

SPOLUPRÁCE VENKOVSKÝCH OBCÍ - MOŽNOST NEBO PODMÍNKA ÚSPĚCHU

THE CO-OPERATION OF RURAL MUNICIPALITIES - CHANCE OR CONDITION OF ACHIEVEMENT

Radim Perlín

Anotace:

Česká sídelní struktura a stejně tak i struktura veřejné správy na municipální úrovni je extrémně rozdrobená. Kromě velkého počtu malých sídel – místních částí existuje také velký podíl velmi malých obcí se samostatnou působností veřejné správy. Tyto obce mohou a také velmi často spolupracují ve dobrovolných svazcích obcí, na které také mohou formou smlouvy přenést některé své kompetence. Příspěvek je zaměřen na diskuzi možností a limitů spolupráce venkovských obcí. V textu jsou analyzovány jednotlivé formy dosavadní spolupráce a naznačeny i možnosti dalších dosud nerealizovaných forem obecní spolupráce včetně jednotlivých domnělých i skutečných hrozeb této spolupráce.

Klíčová slova:

veřejná správa, samospráva, rozvoj venkova, spolupráce obcí, strategie rozvoje

Abstract:

Czech settlement structure as well as a structure of public administration on municipal level is extremely disintegrated. Besides big number of very small villages – small settlement units exists a big share of very small municipalities with self-government. Those municipalities could co-operate in voluntary association, which could work with some self-government competencies based on specific municipal treaty. The paper focus on discussion of possibilities and limits in inter municipal co-operation between rural municipalities. In the paper are analyzes several aspects of today collaboration and there are shown possibilities and not yet existed forms of municipal collaborations and threats for it.

Key words:

public administration, self-government, rural development, cooperation of municipalities, development strategies

ÚVOD

Česká sídelní struktura je extrémně rozdrobená. Příčiny velmi vysoké dezintegrace sídelní soustavy jsou v historickém utváření struktury měst a venkovských obcí a jsou podmíněny především fyzicko-geografickými podmínkami, kvalitou zemědělské půdy a dalšími vnějšími faktory. Na tradičně velmi rozdrobenou sídelní strukturu navázala i historická organizace veřejné správy, která se na území českých zemích začaly vytvářet v druhé polovině 19. století a i přes různé peripetie vývoje se jako rozdrobená síť municipalit udržela do současné doby. Na administrativně prováděnou a necitlivou integraci obcí, která probíhala od 60. let až do 80. let 20. století reagovali jednotlivé venkovské komunity ihned po uvolnění restriktivních podmínek spontánní dezintegrací obcí. V období mezi červnem 1990 a březnem 1991 bylo znovu ustanoveno více než 1800 obcí a v průběhu 2 let se počet obcí v ČR stabilizoval z původní hodnoty 4000 obcí na konci totalitního období na celkový počet 6250

obcí. Struktura obcí v Česku je pochopitelně krajně asymetrická. V Česku existuje 551 (8.8 %) obcí, které mají méně než 100 obyvatel a celkem 1655 (26,4 %) obcí s méně než 200 obyvateli. Více než 60 % všech obcí je menších než 500 obyvatel, téměř 80 % všech obcí je menších než 1000 obyvatel.

Venkovské obce a to včetně těch nejmenších jsou dále děleny do místně oddělených venkovských sídel – místních částí, které mají velmi malý počet obyvatel často do 20 trvale bydlících osob a velký podíl domů v sídlech slouží pouze k rekreaci a není tedy trvale využíváno. Přesto malé venkovské obce musí i v těchto malých místních částech zajišťovat alespoň minimální rozsah veřejné správy, který se v takových případech redukuje pouze na veřejné osvětlení a zajištění dopravní obslužnosti (ve spojení s krajským úřadem).

V těchto mikro obcích je často velmi obtížné personálně zajistit i minimální rozsah výkonu veřejné správy a formální procedury, které vyžaduje zákon o obcích, jsou v těchto venkovských částech flagrantně porušovány. Zákon o obecním zřízení č. 128/2000 Sb. (zákon o obcích) stanovuje stejné podmínky pro výkon samosprávy pro všechny obce. Znamená to tedy, že město Brno a další velká města vykonávají stejný rozsah kompetencí jako obce s méně než 100 obyvateli.

