

SOÚ
Sociologický ústav AV ČR

Tuto práci recenzovali:
JUDr. Tomáš Louda, CSc.
Mgr. Dan Ryšavý, Ph.D.

Tyto Sociologické studie jsou součástí řešení projektu „Spolupráce obcí – prvek lokální demokracie a efektivní nástroj samosprávy“ a vznikly za podpory GA ČR 403/04/0593.
Autorské příspěvky editovala Zdenka Vajdová.

Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990

Zdenka Vajdová, Daniel Čermák, Michal Illner

Obsah

| | |
|--|-----------|
| Abstrakt | 7 |
| Abstract | 8 |
| Abstraktum | 9 |
| | |
| Úvod | 11 |
| Literatura | 13 |
| 1. Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie (Michal Illner) | 15 |
| 1.1 Sídlní a územně správní struktura České republiky – problém fragmentace | 15 |
| 1.2 Z historie představ o ideální velikosti obce | 18 |
| 1.3 Velikost obce a její souvislosti ve světle soudobých výzkumů | 19 |
| 1.4 Integrovat či neintegrovat? | 23 |
| Literatura | 25 |
| 2. Územní změny obcí v ČR od roku 1990 (Zdenka Vajdová, Daniel Čermák) | 27 |
| 2.1 Shrnutí | 37 |
| Literatura | 37 |
| 3. Meziobecní spolupráce v Evropě (Zdenka Vajdová) | 38 |
| Literatura | 43 |
| 4. Spolupráce obcí – anketa ve svazcích (Zdenka Vajdová, Daniel Čermák) | 45 |
| 4.1 Zákon | 46 |
| 4.2 Svazky | 46 |
| 4.3 Základní soubor, data | 47 |
| 4.4 Anketní soubor | 48 |
| 4.5 Nejvyšší orgány svazku a jejich složení | 51 |
| 4.6 Předmět činnosti svazku | 52 |
| 4.7 Provoz svazku | 55 |
| 4.8 Názory představitelů svazků | 58 |
| 4.9 Poslední poznámky | 62 |
| 4.10 Shrnutí | 64 |
| Literatura | 65 |

| | |
|--|------------|
| 5. Příklady svazků | 66 |
| 5.1 Mikroregion Černilovsko (Tereza Neumanová) | 66 |
| 5.1.1 Úvod | 66 |
| 5.1.2 Souhrnná informace o území svazku | 66 |
| 5.1.3 Organizace svazku obcí Mikroregion Černilovsko a jeho cíle | 69 |
| 5.1.4 Společné akce a zdroje | 70 |
| 5.1.5 Rozhovor s představiteli svazku obcí Mikroregion Černilovsko | 72 |
| Literatura | 73 |
| 5.2 Dobrovolný svazek obcí Podřipsko (Oto Sedláček) | 74 |
| 5.2.1 Úvod | 74 |
| 5.2.2 Souhrnná informace o území svazku Podřipsko | 74 |
| 5.2.3 Organizace svazku obcí Podřipsko a jeho cíle | 75 |
| 5.2.4 Společné akce a zdroje | 76 |
| 5.2.5 Rozhovory s představiteli svazku | 79 |
| Literatura | 80 |
| 5.3 Sdružení mikroregionu Pelhřimov (Pavel Říčan) | 81 |
| 5.3.1 Úvod | 81 |
| 5.3.2 Souhrnná informace o území Sdružení mikroregionu Pelhřimov | 81 |
| 5.3.3 Organizace svazku | 83 |
| 5.3.4 Společné akce – přehled projektů realizovaných Sdružením mikroregion Pelhřimov | 84 |
| 5.3.5 Rozhovory s představiteli Sdružení mikroregionu Pelhřimov – vybraná témata | 87 |
| Literatura | 89 |
| 6. Mediální obraz spolupráce obcí v časopisech Veřejná správa a Moderní obec (Věra Patočková) | 90 |
| 6.1 Stručně o jednotlivých časopisech a počet příspěvků | 90 |
| 6.2 Rubriky a rozsah informací o spolupráci obcí | 92 |
| 6.3 Autor sdělení | 93 |
| 6.4 Oblast spolupráce | 95 |
| 6.5 Hodnocení spolupráce | 97 |
| 6.6 Přeshraniční spolupráce obcí a měst | 100 |
| 6.7 Stručné srovnání časopisů | 100 |
| Literatura | 100 |
| Závěr | 101 |
| Literatura | 103 |
| Shrnutí | 104 |
| Summary | 105 |
| Zusammenfassung | 107 |

Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990

Zdenka Vajdová, Daniel Čermák, Michal Illner

Abstrakt

Studie se zabývá především dvěma procesy, které se odehrávají ve veřejné správě na lokální úrovni od 90. let minulého století: procesem rozpadu respektive autonomizace obcí a procesem dobrovolného seskupování autonomních obcí do spolupracujících celků respektive svazků obcí. Deskripce a studium prvního z těchto procesů vychází z databáze nově vzniklých obcí, která byla pro tento účel vytvořena. Východiskem pro deskripci a studium druhého procesu je anketa mezi představiteli svazků obcí a několik případových studií konkrétních svazků. Studie dále zahrnuje úvahu o velikosti obcí, efektivitě jejich správy a lokální demokracii, řešerši meziobecní spolupráce v některých evropských zemích a mediální obraz spolupráce obcí, jak vyplynul z obsahové analýzy časopisů *Veřejná správa* a *Moderní obec*. Text je součástí výsledků řešení projektu „Spolupráce obcí – prvek lokální demokracie a nástroj efektivní samosprávy“.

Klíčová slova

spolupráce obcí, územní veřejná správa, územní změny, velikost, demokracie

Autonomy and Cooperation: Effect of the Municipal System Established in 1990

Zdenka Vajdová, Daniel Čermák, Michal Illner

Abstract

This study primarily examines two processes that public administration went through at the local level beginning in the early 1990s: a process whereby municipalities were broken up into autonomous units, and a process whereby these autonomous municipalities voluntarily came together to form cooperative groups or unions of municipalities. The description and research on the first of these two processes drew on data from a database of newly emerged municipalities, which was created for this purpose. The description and research of the second of the two processes is based on a survey that was conducted among representatives of the unions of municipalities and on several case studies of specific unions. The study also contains a discussion of the size of municipalities, the effectiveness of their administration, and local democracy, a review of inter-municipal cooperation in some European countries, and a look at the media image of cooperation between municipalities that emerged from content analyses of the magazines „Public Administration” and „Modern Municipality”. The study is part of the outcome of work on the project „Inter-Municipal Cooperation – An Element of Local Democracy and an Effective Tool of Autonomous Local Government”.

Keywords

Inter-municipal cooperation, territorial public administration, territorial planning changes, size and democracy

Autonomie und Kooperation: die Ergebnisse der Errichtung des Gemeinde-Systems 1990

Zdenka Vajdová, Daniel Čermák, Michal Illner

Abstraktum

Die Studie befasst sich insbesondere mit zwei Prozessen, die seit den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts in der öffentlichen Verwaltung auf lokaler Ebene stattfinden: mit dem Prozess des Zerfalls bzw. der Autonomisierung der Gemeinden und dem Prozess der freiwilligen Gruppierung autonomer Gemeinden in kooperierende Gemeinde-Einheiten bzw. Verbände. Die Beschreibung und das Studium des erstgenannten Prozesses geht von der Datenbank der neu entstandenen Gemeinden aus, die zu diesem Zweck angelegt wurde. Ausgangspunkt für die Beschreibung und das Studium des zweiten Prozesses sind eine Umfrage unter Vertretern der Gemeinde-Verbände und einige Fallstudien konkreter Verbände. Die Studie umfasst außerdem eine Abhandlung über Gemeindegrößen, die Effektivität der Verwaltung und die lokale Demokratie, eine Recherche über die Kooperation zwischen den Gemeinden in einigen europäischen Ländern und das Bild der Zusammenarbeit der Gemeinden in den Medien, das auf einer Inhaltsanalyse der Zeitschriften *Veřejná správa* (Öffentliche Verwaltung) und *Moderní obec* (Die moderne Gemeinde) basiert. Der Text gehört zu den Ergebnissen des Projekts „Spolupráce obcí – prvek lokální demokracie a nástroj efektivní samosprávy“ (Kooperation der Gemeinden – Element der lokalen Demokratie und Instrument einer effektiven Selbstverwaltung).

Schlüsselworte

Kooperation der Gemeinden, öffentliche Gebietsverwaltung, territoriale Veränderungen, Größe, Demokratie

Úvod

Změny v české společnosti lze v průběhu poslední dekády charakterizovat rostoucí komplexitou společenského života: lze pozorovat proces intenzivní diferenciací ve všech oblastech doprovázený komplementárním procesem rostoucí vzájemné závislosti. Rovněž oblast veřejné správy je plně vystavena těmto procesům a také reforma veřejné správy je jejich součástí. Rozsáhlé veřejné služby, komplexní ekonomický systém a prolínající se zájmy různých skupin kladou stále opakovanou otázku: jak si poradit se vztahem efektivity, demokracie a velikostí spravovaného společenství.

Problém se objevil v Evropě poprvé v 19. století, kdy se malé obce stávaly špatně fungujícími administrativními celky v situaci rostoucích nároků komplexnější společnosti. Ve 20. století volání po větších celcích sílilo. Obecně společenskými důvody byly lepší komunikace, větší sociální mobilita a technologický rozvoj. Rozšiřovala se škála funkcí lokální veřejné správy ve všech oblastech, ať už ve sféře sociální, kulturní nebo ekonomické, a docházelo k průniku veřejné správy téměř do všech oblastí života lokálního společenství. Malé obce nebyly s to tyto funkce uspokojivě zabezpečovat. Reformy veřejné správy v evropských zemích hledaly od té doby vždy nějakou rovnováhu mezi žádoucí efektivitou veřejné správy v obci a lokální autonomií. Slučování obcí nebo spolupráce, to jsou dvě řešení nabízející se v situaci rozdrobenosti lidských sídel, malých administrativních jednotek v území, narůstající potřeby komplexních služeb občanům a potřeby kompenzace globalizačních tendencí dopadajících také na lokální společenství. Které řešení a kdy je přijatelné, vždy závisí na předchozí historii veřejné správy v zemi a na charakteru předcházejících reforem veřejné správy. Každé z uvedených řešení – slučování nebo spolupráce – představuje osobitý problém nejen pro reformu veřejné správy. Slučování obcí poukazuje ke konceptu organizace, byrokracie a managementu, většinou k hierarchické figuraci vztahů, spolupráce obcí pak ke konceptu sociálních sítí, kooperativních her a k figuracím vztahů charakterizovaných vzájemností, reciprocitou a důvěrou. Ke spolupráci může dojít (Thompson 1961) mezi dvěma nebo více subjekty, obecně vzájemně závislými, a současně autonomními; vztahy mezi nimi mají být charakterizovány vzájemností, schopností sdílet, komunikovat a dojednat s ostatními společný postup.

Součástí politické změny v České republice po 89. roce je reforma územní veřejné správy, jejímž prvním krokem bylo ustavení obecního zřízení v roce 1990 s garancí samosprávy autonomní administrativní jednotce, obci. Proces rozpadu obcí na menší administrativní jednotky byl okamžitým důsledkem. Od roku 1989, převážně jako reakce na předchozí slučování, se spontánně rozběhnul proces rozdělování obcí a značný počet se jich během poměrně krátké doby rozpadnul do samostatných celků. Hnací silou tohoto procesu byla snaha znovu nabýt autonomii pro dříve samostatnou obec. Rozpadu obcí předcházelo jejich slučování a má svou historii v poválečném Československu a později v Československé socialistické republice. Vždy pod heslem efektivity územní veřejné správy,

kteřé mělo své oprávnění jenom někdy. Znovu získaná autonomie postavila do vedení obcí nové iniciativní elity, posílila demokratickou legitimitu místní veřejné správy a pomohla změnit vzhled českého venkova (Illner 1992, 1996, 1998, 2001; Kostelecký 1996; Vajdová, Kostelecký 1997; Vajdová 2003). Na druhé straně však přinesl vznik dvou tisíc převážně malých obcí řadu problémů, které by mohly fungování místní veřejné správy ohrožovat. Velmi malé obce často nemají dostatečné ekonomické, organizační a lidské zdroje, které by jim dovolily uskutečňovat náročnější projekty a poskytovat občanům vyhovující služby.

Reforma územní veřejné správy v České republice byla završena zrušením okresních úřadů k 1. 1. 2003 a stanovením obcí s rozšířenou působností. Decentralizace územní veřejné správy tak dosáhla zamýšleného, i když s velkou pravděpodobností jenom dočasněho maxima (Putnam 1993). Umožňuje obcím autonomní chování při hledání koordinovaných řešení a spojování prostředků a úsilí k dosažení společných cílů. Přistoupení k Evropské unii otevírá takovým strategiím nové možnosti (Postránecký et al. 2000). Zdá se, že otázka „slučování nebo spolupráce obcí?“ přestává mít svou naléhavost (Kadleček 1997). To, po čem je poptávka, jsou modely a formy spolupráce; hledají se odpovědi na to, jaké faktory spolupráci ovlivňují, které faktory spolupráci usnadňují a které jí brání.

Část výše uvedené problematiky je tématem projektu „Spolupráce obcí – prvek lokální demokracie a efektivní nástroj samosprávy“, který v letech 2004-2005 podpořila GA ČR (pod reg. č. 403/04/0593). Řešení projektu se soustředilo jednak na proces rozpadu obcí, jednak na proces sdružování obcí do nejfrekventovanějších spolupracujících uskupení, do svazků obcí. Jedním z výstupů jsou texty, jejichž soubor je v této publikaci. Chceme tímto jednak seznámit veřejnost s částí výsledků, jednak dát k dispozici soubor poznatků, z něhož je možné vycházet v další výzkumné práci v několika směrech.

1. Učinit předmětem výzkumu fenomén rozpadu a slučování obcí znamená zabývat se obecným fenoménem autonomie politického subjektu, ať je jím kdokoliv, v politickém systému zastupitelské demokracie.

2. Učinit předmětem výzkumu fenomén spolupráce mezi obcemi znamená zabývat se v obecnosti sociálními sítěmi v lokálním společenství, problematikou sociální soudržnosti; konkrétním aspektem spolupráce obcí je nový politický subjekt na lokální úrovni, s navazujícími tématy pragmatismu, politiky, elitismu, paternalismu a politické kultury; protože tento subjekt je současně organizací, která má dosahovat stanovené cíle, navazujícími tématy jsou řízení, byrokracie a administrativní kultura.

3. Metodologickým námětem jsou několikanásobné případové studie.

Rádi bychom se domnívali, že prezentované práce vzbudí zájem a najdou uplatnění i v praxi. Poznátka a informace v nich obsažené mohou sloužit několika skupinám uživatelů. Jednou skupinou jsou představitelé veřejné správy na lokální úrovni, starostové, zastupitelstva, případně tajemníci OÚ, dále Svaz měst a obcí. Na této úrovni je především důležité mít jednak zobecněnou zkušenost z procesů rozpadu obcí z 90. let, která představuje horizont uvažování o konkrétních lokálních problémech. Další skupinou je centrální veřejná správa, konkrétně Ministerstvo vnitra, Ministerstvo pro místní rozvoj a jejich příslušné odbory, pro něž je místní rozvoj a efektivní veřejná správa v území cílem jejich snažení. Poslední cílovou skupinu představuje Výbor pro veřejnou správu Poslanecké sněmovny a podobný výbor Senátu Parlamentu ČR, kde jsou připravovány nebo konzultovány zákony, týkající se územní veřejné správy.

