

# 4 Veřejná správa v České republice na krajské a obecní úrovni

---

Tato kapitola hodnotí fungování veřejné správy v České republice na krajské a obecní úrovni a navrhuje možnosti pro zlepšení její efektivity včetně mechanismů víceúrovňové správy na podporu účinnějšího provádění politik. Za tímto účelem kapitola popisuje strukturu veřejné správy na krajské a obecní úrovni a systém přenesené působnosti. Vzhledem k významné územně správní roztržitosti na obecní úrovni se kapitola zaměřuje zejména na meziobecní spolupráci, koordinaci mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy a postupy strategického plánování na všech úrovních. Kapitola také hodnotí kapacity krajských a obecních samospráv a jejich schopnost zapojování lokálních stakeholderů.

---

## Složité několikastupňový systém vládnutí

Po roce 1989 Česká republika přešla od centralizovaného státu k decentralizovanému systému samosprávných územních celků. Od změny politického režimu v roce 1989 se v České republice uskutečnilo několik změn v územně správním uspořádání (Rámeček 4.1). Od roku 2003 má země dvouступňový systém územní samosprávy s 6 254 obcemi (*obce*) a 14 kraji (*kraje* – 13 krajů a hlavní město Praha). Na krajské úrovni je voleným zastupitelským orgánem vždy krajské zastupitelstvo (*zastupitelstvo kraje*). Krajské zastupitelstvo schvaluje rozpočet kraje, dotace poskytované obcím nad 200 000 Kč a může také předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně. Výkonným orgánem kraje je *rada*, kterou tvoří *hejtman*, náměstci hejtmana a další osoby zvolené z řad členů zastupitelstva na čtyři roky. Činnosti rady podporuje krajský úřad v čele s ředitelem. Na úrovni obecní samosprávy je nejvyšším orgánem *zastupitelstvo obce*, jeho členové jsou voleni na čtyři roky v přímých volbách do obecních zastupitelstev. Členové zastupitelstva ze svého středu volí *radu*, která je výkonným orgánem obce. V čele rady stojí *starosta* (v menších obcích *starosta*, ve statutárních městech *primátor*), kterého také volí zastupitelstvo na čtyřleté funkční období.

Hlavní město Praha má jedinečné dvojí postavení – je jak krajem, tak i obcí. Praha se člení na 57 samosprávných městských částí s vlastním voleným zastupitelstvem a radou. Kromě toho je Praha od roku 2003 (vyhláška č. 346/2020 Sb.) rozdělena na 22 správních obvodů. O tom, které z působností budou decentralizovány na úroveň městských částí, rozhoduje zastupitelstvo hlavního města Prahy. Hlavní město Praha například vlastní nemovitosti, ale správu některých z nich, například městských bytů, svěřuje do péče městských částí na základě obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. (Statut HMP). Naopak územní plánování se provádí centrálně (OECD, 2018<sup>[1]</sup>). Výkonným orgánem je rada hlavního města Prahy (viz níže).

Podle velikosti se rozlišují různé kategorie obcí. V roce 2021 tvořilo obecní úroveň 6 258 obcí několika typů – 604 *měst*, 26 *statutárních měst* a 223 *městysů*. Pokud obec dosáhne hranice alespoň 3 000 obyvatel, může požádat o status města, který schvaluje a stanovuje předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyjádření vlády (Ministerstvo vnitra ČR, 2018<sup>[2]</sup>). Aby mohla obec získat status města, musí splnit konkrétní kritéria. Například musí mít ve středu obce soustředěnou městskou zástavbu a větší část obce musí být mimo jiné vybavena veřejným vodovodem a kanalizací. Přesto je v ČR přibližně 200 měst s méně než 3 000 obyvatel, neboť historicky před vydáním usnesení z roku 2001 platila jednodušší kritéria pro získání statutu města (Ministerstvo vnitra ČR, 2018<sup>[2]</sup>). Statutární města mají zvláštní status přiznaný zákonem č. 128/2000 Sb., který jim umožňuje vydat vlastní statut a upravit vnitřní organizaci. Mohou zejména zřizovat městské části odpovídající základním územním samosprávným celkům s vlastním starostou, radou a zastupitelstvem. Stojí za zmínku, že obce, města, statutární města a městyse bez ohledu na typ obce vykonávají stejný rozsah samostatných působností (viz níže).

### Rámeček 4.1. Od centralizovaného řízení k decentralizovaným územně správním celkům v České republice

Česká republika má dlouhou tradici samosprávy, která sahá až ke starému feudálnímu správnímu systému (Plaček et al., 2020<sup>[3]</sup>). Před změnou politického režimu v roce 1989 existoval v České republice tříступňový centralizovaný systém plánování a organizace, který se skládal z krajů, okresů a obcí. Po sametové revoluci v roce 1989 došlo po široké diskusi k odklonu od tříступňového centralizovaného systému a ke změnám v počtu územních celků, jejich názvech, pravomocích, vztazích s ústředními orgány a ve struktuře krajských kompetencí.

První vlna správních reforem byla zaměřena především na vytvoření samosprávy. V roce 1990 Ústava uznala právo místních společenství na samosprávu a definovala obce jako základní strukturu nové

místní samosprávy (ústavní zákon č. 294/1990 Sb.). Na obce byly postupně delegovány některé státní pravomoci a v roce 1990 se konaly první komunální volby.

Zákonem č. 369/1990 Sb. o obecním zřízení z 1. ledna 1991 (nyní zákon o obcích 128/2000 Sb. a zákon o hlavním městě Praze 131/2000 Sb.) byly zřízeny samosprávné obce se stejnými správními hranicemi jako předchozí územně správní celky. Zákon jim poskytl vysokou míru samostatnosti. V mezích stanovených zákonem mají obce vlastní rozpočty a majetek a samostatně s nimi hospodaří. Zákon č. 369/1990 Sb. nestanovil žádná omezení nebo limity pro vznik nové obce (např. minimální počet obyvatel, velikost území apod.). V důsledku toho se v letech 1990-1993 počet obcí zvýšil ve srovnání s obdobím před revolucí o 50 %.

V roce 2000 proběhla další významná vlna reformy v podobě vzniku samosprávných krajů. Zatímco 14 samosprávných krajů vzniklo zákonem v roce 1997, k faktickému ustavení autonomních krajů došlo až v roce 2000, kdy byly přijaty další zákony upravující postavení regionálních samospráv. Regiony byly zřízeny a uznány jako vyšší územní samosprávné celky částečně proto, aby převzaly odpovědnost za provádění politiky Evropské unie (EU). K dovršení těchto procesů regionalizace a decentralizace došlo v rámci reformy účinné od ledna 2003 k nahrazení okresních úřadů obcemi s rozšířenou působností (viz níže), které převzaly většinu jejich funkcí. Staré okresy stále existují jako územní jednotky a zůstávají sídly některých úřadů, zejména soudů, policie a archivů. Zákon o územně správním členění státu, přijatý v roce 2020 a účinný od roku 2021, si klade za cíl zjednodušit systém územní správy státu dokončením přechodu od systému okresů k přenesené působnosti na úrovni obcí (OECD-UCLG, 2022<sup>[41]</sup>).

Od roku 2015 probíhá proces opětovné centralizace s cílem snížit vysokou míru roztržitosti. Některé kompetence obcí byly převedeny z malých obcí na větší obce (aby se snížila fragmentace místní samosprávy) a na ústřední orgány státní správy, a to v rámci sociální reformy.

Zdroje: OECD (2017<sup>[5]</sup>); Plaček et al. (2020<sup>[3]</sup>); OECD-UCLG (2022<sup>[41]</sup>).

Rozdělení působností mezi obcemi je složité téma, přičemž výkon přenesené působnosti mezi třemi typy obcí je asymetrický. Česká veřejná správa představuje kombinovaný nebo spojený model výkonu veřejné správy. To znamená, že státní správu vykonává nejen stát, ale také územní samosprávné celky – obce a kraje. Obce a kraje tak vykonávají jak vlastní či samostatnou působnost (samosprávu), tak i působnost přenesenou státem (vykonávají státní správu v přenesené působnosti). Zatímco samostatná působnost je pro všechny obce stejná a obce mají při jejím výkonu v závislosti na své velikosti a kapacitě vysokou míru samostatnosti, jejich přenesená působnost, kterou na ně zákonem přenáší stát v souladu s čl. 105 Ústavy, se liší. Rozlišují se tři kategorie obcí, které se definují podle rozsahu přenesené působnosti. Výše postavených obcí s rozšířenou působností je 205, tyto obce vykonávají přenesenou působnost i pro obce ve svém správním obvodu (např. evidence obyvatel, vydávání občanských průkazů a řidičských průkazů, koordinace poskytování sociálních služeb). Na střední úrovni vykonává přenesenou působnost 388 obcí (počet zahrnuje i 205 obcí s „rozšířenou působností“) s „pověřeným obecním úřadem“, nicméně v menším rozsahu (např. stavební úřad, matrika, sociální služby, správa válečných hrobů, konkrétní agenda v oblasti životního prostředí a zemědělství). Na nižší úrovni mají obce základní přenesenou působnost (např. zajišťování voleb, evidence obyvatel, vodoprávní úřady). Menší obce mohou na obce s rozšířenou působností nebo obce s pověřeným obecním úřadem přenést veřejnoprávní smlouvou další funkce, pokud je nechtějí nebo nemohou zajišťovat z důvodu nedostatečné kapacity (OECD-UCLG, 2022<sup>[41]</sup>).

Takto složitý systém způsobuje do určité míry překrývání odpovědností a vyžaduje intenzivní koordinaci mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy (Tabulka 4.2). Příkladem může být odpadové hospodářství, kdy se legislativa a národní plány pro tuto oblast tvoří na ústřední úrovni, kraje mají své regionální plány a obce je realizují. Zákon obcím ukládá pouze malý počet čistě obecních povinností, mezi které patří správa majetku, předškolní a základní vzdělávání (zřizování mateřských a základních škol) nebo úklid chodníků.

Vzhledem k tomu, že většina povinností je sdílená, je nezbytné vytvořit vertikální mechanismy pro koordinaci těchto společných povinností (OECD, 2019<sup>[6]</sup>) (viz níže). Vzhledem k vysokému počtu obecních samospráv je však tato vertikální koordinace pro ČR značnou výzvou. Ústřední orgány státní správy při organizaci a kontrole výkonu přenesené působnosti spolupracují spíše jen s obcemi nejvyššího typu (typ III, 205 obcí).

Přestože se systém jeví jako složitý, jeho asymetrie umožnila, aby se přizpůsobil velmi rozdílným místním podmínkám, čímž se podpořilo sblížení občanů a veřejné správy. Česká veřejná správa i občané se v něm postupně naučili orientovat. Díky asymetrii je schopen reagovat na specifika malých obcí, jejichž situace se může velmi lišit od dalších obcí. Česká veřejná správa tak má naopak prostřednictvím samospráv blízko k občanům, kteří mají osobní a přímý vztah ke starostům a voleným zástupcům. Tato blízkost mezi veřejnou správou a občany může přispívat k vysokému rozdílu v důvěře, kterou občané vyjadřují obcím a krajským samosprávám na jedné a ústředním orgánům státní správy na druhé straně. Zatímco vládě v České republice důvěřuje pouze 30 % občanů, důvěra v krajské a obecní samosprávy je podle Eurobarometru 57 % (European Commission, 2022<sup>[7]</sup>).

**Tabulka 4.1. Samostatná a přenesená působnost různých typů obcí v České republice**

	Typ I: Obce se základním rozsahem přenesené působnosti (6 258)	Typ II: Obce s pověřeným obecním úřadem (338)	Typ III: Obce s rozšířenou působností (205)
Samostatná působnost	Hospodaření s obecním majetkem a vydávání obecně závazných vyhlášek Územní a regulační plán obce Stanovování/regulace místních poplatků Zřizování a správa mateřských, základních a základních uměleckých škol		
Přenesená působnost	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zajišťování voleb</li> <li>Evidence obyvatel</li> <li>Vodoprávní úřad</li> <li>Silniční úřad</li> </ul>	<b>Kompetence obcí typu I + typu II plus:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Stavební úřad<sup>1,2</sup></li> <li>Matriční úřady<sup>1</sup></li> <li>Vybrané agendy v oblasti životního prostředí a zemědělství</li> <li>Sociální práce</li> <li>Péče o válečné hroby</li> </ul>	<b>Kompetence obcí typu I + typu II plus:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Přestupkové řízení</li> <li>Silniční úřad</li> <li>Vydávání občanských průkazů (řidičských průkazů, živnostenských oprávnění) a cestovních dokladů</li> <li>Vedení a koordinace registru motorových vozidel a evidence obyvatel</li> <li>Koordinace poskytování sociálních služeb.</li> </ul>

Poznámky:

1. Tuto působnost mají některé z obcí se základní přenesenou působností.
2. Momentálně se uskutečňuje reforma s cílem přesunout tuto působnost z obcí nižšího typu na obce s rozšířenou působností.
3. Reformy mají rozšířit počet obcí s pověřeným obecním úřadem.

Zdroj: Zpracováno autorkou na základě údajů OECD (2020<sup>[8]</sup>).

Tabulka 4.2. Rozdělení moci mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy v České republice

	Legislativa	Výkon	Financování	Poskytovatel
Obrana	• Ústřední státní správa			
Zahraniční věci				
Vnitro			• Ústřední státní správa	• Ústřední státní správa
Justice				
Finance a daně				
Hospodářství				
Ochrana životního prostředí		• Krajská samospráva • Obecní samospráva	• Ústřední státní správa • Obecní samospráva	• Ústřední státní správa (částečně) • Krajská samospráva • Obecní samospráva
Veřejné služby		• Krajská samospráva (silniční infrastruktura, koordinace dopravy) • Obecní samospráva (silniční infrastruktura, doprava)	• Ústřední státní správa • Krajská samospráva (infrastruktura) • Obecní samospráva (silniční infrastruktura, doprava)	• Ústřední státní správa (poštovní úřady) • Krajská samospráva (silniční infrastruktura, doprava)
Sociální záležitosti		• Krajská samospráva (koordinace sociálních služeb) • Obecní samospráva (sociálně-právní ochrana dětí)	• Ústřední státní správa • Krajská samospráva (sociální služby) • Obecní samospráva (sociální služby)	• Ústřední státní správa (podpory) • Krajská samospráva (sociální služby)
Zdravotnictví		• Krajská samospráva (nemocnice) • Obecní samospráva (primární péče)	• Ústřední státní správa • Krajská samospráva (nemocnice) • Obecní samospráva (primární péče)	• Ústřední státní správa • Krajská samospráva (částečně) • Obecní samospráva (primární péče)
Vzdělávání	• Krajská samospráva (střední) • Obecní samospráva (základní)	• Ústřední státní správa • Krajská samospráva (střední) • Obecní samospráva (základní)	• Ústřední státní správa • Krajská samospráva (střední školy a speciální školská zařízení) • Obecní samospráva (základní)	
Věda a výzkum		• Ústřední státní správa	• Ústřední státní správa	

Zdroj: Zpracováno autorkou na základě údajů: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/251c368a-960c-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>.

Kraje mají rovněž samostatnou a přenesenou působnost. Byly zřízeny ústavním zákonem v roce 1997 (zákon č. 347/1997), ale faktické kompetence získaly až v roce 2000 zákonem č. 129/2000, o krajích, který na ně přenesl řadu pravomocí. Zákon nabyl účinnosti k 1. 1. 2003 poté, co byly vytvořeny podmínky pro efektivní fungování krajů. Kraje odpovídají za řadu činností souvisejících s rozvojem vlastního území. Schvalují například dokumenty územního plánování a odpovídají za regionální hospodářský rozvoj a ochranu životního prostředí. Jsou také zodpovědné za regionální dopravu. Mohou stanovit opatření pro rozvoj regionálního cestovního ruchu. V některých případech kraje a obce odpovídají za stejné oblasti politik. Jejich kompetence jsou ale rozděleny, kraje odpovídají za financování programů a zastřešující politiku a obce za poskytování služeb. Kraje například financují sportovní aktivity, ale obce je zajišťují (OECD, 2017<sup>[5]</sup>).

## **Zajištění úspěšného provádění reformy víceúrovňové správy věcí veřejných**

Česká republika vyvinula významné úsilí, aby zvýšila efektivitu systému veřejné správy. Současný program reformy veřejné správy, známý jako Konceptce Klienty orientovaná veřejná správa 2030 (usnesení vlády č. 562/2020), je krokem stejným směrem, neboť usiluje o zvýšení efektivitu systému veřejné správy (další informace o Konceptci KOVES viz kapitola 2) Jedním z klíčových cílů koncepce je zlepšení dostupnosti a kvality veřejných služeb. KOVES z tohoto důvodu uvádí, že přenesenou působnost by měly vykonávat pouze obce s dostatečným personálním a odborným zázemím. Pro dosažení tohoto cíle KOVES uvažuje o vymezení nové struktury přenesené působnosti, a to přenesením některých povinností vyplývajících z přenesené působnosti všech obcí na obce II. typu, přičemž by se zároveň zvýšil počet těchto obcí II. typu. Touto reformou chce česká veřejná správa zajistit dostatečné a efektivnější poskytování služeb a snížit administrativní zátěž nejmenších obcí. Přesto je důležité zmínit, že snahy o decentralizaci či opětovnou centralizaci působností závisí na aktuální vládě.

### **Rámeček 4.2. Konceptce Klienty orientovaná veřejná správa 2030**

Aktuálním rámcem pro veřejnou správu v České republice je Konceptce Klienty orientovaná veřejná správa 2030. Jejím cílem je reformovat veřejnou správu v České republice v souladu s vizí: „...dosáhnout do roku 2030 takové veřejné správy, která bude v maximální možné míře orientovaná na klienta, a bude tak přispívat k dalšímu zvyšování kvality života obyvatel a růstu prosperity České republiky“. Konceptce usiluje o zlepšení způsobu, jakým kraje a obce zajišťují veřejnou správu, a toho, jak k ní přistupují a jak ji vnímají obyvatelé České republiky. Konceptce vytyčila pět hlavních cílů: 1) dostupné a kvalitní služby, 2) efektivní systém veřejné správy, 3) efektivní instituce veřejné správy 4) kompetentní lidské zdroje 5) informovaní a účastníci se občané.

#### **Dostupné a kvalitní služby**

V rámci tohoto cíle se Česká republika snaží v souladu se strategií Digitální Česko zlepšit dostupnost veřejných služeb online. Veřejná správa v ČR se rovněž snaží reformovat současný systém výkonu přenesené působnosti tím, že bude do kategorie obcí II. typu zařazeno více obcí. Cílem je zlepšit celkovou efektivitu veřejné správy v České republice.

#### **Efektivní systém veřejné správy**

Tento cíl usiluje o významné zefektivnění veřejné správy prostřednictvím nového kompetenční zákona. Očekává se také odstranění různých „duplicit“ nebo překrývajících se kompetencí ve veřejné správě. Reforma se v zájmu zvýšení efektivitu snaží zlepšit horizontální spolupráci mezi obcemi a ústřední orgány správy. Očekává se i zlepšení hospodaření s veřejnými prostředky a posílení prostředí pro inovace a rozvoj umělé inteligence v ČR.

#### **Efektivní instituce veřejné správy**

V rámci realizace tohoto cíle vytvoří Česká republika analytické týmy, které budou podporovat informované rozhodování ve veřejné správě. U státních zaměstnanců bude rovněž posíleno povědomí o udržitelném rozvoji a státní dotační politice. Za účelem zvýšení efektivitu institucí veřejné správy bude kladen vyšší důraz na zavádění efektivního strategického řízení a systémového přístupu k řízení kvality.

#### **Kompetentní lidské zdroje**

Tento cíl má za úkol zdokonalení lidských zdrojů – zastupitelů a úředníků na krajské a obecní úrovni. V zájmu zajištění vysoké odbornosti státních zaměstnanců pro výkon státní správy na obecní a krajské úrovni tento cíl usiluje o zlepšení a modernizaci vzdělávání státních zaměstnanců zavedením moderních vzdělávacích nástrojů. Podle nového vzdělávacího programu by mělo dojít ke zjednodušení



úřednické zkoušky, měla by se zaměřit na odborné činnosti úředníků územních samosprávných celků. Měla by být také posílena kvalita vzdělávacího procesu, přičemž si dohled nad ním ponechá stát.

### Informování a účastníci se občané

Koncepce poukazuje na klesající zájem o účast na politickém procesu, což dokládá i volební účast a počty členů politických stran. Česká republika se snaží zlepšovat způsoby komunikace a zvýšit tak informovanost občanů o funkcích veřejné správy, aby tuto dynamiku zvrátila. Ústřední orgány správy také usilují o zlepšení povědomí obyvatel ČR o funkcích veřejné správy s cílem zlepšit její vnímání u veřejnosti.

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR (2022<sup>[9]</sup>).

Pro úspěšné uskutečnění reforem je zásadní dosažení konsensu a souhlasu různých stakeholderů. Česká republika zažila před sametovou revolucí období důsledné centralizace. Decentralizační snahy posledních let jsou proto vnímány jako krok vpřed k zajištění blízkého vztahu s občany a k provádění politiky, jež lépe reaguje na místní potřeby. Stejně jako v některých dalších zemích OECD se i v ČR opětovná centralizace určitých pravomocí obecně setkává s nevlídelem ze strany sdružení a představitelů obcí. Reformy víceúrovňové správy se vskutku často zadržávají, selhávají a mohou být zrušeny, odloženy nebo dokonce odvolány. Může se stát, že nepůjdou podle plánu a jejich realizace bude pouze částečná, že budou v průběhu realizace upraveny nebo dokonce obejity, aniž by přinesly okamžité výsledky nebo očekávané výstupy. Proto je pro získání podpory místních aktérů a občanské společnosti nezbytné doprovázet reformy víceúrovňové správy vhodnými konzultacemi, jednáními a zajistit řádnou komunikaci (Rámeček 4.3).

### Rámeček 4.3. Klíčové prvky pro zajištění úspěšných reforem víceúrovňového vládnutí

Reformy víceúrovňového vládnutí jsou obzvláště citlivé a obtížné z hlediska proveditelnosti. Složitost těchto reforem vyplývá z toho, že zahrnují několik úrovní veřejné správy a znamenají změnu vertikálních a horizontálních vztahů mezi ústřední státní správou a správami na úrovni územněsprávních celků a také uvnitř těchto územněsprávních celků. Týkají se volených zástupců, státních zaměstnanců z ústřední státní správy i úředníků správ na úrovni územně samosprávných celků, jakož i různých dalších stakeholderů, kteří mají někdy protichůdné zájmy. Kromě toho je častým problémem zajištění podpory veřejnosti. Buď chybí společenská poptávka ze strany občanů, nebo zájem, případně pokud veřejnost zájem projeví, má často podobu negativní reakce. Reformy bývají vnímány jako ohrožení stávajícího společenského řádu a zhoršení situace ve srovnání s předchozím stavem, o čemž svědčí neúspěch institucionálních a územních reforem (např. slučování obcí, regionální reformy a decentralizace).

Přetváření víceúrovňového systému veřejné správy trvá dlouho a může si vynutit změny. Pro dosažení očekávaných přínosů, jsou často zapotřebí další a doplňující reformy, které napravit případné odchýlení od původního záměru a zlepšit mechanismy víceúrovňového vládnutí. Navíc se jedná o nikdy nekončící proces, protože úkolem víceúrovňových reforem není pouze přizpůsobit se nové, stabilní a konečné situaci, ale umožnit veřejné správě na všech úrovních průběžně se přizpůsobovat neustále se vyvíjejícímu prostředí.

Země OECD přijaly velmi rozmanitý soubor strategických nástrojů, které umožňují úspěšnou realizaci reforem víceúrovňového vládnutí. Mezi tyto mechanismy patří např:

Pilotní programy, experimentální studie a lokální řešení, které mohou prokázat účinnost reforem a připravit půdu pro změny ve větším měřítku.

Nevlídelem místních samospráv může pomoci překonat rozvíjení kultury a praxe víceúrovňové spolupráce, široce pojaté konzultace a vyjednávání v přípravné fázi a v průběhu celého reformního procesu. Kromě organizování konzultací lze reformy víceúrovňového vládnutí usnadnit zapojením místních samospráv

do přípravy a provádění reforem prostřednictvím jednání s místními sdruženími a/nebo *ad hoc* výbory v přípravné fázi a v průběhu celého reformního procesu. Další nástroje, jako jsou dočasné přechodné fondy nebo mechanismy v případě fiskálních reforem, daňové pobídky, dočasné záruky nebo politické kompenzace, mohou být použity pro „kompenzaci poražených“ a nabídku kompromisních řešení. Sdružení samospráv na úrovni územních samosprávných celků hrají v procesech reforem veřejné správy zásadní význam, neboť slouží jako prostředník, konsolidují informace a jsou stabilním partnerem vlády pro vyjednávání, čímž pomáhají snižovat značnou informační asymetrii a vysoké transakční náklady.

Je nutné zajistit správných komunikačních postupů, pobídek, kompenzací a vzdělávacích aktivit s cílem mobilizovat zaměstnance veřejné správy a získat jejich podporu. Vzhledem k tomu, že se decentralizační reformy dotýkají struktur ústřední státní správy na úrovni ministerstev a územních samosprávných celků, mohou být vnímány jako hrozba (ztráta vlivu a pracovních míst) a proto mohou vyvolat odpor. Problémy mohou vznikat na straně státních zaměstnanců nebo úředníků, protože i u nich může vznikat odpor vůči reformě. Tento rozměr je klíčový a měl by být řešen odpovídajícím způsobem.

Je vhodné zřídit expertní výbory pro dosažení větší míry politické shody napříč stranami. To může být obzvláště důležité pro udržení dynamiky reformy navzdory změnám ve vládě. Parlamenty mohou v tomto ohledu sehrát zásadní roli při sladování různých názorů a dosahování konsensu mezi různými stakeholdery. Klíčovým faktorem úspěchu mohou být *ad hoc* parlamentní výbory, které zajistí konzultace, přípravu a monitorování průběhu reforem. Tento přístup může zahrnovat také konzultace prostřednictvím stálých víceúrovňových koordinačních komisí či fór, případně je možné se opřít o *ad hoc* expertní poradní výbory.

V dosažení cílů reformy může pomoci také nabídka odborných znalostí, metodik, technické podpory a nástrojů pro předběžnou přípravu místním samosprávám i dalším stakeholderům. V několika zemích byl jako problém identifikován právě nedostatek metodického vedení ze strany ústřední státní správy.

Zdroj: OECD (2017<sub>[10]</sub>; 2017<sub>[11]</sub>).

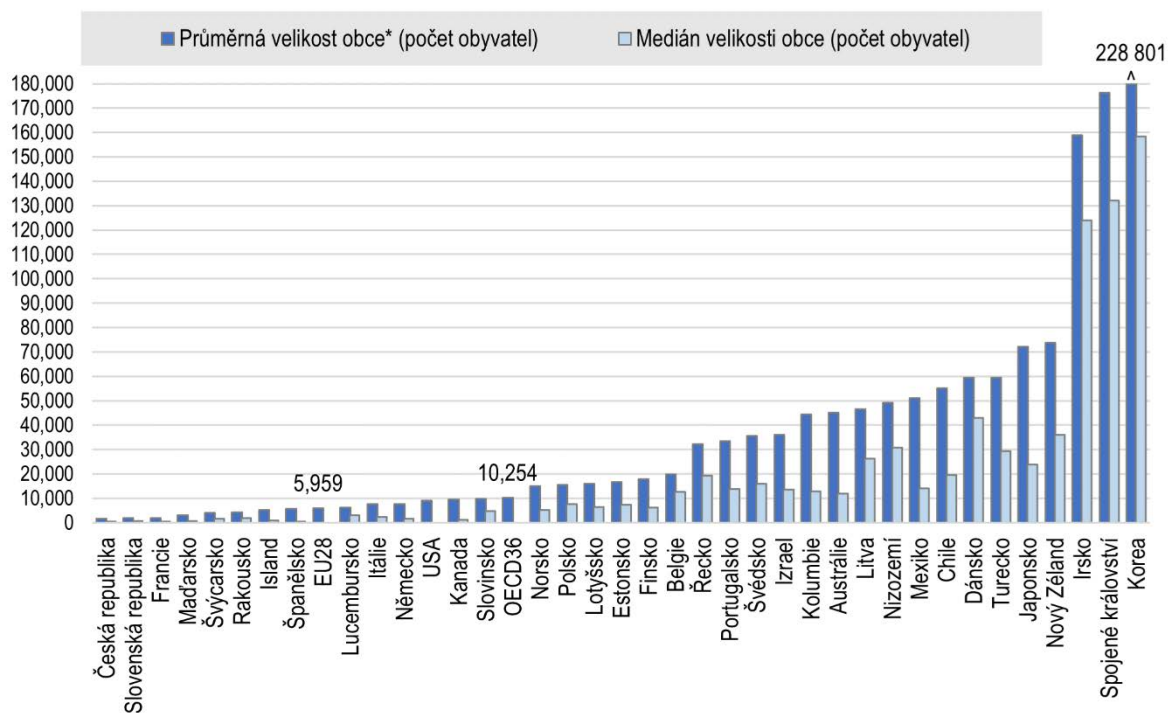
## Posílení spolupráce mezi obcemi s cílem podpořit efektivitu regionální a místní veřejné správy

### **Vysoce roztržštěné územně správní členění ovlivňuje veřejné služby a efektivitu investic**

Územně správní členění České republiky je značně roztržštěné, ČR má velký počet obcí malých rozlohou i počtem obyvatel. Je to důsledek zákonné úpravy přijaté na počátku 90. let 20. století, která umožnila dělení obcí. V roce 2020 měla ČR nejmenší průměrnou velikost obce mezi zeměmi OECD (v průměru 1 710 obyvatel na obec), což je výrazně pod průměrem OECD, který je 10 250 obyvatel, a průměrem EU, který činí 5 960 obyvatel. Medián velikosti českých obcí je 442 obyvatel, 95,7 % obcí mělo v roce 2021 méně než 5 000 obyvatel a 88,6 % méně než 2 000 obyvatel. Průměrná rozloha obcí je rovněž nejnižší v OECD. České obce mají v průměru rozlohu 13 km<sup>2</sup> oproti průměru celé OECD, který je 234 km<sup>2</sup>. Na rozdíl od mnoha zemí OECD, kde se stalo slučování obcí pravidlem, se v 90. letech 20. století rozdrobenost obcí v České republice prudce zvýšila – ze 4 100 v roce 1990 na 6 230 v roce 1994. Stále se zvyšující roztržštěnost ukončil v roce 2000 zákon o obcích, který stanovil, že nová obec musí mít alespoň 1 000 obyvatel, aby mohla získat status obce. Zákon také dává obcím možnost dobrovolného slučování, avšak obce nejsou k tomuto kroku nijak konkrétně motivovány. Zákon o obcích z roku 2000 podporuje i meziobecní spolupráci na základě veřejnoprávních smluv o výkonu některých funkcí a dobrovolných svazcích obcí, jejím cílem je minimalizovat dopady roztržštěnosti obcí.