CÍL A METODIKA

Příspěvek si klade za cíl analyzovat dosavadní formy spolupráce a upozornit na omezení a bariéry spolupráce venkovských obcí. Text vychází z dlouhodobého sledování strategických dokumentů venkovského rozvoje a z rozhovorů se starosty venkovských obcí, jejich reprezentantů sdružených ve Spolku pro obnovu vesnice i ve Svazu měst a obcí.

Především po změně společenských podmínek a obnovení samosprávy obcí se studiem organizace veřejné správy a podmínkami pro kvalitní výkon samosprávy začalo věnovat větší množství pracovišť. Odraz tohoto zájmu se projevil i v mezinárodním měřítku a studiem transformace veřejné správy se zabývá například Mezinárodní geografická unie IGU, který ustanovila odbornou komisi Geography and Public Administration. Masyrykova česká sociologická společnost se pravidelně v sekci sociologie venkova zabývá problematikou veřejné správy a její organizace, v Sociologickém ústavu AV ČR se významem veřejné správy dlouhodobě zabývala Vajdová a Illner a význam veřejné správy se projevila i v extrémním nárůstu vysokoškolských pracovišť, které se problematikou veřejné správy zabývají.

Diskuze o velikosti obcí a možnostech jejich spolupráce se dlouhodobě vede jak v odborných kruzích, tak také mezi představiteli výkonné moci. Ze zahraničních autorů problematikou změn ve veřejné správě ve střední Evropě dlouhodobě zabývá Bennett (1994, 1997), který sleduje změny v organizaci veřejné správy a odlišuje tři základní typy organizace veřejné správy. Spojený model organizace, který definuje jako kombinaci lokálně zvoleného orgánu a silné centrální supervize nad výkonem rozhodování tohoto orgánu. Tento model je podle Bennetta charakteristický především pro francouzský systém organizace veřejné správy. Dále vymezuje britský duální (oddělený) model organizace veřejné správy a rozdělený systém organizace veřejné správy, který představuje kombinaci oddělené a spojeného modelu. Tento systém je podle Bennetta používán ve skandinávských zemích.

Jeden z prvních komplexních pohledů na organizaci veřejné správy dále přinesli Barlow, M., Dostal, P., a Hampl, M.(1994) ve studii Territory, Society and Administration. The Czech Republic and the Industrial Region of Liberec. Ve sborníku příspěvků připravili komplexní pohled na problematiku nově utvářené veřejné správy v Česku.

Hampl s Müllerem (1998) analyzují českou sídelní soustavu a diskutují velikost obcí. Autoři porovnávají populační velikost obcí ČR s velikostí obcí měřenou prostřednictvím počtu pracovních příležitostí, ukazatelem komplexní funkční velikosti a řeší i regionální rozdíly ve velikostní struktuře obcí. V části, kde řeší strukturu veřejné správy a možnosti

slučování, upozorňují na ekonomickou a organizační racionalitu výkonu veřejné správy jako jsou úspory z rozsahu a zajištění kvalifikovanosti při výkonu správy. Jako důkaz nestability veřejné správy považují časté konání voleb v náhradních termínech po rozpadu řádně zvoleného zastupitelstva a upozorňují v souladu s Blažkem (1994) na polaritu bohatství obcí tvořenou příjmy obecního rozpočtu. Tento problém však vyřešila pozdější reforma rozpočtového určení daní, která stanovila daňové příjmy rozpočtů obcí na základě solidárního přístupu v závislosti na velikostních kategoriích obcí.

Autoři na základě vysoké variability velikosti obcí dovozují, že je vhodné oddělit víceúrovňový model komunální správy a navrhuji vybudovat dvoustupňový model uspořádání lokální správy.

