

Stojí za to usilovat o slučování obcí?

Z času na čas se ozývají hlasy, zda by neměla být prosazována opatření podporující slučování obcí. Okamžitou reakcí na tento návrh je upozornění na důležitost malých obcí pro rozvoj venkovských oblastí. Argumenty zastánců obou táborů však obvykle nebývají podloženy analýzou efektivnosti fungování obcí. Tento objektivní základ pro diskuzi chybí. Všeobecně se uznává, že ve srovnání s evropskými zeměmi je velikostní struktura obcí v České republice výjimečná, a že v řadě zemí ke slučování obcí ve druhé polovině minulého století docházelo.

Je pravda, že striktní porovnání výhod a nevýhod malých obcí je velmi těžké. Jedná se o souhrn kvantitativních a kvalitativních znaků, a ty se, jak známo, poměrují obtížně. Nicméně v řadě zemí byly provedeny alespoň částečné propočty a srovnání.

Potvrdilo se například, že u malých obcí jsou náklady na jejich administrativu, v poměru k celkovým výdajům obce, mnohem vyšší než v případě obcí velkých. Nezpochybnitelný je i fakt, že malé obce nemohou být vybaveny dostatečným množstvím kvalifikovaných odborníků. A z logiky věci vyplývá i to, že pro malé obce je nákladné poskytovat v plném rozsahu veřejné služby a zajišťovat nezbytnou administrativu. V komunální sféře je tudíž zároveň velký počet uvolněných volených i administrativních pracovníků. V této rovině se však lze pohybovat jen v rámci odhadů vzhledem k absenci příslušných propočtů.

Evropský vývoj

Na straně zastánců slučování lze nalézt i tvrzení, že v naprosté většině zemí existují mnohem větší

obce než v České republice a lze jen těžko předpokládat, že bylo v takovém počtu zemí zvoleno špatné řešení. Samozřejmě určitou roli mohou hrát zvláštnosti země. Vzniká však otázka, zda české zvláštnosti jsou takového druhu, že opodstatňují výjimečné řešení.

Z 22 evropských zemí, je Česká republika na posledním (či prvním) místě pokud jde o podíl obcí s méně než 1000 obyvatel a také ve vztahu k průměrné rozloze obcí. Pouze v případě průměrné velikosti obce, měřené počtem obyvatel, je v těsném závěsu za Francií. Přitom 16 zemí nemá vůbec obce s menším počtem obyvatel než je 1 000. Patří sem i Litva, Lotyšsko, Jugoslávie, resp. Srbsko, Slovinsko, Albánie, Makedonie, Chorvatsko, Bulharsko a Polsko. V rámci zemí střední a východní Evropy došlo ke značnému zvýšení počtu obcí v devadesátých letech, mimo Českou republiku, ještě pouze na Slovensku a v Maďarsku. Bylo to přitom v době, kdy v řadě jiných zemí docházelo či se uvažovalo o zvětšování obcí.

Velikost obcí v každé zemi, ať již měřená počtem obyvatel nebo rozlohou, je důležitá přinejmenším proto, že výrazně ovlivňuje fungování územní samosprávy. Především je to rozdělení funkcí v rámci veřejného sektoru mezi státní správu a samosprávu, vztah mezi samosprávou a státní správou a v neposlední řadě i pozici územní samosprávy vůči centrální vládě.

Argumenty pro

Teorie uspořádání a fungování územní samosprávy poskytuje argumenty pro i proti zachování malých obcí, respektive pro i proti slučování obcí. Pojem „malá obec“ ovšem není vždy chápán stejně. To, co se obvykle považuje za malou obec, by v české realitě bylo obcí větší, ne-li velkou. Většina argumentů uvedených dále se týká extrémů, tj. příliš velkých a naopak příliš malých obcí.



