označit jako skladebné prvky systému spolupráce a s jejich využitím můžeme identifikovat různé přístupy ke spolupráci a formulovat doporučení k její optimalizaci.

6.1 FAKTORY EFEKTIVITY

Efektivitu (efektivnost) můžeme zjednodušeně označit jako „vztah mezi vstupy a výstupy organizační činnosti“³⁸, který souvisí s prostředky a způsoby realizace činností. Rozlišujeme dvě základní složky efektivity – účelnost a účinnost. Účinnost je míra, v jaké organizace dosáhla předem stanovených cílů. Řeší otázku, zda je cílů dosaženo nejlepším možným způsobem (porovnání vstupů s výstupy)³⁹. Účelnost souvisí se stanovením cílů. Vypovídá o tom, zda zvolené cíle odráží skutečné potřeby, zda stanovené cíle skutečně plní svůj účel, zda je třeba vůbec o daný cíl usilovat apod. Účelnost je základním předpokladem smysluplnosti efektivity. Účelnost v případě plnění cílů spolupráce obcí vychází z programových dokumentů, kdy skupina obcí čelící omezenému množství zdrojů musí zvolit prioritní oblasti a cíle, do nichž bude alokovat zdroje.

Pro praktickou aplikaci je nezbytné identifikovat jednotlivé faktory⁴⁰ ovlivňující alokaci zdrojů. Můžeme rozlišit tři skupiny faktorů ovlivňujících úroveň efektivnosti veřejného sektoru v regionech⁴¹:

³⁸ Winkler, J.: *Ekonomika a společnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 123.

³⁹ Brown, C. V., Jackson: *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 243.

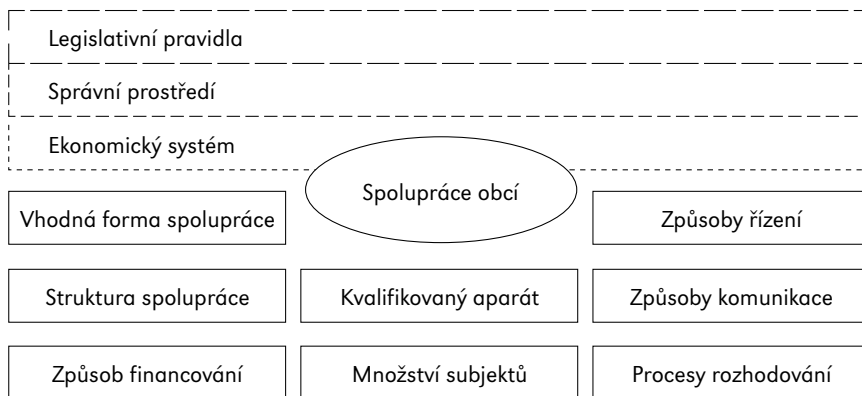
⁴⁰ Faktor (z lat. factor – činitel, obstaravatel) je „síla uplatňující se v nějakém procesu, činitel“.

⁴¹ Malý, I., Sivak, R.: *Rozvoj veřejného sektoru v ČR a SR*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 8–9.

- A. Faktory související s věcnou stránkou, institucionální a organizační strukturou veřejného, resp. neziskového, sektoru v daném regionu a s interakcí mezi veřejnou správou a ostatními sektory.
- B. Faktory spočívající v uspořádání finančních toků v rámci veřejných financí, zejména na úrovni místních financí a způsobů financování jednotlivých činností zabezpečovaných veřejným sektorem.
- C. Faktory spjaté s organizační kulturou a možnosti rozhodování managementu uvnitř jednotlivých institucí.

Z hlediska vztahu k subjektu usilujícímu o efektivnost můžeme tradičně vymezit faktory vnější a vnitřní. Vnější faktory mohou být subjekty ovlivněny pouze nepřímo. V případě spolupráce obcí sem lze zařadit zejména legislativní pravidla, správní prostředí (funkčnost veřejné správy, byrokracie apod.), ekonomické prostředí (zejména finanční možnosti). Vnitřní faktory může subjekt ovlivnit, především uplatněním odpovídajícího systému řízení. V případě obcí zde působí nejvýrazněji racionální a efektivní struktura činností a kvalifikace a iniciativa pracovníků.

Obr. 11: Faktory efektivity spolupráce



Již v textu předchozích kapitol byla nastíněna řada poznatků, které lze v souhrnu považovat za důležité faktory efektivity (jednalo se zejména o pasáže vymezující aktéry spolupráce a organizaci vztahů mezi nimi v procesech spolupráce s rozvojovým aspektem). Na tomto místě lze získané poznatky shrnout z pohledu zdůraznění vlivu jednotlivých faktorů na fungování spolupráce jako celku a na naznačení jejich vzájemných vazeb.

Legislativní pravidla vytváří rámec, ve kterém spolupráce funguje. Měla by umožňovat realizaci spolupráce způsobem, který je v daném prostoru a pro daný účel nejvhodnější. Přílišná omezení v tomto směru podmiňují situaci,

kdy obce musí vstupovat do více než optimálního množství typů uskupení s různými partnery za účelem dosažení všech svých důležitých cílů.

Správné prostředí, tj. zejména institucionální a organizační struktura veřejné správy, formuje požadavky i podmínky, za kterých jednotlivé obce mohou využívat rozvojových nástrojů.

Ekonomický systém je charakterizován finančními toky mezi jednotlivými úrovněmi a složkami veřejné správy, zejména vlastními příjmy (klíčovým vztahem je rozpočtové určení daní). Financování jednotlivých aktivit spolupráce vychází z ekonomických možností jednotlivých obcí a možností sdružování prostředků různých subjektů.

Pro praktickou realizaci spolupráce je podstatné shromáždění a motivace osob, které mohou ovlivnit rozvoj daného území. Efektivnost spolupráce spočívá významnou měrou na předpokladu, že jsou mezi sebou schopny a ochotny spolupracovat „fyzické“ osoby z těchto subjektů; jinak jde spíše o procesy formální.

Zásadní roli v procesu spolupráce sehrává manažer sdružení. Přispívá k posílení akceschopnosti sdružení tím, že pomáhá překonávat bariéry spolupráce, stmeluje a koordinuje obce v jejich přístupech k řešení různorodých problémů, podílí se na vytváření regionálního nadhledu. Zajišťuje organizační zázemí sdružení – připravuje jednání, vyhledává finanční zdroje, zpracovává nebo zajišťuje žádosti o spolufinancování projektů z krajských, národních či evropských fondů apod. Kvalifikace a schopnosti manažera jsou významným kritériem, umožňujícím rozvinout spolupráci jako faktor rozvoje.

Za vhodnou formou spolupráce lze považovat takovou, která odráží potřeby aktérů a umožňuje dosažení jejich cílů. Zvolené způsoby řízení, tj. management, pak ovlivňují způsoby, jimiž lze naplňovat zvolená rozhodnutí.

Kvalita procesů rozhodování podmiňuje legitimitu (transparentnost) procesů spolupráce. Členové, kteří se nezúčastnili jednání, na němž bylo rozhodováno o jejich zájmech často popírají závaznost těchto rozhodnutí pro sebe. Přestože spolupráce je většinou postavena na dobrovolné bázi, je vhodné mít možnost využít k její podpoře i donucovací prostředky.

Pro zajištění efektivně fungující spolupráce je důležitý kvalitní systém komunikace. Nejčastěji souvisí se způsobem řízení a procesy rozhodování. Účinná komunikace tyto procesy usnadňuje a je základem akceschopnosti uskupení. Informovanost je v oblasti spolupráce důležitým předpokladem koordinace činností, formulace společných rozvojových směrů a zajištění společného postupu při řešení problémů. Využití elektronické komunikace je nejjednodušším a neúčinnějším způsobem informování i získání zpětné vazby. Vhodným pilířem jsou www stránky uskupení, které by dnes již měly být samozřejmostí.

Způsoby financování a objem finančních prostředků svěřených uskupení přímo působí na rozsah jím realizovaných aktivit. Pro financování rozvojových projektů je potřeba kumulovat prostředky jednotlivých aktérů sdružení

a získávat finance z co nejširšího spektra zdrojů. 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.

Optimální množství spolupracujících subjektů úzce souvisí s hloubkou a rozsahem spolupráce a existencí funkční struktury a systému komunikace. „Velikost má významný a komplexní dopad na kapacitu místní a regionální samosprávy v souvislosti s jejím dobrým fungováním a plněním jejich úkolů, jakož i na efektivnost místní a regionální demokracie.“⁴² Obecně lze říci, že členů uskupení by mělo být tolik, kolik jich je schopno spolupracovat a sladit své cíle.

Optimální velikost svazku obcí nelze jednoznačně určit – je závislá na množství faktorů ovlivňujících jeho vznik i na specifických vlastnostech daného území. Svazek obcí by měl být dostatečně velký na to, aby mohl vzniknout synergický efekt související s jeho fungováním a současně dostatečně malý na to, aby byl akceschopný a komunikačně zvládnutelný. Pro jeho efektivní fungování by rovněž bylo výhodné, aby působil na území bez závažných vnitřních prostorových a věcných bariér (oblast cestovního ruchu lze rozvíjet koordinovaně i pro území většího rozsahu, budování kanalizace a čistíren odpadních vod je častěji omezeno charakterem reliéfu a technickými vlastnostmi zařízení). Závažným kritériem efektivnosti spolupráce je bezesporu otázka její ekonomické efektivnosti.

V případě spolupráce obcí s jinými subjekty platí pro zapojení obcí výše uvedené faktory, pro ostatní subjekty (zejména podnikatele a neziskové organizace) je určující mechanismus jejich spolupráce, tj. intenzita a charakter zapojení. K dosažení řady cílů (např. ve zmiňované oblasti cestovního ruchu) je vhodné sdružit maximální možný počet subjektů, jindy je nevhodnější spolupracovat pouze se subjekty „klíčovými“.

Faktorem působícím na efektivnost uskupení je jeho vnitřní, sdílená soudržnost. Zejména jde o soudržnost na územním principu, uplatňovanou u většiny svazků obcí. 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). V každém případě je pro efektivitu fungování svazku podstatné jeho vymezení „zdola“, tzn. sdružení těch obcí, jež cítí vzájemnou sounáležitost. Tato sounáležitost vede k tomu, že zúčastněné obce neprosazují izolovaně své vlastní zájmy, ale provazují je se zájmy a záměry ostatních členských obcí.

⁴² Widemannová, M.: Vztah mezi velikostí obcí a regionů a efektivností a hospodárností jejich činnosti. In *Veřejná správa* č. 15/2002, s. 21.

Hodnocení efektivnosti

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. Můžeme rozlišit indikátory procesů spolupráce a indikátory věcných cílů spolupráce, tj. indikátory „rozvojové“⁴³.

Za vhodné indikátory spolupráce lze považovat (vztaženo k nejčastěji realizovaným formám spolupráce – svazky a sdružení obcí):

V oblasti kvantitativních ukazatelů:

- účast na jednáních uskupení (= počet zúčastněných subjektů/počet spolupracujících subjektů),
- frekvence společných setkání (= počet setkání za rok),
- společné projekty (= počet projektů⁴⁴ za rok) – členění na akce, společně realizované služby, projekty se žádostí o dotační podporu, další aktivity,
- ukazatele hospodaření (viz ukazatele užití k hodnocení v Příloze 4).

V oblasti kvalitativních ukazatelů:

- manažer spolupráce (ano/ne),
- strategický dokument (ano/ne),
- systém financování běžné činnosti (ano/ne),
- systém financování projektové činnosti (ano/ne),
- systém elektronické komunikace – www stránky, emailová konference (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.

⁴³ 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) 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).

⁴⁴ Projekt v širším slova smyslu, tj. i společné aktivity, společné akce, společné služby apod.

6.2 PŘÍSTUPY K OPTIMALIZACI SPOLUPRÁCE OBCÍ

Spolupráce obcí je rozmanitou a široce rozvětvenou oblastí veřejné správy s řadou přesahů do sféry soukromé. Východiskem pro spolupráci obcí mezi sebou i s jinými subjekty je společná snaha o rozvoj území. Územní princip je proto jedním ze základních prvků pro budování spolupráce.

Dalším souvisejícím principem je princip subsidiarity⁴⁵. 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 níž je jejich naplnění dosaženo nejlépe. Aplikace tohoto principu na spolupráci obcí – a to v obou směrech – může být dalším prvkem pro vytvoření optimálního systému, tj. v případě, že by výkon činnosti byl efektivněji řešen na úrovni vyšší, je vhodné (nikoliv nezbytné či povinné) spolupracovat. Úspory organizační a ekonomické či zajištění veřejných služeb jako takových tvoří základ řady forem spolupráce. Spolupráce je však významná již v samotné rovině informační a koordinační.

Spolupráce obcí tak zejména vyplývá:

- z potřeby řešit problémy,
- z omezených zdrojů,
- z předpokladů aktérů k řešení jednotlivých typů problémů.