Literatura

- Illner, M. 1992. „K sociologickým otázkám místní správy.“ *Sociologický časopis* 28: 480–492.
- Illner, M. 1996. „K otázce reprezentativnosti místních zastupitelstev.“ Pp. 343–351 in M. Hampl (ed.). *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Praha: Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy.
- Illner, M. 1998. „Local Democratization in the Czech Republic after 1989.“ Pp. 51–82 in D. Rueschemeyer, M. Rueschemeyer, B. Wittrock (eds.). *Participation and Democracy. East and West. Comparisons and Interpretations*. Armonk, New York, London: M.E.Sharpe.
- Illner, M. 2001. „Formování lokálních mocenských elit se zvláštním zřetelem na úlohu starostů.“ Pp. 251–274 in M. Hampl a kol. *Regionální vývoj: specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje.
- Kadleček, J. 1997. „Cooperation among local governments.“ *National Civic Review* 86: 175–179.
- Kostelecký, T. 1996. „Komunální volby jako mechanismus výběru místních politických elit.“ Pp. 353–360 in M. Hampl a kol. *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Praha: Přírodovědecká fakulta UK.
- Postránecký, J., I. Ryšavý, T. Oliva (eds.). 2000. *Místní orgány a programy EU. Koncepce regionální a strukturální politiky EU*. Praha: Dr. Josef Raabe.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Thompson, V. A. 1961. *Modern Organization*. New York: Alfred A. Knopf.
- Vajdová, Z. 2003. „Local community transformation. The Czech Republic 1990–2000.“ Pp. 143–160 in S. Smith (ed.). *Post-Communist Transformation. Czechoslovakia, the Czech Republic and Slovakia*. London and New York: Routledge Courzon.
- Vajdová, Z., T. Kostelecký. 1997. „Politická kultura lokálních společenství: Příklad tří měst.“ *Sociologický časopis* 33: 445–465.

1. Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie

Michal Illner

S velkou různorodostí obcí bývají spojeny úvahy o přednostech a nevýhodách jejich různé populační velikosti, a to jak z hlediska samotných obyvatel, tak společnosti jako celku. V České republice se stala v posledních letech předmětem diskusí a podnětem pro realizovaná nebo dosud jen uvažovaná opatření zejména roztržitá struktura obcí, tj. velký počet obcí malých a velmi malých, která bývá kritizována jako problematická např. z hlediska sociálního a ekonomického rozvoje venkova, stability volených orgánů malých obcí, jejich finančního hospodaření, kvality jejich správních úkonů, dodržování zákonnosti apod. (viz např. Návrh věcného záměru...2005).

Otázka vztahu mezi velikostí obcí a různými aspekty jejich fungování, zejména možností jejich sociálního a ekonomického rozvoje, uplatněním místní demokracie a efektivitou jejich správy je tématem, kterému se ve správní a politické vědě, v sociologii, geografii a ekonomii nejen u nás, ale zejména v zahraničí, věnovala v posledních zhruba třiceti letech poměrně značná pozornost. Na následujících stránkách stručně shrneme poznatky, k nimž některé z těchto výzkumů a studií došly. Nejdříve však naznačíme rozměr problému daný specifickou povahou sídelní a územně správní struktury České republiky a zmíníme také historii představ o ideální či optimální velikosti obcí v sociálním a sociálně reformním myšlení. Širší pozornost věnujeme přehledu výhod a nevýhod, které jsou ve světle výzkumů spojeny s menší či naopak větší velikostí obcí, dotkneme se vývoje konsolidčních reforem v Západní Evropě a připomeneme prostředky, které pro překonávání nepříznivých důsledků fragmentace obcí poskytuje současná česká legislativa.

1.1 Sídelní a územně správní struktura České republiky – problém fragmentace

Sídlo jako geografický pojem je základní jednotkou osídlení a považuje se za ně každé obydlené místo včetně příslušných ploch, které je bezprostředně využíváno obyvatelstvem (Mates, Wokoun a kol. 2001: 129). Sídly jsou tedy města, vesnice, prostorově oddělené části obcí, osady apod., bez ohledu na to, jaké je jejich administrativní postavení – zda jsou či nejsou samosprávnými obcemi.

Sídelní struktura České republiky má značnou historickou kontinuitu – do dnešní podoby se v podstatě ustálila v 17. století po třicetileté válce. Vyznačuje se vysokou hustotou sídel a jejich poměrně rovnoměrným rozložením, velkou četností malých venkovských sídel a naopak relativně malým počtem velkých měst. Dominantní postavení v ní zaujímá Praha. Tyto charakteristiky sídelní

struktury však nejsou na celém území republiky stejně výrazné: hustá síť malých sídel je příznačná zejména pro Čechy a oblast Českomoravské vysočiny, v nížinných částech Moravy a Slezska jsou sídla větší a navzájem více vzdálená (Rozložení a koncentrace obyvatelstva ČR... 2004).

Síť sídel jako geografických jednotek vymezuje do značné míry i síť obcí jako územních jednotek politicko-správních. Obě soustavy jsou si navzájem podobné, nikoliv však totožné, protože řada obcí sestává z více než jednoho sídla, takže jejich počet je v úhrnu podstatně menší než počet sídel. K 1. lednu 2005 bylo v ČR 6 248 samosprávných obcí (Statistický lexikon obcí...2005), aktuální údaj o počtu sídel bohužel k dispozici není – naposledy byl tento počet zjišťován u příležitosti sčítání lidu, domů a bytů z r. 1991, kdy bylo spočteno 15 733 sídel (Obyvatelstvo...1995). Za předpokladu, že tento počet je poměrně stabilní a může být orientačně použit i pro charakterizaci současné situace,¹ je stupeň správní integrace sídel do obcí vyjádřen přibližně poměrem 1:2,5, tj. obec se v průměru skládá ze dvou až tří sídel. Stupeň administrativní integrace sídel do obcí ovlivňují tři navzájem se někdy podporující, jindy protiběžné procesy:

1. Vznik nových sídel – v našich poměrech spíše jen teoretická možnost, která by se snad mohla vyskytnout v příměstských zónách v souvislosti se suburbanizací.
2. Fyzické srůstání sídel způsobené postupnou zástavbou mezilehlého prostoru, které vyústí do jejich administrativní integrace.
3. Administrativní změny struktury obcí nepodložené změnami v jejich fyzické struktuře – tj. jejich slučování nebo naopak dělení vyvolané buď specifickými místními zájmy nebo vnějším tlakem, např. vládní integrační politikou.

V letech 1960-1989, kdy probíhala vynucená a často jen formální integrace obcí, se počet sídel připadajících na jednu obec zvětšoval, po r. 1989 se v důsledku fragmentace obcí začaly sídelní a územně-správní struktura republiky zpětně sblížovat. V tomto období se totiž velký počet venkovských obcí vytvořených během komunistického režimu slučováním původně samostatných vesnic rozpadnul a tyto jejich části se opět osamostatnily. V krátké době se tak během let 1990-1993 počet obcí zvětšil zhruba o polovinu, aby se koncem 90. let ustálil na počtu zhruba 6 250 obcí. Nejbližší jsou si dnes síť obcí a síť sídel ve Zlínském a Jihomoravském kraji, nejvíce divergují v krajích Karlovarském a Libereckém (Malý lexikon obcí České republiky 2004).

Tento vývoj byl složkou demokratizačního procesu, který vytvořil prostor pro uplatnění různých do té doby potlačovaných dílčích zájmů, včetně zájmů lokálních, a umožnil, aby se struktury oktrojované minulým režimem přetvořily nebo zanikly. Vývoj počtu obcí v českých zemích v letech 1921 až 2005 uvádí tabulka 1.1.

1 Tento předpoklad je oprávněný, počet sídel se v posledních desetiletích skutečně příliš neměnil: k datu sčítání v r. 1970 bylo v ČR sídel 15 133, o deset let později 15 291 a při dalším sčítání v r. 1991, jak už bylo uvedeno, 15 733 (Obyvatelstvo... 1995).

Tabulka 1.1. Vývoj počtu obcí v českých zemích v letech 1921-2005

| | | | | | | | | |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Rok | 1921 | 1930 | 1947 | 1950 | 1961 | 1970 | 1980 | 1989 |
| Počet obcí | 11 417 | 11 768 | 11 695 | 11 459 | 8 726 | 7 509 | 4 778 | 4 120 |
| Rok | 1991 | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 |
| Počet obcí | 5 768 | 6 196 | 6 232 | 6 234 | 6 244 | 6 258 | 6 249 | 6 248 |

Zdroj: Historická statistická ročenka ČSSR 1985, tab. 1-1, Statistické ročenky ČR.

Z dlouhodobého hlediska, jak ukazují údaje v této tabulce, však počet obcí v českých zemích systematicky klesá a bude pravděpodobně klesat i nadále. Protichůdný vývoj, k němuž došlo v 90. letech, lze z tohoto pohledu považovat za krátkodobou, specifickými dobovými okolnostmi vyvolanou odchylku.

Naprostá většina obcí v ČR jsou obce co do populační velikosti velmi malé: 79 % obcí má méně než tisíc obyvatel a 26 % dokonce nemá obyvatel ani dvě stovky. Průměrná velikost obce činí 1 634 obyvatel, mediánová velikost obce je však jen 382 obyvatel (údaje za r. 2001), což znamená, že celá polovina obcí nedosahuje ani této populační velikosti. Z 6 248 obcí v r. 2005 bylo pouze 526 městy, mezi nimiž převažují města malá a střední, zatímco velkoměst (tj. měst s více než 100 tisíci obyvateli) bylo pouze pět. Jinak než velikostní rozložení obcí vyhlíží ovšem rozložení bydlícího obyvatelstva v obcích různé velikosti: 70 % obyvatel ČR bydlí ve městech, v tom 21 % ve velkoměstech, zatímco v malých obcích s méně než tisícem obyvatel bydlí pouze 17 % obyvatel republiky (Malý lexikon obcí ČR 2004).

Tabulka 1.2. Obce podle počtu obyvatel (dle stavu v r. 2004)

| Velikostní pásmo (počet obyvatel) | Počet obcí | | Počet obyvatel | |
|-----------------------------------|--------------|--------------|-------------------|--------------|
| | n | % | n | % |
| do 199 | 1 642 | 26,3 | 201 862 | 2,0 |
| od 200 do 499 | 2 018 | 32,3 | 655 426 | 6,4 |
| od 500 do 999 | 1 291 | 20,7 | 900 139 | 8,8 |
| od 1 000 do 1 999 | 664 | 10,6 | 918 935 | 9,0 |
| od 2 000 do 4 999 | 370 | 5,9 | 1 133 479 | 11,1 |
| od 5 000 do 9 999 | 133 | 2,1 | 911 787 | 8,9 |
| od 10 000 do 19 999 | 68 | 1,1 | 957 807 | 9,4 |
| od 20 000 do 49 999 | 41 | 0,7 | 1 205 631 | 11,8 |
| od 50 000 do 99 999 | 17 | 0,3 | 1 212 713 | 11,9 |
| nad 100 000 | 5 | 0,1 | 2 113 676 | 20,7 |
| Celkem ČR | 6 249 | 100,0 | 10 211 455 | 100,0 |

Zdroj: Malý lexikon obcí České republiky 2004, Praha: ČSÚ.

Pokud se tedy u nás obecně hovoří o problematice obcí bez ohledu na jejich velikost, jde převážně o problematiku obcí malých, venkovských, které početně zcela dominují. Naopak, jde-li o problematiku obyvatelstva v obcích jejich bydliště, jedná se převážně o záležitosti obyvatel ve městech malé a střední velikosti, kde je soustředěna největší část naší populace.

I když je u nás struktura obcí na evropské poměry velmi roztržštěná, nemáme v tomto směru v Evropě primát, ani nejsme osamoceni. Nejmenší obce – v průměru s 1 300 obyvateli – má Francie (Swianiewicz 2002b: 7) a podobně jako v ČR jsou obce rozdrobené také na Slovensku, kde byla v r. 2000 jejich průměrná velikost 1 874 obyvatel (Kling et al. 2002: 107); malé obce jsou výrazně zastoupeny i v Maďarsku – průměrná velikost 3 131 obyvatel v r. 1999 (Fekete et al. 2002: 36).

1.2 Z historie představ o ideální velikosti obce

Úvahy a představy o tom, jak velká by měla být ideální obec (šlo vždy o města), lze najít už u antických filozofů a později u renesančních myslitelů i sociálních utopistů 19. století (viz Hruza 1967; Nový 1978). Tak např. město na Platónově bájném ostrově Atlantidě mělo být obýváno 5 000 rodinami – v přepočtu tedy přibližně 25 až 30 tisíci osobami. Ideální velikost měst na jiném fiktivním ostrově, Utopii anglického renesančního myslitele a politika Thomase Mora, měla obnášet 6 000 rodin. Utopický Sluneční stát (Civitas Solis), a současně město italského filozofa Tomassa Campanelly, byl zase dimenzován prostorově: měl mít kruhový půdorys o průměru v přepočtu 3 000 m. Pracovní a rezidenční obce – „falangy“ francouzského sociálního utopisty Charlese Fouriera z počátku 19. století – měly zahrnovat 1 600 až 1 800 osob; obdobné obce Fourierova současníka, britského průmyslníka a utopisty Roberta Owena, pak 500-2 000 osob.

Obdobné, nyní již věcnými argumenty více podložené a do výstavby měst někdy i fakticky promítané koncepty, se objevují na rozhraní 19. a 20. století v souvislosti s kritikou industriálních měst, ve funkcionalistickém urbanismu a u představitelů avantgardy dvacátých a třicátých let minulého století. V praxi se je později pokoušeli uplatňovat plánovači měst v zemích sovětského bloku. Tak např. projekt soustavy „zahradních měst“ (Garden Cities) britského laického urbanisty Ebenezera Howarda předpokládal, že jednotlivá zahradní města budou mít přibližně po 32 tisících obyvatel a plochu okolo 2 400 ha, z toho 400 ha území zastavěného 5 000 rodinnými domky a infrastrukturou (Hall 1996: 86-135; Nový 1978: 311-313). V této souvislosti lze zmínit i na Ebenezera Howarda navazující sociologicky orientovanou koncepci tzv. obytných okrsků (neighbourhood units) – vnitroměstských obytných prostorů, které měly být fyzicky utvářené a vymezené tak, aby mezi jejich obyvateli vznikaly komunitní vztahy a konstituovaly se v nich jakési dílčí vnitroměstské obce – „vesnice uvnitř města“. Názory na vhodnou populační velikost okrsku se různily a vyvíjely. C. Perry, autor této koncepce v její spíše technické než sociologizující podobě, doporučoval cca 1 500 bydlících osob (Perry 1929). Později se za ideální populační velikost okrsku považovalo 3 500 obyvatel, realizace však byly často podstatně rozsáhlejší a zahrnovaly až 10 000 bydlících (k tomuto tématu viz Musil 1967: 286-291 a 1982: 88-95).

Uvedené příklady představ o žádoucí velikosti obcí dokládají, že jde o tematiku, která má dlouhou a rozmanitou historii, a že tyto představy byly často atributem utopických projektů ideální organizace společnosti. Pro současnou potřebu užitečné nejsou, snad s výjimkou naposledy zmíněné koncepce obytných okrsků, i když ani té se nepodařilo splnit do ní vkládaná sociologizující očekávání.

