

REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY A ROZVOJ VENKOVSKÉHO PROSTORU V ČR

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM AND DEVELOPMENT OF CZECH RURAL AREAS

Jaroslav Čmejrek, Václav Bubeníček

Anotace:

Reforma veřejné správy spočívá především v decentralizaci pravomocí ve veřejném sektoru a v zefektivnění samosprávy na krajské a obecní úrovni. Otázkou však je, zda-li posílení kompetencí samosprávy skutečně vede k zefektivnění výkonu veřejné správy, zejména v případě nejmenších municipalit. Těžištěm příspěvku je analýza faktorů, jež determinují rozvoj venkovských oblastí a výkon místní samosprávy.

Klíčová slova:

veřejná správa, venkovský prostor, malé obce, mikroregiony

Abstract:

Reform of public administration consists above all in its decentralization and establishment of effective self-government at regional and municipal level. The question is if the extension of competency of self-government at municipal level leads indeed to the efficiency of public administration, especially in case of the smallest rural municipalities. The paper analyses determinants of rural areas development and local administration policy.

Keywords:

public administration, rural areas, small municipalities, microregions

ÚVOD

Veřejná správa se v ČR v 90. letech 20. století vyznačovala neúplnou územní hierarchií, provizorním uspořádáním a nejasnými kompetenčními vztahy mezi státní správou a samosprávou. Současně rostly nároky na veřejnou správu v souvislosti s evropským integračním procesem. Příprava ČR na vstup do EU znamenala mimo jiné nutnost decentralizovat veřejnou správu, vytvořit podmínky pro široké uplatnění principu subsidiarity a dalších principů spojených s politikou hospodářské a sociální soudržnosti EU.

Reforma veřejné správy začala dostávat pevnější obrysy teprve koncem 90. let. Zákonem č. 340/1997 Sb. bylo rozhodnuto o zřízení 14 krajů včetně hlavního města Prahy, přičemž počet krajů i jejich centra byla totožná s kraji existujícími v letech 1949-1960. Skutečným průlomem se pak staly tři zákony schválené parlamentem v dubnu 2000, zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), dále zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. Tím byla zahájena první etapa reformy veřejné správy, která měla za cíl naplnění Ústavy České republiky a ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. 12. listopadu 2000 se uskutečnily volby do krajských zastupitelstev. V prosinci 2000 byla svolána jejich první zasedání. Následovalo zvolení hejtmanů, kteří se posléze ujali řízení další činnosti krajských samospráv. Na základě schválených zákonů přešla na krajské úřady první část působnosti z ústředních orgánů státní správy a okresních úřadů.

Z hlediska rozvoje venkovského prostoru měla mimořádný význam druhá etapa

reformy veřejné správy, která vyvrcholila na přelomu let 2002 a 2003. Jejím základním cílem byl přesun řady kompetencí, které byly dosud vykonávány orgány státní správy, na samosprávu, ať již do její samostatné, nebo přenesené působnosti. K 31. prosinci 2002 byla ukončena činnost okresních úřadů a jejich úkoly byly přeneseny převážně na orgány územních samospráv – jednak na kraje, jednak na obce s rozšířenou působností. Cílem třetí etapy reformy veřejné správy je zvýšení efektivnosti a kvality výkonu veřejné správy, a to i u nejmenších venkovských obcí. Má se toho dosáhnout jednak podporou sdružování obcí k výkonu správních činností při zachování jejich vlastní identity, jednak rozvojem internetizace a zjednodušením správních činností.

Dezintegrační tendence v první polovině devadesátých let, které lze pravděpodobně považovat za reakci na násilné slučování obcí v sedmdesátých a osmdesátých letech, vedly ke vzniku mnoha nových, zejména malých obcí.¹ Rozsáhlost daného procesu dokládá zvýšení počtu obcí v uvedeném období téměř o 50 %. Současná podoba sídelní struktury České republiky tak vykazuje vysokou míru fragmentace, která je svou povahou v evropském kontextu bezesporu unikátem (téměř v polovině evropských států dokonce ani neexistují obce s méně než tisíci obyvateli). Počet obyvatel malých obcí v současnosti představuje 17,2 % celkové populace ČR. Daný fakt kontrastuje s četností malých obcí, která dosahuje 79,3 % z celkového počtu obcí ČR, a s hektarovou výměrou, která tvoří 4,5 mil. ha (57,4 % území ČR).² Vysoký počet obcí menší velikostní kategorie a rozsah spravovaného území, ve kterém se často můžeme setkat s významným přírodním potenciálem země, naznačuje významnost úlohy dané skupiny obcí z hlediska jejich samosprávných funkcí.