Spolupráce obcí je jako vztah založena na dobrovolnosti a nelze proto nalézt jeden její 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.

Současný systém spolupráce a možnosti jeho přeměn

Stávající systém spolupráce obcí v ČR je velmi složitý a v mnoha případech nevyhovuje potřebám spolupracujících subjektů. Existuje celá řada forem spolupráce, jejich cíle a členská základna se různorodě překrývají. Dochází tak ke třídění kapacit či naopak k pouze formálnímu členství. Uskupení spolupráce nefungují příliš efektivně a přes řadu pozitivních efektů jsou jejich možnosti silně nedocenené.

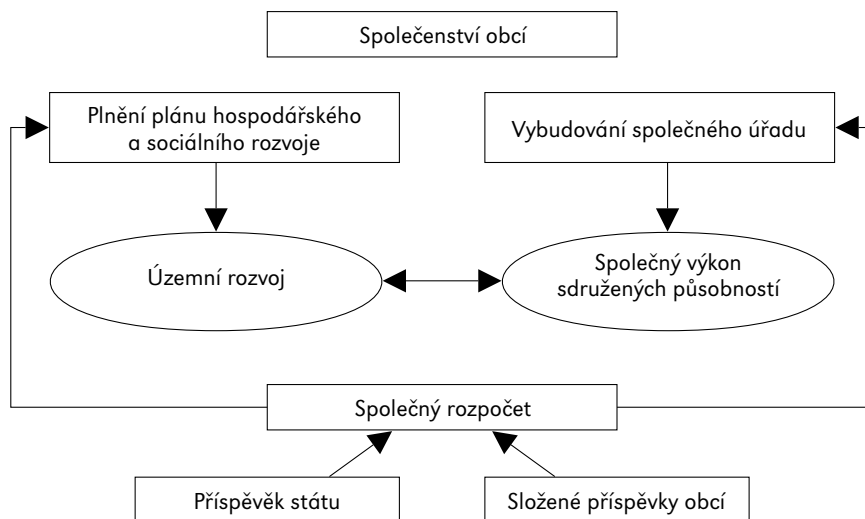
⁴⁵ Subsidiarita jako organizační princip vyjadřuje v pozitivním smyslu myšlenku, že každé jednání vyššího společenství má pomáhat nižším společenstvím nebo jednotlivcům, v negativním smyslu subsidiarita vyžaduje od vyššího společenství náhradní způsob jednání tehdy, když tím může pomoci nižšímu společenství v překonání obtíží při plnění jeho úkolů či záměrů (Hendrych, D. a kol.: *Právní slovník*. 2. rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2003, s. 1005).

Stávající vnější podmínky pro spolupráci jsou vzhledem k vývoji a specifikům spolupracujících subjektů nastaveny neadekvátně. Úspěšný rozvoj území vychází ze společného úsilí všech významných aktérů; účinné spolupráci obcí a zejména podnikatelů brání legislativní i ekonomické bariéry. V oblasti projektových žádostí jsou velkým problémem stále se měnící podmínky pro podávání projektů. Pro obce by se realizace projektů výrazně usnadnila zavedením stabilních podmínek v jednotlivých výzvách a jednotného obsahu potřebných příloh pro různé programy (např. studie proveditelnosti). Spolupráci obcí a podnikatelů by podpořilo shodné nastavení podmínek pro všechny typy příjemců; různě nastavené podmínky u některých dotačních titulů ztěžují vytváření společných projektů obcí a soukromé sféry. Spolupráci ovšem mohou obce úspěšně realizovat i za stávajících podmínek, jak je vidět z některých příkladů (např. mikroregion Mikulovsko, MAS Kyjovské Slovácko v pohybu a jiní).

Problémy související s danou formou spolupráce se až dosud řešily převážně podporou vytvoření formy nové, která umožní v souběžném fungování naplnění dalších záměrů a cílů (např. svazek obcí plní základní cíle vzájemné spolupráce obcí, ale neumožňuje jejich spolupráci s podnikateli, a proto je podpořen vznik místní akční skupiny).

Podle zákona o obcích může být spolupráce realizována jen v oblasti samostatné působnosti. V souvislosti s vysokým podílem malých obcí v ČR by bylo velmi vhodné umožnit také sdílení výkonu úkolů spadajících do přenesené působnosti, čímž by došlo k racionalizaci jejich výkonu a ke snížení administrativní zátěže menších obcí. Plnění úkolů v obou působnostech má umožnit *společenství obcí*, forma spolupráce navržená Ministerstvem vnitra v roce 2005. Tento návrh můžeme považovat za jistou reakci na existující omezení meziobecní spolupráce, klíčovým motivem je rovněž řešení tíživé ekonomické situace malých obcí.

Obr. 12: Vztah mezi územním rozvojem a kvalitním výkonem veřejné správy v rámci společenství obcí



Pramen: Ryšavý, I.: Společenství obcí ještě vzbudí diskuzi, ale pro venkov je jednou z šancí. In Moderní obec 1/2006, s. 28–29

Společenství obcí:

nová forma spolupráce dle návrhu Ministerstva vnitra

Tato forma spolupráce měla být dalším krokem v reformě veřejné správy. Nejedná se zde o vytváření nových správních struktur, spíše o lepší využití struktur stávajících. Na rozdíl od podobných sdružení v zahraničí bude společenství obcí seskupením s právní subjektivitou. Hlavní odlišností společenství obcí od dobrovolných svazků obcí má spočívat v možnosti vykonávat nejen úkony spadající do samostatné působnosti, ale také některé delegované přenesené působnosti z důvodu racionalizace jejich výkonu. Propojenost obou působností v rámci společenství obcí je znázorněna na obr. 12.

Návrh Ministerstva vnitra stanovuje i konkrétní činnosti, z nichž si společenství obcí musí vybrat ty, jejichž výkon bude pro společenství závazný. Tyto okruhy jsou podobné jako u svazků obcí (dopravní obslužnost, školství, odpadové hospodářství, sociální a zdravotnické služby atd.). Dále návrh taxativně vyjmenovává činnosti, které nebudou moci obce svěřit pro výkon společenství. Jsou to zejména činnosti týkající se organizačního zabezpečení chodu obce a územního plánování.

Jednou ze základních tezí návrhu je finanční zvýhodnění obcí, které se dobrovolně dohodnou na společném výkonu výše uvedených kompetencí. Výše finančního příspěvku se bude odvíjet od výše podílu jednotlivých obcí na rozpočtovém určení daní. Tento finanční příspěvek by mohl motivovat především malé obce k zapojení se do spolupráce.

Problémem je ovšem konkrétní algoritmus výpočtu finančního příspěvku, který vychází z analýzy současné situace svazků obcí (především počtu jejich obyvatel). Je však obtížné shromáždit úplná a aktuální data, která se navíc v různých zdrojích často liší. A právě interval počtu obyvatel – stanovený podle (obtížně zjistitelné) průměrné velikosti svazku obcí v ČR – má být určujícím kritériem pro finanční podporu obcí. Kromě toho je velikost svazků silně variabilní (mezi kraji i v rámci jednotlivých krajů), takže stanovenému velikostnímu intervalu odpovídá jen poměrně malá část svazků. V takovém případě se navrhané společenství obcí zdá být spíše umělým výtvozem nežli funkční strukturou.

Návrh ministerstva byl převeden do legislativní předlohy, nepodařilo se však vyřešit otázku finančních prostředků k ekonomické motivaci, tj. finančního zvýhodnění spolupracujících obcí⁴⁶, a návrh byl zamítnut.

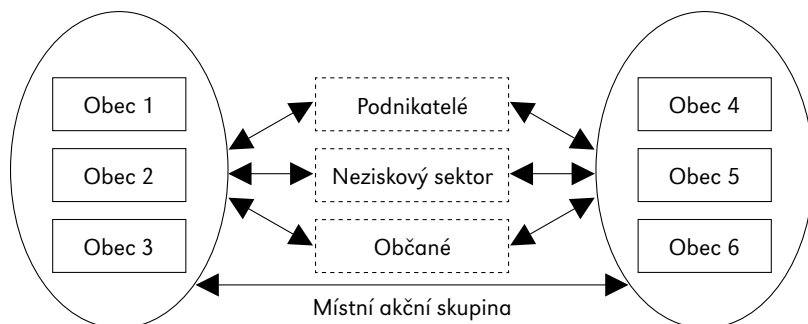
Nové návrhy přístupu ke spolupráci obcí jako faktoru rozvoje

Úvahy o slučování obcí, resp. o vytváření společenství obcí jako nového prvku úzké spolupráce, staví na technické funkčnosti a předpokládané ekonomické výhodnosti. Skutečný základ účinného řešení problému obcí (nejčastěji malých) spočívá v rozvoji jejich spolupráce, a dále ve zjednodušení procedur a odbourání bariér spolupráce. Je nutno přiznat, že v současné době zažitý pojem „mikroregion“ je poněkud zkreslující a že označení „*společenství obcí*“ (v tomto kontextu bez spojitosti s návrhem MV ČR z roku 2005) lépe vystihuje klíčový význam spolupráce.

Pro budoucí potřeby naplňování nejrůznějších rozvojových záměrů a aktivit v daném území se jeví jako vhodné, aby se členství akterů spolupráce neomezovalo výhradně na obce, ale aby se mohli zapojovat i podnikatelé, neziskové organizace a další instituce – např. jako přidružení členové. Toto zapojení různých subjektů z území umožňují v současnosti místní akční skupiny, které ale zase omezují početním limitem zapojení obcí (pokud nevstoupí do MAS svazek obcí jako celek, je obtížné dosáhnout nadpolovičního podílu subjektů mimo veřejnou správu). Možné budoucí vazby mezi subjekty jsou schematicky znázorněny na obr. 13.

⁴⁶ Pokud by společenství obcí získala částku z rozpočtového určení daní, tak by se snížil objem prostředků, které by se rozdělovaly obcím přímo.

Obr. 13: Možné schéma systému spolupráce obcí i jiných subjektů v rámci obvodu obce s rozšířenou působností



Pro dosažení legitimního rozhodování by měly být do rozhodovacího procesu zapojeny všechny tři sféry – veřejná, soukromá i nezisková – a veřejnost. Proces rozhodování by měl být nastaven tak, aby sdružení (společensví) bylo schopno flexibilně rozhodovat a nebylo při využívání rozvojových příležitostí znevýhodněno pomalým procesem přijímání rozhodnutí. V případě zapojení soukromého sektoru do spolupráce je nutné právně ošetřit slučování veřejných a soukromých financí a stanovit práva a povinnosti zúčastněných stran.

Pro dosažení maximálního efektu spolupráce je velmi důležité realizovat tuto spolupráci koncepčně, tzn. jednotlivými aktivitami sdružení naplňovat předem vytyčené cíle, a nikoliv pouze účelově řešit momentální problémy či aktivity, na než jsou právě vypisovány dotace. Významné cíle rozvoje a aktivity k jejich dosažení by měly být specifikovány ve strategii či programu rozvoje daného sdružení, koncepční řízení spolupráce by zajišťoval manažer sdružení. Tyto dva aspekty – klíčové pro úspěšný rozvoj spolupráce – by měly být s ohledem na jejich význam a finanční náročnost rovněž finančně podporovány i z vnějších zdrojů (centrální, event. krajské úrovně).

Kvalita a efektivnost spolupráce je podmiňována také změnami uvnitř daného sdružení, které v zásadě souvisejí s jeho koncepčním řízením. Bude tedy nezbytné rozvíjet vzájemné formální i neformální vztahy mezi jednotlivými členy sdružení, čímž se následně usnadní praktická forma jejich spolupráce, vzroste solidarita mezi členy, a tím také jejich ochota podílet se i na těch rozvojových záměrech a projektech, které jim samotným nepřináší okamžitý pozitivní efekt. Zavádění těchto změn je dlouhodobý proces, při kterém se významnou měrou uplatňuje osobnost manažera jako integrujícího prvku sdružení.

Vhodným – rozhodně však ne vylučným – administrativním a potažmo územním rámcem pro fungování nových forem spolupráce může být správní

obvod obce s rozšířenou působností. Obec s rozšířenou působností (obec 3. stupně) zajišťuje výkon přenesené působnosti a koordinuje rozvoj svého obvodu. V přenesené působnosti vykonává většinu úkolů státní správy, je mezičlánkem veřejné správy mezi kraji a obcemi. Obce s rozšířenou působností vznikly na základě druhé etapy reformy územní veřejné správy. Základním cílem reformy byla její decentralizace a odstranění zbytečné dekoncentrace. Proto byly v roce 2002 tehdejší kompetence státních správních úřadů (především okresních úřadů) přesunuty na samosprávu, ať již do samostatné (zřizovatelské) funkce nebo přenesené působnosti (správní rozhodování).