Obrázek 4.1. Průměrná a mediánová velikost obcí v OECD a Evropské unii, 2020



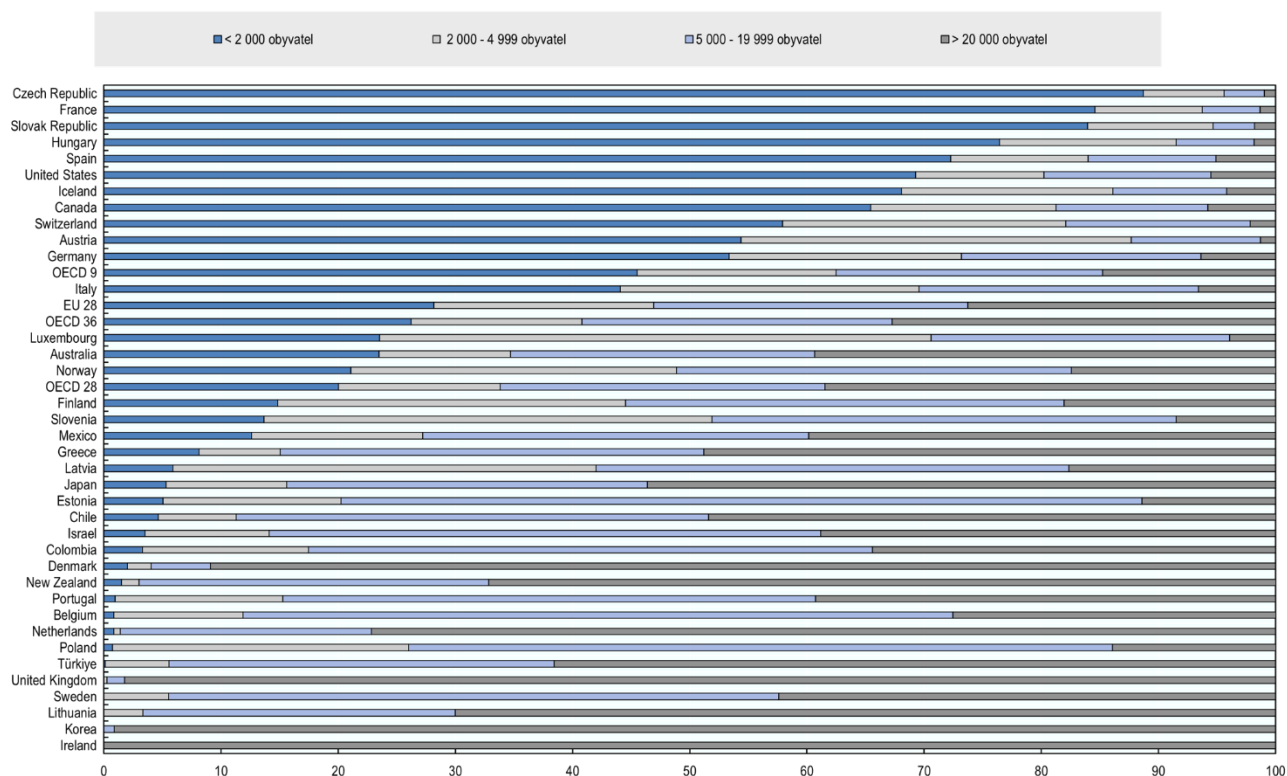
Zdroj: OECD (2021<sub>[12]</sub>).

České kraje jsou malé i podle mezinárodních měřítek. Pokud jde o počet obyvatel, je průměrná velikost českých krajů 2,5krát menší než průměrná velikost regionů NUTS 2 v EU28 a rozlohou jsou 4krát menší (Ministerstvo vnitra ČR, 2018<sub>[2]</sub>). Pouze 3 ze 14 krajů jsou dostatečně velké na to, aby je bylo pro účely regionálního financování EU možné označit jako regiony NUTS 2 (Praha, Středočeský kraj a Moravskoslezský kraj). Zbývajících 11 krajů jsou regiony NUTS 3, které se pro statistické účely spojují a tvoří dalších pět regionů NUTS 2 (OECD, 2020<sub>[8]</sub>). Toto je důvod, proč má Česká republika na úrovni NUTS 2 některé regiony sdružené, tyto regiony jsou čistě statistickými jednotkami. Vytvoření regionů soudržnosti poněkud zkomplikovalo funkce systémů veřejné správy a tvorby politik (OECD, 2020<sub>[8]</sub>).

Územně správní roztržitost, jejímž důsledkem je existence mnoha malých obcí, ovlivňuje efektivitu nákladů souvisejících s poskytováním veřejných služeb. V důsledku silné územně správní roztržitosti je většina českých obcí příliš malá na to, aby zajistila nákladově efektivní poskytování veřejných služeb (OECD, 2018<sub>[1]</sub>). Jak totiž zdůraznily dřívější studie OECD, zjištění získaná z různých zemí naznačují, že je mezi náklady na poskytování služeb a velikostí obcí vztah, který je možné zobrazit jako písmeno U (OECD, 2020<sub>[8]</sub>). Například ve Španělsku se odhaduje, že celkové výdaje na obyvatele v obcích s 1 000 obyvateli jsou o 20 % vyšší než v obcích s 5 000 obyvateli. Ve Švýcarsku bylo zjištěno, že náklady jsou vyšší a kvalita služeb nižší v obcích s méně než 500 obyvateli (OECD, 2020<sub>[8]</sub>). V České republice je navíc mnoho těchto malých obcí odlehklých a řídko osídlených, čímž se náklady na poskytování veřejných služeb ještě zvyšují (OECD, 2017<sub>[13]</sub>). Náklady na poskytování služeb v místech s menším počtem obyvatel více rozptýlených po správním obvodu jsou vyšší, neboť nevznikají úspory z rozsahu, tj. vyšší náklady na dopravu a případné finanční pobídky pro pracovníky ve službách (OECD, 2021<sub>[14]</sub>). Obyvatelstvo ve venkovských oblastech bývá také ve srovnání s městy starší, což vyžaduje odlišné a potenciálně dražší veřejné služby, jak se ukázalo i během pandemie onemocnění covid-19. Tato situace se bude postupem času zhoršovat, protože odlehklé a venkovské oblasti jsou vystaveny působení mnoha megatrendů, včetně

vylidňování a stárnutí populace, které budou ovlivňovat dostupnost a kvalitu veřejných služeb (OECD, 2021<sup>[14]</sup>).

**Obrázek 4.2. Obce podle velikosti třídy obyvatel**



Zdroj: OECD (n.d.<sup>[15]</sup>).

#### Rámeček 4.4. Pandemie onemocnění covid-19 způsobila revoluci v oblasti poskytování služeb

Pandemie onemocnění covid-19 měla v zemích OECD i na celém světě hluboké a nepřímé dopady na poskytování služeb. Pandemie se negativně projevila zvyšující se úmrtností v důsledku vysokého počtu úmrtí a měla také nepřiměřené dopady na venkovské obyvatelstvo. Vzhledem k tomu, jaké narušení globální ekonomiky pandemie způsobila, bude mít v příštích letech pravděpodobně také drastické dopady na dostupnost veřejných zdrojů na financování sociální oblasti. V důsledku pandemie se také přestaly vzdělávat 1,6 miliardy studentů ve 190 zemích světa. Pandemie navíc dopadla na osoby ve finanční tísní a negativně ovlivnila jejich přístup k lékařské péči. Tyto velké změny otevřely prostor pro digitalizaci veřejných služeb, jako je vzdělávání a zdravotní péče. Přestože digitalizace zdravotní péče a vzdělávání na dálku vyplnila mezery v poskytování veřejných služeb, poukázala také na nerovnosti mezi venkovským a městským obyvatelstvem i mezi příjmovými skupinami v přístupu k širokopásmovému připojení. Telemedicina během pandemie onemocnění covid-19 vyplnila mezeru v poskytování služeb, což dokazuje, že digitalizace je důležitým aspektem při poskytování služeb, ať už během krize, nebo mimo ni.

Zdroj: OECD (2021<sup>[14]</sup>).

Malá velikost obcí s sebou nese i problémy způsobené nízkou kapacitou. Jak již zdůraznily předchozí studie OECD, a při přípravě tohoto Přehledu se to znovu potvrdilo, samosprávy územních celků se v České republice potýkají s akutním nedostatkem odpovídajících dovedností a administrativních kapacit. To platí zejména na úrovni obcí, které se kromě nedostatku dovedností potýkají i s obtížemi při získávání kvalifikovaných osob (viz níže).

V této souvislosti by místním samosprávám velmi pomohl důkladný odhad nákladů a kvality poskytování veřejných služeb v celé zemi. V České republice chybí přesný systém indikátorů pro hodnocení nákladů a kvality poskytování veřejných služeb, což ztěžuje posouzení dopadu územně správně roztržštěnosti na efektivitu služeb. Některé země OECD, například Austrálie, Dánsko, Itálie a Norsko, takové indikátory sledují a zveřejňují (Mizell, 2008<sup>[16]</sup>). Nejznámějším systémem je norský systém KOSTRA, který poskytl obcím nástroj pro interní plánování, sestavování rozpočtu a srovnávání. Ústřední vládě pomáhá posoudit, zda obce dodržují standardy a předpisy stanovené na ústřední úrovni (OECD, 2020<sup>[8]</sup>). Portál OpenCivitas v Itálii nabízí velké množství podrobných dat o výkonnosti místních samospráv (obcí, provincií a regionů) podle skutečných výdajů a poskytovaných veřejných služeb (OECD, 2020<sup>[8]</sup>). Chile zvolilo komplementární přístup a stanovilo minimální standardy pro komunální služby. Stanovení minimálních standardů pro poskytování služeb na místní úrovni by mohlo být pro Českou republiku doplňkovým nástrojem, který by mohl obce povzbudit ke spolupráci s cílem ustavit minimální společný soubor služeb, k nimž by měli mít přístup všichni občané bez ohledu na to, kde žijí (Rámeček 4.5).

#### Rámeček 4.5. Zlepšení služeb na místní úrovni: Vývoj ukazatelů a minimálních standardů

##### Systém KOSTRA v Norsku

Systém KOSTRA (systém pro reportování z místní úrovně na stát, jehož název je odvozený od názvu KOMmune-STat-RApportering) je informační databáze určená obcím a krajům v Norsku. Systém byl spuštěn v roce 1995 s cílem nabídnout platformu pro reporting dat z obcí a krajů za účelem zlepšení organizace plánování, řízení a realizace národních cílů (Statistics Norway, 2022<sup>[17]</sup>). V roce 2001 se vykazování dat do systému KOSTRA stalo pro norské obce a kraje povinným (Government of Norway, 2019<sup>[18]</sup>). Systém KOSTRA publikuje, mimo jiné, vstupní a výstupní ukazatele o místních veřejných službách a financích a zajišťuje online informovanost o prioritách, produktivitě a potřebách obcí. Databáze integruje informace z účetnictví místních samospráv a statistiky služeb a obyvatelstva. Obsahuje ukazatele výkonů a pokrytí služeb, potřeb, kvality a efektivity. Informace v databázi KOSTRA jsou snadno přístupné pro účely analýzy dat a nezávislého výzkumu i zájemcům z řad veřejnosti. Systém KOSTRA využívají místní samosprávy také ke srovnávání postupů, čímž podporují tzv. „bench-learning“, což je vzájemné učení sdílením zkušeností. Systém KOSTRA je upraven zákonem o místních samosprávách, který stanoví povinnost obcí a krajů podávat státu zprávy prostřednictvím systému KOSTRA (Government of Norway, 2019<sup>[18]</sup>).

Na ústřední úrovni se systému KOSTRA podařilo zracionalizovat sběr a zpracování dat a přispět tak ke sjednocení standardů, čímž se zvýšila porovnatelnost mezi obcemi a odvětvími služeb. Kromě toho databáze posloužila také jako nástroj k zajištění dodržování národních standardů a předpisů ze strany obcí a usnadnila společné hodnocení ekonomické situace na místní úrovni, které slouží jako podklad pro parlamentní diskusi o transferech finančních zdrojů na obce. Systém KOSTRA významně snižuje administrativní zátěž obcí spojenou s výkaznictvím a funguje jako nástroj pro plánování, sestavování rozpočtu a komunikaci. Systém KOSTRA, který disponuje informacemi o rozpočtovém hospodaření samospráv, umožňuje samosprávám porovnat, jak jsou vynakládány finanční prostředky v jiných obcích, a u řady ukazatelů poskytuje podklady pro srovnání.

### Minimální standardy pro komunální služby v Chile

Chile má již dlouho zavedený rámec pro Program řízení kvality komunálních služeb (Programa Gestión de Calidad de los Servicios Municipales). V roce 2006 přijalo systém certifikace kvality komunálních služeb (Sistema de Acreditación de la Calidad de Servicios Municipales) téměř 100 obcí se dvěma modely řízení, přičemž model pro postupné zlepšování řízení obcí je zjednodušenou verzí prvního modelu určeného pro obce se střední nebo nízkou „úrovň řízení“. Systém byl strukturován na základě souboru postupů a metod, které mají obce podporovat, vést a povzbuzovat k neustálému zlepšování výkonnosti.

V roce 2015 zahájila chilská vláda revizi systému certifikace a zavedla Systém posilování a měření kvality komunálních služeb, aby vytvořila strukturu, která lépe odpovídá potřebám a požadavkům obcí. Nový systém se zaměřuje zejména na definování garantovaných minimálních standardů s cílem snížit územní rozdíly (servicios municipales garantizados, SEMUG). Zpočátku SEMUG zahrnoval sedm komunálních služeb v „první generaci garantovaných minimálních služeb“, které měly na obec buď vysoký dopad, nebo pro ni představovaly vysoké náklady či příjmy. Tyto minimální standardy byly definovány jako základní úroveň poskytování z hlediska kvantity a kvality, která byla koncipována tak, aby ji mohly garantovat všechny obce v zemi – tedy jako společný soubor služeb, k nimž by měli mít přístup všichni občané bez ohledu na to, kde žijí. Sedm vybraných služeb zahrnovalo 22 standardů a 47 ukazatelů. Chilská vláda na definici základních hodnot jednotlivých ukazatelů spolupracovala formou pilotní implementace se 60 obcemi.

Zdroj: (Statistics Norway, 2022<sup>[17]</sup>); (Government of Norway, 2019<sup>[18]</sup>); OECD (2017<sup>[10]</sup>; 2012<sup>[19]</sup>); Mizell (2008<sup>[16]</sup>).

### **Meziobecní spolupráce v České republice je základem pro investice a poskytování služeb v odpovídajícím rozsahu**

České obce stále častěji spolupracují při realizaci investic a poskytování služeb, čímž vyvažují vysokou územně správní roztržičnost. Meziobecní spolupráce je v České republice stále běžnější díky legislativnímu rámci, který umožňuje formální i dobrovolnou spolupráci mezi sousedícími obcemi, a to zejména v oblasti jejich samostatné působnosti (Tabulka 4.3). Základní formou meziobecní spolupráce jsou dobrovolné svazky obcí (DSO) (Bakoš et al., 2021<sup>[20]</sup>) (Sedmíhradská, 2018<sup>[21]</sup>). Počet dobrovolných svazků obcí od roku 1990 průběžně roste, přičemž k výraznému nárůstu došlo kolem roku 2000 v souvislosti s přijetím zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.), který zavedl veřejnoprávní formy meziobecní spolupráce a omezil možnosti využívání soukromoprávních forem (Sedmíhradská, 2018<sup>[21]</sup>). V roce 2022 bylo v ČR zapsáno 702 dobrovolných svazků obcí, některé z nich však nevykonávají žádnou činnost. Vzhledem k tomu, že většina dobrovolných svazků obcí vzniká za jediným účelem a sdružuje pouze několik členů, dochází k určitému překrývání funkcí vykonávaných jednotlivými svazky, protože neexistují žádná zastřešující legislativní pravidla a doporučení. Projednává se však nový návrh novely zákona č. 128/2000 Sb. Tato novela vytváří novou formu dobrovolných svazků obcí, kterou by bylo rozsahem větší společenství obcí. Společenství obcí by mělo v ideálním případě vzniknout v rámci správního obvodu obce s rozšířenou působností (obce III. typu) a mělo by zahrnovat většinu obcí patřících do jejího správního obvodu. Cílem je posílení meziobecní spolupráce ve větším měřítku na úrovni tzv. „mikroregionu“, zajistit koordinaci veřejných služeb (např. sociálních služeb), společný výkon správních činností a strategický rozvoj území, včetně strategického a územního plánování. Návrh novely sice určuje minimální počet členů<sup>1</sup>, ale v této fázi předpokládá pouze dobrovolné členství.

Přestože spolu obce v některých případech takto spolupracují v oblasti plánování a investic, většina případů spolupráce se zaměřuje na poskytování veřejných služeb. Dobrovolné svazky obcí mohou být v některých případech i víceúčelové a zajišťovat několik funkcí většinou s cílem pomoci svým členům se strategickým rozvojem (OECD, 2020<sup>[8]</sup>). Jak však zdůraznilo několik stakeholderů i Ministerstvo vnitra,

většina dobrovolných svazků obcí je jednoúčelových. Mohou se zaměřovat na jednorázový investiční projekt nebo průběžné poskytování služeb. Zástupci obcí totiž meziobecní spolupráci nejčastěji využívají v oblasti odpadového hospodářství, vodovodů a kanalizací, u sportovních zařízení, při poskytování sociální péče a služeb domácí péče a dalších. Dobrovolné svazky obcí jsou po celé ČR zřizovány především za účelem výkonu samostatné působnosti, jde například o vzdělávání, úklid, infrastrukturu, správu obecního majetku a další. Víceúčelové dobrovolné svazky obcí jsou zejména ze strany Ministerstva vnitra často považovány za dobrý příklad podporující tento typ spolupráce. Stejně jako u ostatních dobrovolných svazků obcí ale ani jejich zřízení nezaručuje stabilitu. Dobrovolné svazky obcí se často spíše než na financování poskytované členskými obcemi nebo na vlastní příjmy z poskytování služeb do značné míry spoléhají na externí, dočasné zdroje financování, např. ze státního rozpočtu nebo fondů EU (OECD, 2020<sub>[8]</sub>). Získávají také prostředky od svých členů, ale starostové se zdráhají zvýšit členské příspěvky, aby zajistili dostatečné a stabilní financování (OECD, 2020<sub>[8]</sub>).

**Tabulka 4.3. Různé typy formalizované spolupráce obcí v České republice**

Meziobecní spolupráce	Regulační rámec/financování	Hlavní charakteristiky
Dobrovolný svazek obcí („DSO“)	Zákon č. 128/2000, Sb. o obcích upravuje jejich vznik a činnost  Zákon č. 250/2000, Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů	Zákon č. 128/2000, Sb. o obcích stanoví právo na spolupráci mezi obcemi a její úpravu. Uvádí vhodné služby, které mohou DSO v ČR zajišťovat a jejich požadované složení.  Zákon č. 250/2000, Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů upravuje řízení DSO a obecních samospráv. Určuje rozpočtové zásady, kterými se musí DSO a územní samosprávné celky řídit.  DSO mohou vytvořit dvě nebo více obcí na základě stanov a kladného usnesení zastupitelstev všech zapojených obcí.  DSO jsou financovány ze členských příspěvků, nedaňových příjmů získaných z vlastní činnosti a externích zdrojů (dotací).  Většina DSO se v České republice využívá k poskytování služeb v oblasti odpadového hospodářství a kanalizace a vodovodů. (Sedmihradská, 2018 <sub>[21]</sub> ).
Společné zapsané společnosti: akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)	Možnost využívání smluvní spolupráce a zakládání společných neziskových institucí a podniků.
Evropské seskupení pro územní spolupráci (ESUS)	Nařízení (ES) č. 1082/2006, ve znění nařízení (EU) č. 1302/2013  Zákon č. 154/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů  Zákon č. 128/2000, Sb. o obcích (§ 55)	Nařízení (EU) 1082/2006 upravuje regulační rámec pro zřizování a účel evropských seskupení pro územní spolupráci („ESUS“). Nařízení zřizuje ESUS jako právnické osoby v Evropské unii a stanovuje požadavky na jejich složení.  Zákon č. 154/2009 zákon, kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů upravuje postup při zřízení nebo založení ESUS v České republice. Stanovuje Ministerstvu pro místní rozvoj povinnost registrace seskupení v ČR a stanovuje důvody pro zrušení a zánik seskupení.  § 55 zákona č. 128/2000, Sb., o obcích upravuje právo obcí na spolupráci s obcemi jiných států



Meziobecní spolupráce	Regulační rámec/financování	Hlavní charakteristiky
	INTERREG Europe	<p>Program <b>INTERREG EUROPE</b> poskytuje rámec pro spolufinancování umožňující seskupením (ESUS) využívat v souladu s politikou soudržnosti EU prostředky z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Program poskytuje financování projektů regionálního rozvoje realizovaných národními i nadnárodními subjekty. Do programu INTERREG je zapojeno mnoho subjektů: přeshraničních, mezinárodních i meziregionálních.</p> <p>ESUS se v České republice stále častěji využívají pro přeshraniční spolupráci a zvyšování atraktivity obcí v pohraničí. Příklady takové přeshraniční spolupráce v ČR seskupení jsou: EGTC NOVUM, Dresden Prag EVTZ, Regionální rozvojová agentúra Senica.</p>

V České republice se osvědčila i spolupráce mezi obcemi za účelem prosazování společných zájmů. V situaci, kdy je územně správní uspořádání značně roztrženo, se obce musí sdružovat, aby usnadnily dialog mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy a zajistily, že bude při stanovování priorit zastoupen a zohledněn i hlas a priority obcí. V České republice jsou historicky významné dvě hlavní organizace sdružující obce: Sdružení místních samospráv ČR a Svaz měst a obcí ČR (Rámeček 4.6). Ministerstvo vnitra, které zajišťuje koordinaci s územními samosprávnými celky, se maximálně snaží o komunikaci s nimi. Jeho úsilí oceňují představitelé obcí, kteří potvrzují, že je Ministerstvo vnitra pravidelně informuje o připravovaných změnách, které mohou mít vliv na obce. Organizace sdružující obce jsou rovněž konzultovány v případě rozhodnutí, která mohou mít dopad na lokální úrovni, přestože jejich priority nejsou vždy brány do úvahy. Komunikační kanály zřízené Ministerstvem vnitra jsou důležité zejména pro zohlednění priorit malých obcí, neboť ty je mohou komunikovat pouze prostřednictvím organizací sdružujících obce.

## Rámeček 4.6. Sdružení a svazy a jejich role v zastupování zájmů samospráv v České republice

### Sdružení místních samospráv České republiky

Sdružení místních samospráv České republiky je nevládní organizace, která prosazuje zájmy českých obcí a měst. Funguje od roku 2008 a jeho členy je více než 2 200 obcí. Sdružení se pyšní tím, že je „silným partnerem vlády, parlamentu a kraje v České republice“ a zároveň hájí společné zájmy českých obcí.

Cílem organizace je podporovat obce v rozvoji venkovské ekonomiky a hájit zájmy obcí na celostátní úrovni. V roce 2021 SMS spustil programovou iniciativu s názvem Obec 2030. Jejím cílem je pomáhat prostřednictvím poradenství poskytovaného zástupcům obecních samospráv se zaváděním decentralizované energetiky a s jejím vlivem na rozvoj venkova. Agenda Obec 2030 poskytuje obcím poradenství v oblasti financování a také infrastrukturní podporu v oblastech, jako je veřejné osvětlení, oběhové hospodářství, elektromobilita atd. Kromě toho sdružení spolupracuje se soukromými společnostmi, jako jsou Škoda a EKO-KOM, a také s ministerstvy, např. Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem kultury a Ministerstvem pro místní rozvoj.

### Svaz měst a obcí České republiky

Svaz měst a obcí ČR je rovněž nevládní organizace, jejími členy jsou obce, jejichž zájmy hájí. Neoficiálně vznikl v roce 1907, kdy se 210 zástupců ze 100 českých měst sešlo na I. sjezdu českých měst Království českého v Kolíně. Svaz byl oficiálně založen 16. ledna 1990 v Brně poté, co se Česká republika oficiálně decentralizovala, a o dva roky později se stal partnerem ústřední státní správy. V současné době svaz tvoří více než 2 700 měst a obcí, které dohromady mají 8 milionů obyvatel (přibližně 80 % obyvatel ČR). Svaz hájí zájmy českých obcí a často působí jako prostředník, který



usměrňuje zájmy českých obcí vůči státní správě a Evropské unii. Jako své hlavní cíle svaz uvádí mimo jiné prosazování „zájmů a práv“ svých členů a vzdělávání zastupitelů členských obcí. Stejně jako Sdružení místních samospráv pomáhá Svaz obcím s vyhledáváním dalších finančních zdrojů a také možných partnerství. Svaz je také členem Rady evropských obcí a regionů a Spojených měst a místních samospráv, mezinárodních organizací pro vládnutí na úrovni nižších územních celků.

### **Asociace dobrovolných svazků obcí ČR**

Vznikla na základě iniciativy zespodu původně coby asociace dobrovolných svazů obcí Středočeského kraje. Následně k ní přistoupily i svazky z dalších regionů a asociace se etablovala celostátně. Sdružuje víceúčelové dobrovolné svazky obcí, které byly v minulosti podpořené prostředky z projektů spolufinancovaných EU s cílem rozvoje administrativní kapacity a strategického plánování. Její členové mají ambici se stát společenstvími obcí.

Zdroje: Sdružení místních samospráv České republiky (n.d.<sup>[22]</sup>); Svaz měst a obcí České republiky (b.d.<sup>[23]</sup>); Sedmihradská (2018<sup>[21]</sup>).

Vzhledem k výrazné politické nevěli ke slučování obcí je možné na fragmentaci reagovat posílením spolupráce mezi obcemi. Ačkoli je územně správní roztržičnost v ČR významným problémem, české obce ani politická reprezentace soustředěně neusilují o jeho řešení prostřednictvím slučování obcí shora dolů ani naopak. Ke sloučení došlo pouze u velmi malého počtu obcí (Musilová and Heřmánek, 2015<sup>[24]</sup>) a mnohé obce s myšlenkou na slučování stále váhají. Jedním z důvodů politické nevěle může být nedávná historie centralizace v České republice (Bakoš et al., 2021<sup>[20]</sup>). Zvýšení počtu obcí po sametové revoluci o 50 % byla totiž do jisté míry reakcí na předchozí centralizovaný systém. Slučování obcí může být při posilování demokracie na lokální úrovni vnímáno jako krok zpět. To je v rozporu se zkušenostmi mnoha zemí OECD, které v posledních 20 letech plánovaly, zahájily nebo dokončily slučování obcí (Rámeček 4.7). V několika zemích, ve kterých slučování obcí proběhlo, přesto místní aktéři vyjadřují silnou politickou nevěli, neboť vnímají změnu ve vyvážení svých politických pravomocí. V této souvislosti by mohlo být posílení spolupráce mezi obcemi, a konkrétnější a explicitnější podpora sdružování, zprostředkovaným řešením pro alespoň částečné překonání roztržičnosti, jež zásadně ovlivňuje efektivní tvorbu politik na místní úrovni.

Obecní samosprávy by zejména v menších obcích mohly významně těžit z dlouhodobé a stabilní meziobecní spolupráce v rámci celého politického cyklu. Spolupráce mezi obcemi se nyní uskutečňuje převážně na projektové bázi a chybí jí komplexní přístup ke spolupráci a plánování rozvoje území. Vzhledem ke struktuře financování se spolupráce obecně uskutečňuje na konkrétních investičních projektech nebo při poskytování určitých služeb, u nichž obce vidí výhodu ve společném postupu, protože pro získání externích dotací je nutné předložit projekt. Příkladem může být výstavba silnic nebo služby odpadového hospodářství. Českým obcím by však velmi prospělo dlouhodobější partnerství, které by jim umožnilo stanovit společné cíle pro rozvoj území a plánovat a realizovat dlouhodobé projekty v odpovídajícím měřítku. To je výhodné zejména pro malé obce, které by se měly sdružovat pro účely strategického plánování (viz níže). Některé dobrovolné svazky obcí již tento postup uplatňují. Obce v celé zemi by se mohly z těchto zkušeností dále poučit a těžit z nich. Sdružení zastupující obce nebo Ministerstvo vnitra mohou v tomto ohledu podporovat vzájemné učení.

Dlouhodobá a stabilní partnerství by se měla zaměřit na spolupráci na funkční úrovni, aby se zlepšila účinnost veřejných politik. Zaměření na funkční urbanizovaná území ve městech i ve venkovských oblastech zlepšuje pochopení klíčových ekonomických trendů, které se odvíjejí v prostorovém měřítku, jež malé územně správní jednotky nemohou řádně zachytit (OECD, 2020<sup>[25]</sup>). Hranice správních obvodů, a to zejména v zemi s tolika obcemi, jako je Česká republika, totiž nemusí nutně zachycovat nebo odrážet geografickou realitu ekonomických aktivit. V městských a venkovských oblastech se investice a služby nejlépe plánují z pohledu funkčních oblastí služeb, jejichž sítě pokrývají obce, města i řídkěji osídlené oblasti. Ekonomické vztahy a toky zboží a osob se totiž nezastavují na hranici správního obvodu, ale ze

své podstaty propojují různé oblasti (OECD, 2020<sup>[25]</sup>). To je v souladu s vnímáním na straně některých místních aktérů, kteří zdůrazňují potřebu pokrytí „velké geografické oblasti nebo počtu obyvatel“, aby dobrovolný svazek obcí naplnil svůj potenciál (Bakoš et al., 2021<sup>[20]</sup>). Aby tomu tak mohlo být, je nezbytné získávat data o funkčních oblastech, které mohou poskytnout přesnější obraz skutečných poměrů než informace o správní oblasti (OECD, 2020<sup>[25]</sup>).