CÍL A METODY

V souvislosti s reformou veřejné správy se již delší dobu vedou debaty o efektivnosti samosprávy malých obcí. Podrobnější analýzy faktorů limitujících efektivnost činnosti zastupitelstev obcí různých velikostních kategorií prozatím chybí. Záměrem příspěvku je nastínit hlavní aspekty, které by se při podobných rozborech měly zohledňovat. Daný problém má kromě čistě ekonomického či administrativního pohledu i rozměr politický, který nelze opomíjet. Vzhledem k omezenému rozsahu příspěvku se následující rozbor faktorů ovlivňujících rozvoj malých obcí zaměří především na kritérium efektivnosti samosprávy představující zde ekonomický pohled a na kritérium reprezentace zájmů lokality a místního společenství, jež představuje politický aspekt dané problematiky.

Příspěvek se opírá o závěry několika monografických výzkumů malých obcí, dále o studium zákonů doprovázejících reformu veřejné správy a s tím úzce související reformu systému financování veřejných rozpočtů, včetně odborné diskuse o jejich dopadu na politická rozhodnutí, jež se týkají rozvoje lokality. Do předkládaného příspěvku byla také zahrnuta analýza charakteristik jednotlivých kategorií malých obcí vypracovaná na základě statistických dat ČSÚ o obcích ČR.

VÝSLEDKY

Místní administrativy malých obcí se potýkají s mnoha problémy, které limitují efektivitu jejich činnosti a tedy i rozvoj venkovských regionů. Hlavní problémy rozvoje malých obcí lze shrnout do dvou skupin faktorů.³ První skupinu představuje obecně nepříznivý vývoj demografické skladby malých obcí (především rychlejší tempo stárnutí venkovské populace, zvyšující se význam rekreační či pouze obytné funkce obcí v satelitních oblastech větších obcí) a s tím související dopady na lokální ekonomiku - nedostatek pracovních míst, nevyhovující struktura ekonomických aktivit a tedy i nedostatečná diferenciací pracovních příležitostí, což se projevuje tendencemi mladé populace k odchodu

¹ Za *malou obec* je v textu považována obec s méně než 1 000 obyvateli.

² Viz Tabulka 1.

³ Podrobnější analýzu trendů nepříznivě ovlivňující rozvoj malých obcí uvádí článek *Problematika malých obcí* v časopise *Obec a finance* č. 5, ročník 2003.

za prací do regionálních středisek a zpětně se odráží ve věkové struktuře místního obyvatelstva. Druhou skupinu faktorů ovlivňujících rozvoj malých obcí lze pokládat za implikaci zmíněné první skupiny. Jde o činitele, jež působí na funkce vlastního obecního úřadu, jako je kupř. nedostatečná kvalita poskytovaných veřejných služeb (dopravní obslužnost, technická infrastruktura) či omezená kapacita výkonu státní správy a samosprávy, jejichž společným jmenovatelem je zejména nedostatek finančních prostředků.

Vyvstává otázka, jaké důvody vedou obce menší velikosti k zachování vlastní autonomie, jestliže jsou podmínky pro výkon samosprávy tak ztížené. Argumenty uváděné proti opětovnému slučování obcí jsou převážně politické povahy a koincidují s příčinami odloučení těchto bývalých částí obcí či osad od větších měst.⁴ Především se jedná o nezávislost při rozhodování v záležitostech týkajících se samosprávy obce. V případě sloučení dvou obcí se v rozhodovacím procesu stává větší obec přirozeně dominantní. Periferní části obce tak mohou ztratit vliv na další rozvoj oblasti. V malé obci je participace místních občanů na politickém rozhodování daleko snazší vzhledem k užšímu sociálnímu prostoru a vysoké provázanosti sociální sítě uvnitř společnosti. Přímý vztah mezi občany obce a lokální politickou elitou umožňuje snazší získávání informací o zájmech obyvatel lokality a záměrech představitelů obce. Mimo jiné i vyřizování různých úředních záležitostí je snadnější vzhledem k menší vzdálenosti mezi občany obce a místním obecním úřadem a jednoduchosti jeho administrativního aparátu.

