

Zpráva z území o průběhu efektivní meziobecní spolupráce v rámci správního obvodu obce s rozšířenou působností Domažlice

Téma: Administrativní podpora obcí



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

Projekt Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností (číslo projektu:

CZ.1.04/4.1.00/B8.00001)

Obsah

1	ADMINISTRATIVNÍ PODPORA OBCÍ.....	3
1.1	DEFINOVÁNÍ ŘEŠENÉ PROBLEMATIKY.....	3
2	PRŮBĚH JEDNÁNÍ.....	4
3	ZPŮSOB NASTAVENÍ ROZHODOVACÍCH A ŘÍDÍCÍCH STRUKTUR.....	6
4	NASTAVENÍ JEDNACÍCH A ROZHODOVACÍCH PRAVIDEL	8
5	FINANCOVÁNÍ.....	9
5.1	MZDOVÉ NÁKLADY	10
5.2	PROVOZNÍ NÁKLADY	10
5.3	OSTATNÍ NÁKLADY	11
5.4	PŘÍJMY	11
5.5	INVESTICE.....	11
6	VYHODNOCENÍ EFEKTIVITY	12
7	ZÁVĚR	13
8	PŘÍLOHY	13

1 Administrativní podpora obcí

Při diskuzích se starosty jednotlivých obcí vznikl požadavek na vznik administrativních (servisních) center pro obce, přičemž tato centra by měla poskytovat obcím pomoc při řešení problémů, se kterými se především menší obce bez dostatečného personálního zázemí potýkají.

Cílem druhé fáze projektu bylo identifikovat konkrétní potřeby SO ORP Domažlice. Jako odrazový můstek posloužily výsledky dotazníkového šetření (Záznamník řízeného rozhovoru k průřezovému tématu administrativní podpora malých obcí). Na základě zjištěných skutečností se uskutečnila jednání se zástupci obcí a odborníky, jejichž závěry jsou popsány v této zprávě.

1.1 Definování řešené problematiky

Správní obvod ORP Domažlice se nachází v jihozápadní části Plzeňského kraje u hranic se Spolkovou republikou Německo. Území hraničí se čtyřmi správními obvody Plzeňského kraje (Tachov, Horšovský Týn, Přeštice a Klatovy). Správní obvod zahrnuje 58 obcí, z nichž pět (Bělá nad Radbuzou, Domažlice, Kdyně, Poběžovice a Hostouň) má statut města a 3 z těchto měst mají pověřený obecní úřad (Domažlice, Kdyně a Poběžovice). S rozlohou 76 308 ha je čtvrtým největším správním obvodem v Plzeňském kraji.

Na území správního obvodu ORP Domažlice žilo ke dni 1. 1. 2014 celkem 40 732 obyvatel. Hustota zalidnění k 1. 1. 2014 činí 53,4 obyv./km² a je tedy poměrně nízká oproti celorepublikovému průměru, který je k 31. 12. 2012 cca 133 obyv./km².

V rámci záznamníku byli představitelé obcí dotazováni na způsob zajištění jednotlivých obecních agend, které byly rozděleny do 8 kategorií – právní podpora, ekonomické agendy, dotační management, veřejné zakázky, IT podpora, technická a stavební podpora, rozvoj obce a bezpečnost.

Co se týče preferovaného způsobu zajištění jednotlivých agend, ten se zcela odvíjí od konkrétního druhu a důležitý aspekt zde hraje také velikost obce, která úzce souvisí s jejími finančními možnostmi. Představitelé obcí správního obvodu obce

s rozšířenou působností Domažlice se zde v zásadě shodují na dvou převažujících způsobech, kterými je kompletní zajištění služby a průběžná konzultace. Ve větší míře však převládá kompletní zajištění jednotlivých agend tak, aby obec konkrétní problematiku nemusela vlastními silami jakkoliv řešit. Průběžnou konzultaci představitelé jednotlivých obcí upřednostňují pouze v případě právní podpory a dotačního managementu.

Starostové preferují řízení a zajištění veřejné služby stávajícím mechanismem Svazku Domažlicko. V úvahu přichází návrh, že každé ORP Domažlice a Horšovský Týn by mělo zaměstnance, přičemž jejich činnost by řídil manažer DSO. I když zatím nebyla zaznamenána většinová vůle financovat takovýto aparát pouze z příspěvků obcí, zazněl názor, že správná argumentace, osvěta a příklady dobré praxe, by dokázaly tento názor změnit.

