

PREFERENCE OBCÍ A MĚST PŘI ZAJIŠTĚNÍ PODPŮRNÝCH SLUŽEB PRO EFEKTIVNÍ CHOD OBCÍ, MOŽNOSTI MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE

PREFERENCES OF COMMUNITIES AND TOWNS IN THE PROVISION OF SUPPORT SERVICES FOR EFFICIENT FUNCTIONING OF MUNICIPALITIES, POSSIBILITY OF INTER- MUNICIPAL COOPERATION

Ing. Marek Jetmar, Ph.D.

Vysoká škola regionálního rozvoje
Žalanského 58/63, 163 00 Praha 17 – Řepy
Jetmar.marek@seznam.cz

Anotace:

Článek se zaměřuje na možnost využití meziobecní spolupráce jako nástroje pro zajištění podmínek pro efektivní fungování obcí. Prostřednictvím meziobecní spolupráce je možné usilovat o společného zajištění dostupnosti a kvality veřejných služeb zajišťovaných obcemi v samostatné působnosti, případně realizovat rozvojová opatření společného zájmu. Jako nové téma meziobecní spolupráce se však objevuje i poptávka po zajištění podpůrných vnitřních služeb umožňujících vlastní chod obcí a měst, jako jsou právní a účetní služby, řešení veřejných zakázek, společná koordinace strategického plánování apod. Příspěvek přináší první výsledky plošného šetření především mezi malými obcemi, které indikují možný zájem o zřízení společných kapacit na zajištění těchto agend.

Klíčová slova:

Veřejné služby, obce a města, meziobecní spolupráce, financování obcí, dobrovolné svazky obcí

Annotation:

The article focuses on the potential for inter-municipal cooperation as a tool for ensuring conditions for efficient functioning of municipalities. Through municipal cooperation could be sought common availability and quality of public services provided by municipalities in the autonomous powers, or implement development initiatives of common interest. As a new topic of municipal cooperation, however, appears the demand for ensuring internal support services allowing for the actual operation of municipalities, such as legal and accounting services, public procurement solutions, joint coordination of strategic planning and the like. The paper presents the first results of the surface survey in particular among small municipalities which indicate possible interest in establishing joint capacity to provide these agendas.

Key words:

Public services, municipalities, municipal cooperation, financing of municipalities, associations of municipalities

JEL classification: H2, H7

Úvod

V současné době je problematika efektivního zajištění veřejné správy a veřejných služeb (PEKOVÁ, J. 2011) v kontextu veřejných financí (MAAYTOVÁ, A., HAMERNÍKOVÁ, B. a kol. 2010) předmětem rozsáhlých diskusí v odborných kruzích. Stala se objektem zájmu i vládní politiky. Usnesením vlády ČR č. 680 z 27. srpna 2014 a následně usnesením vlády ČR č. 21 ze dne 14. ledna 2015 byl schválen základní koncepční dokument pro účel modernizace a rozvoje veřejné správy - STRATEGICKÝ RÁMEC ROZVOJE VEŘEJNÉ SPRÁVY ČESKÉ REPUBLIKY PRO OBDOBÍ 2014 – 2020. Ve svém globálním cíli dokument zdůrazňuje potřebu zvýšit kvalitu, efektivitu a transparentnost veřejné správy. Z něho odvozený specifický cíl 1.3 – Rozšíření metod kvality ve veřejné správě zastřešuje systémová opatření rámující uplatnění metod typu Common Assessment Framework – CAF, společný hodnotící rámec, benchmarking - posouzení výkonnosti zkoumané instituce ve srovnání s obdobnými a stanovení možností zlepšení nebo Balanced Scorecard – umožňující propojení strategických cílů a operačního řízení, Místní Agenda 21 (MA 21) apod. Dalším z podporovaných směrů je i větší rozšíření meziobecní spolupráce.

Význam dokumentu je zdůrazněn jeho rolí jako předběžné podmínky (ex ante kondicionality) pro řízení podpory poskytované z Evropských strukturálních a investičních fondů v oblasti veřejné správy a e-governmentu v programovém období 2014-2020. S tímto posunem souvisí i debata o věcném zaměření, vhodné formě a způsobu financování aktivit společného zájmu na straně obcí. Jedná se jak o agendu, která je spojena s primární funkcí obcí tj. samostatnou působností, tak i s výkonem agend v tzv. přenesené působnosti.

