

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Eva Srnová

**Zájmová skupina Svaz měst a obcí ČR
v procesu veřejné politiky ČR**

Diplomová práce

Praha 2009

Autor práce: **Eva Srnová**

Vedoucí práce: **Ing. Petr Kotlas**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **2009**

Hodnocení:

Bibliografický záznam

SRNOVÁ, Eva. *Zájmová skupina Svaz měst a obcí ČR v procesu veřejné politiky ČR*. Praha : Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, 2009. 118 s. Vedoucí diplomové práce Ing. Petr Kotlas.

Anotace

Diplomová práce „*Zájmová skupina Svaz měst a obcí ČR v procesu veřejné politiky ČR*“ je hlubší analýzou jedné významné zájmové skupiny obcí a měst České republiky působící v českém veřejném prostoru, Svazu měst a obcí ČR. Na pozadí sociálních hnutí a teorie zájmových skupin jsou podrobně rozebrány aktivity Svazu a jeho přínos pro českou veřejnou politiku. Svaz je hodnocen z pohledu své historie, typologie zájmových skupin a prostředků, kterými disponuje (zejména členské základny, finančních zdrojů a metod ovlivňování veřejných politik). Analýza Svazu ukazuje, že negativní image lobbování v České republice nemusí být vždy oprávněná. Jako organizace zaměřená sice profesně, avšak hájící veřejný zájem, jelikož členy Svazu jsou jako součást veřejné správy obce, prosazuje Svaz to, co v konečném důsledku přináší pozitivní efekt pro životy všech občanů v ČR.

V souvislosti s výzvami, kterým Svaz v současnosti čelí, je do práce zařazena případová studie vzniku Sdružení místních samospráv ČR, které se na základě změn v systému výběru daní s dopadem na financování obcí ze strany státu a díky specifickým událostem, kterým Svaz čelil v roce 2007, etablovalo jako hnutí uvnitř Svazu, aby následně vytvořilo vlastní organizaci místních samospráv reprezentující zájmy malých obcí. Potvrdilo se tak, že téma financování obcí dokáže vyvolávat takové štěpení mezi místními samosprávami, které v důsledku znamená narušení jednotného vystupování do té doby jediné asociace místních samospráv sdružující všechny kategorie obcí v České republice.

Annotation

Diploma thesis „*The Interest Group the Union of Cities, Towns and Communities of the Czech Republic in the Process of Public Policy in the Czech Republic*“ is a deeper analysis of one of the important interest groups associating cities, towns and communities in the Czech public space, the Union of Cities, Towns and Communities of the Czech Republic. Activities of the Union and its contribution to the Czech public policy are in depth analyzed against a background of social movements and the theory of interest groups. The Union is assessed from the perspective of its history, types of interest groups and resources it manages (namely

the membership base, financial means and means of public policy lobbying). The analysis indicates that the negative image that lobbying has in the Czech Republic needs not necessarily be fair. As an organization addressing peer groups, yet defending public interests due to the fact that the Union's members are as a part of public administration municipalities, the Union advocates those things that finally bring positive effects to lives of all citizens in the Czech Republic.

In relation to challenges the Union currently faces the thesis covers also a case study of emergence of Sdružení místních samospráv. This Association of Local Governments that pursuant to the amended system of collection of national taxes by the state and due to the specific events that the Union faced in 2007 was established as a movement inside the Union to create its own association of local governments defending interests of small communities afterwards. It proved true that the issue of municipal financing may evoke such cleavage among municipalities that finally means violation of the unified performance of the up to then the only union of local authorities associating all categories of municipalities in the Czech Republic.

Klíčová slova

Zájmová skupina, sociální hnutí, prostředky zájmových skupin, svaz, sdružení, neziskový sektor, občanský sektor, rozpočtové určení daní, místní samospráva, obec.

Keywords

Interest group, social movement, resources of interest groups, union, association, non-for-profit sector, citizen sector, budget shares on national taxes, local governments, municipality.

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 18. května 2009

Eva Smová

Poděkování

Tato práce by nemohla vzniknout bez laskavé podpory všech, kdo se ochotně účastnili rozhovorů, a to jak ze Svazu měst a obcí ČR, tak ze Sdružení ústních samospráv ČR. Ráda bych proto poděkovala místopředsedovi Svazu a předsedovi Komory obcí Josefu Bezdíčkovi, členu Předsednictva Svazu Ladislavu Kryštofovi, výkonnému místopředsedovi Jaromíru Jechovi a zaměstnankyni kanceláře Svazu Lence Zgrajové za jejich čas a ochotu mi o Svazu a jeho aktivitách sdělit své názory. Mé poděkování však patří i těm, kdo mi projevili svou důvěru ze Sdružení místních samospráv a otevřeně se mnou hovořili o situaci, ve kterém se SMS ČR nachází. Jsou jimi zejména senátorka Jana Juřenčáková, která stála u zrodu hnutí malých obcí a následného Sdružení místních samospráv ČR, místopředsedkyně SMS ČR Věra Kovářová a místopředseda SMS ČR Miroslav Kovářík.

OBSAH

1	SEZNAM ZKRATEK	VIII
2	ÚVOD	IX
3	TÉMA VÝZKUMU A METODOLOGIE	XI
3.1	CÍL PRÁCE	XI
3.2	METODY A METODOLOGIE	XII
4	TEORIE.....	XV
4.1	SOCIÁLNÍ Hnutí A TEORIE KOLEKTIVNÍ IDENTITY	XV
4.2	TEORIE ZÁJMOVÝCH SKUPIN	XVI
4.2.1	<i>Vznik a působení zájmových skupin.....</i>	<i>xix</i>
4.2.2	<i>Typologie zájmových skupin.....</i>	<i>xix</i>
4.2.3	<i>Lobbování zájmových skupin.....</i>	<i>xxii</i>
4.2.4	<i>Pozitiva a negativa zájmových skupin</i>	<i>xxiv</i>
5	ANALÝZA SVAZU MĚST A OBCÍ ČR.....	XXVIII
5.1	HISTORIE FORMOVÁNÍ SAMOSPRÁV NA ÚZEMÍ ČECH, MORAVY, SLEZSKA A SLOVENSKA A VÝVOJ VZNIKU SOCIÁLNÍHO Hnutí OBCÍ A MĚST	XXVIII
5.2	SVAZ JAKO ORGANIZACE ZÁJMOVÉ SKUPINY.....	XXIX
5.3	SMO ČR A JEHO PROSTŘEDKY	XXXII
5.3.1	<i>Organizační struktura Svazu</i>	<i>xxxii</i>
5.3.2	<i>Zdroje Svazu</i>	<i>xxxv</i>
5.3.3	<i>Členství obcí ve Svazu</i>	<i>xxxv</i>
5.3.4	<i>Strategie Svazu k udržení a získávání členů</i>	<i>xxxviii</i>
5.3.5	<i>Finanční zdroje Svazu.....</i>	<i>xl</i>
5.3.6	<i>Ovlivňování veřejných politik Svazem na národní úrovni a v EU</i>	<i>xliv</i>
5.3.7	<i>Analýza aktérů z hlediska prosazování zájmů Svazu</i>	<i>xlviii</i>
6	PŘÍPADOVÁ STUDIE: POSTAVENÍ SVAZU V KOMPARACI SE SDRUŽENÍM MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV ČR ANEB RUD JAKO PŘÍČINA ŠTĚPENÍ VE SVAZU.....	LII
6.1	ZPŮSOB FINANCOVÁNÍ OBCÍ A MĚST: ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ	LII
6.2	VYMEZENÍ PROBLÉMU: ROZDÍLY VE FINANCOVÁNÍ OBCÍ	LVI
6.3	VZNIK SDRUŽENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV ČR	LIX
6.4	ZDROJE SMS ČR.....	LXIV
6.4.1	<i>Členství obcí v SMS ČR.....</i>	<i>lxiv</i>
6.4.2	<i>Finanční zdroje SMS ČR</i>	<i>lxv</i>
6.4.3	<i>Ovlivňování veřejné politiky SMS ČR.....</i>	<i>lxv</i>
6.5	SMS ČR A JEHO VLIV NA SVAZ: SHRnutí	LXVII
7	SWOT ANALÝZA SVAZU.....	LXXII
8	ZÁVĚR.....	LXXVI
9	POUŽITÁ LITERATURA	LXXXII
10	SEZNAM PŘÍLOH	LXXXV
10.1	OBRÁZKY	LXXXVII
10.2	GRAFY	XC
10.3	TABULKY	XCV
10.4	ROZHOVORY	CI

1 Seznam zkratek

AK ČR	Asociace krajů ČR
CEMR	Council of European Municipalities and Regions, Rada evropských obcí a regionů
CoR	Committee of the Regions, Výbor regionů
DPH	Dan z přidané hodnoty
EU	Evropská unie
InS	Informační servis, měsíčník Svazu
KM	Komora měst SMO ČR
KO	Komora obcí SMO ČR
KSM	Komora statutárních měst SMO ČR
PČR	Parlament ČR
PS	Pracovní skupina
PSP	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
RUD	Rozpočtové určení daní
SMO ČR	Svaz měst a obcí ČR
SMS ČR	Sdružení místních samospráv ČR
ZMOS	Združenie miest a obcí Slovenska
ZS	Zájmová skupina

Úvod

V procesu tvorby veřejné politiky jsou z hlediska pluralitní demokracie důležité zájmové skupiny. Podílejí se na formulaci sociálních problémů a hájí specifické zájmy určitých skupin obyvatel nebo organizací, které nejsou nebo nemohou být hájeny prostřednictvím stávajících politických uskupení.

Z tohoto pohledu je tato práce zaměřena na analýzu činnosti a fungování organizace zájmové skupiny Svazu měst a obcí ČR, která má na české politické scéně zvláštní místo. Ať chceme nebo ne, zájmové skupiny mají v české politice a mezi českou veřejností spíše negativní image. Jsou spojeny s lobbováním, se kterým si člověk téměř automaticky spojuje korupci, zvýhodňování jedné skupiny na úkor jiných, nekalé praktiky, uplácení a klientelismus. Ne vždy to však musí být pravda a zdaleka ne všechny zájmové skupiny takto fungují. Svaz je zájmovou skupinou, která ač klasifikována jako „profesní“, hájí zájmy místních samospráv sdílejících veřejný zájem a agendy veřejného zájmu. Má tak pozitivní efekt na rozhodování volených činitelů, protože je nutí přemýšlet, jaký dopad bude mít jejich rozhodování na obce a skrze ně na všechny občany této země.

V novodobé historii České republiky je Svaz „novou“ zájmovou skupinou, která začala znovu fungovat po roce 1989 spolu s obnovením existence místních samospráv po sametové revoluci. Ve skutečnosti však vznikla již před více než 100 lety. Vzhledem k dlouhodobému fungování Svazu a jeho roli zastávce místních samospráv, jejichž činnost byl potlačena v době komunismu, si autorka klade dvě základní otázky: jakou organizací SMO ČR vlastně je? A jakým výzvám dnes čelí? Z tohoto hlediska je podstatný zejména vznik konkurenční asociace s podobným zaměřením, Sdružení místních samospráv, které hájí zejména menší obce.

V první části se práce soustředí na vymezení teorií, které jsou pro kolektivní identitu a zájmové skupiny podstatné. Ve stručnosti také vymezuje podstatu vzniku a existence sociálních hnutí, protože vznik Svazu na počátku 20. stol. měl znaky sociálního hnutí. Aby však mohla autorka fungování Svazu dále analyzovat, navazuje teorií zájmových skupin, které věnuje větší pozornost. Soustředí se na to, jak se zájmové skupiny etabloují, jaké mají pozitivní a negativní stránky, jak lze zájmové skupiny typizovat a které prostředky zájmové skupiny používají k reprezentaci zájmů svých členů.

Druhá část analýzy zahrnuje detailní pohled na Svaz, a to jak na jeho historii, tak na jeho prostředky k prosazování zájmů obcí. Na základě empirických dat autorka hodnotí, jak je na

tom Svaz z hlediska zdrojů – členské základny, financí a ovlivňování veřejných politik, příp. jak je efektivní.

Třetí část práce se soustředí na výzvy, kterým Svaz čelí. Na základě případové studie ke vzniku SMS ČR, konkurenční organizaci SMO ČR vzniklé na svazových základech, a pomocí SWOT analýzy Svazu autorka hledá odpovědi na to, co dnes Svaz řeší nebo by řešit měl a jaké jsou potenciální odpovědi na tyto výzvy. Z hlediska případové studie je podstatná otázka, zda se v případě vzniku SMS ČR jedná o hrozbu ztráty vlivu pro Svaz nebo o příležitost, jak prostřednictvím obou organizací lépe prosazovat zájmy místních samospráv v české politice. Případová studie užitečným způsobem přispěla k pochopení vývoje ve SMO ČR a rizik a hrozeb, které před Svazem stojí. Z tohoto hlediska je důležitá zejména kapitola zabývající se SMS ČR a jeho vlivem na Svaz.

Na základě analýzy o Svazu a případové studie jsou problémy, kterým Svaz dnes čelí, hodnoceny prostřednictvím analýzy silných a slabých stránek Svazu, jeho příležitostí, které by měl využít, a hrozeb, kterým by bylo dobré se vyhnout. Vymezuje také některá další zjištění, která se v předchozích kapitolách neobjevují, nicméně upozorňovali na ně dotazovaní zástupci SMO ČR a SMS ČR.

V závěru autorka shrnuje zjištění vyplývající z analýzy a případové studie. Realizované rozhovory se zástupci SMO ČR a SMS ČR, analýza událostí významných pro Svaz a seznam obrázků, grafů a tabulek jsou součástí přílohy této práce.

Ke studii je vhodné ještě dodat, že v roce 2001 zpracoval Lukáš Linek analýzu Svazu, jejímž cílem bylo zkoumat činnost Svazu v procesu přijímání zákonů a vztáhnout tato zjištění k otázce veřejného zájmu. Přestože tato práce má jiné cíle a pohlíží na Svaz komplexně z hlediska organizace zájmové skupiny a výzev vyplývajících pro Svaz ze vzniku Sdružení místních samospráv ČR, sloužila některá zjištění Linka jako důležitý podklad ke srovnání situace v době těsně před rokem 2001 a nyní.

2 Téma výzkumu a metodologie

2.1 Cíl práce

Cílem této práce bylo odpovědět na dvě základní otázky:

- 1) **Co je Svaz měst a obcí ČR z hlediska teorií veřejné politiky? Jedná se spíše o sociální hnutí nebo o zájmovou skupinu? A jakou organizací Svaz je – je silnou a bohatou skupinou, která dokáže efektivně hájit zájmy obcí¹?**
- 2) **Jaké výzvy v současnosti před Svazem stojí, vezmeme-li v potaz vznik organizace Sdružení místních samospráv ČR, další celostátní asociace hájící zájmy spíše menších obcí?**

K zodpovězení první otázky byly vymezeny teorie, jež sloužily jako základ k hodnocení Svazu. Jelikož Svaz vznikl před více než 100 lety na základě nesouhlasu s postupem státu vůči financování místních samospráv, zabývala se autorka nejprve sociálními hnutími a formováním kolektivní identity zástupců obcí, která vedla ke sjednocenému postupu obcí prostřednictvím Svazu.

Svaz však také působí jako zájmová skupina. Z tohoto hlediska je do práce zařazena také teorie zájmových skupin, na jejímž základě byly následně analyzovány prostředky Svazu – jeho členská základna, finance a možnosti jak ovlivňovat veřejné politiky. Snahou bylo podrobněji se soustředit na pozici Svazu při vyjednávání zájmů obcí a měst ČR, jaké způsoby nátlaku využívá a které opomíjí nebo se kterými aktéry Svazu vstupuje do interakcí.

K odpovědi na druhou otázku – jakým současným výzvám Svaz čelí – byla využita případová studie vzniku Sdružení místních samospráv ČR a následně analýza silných a slabých stránek Svazu, jeho příležitostí a hrozeb, které před ním potenciálně stojí.

Financování obcí je jedním z nejkontroverznějších témat uvnitř Svazu, které se jako červená nit táhne celou existencí Svazu. Už v práci Linka lze nalézt upozornění na to, že systém financování místních samospráv je tématem, na kterém se obce těžko shodnou (2001). V té době však spor různých kategorií obcí o způsob jejich financování ještě nebyl tak palčivý. Teprve později toto téma dokázalo obce rozdělit natolik, že vznikla druhá asociace místních

¹ V návaznosti na to, co o zájmových skupinách píše Janda et al. „...pluralitní teorie netrvá na tom, aby všechny skupiny měly stejný vliv na vládní rozhodnutí. V politickém souboji mají bohaté, dobře organizované skupiny podstatný náskok před skupinami chudšími a špatně organizovanými. Skutečností je, že návrhy neorganizovaných částí společnosti se často ani nedostanou na pořad vládních jednání...“ (Janda et al., 1998 : 43).

samospráv s celostátní působností, Sdružení místních samospráv ČR. Je tato organizace pro Svaz hrozbou nebo příležitostí? A jak se obě asociace vzájemně vnímají?

Na základě vymezení způsobu financování místních samospráv, definice problému mezi velkými městy a malými obcemi a díky analýze událostí byl popsán vznik SMS ČR a zodpovězeny otázky, proč došlo k vnitřnímu pnutí mezi členy Svazu a co bylo podstatou rozkolu mezi obcemi a městy. Taková analýza umožnila shrnout dopad vzniku SMS ČR na Svaz (zda Svazu členové ubyli, jaké byly důvody pro odchod obcí ze Svazu, jaké ponaučení si z toho Svaz vzal apod.). Autorka si také kladla otázku, jaký dopad by vznik SMS ČR mohl pro Svaz mít do budoucna, příp. jak by Svaz mohl svou pozici posílit. Všechny výzvy, před kterými Svaz stojí, shrnuje SWOT analýza.

Metody a metodologie

Tato práce je zpracována jako kvalitativní výzkum podpořený v určitých částech empirickými daty např. o členství obcí ve Svazu, jeho financích nebo o dopadu vzniku SMS ČR na členskou základnu SMO ČR, jeho finance apod. Ač bylo snahou ke Svazu a roli SMS ČR v jeho historii přistupovat co nejobjektivněji, nelze se v kvalitativním výzkumu zcela ubránit subjektivnímu pohledu na věc.

K odpovědím na položené otázky byly využity tyto metody:

- studium dokumentů a sekundárních dat,
- srovnání empirických dat, které má Svaz k dispozici (počty členů, finanční zdroje a jejich vývoj, dopad vzniku SMS na členskou základnu Svazu apod.),
- rychlá analýza aktérů,
- dotazování prostřednictvím polostrukturovaných rozhovorů,
- analýza událostí,
- případová studie,
- SWOT analýza.

Studium dokumentů a sekundárních dat tvořilo základ pro zpracování celé analýzy včetně kapitol o teoriích, o něž se tento výzkum opírá.

K odpovědi na to, jak silnou organizací Svaz vlastně je, bylo potřeba podívat se na jeho prostředky a zdroje. K tomu sloužila *empirická data* ze Svazu a z veřejně dostupných zdrojů.

Jelikož podstatou fungování Svazu je ovlivňování veřejných politik a lobbování, zabývala se autorka také aktéry, se kterými Svaz vstupuje do interakcí. K jejich vymezení sloužila *rychlá analýza aktérů*².

Podstatnou součástí práce tvoří *polostrukurované rozhovory* realizované se zástupci SMO ČR a SMS ČR. Autorka se dotazovala vybraných klíčových jednotlivců důležitých pro případovou studii:

- 4 zástupců SMO ČR
 - o předsedy Komory obcí, člena Předsednictva SMO ČR a starosty obce Čermná nad Orlicí Josefa Bezdíčka,
 - o člena Předsednictva Svazu a starosty města Uherský Brod Ladislava Kryštofa,
 - o výkonného místopředsedy Svazu Jaromíra Jecha,
 - o dlouholeté zaměstnankyně Kanceláře Svazu zabývající se vnějšími vztahy ve Svazu Lenkou Zgrajovou.

- 3 zástupců SMS ČR
 - o senátorky Jany Juřenčákové, která stála u zrodu SMS ČR,
 - o místopředsedkyně SMS ČR a starostky obce Chýně Věry Kovářové a
 - o místopředsedy SMS ČR a starosty obce Modrá Miroslava Kovářika.

Rozhovory byly vedeny zejména kvůli případové studii, avšak posloužily i ke specifikaci některých dalších výzev ve Svazu. Snahou bylo lépe pochopit, proč vzniklo Sdružení místních samospráv ČR, co stálo za jeho vznikem, jaké důvody vedly ke štěpení Svazu a zda je SMS ČR pro Svaz hrozbou. Při výběru respondentů se autorka zaměřila na to zahrnout do něj co nejrepresentativnější zástupce Svazu měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv ČR.

Pro rozhovory byla vytvořena sada otázek, které však byly flexibilně upravovány v jejich průběhu podle toho, jak vycházely najevo některé další aspekty, jež bylo vhodné zakomponovat do dalších rozhovorů s jinými účastníky. Základní osnova otázek proto byla průběžně doplňována a upravována za účelem získání co největší heterogenity prezentovaných názorů.

Rozhovory probíhaly v průběhu března a dubna 2009. Jeden rozhovor trval v průměru asi čtyřicet minut. S ohledem na malý počet respondentů a omezený rozsah této práce nelze

² Viz Veselý, Nekola, 2007.

názory respondentů považovat za reprezentativní a veškerá kvantifikace názorů je proto jen orientační a relativní.

Studium dokumentů, a to jak interních záznamů Svazu, tak toho, co bylo o Svazu napsáno ve veřejně dostupných materiálech, bylo klíčové pro vytvoření *tabulky analýzy událostí* (Příloha 22), podstatné zejména pro případovou studii a rekonstrukci událostí, které stály za vnitřním rozkolem Svazu. Analýza událostí shrnuje všechny podstatné a zlomové akce nebo dosažené úspěchy významné pro Svaz a jeho práci. A to jak z hlediska vnitřního vývoje Svazu, tak z hlediska vnějších okolností, které měly během jeho historie na něj dopad. Zároveň posloužila jako přehled úspěchů, kterých Svaz dosáhl při hájení zájmů měst a obcí v ČR. Přestože Analýza nemohla zdaleka pokrýt veškeré úspěchy či neúspěchy, kterými Svaz ve své novodobé existenci prošel (například Svaz ročně obdrží k připomínkám cca 200 legislativních návrhů, z nichž jen za rok 2008 bylo 60 pro obce a města klíčové), umožnila alespoň vhled do nejdůležitější aspektů vývoje Svazu.

Za vnitřním rozkolem Svazu bohužel stála částečně i nedostatečná komunikace a neochota dívat se na problém i z jiného úhlu pohledu, než tomu ve Svazu bývalo zvykem. Vyplynulo to do velké míry z *případové studie*, která ukázala, jak křehká je jednota obcí, pokud se začne jednat o jejich finanční závislost či nezávislost. Případová studie poukázala na výzvy ve Svazu a ochotu věci řešit či neřešit. Všechny poznatky celého výzkumu následně posloužily k vytvoření *SWOT analýzy* o Svazu.

3 Teorie

Pro zodpovězení otázky, jakou organizací vlastně Svaz měst a obcí ČR je, autorka této práce vychází jednak z historie sociálních hnutí a dále z teorie zájmových skupin. Vzhledem k minulosti Svazu autorka tvrdí, že Svaz vznikl ze spontánního hnutí obcí a měst za lepší postavení vůči tehdejší státní správě³.

Vznikem organizace zastávající zájmy obcí a měst (cca v roce 1907), jejíž činnost, ač v období komunismu přerušena, byla znovuobnovena po roce 1989 spolu se znovuzaložením místních samospráv, však Svaz získává novou roli jako zájmová skupina statutárních měst, měst, městysů a obcí v ČR. V českém právním systému má tato organizace statut zájmového sdružení právnických osob. Ta mohou, ale nemusí zde být zařazována do neziskových organizací, resp. mezi organizace občanského sektoru. Někteří autoři tento typ organizace nazývají spíše „hraničním“, stojícím na pomezí mezi neziskovým a ziskovým sektorem, resp. v případě Svazu spíše státem.

V následujících kapitolách se autorka snaží tyto své předpoklady obhájit ve světle již uvedených teorií.

3.1 Sociální hnutí a teorie kolektivní identity

Sociální hnutí začala být podrobněji zkoumána teprve v první polovině 20. stol. a prvotní reakcí na jejich vznik a existenci bylo negativní přijetí ze strany společnosti. V té době se předpokládalo, že společnost funguje dobře a všichni, kdo proti fungování některé z jejích částí protestují, jsou narušitelé spořádaného žití. To potvrzuje vůbec první teorie zabývající se sociálními hnutími, teorie davu. Její představitel Gustav LeBon ve své práci *Psychologie davu* prezentoval davové chování jako triumf emocionálních impulsů nad racionalitou, vůdce těchto hnutí chápal jako manipulátory a sociální hnutí jako takové považoval za patologické (LeBon, 1994). Další autoři pak v duchu funkcionalistického pohledu na sociální hnutí, který vidí vznik sociálních hnutí jako reakci na určitý podnět špatně přizpůsobivou částí společnosti, je vnímali jako něco, co má např. prostřednictvím kolektivního jednání redukovat napětí ve společnosti (Smelser, 1962), co má řešit pocity odcizení a atomizaci jednotlivce v průmyslové společnosti (Kornhauser, Arendtová), nebo jejich vznik vysvětlovali jako reakci na nenaplněná očekávání různých skupin obyvatelstva (Gurr, Morrison). Až teprve po výrazných protestech, které sebou nesly 60. léta 20. stol. (např. studentská hnutí za lidská

³ Více viz kapitola 5.1 Historie formování samospráv na území Čech, Moravy, Slezska a Slovenska a vývoj vzniku sociálního hnutí obcí a měst.

práva, environmentální hnutí, feministické hnutí apod.) začali odborníci akceptovat vznik sociálních hnutí jako součást normálního fungování společnosti (Chicagská škola, R. Park).

Sociální hnutí jsou fenoménem, který se jen nelehce definuje: „...*pokusy o systematictější vymezení podstaty hnutí téměř scházejí. Absence této roviny analýzy je někdy přičítána nekompatibilitě jednotlivých pojetí hnutí, pro kterou je hledání jejich společného jmenovatele považováno za podnik již předem odsouzený k neúspěchu.*“ (Znebežánek, 1997 : 27). Přesto se o komplexní definici sociálních hnutí pokusil Diani v roce 1992. Vycházel ze čtyř teorií – teorie kolektivního chování, teorie mobilizace zdrojů, teorie politického procesu a teorie nových sociálních hnutí, a z dřívějších prací sociologů zabývajících se starými i novými sociálními hnutími. Dle jeho definice je sociální hnutí „*sítí neformálních interakcí mezi pluralitou individuí, skupin či organizací angažovaných v politických nebo v kulturních konfliktech na základě sdílené kolektivní identity*“ (Diani, 1992 : 13).

Zdůraznění role sociálních hnutí ve vztahu ke Svazu je zde důležité zejména kvůli sdíleným přesvědčením a solidaritě, pro sdílené hodnoty a společnou identitu, které byly mezi obcemi na počátku vzniku Svazu. Jak je patrné z případové studie, nedostatečně sdílená přesvědčení a vzájemný nedostatek solidarity zřejmě stály za vznikem hnutí uvnitř Svazu bojujícího za zlepšení financování malých obcí ze sdílených daní. Z tohoto hnutí postupně vzniklo Sdružení místních samospráv ČR a v otázkách, ve kterých se se Svazem měst a obcí ČR neshodlo, působí jako sdružení hájící spíše menší obce.

3.2 Teorie zájmových skupin

Roli zájmových skupin se podrobně věnuje **teorie zájmových skupin**. Vychází z pluralismu a pluralitního chápání demokracie: ta nepředpokládá detailní znalost politiky a politických procesů jednotlivými voliči a naopak očekává, že tyto znalosti budou mít skupiny občanů a jejich čelní představitelé, tzv. zájmové skupiny.

Janda et al. popisují zájmovou skupinu jako „*organizovanou skupinu, která se snaží ovlivnit vládní politiku.*“ Podle těchto autorů jsou zájmové skupiny těmi, kdo v pluralitní demokracii skutečně hájí zájmy běžných občanů, protože „...*demokratická vláda [se] zaměřuje na organizované skupiny a ne na masy voličů ..., snaží se omezit jednání většiny a dát prostor zájmovým skupinám.*“ Ty jsou podle jejich názoru silné a díky decentralizované struktuře vlády zasahují do vlády většiny „*a chrání tak zájmy menšin. Dalo by se dokonce říci, že pluralitní demokracie umožňuje vládnout menšinám.*“ (Janda et al., 1998 : 40 – 41). Zájmové skupiny dostávají v procesu veřejné politiky velký prostor, a to ať už jsou veřejně uznané jako

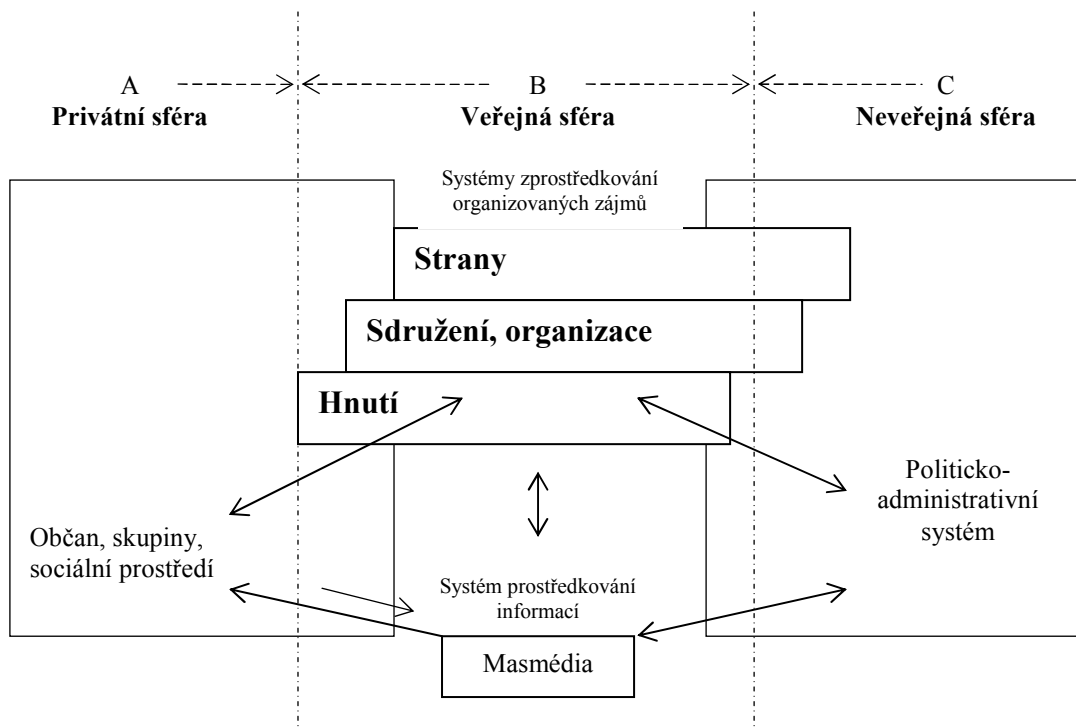
legitimní aktéři veřejných politik, nebo ať už se s nimi počítá jaksi „neoficiálně“. V obou případech však mají významný vliv na formování výstupů politik.

Výhodou organizování se v zájmových skupinách je množství lidí, kteří jsou jako organizované uskupení „slyšet“. *„Skutečností je, že návrhy neorganizovaných částí společnosti se často ani nedostanou na pořad vládních jednání.“* (dtto, s. 41 – 43). Proto jsou zájmové skupiny v pluralitní teorii tak důležité. Organizace osob ve skupinách, které teprve jsou schopny prosadit zájmy jednotlivců vůči vládě a politickým stranám, jsou těmi, které dle zastánců pluralismu dávají kolektivní akci smysl.

Nicméně jak je možné, že občanům nestačí běžné volby a jimi zvolení zastupitelé k tomu, aby měli pocit, že se o jejich zájmy někdo skutečně stará? Jak to, že potřebují vytvářet své vlastní organizace, které nemají sice politický mandát, přesto do velké míry dokáží veřejnou politiku ovlivňovat? Jak již bylo uvedeno výše, v zájmových skupinách se profilují zájmy občanů, jež chtějí být slyšeni. Mimo jiné je to však také proto, že vláda ani politické strany již zájmy občanů dostatečně nehájí. Katz a Mair upozorňují, že v současné době se zájmy politických stran a vlády sblížují, takže obě strany nemají motivaci hájit zájmy občanů, ale pouze zájmy své. Podle nich jsou *„strany skupinami vůdců, kteří soutěží o příležitost být součástí vládního úřadu a převzít za vládnutí odpovědnost u příštích voleb ... Strany se vytvářejí jako partnerství profesionálů, ne jako asociace občanů nebo asociace pro občany.“* (Katz, Mair, 1995 : 22). Výše uvedené potvrzují taktéž Janda et al. na příkladech z USA. Uvádějí, že vznik organizací hájících občanské zájmy v Americe stál na rychlém rozvoji hnutí za občanská práva a protiválečném aktivismu v 60. letech minulého století. *„V obou případech občané zaneprášeně přesvědčení o správnosti věci cítili, že politické strany ani volební proces nejsou schopny se postarat o nápravu, a proto musí občané začít s kolektivními akcemi.“* (Janda et al., 1998 : 209). V následujících letech si Američané přestali vlády a politických stran vážit a klesala jejich loajalita, takže se pro ně stalo jasnou alternativou členství v ideologické zájmové skupině (dtto).

Jaký je však vztah mezi zájmovými skupinami, veřejnou sférou a tím, co se dnes řadí mezi organizace občanské společnosti? Brokl (1997) usazuje zájmové skupiny do tzv. intermediárního subsystému, nebo jinak také do systému zprostředkování zájmů. Chápe je jako veřejnou sféru patřící do nepolitického subsystému. Vedle veřejné sféry dále definuje sféry privátní a neveřejnou. Situaci dobře popisuje následující obrázek:

Obrázek 1: Struktura a aktéři intermediárního systému



Zdroj: Rucht, Dieter, 1991, in Brokl, 1997 : 27

Zájmové skupiny jsou dle Brokla zprostředkujícími subjekty, z nichž jen některé, jako jsou politické strany, svazy a hnutí, přesahují svou působností do sféry privátní a do sféry politicko-administrativní. „*Tento veřejný prostor, se svou určitou, historicky vzniklou strukturou aktérů, jejich četností, hustotou, rozsahem, obsahem a kvalitou působnosti, je prostorem občanské společnosti.*“ (s. 28). Občanská společnost je tedy součástí sféry veřejné, kam patří většina organizací zájmových skupin, z nichž jen některé – např. svazy, odbory nebo politické strany – přesahují svou činností i do sféry neveřejné.

Říchová označuje zájmové skupiny také jako „zprostředkující struktury“, které mají dva základní typy – (politické) zájmové skupiny a nátlakové skupiny. „*Pro oba tyto typy je podstatné, že se jedná o taková politicky aktivní „sdružení“, která působí na bázi občanské společnosti, avšak odmítají převzít politickou odpovědnost.*“ Zájmové skupiny dle Alluma vysvětluje jako ty, které prezentují ekonomické zájmy (zájmy určitých sektorů), zatímco nátlakové skupiny se soustředí na otázky ideologické (definované jako zájmy pro blaho všech členů společnosti, tedy s širším dopadem) (Říchová 2002 :117). Více k tomuto tématu a dělení ZS v kapitole 4.2.2 *Typologie zájmových skupin.*

3.2.1 Vznik a působení zájmových skupin

Na počátku vzniku určité zájmové skupiny stojí nespokojenost občanů s vývojem ve společnosti, reakce na určitý společenský problém, který může skupina občanů na rozdíl od politické reprezentace vnímat jako podstatný, do velké míry ovlivňující společnost. Situaci, na kterou občané reagují vytvořením institucionalizované organizace, popsal už Truman ve svém díle *The Governmental Process* (1951) jako tzv. „*rušivý vliv*“, který má hlavní podíl na vzniku zájmových organizací (Truman in Janda et al., 1998).

Avšak konkrétní zájmy a nespokojenost určité skupiny osob ještě nemusejí nutně vést ke vzniku zájmové skupiny. Dle Jandy et al. jsou hlavními příčinami vzniku zájmových skupin vedle již uvedeného rušivého vlivu, díky kterému lidé cítí potřebu být zastoupeni v politickém systému, ještě *kvalita vedení zájmové skupiny a socioekonomická úroveň potenciálních členů* (Janda et al., 1998, s. 200). Přitom kvalitu vedení a socioekonomickou úroveň členů vnímá tento autorský kolektiv jako velmi důležitou pro to, aby vůbec skupina vznikla. Dokládají to zajímavým případem sociologa Herberta Ganse, který poté, co se v 50. letech přestěhoval do West Endu, chudé čtvrti v Bostonu, jež byla vybrána pro velkou přestavbu, zjistil, že chudí italští přistěhovalci, kteří v oblasti žili, zůstali i přesto, že měli svou čtvrt' rádi, neorganizováni. V důsledku toho se vůbec vystěhování nebránili a nakonec byli přestěhováni a jejich čtvrt' zbořena. „*Nepříznivé podmínky nebo změna nemusí automaticky znamenat, že se vytvoří zájmová skupina.*“ (dtto). K rušivému vlivu Trumana tedy Janda et al. přidávají kvalitu vedení, o kterém se zmiňuje už Robert Salisbury (1969).

Příklad Herberta Ganse však ukazuje ještě na jednu podstatnou příčinu vzniku zájmové skupiny: účast vzdělaných osob s vysokou socioekonomickou úrovní a politickou zkušeností. Čím je vzdělanost členů vyšší, tím více si lidé uvědomí hodnotu zájmové skupiny a že připojením se k ní se mohou účastnit politického života. Jelikož italští přistěhovalci byli nevzdělaní, chudí a politicky nezkušení, o to horší byly jejich možnosti spojit se a společným tlakem dosáhnout pokud ne zvrácení, alespoň změny podmínek, za kterých museli tito přistěhovalci místo opustit.

3.2.2 Typologie zájmových skupin

Už z podstaty různorodosti občanského sektoru jsou role zájmových skupin různé. Podílejí se na formulaci sociálních problémů, přenosu „*rušivého vlivu*“ zespoda, rozuměj od občanů, nahoru, rozuměj k politické reprezentaci a zájmům, které řeší politické instituce. Velmi často je rolí zájmových organizací vytváření tlaku na politické zástupce, zasahování do procesů

formování a přijímání návrhů na řešení problémů, které ve společnosti vznikají. Na druhé straně je však jejich činnost důležitá také pro členy, které sdružuje a reprezentuje, musí pro ně vytvářet určitou sumu nabídek a svými výsledky je musí přesvědčovat o tom, že jejich zájmy reprezentuje přesně podle jejich představ.

Z toho vyplývá i dělení zájmových skupin. Autoři zabývající se sociálními hnutími a kolektivním jednáním jich zmiňují několik. Jedno uvádí Kotlas – hovoří o *zájmových skupinách fungujících na principu racionální volby* (např. odbory, podnikatelská sdružení apod.) a o *skupinách veřejného zájmu*, kam řadí ty, jež se zabývají životním prostředím, skupiny podporující rovnost práv, mírové aktivity, vládní reformy apod. (Kotlas, 2001 : 25). Skupiny racionální volby jsou na rozdíl od skupin veřejného zájmu často orientovány zejména dovnitř, ke svým členům, nejsou otevřeny široké veřejnosti a hájí zájmy zejména svých členů. Výše uvedené odpovídá i dělení dle Říchové (politické zájmové skupiny a nátlakové skupiny) (Říchová, 2002).

Další klasifikaci nabízí Davis a Wurth. Cíle zájmové skupiny mohou být jak zaměřeny ven, tj. do politického prostředí za účelem prosazení svých zájmů (tzv. externí dimenze zájmové skupiny), tak dovnitř, na integraci jinak vzájemně autonomních členů (tzv. interní dimenze zájmové skupiny). V souladu s Olsonovou teorií racionální volby upozorňují Davis a Wurth na to, že existuje podstatná vazba mezi externími účely organizace skupiny, kvůli kterým vznikla, a prostředky, kterými vábí a udržuje své členy (Davis, Wurth, 1969 : 435 - 436). Oba autoři dále u externí funkce zájmových skupin rozlišují mezi tzv. *diskriminačními* a *nediskriminačními skupinami*. Diskriminační skupiny zvýhodňují určitou skupinu obyvatel prosazováním specifické politiky. Tím jsou jejich advokační služby přínosné jen pro některé a pro jiné ne – svým způsobem tedy některé občany společnosti diskriminují. Příkladem jsou průmyslové zájmové skupiny, zájmové skupiny reprezentující profese, obchod, věkové skupiny apod. Na druhou stranu nediskriminační zájmové skupiny neusilují o žádný výsledek preferovaný pouze určitou skupinou obyvatel. Více se zajímají o přijatelnost politiky, kterou prosazují, než o identitu příjemců, pro něž je politika určena. Často prosazují politiky „rovného zacházení“, jako v případech práva na potrat nebo všeobecného zákazu potratů, ochrany životního prostředí nebo svobody slova – v souladu s výše uvedeným jako skupiny veřejného zájmu.