Sledováním forem a typů integrace obcí se zabývá Labounková z Ústavu územního rozvoje Brno (ÚUR), která na základě opakujících se hodnocení počtu, cílů i forem spolupráce venkovských obcí dokládá intenzivní nárůst této formy spolupráce. Labounková se nezabývá právním zázemím pro možnou spolupráci a ani nehodnotí efektivitu jednotlivých sdružení nebo svazků obcí, ale věnuje se především vývoji této formy spolupráce a hodnocení rozvojových dokumentů jednotlivých mikroregionů a to na základě dotazníkové šetření prostřednictvím krajských úřadů. Ve svých studiích přesvědčivě dokládá, nárůst meziobecní spolupráce. Jako alarmující je možné považovat hodnocení, kdy 70 % rozvojových dokumentů vzniká za účelem získání dotace. Tento výsledek svědčí o účelovém vzniku rozvojových strategií a stejně tak i o účelovém vzniku mikroregionů.

Problematickou rozvoje malých venkovských obcí se dále zabývají dvě studie Terplanu a Vysoké školy báňské Význam malých obcí, které vznikly na základě objednávky Svazu měst a obcí (SMO) a které měly umožnit SMO ujasnit pohled na problematiku rozvoje malých obcí. Ve studii Terplanu autoři kladou důraz především na výkon samosprávných činností a na výkon politické moci. Autoři uvádějí, že v zastupitelé v obcích do 2000 obyvatel „odpovídají za komplexní rozvoj území včetně kompetencí v územním plánování“ Terplan (2000). Obce mají podle studie Terplanu historické a relativně pevné postavení v rámci politického života, života ekonomického, společenského a kulturního. Jejich role nadále roste v oblasti environmentálního. Jsou považovány za nositele kulturního dědictví Autoři kladou důraz právě na obce a nikoliv abstraktní společenství, která uchovávají národní historické, kulturní a společenské bohatství národů a států. Zdá se, že důraz na obce jako jednotky veřejné správy při zachování především kulturního a společenského dědictví je však ve studii přeceňován. Rozvoj místní komunity je možný i bez aktivní role starosty a dalších zastupitelů, dokonce v mnoha případech se ukazuje (Majerová), že místní komunity jsou aktivní i bez významné vůdčí role představitelů samosprávy.

Studie Vysoké školy báňské Úloha a postavení malých obcí (2000) se více zaměřuje na možnosti formální i neformální spolupráce obcí a na administrativní a ekonomické nástroje, které by umožnily kvalitnější spolupráci jednotlivých obcí. Autoři navrhuji především legislativní úpravy, který by vedly ke snazšímu výkonu veřejné správy v malých obcích a usnadnění formální spolupráce na bázi větších územních jednotek. Jako velmi ambiciózní cíl je nutné hodnotit navrhované opatření „Cílem by měla být postupná eliminace velikostních skupin obcí pod 3, resp. 5 tis. obyvatel, tj. dosažení počtu 15 členů zastupitelstva jako dolní hranice pro nejmenší obce.“ VŠB (2000). Tento návrh je jak podle vyjádření představitelů malých obcí, tak i podle představitelů Svazu měst a obcí zcela nepřijatelný a vedl by k naprosto bezprecedentnímu integračnímu procesu mnohem intenzivnějšímu, než v době střediskové soustavy 1970 – 1900.

Na velmi výraznou dezintegraci obcí a věcné problémy při výkonu samosprávy reagovalo Ministerstvo vnitra návrhem nové formy meziobecní spolupráce. Na základě dlouhodobého jednání pracovní skupiny a studia celé řady podkladových materiálů vznikl v roce 2005 věcný záměr zákona, který by umožňoval vyšší formu spolupráce venkovských

obcí. Návrh předpokládal rozvinutí spolupráce venkovských obcí na bázi dosavadní mikroregionální spolupráce do dvoustupňového modelu samosprávy, kdy obce – členové svazku by na základě právní normy předaly část svých samosprávných kompetencí na orgány svazku - společenství, ve kterých by bylo současně zajištěno reprezentativní zastoupení všech obcí. Návrh kromě formálních struktur a budování jednotlivých orgánů společenství navrhoval i způsob financování tohoto svazku. Návrh vycházel ze zkušenosti francouzského modelu organizace veřejné správy, která je svoji strukturou obcí velmi podobná českému prostředí. Ve Francii po etapě dobrovolných ale neefektivních svazků obcí vznikly na přelomu století nové instituce – společenství obcí, které vykonávají některé dosud komunální kompetence s regionální působností.