Značnou výhodou pro využití předpokladů a možností obcí s rozšířenou působností jako základu pro vytváření nových forem sdružení je skutečnost, že správní obvod obce s rozšířenou působností sdružuje vždy (poměrně) velké město a jeho zázemí. Společný výkon úkolů obcí v samostatné i přenesené působnosti je pak racionálnější, protože centrum uskupení je současně jednotkou územní veřejné správy. Z tohoto důvodu by měla být umožněna spolupráce při výkonu úkolů jak v samostatné, tak i v přenesené působnosti.

Problémem ovšem může být fakt, že správní obvody nebyly vymezeny pouze na základě spádovosti a dalších vazeb obcí, ale značnou roli hrály i důvody politické a jiné. Některé obce tedy navzdory své příslušnosti k dané obci 3. stupně tíhnou „přirozeně“ k obci jiné. Proto by územní vymezení subjektů spolupráce nemělo být normativní – příslušnost obce k určitému uskupení může být nanejvýš doporučena, konečné rozhodnutí leží plně na dané obci.

Rada obcí pro udržitelný rozvoj území

Konkrétním příkladem neinstitucionalizované spolupráce obcí může být Rada obcí pro udržitelný rozvoj zavedená § 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Starosta obce s rozšířenou působností může pro správní obvod jejího obecního úřadu, se souhlasem obcí v jejím správním obvodu, zřídit jako zvláštní orgán této obce Radu obcí pro udržitelný rozvoj území (dále Rada obcí). Předsedou Rady obcí je starosta obce s rozšířenou působností, který současně vydává její Jednací řád. Členem Rady obcí vždy jmenuje na návrh obce ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností jednoho zástupce každé obce. K jednání Rady obcí se vždy přizve zástupce kraje.

Rada obcí projednává územně analytické podklady pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností a vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj území a vydává k nim na základě výsledků projednání příslušnému pořizovateli své stanovisko, popřípadě své vyjádření.

Doporučení ke zkvalitnění spolupráce

Ke zlepšení spolupráce není nezbytné vytvářet nová, „lepší a účinnější“ uskupení, ale je vhodnější provést reformy a odstranit nedostatky stávajících forem, umožnit jejich prolínání a přizpůsobování potřebám rozvoje území. K dosažení optimálního stavu spolupráce tak můžeme hledat cestu jednak pomocí vytvoření provázaného systému uskupení spolupráce, jednak rozvinutím všech možností, tj. vnitřních faktorů efektivity, každé jednotlivé formy spolupráce.

V případě spolupráce obcí je třeba řešit zejména tyto okruhy otázek:

- mnohočetné členství obce v řadě uskupení, kdy dochází k tříštění kapacit obce a k formalizaci spolupráce,
- otázky spolupráce subjektů z různých sektorů, aby mohly společně nejen formulovat rozvojové směry a cíle, ale také je společně realizovat bez složité administrativy,
- otázky vnitřních procesů spolupráce,
- finanční otázky spolupráce.

Problémové otázky v ekonomické oblasti, které by měly mít jednotlivá uskupení vyjasněny, jsou zejména následující:

- financování běžné činnosti a financování kapitálových výdajů (stanovení velikosti a mechanismu pravidelných příspěvků, problematika spolufinancování rozvojových projektů s různým dopadem na zúčastněné subjekty, tj. otázka solidarity a hodnocení efektů),
- vytvoření finančních a majetkových fondů k realizaci společných aktivit (např. rozvojový fond minimálně pro financování přípravných kroků k realizaci projektu) a stanovení mechanismu jejich fungování,
- možnosti nákladových úspor obcí vzniklých sdružením činností a prostředků na ně určených (aplikace principu subsidiarity),
- získávání finančních prostředků z nových zdrojů (ze soukromého sektoru – řešení problematiky sdružování veřejných a soukromých prostředků – nutno nahlížet na problematiku z hlediska malých obcí, protože pro ně je spolupráce klíčovým procesem k realizaci řady investic).

Důležitým předpokladem pro efektivní spolupráci jsou znalosti a dovednosti jednotlivých subjektů zapojených do procesu spolupráce. Realizace spolupráce nevyžaduje velký objem teoretických či praktických znalostí, zásadní je ucelený a koncepční přístup k problematice spolupráce, zasazení spolupráce do širšího kontextu a schopnost volby či vytváření vhodných nástrojů spolupráce. Možná osnova vzdělávacího kurzu rozvíjícího znalosti

o procesech a systému spolupráce je uvedena v Příloze 5. Potřeba hloubky znalostí v jednotlivých oblastech se odvíjí od úrovně zapojení příslušných aktérů. Osnova kurzu tak postupuje od obecného ke konkrétnímu, tj. od informací potřebných všem subjektům až po informace realizačního charakteru. Vzdělávání pro spolupráci by bylo rovněž vhodnou součástí vzdělávacích kurzů pro úředníky veřejné správy. Systém výuky musí být interaktivní a názorný, hlavním cílem není prosté memorování faktů, ale proniknutí do procesů rozvoje území. Vzdělávací program by měl účastníkům na úvod poskytnout obecné informace o významu a postavení spolupráce, a poté je naučit koncepčně přistupovat k řešení problémů a řízení rozvoje území. V další fázi by měly být představeny ekonomické aspekty spolupráce. Závěrem by měla zaznít doporučení pro realizaci konkrétních rozvojových aktivit a projektů. Příloha 6 obsahuje přehled hlavních elektronických informačních zdrojů vztahujících se k jednotlivým formám spolupráce, kde lze nalézt podrobnosti v této publikaci neobsažené.

Na úrovni obcí můžeme identifikovat následující doporučení přispívající k oživení a zkvalitnění procesu spolupráce a nalezení její optimální struktury:

- hledat oblasti, jejichž řešení je dostatečné či neúčinnější na úrovni obce, 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,
- vtáhnout do rozvojových aktivit i občany (rozvítet zájem o dění v obci i okolí),
- rozvíjet formální i neformální vztahy mezi aktéry,
- zajistit pravidelná a konstruktivní setkávání aktérů (v případě členů sdružení lze za přiměřený interval považovat setkání cca 1 × za měsíc).

Významným subjektem působícím na formování struktur spolupráce v území jsou kraje. Krajská úroveň ještě umožňuje individuální kontakt s jednotlivými subjekty v území, kraj pomocí jednotlivých aktérů formuje své rozvojové směry a také je na bázi spolupráce realizuje. Kraje svou aktivitou mohou výrazně přispět ke zkvalitnění spolupráce a k optimalizaci systému spolupráce na svém území. Jako konkrétní nástroje podpory spolupráce můžeme uvést:

- realizaci vzdělávacích kurzů rozvíjejících procesy spolupráce a informující o rozvojových možnostech,
- aktivní metodickou a politickou podporu jednotlivých forem spolupráce a spolupráce s jednotlivými uskupeními jako důležitými partnery,
- finanční podporu fungování forem spolupráce.

Snaha obcí a dalších subjektů v území by měla být podpořena ze strany centrálních orgánů úpravou legislativy, metodickou pomocí i finančně. Vzhledem k řadě pozitivních efektů spolupráce a k faktu, že spolupráce obcí je možným řešením situace v řadě oblastí ČR, je finanční podpora spolupráce nejen žádoucí, ale i celkově výhodná. Pokud se rozvinou mechanismy spolupráce, mohou se i marginalizované oblasti dostat na rozvojovou dráhu. Centrální orgány by proto měly:

- zjednodušit a zpřehlednit právní prostředí (obecně), a tím usnadnit představitelům obcí a jejich sdružení orientaci v právních předpisech,
- novelizovat příslušné zákony (zejména zákon o obcích) tak, aby bylo možné vytvářet pružnější formy spolupráce mezi obcemi a soukromým sektorem a aby bylo možné jednodušeji sdružovat veřejné a soukromé finanční prostředky při realizaci rozvojových aktivit, dále také zpružnit podmínky fungování meziobecní spolupráce,
- vytvořit finanční nástroje podporující fungování i rozvojovou činnost forem meziobecní spolupráce, vytvořit ekonomické motivační nástroje.

ZÁVĚR

„Nic na světě není tak těžké, rozdělíte-li si to na malé práce.“

Henry Ford

„Tajemstvím úspěchu je účelná vytrvalost.“

Benjamin Disraeli

Spolupráce je procesem, který ovlivňuje úspěšnost a efektivnost celé řady činností ve veřejné správě. Jejím smyslem je nejen soustředění finančních prostředků, ale je důležitá i pro uskutečňování potřeb obyvatel daných obcí. Významným aspektem spolupráce je schopnost jednotlivých subjektů vyjednávat o společných zájmech a hledat řešení problémů, která přesahují možnosti jednotlivých obcí. Právě „partnerství“ je základním principem Evropské unie.

V případě obecní samosprávy vznikla celá řada struktur spolupráce, pomocí nichž obce usilují o naplnění svých potřeb. Klíčovým krokem pro zkvalitnění spolupráce obcí je nastavení takového systému spolupráce, který zjednoduší její praktickou realizaci v území a umožní přizpůsobit jednotlivé formy konkrétním potřebám. Není důležitá forma, ale obsah. Řešením není vytvoření nové formy spolupráce, spíše upravení stávajících forem tak, aby lépe odpovídaly potřebám obcí. Pozitivní změny mohou nastávat jednak zvnějšku (aktivitou centrálních orgánů – zejména legislativa vymezující podmínky spolupráce), jednak zevnitř daných sdružení (změny v myšlení a přístupech jednotlivých členů k řešení problémů).

Bez ohledu na konkrétní způsob spolupráce tak lze identifikovat nejvýznamnější předpoklady fungování spolupráce, jimiž jsou 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.

Nejvyužívanější formou obecní spolupráce v ČR jsou dobrovolné svazky obcí. Tato uskupení jsou vhodným základem pro další rozvoj spolupráce všech subjektů v území ve formě víceúčelových svazků obcí. Pozitivním krokem by bylo také rozšíření spektra možných členů svazků, zejména o zástupce

podnikatelské sféry. Podnikatelé mohou svazku jednak přinést nový pohled na problematiku, jednak disponují finančními prostředky potřebnými pro realizaci projektů.

Důležitým krokem v rozvoji spolupráce je sladění zájmů jednotlivých aktérů ze všech tří sfér (veřejné, podnikatelské i neziskové). Toho lze dosáhnout otevřenou společnou komunikací a hledáním konsenzu a společných řešení vzniklých či trvajících problémů. V tomto ohledu je přínosem rozvoj nejen formálních, ale i neformálních vztahů mezi aktéry.

Spolupracující subjekty by měly dokázat řešit otázky rozvoje svého území s regionálním nadhledem (týkajícím se prostorového i časového rozložení výsledků spolupráce) umožňujícím realizovat rozvoj území bez překážek způsobených prosazováním parciálních lokálních zájmů a populistickým přístupem. K tomu je nezbytné vymezit přesné podmínky. Nevyjasnění všech aspektů spolupráce, zejména finančních a organizačních, může totiž vést k ochabnutí spolupráce či jejímu omezení na nekonfliktní, ale méně významné aktivity.

Spolupráce umožňuje veřejné správě lépe využívat disponibilních zdrojů. V současné době, kdy existuje silná provázanost dopadů jednotlivých činností a změn v území, není řadu problémů možné vyřešit jednotlivě. Meziobecní spolupráce navíc přináší synergický efekt (společné řešení problémů, sdílení finančních prostředků, společná realizace projektů, racionalizace administrativy...), který výrazně zvyšuje účinnost realizovaných aktivit. Spolupráce se tak stává klíčovým východiskem socioekonomického rozvoje daného regionu i jednotlivých obcí, může být „faktorem rozvoje“ v procesu uskutečňování regionální politiky v daném území, jehož se představitelé obcí účastní jako rozhodující aktivní subjekty.

Hlavním cílem zde předkládané publikace bylo přispět získanými poznatky obcím k rozvinutí jejich úspěšné spolupráce, která jim umožní co nejlépe poznat a realizovat jejich rozvojové záměry v daném území. Naplněním tohoto cíle se může tato publikace stát užitečným pomocníkem nejen představitelů veřejné správy (starostů, manažerů různých subjektů spolupráce i úředníků veřejné správy), ale i širokého spektra dalších subjektů veřejného a soukromého sektoru.