Zájmové skupiny však mají velký význam i pro své členy. Nejen že prosazují jejich zájmy navenek vůči politické reprezentaci, musejí též najít způsob jak si udržet a pokud možno rozšiřovat svou členskou základnu. Chtějí-li v občanské společnosti mít své místo, chtějí-li

prosadit svou politiku, musejí mít prostředky a zdroje, a to ať už v podobě členů či ve formě finančních prostředků, kterými si svou roli ve veřejné politice zajišťují. Z tohoto hlediska Wurth a Davis hovoří o interní dimenzi zájmových skupin; tu pak dělí podle výhod, které skupina členům přináší (*benefit groups*), nebo podle účelu, který skupina má. Pokud je zájmová skupina zaměřena zejména na výhody pro členy, využívá politicky získané zdroje jako výběrové výhody pro členy. Naopak skupiny účelové (*purpose groups*) usilují o politicky získané výhody pro určené příjemce, kteří jsou pouze náhodou členy skupiny. Je to spíše účel skupiny, který udržuje členskou podporu; tyto zájmové skupiny nerealizují svůj zájem poskytováním výběrových výhod pro své členy a také je netrápí problém tzv. černého pasažéra⁴ (dtto : 439).

V podmínkách ČR je situace s rozlišováním zájmových skupin v občanském sektoru poněkud složitější. Goulli a Frič se sice nezabývají všemi zájmovými skupinami, jak o nich hovoří např. Brokl, věnují se zejména roli neziskového sektoru (dále jako NNO), to je však pro klasifikaci Svazu měst a obcí ČR dostačující. NNO mají za úkol plnit politické funkce ve společnosti, ovlivňovat rozhodování politiků a možnost občanů participovat na řešení veřejných otázek, které se jich bytostně dotýkají. (Goulli, Frič, 2001 : 102). Dle jejich typologie se NNO dělí na staré (jejichž vznik sahá v Česku ještě před rok 1989, takže měly již zavedený způsob komunikace a spolupráce se státním byrokratickým aparátem) a nové, jež vznikly v reakci na nově se tvořící demokratický systém po roce 1989 (např. charity, NNO působící v sociální oblasti, v oblasti ekologie apod.). Jak staré, tak nové organizace oba autoři ještě rozdělují podle toho, zda fungují zejména jako organizace servisní (tj. se zaměřují poskytování služeb svým členům a téměř neusilují o ovlivňování rozhodovacích procesů) nebo organizace do značné míry mobilizující – viz tabulka (Goulli, Frič, 2001). V této části je jejich pojetí neziskových organizací podobné tomu, jak dělí zájmové skupiny Wurth a Davis.

Tabulka 1: Typologie neziskových organizací podle původu a druhu aktivity

Původ	Druh aktivity	
	Téměř výhradně servisní	Do značné míry mobilizující
Staré	Typ 1 - sport, rekreace - komunitní rozvoj	Typ 2 - odbory - profesní organizace
Nové	Typ 3 - charita - sociální oblast - zdraví	Typ 4 - ekologie - ochrana lidských práv

Zdroj: Goulli, Frič, 2001 : 97

⁴ Problém černého pasažera popsal Mancur Olson u teorie veřejné volby. Dle této teorie pokud jednotlivci uvnitř nějaké skupiny sdílejí společný problém, pak z jeho prosazování těží každý z nich navzdory tomu, zda nese náklady na kolektivní akci, která je nutná k prosazení toho zájmu, či nikoliv (Walter, 2008).

Postavení neziskových organizací v Česku není jednoduché – v podstatě nelze jednoznačně definovat, které organizace v Česku do něj patří. To dokládá i Frič a kol. – dle jeho názoru je zde koncept neziskového sektoru do velké míry nedefinovaný (Frič a kol., 1998). Situace vznikla díky nejasnému postavení neziskového sektoru v počátcích transformace české společnosti po roce 1989 a následnému nepřijetí jeho role ze strany politické reprezentace. Téma je více rozvedeno v kapitole 4.2.4 *Pozitiva a negativa zájmových skupin*.

Z hlediska právního statutu se u nás mezi organizace neziskového sektoru řadí zejména občanská sdružení, církve a náboženská shromáždění, nadace a fondy. U ostatních právních forem, jako jsou např. družstva, zájmová sdružení právnických osob, společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti zakládané za účelem neziskových aktivit, rozpočtové a příspěvkové organizace, politické strany a odborové organizace se autoři různí. Frič a kol. je vidí jako tzv. „hraniční“ neziskové organizace, protože ne vždy jsou za neziskové organizace pokládány (dtto). Pajas (2002) o nich hovoří jako o jiných formách neziskového sektoru, které vznikly jako nové po roce 1989. Z tohoto pohledu je tedy nutné každou organizaci posuzovat vždy individuálně a dle jejího zaměření a oblasti aktivit stanovit, zda je či není součástí neziskového sektoru.

3.2.3 Lobbování zájmových skupin

Lobbování je jednou ze základních činností zájmových skupin, jeden ze způsobů, jak se občané participující na zájmové skupině mohou domoci svých představ u politické reprezentace. Hledáme-li definici lobbingu, lze se ztotožnit s tím, jak lobbování definuje Potůček: „*prosazování zájmů zájmových skupin do výstupu procesu tvorby politiky, zejména jejich informační, přímé i nepřímé, vstupování do jakékoli fáze či segmentu tohoto procesu*“ (2005 : 53). Je tedy nedílnou součástí procesu komunikace, ovlivňování a vytváření tlaku na veřejněpolitické instituce a „*v tomto smyslu [jej] lze považovat za legitimní součást pluralitního konceptu demokracie*.“ (dtto).

S lobbováním a možnostmi zájmových skupin prosadit své zájmy je potřeba zmínit nezbytnou podmínku pro úspěch zájmových skupin. Jsou jimi jejich zdroje a prostředky, kam patří členové, finanční prostředky a lobbisté. Členové a finanční prostředky dodávají argumentům zájmové skupiny váhu a čím je jich více, tím jednodušeji umožňují dosáhnout cílů zájmové skupiny. Lobbisté mají dvojí úkol: jednak předat informace od členů zájmové skupiny politikům a dále zprostředkovávat informace od vlády členům skupiny. Vesměs se jedná o zaměstnance na plný úvazek nebo zaměstnance agentur zabývajících se PR či zástupce advokátních kanceláří, odkud jsou najímáni jako zástupci (Janda et al., 1998).

Autoři zabývající se zájmovými skupinami se neshodují v tom, co vše lobbování zahrnuje. Tak například Janda et al. (1998) považují lobbování za široký termín s mnoha podobami, i když v té nejzákladnější formě jej vidí jako organizované předkládání petic. Autoři jej dělí na *přímé lobbování, lobbování od kořenů, informační kampaně a vytváření koalic*. Za přímým lobbováním vidí práci profesionálních lobbistů, ať už najatých nebo zaměstnaných přímo organizací zájmové skupiny, kteří ovlivňují veřejnou politiku prostřednictvím osobních kontaktů (tzv. konvenční taktiky lobby). Lobbováním od kořenů míní participaci na lobbovacích taktikách přímo řadovými členy zájmové skupiny. Příkladem mohou být dopisní kampaně, některé formy politického protestu, demonstrace, shromáždění s transparenty apod. Informační kampaně slouží k mobilizaci veřejnosti a získání podpory širší společnosti. K tomu využívají např. PR, jehož úkolem je zaměřit pozornost veřejnosti na problém, který zájmová skupina řeší (letáky, brožury, setkávání představitelů zájmové skupiny s veřejností apod.), financování výzkumů, statistiky hlasování nebo historii hlasování členů Kongresu, v nichž lze vidět, *„jak jeho jednotliví členové hlasovali o otázkách vztahujících se k problematice, kterou se organizace zabývá“* (Janda et al., 1998 : 207 – 208) atp. Vytváření koalic zájmovými skupinami, které působí ve stejné politické oblasti, umožňuje spojit síly několika organizací, což zase šetří finanční prostředky.

Frič naopak vnímá lobbování zejména jako ovlivňování legislativního procesu a verbální výměnu informací. Chápe jej jen jako podmnožinu toho, co lze obecně nazvat ovlivňováním veřejné politiky a mezi oběma vidí rozdíl. Ovlivňování veřejné politiky nemusí vůbec znamenat snahu zasahovat do legislativního procesu: *„jako příklad lze uvést ovlivňování subjektů rozhodovacích procesů prostřednictvím dávání příkladu, resp. vytvářením precedentů narušujících legitimitu rutinních způsobů řešení společenských problémů.“* (Frič [online], 6. 4. 2009). Lobbování spolu s precedenty jako umírněná forma ovlivňování veřejné politiky, a na druhé straně mobilizování veřejnosti a soudní spory jako radikální forma ovlivňování veřejné politiky patří pod to, co Frič nazývá ovlivňováním veřejné politiky. Jelikož Svaz měst a obcí ČR využívá nejen legislativního procesu ke změnám, o které usiluje, a v omezené míře se angažuje i v prosazování svých názorů iniciací ústavních stížností⁵, bude autorka v souvislosti s činností Svazu dále hovořit o ovlivňování veřejné politiky Svazem, kam spadá i jeho lobbování v oblasti legislativy.

Lobbování jako prostředek dosažení zájmů skupiny zcela jistě zaručuje zájmovým skupinám aplikaci občanských práv svých členů, na druhé straně však ne vždy je v českých podmínkách

⁵ Viz Analýza událostí, příloha č. 22.

považováno za legitimní a právoplatný způsob zasahování do veřejné politiky. Do velké míry za tuto situaci může ignorování občanského sektoru jako právoplatného aktéra veřejných politik v době, kdy se po roce 1989 česká svobodná společnost formovala. Nepřehlednost situace v Česku dává prostor libovůli konkrétních úředníků nebo osobním kontaktům jednotlivých politiků se zástupci NNO. „*Nedostatek formálních příležitostí zapojovat neziskové organizace do veřejné politiky způsobil, že proces její tvorby se stal netransparentní a těžko ovlivnitelný i z procedurálních důvodů. Neziskové organizace získávají informace pozdě, ve chvíli, kdy už není možné nic změnit, resp. nejsou schopné včas připravit odborné stanovisko.*“ (Goulli, Frič, 2001 : 113). Dalším dokladem o nepříliš pozitivním náhledu na lobbování jsou slova Brokla a kol. v knize *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. O lobbování hovoří jako o parazitování na legitimních politických mechanismech, jako o nepolitickém, neformalizovaném, nekontrolovatelném a tedy nelegitimním způsobu prosazování zájmů (Brokl, 1997). I v Česku však je patrné, že lobbování a ovlivňování politiky zájmovými skupinami se nelze vyhnout a politici si uvědomují nutnost lobbování regulovat. Na legislativní proces má do velké míry vliv to, s kým se poslanci a senátoři během schvalování norem stýkají, komu dávají prostor k vyjádření a do jaké míry mají na ně tyto názory vliv. Do velké míry na to má i vliv Evropská unie a její tlak na zapojování „partnerů“ do procesu vyjednávání, např. evropských programů.

Na druhé straně lobbování může být i kontroverzní. Pomineme-li již zmiňovanou majoritní teorii demokracie, která upozorňuje, že by to měli být pouze občané a jejich hlas ve volbách, který rozhoduje o tom, jaké politické strany budou ovlivňovat budoucí politiky v následujícím volebním období, je problémem také lobbování bývalých politiků, kteří po skončení svého mandátu vstupují do komerčního sektoru, nicméně jim zůstávají kontakty a vztahy, které mohou využívat ve prospěch té které organizace či firmy. A v neposlední řadě je třeba zmínit možnost financování politiků zájmovými skupinami za účelem prosazení jejich zájmů, což v důsledku znamená, že rozhodování těchto politiků není nestranné a podléhá korupci. Pozitiva a negativa fungování zájmových skupin ve veřejném prostoru shrnuje následující kapitola.

3.2.4 Pozitiva a negativa zájmových skupin

Pro vznik zájmových organizací jsou tedy nutné tři podmínky: rušivý vliv ve společnosti (sociální problém), účast vzdělaných osob se spíše vyšší socioekonomickou úrovní a kvalitní vedení, které mobilizuje občany ke kolektivní akci. Z tohoto hlediska jsou zájmové skupiny jistě pozitivní a představují jednu ze součástí občanské společnosti a účasti občanů na

politickém dění, kteří nevědí, jak jinak projevit svůj názor a vidění věci, pokud nejsou zcela přesvědčeni o tom, že je stávající politické strany skutečně reprezentují. Přináší však jejich působení jen klady?

Na jedné straně je dobré, že se občané sdružují do zájmových skupin, protože jejich existence je „*projevem dobrovolné, často spontánní snahy projevit určitým způsobem konkrétní zájmy svých členů či stoupenců*“ (Kotlas, 2001 : 24). A jak Kotlas dále píše, aktivity zájmových skupin v procesu veřejné politiky poskytují nezaměnitelný a nenahraditelný zdroj informací o názorech, postojích, hodnotách a cílech společnosti. Navíc jim nelze upřít vzájemné soupeření, čímž dosahují určité nezávislosti na vládě, které nutí své zájmy a předkládají a obhajují své návrhy před vládními institucemi, parlamentem a dalšími zástupci veřejné politiky. Aby byly skutečně úspěšné, musejí svou činnost podložit často detailními a propracovanými výzkumy, které dodávají jejich argumentaci váhu. Přinášejí tím politikům informace, které by se k nim jinak těžko dostaly a umožňují jim lépe se ve složitých tématech orientovat. Z tohoto důvodu by určitě měly být slyšeny, měly by být partnery při jednáních zástupců vlády, politiků, jejich poradců a asistentů, ministerských úředníků a dalších, kteří významně ovlivňují směřování a podobu veřejných politik, a proto by měli být legitimními aktéry na politickém poli.

Na druhé straně mají zájmové skupiny i negativa. Velmi známé jsou v tomto směru názory současného prezidenta České republiky Václava Klause, který se čas od času zmiňuje o nebezpečnosti neziskového sektoru lobbujícího a vystupujícího za občany, představujícího a prezentujícího „veřejný zájem“, i když ve skutečnosti může být veřejný zájem zcela jinde. Prezident Klaus upozorňuje na nedostatečnou politickou legitimitu neziskového sektoru a upírá mu právo zasahovat do veřejného dění a rozhodování, protože dle jeho názoru ovlivňovat životy lidí mohou pouze ti, kdo mají podporu od lidí, vyjádřenou udělením hlasu a následně mandátu ve svobodných volbách. Možnost ovlivňovat politiku jim nejen upírá, obviňuje je, že obcházejí demokratický volební systém, „*protože úspěch v něm je nejistá sázka do loterie podmíněná vrtkavými názory voličů. Z důvodu racionální neznalosti, kdy se většina lidí nezajímá o všeobecné politické dění ani o aktivity nejrůznějších neziskových organizací, se určité neziskové organizace mohou prezentovat jako zástupci lidu, aniž by to byla pravda. Mohou poukazovat na to, že představují „veřejný zájem“.*“ (Vítek [online], 1. 4. 2009).

Z tohoto hlediska je český prezident jasným zastáncem majoritní demokracie a jeho názory se střetávají s těmi, kdo zastávají teorii pluralitní demokracie. Z procedurálního hlediska trvá na

tom, aby se rozhodování účastnil pouze ten, kdo byl zvolen v řádných volbách a od občanů očekává, že „na jednání svých zástupců budou dohlížet především již jejich správnou volbou a tím, že je v souladu s jejich výkony buď zvolí znovu, či je naopak z funkce odstraní“ (Janda et al., 1998 : 39). Pro zastánce majoritní demokracie jsou zájmové organizace prosazující zájmy občanů v politickém procesu nelegitimní a od občanů vyžadují přímou účast, ať už „pouze“ prostřednictvím voleb nebo jejich přímou politickou účastí.

Pomineme-li názorový střet teorie majoritní versus pluralitní demokracie, existují jistá nebezpečí, která mohou zájmové skupiny skrývat. Janda et al. se zabývají tím, že přestože je v americkém systému lobbování běžnou praxí a dokonce má svá legislativní pravidla, existují obavy, že každá zájmová skupina prosazuje pouze své vlastní zájmy, které – ačkoliv skupina tvrdí opak – nemusejí být vždy v tom nejlepším zájmu ostatních. (Janda et al., 1998 : 178). Také zdroje zájmových skupin jsou podstatné k tomu, jak moc jsou schopny politiku ovlivňovat – a čím více má organizace členů, čím většími zdroji, a to v jakékoli podobě, disponuje nebo čím vzdělanější jsou její zástupci, tím větší je pravděpodobnost, že si najde způsob, jak být slyšena a vpuštěna do prostoru politického rozhodování. Z toho vyplývá i opačný problém – společnost může čelit sociálním a společenským problémům, které ale pokud nejsou zastávány některou z vlivných organizací, jež má dostatek zdrojů, zůstávají skryty a neřešeny. Kdo zastává zájmy těchto neorganizovaných lidí, kteří nemají svého vůdce a vědí málo o tom, jak politiku ovlivňovat?

V Česku je problém ještě markantnější, protože se zde k zájmovým skupinám jako součásti občanského sektoru přistupuje poněkud schizofrenně. Na jedné straně jsou tolerovány a akceptovány, neziskový sektor je podporován finančně a do určité míry počet organizací třetího sektoru neustále roste (Brhlíková, 2004). Na druhé straně jsou neziskové a zájmové organizace chápány tak trochu jako podezřelé instituce, u nichž je otázkou, zda jim naslouchat. Lobbování zde není (ať už obaleno do více českého „prosazování zájmů“ či „ovlivňování“) zrovna synonymem pozitivní aktivity a lobbista je vnímán jako ten, kdo vesměs zastává pouze své, často ekonomické zájmy, korumpuje a ke své práci využívá nekalé praktiky. To vše podpořeno názorem pana prezidenta dělá ze zájmových skupin reprezentujících občanskou společnost něco, co nemá v české politice co dělat, ale co jaksí existuje a my nevíme, co s tím.

Tato situace se postupně vyvinula díky postoji Václava Klause v letech, kdy jako premiér vedl Českou republiku. Jeho přístup, kdy na jedné straně sice organizace neziskového sektoru nezakazoval a jejich činnost byla i za jeho vlády finančně podporována, ale na druhé jim

fakticky díky nečinnosti státních úřadů upíral právo prosazovat své představy o politice legitimním způsobem – lobováním a participací na jednáních státní správy – znamenal, že neziskové organizace ztrácely u veřejnosti statut legitimních zastánců vůle občanů před politickou reprezentací a získávaly tak u nich negativní image. Tento přístup bohužel zastávaly i opoziční strany⁶ (Goulli, Frič, 2001).

Takový postoj může být kontraproduktivní. V USA už mají zájmové skupiny své nezpochybnitelné místo, ve veřejné politice se s nimi počítá a respektuje se, že zastávají zájmy určité skupiny lidí. Ve světě měly dlouho pouze čtyři státy přijaté zákony o povinné registraci profesionálních lobbistů, dnes však se situace mění a lobbying je regulován už i některými státy středovýchodní Evropy (např. v Polsku a Maďarsku). Lobbování také získává své pevnější místo v Evropě spolu s posilováním institucí EU a možností prosazovat zájmy jednotlivých zájmových skupin u úředníků Evropské komise, u poslanců Evropského parlamentu a dalších zástupců EU institucí. *„Lobbing se stal v Evropské unii přirozenou a široce provozovanou součástí rozhodovacího procesu.“* (dtto : 54). Pravidla umožňují alespoň sledovat, jaké motivace stály za tím či oním hlasováním příslušných politiků a zároveň dávají lobbistům jasně vymezený prostor. Česko však v tomto ohledu ještě nepřijalo žádná opatření, i když 9. května 2009 předložili poslanci Sobotka a Tejc v rámci poslanecké iniciativy návrh zákona o registraci lobbistů. Je tedy možné, že se situace i u nás v brzké budoucnosti změní.

V následujících kapitolách se autorka zaměří na analýzu Svazu z hlediska výše nastíněných teorií. Jakou organizací Svaz je? Má spíše blíže k organizaci sociálního hnutí, jako tomu bylo na počátku vzniku Svazu? Nebo jde spíše o organizaci zájmové skupiny? A pokud je spíše zájmovou skupinou, o jaký typ se jedná? Jaké má zdroje k prosazování svých zájmů? Daří se jí dostatečně využívat všechny prostředky k ovlivňování veřejných politik?

⁶ *„Odpor vůči zasahování neziskových organizací do politiky i vůči participativním prvkům demokracie vůbec jde napříč politickým spektrem celé české politické scény... Centralistická vize efektivního řízení společnosti a politická kultura „partajničeni“ (...) zapustili na české politické scéně hluboké kořeny a ovládají myšlení mnohých jak pravicových, tak levicově orientovaných politiků. Politické klima vytvořené na těchto principech vydatně napomáhalo vládě redukovat neziskovým organizacím strukturu jejich politických příležitostí, ignorovat požadavky na tvorbu mechanismů budování společenského konsenzu a vytlačovat NS na periferii společenského dění... Polistopadový impozantní nárůst počtu neziskových organizací neměl patřičnou odezvu v růstu vlivu těchto organizací ve veřejném životě, v rozhodování o řešení společenských problémů. Lze oprávněně říci, že rozvoj neziskového sektoru a participativní demokracie byly tímto způsobem významně zbržděny, a to především z politických důvodů.“* (Goulli, Frič, 2001 : 105 - 108).

4 Analýza Svazu měst a obcí ČR

4.1 Historie formování samospráv na území Čech, Moravy, Slezska a Slovenska a vývoj vzniku sociálního hnutí obcí a měst

Od 19. století, resp. od roku 1949 se na území Čech, Moravy a Slezska formovalo nové samosprávné zřízení. Tento vývoj kulminoval v roce 1867: do tehdejší ústavy byla včleněna samospráva (země, okresy a obce), která získala první základní práva, a v prozatímním říšském obecním zákoníku se objevila tato zásada: „*základem svobodného státu je svobodná obec*“ (SMO ČR, 2007 : 66 – 67). Obec byla konstituována jako přirozený svazek, který vycházel z osídlení území a ze zájmu pospolitosti na společném prospěchu a rozvoji tohoto společenství. Obce se staly právníckými osobami, byly finančně hospodářskými subjekty a nejnižšími teritoriálními jednotkami. Už do 19. století se tedy datuje snaha obcí zajistit pro své území dostatek finančních zdrojů, která se postupem času rozrostla i o zájem o ostatní oblasti práva s vlivem na fungování místních samospráv a další sféry, jako jsou mezinárodní instituce a jejich vliv na místní samosprávy.

Jelikož však fungování obcí nebylo jednoduché a města nepovažovala stávající poměry za dostatečné k tomu, aby mohla nezávisle a efektivně dosahovat prospěchu a rozvoje, uskutečnil se v květnu roku 1895 sjezd zástupců 76 měst. Ti se radili o dosahu berní reformy, která „*měla velmi hluboce zasáhnout do komunálního hospodářství*“ (dtto : 7). V dalších letech se sešli znovu v reakci proti vládním návrhům proti reformě vnitřní správy ohrožující obecní a okresní autonomii. Následně dali kolínští radní první impuls ke konání společných setkání, a tak se v roce 1907 v Kolíně uskutečnil první Sjezd českých měst (dtto). Bylo zjevné, že města a obce cítily potřebu existence organizace zastávající samosprávnou autonomii. Hnutí měst za lepší financování a poměry v české politice příznivější k existenci samospráv lze tedy považovat za sociální hnutí vedoucí ke vzniku asociace místních samospráv, tehdejšího Svazu českých měst v království českém, budoucího Svazu měst a obcí ČR.

Svaz českých měst překonal válečné období 1. světové války, po němž v souvislosti se stále tíživou finanční situací měst a jejich postupným zadlužováním dále pokračoval v činnosti. Postupem času zahrnul pod svá křídla i města celé Československé republiky a přejmenoval se na Svaz československých měst a obcí. Jeho role za první republiky byla o to důležitější, že se význam samosprávy pro stát snižoval a obce a města byly hospodářsky potlačovány (dtto : 16). Za druhé světové války byla činnost Svazu zcela utlumena a po jejím konci nebyla

s nastupujícím komunistickým režimem a vzhledem k vývoji poválečného Československa a potlačení role samospráv obnovena. Jak se uvádí v publikaci Svaz měst a obcí očima století, „o svazu se nesmělo do roku 1968 mluvit, centrální orgány považovaly vznik svazu za nátlakovou akci a neměly v úmyslu ho povolit“ (dtto : 20). V roce 1968 se sešli zástupci 60 měst s úmyslem vytvořit Svaz českých, moravských a slezských měst a obcí, aby se stal partnerem národních rad a Federálního shromáždění. V pohnuté době po vstupu sovětských vojsk na československé území však byla ústní podpora vzniku svazu od centrálních orgánů státní správy vystřídána naprostým nepochopením a v roce 1969 byla činnost svazu násilně ukončena. Později byl Svaz znovu jako nátlaková skupina odsouzen.

Novodobé dějiny Svazu začínají až po roce 1989. Na základě obnovené činnosti demokratické samosprávy obcí dané právním státem byla znovu zahájena i činnost Svazu, přestože „osobní důvody k prosazování obnovy samosprávy či Svazu byly logicky rozdílné. Menšina ... ji požadovala z věcných principů. Ostatní vedla snaha přiklonit se k vítězům listopadové revoluce a nalézt v novém systému své budoucí uplatnění.“ (SMO ČR, 2007 : 21). Svaz se hierarchizoval a byrokratizoval – vznikla funkční Kancelář Svazu jako jeho administrativní centrum s profesionálními zaměstnanci, čímž se oddělila politická funkce předsedy Svazu od výkonu operativní činnosti. Organizačně Svaz funguje jako zájmové sdružení právnických osob, které primárně negeneruje zisk.

4.2 Svaz jako organizace zájmové skupiny

Svaz měst a obcí ČR je asociací s dlouholetou historií. Z výše uvedeného vyplývá, že vznikl na základě spontánního rozhodnutí a hnutí obcí a měst ČR, když se snažili dosáhnout lepších podmínek pro svůj rozkvět a fungování. Taktéž definici sociálních hnutí Svaz ve svých počátcích dostatečně naplňuje – při vzniku Svazu šlo o neformální interakci organizací (měst) různých velikostí, které se angažovaly v politických konfliktech (při snaze dosáhnout lepších finančních poměrů samospráv) a měly sdílenou kolektivní identitu (sdílený cíl prosadit společný prospěch místních samospráv v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, později i na Slovensku).

Jakou organizací je však Svaz dnes? Je stále sociálním hnutím? Podle autorů zabývajících se kolektivním jednáním a kolektivní identitou se sociální hnutí a zájmové skupiny liší. Například Ussem a Zald tvrdí, že „organizace sociálního hnutí stává nátlakovou skupinou, když získává rutinní reprezentaci ve vládě a přístup do ní“ (Ussem, Zald, 1982 : 144 in Znebežánek, 1997 : 30). Z toho Znebežánek vyvozuje rozdíl mezi sociálními hnutími, politickými stranami a nátlakovými (zájmovými) skupinami. Dle jeho názoru sociální hnutí

postrádá tendenci reprezentovat zájmy ve formálních mocenských strukturách, omezuje své operace na oblast tzv. neinstitutionalizované politiky a staví na sítích volných příznivců (Znebežánek, 1997 : 29 – 30).

To o Svazu platilo v jeho počátcích, kdy se místním samosprávám nedařilo nezávisle a efektivně dosahovat prospěchu a rozvoje svého území, přestože jim v ústavě byla přiznána základní práva a měly se stát základem svobodného státu. Proto se také ad hoc spojila k řešení aktuálních, v té době důležitých problémů dopadajících na obce. V současnosti je však Svaz řádnou organizací, která se angažuje ve formálních mocenských strukturách a zakládá svou činnost na institucionalizované politice. Stejně jako zájmové skupiny, jež Znebežánek popisuje jako ty, jež se orientují na své zájmy, prosazují zájmy svých členů, nemusí být nutně s vládní politikou v konfliktu a snaží se lobbovat. Jejich cílem taktéž není primárně mobilizovat veřejnost na podporu svých zájmů, ale snažit se ovlivnit „pouze“ určitou skupinu politiků, odborníků a úředníků (dtto). Přesně takto by se dnes dala činnost Svazu shrnout: prosazování zájmů členů Svazu probíhá nejčastěji prostřednictvím lobbingu a ovlivňování názoru politiků a odborníků, resp. úředníků státní správy o správnosti připomínek členů Svazu. Pro své aktivity Svaz vesměs nevyužívá mobilizaci veřejného mínění (nebo alespoň ne převážně), i když se nebrání radikálnější formě protestu prostřednictvím mobilizace těch politiků, kteří jeho věci mohou ovlivnit předložením ústavních stížností.

Brokl (1997) také rozlišuje sociální hnutí a organizace zájmové skupiny. Na tyto skupiny však hledí čistě prozaicky dle jejich organizačních řádů: zatímco hnutí nemají explicitní stanovy k regulaci členství, financování, obsazování vedoucích pozic, vymezení odpovědnosti apod., organizace zájmových skupin, jako jsou např. svazy nebo odbory, se bez nich neobejdou. Svaz disponuje řádnými stanovami, jejichž změna je možná pouze díky rozhodnutí nejvyššího orgánu Svazu, Sněmu Svazu. Na základě vymezení obou autorů tedy lze Svaz považovat za zájmovou skupinu vycházející ze sociálního hnutí obcí a měst.

V kapitole 5.1 *Historie formování samospráv na území Čech, Moravy, Slezska a Slovenska a vývoj vzniku sociálního hnutí obcí a měst* je popsáno, jaký rušivý vliv stál za vznikem hnutí měst a obcí v počátcích. Zejména zásahy státu do komunálního hospodářství, ohrožování obecní a okresní autonomie, snižující se význam samospráv a jejich hospodářské utlačování, jejich tíživá finanční situace a postupné zadlužování vedlo k tomu, že se města semkla a rozhodla společným postupem odolávat proti státu. Jelikož lze předpokládat, že se vedení obcí rekrutovalo spíše z vyšších socioekonomických kruhů, není divu, že se našly obce, které chtěly situaci řešit a změnit tehdejší stav věcí. Hnutí brzy založilo vlastní organizaci a až do

násilného přerušení své činnosti v době nacistického režimu a posléze faktické neexistence v době komunismu usilovalo o efektivní hájení místních samospráv.

Z hlediska typologie zájmových skupin (viz kap. 4.2.2) Svaz dnes funguje jako advokačně servisní vzájemně prospěšná organizace na principu racionální volby. Cílem Svazu je hájit společné zájmy a práva obcí sdružených ve Svazu a vytvářet podmínky pro řešení problémů a otázek společných pro členy Svazu (Stanovy SMO ČR, § 2, odst. 1a a b). Z hlediska toho, jak neziskové organizace dělí Frič (viz příloha č. 17) je Svaz sice novou neziskovou organizací, která se však tolik nesoustředí na mobilizaci veřejnosti a je zaměřena „profesně“ na obce a jejich rozvoj v občanské společnosti (Frič, 1998), takže se více paradoxně podobá starým sociálním hnutím. Svaz má jak externí, tak interní dimenzi – hájí zájmy členů ven a zároveň jim poskytuje servis. Splňuje také definici organizace neziskového sektoru⁷. Dle Salomona ji splňují organizace, které charakterizuje pět společných rysů:

- 1) institucionalizace (resp. jejich formální statut),
- 2) institucionální oddělení od státní správy (soukromá povaha organizace),
- 3) neziskovost (nevytváření zisku a jeho zpětné dělení mezi vlastníky nebo vedení organizace),
- 4) autonomie (samosprávnost), a
- 5) alespoň minimální dobrovolnost (Frič [online], 6. 4. 2009).

Svaz je institucionalizovanou organizací s formálním statutem, takže první podmínku bezpochyby splňuje. U podmínky oddělení organizace od státní správy lze nalézt největší nejistotu, zda Svaz skutečně lze zařadit mezi organizace neziskového sektoru. Frič vidí institucionální oddělení neziskových organizací od státní správy v tom, že nejsou řízeny orgány, v nichž převládají státní úředníci. To Svaz splňuje. Členy Svazu jsou však nižší územně správní celky – obce, které jsou na státu a jeho financování bytostně závislé a obce, ač ne součástí státní správy, patří do správy veřejné. Na druhou stranu obce jsou veřejnými korporacemi, tj. právníckými osobami, které vykonávají jak veřejnou správu, tak se mohou

⁷ Neziskový sektor je součástí občanského sektoru, u nějž není jednoduché jasně stanovit, jaké organizace do něj vlastně patří. „Organizace, které jsou běžně zahrnovány do občanského sektoru, se vyznačují pestrou paletou různých atributů a charakteristik“. Je jich obrovské množství a mají různé a různorodé role: „vzájemně se enormně liší velikostí i rozsahem svého působení, od komunitních a sousedských organizací bez vlastního majetku a bez vlastních zaměstnanců až po mnohamiliardové nadace, univerzity a zdravotnické komplexy s tisícovkami zaměstnanců.“ (Frič, Bůtora in Potůček a kol., 2005 : 154 a 156). Často jsou označovány jako třetí sektor, nestátní organizace (zdůraznění působení mezi státem a trhem), neformální sektor apod. Jejich úlohou je naplňovat „materiální, sociální, psychologické, duševní a jiné potřeby a přání, které nemohou být uspokojovány státem nebo trhem“ (dtto : 155).

chovat jako soukromé podniky generující zisk. Z tohoto hlediska je vytvoření zájmového sdružení právnických osob legitimním způsobem, jak hájit zájmy těchto „korporací“. V tomto bodě lze vidět soulad existence Svazu se schématem Brokla, který vymezuje existenci svazů sice ve veřejné sféře, avšak s přesahem do sféry neveřejné (viz Příloha č. 1).

Svaz taktéž naplňuje ostatní podmínky organizace neziskového sektoru: je z principu neziskový, protože vše, co mu zbude nad rámec výdajů, ukládá do rezervního fondu a nerozděluje zpět mezi obce. Má autonomní vedení volené nejvyšším orgánem Svazu – Sněmem a o svých záležitostech rozhoduje samosprávně. A v neposlední řadě se jeho činnost vyznačuje určitou mírou dobrovolnosti – zastupitelé fungující v orgánech a Komisích Svazu svou činnost vykonávají nad rámec svých povinností, které mají v obcích, a za svou práci nejsou finančně odměňováni.

I sám Svaz se definuje jako „*otevřená, zájmová, nestranná a nevládní organizace, založená jako zájmové sdružení právnických osob*“ (Stanovy SMO ČR). Zájmová sdružení právnických osob jsou definována Občanským zákoníkem: „*K ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu mohou právnické osoby vytvářet zájmová sdružení právnických osob (dále jen "sdružení").*“ (§ 20f). Autorka se již zmiňovala o tom, jak jsou v českých podmínkách definovány organizace neziskového sektoru. Zájmová sdružení jsou chápána jako hraniční, která mohou splňovat jak podmínky neziskového, tak ziskového sektoru. U Svazu však není pochyb o tom, kam jej zařadit.

4.3 SMO ČR a jeho prostředky

4.3.1 Organizační struktura Svazu

Od roku 1989 určují Svazovou politiku členové Svazu. Členství ve Svazu je dobrovolné. Nejvyšším orgánem Svazu je Sněm Svazu, kde jsou zastoupeny členské všechny obce, městyse, města a statutární města. Sněm se koná jednou za dva roky a stanovuje, jakým směrem se v následujících dvou letech bude ubírat politika Svazu, jaké budou jeho priority a cíle a jakým způsobem jich chce dosáhnout. (SMO ČR [online], 23. 3. 2009)

O stupeň nižším orgánem Svazu je cca 90 členná Rada Svazu. Ta řídí a kontroluje činnost Svazu v období mezi Sněmy a zasedá alespoň dvakrát ročně. Rada „*schvaluje výsledky hospodaření Svazu a rozpočet na následující rok a formuluje usnesení k různým problematikám samosprávy.*“ (dtto). Za své aktivity Rada odpovídá Sněmu.

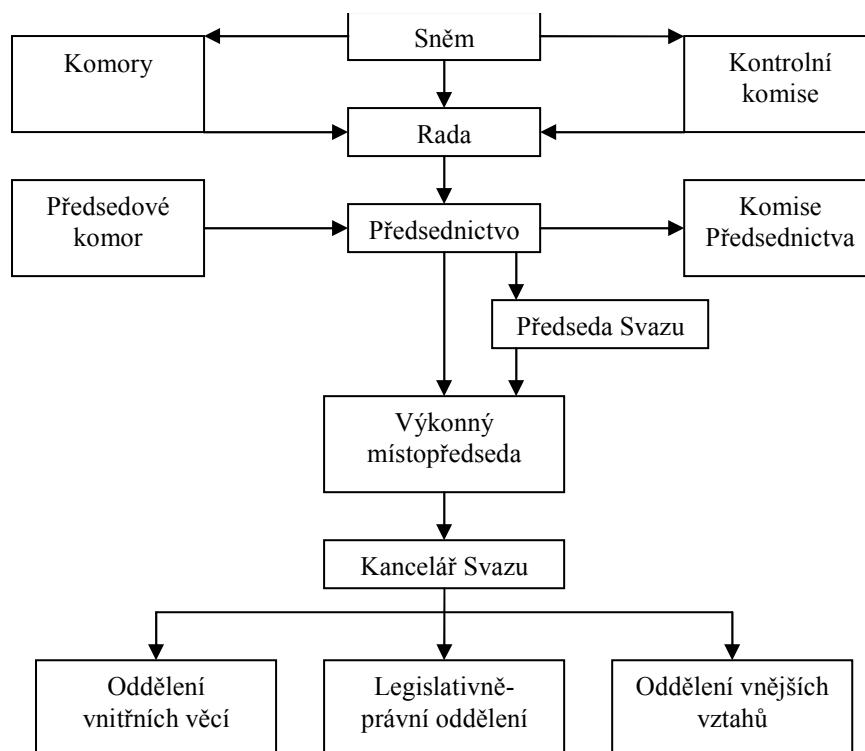
Za účelem rovnoměrného zastoupení obcí ve Svazu vzniklo komorové zastoupení obcí podle jejich velikosti. Ve třech komorách – Komora obcí, Komora měst a Komora statutárních měst – Svaz sdružuje všechny typy obcí a měst v ČR. Jak uvádí Svaz, „každá obec je členem jedné z komor; statutární města a hl. m. Praha jsou členem Komory statutárních měst, města a městyse jsou členem Komory měst a obce jsou členem Komory obcí; městské části nebo městské obvody statutárních měst a hl. m. Prahy a právnické osoby nejsou členem žádné z komor.“ (SMO ČR [online], 23. 3. 2009). Komory mají zajistit, že různé názory různých velikostních kategorií obcí budou rovnovážně zastoupeny.

Výkonným orgánem Svazu je jedenáctičlenné Předsednictvo, které je vedeno předsedou (v současnosti je jím Oldřich Vlasák, poslanec Evropského parlamentu a zastupitel města Hradec Králové) a třemi místopředsedy zvolenými z řad členů jednotlivých Komor, kde vykonávají funkci předsedů. Všechny členy Předsednictva Svazu volí jmenovitě Rada.

Práce Svazu spočívá v odborných komisích zřizovaných Předsednictvem, které mají za úkol připravovat odborné materiály pro rozhodování Předsednictva Svazu a fungují jako poradní orgány. Kromě toho, že se podílejí na připomínkování právních norem, které mají dopad na města a obce, napomáhají také k formování odborného názoru na určité řešené téma. V současnosti má Svaz 15 stálých odborných komisí, nicméně dle potřeby vytváří také ad hoc pracovní skupiny. Členy komisí a pracovních skupin jsou vždy zástupci členských obcí Svazu a jejich odborní spolupracovníci (dtto).

Současnou strukturu Svazu ukazuje obrázek č. 2:

Obrázek č. 2 Organizační struktura Svazu měst a obcí ČR



Zdroj: Výroční zpráva SMO ČR 2008

Role Svazu je od roku 1989 stále důležitější a s tím, jak se zvětšují povinnosti obcí, se agenda Svazu rozšiřuje. Zatímco na počátku to byla pouze finanční situace měst a obcí, která dala vzniknout Svazu, dnes řeší samosprávy rozsáhlé agendy od navrácení majetku odebraného obcím po roce 1948 a právo s ním zacházet, přes reformu veřejné správy až po zprostředkovávání zahraniční vzdělávací pomoci pro obce. V souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie se též Svaz začal detailně zabývat evropskou agendou s dopadem na české místní samosprávy a možnostem financování projektů obcí z evropských prostředků.