1. Možnosti spolupráce obcí při zajištění aktivit společného zájmu

Pro řešení společných záměrů obcí v oblasti rozvoje je v současné době možné ze stran obcí a měst vytvořit právně oddělené subjekty (samostatné právnické osoby), kterým je svěřena realizace činností v té či jiné oblasti, nebo zajištění poskytování konkrétních služeb. Jde o dobrovolnou aktivitu obcí, která spočívá v koordinaci aktivit a ve společném využívání zdrojů obcí na bázi meziobecní spolupráce, jako nástroje horizontální spolupráce ve veřejné správě. Jedná se především o tzv. dobrovolné svazky obcí (DSO). Jde o právnickou osobu veřejného sektoru ustavenou v souladu s §§ 46, 49 a 50 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Dobrovolný svazek vzniká pro územně ucelenou oblast vymezenou přirozenými přírodními, technickými nebo historickými hranicemi nebo pojíci prvky. V obecné formě jde o spádové území, kde více obcí propojuje a provazuje své zájmy a záměry jednotlivých akcí a aktivit s cílem vymezit a realizovat žádoucí změny ve všech obcích nebo v části obcí takto vymezeného území. Pro aktivity, které vyžadují úzkou spolupráci i dalšími partnery z podnikatelského či neziskového sektoru, je možné postupovat dle pravidel soukromého práva (KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, 2014).

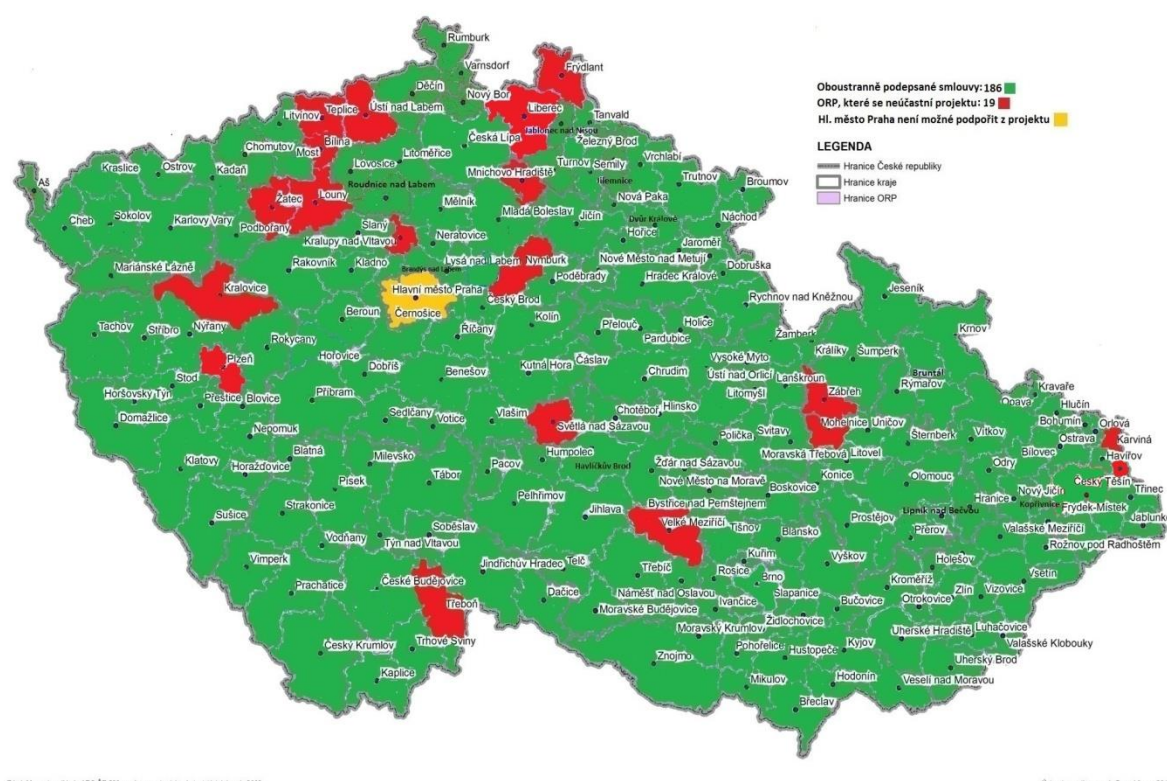
Prostřednictvím projektu Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností¹ (dále jen Projekt) jde o posílení meziobecní spolupráci (JETMAR, M., 2013) v rámci právním řádem definovaného území správních obvodů obcí s rozšířenou působností (ORP). Ze zahraničních zkušeností vyplývá, že spolupráce prostřednictvím dobrovolného sdílení výkonů agend v samostatné působnosti přináší úspory financí při zachování nezávislosti obcí. V tomto směru je možné odkázat na