Svaz měst a obcí a stejně tak i Spolek pro obnovu venkova požadovaly, aby věcný záměr zákona zajistil navýšení finančních prostředků na činnost nově navrhovaných společenství mimo zdroje v rámci rozpočtového určení daní vymezených pro zúčastněné obce. Protože tento návrh navrhovatel nemohl garantovat obě sdružení obcí věcný návrh zákona odmítl.

VÝSLEDKY

Velmi malé obce mohou při zajišťování některých činností spolupracovat. Možnosti spolupráce jsou od počátku obnovy samosprávy zakotveny v zákoně o obcích a obce především po roce 1998 této možnosti velmi intenzivně využívají a spolupracují v různých účelových sdružení obcí. Formy této spolupráce jsou dvojí. Naprostá většina obcí spolupracuje v rámci svazku obcí jako veřejnoprávní korporace, některé obce dále spolupracují v účelových sdruženích fyzických a právnických osob a obcí. Účelem spolupráce ve sdružení je zajištění jedné funkce nebo činnosti v území. Příkladem může být například sdružení obcí za účelem zajištění dopravní obslužnosti, kde kromě obcí participují také regionální dopravci.

Jak vyplývá ze registru svazků obcí, který vede ÚÚR Brno, jsou jednotlivé svazky velmi rozdílné jak co do velikosti spravovaného území, počtu zúčastněných obcí nebo vymezeného území. Většina svazků si formálně klade za cíl „zajišťovat komplexní rozvoj“ území. Obce často participují ve dvou a více svazcích. V některých regionech (Rakovnicko) existuje dvoustupňová struktura obcí, kdy jednotlivé venkovské obce jsou jednak členy „malého“ mikroregionu, kteří tvoří okolo 10 obcí a dále jednotlivé obce i jejich svazky jsou členy „velkého“ mikroregionu Rakovnicko, kde právě předsedové malých mikroregionů zasedají v radě velkého mikroregionu.

Vůle venkovských obcí spolupracovat velmi vysoká. Stejně tak vysoká je i vůle obcí zachovat dosavadní rozsah komunální samosprávy a nepřipustit sloučení obcí nebo jakékoliv předání části samosprávných kompetencí na jiné orgány. Tento zdánlivý paradox je možné objasnit odkazem na historické kořeny násilné a necitlivé integrace obcí v 70. a 80. letech 20. století a v tehdejší způsobu financování obcí. Obce, které tehdy přišly o svoji byť formální samostatnost, přišly vzápětí o jakékoliv investice v sídle. Centrálně řízený model investic veřejné správy zajišťoval pouze minimální objem investic do venkovských obcí a tyto investice byly navíc směřovány v rámci střediskové soustavy do vybraných středisek. Ostatní sídla nebyla rozvíjena. Druhým zdrojem pro odmítání integrace ze strany obcí a jejich představitelů je stále zdůrazňovaná vůle a potřeba samosprávy obcí pro zajištění jejich vlastního rozvoje. Především v období po roce 1990 byla v Česku budována pozice obcí jako základních jednotek komunální demokracie a samospráva obcí byla považována za základní kámen nového demokratického systému a to bez ohledu na kvalitu výkonu veřejné správy. Bohužel zkušenosti z často experimentálního hospodaření obcí, extrémního zadlužování obcí a dokonce nesolventnosti obcí vůči věřitelům vedou Ministerstvo financí k vymezení předlužených obcí pomocí ukazatele dluhové služby. Pokud tento ukazatel překročí 30 % ze

všech daňových i nedaňových příjmů obce, mají jednotlivé obce omezené možnosti dosáhnout na další dotační programy nebo tituly.

