

# Zpráva z území o průběhu efektivní meziobecní spolupráce v rámci správního obvodu obce s rozšířenou působností Frýdek-Místek

## Téma: Administrativní podpora obcí



Tento výstup byl financován z prostředků ESF prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR.

*Projekt Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností (číslo projektu: CZ.1.04/4.1.00/B8.00001)*

## OBSAH

1	Administrativní podpora obcí.....	3
2	Průběh jednání.....	6
3	Způsob nastavení rozhodovacích a řídicích struktur.....	7
4	Nastavení jednacích a rozhodovacích pravidel.....	7
5	Financování .....	7
6	Vyhodnocení efektivity .....	8
7	Závěr.....	8
8	Přílohy.....	9
	Základní informace o realizovaných jednáních.....	10

# 1 Administrativní podpora obcí

## Úvod

Ve správním obvodu obce s rozšířenou působností Frýdek-Místek<sup>1</sup> se nachází 37 obcí, z toho dvě města a jedno statutární město. Na území o rozloze 48 031 ha žilo k 1. lednu 2015 112 611 obyvatel. Počtem obcí se jedná o druhý největší správní obvod v Moravskoslezském kraji.

Administrativní struktura SO ORP FM je zejména v méně urbanizovaných jihovýchodních a východních částech území značně rozdrobená. Převažují zde malé obce (viz Obrázek č. 1), jejichž personální i finanční kapacity jsou značně omezené. Rostoucí nároky na plnění zákonem stanovených povinností je omezují v rozvoji podstatně více, než větší obce, které disponují většími administrativními aparáty. V nejmenších obcích je chod obecního úřadu zabezpečen pouze starostou (ne vždy uvolněným pro výkon své funkce) a několika málo úředníky. V takových úřadech nelze uplatňovat striktní dělbu práce, která by přispěla ke kumulaci informací a zkušeností.

S ohledem na tyto skutečnosti si zástupci obcí zvolili administrativní podporu obcí coby nosné téma pokračování projektu meziobecní spolupráce. Téma bylo diskutováno na zasedání fokusních skupin složených nejen ze zástupců obcí daného území, ale také ze zástupců stávajících servisních organizací svazků obcí a místních akčních skupin.

## Definování řešené problematiky

Klíčovým problémem, na který se zaměřuje tento modul, je vysoká administrativní náročnost výkonu samosprávních funkcí. Především pro malé obce je tato náročnost jednou z bariér rozvoje, neboť na rozdíl od větších obcí (měst) nedisponují odpovídajícím zázemím. Jejich nedostatečné personální kapacity jim neumožňují, aby zvládaly dostatečně efektivně administrativu vlastními silami. Nedostatečné finanční zdroje omezují jejich možnosti zabezpečit alespoň některé administrativní činnosti nákupem od specializovaných dodavatelů služeb. Nelze říci, že by vysoká administrativní náročnost výkonu samosprávních funkcí komplikovala život pouze malým samosprávám. Také zástupci větších obcí (včetně měst) považují administrativu za neúměrně komplikovanou a se znepokojením pozorují soustavný nárůst její náročnosti. Malé obce se však kriticky blíží okamžiku, kdy administrativě věnují veškerý čas a zdroje. Sdílení odborných kapacit a zdrojů na bázi meziobecní spolupráce je perspektivním nástrojem řešení této situace.

Tematické oblasti, preferované způsoby a ochota k financování spolupráce byly předmětem dotazníkového šetření mezi zástupci malých obcí a navazujících diskusí fokusní skupiny. Z nich vyplynulo, že existuje poměrně jasná představa o tom, jakou podporu by obce uvítaly. Bohužel však neexistuje shoda nad tím, jak by dané služby měly být organizačně zajištěny, kdo by je měl garantovat a platit (za stávajících podmínek).