Meziobecní spolupráci by prospěly konkrétní pobídky k uzavírání dohod o spolupráci. Dobrovolnost českého systému meziobecní spolupráce je sice způsobem, jak zajistit, aby ujednání o spolupráci účinněji cílila na místní potřeby, ale transakční náklady mohou být pro některé obce významnou položkou, zejména pokud je členem dobrovolného svazku obcí velký počet malých obcí. Podložená data získaná v nedávné době ukazují, že velké české obce nepovažují meziobecní spolupráci za efektivní z pohledu nákladů (Bakoš et al., 2021<sup>[20]</sup>). Stejným směrem ukazují i některá data z Francie, jejíž územně správní uspořádání je stejně jako v České republice velmi fragmentované (Tricaud, 2021<sup>[26]</sup>). Zavedení finančních pobídek pro spolupráci mezi obcemi již ve fázi plánování může pomoci tyto náklady překonat.

Mnohé země OECD v nedávné době zavedly finanční pobídky podporující spolupráci mezi obcemi. Například Francie nabízí v některých případech speciální dotace a zvláštní daňový režim, jiné země, jako Estonsko a Norsko, poskytují dodatečné finanční prostředky na společné veřejné investice. Slovinsko zavedlo v roce 2005 finanční pobídku na podporu spolupráce mezi obcemi, a to formou úhrady 50 % personálních nákladů společných řídicích orgánů, což vedlo k výraznému nárůstu počtu těchto subjektů. Ve španělské Galicii dostávají investiční projekty, na nichž se podílí více obcí, přednost při čerpání regionálních prostředků (Mizell and Allain-Dupré, 2013<sup>[27]</sup>; OECD, 2019<sup>[28]</sup>) (Rámeček 4.7). Také Polsko se postupně ubírá tímto směrem a poskytuje dodatečné finanční prostředky obcím, které zpracují společný strategický plán pro funkční oblast (OECD, 2021<sup>[29]</sup>). Tyto pobídky mohou rovněž pomoci překonat politické náklady související se spoluprací a udržitelností svazku nebo dohody, protože ta obvykle závisí na politické vůli starosty nebo obecní samosprávy.

#### Rámeček 4.7. Finanční pobídky pro spolupráci napříč jurisdikcemi

Spolupráce mezi obcemi je většinou podporována na dobrovolné bázi. Existují ale pobídky k posílení dialogu mezi obcemi a vytváření sítí, sdílení informací a někdy i k pomoci při vytváření těchto subjektů. Pobídky mohou mít finanční nebo spíše praktičtější povahu (poradenství a technická pomoc, vypracování metodických pokynů, opatření na podporu sdílení informací – viz příklady Kanady, Norska a Spojených států). Některé země také zavedly na podporu spolupráce mezi obcemi nové typy smluv a partnerských dohod.

Francie má téměř 35 000 obcí, které jsou základní jednotkou vládnutí na místní úrovni. Přestože mnohé z nich jsou příliš malé na to, aby mohly samostatně efektivně fungovat, Francie se dlouho bránila slučování. Namísto toho se vláda dala cestou podpory spolupráce obcí. V roce 2022 existovalo přibližně 1 254 subjektů sdružujících více obcí s vlastními daňovými příjmy, které vznikly s cílem usnadnit horizontální spolupráci. Jsou do nich zapojeny všechny obce. Každé uskupení obcí je „veřejnou organizací pro spolupráci mezi obcemi“ (francouzská zkratka je EPCI). EPCI vykonávají omezené, specializované a výlučné pravomoci, které na ně členské obce přenesly. Jsou řízeny delegáty obecních zastupitelstev a pro svou právní existenci musí být schváleny státem. Na podporu obcí při vytváření EPCI poskytuje vláda základní dotaci plus meziobecní grant, aby se vyloučila konkurence v oblasti daňových sazeb mezi zúčastněnými obcemi. EPCI čerpají rozpočtové příspěvky členských obcí a/nebo mají vlastní daňové příjmy.

Ve Slovinsku se v posledních letech zvýšila spolupráce mezi obcemi, zejména u projektů, pro které je nutný velký počet uživatelů. V roce 2005 novela zákona o financování obcí poskytla finanční pobídky pro společnou správu obcí tím, že nabídla dohody o spolufinancování, kdy ústřední vláda začala obcím

pro následující rozpočtové období proplácet 50 % nákladů na zaměstnance společných správních orgánů. Výsledkem byl nárůst účasti obcí v těchto subjektech, a to z 9 společných správních subjektů v roce 2005 na současných 42, což představuje nárůst na 177 spolupracujících obcí. Nejčastěji vykonávanými úkoly jsou kontroly (odpadové hospodářství, silnice, prostranství atd.), služba obecního strážníka, územní plánování a interní audit.

Na subregionální úrovni má v Itálii dlouhou tradici horizontální spolupráce mezi obcemi. Ta má podobu tzv. *unione di comuni*, institucí sdružujících sousedící obce s cílem dosáhnout kritického množství, snížit výdaje a zlepšit poskytování veřejných služeb. Zákon z dubna 2014 zavedl nové finanční pobídky pro slučování obcí a pro svazky obcí. Funkce, na kterých se mají spolupodílet, zahrnují všechny základní funkce obcí. Všechny obce do 5 000 obyvatel jsou povinny se podílet na sdruženém výkonu základních funkcí.

Source: OECD (2020<sup>[30]</sup>).

Pro meziobecní spolupráci by bylo prospěšné i rozšíření vzájemného učení, tzv. peer-learning. Vzájemné učení a budování kapacit jsou další zásadní procesy, které mohou obce dále povzbudit ke společné koordinaci v průběhu celého politického cyklu. Vzhledem k tomu, že ekonomické přínosy meziobecní spolupráce nemusejí obce vnímat v krátkodobém horizontu, a některé s ní ani nemají praktickou zkušenost, musí se v některých případech přesvědčit o jejich výhodách a smysluplnosti. Stejně jako v jiných zemích, např. v Chile nebo Polsku, se zdá, že klíčovým prvkem úspěchu meziobecní spolupráce je její šíření a napodobování (OECD, 2021<sup>[29]</sup>).

Některé země OECD se rozhodly podpořit spolupráci prostřednictvím poradenství a technické pomoci, podporou sdílení informací nebo poskytnutím konkrétních návodů, jak takovou spolupráci řídit. Severské země (Dánsko, Finsko, Norsko a Švédsko) ve svých dohodách řeší především kapacitní otázky, takto postupují mimo jiné i Chile, Francie, Itálie a Španělsko. České obce, které si meziobecní spolupráci již úspěšně vyzkoušely, se mohou podělit o své zkušenosti a povzbudit i ostatní k uzavírání takovýchto dohod, pokud jim ukážou, že díky partnerství mohou dosáhnout efektivnějších a lepších výsledků. Klíčovou roli by při tom mohly sehrát kraje, které mohou zajistit podmínky pro vzájemné učení, nabídnout technickou podporu a působit jako političtí zprostředkovatelé. Tento proces by mělo doprovázet vypracování jasného souboru nástrojů nebo návodů, jak se při sjednávání dohod o spolupráci vypořádat s administrativními postupy. Procesy pro budování kapacit by se mohly zaměřit zejména na strategické plánování převyšující úroveň jedné obce, a to buď prostřednictvím vzájemného učení (peer-learning), nebo zapojením externích odborníků, kteří mohou obcím pomoci při posuzování potřeb svazku obcí (viz níže).

Stanovení konkrétního souboru úkolů, které by měl svazek obcí vykonávat, by mohlo být zajímavou cestou k efektivnějším službám a investicím v celé ČR. Vstup do meziobecních svazků, které vykonávají samostatnou působnost, jsou v České republice dobrovolné. Samosprávy malých obcí někdy vnímají pouze náklady spojené s meziobecní spoluprací (Rámeček 4.7), což snižuje motivaci k zakládání dobrovolných svazků obcí. Jak zdůraznila již předchozí analýza provedená OECD, mandát umožňující spolupráci obcí při poskytování legislativně vymezeného souboru veřejných služeb a výkonu přenesené nebo samostatné působnosti může být účinnou cestou ke zlepšení kvality a efektivity poskytování služeb a může podpořit širší využívání systémů meziobecní spolupráce (OECD, 2020<sup>[8]</sup>). Informace z Itálie například naznačují, že pokud se malé obce zapojují do povinných iniciativ pro spolupráci mezi obcemi, těží poté ze snížení nákladů a lepších veřejných služeb (Giacomini, Sancino and Simonetto, 2018<sup>[31]</sup>). Dobrým příkladem toho, jak povinná meziobecní spolupráce zvyšuje stabilitu spolupráce, jsou i další země, například Finsko, Francie nebo Německo (Rámeček 4.8). Určení povinných a zákonem stanovených úkolů pro meziobecní spolupráci by muselo být v každém případě doprovázeno vhodnými mechanismy financování pro plnění těchto úkolů, zejména konkrétními transfery, poskytováním finančních prostředků nebo financováním svazků obcí.

## Rámeček 4.8. Povinná spolupráce mezi obcemi v zemích OECD

### Reforma PARAS ve Finsku

Spolupráce mezi obcemi ve Finsku prošla během různých reformních období mnoha změnami. Zpočátku, v letech 2005 až 2007, se finská vláda rozhodla pokročit s reformou PARAS, jejímž cílem bylo zlepšit různé funkce na úrovni nižších územních celků. Cílem těchto změn bylo dostat pod kontrolu rostoucí výdaje na úrovni nižších územních celků, zlepšit produktivitu, posílit kapacitu obecních a servisních organizací a rozšířit poskytování služeb na místní úrovni. Během reformy byla obcím ponechána možnost volby, zda se sloučí, nebo se připojí k „oblasti společného řízení“ (tzv. co-management area) podle stanovených povinných prahových hodnot. Vláda umožnila obcím, aby si samy zvolily způsob organizace a zároveň je v letech 2008 až 2013 motivovala ke slučování prostřednictvím finančních dotací. Vzhledem k tomu, že finská vláda nařídila, aby se všechny obce sloučily nebo připojily do oblasti společného řízení, musí místní samosprávy u obou variant dosáhnout prahové hodnoty 20 000 obyvatel pro služby primární zdravotní péče a 50 000 obyvatel pro odborné vzdělávání a přípravu.

Ve Finsku je spolupráce mezi obcemi v podstatě dobrovolná. V případě odborného vzdělávání a zdravotnických služeb však vláda vyžaduje, aby se obce buď sloučily, nebo se připojily ke oblasti společného řízení. Uložení povinnosti meziobecní spolupráce u některých služeb umožňuje obejít se bez mezistupně veřejné správy. *Ex post* analýza, která ve Finsku následovala po zavedení strukturální regulace a reforem prostřednictvím rámce PARAS, došla ke zjištění, že se integrace služeb sociální a zdravotní péče na celostátní úrovni zlepšila.

### Reforma NOTRe ve Francii

Před tím, než se ve Francii nedávno uskutečnily reformy obecního uspořádání, byl systém spolupráce mezi obcemi složitý. Stejně jako mnoho dalších zemí, pro které je charakteristická vysoká roztržitost na obecní úrovni, i francouzská vláda pochopila, že obce dávají před slučováním přednost meziobecní spolupráci. V roce 2014 přijala zákon NOTRe (Nová územní organizace republiky), aby snížila tehdejší fragmentaci svých zhruba 35 000 obcí. Vláda stanovila soubor předpisů a reforem, které mají usnadnit uzavírání dohod o meziobecní spolupráci. Například nařídila, aby se obce, které zatím neměly uzavřenou dohodu o meziobecní spolupráci, k takové dohodě připojily s ohledem na další požadavky vyplývající z reformy. Vláda stanovila minimální hranici počtu obyvatel pro meziobecní spolupráci na 15 000 obyvatel, přičemž původní hranice byla 5 000 obyvatel. Zákon posílil přenesenou povinnou působnost meziobecní spolupráce, známou jako „communautés de communes“ (společenství obcí). Pro tato uskupení je stanoven rámec sedmi působností, které by měly zajišťovat, povinně z těchto sedmi musí naplňovat tři. Ačkoli má ve Francii stejně jako ve Finsku meziobecní spolupráce dobrovolnou dynamiku, stát vyžaduje, aby se do ní obce zapojovaly a některé služby poskytovaly povinně.

Zdroje: OECD (2020<sup>[8]</sup>; 2019<sup>[32]</sup>; 2021<sup>[33]</sup>; 2017<sup>[11]</sup>).

Cestou pro Českou republiku, která stojí za diskusí, může být stále i posílení pobídek na podporu slučování obcí. Ačkoli slučování obcí narazilo v ČR na silnou nevělu, řada stakeholderů na všech úrovních se stále domnívá, že vysoká roztržitost ohrožuje efektivitu veřejné správy. Slučování se setkává se silným odporem nejen v České republice, ale i v několika dalších zemích OECD. Přesto se některé země OECD pro slučování obcí rozhodly. Slučování obcí v zemích OECD reaguje na různé cíle, někdy jde o úpravu odstraňující nesoulad mezi zastaralými správními hranicemi obcí a socioekonomickými funkčními oblastmi, dosažení úspor z rozsahu a širšího záběru při poskytování veřejných služeb nebo zvýšení

správní kapacity obcí (OECD, 2017<sup>[111]</sup>). V Nizozemí a Švýcarsku probíhalo slučování obcí postupně a v severovýchodních zemích bylo provedeno v několika vlnách (např. v Dánsku, Norsku a Švédsku). V některých zemích bylo slučování povinné (např. v Dánsku, Japonsku a na Novém Zélandu). Některé země podpořily slučování tím, že ponechaly stávající obecní správu se statutem územního samosprávného celku a delegovaným starostou, je tomu tak v Irsku, Koreji, na Novém Zélandu, v Portugalsku, ve Spojeném království nebo ve Francii (OECD, 2020<sup>[8]</sup>; 2017<sup>[111]</sup>). Několik zemí OECD podpořilo slučování obcí pobídkami, například poskytnutím finančních dotací, poradenství a technické pomoci, zavedením zvláštního statusu pro větší města (Rámeček 4.9). Česká republika by mohla využít zkušeností těchto zemí k účinnější podpoře slučování obcí, a to zejména v současné situaci, kdy se v mnoha oblastech očekává pokračující pokles počtu obyvatel (OECD, 2020<sup>[8]</sup>).

#### Rámeček 4.9. Jaké jsou pobídky pro slučování obcí?

Pokud v důsledku roztržitého územního uspořádání vznikají problémy, státy se je snaží řešit slučováním obcí. Několik zemí však namísto nuceného slučování obcí nabízí svým územním samosprávám finanční nebo institucionální pobídky ke slučování. Ačkoli národní legislativa umožňuje slučování obcí, obce tak nemusí z různých důvodů činit. Jedním z mechanismů, jak zvýšit počet dobrovolných případů slučování obcí, je proto lepší nabídka státních pobídek pro orgány na úrovni nižších územních celků.

##### Finanční dotace

Mnoho zemí se snaží roztržitost řešit prostřednictvím finančních pobídek motivujících obce ke slučování, jedná se například o dotace. V Norsku měly tyto pobídky podobu pětileté finanční podpory na pomoc obcím při reorganizaci služeb a správy a také zvláštní dotace pro menší obce. Ve Švýcarsku byly s cílem připravit půdu pro slučování zavedeny dotace na poradenství, metodiky a technickou pomoc. Ve Francii měly slučující se obce prospěch z nižšího krácení dotací než ostatní obce.

##### Kombinace různých typů pobídek

Země, které chtějí podpořit slučování svých obcí, často nabízejí také řadu pobídek na podporu slučování obcí. V Nizozemsku byly pro obce, které se rozhodly sloučit, vypracovány metodické pokyny, konkrétně „Politický rámec pro slučování obcí“. Slučující se obce dostávaly při slučování pomoc ze strany nizozemských krajů (provincií). Obce také obdržely upravený příspěvek na slučování, který měl nově sloučeným obcím kompenzovat náklady spojené se sloučením a přizpůsobením se nové situaci. Estonská vláda financovala náklady na poradenství a expertizy, které měly obcím pomoci připravit se na proces slučování. Podle plánu měla být dotace na sloučení pro obce, které se sloučí dobrovolně, dvojnásobná, proces měl proběhnout do ledna 2017. Tato dotace zahrnovala bonus, pokud velikost sloučené obce přesáhne 11 000 obyvatel. V Itálii podporuje slučování obcí prostřednictvím státních a regionálních finančních pobídek zákon 56/2014. Zákon o stabilitě z roku 2015 rovněž zavedl další pobídky pro slučování obcí tím, že se na sloučené obce nevztahují omezení stanovená pro přijímání zaměstnanců. Ve Finsku nabídla reforma PARAS (Rámeček 4.8) finanční a organizační podporu a konzultační nástroje. Stát rovněž slíbil, že zaměstnanci slučované obce na úrovni nižších územních celků nebudou po dobu nejméně pěti let po sloučení propouštěni.

##### Zvláštní status pro velká města

Další pobídkou pro slučování obcí je přiznání zvláštního statusu větším městům po sloučení. V Japonsku byl například pro města zaveden třetí stupeň zvláštního statusu (tzv. města zásadního významu), aby se podpořilo slučování obcí. Japonsko tak učinilo v naději, že se obce budou slučovat s cílem získat tento status, s nímž se na této úrovni pojí nové kompetence. Tento status se vztahuje na



města s více než 300 000 obyvateli, která zároveň splňují několik dalších požadavků. Podle některých zdrojů se tato strategie zdá být v Japonsku úspěšná.

### **Vytváření struktur na nižší než obecní úrovni**

Dalším impulsem pro slučování obcí je umožnění pokračování bývalé obecní správy jako struktury na nižší než obecní úrovni (tj. místních dekoncentrovaných jednotek – subobecní struktura). Subobecní struktury mají zpravidla právní postavení podléhající obci a mají usnášeníschopné zastupitelstvo, výkonný orgán v delegované působnosti (starostu, radu) volený obyvatelstvem, samostatný rozpočet atd., ale jsou zároveň závislé na obci. Subobecní struktura si uchovává místní odpovědnost i přes to, že z hlediska počtu obyvatel se jedná o poměrně velké obce. Prostřednictvím subobecní úrovně se rovněž zvyšuje zastoupení místních aktérů, neboť se takto zachovává místní identita předchozí správy a chrání se historické dědictví, tradice a demokracie. Například v zemích OECD existuje mnoho případů struktur na nižší než obecní úrovni: farní a komunitní rady ve Spojeném království, *Eup* a *Myeon* v Koreji, *freguesias* v Portugalsku, občiny ve Slovinsku atd.

Zdroj: OECD (2017<sup>[11]</sup>).

### **Doporučení k posílení meziobecní spolupráce ve funkčních oblastech**

- **Vytvořit systém indikátorů, který umožní vyhodnocovat náklady a kvalitu poskytování veřejných služeb na obecní úrovni.** Umožní to vyhodnotit, jaký vliv má územně správní roztržitost na efektivitu služeb, a také případně zajistit minimální standard poskytování služeb v celé České republice.
- **Získat data vztahující se k funkčním oblastem (ve funkčních mikroregionech a aglomeracích), aby bylo možné nastavit dlouhodobá a stabilní schémata meziobecní spolupráce zohledňující funkční oblasti.** V městských a venkovských oblastech se investice a služby nejlépe plánují z pohledu funkčních oblastí služeb zajišťovaných pro spolupracující obce, města a řídčeji osídlené oblasti. Je proto nutné mít k dispozici data vztahující se na funkční oblasti, neboť mohou poskytnout přesnější obraz skutečných poměrů než data vztahující se na správní oblasti. To následně usnadní společné strategické plánování svazku obcí ve funkční oblasti.
- **Zavést finanční pobídky, jako jsou speciální dotace a zvláštní daňový režim pro obce zapojené do meziobecní spolupráce a podpořit tak jejich spolupráci.** Tyto pobídky mohou rovněž pomoci překonat politické náklady spojené se spoluprací a udržitelností svazku nebo dohody, které obvykle závisejí na politické vůli starosty nebo obecní samosprávy. Pobídky by se měly zaměřit zejména na podporu dlouhodobých partnerství umožňujících stanovení společných cílů územního rozvoje, plánování a realizaci dlouhodobých projektů odpovídajícího rozsahu.
- **Využívat vzájemné učení (tzv. peer learning) na podporu spolupráce mezi obcemi.** Obce je někdy třeba přesvědčit o výhodách a smysluplnosti meziobecní spolupráce. České obce, které si meziobecní spolupráci již úspěšně vyzkoušely, se mohou podělit o své zkušenosti a povzbudit i ostatní k uzavírání takovýchto dohod. Pozornost je možné zaměřit zejména na vzájemné učení prostřednictvím společného strategického plánování svazku obcí. Klíčovou roli by při tom mohly sehrát kraje, které mohou zajistit podmínky pro vzájemné učení, nabídnout technickou podporu a působit jako političtí zprostředkovatelé. Organizace sdružující obce nebo Ministerstvo vnitra by měli z tohoto pohledu vzájemné učení podporovat. Tento proces by mělo doprovázet vypracování jasného souboru nástrojů nebo návodů, jak se při sjednávání dohod o spolupráci vypořádat s administrativními postupy.
- **Legislativně stanovit konkrétní soubor úkolů, které by mohly svazky obcí vykonávat.** Poskytnout obcím v zákoně mandát, který jim umožní spolupracovat při poskytování právně



vymezeného souboru veřejných služeb a výkonu přenesené nebo samostatné působnosti. Toto může být účinnou cestou ke zlepšení kvality a efektivity poskytování služeb a může podpořit širší využívání systémů meziobecní spolupráce. Uložení takových úkolů by muselo být doprovázeno vhodnými mechanismy financování pro plnění těchto úkolů, zejména konkrétními transfery, poskytováním finančních prostředků nebo financováním svazků obcí.

- **Diskutovat o zavedení konkrétních pobídek na podporu slučování obcí.** Ačkoli slučování obcí narazilo v ČR na silnou nevoli, může být stále cestou, která by umožnila překonání rozdílů v efektivitě veřejné správy na obecní úrovni. Z tohoto důvodu by mohlo být možností dobrovolné slučování s konkrétními pobídkami pro obce. Tento přístup by musel být doprovázen příslušnými konzultacemi, jednáními a komunikací pro zajištění podpory místních aktérů a občanské společnosti pro takový krok.

## Posílení strategického plánování na všech úrovních veřejné správy pro zdokonalení klientsky orientované veřejné správy

Strategické plánování pomáhá veřejné správě na všech úrovních formulovat rozvojové vize, cíle a priority a poskytuje vodítko pro rozdělování veřejných zdrojů. Zajištění celkově vysoké kvality strategického plánování na úrovni obcí může v České republice podstatně přispět prosazování Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030. Kvalitní strategické plánování může obcím usnadnit poskytování veřejných služeb cílených na místní potřeby a strategicky upřednostňovat projekty, které nejvíce podporují místní rozvoj, a optimalizovat tak využívání veřejných zdrojů. Nicméně i přes existenci jasného systému plánování přetrvává v oblasti strategického plánování na nižší než ústřední úrovni několik problémů. Za prvé, nedostatečná meziresortní koordinace ztěžuje krajům a obcím sladování s národními rámci a zohlednění zájmů různých resortů při plánování rozvoje kraje a obce. Za druhé, rozvojové strategie na obecní a nadobecní úrovni nejsou obecně zvažovány ani využívány jako nástroje pro řešení lokálních potřeb, ačkoliv mají zároveň přispívat k naplňování regionálních a celostátních rozvojových cílů. Za třetí, většina českých obcí nemá kvůli své malé velikosti dostatečné plánovací kapacity, což má přímý dopad na kvalitu obecních a vyšších strategických plánů. Není reálné, aby ústřední orgány poskytovaly podporu více než 6 000 obcí. Pro posílení kapacity strategického plánování na obecní a vyšší úrovni je tedy nutné hledat optimalizované a efektivnější řešení. Tato kapitola hodnotí silné a slabé stránky strategického plánování územních samosprávných celků v České republice a zkoumá další možné cesty, jak podporovat zejména společné plánování na obecní úrovni, využít potenciál funkčních urbanizovaných území (FUA) při plánování, a jak efektivněji a systematičtěji rozvíjet plánovací kapacity na obecní úrovni.

### **Posílení územně specifického přístupu (*place-based approach*) při strategickém plánování rozvoje krajů a obcí**

Česká republika má zřetelně definovaný víceúrovňový systém strategického plánování, přičemž Strategický rámec Česká republika 2030 představuje „strategii strategií“ (Obrázek 4.3). Strategické plánování na krajské a obecní úrovni by mělo zohledňovat tři klíčové národní dokumenty, které jsou uvedeny níže, a také resortní strategie. Zatímco první dva dokumenty nejsou pro územní samosprávy závazné, Politika územního rozvoje ČR je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Kraje a obce mají své vlastní územní plány. Všechny kraje mají také povinnost mít strategii rozvoje, obce ale tuto povinnost nemají.

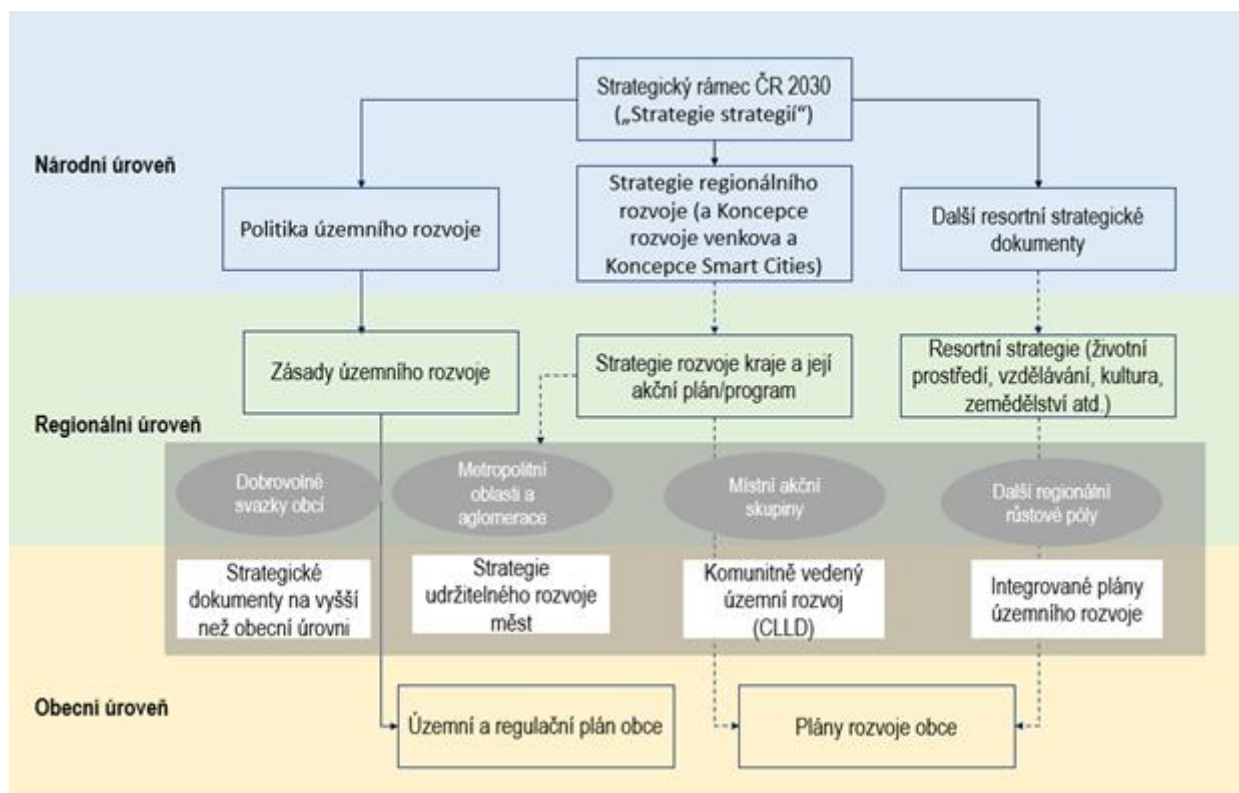
Strategický rámec Česká republika 2030 koordinovaný původně Úřadem vlády, později Ministerstvem životního prostředí byl schválen usnesením vlády v roce 2017<sup>2</sup> a slouží jako „strategie strategií“. Tento rámec stanovuje vizi země do roku 2030 v šesti oblastech: 1) lidé a společnost; 2) hospodářský model; 3) odolné ekosystémy; 4) obce a regiony; 5) globální rozvoj a 6) dobré vládnutí. Ačkoli jsou všechny oblasti

relevantní i pro strategické plánování na nižší než ústřední úrovni, na strategické plánování na úrovni krajů a obcí se nejvíce vztahuje vize pro obce a kraje<sup>3</sup>.

Strategie regionálního rozvoje 21+ (SRR 21+) byla zpracována Ministerstvem pro místní rozvoj podle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Tato lokálně orientovaná strategie regionálního rozvoje vymezuje pět různých typů oblastí v území<sup>4</sup> a pro každý z nich stanovuje diferencované rozvojové cíle a priority. Tento dokument není pro kraje a obce při tvorbě jejich rozvojových strategií závazný. Ministerstvo pro místní rozvoj však koordinovalo svou činnost se zástupci krajů a obcí prostřednictvím stálých regionálních konferencí (jedna v každém kraji)<sup>5</sup>, aby zajistilo, že budou do strategie zapracovány i potřeby rozvoje nižších územních celků.

Politika územního rozvoje České republiky, kterou zpracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, stanovuje rámce a zásady pro územní plánování na nižší než ústřední úrovni. Tento strategický dokument obsahuje zásady pro plánování a vymezuje rozvojové oblasti a hlavní koridory dopravy a infrastruktury, ale nestanovuje obecnou vizi územního rozvoje. Shromažďuje a analyzuje data důležitá pro územní plánování na regionální a obecní úrovni a usměrňuje územní plánování na nižší úrovni.

### Obrázek 4.3. Systém strategického plánování a hlavních nástrojů pro regionální rozvoj v ČR



Poznámka: Přerušované čáry se šipkami označují, že dokument poskytuje nezávazný rámec/návod jinému; strategie udržitelného rozvoje měst jsou prováděny prostřednictvím mechanismu integrovaných územních investic.