Do budoucna by přispělo k operativnímu řízení i shromáždění členů DSO Domažlicko podle jednotlivých ORP a od toho také odvodit užší koordinační mechanismus. Bude ustanoven vnitřní jednacím řád, který upraví postavení a role jednotlivých osob, pracovníků i zaměstnanců zodpovědných za realizaci aktivit. Další proces se bude odvíjet v souladu se stanovami DSO.

Důležité je, že většina spolupracujících obcí má o administrativní podporu jednotlivých agend prostřednictvím DSO zájem. A to napříč všemi okruhy včetně vlastní finanční spoluúčasti.

2 Průběh jednání

K tématu efektivní meziobecní spolupráce byla doposud uskutečněna 4 jednání. Na jednáních Realizační tým vysvětlil funkci Platformy pro efektivní meziobecní spolupráci.

Místo	Termín	Počet zástupců obcí
Kdyně	22. 6. 2015	11
Svržno	23. 6. 2015	16

Místo	Termín	Počet zástupců obcí
Domažlice	2. 7. 2015	6
Domažlice	2. 9. 2015	20

Členové RT uvedli několik příkladů dobré praxe DSO, které financují funkční profesionální tým jako centrum služeb pro obce, například sousední DSO Mariánskolázeňsko. Nezbytnost určitého druhu administrativní podpory vyjádřili zejména neuvolnění starostové, kteří na úřadě nemají žádnou personální ani odbornou oporu. Členské obce DSO Kdyňsko zatím využívají různých variant meziobecní spolupráce minimálně. Starostové, kteří se zúčastnili předešlých jednání k souhrnnému dokumentu, se tázali na další intervence vzhledem k vyjádřeným cílům. KMOS vysvětlil, že výstup projektu MOS a následný proces záleží na nich, že oni, jako klíčoví hráči, musí podporovat sounáležitost a porozumění mezi členskými sousedními obcemi. Jedině tak dojde ke stanovení efektivních forem MOS. Záměr vzniku samofinancovatelné kanceláře se zaměstnanci na základě institucionalizace DSO je v této fázi vnímán jako ekonomicky neudržitelný. Ovšem vítaný rozhodně je v případě vícezdrojového financování. Ačkoli DSO Kdyňsko je v projektu MOS partnerem prostřednictvím DSO Svazek obcí Domažlicko, uvažuje o zajištění meziobecní spolupráce na vlastní bázi a formě.

Všechny obce ORP Domažlice jsou v současné době členy některého mikroregionu nebo místní akční skupiny a částečně využívají jejich služeb, účastní se pravidelných setkání, sdílejí své potřeby a realizují společné projekty. Tento druh podpory činností a pomoci obcím je na území tedy nastartován a funguje již několik let, a to především prostřednictvím funkčního mikroregionu Svazek obcí Domažlicko (50 obcí) a MAS Český les, z. s., (77 obcí). Vzhledem ale k vysokému počtu členů starostové upřednostňují jednání v menších skupinách, dle konkrétní formy spolupráce a na ní participujících obcí.

Činnost DSO Svazek Domažlicko je hrazena výhradně z ročních příspěvků členských obcí. Vzhledem k tomu, že se jedná o 15 Kč na jednoho obyvatele, nemohou tyto finanční zdroje pokrýt zajistit vlastní „profesionalizaci“; při plánování takového kroku

bylo konstatováno, že „jen“ potenciální mzdové prostředky pro vlastního manažera převyšuje současný rozpočet DSO, navíc řada agend je obcemi vnímána jako nevhodná k předání (především účetní agenda). „Střediskové“ město Kdyně se staví k meziobecní spolupráci velmi pozitivně po čemž svědčí i financování některých svazkových aktivit včetně úhrady provozních nákladů.

Je nutné zvažovat jak nastavit cenovou politiku ve vztahu k členům a eventuálně k dalším subjektům v regionu. Další schůzky k tématu EMOS i AP jsou doporučené konat v menších pracovních skupinách dle konkrétního zájmu s důrazem na participující obce.