LITERATURA

- Aktualizace návrhové části Programu rozvoje cestovního ruchu Libereckého kraje pro období 2007–2013.* Brno: GaREP, 2007.
- Antonová, M.: Francie: meziobecní spolupráce. In *Veřejná správa 24/2005*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005, s. 24–25.
- Bínek, J.: Možnosti oživení venkovských obcí. In *IX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 185–192.
- Bínek, J.: Problémy venkovských obcí – realita a vnímání. In *VIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 23–29.
- Bínek, J. a kol.: *Venkovský prostor a jeho oživení*. Brno: Georgetown, 2006.
- Blažek, J.: Financování investic v podmínkách regionů. In *Interakce ekonomie, managementu a práva při rozvoji regionů*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 5–10.
- Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*. Praha: ASPI, 2004.
- Brown, C. V., Jackson, P. M.: *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- Empirické šetření názorů obcí a měst na současné ekonomické formy sdružování samosprávných celků. In *Optimalizace právního a ekonomického prostředí pro rozvoj zvýšení efektivnosti výkonu územní veřejné správy – závěrečná zpráva (Projekt VA 20042004003)*. Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- Frumarová, K.: Formy spolupráce obcí podle zákona o obcích. In *Veřejná správa 38/2002, 39/2002*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2002, příloha.
- Galvas, M., Kubátová, J.: Vybrané aspekty práva a trvale udržitelného rozvoje. In *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis Facultas Philosophica, POLITOLOGICA 5*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006.
- Halásek, D.: *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje včetně přehledu vybraných zemí EU (expertní stanovisko)*. Ostrava, 2006.
- Hanušová, J.: Spolupráce neziskové organizace s obcí a státem. In *Obecné otázky neziskového sektoru – Sborník vybraných materiálů specializačního kurzu „Řízení neziskových organizací“*. Praha: AGNES, 1999, s. 103–106.
- Hendrych, D. a kol.: *Právní slovník, 2. rozšířené vydání*. Praha: C. H. Beck, 2003.
- Hunčová, M.: O pojmech neziskovost, veřejná prospěšnost a veřejné služby. In *Definice neziskového sektoru*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru, 2005, s. 13–21.
- Ježek, J.: Regionální management jako nový přístup k regionálnímu rozvoji. In *V. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 37–47.
- Kameníčková, V.: Stojí za to usilovat o slučování. In *Obec a finance, 4/2003*. Praha: Triáda, 2003, s. 22–23.
- Koontz, H.; Wehrich, H.: *Management*. Praha: Victoria Publishing, 1993.

- Kotvalová, J.: Meziobecní spolupráce. In *Veřejná správa č. 6/2001*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2001, s. 21.
- Krczmářová, E.; Stejskal, P.: Spolupráce veřejného a soukromého sektoru. In *Veřejná správa 19/2003*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2003, příloha.
- Kutáček, S.; Šelešovský, J.: Dobrovolné svazky obcí v Jihomoravském kraji jako faktor zvyšování efektivity a jejich financování. In Strecková, Y. a kol.: *Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivity rozvoje regionu*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 146–157.
- Malý, I., Strecková, Y. a kol.: *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Brno: Computer Press, 1998.
- Malý, I., Sivak, R.: *Rozvoj veřejného sektoru v ČR a SR*. Brno: Masarykova univerzita, 2003.
- Metodický návod Ministerstva vnitra Slovenskej republiky č. 202-2002/02103 z 11. apríla 2002 na vytváranie spoločných obecných úradov. In *Vestník vlády SR, čiastka 6/2002*.
- Nová regionální politika*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2002.
- Ochrana, F.: *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. Praha: Ekopress, 2003.
- Olšová, P., Pošta, V.: Management v obecní samosprávě. In *Veřejná správa 46/2006*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2006, příloha.
- Partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Příloha týdeníku Ekonom, 51–52/2005. Praha: Economia, 2005.
- Potůček M. a kol.: *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005.
- Program rozvoje Jihomoravského kraje 2007–2009*. Brno: GaREP, Vysoké učení technické v Brně, 2006.
- Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013*. Praha: Mze, VÚZE, verze leden 2007.
- Ryšavý, D.: Mohou společenství obcí vzniknout transformací mikroregionů? In *Moderní obec 1/2006*. Praha: Economia, 2006, s. 34–35.
- Ryšavý, I.: Společenství obcí ještě vzbudí diskuzi, ale pro venkov je jednou z šancí. In *Moderní obec 1/2006*. Praha: Economia, 2006, s. 28–29.
- Sekaninová, A.: *Formy spolupráce obcí* (Diplomová práce). Brno: Masarykova univerzita, 2005.
- Simon, H. A.: *Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. London: Collier-Macmillan Limited, 1965.
- Strategické plánování a ekonomický rozvoj. In *Moderní obec 3/1999*. Praha: Economia, 2006, příloha.
- Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2006–2020*. Brno: GaREP, Vysoké učení technické v Brně, 2006.
- Strategie rozvoje Libereckého kraje 2006–2020*. Liberec: GaREP, Krajský úřad Libereckého kraje, 2006.
- Strategie rozvoje mikroregionu Letovicko*. Brno: GaREP, 2005.
- Strategie rozvoje mikroregionu Vranovsko*. Brno: GaREP, 2005.
- Szczyrba, Z., Smolová, I., Jeřábek, M.: *Analýza přeshraniční spolupráce v euroregionálních strukturách na česko-polském pohraničí (Výzkumná zpráva)*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2006.
- Toušek, V. a kol.: *Potenciální zaměření přeshraniční spolupráce s polskými a slovenskými regiony s důrazem na nové plánovací období Evropské*

- unie 2007–2013*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2007.
- Toušek, V., Seidenglanz, D., Krejčí, T., Hubl, R.: Polohová diferenciacie obcí v regionu NUTS II Jihovýchod. In *VIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 199–204.
- Tym, A.: Jak měřit kvalitu ve městech a obcích? In *Veřejná správa 7/2006*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2006.
- Vidláková, O.: Evropský pohled na místní správu (část II.). In *Veřejná správa 7/2003*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2003, s. 24–26.
- Widemannová, M.: Vztah mezi velikostí obcí a regionů a efektivností a hospodárností jejich činnosti. In *Veřejná správa 15/2002*, s. 21.
- Winkler, J.: *Ekonomika a společnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2001.
- Wokoun, R.; Mates, P.: *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde, 2006.

INTERNETOVÉ ZDROJE

- Automatizovaný rozpočtový informační systém (ARIS)* [on-line], c2006, dostupné z <http://www.info.mfcr.cz/aris/>
- Encyklopedie Universum*, [on-line], c2006, dostupné z <http://www.coto.je>
- Encyklopedie Wikipedia*, [on-line], c2006, dostupné z <http://cs.wikipedia.org>
- Euroregiony v České republice, Praha: Český statistický úřad, 2005* [on-line], c2005, dostupné z [http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/t/7B0027BF8E/\\$File/13720501.pdf](http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/t/7B0027BF8E/$File/13720501.pdf)
- 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
- Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů*, (Brno: Ústav územního rozvoje, 2004) [on-line], c2004 [cit 4-5-2006], dostupné z <http://www.uur.cz/images/uzemnirozvoj/regionalnipolitika/Mikroregiony/MetodikaSRDmikroregionu/Metodika.pdf>
- 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. ciselnik_indik.13_07.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/Rizeni_fondu_EU/Evaluace/Narod._ciselnik_indik.13_07.pdf)
- Návrh věcného záměru novely zákona o obcích (nová forma meziobecní spolupráce)* [on-line], c2005 [cit 25-11-2005], dostupné z http://www.mvcr.cz/odbor/reforma/nov_obce.html
- O sdružení NIVA*, [on-line], c2004 [cit 22-3-2006], dostupné z <http://www.infoniva.cz/main.php3?ID=hist>
- Příručka pro mapování kvality Místních agend 21* [on-line], c2004 [cit 7-12-2005], dostupné z http://nszm.internet.cz/cb21/ARCHIV/PROJEKTY/projekty05/vzmzp/nszm_Prirucka_KriteriaMA21.pdf
- Příručka pro žadatele SROP* [on-line], c2006 [cit 16-5-2006], dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/srop/6-vyzva-pro-regionalni-individualni-projekty-srop>
- Sabová, H.: *Svazky obcí a jejich majetek (Majetkové problémy hospodaření svazků obcí)* [on-line], c2002 [cit 6-4-2006], dostupné z <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=259761>
- Svazek obcí údolí Desné* [on-line], c2006 [cit 10-4-2006], dostupné z <http://www.vikyrovce.cz/index.php?nid=606&lid=CZ&oid=16444>
- Výzkum a analýza typologie managementu* [on-line], c2005 [cit 4-5-2006], dostupné z <http://old.cpkp.cz/fajl.php?id=51>
- Železnice Desná* [on-line], c2006 [cit 10-4-2006], dostupné z <http://www.zeleznicedesna.cz>

<http://leader.isu.cz>
<http://tms.iriscrr.cz>
<http://www.coto.je>
<http://www.crr.cz>
<http://www.czso.cz>
<http://www.euroskop.cz>
<http://www.giznet.at>
<http://www.gizretz.at>
<http://www.kr-jihomoravsky.cz>
<http://www.kr-vysocina.cz>
<http://www.ma21.cz>
<http://www.mvcr.cz>
<http://www.nszm.cz>
<http://www.pppcentrum.cz>
<http://www.regionalnirozvoj.cz>
<http://www.smocr.cz>
<http://www.strukturalni-fondy.cz>
<http://www.topregion.cz>

PRÁVNÍ PŘEDPISY

- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy (úplné znění)
- Usnesení vlády č. 682/2000 Sb., o Strategii regionálního rozvoje ČR
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon České národní rady č. 302/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona České národní rady č. 439/1991 Sb., zákona České národní rady č. 485/1991 Sb. a zákona České národní rady č. 553/1991 Sb.
- Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon České národní rady č. 410/1992 Sb., o obcích (obecní zřízení) (úplné znění, jak vyplývá z pozdějších změn a doplnění)

PŘÍLOHY

**PŘÍLOHA 1:
PŘEHLED FOREM SPOLUPRÁCE OBCÍ V ČR
A JEJICH ZÁKLADNÍCH CHARAKTERISTIK**

**PŘÍLOHA 2:
MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE V ZAHRANIČÍ**

**PŘÍLOHA 3:
PŘEDPOKLADY AKTÉRŮ PRO ŘEŠENÍ TYPOVÝCH PROBLÉMŮ**

**PŘÍLOHA 4:
EKONOMICKÁ ANALÝZA SVAZKŮ OBCÍ REGIONU JIHOVÝCHOD**

**PŘÍLOHA 5:
OSNOVA VZDĚLÁVACÍHO KURZU PRO SPOLUPRÁCI OBCÍ**

**PŘÍLOHA 6:
INFORMAČNÍ ZDROJE KE SPOLUPRÁCI OBCÍ**

**PŘÍLOHA 1:
PŘEHLED FOREM SPOLUPRÁCE OBCÍ V ČR
A JEJICH ZÁKLADNÍCH CHARAKTERISTIK**

Název	Účel	Subjekty
Meziobecní spolupráce na regionální úrovni		
Dobrovolný svazek obcí	<ul style="list-style-type: none"> - ochrana a prosazování společných zájmů obcí - výměna zkušeností, koordinace - projekty technické infrastruktury - správa majetku obcí 	obce
Společná právnická osoba	<ul style="list-style-type: none"> - stabilnější spolupráce v určitých oblastech (dopravní podnik, teplárny, správa bytových domů, lesů a rybníků atd.) 	obce
Smlouva ke splnění konkrétního úkolu	<ul style="list-style-type: none"> - konkrétní úkol v samostatné působnosti (společná veřejně prospěšná stavba, svoz odpadu apod.) 	obce
Společenství obcí (návrh Ministerstva vnitra ČR)	<ul style="list-style-type: none"> - zejména samostatná působnost obcí, ale i přenesená působnost - zákonem stanovené povinnosti obcí - výkon rozhodovací pravomoci vůči fyzickým a právnickým osobám v samostatné působnosti 	obce

Poznámka: Tabulka pokračuje ve vodorovném směru na protilehlé straně. Totéž platí u stran 114 a 116.