S rostoucí úlohou této asociace místních samospráv se Svaz stal respektovaným partnerem vládních jednání, získával stále více prostoru při jednáních vlády, ministerstev, na pracovních skupinách, na poslaneckých a senátních výborech, v radách vlády a dokonce v monitorovacích skupinách programů k čerpání evropských dotací. Jedním z velkých úspěchů, kterým Svaz završil svou snahu reprezentovat místní samosprávy v Česku, bylo uzavření oficiální Dohody o vzájemné spolupráci mezi vládou ČR a Svazem měst a obcí ČR

v roce 2004. Následně se Svaz stal oficiálním připomínkovým místem pro legislativu s dopadem na města a obce ČR⁸.

Na závěr je nutné zmínit ještě význam těch, kdo Svaz řídí. Vedení zájmové skupiny znamená jeden z předpokladů úspěchu zájmové skupiny – to by mělo ZS vést podobně jako podnikatel při obchodování: „*Aby podnikatel v ZS dokázal přesvědčit ostatní, že se k němu mají připojit, musí mít atraktivní „zboží“. Potenciální členové musí být přesvědčeni o tom, že výhody připojení se k němu převáží nevýhody.*“ (Janda et al., 1998 : 199). Kdo tedy konkrétně Svaz vede a rozhoduje o jeho směřování?

Od roku 1999 jsou ve vedení Svazu primátoři statutárních měst, do té doby byli předsedové vždy zvoleni z řad starostů měst. V roce 1999 byl do čela Svazu zvolen primátor Ostravy Evžen Tošenovský, o dva roky později pak Oldřich Vlasák, tehdy ještě primátor Hradce Králové. V roce 2004 byl Vlasák zvolen poslancem Evropského parlamentu a opustil primátorské místo, nicméně zůstal zastupitelem v Hradci. Proto také zůstal předsedou Svazu. Od roku 2001 tak Svaz vede jeden a tentýž člověk. Má to své výhody – je zajištěna kontinuita rozhodování Svazu, současný předseda Svaz dokonale zná a orientuje se v agendě, která obce trápí. Na druhou stranu příliš dlouhé setrvávání v jedné funkci může Svaz zakonzervovat a dlouhodobé setrvávání v jedné funkci může znamenat neschopnost vidět situaci z nového pohledu. Současný předseda také pochází ze statutárního města, kde strávil i svou profesní minulost, což může mírně znevýhodňovat postavení malých obcí ve Svazu.

4.3.2 Zdroje Svazu

Jak již bylo uvedeno výše, nejdůležitějšími zdroji lobbistických organizací k prosazení zájmů svých členů jsou členská základna, která dodává váhu názorům prezentovaným tou kterou organizací, finanční zdroje, jež organizaci umožňují využít širokou škálu aktivit k prosazení svých zájmů, a lobbisté. Jak je tedy na tom z hlediska zdrojů Svaz?

4.3.3 Členství obcí ve Svazu

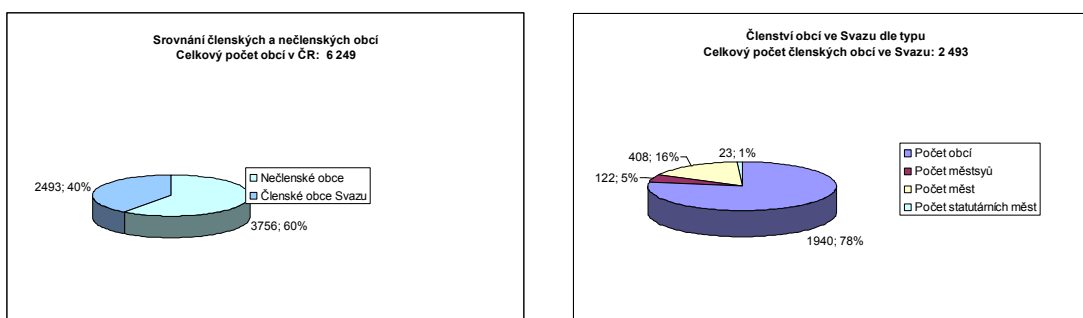
Členství obcí ve Svazu je významné zejména vezmeme-li v potaz, že pokud Svaz reprezentuje významné množství obcí, je jeho pozice při lobbování silnější, jeho hlas má větší váhu a může být respektovanějším partnerem jednání. Svoji početností tak Svaz podporuje oprávněnost svých požadavků vůči vládě, poslancům, senátorům a byrokratickému aparátu ministerstev – větší počet členů může zajistit lepší tlak na zajištění jeho požadavků.

⁸ Viz Analýza událostí, příloha č. 22.

Navíc čím více členů Svaz má, tím více finančních zdrojů má k dispozici, kterými lze zaplatit lobby, již se mohou dopodrobna věnovat tématům dopadem na obce. Jak shrnula Zgrajová, „čím více členů Svaz má, tím více finančních prostředků Svaz získá a tím více odborníků si pak může dovolit. Tito odborníci by se pak mohli, pokud by jich bylo více, více a lépe specializovat na příslušné oblasti.“ (Zgrajová, rozhovor, 14. 4. 2008). Jak je to tedy se Svazem z hlediska členské základny?

Svaz je organizací zájmové skupiny statutárních měst, měst, městysů a obcí s celostátní působností hájící zájmy všech typů nižších územně správních celků. K 31. 12. 2008 sdružoval 2 493 obcí, z nichž 1 940 bylo obcí, 122 městysů, 408 měst a 23 statutárních měst. Z celkového počtu 6 249 obcí je zhruba 40 % obcí členy Svazu. Viz následující grafy:

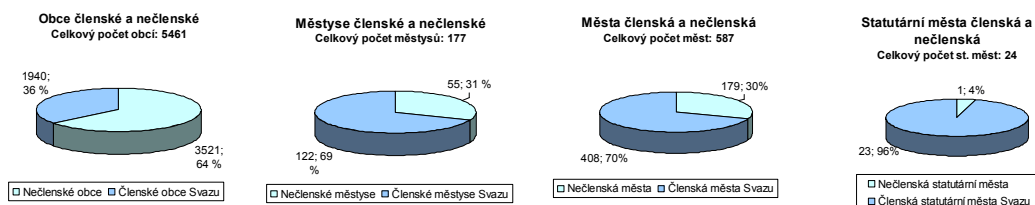
Grafy č. 1 a 2



Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Při reprezentaci zájmů místních samospráv Svaz nesdružuje více než polovinu obcí, což by mohli někteří zástupci státní správy napadat z hlediska váhy argumentů Svazu. I Zgrajová v této souvislosti upozorňuje, že se jedná o handicap (dtto). Příčina leží ve velkém počtu malých obcí, které v Česku existují. Z nich Svaz sdružuje pouze 36 % - z celkového počtu 5 461 obcí jich je ve Svazu jen 1 940. U ostatních typů obcí (městysů, měst a statutárních měst) je situace mnohem pozitivnější. Viz následující grafy 3 – 6:

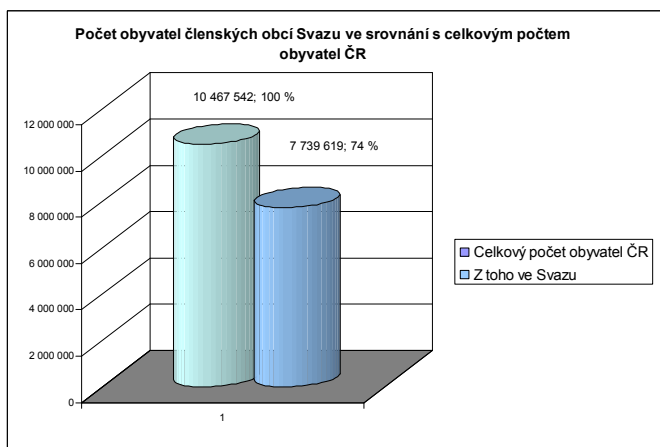
Grafy č. 3, 4, 5 a 6



Zdroj: Autorka, data SMO ČR

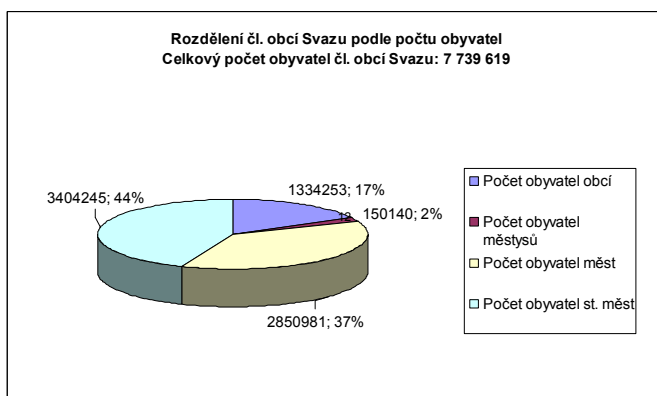
Počet obcí ve Svazu je jedna věc, na druhé straně je důležitý také počet obyvatel žijících v těchto obcích. Situace Svazu je zde mnohem silnější. K 31. 12. 2009 činil celkový počet obyvatel obcí sdružených ve Svazu 7 739 619, přičemž 44 % tvořili obyvatelé statutárních měst, 37 % obyvatelé měst, 2 % obyvatelé městysů (městysy mají ve Svazu podobný statut jako města) a 17 % obyvatelé obcí. Viz následující dva grafy (7 a 8):

Graf č. 7



Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Graf č. 8



Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Z grafů 4 – 7 je patrné, že Svaz sdružuje velkou většinu větších místních samosprávných celků (městysů, měst a statutárních měst), ve kterých žije vysoký počet obyvatel, na druhé straně je však jeho pozice u malých obcí poněkud slabší. Proč však Svaz není u malých obcí tak úspěšný s mobilizací?

V Česku tvoří zhruba 80 % všech obcí obce do 1 000 obyvatel. Ty se získávají k členství velmi obtížně – jednak má velký počet malých obcí neuvolněného starostu⁹ a jednak jsou rozpočty těchto velmi malých místních samospráv relativně omezené. Neuvolnění starostové těžce zvládají každodenní agendu chodu obce a nemají motivaci se zabývat čímkoli, co je nad rámec těch nejzákladnějších problémů. A pokud nevidí služby, které Svaz poskytuje, za dostačující, nejsou k členství ve Svazu motivovány. Také zde funguje princip černého pasažéra – ač Svaz reprezentuje pouze omezené množství obcí, ve skutečnosti mají z lobbování Svazu prospěch obce všechny, ať už jsou nebo nejsou členy Svazu. Svaz má jedinou možnost, jak omezit toto parazitování nečlenských obcí na výdobytcích Svazu: poskytovat některé služby pouze členům. To je však relativně omezená možnost, jak ke členství ve Svazu motivovat, protože neuvolnění starostové ani tak nemusejí získat pocit, že se jim členství ve Svazu vyplatí.

4.3.4 Strategie Svazu k udržení a získávání členů

Svaz je advokačně servisní, vzájemně prospěšnou organizací. Slovo „advokační“ nejlépe shrnují slova Jaromíra Jecha, který nejdůležitější úlohu Svazu vidí v „*prosazování zájmů a názorů představitelů obecních samospráv podložených prací lidí v Kanceláři. Cílem je pak oponentní formou dospět k tomu, aby se zkvalitňovala veřejná správa, a tím aby se lidem lépe v obcích žilo (např. snižovala se administrativní náročnost, zákony by měli být pomocníci apod.)*.“ (Jech, rozhovor, 26. 3. 2009). Pro to, aby obce do Svazu vstupovaly a v něm zůstaly, je potřeba je přesvědčit o tom, že Svaz skutečně prosazuje zájmy všech místních samospráv a že jejich příspěvek může být z hlediska dosažení cílů Svazu závislý přímo na těchto obcích. Že není možné pouze profitovat z práce Svazu jako černý pasažér.

Respektování morálního aspektu nevzt se jako černý pasažér je sice jedna věc, realita je však jiná. Z hlediska teorie mobilizace zdrojů není motivací pro účast na společných akcích jakési dosahování dobra (byť by mělo být určeno výhradně pro obce), ale možné zisky a ztráty pro obce z účasti na aktivitách Svazu. Proto jednou z možností, jak členy udržet a případně i další získat, je servisní činnost pouze pro členy Svazu. Tím lze významně zvýhodnit ty, kdo se

⁹ Neuvolněný starosta kromě své funkce starosty v obci má svou placenou práci a funkci starosty se věnuje nad rámec svého zaměstnání.

rozhodnou být alespoň formálními členy Svazu, od těch, kdo nejsou ani minimálně ochotni Svaz podpořit.

Postupně proto Svaz začal zavádět některé služby určené výhradně členům – například právní a poradenské služby, které jsou prostřednictvím zaheslovaných webových stránek přístupné jen obcím Svazu. Tato služba je obcemi velmi využívaná a ceněná – obce zasílají do Kanceláře Svazu specifické odborné dotazy týkající se jejich vlastní činnosti a povinností. Ty jsou jim v rámci jejich členství ve Svazu zodpovězeny a ony tak nemusejí shánět placené služby právníků. Navíc zaměstnanci Kanceláře Svazu, kteří se odpovídám na otázky věnují, jsou právníci, kteří tématu rozumí i z hlediska naplňování zákona a mohou tak obce varovat či upozornit na sporné záležitosti jejich problémů.

Mezi další služby, které zvýhodňují členy Svazu, patří například některé akce Svazu – buď jsou určeny výhradně členům Svazu, nebo pokud jsou určeny všem obcím, je poplatek za účast na nich pro nečleny Svazu vyšší. Svaz také vydává Informační servis (InS), měsíčník s aktuálními informacemi v oblasti právních změn s dopadem na obce, jaké problémy aktuálně členská obec řeší a se záznamy z jednání Předsednictva, Rady a Komise Svazu. InS se také pravidelně prostřednictvím tematických příloh dopodrobna věnuje některému z aktuálních témat, které obce pálí. Časopis dostávají všichni starostové členských obcí zdarma a pro členy je také volně ke stažení na webových stránkách Svazu. Archivní čísla jsou přístupná všem, aktuální čísla daného roku pak pouze členům po zadání hesla přiděleného každé členské obci.

Kromě toho Svaz také spolupracuje s některými privátními subjekty (jako např. Škoda Auto, systém ASPI¹⁰ apod.), kteří umožňují členským obcím Svazu čerpat v případě nákupu jejich produktu slevu.

Akvizice nových členů do Svazu probíhá průběžně. Svaz cíleně oslovuje starosty vždy po volbách do zastupitelstev obcí dopisem předsedy Svazu, který je od roku 2002 doplněn Příručkou člena zastupitelstva obce po volbách. Tu Svazu tiskne vlastním nákladem pro všechny zastupitele obcí. Jedná se o manuál pro zastupitele tak, aby noví lidé, kteří se stávají členy zastupitelstev, nemuseli od počátku tápat a mohli se fundovaně seznámit s požadavky, které na ně jako na zastupitele obce jsou a budou kladeny.

Z analýzy členské základny Svazu vyplývají dva důležité závěry:

¹⁰ Jedná se o automatizovaný systém právních služeb. Nabízí např. komplexní pokrytí všech předpisů publikovaných na území ČR včetně předpisů měst a obcí a předpisů ES / EU, obsahuje všechny zdroje prameny práva apod. (ASPI [online], 15. 4. 2009).

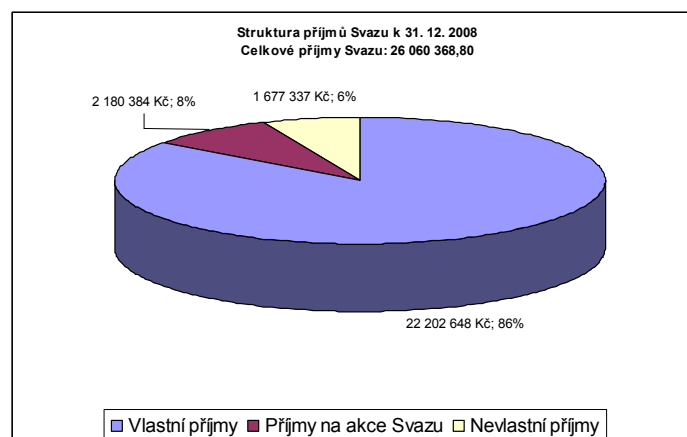
- vzhledem k tomu, že převážnou část členské základny tvoří na počet obyvatel statutární města a města, což se odráží také ve složení Předsednictva (nejvíce zástupců má Komora měst (5 starostů), Komora statutárních měst má 3 zástupce a obce reprezentují pouze 2 zástupci), nemůže se Svaz objektivně vyhnout mírné tendenci preferovat větší města na úkor malých obcí. Důvodem je, že je na nich bytostně závislý, ale také fakt, že převažují ve vedení Svazu.
- co se týče malých obcí, je ve Svazu velký potenciál pro jejich nábor. Svaz by se měl více zaměřit na strategické zhodnocení možností, jak zvýšit svou členskou základnu u malých obcí s důrazem na obce vedené neuvolněnými starosty a v souladu s touto strategií následně realizovat všechny potřebné kroky k jejich získání.

4.3.5 Finanční zdroje Svazu

Jak počet obcí, tak počet obyvatel v nich žijících jsou pro Svaz velmi důležité. Čím více členů Svaz má a čím jsou na počet obyvatel větší, tím větší finanční zdroje může Svaz mít k dispozici. S tím také souvisí již zmiňovaná větší možnost zaplatit si zaměstnance, kteří se mohou lépe a podrobněji věnovat tématům, jež obce trápí. Finanční prostředky také umožňují nabízet členům větší rozsah lepších služeb, čímž Svaz může znovu motivovat další potenciální obce ke členství.

V roce 2008 Svaz na příspěvcích od členů, na poplatcích za akce Svazu a z dotací získal celkem 26 060 369 Kč, jeho výdaje činily 22 466 158 Kč. Strukturu příjmů a výdajů Svazu v roce 2008 ukazují následující grafy č. 9 a 10:

Graf č. 9



Legenda:

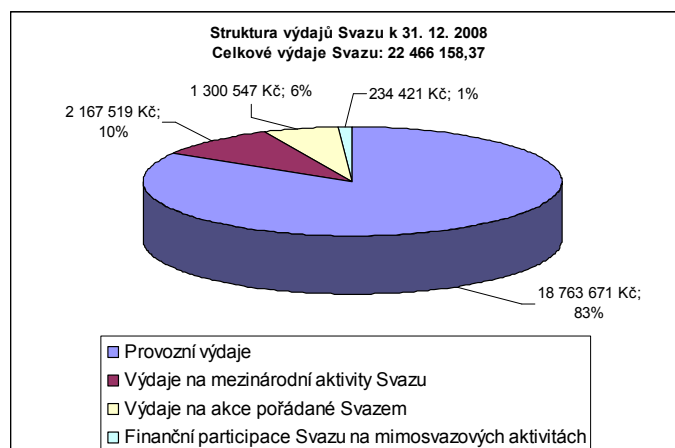
Vlastní příjmy Svazu: členské příspěvky, úroky z běžných účtů, příjmy z inzercí v Informačním servisu a plnění pojištění z odcizeného vozidla

Příjmy na akce Svazu: příjmy z poplatků na akce pořádané Svazem a příjmy za reklamu propagaci firem na těchto akcích

Nezvládnuté příjmy: účelová neinvestiční dotace Ministerstva pro místní rozvoj ČR (např. na úhradu členských příspěvků Svazu v Radě evropských obcí a regionů (CEMR) apod., příspěvek Státního fondu dopravní infrastruktury na projekt BESIP v obcích, apod.

Zdroj: Autorka, data SMO ČR – Výroční zpráva 2008

Graf č. 10



Legenda:

Provozní výdaje: náklady spojené s provozem Kanceláře Svazu, výdaje na cestovní náklady, výkony spojů a tisky včetně nákladů na tisk Informačního servisu, mzdové prostředky pro zaměstnance Kanceláře a náklady na pořízení majetku Svazu.

Výdaje na mezinárodní aktivity Svazu: studijně pracovní cesty, zahraniční cesty zaměstnanců Kanceláře a zástupců Svazu (převážně kryty účelovou dotací MMR), členský příspěvek Radě evropských obcí a regionů (CEMR) a Evropské sociální síti, spolupráce s asociacemi místních samospráv v Evropě, překlady, provoz Domu samospráv v Bruselu a náklady na společná zasedání SMO ČR a Združení miest a obcí Slovenska (ZMOS).

Výdaje na akce pořádané Svazem (financované z více zdrojů): projekt SFDI „Dopravně inženýrská opatření BESIP v obcích“, krajská setkání, Finanční konference.

Zdroj: Autorka, data SMO ČR – Výroční zpráva 2008

Svaz každoročně připravuje vyrovnaný výhled rozpočtu. V současné době jsou výdaje Svazu o něco nižší než příjmy, avšak nebylo tomu tak vždy. To souviselo s tím, jak se vyvíjely funkce Svazu a jak Svaz rozšiřoval jednak své služby členům a jednak svou aktivitu v ovlivňování veřejných politik v ČR. S tím šlo ruku v ruce navyšování příjmů Svazu prostřednictvím úpravy systému výběru členských příspěvků. Viz následující tabulka č. 2:

Tabulka č. 2: Vývoj nastavení členských příspěvků ve Svazu

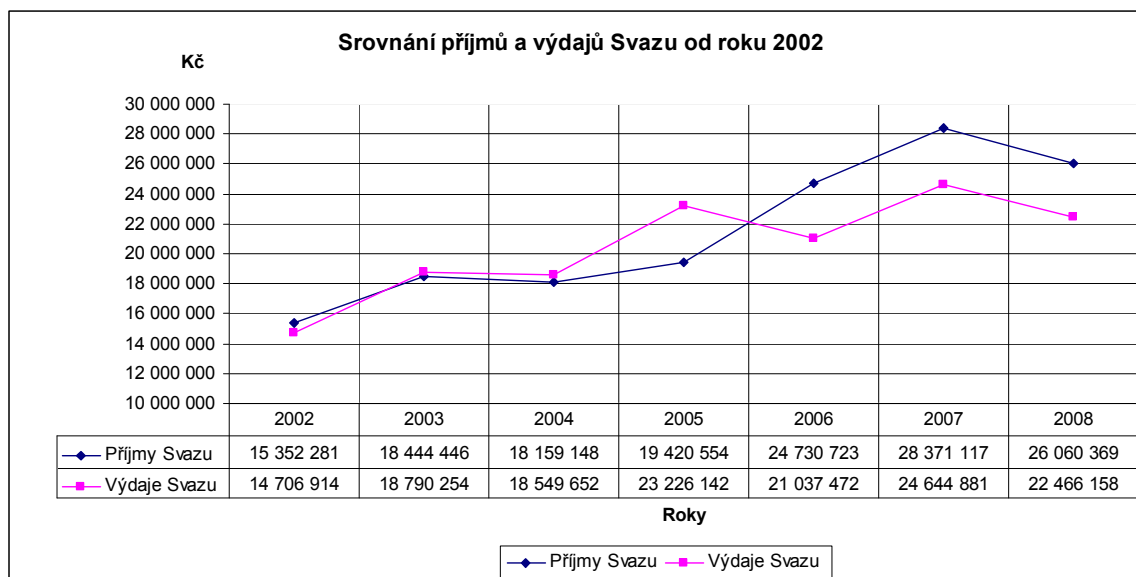
	1991	1993	1995	1996	2001	2005
Členské příspěvky	7 finančních pásem pro paušál v rozsahu 200.- - 4 000.- Kč + 0,50 Kč / obyvatele	1.- Kč za obyvatele	1,30 Kč / obyvatele + Rada může zvýšit částku o oficiální míru inflace	1,40 Kč / obyvatele	Paušální částka 1000.- Kč + 1,60 Kč / obyvatele	Diferenciace pevné části: 2 200.- Kč / obec; 5 000 Kč / město; 10 000 .- Kč / st. město. Variabilní část: 1,80 Kč /obyvatele

Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Do roku 1998 Kancelář Svazu nefungovala jako skutečná lobbistická jednotka a zajišťovala zejména funkci sekretariátu obcím a městům sdruženým ve Svazu (Jech, rozhovor, 26.3.2009). Teprve od roku 1998 začal Svaz svou aktivitu rozšiřovat – zvětšoval se rozsah služeb, začaly být větší požadavky na výstupy Svazu a větší množství agendy znamenalo vyšší počet zaměstnanců Kanceláře Svazu. To vše sebou neslo vyšší nároky na výraznější finanční zajištění Svazu¹¹.

Dokládá to následující graf č. 11, který přináší srovnání příjmů a výdajů Svazu od roku 2001, kdy začaly být vydávány Výroční zprávy Svazu:

Graf č. 11



Zdroj: autorka, data SMO ČR

¹¹ Viz také Analýza událostí, příloha č. 22

Zatímco v roce 2001 a 2002 příjmy Svazu ještě mírně převyšovaly výdaje, v letech 2003 až 2005 to už bylo naopak. V té době Svaz procházel rozsáhlejší restrukturalizací, stanovovaly se nové priority a na jejich základě se realizovaly nové aktivity, včetně rozjezdu nových webových stránek, účasti v mezinárodních projektech, včetně větší participace na jednáních evropské asociace samospráv Rady evropských obcí a regionů (CEMR), hlubší iniciace a spolupráce s ministerstvy na přípravách novel zákonů, věcných záměrů zákonů apod. Aktualizoval se také měsíčník Svazu Informační servis, Svaz začal více využívat média a kontaktu s nimi ve svůj prospěch, PR začalo být pro Svaz důležitější. To vše vyžadovalo investice, které se projeví ve zvýšených výdajích v uvedených letech. Na tuto situaci Svaz reagoval schválením zvýšení členských příspěvků, které bylo členy Svazu odsouhlaseno v roce 2005 na Sněmu (viz Příloha č. 18).

Současný systém zavedený v roce 2005 je nastaven tak, že členové Svazu platí členské příspěvky, které jsou stanoveny jak paušálně, tj. danou částkou na obec dle typu za rok (v současnosti platí obce příspěvek 2 200 Kč / rok, městyse a města 5 000.- Kč / rok a statutární města 10 000.- Kč / rok), tak dohodnutou částkou na obyvatele obce (nyní 1,80 Kč na hlavu). Po roce 2005 se příjmy Svazu významně zvýšily a výdaje nedosahují výše realizovaných příjmů. Pokud Svaz během své existence dosahoval mírných přebytků, ukládal je do rezervního fondu. K 31. 12. 2008 Svaz na rezervním fondu disponoval částkou 22 313 642,33 Kč.

Finanční zdroje Svazu jsou relativně vysoké, jsou stálé, protože pocházejí zejména z členských příspěvků obcí a jsou pro tuto organizaci jisté. Například zatímco v roce 2001 činily příjmy Svazu 15 496 688 Kč a výdaje 13 615 472 Kč, dnes to je téměř o 10 mil. více. Za vyšší příjmy Svazu může jak již zmiňované zvyšování členských příspěvků (paušální platby i platby na obyvatele), tak zvyšující se prestiž Svazu. Členské příspěvky doplňují dotace, které Svaz pravidelně získává na svou zejména zahraniční činnost. Navíc Svaz jako organizátor akcí a vydavatel měsíčníku InS je také velmi přitažlivý pro různé ekonomické subjekty, které mají zájem oslovit svými produkty obce. Prostřednictvím inzerce v InS či propagace na akcích pořádaných Svazem se tyto podnikatelé na obce zaměřují a propagují své výrobky. Jen pro příklad: rozpočtované příjmy z inzerce v InS Svaz v roce 2008 přesáhl o 603,8 %: očekávané příjmy měly být 100 000 Kč, avšak ve skutečnosti byly po odvodu DPH 603 800.- Kč (SMO ČR, 2008). Jak uvádí Jech, zájem ekonomických subjektů přispívajících na aktivity Svazu je stálý a Svaz si může do jisté míry i vybírat, protože má rezervní fond a

není na těchto partnerech závislý. Partneři musejí být proto pro Svaz důvěryhodní (Jech, rozhovor, 26. 3. 2009).

Stálost příjmů a jistota toho, že obce chápou význam Svazu a jeho lobbovacích aktivit dává Svazu klid na práci a možnost soustředit se na ovlivňování legislativy, lobbování a poskytování široké škály služeb obcím. Na druhé straně však finanční jistota může pro Svaz znamenat jistou stagnaci a zakonzervování stávajícího stavu, aniž by Svaz byl nucen usilovat o větší propagaci své práce a získávání většího počtu obcí do svých řad. Pokud obce vždy schválí navýšení členských příspěvků aniž by zároveň požadovaly po orgánech Svazu větší aktivitu při získávání dalších obcí, existuje jen malá motivace pro větší a efektivnější mobilizaci mezi obcemi. S tím může souviset i jisté selhání Svazu v době, kdy v jeho řadách probíhalo štěpení a rozhodovalo se o tom, zda si Svaz udrží a navíc i získá nové členy z řad malých obcí.

4.3.6 Ovlivňování veřejných politik Svazem na národní úrovni a v EU

Vysoké členství obcí s velkým počtem obyvatel ve Svazu zajišťuje finanční nezávislost Svazu. To je pro Svaz velkou devizou zejména proto, že finance umožňují kvalitní reprezentaci Svazu v politických kruzích a na jednáních ministerstev.

Vnější strategie Svazu při prosazování zájmů obcí je spíše umírněná, protože politický systém je ke snahám Svazu participovat na rozhodování relativně otevřený a reakce oficiálních autorit na aktivity Svazu jsou víceméně pozitivní. Je založená na postupném přesvědčování politické reprezentace o důležitosti dialogu s místními samosprávami, lobbingu, osvětových akcích a apelech na vládu, ministerstva a parlament v rámci různých jednání pořádaných Svazem, na komunikaci s médii, účasti na pracovních skupinách organizovaných úřady, přípravě vlastních strategií a koncepcí k vybraným tématům apod.

Využíváním převážně umírněných strategií se Svaz řídil od počátku své novodobé existence. Z Analýzy událostí (viz příloha č. 22), která zaznamenává také úspěchy v oblasti ovlivňování veřejných politik, vyplývá, že už v roce 1992 se Svaz účastnil přípravy reformy veřejných financí a uzavřel svou první dohodu o spolupráci s Ministerstvem pro hospodářství v té době vedeným Karlem Dybou. V roce 1998 Svaz výrazně prohloubil svou spolupráci s některými ministerstvy (např. většina návrhů nové legislativy od těchto ministerstev šla automaticky k připomínkám Svazu) a začal se díky tomu, že někteří starostové byli zvoleni do Poslanecké sněmovny, účastnit jednání poslaneckých výborů. Linek to nazývá lobbováním prostřednictvím tzv. překrývajícího se členství, kdy někteří zástupci Svazu jsou zároveň reprezentanty

v Parlamentu ČR a z této pozice pak rozhodují o Svazu jako o objektu svého zájmu (2001 : 14). Svaz se také významně podílel na reformě veřejné správy (například měl výrazný vliv na zákon o obcích a cca 70 % jeho pozměňovacích návrhů k tomuto zákonu bylo přijato) a od roku 2000 nechyběl při všech jednáních týkajících se rozdělování daní obcím.

Zatímco Linek Svaz ve své práci z roku 2001 ještě obviňuje z pozdních reakcí na připravované zákony, z toho, že si orgány Svazu nevědí rady s tím, jaké stanovisko k návrhům právních předpisů zaujmout a z faktu, že Svaz není schopen dostatečně rychle a s předstihem reagovat na dění na politické scéně (2001 : 12), v roce 2003 se styl práce Svazu mění a součástí agendy Kanceláře Svazu se stává pečlivé sledování programu jednání vlády a aktivní vstupování do celého legislativního procesu (SMO ČR 2003 : 9). Tento proces lepší přípravy na to, co stát obcím chystá, vyvrcholil podpisem Dohody o vzájemné spolupráci mezi vládou ČR a Svazem měst a obcí ČR v roce 2004, z níž vyplývají vzájemná pravidelná setkávání zástupců Svazu s vládou ČR. Tato dohoda byla podepsána pouze na dobu trvání tehdejší vlády, nicméně obnovení Dohody proběhlo v roce 2005. Ta už byla uzavřena na dobu neurčitou a podepsal ji tehdejší premiér Jiří Paroubek. V rámci svého politického snažení Dohoda Svazu umožňuje poskytovat informace o dění v obcích a o dopadech připravované legislativy členům vlády. Ačkoliv jim zástupci Svazu předkládají pouze svou stranu „faktů“, vynášejí na světlo více informací, na které je nutné reagovat. Do středu politického zájmu tak staví nové otázky a otevírají nové agendy veřejného zájmu a svou činností nutí vládu uvědomovat si problémy místních samospráv a tlačí na ni, aby je řešila.

Aktivity Svazu na mezinárodním poli se s blížícím se vstupem do EU také prohlubovaly a Svaz se začal prostřednictvím Rady evropských obcí a regionů (CEMR) zabývat ovlivňováním směrnic EU s dopadem na obce. Navíc kromě ovlivňování tuzemské legislativy se začal také významně angažovat v přípravách programových dokumentů k čerpání evropských fondů: Kancelář Svazu byla v roce 2003 rozšířena o pracovníka zabývajícího se agendou strukturálních fondů. Následně se Svaz stal postupně členem monitorovacích výborů programových dokumentů (v programovacím období 2004 – 2006 pouze některých, avšak v programovacím období 2007 – 2013 již všech výborů), dále od počátku působil v koordinačních meziresortních skupinách zabývajících se přípravou Národního strategického referenčního rámce a programů tvořících rámec pro čerpání evropských peněz pro roky 2007 – 2013. Ve Svazu vznikla také Pracovní skupina pro politiku soudržnosti a tímto tématem se do velké míry zabývala také Regionální komise.

Linek, který prováděl analýzu lobbování Svazu v roce 2001, řadí mezi způsoby lobbování Svazu formální procedury, které nejsou vytvářeny ad hoc, ale mají v legislativním procesu své místo. Jsou jimi *účast v připomínkovém řízení*, na který na rozdíl od dřívějšíka už Svaz má nárok díky tomu, že do Legislativních pravidel vlády byla zařazena podmínka zaslat všechny připravované právní předpisy sdružení obcí s celostátní působností, kterým Svaz je¹². Dále do nich řadí *formální setkávání s úředníky ministerstev, formální kontakty s poslanci a senátory na jednáních výborů a neformální, resp. kuloárová vyjednávání s poslanci a senátory* (2001 : 16).

Z analýzy událostí však vyplývá, že Svaz své aktivity dále rozšířil o některé radikálnější formy protestu proti již platné legislativě s dle jeho názoru neblahým vlivem na samosprávy. Jedná se o občasně přesvědčování senátorů, aby podali *ústavní stížnost* proti platným zákonům s neblahým dopadem na obce. V obou případech, kdy se o to Svaz pokusil, tj. v roce 2005 a v roce 2007, byl úspěšný. V roce 2005 Svaz svým lobbováním zajistil a podpořil vytvoření ústavní stížnosti skupinou senátorů proti novele zákona o střetu zájmů a jejich prostřednictvím žádal předsedu Ústavního soudu o urychlené projednání. Na základě stížnosti Ústavní soud rozhodl o zrušení této novely. V roce 2007 pak Svaz prostřednictvím veřejného slyšení přesvědčil skupinu senátorů k podpisu návrhu na zrušení části zákona o půdě, který blokoval nakládání s církevními majetky. Snahou bylo znovu obnovit jednání státu a církvi o majetku církvi, protože neřešení tohoto problému velmi omezuje rozvoj obcí. A to se také podařilo.

Poté, co se Svaz stal oficiálním připomínkovým místem u legislativy, která má dopad na fungování místních samospráv, se počet zákonů a dalších právních předpisů, které jsou každý rok doručeny Kanceláři Svazu k připomínkám, významně zvýšil. Zatímco v roce 2003 jich bylo 128 (SMO ČR, 2003 : 8), v roce 2008 už přes 200, z toho 60 pro města a obce klíčových (SMO ČR, 2008 : 8).

Osobní kontakty na poslance, senátory, představitele vlády nebo na úředníky ministerstev jsou jednou dalších forem lobbování Svazu (tzv. přímé kontakty). Svaz k osobním stykům využívá

¹² Legislativní pravidla vlády byla na základě lobbování Svazu upravena tak, aby povinností orgánů zpracovávajících věcný záměr právních předpisů bylo zaslat jej během jeho přípravy k připomínkám krajům, hlavnímu městu Praze a sdružení obcí s celostátní působností, pokud se věcný záměr týká samostatné nebo přenesené působnosti krajů, hlavního města Prahy nebo obcí (Legislativní pravidla vlády, čl. 5, odst. 1c). Jelikož Svaz je sdružením obcí s celostátní působností, dostává k připomínkám všechny záměry právních předpisů, jež by potenciálně mohly mít dopad na obce. Zároveň musejí být připomínky vzniklé během tohoto řízení oficiálně vypořádány. Pokud by se rozpor nepodařilo odstranit, musí se spolu s věcným záměrem zákona předložit k rozhodnutí vládě (Legislativní pravidla vlády, čl. 5, odst. 8).

své vlastní členy, pravidelná setkávání se zástupci státu, zaměstnance Kanceláře Svazu, kteří často dříve působili buď na ministerstvech nebo v komunální sféře apod.

Kancelář Svazu je vůbec velmi podstatným článkem lobbování Svazu. Jak již bylo uvedeno, v počátcích obnovené činnosti Svazu až cca do roku 1998 fungovala pouze jako sekretariát, bez skutečné lobbistické funkce a opravdového vlivu na přípravu legislativy s dopadem na obce (Jech, rozhovor, 26. 3. 2009). Až po tomto roce byl vybudován pevnější aparát Kanceláře Svazu s profesionálním zastoupením, který dokázal prosadit nejednu změnu v politikách znamenajících dopad na místní samosprávy. Dnes má Kancelář Svazu 20 zaměstnanců včetně výkonného místopředsedy Jaromíra Jecha, který je jak ředitelem Kanceláře, tak politickým zástupcem Svazu navenek. Ovlivňováním legislativy se zabývá legislativně právní oddělení a oddělení vnějších vztahů, jež má na starosti lobbování v EU, strukturální fondy a PR Svazu. Obě tato oddělení čítají 13 zaměstnanců – 7 osob v oddělení vnějších vztahů a 6 v oddělení legislativně-právním. Význam Kanceláře dokládají i výdaje Svazu: dnes tvoří zdaleka nejvyšší výdaje Svazu provozní výdaje (např. v roce 2008 to bylo 83 %, viz příloha č. 13), kam patří kromě některých menších položek¹³ zejména náklady spojené s provozem Kanceláře Svazu včetně mzdových prostředků pro zaměstnance Kanceláře.

Kancelář je pro Svaz velmi důležitá. Dokonce z práce Linka vyplývá, že je její činnost pro existenci Svazu přímo klíčová: nazývá ji „centrem moci“ SMO (2001 : 10). Kancelář má velký vliv na rozhodování Předsednictva, vypracovává odborné posudky k návrhům legislativy, které přichází do Kanceláře Svazu k připomínkám, zaměstnanci Kanceláře se účastní pracovních jednání na ministerstvech atd. Rukama zaměstnanců Kanceláře Svazu ročně projde cca 200 legislativních návrhů, přičemž jen v roce 2008 bylo těch, kterým bylo nutné věnovat mimořádnou pozornost, šedesát. Ještě před cca 7 – 8 lety bylo takových návrhů asi polovina. Není v silách žádného starosty ani primátora se všem tématům samostatně dopodrobna věnovat, proto Svaz klade takový důraz na existenci aparátu s odborníky, kteří věci rozumí, v tématech se orientují, jsou za tímto účelem najímáni a jsou to profesionálové. A ti proto také mají výrazný vliv na to, jakým způsobem nakonec Předsednictvo nebo Rada o věcech týkajících se Svazu rozhodují (viz Linek, 2001).

¹³ Ostatní výdaje provozních výdajů Svazu tvoří výdaje na cestovní náklady, výkony spojů a tisky včetně nákladů na tisk Informačního servisu.

4.3.7 Analýza aktérů z hlediska prosazování zájmů Svazu

Svaz jako organizace zájmové skupiny je životně závislý na lobbování, ovlivňování politiků, ministrů, úředníků a dalších aktérů, kteří jsou pro politiky s dopadem na obce důležité. Kdo jsou tedy potenciální partneři a konkurenti Svazu?