Z výše uvedených důvodů lze předpokládat, že i přes problémy, se kterými se malé obce potýkají, nebude docházet k opětovnému slučování obcí v tak velké míře, jako docházelo k oddělování obcí na počátku devadesátých let. Proto se stále častěji v souvislosti s reformou veřejné správy hovoří spíše o rozvoji venkovských oblastí hledáním nových způsobů podpory malých obcí, než o možnostech jejich reorganizace. Objevují se však i návrhy opatření, které zdůrazňují nutnost přinejmenším potlačení dalších separatistických tendencí osad či částí větších obcí, případně centralizace samosprávy podporou slučování obcí ve větší územní celky. Za jedno z opatření proti vzniku nových malých obcí lze pokládat zpřísnění podmínek pro vyhlášení místního referenda o oddělení části obce. Ani zákon č. 367/1990 Sb., o obcích či zákon č. 298/1992, o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu ještě neurčovaly minimální počet obyvatel nově vzniklé obce na základě výsledků místního referenda. Změna přišla až v roce 1994 se zákonem č. 152/1994, o volbách do zastupitelstev v obcích, který doplnil §10 výše zmíněného zákona z roku 1992 o podmínku, že místní referendum o rozdělení obce je zakázáno konat, pokud by jím měla vzniknout obec s méně než 300 občany. Poslední úpravu zavedla novela zákona o obcích z roku 2000 (zákon č. 128/2000 Sb.), která stanovila, že nová obec vzniklá oddělením části obce musí mít alespoň 1 000 občanů.⁵ Další opatření, která by naznačovala existenci jistého tlaku za strany státu na menší obce ke slučování, již nejsou tak evidentní.

Za formu nepřímého tlaku lze pokládat současný systém financování obecních výdajů. Příjmovou část rozpočtů malých obcí tvoří především finanční prostředky plynoucí ze státního rozpočtu ve formě sdílených daní, dále výlučné daně (kupř. daň z nemovitosti) a příjmy obcí (např. správní poplatky). Podstatnou část příjmů malých obcí představují výnosy ze sdílených daní, které lze také s jistou nadsázkou považovat za určitou formu neúčelových dotací. Každá obec se podílí na části celostátních výnosů z některých daní určitým procentem, které se každoročně stanovuje vyhláškou Ministerstva financí. Základem výpočtu daného procentního podílu je počet obyvatel konkrétní obce a tzv. koeficient velikostní kategorie obce.⁶ Propočet tak zohledňuje velikost obcí vymezenou počtem jejich obyvatel a ne velikostí spravovaného území, což lze považovat za celkem spravedlivý prvek

⁴ Argumenty pro a proti slučování se také zabývá článek V. Kameníčkové (2003).

⁵ Proto je také pro účely předkládaného příspěvku malá obec vymezena maximální hranicí 1 000 obyvatel.

⁶ Konkrétní postup výpočtu procentního podílu obce na celostátním výnosu ze sdílených daní a vymezení příslušných daňových příjmů rozpočtů obcí upravuje zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění pozdějších předpisů.

současného systému financování veřejných rozpočtů. Problematictější částí výpočtu je koeficient velikostní kategorie obce, který se pravděpodobně snaží upravit distribuci finančních prostředků mezi obce dle náročnosti jejich administrativy a údržby chodu obce vzhledem k teoretické rozlehlosti spravovaného území. Velikostních kategorií je celkem 14 včetně samostatné kategorie pro hlavní město, přičemž malé obce jsou rozděleny do 4 kategorií. Rozsah intervalů velikostních kategorií malých obcí jsou tak logicky nejmenší ze všech kategorií. Vzhledem k tomu, že ke každé velikostní kategorii obcí přísluší určitý koeficient, který se s každou další kategorií postupně zvyšuje, výše příjmů ze sdílených daní se mezi malými obcemi spadajícími pod některou z kategorií výrazně liší. Níže uvedená Tabulka 1 obsahuje kalkulaci průměrného výnosu malých obcí jednotlivých velikostních kategorií určité sdílené daně vypočtené z podílu obcí na dané dani v hypotetické výši 100 mld. Kč.

Tabulka 1: Analýza struktury malých obcí dle velikostní kategorie a příklad výpočtu sdílených daňových příjmů obcí dané kategorie

velikostní kategorie obce	četnost	počet obyvatel		rozloha území (tis. ha)	k	příjem ze sdílených daní		
		celkem	Ø			celkem (mil. Kč)	Ø obec (tis. Kč)	Ø obyv. (Kč)
do 100 obyv.	552	39 229	71	300,21	0,4213	163,4	296,0	4 165,4
101 - 200 obyv.	1 095	163 377	149	673,11	0,5370	867,4	792,2	5 309,3
201 - 300 obyv.	904	221 786	245	726,01	0,5630	1 234,5	1 365,6	5 566,4
301 - 1000 obyv.	2 404	1 328 116	552	2 826,50	0,5881	7 722,4	3 212,3	5 814,5
celkem	4 955	1 752 508	354	4 525,84	-	9 987,7	2 015,7	5 699,1
celkem ČR	6 249	10 203 269	1 633	7 886,75	-	100 000,0	16 002,6	9 800,8
podíl (%)	79,3%	17,2%	21,7%	57,4%	-	10,0%	12,6%	58,1%

pozn.: k = koeficient velikostní kategorie obce dle zákona č. 243/2000 Sb.