Zdroje: Zpracování OECD na základě Ministerstva pro místní rozvoj ČR (2022<sup>[34]</sup>) (2016<sup>[35]</sup>) (2021<sup>[36]</sup>).

Jak uvádí SRR 21+, na ústřední úrovni je stále možné jednoznačněji definovat územní dimenzi sektorových intervencí. Národní resortní politiky a dotační programy jednotlivých ministerstev v současnosti dostatečně nezohledňují územní dimenzi dopadů svých politik (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, n.d.<sup>[37]</sup>). Obecně lze říci, že neexistuje univerzální metoda řešení této problematiky a resortní politiky

mohou územní hledisko uplatňovat různými způsoby. V některých případech mohou zahrnovat preventivní nebo nápravná opatření ke zmírnění potenciálních územních dopadů. Například vzorce financování vzdělávání založené na prahových hodnotách týkajících se počtu studentů mohou ztížit poskytování služeb ve venkovských oblastech a vyžadují „lokální nápravu“. Ministerstvo pro místní rozvoj by mohlo spolupracovat s věcně příslušnými ministerstvy, aby při strategickém plánování pro své resorty zohledňovala územní perspektivu. Toho lze dosáhnout dialogem s příslušnými ministerstvy a přizváním krajů a obcí k účasti na celém procesu plánování a systematickým dohlížením na to, že je územní perspektiva zohledňována i při realizaci resortní politiky. Obzvláště důležité je to u resortních politik, podle kterých kraje a obce přebírají různé odpovědnosti, jako jsou vzdělávání, doprava, oblast bydlení, cestovního ruchu atd.

Nedostatečná koordinace mezi ministerstvy ovlivňuje tvorbu a provádění politiky regionálního rozvoje na celostátní, regionální i místní úrovni. Zdá se, že resortismus a specializace jsou v české veřejné správě silně zakořeněny<sup>6</sup>. Tento přístup sice podporuje jasné rozdělení kompetencí a odpovědností, ale nevýhodou je omezená motivace ministerstev ke spolupráci na integrovaných (meziobdobových) politikách, jakou je i politika regionálního rozvoje (Huerta Melchor and Gars, 2020<sup>[38]</sup>). V krajích a obcích tak mohou vznikat a často vznikají rozpory, ochrana památek a přírody se může střetávat s projekty dopravní infrastruktury nebo ochrana kvalitní zemědělské půdy s touhou po nové obytné zástavbě a dalšími formami rozvoje (OECD, 2017<sup>[5]</sup>).

Je třeba zajistit soudržnost mezi plánováním na celostátní a regionální a místní úrovni. Vzhledem k vysokému počtu krajských a obecních samospráv s potenciálně různou skladbou priorit je zajištění soudržnosti mezi jednotlivými úrovněmi obzvláště důležité, neboť může na všech úrovních napomoci větší synchronizaci a vzájemnému doplňování se činností. Jednou z cest, jak toho dosáhnout, je nastavení mechanismu, který zajistí, aby krajské a obecní samosprávy mohly své strategie (např. strategie regionálního a místního rozvoje, strategie mikroregionů, strategie udržitelného rozvoje měst [SUD], strategie komunitně vedeného místního rozvoje [CLLD]) ukotvit do národních rámců. V současné době však v České republice žádný takový mechanismus neexistuje. Celostátní a regionální stálé konference slouží k reflektování místních potřeb především v rámci programů financovaných EU, přesto ale ani ony nezdurazňují potřebu zajištění souladu strategických cílů napříč všemi úrovněmi veřejné správy. Ministerstvo pro místní rozvoj sleduje soulad strategických cílů na jednotlivých úrovních veřejné správy, včetně obcí, prostřednictvím *Databáze strategií*. Tato databáze pomáhá zachytit vazby mezi již vypracovanými strategiemi. Ministerstvo pro místní rozvoj ale také může nadále poskytovat krajským a obecním samosprávám podporu v počátečních fázích plánování a pomoci tak zajistit soulad cílů a priorit. Podpora může zahrnovat například školení nebo semináře o tom, jak „lokalizovat“ cíle a rámce regionální nebo národní politiky, např. pokud by obec chtěla posílit vzdělanost, jak by měla navrhnout strategii, která bude řešit místní potřeby a zároveň naplňovat cíle národní vzdělávací politiky.

Česká republika by mohla zřídit meziresortní koordinační orgán, který by podporoval regionální a místní rozvoj, včetně strategického plánování na nižší než celostátní úrovni. Tento orgán by měl zajistit soulad mezi resortními strategiemi a SRR 21+ a pomoci příslušnými ministerstvům, aby v případě potřeby vnímala své resortní politiky optikou krajů a obcí, a soulad mezi strategickými plánovacími dokumenty krajů a obcí a cíli a prioritami SRR 21+. Česká vláda o vytvoření takového orgánu diskutuje. Je možné jej vytvořit dvěma způsoby. První možností by mohlo být jeho zřízení buď jako nového meziresortního výboru, nebo jeho navázání na již existující mechanismy či orgány, jako je například Národní stálá konference při Radě vlády pro fondy Evropské unie, nebo jeho začlenění do nich. Druhou možností by bylo zřízení výboru pro udržitelnost obcí při Radě vlády pro udržitelný rozvoj. Druhý přístup by mohl předejít možnému nárůstu počtu vládních orgánů. Bez ohledu na to, jaký přístup bude zvolen, by se na činnosti tohoto orgánu měly podílet osoby s rozhodovací pravomocí, a to zejména v případě resortních politik s významným dopadem na regiony (např. doprava, bydlení, vodní hospodářství, cestovní ruch, kultura atd.). Do činnosti by se měli zapojovat i zástupci regionů a obcí i organizace sdružující územně samosprávné celky. Konkrétními příklady takových mechanismů jsou Fórum pro udržitelný regionální rozvoj ve Švédsku, meziresortní výbor

zaměřený na plánování rozvoje vnitřních oblastí v Itálii a Koordinační výbor pro rozvojovou politiku v Polsku (Rámeček 4.10).

#### Rámeček 4.10. Příklady meziresortních koordinačních platform podporujících strategické plánování

Ve Švédsku je úkolem tvůrců politiky regionálního rozvoje přesvědčit ostatní ministerstva, že by měla při plánování a tvorbě sektorových politik používat „územní optiku“. Jednou z důležitých koordinačních platform je Fórum pro udržitelný regionální rozvoj 2022-2030, které je součástí implementace Národní strategie pro udržitelný regionální rozvoj ve Švédsku 2021-2030. Fóru předsedá státní tajemník pro regionální rozvoj. Je rozděleno do dvou skupin, jedna podporuje dialog mezi politiky na národní a regionální úrovni a druhá dialog mezi zástupci veřejné správy na národní a regionální úrovni (úroveň ředitelů). Švédsko rovněž vytvořilo tzv. policy labs. Jedna z nich se věnuje zkoumání konkrétních politických metod pro rozvoj venkova. Kromě toho si Švédsko zakládá také na zapojení státních orgánů – jak státních zaměstnanců/provozních pracovníků, tak i osob s rozhodovací pravomocí – do regionálních záležitostí, protože tyto orgány zajišťují provádění politiky regionálního rozvoje napříč různými sektory a zároveň zohledňují konkrétní regionální specifika, která ovlivňují plnění cílů jednotlivých sektorových strategií.

Italská strategie pro tzv. vnitřní oblasti je integrovanou strategií, která sleduje cíl zpomalení demografického poklesu a odlivu z mnoha venkovských oblastí prostřednictvím zlepšení kvality základních služeb – vzdělávání, zdravotnictví a mobility – a podpory příležitostí pro podnikání a zaměstnanost. V rámci této strategie definovala vláda prostřednictvím meziresortního výboru soubor integrovaných projektů a jejich očekávaných výsledků s cílem sladit dílčí cíle, přizpůsobit sektorové politiky specifickým územním potřebám a sladit různé zdroje financování. Ve výboru zasedají zástupci ministerstev školství, zdravotnictví a zemědělství, ministerstva pro politiku soudržnosti a nižších úrovní veřejné správy. Pro každou oblast politiky národní vláda rovněž určí svazky obcí, které jsou ochotny a schopny spolupracovat na dlouhodobé strategii, včetně sjednocení řízení funkcí relevantních pro společnou strategii.

Polsko zřídilo Koordinační výbor pro rozvojovou politiku jako stálý meziresortní výbor s podvýbory spojenými s otázkami regionálního rozvoje (např. podvýbor pro rozvoj venkovských oblastí, podvýbor pro územní dimenzi). Výbor provádí analýzy a vypracovává návrhy dokumentů, které usnadňují provádění strategie odpovědného rozvoje země, která má výraznou územní dimenzi.

Zdroje: OECD (2020<sup>[39]</sup>; 2019<sup>[32]</sup>; 2022<sup>[40]</sup>).

Česká vláda může obce více podpořit sladěním obecních a nadobecních rozvojových strategií se strategiemi na regionální a národní úrovni, zejména se strategiemi rozvoje krajů a SRR 21+. To je klíčové pro posílení lokálně orientovaného přístupu ke strategickému plánování a zajištění souladu politických snah na všech úrovních. Aby se Česká republika vydala tímto směrem, může přijmout dvě vzájemně se doplňující opatření.

Definovat strategické plánování na obecní a nadobecní úrovni jako nástroje podporující realizaci politických cílů na regionální a celostátní úrovni. Dvojitý účel strategického plánování na obecní a nadobecní úrovni (podpora obecního rozvoje a prosazování cílů vyšší úrovně) může být například stanoven v SRR 21+ a/nebo v zákoně č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje. Příkladem může být polský zákon o zásadách implementace rozvojové politiky (Rámeček 4.11). Stálé regionální konference lze využít jako platformu pro prosazování strategického souladu mezi strategiemi na obecní a nadobecní úrovni a strategiemi rozvoje krajů a SRR 21+, např. v rámci každé regionální konference může být zřízena

specializovaná pracovní skupina, která se bude věnovat právě této otázce. Tento proces by vyžadoval podporu ze strany vysoce autonomních obecních samospráv, aby byl vnímán jako legitimní. Jako důležité by se proto jevil zahájení diskuse se samosprávami, která by se mimo jiné věnovala souvisejícím výhodám, obavám a podmínkám, je také možné zvážit pilotní projekt, který by otestoval, jak při strategickém plánování na obecní úrovni zohlednit místní potřeby a zároveň prakticky přispět k naplňování cílů na celostátní úrovni. Takovou diskusi nebo pilotní projekt lze realizovat také s dobrovolnými svazky obcí, obcemi s rozšířenou působností nebo velkými městy s ohledem na strategické plánování na vyšší než obecní úrovni. S přihlédnutím k rozdílné situaci a vysokému počtu obecních samospráv by institucionalizace plánování na obecní nebo nadobecní úrovni neměla v žádném případě znamenat zavedení povinného strategického plánování nebo vnucení jedné standardní metody plánování všem obcím.

Poskytnout konkrétní technickou podporu, která přispěje k provázání strategií se strategickými rámci na vyšší úrovni, a to využitím existující technické podpory i pro plánování na obecní a nadobecní úrovni. Česká republika má k dispozici online nástroje, příručky a pokyny a další formy podpory, které mohou obce využít pro strategické plánování (např. online plánovací nástroj ObcePRO). Přínosem by mohlo být zařazení tematických diskusí, na kterých by se představovaly příklady dobré praxe, aby byly obecní samosprávy schopny určit důležité dokumenty s regionální a celostátní působností ovlivňující plánování na obecní a nadobecní úrovni a uměly tyto cíle přenést do svých strategických plánů. Takovou pomoc mohou nabídnout jak ústřední orgány a kraje, tak i organizace sdružující místní samosprávy. Z dlouhodobého hlediska může vláda kromě programů pro rozvíjení kapacit zvážit také poskytování finančních pobídek. Ve vhodných případech lze například při přidělování prostředků na regionální rozvoj ze státního rozpočtu upřednostnit projekty, které jednoznačně přispívají k naplňování jak obecních, tak i celostátních cílů. Tento přístup se může vyzkoušet jako pilotní v rámci některých stávajících programů financování nebo v určitých regionech či mikroregionech<sup>7</sup>.

#### Rámeček 4.11. Polský zákon o zásadách implementace rozvojové politiky

Dne 15. července 2020 schválil polský parlament řadu změn zákona o zásadách provádění rozvojové politiky:

- Přijetí střednědobé národní rozvojové strategie (10-15 let), která stanoví základní podmínky, cíle a směry rozvoje země v sociální, ekonomické a územní dimenzi a podrobné aktivity na období čtyř let.
- Zavedení pojmu strategie místního rozvoje (SMR): přestože přijetí SMR není povinné, zákon ji považuje za cenný strategický dokument.
- Požadavek, aby územně plánovací dokument a diagnostika socioekonomického rozvoje byly zahrnuty do SMR s cílem zajistit pevnější vztahy mezi těmito dvěma strategickými dokumenty, neboť v minulosti byly dokumenty odděleny a nebyly plně koordinovány.
- Podrobný postup pro vypracování strategie rozvoje na úrovni vojvodství, nadmístní a obecní úrovni. Byl rovněž zaveden podrobný proces konzultací napříč úrovněmi veřejné správy pro vypracování SMR.
- SMR vypracovaná obcí musí být předložena vedení příslušného vojvodství, aby byl zajištěn soulad s rozvojovou a územní politikou vojvodství a v tomto případě i s územně nadřazenou rozvojovou strategií.

Zdroj: OECD (2021<sup>[29]</sup>).

## **Spolupráce s kraji a obcemi při přípravě národních strategií**

Zkušenosti ze zemí OECD ukazují, že inkluzivní procesy strategického plánování, do nichž jsou zapojeny stakeholderi na celostátní i nižší úrovni, mohou posilovat legitimitu tvorby politik a zvyšovat jejich udržitelnost i po skončení volebního období. Politický rámec OECD pro řádnou veřejnou správu (OECD Policy Framework on Sound Public Governance) (2020<sup>[41]</sup>) uznává zásadní roli regionálních a místních samospráv při posilování politik a strategií a doporučuje, že „je třeba dále usilovat o jejich zapojení do tvorby a provádění národních strategií a politik“.

Kraje a obce musí být včas formálně a systematicky zapojeny do plánovacích procesů na celostátní úrovni, aby se zajistilo zohlednění jejich názorů a priorit ve strategických plánech a nástrojích. Konzultační procesy umožňující zapojení krajů a obcí do tvorby národních střednědobých a dlouhodobých strategií jsou v České republice často neformální, ale mohou probíhat i prostřednictvím meziresortního připomínkového řízení. Legislativní pravidla vlády ukládají všem institucím veřejné správy povinnost konzultovat návrhy právních předpisů se stakeholdery a Jednací řád vlády (čl. II) tuto povinnost rozšiřuje i na nelegislativní dokumenty, jako jsou strategické koncepční dokumenty a nástroje a další dokumenty resortní a územní politiky. Ministerstva a instituce veřejné správy jsou tedy při tvorbě národních strategií ze zákona formálně povinny systematicky konzultovat s kraji a obcemi jejich tvorbu. V praxi se návrhy národních strategických dokumentů zveřejňují na vládním portálu, na který mají kraje a obce přístup. Stakeholderi, kteří projeví zájem, mohou být informováni o časovém rámci díky každoročně zveřejňovanému plánu, který obsahuje seznam všech legislativních i nelegislativních iniciativ. Pokud chtějí obecní samosprávy předkládat připomínky k jakýmkoli návrhům vládních dokumentů, musí být zastoupeny zájmovou skupinou nebo sdružením, může to být Sdružení místních samospráv, Svaz měst a obcí nebo Asociace svazků obcí, které jednájí jejich jménem a předkládají připomínky v rámci připomínkového řízení. Naopak kraje mají možnost samostatně vyjádřit své připomínky a protinávry ještě před projednáním návrhu vládou. V obou případech se připomínky shromažďují digitálně s využitím elektronické knihovny legislativního procesu (eKlep). U návrhů legislativních dokumentů mají na vyjádření obvykle 20 dní, u nelegislativních dokumentů 10 dní, což může být v praxi pro obecní samosprávy a sdružení obcí obtížné. Jak již bylo řečeno, nejsou stanovena žádná pravidla, která by přesně určovala formu těchto konzultací. Připomínkování při plánování strategií probíhá často ve velmi pozdní fázi, když už jsou strategie vypracovány a připravují se k předložení na jednání vlády. Stakeholderi v rozhovorech uváděli, že konzultace s kraji a organizacemi sdružujícími obce jsou někdy považovány za pouhé odškrtnutí úkolu a na poskytnuté připomínky se nijak nereaguje.

Česká vláda by mohla zvážit prodloužení lhůty pro konzultace, která je nyní 10 dní, například na 20 dní jako u legislativních dokumentů, aby měly kraje a sdružení obcí během konzultací dostatek času na předložení svých názorů a příspěvků. Vláda by také mohla začít požadovat, aby věcně příslušná ministerstva podávala zprávy a poskytovala krajům a organizacím sdružujícím obce zpětnou vazbu o tom, jak byly jejich příspěvky využity, tento přístup by pomohl vytvořit efektivní systém pro vzájemné poskytování zpětné vazby. Přínosem by také mohlo být zohledňování zpětné vazby v budoucích hodnoceních, aby bylo možné ovlivnit budoucí politiky a strategie, což podrobněji popisujeme v kapitole 3.

Zástupci krajů a obcí se do přípravy národních strategických dokumentů často zapojují prostřednictvím pracovních skupin organizovaných věcně příslušnými ministerstvy, bylo tomu tak v případě Strategického rámce Česká republika 2030 a SRR 21+. Taková praxe však závisí na příslušném ministerstvu. Diskuse probíhají v konkrétních tematických radách a pracovních skupinách, například v Radě vlády pro veřejnou správu, kde jsou samosprávy zastoupeny sdruženími krajů a obcí. Podle stakeholderů, s nimiž OECD vedla rozhovory, jsou ale rozhodnutí a výsledky většinou omezené. Věcně příslušná ministerstva tak mohou promeškat příležitost k získání cenných podkladů pro přijímání informovaných rozhodnutí a riskují, že přehlédnou významné dopady resortních strategií na kraje a obce. Vláda ČR by mohla zvážit rozšíření a revizi konzultačních procesů s kraji a obcemi (v případě obcí prostřednictvím organizací, které je sdružují), a to zejména při tvorbě střednědobých a dlouhodobých strategických dokumentů s územní dimenzí. Rámeček 4.12 nabízí přehled různých institucionalizovaných modelů pro zapojování regionálních



samospráv v zemích OECD. Přestože formalizovaný konzultační proces sám o sobě nezaručuje kvalitnější zapojení, může vyvolat aktivnější spolupráci mezi ministerstvy a kraji a obcemi v rané fázi plánovacího procesu a podnítit aktivní konzultování krajů a organizací sdružujících obce ohledně návrhů strategických dokumentů. S vědomím toho, že účast na konzultačních procesech vyžaduje kapacitu a čas a že je nutné předcházet tzv. únavě z konzultací, mělo by být zapojování do tvorby střednědobých a dlouhodobých strategických plánů a resortních strategií dobrovolné.

#### Rámeček 4.12. Mechanismy pro zapojení vlád na nižší než celostátní úrovni do tvorby strategií na celostátní úrovni

V členských zemích OECD existují různé modely a formáty zapojení vlád na nižší než národní úrovni do národního strategického plánování:

Ve Walesu (Spojené království) byli identifikováni „klíčoví partneři“, kteří byli zapojeni do formální skupiny stakeholderů a řídicího výboru složeného z externích partnerů a zástupců státní správy.

V rámci přípravy irské územně-rozvojové strategie byl jasně uznán význam sítí pro řešení průřezových témat. Vznikly a jsou státem podporovány sektorové a územní pracovní skupiny zúčastněných stran, které se podílejí na přípravě rozvojového plánu.

V Litvě byly rovněž zřízeny zvláštní pracovní skupiny, které zajišťují účast klíčových partnerů na přípravě rozvojových plánů.

Zdroje: Cardiff University (2005<sup>[42]</sup>); OECD (2021<sup>[33]</sup>; 2019<sup>[32]</sup>).

Centrum vládnutí (CoG) hraje klíčovou roli při zajišťování zapojení krajů a obcí do strategického plánování na národní úrovni. Jak uvádí kapitola 2, ústřední postavení, průřezový přístup a blízkost k vrcholným představitelům vlády umožňují, aby centrum vládnutí vedlo strategické plánování pro celou ústřední správu. Centra vládnutí ve čtvrtině zemí OECD koordinují strategické iniciativy v oblasti politik s regiony a obcemi a téměř polovina z nich spolupracuje s příslušnými ministerstvy, aby byla zajištěna víceúrovňová koordinace politik majících významnou územní dimenzi. Podrobnější přehled o úloze centra vládnutí při strategickém plánování popisujeme v kapitole 2. Zatímco v nedávné minulosti byly možnosti a aktivity Úřadu vlády v České republice v oblasti strategického plánování omezené (viz kapitola 2), roli v celém systému strategického plánování hrálo Ministerstvo pro místní rozvoj, které ve spolupráci s Ministerstvem vnitra podporovalo koordinaci strategií bydlení a regionálních strategií připravovaných věcně příslušnými ministerstvy, povzbuzovalo činnosti Expertní skupiny pro strategickou práci a Pracovní skupiny pro databázi strategií, spravovalo databázi strategií a poskytovalo poradenství při přípravě strategií na krajské a obecní úrovni (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, n.d.<sup>[43]</sup>). Ministerstvo pro místní rozvoj sice nevládně dostatečnou silou, aby mohlo řídit národní strategie, ale uvedená role mu lépe pomohla propojit strategické činnosti na celostátní, krajské i obecní úrovni.

Spíše, než aby se koncentrovaly pouze na Ministerstvu pro místní rozvoj, měly by být kapacity a know-how týkající se konzultací s kraji a organizacemi sdružujícími obce rozprostřeny v rámci celé ústřední správy, aby se podpořilo jejich důslednější zapojování a lepší zohledňování regionální perspektivy v resortních strategiích. Tento přístup ale vyžaduje speciální proškolení a instruování státních zaměstnanců, aby uměli používat různé konzultační postupy, které se liší rozsahem, načasováním a potřebnými zdroji. V současnosti je k dispozici pouze několik návodů nebo dokumentů, které popisují nástroje pro konzultace<sup>8</sup> se stakeholdery a poskytují podrobnější pokyny, jak v průběhu procesu strategického plánování informovat kraje a obce a podpořit jejich zapojení. Ministerstvo pro místní rozvoj by tedy mohlo zvážit vypracování podrobných pokynů, sad nástrojů a školení pro státní zaměstnance, aby mohli zohlednit zapojení krajů a organizací sdružujících obce přímo do plánovacího cyklu. Vzhledem k

jedinečné úloze centra vládnutí při určování standardů pro politiky a strategické dokumenty, při vydávání návodů a poskytování kapacit věcně příslušným ministerstvům tak, aby mohla jednat v souladu se standardy kvality (viz kapitola 2), by používání a prosazování těchto nástrojů a návodů mohl podpořit i Úřad vlády.

### **Zapojení obcí a krajů do monitoringu a evaluací strategií a formování prioritních politik**

Monitoring a evaluace výkonnosti jsou klíčovými nástroji nejen pro zjištění výsledků implementovaných strategií, politik nebo programů, ale i pro zvýšení jejich účinnosti a efektivity. Jak monitoring, tak evaluace posuzují a zlepšují výkonnost veřejné správy prostřednictvím různých přístupů. Zapojení obcí a krajů může být pro monitoring a evaluace přínosem. Participace účastníků procesu formování programů a politik, realizátoři na úrovni obcí a krajů či široká veřejnost, na něž mají monitorované a hodnocené politiky dopad, mohou zlepšit kvalitu monitoringu a evaluací. Zatímco stakeholdeři se tradičně zapojují do monitoringu a evaluací prostřednictvím konzultací o indikátorech a jako příjemci zpětné vazby o výsledcích, v posledních letech se prosazují participativnější přístupy, které umožňují stakeholderům lépe sdílet potřeby a očekávání. V této souvislosti navrhuje doporučení Rady OECD pro evaluaci veřejných politik „zapojit příslušné zainteresované strany do procesu evaluace od samého počátku, aby se přenesla odpovědnost za změnu a posílila důvěra ve výsledky evaluace“ (OECD, 2022<sup>[44]</sup>).

V současné době se obce a kraje pouze sporadicky zapojují do monitoringu a evaluací politik vycházejících z centrální úrovně. V rámci centra vládnutí není žádný úřad, jež by byl pověřen monitoringem a evaluacemi strategií a Ministerstvo pro místní rozvoj má pouze omezené možnosti sledování obsahu strategií (ať už národních nebo resortních strategií s územní dimenzí či strategií na nižší než ústřední úrovni). To ztěžuje nejen koordinaci s obcemi a kraji, ale i jejich zapojení. Databáze strategií v gesci Ministerstva pro místní rozvoj sice zahrnuje i strategie územních samosprávných celků, ale Ministerstvo pro místní rozvoj nemá kapacity na provádění nebo aktivní podporu jejich monitoringu a evaluací (viz kapitola 3). Česká liniová ministerstva v minulosti konzultovala indikátory, informace a data se zástupci obcí a krajů. Kromě toho byli tito zástupci v některých případech vyzýváni, aby reportovali o výsledcích (integrovaných) politik/programů s dopadem na územní samosprávné celky. V návaznosti na tyto snahy by tedy ústřední orgány mohly zvážit další kroky směrem k participativnějšímu přístupu k monitoringu a evaluacím. Ačkoli typ a rozsah účasti stakeholderů na monitoringu a evaluacích závisí na účelu takové aktivity, liniová ministerstva by na evaluacích a monitorování mohla s obcemi a kraji systematictěji spolupracovat. Územní samosprávné celky mají díky svému přehledu o potenciálním územním dopadu a přínosu politik a díky své roli realizátorů mnoha národních programů dobré předpoklady k tomu, aby se účastnily monitoringu a evaluací na ústřední úrovni a poskytovaly do nich své vstupy. Rámeček 4.13 poskytuje přehled potenciálních výhod, které může přinést zapojení zástupců obcí a krajů do monitoringu a evaluací.

#### **Rámeček 4.13. Potenciální výhody účasti krajů a obcí na monitoringu a evaluacích**

Důkladný a systematický participativní přístup k monitoringu a evaluacím (M&E), do něhož jsou zapojeni zástupci územních samosprávných celků, může pomoci:

- Zajistit, aby závěry monitoringu a evaluací odpovídaly podmínkám územních samosprávných celků.
- Zajistit, aby zástupci krajů a obcí vzali politiky a výsledky monitoringu a evaluací za své, čímž se podpoří jejich využití pro lepší rozhodování a v konečném důsledku i zajistí větší udržitelnost.
- Zvýšit kapacitu monitoringu a evaluací na úrovni krajů a obcí prostřednictvím vzdělávání a sebehodnocení.

- Pomoci ústředním orgánům porozumět politikám, a to především co funguje, co nefunguje a proč, a posílit strategické plánování a tvorbu politik zlepšením vazeb mezi jejich intervencemi a příslušnými výsledky.
- Podpořit lepší komunikaci a spolupráci mezi zástupci státní správy a samospráv na různých úrovních implementace.
- Podporovat lepší komunikaci a spolupráci zástupců veřejné správy vlády na různých úrovních.
- Posílit odpovědnost zástupců veřejné správy a transparentnost veřejné správy a následně posílit důvěru.
- Podporovat účinnější přidělování zdrojů.

Zdroj: UNFPA - zdroj zpracován autorem (2004<sup>[45]</sup>).

Monitorování a evaluace národních strategií probíhají v České republice pravidelně, a to zejména za pomoci dedikovaných pracovních skupin při různých radách vlády a prostřednictvím zveřejňováním výročních zpráv o provádění strategií. Výsledky evaluací by však bylo možno využívat více (viz kapitoly 2 a 3).

Je mnoho možností, jak do procesů monitoringu a evaluací zapojit stakeholdery z územních samosprávných celků. Jak ukazuje Obrázek 4.4, začít lze u pasivního zapojení prostřednictvím rozhovorů a skupinových diskusí za účelem získání informací dat a skončit u přiznání aktivní role aktérům z krajů a obcí při definování cílů, určování ukazatelů, rozhodování o tom, jak a kdy budou informace shromažďovány, analyzování informací a využívání analýz ke zlepšování politik a poskytování služeb a k vyvozování odpovědnosti centrálních orgánů. Vzhledem k tomu, že zástupci krajů a obcí jsou často díky svým znalostem a porozumění specifickému území nejlépe schopni identifikovat dopad politik nebo programů přímo v daných lokalitách, mohou hrát důležitou roli při navrhování a přizpůsobování metodik monitoringu a evaluací a způsobu sběru dat. Často také mohou nejlépe posoudit, zda je třeba politiky změnit, aby lépe odpovídaly potřebám územních samosprávných celků. Protože výkonnost a výsledky lze měřit pouze s jasně definovanými a realizovatelnými cíli a ukazateli, mohou územní samosprávné celky pomoci vytvořit odpovídající systém ukazatelů pro lepší sledování vývoje. I když by o tom, kteří zástupci krajů a obcí se zúčastní konkrétních procesů monitoringu a evaluací, v jakém rozsahu a jakým způsobem, měla rozhodovat liniová ministerstva, česká vláda by mohla s pomocí odboru, který má monitoring a evaluace na Ministerstvu pro místní rozvoj v gesci, formulovat a realizovat proaktivní strategii pro zapojení krajů a obcí do těchto procesů. Pro usnadnění implementace by měly být všechny participativní procesy na jednotlivých monitorovacích aktivitách a evaluacích doprovázeny podrobnými plány realizace, které by podrobně popisovaly, co se má dělat, kdo to má v gesci, a do kdy a s využitím jakých zdrojů to má být dokončeno.

Obrázek 4.4. Čtyřstupňový model kategorizace účasti stakeholderů na monitoringu a evaluacích



Poznámka: Zpracování autora, upraveno podle Čtyřstupňový model INTRAC podle autorů Bakewell, Adams a Pratt (2003<sub>[46]</sub>).  
Zdroj: INTRAC (2020<sub>[47]</sub>).