¹ Projekt číslo: CZ.1.04/4.1.00/B8.00001), jeho realizace byla podpořena z Evropského sociálního fondu (ESF) prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ).

zkušenosti z Francie či různých spolkových zemí Německa (CALZAT, P., 2014, SCHNABEL, F., 2014), které cílenou podporou spolupráce obcí výrazně přispěly k efektivitě realizace obecních agend, vznik efektivních svazků či společenství obcí umožnil další přenesené úkolů na tyto jednotky.

Do Projektu, který realizuje Svaz měst a obcí ČR, se zapojilo 186 území ORP z 204 (zároveň území hl. města Prahy nebylo způsobilé zapojit se do Projektu), což představuje více než 5000 obcí. V jeho průběhu se mj. realizovalo několik plošných šetření mapujících stávající zkušenosti s meziobecní spoluprací, sledujících současné nastavení DSO (uspořádání orgánů, role), umožňujících sběr příkladů dobré praxe. Projekt se soustředí pouze na spolupráci při výkonu samostatné působnosti obcí. Jeho předmětem není hledání cest k efektivnímu zajištění výkonu přenesené působnosti v jakémkoliv rozsahu.

Mapa 1: Přehled území ORP zapojených do Projektu



Zdroj: SMO ČR

Projekt se soustředí především na hledání potenciálu v rozvoji meziobecní spolupráce v tradičních oblastech působnosti obcí. Jedná se tedy o sféru základního školství a předškolní výchovy, odpadového hospodářství, sociálních služeb. Obce si však za téma meziobecní spolupráce vybraly např. o sféru bezpečnosti, podnikání a zaměstnanosti, sociálního podnikání, cestovního ruchu, dopravní obslužnosti apod.

2. Společné zajištění chodu obslužných služeb pro obce a města

V souvislosti s realizací Projektu vyplynul z diskuzí s více než 3000 starostů - zejména z okruhu malých obcí, požadavek na vznik administrativních tj. servisních center pro obce. Tento