Svého druhu nedávnou moderní utopií o žádoucí velikosti obcí byla tzv. středisková soustava osídlení navržená na rozhraní 60. a 70. let minulého století skupinou českých urbanistů, která se na jistou dobu stala základem oficiální politiky územního rozvoje tehdejšího socialistického Československa.² Kostrou sídelní soustavy se měla stát hierarchická soustava tzv. střediskových sídel. Ta měla být ohnisky územního rozvoje, poskytovat služby obyvatelům ve svém spádovém území a být cílem investic. Soustava rozlišovala tři typy resp. úrovně střediskových sídel (středisek). Jako *střediska místního významu* byly vybrány velké venkovské obce s 1 500 až 2 000 obyvateli. Kromě vlastních obyvatel měla střediska zabezpečovat základní životní potřeby také pro obyvatelstvo menších nestřediskových obcí ve svém zázemí, zahrnujícím cca 3 000 až 6 000 obyvatel. Venkovská sídla do soustavy středisek nezařazená – tzv. *sídla nestředisková*, byla ještě rozdělena do dvou skupin: první tvořila tzv. *sídla trvalého charakteru*, druhou *sídla ostatní*. Jak naznačuje tato terminologie, zachování sídel ostatních se do budoucna nepředpokládalo. Středisek místního významu bylo vymezeno cca 1 700. Vyšší stupeň tvořila *střediska obvodního významu*, jež měla mít k dispozici plně občanské vybavení a poskytovat vyšší služby obyvatelstvu spádového území zahrnujícího nejméně 50 000 obyvatel. Vymezeny jich byly necelé dvě stovky – šlo o města s 30 až 80 tisíci obyvateli. Třetí a nejvyšší stupeň soustavy tvořila *střediska oblastního významu*, která měla poskytovat obyvatelům vlastním i obyvatelstvu rozsáhlého okolního území nejnáročnější služby. Do této kategorie bylo zařazeno 20 největších měst. Do středisek obvodního a oblastního významu měla mířit rozhodující část investic.

Přesto, že měla být prostředkem plánovité regulace vývoje osídlení a jistou dobu skutečně ovlivňovala územní rozdělování investic, zařadila se středisková soustava osídlení mezi projekty utopického charakteru. Postupně se totiž ukázalo, že je příliš schematická a direktivní a že podceňuje význam a vliv spontánních, a tudíž nepředvídatelných a neplánovatelných rozvojových faktorů, jejichž územní rozložení se předem určené nomenklatuře vymykalo. Navzdory regulaci se rozvíjela sídla, u nichž to středisková soustava nepředpokládala, a naopak se nerozvíjela taková, kde to očekávala. Soustava také nedocenila rozvojový význam regionální polohy sídel, často důležitější než jejich populační velikost. Během 80. let proto středisková soustava postupně svou regulační funkci ztrácela a z oficiálních dokumentů vymizela. Podrobněji o střediskové soustavě osídlení viz Musil 2002: 266-269.

1.3 Velikost obce a její souvislosti ve světle soudobých výzkumů

Obec byla v těchto historických koncepcích pojímána někdy spíše v urbanistickém smyslu jako fyzická struktura, jindy více jako sociální, ekonomický a politický organismus. V této kapitole nás bude zajímat především tato druhá perspektiva a s ní související otázka, zda pro sociální a politický život občanů, pro jejich hmotný blahobyt a spokojenost, pro rozkvět lokální ekonomiky a kultury, legitimitu a efektivnost místní vlády atd. jsou vhodným prostředím obce spíše velké nebo spíše malé, a případně jaký konkrétně by měl být jejich rozměr vyjádřený počtem obyvatel nebo plošnou výměrou. Analýzy, které se touto otázkou zabývají, jsou v posledních dvaceti až třiceti letech poměrně frekventované, viz např. Dahl and Tufte 1973, Nielsen 1981, King 1984, Mouritzen 1989, Newton 1992, Bours 1993, Keating 1995, Sharpe 1995, Goldsmith and Rose 2000, Denters 2002, Rose 2002, Swianiewicz 2002a.³ Z našich autorů např. Hampl a Müller 1998, Dostál 2002.

2 Koncepce byla promítnuta do usnesení vlády ČSR č. 283 z r. 1971 o střediskové soustavě osídlení.

3 Stručný přehled výsledků těchto výzkumů uvádí P. Swianiewicz (Swianiewicz 2000b).

Hned úvodem však musíme zmínit, že přes poměrně dlouhou řadu těchto studií a výzkumů se spolehlivé a obecně platné závěry o vhodné velikosti obcí nalézt nepodařilo a že pokusy o formulaci takových závěrů nepřežily dlouho dobu a kontext svého vzniku. Jednotlivé studie totiž docházely k navzájem rozporným a nejednoznačným výsledkům. Neúspěchem dříve či později skončily i snahy regulovat administrativními prostředky populační velikost měst, jak se o to např. pokoušely některé země bývalého sovětského bloku.

Co však tyto výzkumy přinesly, bylo ujasnění vztahů mezi velikostí obcí vyjádřenou počtem v nich bydlících obyvatel (populační velikostí) a jednotlivými stránkami fungování těchto obcí. Teoreticky tedy ujasnění okolností a hledisek, které by mohly být pro určení vhodné velikosti obcí relevantní. Jak však dále uvidíme, empirické poznatky problém spíše prohloubily, než pomohly vyřešit. Jednotlivé parametry „dobré obce“ jsou totiž s její velikostí ve velice různých, někdy přímo vzájemně protikladných vztazích, a do těchto vztahů navíc intervenuje řada dalších – situačních – okolností. Obecně platná odpověď, pokud jde o vztah mezi velikostí obce a celkovou kvalitou jejího fungování, neexistuje.

Pokusme se tedy alespoň, na základě zmíněných výzkumů a studií, o inventuru argumentů, které na jedné straně zdůrazňují výhody spojené s větší velikostí obcí a hovoří proto pro jejich integraci do větších jednotek, a na druhé straně argumentů proti-integračních, poukazujících na přednosti obcí menší velikosti. Michael Keating navrhuje brát v úvahu při zvažování výhod a nevýhod integrace obcí čtyři typy hledisek (Keating 1995: 117):

1. hledisko efektivnosti – tj. souvislost mezi velikostí obcí a relativní cenou služeb, které obec poskytuje svým obyvatelům,
2. hledisko lokální demokracie – souvislost mezi touto velikostí a demokratickým charakterem lokální politiky, zejména politickou participací občanů a vykazatelností místní vlády,
3. hledisko distributivní spravedlnosti, tedy to, jak velikost obcí souvisí se spravedlivým rozložením daňové zátěže mezi obyvatele a služeb, které jim obce poskytují,
4. hledisko rozvojové – vztah mezi velikostí obcí a předpoklady jejich ekonomického rozvoje.

Následuje deset argumentů, které jsou často uváděny ve prospěch obcí větší velikosti a tedy, implicitně, v neprospěch obcí malých, a současně námitky a pochybnosti, které tyto argumenty vyvolávají. Rozdělíme je, shodně s Keatingem, do čtyř výše zmíněných skupin, které však budeme chápat v poněkud širším smyslu, než jak je tento autor definoval pro britské poměry.

1. Hledisko ekonomické a správní efektivnosti:

- Ekonomie rozměru – s velikostí obce klesají relativní náklady na výkon místní vlády a na poskytované služby, takže tyto funkce jsou levnější.

Jak ale Keating v citované práci upozorňuje, toto tvrzení je spíše hypotézou než prokázanou skutečností. Jeho pravdivost se dosud nepodařilo empiricky prokázat, a to hlavně kvůli téměř neřešitelným metodologickým obtížím spojeným s měřením výkonu resp. výkonnosti místní vlády, namně v těch oblastech její činnosti, které nelze dobře kvantifikovat. Připomíná se také, že členitější struktura obcí podporuje soutěž o získání zdrojů, a tedy efektivnější alokaci kapitálu.

- Velké obce jsou přitažlivější než obce malé pro soukromý kapitál a mají tak větší šanci prosadit se v soutěži o jeho alokaci. Tyto obce mají také lepší předpoklady pro zpracování kvalitních roz-

vojových projektů (disponují kvalifikovanými odborníky nebo je mohou zaplatit), a tedy pro získání prostředků z různých fondů, včetně fondů evropských.

Pochyby v tomto případě nevzbuzuje druhá část uvedeného argumentu týkající se kvality projektů. V podmínkách sílící komerční suburbanizace však nemusí vždy platit předpoklad, že velké obce jsou pro investory atraktivnější.

- Větší obce si mohou dovolit financovat náročnější investiční projekty, jejich rozpočty dosahují velikosti potřebné pro výstavbu vodovodů, kanalizace, čističek, místních komunikací apod., zatímco prostředky malých obcí takové projekty neutáhnou.

Tvrzení jistě pravdivé, opomíjející však skutečnost, že velké komunální investice jsou potřebné zejména ve velkých a nikoliv malých obcích a že malé obce mohou uskutečňovat náročné projekty sdružováním finančních prostředků a organizačního úsilí.

- Místní správa ve velkých obcích může být efektivnější, kvalifikovanější a tedy kvalitnější, protože v obecních úřadech a ve volených orgánech je větší specializace, aparát je početnější, profesionálnější a lépe technicky vybavený. Výkonnější místní správa pak znamená i spokojenější občany.

O profesionalizaci a specializaci správy ve velkých obcích, stejně jako o schopnosti řešit složitější úkoly, která z toho plyne, není pochyb, stejně jako je zřejmé, že neuvolnění starostové v nejmenších obcích mívají často obtíže se zvládnutím obecní administrativy. Naproti tomu je však rozsáhlejší a specializovanější aparát náchylnější k byrokratismu, k technokratickým řešením, a může snáze unikat kontrole veřejnosti. Také samotný pojem kvality místní správy je nejednoznačný. Z hlediska kterých subjektů, zájmů a kritérií se tato kvalita definuje? Z pozice občanů obce? Obecní samosprávy? Jednotlivých jejích orgánů? Orgánů krajských? Ministerstva financí? Ministerstva vnitra? Politických stran? Podnikatelských kruhů? Je velmi nepravděpodobné, že by názory těchto aktérů byly shodné.

- Větší obce mají větší váhu při prosazování svých zájmů vůči státní správě, podnikatelským subjektům, sousedním obcím apod., a proto mají větší naději na úspěch při uplatnění těchto zájmů než obce malé.

Jde o argument v obecné poloze zřejmě platný, zkušenost ale také ukazuje, jak mohou šance malých obcí zvýšit výrazné osobnosti, kontakty, významní rodáci apod.

2. Hledisko lokální demokracie:

- Větší velikost obce je předpokladem pro existenci diferencovaného místního politického systému s pluralitou subjektů a zájmů, vzájemné soutěže, kontroly a vyvažování – tedy demokratické lokální politiky. V obcích malých je lokální politika více záležitostí osobních vztahů a je zde větší příležitost pro nekontrolovatelné působení místních klik, rodinných klanů, autoritárních osobností.
- V obcích s větším počtem obyvatel existuje větší rezervoár kompetentních kandidátů na volené funkce v zastupitelstvu a radě obce a zájemců o práci ve výborech zastupitelstva a v komisích rady. Protože s velikostí obce vzrůstá i prestiž těchto funkcí, lze současně předpokládat i větší ochotu resp. zájem kvalifikovaných osobností se o ně ucházet.

Oba výše uvedené argumenty hovořící ve prospěch velkých obcí jsou nosné, na druhou miskou vah lze však položit neméně závažné argumenty upozorňující na výhody obcí malých: menší fy-

zická, organizační a obvykle i sociální vzdálenost mezi občany a místními politiky umožňuje snazší kontrolu politiků, usnadňuje kontakty. Menší rozměr komunity poskytuje přehled, kdo je kdo, jak se chová a co lze od něho očekávat, občany lze snáze mobilizovat pro veřejné akce apod. Kromě toho početnější zastoupení „kvalitních“, tj. obvykle vzdělanějších a odborně kompetentních zastupitelů a radních v orgánech samosprávy, okolnost uváděná jako přednost větších obcí, může narušovat sociální reprezentativnost těchto orgánů, posilovat jejich elitistický charakter a vést např. k nadměrnému zastoupení zájmů podnikatelských kruhů.

3. Hledisko distributivní spravedlnosti:

- Je snazší vyrovnávat neodůvodněné místní rozdíly co do dostupnosti, rozsahu, kvality a ceny služeb, pokud se tak děje v rámci jedné větší obce, než kdyby bylo nutné tentýž úkol řešit na meziobecní úrovni. Podobně jako výše u výhod ekonomiky rozměru máme i v tomto případě co do činění s hypotézou, jejíž platnost by bylo nutné empiricky prokázat.

4. Hledisko rozvojových možností:

- Velké obce mohou kvalifikovaněji než obce malé koncipovat svůj ekonomický, sociální a územní rozvoj, a to jednak proto, že celky většího rozměru mají větší možnost svůj další vývoj ovlivňovat, mohou jej zvažovat v širších souvislostech, jednak také proto, že mohou zabezpečit profesionální přípravu příslušných koncepcí a plánů.
- Větší obce jsou méně než obce malé ohrožovány výkyvy ve vnějších i vnitřních podmínkách svého fungování, ať už jde o změny cenové hladiny, výnosu daní, pravidel financování, o problémy postihující významné zaměstnavatele v obci, změny ve složení samosprávy apod. Jejich větší a diferencovanější organismus se s takovými změnami lépe vyrovná než obce malé.

Oba uvedené argumenty jsou zčásti oprávněné. Připomenout je ale nutné i některá opačně vyznívající hlediska: ve velkých obcích jsou koncepce, plány a programy jejich rozvoje záležitostí, která je pro veřejnost obvykle odtažitější než v obcích malých, a lidé jí tam věnují menší pozornost. Některé nárazové změny, jako třeba odstěhování většího počtu obyvatel, které by velké obce pravděpodobně ustály, mohou skutečně mít pro malé obce fatální následky. Na druhé straně jiné nepříznivé okolnosti mohou lidé v menších obcích přestát snáze – více je tu možné spoléhat na sousedskou výpomoc a na mobilizaci místní komunity.

Občasné poukazy na jednoznačně pozitivní význam komunitního charakteru malých obcí jsou ovšem neméně problematické. Komunitní vztahy mohou totiž lokální demokracii nejen podpořit, jak o tom byla výše zmínka, ale prosazováním tradičních, často autoritárních hodnot ji také mohou zablokovat.

Jak tedy tuto inventuru argumentů hovořících pro větší velikost obcí a proti ní shrnout? Především je zřejmé, že žádný jednoznačný závěr učinit nedovoluje. V některých případech a z některých hledisek jsou vhodnější obce větší, jindy obce menší. Potvrdit nelze ani často tradovanou představu, že obce větší jsou výhodnější z hlediska efektivnosti místního vládnutí, kdežto obce menší zase z hlediska lokální demokracie. Fungování obcí tedy bude více záležet na jiných okolnostech než na jejich samotné velikosti. Bude záležet na faktorech, z nichž některé s velikostí obcí souvisí, jiné jsou však na ní nezávislé nebo charakterizují spíše celkový společenský kontext, v němž se obce nacházejí. Bez nároku na úplnost lze zmínit:

Na úrovni jednotlivých obcí

- jejich regionální polohu;
- demografické charakteristiky;
- sídelní stabilitu obyvatel;
- charakter místní ekonomiky;
- ekonomickou a sociální strukturu obyvatel obce, zejména jejich vzdělanost;
- povahu místní politické kultury;
- zažitě místní tradice;
- stupeň identifikace místních obyvatel s obcí;
- dělnost rady obce a osobnost starosty.

Na úrovni společnosti jako celku:

- charakter a vývoj sídelní struktury;
- ekonomickou dynamiku společnosti;
- význam a vliv politického a kulturního lokalismu;
- celkovou politickou atmosféru – centralizační či decentralizační.

Připomenout bychom také měli, že představa o existenci přímé či nepřímé úměrnosti mezi velikostí obcí a parametry jejich kvalitního fungování je většinou příliš zjednodušující. Obce, v nichž budou jednotlivá kvalitativní hlediska naplněna optimálním způsobem, nepatří totiž zpravidla k velikostně extrémním, tj. nepůjde o obce buď velmi malé nebo naopak velké, ale spíše o obce nacházející se uvnitř existujícího velikostního rozpětí.

1.4 Integrovat či neintegrovat?

Rozhodování o tom, zda ponechat rozdrobenou strukturu obcí, či dát přednost její konzolidaci, nelze tedy oprávněně založit na předpokladu, že malé obce jako takové jsou ve srovnání s obcemi velkými všeobecně dysfunkční. K závěrům o vhodnosti spíše malých nebo spíše velkých obcí lze dojít (a i tehdy, jak jsme viděli, jen v některých případech) pouze z hlediska jednotlivých dílčích kritérií, o kterých byla výše řeč, zájmů, které za nimi stojí, a aktérů, o jejichž zájmy jde, a jen v rámci konkrétních společenských kontextů. Půjde tedy o rozhodování po výtce politické.