Na jedné straně tak existuje obecně vnímaný problém dezintegrace obcí, nízké kvality výkonu veřejné správy, problém neefektivního nebo dokonce nesprávného hospodaření s veřejnými prostředky a problém nízké odborné kvality výkonu veřejné správy a na straně druhé existuje silná vůle samostatné existence obcí a silný pocit hrdosti na vlastní samosprávu.

Jak vyplývá z opakovaných výzkumů veřejné správy (Sociologická Laboratoř PEF ČZÚ, 2003), pouze 41 oslovených starostů ze souboru 1135 oslovených starostů venkovských obcí připustilo, že v jejich obce se diskutuje o možném připojení k jiné obci. Pouze 17 starostů připustilo, že by byli ochotní přijmout jinou obec, která by měla zájem o sloučení s jejich obcí. Překvapivě vyšší počet kladných odpovědí byl získán na otázku Souhlasili by občané se sloučením s jinou obcí? Kladně na tuto otázku odpovědělo celkem 217 starostů obcí, což představuje 19,1 % souboru všech sledovaných obcí. Rozdíl mezi diskuzí o sloučení a teoretickou možností sloučení s jinou obcí lze vysvětlit především rozdílem mezi skutečně artikulovaným záměrem a neurčitě vyjádřenou vůlí bez znalostí konkrétních podrobností.

Stejně výsledky jsme získali i při studiu podmínek meziobecní spolupráce na Rakovnicku (2005), kdy na základě řízených rozhovorů s představiteli mikroregionů a jednotlivých obcí jednoznačně vyplývá, že i přes velmi intenzivní spolupráci v rámci mikroregionu, žádný z celkem 40 oslovených starostů venkovských obcí neuvažuje v současnosti a ani v budoucnosti o možnosti sloučení se sousedními obcemi. Stejně výsledky přinesl i předcházející výzkum na Kolínsku a Kutnohorsku (2001), kde z oslovených 25 starostů se žádný nevyjádřil přímo pro sloučení s jinou obcí. Naopak na méně konkrétní otázky o spolupráci obcí všichni oslovení starostové (Rakovnicko, Kolínsko) spolupráci více obcí oceňují, aniž by však byli schopni přesně specifikovat rozsah a formu spolupráce. Výpovědi starostů jsou většinou obecnější a identifikují cíle spolupráce v komplexním rozvoji, spolupráci při budování infrastruktury nebo nejčastěji spolupráci při budování turistické infrastruktury a speciálně při budování cyklistických stezek v regionu. Specifický typ výpovědi sledovaného souboru starostů představují odpovědi identifikující jako hlavní cíl spolupráce získání dotací z evropských fondů. K podobným výsledkům došla i Labounková.

Obce dále mohou kooperovat i prostřednictvím smluvního přenesení části svých kompetencí na jiné jednotky. Formu spolupráce zakládá ustanovení zákona o obcích a dosud je tento institut možné uplatňovat pouze mezi obcí s rozšířenou působností státní správy a obcí. Obce mohou formou smlouvy přenést na obec s rozšířenou působností část svých kompetencí. Tato forma spolupráce obcí je tedy uplatňována mimo dosud existující mikroregionální sdružení a neumožňuje pevnější spolupráci v rámci venkovského sdružení obcí. Obce tuto možnost využívají především při zajištění přestupkové agendy a méně často při výkonu práce obecní policie.

Provedená podrobná analýza forem spolupráce venkovských starostů v okrese Rakovník (2005) zaměřená na fungování mikroregionálních vazeb jasně identifikovala možnosti problémy a spolupráce takto:

- Mikroregionální spolupráce svazků obcí (10-15 členů) je málo efektivní.
- Svazky nemají profesionální aparát a jejich aktivita je závislá na vůdčí osobnosti svazku, zpravidla starostovi největší nebo iniciační obce.
- Starosta vůdčí obce je s formou spolupráce spokojen.
- Ostatní starostové členských obcí ji hodnotí rozporuplně (je to výhodné hlavně pro vůdčí obec).
- Cílem svazku je získání dotací pro vlastní obce a nikoliv mikroregionální spolupráce a mikroregionální projekty.