Přestože v této části práce autorka nedefinuje konkrétní problém, na který by chtěla odpovědět, rozhodla se do své práce zařadit i rychlou analýzu aktérů (dle Veselý, Nekola, 2007). Důvodem je fakt, že Svaz funguje v interakci s vybranými politickými institucemi, ministerskými úřady, vlastními členy apod. a jejich vymezení je důležité z hlediska ovlivňování politik, kterým se věnuje. Nehovoříme zde tedy o konkrétním problému, k němuž by níže vymezení aktéři měli určitý postoj, ale obecně o problémech a tématech obcí a měst, ke kterým mohou různí účastníci politického procesu v ČR přistupovat různě.

V souladu s Veselým a Nekolou (2007 : 228) jsou v prvním kroku definováni aktéři, se kterými je Svaz v interakci, a následně jsou alespoň v základu klasifikováni ve vztahu ke Svazu. V druhé fázi se autorka pokusila o posouzení zájmu jednotlivých aktérů na cílech, o které usiluje Svaz a jejich moci a vlivu podílet se na jejich realizaci.

Tabulka č. 3: Vymezení aktérů, se kterými Svaz přichází do styku při prosazování svých zájmů

Aktéři	Zájem na řešení problémů		Moc		Postoj (názor na závažnost problémů)	
	Odhad	Spol. odhadu	Odhad	Spol. odhadu	Odhad	Spol. odhadu
Místní samosprávy: obce, městyse, města a statutární města	xxx	//	xx	//	xxx	//
Vyšší územně správní celky – kraje / Asociace krajů	xxx	//	xxx	/	xx	//
Zástupci vlády ČR – premiér, ministři a jejich poradci	xx	/	xxx	//	xx	/
Politická reprezentace - poslanci, senátoři	xx	/	xxx	//	xx	/
Ministerstva a jejich úředníci	xx	/	xx	?	xx	/
Média	x	//	xxx	//	x	//
Organizace s podobným zaměřením (Spolek pro obnovu venkova, Sdružení místních samospráv.)	xxx	/	xx	?	xxx	//
Odborníci	xxx	//	x	//	xxx	//
Instituce EU	xxx	//	x	//	xxx	/

Vysvětlivky:

Odhad: x – malá síla, xx – střední síla, xxx – velká síla;

Spolehlivost odhadu: // - podle názoru autorky názoru spolehlivý odhad, / – vcelku spolehlivý odhad (některé chybějící informace či pochybnosti o interpretaci určitých faktů), ? – dohady autorky

Zdroj: Autorka

Obce, městyse, města a statutární města jsou jako místní samosprávy pro Svaz důležité jak z hlediska potenciálního členství ve Svazu, tak z hlediska určování priorit, stanovování cílů a směřování stávajících a budoucích aktivit Svazu. Pro Svaz jsou absolutně prioritní a jejich aktivní účast na činnosti Svazu se nejen žádá, ale i očekává. Kromě obcí jsou zde ještě také vyšší územně správní celky – kraje. Pro Svaz jsou kraje partnerem, zejména komunikace s Asociací krajů je klíčová. A to přesto, že občas mohou být postoje obcí a měst k vybraným problémům rozdílné od požadavků krajů. V takovém případě může být Asociace krajů pro Svaz dokonce konkurencí. V každém případě však Svaz usiluje o alespoň podobné či kompromisní stanovisko k velmi významným otázkám týkajícím se samospráv, jež si žádají společnou intervenci u politické reprezentace státu.

Vláda ČR, tj. premiér a jeho ministři včetně jejich poradců, jsou taktéž velmi významným článkem při prosazování zájmů územních celků. Svaz si to uvědomuje, a proto v roce 2004 uzavřel Dohodu o vzájemné spolupráci mezi vládou ČR a Svazem měst a obcí ČR a následně se stal oficiálním připomínkovým místem pro legislativu s dopadem na města a obce ČR. Svaz po této dohodě ještě uzavřel dohodu o spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj, které věcně odpovídá za agendu spojenou s fungováním obcí a měst.

Poslanci a senátoři mají co se týče prosazování zájmů Svazových členských obcí svou úlohu v souvislosti se schvalováním zákonů. Jsou to právě oni, kdo do finálních podob zákonů nebo novel mohou v rámci jednotlivých čtení ještě dodat určité změny upřednostňující územní samosprávy. Často se to také daří, protože mnozí poslanci či senátoři prošli ve své profesní historii komunální úrovní, a proto jsou připomínkám ze strany obcí a měst otevřeni. Dokonce před tím, než Svaz získal oficiální statut připomínkového místa, bylo ovlivňování legislativy prostřednictvím poslanců a senátorů a uplatňováním připomínek během prvních či druhých čtení zákonů v Poslanecké sněmovně hlavním prostředkem, jak dosáhnout jejich úpravy ve prospěch Svazu. Například Linek uvádí jako příklad zákon o obcích, u nějž 70 % připomínek Svazu prošlo, ale až při projednávání v PSP (2001 : 19).

V celém procesu příprav právních předpisů mají nezastupitelnou úlohu **ministerstva a jejich úředníci**. Na popud vlády a svých ministrů zahajují práce na jejich přípravě, starají se o konzultační proces, odpovídají za připomínkové řízení a jsou to právě oni, kdo do velké míry rozhodují, kým a jakým způsobem budou požadavky místní úrovně zastoupeny. Zde se

technicky a věcně připravuje podoba toho kterého zákona a v této fázi příprav je přítomnost Svazu na jednáních ministerstev velmi důležitá. Důvodem je mimo jiné fakt, že státní úřady v Česku nedisponují dostatečným počtem zaměstnanců, kteří by měli alespoň základní zkušenosti s místními samosprávami a neuvědomují si, jaké je skutečné postavení obcí v demokratickém zřízení. Dokládá to i rozhodnutí Svazu v roce 2002 zajistit zpracování kapitol Příručky člena zastupitelstva obce praktiky z obcí a oponenturu zajistit z řad úředníků ministerstev. V Nizozemí, kde se Svaz vydáním příručky inspiroval, je postup přesně opačný (SMO ČR, 2007).

Úspěšnost připomínek Svazu v procesu vnějšího připomínkového řízení nebo dokonce již při přípravě legislativních návrhů, kdy jsou připomínky uplatňovány na pracovních skupinách příslušných ministerstev, vždy závisí na osobě toho kterého úředníka, jež má na akceptaci připomínek vliv. Tam, kde nejsou vztahy Svazu s vedením ministerstev výborné, jsou pracovní vztahy s úředníky spíše formální; naopak tam, kde existují osobní a přímé kontakty na byrokraty, je prosazování připomínek mnohem jednodušší. Na druhé straně spolu s formalizací procesu díky Legislativním pravidlům vlády dnes musejí ministerstva každou připomínku Svazu vypořádat a pokud je zásadní a danému úřadu se nepodaří ji se Svazem vyjednat, může jít příslušný legislativní návrh do vlády s rozporem (viz Legislativní pravidla vlády, 2007). To může pro úředníky znamenat výrazný problém – i proto se tedy snaží věc se Svazem často vyřešit kompromisem.

Média co se týče prosazování zájmů místních samospráv hrají v celém procesu zvláštní roli. Na jedné straně by měla jako strážci svobody a demokratických poměrů mít zájem na řešení problémů místních samospráv, často se však tématu nevěnují. Jednak proto, že tematika územních samospráv není vždy jednoduchá, neskýtá mnoho příležitostí k „vulgarizaci“ tématu a navíc není jednoduše srozumitelná ani pro veřejnost, i když se občanů téměř osobně dotýká. Na druhé straně se média podařilo vtáhnout do problému rozdílů příjmů mezi malými obcemi a velkými městy, což souvisí s tím, že se uvnitř Svazu rodilo kontroverzní téma štěpící obce. Jak uvedla starostka Kovářová, „*do novin se téma dostane, když je spojeno s něčím, co je čtivé*“ (Kovářová, rozhovor, 31. 3. 2009).

Co se týče **Spolku pro obnovu venkova**, Svaz má k němu neutrální vztah. V některých otázkách se Spolkem spolupracuje, zejména co se týká zájmů malých obcí. U **Sdružení místních samospráv ČR** je situace trochu složitější proto, že tato organizace vznikla jako hnutí uvnitř Svazu, u jehož zrodu stála nespokojenost malých obcí s financováním velkých měst. Viz případová studie dále v této práci.

Experti na daná témata, **univerzity**, **think tanky** apod. mají důležitou úlohu při vytváření analýz a potenciálně správných řešení pro to, aby obce v Česku mohly efektivně fungovat. Tak například s pomocí Vysoké školy ekonomické a Vysoké školy báňské vzniká na základě zadání Ministerstva financí Analýza financování přenesené a samostatné působnosti obcí ČR, která by měla být stěžejní pro vznik nového zákona o RUD. Pokud se Svazu podaří do příprav legislativních návrhů zaangažovat experty na dané téma, často to věci velmi prospěje.

Ač to může znít překvapivě, **instituce EU** ovlivňují místní samosprávy v členských zemích velmi významně. Projekt LOGON, kterého se Svaz účastnil od roku 1998 do roku 2006, prokázal, že až 70 % legislativy připravované na úrovni EU (nařízení, směrnice apod.) mají dopad na fungování obcí a měst (LOGON, 2001). A to proto, že členské státy musejí tyto normy převzít do vlastní legislativy, nicméně jejich skutečná realizace leží na bedrech místních samospráv. Začíná to povinností splnit přístupové závazky země (např. v oblasti závazku vystavět čistíčky odpadních vod ve všech obcích s ekvivalentním počtem obyvatel nad 2000) a končí závazky zasahujícími do volného trhu EU (např. zadávání veřejných zakázek). Vliv Evropské unie je proto velký a má hluboký dopad na fungování místních samospráv i v Česku. Z tohoto důvodu je také Svaz členem Rady evropských obcí a regionů (CEMR), kde se pravidelně účastní pracovních skupin k jednotlivým tématům projednávaným v EU. Před dvěma lety taktéž v Bruselu založil kancelář k využití pro zástupce českých obcí.

5 Případová studie: postavení Svazu v komparaci se Sdružením místních samospráv ČR aneb RUD jako příčina štěpení ve Svazu

Výše uvedené kapitoly se snažily analyzovat postavení Svazu jako zájmové skupiny z hlediska jeho zdrojů, kterými jsou členská základna, finanční zdroje a způsobů a metod lobbování. Svaz dlouhodobě vystupoval jako jednotná organizace hájící zájmy všech místních samospráv v ČR. Tato jednota dodávala jeho argumentům váhu a štěpení vždy považoval za rizikové zejména pro místní samosprávy a dosažení jejich cílů. Existuje tedy dnes něco, co pozici Svazu může ohrozit? Jsou ve Svazu vnitřní trendy, které ohrožují tuto navenek vždy jednotně vystupující organizaci? A pokud ano, jak se s tím Svaz vypořádává?

V roce 2008 došlo ke vzniku Sdružení místních samospráv ČR (dále jako SMS ČR), asociace nižších územně správních celků s celostátní působností. Tu mohou mnozí chápat jako konkurenční organizaci pro Svaz: toto sdružení v podstatě vzniklo jako hnutí malých obcí na Zlínsku uvnitř Svazu, ze kterého se po určitých událostech odštěpilo. Proč však došlo k jeho vzniku? Co bylo podstatou vnitřního rozkolu Svazu? Různé ideologie uvnitř Svazu nebo poznatky a hodnoty, na kterých svou existenci staví různé kategorie obcí? Poučil se Svaz z toho, že se některé obce rozhodly jej opustit a vstoupit do konkurenční organizace SMS ČR? Považuje vůbec Svaz SMS ČR za svou konkurenci? A pokud ne, měl by?

Autorka se k zodpovězení uvedených otázek rozhodla do své práce zařadit případovou studii – analýzu vzniku SMS ČR, důvodů, za jakých okolností se vyvinulo, jeho současné pozice ve srovnání se situací Svazu a potenciálního dopadu existence SMS ČR na Svaz do budoucna.

5.1 Způsob financování obcí a měst: rozpočtové určení daní

Obec je v českém právním systému charakterizována jako územní společenství občanů, které má právo na samosprávu. Tato definice je dána Ústavou České republiky a zákonem č. 128/2000, o obcích. Základními znaky obce jsou její území, občané, kteří na daném území žijí, a (samostatná) působnost obce (samospráva). Ze zákona je dáno, že obec je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Vzhledem k tomu, že je její povinností pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, odpovídá obec za blaho svých rezidentů. To zahrnuje zajištění veřejných statků a služeb, jako např. základního vzdělávání, sociálních služeb potřebným v obci apod.

„V České republice byl zvolen tzv. spojený model veřejné správy, tzn. že obce a kraje vykonávají vedle samostatných působností také státní správu v přenesené působnosti“ (MVČR, 2005, s. 25). Kromě samosprávné působnosti tedy české obce musejí zajišťovat i výkon státní správy (tzv. výkon přenesené působnosti). Systém financování územní veřejné správy v České republice vychází z potřeby zajistit financování samostatné i přenesené působnosti.

Před rokem 1990 fungovalo financování obcí na základě dotací z celostátní úrovně. Po roce 1990 se financování obcí transformovalo v jednoznačný, zákonem definovaný transfer daňových příjmů (roky 1990 – 1992). Struktura příjmové stránky obecních rozpočtů se však nezměnila až do roku 1993. Teprve v tomto roce nastala komplexní daňová reforma, která stanovila, které celostátně vybírané daně a podle jakých kritérií budou každoročně obcím přiděleny. Tato zákonná úprava přerozdělování byla následně novelizována v roce 1996, v roce 2000 a naposledy v roce 2007. Z hlediska financování obcí a měst v ČR vstoupily v roce 2001 v platnost tři nejdůležitější zákony: zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů¹⁴, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů¹⁵ a z hlediska této práce zákon nejdůležitější, tj. zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní) (SMO ČR, 2007), který byl v roce 2007 novelizován.

Za účelem efektivního hospodaření musí každá obec *vytvářet svůj vlastní rozpočet* s příjmovou a výdajovou stránkou, který se připravuje na kalendářní rok a jež je stejně jako státní rozpočet součástí soustavy veřejných rozpočtů¹⁶ (tzv. první pilíř hospodaření obcí a měst). Kromě rozpočtů tvoří druhý pilíř hospodaření obcí *nakládání s obecním majetkem*. Jelikož toto téma není pro účely této případové studie nezbytné, nebudeme se mu již dále v této kapitole věnovat. Rozpočet obce by měl být v ideálním případě vyrovnaný – příjmová a výdajová stránka by se měly rovnat.

Výdaje obcí z hlediska RUD a mandatorních výdajů, které se nejvíce podílejí na celkových běžných výdajích obcí ve většině velikostních kategoriích obcí, jsou založeny na financování zejména následujících služeb: dopravy a komunikací, vodního hospodářství, předškolních

¹⁴ Také se mu často říká „velká rozpočtová pravidla“.

¹⁵ Taktéž občas nazývaný „malá rozpočtová pravidla“.

¹⁶ Pod pojmem rozpočtové soustavy se rozumí soustava veřejných rozpočtů a soustava veřejných vztahů uvnitř rozpočtové soustavy, kdy jednotlivé rozpočty se považují za články rozpočtové soustavy. Jindy se chápe rozpočtová soustava jako souhrn jak veřejných rozpočtů, popřípadě dalších státních fondů, tak orgánů a institucí z oblasti veřejných financí (Vybíral, 1995 : 66).

zařízení, kultury, sportovních zařízení obce, bytového hospodářství, veřejného osvětlení, nakládání s odpady, veřejných ploch a služeb sociální péče (MF ČR, 2009 : 13). Struktura **příjmů** obcí má dva „balíčky“ – do prvního patří vlastní zdroje, mezi které spadají daňové příjmy, a to jak sdílené¹⁷, tak výlučné¹⁸, dále pak nedaňové příjmy (např. z výsledků vlastní hospodářské či správní činnosti, výnosy z místních poplatků apod.) a kapitálové příjmy. Ve druhém balíčku jsou příjmy z dalších zdrojů jako např. z dotací (jak investičních, tak neinvestičních) (MVČR, 2005 : 36).

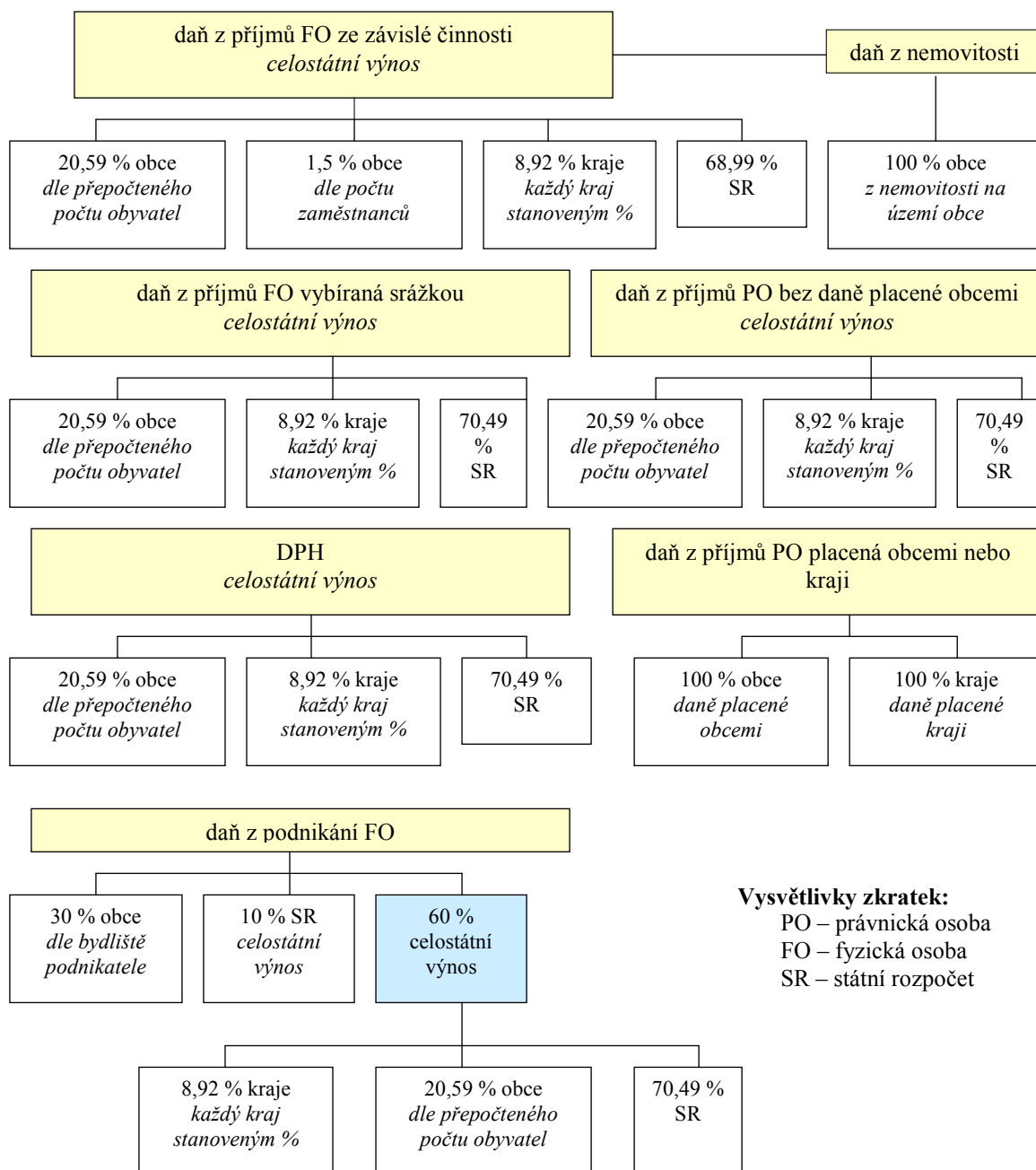
Z hlediska této případové studie jsou podstatné zejména příjmy ze sdílených, resp. výlučných daní, protože příjmy z těchto daní tvoří cca polovinu rozpočtů obce a jsou tak nejvýznamnějšími příjmy obcí. Proto se tomuto tématu bude autorka dále podrobněji věnovat.

Pro příklad a lepší přehlednost tématu je v této práci zařazeno schéma dělení daní platné do roku 2007. Ač je systém dnes již novelizován, alespoň v základu dává dobrý přehled o tom, jak jsou sdílené daně vlastně děleny mezi veřejné rozpočty:

¹⁷ Na sdílených daních se podílí více rozpočtů dohromady (kraje, státní rozpočet). V případě, že inkaso daní je nižší, dotkne se výpadek příjmů v rozpočtu všech veřejných rozpočtů srovnatelně, stejně jako naopak.

¹⁸ Výlučnou daní je např. daň z nemovitosti, na kterou mají obce nárok v plné výši – viz obrázek 3.

Obrázek č. 3: Schéma rozpočtového určení daní platné do konce roku 2007



Zdroj: Svaz měst a obcí ČR, 2006 : 35

V České republice mají obce pouze omezenou možnost upravovat výši svých příjmů z daní. Z obrázku je patrné, že daň z nemovitosti (zahrnující jak daň ze staveb, tak z pozemků) je jedinou daní, která je celá součástí příjmů obce. Její výši také obec může částečně ovlivnit na základě zákonem stanovených koeficientů, jež mohou být obcí o jednu kategorii zvýšeny nebo o jednu až tři kategorie sníženy, a to s ohledem na místní podmínky.

Kromě podílu na sdílených daních mají obce také možnost vybírat vlastní „daně“, i když se jim neříká daně, ale místní poplatky¹⁹. Zde existuje malý manévrovací prostor, v němž si obec může vlastním rozhodnutím své příjmy upravit. Mezi místní poplatky patří např. poplatek ze psů, poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj, poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, ale také správní poplatky apod. (SMO ČR, 2006 : 40).

Od roku 2008 platí novelizovaný systém RUD, který do velké míry inicializoval Svaz měst a obcí ČR a podílelo se na něm v rámci pracovní skupiny na MF ČR i Sdružení místních samospráv ČR. Zrušeno bylo 14 velikostních kategorií obcí, které byly velkým trnem v oku malým obcím pro jejich diskriminační potenciál vůči těm nejmenším. Ty byly nahrazeny progresivně rostoucími 4 kategoriemi a 2 kategoriemi pro města Praha, Brno, Ostrava a Plzeň. „Nově byla do systému sdílených daní zahrnuta dvě **nová přerozdělovací kritéria**: prostý počet obyvatel a rozloha obce. Navyšují se příjmy ze sdílených daní, a to zejména nejmenším obcím.“ (SMO ČR, 2007 : 18). Zároveň obcím zůstává plná výše daní z nemovitostí vybraných na jejich území, jejíž výši mohou dokonce v určitých případech i ovlivnit, a stále mohou upravovat některé poplatky, které vybírají.

5.2 Vymezení problému: rozdíly ve financování obcí

Černý a Váňa upozorňují, že „příjmy daňového charakteru patří mezi nenávratné příjmy. ... [Ty] mají také zásadní vliv na skutečnou autonomii obce. Nezávislý zdroj finančních prostředků, bez vazby na jakýkoli jiný rozpočet a tedy nezávislý na rozhodnutí jiného, je tou skutečnou zárukou svobodné obce. S hospodářskou samostatností jde ruku v ruce samostatnost politická.“ (SMO ČR, 2006 : 34). Dle názoru obou autorů by obec měla od příjmů daňového charakteru očekávat dostatečnou výnosnost, která jí zajistí finanční soběstačnost, možnost podílet se na výnosu z daní, které vznikají na jejím území (princip motivace, který je dnes potlačen ve prospěch principu solidarity), možnost plánovat své investiční projekty a minimální náklady na správu a výběr daní (administrativní nenáročnost). Podíl na celostátních daních (RUD) tvoří v rozpočtu obce velmi významnou položku (dtto). Je tedy současné rozpočtové určení daní takto nastaveno? Mají obce možnost se z prostředků, které jim stát poskytuje, rozvíjet, investovat a plánovat svou budoucnost? A mají tuto možnost všechny obce stejně?

¹⁹ V zahraničí jsou místní poplatky často označeny jako komunální daň a v českém právním systému jsou zařazeny mezi daňové příjmy (zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů).

Schopnost územní samosprávy financovat místní veřejné statky a služby je souhrnně nazývána fiskální kapacitou. Ta se liší mezi jednotlivými obcemi na základě jejich daňových základů a schopnosti přenést daně na obyvatele. Ukazatelem fiskální kapacity jsou příjmy obce na obyvatele. V Česku je v současnosti 6 249 obcí, z nichž osmdesát procent tvoří malé obce s počtem obyvatel do jednoho tisíce (interní databáze SMO ČR). Je tedy zřejmé, že se příjmy obcí nemohou co do objemu financí ze sdílených daní rovnat; jedním z důvodů je samozřejmě fakt, že jsou různě velké a plní pro své občany rozdílné funkce. Podíl obcí na sdílených daních se tedy liší (SMO ČR, 2006 : 35)²⁰.

Rozdíly ve financování obcí se však také přepočítávají jako příjmy obce na obyvatele. Zde existují mezi různými kategoriemi obcí velké rozdíly. A ty vyvolávají mezi malými obcemi a většími městy spor. Například Josef Bartoněk, starosta městyse Osvětimany na webových stránkách Sdružení místních samospráv tvrdí, že „*obce a malá města jsou diskriminována proti velkým městům – Praze, Brnu, Ostravě a Plzni. Stav byl takový, že rozdíl mezi nejmenší obcí a největším městem byl v příjmech na hlavu občana šestiapůlnásobný... Kupříkladu Bratislava má jen dvaapůlkrát víc finančních prostředků na občana než nejmenší slovenská vesnice.*“ (Bartoněk [online rozhovor], cit. 28. 3. 2009). Přestože dnes je již situace lepší a rozdíl je cca pětinašobný, protože zákon o RUD již byl s účinností od 1. 1. 2008 novelizován,

²⁰ Přesný výpočet podílu obce na sdílených daních je relativně složitý proces. Do konce roku 2007 se každá obec na uvedené procentní části (20,59 %) celostátního hrubého výnosu sdílených daních (viz Příloha 3) podílela stanoveným procentem. Procento zveřejňovalo Ministerstvo financí v dohodě s Českým statistickým úřadem vyhláškou. Vyhláška se vydávala každoročně s účinností od 1. září běžného roku. Procento bylo stanoveno ve výši odpovídající poměru násobku počtu obyvatel obce k počtu obyvatel České republiky k 1. lednu běžného roku a koeficientu velikostní kategorie obce (např. koeficient hlavního města Prahy byl 2,7611, koeficient obce s max. 100 obyvateli byl 0,4213). Dále se pak obec podílela na procentní části celostátního hrubého výnosu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmu, procentem stanoveným výše uvedenou vyhláškou, a to ve výši odpovídající poměru počtu zaměstnanců v obci k součtu zaměstnanců takto vykázaných v jednotlivých obcích ČR, a to k 1. prosinci bezprostředně předcházejícího kalendářního roku (Toth, 2006).

Od 1. 1. 2008 se podíl obcí na daních zvýšil z 20,59 % na 21,4 %. Základní kritérium (počet obyvatel upravený koeficienty velikostních kategorií obcí), použité pro přerozdělení podílu obcí na sdílených daních, bylo doplněno o nová kritéria, jako jsou celková rozloha obce (3 %), prostý počet obyvatel obce (3 %) nebo modifikace stávajícího kritéria počet obyvatel obce upravený koeficienty velikostních kategorií obcí (94 %). **Tento algoritmus je nově upraven tak, aby nedocházelo k skokovým přechodům mezi velikostními kategoriemi,** který vedl až ke spekulacím s počty obyvatel v obcích. Počet velikostních kategorií obcí se také snížil ze 14 na 4.

Procento, kterým se obce, s výjimkou hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna podílejí na procentní části hrubého výnosu daní, se vypočte jako součet poměru celkové výměry katastrálních území obce k celkové výměře katastrálních území všech obcí, vyjádřené v procentech a násobeného koeficientem 0,03, poměru všech obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí, vyjádřené v procentech a násobeného koeficientem 0,03 a poměru násobku postupných přechodů, vypočteného pro obce pomocí koeficientu postupných přechodů k součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce, vyjádřené v procentech a násobeného koeficientem 0,94 a dále násobeného celkovým procentem, kterým se na části celostátního hrubého výnosu daní podílejí ostatní obce. U Prahy, Plzně, Ostravy a Brna jsou přepočítací koeficienty 4,2098, resp. 2,5273 (Zákon č. 243/2000 Sb., o RUD, ve znění pozdějších předpisů, §4, odst. 2m, interní materiály SMO ČR).

nevidí starosta Bartoněk situaci o mnoho lépe. Z rozhovorů se zástupci Sdružení místních samospráv, které autorka v průběhu shromažďování podkladů k této práci realizovala, zřetelně vyplývá řečnická otázka: Jsou snad obyvatelé malé obce méněcenní oproti občanům třeba Prahy?

Problém však není tak jednoznačný, jak by se zdálo. Na příjmy obcí a velkých měst je nutné nahlížet poněkud komplexněji než jen jako příjem na hlavu na obyvatele. Rozdíl mezi příjmy malých a velkých samospráv je zákonitě nutný a existuje v mnoha státech Evropy. Nelze například popřít fakt, že velká města zajišťují občanům ve srovnání s malými samosprávami neporovnatelně větší objem veřejných statků. Nadto tyto služby neposkytují jen těm, kdo ve městech žijí, ale také občanům okolních vesnic využívajícím služeb ve městě, ať už jde např. o kulturu či o dopravní obslužnost. Občané z venkova a malých obcí dojíždějí za prací do velkých sídelních celků, navštěvují tamní divadla, využívají tamní sociální služby. A nejde jen o tyto služby – je nutné také zohlednit administrativní náročnost těchto služeb. To vše je hrazeno z městských rozpočtů a malé obce se na hrazení těchto služeb nepodílejí. Argument, že občan malé obce je s ohledem na objem prostředků, které na něj obec od státu dostává, méněcenný ve srovnání s občanem velkého města, tedy může být poněkud zavádějící.

Na straně malých obcí však existují argumenty proti tak velkým rozdílům v příjmech. Prvním je, že i malé vesnice mohou na blízkost velkých měst doplácet. Dle starostky Kovářové, místopředsedkyně Sdružení místních samospráv ČR, může venkov blízkostí urbánních celků trpět v tom smyslu, že vzdělaní lidé odcházejí za prací do měst a vesnice tím přicházejí o svůj „mozkový“ potenciál (Kovářová, rozhovor, 31. 3. 2009). Investice se navíc téměř výhradně soustředí do měst a okolí pak přichází o příležitosti. Její slova potvrzuje i starosta Kovářík a dodává, že náklady na údržbu a obnovu infrastruktury a majetku obce se zvyšují u menších subjektů, protože kumulace služeb na jednom místě vyžaduje nižší investice než řešení služeb na relativně velkých katastrálních územích, na kterých české vesnice často leží (např. zajišťování údržby silnic u vesnic s velkým katastrálním územím apod.). Dle jeho názoru je přiměřený rozdíl mezi příjmy velkých měst a malých obcí cca 2,4 násobný (Kovářík, rozhovor, 7. 4. 2009). Pro neférovost původního nastavení se 14 kategoriemi obcí hovoří i fakt, že nejnižší přepočítávací koeficient u nejmenších obcí byl tak nízko nastaven záměrně, aby nutil malé obce se slučovat, i když proti jejich vůli, násilně a nedemokraticky. Novelizovaný RUD sice situaci trochu narovná, dle Bartoňka však stál ne dostatečně.

Na obou stranách jsou tedy argumenty pro rozdíly i proti nim. Určitá míra solidarity velkých měst s malými obcemi musí existovat, stejně jako naopak, a v rámci možností je nutné najít

míru, která je pro obě strany ještě únosná. Samozřejmě však tam, kde už velká města prostředky dostávají, trvají na tom, aby v rámci změn a transformace příjmů obcí o tyto prostředky nepřišla.

Solidarita v rámci Svazu měst a obcí ČR jistě funguje, avšak v jeho historii došlo k rozkolu, kdy se velká města a malé obce postavily proti sobě a vzájemně se začaly obviňovat na jedné straně ze závisti a neschopnosti vidět služby, které velká města občanům malých obcí poskytují, a na druhé straně z nenasytosti, rozchazovačnosti a privilegování svých občanů na úkor českého venkova. Jak k tomuto rozkolu došlo? Proč Svaz po dlouholetém působení jako organizace hájící zájmy všech obcí v České republice a vystupující jako vnitřně jednotný subjekt musel najednou čelit nejprve vnitřní vzrušené debatě, která následně vyústila ve vznik Sdružení místních samospráv ČR? A jak je možné, že se Svazu nepodařilo diskuzi věc urovnat a zajistit tak jednotu všech obcí?

5.3 Vznik Sdružení místních samospráv ČR

Vznik samotného Svazu stál na nespokojenosti starostů se situací v oblasti financování místních samospráv, na shodě starostů postavit se a čelit tehdejšímu státnímu rozhodnutí omezovat pravomoci místních samospráv, což se dělo zejména prostřednictvím snižováním rozpočtů obcí. Boj o prostředky tak stály na samém počátku existence Svazu. A boj o prostředky, které v současnosti stát obcím rozděluje, stojí dnes i za vznikem Sdružení místních samospráv ČR.

Svaz se dlouhodobě účastnil reformy veřejných financí v oblasti místních rozpočtů – v podstatě už od roku 1992²¹. Svaz stál u vzniku zákona o rozpočtovém určení daní a od roku 2003 pak usiloval o navýšení podílu obcí na sdílených daních, včetně úhrady všech nákladů, které obcím vznikají v souvislosti s výkonem přenesené působnosti. Také byl výrazným aktérem příprav novelizace zákona o RUD, která platí od ledna 2008. Svaz však vždy přísně usiloval o navýšení prostředků, které obce mohou v rámci RUD získat, na úkor celkového objemu prostředků ve státním rozpočtu a ne tím, že by se přeskupil jednou daný balík peněz mezi jednotlivými kategoriemi obcí. Vždy tvrdil, že žádná z obcí nebo měst nesmí v rámci úprav veřejných financí na změnách trazit, protože jinak by byla vnitřní jednota Svazu ohrožena.

Agenda sdílených daní a podílu obcí na nich vždy vypluje do popředí zájmu starostů a primátorů v souvislosti s reformou veřejných financí a obavami ze snížení příjmů obcí. To se

²¹ Viz Analýza událostí, příloha č. 22.

stalo znovu v letech 2004 – 2005, kdy došlo k některým dílčím daňovým změnám. Snaha snížit daňové zatížení občanů tehdejší vládou znamenala v důsledku propad příjmů obcí a měst, protože daňové změny neprovázely pro obce náhrady z příjmu jiných daní. Obce začaly být se stávající situací nespokojeny. Na základě uvedených daňových změn se začalo ve Zlínském kraji rodit nové hnutí malých obcí, které později neslo název Iniciativa za živý venkov. To si vzalo propad příjmů obcí způsobený daňovými úpravami za své a k nim přidalo ještě problém pravidel pro rozdělování daňových příjmů mezi rozpočet státu, rozpočty krajů, měst a obcí a nespokojenost s nedostatečným hrazením výkonu přenesených povinností ze strany státu. Navíc se Iniciativě podařilo úspěšně zahrnout do svého protestu média, takže se boj obcí o větší podíl na daních stal mnohem viditelnější a jasnější. A právě v souvislosti se vznikem Iniciativy se objevuje argument, že díky způsobu rozdělování prostředků „*je hodnota občana z malé obce oproti občanovi žijícímu a odvádějícímu daně v Praze 6,5krát menší.*“ (Juřenčáková, Pijáček [online], 30. 4. 2009). Všechny tři faktory začali starostové na Zlínsku vnímat jako hrozbu pro existenci malých obcí a začali se obávat postupné snahy o jejich likvidaci ze strany státu. A to do té míry, že obvinili stát z porušování Ústavy, která zaručuje obcím právo na samosprávu²².

Malé obce však stále nechápaly situaci jako rizikovou pro svou účast ve Svazu. Doufaly, že Svaz je bude hájit, že pochopí jejich situaci a že se přikloní k jejich názorům. Pro rozhodnutí malých obcí jít si za svým cílem prostřednictvím vlastní organizace byl klíčový až X. sněm Svazu. To vyplývá z rozhovorů se zástupci SMS ČR i SMO ČR. Proč tomu tak bylo?

Ze záznamu jednání X. sněmu Svazu, který se konal v květnu 2007 v Hradci Králové, je patrné, že Sněm zafungoval jako hromosvod napětí, které mezi obcemi k tématu financování obcí začínalo vznikat. Svaz však bohužel nebyl na bouři připraven. Malé obce požadovaly prosazení takových usnesení do závěrů Sněmu, která by měla za následek snížení příjmů velkých měst, zejména Prahy, Olomouce, Ostravy a Plzně. „*Směřovaly vesměs k prosazení reformy financování obcí, a to zrušením diskriminačních koeficientů velikostních kategorií obcí v systému sdílených daní. Starostové Zlínska kritizovali neúměrnost v příjmech jednotlivých samospráv a požadovali po Svazu vypracování srovnávací studie financování obcí v ČR a v zemích Evropské unie se zvláštním zřetelem k rozdílům mezi jednotlivými velikostními kategoriemi obcí.*“ (SMO ČR, 2007 : 3).

²² Podpisem Evropské charty místní samosprávy se ČR zavázala, že zaručí „obcím právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat. Výslovně Charta požaduje, aby finanční zdroje obcí byly úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem. Stát však na nové povinnosti obcím nejen nepřispívá, ale nově obcím ještě prostředky ubírá.“ (Juřenčáková, Pijáček [online], 30. 4. 2009).

To si však Svaz nemohl dovolit. To, že reprezentuje všechny velikostní kategorie obcí, Svaz považuje za devizu, o kterou nikdy nechtěl přijít. Teprve od roku 1999 se mu totiž podařilo stabilizovat se z hlediska statutárních měst – těm například dlouho trvalo, než uznali jeho význam a stala se ve větší míře jeho členy²³. Finanční přispívání velkých měst do svazové pokladny je pro Svaz velmi důležité, jejich členské příspěvky jsou nepostradatelné. Například pokud byl počet obyvatel Prahy k 31. 12. 2008 1 233 211 (ČSÚ [online], 3. 5. 2009), pak za rok 2008 činil příspěvek Prahy Svazu 2 229 780 Kč^{24 25}. Všechny obce jsou pro Svaz důležité, avšak velká města mají ještě potenciál navíc: přinášejí sebou velké zdroje díky vysokému počtu obyvatel, což v důsledku znamená vysoký objem vybraných členských příspěvků. Jak již bylo uvedeno v kapitolách zabývajících se teoriemi zájmových skupin, úspěšnost zájmové skupiny se mimo jiné počítá na bohatství, kterým disponuje. Svaz proto už z principu nemohl vyslyšet přání malých obcí a prosazovat cíle, které by šly proti jedné, navíc velmi významné kategorii obcí sdružené ve Svazu.

Účast velkých měst ve Svazu je však výhodná i pro malé obce. Příspěvek velkých měst do rozpočtu Svazu je svým způsobem velmi solidární s vesnicemi. Města se svými byrokratickými aparáty a se svými rozpočty služby Svazu téměř nepotřebují, protože mají své vlastní právníky a odborníky na příslušné oblasti. Praha například, jelikož je jak městem, tak krajem zároveň, dostává návrhy připravované legislativy k připomínkám na základě Legislativních pravidel vlády. Ta největší města jsou tedy natolik politicky schopná, že k prosazení svých představ o fungující legislativě Svaz téměř nepotřebují. Pokud chtějí dosáhnout změn, jsou prostřednictvím svých primátorů a vlastního politického zastoupení vesměs schopna si zajistit adekvátní zastoupení svých názorů u spřízněných politických reprezentantů. I proto jsou velká města pro Svaz důležitá: jejich představitelé jsou často napojeni na politické vedení státu a mohou tak v rámci svých vlastních agend působit na členy vlády, poslance nebo senátory ve prospěch místních samospráv. Svou účast ve Svazu tedy často chápou spíše jako zvyšování prestiže této organizace a jako solidární podporu malým obcím.

Diskuze na Sněmu k tématu financování malých obcí byla emotivní a bouřlivá. Zejména debata ke znění priorit po X. sněmu Svazu se ukázala jako zásadní a z hlediska dalšího vývoje

²³ Viz Analýza událostí, příloha č. 22

²⁴ Členské příspěvky Svazu jsou v současnosti dané paušální platbou (pro statutární města 10 000 Kč) a variabilní částkou 1,80 Kč na obyvatele, tj. $1\,233\,211 \cdot 1,80 + 10\,000 = 2\,229\,979,80$ Kč.