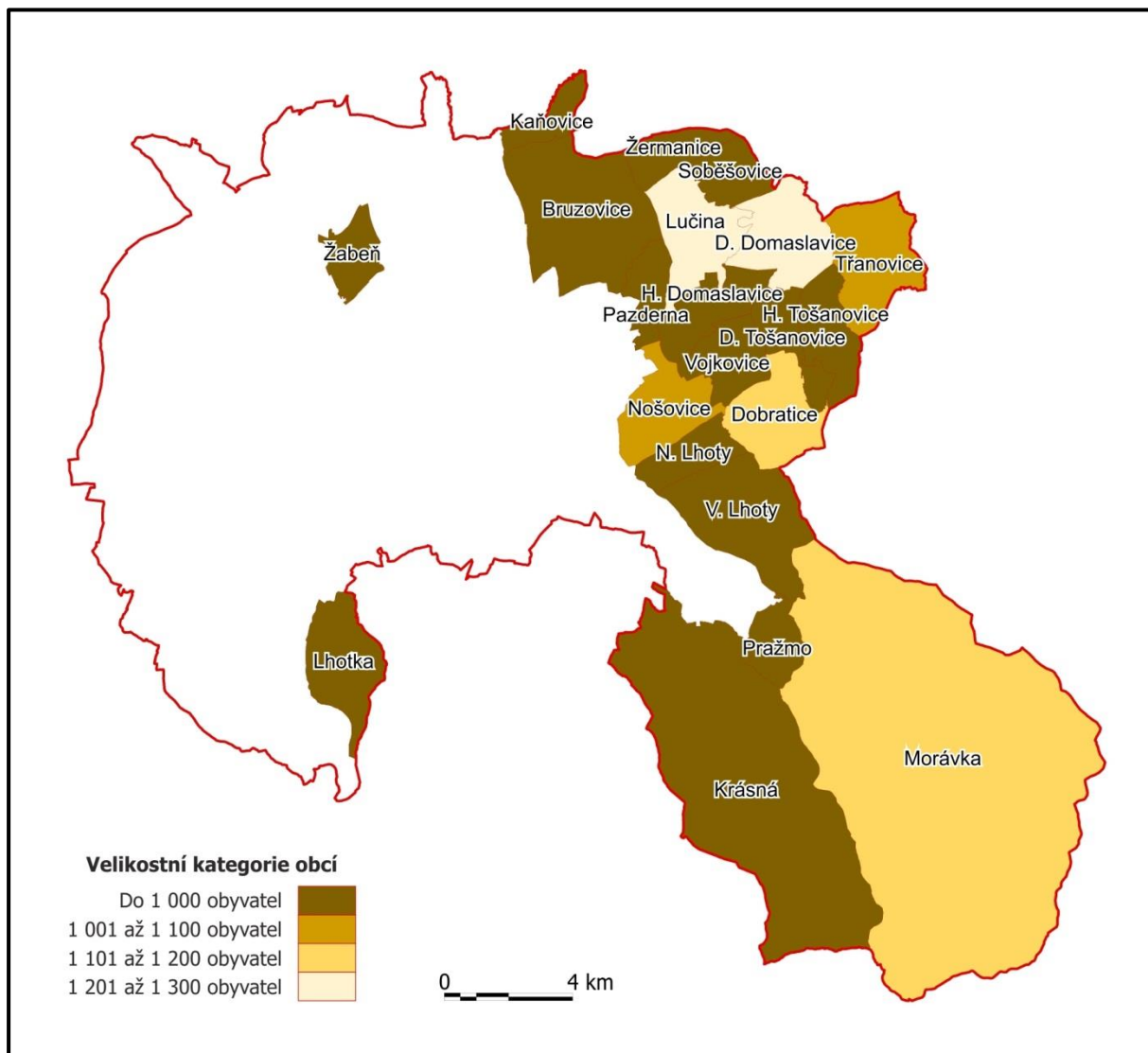
Problematickým momentem meziobecní spolupráce v SO ORP FM (nejen v oblasti administrativní podpory obcí) je absence centrální autority, která by měla mandát k prosazení strategie a zájem na její implementaci na území celého SO ORP FM.