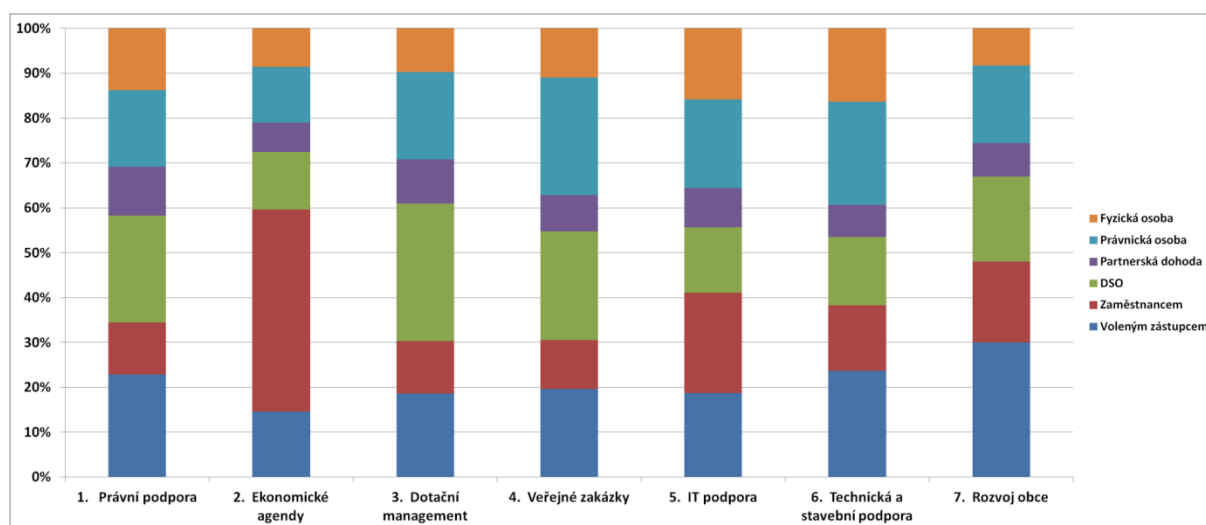
požadavek se objevil nejprve v souvislosti s výběrem tzv. volitelného tématu a v této formě se uplatnil ve 26 pilotních územích (zvláště aktivní byly zástupci z území ORP Pacov, ORP Třebíč, ORP Chotěboř). Na základě zkušeností těchto pilotních regionů byla rozšířena debata o možnosti spolupráce obcí při zajištění těchto služeb i v ostatních zapojených územích.

Požadavkem řady obcí je vytvořit takové prostředí, kde jednotlivé obce budou mít snadný přístup k administrativnímu zázemí podle jejich aktuálních potřeb. Zároveň společné zajištění těchto služeb by mělo přispět k větší efektivitě i kvalitě zajištění služeb. Centra společných služeb by měla poskytovat obcím pomoc při řešení problémů, se kterými se zejména menší obce bez dostatečného personálního a tím i odborného zázemí složitě potýkají.

Na základě debaty se zainteresovanými územími sdruženými ve skupině Servis samosprávám byly identifikovány služby potřebné pro zajištění bezproblémového chodu obce. Jedná se o právní podporu (příprava smluv, právních stanovisek, legislativní činnost obce, podkladů pro rozhodování obce v samostatné působnosti), ekonomickou agendu (vedení účetnictví, účetní závěrky, daňová problematika, příprava rozpočtu a rozpočtových změn apod.), dotační management (příprava projektů spolufinancovaných z vnějších zdrojů), zajištění agendy veřejných zakázek (problematika veřejného zadávání z pohledu obce), IT podporu (umožňující komunikaci s občany, ostatními subjekty veřejné správy, podniky a NNO, interní systémy určené pro řízení chodu obce, nástroje strategického řízení), technickou a stavební podporu (stavební agenda, investiční příprava) a v neposlední řadě strategické a koordinační aktivity související s rozvojem obce.

Sběr informací a forma záznamu byly upraveny metodickým pokynem vydaným Odborným týmem zodpovědným za metodické a strategické vedení projektu. Vlastní šetření realizovali zaměstnanci smluvních partnerů Svazu (obcí nebo dobrovolných svazků obcí), zapojených do implementace projektu. Sběr informací se uskutečnil v měsících prosinec 2014 až únor 2015 a v současné době dochází ke zpracování výstupů a finalizaci závěrů.