Dne 2. září 2015 v 15:00 na Městském úřadu v Domažlicích proběhlo v rámci SO ORP Domažlice závěrečné neformální setkání zástupců obcí. Účast dle přiložené prezenční listiny. Hlavním bodem programu bylo schválení akčního plánu a efektivní meziobecní spolupráce.

3 Způsob nastavení rozhodovacích a řídicích struktur

Z provedených šetření a z proběhlých debat v území vyplynulo, že administrativní podpora obcí by měla být pojata především tak, aby byla schopna plně a efektivně (flexibilně) uspokojit poptávku po službách v rámci daného území.

Tato poptávka po službách bude v případě disponibility finančních prostředků plněna stávajícím Svazkem Domažlicko.

Přípravná jednání k ustanovení mezinárodního pracovního sdružení českých města a obcí se uskutečnila na podzim v roce 1991. Následovala řada pracovních setkání zástupců českých a bavorských měst a obcí. Na sklonku roku 1992 byla podepsána zakladatelská smlouva o založení sdružení: Svazek českých měst a obcí v česko-bavorském prostoru „Střed“. Jako hlavní předmět činnosti bylo v zakladatelské smlouvě uvedeno: „působení v mezinárodním pracovním sdružení českých a bavorských obcí v česko-bavorském pohraničním prostoru „Střed“ (Předsedou sdružení byl schválen ing. Jiří Jánský - starosta města Horšovský Týn, místopředsedou ing. Jan Vrána - starosta města Klatovy. Společně se zástupci

bavorských měst a obcí byly připraveny „Stanovy pracovního společenství českých a bavorských měst a obcí v příhraniční oblasti „Střed“. Stanovy byly podepsány v březnu 1993. Za českou stranu je podepsal ing. Jiří Jánský - starosta města Horšovský Týn, ing. Jan Vrána - starosta města Klatovy a za německou stranu Reinhold Macho, starosta Furth im Wald a Johann Eibauer, starosta Schönsee. Zakládacími členy bylo 24 českých měst a obcí a 8 bavorských. Nelze opomenout iniciativu tehdejší starostky města Domažlice, paní Jaroslavy Wollerové, která již v roce 1991 usilovala o ustanovení společného česko-bavorského sdružení měst a obcí. První společnou akcí bylo zajištění účasti obou částí sdružení na prezentaci podnikatelské sféry - českého a bavorského příhraničí „Domex 93“. Za významnou snahu lze považovat aktivní podíl sdružení na zakládání české části Euregion Šumava. Z iniciativy tehdejšího ministerstva pro hospodářskou politiku a rozvoj začala v roce 1992 příprava rozvojové koncepce pohraniční oblasti „Střed -Mitte“ s cílem vytvořit předpoklady k prohloubení přeshraniční spolupráce a činnosti orgánů samosprávy a státní správy. Na tomto, v té době zásadním dokumentu o možnostech přeshraniční spolupráce, se kromě Okresního úřadu Domažlice podílelo připomínkami a náměty i sdružení „Střed“. Finální prezentace tohoto přeshraničního dokumentu se uskutečnila teprve v roce 1997. Původní záměry společné činnosti obou částí mezinárodního sdružení se však dařilo naplňovat jen částečně, proto se uskutečnilo v roce 2003 společné jednání představitelů české i bavorské části sdružení. Jeho výsledkem bylo konstatování, že ke stagnaci realizace společných projektů dochází zejména z důvodů odlišných systémů organizace místních samospráv Česka a Bavorska. Bylo doporučeno organizovat akce s maximem společných zájmů. Tato situace se podstatně změnila po vstupu ČR do EU a možností realizace přeshraničních projektů prostřednictvím programů EU. K oživení činnosti svazku došlo v roce 2001 v souvislosti s přípravami vzniku sdružení obcí a měst a dalších subjektů zejména podnikatelů s názvem „Šance pro jihozápad“. Současně byla zřízena funkce tajemníka, později pečovatele a posléze manažera sdružení. To umožnilo více se věnovat konkrétní činnosti, v té době svazku obcí „Střed“ ustaveného dle zákona o obcích. V roce 2003 došlo ke změně názvu na „Svazek měst a obcí v česko-bavorském pohraničním prostoru Domažlicko“. V současné době má svazek 42 členských měst a obcí se 43 533 obyvateli.