V západoevropských zemích se názory na vhodnou strukturu obcí po 2. světové válce několikrát změnily (Keating 1995). V 60. a 70. letech minulého století, v období víry v roli státu blahobytu při zabezpečování ekonomického a sociálního rozvoje společnosti, důvěry ve strategické plánování a uplatňování technokratických přístupů ve veřejné politice, převládala tendence obce integrovat do větších jednotek. V této době zde také skutečně řada integračních reforem proběhla. V 80. letech však nástup neoliberalismu, nedůvěry k možnosti řídit společnost, prosazování přístupů inspirovaných teoriemi veřejné volby apod. integrační snahy přibrzdil a v některých případech dokonce vedl k rozpadu velkých komunálních celků (připomenout lze rozpad metropolitní veřejné správy v Londýně na soubor vzájemně nezávislých městských obvodů). Součástí tohoto proudu byla ovšem i nedůvěra neoliberálního režimu v úlohu lokální demokracie a snaha nevytvářet integrací obcí do velkých celků konkurenty centrální vládě (Thornley 1991).

Od 90. let se atmosféra v západní Evropě opět mění. Do hry vstupuje na jedné straně globalizace a s ní spojený tlak na obce, aby obstály v širší a ostřejší soutěži než dosud, a na druhé straně směro-

vání k další demokratizaci veřejné správy uplatňováním systému označovaného jako „governance“ („vládnutí“), tj. správy uplatňující intenzivní interakce s veřejností, jak s jednotlivými občany, tak s jejich skupinami a organizacemi, zjišťování jejich názorů a návrhů, konzultace, diskuse, zmocňování organizované veřejnosti k výkonu některých správních funkcí apod.⁴ Nové požadavky klade na veřejnou správu ve vyspělých zemích také rychlé tempo metropolizace, které problematizuje oddělení veřejné správy jádrových měst a obcí v jejich zázemí.

Důsledky těchto trendů pro územní strukturu veřejné správy jsou rozporné. V globální soutěži mají naději na úspěch větší jednotky, vznik rozsáhlejších politicko-správních struktur by přinesla také správní integrace metropolitních oblastí. Na druhé straně však principy „governance“ lze lépe uplatnit v územních jednotkách nepříliš rozsáhlých. Cestu z tohoto dilematu zřejmě představuje vytváření silných samosprávných regionálních struktur, které mohou být hráči na globální scéně, nikoliv však za cenu oslabování struktur komunálních, které jsou přirozeným prostředím pro uplatnění principů „governance“. Vcelku však lze konstatovat, že vývoj územně správní struktury na lokální úrovni měl během posledních padesáti let ve většině západoevropských zemí spíše integrační než dezintegrační charakter.

Na okraj však zde ještě musíme upozornit, že mechanický přenos poznatků o výhodách a nevýhodách obcí různé velikosti a o reformách územně-správních struktur do našeho prostředí, poznatků odvozených ze zkušeností západoevropských zemí, by mohl vést k nedorozuměním, pokud nebude brát v úvahu měřítko, které v různých zemích stojí za pojmy „velká“ a „malá“ obec. Zatímco u nás budeme za malé obce považovat jednotky, jež nebudou mít více jak nějakých 1 000 obyvatel, v Anglii a Walesu, ve Švédsku, v Nizozemí nebo v Dánsku budou „malými“ obce s řádově tisíci či desítkami tisíc obyvatel.⁵

Roztříštěnosti obcí a problémům, které přináší, lze čelit jejich konzolidací, která může mít dvě podoby. Strukturní integrace spočívá ve slučování malých obcí a vytváření obcí větší velikosti, zatímco integrace funkční ponechává stávající strukturu nedotčenou, přenáší však některé funkce (působnosti) malých obcí na obce velké, které je pak obstarávají i na území malých obcí ve svém zázemí. Přednost této méně radikální formy spočívá v tom, že neohrožuje samosprávnou identitu malých obcí a je proto politicky lépe průchodná, její nevýhodou pak je skutečnost, že de facto zavádí další úroveň územní veřejné správy, jejíž strukturu tak komplikuje. Integrace pak může být buď obligatorní, kdy k ní dochází ze zákona, nebo dobrovolná, byť třeba podpořená různými, např. finančními stimuly.

V České republice se po r. 1990 integrace veřejné správy může realizovat jak v poloze strukturní, tak v poloze funkční. V zákoně o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.) poskytla legislativa možnost dobrovolné strukturní integrace obcí jejich sloučením. Na základě vzájemné dohody se mohou sloučit dvě nebo více sousedících obcí nebo se obec může připojit k obci jiné, s ní sousedící. Dohodu o sloučení či připojení uzavírají zastupitelstva dotčených obcí, aniž by se požadovalo její schválení místním referendem. To se musí konat, jen pokud je podán návrh na jeho konání. Až dosud zůstává tato možnost prakticky jen na papíře, využita byla v minimálním rozsahu. Obligatorní slučování obcí, které

4 Systém governance má ovšem i své kritiky, kteří zpochybňují legitimitu účasti nevolených subjektů – občanských organizací, komerčních organizací, zájmových seskupení apod. v lokální politice a kladou striktní důraz na monopolní roli zastupitelské demokracie.

5 Průměrná populační velikost obcí v Anglii a Walesu je přibližně 123 tisíc obyvatel, ve Švédsku 29 tisíc, v Nizozemí 20 tisíc, v Dánsku 18 tisíc obyvatel. Obce s méně jak tisícovkou obyvatel zde neexistují s výjimkou Nizozemí, kde tvoří 0,2 % celkového počtu obcí (Swianiewicz 2002b: 7).

by bylo zřejmě protiústavní, se neaplikuje. Zpřísněním podmínek, které je třeba splnit, pokud se část obce hodlá osamostatnit nebo má vzniknout obec zcela nová, však zákon o obcích přibrzdil dezintegrační tendence. Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území, sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem, a musí tvořit souvislý územní celek. Po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat po oddělení i obec, od níž se její část oddělila. Souhlas s oddělením musí být v osamostatňující se části obce schválen místním referendem a konečný souhlas s oddělením dává krajský úřad.

Ve značném rozsahu se naproti tomu uplatňuje funkční forma integrace obcí v oblasti výkonu jejich přenesených působností, tj. kompetencí, které obce vykonávají jménem státu (nikoliv tedy jejich působností samostatných, kterými se obce projevují jako samosprávné celky). Obce byly z hlediska rozsahu svěřených přenesených působností a velikosti územních obvodů, v nichž tyto působnosti realizují, rozděleny do tří kategorií. Obce základního (prvního) typu, obstarávají tyto působnosti, pokud jim byly svěřeny, jen na svém území (jde o většinu obcí venkovských). Obce druhého typu – tzv. obce s pověřeným obecním úřadem – vykonávají navíc některé další přenesené působnosti také pro obce ve svém zázemí. Konečně obce třetího typu, tzv. obce s rozšířenou působností – ve všech případech jsou to města – obstarávají ještě další přenesené působnosti pro celý okolní region. Konvenčně se tyto jejich správní obvody někdy označují jako „malé okresy“. Vyčlenění obcí s rozšířenou působností (zákonem č. 314/2002 Sb.) účinné od r. 2003 představuje dosud nejradikálnější integrační krok, jaký byl u nás od r. 1990 podniknut.

Kromě toho vytvořila legislativa v zákoně o obcích široký prostor pro vzájemnou spolupráci obcí v oblasti jejich samostatné působnosti. Obce mohou navazovat spolupráci k plnění jednotlivých konkrétních úkolů, mohou společně zakládat právnické osoby s hospodářským posláním nebo zakládat svazky obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Jako nová varianta integrace obcí, a to nejen v oblasti samostatné, ale i přenesené působnosti, se do budoucna rýsuje, zatím pouze v podobě navrhovaného záměru novely zákona o obcích, možnost vytvářet tzv. společenství obcí (Návrh věcného záměru... 2005). I když i v tomto případě by mělo jít o integraci funkční a dobrovolnou, představovala by navrhovaná společenství sdružující výkon jak přenesených, tak i některých samostatných působností obcí a masivně podpořena finančními stimuly, fakticky první krok ke strukturální integraci územní veřejné správy na obecní úrovni.

Literatura

- Bours, A. 1993. „Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government.“ In R.J. Bennett. *Local Government in the New Europe*. London-New York: Belhaven Press.
- Dahl, R., E.R. Tuft. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Denters, B. 2002. „Size and Political Trust: Evidence from Denmark, The Netherlands, Norway and the United Kingdom.“ *Environment and Planning C: Government and Policy* 20: 793-812.
- Dostál, P. 2002. „Territorial Government and Flexibility: a Critical Assessment.“ *Belgeo* 3: 327-341.
- Fekete, É., M. Lados, E. Pfeil, Z. Szoboszlai. 2002. „Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary.“ Pp. 31-100 in P. Swianiewicz. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Institute.

- Goldsmith, M., L. Rose. 2000. *Constituency, Size and Electoral Politics: A Comparison of Patterns at Local Elections in Norway and the UK*. Přednáška na kongresu IPSA v Quebecu v srpnu 2000.
- Hall, P. 1996. *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blackwell.
- Hampl, M., J. Müller. 1998. „Jsou obce v České republice příliš malé?“ *Geografie* 103: 1-12.
- Historická statistická ročenka ČSSR. 1985. Praha: Federální statistický úřad, SNTL a ALFA.
- Hrůza, J. 1967. *Města utopistů*. Praha: Čs. spisovatel.
- Keating, M. 1995. „Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice.“ Pp. 117-134 in D. Judge, G. Stoker, H. Wollman. *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- King, D.S. 1984. *Fiscal Tiers: The Economy of Multi-Level Governance*. London: Allen and Unwin.
- Kling, J., V. Nižňanský, J. Pilát. 2002. „Separate Existences Above All Else – Local Self-Government and Service Delivery in Slovakia.“ Pp. 101-166 in P. Swianiewicz. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Institute.
- Malý lexikon obcí České republiky. 2004. Souborné informace. Praha: Český statistický úřad.
- Mates, P., R. Wokoun a kol. 2001. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. Praha: Prospektrum.
- Mouritzen, P.E. 1989. „City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited.“ *European Journal of Political Research* 17: 661-688.
- Musil, J. 1967. *Sociologie soudobého města*. Praha: Svoboda.
- Musil, J. 1982. *Sociologie pro architektky a urbanisty*. Praha: ČVUT.
- Musil, J. 2002. „Urbanizace českých zemí a socialismus.“ Pp. 237-297 in P. Horská, E. Maur, J. Musil. *Zrod velkoměsta*. Praha – Litomyšl: Paseka.
- Návrh věcného záměru novely zákona o obcích (nová forma meziobecní spolupráce). 2005. Praha: Ministerstvo vnitra ČR.
- Newton, K. 1992. „Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government.“ *Political Studies* 30: 190-206.
- Nielsen, H.J. 1981. „Size and Evaluation in Government: Danish Attitudes towards Politics of Multiple Levels of Government.“ *European Journal of Political Research* 9: 47-60.
- Nový, O. 1978. *Velkoměsto včera, dnes a zítra*. Praha: Horizont.
- Obyvatelstvo, bydlení a bytový fond v územích České republiky 1961-1991. Definitivní výsledky sčítání lidu, domů a bytů 1991. Sídla – analýza. 1995. Praha: Terplan.
- Perry, C. 1929. „The Neighborhood Unit.“ In *Neighborhood and Community Planning. Regional Survey of New York and its Environs*. Volume VII. New York: Regional Planning Association.
- Rose, L.E. 2002. „Municipal Size and Local Nonelectoral Participation: Findings from Denmark, The Netherlands and Norway.“ *Government and Policy* 20: 829-851.
- Rozložení a koncentrace obyvatelstva České republiky. Velikostní struktura obcí. 2004. Praha: Český statistický úřad.
- Sharpe, L.J. 1995. „Local Government: Size, Efficiency and Citizen Participation.“ In *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation. Local and Regional Authorities in Europe*, No. 56. Strasbourg: Council of Europe.
- Statistický lexikon obcí České republiky 2005. 2005. Praha: Ottovo nakladatelství.
- Swianiewicz, P. (ed.) 2002a. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Institute.
- Swianiewicz, P. (ed.) 2002b. „Size of Local Governments. International Context and Theoretical Framework.“ Pp. 1-29 in P. Swianiewicz: *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Institute.
- Thornley, A. 1991. *Urban Planning under Thatcherism*. London: Routledge.
- Zákon č. 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení).
- Zákon č. 314/2002 Sb. O stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

2. Územní změny obcí v ČR od roku 1990

Zdenka Vajdová, Daniel Čermák

Následující kapitola je přehledem územních změn, ke kterým došlo v ČR po roce 1989. Abychom mohli tyto změny popsat, bylo nutné vytvořit databázi obcí, které se po roce 1989 osamostatnily. Přispěly do ní údaje z let 1990-2001, které poskytlo Ministerstvo vnitra, ovšem jenom jako jmenný soubor osamostatněných a původních obcí. Dalším příspěvkem byly informace o územních změnách z let 1993-2003 dostupné na ČSÚ. Obecně jsou územní změny zveřejňovány v Ústředním věstníku ČR, odkud jsou další údaje do databáze.⁶ Abychom mohli říci něco víc o osamostatněných obcích než jenom sestavit soubor nově vzniklých obcí od roku 1990, byly dostupné seznamy kontrolovány, doplněny a rozšířeny o počty obyvatel původní a nově vzniklé obce v letech 1991 a 2001 a o další odvozené proměnné. Vytvořená databáze nově vzniklých obcí je součástí řešení projektu Spolupráce obcí – prvek lokální demokracie a efektivní nástroj samosprávy 403/04/0513 Grantové agentury České republiky; všechny tabulky v této kapitole jsou vytvořeny a počítány na jejím základě.

V databázi je 2 199 osamostatněných obcí, které se oddělily od 1 032 obcí; tzn. že územní změny se týkaly 25 % v roce 1989 existujících obcí (4 120 obcí) a více než poloviny dnes existujících obcí (6 249 obcí včetně Prahy).

Osamostatňování obcí bylo ukončeno do roku 2001. V dalších letech nebylo osamostatnění znamenáno.⁷ Největší počet obcí se osamostatnil ještě před schválením prvního zákona o obecním zřízení na podzim 1990. Údaj za rok 1990 v tabulce 2.1 zahrnuje oddělené obce, které v roce 1990 už volily svá zastupitelstva. Později oddělené obce získaly svoji samostatnost k 1.1.1992 a pak vždy k 1.1. daného roku.

6 Územní změny od roku 1993 jsou jmenovitě uvedeny v právě vydaném Statistickém lexikonu obcí ČR 2005.

7 Zákon č. 128/2000 Sb. O obecním zřízení nově stanovil podmínky vzniku nových obcí a nepochybně měl vliv na zastavení procesu rozpadu obcí.

Tabulka 2.1. Rok vzniku nové obce

| Rok vzniku | Počet obcí | Procento | Kumulativní procento |
|---------------|-------------|--------------|----------------------|
| 1990 | 1684 | 76,6 | 76,6 |
| 1992 | 337 | 15,3 | 91,9 |
| 1993 | 104 | 4,7 | 96,6 |
| 1994 | 36 | 1,6 | 98,3 |
| 1995 | 7 | ,3 | 98,6 |
| 1996 | 3 | ,1 | 98,7 |
| 1997 | 1 | ,0 | 98,8 |
| 1998 | 8 | ,4 | 99,1 |
| 1999 | 4 | ,2 | 99,3 |
| 2000 | 7 | ,3 | 99,6 |
| 2001 | 8 | ,4 | 100,0 |
| Celkem | 2199 | 100,0 | |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

V následujících tabulkách jsou uvedeny změny podle administrativního členění republiky: okres, kraj a regiony soudržnosti.