- Chybí metodická nebo organizační pomoc ze strany krajských úřadů nebo institucí státu.
- Obce oceňují činnost celookresního svazku obcí, který sdružuje většinu obcí okresu.
- Obce zvažují efektivitu vyplácených členských příspěvků do svazku (30 Kč na obyvatele obce a rok)
- Mikroregiony mají vesměs zpracované strategické dokumenty, ale ve vlastní činnosti je nepoužívají. Starostové vesměs neznají stanovené priority strategického dokumentu.
- Obce pouze ojediněle kooperují prostřednictvím veřejnoprávních smluv.

Na sledovaném příkladu mikroregionální spolupráce na Rakovnicku se jasně ukázal problém rozvoje venkovských obcí, který spočívá ve zrušení okresních úřadů. Obce nyní postrádají organizační a metodickou pomoc, kterou jim dříve poskytovali profesionálně dobře vybavení zaměstnanci okresních úřadů a mají velké problémy se zajištěním vlastní činnosti. Hlavní problém vidí především v neexistenci školení a předávání informací, obce jsou postaveny před stále se zvyšující odbornou náročností výkonu veřejné správy, musí samostatně zajišťovat odborná školení pro své zaměstnance a je to pro ně finančně i organizačně náročné. Především proškolení zaměstnanců v rámci Zvláštní odborné způsobilosti je pro obce velmi obtížné. Tuto roli plní nově ustanovený svazek obcí Rakovnicko s celookresní působností, který je vybaven zaměstnancem, částečně plní roli právě poradenského, metodického a konzultačního centra pro mikroregiony i pro obce. Obce oceňují především jednotlivé cykly školení pro své zaměstnance a dále informace o jednotlivých dotačních titulech nebo možnostech pro získání prostředků na investice v obci.

I když celookresní svazek vypracoval velmi podrobnou a detailní strategii rozvoje s identifikací více než 50 projektů rozvoje regionu, obce, mikroregiony ani představitelé celookresního svazku nemají zatím schopnost a vůli prosazovat naplňování alespoň některých navrhovaných projektů strategie a zaměřují svoji činnost spíše na operativní pomoc a řízení činnosti svazku. Dlouhodobý výhled nebo program činnosti zcela chybí a teprve na základě cíleného dotazu představitelé svazku Rakovnicko připustili jako cíl budování celookresní sítě cyklistických stezek. To je pochopitelně pro rozvoj venkovského prostoru sice velmi častý, ale zcela nedostatečný impuls pro další rozvoj venkovských obcí.

Z obdobného výzkumu v prostředí okresu Plzeň sever, který probíhal roce 2004, vyplývá, že v tomto regionu svazky obcí existují pouze formálně a nevykonávají žádnou společnou aktivitu a dokonce v části území svazky ač ustanoveny, prakticky neexistují. Obce jsou zaměřeny stejně jako v jiných regionech pouze na zajištění operativního provozu a nejsou schopny formulovat žádné rozvojové vize nebo dlouhodobé cíle. V tom se shodují se sousedním regionem Rakovnicka, kde sice svazky organizačně existují, ale stejně jako v regionu Plzeň sever nerealizují žádné společné rozvojové projekty.

DISKUSE A ZÁVĚRY

Možnosti rozvoje spolupráce venkovských obcí jsou tedy determinovány celou řadou vnějších a vnitřních faktorů.

Mezi vnější faktory je nutné zařadit především malou populační velikost obcí a velmi malý objem prostředků, které mohou obce použít na vlastní rozvoj.

Mezi vnitřní faktory rozvoje spolupráce patří především až zarážející nízká kvalita výkonu veřejné správy, neznalost právního prostředí a nemožnost spolupodílet se na širších rozvojových programech. Venkovské obce jsou stále zaměřeny především na odstraňování deficitu vybavenosti obcí a svoje omezené investiční prostředky orientují na dobudování sítí technické infrastruktury a opravy a rekonstrukce místních komunikací, jejich vůle po společných projektech více obcí je zatím velmi nízká. Sociální aktivity svazků obcí jsou vesměs na nízké úrovni, podpora pro vznik příznivého podnikatelského klimatu ve obcích

nebo jejich svazcích je omezena jednak legislativními podmínkami a dále faktickými omezenými organizačními schopnostmi podporovat aktivnější podnikatele v regionu.