### **Zkvalitnit strategické plánování na úrovni krajů a obcí pro posílení rozvoje v území**

#### *Posílení dlouhodobého plánování na regionální úrovni*

České krajské samosprávy by mohly těžit z dlouhodobých meziresortních rozvojových strategií, jimiž by se řídily dílčí odvětvové politiky. Typický český kraj vychází v průměru z pětadvaceti strategických dokumentů, nepočítaje implementační plány a další doplňující dokumenty. Přestože každý kraj má svou strategii rozvoje, která by měla sloužit jako zastřešující strategie pro daný kraj, není zatím běžné, aby kraje tuto zastřešující strategii využívaly ke sladování a koordinaci dílčích odvětvových zájmů, ani k nasměrování rozhodování a přijímání strategických rozhodnutí. Čtrnáct současných krajských strategií rozvoje má časový horizont od tří do sedmi let. Několik z nich se řídí víceletým finančním rámcem Evropské komise 2021- 2027. Pouze dva kraje mají strategii s horizontem delším než deset let (jednou z nich je strategie pro období 2009-2020, která nebyla aktualizovaná). Dlouhodobější strategie by mohly pomoci ukotvit zásahy resortních politik do rozvoje krajů, a to například v oblasti dopravy, bydlení, vzdělávání, hospodářství, inovací atd. a zprostředkovat integrovaná opatření tím, že pomohou jednotlivým resortům pochopit resortní agendy na úrovni krajů a pracovat na realizaci dohodnutých dlouhodobých cílů rozvoje (OECD, 2020<sub>[39]</sub>).

Škála pobídek na podporu aktérů k posilování koordinace a spolupráce s cílem překonat roztříštěnost politik na krajské úrovni je limitovaná. Krajské odborníci v různých pracovních skupinách při jednotlivých ministerstvech nemají dostatečnou motivaci nebo jim chybí mechanismy k zajištění pravidelné účasti na setkáních, na nichž by diskutovali a vyměňovali si informace o synergiích mezi resorty a jejich politikami, o společném navrhování integrovaných opatření na podporu dlouhodobých cílů rozvoje krajů a o tom, jak mohou předávat informace o potřebách krajů jednotlivým ministerstvům a pomáhat „územně prověřit“ resortní politiky.

Ústřední orgány mohou podpořit kraje, aby se více věnovaly zkoumání technik a nástrojů (např. strategického prognózování) pro rozvoj dlouhodobých rozvojových strategií se zvláštním důrazem na sladění zájmů jednotlivých resortů a vytyčení společné vize a cílů. Mohlo by to být zahrnuto do metodické příručky Ministerstva pro místní rozvoj, jež může také vést krajské samosprávy při formování meziodvětvových plánů rozvoje. Pilotní projekt „Jak resortní politiky utvářejí územní (ne)vyváženost“, který iniciovalo Ministerstvo pro místní rozvoj v Olomouckém kraji, je příkladem dobré praxe, jež by měla být dále šířena. Pro krajské samosprávy by bylo přínosné zavést formální mechanismy meziresortní koordinace.

*Podporovat společné strategické plánování obcí s cílem překonat kapacitní nedostatky a dosáhnout stavu, kdy spolupráce posílí účinnost plánování*

Roztříštěné územní administrativní členění brání účinnému strategickému plánování na místní úrovni. Velký počet malých obcí je překážkou plánování ve správném měřítku a chybí kapacity, které by obcím umožnily rozvoj efektivně a strategicky plánovat. Obce jsou často příliš malé a nemají pro formování strategií dostatečnou kapacitu. V roce 2020 disponovalo aktuální strategií rozvoje 95 % z 205 obcí s rozšířenou působností a hlavní město Praha. Podle *Databáze strategií* zveřejnilo své strategie jen 195 z více než 500 měst, u obcí to bylo pouze 52 z více než 5 000.<sup>9</sup>

V některých případech české obce plánují společně, čímž nejen vyrovnávají nedostatečné kapacity, ale hlavně dosahují vhodného rozsahu nutného pro efektivní a strategické plánování prostřednictvím různých dostupných forem a mechanismů. Například výzkum místního strategického plánování v Jihočeském kraji zjistil, že z 622 dotázaných obcí zpracovalo společný plán rozvoje (strategie mikroregionu) prostřednictvím dobrovolných svazků obcí celkem 86 % venkovských obcí a 62 % měst a městysů (Řehoř, 2015<sub>[48]</sub>). S fondy EU jsou spojeny také strategie udržitelného rozvoje městských aglomerací (Sustainable Urban Development/SUD) a komunitně vedeného místního rozvoje (Community-led local development/CLLD). Strategie udržitelného rozvoje měst zpracovávají skupiny obcí obvykle v rámci jednoho funkčního urbanizovaného území (FUA), strategie komunitně vedeného místního rozvoje (CLLD) jsou formovány za pomoci místních akčních skupin. Některé obce mohou také sdružovat finanční zdroje a najímat si externí odborníky, kteří hodnotí potřeby pro určitou oblast a na základě jejich analýzy pak každá obec vypracuje vlastní strategii místního rozvoje. Ačkoli se jedná o nejméně formální způsob spolupráce bez institucionálního zastřešení, může být také dobrým řešením pro překonání nedostatků v plánovacích kapacitách obcí a může sloužit i jako výchozí bod pro společnou vizi rozvoje většího území. I tak je třeba zvážit několik následujících věcí:

1. Takové postupy jsou *ad hoc* a zcela závisejí na ochotě obecních samospráv ke spolupráci. Starostové a volení zastupitelé nemusejí v tomto přístupu vidět hodnotu nebo plánování na podporu místního rozvoje nepovažují za prioritu. Neexistuje žádný mechanismus, který by tuto praxi formalizoval.
2. Není žádný jasný princip, který by pomohl rozhodnout,  *které obce by měly plánovat společně*. Jak bylo uvedeno výše, jsou různé oblasti, v nichž mohou obce společně plánovat, ale zdá se, že chybí zásady, které by jim pomohly stanovit, s kým mají plánovat. Obce obvykle plánují na základě stávající struktury dobrovolných svazků obcí a místních akčních skupin (MAS). Zejména mezi českými obcemi zatím není běžné vycházet při strategickém plánování rozvoje území z konceptu funkčního urbanizovaného území (FUA).
3. Neexistuje ani jasný rámec nebo návod,  *jak by obce měly společně plánovat*. Společné plánování obcí je sice zásadním nástrojem k řešení nedostatku zdrojů při plánování a pomáhá využívat socioekonomické vazby mezi jednotlivými celky, ale samo o sobě k zajištění kvalitního plánování nestačí. Bez ohledu na to, zda se plánuje individuálně nebo společně, mohou na jedné straně přetrvávat nedostatky v plánovacích činnostech jednotlivých obcí (např. nedostatečné posouzení potřeb, nedostačující konzultace se stakeholdery atd.) a na druhé straně si společné plánování

obcí může vyžádat další/nové znalosti a kompetence. Například když obce navrhnou při společném plánování zapojení stakeholderů, tak potřebují know-how a metodiku, jak zajistit, aby se konzultovalo se všemi relevantními stakeholdery z různých územních celků a aby se jejich názory rovnoměrně odrážely ve společné strategii. Kvalita společného plánování může záviset také na kvalitě spolupráce mezi svazky obcí obecně. Stakeholdeři zjistili, že kvalita společného fungování v dobrovolných svazcích obcí se liší v závislosti na ochotě a úrovni zapojení jednotlivých obcí.

Česká republika by mohla zvážit vymezení funkčních územních hranic pro účely plánování, mimo jiné s ohledem na možné využití potenciálu aglomerací a metropolitních oblastí. Ministerstvo pro místní rozvoj vymezilo 13 aglomerací a metropolitních oblastí, jež mohou vypracovat strategie udržitelného rozvoje městských aglomerací pro využití integrovaných územních investic. V současné době má však strategie udržitelného rozvoje městských aglomerací pouze přibližně polovina z nich.<sup>10</sup> Kromě toho bylo zjištěno, že některé strategie rozvoje měst postrádají integrovaný přístup, který by propojil politiky bydlení, dopravy a územního plánování a zapojil všechny obce v rámci funkčního urbanizovaného území (FUA) (OECD, 2017<sup>[49]</sup>). Společné plánování by navíc mělo být podporováno nejen v metropolitních oblastech a aglomeracích, ale na celém území České republiky. Z tohoto důvodu Ministerstvo vnitra v současné době připravuje zákon o vytvoření „společenství obcí“, na úrovni funkčních mikroregionů a které by mohly být následně využity i pro potřeby plánování spolupráce v aglomeracích. Což by byly poměrně velké spolupracující entity.<sup>11</sup> Na podporu společného strategického plánování mezi aglomeracemi a těmito společenstvími obcí by mohly být zavedeny finanční i nefinanční pobídky (Rámeček 4.14) a svazkům obcí, které by chtěly společně strategicky plánovat, by měla být poskytnuta technická pomoc.

#### Rámeček 4.14. Poskytování pobídek pro místní strategické plánování ve správném měřítku

##### Švýcarské federální programy na podporu aglomerací

Švýcarské federální programy na podporu aglomerací, financované a spravované Federálním fondem silniční dopravy a dopravy v aglomeracích, poskytují granty na základě projektových žádostí pro veřejnou a individuální dopravní infrastrukturu v aglomeracích. Federální fond na vybrané investiční projekty přispívá 30-50 % finančních prostředků a kvalitnější projekty mohou získat i vyšší dotace.

Program financování je navržen tak, aby motivoval ke koordinaci a spolupráci mezi územními orgány. Podmínkou přístupu k dotacím je, aby místní orgány koordinovaně plánovaly a realizovaly projekty zaměřené na řešení místních potřeb. Musí sladit své plány v oblasti dopravy, rozvoje měst a územního plánování a společně vypracovat programy na podporu rozvoje aglomerací napříč kantony. Aby získaly přístup k fondu, vypracovala některá místní zastupitelstva vzorové projekty právě za účelem navázání spolupráce a vytvoření programů na podporu rozvoje aglomerace. V roce 2015 kanton Uri a osm obcí v údolí dolního toku řeky Reuss společně vypracovaly program na podporu rozvoje této aglomerace pro federální program. Plán nastínil cíle a strategie budoucího rozvoje bydlení, krajiny a dopravy v údolí dolního toku řeky Reuss. Tohoto programu se zúčastnilo přibližně 40 aglomerací v celém Švýcarsku.

##### Funkční hospodářské regiony v plánování vize rozvoje Nového Jižního Walesu

Vláda státu Nový Jižní Wales v Austrálii vydala „Vizi rozvoje“, v níž nastínila svou vizi hospodářského rozvoje v Novém Jižním Walesu na příštích dvacet let. V návaznosti na tento strategický dokument pak pomáhala územním samosprávám při vytváření strategií regionálního hospodářského rozvoje založených na konceptu funkčních hospodářských regionů. Strategie umožňují rychlejší přístup k cílené státní finanční podpoře a mohou být použity i na podporu dalších žádostí o dotace.

Zdroje OECD (2020<sup>[39]</sup>); Vláda Nového Jižního Walesu (2021<sup>[50]</sup>); G20-OECD (2022<sup>[51]</sup>).



Česká republika může podpořit společné plánování obcí tím, že využije osvědčené postupy a zkušenosti získané při plánování strategií udržitelného rozvoje měst (SUD) a strategií komunitně vedeného místního rozvoje (CLLD). Pro programové období 2014-2020 bylo v České republice vytvořeno sedm strategií udržitelného rozvoje města 178 strategií komunitně vedeného místního rozvoje. Tyto strategie se zabývají širokou škálou témat od sociálního začleňování a inovací, mobility, pracovních míst a kompetencí až po klima, podnikání a podporu malých a středních podniků a kulturu a kulturní dědictví. Přestože strategie udržitelného rozvoje měst a komunitně vedeného místního rozvoje jsou v podstatě investičními nástroji podléhajícími specifickým pravidlům fondů EU a nemusí nutně představovat dlouhodobou vizi rozvoje vymezeného území, obce při formování těchto strategií nepochybně získaly zkušenosti pro společné plánování. Mnoho obcí například zřídilo strategické pracovní skupiny pro formování strategií udržitelného rozvoje městských aglomerací. Studie zjistily, že některé místní akční skupiny postupně navázaly spolupráci s různými typy aktérů (např. s dalšími obcemi, podnikatelskými subjekty a v menší míře i nevládními organizacemi) a pustily se do společného rozvoje území (Svobodová, 2015<sup>[52]</sup>; Boukalova, Kolarova and Lostak, 2016<sup>[53]</sup>). Centrální státní správa může podpořit a propagovat společné plánování obcí, a tím identifikovat a šířit osvědčené postupy a poznatky získané v průběhu plánování udržitelného rozvoje měst a komunitně vedeného místního rozvoje. Mohou například navrhnout sepsání katalogu osvědčených postupů a/nebo manuálů pro společné plánování (nad rámec strategií udržitelného rozvoje měst a komunitně vedeného místního rozvoje) nebo organizování platformy pro vzájemnou výměnu zkušeností, jako jsou workshopy společného plánování.

#### *Podpořit strategie územního rozvoje nad rámec financování EU*

Strategie rozvoje obcí a krajů vznikají jako nástroj, který otevírá přístup k fondům EU. Projekty místních samospráv je často možné realizovat pouze tehdy, pokud jsou financovány prostřednictvím politiky soudržnosti EU. Programy financování EU přitom často vyžadují, aby obce formulovaly strategie místního rozvoje a prokázaly, že jejich projekty rozvojové cíle uvedené ve strategiích mohou podpořit. To do jisté míry motivuje obce k vypracování strategických plánů. Technicky to není problém, ale pokud je plánování odtrženo od místních potřeb a plánování slouží výhradně k získání finančních prostředků, nikoliv ke strategickému řízení a rozhodování (Ministerstvo vnitra ČR, 2020<sup>[54]</sup>), mohou se objevit problémy. Například některé strategie místního rozvoje cílí na budování infrastruktury typu veletržních hal a parků, které mohou být vzhledem k majetku, počtu obyvatel nebo zdrojům lokalit příliš ambiciózní. Jiné zase kladou důraz na trendy aktivity (např. cykloturistiku, high-tech aktivity apod.), aniž by braly v potaz zázemí, potřeby či přednosti daného místa či regionu (Ministerstvo vnitra ČR, 2020<sup>[54]</sup>). Strategické plánování je vnímáno spíše jako formální „cvičení v zaškrťování položek“ než jako smysluplný proces, který by umožnil lépe prosazovat a rozvíjet místní rozvojové cíle.

Orgány veřejné správy mohou tento problém pomoci řešit několika způsoby:

1. Zajistit obcím přístup k údajům na místní úrovni a poskytnout jim vhodné nástroje a kompetence k vypracování důkladné důkazně podložené analýzy. Školení a podpora obcí ve strategickém plánování by tak měly cílit na kompetence v oblasti zjišťování a shromažďování dat, hodnocení potřeb a následného stanovování priorit.
2. Podpora obcí nad rámec financování EU. Využití různých zdrojů financování nad rámec fondů EU by mohlo obcím pomoci, aby se při navrhování projektů nemusely řídit pouze parametry financování EU a mohly lépe navrhovat a realizovat strategie místního rozvoje. Přínosem by mohl být katalog možných finančních zdrojů (např. různé operační programy, národní a krajské fondy, vlastní zdroje, inovativní způsoby mobilizace soukromých financí atd.) a podpora obcí při sladování finančních zdrojů s investicemi.
3. Budování obecních kapacit pro uplatňování strategií na podporu rozhodování. Aby byla zajištěna stabilita a kontinuita místních politik a investic, měly by místní orgány používat své rozvojové strategie a rámce jako podklad pro každodenní rozhodování a využívat konkrétní nástroje jako

zásady a rámce pro rozhodování a vybudovat robustní systém monitoringu a evaluací politik, který by byl se strategiemi propojen. To by mohlo podporovat kvalitnější rozhodování o politikách a investicích zaměřené na plnění strategických cílů a zároveň optimalizovat finanční zdroje a sladit je s cíli politik.

4. Podpora obcí (zejména dobrovolných svazků obcí nebo měst či velkých měst) v dlouhodobém strategickém plánování. Mnoho strategických dokumentů na místní úrovni má obvykle krátkodobý nebo střednědobý časový horizont od tří do sedmi let a posun k alespoň desetiletému plánovacímu horizontu může být přínosem pro kontinuitu i stabilitu celků. Pro dobrovolné svazky obcí a relativně velká města s dostatečnou plánovací kapacitou může vláda zvážit poskytování cílených programů budování kapacit zaměřených na dlouhodobé strategické plánování včetně technik strategického výhledu. Začít by se mohlo například pilotním projektem s několika dobrovolnými svazky obcí a městskými centry. Výše uvedené doporučení týkající se vymezení místního strategického plánování jako nástroje podpory krajských a národních cílů může rovněž do určité míry pomoci posílit dlouhodobé strategické plánování na místní úrovni, neboť obce ukotvují své plánování do dlouhodobých strategií na krajské a národní úrovni.

*Poskytovat různým skupinám obcí cílenou podporu, včetně společného strategického plánování, a podporovat výměnu zkušeností*

Důležitou roli při podpoře strategického plánování v obcích mají ústřední orgány, kraje a sdružení obcí. Ministerstvo pro místní rozvoj vypracovalo metodické pokyny pro strategické plánování a v návaznosti na ně Ministerstvo vnitra pro obce vypracovalo příručku strategického plánování. Svou roli v podpoře místního strategického plánování a sjednocování terminologie na základě metodického pokynu hrají také krajské samosprávy, sdružení obcí a některé další organizace (např. Národní síť Zdravých měst České republiky). Ministerstvo pro místní rozvoj rovněž poskytuje školení, např. třídenní vzdělávací modul StrataEduca určený zaměstnancům a úředníkům ze všech úrovní státní správy i samospráv, kteří se zabývají strategickým plánováním. Obce mohou také požádat o podporu prostřednictvím online platformy ObcePRO,<sup>12</sup> již vyvinulo Ministerstvo pro místní rozvoj, a získat tak metodiky k obsahu a struktuře rozvojových strategií na místní úrovni. Na platformě lze najít nejen užitečné nástroje, jež lze využít k práci se statistickými údaji, ale i šablony a vzory dokumentů nebo bloky e- learningu. Od roku 2015 bylo na platformě ObcePRO zveřejněno více než 500 strategií rozvoje obcí (strategií jednotlivých obcí nebo společných strategií) s využitím šablon nebo metodik z platformy.

Pomoc poskytovaná různým skupinám obcí v oblasti strategického plánování, včetně konkrétního společného plánování, by mohla být cílenější. Strategické plánování na úrovni obcí a krajů může mít různé formy v závislosti na kontextu a velikosti územního celku. Vzhledem k rozmanitosti českých obcí neexistuje jediný správný způsob strategického plánování. Pokud například skupina malých obcí plánuje společně, mohou nejen potřebovat technickou pomoc při společném plánování, ale také kompetence nutné pro vypracování jasného akčního plánu ukotveného ve společné strategii a metodiku, na jejímž základě propojí projekty s rozpočtovým procesem. Současná podpora poskytovaná z centrální úrovně ne vždy rozlišuje mezi různými typy obcí (např. velké vs. malé, obce v pohraničí vs. obce ve vnitrozemí atd.) a nezohledňuje jejich individuální problémy. Stakeholderi připustili, že variabilita potřeb a kapacit obcí v oblasti strategického plánování je velká. Vláda by měla zvážit průzkum a/nebo skupinové diskuse úředníků územních samosprávných celků zodpovědných za problematiku strategického plánování, a to včetně těch, kteří se zabývají strategiemi na úrovni vyšších samosprávných celků. Takový průzkum by mohl pomoci osvětlit jejich rozdílné potřeby a být podkladem k navržení odpovídající technické podpory.

Centrální státní správa může do procesu navrhování a poskytování technické pomoci zapojit poradenské společnosti, které se specializují na územní plánování. Stakeholderi uvedli, že mnoho obcí najímá externí poradenské společnosti, které jim radí při strategickém plánování. Někdy tyto externí dodavatelé služeb nedodrží pokyny poskytnuté z centrální úrovně, což může vyústit v nízkou kvalitu místních strategických plánů. Tento problém by se dal řešit například tak, že se tyto poradenské společnosti účastní i na tvorbě

příruček, šablon, školení atd. pro místní plánování. Centrální státní správa může například k práci na šablonách nebo metodikách místního plánování kromě zástupců obcí přizvat i tyto poradenské firmy, které budou následně moci při spolupráci s více obcemi nejen sdílet poznatky týkající se některých společných problémů v územním plánování, ale budou také znát metodiky a je pravděpodobnější, že je při poskytování služeb obcím také využijí. Poradenské firmy mohou do jisté míry sloužit také jako šířitelé informací z ústřední a/nebo krajské úrovně směrem k obcím, s nimiž spolupracují.

### ***Zapojení stakeholderů a občanů do strategického plánování na úrovni krajů a obcí***

Jedním z hlavních nedostatků strategického plánování a správy obcí je malé zapojení stakeholderů a nedostatek konzultací (Ministerstvo vnitra ČR, 2020<sup>[54]</sup>) (Řehoř, 2015<sup>[48]</sup>). Jak je uvedeno výše, obce často obtížně získávají širší politický konsenzus pro dlouhodobé strategie místního rozvoje, a tak se místní strategie často omezují na jediné volební období. Jednou z hlavních příčin je nedostatečné zapojení stakeholderů a podpora strategií z jejich strany. Stakeholdeři, s nimiž jsme mluvili, a také odpovědi v dotazníku OECD rovněž naznačují, že problém je v nedostatečné kultuře participace v České republice a neefektivním zapojení stakeholderů a považují tyto problémy za značnou výzvu pro plánování na úrovni krajů a obcí. Například analýza Ministerstva vnitra zjistila, že skupiny stakeholderů jsou sice často přizvány do procesu plánování a v určité fázi plánování nebo přípravy projektu i žádány o připomínky a zpětnou vazbu, ale jejich zapojení je často v pozdějších fázích omezeno. Některé obce mají tendenci posuzovat rozvojové potřeby a stanovovat priority bez jakýchkoli konzultací s místními stakeholdery (Ministerstvo vnitra ČR, 2020<sup>[54]</sup>). Mnohé obce „neinstitucionalizují“ zapojení stakeholderů a nemají žádná daná pravidla spolupráce (například pro vedení veřejných konzultací) (Ministerstvo vnitra ČR, 2021<sup>[55]</sup>).

Vláda by mohla ve spolupráci se sdruženými obcemi vyvinout praktické nástroje na podporu zapojení stakeholderů na obecní úrovni. Přínosný by mohl být přehled možných postupů obcí pro zapojení stakeholderů doplněný o konkrétní příklady. Tyto postupy by se mohly týkat, mapování různých skupin stakeholderů ze strany obcí nebo návrh na míru šitého způsobu jejich zapojení, včetně komunikačních nástrojů pro různé skupiny atd. Nástroje mohou zahrnovat také jednoduchý „rozhodovací“ diagram, který obcím pomůže vybrat v cyklu strategického plánování vhodné kanály a nástroje pro zapojení stakeholderů pro různé účely (např. stanovení vize, určení priorit, diskuse o konkrétních opatřeních nebo investičních programech atd.). Bez ohledu na podobu nástrojů je třeba zohlednit rozdíly mezi obcemi z hlediska jejich velikosti, rozvojových potřeb, kapacity atd. V ideálním případě by se nástroje na podporu malých venkovských obcí měly lišit od nástrojů využívaných velkými městy, protože oba typy při zapojování stakeholderů s největší pravděpodobností řeší rozdílné problémy.

Jako první krok k vytvoření těchto nástrojů pro české obce by centrální státní správa ve spolupráci se zastřešujícími sdruženými městy a obcemi a s dobrovolnými svazky obcí měly jasně identifikovat osvědčené postupy pro zapojení stakeholderů na obecní úrovni. Považujeme to za důležité, protože stakeholdeři, s nimiž jsme mluvili, poukazovali na nedostatečnou kulturu participace v České republice. Při plánování na obecní úrovni je zásadní rozvíjet a podporovat cílené nástroje pro zapojení různých typů stakeholderů (nevládní organizace, podnikatelské subjekty, občané, studenti atd.). Takové nástroje vyžadují dobré porozumění specifickým výzvám (např. obtíže při efektivním využívání sociálních sítí, nedostatečné kapacity pro pořádání tematických akcí k diskusi s občany o otázkách plánování, používání žargonu při komunikaci s aktéry mimo státní správu atd.) Analýza napříč různými městy a obcemi (např. dobrovolné svazky obcí, velká města, města a venkovské obce) může České republice pomoci vyvinout a začít využívat nástroje přizpůsobené specifickým místním podmínkám. Jako inspirace by mohla posloužit studie zapojování místních stakeholderů ve Slovenské republice, která zkoumala jak názory odborníků na preferované nástroje zapojování stakeholderů, tak skutečné využívání těchto nástrojů obcemi a kraji (Rámeček 4.15). Česká republika může provést podobnou analýzu a zaměřit se na vzorek obcí odrážející jejich různorodost (např. malé vs velké, venkovské vs příměstské, zaměřené na cestovní ruch vs izolované atd.).

#### Rámeček 4.15. Studie efektivního zapojení obyvatel do strategického plánování místních samospráv ve Slovenské republice

Studie zapojení obyvatel do strategického plánování v obcích ve Slovenské republice ukazuje, že by se dobře uplatnil metodický rámec pro místní samosprávy, jenž by pomohl vyhledávat a přijímat vhodné nástroje pro zapojení stakeholderů do místního strategického plánování.

Autoři studie se ptali odborníků, které nástroje jsou pro zapojení stakeholderů do místního strategického plánování nejdůležitější. Poté provedli průzkum nástrojů participace na vzorku 286 obcí (z celkového počtu 2927 obcí) s cílem zjistit, které z nich jsou obcemi *de facto* využívány jako základní nástroje pro zapojení veřejnosti. Výsledky ukazují, že zatímco odborníci doporučují veřejné diskuse, osobní setkání, veřejná projednávání a účast v pracovních skupinách, ve skutečnosti jsou nejčastěji používanými nástroji slovenských obcí dotazníky a ankety, které odborníci nevnímají jako příliš efektivní. Experti i obce se shodli na tom, že důležitým nástrojem participace veřejnosti na procesu plánování jsou pracovní skupiny.

Podstatné je, že i když si slovenské obce uvědomují důležitost zapojení občanů, jejich spolupráce s konkrétními stakeholdery (např. univerzitami, vysokými školami, neziskovými organizacemi a médii) má nedostatky zejména v koordinaci různých zájmů a priorit jednotlivých stakeholderů. Studie také poukazuje na potřebu využívat vedle tradičních nástrojů a forem zapojení i doplňkové způsoby založené na vzájemné komunikaci a sdílení informací. K zachycení trendů a zákonitostí lze využít digitální metody komunikace, např. vytváření informačních databází, jejich sdílení a využití pro místní rozvoj. V kontextu zemí střední a východní Evropy je nutné stakeholdery vzdělávat a budovat jejich povědomí o přínosech participace veřejnosti na veřejném dění.

Zdroj: Vitálišová, Murray-Svidroňová a Jakuš-Muthová (2021<sup>[56]</sup>).

### **Doporučení pro posílení strategického plánování na všech úrovních**

**Posílení místně orientovaného přístupu ke strategickému plánování krajů a obcí.** K posílení tohoto přístupu je třeba zkvalitnit meziresortní koordinaci s cílem sladit meziresortní strategie se Strategií regionálního rozvoje ČR 21+ a podpořit soudržnost mezi plánováním rozvoje místních samosprávných celků a plánováním rozvoje na krajské a ústřední úrovni (např. Strategií regionálního rozvoje ČR 21+ a dalšími strategiemi na krajské a ústřední úrovni).

- Vytvořit meziresortní koordinační orgán na vysoké úrovni, který by koordinoval resortní politiky s politikou regionálního rozvoje a zajistil tak jasný a soudržný národní rámec pro územní rozvoj krajů a obcí. Mohl by také pomoci sladit rozvojové plány obcí s cíli a prioritami stanovenými Strategií regionálního rozvoje ČR 21+. Tento orgán může být buď novým meziresortním výborem nebo může být začleněn do stávajících orgánů, jako je Národní stálá konference při Radě vlády pro ESI fondy nebo Výbor pro udržitelné obce při Radě vlády pro udržitelný rozvoj.
- Zakomponovat schopnost tematického propojování a sladění územních rozvojových plánů s národními strategickými rámci do obecné podpory strategického plánování obcí (např. manuály, školení atd.) Případně mohou být projekty jež jsou jasně identifikovány jako projekty naplňující místní potřeby a zároveň přispívající k celostátním cílům v rámci strategie místního rozvoje upřednostněny při přidělování národních finančních prostředků na regionální rozvoj.
- V dlouhodobém horizontu jasně definovat strategii rozvoje obcí a nadobecních celků jako nástroj na podporu realizace cílů na krajské a ústřední úrovni. Toho je možné dosáhnout například

vymezením jasné role obcí ve strategickém plánování do Strategie regionálního rozvoje ČR 21+ a/nebo zákona o podpoře regionálního rozvoje.

### **Revidovat postup konzultací s kraji a sdruženími obcí při vytváření nástrojů strategického plánování s teritoriální dimenzí**

- Zajistit, aby všechna ministerstva v procesu plánování střednědobých a dlouhodobých strategických plánů a resortních strategií konzultovala s kraji a sdruženími obcí.
- Konzultovat s kraji a sdruženími obcí již v rané fázi plánovacího cyklu strategických dokumentů s teritoriální dimenzí, např. v rámci stávajících ministerských pracovních skupin.
- Prodloužit stávající závaznou minimální lhůtu 10 dnů pro konzultace, aby měly kraje a sdružení obcí dostatek času na předložení svých stanovisek.
- Požadovat, aby ministerstva podávala zprávy a poskytovala zpětnou vazbu krajům a sdružením obcí o tom, jak byly jejich podněty využity.

### **Obsahově rozšířit a dále propagovat podrobné pokyny, soubory nástrojů a školení pro státní zaměstnance, aby mohli v rámci plánovacího cyklu kvalitně spolupracovat s krajskými samosprávami a sdruženími obcí**

- Ministerstvo pro místní rozvoj by mohlo poskytnout podrobnější pokyny a nástroje pro informování a podporu využívání konzultačních procesů s kraji a sdruženími obcí, které se liší rozsahem, načasováním a potřebnými zdroji.
- Centrum vládnutí by mohlo podporovat využívání a prosazování pokynů a nástrojů vytvořených Ministerstvem pro místní rozvoj.