Výhody	Omezení	Specifika
Meziobecní spolupráce na regionální úrovni		
<ul style="list-style-type: none"> - vhodný pro řešení většiny úkolů obce - dobrovolnost - právní subjektivita 	<ul style="list-style-type: none"> - pouze činnosti spadající do samostatné působnosti obcí - obtížná spolupráce s jinými subjekty 	<ul style="list-style-type: none"> - nejčastější forma spolupráce - členství ve více svazcích
<ul style="list-style-type: none"> - právní subjektivita - umožňuje dlouhodobou realizaci spolupráce - možný různý podíl 	<ul style="list-style-type: none"> - možnost účasti pouze obcí - zakládáno často jen k jednomu účelu 	<ul style="list-style-type: none"> - vznik obchodní společnosti - řídí se obchodním zákoníkem
<ul style="list-style-type: none"> - zajištění konkrétního úkolu bez vytváření orgánů - možnost flexibilního řešení problémů 	<ul style="list-style-type: none"> - možnost účasti pouze obcí - bez právní subjektivity - pouze samostatná působnost - náplní je pouze realizace jednoho daného úkolu 	<ul style="list-style-type: none"> - možnost vytvoření sítě různorodých vazeb
<ul style="list-style-type: none"> - finanční zvýhodnění sdružených obcí - racionalizace výkonu přenesených působností - spolupráce obcí v oblastech mimo působnost svazků obcí 	<ul style="list-style-type: none"> - zákonná regulace - problematické stanovení výpočtu finančního příspěvku (velká variabilita současných svazků obcí) - okruh možných společných činností je omezen 	<ul style="list-style-type: none"> - jediná forma spolupráce zohledňující přenesenou působnost - plošné finanční příspěvky jednotlivým společenstvím

Název	Účel	Subjekty
Spolupráce obcí se subjekty v území		
Místní akční skupina (MAS)	<ul style="list-style-type: none"> - využití vlastního potenciálu - realizace udržitelného rozvoje - rozvoj místního dědictví - zlepšení ekonomického prostředí - tvorba nových pracovních míst - zlepšení fungování komunit 	obce svazky obcí podnikatelé nestátní neziskové organizace občané
Místní Agenda 21 (MA21)	<ul style="list-style-type: none"> - zvýšení kvality života obyvatel - zlepšení správy věcí veřejných - strategické plánování (řízení) - zapojování veřejnosti - podpora udržitelného rozvoje 	obce regiony
Zájmové sdružení právnických osob	<ul style="list-style-type: none"> - spolupráce obcí s jinými subjekty (např. bytová výstavba) 	obce fyzické osoby právnícké osoby
Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP)	<ul style="list-style-type: none"> - spolupráce obcí/regionů se soukromými subjekty 	obce/kraje/stát soukromé subjekty
Národní struktury spolupráce obcí		
Národní síť zdravých měst ČR (NSZM ČR)	<ul style="list-style-type: none"> - zvýšení kvality veřejné správy - zkvalitnění strategického plánování a řízení s ohledem na udržitelný rozvoj a zdraví - aktivní zapojení všech aktérů a zejména široké veřejnosti 	obce svazky obcí kraje
Svaz měst a obcí České republiky (SMO ČR)	<ul style="list-style-type: none"> - stanoviska k legislativě - ochrana zájmů obcí ČR - spolupráce se zahraničními organizacemi - vzdělávání zastupitelů a zaměstnanců obecních úřadů - podpora regionální politiky 	obce

Výhody	Omezení	Specifika
Spolupráce obcí se subjekty v území		
<ul style="list-style-type: none"> - právní subjektivita - účinné rozvinutí principu partnerství - zapojení subjektů veřejného i soukromého sektoru 	<ul style="list-style-type: none"> - schopnost partnerů provádět zadané úkoly - pro fungování MAS nezbytný manažer projektů a poradce - min. 50 % partnerů mimo veřejnou správu 	<ul style="list-style-type: none"> - spolupráce všech subjektů na venkově - vlastní grantová schémata - v rámci iniciativy LEADER+
<ul style="list-style-type: none"> - růst kvality veřejné správy, zvýšení zapojení veřejnosti - důsledné uplatňování principů udržitelného rozvoje - možnost kvantitativního měření pokroku obcí 	<ul style="list-style-type: none"> - obecné zaměření převážně na veřejnou správu, strategické plánování a udržitelný rozvoj; méně již na konkrétní oblasti (hospodářství, lidské zdroje infrastruktura atd.) 	<ul style="list-style-type: none"> - existují kritéria měření kvality MA21 - 4 kvalitativní úrovně realizace MA21
<ul style="list-style-type: none"> - možnost spolupráce s právníky i fyzickými osobami (občany) - při smlouvě o sdružení není nezbytné mít společný majetek 	<ul style="list-style-type: none"> - upravováno občanským zákoníkem, nikoli zákonem o obcích - v případě smlouvy o sdružení není právní subjektivita 	<ul style="list-style-type: none"> - zájmová sdružení právnických osob (s právní subjektivitou) - smlouva o sdružení (bez právní subj.)
<ul style="list-style-type: none"> - využití silných stránek jednotlivých sektorů - růst kvality veřejných služeb - úspora veřejných prostředků 	<ul style="list-style-type: none"> - náročnost realizace - složitá finanční stránka - nedostatek zkušeností s realizací 	<ul style="list-style-type: none"> - založení společných podniků či poskytnutí koncese soukromému subjektu - placeno veřejným sektorem či uživateli
Národní struktury spolupráce obcí		
<ul style="list-style-type: none"> - otevřena všem formám samosprávy - zapojení odborných partnerů a veřejnosti - propracovaný systém sdílení zkušeností 	<ul style="list-style-type: none"> - zaměření především na společnost, méně na hospodářskou situaci 	<ul style="list-style-type: none"> - poradenství - výměna zkušeností - konzultace a pomoc při přípravě projektů
<ul style="list-style-type: none"> - oddělené komory pro obce, města a statutární města - posilování vlivu obcí v legislativní oblasti - podpora partnerské spolupráce měst a obcí 	<ul style="list-style-type: none"> - slabé zapojení malých obcí (nedostatek kapacit na rozvíjení spolupráce) - neřeší konkrétní problémy a potřeby obcí, pouze obecnější otázky 	<ul style="list-style-type: none"> - působnost v rámci ČR i v EU - „nadstavba“ nad ostatními formami

Název	Účel	Subjekty
Spolupráce s obcemi jiných států		
Přeshraniční impulzní/ pobídková centra (GIZ)	<ul style="list-style-type: none"> - spolupráce zejména v oblasti hospodářství, dále i kultury a sociální oblasti - odstranění předsudků a působení hranic jako bariér - motivace obyvatelstva k přeshraniční spolupráci 	regionální sdružení obcí
Euroregiony	<ul style="list-style-type: none"> - překonávání nevýhod okrajových poloh příhraničních oblastí - postupné vyrovnávání ekonomického i sociálního rozvoje na obou stranách hranice - zlepšování životních podmínek místního obyvatelstva 	obce sdružení obcí další subjekty veřejné a soukromé sféry (pouze v některých euroregionech)
Partnerská města a obce	<ul style="list-style-type: none"> - rozšiřování obecného povědomí a znalostí - podpora vzdělání - navazování obchodních a ekonomických vztahů - veřejná správa - kulturní a společenská spolupráce - výměnné pobyty - doprava, územní plánování a cestovní ruch - spolupráce na projektech 	obce

Výhody	Omezení	Specifika
Spolupráce s obcemi jiných států		
<ul style="list-style-type: none"> - motivace obyvatelstva k přeshraniční spolupráci - aktivace hospodářství v příhraničních oblastech 	<ul style="list-style-type: none"> - členy převážně menší obce - rozdílná legislativa na obou stranách hranice - prostorové omezení aktivit na příhraničí, bez možnosti zapojit vzdálenější obce/ města 	<ul style="list-style-type: none"> - v dolnorakouském příhraničí (ČR, Slovensko, Maďarsko) - původně pilotní projekt, velký úspěch, struktury ponechány trvale
<ul style="list-style-type: none"> - překonání nevýhod příhraničí - dobrovolnost - obvykle různorodé spektrum subjektů 	<ul style="list-style-type: none"> - omezení pouze na příhraniční oblasti - přeshraniční vazba je bez právní subjektivity - rozdílná legislativa na obou stranách hranice 	<ul style="list-style-type: none"> - různé právní formy (zájmové sdružení, smlouva) - relativně samostatné vnitrostátní segmenty spojené přeshraniční „slupkou“
<ul style="list-style-type: none"> - spektrum společných aktivit není omezeno - nezávisí na vzdálenosti od státních hranic (platí spíše v případě větších měst) - možnost využití služeb Svazu měst a obcí - podporováno ze strany EU 	<ul style="list-style-type: none"> - různá intenzita spolupráce (intenzivní až pouze deklaratorní) - více možností mají větší města 	<ul style="list-style-type: none"> - různá míra formality i intenzity partnerství - partnerství více rozvinuto u větších měst

PŘÍLOHA 2: MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE V ZAHRANIČÍ

Meziobecní spolupráce funguje prakticky ve všech evropských státech. Bývá různým způsobem právně ošetřena, právní úpravy vycházejí z právních a správních tradic daného státu. Významným krokem je snaha o vzájemnou koordinaci výkonu veřejné správy na evropské úrovni, která může vytvořit větší prostor pro společný rozvoj.

Francie

Francouzská sídelní struktura je značně roztržštěná. Opatření prováděná s cílem snížit počet obcí se setkala s nelibostí obyvatel a nepřinesla očekávané výsledky. Proto bylo upřednostněno vytváření meziobecních seskupení, která zajišťují veřejné služby, spravují veřejná zařízení a připravují rozvojové plány.

Spolupráce mezi obcemi prošla několikerými změnami. V současnosti existují tři typy sdružení: sdružení městských obcí (nad 200 tis. obyvatel), sdružení aglomerací (nad 50 tis. obyvatel) a sdružení obcí. Sdružení musí tvořit souvislé území, proto musí být jeho členy všechny obce ležící uvnitř tohoto území.

Část kompetencí je pro seskupení povinná, část si mohou zvolit. Podobně jako navrhovaná společenství obcí v ČR vykonávají i francouzská meziobecní seskupení úkoly v rámci samostatné i přenesené působnosti – na seskupení jsou převedeny povinné působnosti obcí, mohou však vykonávat také úkoly související s jednou či více samostatných působností. Rozdělení kompetencí je přísnější než v ČR, kompetence převedené na společenství nesmějí obce samostatně vykonávat. Pokud chce některá z obcí dobrovolně vzít zpět převedenou pravomoc, je potřeba souhlas prefekta a kvalifikované většiny obcí daného seskupení. Pro zachování principu jednotnosti pak musí být tato pravomoc vrácena i ostatním obcím.

Obce jsou financovány formou daní, dotací ze státního rozpočtu (účelová globální dotace, decentralizační dotace, investiční dotace a jiné), v menší míře také z místních poplatků a půjček. Zastupitelstva obcí mohou volit daňové sazby používané na jejich území (finanční zákon stanovuje každý rok horní limity sazeb).

Itálie

V Itálii je sídelní struktura rovněž značně rozdrobená (téměř tři čtvrtiny obcí mají méně než 5 000 obyvatel). Spolupráce mezi obcemi má tedy také

velký význam; rozvoj partnerství na místní úrovni výrazně přispívá k zajištění veřejných služeb.

Velkou část administrativních úkonů dříve vykonávaly místo obcí speciální agentury nebo odvětvové orgány státní správy, teprve v 70. letech 20. století byly tyto úkony převedeny na obce. Existují tři druhy působností: v oblasti sociálních služeb (bydlení, školství, kultura, zdravotnictví atd.), ekonomického rozvoje (např. obchodní aktivity, zemědělství, turistika) a využití území příslušné obce (veřejné práce, místní doprava, územní plánování apod.).

V zákoně o místní správě jsou definovány dvě formy spolupráce, či spíše partnerství obcí – asociace dvou nebo více sousedních obcí, anebo přímé sloučení obcí. Zájem o partnerství mezi italskými obcemi vzrůstá. Jedním důvodem je snižování dotací obcím, které má za následek zvyšování daní a cen. Druhým důvodem je růst zájmu obyvatel o kvalitu místních služeb a o efektivnost místní správy. Obce jsou tedy ke spolupráci motivovány poměrně silně.

Novela zákona z konce 90. let již rozeznává více druhů spolupráce. Tyto nové formy jsou flexibilní, založené výhradně na dobrovolnosti – místní samosprávy si mohou zvolit takovou formu partnerství, která nejlépe vyhovuje jejich specifickým podmínkám. Nejčastěji se obce sdružují do horských komunit a asociací místních samospráv. Mají také možnost účasti na vytváření programů reorganizace území správní oblasti; tyto oblasti mohou řídit a diferencovat formy partnerství a strategie jejich rozvoje ve svém územním obvodu. V uvedeném zákoně se mimo jiné zdůrazňuje, že obec a provincie mohou řídit veřejné služby ve svém obvodu (vydáváním koncese třetím osobám, prostřednictvím zvláštního podniku, prostřednictvím instituce pro výkon společenských služeb, formou akciové společnosti).

Výsledkem je vyšší ochota místních samospráv budovat nová partnerství a experimentovat s novými způsoby vytváření sítí.

Německo

Místní správa je v Německu dosti složitá, a navíc se v jednotlivých spolkových zemích liší. Problematika malých obcí byla řešena již od 70. let 20. století. Malé obce byly slučovány (dobrovolně i povinně), aby byla dosažena určitá minimální hranice počtu obyvatel. Předstupněm vzniku jednotné obce jsou různé formy meziobecní spolupráce.

Německé obce vykonávají – podobně jako obce v ČR – úkoly v samostatné a přenesené působnosti. Přenesenou působnost za obce vždy plní jejich společný správní úřad. Oblast samostatné působnosti je například v Sasku rozdělena na dvě části. Úkoly povinné musí obec zajišťovat, ale zákon jí neukládá jak. Jedná se např. o základní školství, kanalizace, čištění odpadních vod, požární ochranu apod. O dobrovolných úkolech rozhoduje obec zcela sama (podpora podnikání, cestovního ruchu, všeobecná sociální péče atd.).