---

<sup>1</sup> Dále jen „SO ORP FM“.

Zástupci obcí se obávají toho, že spolupráce v této oblasti spotřebuje další zdroje a nepřinese jim odpovídající užitek. Shodují se na potřebě sdílení odborných kapacit, hůře však hledají kompromis v otázkách jejich zajištění.

Obrázek č. 1: Vymezení malých obcí v SO ORP FM



Na území SO ORP FM v současnosti působí osm svazků obcí, z nichž pět svou působností zasahuje mimo toto území. Sedm obcí je současně členem dvou svazků obcí. Některé svazky působí již od roku 1999 a mohou být považovány za příklad dobré a stabilní meziobecní spolupráce. Jiné mají podstatně kratší historii nebo vznikly za účelem spolupráce na investičním projektu. Dva svazky obcí disponují vlastními servisními organizacemi, které zajišťují část administrativní agendy obcí a jejich svazků. Ostatní svazky takovými organizacemi nedisponují a administrativní agendu zajišťují kapacitami jednotlivých obcí, ve složitějších případech prostřednictvím specializovaných dodavatelů služeb (na komerční bázi).

Diskutováno bylo několik variant zajištění administrativní podpory obcí:

- rozšíření agendy (a územní působnosti) obou stávajících servisních organizací,

- zřízení nové servisní organizace a
- prohloubení spolupráce se statutárním městem Frýdek-Místek.<sup>2</sup>

První varianta staví na zavedených organizacích a jejich kapacitách a zkušenostech. Pokud by byla přijata, nebylo by nutné plýtvat prostředky a silami k zakládání nové organizace. Problematickým momentem této varianty však je, že obě tyto organizace mají striktně danou územní působnost (zčásti mimo SO ORP FM) a není jasné, jak by tuto působnost mohly rozšířit a jak by byly kryty související výdaje. Fungování obou organizací navíc není bezproblémové a vyžadují spíše konsolidaci než expanzi.

Druhá varianta je opakem předchozí. Její výhodou je, že není zatížena stávajícími vazbami mezi obcemi, jejich svazky a jejich servisními organizacemi. Nově zřízená organizace by mohla vzniknout podle nově dohodnutých pravidel. Problematickým momentem této varianty je nedůvěra obcí k nově vznikajícím strukturám.

Třetí varianta vychází z někdejších zkušeností obcí s okresními úřady, jejichž kompetence byly na obce s rozšířenou působností přeneseny pouze zčásti. SM FM je silným aktérem rozvoje SO ORP FM, disponuje v kontextu území značnými kapacitami a zkušenostmi a otázkou k řešení je pouze to, zda a za jakých podmínek by bylo SM FM ochotno tyto kapacity a zkušenosti sdílet s okolními obcemi.

Dosavadní jednání dospěla k těmto závěrům:

- Zástupci obcí se znepokojením sledují soustavný nárůst administrativní náročnosti výkonu samosprávních funkcí a jsou si vědomi prospěšnosti meziobecní spolupráce v oblasti administrativní podpory.
- Stát by měl nejpozději v horizontu 5 let legislativně stanovit jasná pravidla meziobecní spolupráce (nejen) v oblasti administrativní podpory a měl by zajistit krytí větší části souvisejících nákladů (shora). V žádném případě by se tak nemělo stát na úkor stávajících zdrojů obecních rozpočtů (včetně zdrojů z tzv. narovnání rozpočtového určení daní).
- Meziobecní spolupráce by se měla rozvíjet spíše metodou postupných kroků a na principu dobrovolné účasti kterékoli ze stran (zdola).
- Spolupráce by měla stavět na tom, co existuje a co se v průběhu času osvědčilo (přes dílčí nedostatky).
- Nebylo dosaženo shody nad možnostmi rozšíření agendy (a územní působnosti) některé ze stávajících servisních organizací nebo zřízení nové servisní organizace.
- Zástupci obcí v této situaci preferují postupné prohlubování spolupráce mezi SM FM, ostatními obcemi a jejich svazky.
- Za tímto účelem bude zřízena pracovní skupina složená ze zástupců SM FM a jednotlivých svazků obcí, které budou reprezentovat zájmy členských obcí.
- Koordinátorem této pracovní skupiny bude zástupce SM FM.
- Pracovní skupina se bude scházet přinejmenším čtyřikrát ročně a ad hoc podle potřeby a bude hledat možnosti rozvoje spolupráce tam, kde je zapotřebí.