Tabulka 2.2. Počet osamostatněných obcí podle okresů – Územní jednotka NUTS4

| Kraj | Okres | Počet nových obcí | % (N = 2199) | Počet obcí v roce 2004 | % nových obcí z celkového počtu v roce 2004 |
|-------------------|----------------|-------------------|--------------|------------------------|---|
| StČ | Benešov | 40 | 1,8 | 115 | 34,8 |
| | Beroun | 28 | 1,3 | 85 | 32,9 |
| | Kladno | 27 | 1,2 | 100 | 27,0 |
| | Kolín | 28 | 1,3 | 100 | 28,0 |
| | Kutná Hora | 33 | 1,5 | 88 | 37,5 |
| | Mělník | 23 | 1,0 | 70 | 32,8 |
| | Mladá Boleslav | 70 | 3,2 | 123 | 56,9 |
| | Nymburk | 24 | 1,1 | 90 | 26,7 |
| | Praha-východ | 19 | ,9 | 91 | 20,9 |
| | Praha-západ | 15 | ,7 | 80 | 18,7 |
| | Příbram | 47 | 2,1 | 120 | 39,2 |
| | Rakovník | 30 | 1,4 | 84 | 35,7 |
| | JČ | České Budějovice | 56 | 2,5 | 107 |
| Český Krumlov | | 11 | ,5 | 46 | 23,9 |
| Jindřichův Hradec | | 68 | 3,1 | 106 | 64,1 |

2. Územní změny obcí v ČR od roku 1990 (Zdenka Vajdová, Daniel Čermák)

| Kraj | Okres | Počet nových obcí | % (N = 2199) | Počet obcí v roce 2004 | % nových obcí z celkového počtu v roce 2004 |
|------|--------------------|-------------------|--------------|------------------------|---|
| PL | Písek | 35 | 1,6 | 76 | 50,0 |
| | Prachatice | 28 | 1,3 | 65 | 43,1 |
| | Strakonice | 63 | 2,9 | 112 | 56,2 |
| | Tábor | 66 | 3,0 | 111 | 59,4 |
| | Domažlice | 47 | 2,1 | 86 | 54,6 |
| | Klatovy | 49 | 2,2 | 95 | 51,6 |
| | Plzeň-jih | 42 | 1,9 | 99 | 42,4 |
| | Plzeň-sever | 47 | 2,1 | 101 | 46,5 |
| | Rokycany | 41 | 1,9 | 68 | 60,3 |
| | Tachov | 27 | 1,2 | 51 | 52,9 |
| KV | Cheb | 18 | ,8 | 39 | 46,1 |
| | Karlovy Vary | 23 | 1,0 | 55 | 41,8 |
| | Sokolov | 7 | ,3 | 38 | 18,4 |
| UL | Děčín | 25 | 1,1 | 52 | 48,1 |
| | Chomutov | 7 | ,3 | 44 | 15,9 |
| | Litoměřice | 45 | 2,0 | 105 | 42,9 |
| | Louny | 41 | 1,9 | 70 | 58,6 |
| | Teplice | 1 | ,0 | 34 | 2,9 |
| | Ústí nad Labem | 12 | ,5 | 23 | 52,2 |
| LI | Česká Lípa | 39 | 1,8 | 60 | 65,0 |
| | Jablonec nad Nisou | 9 | ,4 | 34 | 26,5 |
| | Liberec | 35 | 1,6 | 57 | 61,4 |
| | Semily | 8 | ,4 | 65 | 12,3 |
| HK | Hradec Králové | 38 | 1,7 | 101 | 37,6 |
| | Jičín | 50 | 2,3 | 111 | 45,0 |
| | Náchod | 24 | 1,1 | 78 | 30,8 |
| | Rychnov n/Kněžnou | 22 | 1,0 | 83 | 26,5 |
| | Trutnov | 12 | ,5 | 75 | 16,0 |
| PA | Chrudim | 36 | 1,6 | 113 | 31,9 |
| | Pardubice | 27 | 1,2 | 115 | 23,5 |
| | Svitavy | 32 | 1,5 | 113 | 28,3 |
| | Ústí nad Orlicí | 26 | 1,2 | 111 | 23,4 |
| VY | Havlíčkův Brod | 49 | 2,2 | 120 | 40,8 |
| | Jihlava | 33 | 1,5 | 121 | 27,3 |
| | Pelhřimov | 69 | 3,1 | 120 | 57,5 |
| | Třebíč | 41 | 1,9 | 173 | 23,7 |
| | Žďár nad Sázavou | 54 | 2,5 | 195 | 29,2 |
| JM | Blansko | 28 | 1,3 | 130 | 21,5 |
| | Brno-venkov | 24 | 1,1 | 137 | 17,5 |
| | Břeclav | 5 | ,2 | 69 | 7,2 |
| | Hodonín | 1 | ,0 | 81 | 1,2 |
| | Vyškov | 25 | 1,1 | 81 | 30,1 |

| Kraj | Okres | Počet nových obcí | % (N = 2199) | Počet obcí v roce 2004 | % nových obcí z celkového počtu v roce 2004 |
|---------------|------------------|-------------------|--------------|------------------------|---|
| OL | Znojmo | 16 | ,7 | 148 | 10,8 |
| | Jeseník | 1 | ,0 | 24 | 4,2 |
| | Olomouc | 50 | 2,3 | 92 | 54,3 |
| | Prostějov | 17 | ,8 | 96 | 17,7 |
| ZL | Přerov | 50 | 2,3 | 104 | 48,1 |
| | Šumperk | 34 | 1,5 | 78 | 43,6 |
| | Kroměříž | 21 | 1,0 | 80 | 26,2 |
| | Uherské Hradiště | 5 | ,2 | 78 | 6,4 |
| MS | Vsetín | 10 | ,5 | 59 | 16,9 |
| | Zlín | 23 | 1,0 | 87 | 26,4 |
| | Bruntál | 24 | 1,1 | 71 | 33,8 |
| | Frýdek-Místek | 44 | 2,0 | 77 | 57,1 |
| | Karviná | 3 | ,1 | 16 | 18,7 |
| | Nový Jičín | 30 | 1,4 | 57 | 52,6 |
| | Opava | 41 | 1,9 | 80 | 51,2 |
| Celkem | | 2199 | 100,0 | 6 248 | |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

Tabulka 2.3. Počet osamostatněných obcí podle krajů – Územní jednotka NUTS3

| Kraj | Počet nových obcí | Procento v ČR | Počet obcí v roce 2004 | % nových obcí z celkového počtu v roce 2004 |
|----------------------|-------------------|---------------|------------------------|---|
| Středočeský kraj | 384 | 17,5 | 1146 | 33,5 |
| Jihočeský kraj | 327 | 14,9 | 623 | 52,5 |
| Plzeňský kraj | 253 | 11,5 | 501 | 50,5 |
| Karlovarský kraj | 48 | 2,2 | 132 | 36,4 |
| Ústecký kraj | 131 | 6,0 | 354 | 37,0 |
| Liberecký kraj | 91 | 4,1 | 216 | 42,1 |
| Královéhradecký kraj | 146 | 6,6 | 448 | 32,6 |
| Pardubický kraj | 121 | 5,5 | 452 | 26,8 |
| Vysočina | 246 | 11,2 | 729 | 33,7 |
| Jihomoravský kraj | 99 | 4,5 | 647 | 15,3 |
| Olomoucký kraj | 152 | 6,9 | 394 | 38,6 |
| Zlínský kraj | 59 | 2,7 | 304 | 19,4 |
| Moravskoslezský kraj | 142 | 6,5 | 302 | 47,0 |
| Celkem | | 2199 | 100,0 | 6248 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

Tabulka 2.4. Počet osamostatněných obcí podle regionů soudržnosti – Územní jednotka NUTS2

| Region soudržnosti | Počet | Procent | Počet obcí v roce 2004 | % nových obcí z celkového počtu v roce 2004 |
|--------------------|-------------|--------------|---------------------------|---|
| Střední Čechy | 384 | 17,5 | 1146 | 33,5 |
| Jihozápad | 580 | 26,4 | 1124 | 51,6 |
| Severozápad | 179 | 8,1 | 486 | 36,8 |
| Severovýchod | 358 | 16,3 | 1116 | 32,1 |
| Jihovýchod | 345 | 15,7 | 1376 | 25,1 |
| Střední Morava | 211 | 9,6 | 698 | 30,2 |
| Moravskoslezsko | 142 | 6,5 | 302 | 47,0 |
| Celkem | 2199 | 100,0 | 6248 | |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

Z předcházejících tabulek je zřejmé, že rozpad obcí neměl stejný rozsah po celém území ČR. Nejlépe je to vidět na okresech (tabulka 2.2), odkud ostatně vyplývají také rozdíly v dalších územních celcích. Nejméně obcí – jedna – se oddělilo v okrese Teplice, Hodonín a Jeseník; v prvním je to však jenom 2,9 % ze současného počtu, v okrese Hodonín dokonce 1,2 % a v okrese Jeseník 4,2 %. Zatímco v okrese Česká Lípa je podíl nových obcí 65 %, v okrese Jindřichův Hradec 64 % a v okrese Liberec 61 %, což jsou okresy s největším rozpadem obcí. Absolutně nejvyšší počet oddělených obcí je v okrese Mladá Boleslav (70) a Pelhřimov (69). V okrese Most nevznikla žádná nová obec; snad proto, že je v tomto okrese jenom 26 obcí a velikost do jednoho tisíce obyvatel má 18 obcí. Rovněž okresy Teplice a Jeseník mají malý počet obcí a osamostatnila se v každém okrese jenom jedna obec. Ale počet obcí v okrese není určující pro počet nově vzniklých obcí. Dokládá to okres Hodonín s 81 obcí, kde se také osamostatnila jenom jedna obec. Největší podíl nově vzniklých obcí je registrován v Jihočeském a v Plzeňském kraji, kde polovina ze současného počtu (v roce 2004) obcí je nově vzniklých v průběhu 90. let. Na opačné straně je Jihomoravský kraj, kde nově vzniklé obce představují jenom 15 % současného počtu obcí.

Velikostní struktura nově vzniklých obcí podle počtu obyvatel je představena v tabulce 2.5. Vidíme, že polovina nových obcí má jenom do 200 obyvatel. A téměř všechny nově vzniklé obce mají do 1 tisíce obyvatel. Zajímalo nás, zda se nějak podstatněji změnila velikostní struktura nových obcí mezi roky 1991 a 2001; kdyby došlo k pozoruhodnému nárůstu obyvatel, usuzovali bychom na mimořádnou úspěšnost nově vzniklé obce. Vidíme však z tabulky 2.5, že se počty obyvatel v nově vzniklých obcích za desetiletí jejich existence pravděpodobně příliš nezměnily: počty obcí v jednotlivých velikostních kategoriích zůstávají téměř stejné.

Tabulka 2.5. Velikostní struktura nových obcí podle počtu obyvatel po osamostatnění a v roce 2001

| Velikostní kategorie obcí | Počet obcí po rozpadu | Procento | Kumulativní procento | Počet obcí v roce 2001 | Procento |
|---------------------------|-----------------------|--------------|----------------------|------------------------|--------------|
| Do 49 | 68 | 3,1 | 3,1 | 68 | 3,1 |
| 50–99 | 369 | 16,8 | 19,9 | 371 | 16,9 |
| 100–199 | 715 | 32,5 | 52,4 | 707 | 32,2 |
| 200–499 | 783 | 35,6 | 88,0 | 764 | 34,7 |
| 500–999 | 187 | 8,5 | 96,5 | 195 | 8,9 |
| 1000–1999 | 53 | 2,4 | 98,9 | 59 | 2,7 |
| 2000–4999 | 17 | ,8 | 99,7 | 18 | ,8 |
| 5000 a více | 3 | ,1 | 99,8 | 3 | ,1 |
| Celkem | 2195 | 99,8 | 99,8 | 2185 | 99,4 |
| Nezjištěno | 4 | ,2 | 100,0 | 14 | ,6 |
| Celkem | 2199 | 100,0 | | | 100,0 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

Ale podívejme se na obce, od nichž se obce osamostatňovaly, tedy na původní obce a jejich velikostní kategorii (tabulka 2.6) a kolik obcí se oddělovalo od původních obcí v jednotlivých případech (tabulka 2.7).

Tabulka 2.6. Počet obyvatel původní obce před oddělením nové obce

| Velikostní kategorie původní obce | Počet | Procento | Kumulativní procento |
|-----------------------------------|-------------|--------------|----------------------|
| Do 199 | 6 | ,6 | ,6 |
| 200–499 | 159 | 15,4 | 16,0 |
| 500–999 | 268 | 26,0 | 42,0 |
| 1 000–1999 | 240 | 23,3 | 65,3 |
| 2 000–4999 | 175 | 17,0 | 82,3 |
| 5 000–9999 | 89 | 8,6 | 90,9 |
| 10 000–19 999 | 50 | 4,8 | 95,7 |
| 20 000–49 999 | 31 | 3,0 | 98,7 |
| 50 000–99 999 | 10 | 1,0 | 99,7 |
| 100 000 a více | 3 | ,3 | 100,0 |
| Celkem | 1031 | 100,0 | |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

Tabulka 2.7. Počet osamostatněných obcí od původní obce

| Počet oddělených obcí | Počet případů | Procent | Kumulativní procenta |
|-----------------------|---------------|--------------|----------------------|
| 1 | 518 | 50,2 | 50,2 |
| 2 | 255 | 24,7 | 74,9 |
| 3 | 103 | 10,0 | 84,9 |
| 4 | 67 | 6,5 | 91,4 |
| 5 | 35 | 3,4 | 94,8 |
| 6 | 20 | 1,9 | 96,7 |
| 7 | 11 | 1,1 | 97,8 |
| 8 | 9 | ,9 | 98,6 |
| 9 | 7 | ,7 | 99,3 |
| 10 | 2 | ,2 | 99,5 |
| 11 | 1 | ,1 | 99,6 |
| 12 | 2 | ,2 | 99,8 |
| 13 | 1 | ,1 | 99,9 |
| 19 | 1 | ,1 | 100,0 |
| Celkem | 1032 | 100,0 | |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

Vidíme, že v 50 % případů se oddělila jenom jedna obec od druhé. Nejvíce se obce osamostatňovaly od obcí o velikosti 200-10 000 obyvatel a nově vzniklé obce s sebou nejčastěji odváděly do 5 % obyvatel původní obce (tabulka 2.9).

Proces osamostatnění podle velikostních kategorií původní obce dokumentují tabulky 2.8a a 2.8b.

Proces rozpadu v jednotlivých krajích podle velikosti původní obce dokumentují tabulky 2.10a a 2.10b.