Nejdůležitější formou meziobecní spolupráce je účelový svaz. Má právní subjektivitu a spravuje záležitosti vymezené mu zákonem. Jeho členy mohou být – na rozdíl od českých svazků obcí – kromě obcí také okresy, kraje, společnosti, instituce, nadace, právnické i fyzické osoby. Další možností je vytvoření obecního pracovního společenství (bez právní subjektivity). Cílem je koordinace poradenských, plánovacích a jiných společných záležitostí nadobecního charakteru. V praxi ovšem bývá toto společenství ustaveno jen zřídka, protože většinu zmíněných záležitostí lze řešit i jednodušším způsobem, např. dohodou mezi účastníky. Účelová dohoda se týká přenosu úkolů – nikoliv však rozhodovacích pravomocí – na zúčastněný subjekt. Dále mohou obce zakládat právnické osoby (obchodní společnosti), mohou mít také účast v soukromých podnicích.

Systém financování je založen na solidaritě – existuje systém horizontálního (mezi spolkovými zeměmi) a vertikálního (v rámci dané země) finančního vyrovnávání mezi více a méně prosperujícími oblastmi. Obce a obecní svazy dále dostávají účelové příspěvky (dotace); vlastní daňové příjmy jsou velmi malé. Kromě toho mají obce příjmy z komunálních obligací a finanční prostředky získané od občanů za služby.

Rakousko

Ve velikostní struktuře rakouských sídel převažují opět menší obce. Spolupráce při plnění úkolů je pro ně tedy velmi důležitá, přednostně z ekonomických důvodů (racionalizace výkonu některých činností, úspora nákladů atd.). Na zákony umožňující spolupráci mezi obcemi je kladen velký důraz.

Obec vykonává činnosti ve vlastní působnosti a v působnosti přenesené. V rámci daných působností plní všechny obce stejné úkoly, rozsah vlastní a přenesené působnosti obcí však závisí na ekonomických možnostech obcí.

Zákonem je upraven jednak vznik a fungování svazů obcí (sdružení obcí), jednak podpora – především finanční – meziobecní spolupráce jiných územních seskupení. V rámci sdružení obcí jsou vykonávány úkoly spadající do vlastní působnosti obcí (zásobování vodou, technická infrastruktura, vzdělávání, zdravotnictví, sociální služby atd.). Také mohou vznikat společenství obcí – bez právní subjektivity – vytvářející zázemí pro racionalizaci některých činností (společný provoz obecního úřadu pro více obcí, společné zabezpečování protipožární ochrany apod.). Další možností jsou jednorázová účelová sdružení, která splněním svého účelu zanikají.

Důsledně je dodržován princip dobrovolnosti. Jakékoliv zákonné úpravy spolupráce obcí mají za úkol spolupráci pouze podporovat, nikoliv nařizovat. Může být např. ustanoven program pro podporu meziobecní spolupráce, který bude obsahovat pobídky různého druhu.

Příjmy obcí tvoří podíly na výnosu z centrálních daní, příjmy z obecních daní a poplatků, státní dotace, úvěry a příjmy z podnikatelské činnosti obcí. Získané zkušenosti jednoznačně ukazují, že uvolnění finančních prostředků působí na obce vždy jako pozitivní motivační faktor. Vždy je ovšem nutno zvážit, že finanční podpora bude muset být dlouhodobě garantována, a zároveň by měla být spojena s co nejméně byrokratickými pravidly.

Slovensko

Spolupráce obcí Slovenské republiky je dána zákonem č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, její způsoby jsou obdobné jako v ČR – smlouva ke splnění konkrétního úkolu, zřízení sdružení obcí, založení právnické osoby podle zvláštního zákona.

Sdružení obcí pomáhá vytvářet podmínky na plnění úloh obcí i vyššího územního celku. Předmětem jeho činnosti je zejména oblast sociálních věcí, životního prostředí (komunální odpad a odpadní vody), místní doprava, školství, kultura a místní cestovní ruch.

Další formou spolupráce obcí je vytvoření společných obecních úřadů; úřad se však nestává právnickou osobou. Předmětem jeho činnosti je výkon rozhodovací činnosti starostů a vedení evidence, kterou není racionální spravovat na úrovni jednotlivých obcí. Úřad tedy vykonává jak úlohy náležející do samosprávné působnosti obce, tak také úlohy spojené s výkonem státní správy (volby či matrika). Rozhodovací pravomoci jsou ponechány obcím, nepřecházejí na úřad. Zajímavým aspektem společných obecních úřadů je to, že mohou sdružovat i obce, které spolu územně nesouvisejí.

Požadavek maximální průchodnosti procesu vytváření společných obecních úřadů na bázi dobrovolných dohod obcí bez výraznější koordinace ze strany státu ovšem vedl k některým nepříliš příznivým výsledkům. Velikost obvodů společných obecních úřadů je značně variabilní, liší se i rozsah převedených působností. Navíc nejsou přesně definovány vztahy mezi starostou sídla společného obecního úřadu a starosty (a zejména zastupitelstvy) ostatních členských obcí.

Tyto skutečnosti značně komplikují zásadní záměr reformy územní veřejné správy na Slovensku – přenesení výkonu státní správy z rušících se okresních úřadů na tyto společné obecní úřady.

Švédsko

Cílem reformy bylo vytvořit dostatečně velké obce, v nichž bude zajištěn kvalitní výkon spektra sociálních služeb, bude fungovat základní škola a bude moci být efektivně zabezpečen výkon státní správy.

Vzhledem k velmi silné integraci obcí se zde již nevyskytuje meziobecní spolupráce.

Obecní příjmy se skládají z výnosů z daní (zejména daně z příjmu), místních poplatků (včetně poplatků za užívání veřejných zařízení a poplatků ze služeb), státních dotací – všeobecných a účelových – a úvěrů.

Velká Británie

Ve Velké Británii má silné postavení tradiční územně-správní členění na farnosti a hrabství (mezi těmito dvěma úrovněmi existují ještě samosprávná města – boroughs). Poměrně novou správní jednotkou jsou distrikty (v městských podmínkách označovány jako obvody), které mají vlastní samosprávu; jejich historie je teprve přibližně třicetiletá.

Místní správa má poměrně silnou pozici, může však vykonávat pouze ty pravomoci, které jí zákonem svěřil parlament. Z centra jsou kontrolovány i výdaje místní správy, a to formou stanovení horní hranice provozních výdajů nutných pro zabezpečení standardní úrovně veřejných služeb. Překročení této hranice může mít za následek snížení daňových příjmů dané obci.

Příjmy samospráv tvoří jejich vlastní příjmy (zejména místní daně a poplatky za služby), a dále vnější zdroje (podíl samospráv na výnosu z daní – zejména z živnostenské daně; státní dotace – účelové a neúčelové). V neposlední řadě jsou zdrojem příjmů obcí také půjčky. Vzhledem k silnému postavení jednotlivých samospráv a silné regulaci je meziobecní spolupráce okrajovou záležitostí.

Shrnutí

Spolupráce obcí může být dvojího charakteru. Jednak může jít o dobrovolnou spolupráci, jednak o spolupráci vyžadovanou zákonem. Vzhledem k současnému trendu rozsáhlé decentralizace by v ČR měla být dodržena dobrovolnost. Dobrovolnost spolupráce ovšem nevyklučuje zákonnou úpravu jejího územního, kompetenčního a organizačního základu. Z Francie a Rakouska by bylo vhodné převzít zásadu nezbytné finanční motivace a kontrolovatelných povinných úkolů.

Na francouzských formách meziobecní spolupráce je pozoruhodné, že tvoří solidární svazek za účelem vypracování společného projektu rozvoje a péče o území. Francouzské zkušenosti jsou pro ČR velmi vhodné, neboť i oproti celoevropskému trendu snižování počtu obcí se francouzská veřejná správa snaží o jeho zachování. Spolupráce obcí je dobrovolná, na obce není vytvářen nátlak zákonem.

Aplikovat postupy použité v těchto zemích jako celek do našich podmínek za současné situace není legislativně ani politicky možné, a nebylo by to

vzhledem k odlišnosti podmínek ani účelné. Je však možné využít některých poznatků a zkušeností (např. z Francie, Rakouska a Slovenska atd.) a přizpůsobit je podmínkám ČR.

Vybrané údaje o prezentovaných státech jsou shrnuty v následující tabulce.

Přehled dílčích charakteristik vybraných států Evropské unie

Státy	Státní zřízení	Počet obyvatel (v mil.)	Rozloha v km ²	Hustota zalidnění km ² /ob.	Průměrný počet obyvatel v obci	Formy spojení obcí
Francie	unitární republika	60	543 945	107	1 600	meziobecní spolupráce + slabá integrace
Itálie	unitární republika	58	301 230	191	7 100	meziobecní spolupráce + integrace
Německo	federativní republika	83	357 021	231	5 900	meziobecní spolupráce + integrace ne na celém území
Rakousko	federativní republika	8	83 858	96	3 400	integrace ne na celém území
Slovensko	unitární republika	5	49 034	110	1 900	meziobecní spolupráce
Švédsko	konstituční monarchie	9	449 964	20	30 700	integrace
Velká Británie	konstituční monarchie	60	244 820	244	—	*

* Větší orientace na provázanost s vyššími správními celky

Pramen: Halásek, D.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje vč. přehledu vybraných zemí EU (expertní stanovisko), Ostrava, 2006

Pokud má dále stoupat význam územních samospráv, resp. obcí, musí jim být státem garantována dostatečná samostatnost a nezávislost z hlediska jejich existence a také financování. Ale na druhou stranu je potřeba vytvořit funkční a efektivní dohled nad všemi obcemi, který pozitivně ovlivní jejich činnost a nebude mít omezující charakter.

PŘÍLOHA 3: PŘEDPOKLADY AKTÉRŮ PRO ŘEŠENÍ TYPOVÝCH PROBLÉMŮ

Předpoklady různých sektorů pro poskytování služeb

Kritéria	Veřejný sektor	Komerční sektor	Občanský sektor
S nejlepšími předpoklady veřejného sektoru			
Stabilita	dobré	špatné	střední
Schopnost řešit problémy mimo hlavní poslání	dobré	špatné	střední
Nestrannost	dobré	střední	špatné
S nejlepšími předpoklady komerčního sektoru			
Schopnost reagovat na rychle se měnící poměry	špatné	dobré	střední
Inovační schopnost	střední	dobré	střední
Tendence opakovat úspěch	špatné	dobré	střední
Tendence opustit neúspěšné nebo zbytečné	špatné	dobré	střední
Ochota riskovat	špatné	dobré	střední
Schopnost vytvářet kapitál	střední	dobré	špatné
Profesionální přístup	střední	dobré	střední
Schopnost využít ekonomii množství	střední	dobré	střední
S nejlepšími předpoklady občanského sektoru			
Schopnost najít cestu k různým skupinám lidí	špatné	střední	dobré
Vcítění se do potřeb klientů a ochota pomoci	střední	špatné	dobré
Celostní přístup k řešení problémů	střední	špatné	dobré
Schopnost vzbudit důvěru	střední	špatné	dobré

Pramen: Potůček, M. a kol.: Veřejná politika, Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 114–115

Vhodnost jednotlivých sektorů pro výkon různých úloh

Úlohy	Veřejný sektor	Komerční sektor	Občanský sektor
Vyhovující nejlépe veřejnému sektoru			
Obecná regulace	vhodné	nevhodné	záleží na okolnostech
Realizace specifických politik	vhodné	nevhodné	záleží na okolnostech
Zajištění rovnosti	vhodné	nevhodné	vhodné
Prevence diskriminace	vhodné	nevhodné	záleží na okolnostech
Prevence vykořisťování	vhodné	nevhodné	vhodné
Podpora sociální koheze	vhodné	nevhodné	vhodné
Vyhovující nejlépe komerčnímu sektoru			
Ekonomické úlohy	nevhodné	vhodné	záleží na okolnostech
Investiční úlohy	záleží na okolnostech	vhodné	záleží na okolnostech
Vytváření zisku	nevhodné	vhodné	nehodné
Podpora soběstačnosti	nevhodné	vhodné	záleží na okolnostech
Vyhovující nejlépe občanskému sektoru			
Sociální pomoc	záleží na okolnostech	nevhodné	vhodné
Úlohy vyžadující dobrovolnickou práci	záleží na okolnostech	nevhodné	vhodné
Úlohy vytvářející minimální zisk	záleží na okolnostech	nevhodné	vhodné
Podpora individuální odpovědnosti	nevhodné	záleží na okolnostech	vhodné
Účast na životě společnosti	záleží na okolnostech	nevhodné	vhodné

Pramen: Potůček, M. a kol.: Veřejná politika, Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 115

PŘÍLOHA 4: EKONOMICKÁ ANALÝZA SVAZKŮ OBCÍ REGIONU JIHOVÝCHOD

Ekonomická stránka spolupráce obcí stojí v pozadí veškerých společných aktivit. Základem pro úpravu vnitřního a vnějšího ekonomického prostředí spolupráce je analýza hospodaření jednotlivých forem spolupráce a vyvození závěrů. Hospodaření svazků obcí je evidováno v informačním systému Ministerstva financí ČR ARIS a je možné provést detailní zhodnocení finanční a majetkové situace této formy spolupráce. V následujícím textu je analyzováno hospodaření svazků obcí regionu Jihovýchod v roce 2005, a to samostatně pro kraj Jihomoravský a kraj Vysočinu.