V současnosti se jeví perspektivní spolupracovat v oblastech systematického sdílení dobré praxe správy obcí v území, zprostředkování kontaktů mezi obcemi a úřady či jinými institucemi, vzdělávání zastupitelů obcí a pracovníků obecních úřadů, poskytování vzorů dokumentů, informací o dotacích, aktuálních termínech týkajících se působnosti obcí, požadavcích vyplývajících z legislativy atd.

---

<sup>2</sup> Dále jen „SM FM“.

Tyto služby v jiných územích garantují centra společných služeb. Navrhované řešení může přinášet srovnatelná pozitiva, vzhledem k volnější formě spolupráce však odpadají srovnatelná rizika.

## 2 Průběh jednání

Cílem dosavadních jednání bylo dosáhnout shody nad obsahem a formou mezi-obecní spolupráce v oblasti administrativní podpory obcí. Jak již bylo uvedeno, nejzávažnějším problémem meziobecní spolupráce (nejen v této oblasti) je institucionální fragmentace území, především absence centrální autority, která by měla mandát k prosazení strategie a zájem na její implementaci na území celého SO ORP FM. Z tohoto důvodu lze sotva předpokládat, že na úrovni celého ORP bude nově dosaženo hlubší spolupráce, než jaká dosud probíhá mezi dlouhodobě sobě blízkými obcemi na úrovni jejich svazků či neformálně.

S tímto vědomím se realizační tým projektu meziobecní spolupráce zaměřil na následující body:

- zmapování poptávky po službách administrativní podpory obcí,
- zmapování aktuální nabídky těchto služeb,
- identifikaci potenciálních oblastí meziobecní spolupráce a
- nalezení shody nad institucionálním zabezpečením jejího rozvoje.

První dva body byly řešeny šetřením, které probíhalo do června 2015. Jeho cílovou skupinou byli zástupci malých obcí (vymezení viz Obrázek č. 1) a metodicky bylo založeno na dotaznících a řízených rozhovorech. Na závěr šetření navazovalo sondážní jednání uskutečněné 24. června 2015 v obcích mikroregionu Žermanické a Těrlické přehrady. Tento svazek obcí disponuje vlastní servisní organizací a při tomto jednání byly zjišťovány potenciály a omezení rozšíření jeho působnosti na území okolních obcí, případně celého SO ORP FM.

Zjištění vyplývající z šetření a sondážního jednání byla prezentována na jednání fokusní skupiny, které se uskutečnilo 14. července 2015 v Třanovicích. Tohoto a navazujících jednání se kromě zástupců obcí zúčastnili rovněž zástupci stávajících servisních organizací a místních akčních skupin působících na území SO ORP FM. Potenciální oblasti meziobecní spolupráce v oblasti administrativní podpory obcí (maximalistická verze) vplynuly z diskuse navazující na prezentaci výsledků šetření.