Tabulka 2.8a Počet osamostatněných obcí v závislosti na velikosti původní obce

| Počet osamostatněných obcí | Do 199 | 200–499 | 500–999 | 1 000–1 999 | 2 000–4 999 | 5 000–9 999 | 10 000–19 999 | 20 000–49 999 | 50 000–99 999 | 100 000 a více | Celkem |
|----------------------------|----------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|----------------|-------------|
| 1 | 5 | 113 | 154 | 121 | 79 | 19 | 13 | 9 | 4 | 0 | 517 |
| 2 | 1 | 38 | 73 | 63 | 45 | 23 | 7 | 4 | 1 | 0 | 255 |
| 3 | 0 | 4 | 25 | 27 | 17 | 12 | 11 | 4 | 2 | 1 | 103 |
| 4 | 0 | 3 | 11 | 16 | 12 | 16 | 4 | 3 | 0 | 2 | 67 |
| 5 | 0 | 1 | 2 | 7 | 9 | 6 | 5 | 5 | 0 | 0 | 35 |
| 6 | 0 | 0 | 2 | 4 | 3 | 7 | 1 | 2 | 1 | 0 | 20 |
| 7 | 0 | 0 | 1 | 1 | 5 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 11 |
| 8 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 9 |
| 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 0 | 7 |
| 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| 11 a více | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| Celkem | 6 | 159 | 268 | 240 | 175 | 89 | 50 | 31 | 10 | 3 | 1031 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

Tabulka 2.8b Počet osamostatněných obcí v závislosti na velikosti původní obce v %

| Počet osamostatněných obcí | Do 199 | 200–499 | 500–999 | 1 000–1 999 | 2 000–4 999 | 5 000–9 999 | 10 000–19 999 | 20 000–49 999 | 50 000–99 999 | 100 000 a více | Celkem v % | Celkem |
|----------------------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|----------------|------------|-------------|
| 1 | 83,3 | 71,1 | 57,5 | 50,4 | 45,1 | 21,3 | 26,0 | 29,0 | 40,0 | | 50,1 | 517 |
| 2 | 16,7 | 23,9 | 27,2 | 26,3 | 25,7 | 25,8 | 14,0 | 12,9 | 10,0 | | 24,7 | 255 |
| 3 | | 2,5 | 9,3 | 11,3 | 9,7 | 13,5 | 22,0 | 12,9 | 20,0 | 33,3 | 10,0 | 103 |
| 4 | | 1,9 | 4,1 | 6,7 | 6,9 | 18,0 | 8,0 | 9,7 | | 66,7 | 6,5 | 67 |
| 5 | | 0,6 | 0,7 | 2,9 | 5,1 | 6,7 | 10,0 | 16,1 | | | 3,4 | 35 |
| 6 | | | 0,7 | 1,7 | 1,7 | 7,9 | 2,0 | 6,5 | 10,0 | | 1,9 | 20 |
| 7 | | | 0,4 | 0,4 | 2,9 | | 4,0 | 3,2 | 10,0 | | 1,1 | 11 |
| 8 | | | | 0,4 | 1,1 | 3,4 | 4,0 | 3,2 | | | 0,9 | 9 |
| 9 | | | | | 0,6 | 1,1 | 6,0 | 3,2 | 10,0 | | 0,7 | 7 |
| 10 | | | | | 0,6 | 1,1 | | | | | 0,2 | 2 |
| 11 a více | | | | | 0,6 | 1,1 | 4,0 | 3,2 | | | 0,5 | 5 |
| Celkem | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 1031 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

Tabulka 2.9. Podíl obyvatel nové obce na počtu obyvatel původní obce v %

| Kategorie | Počet | Procent |
|---------------|-------------|--------------|
| Do 5 % | 659 | 30,0 |
| 5–10 % | 429 | 19,5 |
| 10–20 % | 530 | 24,1 |
| 20–50 % | 540 | 24,6 |
| 50 % a více | 36 | 1,6 |
| Celkem | 2194 | 99,8 |
| Nezjištěno | 5 | ,2 |
| Celkem | 2199 | 100,0 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

Tabulka 2.10a Velikostní kategorie původních obcí

| Kraj | Do 199 | 200– 499 | 500– 999 | 1 000– 1 999 | 2 000– 4 999 | 5 000– 9 999 | 10 000– 19 999 | 20 000– 49 999 | 50 000– 99 999 | 100 000 a více | Cel- kem |
|----------------------|-----------|-------------|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------|
| Středočeský kraj | 1 | 41 | 80 | 52 | 24 | 6 | 5 | 4 | 0 | 0 | 213 |
| Jihočeský kraj | 1 | 37 | 48 | 33 | 23 | 7 | 2 | 2 | 1 | 0 | 154 |
| Plzeňský kraj | 2 | 16 | 33 | 32 | 16 | 7 | 4 | 1 | 0 | 0 | 111 |
| Karlovarský kraj | 0 | 2 | 5 | 6 | 3 | 4 | 3 | 2 | 1 | 0 | 26 |
| Ústecký kraj | 0 | 2 | 17 | 16 | 12 | 5 | 2 | 3 | 1 | 1 | 59 |
| Liberecký kraj | 0 | 3 | 6 | 12 | 14 | 5 | 1 | 1 | 0 | 1 | 43 |
| Královéhradecký kraj | 0 | 18 | 21 | 14 | 10 | 11 | 2 | 1 | 0 | 0 | 77 |
| Pardubický kraj | 0 | 15 | 15 | 17 | 8 | 5 | 7 | 1 | 1 | 0 | 69 |
| Vysočina | 1 | 20 | 22 | 16 | 10 | 10 | 5 | 3 | 1 | 0 | 88 |
| Jihomoravský kraj | 0 | 3 | 9 | 7 | 7 | 11 | 2 | 3 | 0 | 0 | 42 |
| Olomoucký kraj | 1 | 1 | 9 | 24 | 27 | 1 | 7 | 1 | 1 | 1 | 73 |
| Zlínský kraj | 0 | 1 | 2 | 3 | 6 | 7 | 1 | 3 | 1 | 0 | 24 |
| Moravskoslezský kraj | 0 | 0 | 1 | 8 | 15 | 10 | 9 | 6 | 3 | 0 | 52 |
| Celkem | 6 | 159 | 268 | 240 | 175 | 89 | 50 | 31 | 10 | 3 | 1031 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

Tabulka 2.10b Velikostní kategorie původních obcí v %

| Kraj | Do 199 | 200– 499 | 500– 999 | 1 000– 1 999 | 2 000– 4 999 | 5 000– 9 999 | 10 000– 19 999 | 20 000– 49 999 | 50 000– 99 999 | 100 000 a více | Cel- kem v % |
|----------------------|------------|-------------|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Středočeský kraj % | 0,5 | 19,2 | 37,6 | 24,4 | 11,3 | 2,8 | 2,3 | 1,9 | | | 100 |
| Jihočeský kraj % | 0,6 | 24,0 | 31,2 | 21,4 | 14,9 | 4,5 | 1,3 | 1,3 | 0,6 | | 100 |
| Plzeňský kraj % | 1,8 | 14,4 | 29,7 | 28,8 | 14,4 | 6,3 | 3,6 | 0,9 | | | 100 |
| Karlovarský kraj % | | 7,7 | 19,2 | 23,1 | 11,5 | 15,4 | 11,5 | 7,7 | 3,8 | | 100 |
| Ústecký kraj % | | 3,4 | 28,8 | 27,1 | 20,3 | 8,5 | 3,4 | 5,1 | 1,7 | 1,7 | 100 |
| Liberecký kraj % | | 7,0 | 14,0 | 27,9 | 32,6 | 11,6 | 2,3 | 2,3 | | 2,3 | 100 |
| Královéhradecký kraj | | 23,4 | 27,3 | 18,2 | 13,0 | 14,3 | 2,6 | 1,3 | | | 100 |
| Pardubický kraj % | | 21,7 | 21,7 | 24,6 | 11,6 | 7,2 | 10,1 | 1,4 | 1,4 | | 100 |
| Vysočina % | 1,1 | 22,7 | 25,0 | 18,2 | 11,4 | 11,4 | 5,7 | 3,4 | 1,1 | | 100 |
| Jihomoravský kraj % | | 7,1 | 21,4 | 16,7 | 16,7 | 26,2 | 4,8 | 7,1 | | | 100 |
| Olomoucký kraj % | 1,4 | 1,4 | 12,3 | 32,9 | 37,0 | 1,4 | 9,6 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 100 |
| Zlínský kraj % | | 4,2 | 8,3 | 12,5 | 25,0 | 29,2 | 4,2 | 12,5 | 4,2 | | 100 |
| Moravskoslezský kraj | | | 1,9 | 15,4 | 28,8 | 19,2 | 17,3 | 11,5 | 5,8 | | 100 |
| Celkem % | 0,6 | 15,4 | 26,0 | 23,3 | 17,0 | 8,6 | 4,8 | 3,0 | 1,0 | 0,3 | 100 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

Porovnáním údajů ČSÚ o komunálních volbách v roce 1994 a seznamu nově vzniklých obcí lze zjistit, že mezi nově vzniklými obcemi je 42, tj. 2 % takových, které ve svých druhých komunálních volbách měly problém v tom, že nepředaly výsledky hlasování.⁸

Vedle vzniku nových obcí, současně s osamostatňováním obcí, se už v 90. letech objevily známky zpětného procesu. Obce zanikly sloučením s jinou obcí. Z oněch 2 199 oddělených obcí se opětně sloučilo s jinou obcí 18. Polovina z nich se nově sloučila s jinou, polovina se vrátila k obci původní. Tři obce z těchto 18 byly mezi těmi, které v komunálních volbách 1994 nepředaly výsledky hlasování; osamostatnily se v roce 1990 a k 1. 1. 1995 zanikly. Jedna obec si změnila v roce 1990 název. Je to mezi velkými čísly zanedbatelné jedno procento, ale představuje to pro 30-200 obyvatel těchto obcí (v tomto intervalu jsou počty obyvatel zanikajících obcí) velmi významnou změnu. Jistě by bylo zajímavé sledovat osud těchto obcí a příčiny vedoucí k prvnímu i druhému kroku. Nejdelší samostatná existence je u těchto obcí 13 let, nejkratší 1 rok. Krátká samostatná existence vlastně jenom posloužila k tomu, aby si obec našla jiného partnera ve veřejné správě. Naopak, 10-13 let samostatnosti jakoby poučilo obce a ty se vrátily k obcím původním.

⁸ Podle volebního serveru Českého statistického úřadu byl ve 101 obci, kde se volí obecní zastupitelstvo, při komunálních volbách v roce 1994 tento problém.

Tabulka 2.11. Rok zániku nové obce

| Rok | Počet |
|---------------|-----------|
| 1990 | 1 |
| 1993 | 3 |
| 1994 | 2 |
| 1995 | 3 |
| 1999 | 1 |
| 2001 | 1 |
| 2002 | 4 |
| 2003 | 4 |
| Celkem | 19 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, databáze nově vzniklých obcí 1990-2000.

2.1 Shrnutí

Rozdělení se týkalo především malých obcí a měst; 65 % původních obcí mělo před oddělením do dvou tisíc obyvatel, 90 % do 10 tisíc obyvatel. Nově vzniklé obce byly téměř všechny malé, 99 % nemělo více než 2 tisíce obyvatel a polovina nově vzniklých obcí měla jenom do 200 obyvatel. Je pravda, že malá část – 2 % – nově vzniklých obcí měla problémy v komunálních volbách 1994; také je pravda, že několik – 18 – obcí rezignovalo na svou samostatnost po několikaleté zkušenosti. Kdyby první zákon o obecním zřízení (zákon č. 367/1990 Sb.) měl stejné omezení pro vznik nových obcí jako zákon schválený o deset let později (zákon č. 128/2000Sb.), který vymezil vznik nové obce stanovením minimálního počtu obyvatel oddělené i původní obce na 1 tisíc, téměř žádná nová obec by po roce 1989 nevznikla. Současně by nové iniciativní elity v obecních zastupitelstvech byly ochuzeny o elán přibližně 15-20 tisíc lidí, kteří byli v komunálních volbách na podzim 1990 a dalších zvoleni do obecních zastupitelstev nově vzniklých obcí. A téměř 650 tisíc obyvatel, kterých se vznik nových obcí týká, by bylo ochuzeno o zážitek sounáležitosti se společenstvím samostatné obce.

Literatura

Statistický lexikon obcí České republiky 2005. 2005. Praha: Ottovo nakladatelství.

3. Meziobecní spolupráce v Evropě

Zdenka Vajdová

Spolupráce obcí je obecně považována za nástroj nejen kompenzace problémů spojených s velikostí obcí, ale za nástroj schopný vyvažovat také globalizační tendence zasahující i lokální úroveň veřejné správy a politiky. Následující text je shrnutím informací o meziobecní spolupráci v některých zemích Evropy, jak ji popisují autoři jednotlivých kapitol v knize editorů Dentorse a Rose (2005). Je doplněn o informace z dalších zdrojů tak, abychom měli představu o současných formách spolupráce municipalit.

Začínáme podrobnou informací o Francii (Borraz, Le Gales 2005). Francie je popsána podrobně proto, že současné úvahy o velikosti obcí, efektivitě výkonu veřejné správy na lokální úrovni a legislativní úpravě spolupráce obcí v ČR se o francouzskou zkušenost opírají. Svědčí o tom články o veřejné správě ve Francii a zvláště formách spolupráce obcí v týdeníku Veřejná správa (2005, č. 1-2 a 29). Francie má v současnosti 36 565 obcí a cca 60 milionů obyvatel.

Tabulka 3.1. Sídlní uspořádání ve Francii

| | % obcí | % obyvatel |
|----------------------|-----------|------------|
| do 1 tisíce obyvatel | 76 | 15,7 |
| 1-5 tisíc | 18,9 | 23,9 |
| 5-10 | 2,7 | 11,2 |
| 10-100 | 2,3 (838) | 34,2 |
| 100 tisíc a více | 0,1 (36) | 15,1 |

Zdroj: (Borraz, Le Gales 2005: 12).

Jak je patrné, v obcích do 10 tisíc obyvatel žije polovina populace. Zájmy všech obcí hájí národní organizace všech obcí – Sdružení starostů Francie, zájmy měst reprezentuje Sdružení starostů velkých měst Francie. Velkou rozdrobenost lokálních vlád kompenzovaly různé formy kooperace zvláště v oblasti zásobování a veřejných služeb (voda, odpad, veřejná doprava apod.). Jakousi minimální, velmi volnou formou kooperace byl na počátku syndikát. V roce 1980 bylo takových syndikátů přes 10 500, do roku 1992 vzrostl jejich počet na 17 000. Vedle syndikátů existovaly také integrovanější spolupracující útvary – s vlastními daněmi a povinnými aktivitami. Jednou dobrovolnou formou spolupráce obcí tohoto typu byl okrsek; těch bylo 147 v roce 1980 a do roku 1992 vzrostl jejich počet na 214.

Ve snaze zjednodušit formy spolupráce obcí zavedla centrální vláda v roce 1992 zákonem o územní správě republiky tři formy spolupráce. Každá z nich byla silně podpořena finančně, ale je-

nom jedna forma zaznamenala rychlý úspěch a rozšíření. *Communautés de commune* – společenství obcí. Počet těchto útvarů vzrostl ze 193 v roce 1993 na 1 349 v roce 1999, sdružovaly 15 200 obcí a zahrnuly 18 milionů obyvatel. Vedle společenství obcí dále pokračoval rozvoj a nárůst syndikátů, těchto jedno nebo víceúčelových smluv mezi municipalitami. Dokonce rostl i počet okrsků, které měly být právě nahrazeny formou spolupráce podle zákona z roku 1992 – společenstvím obcí. Uvádí se, že různé meziobecní orgány zaměstnávaly kolem 110 000 zaměstnanců.

Odpovědí na tuto situaci byl Chevenement Act, zákon o posílení a zjednodušení spolupráce, schválený v roce 1999. Měl jednou provždy zredukovat formy spolupráce. Zákon představoval přímé donucení doprovázené ovšem silnými finančními pobídkami. Nabídl tři formy spolupráce s tím, že dosavadní existující formy spolupráce obcí budou nahrazeny některou z nových forem nebo se adaptují na novou formu do roku 2002. Aby se toto ustanovení dodrželo, dostal prefekt (*prefet de région* – představitel státní správy v regionu) právo přinutit obce k těmto formám spolupráce i proti jejich vůli. Navíc, tyto nové kooperativní útvary měly dosáhnout jednotné daně z hospodářské činnosti (podrobněji Veřejná správa 2005, č. 1-2), která se dosud lišila např. i mezi sousedními městy. Nakonec každý takový kooperativní útvar dostal řadu povinných kompetencí a byl zavázán, aby si vybral další nepovinné. Do 1. ledna 2002 vzniklo 14 *communautés urbaine* – městských společenství (dolní hranice pro vytvoření městského společenství je 500 tisíc obyvatel), 120 *communautés d'agglomération* – společenství aglomerace (městské oblasti s populací nejméně 50 tisíc obyvatel soustředěných okolo centrálního sídla s 15 tisíci obyvateli) a 2 033 *communautés de commune* – společenství obcí (orientované na venkovské prostředí a malá města do 15 tisíc obyvatel). Se zbývajících 8 městskými syndikáty to bylo 2 175 meziobecních útvarů. Tyto instituce zahrnuly 26 748 municipalit (téměř 75 % všech municipalit) a 45 milionů obyvatel (také 75 % všech obyvatel). Ke zjednodušení tedy fakticky došlo a velká většina municipalit je dnes integrována v nějaké formě spolupráce. Předpokládá se, že v dohledné době se všechny municipality takto zapojí, že syndikáty vymizí a jejich kompetence přejdou na nové instituce realizující spolupráci obcí.