zdroj: vlastní výpočet dle údajů ČSÚ 2003

Tabulka 2: Technická infrastruktura malých obcí

Údaje z tabulky na první pohled naznačují, že především první tři velikostní kategorie obcí jsou z hlediska průměrného příjmu ze sdílené daně na jednu obec relativně znevýhodněny oproti čtvrté velikostní kategorii.⁷ Až na obce do 100 obyvatel jsou však průměrné příjmy přepočtené na jednoho obyvatele u ostatních malých obcí vcelku vyrovnané. Nedostatek finančních prostředků často předurčuje obecní úřad nejmenších obcí k plnění

velikostní kategorie obce	počet obcí	kanalizace		vodovod		plynifikace	
		#	%	#	%	#	%
do 100 obyv.	552	18	3,3%	300	54,3%	107	19,4%
101 - 200 obyv.	1 095	107	9,8%	750	68,5%	384	35,1%
201 - 300 obyv.	904	130	14,4%	710	78,5%	389	43,0%
301 - 1000 obyv.	2 404	724	30,1%	2 125	88,4%	1 519	63,2%
celkem	4 955	979	19,8%	3 885	78,4%	2 399	48,4%

zdroj: vlastní výpočet dle údajů ČSÚ 2003

spíše jen základních údržbářských funkcí. Nedostatek volného kapitálu nedovoluje malým obcím realizovat své investiční záměry a často ani nestačí na zajištění spolufinancování projektů, na které by mohly získat dotaci ze státních podpůrných programů či ze strukturálních fondů EU. Nutnost investic do podpory místních podnikatelských či kulturních

⁷ Čtvrtá velikostní kategorie je ve skutečnosti stanovena v limitu 301 až 1 500 obyvatel. Pro účely příspěvku však byla daná skupina obcí redukována pouze na obce pod horní hranici počtu obyvatel malých obcí.

aktivit je bezesporu nejdůležitější podmínkou dalšího rozvoje regionu. Přitom investice malých obcí by nejprve směřovaly do zajištění základních veřejných služeb, především technické infrastruktury a občanské vybavenosti obce. Jak ukazují Tabulka 2 a Tabulka 3, úroveň veřejných služeb je v malých obcích na relativně nízké úrovni.

Tabulka 3: Občanská vybavenost malých obcí

velikostní kategorie obce	počet obcí	pošta		škola		zdrav. zař.		policie	
		#	%	#	%	#	%	#	%
do 100 obyv.	552	4	0,7%	3	0,5%	6	1,1%	4	0,7%
101 - 200 obyv.	1 095	60	5,5%	3	0,3%	43	3,9%	10	0,9%
201 - 300 obyv.	904	125	13,8%	9	1,0%	82	9,1%	11	1,2%
301 - 1000 obyv.	2 404	1 063	44,2%	301	12,5%	910	37,9%	104	4,3%
celkem	4 955	1 252	25,3%	316	6,4%	1 041	21,0%	129	2,6%

zdroj: vlastní výpočet dle údajů ČSÚ 2003

Reforma veřejných rozpočtů, která logicky musela doprovázet také reformu veřejné správy, postupně rozšířila i soubor sdílených daní tvořící tzv. *motivační složku* příjmové strany obecního rozpočtu. Jedná se o určitou část daně z příjmů fyzických osob, které jsou zaměstnanci některého místního podniku či jsou podnikateli a mají v obci bydliště. Záměrem je tedy, aby obce byly více zainteresovány k vytváření podmínek pro rozvoj podnikání. Ve skutečnosti však příjem ze zmíněných sdílených daní není příliš vysoký a vzhledem k nízké stabilitě sektoru fyzických osob podnikatelů zejména v malých obcích i těžko předvídatelný, čímž investice do podpory rozvoje podnikání v malých obcích mají velmi nízkou návratnost. Motivační složka tak jednoznačně zvýhodňuje větší obce a u malých obcí spíše podporuje tendence k jejich slučování.⁸

DISKUSE

Analýzy ukazují, že slučování malých obcí by jim mohlo přinést určité výhody.⁹ V první řadě by umožnilo stabilizaci obecního rozpočtu, který by snadněji čelil výkyvům v daňových příjmech. Obce by tak snadněji získávaly finanční podpory a dotace od státu na realizaci investičních záměrů. Snížení počtu malých obcí by navíc umožnilo hlubší reformu veřejné správy a rozsáhlejší delegaci kompetencí na místní samosprávy. To by přispělo k vyšší profesionalizaci řízení obecních úřadů. Nedostatečnou reprezentaci lokálního společenství při rozhodování o rozvoji oblasti, která je primárním argumentem proti opětovnému slučování obcí, by bylo možné překonat zřízením osadních výborů, posílením jejich vlivu na rozhodovací proces či úpravou místního volebního systému vymezením (mírně nadreprezentovaných) volebních obvodů pro přidružené osady.