### **Přechod na participativnější přístup k monitoringu a evaluacím prostřednictvím systematického zapojení krajů a sdružení obcí**

- Vypracovat a realizovat proaktivní strategii pro státní správu jak spolupracovat s kraji a sdruženími obcí za pomoci Evaluační jednotky Ministerstva pro místní rozvoj a doplnit ji o podrobné implementační plány pro jednotlivé monitorinky a evaluace uvádějící co, kdy, kým a s jakými zdroji má být provedeno.
- Zvyšovat povědomí krajských a místních samospráv o výhodách, které mohou plynout z měření výkonnosti a evaluace.
- Zvážit aktivní účast zástupců krajů a sdružení obcí na příslušných monitorovacích a evaluačních činnostech (zejména u strategií s teritoriální dimenzí) a zapojit je do rozhodování o tom, jaké informace shromažďovat, jaké metody používat a jak analyzovat údaje.
- Zapojit kraje a sdružení obcí do pravidelných a systematických schůzek za účelem přezkumu příslušných údajů o výkonnosti a hodnocení strategií.
- Diskutovat s kraji a sdruženími obcí o tom, jaká kritéria a ukazatele by měly být použity k měření pokroku.

### **Budování kapacit krajských a místních samospráv a dobrovolných svazků obcí při vytváření dlouhodobých a integrovaných strategií rozvoje a využívání strategií na podporu rozhodování**

- Vést kraje k přijímání meziřesortních dlouhodobých strategií rozvoje krajů (např. pravidelná meziřesortní jednání v procesu plánování, využívání technik výhledů při formování strategií rozvoje krajů s horizontem delším než deset let atd.).
- Vymezit funkční oblasti na celém území ČR pro účely plánování na úrovni místních samosprávných celků a podporovat společné plánování obcí ve funkčním území (např. ve funkčním urbanizovaném území). Ústřední veřejná správa pak může poskytovat finanční a nefinanční pobídky na podporu společného strategického plánování v rámci společenství obcí (v současné době navrženo do legislativního procesu) a/nebo např. funkčních mikroregionů. Vláda může společné strategické

plánování ve funkčních oblastech podmínit uvolněním dodatečných finančních prostředků v některých národních programech., Pokud by se společné plánování týkalo vysokého počtu obcí, koordinaci by mohli podpořit ústřední nebo krajsí aktéři.

- Využití potenciálu funkčních urbanizovaných území (FUA) v integrovaném společném strategickém plánování. Může se jednat i o podporu přijetí strategií udržitelného rozvoje měst í (SUD) ve všech funkčních urbanizovaných území (FUA) a poskytování cílených školení nebo seminářů zaměřených na výměnu zkušeností na podporu posílení kapacit těchto funkčních urbanizovaných území (FUA) nutných k integrovanému přístupu k plánování, propojení různých sektorů a zapojení všech obcí.
- Zajistit, aby dobrovolné svazky obcí a obce měly přístup k údajům na obecní a nadobecní úrovni, a poskytnout jim vhodné nástroje a znalosti k tvorbě analýz, které budou založené na podložených informacích. To zahrnuje další práci s daty na úrovni obcí, poskytování katalogů a manuálů k různým databázím a zdrojům a školení v analýze dat.
- Poskytování programů na podporu kapacit (např. školení, seminářů, příruček, praktických průvodců, výměnných fór atd.) pro dobrovolné svazky obcí a obce se zaměřením na uplatňování strategií na podporu každodenního rozhodování a tvorby politik, aby byla zajištěna kontinuita politik a služeb pro dosažení dlouhodobých rozvojových cílů. Tyto programy by mohly zahrnovat semináře nebo školení na analýzu dat, konsolidovaný katalog různých potenciálních finančních zdrojů a zásad, který by pomohl dobrovolným svazkům obcí a obcím sladit finanční zdroje s investicemi, příklady zásad rozhodování na místní úrovni a systémů monitoringu a evaluací spojených s místními strategiemi, pilotní akce s dobrovolnými svazky obcí a velkými městy, které by prováděly dlouhodobé strategické plánování (na více než 10 let) s využitím strategického prognózování a technik projekce dat. Bez ohledu na formy podpory by tvorba takových programů měla být podložena důkazy. Ústřední státní správa proto může zvážit realizaci průzkumu a konzultace s cílovými skupinami, dobrovolnými svazky obcí a různými typy obcí s cílem zjistit jejich potřeby v oblasti kapacit pro strategické plánování a výsledky využít při navrhování programů a podpory.

**Budování kapacit na úrovni obcí a krajů pro zapojení stakeholderů a občanů do strategického plánování.** Toto může být zvláště přínosné na pomoc krajům a obcím při dosahování širšího politického konsensu o jejich rozvojových strategiích tak, aby mohly být přijaty na delší dobu než jen jedno volební období.

- Spolupracovat se sdruženými obcemi na vývoji praktických nástrojů na podporu zapojení stakeholderů do strategického plánování obcí. Takové nástroje mohou zahrnovat seznamy konkrétních činností, seznamy osvědčených postupů nebo jednoduchý rozhodovací diagram, který obcím pomůže vybrat vhodné nástroje pro zapojení stakeholderů do strategického plánování odpovídajícího místnímu kontextu. Pro vládu a obě úrovně samosprávy by bylo přínosné provést mezi českými obcemi analýzu postupů zapojování stakeholderů, pochopit preferovanou formu participace a specifické problémy a využít takovou analýzu jako podklad pro návrh vhodných nástrojů.

## Zlepšení vertikální koordinace mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy při realizaci politik a investičních akcích

Zajištění soudržnosti mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy při plánování a provádění politik může pomoci zlepšit kvalitu politik a služeb poskytovaných občanům. V České republice je provádění politik na úrovni krajů a obcí v rámci stejného resortu nebo věcné oblasti nejednotné (Ministerstvo vnitra ČR, 2016<sup>[57]</sup>). Stakeholderi například uvedli, že postupy při zavádění digitalizace veřejných služeb se na jednotlivých úrovních veřejné správy výrazně liší a některé obce pokročily více než jiné. Analýza strategií obecních samospráv během krize v souvislosti s onemocněním covid-19 ukazuje absenci účinných



koordinačních mechanismů mezi ústředními orgány a obcemi. Bylo zjištěno, že komplikovaná a byrokratická správa ztěžuje klíčovými rozhodovacími činiteli na ústřední a obecní úrovni pružné sdílení informací a znesnadňuje přijímání informovaných rozhodnutí vedoucích k optimální a rychlé reakci (Plaček, Špaček and Ochrana, 2020<sup>[58]</sup>). Tato nejednotnost může ovlivnit celkovou kvalitu nebo výsledky politik formovaných na ústřední úrovni, jež mohou být v jednotlivých krajích a obcích prováděny značně odlišně. Lepší koordinace mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy při realizaci politik tak může pomoci tuto nesoudržnost řešit.

Územní roztříštěnost ztěžuje koordinaci činností na různých úrovních veřejné správy. Částečně i kvůli územní roztříštěnosti se česká republika potýká s problémy při zajišťování účinné vertikální koordinace při poskytování služeb, správě nebo investicích. Koordinace ústřední a obecní úrovně je velmi náročná kvůli vysokému počtu obcí. Při usnadňování koordinace hrají důležitou roli Svaz měst a obcí a Sdružení místních samospráv. U výkonu přenesené působnosti má vláda rovněž tendenci koordinovat činnosti pouze s obcemi s „rozšířenou působností“/obcemi III. typu. Pokud jde o koordinaci na krajské a obecní úrovni, počet obcí v regionech se značně liší, a tím se liší i problémy s koordinací. Celkově lze říci, že univerzální řešení efektivní koordinace mezi obcemi a krajem neexistuje. Jednotlivé kraje sice mohou ke koordinaci s obcemi využívat podobné mechanismy, musí však zohlednit specifické charakteristiky obcí na svém území (velikost, kapacitu, zdroje atd.).

Pokud jde o konkrétní investiční projekty nebo poskytování služeb, Česká republika nedisponuje žádným právním rámcem nebo specializovaným mechanismem pro koordinaci nebo spolupráci různých úrovní veřejné správy (Ministerstvo vnitra ČR, nepublikováno<sup>[59]</sup>). V některých případech koordinují investiční projekty všechny úrovně veřejné správy, zejména pokud je to nutné pro získání finančních prostředků. Je to ale spíše výjimka než pravidlo. Může se také stát, například při výstavbě silnice první třídy, že každá obec musí vydat povolení pro úsek, který jí prochází. Tyto postupy často nejsou dobře koordinovány a rozdíly v administrativních kapacitách, a tedy i v délce čekání na vydání povolení, mezi jednotlivými obcemi mohou způsobit značné zpoždění krajských investičních projektů. Stakeholderi z uvedli i případy, kdy kraj investuje do silnice první třídy a dotčené obce nejsou předem informovány a nemohou tak plánovat nebo se na stavbu připravit.

Česká republika může prozkoumat možnost využití smluv uzavřených územními celky na podporu vertikální koordinace veřejných investic a poskytování služeb. Země OECD často využívají smluvní dohody mezi různými úrovněmi veřejné správy a ministerstvy ke sladění priorit a projektů. Francie, která má rovněž velký počet obcí, používá k posílení koordinace mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy různé smluvní nástroje včetně koordinace s kraji a obcemi (Rámeček 4.16). Zkušenosti totiž ukazují, že je lze flexibilně použít v zemích s relativně vysokým nebo naopak nízkým počtem obcí. Jsou to účinné nástroje pro identifikaci společných záměrů, stanovení jasných a transparentních cílů, sdílení informací a důvěryhodné zapojení různých úrovní již od počáteční fáze investic. I když smlouvy slouží jiným cílům, mohou pomoci zajistit soulad národních politik s krajskými a obecními prioritami a pojistit, že budou „synergicky“ přispívat k národním rozvojovým cílům. Smlouvy o investicích a realizaci politik bývají pro místní samosprávy kapacitně náročné. Smlouvy uzavřené územními celky by mohly specifikovat prioritní projekty pro rozvoj oblasti, na kterou se vztahují. Obce mohou uzavírat smlouvy s krajskou samosprávou nebo ministerstvy.

#### Rámeček 4.16. Smlouvy mezi státem a regionem, smlouvy s městy a smlouvy o obnově a zelené transformaci ve Francii

Francie má dlouhou historii uzavírání smluvních instrumentů spojených s decentralizací a přenesením konkrétních gescí na regiony, departementy a do určité míry i obce. Smlouvy mezi státem a regiony, které fungují od roku 1984, byly původně zaměřeny na budování regionálních kapacit prostřednictvím spolupráce mezi regionálními samosprávami a dekoncentrovanými orgány ústřední vlády. Tyto smlouvy stanovovaly cíle, způsoby provádění a financování konkrétních úkolů. Mohou mít také dopad na transfery finančních prostředků z ústřední úrovně na nižší úroveň. Ve Francii nyní funguje již šestá generace smluv mezi státem a regiony a díky tomuto procesu se rozšířily kapacity a gesce regionů v oblasti hospodářského rozvoje, zaměstnanosti a odborného vzdělávání. Regiony nyní disponují většími rozpočty a mohou zapojovat nové aktéry (např. akademické pracovníky, občanskou společnost atd.). Města všech velikostí se obecně zaměřovala na obnovu chudinských čtvrtí. Rekonstrukce je formalizována prostřednictvím městských smluv (*contrats de ville*) věnovaným městskému, sociálnímu a hospodářskému rozvoji, a to zejména s cílem řešit úpadek některých čtvrtí a sociální segregaci. Městské smlouvy jsou přílohou smluv mezi státem a regiony a obvykle se uzavírají mezi státem a aglomeracemi, což umožňuje sdružovat aktivity více obcí.

V roce 2016 se začaly uzavírat smlouvy mezi státem a velkými metropolemi s cílem v nich posílit a podpořit investice. V letech 2016-2018 bylo podepsáno 485 smluv o rozvoji venkova s cílem oživit venkovské oblasti prostřednictvím iniciativ skrze kohezní politiku, hospodářské atraktivitu, zlepšení přístupu k veřejným službám, mobilitu, přístup k digitálním technologiím a zelenou a energetickou transformaci.

V roce 2020 Francie zavedla smlouvy o obnově a zelené transformaci (*contrats de relance et de transition écologique, CRTE*) pro usnadnění aktivit subjektů meziobecní spolupráce. Tyto smlouvy platí na období od roku 2020 do roku 2026 a poskytují rámec pro územní ukotvení a koordinaci řady veřejných politik, které jako celek přispívají k řešení problémů územní koheze a zelené transformace. Priority jednotlivých smluv jsou definovány na místní úrovni a dohodnuty se státem. Subjekty meziobecní spolupráce mohou získat přístup k financování ve smlouvách uvedených projektů z různých zdrojů, a to včetně dotací na podporu místních investic (DSIL), fondů EU, rozpočtů ústředních ministerstev zapojených do smlouvy a soukromého sektoru.

Zdroj: OECD (2022<sup>[60]</sup>).

Vzhledem k roztržitosti a rozmanitosti systému místní veřejné správy může Česká republika pilotně využít smlouvy s územní dimenzí zaměřené na veřejné investiční projekty, jež v současné době nejsou příliš rozšířeny. Takový přístup by mohl například motivovat ke spolupráci jednotlivá ministerstva nebo kraje s obcemi, které nejsou pokryty integrovanými územními investicemi (ITI) a strategiemi komunitně vedeného místního rozvoje. Mohl by být využit i pro investice do vzdělávání (koordinace mezi výstavbou základních a středních škol), k nimž obcím obecně chybí motivace nebo u nichž se potýkají s většími obtížemi při spolupráci s krajem. Výhodou pilotních aktivit je, že veřejná správa může poskytnout praktickou podporu a identifikovat nabyté zkušenosti, jež se mohou následně rozšířit na další ministerstva nebo obce.

Koordinace je nutná také mezi státní správou a kraji a obcemi. Zdá se, že v tomto ohledu chybí pobídky a institucionalizované mechanismy. Problém může být trojího druhu: zaprvé, absence pobídek nebo institucionalizovaného mechanismu podporujícího samosprávné celky ke spolupráci nebo koordinaci postupů s příslušnými ministerstvy při intervencích, jež jsou pro daný územní celek relevantní. V současné době probíhá koordinace pouze *ad hoc* a závisí na politické vůli samosprávných celků. Za druhé, pobídky

ze státního rozpočtu mohou být nedostatečné, což omezuje kapacitu krajů a obcí nutnou k realizaci národních politik. K tomu se přidává skutečnost, že úředníci, kteří se věnují výkonu přenesených pravomocí, se mohou věnovat jiným úkolům. Za třetí, prostředky z rozpočtů ministerstev jsou často přidělovány na základě projektů, místo aby se zaměřovaly na prosazování komplexních politik. To by mohlo omezit jejich schopnost koordinovat a zajišťovat celkové sladění procesu realizace politik na úrovni krajů a obcí s národními programy. Jedním z konkrétních příkladů, který ilustruje problémy s koordinací, je provádění politiky integrace Romů (Rámeček 4.17).

#### Rámeček 4.17. Provádění politiky integrace Romů na různých úrovních veřejné správy v České republice

Jedinými systematickými opatřeními, která zapojují místní a krajské samosprávy do realizace Národní strategie integrace Romů (NRIS) v České republice, jsou krajské koordinátory pro romské záležitosti a romští poradci při obcích. Krajské koordinátory pro romské záležitosti jsou financováni ze státních dotací spravovaných Úřadem vlády, který také zajišťuje jejich metodické vedení. Dotace však nestačí na pokrytí všech úkolů, a proto je spolufinancování z krajských rozpočtů nutné. V praxi je k řešení romských záležitostí přidělena na plný úvazek pouze menšina koordinátorů (3 ze 14 krajů), jejich další úkoly obvykle spočívají ve spoluřízení záležitostí národnostních menšin a záležitostí souvisejících s cizinci. Na úrovni obcí jsou pracovní úvazky úředníků (romských poradců), kteří mají tuto agendu na starosti, spíše zanedbatelné (méně než čtvrt úvazku).

Samotná Národní strategie integrace Romů je závazná pouze pro ústřední orgány státní správy. Mnohé obce se chovají segregáčně, což je v rozporu s účelem NRIS. Politická vůle však při rozhodování na obecní úrovni hraje důležitou roli, což mimo jiné znamená, že to, co přijme jedno zastupitelstvo, může jiné, nové zvolené, zrušit.

Nejdůležitějším nástrojem sociálního začleňování na místní úrovni je Agentura pro sociální začleňování. Svou činností motivuje obce k realizaci opatření sociálního začleňování, a to především poskytováním pobídek spojených s možností žádat o finanční prostředky z fondů EU. Místní členové Agentury jsou v kontaktu s krajskými koordinátory pro romské záležitosti a romskými poradci na úrovni obcí, aby zajistili základní koordinaci s Národní strategií integrace Romů. Kromě konkrétních obcí spolupracuje Agentura také s krajskými úřady při tvorbě krajských strategií sociálního začleňování. V současné době jsou do projektu Agentury zapojeny tři kraje (z celkového počtu 14).

Protože je však vlastní činnost založena na projektech a není systematicky financována ze státního rozpočtu, nemůže Agentura pro sociální začleňování pokrýt celé území státu a její zaměření závisí na realizovaných projektech. Agentura pro sociální začleňování a její místní členové jsou spíše facilitátory a podporovateli, a pokud chtějí vést obce k zavádění inkluzivních opatření, musí postupovat citlivě, protože v mnoha oblastech přetrvává velký odpor vůči začleňování Romů. Důležitou otázkou je, kdo by v České republice mohl tvůrcům místní politiky systematictěji připomínat lidskoprávní rozměr problémů, kterým Romové čelí.

Zdroj: Evropská komise (2020<sub>[61]</sub>).

Jednou z důležitých formálních koordinačních platform pro veřejné investice jsou národní stálé konference a jejich regionální komory. Tyto konference se však většinou zaměřují na koordinaci investic spolufinancovaných z fondů EU a nikoli na vertikální koordinaci veřejných investic podporujících rozvoj krajů. Například regionální komory národní stálé konference zpravidla projednávají podstatu výzev pro programy spolufinancované z fondů EU, sladují jejich harmonogram a prostřednictvím národní stálé konference informují o krajských návrzích investic na národní úrovni. Regionální komory národní stálé konference také na vyžádání připravují podklady pro řídicí orgány, koordinují činnosti na svém území a připravují výroční zprávu o plnění regionálního akčního plánu. V rámci komor fungují různé pracovní skupiny pro konkrétní témata. Tyto mechanismy považují dotazování stakeholderů za účinné zejména proto, že se jejich efektivita v průběhu let zlepšila. Malé obce bez dostatečných administrativních kapacit jsou však často administrativními úkony zahlceny a nemají motivaci a kapacitu aktivně vyjadřovat své potřeby v těchto komorách a dílčích pracovních skupinách, a to zejména pokud to není povinné.

Česká republika by mohla zvážit vytvoření meziresortního orgánu pro víceúrovňový dialog, který by usnadnil a institucionalizoval koordinaci mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy. Takový orgán by se mohl zaměřit na praktické aspekty národních politik, které je třeba koordinovat s kraji a obcemi. Mohl by také posílit vertikální koordinaci tím, že by sladil cíle na všech úrovních a zajistil, že politiky budou formovány a prováděny způsobem, kterému budou kraje a obce rozumět. Tento orgán je do jisté míry podobný stálým regionálním komorám národní stálé konference, ale spíše než konkrétní krajské politiky, by zpracovával problematiku všech sektorů, které přispívají k regionálnímu rozvoji. Takový orgán by měl být veden a řízen z ústřední úrovně (např. centrem vládnutí) a měl by zahrnovat zástupce Ministerstva vnitra, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva financí a také krajů a obcí. Měl by se pravidelně scházet a *ad hoc* zvat další ministerstva a příslušné skupiny obcí (např. Ministerstvo životního prostředí a dobrovolné svazky obcí, které společně poskytují služby v oblasti vodního hospodářství), aby s kraji a obcemi projednaly konkrétní otázky provádění politik. Stálými členy takového orgánu by měly být zejména sdružení územních samosprávných celků – Asociace krajů, Svaz měst a obcí a Sdružení místních samospráv, které by se měly aktivně zapojit. V Itálii existují tři úrovně "konferencí" mezi ústřední vládou a samosprávami, které fungují jako koordinační fóra (Rámeček 4.18). Součástí tohoto zastřešujícího orgánu by mohla být i platforma pro meziresortní koordinaci a koordinaci mezi ústřední úrovní a územními samosprávnými celky zaměřená na problematiku rozvoje krajů a obcí, jež byla již navržena výše v sekci o strategickém plánování.

#### Rámeček 4.18. Koordinační platformy pro spolupráci mezi vládou a územní veřejnou správou v Itálii

Koordinační mechanismy pro spolupráci mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy jsou v Itálii dobře rozvinuté. Hlavními institucionálními mechanismy jsou takzvané "konference": Konference státu a regionů, Konference státu, měst a místních samospráv a Společná konference státu, regionů, měst a místních samospráv. Tyto tři konference spadají pod kancelář předsedy vlády.

**Konferenci stát –regiony** předsedá předseda vlády nebo ministr pro regionální záležitosti. Scházejí se na ní nejvyšší představitelé regionů a další ministři k projednávání věcí týkajících se oblastí jejich působnosti. Ústřední vláda konzultuje v rámci konference všechny legislativní iniciativy týkající se věcí regionálního zájmu. Regionální orgány hrají na této platformě a v procesu institucionálních inovací klíčovou roli, a to zejména v souvislosti s přenosem působnosti z centra na krajskou a obecní úroveň.

**Konferenci stát – města – místní samosprávy** předsedá předseda vlády. Účastní se jí ministr vnitra, ministr pro regionální věci, generální ředitel finanční správy, ministr financí, ministr veřejných prací, ministr zdravotnictví, předseda Svazu italských obcí, předseda Svazu italských provincií, předseda Svazu italských horských obcí, 14 starostů a 6 nejvyšších představitelů provincií. Konference

koordinuje vztahy mezi státem a místními samosprávami a analyzuje a projednává otázky týkající se místních samospráv.

**Společná konference stát – regiony – města – místní samosprávy** zahrnuje všechny členy výše uvedených dvou konferencí. Jejím úkolem je podporovat spolupráci mezi ústřední vládou a všemi místními a regionálními samosprávami a zasahuje v případech, kdy se všechny úrovně veřejné správy mají vyjádřit ke stejné otázce (sdílené kompetence). Ústřední vláda s ní konzultuje zejména zákony týkající se financí a vyhlášky týkající se přidělování lidských a finančních zdrojů regionům a místním samosprávám.

Zdroje: OECD (2007<sup>[62]</sup>); Evropský výbor regionů (2019<sup>[63]</sup>).

### **Doporučení ke zlepšení vertikální koordinace**

**Zahájit pilotní využívání smluv s územní dimenzí o spolupráci ústředních orgánů státní správy s obcemi a kraji** na projektech veřejných investic, které jsou v současné době málo využívány. Takový přístup by mohl být například využit k motivaci spolupráce mezi obcemi, které nesplňují podmínky pro integrované územní investice (ITI) a strategie komunitně vedeného místního rozvoje. Výhodou pilotního projektu je, že ústřední orgány mohou poskytnout praktickou podporu a identifikovat zkušenosti získané z procesu, které lze následně rozšířit na další odvětví nebo oblasti.

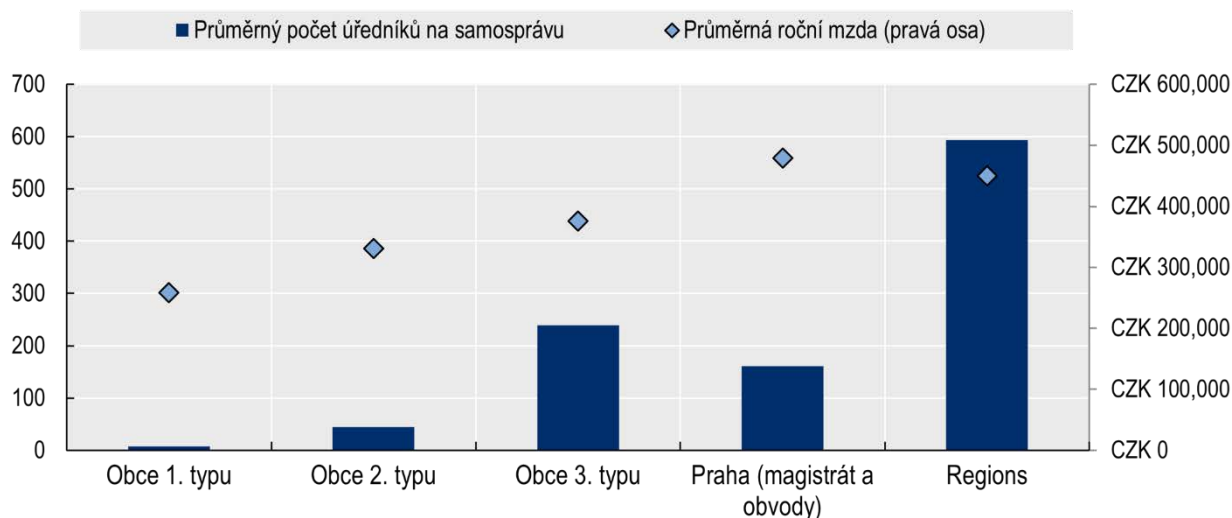
**Vytvořit orgán pro meziresortní a víceúrovňový dialog jako institucionalizovaný koordinační mechanismus, který** by se zaměřil na provádění vnitrostátních politik, jež vyžadují spolupráci krajů a obcí.

### **Budování administrativních a strategických kapacit na úrovni krajů a obcí s cílem zlepšit provádění politik a poskytování služeb**

Nedostatek úředníků v mnoha malých obcích je pro realizaci obecních priorit problém. Posílení administrativní kapacity obcí je jedním z klíčových doporučení *Ekonomického průzkumu OECD 2020 pro Českou republiku*. (OECD, 2020<sup>[8]</sup>). Podle údajů OECD je v České republice více než polovina (55 %) všech lidí pracujících ve veřejné správě právě úředníky územních samosprávných celků (viz kapitola 6). To je sice průměr mezi zeměmi OECD, ale vzhledem k tomu, že Česká republika má vysoký počet obcí, je průměrný počet úředníků na jednu samosprávu velmi malý. Podle údajů Ministerstva vnitra je v České republice celkem 99159 úředníků územních samosprávných celků (včetně roční fluktuace). Z nich 84 % pracuje na plný úvazek a 92 % je na úrovni obcí (včetně Prahy a jejích obvodů) (Ministerstvo vnitra ČR, 2022<sup>[64]</sup>). Je výrazný rozdíl mezi malými obcemi a většími s rozšířenou působností, jak ukazuje např. Obrázek 4.5. Malé obce (pro rekapitulaci: 77 % českých obcí má méně než 1 000 obyvatel) nejsou *fakticky* schopné zajistit dostatečné a kvalifikované personální obsazení obecních úřadů (Ministerstvo vnitra ČR, 2018<sup>[65]</sup>).

### Obrázek 4.5. Průměrný počet úředníků na samosprávu a průměrná roční mzda v České republice

2021 údaje o 3 827 obcích a všech krajích (13 krajů a Praha)



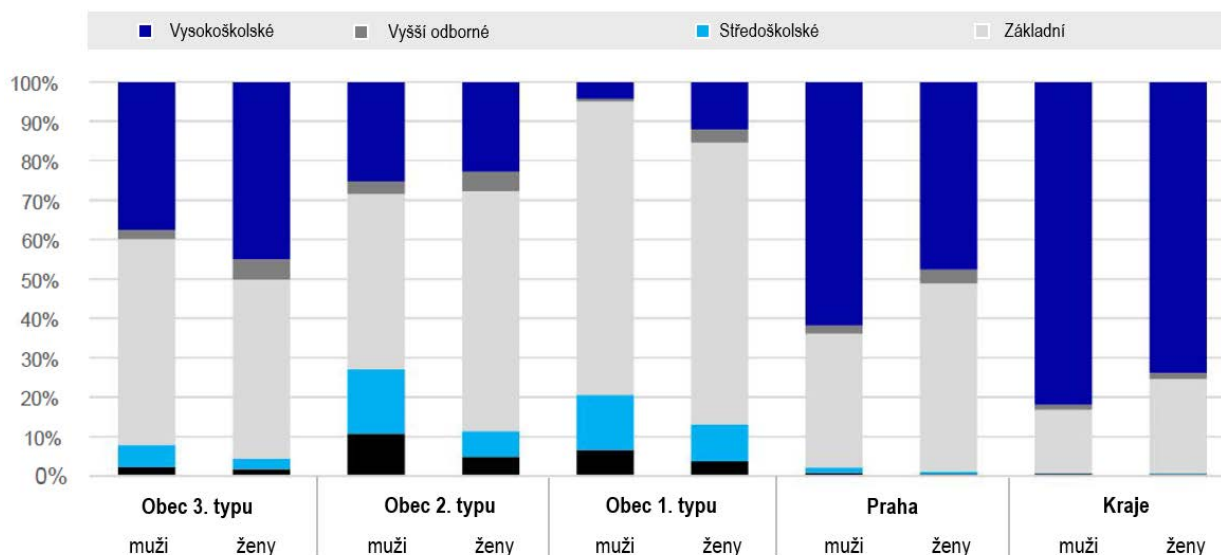
Poznámky: Průměry jsou vypočteny na základě údajů od 3 827 místních samospráv (61 %) a všech regionů. Chybí údaje za 1 obec III. typu z 205; 6 obcí II. typu ze 183; a 2 421 obcí I. typu z 5 866; 48 z 57 městských částí v hl. m. Praze.

Zdroj: Zpracování autora, upraveno podle Ministerstvo vnitra ČR (2022<sup>[64]</sup>).