Úspěch zákona z roku 1999 se interpretuje jako úspěšný návrat státu do místní veřejné správy. Intervence státu se soustředí na určení pravidel a procedur, rolí a uspořádání, nikoliv na vlastní politiky spolupracujících útvarů; ty jsou ponechány lokálním představitelům. Centrální vláda definuje priority a procedury, aby bylo dosaženo určitých cílů. Místním aktérům je ponechán výběr prostředků. Centrální vláda oslabilu kontrolu toho, co se odehrává uvnitř meziobecní arény, kterou nový zákon ustavil. Mluví se o revoluci na obecní úrovni, která postupně reorganizuje francouzskou místní vládu v nový systém, v němž několik tisíc intermunicipálních vlád hraje stále důležitější roli v rozmanitějším a rozrůznějším systému. Nové meziobecní instituce odpovídají nyní za velké oblasti politik – ekonomický rozvoj, plánování, sociální bydlení, ochranu přírody, ... Jsou to politiky náročné na finanční zdroje, vyžadují odborníky a jsou politicky riskantní (protože může dojít k neštěstí, nebo krizi, nebo jsou jenom nepopulární). Vyžadují od politických a administrativních představitelů určitou schopnost vyjednávat a dosahovat konsenzu v kontroverzních případech, které bývají obvykle charakterizovány vzájemnou závislostí různých aktérů v daném území. Zvládnout tyto vzájemné závislosti vyžaduje určité způsoby koordinace a rozhodování, které přesahují technickou, finanční a politickou kapacitu jednotlivé municipality. Navíc jsou tady nároky vyplývající z regulací a financování v EU. Nové meziobecní orgány jsou podřízeny nejen pravidlům a procedurám stanoveným centrální vládou, ale také nadnárodním normám. Obstát v takové situaci znamená osvojit si novou odbornost na politické i administrativní úrovni: dovednost v zacházení s evropskými fondy a regulacemi, schopnost řízení sítí měst a vytváření koalic v zájmu realizace velkých projektů, atd. A to by jednotlivé municipality jen obtížně zajišťovaly.

Nové formy spolupráce budou mít vážné důsledky pro jejich institucionální rámec a koordinaci; podle autorů závisí na tom, jakou budou mít legitimitu. V současnosti jsou lidé do kooperativních orgánů voleni nepřímou, tedy zastupitelstvy členských obcí a měst. Nepřímá volba by mohla podvazovat akceschopnost zvolených orgánů. Ale je otázka, jestli přímou volbou získají politickou autonomii. Meziobecní orgány budou také příležitostí pro místní aktéry. Doposud většinu *communités* předsedá starosta, nejčastěji starosta města, kolem něhož je společenství soustředěno.

Belgie (Plees 2005) měla mezi svými 589 obcemi v roce 2003 většinu velkých obcí; pouze 87 obcí mělo počet obyvatel do 5 tisíc. Veřejná správa v obcích má podobné uspořádání jako v ČR; dá se charakterizovat jako spojená, plní samosprávné i státem delegované funkce. Obce mají rozsáhlé kompetence a zajišťují pro své obyvatele řadu služeb. Zaměstnávají za tím účelem 142 000 lidí (str. 56). Mnoho obcí však volí pro zajištění služeb vzájemnou spolupráci; jako příklad se uvádí rozvod elektřiny a zacházení s odpady. Z hlediska legislativy mají formy spolupráce podobu společností s ručením omezeným, sdružení nebo družstva, obecně se jim říká *intercommunales*. Zákon omezuje jejich trvání na maximálně 30 let, ale existuje možnost prodloužení spolupráce na další roky. Účast v těchto *intercommunales* není omezena jenom na obce, členy mohou být další veřejné i soukromopodnikatelské subjekty. Bez ohledu na kapitálový podíl si obce musí podržet většinu hlasů v kterémkoliv orgánu spolupracujícího uskupení. Zastupitelstva obcí volí své reprezentanty do řídicích orgánů, z nichž nejvyšším je meziobecní zastupitelstvo (*intercommunal council*). Řada těchto *intercommunales*, kterým se také říká pomocné struktury (*auxiliary structures*), se vyvinula v mocné organizace aktivní v řadě oblastí – od rozvodů elektřiny, přes hospodaření s odpady, až po regionální rozvoj. Podle autora věnují lokální politikové jen málo pozornosti těmto strukturám a hledí na ně s despektem. Přitom se role individuální municipality v takové struktuře degraduje. Zdá se, že je to právě kvůli přítomnosti soukromých subjektů v *intercommunales*.

V roce 1993 byla převedena zákonná iniciativa ohledně spolupráce obcí na regiony.⁹ Počínaly si různě. Valonsko hned v roce 1996 schválilo zákon o spolupráci obcí, který posílil roli obcí dalším požadavkem na většinu hlasů a umožnil členství kraje v *intercommunales*. Vlámský region počkal až do roku 2000, kdy na jeho orgány přešla nejen pravomoc upravovat spolupráci obcí, dohled nad místními vládami, ale úplná pravomoc nad veškerou organizací místních vlád. Zákon z roku 2001 nabídl pro spolupráci obcí řadu alternativ: od spolupráce na přípravě a realizaci projektů ne delší jak 6 let, aniž byla ustavena nějaká právní osoba, až po organizace s delegovanými pravomocemi poskytující služby ve velkém rozsahu a existující ne déle jak 18 roků. Podobně jako ve valonském regionu zákon posílil roli obcí a potlačil úlohu soukromého sektoru v rozhodovacích orgánech. Obcím stále zůstávají dvě možnosti – smlouva se soukromým subjektem na zajištění služeb nebo spolupráce v *intercommunales*. Účast regionu v *intercommunales* zákon neumožnil.

Od reformních kroků v belgické veřejné správě, ke kterým dochází v 90. letech a mezi něž patří též zákony o spolupráci obcí, se očekává větší flexibilita řízení v místní vládě a zvýšení participace občanů, byť jen nepatrná. Dvě věci považujeme v kapitole o spolupráci obcí v Belgii za pozoruhodné a pro ČR poučné. Je to:

⁹ Belgie se stávala od roku 1960 federálním státem, když byly postupně převáděny kompetence v oblastech, v nichž hraje jazyk velkou roli, jako výchova, zdravotní péče, kultura na geograficky definovaná jazyková společenství (holandsky resp. francouzsky resp. německy mluvící společenství) a kompetence více vázané na území jako ekonomický rozvoj, územní plánování, silnice a podobně byly převáděny na region: Vlámsko (5 provincií s 308 obcemi), Valonsko (5 provincií s 262 obcemi) a Brusel (19 obcí). Jak jazyková společenství, tak regiony mají své legislativní a exekutivní orgány.

- mimořádná decentralizace pravomocí z centra na regiony a
- příběh o tom, jak v public-private-partnership může převážit soukromý sektor a potlačit roli samosprávných orgánů.

Také **Itálie** (Bobbio 2005) má velké množství malých obcí: do 3 tisíc je 4 630, 3-10 tisíc pak 2 359, celkem 8 101. V 60. a 70. letech se po vzoru ostatní Evropy (str. 30) vedly debaty o slučování obcí, ale bez výsledku. Politikové se neodhodlali zpochybnit identitu obce či občanskou hrdost malých obcí. Fragmentace sídel přiměla obce ke spolupráci. Spolupráce měla nejčastěji formu *sdužení obcí* (*consorzi*). Tomu jednotlivé obce ve sdužení postoupily řízení a zajištění některých specifických služeb, jako např. hospodaření s odpady, dopravu, administrativní funkce, sociální služby apod. Většina italských obcí je členem nejméně jednoho sdužení. Od roku 1971 byly podhorské obce, kterých je v Itálii polovina, povinny stát se členem sdužení – *communita montana*, v počtu cca 350; zajišťují pro obce řadu služeb, které určí kraj (region) nebo, které delegují na *communita montana* obce samotné. Protože velká rozdrobenost obcí setrvala, tlak na kooperaci vzrostl. Když byla v roce 1990 přijata na centrální úrovni opatření, která měla obce přimět ke slučování, neměla účín a počet obcí se nezmenšil. Významným nástrojem spolupráce se staly až od roku 1994 tzv. *územní smlouvy* (*patti territoriali*). Byla to forma dohody mezi obcemi, orgány veřejné správy (public authorities) a subjekty představujícími soukromé zájmy, která měla za cíl oživení ekonomie na lokální úrovni. Poprvé byly tyto dohody uplatněny na jihu Itálie, jako zvláštní opatření pro Jih. Měly stimulovat rozvojové iniciativy zdola, když selhala rozvojová politika řízená shora. Dohody se rychle rozšířily po celé Itálii. Existuje v současnosti cca 200 územních dohod, které zahrnují cca 25 % všech obcí (str. 39). Dohody se obvykle týkají menšího území, než je provincie, a tak se dá říci, že „přepisují administrativní geografii na dobrovolné bázi, jelikož obecní zastupitelstva určují rozsah území, kterého se dohoda bude týkat.“ (Bobbio 2005: 40)

Holandsko (Denters, Klok 2005) nemá rozdrobenou strukturu obcí, nemá ani problémy s malými obcemi. Nekompromisní politika slučování obcí trvá od 50. let. Jestliže bylo v roce 1950 celkem 1 015 obcí, jejich počet je (byl) v roce 2002 jenom 496; každá dekáda znamenala pokles počtu obcí. Počet obcí do 5 tisíc obyvatel klesl v té době z 624 na 13. Posun byl ve prospěch především 20-50 tisícových měst. Nicméně debata velikost vs. efektivita se odehrává i zde a o kooperaci a koordinaci se jedná na regionální úrovni veřejné správy.

Pro **Švýcarsko** (Ladner 2005) opět platí totéž co pro ČR. Je zde mnoho malých obcí. Ale na rozdíl od ČR jsou tradičně vysoce autonomní. V roce 2000 se udává 2 102 obcí ve velikosti do 2 tisíc obyvatel a žije zde téměř 19,8 % populace, v tom je 996 obcí do 500 obyvatel. Velikost 2-10 tisíc má 676 obcí a žije zde 38,9 % populace, a nad 10 tisíc je 118 obcí se 41,4 % obyvatel země. S rostoucím komplexe služeb vyžadovaných občany i v malých obcích, s proměňující se situací v Evropě, máme na mysli zvyšující se nezaměstnanost a imigraci ve velkém rozsahu, narůstaly v obcích problémy. Pod velký tlak se dostaly obce v 90. letech. Ale nedá se říci, jak ukázalo šetření v obcích (str. 142), že by nejhorší situace byla vždycky v nejmenších obcích. Je pravděpodobné, že velké rozšíření spolupráce mezi obcemi na konci 90. let bylo východiskem z obtížné situace. Nejčastější formou spolupráce byl *administrativní svaz* (*Zweckverband*) jako veřejnoprávní instituce a jako taková dosti omezená předepsanými právy a povinnostmi. V posledních letech narůstá kooperace obcí ve formě soukromoprávní instituce, která umožňuje větší flexibilitu než administrativní svaz. V roce 1998 aspoň polovina obcí spolupracovala aspoň s jednou další obcí v oblasti školství, zdravotní péče a podobně. V dalších letech se spolupráce rozšířila na péči o azylanty, podporu nezaměstnaných, integraci imigrantů, plánování, životní prostředí apod. Ekonomický efekt spolupráce se zdá být zřejmý. Klade se však otázka

demokratického rozhodování a kontroly, otázka slabé pozice malých obcí ve svazku s velkými, jak formulovat ve smlouvách vlastnická práva apod. Není nová a je častá také spolupráce se soukromým sektorem, ono public-private-partnership. Využívají je obce v oblastech, kde potřebují externí pomoc, expertizu, kterou nemohou samy zajistit, jako např. v oblasti územního plánování, ale i dopravy a informačních technologií.

Slučování obcí nebylo ve Švýcarsku nikdy populární a územní reformy jinde v Evropě, které redukovaly počty obcí slučováním, se Švýcarska nedotkly. Nikdy zde nebyl vážný pokus redukovat počet obcí slučováním. Nicméně diskuze o slučování se vedou i nyní v některých kantonech, některé obce samy otázku sloučení s jinou obcí diskutovaly. Reforma veřejné správy, která by zahrнула slučováním obcí, je podle autora v současnosti nepravděpodobná.

Rose a Stahlberg (2005) popisují podstatně odlišnou situaci v **Norsku, Dánsku a Švédsku**. Vzhledem k reliéfu severovýchodních zemí, vzhledem k velikosti obcí (zanedbatelný počet obcí do 2 tisíc obyvatel) a několikaúrovňovému systému veřejné správy není spolupráce obcí nutnou strategií obcí. Jenom **Finsko**, které nemá regionální samosprávu jako ostatní země, nahrazuje tuto určitým systémem kooperace obcí. Jsou vytvářeny *společné obecní rady*, na které obce vkládají odpovědnost za specializované služby jako zdravotnictví, ekonomický rozvoj apod. V roce 1993 bylo takových společných rad na 300, nyní jejich počet sice poklesl, ale udává se stále 200. Zdá se, že v současnosti je taková forma spolupráce zajímavá i pro ostatní severovýchodní země.

Víme, že v **Polsku** (Swianiewicz 2005; Kowalczyk 2000) také není malých obcí a Polsko se vyhnulo fragmentaci i po změně režimu, na rozdíl od ČR, Slovenska a Maďarska a ovšem také území bývalé NDR. V Polsku je do 2 tisíc obyvatel jenom 7 obcí. V celkovém počtu 2 490 obcí je většina ve velikostních kategoriích 2-20 tisíc, a je to 2 143 (5-10 tisíc má 1 064 obcí). Slučování obcí tady není tématem, ani kooperace obcí není nutná strategie.

Německo (Gabriel, Eisenmann 2005) má 14 199 obcí, z toho do 2 tisíc obyvatel má 8 885 obcí; do 500 obyvatel je 1 530 obcí v původních německých zemích (Länder) a 2 351 obcí na území bývalé NDR. Autoři uvádějí (str. 120), že „Místní vláda jako třetí administrativní a politický stupeň, sestává z obcí, svobodných měst, *sdíružení malých obcí a různých typů jednotek utvářených ke speciálnímu cíli (kommunale Zweckverbände)*“. Je zřejmé, že tato sdíružení malých obcí a ony kommunale Zweckverbände jsou svazky spolupracujících obcí. Dále se však o tom nemluví a pozornost se věnuje implementaci New Public Management (NPM). Z textu se zdá, že NPM se dá obecně vyjádřit jako modernizace veřejné správy a narůstající participace občanů. NPM strategie jsou různé, pro Německo uvádějí autoři tyto:

- Orientace místní veřejné správy na občany.
- Efektivita: NPM filozofii je vlastní názor, že výkon místní veřejné správy se dá významně vylepšit, jestliže se pozornost soustředí na výstup systému zajišťování veřejných potřeb. To předpokládá přesné určení počtu, kvality a ceny veřejných služeb (public goods), které má zajistit každá lokální administrativní jednotka; mají být stanoveny zdroje potřebné k tomu, aby se služby zajišťovaly efektivně. Za tím účelem se sestavuje „katalog produktů“, který obsahuje všechny specifické produkty a který slouží jako podklad k politické kontrole administrativy. Od administrativy se očekává, že bude řídit autonomně a efektivně jak finanční, tak organizační a lidské zdroje, které jsou pro ni alokovány.
- Funkční diferenciací mezi politikou a administrativou. Politická exekutiva rozděljuje zdroje a stanoví cíle, administrativa je plní co nejefektivněji a stará se o každodenní administrativní ru-

tinu, k čemuž se uzavírají smlouvy mezi zastupitelstvem a odbory úřadu. Smyslem je oddělení politické a administrativní exekutivy, zajištění politické kontroly výkonu administrativy a především větší profesionalizace a specializace administrativy.