Hlavní činnost svazku je zaměřena zejména na výkon činností směřujících k systematickému, efektivnímu a komplexnímu rozvoji zájmového území, ochranu a prosazování společných zájmů členských obcí a jejich spolupráce rozvíjení činností týkajících se: propagace svazku a jeho zájmového území, koordinace významných investičních akcí v zájmovém území, oblasti školství, oblasti sociální péče, správy shromažďování a svozu komunálního odpadu, ochrany veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, ochrany ovzduší, rozvoje cestovního ruchu, podpory podnikání, rozvoje služeb v území, zajištění dopravní obslužnosti obcí, zabezpečení čistoty obce, odvádění a čištění odpadních vod, dopravní a jiné technické infrastruktury, společných nákupů energií a administrativní činnosti.

Svazek může vyvíjet i aktivity, které se z objektivních důvodů netýkají všech členů svazku. Povinnost svazku, aby i tyto aktivity byly v souladu s účelem svazku, zůstává však nedotčena. Svazek může vedle své hlavní činnosti vyvíjet též hospodářskou činnost. To však pouze za podmínky, že jejím účelem je podpora hlavní činnosti svazku anebo hospodárné využívání majetku svazku.

4 Nastavení jednacích a rozhodovacích pravidel

Zákon o obcích v tomto směru nechává obcím poměrně rozsáhlé možnosti, a to až na jediný výslovný požadavek, že v rámci dobrovolného svazku obcí musí působit alespoň tříčlenný orgán, který schvaluje účetní závěrku svazku obcí sestavovanou k rozvahovému dni dle zákona o účetnictví. Počet orgánů a jejich působnost je tedy v zásadě ponechána na úvaze sdružujících se obcí. Z hlediska zachování určité stability a kontinuity v poskytování služeb by měl být kladen důraz především na existenci profesionálního aparátu složeného ze zaměstnanců centra, kteří zpracovávají jednotlivé požadavky obcí a kvalifikovaným způsobem poskytují obsluhovaným obcím požadované služby.

První část organizační struktury a vztahy mezi jednotlivými orgány ve Svazku Domažlicko vycházejí ze stanov, v rámci nichž je preferována standardní struktura dobrovolného svazku skládající se z nejvyššího orgánu, z výkonného orgánu, statutárního orgánu a kontrolního orgánu.

Rozhodovací a řídicí struktury jsou nastaveny tedy ve stanovách Svazku Domažlicko. Nejvyšším rozhodovacím a řídicím orgánem je valná hromada. Právo účastnit se valné hromady a rozhodovat o záležitostech spadajících do její působnosti mají všechny členské obce. Valná hromada má za úkol především rozhodovat o finanční stránce svazku a volit členy dalších orgánů. Může také rozhodovat o možné spolupráci s dalšími subjekty. Valná hromada se schází dle potřeb, nejméně však jednou za šest měsíců. Na zasedáních valné rady zastupuje obec starosta nebo místostarosta. Valná hromada je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech členů svazku, přičemž tato přítomná většina musí zároveň reprezentovat alespoň $\frac{1}{2}$ obyvatel v zájmovém území. K platnému usnesení valné hromady je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů svazku, přičemž většina souhlasících s příslušným ustanovením musí reprezentovat alespoň $\frac{1}{2}$ obyvatel v zájmovém území.

Výkonným orgánem svazku je rada, která zabezpečuje plnění valnou hromadou přijatých usnesení a má celkem 11 členů. Členem rady je vždy fyzická osoba z řad členů zastupitelstev jednotlivých obcí. Funkce člena je neslučitelná s výkonem funkce člena jiného orgánu svazku, s výjimkou předsedy a místopředsedy. Rada se schází minimálně jednou za tři měsíce. Rada je usnášeníschopná, je-li přítomna nadpoloviční většina všech členů. Pro přijetí usnesení je potřeba souhlasu většiny přítomných.

Svazek navenek zastupuje předseda a místopředseda. Při zastupování svazku jedná samostatně. Předseda a místopředseda de facto řídí činnost svazku.