Nedostatek dostatečně vzdělaných a kvalifikovaných úředníků a odborných znalostí na malých obecních úřadech je akutním problémem při řešení specializovaných úkolů, jako jsou investiční projekty, veřejné zakázky a finanční řízení. Obce jsou klíčovými investory, investují mimo jiné do silnic, dodávek energie, vodního hospodářství, škol a nemocnic. Nedostatek kvalifikovaných lidských zdrojů v těchto oblastech může být příčinou menšího počtu a nižší kvality investičních projektů v obcích. Tato problematika byla analyzována v *ekonomických průzkumech OECD pro rok 2020: Česká republika* (OECD, 2020<sup>[8]</sup>). Je z nich patrné, že v České republice jsou investice na obyvatele v malých obcích (méně než 500 obyvatel) méně než poloviční ve srovnání s investicemi na obyvatele ve středně velkých (5.000-10.000 obyvatel) nebo velkých obcích (více než 100.000 obyvatel). Ministerstvo vnitra označilo tuto nízkou úroveň odbornosti v oblasti finančního řízení za jeden z faktorů, jež mohou zapříčinit platební neschopnost<sup>13</sup> obcí (Ministerstvo vnitra ČR, 2016<sup>[66]</sup>).



Obrázek 4.6. Úroveň vzdělání úředníků územních samosprávných celků v České republice



Poznámka: Průměry jsou vypočteny na základě údajů od 3 827 místních samospráv (61 %) a všech regionů. Chybí údaje za 1 obec III. typu z 205; 6 obcí II. typu ze 183; a 2 421 obcí I. typu z 5 866; 48 z 57 městských částí v hl. m. Praze.

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR (2022<sup>[64]</sup>).

České republice má vláda velmi omezený vliv na zaměstnávání (např. počet úředníků apod.) v krajích a obcích. Bez ohledu na to, zda vykonávají přenesenou nebo samostatnou působnost, se úředníci v územních samosprávných celcích řídí zákonem o úřednících územních samosprávných celků, nikoli zákonem o státní službě, který vymezuje postavení zaměstnanců ve státní správě. Odměňování úředníků územních samosprávných celků je stanoveno nařízením vlády č. 341/2017 Sb. Platy jsou stanoveny na základě zařazení úředníka do platové třídy a platového stupně. Platová třída je stanovena na základě nařízení vlády o katalogu prací ve veřejných službách a správě a odpovídá zařazení nejnáročnější práce, jejíž výkon zaměstnavatel na zaměstnanci požaduje. Platový stupeň je v příslušné platové třídě určen podle započitatelné odborné praxe a míry jejího zápočtu, (vše je definováno právními předpisy). Úředníci územních samosprávných celků musí složit zkoušku zvláštní odborné způsobilosti, aby prokázali svou způsobilost pro výkon správních činností.

Vláda může podporovat vzdělávání a rozvoj úředníků územních samosprávných celků a zajistit tak, že si vybudují institucionální paměť a efektivní lidské zdroje. Z dlouhodobého hlediska nemusí být efektivní zaměřit se pouze na odhady, kolik úředníků bude potřeba k realizaci projektů, a jednoduše nahradit pracovníky se stejnou kvalifikací. Je také nereálné předpokládat, že všechny obce mohou přijmout dostatečný počet úředníků a odborníků. Současně se situace obcí a jejich rozpočtové zdroje (finanční transfery a vlastní daňové příjmy) neustále vyvíjejí a jsou méně předvídatelné, což je dáno mimo jiné klimatickou změnou, energetickou krizí, krizí v souvislosti s onemocněním covid-19, inflací a dalšími nejistotami a výzvami. Klíčovým řešením pro řešení kapacitních problémů může být podpora obecních úřadů v tom, aby se naučily a přizpůsobily zavedené pracovní metody novým požadavkům.

### **Podpora budování kapacit na obecní úrovni**

České obce se potýkají s obtížemi při rozvoji institucionální paměti a kapacit. V malých obcích, kterých je v České republice většina, je běžné, že úředníci obcí mají na starosti více úkolů. Například v případě investičních projektů může být stejná skupina úředníků zodpovědná mimo jiné za plánování,

stanovení priorit projektu, realizaci, zadávání veřejných zakázek, monitorování a komunikaci. Tito úředníci se při své práci seznamují s postupy a v průběhu času získávají nové kompetence. Když však odcházejí, „odnášejí“ si i všechny své znalosti v oblasti řízení investičních projektů s sebou. Ve velkých městech je situace diametrálně odlišná, mají stabilní strukturu, úkoly plní specializovaní úředníci, a i při vysoké míře fluktuace dokáží udržovat institucionální znalosti a samy interně školit nové úředníky.

Pro obce může být obtížné získat a využívat metodickou podporu 14 krajských úřadů. Tuto podporu jim dříve poskytovalo 77 okresních úřadů, které byly obcím blíže. Situace je složitá nejen pro kraje, které mají pod sebou vysoký počet obcí, čímž je pro ně dohled a podpora kapacitně i zdrojově náročné, ale i pro obce, které si stěžují, že dodržování národní legislativy a všech pokynů – jak v rámci samostatné, tak i přenesené působnosti – pro ně představuje značnou administrativní zátěž.

Je třeba prohloubit budování kapacit ve správném měřítku, čímž se zvýší účinnost sdružováním odborných znalostí nebo podporou vzájemné výměny dobré praxe prostřednictvím dobrovolných svazků obcí. Pokud například dobrovolný svazek obcí pracuje společně na strategickém plánování, mohou ústřední orgány poskytnout podporu (např. odborníky, školení atd.) sekretariátu takového svazku a pomoci budovat jeho kapacitu. Na podporu tak velkého počtu obcí je třeba usnadnit vzájemnou výměnu a sdílení znalostí a zkušeností. Zejména malé obce mají by mohly mít prospěch z programů budování kapacit cestou školení školitelů podporovaných z ústřední úrovně, které by byly díky svému objemu úspěšnější.

Česká republika rovněž zvažuje vytvoření krajských kompetenčních center pro účely zadávání veřejných zakázek. Centra sdílených specializovaných služeb s týmy odborníků pilotně běží na dobrovolné bázi a v případě úspěchu by měla být rozšířena do celostátní sítě. Tato kompetenční centra mají velký potenciál při budování místních kapacit a potenciálně by mohla být rozšířena i mimo oblast veřejných zakázek, což se stalo například u pilotních center poradenské podpory v Polsku (Rámeček 4.19).

Další možností nebo doplňkem kompetenčních center je podpora sítí nebo organizací zaměřených na pomoc obcím, které se potýkají s podobnými problémy. Tyto sítě nebo organizace mohou nejen poskytovat podporu, ale také usnadňovat výměnu mezi místními samosprávami při řešení konkrétních problémů. Například obce v hospodářsky a sociálně ohrožených lokalitách většinou čelí podobným strukturálním výzvám, a proto by takto mohly získat cílenou podporu. Podpůrné struktury by mohly vycházet i z iniciativy obcí, ale těžit by mohly především z podpory ze strany Svazu měst a obcí a ústředních orgánů. Taková síť nebo organizace nemusí být veřejnosprávním subjektem, ale může mít formu neziskové organizace, jako v případě Sítě udržitelných ostrovů v Řecku (Rámeček 4.19).

#### **Rámeček 4.19. Příklady organizací poskytujících místním samosprávám technickou podporu a pomoc při budování kapacit**

##### **Poradenská centra v Polsku**

Jedním z projektů Národní strategie regionálního rozvoje Polska je zřízení poradenských podpůrných center. Hlavním cílem poradenských podpůrných center je podpora oblastí strategických intervencí (např. území se strukturálními rozvojovými nevýhodami nebo problémy). Strategie cílí na posílení jejich administrativních kapacit při strategickém řízení a realizaci komplexních rozvojových projektů. Cílem tohoto pilotního projektu je budování kapacit místních orgánů v oblasti strategického plánování a využívání nástrojů investic pro dané lokality. Pomáhá místním samosprávám rozvíjet a spravovat jejich partnerství s jinými místními samosprávami i organizacemi občanské společnosti. Proces budování kapacit spojuje silnější a slabší obce (z hlediska kapacit) ve stejných věcných oblastech, aby identifikovaly společné rozvojové priority, společný potenciál pro jejich realizaci a problémy a jejich řešení. Tím posiluje partnerství a spolupráci ve funkčních oblastech a posiluje uplatňování územního přístupu.

### **Síť udržitelných ostrovů v Řecku**

Síť udržitelných ostrovů (DAFNI) je neziskové sdružení místních samospráv vybraných ostrovů. Byla založena v roce 2006 s cílem posílit postavení místních samospráv ostrovů a podpořit udržitelný model rozvoje ostrovů založený na udržitelném a chytrém nakládání s přírodními zdroji a správě infrastruktury, udržitelném cestovním ruchu využívajícím přírodní a kulturní zdroje ostrovů a funkčním propojení primární, sekundární a terciární sféry. Síť DAFNI má v současné době 48 členů, včetně 44 ostrovních samospráv v Egejském a Jónském moři, na Severních a Jižních Egejských ostrovech, a také Regionálního svazu Jónských ostrovů. Má nejen vědecké a technické kapacity vzděláním, výborné znalosti místních potřeb a přehled o dynamice rozvoje ostrovů, ale i odhodlání v průběhu času realizovat integrovaná řešení reagující na zjištěné potřeby každého jednotlivého ostrova. Jedním z klíčových projektů je vývoj portálu geoprostorových dat pro všechny řecké ostrovy s výjimkou Kréty a Evie. V podstatě jde o vytvoření strukturované databázové sítě (platformy) se společnými standardy a protokoly, která zajistí kompatibilitu a interoperabilitu mezi daty a službami. Síť rovněž koordinuje a aktivně se podílí na iniciativách na posílení místní samosprávy a rozkvětu ostrovní společnosti a snaží se vytvářet politiky přizpůsobené konkrétním výzvám a možnostem rozvoje ostrovů. Koordinuje i iniciativu „Smart Islands“ (Chytré ostrovy), kterou po celé Evropě podporuje více než 200 ostrovních obcí a regionů, sítí a energetických úřadů.

Zdroj: OECD (2021<sup>[29]</sup>).

### ***Přizpůsobit proces budování kapacit různým skupinám obcí s ohledem na místní rozvojové profily a politiky***

Zdá se, že současný systém vzdělávání a školení úředníků územních samosprávných celků neodpovídá skutečným potřebám obcí a v některých případech neodráží skutečnou náplň správních činností úředníků. Všichni úředníci územních samosprávných celků musí mít poměrně široký rozsah znalostí procesních ustanovení, obsažených zejména ve správním řádu. To se odráží v obecné části zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, kterou jsou úředníci povinni složit bez ohledu na typ obce a své kompetence. U řady malých územních samosprávných celků však některá správní řízení ani neprobíhají (např. správa daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění). Povinnost složit zkoušku zvláštní odborné způsobilosti pro všechny úředníky obcí se zdá být zbytečná (Ministerstvo vnitra ČR, 2022<sup>[67]</sup>). Připravovaná novela zákona o úřednících územních samosprávných celků navrhuje zásadní změny v systému vzdělávání, např. zjednodušení zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, která by se více zaměřila na odborné činnosti úředníků územních samosprávných celků, a zjednodušení systému akreditace vzdělávacích programů.

Další nesoulad s realitou je v absenci školení a systematického vzdělávání volených zástupců obcí. Volení zástupci, jako jsou zastupitelé obcí, starostové nebo úředníci působící v komisích, nejsou zahrnuti do nabídky zákonem stanovených školení a vzdělávání pro územní samosprávy. To je problém, protože v mnoha velmi malých a odlehlých obcích vykonávají některé správní činnosti přímo starostové. Obecní zastupitelé hrají rozhodující roli v celkovém rozvoji, ale také v každodenním životě a praxi obcí. Absence systematického školení volených zástupců může představovat problém při plnění řady úkolů spadajících do působnosti obce, např. pro rozpočtování. Proto je třeba rozšířit možnosti vzdělávání volených zástupců územních samosprávných celků.

Různorodost obcí vyžaduje větší porozumění tomu, jaké kapacity obce potřebují. V návaznosti na tyto informace je třeba poskytovat komplexní a kontinuální programy budování kapacit. Namísto toho, aby se vláda spoléhala pouze na přístup shora dolů, tedy na inspekce a poskytování doporučení obcím, může se pokusit požádat obce, aby objasnily, jakým obtížím a výzvám čelí při výkonu veřejné správy a provádění politik. To by mohlo pomoci ústředním orgánům lépe nastavit a strukturovat úsilí

o budování kapacit konkrétnějším a cílenějším způsobem a vyhnout se zbytečnému zatěžování obcí. Takové informace by také mohly pomoci zjistit, zda se nedostatky obcí v oblasti výkonu veřejné správy a řízení týkají určitých regionů nebo skupin obcí, a tím pomoci ústředním orgánům (a krajům) poskytovat více cílenou a na míru šitou podporu. Cílem by mělo být spíše systémové a trvalé posilování kapacit úředníků územních samosprávných celků než nabízení technické pomoci případ od případu.

Činnosti v oblasti budování kapacit a technické pomoci by mohly být diverzifikovány a posíleny. Vzhledem k omezeným zdrojům a času může různá školení absolvovat pouze malý počet úředníků z více než 6 000 obcí. Semináře a školení mohou být také časově náročné a náklady jsou pro mnoho malých obecních úřadů vysoké. Obce navíc nemusí mít zájem účastnit se obecných školení, která nejsou dostatečně konkrétní a nepomohou jim řešit praktické problémy v plánování. Mohou je považovat za příliš rozsáhlá a časově náročná. Ústřední orgány by měly zvážit větší využívání online vzdělávání či vytvoření „jednoduchých“ výukových materiálů nebo praktických sad nástrojů ve srozumitelném jazyce. Zvážena by měla být i možnost mobilizovat kraje nebo obce s rozšířenou působností, aby pomáhaly jiným obcím nebo dobrovolným svazkům obcí. Příkladem může být francouzská Národní agentura pro soudržnost území (Rámeček 4.20).

#### Rámeček 4.20. Národní agentura pro soudržnost území ve Francii

Národní agentura pro územní soudržnost (ANCT) byla do zákona zakotvena v roce 2019 a fungovat začala v roce 2020. Jejich vznik reflektoval opatření ústřední vlády na podporu krajských a obecních samospráv při prosazování jejich projektů a zároveň nutnost zohlednění průřezových výzev (např. soudržnost, digitální, ekologický a demografický přechod). Národní agentura pro soudržnost území usnadňuje krajským a obcím samosprávám přístup ke zdrojům potřebným k realizaci projektů podle jejich konkrétních podmínek a poskytuje jim zejména technické zdroje (např. studie, semináře o výhledech do budoucnosti, školení, spolufinancování projektových manažerů). Realizuje také programy na posílení územní soudržnosti tím, že směřuje veřejné investice do malých a středních měst, znevýhodněných lokalit, rozvoje oběhového hospodářství, obnovy průmyslu (zejména ve venkovských oblastech) a poskytování místních veřejných služeb. Národní agentura pro územní soudržnost se také výrazně podílí na digitalizaci území prostřednictvím zřizování specializované infrastruktury a podpory různých způsobů využití (od snižování negramotnosti až po rozvoj nových technologií).

Národní agentura pro územní soudržnost usnadňuje realizaci typických územních projektů, jako je revitalizace městských center a průmyslových brownfieldů, posílení zaměstnanosti a zdravotnických služeb, podpora podnikatelské atraktivity atd. Na požádání pomáhá také se specifickými potřebami, jako je renovace škol, rozvoj alternativních způsobů dopravy, zavádění bezplatného Wi-Fi na veřejných prostranstvích a další.

Prefekti jsou místními zástupci/kontaktními místy pro místní samosprávy, které chtějí Národní agenturu pro územní soudržnost požádat o podporu. Prefekti jsou přímými vykonateli vůle předsedy vlády a ministrů na úrovni departementů (Francie má 101 departementů). Plánují a provádějí vládní politiku a odpovídají za plnění národních zájmů, správní dohled, dodržování zákonů a veřejný pořádek.

Zdroje: OECD-UCLG (2022<sup>[68]</sup>); ANCT (n.d.<sup>[69]</sup>).

## Doporučení pro budování administrativních kapacit

**Podpora budování kapacit na obecní úrovni.** Cílem je dosáhnout úspor z většího rozsahu školení zaměřených na budování kapacit a posílit kapacity obcí systémovým a udržitelným způsobem, spíše než nabízet technickou pomoc případ od případu.

- Zvýšit účinnost budování kapacit sdružováním odborných znalostí nebo podporou vzájemného výměny zkušeností prostřednictvím dobrovolných svazků obcí. Pokud například dobrovolný svazek obcí pracuje na společném strategickém plánování, mohou ústřední orgány poskytnout podporu (např. odborníky, školení atd.) sekretariátu takového svazku a pomoci budovat jeho kapacitu. Pro budování kapacit je klíčové usnadnění vzájemné výměny a sdílení znalostí.
- Pokračovat v úsilí o vytvoření krajských kompetenčních center. V dlouhodobém horizontu by tato centra mohla být rozšířena tak, aby poskytovala místním samosprávám širokou škálu činností v oblasti budování kapacit nad rámec zadávání veřejných zakázek. Tato centra by měla být rozvíjena v úzké spolupráci s místními samosprávami v různých krajích všech typů.
- Podporovat obce při vytváření sítí nebo organizací zaměřených na určité skupiny obcí, které čelí společným problémům (např. hospodářsky a sociálně ohrožené lokality), a usnadňovat výměnu zkušeností a dobré praxe mezi nimi.

## Prizpůsobit budování kapacit různým skupinám obcí s ohledem na místní rozvojové profily a politiky

- Vypracovat dlouhodobý plán budování kapacit pro obce na základě zpětné vazby a názorů obecních samospráv. To lze provést na základě průzkumu a konzultací. Jedním z cílů je pochopit, zda se nedostatky obcí v oblasti výkonu veřejné správy a řízení týkají určitých regionů nebo skupin obcí, a navrhnout a poskytovat cílenou podporu šitou na míru systémovým a udržitelným způsobem, nikoliv nabízet technickou pomoc případ od případu.
- Rozšířit využívání online vzdělávání či vytvoření „jednoduchých“ výukových materiálů nebo praktických sad nástrojů ve srozumitelném jazyce, aby se usnadnilo jejich používání úředníky obcí.
- Mobilizovat kraje, obce s rozšířenou působností a svazky obcí k poskytování technické pomoci (např. odborníků, seminářů, poradenských a konzultačních služeb) obcím nebo skupinám obcí. Tato pomoc může zahrnovat "obecnou část" (např. skupinu odborníků nebo sérii seminářů pro společné projekty realizované mnoha obcemi, např. vodohospodářské projekty), a také může na požádání uspokojit specifické potřeby některých obcí.
- Pokračovat v reformě vzdělávání v oblasti speciálních kompetencí s cílem reflektovat a přizpůsobit se aktuálním úkolům a kompetenčním potřebám různých skupin obcí a rozšířit možnosti vzdělávání volených zástupců územních samosprávných celků.

## Posílení fiskálních kapacit na úrovni krajů a obcí

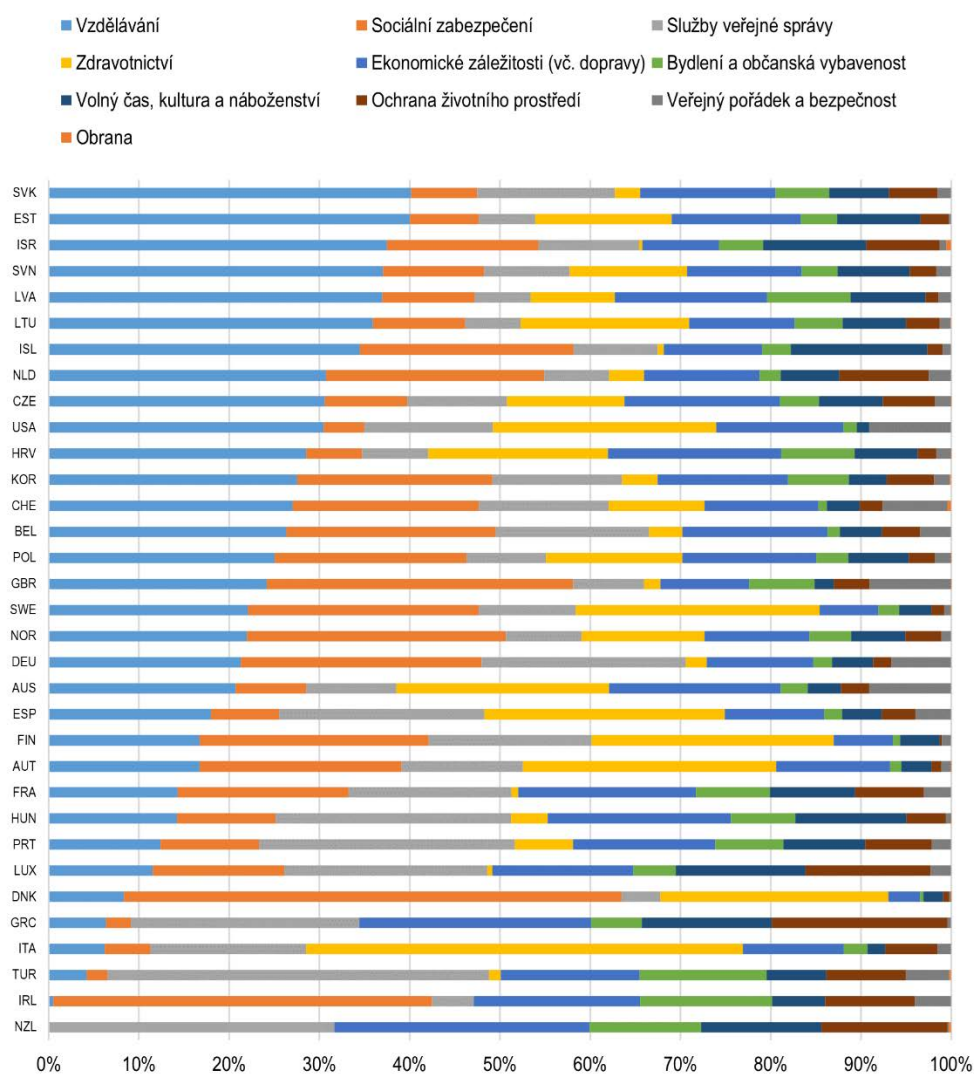
Ačkoli jsou obce a kraje zodpovědné za poskytování klíčových služeb, jejich výdaje jsou stále pod průměrem OECD a EU27. V roce 2020 tvořily výdaje obcí a krajů (subnárodní správy) 27,7 % celkových výdajů sektoru vládních institucí, což je pod průměrem OECD (36,6 %) a průměrem EU27 (34,3 %), ale nad průměrem EU27 pro unitární státy (21,9 %). Podíl výdajů na úředníky na výdajích krajů a obcí je významný (44,0 % oproti 34,4 % v OECD v roce 2020 a 32,1 % v EU) a výdaje na úředníky územních samosprávných celků představovaly více než polovinu výdajů na zaměstnance ve veřejném sektoru, což je úroveň odpovídající průměru EU27 (53,6 %), ale výrazně nad průměrem EU27 pro unitární státy (34,7 %) (OECD-UCLG, 2022<sup>[4]</sup>). Diskreční pravomoci územních samosprávných celků jsou však omezené, neboť významná část výdajů je vydávána podle pokynů ústředních orgánů, které určují platy úředníků územních samosprávných celků. Je třeba poznamenat, že krajské výdaje od *faktického* vytvoření krajů v



roce 2000 neustále rostou, protože v rámci procesu decentralizace získávají více výdajových pravomocí a zdrojů. V roce 2020 na ně připadlo 47,8 % výdajů územních samosprávných celků (13,2 % veřejných výdajů, resp. 6,2 % hrubého domácího produktu [HDP]), zatímco na obce zbývalo 52,2 % (14,5 % veřejných výdajů, resp. 6,8 % HDP) (OECD-UCLG, 2022<sup>[4]</sup>).

Nejvíce vydaly kraje a obce v roce 2020 na vzdělávání, na které připadlo 30,6 % výdajů krajů a obcí a téměř polovina (49,3 %) celkových veřejných výdajů na vzdělávání. Druhou nejvýznamnější oblastí výdajů byly ekonomické záležitosti (17,2 %), zejména doprava, následované zdravotnictvím (13 %) a všeobecnými veřejnými službami (11,1 %). Podíl zdravotnictví na výdajích krajů a obcí se od roku 2013 výrazně zvýšil v důsledku postupující decentralizace zdravotnictví (OECD-UCLG, 2022<sup>[4]</sup>). Obce a kraje také vydávají téměř 80 % celkových veřejných výdajů v politice ochrany životního prostředí a 71,1 % celkových veřejných výdajů v sektoru bydlení a občanské vybavenosti (OECD-UCLG, 2022<sup>[4]</sup>). I v případech, kdy je velká část finančních prostředků hrazena ze státních nebo sociálních fondů, jsou místní samosprávy často zodpovědné za zřizování, investování a řízení poskytování služeb (OECD, 2020<sup>[8]</sup>).

**Obrázek 4.7. Výdaje krajů a obcí podle funkční klasifikace jako procento celkových výdajů krajů a obcí, 2020**

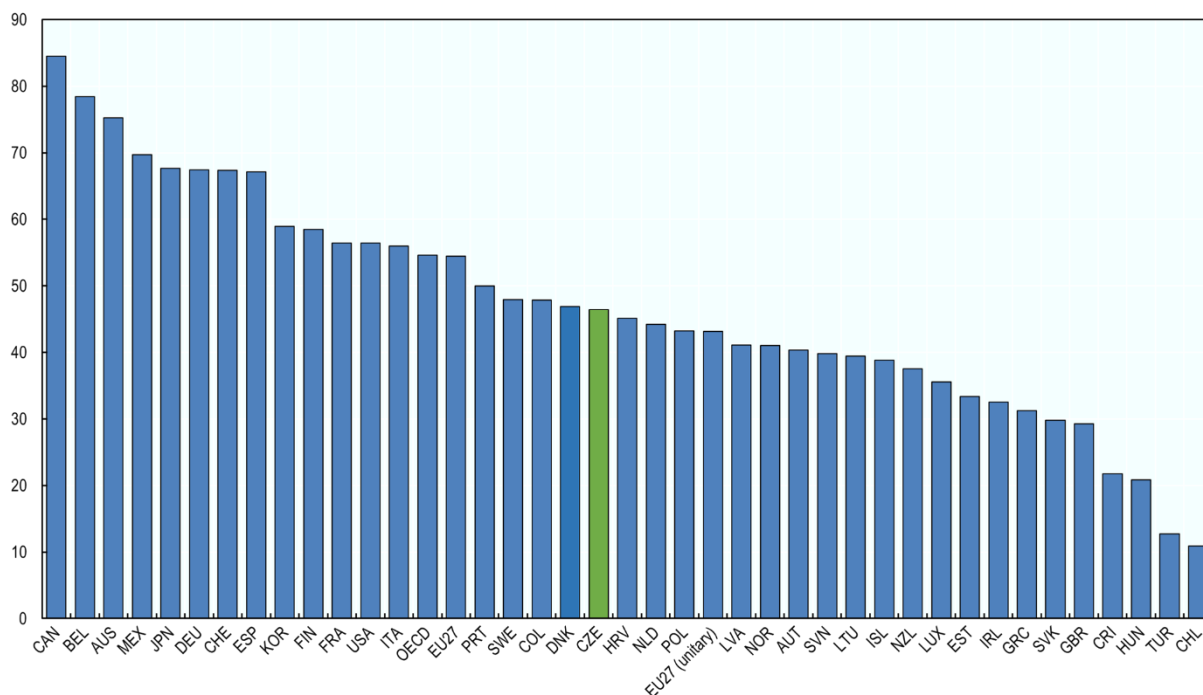


Zdroj: OECD-UCLG (2022<sup>[70]</sup>).



České kraje a obce jsou obecně významnými investory, ale investice na obyvatele v malých obcích jsou velmi nízké. Investice krajů a obcí představovaly v roce 2020 pouhých 46,4 % veřejných investic, což je pod průměrem OECD a EU (54,6 %, resp. 54,4 % v roce 2020), ale mírně nad průměrem EU pro unitární státy (43,2 %). V roce 2020 byla většina investic krajů a obcí určena na ekonomické záležitosti a dopravu (30,7 %), vzdělávání (25,6 %), ochranu životního prostředí (12,2 %) a rekreaci, kulturu a církev (11,5 %). Navzdory rostoucí úloze krajů v oblasti investic zůstaly obce hlavním investorem na úrovni územních samosprávných celků. Obce realizovaly v roce 2020 64,3 % investic na úrovni územních samosprávných celků. Investice na obyvatele v malých obcích (méně než 500 obyvatel) však představují méně než polovinu investic na obyvatele ve středních obcích (5 000-10 000 obyvatel) i ve velkých obcích (více než 100 000 obyvatel). Jak bylo vysvětleno dříve v této kapitole, nízký objem investic v malých obcích ve srovnání se středními nebo velkými městy je do značné míry způsoben nedostatkem kompetencí a administrativních kapacit nutných pro řešení komplexních investičních projektů.