Současný stav však nenaznačuje výraznější snahy malých obcí o slučování či přidružování k větším obcím. Řešení je proto nutné hledat spíše v podpoře malých obcí než v uplatnění většího tlaku na jejich slučování.¹⁰ Z hlediska ekonomického by jednou z možností řešení nedostatků financí malých obcí mohlo být uplatnění širší reformy veřejných rozpočtů, posílení úlohy motivační složky sdílených daní, zahrnutí malých obcí pouze do jedné velikostní kategorie a rozšíření souboru státních dotačních programů. Z pohledu politického by se mohlo jednat o podporu sdružování obcí a zakládání dobrovolných svazků obcí, tzv. mikroregionů, což by mohlo významně přispět k rozvoji dané oblasti. Dalo by se tak dosáhnout utváření společných center, která by poskytovala odbornou administrativní podporu příslušným obcím a zlepšila by se tak nízká profesionalita řízení malých obecních úřadů. Nedocházelo by tedy k přesunu rozhodovacích kompetencí jednotlivých malých obcí,

⁸ Detailněji se problematikou rozpočtového určení daní zabývá V. Kameníčková (2004).

⁹ Zde se opět odvoláváme na článek V. Kameníčkové (2003).

¹⁰ Problematika podpory malých obcí byla také objektem rozhovoru o aktuálních otázkách veřejné správy s náměstkem ministra vnitra J. Postráneckým uvedeném v časopise *Obec a finance* č. 1, ročník 2004.

ale ke sdružování společných zájmů na stupni všech municipalit mikroregionu. Kolektivní řešení problémů týkajících se kupř. technické infrastruktury (likvidace komunálního odpadu, dopravní infrastruktura, čističky odpadních vod) či vytvoření společného informačního systému např. i pro podporu turismu a s tím související podnikatelské činnosti by mohlo výrazně ulehčit rozpočtům malých obcí. Také společné investiční projekty by měly větší šanci na úspěch při žádosti o dotace od státu či fondů EU.

ZÁVĚR

Existence velkého množství příliš malých obcí představuje jedno z největších úskalí reformy veřejné správy a do jisté míry blokuje snahy o zvýšení její efektivity. Přestože se malé obce potýkají s řadou problémů limitujících jejich rozvoj, k nimž patří především nedostatek financí a nízká profesionalizace řízení, nelze předpokládat výraznější tendenci k slučování. Malé obce se přes veškeré nesnáze nadále snaží udržet svou nezávislost. Ukazuje se, že řešení dané problematiky vytvářením tlaku na slučování obcí je kontraproduktivní a že východiskem z dané situace by se měla stát spíše podpora jejich sdružování ve formě dobrovolných svazků obcí a venkovských mikroregionů.

Literatura:

Kameníčková, V. Stojí za to usilovat o slučování? *Obec a finance* 4, 2003

Kameníčková, V. Rozpočtové určení daní. *Obec a finance* 1, 2004

Problematika malých obcí. *Obec a finance* 5, 2003

Žádná integrace obcí nebude. Rozhovor s J. Postráneckým. *Obec a finance* 1, 2004

Judikatura:

zákon č. 367/1990 Sb., zákon č. 298/1992 Sb., zákon č. 152/1994 Sb., zákon č. 340/1997 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., zákon č. 129/2000 Sb., zákon č. 130/2000 Sb., zákon č. 243/2000 Sb.

Internetové stránky

<http://www.czso.cz/>

internetové stránky Českého statistického úřadu

Kontektní adresy autorů:

Jaroslav Čmejrek

Katedra humanitních věd PEF, Česká zemědělská univerzita v Praze, 165 21 Praha 6

tel.: (+420)224382348

e-mail: cmejrek@pef.czu.cz

Václav Bubeníček

Katedra humanitních věd PEF, Česká zemědělská univerzita v Praze, 165 21 Praha 6

e-mail: vasek_bubenicek@hotmail.com