Třetí jednání se uskutečnilo 3. srpna 2015 v Třanovicích, opět na bázi fokusní skupiny projektu. Byly prezentovány dosavadní výsledky jednání a opět diskutovány potenciály a limity rýsujících se variant řešení administrativní podpory obcí. Na základě diskuse byly formulovány návrhy závěrů formulovaných v první kapitole této zprávy. Tyto návrhy byly následně prezentovány na shromáždění zástupců obcí 7. září 2015. Účastníci shromáždění návrhy doplnili a schválili, čímž se zavázali k prohloubení spolupráce mezi SM FM a ostatními obcemi SO ORP FM v oblasti administrativní podpory.

Součástí práce realizačního týmu modulu meziobecní spolupráce bylo shromažďování informací o příkladech dobré praxe, jejich zpracování a prezentace partnerům při jednáních (benchlearning).

Základní informace o realizovaných jednáních jsou uvedeny v příloze č. 1 této zprávy. Ze všech jednání byly zpracovány zápisy s prezenčními listinami, ze zasedání fokusní skupiny a shromáždění zástupců obcí navíc audiozáznam.

### **3 Způsob nastavení rozhodovacích a řídicích struktur**

Meziobecní spolupráce v oblasti administrativní podpory obcí v SO ORP FM bude probíhat prostřednictvím nově vytvořené pracovní skupiny složené ze zástupců SM FM a jednotlivých svazků obcí, které budou reprezentovat zájmy členských obcí. Koordinátorem této pracovní skupiny bude zástupce SM FM. Pracovní skupina se bude scházet přinejmenším čtyřikrát ročně a ad hoc podle potřeby a bude hledat možnosti rozvoje spolupráce tam, kde je zapotřebí.

Členy pracovní skupiny jsou od 7. září 2015 předsedové jednotlivých svazků obcí. SM FM zastupuje primátor.

Zvolená forma spolupráce nebude mít (přinejmenším zpočátku) formálně institucionalizovanou podobu. Jednotliví členové pracovní skupiny budou v této funkci reprezentovat zájmy svého svazku obcí, resp. SM FM, které je budou jmenovat a odvolávat a kterým budou z výkonu členství v pracovní skupině odpovědní. Koordinátora pracovní skupiny bude jmenovat a odvolávat SM FM. Koordinátor bude odpovědný pracovní skupině v organizačních záležitostech, v obsahových (témata meziobecní spolupráce) bude odpovědný SM FM.

Ke své činnosti bude pracovní skupina využívat kapacit jednotlivých obcí a jejich svazků. Vlastní hierarchickou organizační strukturu bude vytvářet pouze dočasně pro potřeby realizace konkrétní agendy meziobecní spolupráce v oblasti administrativní podpory obcí.

### **4 Nastavení jednacích a rozhodovacích pravidel**

Pracovní skupina bude do značné míry neformální platformou pro rozvoj meziobecní spolupráce v oblasti administrativní podpory obcí. Bude se scházet čtyřikrát ročně (v každém čtvrtletí) a ad hoc podle potřeby. Svolavatelem jednání pracovní skupiny bude její koordinátor. V případě ad hoc setkání pracovní skupiny bude svolávat pracovní skupinu na základě podnětu některého z jejích členů.

Rozhodování o konkrétních tématech (a navazujících projektech) meziobecní spolupráce v oblasti administrativní podpory obcí v pracovní skupině bude probíhat na základě konsensu všech zúčastněných členů v případech spolupráce s působností na území celého SO ORP FM. S ohledem na volnější (formálně neinstitucionalizovaný) způsob spolupráce je přípustná „vícerychlostní“ spolupráce mezi dvěma či více zúčastněnými stranami. V takových případech bude pracovní skupina působit coby platforma pro jednání a k uzavírání dohod není nutný souhlas všech jejích členů.

### **5 Financování**

Činnost pracovní skupiny (sama o sobě) není spojena s významnými výdaji (ani příjmy). Lze uvažovat o personálních nákladech účastníků jednotlivých jednání a o dal-

ších nákladech spojených s jejich zajištěním. Veškeré náklady budou hrazeny z rozpočtů organizací zastoupených v pracovní skupině.