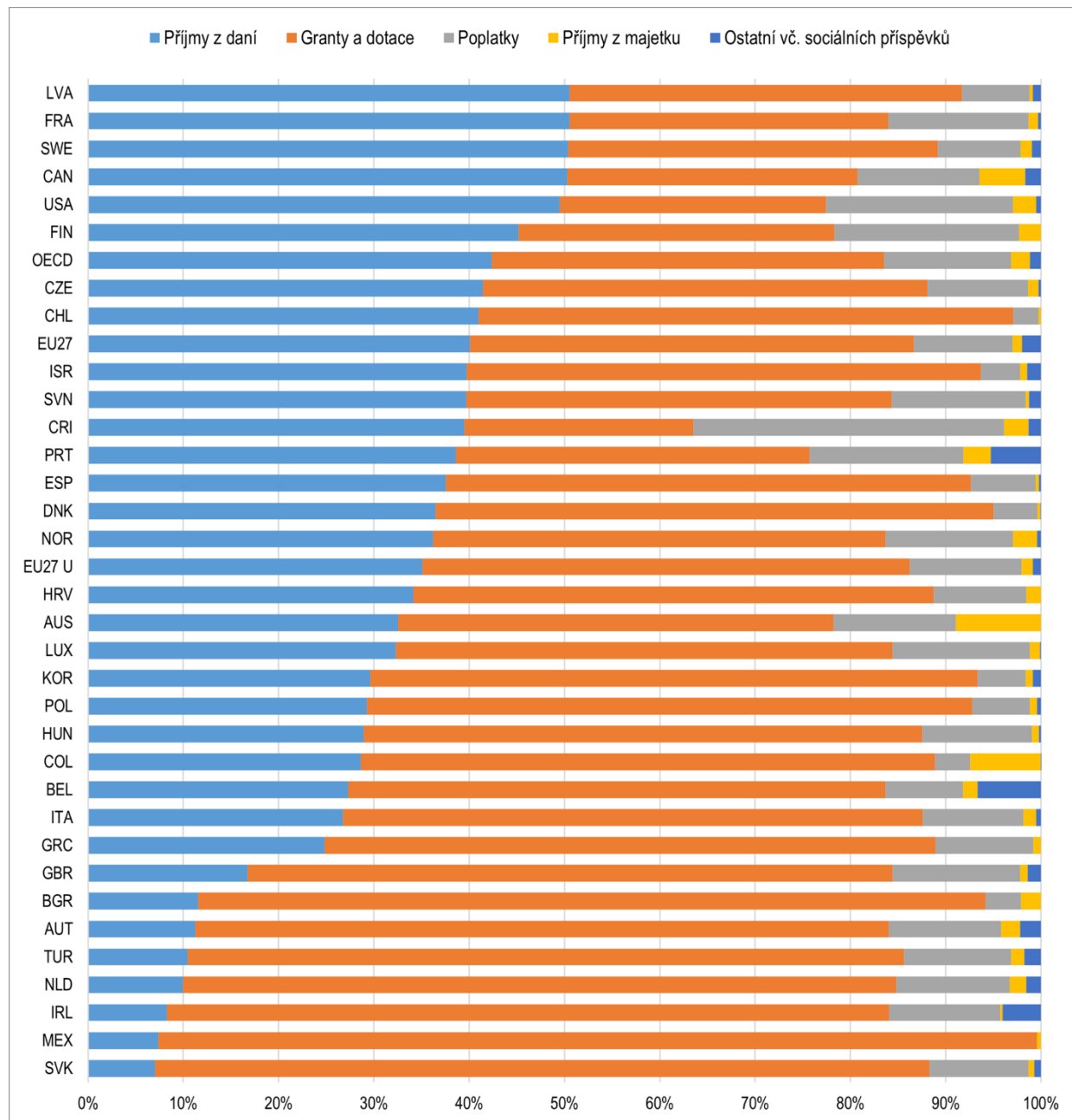
**Obrázek 4.8. Veřejné investice na úrovni územních samosprávných celků vyjádřené jako procento celkových veřejných investic, 2020**



Zdroj: OECD-UCLG (2022<sup>[70]</sup>).

Podle Zákona o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (č. 243/2000 Sb.) pochází příjmy územních samosprávných celků především z kombinace daní a transferů od ústředních orgánů. Daně (sdílené a z vlastních zdrojů) a transfery (granty a dotace) tvořily v roce 2020 více než 88 % příjmů územních samosprávných celků, zatímco daně a poplatky představovaly 10,5 % (Obrázek 4.9).

**Obrázek 4.9. Příjmy obcí a krajů podle typu, procentní podíl na celkových příjmech obcí a krajů, 2020**



Zdroj: OECD-UCLG (2022<sup>[70]</sup>).

Obce a kraje jsou silně závislé na grantech a dotacích z ústřední úrovně, které jsou většinou určeny na financování činností v přenesené působnosti. V roce 2020 tvořily granty a dotace 46,7 % příjmů krajů a obcí (oproti 41,2 % v OECD, 46,6 % v EU27 a 51,1 % v unitárních zemích EU27). V České republice je složitý systém dotací poskytovaných ústředními orgány územním samosprávným celkům. Transfery zahrnují stovky dotačních programů, které jsou většinou účelově vázané. Dotace obvykle pocházejí ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu několika státních fondů. Dotace na běžné výdaje vycházejí ze vzorce stanoveného Ministerstvem vnitra a slouží například k financování vzdělávání, specifických rozvojových programů nebo údržby infrastruktury. Vzorec pro obce vychází z počtu jejich obyvatel a rozsahu jejich

přenesené působnosti. Obce s rozšířenou působností dostávají od státu dodatečný transfer. Vazba mezi náklady na poskytování přenesené působnosti a částkou převedenou na tyto služby je však malá, což snižuje efektivitu. To platí zejména pro dotace na vzdělávání, hlavní složku účelových transferů ústředních orgánů, které jsou přidělovány na základě počtu žáků a studentů a neodrážejí skutečné náklady. Některé transfery, například sociální transfery pro kraje na pokrytí financování zdravotní péče, jsou fixní a relativně stabilní v čase. Kromě toho mohou obce žádat o dotace od krajů, které mohou vyplývat z individuální odpovědnosti kraje (např. na konkrétní krajský program) nebo z přerozdělování státních dotací (např. na platy učitelů) (OECD-UCLG, 2022<sup>[41]</sup>). Tento systém sice zajišťuje územním samosprávám stabilitu, zejména malým obcím, ale zároveň omezuje jejich autonomii. Je tedy prostor pro větší využívání neúčelových dotací, které by poskytovaly financování usnadňující efektivitu a inovace zdola.

Daně jsou významným zdrojem příjmů územních samospráv zejména pro obce, ale daňová autonomie je omezená, protože výnosy z daní jsou většinou sdílené. Daňové příjmy územních samosprávných celků tvořily v roce 2020 významný podíl příjmů územních samosprávných celků (41,4 %), což se blíží průměru OECD (42,4 %) a EU27 (40,1 %) a je to více než průměr EU27 pro unitární státy (Obrázek 4.9). Obce a kraje však vybírají velmi malou část celkových daní a daňové příjmy krajů a obcí představují 28 % veřejných daňových příjmů a 5,6 % HDP. Zbytek připadá podle složitého systému sdílení daní ústřední veřejné správě a státnímu fondu dopravní infrastruktury.

Kromě toho, že je vzorec pro sdílení daní složitý, nepřímo také podporuje roztržštěnost obcí. Podíl jednotlivých krajů byl v roce 2005 vymezen v legislativě koeficientem, který zhruba odpovídá odhadovaným nákladům na výkon samostatné působnosti. U obcí je výpočet složitější a má tendenci zvýhodňovat, s výjimkou čtyř největších měst, spíše malé obce. Hlavním kritériem je počet obyvatel (88 %), dalšími jsou počet dětí v mateřských a základních školách a velikost katastrálního území. Zákon č. 609/2020, kterým se mění některé daňové zákony, zvýšil v roce 2021 podíly pro kraje na 9,78 % (z 8,92 %) a pro obce na 25,84 % (z 23,58 %). Tento systém sdílení daní zavedl určité vyrovnání mezi obcemi a do jisté míry kompenzuje neexistenci vyrovnávacího příspěvku na úrovni krajů nebo obcí (OECD-UCLG, 2022<sup>[41]</sup>). Tento vzorec však nepřímo podporuje velmi malé obce v tom, aby zůstaly malé, protože v průměru získávají výrazně vyšší daňové příjmy na obyvatele (Sila and de la Maisonneuve, 2021<sup>[71]</sup>). Je sice pravda, že je důležité kompenzovat malým obcím vyšší náklady na poskytování základních služeb v přepočtu na obyvatele, ale je také fakt, že vzhledem k silné administrativní roztržštěnosti by vzorec pro rozdělování daní mohl být pro malé obce neutrálnější, aby nebyly silně motivovány k tomu, aby zůstávaly malé.

Vlastní daně představují jen malý podíl na příjmech krajů a obcí. Regionální samosprávy nevybírají vlastní daně a jedinou daní vybíranou obcemi je daň z nemovitostí a pozemků. Daň z nemovitostí, která vychází z velikosti nemovitosti a nikoli její hodnoty, je nízká a v roce 2020 představovala 3,6 % daňových příjmů územních samospráv, 1,5 % příjmů územních samospráv a 0,2 % HDP, což je jedna z nejnižších hodnot v OECD (průměr OECD v roce 2019 činil 1,0 % HDP). V roce 2009 byla zavedena mezní sazba, která dává obcím určitou autonomii, takže mohou zvýšit sazbu až na pětinašobek minimální hranice. Většina obcí však dále stanovuje místní sazbu daně z nemovitostí na nižší úrovni stanovené ústředními orgány a možnosti zvýšit sazby daně využilo méně než 10 % obcí (OECD-UCLG, 2022<sup>[41]</sup>; Andrlík, Halamová and Formanová, 2021<sup>[72]</sup>). Obce také stanovily širokou škálu možných osvobození od této daně. Vláda ve svém programovém prohlášení na rok 2022 oznámila, že rozšíří prostor obcí pro stanovení koeficientu daně z nemovitostí. K doplnění příjmů z místních daní mají české obce právo stanovit sedm místních poplatků, včetně poplatků za vodné a stočné, poplatků za svoz komunálního odpadu a knihovnických poplatků.

Reforma vzorce pro sdílení daní a poskytnutí větší daňové autonomie některým místním samosprávám může pomoci zlepšit jejich efektivitu. Mezinárodní poznatky ukazují, že obce a kraje jsou efektivnější, pokud jejich obyvatelé sami financují místní služby prostřednictvím místních daní a poplatků (Sila and de la Maisonneuve, 2021<sup>[71]</sup>). Jak naznačují předchozí analýzy OECD, daňovou autonomii českých místních samospráv lze posílit povzbuzením obcí, aby zvýšily příjmy u daně z nemovitostí. Výběr vyšší daně z nemovitostí totiž nejen posiluje místní fiskální základnu, ale také významný zdroj příjmů v časech krize, který zajišťuje stabilitu příjmů obcí (OECD, 2020<sup>[8]</sup>). To je zvláště důležité při současné nejistotě a ve světle

předpokladů, že neočekávané krize budou v příštích letech pravděpodobně častější. Z tohoto důvodu by mělo být hodnocení daně z nemovitosti založeno na pravidelně aktualizovaných odhadech hodnoty nemovitosti, a nikoliv na velikosti nemovitosti, jak je tomu nyní. Aby se předešlo odporu vůči dani a nechtěným důsledkům pro zranitelné domácnosti, mohlo by být zavedeno osvobození od daně na základě majetkových poměrů (OECD, 2020<sup>[6]</sup>). Další cestou k posílení daňové autonomie může být zvýšení daňového základu obcí. Za tímto účelem, a jak doporučují předchozí analýzy OECD, by mohl být upraven vzorec pro rozdělování sdílených daní, který by odrazoval od malé velikosti obcí a zvýšil váhu faktorů spojených s ekonomickou aktivitou (počet zaměstnanců) a příjmem (OECD, 2020<sup>[6]</sup>). Kromě toho by Česká republika by mohla v návaznosti na asymetrické rozdělení odpovědností zvážit, zda neurčit například daň z příjmů obcí jako vlastní zdroj pouze pro určité typy obcí nebo velká města, protože malé obce nemusí nutně dosahovat velikosti, jež je pro efektivní výběr daní optimální. Taková změna by musela být doprovázena odpovídajícími kompenzačními mechanismy (viz níže).

Vzhledem k měnícím se demografickým trendům a snahám snížit územní nerovnosti roste tlak na horizontální přerozdělování příjmů mezi základními územními samosprávnými celky. Mnoho zemí OECD provádí fiskální vyrovnávání a existuje celá řada různých modelů. Většinu z nich lze klasifikovat podle toho, zda vyrovnávají fiskální kapacitu nebo výdajové potřeby, případně kombinaci obojího, zda jsou financovány vertikálními nebo horizontálními dotacemi a zda cílí na úplné nebo jen částečné vyrovnání. Mnohé z nich však kombinují více charakteristik a některé otázky se týkají všech systémů (Dougherty et al., 2022<sup>[73]</sup>). V současné době lze některé implicitní vyrovnávací prvky nalézt ve vzorci pro sdílení daní (viz výše) a v transferech určených na zvláštní programy pro strukturálně postižené oblasti (např. RE:START na podporu uhelných regionů). Tyto mechanismy však nemusí mít jasné a transparentní vyrovnávací cíle. Proto by České republice mohl prospět systém vyrovnávání, který by podporoval daňové a rozvojové úsilí územních samosprávných celků (Sila and de la Maissonneuve, 2021<sup>[71]</sup>) a zároveň nastavoval cíle snižování územních nerovností tak, aby byly explicitní, jasné a odsouhlasené všemi relevantními aktéry.

### ***Doporučení k posílení finanční stability obcí a krajů***

**Rozšířit využívání neúčelových transferů pro obce a kraje s cílem posílit jejich autonomii.** Systém účelových dotací sice zajišťuje určitou stabilitu krajských a místních samospráv, a to zejména u malých obcí, ale zároveň omezuje jejich autonomii. Existuje jisté prostor pro větší využívání neúčelových transferů, který by odpovídal financování usnadňujícímu posílení efektivity a inovací zdola. Účinnost grantů by rovněž mohlo zvýšit zavedení některých výkonnostních kritérií pro jejich využívání.

**Poskytnutí větší daňové autonomie některým místním samosprávám může přispět ke zvýšení jejich efektivity.** Jak naznačily předchozí analýzy OECD, daňovou autonomii českých místních samospráv lze posílit tím, že by byly obce a kraje povzbuzovány, aby zvýšily příjmy z daně z nemovitostí. Za tímto účelem by mělo být vyměřování daně z nemovitostí založeno na pravidelně aktualizovaných odhadech hodnoty nemovitostí, a nikoliv na jejich velikosti, jak je tomu nyní. Aby se předešlo odporu vůči dani a nechtěným důsledkům pro zranitelné domácnosti, mohly by být zavedeny výjimky na základě majetkových poměrů. Dalším způsobem, jak posílit daňovou autonomii, může být zvýšení daňového základu obcí. Za tímto účelem, a jak doporučují předchozí analýzy OECD, by mohl být upraven vzorec pro rozdělení daní, který by demotivoval malé obce a zvýšil váhu faktorů spojených s ekonomickou aktivitou (počet zaměstnanců) a příjmy. Kromě toho by Česká republika mohla v návaznosti na asymetrické rozdělení odpovědností zvážit, zda neurčit například daň z příjmů obcí jako vlastní zdroj pouze pro určité typy obcí nebo velká města, protože malé obce nemusí nutně dosahovat velikosti, jež je pro efektivní výběr daní optimální.

## Odkazy

- ANCT (n.d.), *Agence nationale de la cohésion des territoires website*, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/lagence-21>. [69]
- Andrlík, B., M. Halamová and L. Formanová (2021), “The role of fiscal decentralization in municipal budgets: Case of the Czech Republic”, *Danube*, Vol. 12/1, <https://doi.org/10.2478/danb-2021-0005>. [72]
- Bakewell, O., J. Adams and B. Pratt (2003), *Sharpening the Development Process: A Practical Guide to Monitoring and Evaluation*, INTRAC, Oxford. [46]
- Bakoš et al. (2021), “The perception of inter-municipal cooperation by local officials and managers”, *Central European Journal of Public Policy*, Vol. 15/1, s. 1-14, <https://doi.org/10.2478/cejpp-2021-0002>. [20]
- Boukalova, K., A. Kolarova and M. Lostak (2016), “Tracing shift in Czech rural development paradigm (Reflections of local action groups in the media)”, *Agric. Econ – Czech*, Vol. 62/4, pp. 149-159, <https://doi.org/10.17221/102/2015-AGRICECON>. [53]
- Cardiff University (2005), *Best Practice Guidelines for Instruments of Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged EU*, Cardiff University, [https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/32119/1/GRIDS\\_Best\\_Practice\\_Guidelines\\_for\\_Regional\\_Development\\_Strategies\\_GRIDS.pdf](https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/32119/1/GRIDS_Best_Practice_Guidelines_for_Regional_Development_Strategies_GRIDS.pdf). [42]
- Dougherty, S. et al. (2022), “Going beyond fiscal equalisation: Institutional and fiscal tools to fight territorial inequalities”, <https://www.oecd.org/tax/federalism/going-beyond-fiscal-equalisation-note.pdf>. [73]
- European Commission (2022), *Public Opinion in the European Union: Annex: Summer 2022*, European Commission, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/444117>. [7]
- European Commission (2020), *Civil Society Monitoring Report on Implementation of the National Roma Integration Strategy in the Czech Republic*, European Commission, Brussels, <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-3-czech-republic-2019-eprint-fin.pdf>. [61]
- European Committee of the Regions (2019), “Italy – Systems of multilevel governance”, web page, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Italy-Systems-of-multilevel-governance.aspx>. [63]
- G20-OECD (2022), *G20-OECD Policy Toolkit to Mobilise Funding and Financing for Inclusive and Quality Infrastructure Investment in Regions and Cities*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/99169ac9-en>. [51]
- Giacomini, D., A. Sancino and A. Simonetto (2018), “The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 31/3, pp. 331-346, <https://doi.org/10.1108/ijpsm-03-2017-0071>. [31]
- Government of Norway (2019), *KOSTRA: Municipality-State-Reporting*. [18]
- Huerta Melchor, O. and J. Gars (2020), “Planning mobility in a fragmented metropolitan area: The case of Prague and its suburbs”, *OECD Regional Development Papers*, No. 8, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4cdf2d31-en>. [38]

- INTRAC (2020), *Participatory M&E*, INTRAC, London, <https://www.intrac.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/01/Participatory-ME.pdf>. [47]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2022), *Databáze strategií - Portál strategických dokumentů ČR*, <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mistni-dokumenty>. [34]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2021), *Politika územního rozvoje ČR (ve znění účinném od 1. 9. 2021)*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ústav územního rozvoje, [https://www.mmr.cz/getmedia/d081772b-2d7e-4454-9fef-478a70c788e6/Spatial-Development-Policy-of-the-CR\\_recent-version-from-September-2021.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/d081772b-2d7e-4454-9fef-478a70c788e6/Spatial-Development-Policy-of-the-CR_recent-version-from-September-2021.pdf.aspx?ext=.pdf). [36]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2016), *Územní plánování v České republice*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, [https://www.mmr.cz/getmedia/8c8d17ed-bca2-430c-8f82-d67fd1d9ac66/MMR\\_letak\\_Uzemni-planovani\\_EN-07-2016.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/8c8d17ed-bca2-430c-8f82-d67fd1d9ac66/MMR_letak_Uzemni-planovani_EN-07-2016.pdf.aspx?ext=.pdf). [35]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (n.d.), *Portál strategického plánování*, [https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/koordinace-a-spoluprace/essp-\(1\)](https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/koordinace-a-spoluprace/essp-(1)). [43]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (n.d.), *Strategie regionálního rozvoje 21+*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, [https://mmr.cz/getmedia/a9985cb6-b672-4a97-a92c-c4c68bea2925/EN-III\\_ma\\_SRR-prac\\_doplneni-schemat-a-map\\_kontrola.pdf.aspx?ext=.pdf](https://mmr.cz/getmedia/a9985cb6-b672-4a97-a92c-c4c68bea2925/EN-III_ma_SRR-prac_doplneni-schemat-a-map_kontrola.pdf.aspx?ext=.pdf). [37]
- Ministerstvo vnitra ČR (2022), *Analýza současných potřeb vzdělávání a pracovního postavení úředníků ÚSC pro potřeby komplexní legislativní změny v postavení a vzdělávání úředníků ÚSC*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha. [67]
- Ministerstvo vnitra ČR (2022), *Strategie reformy veřejné správy (RVS): Veřejná správa orientovaná na klienta 2030*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/client-oriented-public-administration-2030.aspx>. [9]
- Ministerstvo vnitra ČR (2022), *Veřejná správa v České republice 2021: Výroční zpráva o stavu veřejné správy*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha. [64]
- Ministerstvo vnitra ČR (2021), *Komunikace organizace veřejné správy - analýza dat*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha. [55]
- Ministerstvo vnitra ČR (2020), *Strategické řízení a plánování obcí - Studijní příručka pro představitele obcí*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha. [54]
- Ministerstvo vnitra ČR (2018), *Veřejná správa v České republice*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, [https://eu.eventscloud.com/file\\_uploads/e9093b29069afb13593f6ac3e0b70cd8\\_TUEPublicad\\_ministrationVazaAdam.pdf](https://eu.eventscloud.com/file_uploads/e9093b29069afb13593f6ac3e0b70cd8_TUEPublicad_ministrationVazaAdam.pdf). [65]
- Ministerstvo vnitra ČR (2018), *Veřejná správa v České republice, 2. vydání*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, [https://eu.eventscloud.com/file\\_uploads/e9093b29069afb13593f6ac3e0b70cd8\\_TUEPublicad\\_ministrationVazaAdam.pdf](https://eu.eventscloud.com/file_uploads/e9093b29069afb13593f6ac3e0b70cd8_TUEPublicad_ministrationVazaAdam.pdf). [2]
- Ministerstvo vnitra ČR (2016), *Analýza vzdělávacích potřeb v oblasti finančního řízení na úrovni obecních samospráv a návrh vzdělávacích aktivit*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha. [66]



- Ministerstvo vnitra ČR (2016), *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/strategic-framework-for-the-development-of-public-administration-in-the-czech-republic-for-the-period-2014-2020.aspx>. [57]
- Ministerstvo vnitra ČR (nepublikováno), "Potřeba legislativní úpravy metropolitní spolupráce z pohledu Ministerstva vnitra". [59]
- Mizell, L. (2008), "Promoting performance: Using indicators to enhance the effectiveness of sub-central spending", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 5, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k97b11g190r-en>. [16]
- Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013), "Creating conditions for effective public investment: Sub-national capacities in a multi-level governance context", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/4, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k49j2c9v5mq-en>. [27]
- Musilová, K. and J. Heřmánek (2015), "Factors of voluntary mergers of municipalities: A case study of the Czech Republic", *Slovak Journal of Political Sciences*, Vol. 15/4, pp. 294-318, <https://doi.org/10.1515/sjps-2015-0014>. [24]
- NSW Government (2021), *A 20-Year Economic Vision for Regional NSW*, State of New South Wales, [https://www.nsw.gov.au/sites/default/files/2021-02/20%20Year%20Vision%20for%20RNSW\\_0.pdf](https://www.nsw.gov.au/sites/default/files/2021-02/20%20Year%20Vision%20for%20RNSW_0.pdf). [50]
- OECD (2022), *OECD Territorial Reviews: Gotland, Sweden*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/aedfc930-en>. [40]
- OECD (2022), *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0478>. [44]
- OECD (2022), *Regional Reform in OECD Countries: Trends, Typology and Tools*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4d7c6483-en>. [60]
- OECD (2021), *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>. [29]
- OECD (2021), *Decentralisation and Regionalisation in Bulgaria: Towards Balanced Regional Development*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en>. [33]
- OECD (2021), *Delivering Quality Education and Health Care to All: OECD Rural Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/83025c02-en>. [14]
- OECD (2021), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, brochure, OECD, Paris, [https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/OECD\\_SNG\\_Nuancier\\_2021.pdf](https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/OECD_SNG_Nuancier_2021.pdf). [12]
- OECD (2020), *Delineating Functional Areas in All Territories*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/07970966-en>. [25]
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1b180a5a-en>. [8]

- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. [41]
- OECD (2020), *Regional Policy for Greece Post-2020*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cdf09a5-en>. [30]
- OECD (2020), *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en>. [39]
- OECD (2019), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, OECD, Paris, [https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD\\_Public\\_Investment\\_Implementation\\_Brochure\\_2019.pdf?\\_ga=2.19617528.1599561827.1664860525-807839953.1630415883](https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf?_ga=2.19617528.1599561827.1664860525-807839953.1630415883). [28]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [6]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [32]
- OECD (2018), “Sustainable urban development in the Czech Republic”, in *OECD Environmental Performance Reviews: Czech Republic, 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264300958-12-en>. [1]
- OECD (2017), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>. [10]
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [11]
- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268234-en>. [13]
- OECD (2017), “Spatial planning in the Czech Republic”, in *The Governance of Land Use in the Czech Republic: The Case of Prague*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264281936-5-en>. [49]
- OECD (2017), *The Governance of Land Use in the Czech Republic: The Case of Prague*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264281936-en>. [5]
- OECD (2012), *OECD Economic Surveys: Norway 2012*, Vol. 2012/5, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-nor-2012-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-nor-2012-en). [19]
- OECD (2007), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Italy 2007: Ensuring Regulatory Quality across Levels of Government*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264037984-en>. [62]
- OECD (n.d.), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data (database)*, <https://doi.org/10.1787/region-data-en>. [15]

- OECD-UCLG (2022), "Country profile: France", <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>. [68]
- OECD-UCLG (2022), *Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, OECD and United Cities and Local Governments, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>. [4]
- OECD-UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/>. [70]
- Plaček, M. et al. (2020), *Fiscal Decentralization Reforms*, Springer International Publishing, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-46758-6>. [3]
- Plaček, M., D. Špaček and F. Ochrana (2020), "Public leadership and strategies of Czech municipalities during the COVID-19 pandemic: Municipal activism vs municipal passivism", *International Journal of Public Leadership*, Vol. 17/1, pp. 108-117, <https://doi.org/10.1108/ijpl-06-2020-0047>. [58]
- Řehoř, P. (2015), "How to improve strategic planning of municipal organizations in Czech Republic?", *Procedia Economics and Finance*, Vol. 34, pp. 521-527, [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(15\)01663-9](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(15)01663-9). [48]
- Sdružení místních samospráv (n.d.), "O Sdružení místních samospráv", webová stránka, <https://www.smscr.cz/o-sms-cr>. [22]
- Sedmíhradská, L. (2018), "Inter-municipal cooperation in the Czech Republic: A public finance perspective", *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 11/2, pp. 153-170, <https://doi.org/10.2478/nispa-2018-0017>. [21]
- Sila, U. and C. de la Maisonneuve (2021), "Enhancing administrative and fiscal decentralisation in the Czech Republic", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1652, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c1d0c9bb-en>. [71]
- Statistics Norway (2022), *KOSTRA: Municipality-State-Reporting*, <https://www.ssb.no/en/offentlig-sektor/kostra/statistikk/kostra-kommune-stat-rapportering>. [17]
- Svaz měst a obcí ČR (b.d.), *webové stránky Svazu měst a obcí ČR*, <https://www.smocr.cz/en>. [23]
- Svobodová, H. (2015), "Do the Czech local action groups respect the leader method?", *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, Vol. 63/5, pp. 1769-1777, <https://doi.org/10.11118/actaun201563051769>. [52]
- Tricaud, C. (2021), "Better alone? Evidence on the costs of intermunicipal cooperation", *LIEPP Working Paper*, č. 125, <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03380333>. [26]
- UNFPA (2004), *Programme Manager's Planning Monitoring & Evaluation Toolkit*, United Nations Population Fund. [45]
- Vitálišová, K., M. Murray-Svidroňová and N. Jakuš-Muthová (2021), "Stakeholder participation in local governance as a key to local strategic development", *Cities*, Vol. 118, p. 103363, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103363>. [56]

## Poznámky

<sup>1</sup> Podle navrhované novely je možné status společenství obcí získat pro skupinu nejméně 15 obcí nebo tři pětina všech obcí daného správního obvodu, pokud do daného správního obvodu náleží méně než 30 obcí. Obec může být členem pouze jednoho společenství obcí.

<sup>2</sup> Strategický rámec Česká republika 2030 zpracoval Odbor pro udržitelný rozvoj Úřadu vlády České republiky. Tento odbor byl v roce 2018 převeden na Ministerstvo životního prostředí. Realizaci Strategického rámce Česká republika 2030 od té doby řídí Ministerstvo životního prostředí. Další informace uvádíme v kapitole 2.

<sup>3</sup> Vize: „Odpovědné využívání území vytváří podmínky pro vyvážený a harmonický rozvoj obcí a regionů, zvyšuje územní soudržnosti, usměrňuje suburbanizační trend a omezuje vynucenou mobilitu. Města a obce vytvářejí předpoklady pro udržení a zvyšování kvality života svého obyvatelstva. Ve všech směrech kompetentní veřejná správa otevřeně komunikuje s občany a občankami a zapojuje je systémově do rozhodování a plánování. Sídla jsou adaptována na změnu klimatu.“

<sup>4</sup> Vymezené typy území: metropole, aglomerace, regionální centra a jejich venkovské oblasti, strukturálně postižené kraje, hospodářsky a sociálně ohrožená území.

<sup>5</sup> Jedná se o platformu pro koordinaci sdružující zástupce Ministerstva pro místní rozvoj a stakeholdery zastupující kraje a obce (např. krajské samosprávy, Svaz měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv, Integrované územní investice, neziskové organizace atd.) v rámci přípravy a realizace RDS21+ v regionech.

<sup>6</sup> Strukturu částečně ovlivňuje kompetenční zákon, který přesně vymezuje působnost jednotlivých ministerstev, ale neposkytuje zároveň dostatečnou flexibilitu a motivaci pro meziresortní koordinaci a spolupráci na řešení průřezových otázek. Podrobnější analýzu uvádíme v kapitole 2.

<sup>7</sup> Tyto pobídky by měly být navrhovány po pečlivém zvážení, aby se předešlo vzniku nerovností. Některé malé obce nemusí mít dostatečnou administrativní kapacitu, která by jim umožnila strategické plánování, a národní programy financování by je za to neměly „trestat“. Kvalita strategických vazeb je pouze jedním z kritérií nebo možností přinášejících přidanou hodnotu.

<sup>8</sup> Například online soubor nástrojů, který Ministerstvo pro místní rozvoj poskytuje na podporu strategického řízení a plánování ve veřejné správě: <https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/podpora-strategickeho-rizeni-a-planovani-ve-verejn>.

<sup>9</sup> Tato databáze však nemusí uvádět všechny místní strategie a není aktuální. Další analýzu týkající se databáze strategií v České republice naleznete v kapitole 2 o centru vládnutí.

<sup>10</sup> Sedm strategií udržitelného rozvoje městských aglomerací (SUD): Praha, Brno, Ostrava, Plzeň, Ústí-Chomutov, Olomouc a Hradec-Pardubice.

<sup>11</sup> Navrhovaná právní úprava naznačuje, že společenství obcí by mělo zahrnovat nejméně 20 obcí nebo alespoň tři pětina všech obcí ze správního obvodu ORP. Bližší informace naleznete v předchozí části dokumentu.

<sup>12</sup> <https://www.obcepro.cz>.

<sup>13</sup> Insolvence obce je definována jako stav, kdy obec není schopna plnit své finanční závazky a poskytovat základní služby svým občanům.



**From:**

## **OECD Public Governance Reviews: Czech Republic**

**Towards a More Modern and Effective Public Administration**

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/41fd9e5c-en>

### **Please cite this chapter as:**

OECD (2023), "Veřejná správa v České republice na krajské a obecní úrovni", in *OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/11f1adaf-cs>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.