Orgány státu si uvědomují dosavadní obtíže při formování orgánů samosprávy a obtížný výkon všech kompetencí obcí. Dosud uplatňované převážně restriktivní nástroje však ke zvýšení míry spolupráce obcí nevedou. Především krajně nesymetrický model financování pro nejmenší obce, ve kterém uplatněný koeficient pro nejmenší obce do 100 obyvatel fakticky podhodnotil jejich příjmy ve srovnání s obdobím před reformou veřejných financí nevedl k zániku nejmenších obcí.

Obce vzájemně i ve svazku soutěží o stejný a omezený objem prostředků na rozvoj (Program obnovy vesnice, krajské dotační tituly apod.)

Pro další rozvoj veřejné správy a zprostředkovaně i rozvoj venkova se ukazuje, že je nutné zajistit pro venkovské obce několik klíčových předpokladů rozvoje. Mezi ně patří:

- Zajištění metodické a organizační pomoci pro práci svazků obcí i jednotlivých venkovských obcí.
- Zajištění podpory pro přípravu společných rozvojových projektů.
- Orientace rozvojových projektů pouze na klíčové oblasti – koncentrace prostředků na malý vějíř cílů.
- Koncentrace prostředků na rozvoj mikroregionálních center na rozdíl od dosavadního snahy o plošnou distribuci investic v celém regionu.

Ukazuje se, že restriktivní nástroje státu včetně návrhů věcného záměru zákona o společenství obcí (viz návrh MV ČR, 2005) nevede k posílení spolupráce, ale spíše k vytváření opozice vůči těmto omezujícím návrhům státu. Má-li společnost zájem podporovat pevnější spolupráci obcí, bude nutné vytvořit především motivační a iniciační nástroje, které povedou ke dobrovolné a dlouhodobé spolupráci obcí a postupným upevňováním této spolupráce ve více formalizovaných strukturách.

Možnosti dalšího rozvoje venkovských regionů v Česku leží ve dvou klíčových oblastech. Především se jedná o garantování základních funkcí obcí, které z hlediska svých provozních potřeb musí obce řešit, a efektivní doplnění potřebnou technickou infrastrukturou ve větších obcích. Garanci těchto klíčových oblastí musí převzít stát a formou účelově vymezených prostředků poskytovat odbornou pomoc obcím. Tento okruh činností je tedy zaměřen prioritně za zajišťování provozních záležitostí jednotlivých venkovských obcí.

Druhou klíčovou oblastí je podpora rozvojových projektů obcí. Zde se ukazuje, že české velmi malé obce mají pouze omezené schopnosti a prostředky zajišťovat dlouhodobý a programově orientovaný rozvoj. Jednotlivé aktivity jsou i přes vypracované strategické dokumenty nebo rozvojové programy spíše nahodilé podle aktuálních dotačních možností a informovanosti. Je proto zřetelné, že právě při usměrňování rozvojových programů musí obce efektivně spolupracovat (a nikoliv soutěžit) a je proto na místě uvažovat o efektivnějších nástrojích pro podporu této spolupráce. Zde je na místě uvažovat v souladu se závěry Hampla a Müllera o dvoustupňové organizaci komunální samosprávy a formálním vymezení mikroregionálních svazků obcí. Obce by měly mít právo přenést na tyto svazky část svých kompetencí, které nejsou sami schopny zajišťovat a současně by měly mít právo vykonávat nad výkonem jednotlivých činností efektivní kontrolu formou volených orgánů svazku.

Návrh nového uspořádání veřejné správy by tedy měl směřovat k vytvoření dvouúrovňové samosprávy, kdy by jednak existovali běžné obce s převážně provozními kompetencemi a druhou úroveň samosprávy by měly tvořit větší mikroregionální společenství obcí, které by vykonávaly především kompetence spojené s rozvojem řešeného území. Tato druhá úroveň samosprávy však musí být současně efektivně kontrolována ze strany jednotlivých zúčastněných obcí.