Kontrolní orgán vykonává kontrolní komise.

Vedoucím zaměstnancem je tajemník, který zajišťuje realizaci svěřených úkolů a běžný chod svazku. Tajemník vůči ostatním zaměstnancům vystupuje jako statutární orgán zaměstnavatele.

5 Financování

Pro přípravu funkčního ekonomického modelu je potřeba znát 3 základní položky – náklady, příjmy a investice. Pro další rozšíření, detailnější rozpracování modelu

(např. řešení odpisů atd.) je potřeba konzultovat s účetní popřípadě daňovým poradcem. Pro účely této zprávy je následující zjednodušení dostačující.

5.1 Mzdové náklady

V České republice zaměstnavatelé sjednávají se svými zaměstnanci hrubou mzdu, jejich skutečné náklady jsou však mnohem vyšší, neboť zaměstnavatelé odvádí za své zaměstnance povinné sociální a zdravotní pojištění. Zaměstnavatelé platí za zaměstnance 25 % z hrubé mzdy na sociálním pojištění. Dále odvádí zaměstnavatelé za zaměstnance 9 % na zdravotním pojištění. Souhrnné povinné pojistné placené zaměstnavatelem za zaměstnance činí 34 %. Zdravotní pojištění se platí v roce 2015 z celého příjmu. Jak na straně zaměstnavatele, tak zaměstnance. U sociálního pojištění je zaveden maximální vyměřovací základ (strop). Od dosažení stropu se již sociální pojištění neplatí. Když tedy dosáhne zaměstnanec v průběhu roku stanovené hranice, tak se přestane již od tohoto měsíce odvádět ze mzdy zaměstnance sociální pojištění. Naposledy se sociální pojištění zaplatí za měsíc, ve kterém bylo této hranice dosaženo. Meziročně došlo ke zvýšení maximálního vyměřovacího základu.

Výše mzdových nákladů bude souviset zejména s počtem zaměstnanců a jejich funkcí. Jelikož se bude jednat především o odborné funkce bude rozměr mzdových nákladů poměrně vysoký.

5.2 Provozní náklady

Provozní náklady spadají do kategorie variabilních nákladů externích. Provozní náklady jsou:

- materiální náklady
- náklady za služby
- osobní náklady
- daně a poplatky (bez DPH)
- odpisy

Do provozních nákladů patří též mzdové náklady, které jsou však popsány výše. Náklady lze označit za nutnou cestu k výnosům.

Pro efektivní chod Svazku Domažlicko je zapotřebí mít kvalitní kancelář vybavenou moderní technikou. Tato položka tak bude tedy vysoká. Do provozních nákladů dále patří také cestovní náklady, telefonní a datové poplatky, internet, správa emailů, webhosting, provoz portálu atd., kancelářské potřeby, tisky, vazby..., vzdělávání odborných pracovníků atd.

5.3 Ostatní náklady

Za ostatní náklady považujeme zejména náklady na propagaci činnosti svazku.

5.4 Příjmy

Pro činnost svazku je nezbytné generovat příjmy. Svazek Domažlicko může být financováno z několika zdrojů:

- členské příspěvky
- Mimořádné členské příspěvky
- fakturace za služby
- jiné

Pravidelný roční členský příspěvek aktuálně činí pro obce minimálně 15 Kč na obyvatele. V odůvodněných případech může valná hromada schválit mimořádný členský příspěvek.

Výše příjmů za služby odpovídá objemu práce, který je vykazován. Je potřeba kalkulovat sazebník a objemy tak, aby bylo zřejmé, že si na sebe pro svoji činnost svazek vydělá.

5.5 Investice

Jelikož dochází k rozvoji činností svazku bude docházet k nezbytným investicím. Mezi investice bude patřit zejména nákup techniky, jako je např. PC, tiskárna,

skener, telefony, auto apod. Bude potřebné též vybavit kancelář nezbytným nábytkem.