²⁵ Vlasák např. na X. Sněmu Svazu uvedl, že „osobně si velice váží toho, že členem Svazu je i Praha, která od Svazu opravdu nic nepotřebuje, naopak pomáhá zpracovávat Svazu různé ekonomické a právní rozvahy, a přesto platí zhruba 2 miliony korun do jeho rozpočtu.“ (SMO ČR, 2007 : 5).

Svazu strategicky nepřipravená²⁶. Návrh primátora Stanjury na komorové hlasování vyvolal ostrou nevoli, a protože následně nebyly protinávry malých obcí ke znění priorit Svazu po X. sněmu přijaty, zůstala malým obcím hořkost z toho, že situace dopadla v jejich neprospěch. Z toho následně vznikla frustrace a pocit diskriminace a dojem, že jsou velká města upřednostňována před velkými městy na úkor malých obcí. Jak uvedl starosta obce Modrá Miroslav Kovářik „*Usnesením na Sněmu v květnu roku 2007 bylo zablokována snaha malých obcí o změnu RUD. Jelikož nebyla vůle ani chuť změnit stanovy SMO ČR (z hlediska komorového hlasování, pozn. aut.), muselo vzniknout SMS ČR, kde je rovnost hlasů bez rozdílu velikosti obce, takže i zájmy malých obcí jsou stejně důležité.*“ (Kovářik, rozhovor, 7. 4. 2009).

Na druhou stranu však ani malé obce nejednaly strategicky. Neuvědomovaly si, že prosazováním svých cílů na úkor jiné velikostní kategorie obcí vždy vyvolá averzi a nesouhlas. Že chtějí-li dosáhnout úspěchu, musejí jednat diplomaticky a chtějí-li své zájmy ve Svazu prosadit, musejí o nich jednat již před samotným Sněmem.

Starosta Josef Bezdiček, předseda Komory obcí ve Svazu k tomu dodává, že malé obce v podstatě nepochopily demokratické principy komorového hlasování ve Svazu. Jelikož Svaz vystupuje jako organizace všech obcí, jako jakási univerzální platforma, kde všechny místní samosprávy mohou být slyšeny, mají jednotlivé typy obcí právo na komorové hlasování, pokud mají pocit, že by jim většinovým hlasováním byly výrazně upřeny jejich práva a představy o budoucím fungování. To platí o Komoře statutárních měst (KSM), Komoře měst (KM) stejně jako o Komoře obcí (KO). Pokud by KO měla pocit, že návrhy KSM ohrožují některé z komponent fungování malých obcí, stejně tak by mohla přistoupit ke komorovému hlasování Svazu a svým rozhodnutím návrhy velkých měst odmítnout. Základním předpokladem fungování Svazu je jeho pluralita uvnitř, nicméně navenek se vždy

²⁶ Malé obce na Sněmu vystoupily s protinávry k navrženým zněním priorit pro další období činnosti Svazu, které měly znamenat snížení příjmů velkých měst. U protinávruhů k Prioritám B.2 „Svaz bude prosazovat reformu financování obcí.“, B.2.1 „Svaz bude prosazovat zrušení diskriminačních koeficientů velikostních kategorií obcí v systému sdílených daní nebo alespoň minimalizaci váhy těchto koeficientů.“ a B.2.2 „Svaz bude prosazovat zavedení nediskriminačních, systémových a adresných nástrojů a pravidel v oblasti přerozdělování daňových výnosů obcím a zařazení reformy financování obcí do komplexu vládní reformy veřejných financí.“ nedošlo k obecnému konsenzu a muselo se o nich hlasovat samostatně. Primátor Opavy Zbyněk Stanjura podal návrh na komorové hlasování k těmto bodům. „*Proti tomuto návrhu ostře protestovalo několik starostů z malých obcí. To vyvolalo dosti emotivní diskusi o rozdílném financování malých obcí a velkých měst. Asi největší nevole byla projevena čtyřem největším městům - Praze, Brnu, Plzni a Ostravě ... Starosta obce Libeznice pan Hlavín upozornil, že rozkol ve Svazu mezi velkými a malými obcemi nebude prospěšný ani pro jednu velikostní skupinu. Starosta obce Černožice Jaromír Kotěra vstoupil do diskuse s poznámkou, že nemá logiku přít se mezi sebou, ale vyvinout větší tlak na vládu. I když její představitelé předcházející den sdělili, že obce a města nemohou počítat s tím, že dostanou více peněz, nelze hned souhlasit a o nic se nepokusit, a to zvláště v době, kdy řada zájmových skupin si vynucuje svoje požadavky stávkou.*“ Komorovým hlasováním, kdy se proti protinávruhům postavily Komora statutárních měst a Komora měst, byly protinávry zamítnuty (SMO ČR, 2007 : 9 – 10, 13 – 14).

snažil a usiloval o jednotný postup a postoj, který by maximálně zajistil co největší míru přijetí připomínek Svazu ze strany vlády, ministerstev a parlamentu (Bezdiček, rozhovor, 4. 5. 2009).

Z hlediska Sněmu však mělo vedení Svazu situaci lépe vyhodnotit a případnému sporu předejít. O Zlínské iniciativě bylo relativně hlasitě slyšet už před jednáním Sněmu z médií, takže se dalo čekat, že diskuze k tématu RUD na Sněmu nejen bude, ale že vyvolá i ostré reakce. Ze záznamu Sněmu vyplývají také další strategické chyby, které v důsledku vedly k vytvoření SMS ČR. Svaz nebyl na návrhy Iniciativy za živý venkov připraven, takže se problém řešil přímo na jednání Sněmu, za účasti více než šesti set starostů. Program Sněmu nebyl volen vhodně tak, aby se o sporných bodech programu vedla diskuze hned první den, celý spor vyplul na povrch až v druhé části Sněmu, kdy na dostatečné projednání všech návrhů a prodiskutování potenciálních variant nezbývalo dostatek času (zejména u materiálů, na jejichž schválení je potřeba více než 50 % hlasů členské základny). Dle názoru Zgrajové například argumentům zástupců zlínské iniciativy nebyl dán dostatečný prostor a když mělo dojít ke klíčovému komorovému hlasování, nebylo dostatečně vysvětleno, proč se Svaz k tomuto kroku uchyluje, jaký postoj jednotlivé komory mají a proč je tak důležité zachovat jednotu (Zgrajová, rozhovor, 14. 4. 2008). To potvrzuje i Bezdiček. Dalším poučením bylo, že sněmové materiály je potřeba lépe vysvětlit, projednat a prodiskutovat na krajských setkáních Svazu, která se konají každý rok a v roce Sněmu slouží mimo jiné k hlubší diskuzi o prioritách Svazu a jeho směřování. Již tam je, dle slov Vlasáka, nutné motivovat starosty k vyjádření případného nespokojenosti a předložení nesouhlasných stanovisek. Svazu se tedy na Sněmu nepodařilo dostatečně přesvědčit malé obce o tom, že i pro ně je výhodné táhnout za jeden provaz a být v jedné organizaci spolu s velkými městy (SMO ČR, 2007).

Z jednání Sněmu lze vyvodit závěr, že Svaz i přes varování v médiích, která informovala o vzniku Iniciativy za živý venkova a referovala o nerovnostech ve financování velkých měst a obcí (viz rozhovor se starostkou Kovářovou), podcenil pocit křivdy, který malé obce cítily vůči velkým městům, nevěnoval se jejich argumentům dostatečně, organizačně nepřipravil Sněm tak, aby byl prostor na co největší debatu a projednání všech sporných bodů a nepodnikl tak nic, co by mohlo malé obce odradit od investice sil do vzniku nové organizace.

Následující vývoj jen potvrdil nesouhlas malých obcí ze Zlínského kraje s vývojem na Sněmu a že se v reakci na tuto událost hodlají osamostatnit a zřídit vlastní asociaci místních samospráv. V červnu 2007 se Iniciativa za živý venkova překlopila do Smlouvy obcí a měst proti daňové diskriminaci, z níž následně 31. ledna 2008 založilo cca 200 starostů nové

Sdružení místních samospráv ČR. To má za cíl obhajovat zájmy z jména menších měst a obcí. „Přebírá tak štafetu aktivistů, kteří vystupovali proti, dle jejich názoru, nerovnému financování malých obcí a velkých měst.“ (Zgrajová, 2008 : 21).

5.4 Zdroje SMS ČR

Pro srovnání potenciálu obou asociací – SMO ČR a SMS ČR – je nutné pohlédnout také na zdroje SMS ČR. Jak si tedy tato organizace stojí z hlediska členské základny, financí a ovlivňování veřejných politik?

5.4.1 Členství obcí v SMS ČR

Sdružení místních samospráv vzniklo jako malá organizace – u jeho zrodu stálo dle slov Edity Nezvalové z organizačního oddělení SMS ČR 177 obcí. Dnes tato organizace čítá 1022 členů. SMS ČR bohužel nevede členství svých obcí dle typu obce (zda se jedná o město nebo obec), struktura členů této organizace je však patrná z následující tabulky č. 4:

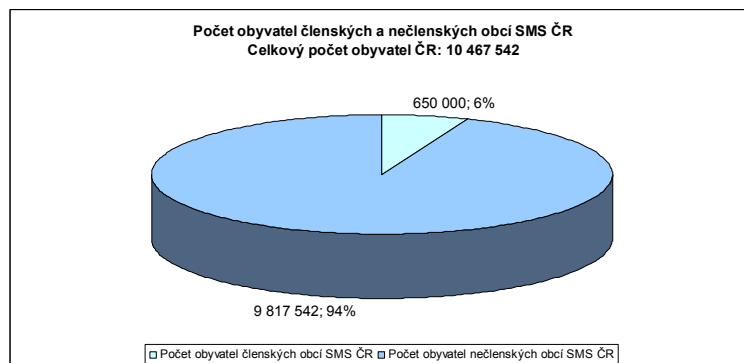
Tabulka č. 4: Členství obcí v SMS ČR dle velikosti obcí

Do 100 obyvatel	77
Do 300 obyvatel	320
Do 500 obyvatel	229
Do 1000 obyvatel	224
Nad 1000 obyvatel	106
Celkem	1022

Zdroj: Autorka, data SMS ČR

Největší obcí v SMS ČR je Nová Paka s 9 147 obyvateli, nejmenší pak Hostějov s 36 obyvateli. Počet obyvatel všech členských obcí SMS ČR je 650 000. Srovnání počtu obyvatel členských obcí k celkovému počtu obyvatel ČR ukazuje následující graf č. 12:

Graf č. 12



Zdroj: Autorka, data SMS ČR

Na ustavujícím Sněmu SMS ČR v lednu 2008 si obce schválily dvoukomorové uspořádání SMS ČR, kdy jednu komoru tvoří obce, resp. města a druhou organizace (členy SMS ČR mohou být i organizace). První členskou organizací SMS ČR se stala organizace Růžový panter.

5.4.2 Finanční zdroje SMS ČR

Co se týče finančního hospodaření SMS ČR, z dostupných zdrojů o něm nelze příliš zjistit. Lze dohledat informace o **členském příspěvku** obcí do SMS ČR. Ten je dvousložkový – pevná sazba za každou obec nebo město je 1 000.- Kč, variabilní pak 1.- za obyvatele. V současnosti tedy roční příspěvky všech obcí do pokladny SMS ČR činí 1 672 000.- Kč²⁷. Další informace o celkových příjmech a jejich typologii, stejně tak o výdajích SMS ČR nejsou dostupné, protože SMS ČR zatím nevydalo výroční zprávu.

5.4.3 Ovlivňování veřejné politiky SMS ČR

Vznik SMS ČR stál na jednom jediném nosném tématu: na rozdělování sdílených daní mezi obcemi a na pocitu diskriminace malých obcí, co se týče jejich příjmů od státu ve srovnání s velkými městy. Ve stanovách si však SMS ČR klade cíle vyšší: „*hájení společných zájmů a práv obcí a měst, sdružených ve Sdružení*“ (SMS ČR [online], 4. 5. 2009). Těch je ale nepřeberné množství. Jak je tedy SMS ČR ve svých snahách hájit zájmy menších obcí úspěšné?

Z rozhovorů, které autorka vedla se zástupci SMS ČR vyplývá, že ambicí je mít více priorit než jen RUD. Starosta Kovářik sice říká, že „*Prioritou SMS je v současné době (a hlavní důvod vzniku) RUD, který pokud se podaří změnit a přiměřeně narovnat, dojde k výraznému posílení ekonomiky všech obcí bez rozdílu*“ (Kovářik, rozhovor, 7. 4. 2009), zároveň však dodává, že se SMS ČR snaží i o ovlivňování jiných zákonů s dopadem na obce (např. stavební zákon, tzv. chodníkový zákon, zákon o DPH apod.). To však není příliš vidět, jak tvrdí zástupci SMO ČR, kteří vidí hlavní téma SMS ČR v oblasti RUD. Navíc ani na webových stránkách SMS ČR nelze k ostatním tématům nalézt více informací, že by se jimi SMS ČR zabývalo.

Základ lobbování Svazu měst a obcí ČR tvoří funkční, efektivní a profesionální **kancelář**. Tu však SMS ČR nemá. To spatřují jako nevýhodu v podstatě všichni oslovení zástupci SMO ČR i SMS ČR. Bez chybějícího aparátu a fungující kanceláře, která by měla stejnou úlohu jako Kancelář SMO ČR, se těžko pracuje. SMS ČR má dle slov Kovářové sice najatého právníka a

²⁷ Paušální platba 1 000 x 1 022 obcí + 1.- x 650000 obyvatel všech obcí = 1 672 000.-Kč.

některé uvolněné lidi na účetní agendu, ale servis obcím je potřeba rozšířit (Kovářová, rozhovor, 31. 3. 2009). Jako nezbytné dnes vidí existenci zázemí, z něž budou vycházet lidé schopní jednat, vyřizovat, účastnit se pracovních setkání apod. Na začátku však tento přístup SMS ČR nemělo. Při vzniku považovalo za přednost, že jeho aktivity budou stát na dobrovolných aktivitách jednotlivých starostů sdružených v SMS ČR. Jak se na ustavujícím sněmu SMS ČR v lednu 2008 vyjádřila starostka Kovářová: *„Ráda bych byla, abychom nevytvářeli velký placený aparát. Protože naše práce by měla být založena na práci dobrovolníků. Neboť kdo pracuje dobrovolně, ten pracuje s nadšením.“* (Kovářová in Zgrajová, 2008 : 23). Tento přístup byl zjevně poněkud naivní představou o tom, jak zájmové skupiny vlastně fungují a v průběhu doby a jak starostové ze SMS ČR získávali zkušenosti si zástupci SMS ČR uvědomili, že bez zaměstnaných „lobbistů“ nemá SMS ČR šanci být efektivním hráčem na poli veřejných politik.

Lobbování SMS ČR je tedy založeno na dobrovolném angažmá starostů. Velkou aktivitu vyvíjí SMS ČR zejména v pracovní skupině při Ministerstvu financí, která řeší hlavní téma, o které SMS ČR jde: rozpočtové určení daní. Dále Kovářová upozorňuje na vznik krajských struktur v SMS ČR. Ty pracují samostatně, vytipovávají si témata, která obce pálí a nejedná se pouze o RUD. Starostové se v těchto strukturách setkávají jednou za šest týdnů, alespoň ve Středočeském kraji tomu tak je. V SMS ČR by měly také vzniknout další komise²⁸, které budou stejně jako ve Svazu založeny na dobrovolné práci starostů v těchto orgánech, zatím však neexistují (Kovářová, rozhovor, 31. 3. 2009).

Dle slov Kovářika se dále v SMS ČR utváří jednotlivé frakce zaměřené na určitá témata důležitá pro obce, jako např. školství, stavební zákon, financování apod., spolu s výbory a komisemi. Ty dle možností lobbují u zastupitelů krajů, poslanců a senátorů. Z těchto výborů a komisí se priority dostávají nahoru k Předsednictvu SMS ČR, jež je stejně jako ostatní starostové následně prosazuje na celostátní úrovni. Lobbování SMS ČR však nemá svá daná pravidla zakotvená ve fungujícím byrokratickém aparátu a stejně jako tomu bylo na počátku existence Svazu, jde spíše o živelné reakce na aktuálně řešená témata. Důvodem je dle slov starosty Kryštofa, člena Předsednictva SMO ČR, jehož město je jak členem SMO ČR, tak členem SMS ČR, fakt, že se SMS ČR nesoustřeďuje na soustavnou práci (Kryštof, rozhovor, 5. 5. 2009).

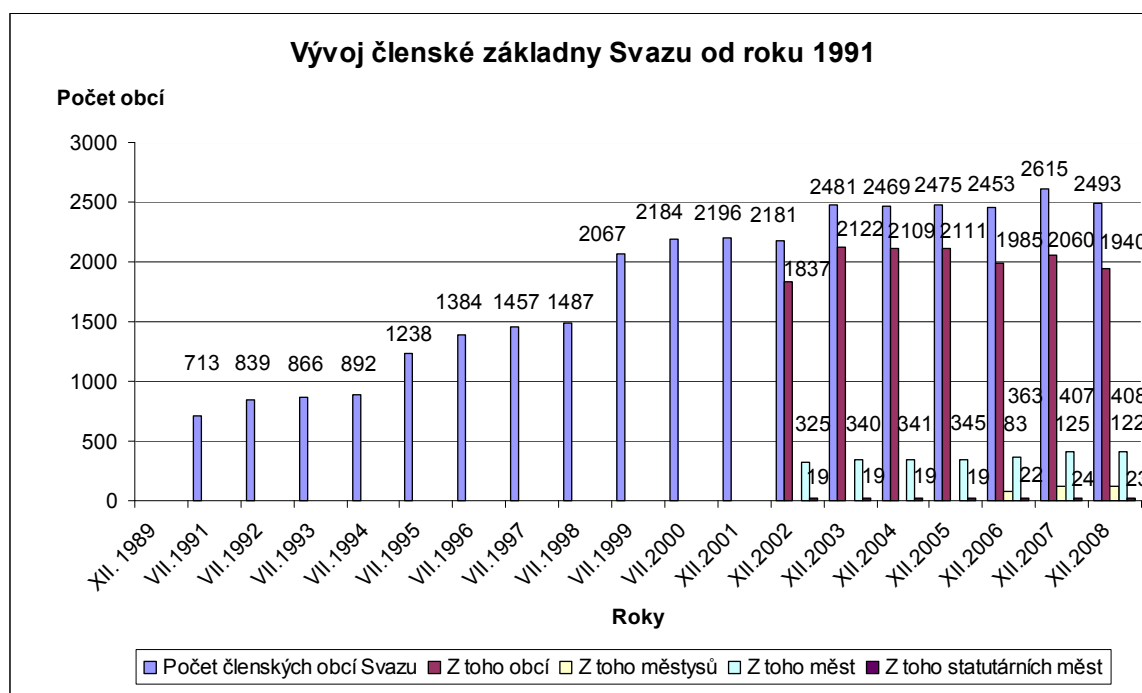
²⁸ Při založení SMS ČR vznikla Komise pro spolupráci s nevládním a neziskovým sektorem, o jiných komisích se na webových stránkách SMS ČR nehovoří.

5.5 SMS ČR a jeho vliv na Svaz: shrnutí

V období těsně před vznikem Sdružení místních samospráv ČR ve Svazu poprvé došlo k vážnějším rozepřím mezi malými obcemi a velkými městy, které vyústily v odchod některých obcí ze Svazu a ve vznik SMS ČR. Přestože Svaz vždy hlásal stejný přístup ke všem velikostním kategoriím obcí, do jisté míry se mu nepodařilo malé obce přesvědčit o tom, že tomu tak je, že hájí zájmy malých vesnic, že stojí za to udržet jednotnou a zároveň jedinou organizaci místních samospráv v ČR a že není vhodné drobit síly. Jaký tedy měl vznik SMS ČR vliv na Svaz a na jeho zdroje, příp. na jeho budoucí aktivity? Ohrozilo SMS ČR svým vznikem zdroje Svazu? Odešly ze Svazu obce ve velké míře?

Vývoj počtu členských obcí Svazu ukazuje následující graf č. 13. Od roku 2002 také znázorňuje změny v počtu jednotlivých kategorií obcí ve Svazu – z dřívější doby tato data nelze získat.

Graf č. 13: Vývoj členské základny Svazu od roku 1991



Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Pozn.: Shromáždit data o členství jednotlivých kategorií obcí ve Svazu bylo možné až od roku 2002. Na počet statutárních měst ve Svazu měly vliv i administrativní změny, kdy v roce 2006 k 20 statutárním městům přibýly další 3, ta však vzešla z dřívějších měst. Do roku 2006 neexistovaly městyse; ty byly původně obcemi.

Cca od roku 2004 se situace ve Svazu nemění a Svaz sdružuje přibližně stejný počet obcí. Z grafu je však patrné, že mezi těmito roky Svaz nejprve zaznamenal nárůst členů (pomineme-li devadesátá léta, kdy byl nárůst počtu členů Svazu největší, pak další růsty proběhl v letech 2003 a 2007), a pak v roce 2008 Svazu členové ubyli. Zvětšení členské základny v roce 2007 a její následný pokles v roce 2008 lze přičíst dvěma událostem: v roce 2006 Svaz mobilizoval obce ke členství po volbách do zastupitelstev. Spolu s dopisem předsedy Svazu, kterým zval obce ke členství, také rozesílal Příručku člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2006, jakýsi manuál toho, jak obec funguje, co zastupitele čeká a jak se mají jako zástupci místní samosprávy chovat. Tato příručka byla zaslána všem zastupitelům obcí v ČR nezávisle na členství ve Svazu. Díky této propagaci se členská základna zvýšila o 162 obcí.

V roce 2007 se pak konal již dříve popisovaný X. sněm Svazu, jehož průběh se mnoha malým obcím nelíbil. Následně vzniklo v lednu 2008 Sdružení místních samospráv. Hypoteticky tedy právě díky vzniku Sdružení místních samospráv a rozkolu kvůli různým názorům na rozpočtové určení daní došlo v roce 2008 k mírnému odlivu obcí ze Svazu – 122 obcí Svaz opustilo. Bylo to méně, než Svaz skutečně očekával – dle slov Jecha se předpokládal úbytek

až 400 obcí (Jech, rozhovor, 26. 3. 2009). Zda však odchod malých obcí ze Svazu skutečně souvisel se vznikem SMS ČR a s nespokojeností s prací Svazu nelze zcela přesně určit – přestože si Kancelář Svazu dělala u obcí, které se rozhodly ze Svazu odejít, průzkum proč nechtějí dále ve Svazu setrvat, většina těchto obcí pro svůj odchod ze Svazu neuvedla důvod. Navíc se dle slov Jecha členská základna na počet obyvatel zvedla, protože do Svazu vstoupila některá města (dtto). Statisticky tedy lze říci, že ač vznik SMS ČR měl určitý vliv na členství obcí ve Svazu, nejednalo se o nijak významný dopad. Z toho lze vyvodit, že vznik SMS ČR existenci Svazu ve skutečnosti neohrozil.

Z rozhovorů také vyplývá, že jak zástupci SMO ČR, tak zástupci SMS ČR nepovažují své organizace za konkurenční. Svaz nevidí Sdružení jako konkurenční proto, že SMS ČR zdaleka nedosahuje jeho odborného dosahu, má mnohem menší členskou základnu, která je navíc vesměs tvořena malými obcemi s nízkým počtem obyvatel a funguje bez profesionální kanceláře, na jejíž práci Svaz stojí. Sdružení místních samospráv zase vnímá Svaz jako silnou organizaci, jejíž aktivitám a vlivu nemá šanci konkurovat: „*SMS není konkurenční organizací Svazu, je doplňující. Obě organizace si nekonkurují, ale mají část zájmů stejných.*“ (Kovářík, rozhovor, 7. 4. 2009). Dokonce starostka Kovářová hovořila o tom, že pokud SMS ČR svou roli v oblasti RUD splní, může znovu splynout se SMO ČR (Kovářová, rozhovor, 31. 3. 2009).

Po roce 2007 Svazu nějaké obce ubyly, na jeho finančních zdrojích se to však neprojevovalo. Jech v rozhovoru uvádí, že počet obcí se sice ve Svazu snížil, avšak nesnížil se na počet obyvatel, které Svaz sdružuje, protože do Svazu v roce 2008 vstoupila některá města (jako např. Louny s cca 20 tis. obyvateli). Tato města díky svým příspěvkům výpadek financí těch obcí, které Svaz opustily, vyvážila (Jech, rozhovor, 26. 3. 2009). Pro srovnání – v roce 2007 Svaz sdružoval obce s celkovým počtem obyvatel 7 734 928, v roce 2008 to bylo 7 739 619 obyvatel. Proto Svaz nijak na členských příspěvcích netratil. To však spíše podporuje tezi, že Svaz má tendenci se přiklánět k řešení, která jsou výhodnější pro města než pro malé obce, protože z nich má větší prospěch. Je tomu skutečně tak?

Ti, co stáli u zrodu SMS ČR a současní reprezentanti SMS ČR tvrdí, že ano. Například Juřenčáková prohlásila, že ve Svazu v podstatě neprojde nic, co by bylo proti velkým městům (rozhovor, 16. 3. 2009). A není jediná. Z rozhovorů všech zástupců SMS ČR vyplývá hořkost nad tím, jak proběhlo hlasování na Sněmu Svazu v roce 2007. Proti tomu však lze namítnout, že možnost rozhodnout se pro komorové hlasování má kterákoli z kategorií obcí – v historii Svazu nikdy neprošlo nic, co by mohlo být považováno za útisk malých obcí nebo za atak na

jejich existenci. Vždy byla snaha najít takové řešení, které nezvýhodní pouze jednu skupinu obcí. A to i v případě RUD, kdy Svaz usiloval o navýšení celkového objemu příjmů pro všechny obce, ať už malé nebo velké. V roce 2008 se to také podařilo: celkový objem prostředků pro obce od státu byl navýšen o 4,6 miliardy korun, přičemž největší nárůst zaznamenaly právě malé obce.

Je docela možné, že Svaz měl tendenci díky politické síle velkých měst a jejich důležitosti ve Svazu malé obce trochu opomíjet, také díky tomu, že v jeho vedení stojí již dlouhodobě zástupci statutárních měst²⁹. Ti jsou chť nechtě ovlivněni svou zkušeností z velkého města, uvědomují si svou důležitost v české veřejné politice a mohou inklinovat k podceňování problémů, kterým čelí malé obce. Potvrzuje to i Linek, který hovoří o upozadění malých obcí ve Svazu a v Předsednictvu SMO ČR, protože jeho zástupci tvoří reprezentanti všech kategorií obcí, ale podle počtu obyvatel, které ve Svazu zastupují (Linek, 2001 : 19). Stejně zastoupení v Předsednictvu SMO ČR je i dnes: nejvíce zástupců má Komora měst (5 starostů), Komora statutárních měst má ve vedení Svazu 3 primátory a obce reprezentují pouze 2 zástupci.

Ať to však byl jen pocit, že malé obce jsou ve Svazu upozaděny a diskriminovány nebo skutečnost, která však není objektivně prokazatelná, měl vznik SMS ČR pro fungování Svazu z hlediska malých obcí i kladné důsledky. Jak prohlásila Kovářová, „*po vzniku SMS ČR aktivita SMO ČR (vůči malým obcím, pozn. aut.) vzrostla, probudili se.*“ (Kovářová, rozhovor, 31. 3. 2009). Přestože to dále nespecifikuje, její slova potvrzují jak starosta Bezdíček, předseda KO a místopředseda Předsednictva SMO ČR, tak starosta Kryštof, člen Předsednictva SMO ČR. Po Sněmu v roce 2007 a vzniku SMS ČR se Svaz více zaměřil na mediální prezentaci a „prodej“ toho, co pro malé obce dělá. PR se tak stalo jednou z klíčových součástí komunikace Svazu se svými členy, spolu s rozšířením objemu služeb pro malé obce³⁰. Jedním z cílů Svazu se také stala větší informovanost členů. (Bezdíček, rozhovor, 4. 5. 2009; Kryštof, rozhovor, 6. 5. 2009).

To však je také jediné, co Svaz po zkušenostech s revoltou malých obcí udělal. Jinak se, dle slov Jecha, nijak nesnažil malé obce přesvědčit, že jejich zájmy hájí. „*Svaz konstatoval, že je připraven na odliv (cca 400 obcí). Ve skutečnosti ubylo 125 obcí (dle dat SMO ČR jich bylo 122, pozn. aut.), nicméně na počet obyvatel se členská základna zvedla, protože vstoupila*

²⁹ Viz Analýza událostí, příloha č. 22.

³⁰ Např. pro Finanční konferenci, která byla tradičně chápána jako akce pro spíše pro větší města, se Svaz rozhodl snížit poplatek pro zástupce obcí s méně než 1000 obyvateli a tím je motivovat k větší účasti na této akci. Na konferenci se pravidelně do hloubky diskutuje o finančním postavení obcí v ČR.

města.“ (Jech, rozhovor, 26. 3. 2009). Úbytek pouhých 122 měst sice není pro Svaz zase až tak významný, Svaz by však neměl usnout na vavřínech a čekat, že jej nic nemůže ohrozit.

Na závěr je nutno zmínit ještě jeden názor starosty, který staví spor malých a velkých obcí do zcela jiného světla. Jak řekl starosta Uherského Brodu Ladislav Kryštof, „*dle mého mínění byl hlavním důvodem (vzniku SMS ČR, pozn. aut.) meziroční propad příjmu obcí v roce 2006 vlivem daňových slev, zejména společným zdaněním manželů. Představitelé malých obcí začali útočit na stávající RUD, které přerozdělovalo obcím peníze s pomocí koeficientů podle velikosti obce. Vadilo jim, že není konstantní příjem daní na občana, ale že se výše mění podle velikosti obce, a že SMO není schopen a ochoten se postavit za rovnostářské řešení.*“ (Kryštof, rozhovor, 5. 5. 2009). Za vznikem SMS ČR tedy primárně nevidí Svaz a neschopnost obcí uvnitř něj dohodnout se mezi sebou a jednotně prosazovat svůj názor, ale stát, který svým rozhodnutím a změnami v daňové soustavě zapříčinil významné propady v příjmech obcí, jež si neuvědomil, a pokud ano, alibisticky čekal, dokud se obce proti těmto opatřením neozvou.

6 SWOT analýza Svazu

Výše uvedená analýza postavení Svazu na české politické scéně, jeho zdrojů a možností, stejně jako případová studie posloužila autorce k analýze silných a slabých stránek Svazu, k definování příležitostí a potenciálních hrozeb pro Svaz. Pro jednotlivé položky SWOT analýzy byly taktéž podstatné rozhovory realizované se zástupci SMO ČR.

Tabulka 5: SWOT analýza Svazu

Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> - dlouholetá historie Svazu a jeho tradice v Českých zemích + s tím spojená prestiž - silné zdroje Svazu (členství, finanční zdroje, lobbovací aktivity) - efektivní zázemí SMO v podobě Kanceláře Svazu s několika odborníky na daná témata, kteří jsou schopni účinně prosazovat zájmy Svazu - členství velkých měst, které přinášejí do Svazu zdroje - jednota v rámci republiky – největší organizace místních samospráv sdružující všechny typy obcí - vzájemný respekt různých velikostních kategorií obcí - komorové uspořádání Svazu, které zajišťuje demokratické rozhodování ve Svazu* - legislativní a lobbovací síla Svazu (velký význam Dohody s vládou a prosazení Svazu jako povinné připomínkového místa u právních návrhů, které se týkají obcí) - angažování se ve všech oblastech, které obce řeší - důležitá pozice Svazu v CEMR, schopnost prosazovat zájmy obcí i na úrovni EU 	<ul style="list-style-type: none"> - Svaz neshromažďuje drtivou většinu obcí v ČR - členství obcí ve Svazu prostřednictvím pouze starosty – členem by měla být celá obec včetně administrativního aparátu a tajemníků** - nutnost dosahovat kompromisů vyplývající z komorového uspořádání Svazu - relativně vysoká závislost Svazu na přispěvcích měst - stále relativně slabá účast malých obcí ve Svazu, zejména těch, které jsou řízeny neuvolněnými starosty a s tím související nedostatečné přesvědčení malých obcí o tom, že členství ve Svazu je pro ně podstatné - nedostatečná informovanost členů Svazu o tom, co Svaz dělá - nedostatečná mediální propagace Svazu - fluktuace v Kanceláři Svazu a z toho vyplývající diskontinuita co se týče osobních vztahů s úředníky, poslanci a senátory při jejich lobbování
Příležitosti	Hrozby
<ul style="list-style-type: none"> - vytvoření stabilních vztahů s vládními úřady (dnes stojí na osobních kontaktech) - jednotnost všech obcí v otázkách, které chtějí prosadit (znovusloučení se SMS ČR) - zvýšení členské základny a s tím spojené zvětšení zdrojů Svazu - u partikulárního tématu RUD: dosažení toho, aby se rozpočtová pravidla pro obce neměnila v průběhu volebního období - demokratické prosazení povinného členství ve Svazu - z hlediska možností, jak ještě lépe lobbovat a ovlivňovat veřejné politiky ve svůj prospěch, by Svaz mohl informovat své členy o tom, jak každý senátor a nebo poslanec hlasoval o návrzích zákonů týkajících se témat, která mají dopad na obce - průzkum toho, proč malé obce nemají větší zájem o vstup do Svazu (provést např. placený průzkum u agentury). Dle toho 	<ul style="list-style-type: none"> - problém nenavázání kontaktů s odpovědnými úředníky, pokud se v kanceláři střídají zaměstnanci - vzájemná nedůvěra jednotlivých kategorií obcí mezi sebou uvnitř Svazu - nedostatečná komunikace mezi komorami Svazu - protichůdné požadavky jednotlivých organizací samospráv, kdy budou porušeny principy jednoty obcí - rozkol mezi velikostními skupinami obcí, roztříštění sil - neschopnost Svazu udržet si své členy - problém černého pasažéra - podcenění SMS ČR jako potenciální konkurenční organizace pro Svaz

<p>následně připravit strategii náboru - z hlediska velké fluktuace v Kanceláři Svazu je příležitostí vytvořit strategii k dlouhodobějšímu udržení kvalitních zaměstnanců a té se držet.</p>	
--	--

Zdroj: Autorka

Poznámky:

* Komorové uspořádání Svazu může být jak silnou, tak slabou stránkou Svazu. Na jedné straně zajišťuje demokratické rozhodování ve Svazu, na straně druhé právo veta kteroukoli z Komor může znamenat upřednostnění politik, které jsou prospěšné jen pro některé místní samosprávy i přes to, že početně ve Svazu nepřevažují.

** Členství obcí ve Svazu prostřednictvím pouze starosty znamená, že aparát obce (úředníci včetně tajemníků) nejsou „členy“ Svazu. Je tak vždy na libovůli starosty, zda svůj úřad do činnosti Svazu zahrne. Z toho vyplývá i to, že tajemníci mají svou vlastní zájmovou organizaci, což však v důsledku znamená jistou diskontinuitu toho, co dělá Svaz, chybějící návaznost na úřady obcí a distanc aparátu od aktivit Svazu a jeho úsilí.

*** Jak již bylo uvedeno výše (viz pozn. 5), problém černého pasažéra je spojen s teorií veřejné volby. Pokud jednotlivci uvnitř nějaké skupiny sdílejí společný problém, pak z jeho prosazování těží každý z nich navzdory tomu, zda nese náklady na kolektivní akci, která je nutná k prosazení tohoto zájmu, či nikoliv (Walter, 2008). V důsledku to znamená, že jen někteří členové skupiny nesou náklady spojené s kolektivní akcí a jiní nikoli. U Svazu to má za následek, že z užitků, které Svaz získá pro své členy na legislativním poli, v konečném důsledku profitují všechny obce.

Většina výše popsaných silných a slabých stránek, příležitostí i hrozeb již byly více méně rozebrány v textu analýzy výše. Na závěr snad jen několik málo komentářů k vybraným položkám v tabulce:

- U Svazu velmi závisí na tom, o čem píše Janda et al. ve své knize *Výzva demokracie: systém vlády v USA*. Totiž že silné zdroje Svazu, kam patří jeho členská základna, jeho finanční stabilita a lobbovací schopnosti, jsou zárukou toho, jak dobře jsou zájmy obcí ve veřejné politice v ČR zastoupeny a jak úspěšný Svaz bude. U zájmových skupin platí, že není tak podstatné, *zda* jsou různé protichůdné zájmy zastoupeny, ale o to, *jak dobře* jsou zastoupeny. „*V politickém souboji mají bohaté, dobře organizované skupiny podstatný náskok před skupinami chudšími a špatně organizovanými.*“ (1998 : 43). Je to patrné ve srovnání se Sdružením místních samospráv ČR, které dle názoru autorky poněkud naivně předpokládalo, že nebude potřebovat byrokratický aparát k prosazení svých zájmů a že své postoje prosadí pouhou dobrovolnou prací a aktivitou svých starostů. Není to ve skutečnosti možné, což dokládají jak realizované rozhovory, tak skutečnost, že kromě RUD není o SMS ČR ve spojení s ostatními tématy podstatnými pro obce téměř slyšet.
- Relativně velká závislost Svazu na příspěvcích velkých měst spolu s převažujícím vedením Svazu pocházejícím z měst může vyznít ve prospěch preference velkých místních samospráv na úkor malých. Velká města tak mají na jedné straně velký

pozitivní vliv na Svaz, na druhé jej mohou dostat do osidel preferování politik důležitých pro velké samosprávy. Vznikem SMS ČR se však Svaz mírně probudil a uvědomil si, že malé obce musejí přesně vědět, o čem práce Svazu je a že Svaz musí být schopen své aktivity těm nejmenším prodat.

- Pro Svaz je rizikem fakt, že se mu nepodařilo po vzniku SMS ČR zcela udržet stávající členy. SMO ČR nebyl schopen dostatečně své členy přesvědčit o tom, že úspěšně prosazuje jejich zájmy, a to přesto, že členství ve Svazu není pro většinu obcí spojeno s vysokými náklady.
- Z hlediska rozšiřování zdrojů Svazu v oblasti členské základny je pro Svaz příležitostí provést průzkum toho, proč malé obce nemají větší zájem o vstup do Svazu. Lze například realizovat placený průzkum u sociologické agentury. V návaznosti na zjištěné závěry by bylo vhodné připravit strategii náboru obcí do Svazu. Ta musí zahrnout i fakt, že zvýšení členské základny mezi malými obcemi bude vyžadovat značné organizační a přesvědčovací úsilí a že není dobré podceňovat vliv ideologie a kolektivní identity ve Svazu (viz zklamání malých obcí z X. sněmu Svazu v roce 2007).
- Komorové uspořádání Svazu je výhodou i nevýhodou. Na jedné straně umožňuje demokratické fungování Svazu a nedovolí významnému počtu malých obcí přehlasovat rozhodnutí na celkový počet menších, ale o to lidnatějších statutárních měst či měst. Na straně druhé jej představitelé malých obcí chápou jako nespravedlnost, která jim neumožňuje ve Svazu dosáhnout svého.
- Jaromír Jech, výkonný místopředseda Svazu, zmínil mezi slabými stránkami fluktuaci v Kanceláři Svazu (která je víceméně způsobená relativně velkým počtem mladých lidí, kteří ve Svazu svou kariéru začínají). Z toho vyplývá i problém diskontinuity, protože lobbování Svazu do velké míry stojí na osobních kontaktech a spolupráci lidí, kteří se vzájemně dobře znají. Potenciálem je tedy jednak vytvořit strategii k dlouhodobějšímu udržení kvalitních zaměstnanců a v případě jejich rozhodnutí odejít z Kanceláře Svazu nechat je vytvořit seznam kontaktů, které využívají při lobbování a ovlivňování úředníků, poslanců, senátorů a členů vlády. Ten by se pravidelně aktualizoval tak, aby v případě personální změny v Kanceláři Svazu byl tento seznam k dispozici všem dalším pracovníkům, resp. aby byl k dispozici všem členům Svazu. Přestože nelze nahradit osobní známosti po výměně pracovníků, lze

alespoň navázat na práci předchozího zaměstnance a pokud byl příslušný úředník připomínkám Svazu otevřený, zcela jistě bude schopen námitky Svazu zohlednit i v případě, že pocházejí od kolegy jeho známého. V této souvislosti je další příležitostí také vybudování informačních kontaktů a sítí na poradce ministrů.