Postup ustanovení dvoustupňového modelu organizace veřejné správy je právně velmi složitý a znamená zásah do většího souboru právních předpisů. Před zahájením přípravy takového právního předpisu je však nutné provést celou řadu dílčích kroků, které povedou k jeho snazšímu přijetí mezi představiteli komunální samosprávy. Jednak je nutné přehodnotit dosavadní výkon veřejné správy a jeho administrativní náročnost, často nadbytečnou potřebu výkaznictví a evidence jednotlivých činností. Stejně tak je ale nutné zvýšit supervizi nad výkonem samosprávy a na jedné straně metodicky vést obce k právně nezpochybnitelným metodám rozhodování a na druhé straně postihovat ty obce, které jednoznačně stanovené procedury přijímání jednotlivých rozhodnutí nebo vlastní výkon veřejné nejsou schopny zajistit. Postupným krokem k rozšíření dosavadního a neefektivního způsobu spolupráce samosprávných obcí mohou být také rozšířené veřejnoprávní smlouvy, které by měly umožňovat přesun kompetencí nejen na obce s rozšířenou působností, ale i na další obce například v rámci jednoho svazku.

Dvoustupňový model komunální samosprávy je dosud v České republice vzhledem k minulosti střediskové soustavy zatím obtížně realizovatelný, protože představitelé obcí sami, ač nejsou schopni sami zajišťovat svůj rozvoj, odmítají formalizování dosavadních dobrovolných svazků obcí na úkor pravomocí obcí.

LITERATURA

- Barlow, M., Dostál, P., a Hampl, M. eds. (1994): *Territory, Society and Administration. The Czech Republic and the Industrial Region of Liberec*, University of Amsterdam, 230 str.
- Bennett, R. (1989): *Territory and Administration in Europe*, Pinter Publishers, London and New York, 316 str.
- Bennett, R. (1993): *Local Government in the New Europe*, Belhaven. London, 309 str.
- Bennett, R. (1997): *Local Government in Post-Socialistic Cities*, Discussion Paper No. 2, Local Government and Public Service Reform Initiative, NISPA, Bratislava, 42 str.
- Blažek, J (1994): *Changing Local Finances in the Czech Republic – Half Way Over?* GeoJournal 32, č. 3. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, London, str. 261-267
- Hampl M., Müller, J. (1998): Jsou obce v České republice příliš malé?, *Geografie, Sborník České geografické společnosti*, 1998/1, str. 1-12
- Labounková V (2005): *Monitoring mikroregionů a rozvojových dokumentů mikroregionů*, interní materiál, Ústav územního rozvoje, Brno
- Nová forma meziobecní spolupráce – věcný záměr zákona (2005): MV ČR, interní materiál, Praha
- Perlín R. (2000): *Představitelé veřejné správy jako aktéři lokálního rozvoje*, in Kubeš J. ed: *Problémy stabilizace venkovského osídlení ČR*, Jihočeská univerzita, České Budějovice, str. 133-150.
- Perlín, R. (2003): *Předpoklady rozvoje českého venkova*, in Vávra V.: *Funkce politiky v agrárním sektoru a rozvoji venkova v nejdůležitějších typech regionů v období před a po vstupu do EU*, Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky, Praha, 19 str. ,
- Perlín, R. (2003): *Diskuze typologie venkovského prostoru*, in *Český venkov 2003, (The typology of rural areas – discussion, in Czech rural areas 2003)*, Czech University of Agriculture in Prague, pp 113 –120, ISBN 80-213- 1121-5
- Úloha a postavení malých obcí (2000): Vysoká škola báňská, interní studie pro potřeby Svazu měst a obcí. 31 str.
- Význam malých obcí (2000), Terplan Praha, interní studie pro potřeby Svazu měst a obcí, 36 str.

Kontaktní adresa autora:

RNDr. Radim Perlín,

Přírodovědecká fakulta UK, Praha 2, Albertov 6, 128 43, perlin@natur.cuni.cz

Príspevek vznikl na základě grantové podpory projektu Věda a výzkum Ministerstva místního rozvoje ČR Rozvoj venkovských oblastí.