Graf 1: Preference zajištění služeb



Zdroj: Předběžné výsledky šetření, SMO ČR

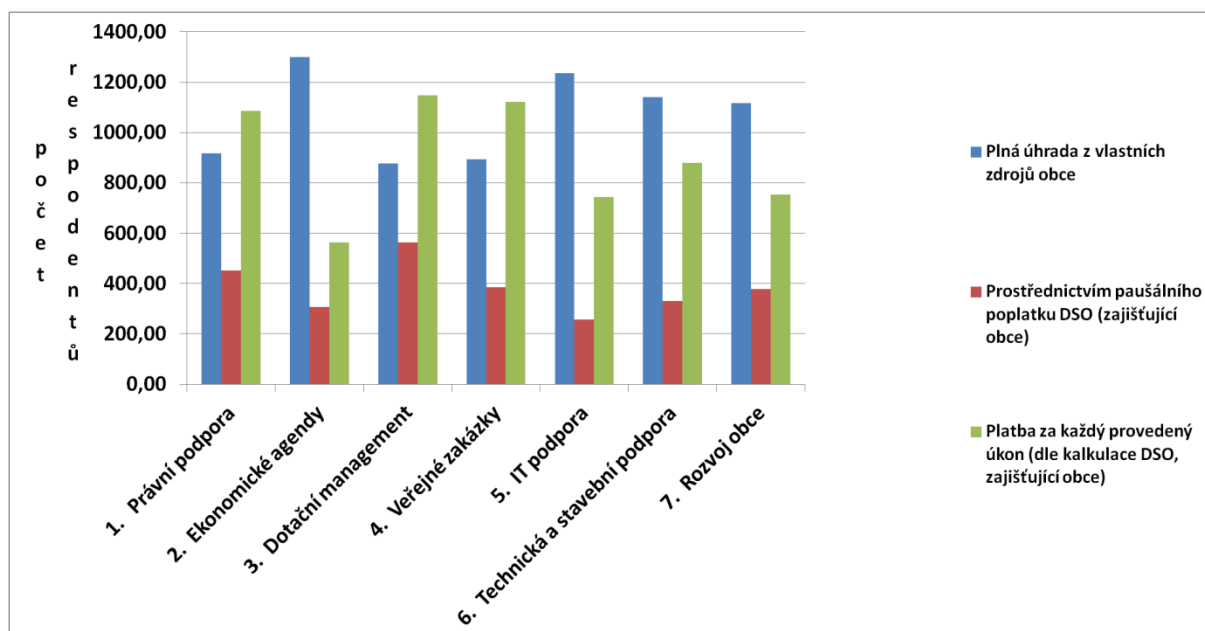
Vedle zjišťování věcného zaměření potenciální spolupráce šlo i o odhad velikosti potenciální poptávky daného území ORP po společném zajištění těchto služeb. Rovněž byly zkoumány

preferované formy a způsoby financování těchto služeb. V případě způsobu zajištění služby byly vedle společného postupu ve spolupráci s jinou obcí ponechány i možnosti zajištění vlastními kapacitami obce (tj. sami interně, vlastním odborníkem) a zajištění na komerční bázi (tj. mimo rámec daný veřejným právem upravující vzájemnou spolupráci obcí a měst). Z grafu vyplývá, že největší zájem o společné zajištění služeb je v oblasti dotačního managementu a veřejných zakázek. Naopak individuálně a prostřednictvím vlastního zaměstnance by měla být zajištěna ekonomická agenda.

Z hlediska rozsahu služby, mohly obce vybírat z variant jednorázová metodická podpora, soustavná metodická podpora, průběžné konzultace ke konkrétním případům. Ve všech těchto variantách se předpokládala existence části kapacity přímo na obcích a tedy komplexní zajištění služby. Největší rozsah společného zajištění služeb je indikován v oblasti veřejných zakázek a dotačního managementu. V prvním případě lze usuzovat na složitost a nepřehlednost této problematiky pro vedení malých obcí a vysoké riziko negativního dopadů na fungování obce i na její rozpočet v případě selhání. Komplikovanost agendy ale i problematické zkušenosti se službami nabízenými na komerční bázi lze označit za faktory, které vedou obce a města k preferenci společného zajištění dotačního managementu.

V případě financování se uvažovaly různé varianty úhrady za tyto služby a to v kontextu stávajících podmínek – Plná úhrada z vlastních zdrojů obce, financování prostřednictvím paušálního poplatku a Platba za každý provedený úkon. Uvažovány byly i možnosti spojené případnou úpravou RUD, vytvoření dotačního titulu podporujícího meziobecní spolupráci apod.

Graf 2: Preference financování služeb v současných podmínkách



Zdroj: Předběžné výsledky šetření, SMO ČR

Z velmi předběžných výsledků dále vyplývá, že v případě právního a dotačního poradenství by obce v současné době upřednostňovaly platby za každý provedený úkon (dle kalkulace DSO, případně zajišťující obce). V případě existence jiných mechanismů se objevují názory na plné financování podílem z RUD určené pro DSO zajišťující službu nebo vytvořením dotačního titulu pro financování DSO zajišťující službu.