Začneme s argumenty ve prospěch slučování obcí, resp. existence větších obcí. Patří sem následující:

- Úspory při poskytování veřejných statků a služeb. Tento argument byl hlavním stimulem ve většině zemí, které procesem slučování prošly v posledních třiceti letech. Neplatí bez výjimek, ale je platný pro většinu služeb, které jsou obvykle v kompetenci územní samosprávy. Nejčastěji se uvádějí náklady na činnosti související bezprostředně s administrativním chodem obce.
- Slučování umožňuje decentralizaci většího rozsahu činnosti, tedy převod více funkcí z centrální vlády na samosprávu. Tím se vytvářejí předpoklady pro větší zájem veřejnosti v dané lokalitě na správě věcí veřejných. Srovnání evropských zemí ukazuje na relativně těsnou závislost mezi průměrnou velikostí obcí a podílem obcí na výdajích veřejného sektoru. Totéž platí pro rozvoj nevládních organizací. I těm se lépe daří ve větších obcích.
- Větší obce jsou úspěšnější při ovlivňování sociálně ekonomických podmínek života obyvatel na svém území. Slučování obcí sice nepřináší automaticky více zdrojů do rozpočtu, ale vytváří pozitivní, nepřímé stimuly pro ekonomický a sociální rozvoj. Rozpočet sloučených obcí je nejen větší v absolutním vyjádření, ale také stabilnější, méně jej ovlivňují nahodilé vlivy. Lépe tudíž umožňuje financovat kapitálové projekty.

Nehledě na to, že velká obec je pro banky obvykle lepším klientem než obec malá.

- Pro kvalifikované pracovníky je větší obec atraktivnější než obec menší. Velká obec si spíše než malá může dovolit mít dobré technické vybavení, a to nejen pokud jde o počítače.

Argumenty proti

Jak už to v životě bývá, existují i silné argumenty proti slučování obcí. Nejčastěji se uvádějí tyto:

- Může vést ke vzniku etnického nnutí. Tento argument však v naprosté většině pro české obce neplatí vzhledem k převládající homogenitě obyvatelstva na území této země.
- Vztahy mezi starostou a zastupiteli na jedné straně a místním obyvatelstvem na straně druhé jsou daleko bezprostřednější v malé obci, kde se zná prakticky každý s každým, než v obci velké, ve které mnoho obyvatel své zastupitele nikdy nevidělo ani o nich neslyšelo.
- V malé obci jsou vzdálenosti na vyřízení řady záležitostí kratší. Zřízení poboček úřadů v dané lokalitě, respektive „decentralizace uvnitř obce“, a využívání počítačů význam tohoto argumentu z části snižuje.
- V malých obcích existují lepší předpoklady pro účast jednotlivců na fungování obce. Hlas jednotlivce má v malé obci větší váhu než v obci velké. Tomuto ostatně nasvědčuje

i obvykle vyšší účast obyvatel ve volbách do místních zastupitelstev než ve volbách do parlamentu.

- Aparát malé obce je méně složitější a tím i přehlednější a srozumitelnější.
- Problém nákladů na veřejné služby lze do určité míry překonat i tím, že namísto přímého zajišťování některých služeb obcí jsou tyto „nakupovány“ od soukromého sektoru. Slabým místem tohoto řešení obvykle je zajištění standardních a transparentních podmínek výběrového řízení, či jiné metody volby dodavatele.
- Slabým místem při slučování je i ochrana zájmů malých sídelních celků ve sloučené obci. Existuje obava, že v případě slučuje-li se menší obec s větší, vytvoří se v novém celku dominantní postavení větší obce nad menší. Tato obava samozřejmě není jen psychologická. S obdobným zážitkem mají české obce své zkušenosti ze sedmdesátých let. Tento problém však rovněž není neřešitelný, i když v mnoha případech záleží na osobním přístupu starosty a zastupitelů sloučeného celku. Především volební systém by měl zajistit, aby každá původně samostatná jednotka měla své zástupce a svůj podíl na rozhodování.
- Obdobný charakter má i další argument, že se oslabí bezprostřední vztah mezi obyvateli a zastupiteli, že zastupitelé nebudou již mít přímé informace o zájmech a preferencích obyvatel své obce a naopak obyvatelé se nedostanou tak snadno k informacím o záme-

rech představitelů obce. I tento argument má svou váhu, ale stejně jako v předchozím případě není nepřekonatelný a v mnohém záleží na postojích zastupitelů k sídelním celkům. Příkladem může být praxe severovýchodních zemí, kde odpovědnost obce za určité funkce byla v rámci dané obce převedena na představitele sídelních jednotek.