6 Vyhodnocení efektivity

System reportování představitelům obcí o průběhu realizace aktivit a naplňování cílů bude nastaven především prostřednictvím valných hromad. Dále bude každoročně vyhotovena výroční zpráva. Výroční zpráva je dokument, který podává informaci o vývoji svazku za fiskální rok. Svazek prostřednictvím výroční zprávy informuje členské obce o aktivitách, finanční situaci, hospodářské činnosti a výsledcích hospodaření za uplynulé účetní období a o vyhlídkách budoucího vývoje finanční situace, hospodářské činnosti, očekávaných výsledků hospodaření a o budoucích aktivitách. Výroční zpráva navíc bude i jakýmsi nástrojem marketingové komunikace, jehož pomocí svazek prezentuje své cíle, filozofii a současné komunikační téma. Dobře zpracovaná výroční zpráva bude tak zvyšovat image svazku. Výroční zpráva bude pro širokou veřejnost zveřejněna na webových stránkách svazku. Pro každou členskou obec bude k dispozici v tištěné podobě. Pro její zhotovení bude vybrán z důvodu objektivnosti externí dodavatel.

K evaluaci činnosti Svazku Domažlicko bude docházet každé dva roky. Evaluace je systematické posouzení kvality a hodnoty, popř. významu svazku. Evaluaci se zakládá na důkladném sběru informací a na jejich odborném a objektivním zpracování s cílem získat spolehlivé podklady pro případná rozhodnutí nebo změny. Veškeré informace bude dodávat sám svazek, ale pro tvorbu evaluace bude vždy vybrán externí zhotovitel, a to proto, aby byla evaluace co nejvíce objektivní. Evaluace bude realizována zejména pomocí metody kvantitativní a kvalitativní analýza. Evaluace bude pro širokou veřejnost zveřejněna na webových stránkách svazku. Pro každou členskou obec bude k dispozici v tištěné podobě.

K úpravě řídicích a koordinačních mechanismů (přenastavení systému, změna pravidel, změna rozdělení rolí, změna stanov apod.) bude docházet pouze tehdy, pokud k tomu dá podnět některý z orgánů svazku nebo některá členská obec. Změny mohou též nastat po evaluaci činnosti svazku, kdy dojde k názoru, že svazek funguje

neefektivně a neekonomicky. Dle stanov bude však samozřejmě docházet k volbě členů jednotlivých orgánů.

7 Závěr

Zpráva z území o průběhu efektivní meziobecní spolupráce v rámci správního obvodu obce s rozšířenou působností Domažlice informuje o administrativní podpoře obcí a její realizace. Ve zprávě jsou informace o uskutečněných jednání na toto téma. Výsledkem efektivní meziobecní spolupráce je, že starostové jednotlivých obcí preferují řízení a zajištění veřejné služby stávajícím mechanismem Svazku Domažlicko. V úvahu přichází návrh, že každé ORP Domažlice a Horšovský Týn by mělo zaměstnance, přičemž jejich činnost by řídil manažer DSO. I když zatím nebyla zaznamenána většinová vůle financovat takovýto aparát pouze z příspěvků obcí, zazněl názor, že správná argumentace, osvěta a příklady dobré praxe, by dokázaly tento názor změnit. Vzhledem k postupujícím rozpravám se starostové začali přiklánět i k možnosti zřízení kanceláře se zaměstnanci na celý úvazek. Protože stávající partner projektu – Svazek obcí Domažlicko - zahrnuje dvě ORP, zvažovala se institucionální opatření a základní procesní pravidla, která umožní řízení a koordinaci naplňování stanovených cílů na území ORP Horšovský Týn i Domažlice. Starostové preferují řízení a zajištění veřejné služby stávajícím mechanismem DSO. V úvahu přichází návrh, že každé ORP by mělo je zaměstnance, přičemž jejich činnost by řídil manažer DSO. I když zatím nebyla zaznamenána většinová vůle financovat takovýto aparát pouze z příspěvků obcí, zazněl názor, že správná argumentace, osvěta a příklady dobré praxe, by dokázaly tento názor změnit.

8 Přílohy

1. Zápis z jednání o EMOS ze dne 22. 6. 2015, Prezenční listina.
2. Zápis z jednání o EMOS ze dne 23. 6. 2015, Prezenční listina.
3. Zápis z jednání o EMOS ze dne 2. 7. 2015, Prezenční listina.
4. Zápis ze závěrečného jednání o EMOS ze dne 2. 9. 2015, Prezenční listina, fotografie.