Závěr

Z dosavadních výsledků Projektů vyplývá, že vedle věcného zaměření meziobecní spolupráce v klíčových oblastech obecní samospráv se jako další možné téma objevuje společné zajištění podpůrných služeb. Diskuse, vyvolaná projektem, nastartovala v jednotlivých územích proces hledání řešení jak společně zajistit i tyto obslužné funkce. Ze 186 území ORP jich ve 111 zvažují založení těchto středisek. Je potřebné však nalézt takovou formu, která umožní nejen hladké fungování takového střediska, ale i jeho další evoluci.

Reálná možnost společného zajištění těchto služeb je mj. ovlivněna právní úpravou meziobecní spolupráce, respektive postavením dobrovolných svazků obcí. Jedná se tedy o potřebu vytvoření takového mechanismu, který by vybalancoval zájmy jednotlivých obcí a měst tvořících společenství, svazek. V tomto směru je nutno položit otázku, zdali stávající úprava DSO je pro tento účel vhodná, je potřebné upravit postavení DSO pro naplnění těchto účelů či je možné vytvořit středisko společných služeb při obci.

Je zřejmé, že v případě vytvoření a oživení těchto středisek bude možné v rámci souboru sledovat i efektivnost jejich činnosti, tj. uplatnit metodu benchmarkingu. Případné využití metody Balanced Scorecard je možné jak na celý proces vytváření a fungování středisek, tak i na dílčí proces strategického řízení rozvoje mikroregionu (sledovaný okruh Rozvoj obce).

S ohledem na zájem zakládat střediska poskytující podpůrné služby obcím a městům se stane výzvou i úprava závazků vyplývajících ze zajišťování těchto služeb. Přestože se jedná o vysoce komplikovanou problematiku, jejíž řešení by znamenalo provedení výrazných legislativních úprav v oblasti postavení obcí, dobrovolných svazků a jejich financování z veřejných zdrojů, je zřejmé, že podobně jako v jiných zemích s podobnou sídelní strukturou je nejvhodnější cestou zajištění kvalitních veřejných služeb na místní úrovni podpora intenzivní meziobecní spolupráce.

Literatura

- [1] CALZAT, P. (2014). Vývoj meziobecní spolupráce ve Francii. *SBORNÍK MEZINÁRODNÍ KONFERENCE K MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCI*. Praha. SMO ČR. p.14-15. ISBN 978-80-906042-0-9, <http://www.obcesobe.cz/mezinarodni-konference/>
- [2] JETMAR, M. Význam územního obvodu ORP pro regionální rozvoj a možnosti jeho využití při společném řešení úkolů v samostatné působnosti obcí, *XVI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků, Valtice*. Masarykova univerzita 2013. ISBN 978-80-210-6257-3
- [3] JETMAR, M. Preference obcí a měst při zajištění vybraných veřejných služeb formou meziobecní spolupráce, *XVIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků, Hustopeče*. Masarykova univerzita 2015. ISBN 978-80-210-7861-1
- [4] KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Z., (2014). *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*, Praha. Aleš Čeněk. ISBN 978-80-87284-44-5
- [5] MAAAYTOVÁ, A., HAMERNÍKOVÁ, B. a kol.(2010). *Veřejné finance, 2. aktualizované vydání*, Praha, Wolters Kluwer, ISBN 978-80-7357-497-0
- [6] PEKOVÁ, J.(2011) *Finance územní samosprávy - teorie a praxe v ČR*, Praha, Wolters Kluwer, ISBN 978-80-7357-614-1

- [7] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. (2012) *Veřejný sektor - řízení a financování*, Praha, Wolters Kluwer, ISBN 978-80-7357-936-4
- [8] SCHNABEL, F. (2014). Vývoj meziobecní spolupráce v Německu. *SBORNÍK MEZINÁRODNÍ KONFERENCE K MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCI*. Praha. SMO ČR. p.11-13. ISBN 978-80-906042-0-9, <http://www.obcesobe.cz/mezinardni-konference/>