Členění svazků obcí v Jihomoravském kraji v roce 2005

Typ	Podtyp	Charakteristika	Počet
Mikroregiony	—	svazky dle vymezení krajského úřadu JMK	61
Monotematické svazky	svazky vytvořené k výstavbě a provozu technické infrastruktury	náplň činnosti: vodovody, odpady kanalizace, ČOV, plynofikace	57
	svazky v oblasti cestovního ruchu	Daníž, Cyklostezka Brno-Vídeň	2
	specifické svazky	DSO Jihomoravské lázně	1
Celkem	—	—	121

Pramen: ARIS, 2006; Krajský úřad Jihomoravského kraje, 2006

Pro účely hodnocení byly svazky obcí, jako poměrně různorodá skupina, rozčleněny do několika sourodých kategorií v závislosti na jejich zaměření (viz kapitola 2.1). Členění svazků obcí bylo provedeno obdobným způsobem v obou krajích. Nicméně u kraje Vysočina se nevyskytly již žádné svazky v oblasti cestovního ruchu, a také se ukázalo jiné těžiště spolupráce technických svazků, kdy cílem větší části z nich byla plynofikace.

Členění svazků obcí v kraji Vysočina v roce 2005

Typ	Podtyp	Charakteristika	Počet
Mikroregiony	–	svazky dle vymezení krajského úřadu Vysočina	34
Monotematické svazky	svazky vytvořené k výstavbě a provozu technické infrastruktury	náplň činnosti: vodovody, odpady kanalizace, ČOV, plynofikace,	40
	specifické svazky	DSO Obecní lesy Přibyslav	1
Celkem	–	–	75

Pramen: ARIS, 2006; Krajský úřad kraje Vysočina, 2006

Základem pro posouzení ekonomické situace dobrovolných svazků obcí v regionu Jihovýchod je analýza rozpočtů a rozvah těchto svazků v roce 2005 dle informačního systému ARIS. Analýzy byly obdobným způsobem provedeny za oba kraje, Vysočinu a Jihomoravský, a identické údaje byly srovnávány s účelem nejen objasnit ekonomické souvislosti činnosti svazků, ale vzájemným srovnáním dospět k zobecněným závěrům s širší platností.

Struktura příjmů svazků obcí Jihomoravského kraje v roce 2005

Podtyp	Daňové příjmy	Nedaňové příjmy	Kapitálové příjmy	Dotace
Mikroregiony	0,1	5,2	0,8	94,0
Technické svazky	0,3	16,1	5,4	78,2
Svazky v oblasti cestovního ruchu	0,0	28,4	0,0	71,6
Specifické svazky	0,0	2,4	0,0	97,6
Celkem	0,2	15,1	5,0	79,6

Struktura příjmů je výrazně ovlivněna zákonnými možnostmi. Svazky obcí nemají možnost získat až na drobné výjimky daňové příjmy⁴⁷. Mikroregiony obvykle nemají příliš velký majetek a „technické“ svazky pořízují majetek pro dlouhodobé držení a provozování⁴⁸, kapitálové příjmy nejsou příliš významné.

⁴⁷ V případě transformace svazků obcí na „společenství obcí“, o němž se uvažuje, by tato nová uskupení měla i jistý podíl na daních.

⁴⁸ Výjimkou jsou případy, kdy svazek prodá po vybudování majetek specializované společnosti k provozování.

V Jihomoravském kraji se nedaňové příjmy na celkových příjmech podílí cca 15 %. V případě nedaňových příjmů tvoří u mikroregionů více než polovinu z nich příjmy z pronájmu majetku, technické svazky z tohoto zdroje získávají téměř dvě třetiny nedaňových příjmů. Svazky v cestovním ruchu, kde je podíl nedaňových příjmů nejvyšší, získávají tyto příjmy téměř výhradně z prodeje nekapitálového majetku a z ostatních nedaňových příjmů. Příjmy z vlastní činnosti činí celkově 12% z nedaňových příjmů.

Struktura příjmů svazků obcí kraje Vysočina v roce 2005

Podtyp	Daňové příjmy	Nedaňové příjmy	Kapitálové příjmy	Dotace
Mikroregiony	0,0	5,9	0,3	93,8
Technické svazky	0,9	2,6	9,8	86,7
Specifické svazky	0,0	0,0	0,0	100,0
Celkem	0,9	2,8	9,3	87,1

V kraji Vysočina je vidět několik rozdílů ve financování svazků obcí oproti kraji Jihomoravskému. Nedaňové příjmy tvoří pouze 2,8%, což je způsobeno nízkou aktivitou technických svazků (a také absencí svazků v oblasti cestovního ruchu, které mají v této oblasti největší potenciální možnosti), podíl nedaňových příjmů u mikroregionů je naopak mírně vyšší (5,9%). Za zmínku stojí téměř 10% podíl kapitálových příjmů u technických svazků. Celkově vykazují svazky kraje Vysočina vyšší závislost na dotacích.

**Struktura dotací svazků obcí Jihomoravského kraje v roce 2005
(vybrané položky a podseskupení)**

Podtyp	Velikost dotace (v tis. Kč)		Neinvestiční dotace (v % z dotací)		Převody z vlastních fondů (v % z dotací)	Investiční dotace (v % z dotací)		
	Celkem	Na svazek	Od obcí	Od krajů		Z ústřední úrovně	Od obcí	Od krajů
Mikroregiony	66 024,9	1 082,4	26,8	14,3	9,2	14,3	21,8	8,0
Technické svazky	551 275,7	9 671,5	3,3	0,1	45,3	26,2	21,7	0,3
Svazky v oblasti ČR	1 867,8	933,9	84,5	8,7	0,1	0,0	2,0	4,7
Specifické svazky	1 460,38	1 460,4	85,6	0,0	14,4	0,0	0,0	0,0
Celkem	620 628,8	5 129,2	6,2	1,7	41,3	24,8	21,6	1,1

Hlavním zdrojem příjmů jsou dotace, které se ve všech typech svazků v Jihomoravském kraji i v kraji Vysočina podílí na příjmech více než 70 %. Společná snaha o získání dotací je jedním z motivů, které stojí v pozadí spolupráce obcí. Struktura dotací je proto klíčovou oblastí analýzy příjmů svazků obcí. Podíváme-li se podrobněji na strukturu dotací, tak jsou zřejmá fakta naznačená v části věnované financování (viz kapitola 4.1).

Mikroregiony Jihomoravského kraje získávají dotace z největšího spektra zdrojů. Téměř polovina dotací však pochází od členských obcí. Polovina z těchto obecních dotací je ve většině případů tvořena pravidelnými příspěvky obcí, druhá polovina souvisí s investiční aktivitou svazku. Je zřejmé, že na rozdíl od jiných typů svazků čerpají mikroregiony vnější dotace zejména z krajské úrovně (celkem 22,3 % dotací), i když částka z ústřední úrovně veřejné správy také není zanedbatelná.

Technické svazky obcí vykazují zcela jinou strukturu. Příspěvky od obcí jsou téměř výhradně investiční a dotace z ústřední úrovně přesahují čtvrtinu ze všech dotací. Téměř polovina prostředků z třídy dotací je však tvořena převody z vlastních fondů, tj. zejména z fondů hospodářské činnosti. Svazky v oblasti cestovního ruchu i specifický svazek Jihomoravské lázně vykazují vysokou závislost na dotacích od obcí. Oblast cestovního ruchu je nezanedbatelně podporována i z krajské úrovně.

**Struktura dotací svazků obcí kraje Vysočina v roce 2005
(vybrané položky a podseskupení)**

Podtyp	Velikost dotace (v tis. Kč)		Neinvestiční dotace (v % z dotací)		Převody z vlastních fondů (v % z dotací)	Investiční dotace (v % z dotací)		
	Celkem	Na svazek	Od obcí	Od krajů		Z ústřední úrovně	Od obcí	Od krajů
Mikroregiony	43 294	1 273	21,2	10,6	5,2	18,2	28,7	9,4
Technické svazky	695 610	17 390	1,4	0,1	38,4	15,8	23,4	3,1
Specifické svazky	151	151	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Celkem	739 056	9 854	2,5	0,7	36,4	16,0	23,7	3,5

Pohled na dotace v kraji Vysočina potvrzuje konstatování o situaci v kraji Ji-homoravském či obecná tvrzení. Za zmínku stojí nižší podíl dotací z krajské úrovně a vyšší podíl dotací z úrovně ústřední v případě mikroregionů.

Výše uvedené údaje o struktuře příjmů je však třeba konfrontovat se skutečnou velikostí příjmů v jednotlivých svazcích. Existují zde obrovské rozdíly, zejména v případě monotematických svazků. Při pohledu na velikost rozpočtů je zřejmé, že některé svazky obcí v podstatě nevykazují žádnou aktivitu. Většinou jde o monotematické svazky, kde lze usuzovat, že došlo k naplnění hlavního cíle svazku, tedy realizace technické infrastruktury, avšak po splnění příčiny vzniku svazek nebyl zrušen nebo existuje z důvodu zajištění formálního provozu. Technické svazky se primárně zaměřují na investiční činnost, což se odráží ve více než desetinásobně větších průměrných příjmech.

**Četnosti svazků obcí Jihomoravského kraje s jednotlivými objemy příjmů
v roce 2005**

Velikost celkových příjmů	Mikroregiony	Monotematické svazky
Do 1 000 Kč	1	4
1 000 až 9 999 Kč	1	3
10 000 až 99 999 Kč	2	4
100 000 až 999 999 Kč	44	23
1 000 000 až 9 999 999 Kč	11	12
Nad 10 000 000 Kč	1	10
Průměrný příjem na svazek (v Kč)	1 151 772	12 366 760

**Četnosti svazků obcí kraje Vysočina s jednotlivými objemy příjmů
v roce 2005**

Velikost celkových příjmů	Mikroregiony	Monotematické svazky
Do 1 000 Kč	1	0
1 000 až 9 999 Kč	0	3
10 000 až 99 999 Kč	2	2
100 000 až 999 999 Kč	17	15
1 000 000 až 9 999 999 Kč	14	14
Nad 10 000 000 Kč	0	7
Průměrný příjem na svazek (v Kč)	1 358 100	19 577 300

Příjmová stránka rozpočtů dává informace o struktuře zdrojů. Pro vznik svazků je však klíčový jejich účel a z něj plynoucí alokace shromážděných finančních prostředků. Výdajová struktura rozpočtů svazků obcí proto poskytuje z rozvojového hlediska ještě podstatnější informace o svazku obcí. Je třeba také věnovat pozornost vazbám mezi příjmovou a výdajovou stránkou rozpočtu, což je významné zejména z důvodu, že řada finančních prostředků je účelově vázána.

Struktura výdajů svazků obcí Jihomoravského kraje v roce 2005

Podtyp	Výdajové skupiny (v %)						Výdaje celkem (v tis. Kč)	Běžné výdaje (v %)	Kapitálové výdaje (v %)
	1	2	3	4	5	6*			
Mikroregiony	0,4	27,0	56,7	0	0,4	15,5	65 445	59,0	41,0
Technické svazky	0	78,9	0,9	0	0	20,3	659 067	39,4	60,6
Svazky v oblasti ČR	0	99,5	0	0	0	0,5	1 973	59,2	39,8
Specifické svazky	0	0	99,6	0	0	0,4	57 843	0,4	99,6
Celkem	0	68,8	12,8	0	0	18,4	784 327	38,2	61,8

Struktura výdajů svazků obcí kraje Vysočina v roce 2005

Podtyp	Výdajové skupiny (v %)						Výdaje celkem (v tis. Kč)	Běžné výdaje (v %)	Kapitálové výdaje (v %)
	1	2	3	4	5	6*			
Mikroregiony	0,0	23,4	61,3	2,6	11,3	11,3	39 344,0	51,5	48,5
Technické svazky	0,0	60,7	6,1	0,0	33,2	33,2	748 718,7	37,7	62,3
Specifické svazky	99,3	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7	148,1	100,0	0,0
Celkem	0,0	58,8	8,9	0,1	32,1	32,1	788 210,8	38,4	61,6

Výdajové skupiny: 1 – Zemědělství a lesní hospodářství, 2 – Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství, 3 – Služby pro obyvatelstvo, 4 – Sociální věci a politika zaměstnanosti, 5 – Bezpečnost státu a právní ochrana, 6 – Všeobecná veřejná správa a služby

** Poměrně vysoký podíl výdajů v této skupině je způsoben finančními operacemi, které jsou sem zařazeny.*

Z členění výdajů do jednotlivých skupin je zřejmý rozdíl mezi mikroregiony a ostatními svazky. Mikroregiony realizují širší rámec činností. Jsou rovněž zřejmé dominantní oblasti, v nichž se obce sdružují. Pro lepší posouzení alokace výdajů je však nutno jít alespoň na úroveň výdajových oddílů, které teprve ukazují specifické znaky jednotlivých svazků. Z podrobnější analýzy výdajové struktury libovolného svazku lze s jistotou určit, o jaký typ svazku jde.