- Slučování obcí lze nahradit jejich spoluprací při realizaci určitých projektů nebo při zajištění některé z jejich funkcí. Spoluprací nelze vyřešit vše, může se však za určitých podmínek stát předstupněm pozdějšího sloučení. Praxe evropských zemí (zejména Francie) však ukazuje, že i v podmínkách finančních a jiných stimulů pro spolupráci obcí se jedná o proces velmi dlouhodobý, těžkopádný a mnohdy ne úplně transparentní.

Analýza efektivnosti

Zajímavá by byla odpověď na otázku, proč v České republice došlo v první polovině devadesátých let k rozdělování obcí v tak velkém rozsahu. S argumentem, že šlo především o přirozenou reakci na násilné slučování obcí v sedmdesátých letech, neladí skutečnost, že i jiné země, např. Polsko a Bulharsko, prošly obdobným procesem slučování obcí, ale k následnému rozdrobení v nich později nedošlo.

Výše uvedené argumenty nedávají jednoznačnou odpověď na otázku v titulu tohoto článku. Ani to nebylo účelem. Otázka případného slučování obcí

by mohla být aktuální v souvislosti s reformou veřejných rozpočtů. Jedním z jejich významných cílů je i hledání úspor.

Případnému kroku ve směru slučování by však mělo předcházet důsledné zmapování situace v segmentu obcí, podložené solidní analýzou efektivnosti jejich hospodaření. Základní údaje o finančním hospodaření všech obcí jsou již delší dobu k dispozici na webových stránkách Ministerstva financí. Co však chybí, je

jednoznačně projevovaný zájem o poznání, jak na tom české obce objektivně jsou, a chybí také instituce, která by se analýzami obecního hospodaření systematicky zabývala. Užitek z této činnosti by mohly mít nejen orgány ústřední státní správy, ale i představitelé obcí a zejména jejich obyvatelé.

Ing. Věra Kameníčková, CSc.,
Sekretariát Rady vlády pro
sociální a ekonomickou strategii
zdroj: OF 4/2003,
rubrika: Regiony

Z Prohlášení Svazu měst a obcí ČR

... Vzhledem k narůstající administrativě a složitosti některých úkonů doporučuje vytvoření systému podpory dobrovolného sdružování za účelem společného výkonu některých agend, což by pro jednotlivé obce mohlo znamenat určitou ekonomickou úlevu. Každá obec by si přitom zachovala svoji samostatnost. Na přípravě konceptu takového dobrovolného sdružování obcí Svaz spolupracuje s ministerstvem vnitra již od roku 2002.

Otázka meziobecní spolupráce souvisí s dlouholetým problémem nedokončené reformy veřejné správy. V první fázi vznikly kraje, v druhé zanikly okresní úřady a jejich úředníci přešli na větší obce, ovšem s nedostatečným množstvím peněz, a plánovaná třetí fáze, kdy mělo dojít k redukci ministerstev a zetištění jejich aparátů, je v nedohlednu. Kdyby tato fáze byla dokončena, bude mít stát peníze na to, aby obcím zaplatil, co si u nich objedná. Účelem meziobecní spolupráce má tedy především snížení velkého množství administrativy, kterou po obcích vyžaduje stát. Tím by mohly dosáhnout úspory prostředků na výkon samostatné působnosti. Meziobecní spolupráce běžně funguje v řadě vyspělých evropských zemí, a to za nemalé podpory státu. Typickým příkladem jsou Francie nebo Švýcarsko. V zájmu občanů a rozvoje malých obcí by proto i český stát měl tuto cestu podpořit. Návrh zákona o státním rozpočtu na rok 2011 počítá se snížením příspěvku na výkon přenesené působnosti pro všechny obce o téměř 18%. Takovéto kroky jednoznačně vytvářejí tlak především na malé obce, nedostatek peněz na výkon státní agendy budou muset financovat ze svých samosprávných rozpočtů určených na investice. V každém případě bude zajímavé sledovat, jak budou o tomto návrhu hlasovat jednotliví poslanci se zkušenostmi z komunální politiky.

Podle zkušeností z jiných evropských zemí a odborníků je zřejmé, že spolupráce založená na dobrovolném sdružení obcí představuje efektivní krok k zajištění optimálních služeb občanům a výkonu veřejné (státní) správy v území. Požadavek na legislativní řešení dobrovolného sdružování obcí formou meziobecní spolupráce s finanční motivací jako jednoho z prostředků obrany proti násilnému slučování obcí má proto SMO ČR dlouhodobě ve svých prioritách činnosti.