Vlastní spolupráce v oblasti administrativní podpory obcí vyplyne z jednání pracovní skupiny. Závěry těchto jednání a výdaje a příjmy spojené s přípravou a realizací konkrétních projektů nelze v současnosti předjímat.

Zástupci obcí se shodují na tom, že financování meziobecní spolupráce (nejen) v oblasti administrativní podpory obcí by mělo mít jasná (shora daná a legislativně ukotvená) pravidla, včetně krytí finančních nároků spolupráce. Finanční krytí by v žádném případě nemělo být na úkor stávajících obecních rozpočtů (včetně zdrojů z tzv. narovnání rozpočtového určení daní).

### **Mzdové náklady**

Viz výše.

### **Provozní náklady**

Viz výše.

### **Ostatní náklady**

Viz výše.

## **6 Vyhodnocení efektivity**

Činnost pracovní skupiny a meziobecní spolupráce v oblasti administrativní podpory obcí budou hodnoceny členskými obcemi svazků, které mají v pracovní skupině své zastoupení, a SM FM prostřednictvím zpětné vazby.

Za tímto účelem bude z každého jednání pracovní skupiny vytvořen zápis shrnující závěry jednání v jednotlivých bodech jeho programu. Tento zápis budou členové pracovní skupiny distribuovat jednotlivým členským obcím svazků, které zastupují, případně odpovědným zástupcům SM FM.

## **7 Závěr**

SO ORP FM je charakteristický rozdrobenou administrativní strukturou. Především v jihovýchodních a východních částech území se nachází řada malých obcí, jejichž personální i finanční kapacity jsou značně omezené. Zvláště (ale nejen) tyto obce jsou ve svém rozvoji stále více omezovány soustavně narůstající administrativní zátěží výkonu samosprávních funkcí.

Řešení této problematiky na bázi meziobecní spolupráce bylo předmětem šetření mezi zástupci malých obcí a série navazujících jednání zástupců realizačního týmu projektu, obcí a dalších významných aktérů rozvoje území. Společně došli k následujícím závěrům:



- Zástupci obcí se znepokojením sledují soustavný nárůst administrativní náročnosti výkonu samosprávních funkcí a jsou si vědomi prospěšnosti meziobecní spolupráce v oblasti administrativní podpory.
- Stát by měl nejpozději v horizontu 5 let legislativně stanovit jasná pravidla meziobecní spolupráce (nejen) v oblasti administrativní podpory a měl by zajistit krytí větší části souvisejících nákladů (shora). V žádném případě by se tak nemělo stát na úkor stávajících zdrojů obecních rozpočtů (včetně zdrojů z tzv. narovnání rozpočtového určení daní).
- Meziobecní spolupráce by se měla rozvíjet spíše metodou postupných kroků a na principu dobrovolné účasti kterékoli ze stran (zdola).
- Spolupráce by měla stavět na tom, co existuje a co se v průběhu času osvědčilo (přes dílčí nedostatky).
- Nebylo dosaženo shody nad možnostmi rozšíření agendy (a územní působnosti) některé ze stávajících servisních organizací nebo zřízení nové servisní organizace.
- Zástupci obcí v této situaci preferují postupné prohlubování spolupráce mezi SM FM, ostatními obcemi a jejich svazky.
- Za tímto účelem bude zřízena pracovní skupina složená ze zástupců SM FM a jednotlivých svazků obcí, které budou reprezentovat zájmy členských obcí.
- Koordinátorem této pracovní skupiny bude zástupce SM FM.
- Pracovní skupina se bude scházet přinejmenším čtyřikrát ročně a ad hoc podle potřeby a bude hledat možnosti rozvoje spolupráce tam, kde je zapotřebí.