- Jedním z více méně kontroverznějších bodů, které jsou zařazeny do tabulky příležitostí, je možnost pro Svaz usilovat o povinné členství ve Svazu, jako tomu je např. v Rakousku. Tam je povinné členství obcí v asociaci samospráv dáno ústavou. Obecně se tomu však starostové příliš nepřiklánějí, protože v Rakousku tato situace vychází z historické tradice, kdežto v Česku stálo rozhodnutí o tom, zda být či nebýt členy Svazu, vždy na obcích (Bezdiček, rozhovor, 4. 5. 2009).
- Svaz dosáhl relativně velkých úspěchů, co se týče jeho postavení u vlády, ministerstev a poslanecké sněmovny. Jednou z dalších příležitostí, jak ještě více motivovat poslance a senátory pro zohledňování návrhů obcí v připravované legislativě, je informování členů o tom, jak senátoři a poslanci jmenovitě hlasovali o návrzích zákonů s dopadem na obce. Je nesporné, že to může mít vliv na to, zda příslušnému senátoru či poslanci dají starostové v příštích volbách hlas, navíc je to i barometrem toho, jak který senátor / poslanec vnímá svou vlastní obec. Starostové a primátoři se navíc pohybují ve světě politiky a často konkrétní poslance nebo senátory znají – o to více může jmenovité zveřejňování průběhu hlasování ovlivnit rozhodování poslanců a senátorů.
- Na závěr je nutno zmínit, že ač Svaz SMS ČR nepovažuje za konkurenční organizaci a nijak se jeho existence neobává, neměl by tuto organizaci podcenit. Přestože SMS ČR vzniklo jako malá organizace s malými zdroji, která se soustředí téměř výhradně na RUD, uvědomují si jeho zástupci, že agenda SMS ČR by se neměla soustředit jen na RUD, že placený profesionální aparát typu kanceláře SMO ČR je pro ně taktéž nezbytný a že by měli své aktivity rozšířit i na lobbování v EU (viz rozhovory se zástupci SMS ČR). Ač tedy je velmi důležitý také politický potenciál, u nějž má Svaz výhodu díky členství velkých měst a jejich vlivu na celostátní politiku, může z této organizace potenciálně vyrůst konkurence Svazu, zejména co se týče reprezentace zájmů malých obcí.

7 Závěr

Na základě teorií spojených se sociálními hnutími a teorie zájmových skupin lze Svaz vymezit jako advokačně servisní vzájemně prospěšnou zájmovou skupinu, která vyrostla ze sociálního hnutí měst za lepší financování a život místních samospráv. Jejím cílem je reprezentace obcí a jejich občanů navenek, vůči politické reprezentaci státu, a vytváření podmínek a služeb pro lepší rozvoj obcí. Svaz obcím umožňuje spojit se a společně dosáhnout změn v oblastech, které nejsou pro vývoj samosprávy v ČR prospěšné. Vedlejším produktem aktivit Svazu a jeho politického snažení je vzdělávání vlastních členů, veřejnosti a vládních činitelů v oblasti samosprávy, čímž Svaz přispívá k demokratickému vývoji v ČR a uvědomění si dopadů připravované legislativy na životy samosprávných celků. Díky tomu Svaz nutí vládu nejen si uvědomovat problémy, které samosprávy řeší, ale také na ni tlačí, aby je řešila. Pomocí tohoto přístupu staví do středu politického a veřejného zájmu nové otázky.

Co se týče hájení zájmů místních samospráv je Svaz téměř exkluzivním partnerem vlády, parlamentu a ministerstev, i když dnes už díky existenci SMS ČR neplatí, že by byl jedinou organizací hájící obce v ČR. Je však jedinou organizací, která reprezentuje všechny zájmy obcí, nejen ty, které se dotýkají jejich financování, a která také sdružuje všechny kategorie obcí, od malých vesniček až po krajská města.

Svaz měst a obcí ČR je pevnou organizací s fungujícími strukturami formujícími se přinejmenším posledních 19 let. Má stabilní zdroje a během své existence vybuodoval efektivní Kancelář, jehož zaměstnanci umějí lobbovat a mají rozsáhlou síť kontaktů. K lobbování nevyužívá jen placené zaměstnance, ale také své členy starosty a primátory. Členové Svazu si uvědomují důležitost fungujícího aparátu, a proto v případě potřeby Svazu dovolují navýšit své zdroje prostřednictvím navýšení členských příspěvků.

Z analýzy zdrojů Svazu vyplynulo, že pro Svaz je velmi významné členství větších měst, protože od nich získává velký objem prostředků a zároveň příliš nevyužívá jeho služeb. Naopak, zástupci těchto měst velmi často také lobbují na celostátní úrovni, takže jsou pro Svaz přínosem. Přílišné soustředění se na velká města však nesmí jít na úkor malých obcí ve Svazu. Pokud ty získají pocit, že je jim křivděno nebo jsou diskriminovány, může to vést k situaci podobné při vzniku SMS ČR, případně k většímu odlivu obcí ze Svazu.

Z dat Svazu a ze SWOT analýzy vyplynulo, že Svaz má rezervy zejména u nábory nových, hlavně malých obcí. Pro Svaz by byla výhodnější lepší cílenost na malé obce, větší osobní aktivita členů Svazu v přesvědčování svých kolegů starostů, že členství ve Svazu má význam

a osobní přesvědčování na jednáních zastupitelstev a rad nečlenských obcí. Na tuto činnost by se Svaz měl lépe připravit a věnovat jí dostatečné zdroje. Kromě toho by měl investovat do vytvoření strategie rozšiřování členské základny, a to na základě profesionální analýzy toho, jak získat více členů.

Na druhé straně je otázkou, zda by v českém prostředí nebyl prostor pro dvě asociace místních samospráv, jednu reprezentující velká města, druhou zastupující malé obce. Tak tomu je například v Rakousku – obě organizace tam fungují ve vzájemné symbióze. To by však vyžadovalo vybudovat druhou, alespoň přibližně stejně silnou organizaci, jakou je Svaz, aby byla schopna zájmy menších samospráv účinně hájit. Zde je jistý potenciál pro SMS ČR, i když by jistě neměl jednoduchou pozici. Na vybudování efektivního aparátu jsou potřeba finanční zdroje a těch se specificky malým obcím nedostává (dokládá to i odhad příjmů z členských příspěvků u SMS ČR, viz kap. 6.4.2). Pokud by tedy v Česku nebylo členství obcí v asociaci hájící jejich zájmy povinné (jako tomu je např. právě v Rakousku), velmi těžko by se SMS ČR „dotahovalo“ na výsledky SMO ČR, a to ani kdyby pro to existovala vzájemná shoda a pochopení uvnitř Svazu. Také by to znamenalo velké politicko administrativní problémy, protože by Svaz těžko „vyloučil“ ty obce, které by po oficiálním rozhodnutí o tom, že Svaz bude zastupovat jen velká města, zatímco malé samosprávy by byly ve Sdružení, nemohly spadat pod Svaz. Navíc pokud by SMS ČR nebylo administrativně a z hlediska zdrojů vybaveno stejně jako Svaz, mohly by to obce spadající pod „slabší“ z obou organizací cítit jako křivdu. Tato možnost by tedy byla reálná jen v případě, že by takováto organizace vznikla uvnitř Svazu, ale na základě shody všech obcí a cíle, který by si sám vytýčil. V každém případě by však tento proces mohl do velké míry ohrozit prosazování zájmů samospráv navenek a znamenat dočasnou destabilizaci role Svazu a jeho dosahování vytýčených priorit. I z praktického hlediska se však zdá, že zatím jediný rozdíl v názorech mezi SMO ČR a SMS ČR je u RUD – je tedy otázkou, zda je v Česku prostor pro druhou asociaci určenou jen malým obcím.

Z hlediska finančních zdrojů je Svaz dobře situován. Přebytky hospodaření ukládá do rezervního fondu. Jeho hospodaření nehrozí výrazné škrty díky financování prostřednictvím členských příspěvků a jejich pravidelnému zvyšování v případě potřeby. Navíc je Svaz dobrou cílovou skupinou pro ty, kdo nabízejí své produkty či služby obcím.

Stabilní financování Svazu na jedné straně umožňuje relativní klid pro práci na legislativních připomínkách a výrazně Svaz neomezuje při lobbování (např. umožňuje získat více odborníků na oblast nižších územně správních celků, kteří tak mohou být kvalitnější). Na druhé straně to

však Svaz udržuje v jistotě příjmů a nemotivuje jej k intenzivnějšímu marketingu a získávání dalších obcí pro členství ve Svazu.

Ač tedy počet členů SMO ČR nijak výrazně neroste, jeho role evidentně sílí. Jednak to potvrzují příjmy a výdaje Svazu, ale také to dokládá analýza zabývající se ovlivňováním veřejných politik Svazem a analýza událostí významných pro Svaz (viz příloha 22). Základem činnosti a podstatou fungování Svazu je ovlivňování veřejných politik. Od roku 2001, kdy se Svazem ve své práci zabýval Linek, se prestiž Svazu významně posílila. Svaz se zařadil mezi připomínková místa tak, že do Legislativních pravidel vlády byla přidána povinnost konzultovat připravované legislativní návrhy s dopadem na obce se sdružením místních samospráv s celostátní působností. Svaz se tím zařadil mezi zájmové skupiny typu odborové organizace nebo organizace reprezentující zaměstnavatele. Svaz byl také konzultován v procesu příprav programů k čerpání prostředků ze Strukturálních fondů. To vyplývalo z nařízení Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, jež ukládá členským státům konzultovat přípravu programů pro čerpání strukturálních fondů se zástupci nejreprezentativnějších partnerů zastupujících příslušné regionální, místní, městské a jiné orgány veřejné moci³¹.

Další významnou událostí z hlediska lobbování byl pro Svaz podpis Dohody o spolupráci mezi Svazem a vládou ČR v roce 2004. První dohoda měla platnost na dobu určitou, tj. po dobu trvání tehdejší vlády, druhá dohoda z roku 2005 již byla uzavřena na dobu neurčitou, s možností pro kteroukoli ze stran ji vypovědět. Dohoda je významným dokumentem standardizujícím vztahy s vládou ČR, umožňujícím ji informovat o tom, jaký vliv mají její kroky na fungování místních samospráv a fungujícím jako platforma pro výměnu informací mezi zástupci místních samospráv a reprezentanty vlády. Role Svazu jako partnera vlády a ministerstev se tím více stabilizovala.

Lobbovací aktivity Svazu stojí na fungování Kanceláře Svazu. Od roku 1998 se její činnost profesionalizovala a posilovala. Z hlediska znalostí a vědomostí je Kancelář mozkiem a motorem Svazu (viz provozní výdaje Svazu).

K lobbovacím taktikám formou překrývajícího se členství a přímého kontaktu s poslanci, senátory a členy vlády, které Linek definoval jako základní prvky lobbování Svazem (2001 : 14 – 15), přibýly navíc ještě iniciace ústavních stížností. Svaz se v případech, kdy jsou schváleny zákony s významným negativním dopadem na samosprávy, které ohrožují

³¹ Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, čl. 11, odst. 1.

demokratickou samosprávu, obrací na senátory se žádostí o předložení ústavní stížnosti. V obou případech, kdy tak udělal (v roce 2005 a v roce 2007), byla jeho angažovanost korunována úspěchem a senátoři v obou případech ústavní stížnost předložili. Vždy tedy tato aktivita splnila svůj účel – v prvním případě byla sporná část příslušného zákona zrušena, v druhém případě stížnost vyvolala novou debatu a otevření dlouhotrvajícího bolavého problému církevních restitucí.

Závěry z případové studie

Ve Svazu stačilo jedno jediné téma, aby došlo k jeho rozkolu. Společná vize zastupovat všechny obce nestačila k tomu, aby se obce ztotožnily s jednotným postupem navenek vůči vládě. Lze tedy vyvodit závěr, že Svazu se nepodařilo mobilizovat mezi svými členy konsenzus ohledně definování situace kolem RUD a jejího řešení s dostatečným předstihem.

Téma rozpočtového určení Svaz rozdělil na dva tábory, které byly kvůli svým partikulárním zájmům ochotny dát všanc jednotu místních samospráv navenek. Potvrdilo se, na co už upozorňoval Linek: obě znesvářené skupiny bohužel hledí na téma RUD pouze optikou zisku či ztrát pro svou vlastní obec, nikoli optikou Svazu a jeho jednotného vystupování. Téměř tak není možné dohodnout se a dosáhnout kompromisu (2001 : 14). Tento přístup obcí k problému stál za vnitřním štěpením a protože Svaz nebyl úspěšný při jeho překonání, vzniklo konkurenční hnutí místních samospráv, které se etablovalo do Sdružení místních samospráv ČR. Z toho lze vyvodit, že Svaz selhal v definování vážnosti tehdejší situace a následně dostatečně nedefinoval konkrétní aktéry, kteří jsou za tuto situaci zodpovědní. Po Sněmu, který byl hlavní událostí ústící ve vznik SMS ČR pak sice uznal některé konkrétní chyby, ke kterým na Sněmu došlo, nspecifikoval však následnou strategii a taktiku kolektivní akce, která by mohla situaci změnit a přesvědčit malé obce o setrvání ve Svazu. Svaz sice provedl některé mobilizující kroky a rozhodl se více investovat do PR (viz rozhovor se starostou Bezdíčkem), na druhé straně dle slov Jecha Svaz po Sněmu vůči malým obcím nedělal nic. Nelze tedy konstatovat, že by si z nastalé situace vzal dostatečné poučení.

Na základě statistických dat lze vyvodit závěr, že ač vznik SMS ČR měl určitý vliv na členství obcí ve Svazu, nejednalo se o nijak významný dopad a co se týče finančních zdrojů, odchod těchto obcí ze Svazu se na jeho zdrojích nijak neprojevil, protože výpadek příjmů po odchodu obcí po Sněmu v roce 2007 vyrovnaly příspěvky měst, která do Svazu vstoupila. To lze tvrdit i přesto, že příjmy (i výdaje) Svazu v roce 2008 byly ve srovnání s rokem 2007 o něco nižší. Nelze to však přičíst nižším příspěvkům ze strany obcí, protože příjmy Svazu zahrnují několik položek, které mohou konečný stav příjmů ve finále významně ovlivnit

(např. v roce 2007 se konal X. sněm Svazu; poplatky na Sněm jsou součástí jak příjmů, tak výdajů Svazu. V roce 2008 se Sněm nekonal).

Svaz ve sféře svého zájmu téměř žádnou organizaci nepovažuje za svého konkurenta. V některých případech bývá potenciálním konkurentem Svazu Asociace krajů. „*V některých otázkách je konkurentem AK ČR, která je ale zároveň ve většině případů řešených záležitostí spojencem. Svým způsobem (Svaz) nemá žádnou vážnou konkurenci.*“ (Kryštof, rozhovor, 5.5.2009). Rozdílné požadavky krajů a obcí jsou dány občasnými lišícími se potřebami vyšších územně správních celků a místních samospráv.

SMS ČR zatím konkurencí Svazu není – jako o konkurenční organizaci o něm nehovoří ani zástupci SMO ČR, ani reprezentanti SMS ČR. Dle názoru autorky to však je jen díky tomu, že SMS ČR nemá dostatečné zázemí a zdroje jako SMO ČR, vede tak trochu partyzánský boj a má pouze jednu hlavní prioritu a ostatní aktivity nejsou pro něj tolik důležité. Do budoucna však tato organizace může vyrůst a vybuduje-li efektivní a funkční kancelář a podaří-li se jí efektivně rozšířit svou agendu i o další témata, která obce pálí, tedy nejen RUD, může ohrožením Svazu být a může Svazu odlákat velký počet malých obcí. Riziko tedy leží v tom, že SMO ČR nevnímá SMS ČR jako potenciální ohrožení své existence, což může znamenat podcenění situace a vyústit v to, že Svaz zaspí své příležitosti.

Na druhé straně je otázkou, zde v českém veřejném sektoru je prostor pro dvě asociace samospráv, nota bene když mají v podstatě shodné priority a liší se pouze v jedné otázce, ve způsobu financování obcí (a to nezávisle na výše vyslovené možnosti, že by se Svaz vzdal reprezentace malých obcí ve prospěch organizace, která by hájila zájmy jen malých obcí). Dvě organizace mohou znamenat také to, že požadavky obcí budou roztržité a nejednotné, což bude mít vždy dopad na obce a stát si tak bude moci vybírat, koho zohlednit, či požadavky se vládě „více hodí“. Potvrzujete i starosta Kryštof, člen Předsednictva SMO ČR: „*Vznikem dalších subjektů může dojít k roztržení požadavků a uspokojení požadavků jen některých skupin.*“ (Kryštof, rozhovor, 5. 5. 2009).

Závěrem je však nutné ještě zaměřit do řad státní správy. Jakou strategii vlastně stát má vůči svým samosprávám? Z reformem v letech 2004 – 2006 a z toho, jak moc se daňové změny projeví na rozpočtech obcí, to totiž není zcela jasné. Chce mít sebevědomou obecní správu, která je schopna investovat a rozvíjet své území a přispívat tak demokratickému vývoji v Česku? Pak musí počítat s tím, že tato strategie vyžaduje dlouhodobé plánování a stabilitu tak, aby se místní samosprávy mohly chovat jako efektivní hospodáři a dobří správci. Jde mu o to, aby český venkov byl žijícím místem? Pak nemůže snižovat již tak napjaté rozpočty malých

obcí, omezovat je prostřednictvím peněz, které jim přiděluje a nutit je tím ke slučování. Více prostředků pro venkov znamená lepší služby pro obyvatele, a to je jednou z cest, jak vylidňování venkova zabránit.

Uvedené otázky by samozřejmě stály za samostatnou práci s hlubší analýzou. Každopádně však dokazují, že daňové reformy mají mnohem větší dopad na životy obyvatel země, než jen ty, které jsou patrné na první pohled – např. snížení odvodů daní jednotlivým občanům. Ve finále mohou znamenat, zda se jednotlivci rozhodnou opustit své bydliště na venkově a dát přednost městu.

8 Použitá literatura

Analýza a tvorba veřejných politik : Přístupy, metody, praxe. Arnošt Veselý, Martin Nekola (eds.). 1. vyd. Praha : SLON, 2007. 406 s.

Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD. Zpráva pro závěrečný 5. kontrolní den 20. 1. 2009 na MF ČR. Praha : MFČR, 2009. 629 s.

BRHLÍKOVÁ, Petra. *The Nonprofit Sector in the Czech Republic.* [s.l.], 2004. 35 s. Center for Economic Research and Economic Education - Economic Institute (CERGE-EI). Projekt. Dostupný z WWW: <<http://home.cerge-ei.cz/brhlikova/npos/DPBrhlikova.pdf>>.

BROKL, Lubomír, et al. *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky.* 1. vyd. Praha : Sociologické nakladatelství, 1997. 210 s. ISBN 80-85850-48-6.

BRŮNA, Miroslav, et al. *Veřejná správa v České republice.* 2. rozš. vyd. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5.

PAJAS, Petr. *Czech Republic Country Report.* [s.l.] : [s.n.], 2002. 37 s. Dostupný z WWW: <<http://www.icnl.org/knowledge/library/showRecords.php?country=Czech+Republic>>.

ČERNOHORSKÝ, J. (ed.) *Svaz měst a obcí České republiky očima století. Svaz měst a obcí ČR,* Praha, 2007.

DIANI, Mario. *The Concept of Social Movement.* Kate Nash. [s.l.] : Blackwell Publishers, [1992]. Dostupný z WWW: <<http://books.google.com/books?hl=cs&lr=&id=49saFOUpbE8C&oi=fnd&pg=PA155&dq=%22Diani%22+%22%E2%80%9EThe+Concept+of+Social+Movement%22+&ots=ORkDo73T7I&sig=PgBap3pnds42mx5FB0kADj4gktA#PPT1,M1>>. ISBN 0-631-21364-3. Readings in Contemporary Political Sociology, s. 155-176.

FRIČ, Pavol. *Aktivita a potřeby neziskových organizací v České republice: výsledky kvantitativního sociologického šetření.* 1. vyd. Praha : Agnes, 1998. 61 s. ISBN 80-902633-0-5.

FRIČ, Pavol. *Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky : Institucionalizace (ne)odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy. Střední Evropa v Unii a Unie ve střední Evropě : Konference k výzkumnému záměru UK FSV a Katedry psychologie UK FF* [online]. 2000 [cit. 2009-04-06]. Dostupný z WWW: <http://veda.fsv.cuni.cz/konf_sem/globalni_svet/GS_prispevky/g_soc_fric.htm>.

GOULLI, Rochdi, FRIČ, Pavol et al. *Neziskový sektor v ČR: výsledky mezinárodního srovnávacího projektu John Hopkins University.* Praha : Eurolex Bohemia, 2001. 203 s. ISBN 80-86432-04-1 .

JANDA, Kenneth, et al. *Výzva demokracie : Systém vlády v USA.* Dagmar Boušková. 2. vyd. Praha : SLON, 1998. 421 s. ISBN 80-85850-54-0.

JUŘENČÁKOVÁ, Jana, POLČÁK, Stanislav. *Iniciativa za živý venkova : Návrhy na změnu rozpočtového určení daní* [online]. 2006 [cit. 2009-04-30]. Dostupný z WWW: <http://www.hybaskova.cz/_cw_files/%C4%8CESK%C3%81%20POLITIKA/INICIATIVA%20ZA%20%C5%BDIV%C3%9D%20VENKOV%20N%C3%81VRHY%20NA%20ZM%C4%9ANU%20ROZPO%4%8CTOV%C3%89HO%20UR%C4%8CEN%C3%8D%20DAN%20C3%8D/87/01.de7ef002f4d12cb7327fbffe45bb4b541155640187/RUD_reforma_Iniciativy_SNKED.doc>.

- KATZ, Richard S., MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*. 1995, vol. 1, no. 1, s. 5-28.
- LeBON, Gustave. *Psychologie davu*. L. K. Hofman, Z. Ulrich. Praha : KRA, 1997. 102 s.
- LINEK, Lukáš. *Aktivita Svazu měst a obcí ČR v legislativním procesu (případ zákona o rozpočtovém určení daní a zákona o obcích)*. Praha, 2001. 58 s. Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova. Vedoucí diplomové práce Petr Kotlas.
- Regionální rozdíly v demografickém, sociálním a ekonomickém vývoji České republiky. Charakteristika územního uspořádání České republiky*. ČSÚ. [cit 2009-04-13] Dostupný z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/930022F12F/\\$File/1379-07ch.pdf](http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/930022F12F/$File/1379-07ch.pdf)>.
- REKTOŘÍK, Jaroslav. *Organizace neziskového sektoru : základy ekonomiky, teorie a řízení*. 1. vyd. Praha : Ekopress, 2001. 177 s. ISBN 80-86119-41-6 .
- ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie: srovnávací analýza demokratických politických systémů*. 1. vyd. Praha : Portál, 2002. 208 s. ISBN 80-7178-628-4.
- Svaz měst a obcí očima století*. Jiří Černožský. 1. vyd. Praha : SMO ČR, 2007. 109 s. ISBN 978-80-239-9298-4.
- TOTH, Petr. *Systémy financování obce a proces financování determinance obcí a měst v ČR*, Konference „Veřejné finance“ VŠE Praha 2006.
- VYBÍRAL, V. *Veřejné finance*. Hradec Králové : E.I.A., 1995. s.66
- WALTER, Ondřej. *Logrolling - teorie a praxe v ČR*. Brno, 2008. 57 s. Masarykova univerzita. Vedoucí diplomové práce Mgr. Jiří Špalek, PhD. Dostupný z WWW: <http://is.muni.cz/th/99737/esf_m/Logrolling_-_teorie_a_praxe_v_CR.pdf>.
- ZNEBEJÁNEK, František. *Sociální hnutí : teorie, koncepce, představitelé*. Praha : Sociologické nakladatelství, 1997. 175 s.
- Zákony**
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 377/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Články

Bartoněk: Požadavky malých obcí prosadíme. *Sdružení místních samospráv : Aktuality* [online]. 2009 [cit. 2009-03-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.smscr.cz/aktuality.php?idn=45>>.

KOTLAS, Petr. Zájmové skupiny v pluralitní demokracii. *Parlamentní zpravodaj*, Praha, 2001, s. 23 – 25.

DAVIS, Frank L., WURTH, Albert H. American Interest Group Research: Sorting Out Internal and External Perspectives. *Midwest Journal of Political Science*. 1969, no. XLI, s. 435-452.

ZGRAJOVÁ, Lenka. Sdružení místních samospráv ČR chce hájit zájmy menších měst a obcí. *Informační servis, SMO ČR*. Roč. 2008, č. 3, s. 21-25.

SACHR, Tomáš. Začala doba mlčenlivých médií. *Respekt*. 30.3.2009, roč. XX, č. 14, s. 7.

Ostatní dokumenty

Stanovy Svazu měst a obcí ČR [online]. 2006 [cit. 2009-04-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.smocr.cz/smo-cr/zakladni-dokumenty/default.aspx>>.

Stanovy Sdružení místních samospráv ČR [online]. 2008 [cit. 2009-05-04]. Dostupný z WWW: <http://www.smscr.cz/docs/3_stanovy_sms_cr.pdf>

Legislativní pravidla vlády [online]. 2007 [cit. 2009-03-15]. Dostupný z WWW: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn__pravidla_vl_dy.pdf>.

Výroční zpráva Svazu měst a obcí ČR 2001 – 2008

Záznam z X. Sněmu SMO ČR konaného ve dnech 24. a 25. května 2007 v Hradci Králové, [online]. 2007 [cit. 2009-04-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.smocr.cz/snem/x-snem-smo-cr/default.aspx>>

URL

ASPI, automatizovaný systém právních služeb. [cit 2009-04-15]. http://www.aspi.cz/aspi/produkty/detail/aspi_system/.

ČSÚ <http://www.czso.cz>

PPT Ministerstva financí k RUD: <http://www.denmalychobci.cz/files/prezentace/31/mf.pdf> [cit 2009-04-15]

Rada evropských obcí a regionů <http://www.ccre.org>

Sdružení místních samospráv: <http://www.smscr.cz>

SMO ČR: <http://www.smocr.cz>

9 Seznam příloh

Příloha č. 1: Struktura a aktéři intermediárního systému (obrázek)

Příloha č. 2: Organizační struktura Svazu měst a obcí ČR (obrázek)

Příloha č. 3: Schéma rozpočtového určení daní platné do konce roku 2007 (obrázek)

Příloha č. 4: Srovnání členských a nečlenských obcí Svazu (graf)

Příloha č. 5: Členství obcí ve Svazu dle kategorie obce (graf)

Příloha č. 6: Srovnání počtu členských a nečlenských obcí Svazu (graf)

Příloha č. 7: Srovnání počtu členských a nečlenských městysů Svazu (graf)

Příloha č. 8: Srovnání počtu členských a nečlenských měst Svazu (graf)

Příloha č. 9: Srovnání počtu členských a nečlenských statutárních měst Svazu (graf)

Příloha č. 10: Počet obyvatel členských obcí Svazu ve srovnání s počtem všech obyvatel ČR (graf)

Příloha č. 11: Rozdělení obcí Svazu podle počtu obyvatel v jednotlivých kategoriích obcí (graf)

Příloha č. 12: Struktura příjmů Svazu k 31. 12. 2008 (graf)

Příloha č. 13: Struktura výdajů Svazu k 31. 12. 2008 (graf)

Příloha č. 14: Srovnání příjmů a výdajů Svazu od roku 2001 (graf)

Příloha č. 15: Počet obyvatel členských obcí SMS ČR ve srovnání s počtem všech obyvatel ČR (graf)

Příloha č. 16: Vývoj členské základny Svazu od roku 2001 (graf)

Příloha č. 17: Typologie neziskových organizací podle původu a druhu aktivity (tabulka)

Příloha č. 18: Vývoj nastavení členských příspěvků ve Svazu (tabulka)

Příloha č. 19: Vymezení aktérů, se kterými Svaz přichází do styku při prosazování svých zájmů (tabulka)

Příloha č. 20: Členství obcí v SMS ČR dle velikosti obcí (tabulka)

Příloha č. 21: SWOT analýza Svazu (tabulka)

Příloha č. 23: Analýza událostí Svazu měst a obcí ČR (tabulka)

Příloha č. 24: Záznam rozhovoru s Jaromírem Jechem, výkonným místopředsedou Svazu měst a obcí ČR

Příloha č. 25: Záznam rozhovoru s Josefem Bezdíčkem, místopředsedou Svazu měst a obcí ČR, předsedou Komory obcí a starostou obce Čermná nad Orlicí

Příloha č. 26: Záznam rozhovoru s Ladislavem Kryštofem, členem předsednictva SMO ČR a starostou města Uherský Brod

Příloha č. 26: Záznam rozhovoru s Lenkou Zgrajovou, zaměstnankyní Kanceláře Svazu měst a obcí ČR, Oddělení vnějších vztahů Kanceláře SMO ČR

Příloha č. 27: Záznam rozhovoru se Janou Juřenčákovou. Senátorkou

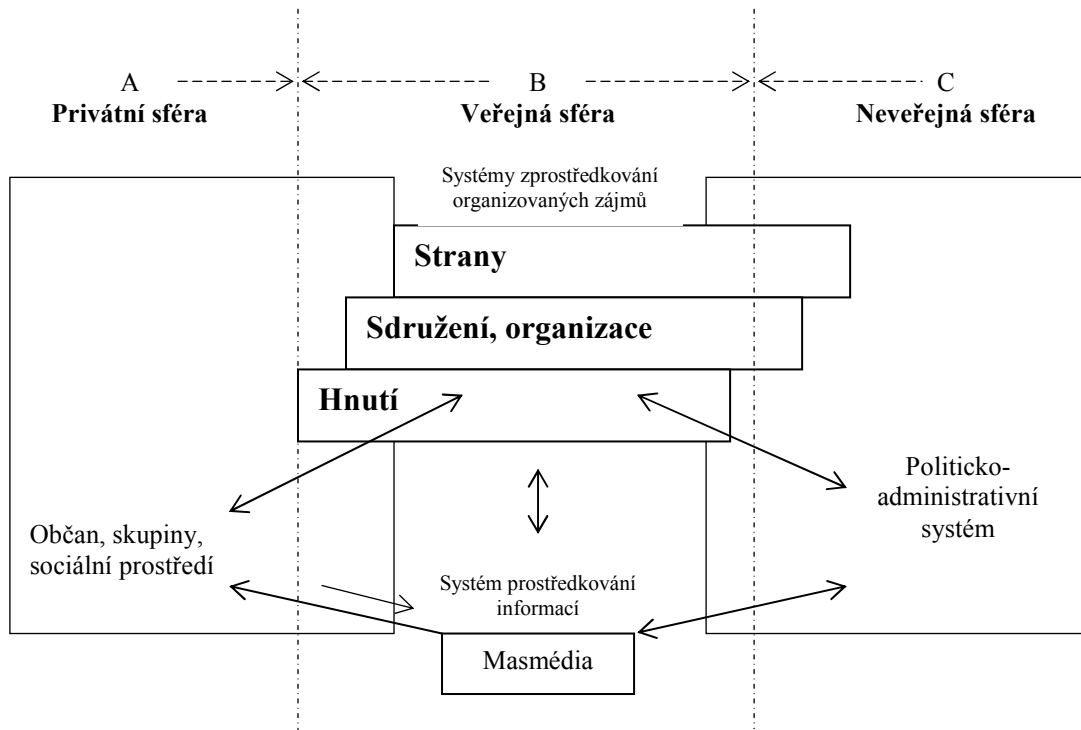
Příloha č. 28: Záznam rozhovoru s Věrou Kovářovou, místopředsedkyní SMS ČR a starostkou Chýně

Příloha č. 29: Záznam rozhovoru s Miroslavem Kovářikem, starostou obce Modrá, místopředsedou SMS ČR

Přílohy

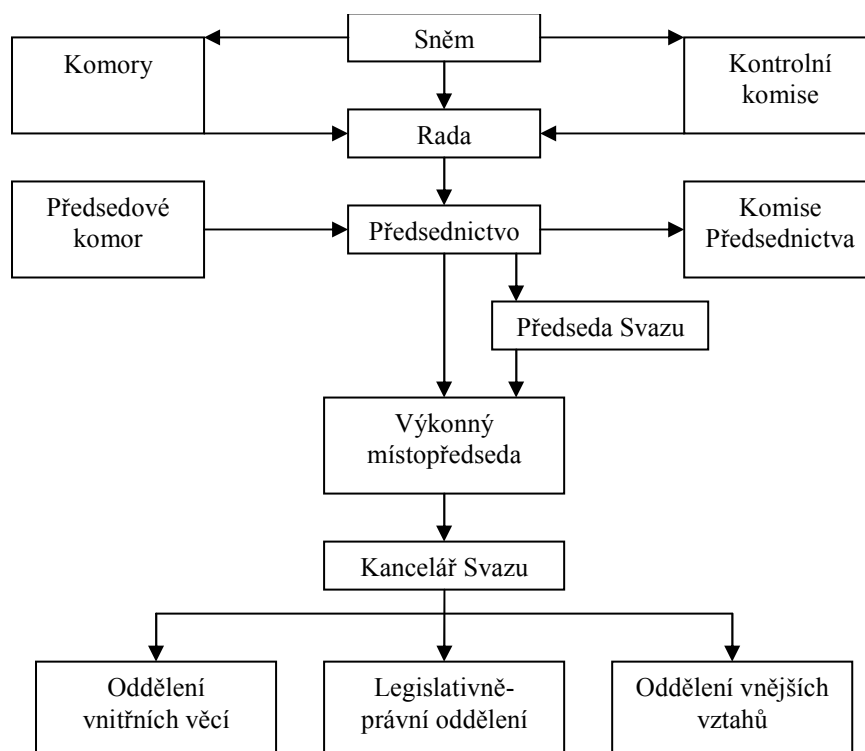
9.1 Obrázky

Příloha č. 1: Struktura a aktéři intermediárního systému (obrázek)



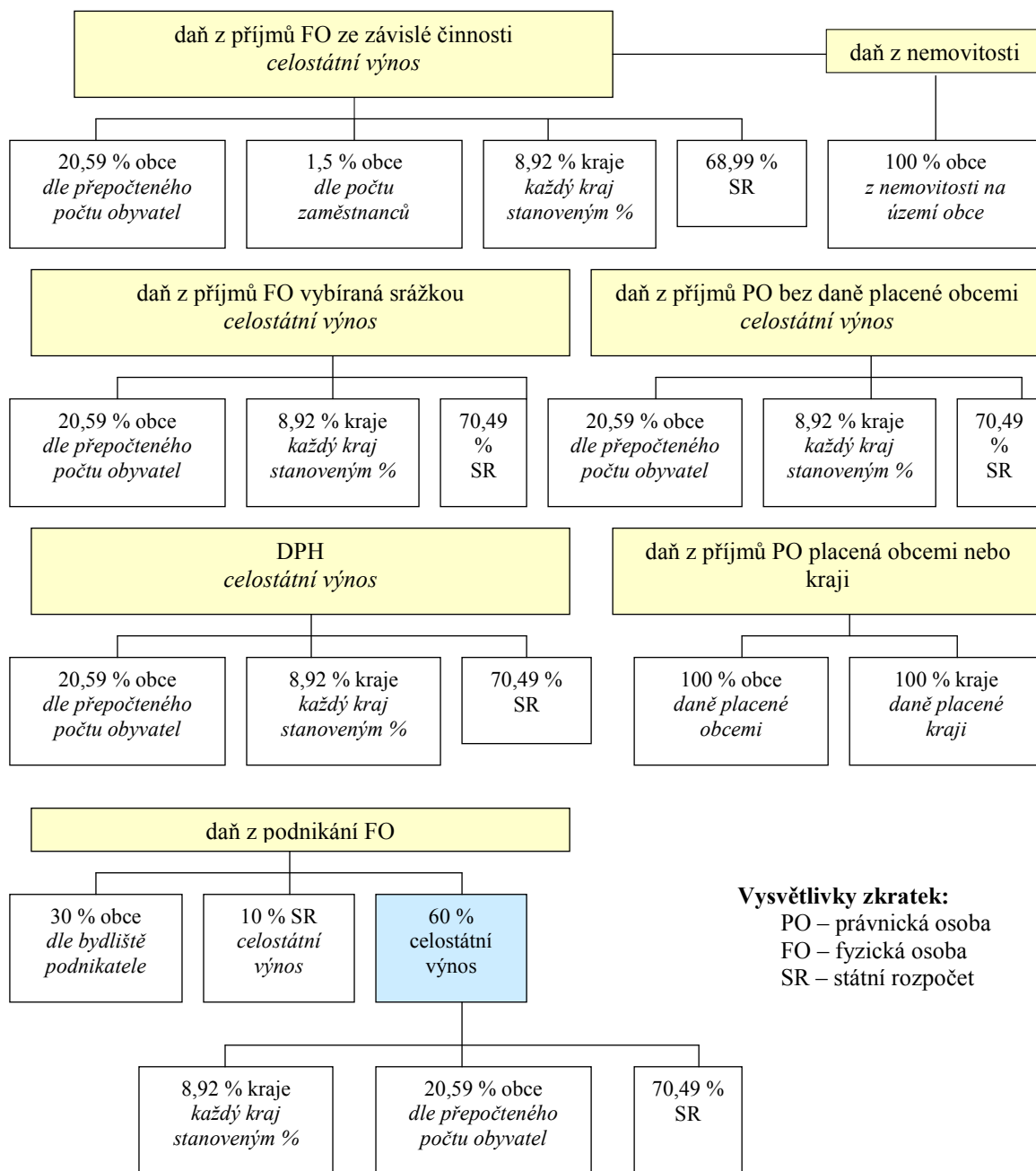
Zdroj: Rucht, Dieter, 1991, in Brokl, 1997 : 27

Příloha č. 2: Organizační struktura Svazu měst a obcí ČR (obrázek)



Zdroj: Výroční zpráva SMO ČR 2008

Příloha č. 3: Schéma rozpočtového určení daní platné do konce roku 2007 (obrázek)

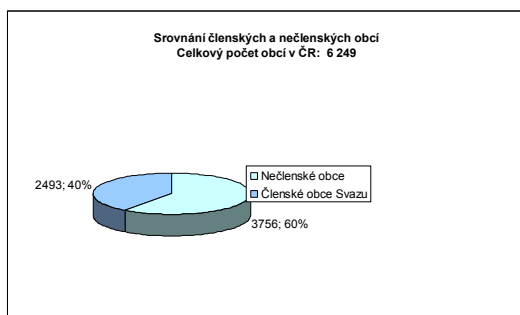


Vysvětlivky zkratk:
 PO – právnická osoba
 FO – fyzická osoba
 SR – státní rozpočet

Zdroj: Svaz měst a obcí ČR, 2006 : 35

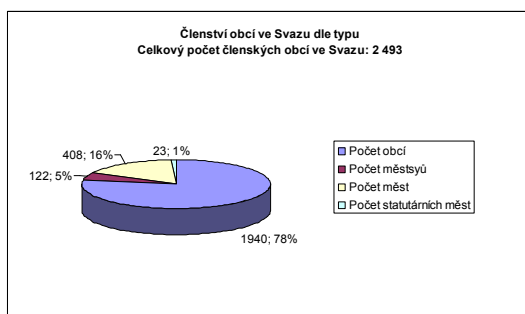
9.2 Grafy

Příloha č. 4: Srovnání členských a nečlenských obcí Svazu (graf)



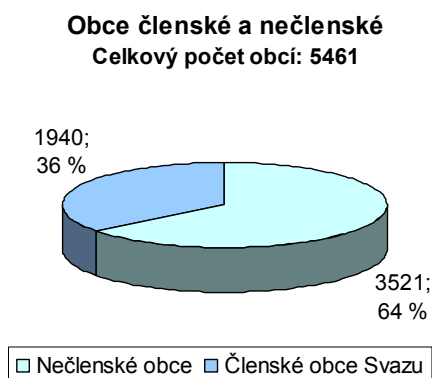
Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 5: Členství obcí ve Svazu dle kategorie obce (graf)



Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 6: Srovnání počtu členských a nečlenských obcí Svazu (graf)



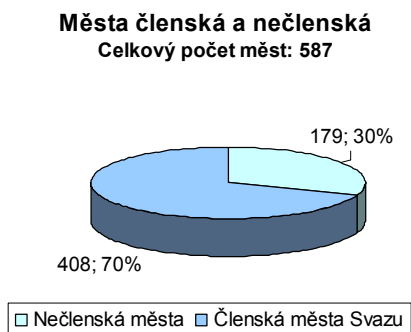
Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 7: Srovnání počtu členských a nečlenských městysů Svazu (graf)



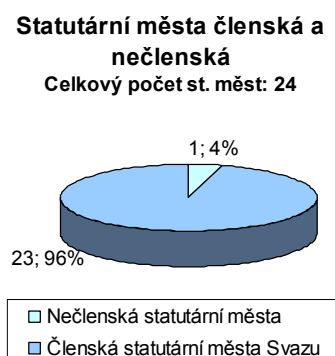
Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 8: Srovnání počtu členských a nečlenských měst Svazu (graf)



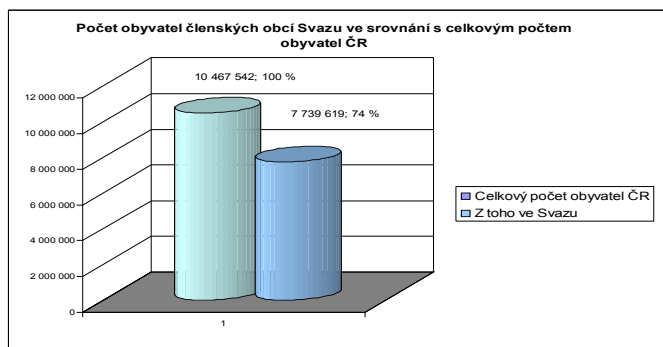
Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 9: Srovnání počtu členských a nečlenských statutárních měst Svazu (graf)



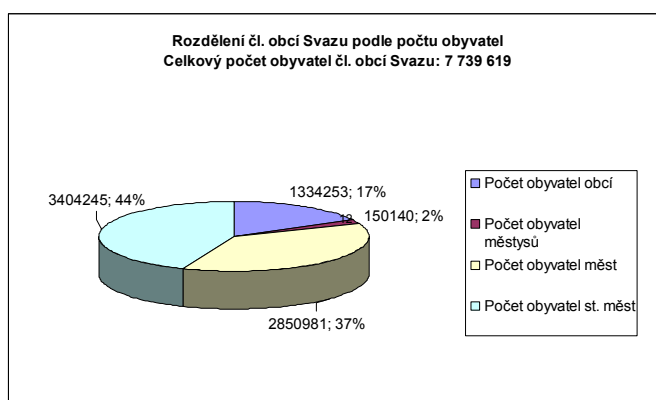
Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 10: Počet obyvatel členských obcí Svazu ve srovnání s počtem všech obyvatel ČR (graf)



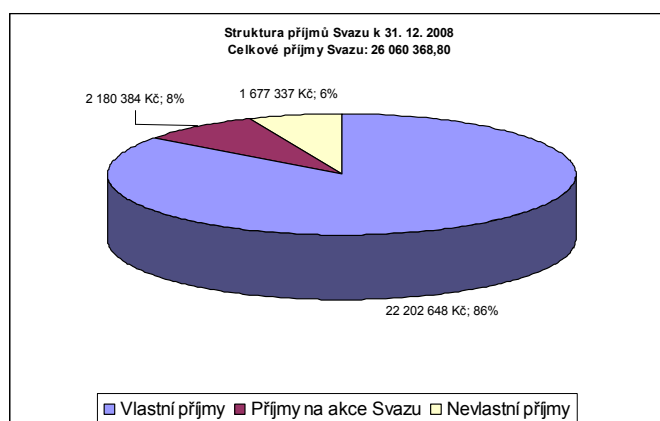
Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 11: Rozdělení obcí Svazu podle počtu obyvatel v jednotlivých kategoriích obcí (graf)



Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 12: Struktura příjmů Svazu k 31. 12. 2008 (graf)



Legenda:

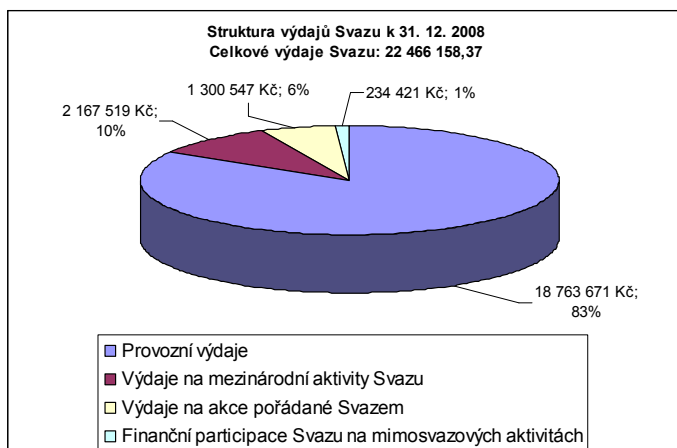
Vlastní příjmy Svazu: členské příspěvky, úroky z běžných účtů, příjmy z inzercí v Informačním servisu a plnění pojištění z odcizeného vozidla

Příjmy na akce Svazu: příjmy z poplatků na akce pořádané Svazem a příjmy za reklamu propagaci firem na těchto akcích

Nevlastní příjmy: účelová neinvestiční dotace Ministerstva pro místní rozvoj ČR (např. na úhradu členských příspěvků Svazu v Radě evropských obcí a regionů (CEMR) apod., příspěvek Státního fondu dopravní infrastruktury na projekt BESIP v obcích, apod.

Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 13: Struktura výdajů Svazu k 31. 12. 2008 (graf)



Legenda:

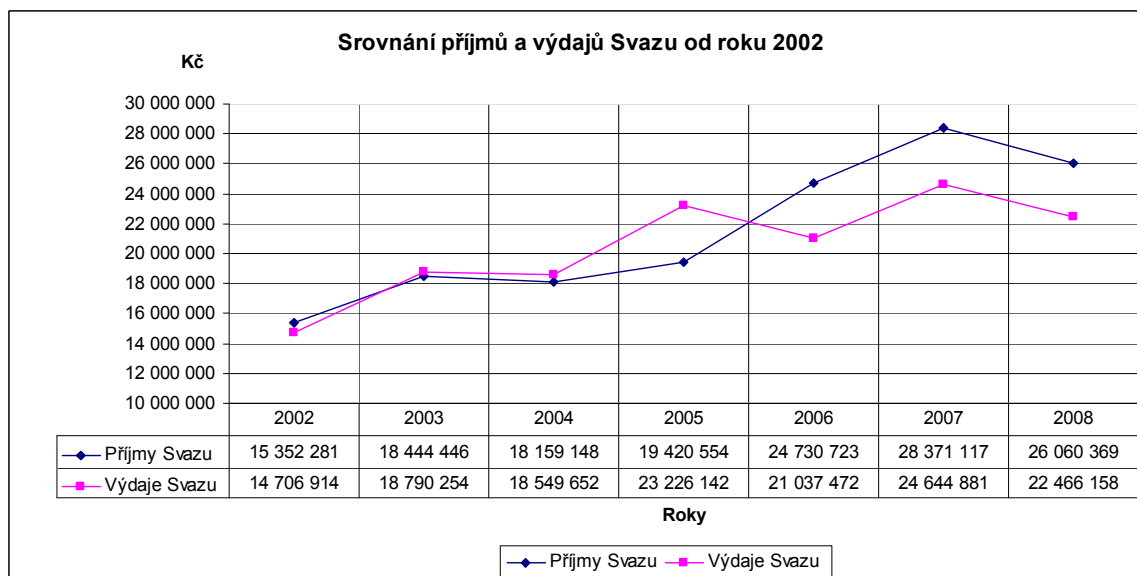
Provozní výdaje: náklady spojené s provozem Kanceláře Svazu, výdaje na cestovní náklady, výkony spojů a tisky včetně nákladů na tisk Informačního servisu, mzdové prostředky pro zaměstnance Kanceláře a náklady na pořízení majetku Svazu.

Výdaje na mezinárodní aktivity Svazu: studijně pracovní cesty, zahraniční cesty zaměstnanců Kanceláře a zástupců Svazu (převážně kryty účelovou dotací MMR), členský příspěvek Radě evropských obcí a regionů (CEMR) a Evropské sociální síti, spolupráce s asociacemi místních samospráv v Evropě, překlady, provoz Domu samospráv v Bruselu a náklady na společná zasedání SMO ČR a Združení miest a obcí Slovenska (ZMOS).

Výdaje na akce pořádané Svazem (financované z více zdrojů): projekt SFDI „Dopravně inženýrská opatření BESIP v obcích“, krajská setkání, Finanční konference.

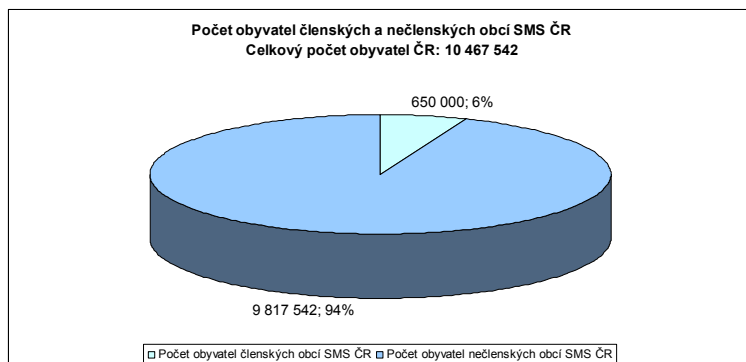
Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 14: Srovnání příjmů a výdajů Svazu od roku 2001 (graf)



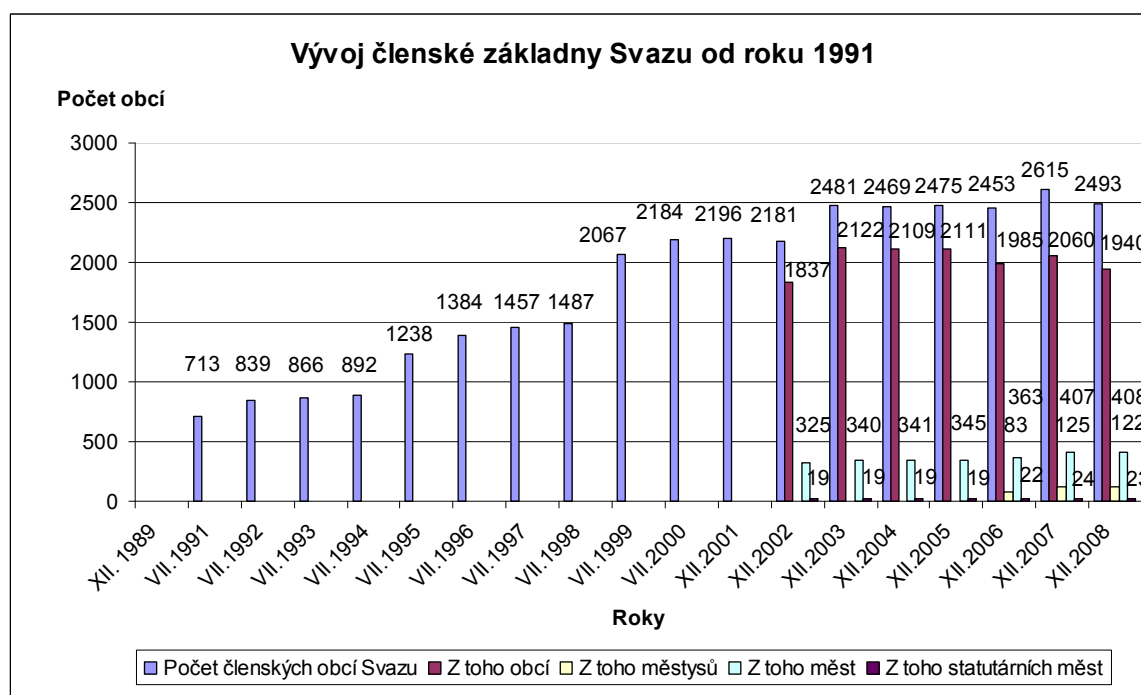
Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 15: Počet obyvatel členských obcí SMS ČR ve srovnání s počtem všech obyvatel ČR (graf)



Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 16: Vývoj členské základny Svazu od roku 2001 (graf)



Pozn.: Shromáždit data o členství jednotlivých kategorií obcí ve Svazu bylo možné až od roku 2002. Na počet statutárních měst ve Svazu měly vliv i administrativní změny, kdy v roce 2006 k 20 statutárním městům přibýly další 3, ta však vzešla z dřívějších měst. Do roku 2006 neexistovaly městyse; ty byly původně obcemi.

Zdroj: Autorka, data SMO ČR

9.3 Tabulky

Příloha č. 17: Typologie neziskových organizací podle původu a druhu aktivity (tabulka)

Původ	Druh aktivity	
	Téměř výhradně servisní	Do značné míry mobilizující
Staré	Typ 1 - sport, rekreace - komunitní rozvoj	Typ 2 - odbory - profesní organizace
Nové	Typ 3 - charita - sociální oblast - zdraví	Typ 4 - ekologie - ochrana lidských práv

Zdroj: Goulli, Frič, 2001 : 97

Příloha č. 18: Vývoj nastavení členských příspěvků ve Svazu (tabulka)

	1991	1993	1995	1996	2001	2005
Členské příspěvky	7 finančních pásem pro paušál v rozsahu 200.- - 4 000.- Kč + 0,50 Kč / obyvatele	1.- Kč za obyvatele	1,30 Kč / obyvatele + Rada může zvýšit částku o oficiální míru inflace	1,40 Kč / obyvatele	Paušální částka 1000.- Kč + 1,60 Kč / obyvatele	Diferenciace pevné části: 2 200.- Kč / obec; 5 000 Kč / město; 10 000 .- Kč / st. město. Variabilní část: 1,80 Kč /obyvatele

Zdroj: Autorka, data SMO ČR

Příloha č. 19: Vymezení aktérů, se kterými Svaz přichází do styku při prosazování svých zájmů (tabulka)

Aktéři	Zájem na řešení problémů		Moc		Postoj (náзор na závažnost problémů)	
	Odhad	Spol. odhadu	Odhad	Spol. odhadu	Odhad	Spol. odhadu
Místní samosprávy: obce, městyse, města a statutární města	xxx	//	xx	//	xxx	//
Vyšší územně správní celky – kraje / Asociace krajů	xxx	//	xxx	/	xx	//
Zástupci vlády ČR – premiér, ministři a jejich poradci	xx	/	xxx	//	xx	/
Politická reprezentace - poslanci, senátoři	xx	/	xxx	//	xx	/
Ministerstva a jejich úředníci	xx	/	xx	?	xx	/
Média	x	//	xxx	//	x	//
Organizace s podobným zaměřením (Spolek pro obnovu venkova, Sdružení místních	xxx	/	xx	?	xxx	//

samospráv.)						
Odborníci	xxx	//	x	//	xxx	//
Instituce EU	xxx	//	x	//	xxx	/

Vysvětlivky:

Odhad: x – malá síla, xx – střední síla, xxx – velká síla;

Spolehlivost odhadu: // - podle názoru autorky názoru spolehlivý odhad, / – vcelku spolehlivý odhad (některé chybějící informace či pochybnosti o interpretaci určitých faktů), ? – dohady autorky

Zdroj: Autorka

Příloha č. 20: Členství obcí v SMS ČR dle velikosti obcí (tabulka)

Do 100 obyvatel	77
Do 300 obyvatel	320
Do 500 obyvatel	229
Do 1000 obyvatel	224
Nad 1000 obyvatel	106
Celkem	1022

Zdroj: Autorka, data SMS ČR

Příloha č. 21: SWOT analýza Svazu (tabulka)

Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> - dlouholetá historie Svazu a jeho tradice v Českých zemích + s tím spojená prestiž - silné zdroje Svazu (členství, finanční zdroje, lobbovací aktivity) - efektivní zázemí SMO v podobě Kanceláře Svazu s několika odborníky na daná témata, kteří jsou schopni účinně prosazovat zájmy Svazu - členství velkých měst, které přinášejí do Svazu zdroje - jednota v rámci republiky – největší organizace místních samospráv sdružující všechny typy obcí - vzájemný respekt různých velikostních kategorií obcí - komorové uspořádání Svazu, které zajišťuje demokratické rozhodování ve Svazu - legislativní a lobbovací síla Svazu (velký význam Dohody s vládou a prosazení Svazu jako povinné připomínkového místa u právních návrhů, které se týkají obcí) - angažování se ve všech oblastech, které obce řeší - důležitá pozice Svazu v CEMR, schopnost prosazovat zájmy obcí i na úrovni EU 	<ul style="list-style-type: none"> - Svaz neshromažďuje drtivou většinu obcí v ČR - členství obcí ve Svazu prostřednictvím pouze starosty – členem by měla být celá obec včetně administrativního aparátu a tajemníků - nutnost dosahovat kompromisů vyplývajících z komorového uspořádání Svazu - relativně vysoká závislost Svazu na příspěvcích měst - stále relativně slabá účast malých obcí ve Svazu, zejména těch, které jsou řízeny neuvolněnými starosty a s tím související nedostatečné přesvědčení malých obcí o tom, že členství ve Svazu je pro ně podstatné - nedostatečná informovanost členů Svazu o tom, co Svaz dělá - nedostatečná mediální propagace Svazu - fluktuace v Kanceláři Svazu a z toho vyplývající diskontinuita co se týče osobních vztahů s úředníky, poslanci a senátory při jejich lobbování
Příležitosti	Hrozby
<ul style="list-style-type: none"> - vytvoření stabilních vztahů s vládními úřady (dnes stojí na osobních kontaktech) - jednotnost všech obcí v otázkách, které chtějí prosadit (znovusloučení se SMS ČR) - zvýšení členské základny a s tím spojené zvětšení zdrojů Svazu - u partikulárního tématu RUD: dosažení toho, aby se rozpočtová pravidla pro obce neměnila v průběhu volebního období - demokratické prosazení povinného členství ve Svazu - z hlediska možností, jak ještě lépe lobbovat a ovlivňovat veřejné politiky ve svůj prospěch, by Svaz mohl informovat své členy o tom, jak každý senátor a nebo poslanec hlasoval o návrzích zákonů týkajících se témat, která mají dopad na obce - průzkum toho, proč malé obce nemají větší zájem o vstup do Svazu (provést např. placený průzkum u agentury). Dle toho následně připravit strategii náboru. 	<ul style="list-style-type: none"> - problém nenavázání kontaktů s odpovědnými úředníky, pokud se v kanceláři střídají zaměstnanci - vzájemná nedůvěra jednotlivých kategorií obcí mezi sebou uvnitř Svazu - nedostatečná komunikace mezi komorami Svazu - protichůdné požadavky jednotlivých organizací samospráv, kdy budou porušeny principy jednoty obcí - rozkol mezi velikostními skupinami obcí, roztržštění sil - neschopnost Svazu udržet si své členy - problém černého pasažéra - podcenění SMS ČR jako potenciální konkurenční organizace pro Svaz

Zdroj: Autorka

9.4 Rozhovory

Příloha č. 23: Záznam rozhovoru s Jaromírem Jechem, výkonným místopředsedou Svazu měst a obcí ČR

Praha, 26. 3. 2009

1) Jaké jsou dle vašeho názoru silné stránky SMO? Jaké výhody má? V čem je SMO dobré? K jakým zdrojům má SMO přístup? Co jsou podle jiných silné stránky SMO?

Silnou stránkou je jednota v rámci republiky – na počet obyvatel je Svaz největší organizace místních samospráv.

Dále to je vzájemný respekt různých velikostních skupin obcí – primátoři chápou malé obce a opačně.

Jedná se o jediné celorepublikové sdružení sdružující všechny typy obcí.

Svaz má fungující a efektivní kancelář, i v porovnání s cizinou (Slováci, apod.). Ta je respektovaná starosty, poslanci, senátory i ministry. Kanceláře začala plnit funkci skutečné lobbistické organizace až v roce 1998 – 99, předtím to byl pouze sekretariát Svazu.

V souvislosti s rolí Svazu ve sjednocené Evropě je relativně důležitá pozice Svazu v Radě evropských obcí a regionů (CEMR). Předseda Svazu O. Vlasák je výkonným prezidentem CEMR.

Za posledních 19 let si Svaz vybudoval silnou pozici

A silnou stránkou jsou samozřejmě zdroje Svazu, např. finanční (čl. příspěvky, příspěvek od státu na evropské a mezinárodní záležitosti, opakovaný zájem od partnerů, kteří formou příspěvků na akce Svazu nemálo Svazu přispívají). To také umožňuje Svazu do jisté míry si vybírat – partneři musejí být důvěryhodní (např. některé skupiny partnerů pracují na připomínkách k zákonům). Svaz má také výborné hospodaření (má rezervní fond) – není na partnerech závislý ekonomicky.

2) Co považujete za nejdůležitější úkol, který Svaz má?

Prosazování zájmů a názorů představitelů obecních samospráv podložených prací lidí v kanceláři. Cílem je oponentní formou dospět k tomu, aby se zkvalitňovala veřejná správa a tím aby se lidem lépe v obcích žilo (snižování administrativní náročnosti, zákony jako pomocníci apod.). V neposlední řadě je důležitým úkolem reprezentace členů.

3) Kdo jsou pro Svaz nejdůležitější partneři z hlediska prosazování zájmů obcí a měst?

Kromě obcí všichni, kteří reprezentují veřejnou správu: vláda, parlament, kraje. Také ostatní sdružení obcí se se Svazem se doplňují (např. sdružení lázeňských měst, regionální sdružení – ta jsou nezastupitelná vůči krajské samosprávě, v souvislosti s projednáváním plánů rozvoje kraje a obcí, při projednávání rozpočtů krajů apod. Mají svoji samostatnost, ale se Svazem spolupracují v rámci Regionální komise a roli Svazu uznávají.)

Jaký je vztah k SMS ČR?

K SMS ČR nemá SMO ČR žádný vztah, jejich pozice není jasná. To, o co se snažili starostové v SMS ČR před jeho vznikem, Svaz dělá. Vymezování se Sdružení vůči Svazu stojí na předpokladu, že se špičky organizace transformují do politických stran a hnutí a uspějí v politických volbách. Potvrdilo se to při volbách krajských a potvrzuje se to ve volbách do EP (viz www.starostove-nezavisli.cz).

SMS ČR navíc nedělá práci, kterou slibovali starostům. Příkladem je situace, kdy docházelo k transformaci České pošty (snaha zlepšit služby, ale zároveň se mělo rušit cca 180 poboček v obcích). Komora obcí Svazu v této souvislosti vyvolala jednání s Ministerstvem vnitra a zásluhou MV (náměstek Zajíček je bývalým zastupitelem obce) se rušení pošt odložilo a vzaly se v potaz názory obcí na jejich rušení. Dalo by se předpokládat, že jelikož se jednalo o malé obce, kde se měly pošty rušit, mělo v této situaci SMS ČR náležitě jednat. Neudělalo však nic.

Dnes se setkávám s lítostí některých obcí, že ze Svazu vystoupily, protože mají pocit, že SMS ČR pro ně nic nedělá. SMS ČR se vymezuje proti čtyřem největším městům a svou politiku postavilo na závisti vůči čtyřem největším městům. Nemá kromě tohoto tématu jiný konkrétní zájem. Není ani regionálním sdružením.

Analýza z hlediska RUD ukázala, že objem prostředků, které obce dostávají, není jen o tom, kolikrát více velká města dostanou na občana více než malé obce, ale také o objemu služeb, které musejí poskytovat a o objemu administrativy, která s tím souvisí. Navíc např. Praha není jen velkým městem, ale také krajem. Svaz nemůže připustit, aby se snížily podle návrhu pana Bartůňka příjmy těchto obcí o 40 %. Není to o diskriminaci obyvatel (že malé obce dostávají méně prostředků na hlavu). Koefficienty jsou pouze početní pomůckou na přepočítání administrativní služby, které obec poskytuje

Jaký je vztah Svazu ke Spolku pro obnovu venkova?

Nemá sice vřelé vztahy, nicméně nejsou nepřátelské.

- 4) Jaké jsou dle vašeho názoru slabé stránky Svazu? V čem by se Svaz měl zlepšit? Co dělá špatně? Čemu by se měl vyhnout? Vnímají jiní lidé slabé stránky, jež vy nevidíte?**

Svaz stále neshromažďuje drtivou většinu obcí v ČR.

Ze stanov vyplývá, že členy Svazu jsou obce / města, ale u nás se jedná pouze o „hlavu“ obce, tj. starostu. Nicméně členy by měly být obce jako celek včetně úřadů. Snahou je toto změnit, ale jde to pomalu. Tajemníci by měli být také součástí Svazu (vit sdružení tajemníků).

Relativní střídání se zaměstnanců v Kanceláři je také problém. Je nutné dělat vše pro určitou stabilitu a návaznost personálu. Do Svazu nastupují často mladí lidé, kteří by měli získat pocit, že když se jim podaří něco prosadit, je to úspěch. Často odcházejí ne kvůli penězům, ale kvůli svému dalšímu rozvoji.

Zakonzervované vedení malých obcí od roku 1990 – Svaz nedokázal patřičně zareagovat na to, že obce často vedou skupiny „kamarádů“. Pokud je někdo příliš dlouho v jedné politické pozici, nemůže flexibilně a dobře reagovat na vzniklé situace.

- 5) Existují nějaké externí okolnosti (příležitosti), které by mohly pozitivně ovlivnit výsledky Svazu? V čem spočívají dobré příležitosti pro Svaz?**

Stabilita vztahů s ministerstvy (dnes je na osobní úrovni a na osobních kontaktech). Ten, kdo prošel komunálem, má ke Svazu lepší vztah.

- 6) Existují naopak nějaké hrozby (externí nepříznivé okolnosti), které by mohly negativně ovlivnit výsledky SMO ČR? Jaké překážky před Svazem stojí?**

Ani ekonomická krize, ani krize vlády nemůže ohrozit fungování Svazu. Problém je při navázání kontaktů, pokud nastupují v kanceláři noví lidé a nebo u nerespektování názorů předchozích starostů apod.

7) Existuje ve Svazu případ, kdy by SMO vstoupilo s určitým ministerstvem apod. do soudního sporu kvůli prosazování některých svých zájmů? Jak tuto možnost vnímáte?

Svaz konkrétně soudně nic nevymáhal, ale podílel se na dvou případech, kdy inicioval ústavní stížnost.

8) Co dělal Svaz pro to, aby obce přesvědčil, že jejich zájmy hájí?

Nedělal nic. Svaz konstatoval, že je (po vzniku SMS ČR, pozn. aut.) připraven na odliv (cca 400 obcí). Ve skutečnosti ubylo 125 obcí (dle statistik to bylo 122 obcí, pozn. aut.), nicméně na počet obyvatel se čl. základna zvedla, protože vstoupila města.

SMS ČR žádalo prostřednictvím p. starosty Pijáčka Svaz o spolupráci. Odpovědí Svazu byla prosba o specifikaci a formulaci spolupráce a dotaz, v jakém smyslu by spolupráce měla probíhat.

Kromě toho na posledních krajských setkáních (jaro 2009) neproběhla diskuze ke vztahu SMO ČR a SMS ČR.

Hrozbou je, že $\frac{3}{4}$ senátorů a poslanců pochází z měst. Pokud se někdo z nich chytil názorů SMS ČR (snaha snížit příspěvky z daní velkým městům), mohl by říct, že zde je příliš mnoho obcí a mohla by vzniknout snaha omezit jejich počet.

9) Probíhá spolupráce SMO ČR a SMS ČR? (Svaz ke spolupráci na ustavujícím Sněmu SMS vyzýval – viz INS)

Neprobíhá, žádná reakce od SMS.

10) Jak vnímáte existenci, fungování a roli SMS dnes, po nějaké době? Je tato organizace dostatečně silná, aby Svazu konkurovala? Je podle vašeho názoru SMS v něčem lepší než SMO? Máte informace o tom, jaké jsou aktivity SMS, na co se chce soustředit a soustředí?

SMS ČR není v ničem lepší než Svaz a Svaz ji nepovažuje za konkurenci.

Příloha č. 25: Záznam rozhovoru s Josefem Bezdíčkem, místopředsedou Svazu měst a obcí ČR, předsedou Komory obcí a starostou obce Čermná nad Orlicí

Praha, 4. května 2009

1) Jak se díváte na fakt, že v České republice je velké množství malých obcí?

Vnímám je po stránce historické – tyto obce zde vždy byly. Je s tím spojeno kulturní dědictví ČR a je to dáno také postavením ČR.

Nevnímáte to jako nevýhodu?

Má to své výhody i nevýhody – z ústavy vyplývá právo občanů na samosprávu a z toho lze jasně odvodit, že občané si u nás chtějí sami si rozhodovat o daném území. Je potřeba doplnit, že po stránce ekonomické osobně vážám, protože zejména malé obce nejsou v ČR na soběstačnost připraveny (jak z hlediska ekonomické, tak legislativní kompetence).

2) Jaké jsou dle vašeho názoru silné stránky SMO ČR? Jaké výhody má? V čem je SMO ČR dobré? K jakým zdrojům má SMO ČR přístup? Co jsou podle jiných silné stránky SMO ČR?

Mezi silné stránky Svazu patří komorové uspořádání Svazu. Je to jeden z nejdemokratičtějších principů v rámci Svazu. Svaz v počátcích neměl komorové uspořádání a těžko se obce, města a statutárními města domlouvaly. Příkladem je 6. sněm Svazu, kdy Komora statutárních měst uplatnila návrh na profesionalizaci Svazu.

Síla Svazu leží také v legislativní oblasti – Svaz uzavřel Dohodu s vládou ČR. Ze strany malých obcí to však není dostatečně docenováno, vidí jen své problémy.

Svaz je velmi silný v zahraniční agendě a velmi se angažuje v rámci jednotlivých uskupení (CEMR, CoR). Role Svazu na zahraničním poli je významná.

Další silnou stránkou je, že Svaz je jedinou organizací sdružující všechny typy obcí.

3) Co považujete za nejdůležitější úkol, který Svaz má?

Ovlivňování legislativy, posilování financí obcí.

4) Kdo jsou pro Svaz nejdůležitější partneři z hlediska prosazování zájmů obcí a měst?

Vláda ČR, Parlament – PSP, Senát, jednotlivé resorty.

Partnerem pro Svaz, resp. pro Komoru obcí je ZMOS – předáváme si zkušenosti a vzájemně apelujeme na jednotlivé vlády.

Se Spolkem pro obnovu venkova existuje dlouholetá spolupráce – členové Svazu byli zakladatelé Spolku (spolupráce probíhá např. u soutěže Vesnice roku, v legislativní oblasti se vzájemně informujeme o postupu apod.)

U Asociace krajů to je složitější, někdy si Svaz a AK ČR i konkurují. Teď se mění vedení krajů, takže spolupráce s kraji je důležitá – jako nadřazená samospráva má být „matkou“ místních samospráv.

SMS ČR vzniklo na truc tomu, že údajně Svaz neobhajoval zájmy malých obcí. Dnes však pozvali ke členství i města a reprezentují se jako zástupci měst do 100 tis. obyvatel. Kromě setkávání na úrovni zástupců Komory obcí nedošlo k žádnému kontaktu se Svazem. Svaz byl oficiálně osloven s žádostí o spolupráci, na což reagoval dotazem, v jakých oblastech, avšak na to nedostal reakci.

5) Jaké jsou dle vašeho názoru slabé stránky Svazu?

Mediální propagace a informovanost jednotlivých členů. Nutnost umět více propagovat Svaz navenek a informovat členy o závěrech, které Svaz přijal a o závěrech, kde Svaz byl úspěšný v jednáních. Informovanost členů je nutná pro reakci na témata.

Získává SMO dost členů z malých obcí?

Svaz dělá dobrou práci. Není to o tom, že nemůže získat více členů. Svaz odvádí max. práci pro malé obce. Chtějí to však starostové slyšet? Vnímají to jako důležité? Nevybírají si jen populistické věci, jako jsou zákony o financování obcí? Pokud by Svaz nesehrál úlohu, kterou hraje, mohlo by docházet i ke slučování obcí (role Svazu na jednáních MF, MV apod.) a většímu tlaku ze strany státu na zmenšení počtu obcí.

- 6) **Existují nějaké externí okolnosti (příležitosti), které by mohly pozitivně ovlivnit výsledky Svazu? V čem spočívají dobré příležitosti pro Svaz?** Např. pokud by se Svazu podařilo dosáhnout toho, aby prosadil povinné členství apod.

Povinné členství by se muselo prosadit v rámci ústavy, jako je tomu třeba v Rakousku, kde je členství obcí v asociaci dáno ústavou. Povinné členství však v Rakousku vychází z historické tradice. V ČR bylo odjakživa rozhodnutí na obcích, zda být či nebýt členy Svazu. Zakládající členové Svazu byli svobodní pánové měst, kteří se svobodným rozhodnutím přidružili ke Svazu. Pokud by povinné členství v ústavě bylo, bylo by to pro Svaz výhodné, ale muselo by se tak stát demokratickým rozhodnutím v parlamentu.

Dalším rizikem jsou změny v rozpočtových pravidlech v průběhu volebního období. Není možné je měnit během volebního období. Svaz by nemusel během tohoto období dohadovat finance obcí.

- 7) **Co dělá Svaz pro to, aby zvýšil počet svých členů? Je to dostatečné? Jsou v této oblasti ještě nějaké příležitosti, které Svaz nevyužívá? Soustředí se dostatečně na malé obce?**

Jsou zde příležitosti. Nutno zlepšit mediální práci a propagaci Svazu, zlepšit informovanost o průběhu jednotlivých jednání. Pokud se to podaří, je to argument proti SMS ČR a dokáže se, že SMO ČR zastupuje všechny typy samosprávy.

Jedna z možností je podpora rozšiřování členství a zviditelnění Svazu prostřednictvím vlastních členů. Zároveň je nutné přesvědčovat zástupce samospráv o vstupu do Svazu, protože SMO ČR plní úlohu, kterou vůči obcím má.

- 8) **Existují naopak nějaké hrozby (externí nepříznivé okolnosti), které by mohly negativně ovlivnit výsledky SMO ČR? Jaké překážky před Svazem stojí?**

SMS ČR neohrožuje existenci a fungování Svazu a nemůže Svaz rozbít. SMO ČR může rozbít jedině vzájemná nedůvěra jednotlivých zástupců komor. Pokud se nebudeme respektovat, pokud např. KSM půjde za svým názorem a nebude vnímat např. názory KO, je to jediná možnost, která může Svaz ohrozit. Takže špatná komunikace mezi jednotlivými komorami může Svaz ohrozit.

- 9) **S jakou organizací Svaz dle vašeho názoru nejvíce spolupracuje?**

Ze strany KO Svaz spolupracuje se Spolkem pro obnovu venkova, dále ZMOS co se týče zahraniční spolupráce, pak probíhá spolupráce v rámci jednotlivých rezortů v pracovních skupinách (MŽP, MV apod.)

- 10) **Koho Svaz považuje za svou konkurenci? Má vůbec na české scéně konkurenta?**

Pokud bych to měl vzít z hlediska malých obcí, pak největším konkurentem je SMS ČR, ale to je v uvozovkách. Tuto konkurenci vnímám jako ne konkurenci produktivní, ale spíš opačně. Pro Svaz mohou být hrozbou, nicméně jdou jinudy než Svaz.

Může SMS do budoucna vyrůst tak, že se stane konkurencí Svazu?

Je to možné. Zním ale malé obce a pokud se jim nepodaří vybudovat zázemí jako má Svaz, pak v určitém časovém období bude mít pro SMS ČR smysl znovu se spojit se Svazem a splynout.

Znovu může hrozit sloučení obcí, protože pokud malé obce půjdou proti zájmům velkých měst, budou jejich političtí zástupci navrhopvat, aby se, pokud obcím schází prostředky, malé obce slučovaly (jako tomu je např. v Nizozemí, v Německu apod.) .

11) Proč podle vás vzniklo SMS Ř? Jaká byla historie vzniku SMS ČR?

SMS ČR vzniklo na základě toho, že se malé obce domnívaly, že je SMO ČR nedostatečně zastupuje, avšak pouze v jedné oblasti, a to v rozpočtovém určení daní. V ničem jiném, v žádné další oblasti nemají proti práci Svazu námitky.

SMS ČR nikdy nevystoupilo proti financování krajů, protože by po stránce politické neuspěli. Kraje by se s nimi o tom nebavily. Jediný kraj, do kterého se strefují, je Praha. Nejhorší tedy je, že daňovou výnosnost u Prahy počítají dohromady, jako kraj a jako obec. Nerozlišují mezi tím, že Praha je jak krajem, tak obcí.

Jakou roli hrál při vytvoření SMS ČR Sněm Svazu v roce 2007?

Pověstný hradecký Sněm dal impuls některým obcím, aby vystoupily ze Svazu. Došlo zde dle mého názoru k nedorozumění. Pokud by starostové znali legislativu, pak by starostové v prioritách Svazu schvalovaných na Sněmu našli sami sebe. Jediné, co v nich není, je, že se vezme Praze 14 mld. Kč. Svaz tam jasně má ustanovení, že SMO ČR bude obhajovat zájmy všech obcí a také, že žádná obec nebude krácena na svých příjmech.

Co bylo chybou na Sněmu, že se situace vyhrotila?

Svaz jasně určil priority, takže nic špatně neudělal. Mělo se diskutovat před Sněmem – tady měl sehrát Svaz větší úlohu a měl více dávat prostor diskuzi. Větší roli měla hrát KO, aby se obce rozhodly předem, co mít v prioritách Svazu. Před sněmem mají všichni šanci do priorit prosadit své představy. Sněm v roce 2007 byl poučením. Při sledování diskuze bylo možné vidět, že starostové nepochopili komorové hlasování, na což ale Svaz má právo. Popřeli tak demokratické prvky Svazu – kterákoli komora může k tomuto hlasování sáhnout. Např. malé obce chtěly vzít peníze pouze 4 městům, avšak v rámci komorového hlasování všechna statutární města hlasovala jednotně.

Problém byl v tom, že téma nebylo ve Svazu otevřeno předem, před Sněmem, a to ze strany Zlínské iniciativy.

12) Mají malé obce právo mít pocit křivdy? Nebo jejich reakci na situaci ve Svazu vnímáte jen jako závist a snahu prosadit své ambice za každou cenu?

Nejde o závist, jde dle mého názoru z jejich strany o pocit křivdy. Aspoň to tak prezentují. Berou to jako diskriminaci malých obcí v rámci Svazu a v rámci státu. Nejmenší obce ve venkovském prostoru by měly být podporovány systémově, nelze to postavit jen na účelových dotacích, ale na systému. Proto je nutná změna RUD, protože jde o systém. Svaz má zde velkou úlohu, protože může věc prosadit. Musí však mít na své straně statutární města, protože pak věc neprosadí. V Parlamentu sedí zástupci velkých měst (více jak 2/3 poslanců jsou z velkých měst). To nelze změnit, takže brát finance na úkor velkých měst je politicky neprůchodné.

13) Jak se na vznik SMS díváte? Myslíte si, že SMO ČR nedostatečně hájí zájmy malých obcí?

Nemyslím.

14) Co teď dělá Svaz pro to, aby obce více přesvědčil, že jejich zájmy hájí?

Více se snaží svoji činnost prodat. Zlepšila se mediální oblast. Informovanost jednotlivých členů o zastupování Svazu v monitorovacích výborech, pracovních skupinách a z jednání jiných orgánů je velmi podstatná.

15) Můžete ve stručnosti shrnout rozdíly v názorech mezi SMO ČR a SMS ČR?

Pouze u RUD. Svaz zastupuje své členy ve všech oblastech. A Svaz zastupuje všechny obce. Svaz v první řadě neusiluje o hmotné požitky, ale o jednotnost názorů.

16) Jak vnímáte existenci, fungování a roli SMS ČR dnes, po nějaké době? Vnímáte SMS ČR jako organizaci konkurenční pro Svaz? Je tato organizace dostatečně silná, aby Svazu konkurovala?

Vnímám ji ve dvou polohách. Hlásí se jako nepolitická organizace, avšak hraje politickou úlohu (starostové činní v SMS ČR založili také hnutí „starostové a nezávislí“, viz <http://www.starostove-nezavisli.cz/>, pozn. aut.). Nedokážu si vysvětlit jednu věc – kde vlastně tyto starostové působí nejvíce? V nepolitické oblasti nebo v politické?

Zde se rozcházejí SMO ČR a SMS ČR ve své podstatě – Svaz vždy hlásal, že je nevládní a nepolitickou organizací schopnou spolupracovat se všemi, tj. nevyhrazuje se vůči žádným subjektům. Zástupci SMS ČR přímo táhnou SMS ČR do hnutí starostové – nezávislí.

17) Co stát? Nevyhovuje mu tato situace?

Navýšení financí malých obcí je úspěch, stát se tím staví za rozvoj venkova a financování malých obcí. A to i přesto, že většinu v parlamentu tvoří zástupci velkých měst.

Příloha 26: Záznam rozhovoru s Ladislavem Kryštofem, členem předsednictva SMO ČR a starostou města Uherský Brod³²

Praha, 5. května 2009

- 1) Jaké jsou dle vašeho názoru silné stránky SMO? Jaké výhody má? V čem je SMO dobré? K jakým zdrojům má SMO přístup? Co jsou podle jiných silné stránky SMO?**

Velkou výhodou a kladem SMO je, že má tradici v českých zemích a více než stoletou historii. Během této doby získala nejen patřičnou prestiž, ale zejména po uzavření smlouvy s vládou ČR se stala řádným připomínkovým místem v rámci legislativního procesu. V rámci SMO nedochází ke konkurenčnímu boji jednotlivých obcí.

- 2) Co považujete za nejdůležitější úkol, který Svaz má?**

Hájit a prosazovat zájmy jak malých, tak velkých obcí.