Struktura výdajů svazků obcí Jihomoravského kraje ve vybraných výdajových oddílech v roce 2005

Podtyp	Vybrané výdajové oddíly (podíl z celkových výdajů v %)								
	22	23	31+32	33	34	35	36	37	63
Mikroregiony	17,5	4,3	0,7	2,9	4,8	0,6	42,7	5,0	10,0
Technické svazky	0,1	78,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	19,9
Svazky v oblasti ČR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
Specifické svazky	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	99,6	0,0	0,0	0,4
Celkem	1,5	66,5	0,1	0,2	0,4	7,4	4,3	0,4	17,6

Struktura výdajů svazků obcí kraje Vysočina ve vybraných výdajových oddílech v roce 2005

Podtyp	Vybrané výdajové oddíly (podíl z celkových výdajů v %)								
	22	23	31+32	33	34	36	37	61	63
Mikroregiony	16,7	2,0	3,4	1,8	12,0	38,7	5,5	3,3	5,8
Technické svazky	0,4	60,3	0,0	0,0	0,0	4,6	1,6	2,4	31,6
Specifické svazky	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Celkem	1,2	57,3	0,2	0,1	0,6	6,3	1,8	2,5	30,3

Vybrané výdajové oddíly: 22 – Doprava, 23 – Vodní hospodářství, 31+32 Vzdělávání, 33 – Kultura, církev a sdělovací prostředky, 34 – Tělovýchova a zájmová činnost, 36 – Bydlení, komunální služby a územní rozvoj (součástí tohoto oddílu je např. plynofikace), 37 – Ochrana životního prostředí (součástí nakládání s odpady, péče o vzhled obce a veřejnou zeleň), 61 – Veřejná správa (zde pouze 617 Regionální a místní správa), 63 – Finanční operace.

Souvislosti a charakteristiky, které naznačuje analýza svazků obcí Jihomoravského kraje a kraje Vysočina, lze vzhledem ke stejným institucionálním podmínkám a charakteru svazků vzhledem ke svému účelu zobecnit pro celou ČR. Mikroregiony jsou ve větší míře postaveny na vícezdrojovém a vyváženějším financování, monotematické svazky využívají omezeného množství finančních kanálů dle svého zaměření. Tento rozdíl mezi svazky se uplatňuje i v oblasti výdajové.

Majetek svazků obcí

Velikost majetku obcí Jihomoravského kraje v roce 2005

Podtyp	Celkový majetek (v tis. Kč)	Stálá aktiva (v tis. Kč)	Oběžná aktiva (v tis. Kč)	Dlouhodobé závazky (v tis. Kč)	Majetek na 1 svazek (v tis. Kč)	Podíl stálých aktiv na celku (v %)
Mikroregiony	147 685	124 802	22 882	3 547,2	2 421	84,5
Technické svazky	6 081 603	5 544 306	537 296	48 652,29	106 694	91,2
Specifické svazky	92 434	78 472	13 961	0	30 811	84,9
Celkem	6 321 723	5 747 581	574 141	52 199,49	52 245	90,9

Majetek svazků obcí je tvořen jednak majetkem obcí do něj vloženým, jednak vlastním majetkem svazku (vytvořeným či pořízeným přímo svazkem). Toto rozlišení však není statisticky podchyceno. Můžeme tak konstatovat, že technické svazky mají několikanásobně vyšší objem majetku, jejich účel je v podstatě majetkový. Tyto svazky mají také výrazně vyšší podíl stálých aktiv.

Velikost majetku obcí kraje Vysočina v roce 2005

Podtyp	Celkový majetek (v tis. Kč)	Stálá aktiva (v tis. Kč)	Oběžná aktiva (v tis. Kč)	Dlouhodobé závazky (v tis. Kč)	Majetek na 1 svazek (v tis. Kč)	Podíl stálých aktiv na celku (v %)
Mikroregiony	116 558,5	97 473,9	19 084,6	0	3 428,2	83,6
Technické svazky	6 181 555	5 899 398	282 157,1	2 999,2	154 538,9	95,4
Specifické svazky	3,31	0	3,31	0	3,3	0
Celkem	6 298 117	5 996 872	301 245	2 999,2	83 974,9	95,2

Srovnáme-li situaci mezi kraji regionu Jihovýchod, tak je majetek připadající na 1 svazek v případě kraje Vysočina je u mikroregionů i u technických svazků o třetinu vyšší.

Struktura majetku obcí Jihomoravského kraje v roce 2005

Podtyp	Podíl na stálých aktivech (v %)					
	Pozemky	Stavby	Movité věci a jejich soubory	Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek	Dlouhodobý nehmotný majetek	Dlouhodobý finanční majetek
Mikroregiony	0,4	59,7	7,8	12,6	7,5	9,6
Technické svazky	0,2	76,4	7,2	14,6	0,0	1,0
Specifické svazky	12,7	0,0	0,0	87,2	0,0	0,0
Celkem	0,4	75,0	7,1	15,5	0,2	1,2

Struktura majetku obcí kraje Vysočina v roce 2005

Podtyp	Podíl na stálých aktivech (v %)					
	Pozemky	Stavby	Movité věci a jejich soubory	Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek	Dlouhodobý nehmotný majetek	Dlouhodobý finanční majetek
Mikroregiony	0,0	83,7	3,7	7,0	2,6	0,0
Technické svazky	0,4	71,2	9,0	17,5	0,0	1,2
Specifické svazky	0	0	0	0	0	0
Celkem	0,4	71,4	8,9	17,4	0,0	1,2

V majetkové struktuře svazků dominují stavby, a to v obou hlavních kategoriích. Nižší podíl staveb u mikroregionů Jihomoravského kraje je kompenzován vyšším podílem nedokončeného majetku i movitých věcí. Zajímavý je téměř 10% podíl finančního majetku. Struktura majetku technických svazků je v obou krajích velice podobná.

Poznámka: Pramen: ARIS, 2006. Platí pro tabulky v této příloze kromě prvních dvou.

PŘÍLOHA 5: OSNOVA VZDĚLÁVACÍHO KURZU PRO SPOLUPRÁCI OBCÍ

I. Význam a jednotlivé aspekty spolupráce

- Význam
- Charakteristiky
- Vazby a souvislosti
- Procesy

II. Koncepční přístup k řešení problémů

- Regionální politika a rozvoj regionů v ČR, EU
- Nástroje regionální politiky
- Strategické plánování
- Strategické dokumenty (charakter, smysl, vzájemná provázanost)
- Přístupy a tvorba strategických dokumentů

III. Řízení rozvoje území

- Aktéři a jejich role
- Komplexní přístup
- Využití strategických dokumentů v rozhodovací praxi
- Zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů
- Metody strategického plánování a řízení
- Municipální marketing

IV. Ekonomické aspekty spolupráce

- Financování
- Způsoby sdílení nákladů
- Ekonomické synergické efekty
- Dlouhodobé finanční plánování

V. Rozvojové aktivity a projekty

- Stanovení prioritních aktivit
- Možnosti spolufinancování aktivit
- Projektový cyklus

PŘÍLOHA 6: INFORMAČNÍ ZDROJE KE SPOLUPRÁCI OBCÍ

Dobrovolné svazky obcí

Informace o rozpočtech svazků obcí – Automatizovaný rozpočtový informační systém Ministerstva financí ČR (ARIS) <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/aris/iariusuc/index.pl>. Na uvedené stránce stačí zvolit kliknutím do mapy okres a objeví se seznam obcí a dobrovolných svazků obcí ve zvoleném okrese.

Monitoring mikroregionů ČR – základní informace, mapové výstupy: Ústav územního rozvoje <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2472> (<http://www.uur.cz> – sekce Územní rozvoj/Regionální politika/Mikroregiony)

Místní akční skupiny

<http://leader.isu.cz> (mapy, seznamy a základní charakteristiky místních akčních skupin, resp. regionů pracujících metodou LEADER, v ČR)

Místní agenda 21

<http://www.ma21.cz> (registr Místních agend 21, informace o projektech)

Svaz měst a obcí ČR

<http://www.smocr.cz>

Národní síť zdravých měst

<http://www.nszm.cz>

Přeshraniční impulzní centra (GIZ)

<http://www.giznet.at>

Euroregiony

Euroregion Nisa:	http://www.neisse-nisa-nysa.com
Euroregion Glacensis:	http://www.euro-glacensis.cz
Euroregion Praděd:	http://www.europraded.cz/
Euroregion Silesia:	http://www.euroregion-silesia.cz
Euroregion Těšínské Slezsko:	http://euroregion.inforeg.cz
Euroregion Beskydy:	http://www.euroregion-beskydy.cz
Euroregion Bílé Karpaty:	http://www.euroregion-bile-karpaty.cz
Euroregion Pomoraví:	http://www.somjm.cz/euroregion-pomoravi.html
	http://www.euregio-weinviertel.org
	http://www.rzzahorie.sk

Euroregion Silva Nortica:	http://www.silvanortica.com
Euroregion Šumava:	http://www.euregio.cz
Euroregion Egrensis:	http://www.euregio-egrensis.org
Euroregion Krušnohoří:	http://euroregion.pons.cz
Euroregion Labe:	http://www.euroregion-labe.cz

Iva Galvasová a kol. Spolupráce obcí jako faktor rozvoje

Odpovědný redaktor Jiří Pavelka
Obálka, typografie a sazba Tereza Pavelková
Vydalo nakladatelství Georgetown
Brno 2007
140 stran
Vydání první

ISBN 80-251-20-9

V případě zájmu o podrobnější informace k tématu publikace či k výzkumnému projektu **Spolupráce obcí jako faktor rozvoje**, stejně jako pro získání publikace v elektronické podobě, se můžete obrátit na

GaREP, spol. s r. o. – Společnost pro regionální ekonomické poradenství
Náměstí 28. října 3 – 602 00 Brno
Tel.: 545 242 846 – Tel./Fax: 545 211 053
garep@garep.cz – www.garep.cz

GaREP vznikl v roce 1994 jako soukromá výzkumná, poradenská a konzultační společnost a již 13 let se věnuje problematice rozvoje regionů, zejména poznávání možností jejich rozvoje a hledání cest jak poznané rozvojové šance prakticky uskutečňovat. Náš přístup je založen na osobním kontaktu se subjekty z regionů, společném hledání řešení a zapojení širokého týmu odborníků z řady oblastí. Nabízíme

- poradenství v oblasti regionálního rozvoje a veřejných financí,
- zpracování strategií rozvoje obcí, měst, svazků obcí, regionů apod.,
- zpracování programových dokumentů regionálního rozvoje,
- výběr projektových záměrů a přípravu rozvojových projektů,
- komplekaci žádostí o finanční zdroje pro rozvojové projekty,
- zpracování Studie proveditelnosti a Cost-Benefit Analysis,
- zpracování socioekonomických analýz a rozbor potřeb území,
- expertní stanoviska v oblasti lidských zdrojů, ekonomické, sociální aj.

V oblasti meziobecní spolupráce nabízíme poradenství při hledání optimální formy spolupráce, při uskutečňování společných rozvojových záměrů a při zpracovávání koncepčních dokumentů i podporu při vytváření ekonomického mechanismu spolupráce.

Publikace **Spolupráce obcí jako faktor rozvoje** se zabývá významem a možnostmi vzájemné spolupráce obcí a otázkami spolupráce obcí s dalšími subjekty. Charakterizuje nejvýznamnější formy spolupráce, identifikuje problémové oblasti a předkládá řadu konkrétních podnětů k jejich zlepšení a řešení a námětů k zamyšlení.

Spolupráce obcí je chápána jako faktor rozvoje v procesu uskutečňování regionální politiky v daném území, tedy v procesu, jehož se představitelé obcí účastní jako rozhodující aktivní subjekty. Jsou zde analyzovány zejména podmínky a okolnosti ovlivňující kvalitu spolupráce a její rozvojový aspekt. Velká pozornost je věnována jednak jednotlivým aktérům účastnícím se různých forem spolupráce, jednak prostředkům a nástrojům, které jsou pro dosažení cílů spolupráce využívány.

Hlavním cílem publikace je přispět obcím získanými poznatky k rozvoji jejich úspěšné spolupráce a umožnit jim co nejlépe poznat a realizovat jejich rozvojové záměry v daném území. Tato publikace se může stát užitečným pomocníkem nejen představitelů veřejné správy (starostů, manažerů různých svazků obcí i úředníků veřejné správy), ale i dalších subjektů veřejného a soukromého sektoru.