## 8 Přílohy

- 1 Základní informace o realizovaných jednáních
- 2 Zápis z jednání o EMOS ze dne 24. června 2015
- 3 Zápis z jednání o EMOS ze dne 14. července 2015
- 4 Zápis z jednání o EMOS ze dne 3. srpna 2015
- 5 Zápis z jednání o EMOS ze dne 7. září 2015

## Základní informace o realizovaných jednáních

Tabulka č. 1: Základní informace o realizovaných jednáních

Č.	Datum	Místo	Účastníci
1	24. června 2015	Pazderna Soběšovice Žermanice	Tomáš Dámek (Obec Soběšovice) Pavel Neděla (Obec Bruzovice) Karel Obluk (Obec Soběšovice) Jana Potiorová (Obec Pazderna) Martin Sikora (Obec Pazderna) Jiří Sušovský (Obec Horní Domaslavice) Světlana Šipulová (Obec Žermanice)
2	14. července 2015	Třanovice	Petr Baďura (Region Slezská brána) Pavel Blabla (Obec Dolní Tošanovice) Tomáš Dámek (Obec Soběšovice) Dalibor Dvořák (Sdružení měst a obcí povodí Ondřejnice) Marie Gryžboňová Mališová (Obec Nižní Lhoty) Marek Kaniok (SVAZEK OBCÍ "Morávka-Pražmo") Petr Martiňák (Sdružení obcí povodí Stonávky) Pavel Neděla (Obec Bruzovice) David Novák (Dobrovolný svazek obcí Olešná) Dana Nováková (Sdružení obcí povodí Morávky) Krystyna Nováková (MAS Pobeskydí) Karel Obluk (Obec Soběšovice) Tomáš Sikora (Obec Třanovice) Jan Tomiczek (Obec Třanovice) Jaroslav Votýpka (LUSTON o.p.s.) Halina Zientková (STONAX, o.p.s.) Jana Liberdová (SOPS) David W. Novák (SOPS) Jiří Tomiczek (SOPS)
3	3. srpna 2015	Třanovice	Petr Baďura (Region Slezská brána) Pavel Blabla (Obec Dolní Tošanovice) Tomáš Dámek (Obec Soběšovice) Rostislav Kožušník (Obec Řepiště) Petr Martiňák (Sdružení obcí povodí Stonávky) Dana Nováková (Sdružení obcí povodí Morávky) Krystyna Nováková (MAS Pobeskydí) Karel Obluk (Obec Soběšovice) Tomáš Sikora (Obec Třanovice) Hana Sobková (Obec Vojkovice) Adam Supík (Obec Kaňovice) Halina Zientková (STONAX, o.p.s.) Jana Liberdová (SOPS) David W. Novák (SOPS) Jiří Tomiczek (SOPS)

Č.	Datum	Místo	Účastníci
4	7. září 2015	Třanovice	Pavel Blabla (Obec Dolní Tošanovice) Martin Čajánek (Obec Baška) Tomáš Dámek (Obec Soběšovice) Marie Gryžboňová Mališová (Obec Nižní Lhoty) David Hejneš (Obec Žabeň) Marek Kaniok (Obec Pražmo) Rostislav Kožušník (Obec Řepiště) Zdeněk Kubala (Obec Lhotka) Petr Martiňák (Obec Horní Tošanovice) Pavel Neděla (Obec Bruzovice) David Novák (Dobrovolný svazek obcí Olešná) Karel Obluk (Obec Soběšovice) Roman Pecka (Obec Fryčovice) Boris Řeha (Obec Sviadnov) Tomáš Sikora (Obec Třanovice) Hana Sobková (Obec Vojkovice) Adam Supík (Obec Kaňovice) Jiří Sušovský (Obec Horní Domaslavice) Jan Tomiczek (Obec Třanovice) Václav Zezulka (Obec Krmelín) Jaroslav Votýpka (LUSTON o.p.s.) Jan Socha (regionální koordinátor projektu) Jana Liberdová (SOPS) David W. Novák (SOPS) Jiří Tomiczek (SOPS)