- 3) Kdo jsou pro Svaz nejdůležitější partneři z hlediska prosazování zájmů obcí a měst?**

Nejdůležitějším spojencem je AK ČR, Poslanecká sněmovna a Senát.

- 4) Jaké jsou dle vašeho názoru slabé stránky Svazu?**

Nutnost kompromisů, vyplývající z komorového složení a rozhodování, což někdy může být představiteli malých obcí vnímáno jako nedostatek.

- 5) Existují nějaké externí okolnosti (příležitosti), které by mohly pozitivně ovlivnit výsledky Svazu? V čem spočívají dobré příležitosti pro Svaz?**

Jednota a masovost SMO jsou silným argumentem při vyjednáváních. Vznikem dalších subjektů může dojít k roztržtění požadavků a uspokojení požadavků jen některých skupin.

- 6) Co dělá Svaz pro to, aby zvýšil počet svých členů? Je to dostatečné? Jsou v této oblasti ještě nějaké příležitosti, které Svaz nevyužívá? Soustředí se dostatečně na malé obce?**

Snaha SMO o medializaci začíná mít své výsledky. Výborný web, aktuální stanoviska, pracovitost zaměstnanců kanceláře SMO a funkcionářů, zejména předsedů komor.

- 7) Existují naopak nějaké hrozby (externí nepříznivé okolnosti), které by mohly negativně ovlivnit výsledky SMO? Jaké překážky před Svazem stojí?**

Protichůdné požadavky jednotlivých organizací samospráv, kdy budou porušeny principy jednoty obcí, při rozdílu velikosti obcí.

- 8) S jakou organizací Svaz dle vašeho názoru nejvíce spolupracuje?**

Jsou to pracovní skupiny ministerstev a výbory a podvýbory poslanecké sněmovny.

- 9) Koho Svaz považuje za svou konkurenci? Má vůbec na české scéně konkurenta?**

V některých otázkách je konkurentem AK ČR, která je ale zároveň ve většině případů řešených záležitostí spojencem. Svým způsobem nemá žádnou vážnou konkurenci.

- 10) Proč podle vás vzniklo SMS? Jaká byla historie vzniku SMS?**

Dle mého mínění byl hlavním důvodem meziroční propad příjmu obcí v roce 2006 vlivem daňových slev, zejména společným zdaněním manželů. Představitelé malých obcí začali

³² Z důvodu časového vytížení pana starosty byl rozhovor realizován prostřednictvím e-mailu.

útočit na stávající RUD, které přerozdělovalo obcím peníze s pomocí koeficientů podle velikosti obce. Vadilo jim, že není konstantní příjem daní na občana, ale že se výše mění podle velikosti obce, a že SMO není schopen a ochoten se postavit za rovnostářské řešení.

11) Považujete vznik rozkol v SMO a vznik SMS za otázku rozdílných hodnot obou sdružení?

SMO ČR hájí zájmy všech obcí, SMS ČR hájí lokální zájmy malých obcí, zejména proti čtyřem největším městům.

12) Jak se na vznik SMS díváte? Myslíte si, že SMO ČR nedostatečně hájí zájmy malých obcí?

SMO ČR hájil a hájí naprosto dokonale zájmy obcí vůči exekutivě. Jak vyplývá z jeho stanov, hájí zájmy všech obcí a není možno požadovat takové řešení, které by stavělo jedny obce proti druhým.

13) Co dělal Svaz pro to, aby obce přesvědčil, že jejich zájmy hájí?

Byla to spousta drobné práce. Prvním postojem bylo postavení se proti rušení poboček České pošty atd.

14) Můžete ve stručnosti shrnout rozdíly v názorech mezi SMO a SMS?

SMO ČR hájí veřejný zájem samospráv bez rozdílu jejich velikosti a ve všech oblastech, SMS hájí lokální zájmy pouze v oblasti RUD, zejména malých obcí.

15) Probíhá spolupráce SMO ČR a SMS ČR? (Svaz ke spolupráci na ustavujícím Sněmu SMS vyzýval – viz INS)

Spíše dochází při vznášení některých požadavků k silnějšímu tlaku, dojde-li ke shodě mezi SMO a SMS.

16) Jak vnímáte existenci, fungování a roli SMS dnes, po nějaké době? Vnímáte SMS jako organizaci konkurenční pro Svaz? Je tato organizace dostatečně silná, aby Svazu konkurovala?

SMS ČR i přes velkou publicitu a podporu v médiích již nedává tolik o sobě vědět, jelikož se nesoustřeďuje na soustavnou práci. Jejich jediným nosným bodem je RUD, snížení příjmu čtyřem největším obcím a navýšením příjmu ostatním obcím.

17) Je podle vašeho názoru SMS ČR v něčem lepší než SMO ČR?

Nemůže být, jelikož nemá dostatečně kapacitní kancelář, která by soustavně pracovala.

18) Myslíte si, že Svaz dělá dost pro to, aby motivoval malé obce k členství ve Svazu? Jak si myslíte, že by se počet malých obcí ve Svazu mohl zvýšit?

Stávající způsob práce SMO ČR musí mít své výsledky v blízké době i v návratu malých obcí do SMO ČR.

19) Myslíte si, že Svaz v roce 2007 na Sněmu udělal chybu, že nedal zástupcům Zlínské iniciativy a malých obcí větší prostor? Mají malé obce právo mít pocit křivdy? Nebo jejich reakci na situaci ve Svazu vnímáte jen jako závist a snahu prosadit své ambice za každou cenu?

Zástupci Zlínské iniciativy měli dostatečný prostor, ale nepřesvědčili o své pravdě dostatečný počet členů SMO ČR a proto ukřivděně odešli. Vnímám výsledek jako snahu o naplnění ambicí zejména mladých nových starostů.

Příloha č. 26: Záznam rozhovoru s Lenkou Zgrajovou, zaměstnankyní Kanceláře Svazu měst a obcí ČR, Oddělení vnějších vztahů Kanceláře SMO ČR.

Praha, 14. dubna 2008

1) Jaké jsou dle vašeho názoru silné stránky SMO? Jaké výhody má? V čem je SMO dobré? K jakým zdrojům má SMO přístup? Co jsou podle jiných silné stránky SMO?

- Úspěchy s lobováním, SMO ČR je silná lobbyistická skupina
- Členství jak malých, tak velkých obcí (zejména statutární města mají velký politický vliv a zároveň mají vlastní administrativní aparát, takže je možné od nich čerpat odborné znalosti)
- Historicky zavedená organizace se svým místem na slunci, léty zavedená, v povědomí ministerských úředníků a politiků
- Svaz má funkční a efektivní Kancelář. I při nejlepší vůli nemohou samotní starostové zajistit sami to, co zajišťuje Kancelář (v současnosti Svaz připomínkuje cca 200 legislativních návrhů ročně). Kancelář znamená odborné zázemí
- Věnuje se všem oblastem, které místní samosprávy řeší (ve srovnání se SMS, které se věnuje zejména RUD).

2) Co považujete za nejdůležitější úkol, který Svaz má?

Přispívat k vytváření co nejpříznivějších podmínek měst

Dva úkoly:

- v legislativní oblasti: ovlivňování legislativy. Města a obce mají mít možnost fungovat podle co nejjednodušších zákonů
- získávání financí pro obce: úprava RUD; úprava pravidel pro místní poplatky tak, aby obce si mohly samy určovat jejich výši; zajištění čerpání strukturálních fondů obcemi

3) Kdo jsou pro Svaz nejdůležitější partneři z hlediska prosazování zájmů obcí a měst?

Partneři z hlediska vytváření koalic: Asociace krajů ČR, v zahraničních záležitostech také ZMOS, CEMR apod.

Aktéři z hlediska připomínkování zákonů: ministerstva, poslanci, senátoři, poslanecké výnory, senátní výbory. Také Bytový fond, Fond dopravní infrastruktury apod.

4) Jaké jsou dle vašeho názoru slabé stránky Svazu?

Nepodařilo se mu přesvědčit malé obce, že je dostatečně hájí, a to zejména ty, kteří mají neuvolněného starostu. I přes pasivní členství mohli podpořit ty, kdo ve Svazu pracují a jsou aktivní. I díky tomu Svaz reprezentuje jen 40 % obcí.

Nízká schopnost lákat další členy do Svazu.

Spolupráce s ministerstvy stojí výrazně na osobnostech, které o účasti Svazu na jednáních rozhodují a na jejich schopnosti a ochotě naslouchat názorům obcí. Ne vždy se to daří a některá ministerstva Svaz nerespektují (např. MŽP).

5) Existují nějaké externí okolnosti (příležitosti), které by mohly pozitivně ovlivnit výsledky Svazu? V čem spočívají dobré příležitosti pro Svaz?

Příležitostí je zvětšení členské základny. Čím více členů, tím více finančních prostředků pro Svaz, tím více odborníků si Svaz může dovolit. Tito odborníci by se pak mohli, pokud by jich bylo více, více specializovat na příslušné oblasti.

Jak by mohl Svaz rozšířit svou členskou základnu?

Věřím, že velkou roli by mohlo sehrát osobní přesvědčování členů Svazu u dalších starostů. Členové SMO ČR by měli „agitovat“ ve prospěch Svazu. Dále také osobní účast zástupců Svazu na jednáních zastupitelstev neelejských obcí.

6) Existují naopak nějaké hrozby (externí nepříznivé okolnosti), které by mohly negativně ovlivnit výsledky SMO?

Rozkol mezi velikostními skupinami obcí, roztržštění sil (např. rozdělení na malé a velké obce). Svaz se tomu nemůže nikdy vyhnout, protože některá témata, zejména související s financováním, tuto otázku otevírají.

7) Existuje ve Svazu případ, kdy by SMO vstoupilo s určitým ministerstvem apod. do soudního sporu kvůli prosazování některých svých zájmů?

Nevím.

8) Proč podle vás vzniklo SMS ČR? Jaká byla historie vzniku SMS ČR?

Malé obce měly pocit, že ve Svazu musejí poslouchat velká města (určitá skupina malých obcí byla přesvědčena o tom, že Svaz hájí pouze města).

9) Považujete vznik rozkol v SMO ČR a vznik SMS ČR za otázku rozdílných hodnot obou sdružení?

Ne, považuji ji za pocit křivdy, pocit diskriminace, ne za závist. Přičítám ji ne příliš obratné schopnosti měst s malými obcemi vyjednávat.

Za hlavní milník v rozhodnutí malých měst se starat samy o sebe bez Svazu, považuji Sněm Svazu v roce 2007. Dle mého názoru nebyla situace na Sněmu dostatečně odhadnuta a podcenily se hlasy malých obcí. Malé obce nedostaly na Sněmu dostatek komunikačního prostoru, mělo se s nimi více jednat o věci a vysvětlovat.

10) Jak se na vznik SMS ČR díváte? Myslíte si, že SMO ČR nedostatečně hájí zájmy malých obcí?

Nemyslím, naopak, Svaz se více než dobře stará o zájmy malých obcí. Nicméně u organizace jako je SMO ČR není možné se při tak velké různorodosti členů na všem shodnout a je nutný kompromis.

11) Co dělal Svaz pro to, aby obce přesvědčil, že jejich zájmy hájí?

Svaz se snažil obce přesvědčit, ovšem nejsem si jistá, jak dostatečně.

- vyšel celorepublikový InS
- na krajských setkáních snaha přesvědčovat nečleny
- Svaz zřejmě mohl dělat více v osobních vztazích (zejména co se členů Rady týče)

12) Probíhá spolupráce SMO ČR a SMS ČR? (Svaz ke spolupráci na ustavujícím Sněmu SMS vyzýval – viz INS)

Neprobíhá, a to vinou SMS. SMS nezná stanoviska SMS, kromě dotačních titulů a RUD nemají stanovisko k žádným dalším záležitostem, které obce řeší. Přičítám to chybějící kanceláři.

13) Jak vnímáte existenci, fungování a roli SMS ČR dnes, po nějaké době? Je tato organizace dostatečně silná, aby Svazu konkurovala? Je podle vašeho názoru SMS v něčem lepší než SMO? Máte informace o tom, jaké jsou aktivity SMS, na co se chce soustředit a soustředí?

SMS neposiluje svou pozici, dle mého názoru ustrnuli. Drží se pouze 1 tématu, a to je málo. Mám pocit, že se tato organizace spíše transformuje do politické strany.

Občas mám ze SMS pocit, že využívají expertízy, které provádí Svaz, a pak je prezentuje jako své vlastní názory. Chovají se jako černí pasažéři a z výtobytků, které Svaz dosáhne, profitují. Jelikož nemají administrativní aparát, nemohou připomínkovat 200 zákonů za rok.

14) Kdy se Svazu podařilo změnit legislativní pravidla vlády tak, aby na jednáních o zákonech s dopadem na obce mělo podíl i sdružení s celostátní působností?

2004, po podpisu Dohody s vládou.

15) Jaké náborové akce pro získávání členů Svaz využívá?

- Po komunálních volbách oslovuje všechny starosty nečlenských obcí předseda Svazu.
- Vydává se jednou ročně celorepublikový InS, kde Svaz svou činnost prezentuje
- Účast výkonného místopředsedy na jednáních zastupitelstev
- Oslovování nečlenských měst předsedkyní Komory obcí (Pastorková) – zaslán dopis a leták o činnosti Svazu pro zastupitele s knihou.
- Akce Svazu otevřeny i nečlenům (většinou za vyšší poplatek) (např. Finanční konference, krajská setkání apod.), avšak ty slouží zejména k předávání informací obcím ve specifických oblastech, jako platforma pro zpětnou vazbu, jejich smyslem není nábor členů.

Příloha č. 27: Záznam rozhovoru se senátorkou Janou Juřenčákovou³³

Praha, 16. 3. 2009.

1) Jak vnímáte fakt, že v Česku je velké množství malých obcí? Chápete to jako nedostatek nebo výzvu?

Množství obcí v Česku je historickým faktem, takový počet obcí tady vždy byl. Integrace obcí v 80. letech 20. stol. byla umělá a v podstatě zastavila život obcí. Zkušenost z Francie ukazuje, že s velkým počtem malých obcí je možné žít. Menší obce jsou motivovány k tomu, aby se dobrovolně sdružovaly v činnostech, na které nemají síly a prostředky. To začíná fungovat i zde – obce se domlouvají a sdružují, i když záleží obec od obce.

2) Proč vzniklo SMS? Můžete ve stručnosti zmínit důvody a historii vzniku? Proč jste se angažovala?

Základy SMS vznikly už za dob starostování, tj. cca v roce 2005. V tomto roce začalo platit společné zdanění manželů, a jelikož starostka Juřenčáková pracovala jako neuvolněná starostka a zároveň jako daňová poradkyně, věděla, že nižšími příjmy z daní do státního rozpočtu se zkrátí příjmy obcí. Poprvé na věc upozorňovala na sezení místního krajského spolku pro obnovu venkova.

Na jaře (duben) 2006 vznikla na Zlínsku iniciativa Za živý venkov, jejímž základem se stalo téma příjmů malých obcí. Na podzim 2006 byla starostka Juřenčáková zvolena do Senátu. V květnu 2007 se konal Sněm Svazu v Hradci Králové, kterého se účastnili i starosta Suché Lozi Gazdík, tj. představitel Zlínské iniciativy. Z poznatků těch, kdo se Sněmu účastnili, nabyla dojmu, že SMO nehájí zájmy obcí, protože má trojkomorové uspořádání a protože SMO je do velké míry závislé na příspěvcích velkých měst. Proto ve Svazu v podstatě neprojde nic, co by bylo proti velkým městům.

Iniciativa Za živý venkov se následně změnila ve Smlouvu obcí a měst proti daňové diskriminaci. V té době byla paní Juřenčáková už senátorkou a téma sebou přinesla na půdu Senátu. Ke Smlouvě se připojilo cca 1000 měst a obcí a počítalo se s tím, že se Smlouva překloupí do Sdružení. Ve Smlouvě byla senátorka Juřenčáková mluvčí, existovalo také pracovní předsednictvo, které se po ustavujícím zasedání SMS v Jihlavě na konci ledna 2008 stalo oficiálním předsednictvem

3) Jaké zájmy malých obcí dle vašeho názoru SMO nehájilo?

Finanční požadavky na zvýšení příjmů malých obcí.

V rámci jednání bylo jednou ministru Kalouskovi navrženo, aby se 5 % z prostředků RUD rozdělovalo podle koeficientu 1, tj. čistě podle počtu obyvatel. Neprošlo.

Vznik pracovní skupiny na MF k RUD – zda jsou požadavky malých obcí oprávněné. Taktéž vznikla studie, kterou pro tuto PS zpracovaly VŠE a VŠB, která současný stav analyzuje. Nenašly se důvody, proč by příjmy na obyvatele velkých měst měly být o tolik větší než u malých obcí. Byl navržen koeficient mobility (obce větší by měly mít více peněz kvůli infrastruktuře), ale není správné, aby to bylo o tolik.

Příklad: V roce 2008 se přidalo do RUD 2 mld., nicméně návrh SMS byl, aby z těchto prostředků měly prospěch obce kromě tzv. velké 4 – Prahy, Brna, Ostravy a Plzně. Neprošlo - problém politický. Velká města jsou vedená zástupci ODS, stejně jako vláda, která prostředky do RUD uvolnila – pokud by tato města na zvýšeném RUD neměla podíl, byla by vláda ohrožena.

³³ Bývalá starostka obce Rokytnice, která stála u vzniku SMS ČR.

Senát a 3 obce podaly v roce 2004 ústavní stížnost na diskriminaci malých obcí v RUD. Rozsudek: určení přerozdělování RUD je politickým rozhodnutím, takže je nutné nepoliticky na věci shodnout.

4) Angažujete se v současnosti v SMS?

Účastnila jsem se ustavujícího Sněmu, kde jsem byla schválena do PS na MF zabývající se RUD. Jednalo se však o formální potvrzení setrvání v PS, protože členem této skupiny už byla z dřívějšíka. V současnosti se v SMS příliš neangažuje, protože není dostatečná komunikace ze strany předsednictva.

5) Jak SMS pracuje?

Vzhledem k výše uvedenému neví.

6) Není téma SMS – RUD a zvýšení příjmů malých obcí na úkor obcí velkých – pouze jediným, konfrontačním tématem? Není to málo?

Nemůže se vyjádřit, pozvaná pouze na 1. předsednictvo. Viz výše.

7) Jaké jsou priority SMS? Jak se vyvíjely / vyvíjejí?

Nedokáže posoudit. Pokud ví, tak SMS jednalo s MMR, MŠ, MV, se kterými uzavřelo smlouvy o spolupráci. Zároveň existují krajské struktury SMS – krajské výbory, z nichž se priority dostávají na jednání celostátních struktur.

8) Jaké jsou vztahy mezi SMO a SMS? Jsou partnery? V počátcích se hovořilo o spolupráci Svazu a SMS – probíhá tato spolupráce? Existuje platforma, na které by se zástupci SMS a SMO setkávali? Pokud ano, jak konkrétně? Pokud ne, proč?

Setkává se se zástupci SMO na PS na MF, avšak v době, kdy vznikalo SMS, cítila, že SMO chápe SMS jako konkurenci. Ze strany SMO cítí odstup. Problém je, že příjmy SMO jsou z největší míry tvořeny příjmy od měst – proto SMO nepůjde proti velkým městům.

9) Kdo jsou pro SMS partnery z hlediska politik, které prosazuje? (aktéři)

MMR, MF, MV, MŠ, MŽP, Spolek pro obnovu venkova (pan Kavala)

10) Jak vnímáte fakt, že SMS nemá vlastní organizační aparát a funguje na bázi dobrovolnictví? Nepovažuje to za nedostatek?

Malá kancelář funguje ve Zlíně, kde však je pouze organizační člověk. Neexistenci kanceláře, na kterou by se starostové mohli s dotazy obrátit, považuje za hendikep. Chybí tak zázemí pro starosty. To má zajišťovat předseda sdružení, který je sám starostou = řeší se jedno na úkor druhého a vše nelze technicky dostatečně zvládnout.

Příloha č. 28: Záznam rozhovoru s Věrou Kovářovou, místopředsedkyní SMS ČR a starostkou Chýně

Praha, 31. 3. 2009

1) Proč vzniklo SMS? Můžete ve stručnosti zmínit důvody vzniku? Proč jste se angažovala?

Začala jsem svou funkci jako místostarostka, původní starosta byl herec. Obec se začala rozvíjet bez vazby na občanskou vybavenost (výstavba cca 1000 bytů), takže v této situaci starosta nefungoval, dluh měla obec ve výši 5 mil., rozpočet 6 mil., investice byly potřeba v řádu 200 mil. Finance od státu jsou absolutně nedostačující, lidé se sice přestěhovali, ale až když se přihlásili k pobytu dostala obec prostředky, tj až s ročním zpožděním.

V této situaci došlo ke Sněmu Svazu v květnu 2007. Já jsem byla nová ve funkci. Účastnila jsem se hlasování v komorách Svazu na Sněmu. Následně vystoupili ze Svazu starostové z menších obcí kvůli neúspěšné snaze prosadit na Sněmu deklaraci, která by obsahovala, že Svaz bude usilovat o to, aby byla vyrovnána nerovnováha mezi malými a velkými obcemi.

Na základě komorového uspořádání došlo k hlasování, kde KO byla přehlasována. Zdálo se mi to nefér, následně jsem oslovila pana starostu Bartoňka a spojila se těmi, kdo byli proti. Tato aktivita se následně vyvinula ve Smlouvu proti diskriminaci obcí, vydávaly se tiskové zprávy, došlo k jednání s MF. K celé akci se připojilo 1500 obcí, jejichž zastupitelstva to schválila.

Souhlasím, že Praha má mít více peněz, ale nelíbí se mi způsob investování v Praze. Malí starostové musejí efektivně hospodařit.

Obec Chýně se po dramatické diskuzi ke Smlouvě přidala. V srpnu 2007 proběhlo jednání na MF s náměstkem Janotou. Cílem bylo provést analýzu výdajů obcí. Na základě analýzy by měl vzniknout nový zákon o RUD. Můj požadavek byl odstranit výjimku na daň z novostaveb, což si SMO ČR si přivlastnilo. Tato výjimka byla následně dstraněna.

Na tiskové konferenci v Senátu jsem pochopila, jak rozdílné je žití obcí u Prahy a mimo Prahu. Do obcí u Prahy se lidé stěhují a starousedlíci je nechťejí a opačně. Do obcí ležících mimo sídla je potřeba lidi přivábit.

Snahou je obnovit občanskou vybavenost – jezděte do Prahy, ale volný čas travte u nás. Ale obe nemá zatím co nabídnout.

2) Jak vnímáte fakt, že v Česku je velké množství malých obcí? Chápete to jako nedostatek nebo výzvu?

Jsem rodilá pražkačka, nyní starostka Chýně (5-6 km od Prahy). Důležité jsou spolky, místní samosprávy, významná je dobrovolná činnost apod.

V obcích musí existovat vazba obecní úřad – škola – spolky. Venkov v takovém případě žije a zajišťuje společenskou správu nebo správa velkého území přírodního charakteru.

V ČR je dlouhá historie velkého počtu obcí. Významná je škola – jakmile škola není, obec nežije. Bez samosprávy obec zemře. Spokojený venkov znamená úlevu pro stát. Také vybavenost je důležitá.

3) Jak se SMS ČR „žije“? Jaké jsou pocity po prvním roce a něco působení? Splnilo a plní očekávání obcí?

SMS ČR je hektická záležitost – funkce v SMS jsou neplacené, vše se vykonává nad rámec vlastních povinností. Vyžaduje to velké úsilí, SMS ČR nemá aparát jako SMO ČR, těžko se pak pracuje. SMS ČR se podařilo založit krajské struktury. Ve Středočeském kraji jsou

nejsilnější. Zde činnost probíhá i nad rámec RUD, vytipovávají se témata, kterými se SMS bude zabývat. Proběhla už čtyři setkání těmito tématům: veřejná doprava, školství - nedostatek škol kolem Prahy, stav silnic a komunikací, daň z nemovitosti – podívat se na ni z jiného pohledu, ale zajistit financování provozu z této daně.

Vztah SMS ČR a SMO ČR nevnímám jako sporné. SMS ČR nemůže nikdy SMO ČR ohrozit.

4) Jaké jsou priority SMS? Jak se vyvíjely / vyvíjejí?

Snahou je působit ve více oblastech, nicméně jasnou prioritou je nový zákon o RUD a odstranění velkého rozdílu mezi financováním obcí.

Situace se vyvíjí, SMS ČR nemá velkou strukturu jako v SMO ČR. SMO ČR svou roli plní, po vzniku SMS ČR se aktivita SMO ČR rozrostla, probudili se. Pokud SMS ČR splní svou roli, může příp. znovu splynout se SMO ČR.

V jediném, v čem SMO ČR nezastává roli obcí, je RUD.

5) Kdo jsou pro SMS ČR partnery z hlediska politik, které prosazuje? (aktéři)

Ministerstva (financí, MŠMT, MMR, MV), kraje (z hlediska dotačních titulů)

6) Jaké má SMS ČR silné stránky?

- Odvaha a nadšení
- Znalost reálného dění a setkávání se s každodenními problémy
- Entuziasmus, morální kredit členů, velká pracovitost
- Práce pro SMS zdarma, osobní zájmy na 2. místě

7) Jaké jsou slabé stránky SMS ČR?

- problém s marketingem – informovanost
- chybí tým, síly jsou i z časového hlediska omezené
- vytváří se nová strategie
- chybějící funkční kancelář
- potřeba právníka, který by dělal všechno, nutné jej však zaplatit

8) Jaké jsou hrozby a příležitosti?

- nový zákon o RUD – hrozba pádu vlády (jednáte s jedním ministrem, který však druhý den nefunguje)
- hrozba: hospodářská krize – nejistota, nezáměr v současnosti se tím zabývat, téma může být smeteno ze stolu – na druhé straně lze dobře připravit; nejistota příjmů

9) Objevil se názor, že vznik SMS a celá agenda RUD je jen vykonstruované téma založené na závisti menších k větším. Vnímáte to také tak? Je boj malých obcí proti velkým městům dostatečně efektivní? Proč malé obce trvají na zvýšení svých příjmů na úkor velkých měst, přičemž by bylo možné společně tlačit na zvýšení celkového objemu prostředků, které by obce měly mít z daní, a tak problém vyřešit?

Nelze zvýšit obecně příjmy všem – zaznělo to jasně z úst ministra. Svaz dle mého názoru o něco takového neusiloval.

Do Chýně se stěhují lidé, kteří bydleli ve městě, jsou na tom dobře, jsou zvyklí na určitou životní úroveň, chtějí stejnou životní úroveň jako ve městě. Když platí stejné daně, proč mají

mít nižší úroveň – např. úklid komunikací apod. Až šestinásobné rozdíly jsou nesmyslné. Akceptuji, že města potřebují více, ale ne šestkrát. Rozdíl ve výdajích je cca trojnásobný.

Mělo by se obcím kompenzovat to, že se mozky stahují z vesnic do měst. Mělo by to být alespoň ve snížení rozdílů v příjmech malých obcí a měst.

10) Jaké jsou vztahy mezi SMO ČR a SMS ČR? Jsou partnery? V počátcích se hovořilo o spolupráci Svazu a SMS ČR – probíhá tato spolupráce? Existuje platforma, na které by se zástupci SMS a SMO setkávali? Pokud ano, jak konkrétně? Pokud ne, proč?

Spolupráce nefunguje, SMO ČR nechce spolupracovat. SMS ČR má zájem spolupracovat se SMO ČR (např. u zákona o odpadech apod.). SMO ČR o spolupráci nestojí. Osobně témata obou sdružení nevnímám jako konfliktní. SMO ČR se SMS ČR zbytečně obává; jediný konflikt je v RUD. Obě organizace by mohly spolupracovat a starat se o věci společně – zatím nelze. Vliv je v tom, kdo SMO ČR vede. Předseda je z ODS, z toho také vyplývají personální problémy.

11) Jak SMS ČR lobuje? Existuje určitá kontinuita mezi těmi, kdo prosazují zájmy SMS ČR?

Z krajských struktur se dostávají témata „nahoru“. Setkání předsednictva probíhá jednou za půl roku, jinak jsme v kontaktu prostřednictvím moderních technologií, komunikace probíhá přes net.

12) Jak vnímáte fakt, že SMS ČR nemá vlastní organizační aparát a funguje na bázi dobrovolnictví? Nepovažuje to za nedostatek?

Pozitivní je to v tom, že to nestojí peníze. Je to založeno na dobrovolné práci – má to tu výhodu, že to dělají lidé rádi, a protože mají málo času, dělají to rychle.

Nelze však jít tak do hloubky, jak by si představovali.

13) Jak SMS ČR vnímá média? Jak je používá? A jak je SMS ČR vnímáno médii?

Z počátku se vydávaly tiskové zprávy. Osobně mám kontakt na pana Plesla, který pracuje jako zástupce šéfredaktora Lidovek. Měli jsme setkání, kde jsem vysvětlovala RUD a následně toto téma bylo v Lidovkách (na příkladu financování satelitů). Poprvé se tedy o tom začalo psát. Téma sice bylo otevřeno, ale není to na prodej novin. Do novin se téma dostane, když je spojeno s něčím, co je čtivé (např. obvinění Ratha z toho, že se neopraví škola apod.)

14) Jakou má SMS ČR vizi? Co bude dělat, až dosáhne svých cílů v oblasti RUD?

Pro mě nic jiného než RUD neexistuje, plus mám vlastní prioritu, daň z nemovitosti. Jeden starosta se v SMS ČR zabývá podrobně školstvím. Možnost vzniku dalších komisí – přihlásilo se cca 120 starostů na práci v komisích. První rok se vytvářela struktura krajská, teď se budou vytvářet nové komise.

Krajské organizace SMS ČR – zřídily se krajské organizace, zvolily si předsedy a místopředsedy, ve Středočeském kraji probíhá setkání jednou za 6 týdnů, vždy v různých obcích. Seznámíte se tak s krajem. Ze setkání se vyvine vždy nějaký problém a dohoda nad konferencemi, kde jsou zváni zástupci ministerstev.

15) Z jiných rozhovorů jsem slyšela názor, že vznik SMS a angažování se některých lidí v SMS (např. pan Gazík, pan Polčák apod.) byly jen zástěrky pro přípravu politického hnutí, k získání větší popularity tak, aby tito lidé mohli být následně zvoleni do krajských struktur a následně do Evropského parlamentu. Jak se na tento fakt díváte?

Bez parlamentní podpory nelze nic prosadit, takže není na škodu mít někoho v parlamentní struktuře. Když SMS začínalo, ODS měla hrůzu ze vzniku SMS ČR, nikdo ale nevnímal, že Vlasák je z ODS apod.

Fungování v krajském zastupitelstvu je pozitivní pro obec, snahou je být v kontaktu, řešení věcí osobně apod. Osobně jsem se rozhodla, že nepůjdu do eurovoleb, nemám na to prostor. Jsem v politice krátce. Politika stojí hodně sil, učím se, chci podpořit pana Štětinu, má odvalu. Možnost je, že vznikne nová strana, zatím jde o politické hnutí). Z osobního pohledu se vidím v obci a budu se snažit být platná v kraji.

Příloha č. 29: Záznam rozhovoru s Miroslavem Kovářikem, starostou obce Modrá, místopředsedou SMS ČR

Praha, 7. 4. 2009

1) Jak vnímáte fakt, že v Česku je velké množství malých obcí? Chápete to jako nedostatek nebo výzvu?

Starostuji 19 let, takže mám možnost srovnávání. Zažil jsem integraci obcí – v důsledku měla téměř výlučně negativní vliv na obce a byl utlumen zájem občanů o věci veřejné. Řízení obce člověkem odjinud není dobré (je potřeba více lidí, kteří musejí celé soukolí několika obcí řídit).

Pokud se jedná o další potenciálně připravované integrace, je to politické rozhodnutí. Jde však o zbytečnou politizaci venkova, přestože na venkově politická orientace nemá až tak velký význam. Práce na venkově spočívá ve službě lidem, politika je až na 2. místě.

Z hlediska historického měla ČR vždy velké množství obcí. Podobné systémy jsou ve Francii. V Rakousku proběhla integrace, což není dobré, protože došlo k odlivu zájmu občanů o věci veřejné a pracovních příležitostí na venkově a snížilo se financování těchto obcí.

2) Proč vzniklo SMS? Můžete ve stručnosti zmínit důvody vzniku? Proč jste se angažoval?

SMS ČR není konkurenční organizací Svazu, je doplňující. Obě organizace si nekonkurují, ale mají část zájmů stejných. Moje obec byla členem SMO ČR mnoho let, i když pasivním. SMO ČR však je příliš loajální k vládnoucím stranám, na úkor venkova. SMO ČR má 3 komorový systém, takže při společném hlasování zájmy velkých měst a měst vždy převládly nad zájmy obcí sdružených v Komoře obcí.

Usnesením na Sněmu v květnu roku 2007 byla zablokována snaha malých obcí o změnu RUD. Jelikož nebyla vůle ani chuť změnit stanovky SMO ČR, muselo vzniknout SMS ČR, kde je rovnost hlasů bez rozdílu velikosti obce, takže i zájmy malých obcí jsou stejně důležité.

Prioritou SMS je v současné době (a hlavní důvod vzniku) RUD, který pokud se podaří změnit a přiměřeně narovnat, dojde k výraznému posílení ekonomiky všech obcí bez rozdílu (Praha má cca 6,5 krát více prostředku na hlavu než malé vesničky; přiměřený rozdíl lze pochopit v rozmezí 2,4). Čím větší subjekt, tím je menší nákladovost. Např. Finové mají v RUD vypočteno, že nejvyšší nákladovost je u menších subjektů (velké dopravní vzdálenosti apod.).

3) Jaké jsou priority SMS? Jak se vyvíjely / vyvíjejí?

Další priority kromě RUD jsou stavební zákon (byl dobře myšlen v původní verzi, díky poslaneckým iniciativám zničen). Schvalování běžných staveb trvá i rok, mnohonásobně se tak zvyšují náklady. Legislativně se celý proces zkomplikoval, nedošlo k výrazné novele. Vznikl velký administrativní aparát a situaci nikdo neřeší.

Dále to je chodníkový zákon, DPH, větší na témata společných se SMO ČR.

U RUD: zákon o RUD, který předložilo SMS ČR, je koncipován tak, že pomůže městům do 100 tis. obyvatel. Svým usnesením SMO ČR zablokoval komunikaci tím, že schválil, že změna zákona o RUD nesmí žádnému městu na příjmech ubrat. To není možné udělat, protože stát nemá prostředky, a také nastala krize. Díky krizi jsou všichni v bodě nula. SMS ČR také podporuje, aby většina dotačních titulů zanikla a financování šlo přímo obcím na počet obyvatel. Pokud dojde k daňovému vyrovnání, obce budou mít předem jasnou představu o svých příjmech a díky úvěrům pak mohou své investice zafinancovat a peníze si pohlídat.

SMO ČR se k návrhu zatím nevyjádřil, protože stanovisko k navrženému je rozdílné. Obce tento návrh podporují, města se ale brání, protože více než 80 % poslanců je z velkých měst, takže prosazují systém poskytování dotací a „porcování medvěda“. Poslanci pocházející z větších měst si dotace často vybojují.

4) Není téma SMS – RUD a zvýšení příjmů malých obcí na úkor obcí velkých – pouze jediným, konfrontačním tématem?

Pokud by došlo ke změně stanov v SMO ČR v tom smyslu, aby všechny obce měly stejnou váhu hlasu (a změnila se možnost komorového hlasování, u něhož mohou kterákoli z komor vždy přehlasovat názor obcí, pozn. aut.), nelze vyloučit, že v budoucnu může existovat jedna organizace, která by mohla zastávat názor všech. Témat SMS ČR a SMO ČR jsou v tomto směru velmi podobná.

5) Kdo jsou pro SMS partneři z hlediska politik, které prosazuje? (aktéři)

Spolek pro obnovu venkova, krajská sdružení Spolku, SMO ČR, další profesní organizace. Na úrovni státu to jsou MMR (partnerská smlouva s MMR, dotýká se především obcí), Ministerstvo kultury ČR (obce jako nositelé kultury na nejnižší úrovni, muzejnictví), MF ČR, MV ČR.

6) Jaké jsou silné / slabé stránky SMS, kde vidíte příležitosti a hrozby?

Silné: nadšení členů, kteří to nedělají pro peníze, pocit dlouhodobé křivdy a zvučely, obrovská podpora (1400 obcí a měst).

Slabé stránky: nutnost profesionalizace – bez malého akčního stálého aparátu není možné pružně reagovat (SMS ČR má právníka, uvolněné lidi na účetní agendu apod., ale je třeba servis obcím rozšířit). Předsednictvo má příliš mnoho jednání, nestíhá řešit vše. Nutnost vytvořit kancelář, která bude jednat, vyřizovat, chodit na jednání apod.

Příležitosti: u RUD: přínosem by bylo, pokud by MF začalo více pracovat na společné připravené variantě, kterou nezávislé odborné instituce zpracovaly, a předložil se co nejdříve návrh zákona, který bude připomínkovat jak SMO ČR, tak SMS ČR.

Hrozby: politická zvučely největších stran, které by nemusely mít zájem věci narovnat; gró politické základny je ve velkoměstech; politické strany jsou na velkoměstech závislé.

7) Jakou má SMS vizi? Co bude dělat, až dosáhne svých cílů v oblasti RUD?

Viz výše, zabývat se ostatními tématy důležitými pro obce.

8) Jaké jsou vztahy mezi SMO a SMS? Jsou partneři? V počátcích se hovořilo o spolupráci Svazu a SMS – probíhá tato spolupráce? Existuje platforma, na které by se zástupci SMS a SMO setkávali? Pokud ano, jak konkrétně? Pokud ne, proč?

Mezi řadovými členy není žádný problém, našla se společná řeč i u většiny návrhů v oblasti RUD. Nyní musíme vyčlenit z návrhu SMS ČR k RUD ty návrhy, které SMO ČR schvaluje, a začít jednat o střetových bodech. Nebude to lehké, bojkot ze strany velkých měst je tvrdý.

9) Jak SMS ČR lobuje? Existuje určitá kontinuita mezi těmi, kdo prosazují zájmy SMS ČR?

Utváří se jednotlivé frakce zaměřené na školství, na stavební zákon, financování apod. Rozjeté je zakládání výborů a komisí, a to jak na úrovni celostátní, tak na úrovni krajské, které podle možností lobují jak na úrovni krajů, tak i poslanců a senátorů.

Jako pozitivní vnímám to, že vláda začala se SMS ČR postupně jednat, protože reprezentace 1400 obcí není málo. Nyní je potřeba znovu jednat a pracovat na společných tématech.

Změna vlády je teď problém, protože i úřednická vláda, i když může být odborná, je řízena politicky.

10) Jak vnímáte fakt, že SMS ČR nemá vlastní organizační aparát a funguje na bázi dobrovolnictví? Nepovažuje to za nedostatek?

Viz slabé stránky.

11) Z jiných rozhovorů jsem slyšela názor, že vznik SMS a angažování se některých lidí v SMS (např. pan Gazík, pan Polčák apod.) byly jen zástěrky pro přípravu politického hnutí, k získání větší popularity tak, aby tito lidé mohli být následně zvoleni do krajských struktur a následně do Evropského parlamentu. Jak se na tento fakt díváte?

Znám lidi, kteří se angažují, osobně a y tohoto hlediska lze brát takto starostu Petra Gazdíka. U něj to jsou však vždy osobní nezištné důvody. Považuji to za pomluvu.

12) Jak se SMS „žije“? Jaké jsou pocity po prvním roce a něco působení? Splnilo a plní očekávání obcí?

Situace je těžká, protože při vytížení, které starostové malých obcí mají, věnovat se jakémukoli druhu politiky, znamená obrovské vypětí. Je to na hraně.

13) Považujete za důležité také prosazování svých zájmů na úrovni EU?

Pokud nedojde u tématu RUD ke shodě na úrovni státu, jsou připraveni jít do EP, protože zde se naráží na některé vyšší ústavní záležitosti. Řešení na úrovni EU může pomoci, protože EU musí brát Evropu jako celek. Musí zde být dobrovolně koordinovaná činnost, protože pak dochází k vyliďňování (např. ve Španělsku, kvůli nevhodnému financování obcí).

Ostatní témata na úrovni EU: SMS ČR má zástupce v jednotlivých komisích i na MK – účast na jednání za evropské věci.

Co se týče lobbování v EU: SMS ČR si zažádalo o vstup do společné profesní organizace CEMR (Rada evropských obcí a regionů). Proběhlo jednání, nyní probíhá zařazení o vstupu. SMS ČR tak chystá účast na jednáních pracovních skupin CEMR.