- Decentralizace. Produkce a zajištění lokálních veřejných služeb má být decentralizováno co nejvíce jak územně, tak funkčně, pokud jde o zdroje i pokud jde o produkty. Mohou-li být některé služby zajištěny efektivněji soukromým sektorem, privatizací nebo public-private-partnership, ať se tak udělá.
- Benchmarking.¹⁰ Nový administrativní systém má nejen zajistit průhledný a efektivní výkon úkolů místní veřejné správy, ale má institucionalizovat benchmarking, porovnávání výkonu veřejné správy místními vládami mezi sebou, a mechanismy uplatnění nejlepší praxe.

Autoři uvádějí příklady implementace NPM v Německu a to ve městech Essen, Stuttgart a Frankfurt. V tabulce např. uvádějí, které z prvků NPM jsou v kterém městě zavedeny. Prvky v tabulce jsou: katalog produktů, smlouva mezi zastupitelstvem a administrativou, rozpočtová odpovědnost administrativních jednotek, kontrolní systém, vykazovací systém, implementace kompletního modelu v praxi. Jednotlivá města tyto prvky mají nebo nemají.

Zdá se, že NPM je heslo dne, i když ostatní autoři v knize se ho dotýkají jen s velkou skepsí. I němečtí autoři uvádějí jenom omezený vliv NPM na lokální politiku.

Na závěr jsme si ponechali **Slovensko**, které ve společném státě Československé socialistické republiky prodělalo stejné reformy veřejné správy, spočívající především ve slučování obcí, a prošlo procesem integrace obcí v rámci střediskového systému. Po roce 1989 došlo na Slovensku rovněž k procesu rozpadu obcí jako v České republice, ovšem ve značně menším rozsahu. Od roku 1990 vzniklo 267 nových obcí (Berčík, Lovecký 2003) a v současnosti je na Slovensku 2 891 obcí. Slovensko zvolilo v roce 1990 zákonem o obecním zřízení jiný systém místní veřejné správy a sice oddělení státní správy a samosprávy a také přímou volbu starosty. Ale i tady je východiskem z obtížné situace malých obcí meziobecní spolupráce. Týká se však nejen samosprávných funkcí, ale i přenesené působnosti. Má řadu forem (Kukliš 2002), mezi nimiž má významné postavení *združenie obcí*, které se zakládá smlouvou o sdružení podle zákona o obecním zřízení.

Literatura

- Antonová, M. 2005. „Francie: meziobecní spolupráce.“ *Veřejná správa* 29: 24-25.
- Berčík, P., P. Lovecký. 2003. *Územné zmeny obcí v SR od roku 1990*. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR.
- Bobbio, L. 2005. „Italy: after the storm.“ Pp. 29-46 in B. Denters, L.E. Rose (eds.). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Borraz, O., P. Le Gales. 2005. „France: the intermunicipal revolution.“ Pp. 12-28 in B. Denters, L.E. Rose (eds.). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

¹⁰ Podle www.benchmarking.vcvscr.cz, navštíveno 9. 12. 2005, znamená benchmarking porovnání výkonnosti jedné organizace s výkonem ostatních, a to zvláště pokud jde o výsledky služeb, a pak je nutné odpovědět si na otázku, jestli služby organizace nejsou příliš nákladné, jestli výkon odpovídá nárokům a jaká je kvalita služeb. Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR, o. p. s., což je nevládní, nezisková vzdělávací organizace pro veřejnou správu, realizovalo již dva pilotní projekty: Benchmarking přenesené působnosti obcí III. typu, 2003-2004 a projekt Cena a výkon, 2001-2002.

- Denters, B., P. Klok. 2005. „The Netherlands: in search of responsiveness.“ Pp. 65-82 in B. Denters, L.E. Rose (eds.). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Denters B., L.E. Rose (eds.). 2005. *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gabriel, O.W., S. Eisenmann. 2005. „Germany: a new type of local government.“ Pp. 119-138 in B. Denters, L.E. Rose (eds.). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kowalczyk, A. 2000. „Local government in Poland.“ Pp. 217-254 in T. Horváth (ed.). *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Initiative.
- Kukliš, P. 2002. „Medziobecná spolupráca.“ *Právny obzor* 85 (2): 141-154.
- Ladner, A. 2005. „Switzerland: reforming small autonomous municipalities.“ Pp. 139-155 in B. Denters, L.E. Rose (eds.). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Plees, Y. 2005. „Belgium: the changing world of Belgian municipalities.“ Pp. 47-64 in B. Denters, L.E. Rose (eds.). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rose, L.E., K. Stahlberg. 2005. „The Nordic Countries: still the ‚promised land‘?“ Pp. 83-99 in B. Denters, L.E. Rose (eds.). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- „Struktury meziobecní spolupráce ve Francii.“ *Veřejná správa* 1-2: VI-XIV. Zpracováno na základě dokumentu odboru pro územní samosprávné celky francouzského ministerstva vnitra.
- Swianiewicz, P. 2005. „Poland: a time of transition.“ Pp. 100-118 in B. Denters, L.E. Rose (eds.). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Veřejná správa* 2005: 1-2 a 29.
- www.benchmarking.vcvscr.cz

4. Spolupráce obcí – anketa ve svazcích

Zdenka Vajdová, Daniel Čermák

Komplementárním procesem k procesu rozpadu obcí je sdružování obcí.¹¹ Tento proces začal rovněž v 90. roce, ale s opačnou rychlostí. Tentokrát se obce jako samostatné a samosprávné jednotky začaly pozvolna spojovat a sdružovat do spolupracujících seskupení různých typů na bázi teritoriální i sektorové (např. Mikroregion Křivoklátsko nebo Sdružení měst s historickým centrem). Několik prvních sdružení se objevilo hned v roce 1990. V roce 1992 jich bylo podle informace zveřejněné v týdeníku státní správy S'93 (1993) 15, v roce 1993 více než 20. V roce 2002 byl na webové stránce Ministerstva pro místní rozvoj seznam 373 sdružení; u většiny sdružení bylo uvedeno několik formalizovaných údajů, jako rok založení, kontaktní osoba a také účel, pro který byl svazek založen. Je nejčastěji popsán jako spolupráce, koordinované řešení, společný přístup k řešení problémů, podpora spolupráce, ochrana společných zájmů, spojení prostředků a úsilí k dosažení společných cílů, podpora regionálního rozvoje apod. Některá sdružení mají území v jednom okrese, některá hranice okresů překračují; některá sdružují několik obcí, některá všechny obce celého kraje. Současná situace v ČR ilustruje dříve zjištěné, že místní vlády mají přirozený sklon uchýlit se ke vzájemné spolupráci, aby překonaly své slabosti a vyrovnaly se se svou nedostatečností, která obvykle pramení z malé velikosti obce (Leemans 1970). Optimalizace velikosti obcí a řešení s ní souvisejícího vztahu mezi demokratickou legitimitou místní veřejné správy a její efektivitou je aktuálním problémem nejen v ČR. Zkušenost reformou a úvahy nad dvěma alternativními řešeními – slučování nebo spolupráce – naznačují, že spolupráce mezi obcemi je v určité době politicky lepším řešením než jejich slučování.

11 S díky uvádím poznámku kolegy Dana Ryšavého týkající se knihy B. Blažka: Ve své knize *Venkovy* na prvním místě neuvádí ani legislativní základ, ani zvyšování efektivity jako cíl mikroregionu. „Mikroregiony vznikají tak, že několik obcí – zpočátku hlavně několik starostů a starostek – projeví zájem o sdružení, od kterého si cosi slibují. Tato koncepce, inspirovaná Rakouskem a Bavorskem, vznikla před několika málo lety na podnět jednoho venkovu oddaného ministerského úředníka. Bohužel, jakmile začala nabývat pro malé obce na přitažlivosti, jako by se jí ministerstvo poněkud zaleklo. Je to totiž spontánní a dobrovolná varianta umělého, čistě administrativního sdružování obcí shora...“ (Blažek 2004: 79). Blažek mikroregionům připisuje ještě další rysy: „pestrost, ‚nejednotnost‘ nebo nehomogenita mikroregionu není na překážku, naopak se tím zvyšuje směrem dovnitř možnost vzájemného kompenzování nedostatků a směrem navenek možnost širší palety nabídek“ (tamtéž); „jejich hranice nestanovují oblast řízení kýmsi shora – například střediskovou obcí nebo krajem... Mikroregiony nepokrývají souvisle celou zemi tak jako centrálně zřízené administrativní jednotky“ (Blažek 2004: 175); „Iniciátoři mikroregionů znovuobjevují tradiční regiony, které totalitní režim ve své snaze být začátkem nové epochy lidstva vymazával, ale přicházejí i se zcela netušenými novými celky (včetně dobrovolných sdružení sousedících mikroregionů)“ (tamtéž).

4.1 Zákon

První znění zákona č. 367/1990 Sb. o obecním zřízení věnuje spolupráci obcí 4 řádky v §17. Po novelizacích v průběhu let 1991 a 1992 vychází úplné znění zákona č. 367/1990 Sb. pod č. 410/1992 Sb. V tomto znění je místo §17 vložen nový oddíl „Dobrovolné svazky obcí a jiná seskupení obcí“. Má pět nových paragrafů (§20a – §20e), v nichž se konstatuje možnost utvoření dobrovolného svazku obcí, dále že předmětem činnosti svazku jsou jen pravomoci samostatné působnosti a povinnosti svazku v souvislosti s hospodařením. O mezinárodním sdružení obcí je pojednáno v posledním paragrafu tohoto oddílu jako o „jiném seskupení obcí“. Výraznější novinky vnesl do spolupráce obcí až nový zákon o obecním zřízení č. 128/2000 Sb. Spolupráce mezi obcemi a spolupráce s obcemi jiných států je vymezena v deseti rozsáhlých paragrafech (§46 – §55); kvantitativní posun byl ze 4 řádků na nejméně 100 v grafice Sbírky zákonů. Jsou zde vyjmenovány tři formy spolupráce obcí:

- na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu,
- zakládání právnických osob dvěma nebo více obcemi podle obchodního zákoníku a
- vytvoření dobrovolného svazku obcí na základě smlouvy.

Právě svazku obcí je věnováno v zákoně nejvíce místa (6 paragrafů), přičemž svazek obcí je považován za právnickou osobu. Poslední verze zákona č. 128/2000 Sb. (v úplném znění k 1. 3. 2004) doznala ještě drobné změny, hlavně pokud jde o spolupráci s obcemi jiných států.

Můžeme shrnout: téměř každá novelizace zákona o obecním zřízení od roku 1990 přinesla posun jak v objemu, tak v obsahu paragrafů týkajících se spolupráce. V současnosti se nabízí právní úprava pro různé účely a typy spolupráce v rámci samostatné působnosti obcí. V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie je důležité určení, že obce mohou uzavírat s obcemi jiných států smlouvy o vzájemné spolupráci, podobně svazky obcí se svazky obcí jiných států.

Pro existenci a fungování svazků obcí má význam také zákon o účetnictví (z. č. 437/2003 Sb.), který ukončuje s platností od roku 2005 jednoduché účetnictví a zavádí tzv. zjednodušený rozsah účetnictví. Ve výčtu účetních jednotek, které mohou vést zjednodušený rozsah, jsou v zákoně uvedeny vedle územních samosprávných celků také dobrovolné svazky obcí. Svazky obcí tedy budou podrobeny stejnému finančnímu režimu jako obce a kraje.

4.2 Svazky

Není to jenom zákon, který pojednává o svazcích obcí. Různé typy podpůrných programů orientovaných na rozvoj obcí a měst vytvářejí podporu této formě spolupráce obcí. Výčet možných žadatelů o podporu zahrnuje svazky obcí vedle obcí, krajů, případně dalších subjektů. Např. Program na podporu rozvoje průmyslových zón, Státní program na úsporu energie, Program drobných vodohospodářských ekologických akcí a konečně nejaktuálnější Spojený regionální operační program (SROP). Výzva regionálních rad soudržnosti z léta 2004 k předkládání projektů v Prioritě 2, regionální rozvoj infrastruktury, se týká i svazků obcí. Podobně v operačním programu Rozvoj lidských zdrojů mohou být kromě obcí a krajů příjemci také svazky obcí.

Můžeme si položit otázku, jak to, že se staly dobrovolné svazky obcí tak frekventovaným pojmem. Obce se sdružovaly už na začátku 90. let do různých seskupení, zatímco zákon o obecním zřízení a také podpůrné programy operují s pojmem svazky obcí až později. Důvody lze spatřovat v následujícím. Financování programů se ustálilo tak, že projekty bývají podpořené z určité části, zbytek doloží žadatel. Projekty podávané v rámci SROP jsou tím nejmarkantnějším a nejaktuálnějším příkladem. Dále, projekty mají naději na podporu v rámci SROP, budou-li dost velké. Znamená to buď spojovat projekty zpracované pro jednotlivé obce nebo je už vytvářet ve větším společenství, než je jedna obec, pro rozvoj většího území. A zdá se, že ani středně velká města nejsou dost velká, aby, jak se říká, „dosáhla na evropské peníze“. V Tábořských listech 22. 5. 2004 sděluje starosta města Tábor záměr založit mikroregion Tábořsko právě z tohoto důvodu a dodává „...náskok před námi mají malé obce, které se začaly sdružovat už dříve...“

4.3 Základní soubor, data

Výchozím informačním zdrojem elektronických adres pro naši anketu byla webová stránka Ministerstva pro místní rozvoj. Již v roce 2000 měla rubriku o dobrovolných sdruženích obcí a poskytovala o nich přehled, jehož součástí byly i elektronické adresy a odkazy na webové stránky těchto svazků, pokud existovaly. V roce 2004 bylo v databázi MMR 377 záznamů. Druhým informačním zdrojem byla databáze poskytovaná webovou stránkou regionálních informačních systémů, která uváděla 521 záznamů v roce 2004. Sjednocením těchto dvou databází, vyřazením stejných záznamů, vznikl soubor 730 elektronických adres. Obě databáze obsahují záznamy všech typů spolupracujících uskupení obcí, jak je umožňuje zákon o obcích č. 128/2000 Sb. Jsou zde nejen svazky obcí (§46, odst. 2, písm. b), ale i sdružení obcí podle smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu, právnické osoby založené dvěma nebo více obcemi a také zájmová sdružení právnických osob (§54). Budeme tedy v dalším textu používat termín „sdružení“ pro všechny uvedené typy spolupracujících uskupení obcí. Jak uvidíme dále, v souboru sdružení, která jsou zahrnuta do zpracování ankety, je většina právě svazků obcí podle výše uvedené právní normy; termíny sdružení a svazek budou často použity jako synonyma.

Pro dotazování bylo připraveno webové rozhraní pro on-line dotazníkové šetření. Po otestování provozu byli v 1. polovině prosince 2004 osloveni představitelé svazků elektronickým dopisem a požádáni o spolupráci při anketě. Z první reakce resp. nereagování oslovených bylo zřejmé, že databáze, o které se náš soubor sdružení opíral, jsou v chaotickém stavu. Velká část dopisů se vrátila jako nedoručená, část oslovených sdělila, že sdružení již neexistuje, vyplněných dotazníků se vrátilo několik. Soubor adres byl upraven podle tohoto výsledku, porovnán se seznamy sdružení v regionálním informačním systému jednotlivých krajů a aktualizován. Vyřazeny byly euroregiony a velká vodohospodářská a energetická sdružení. Nové elektronické dotazování se uskutečnilo na jaře 2005 a bylo osloveno 512 sdružení. Tentokrát byl výsledek poněkud lepší: počet vyplněných dotazníků dosáhl čísla 58, nedoručených dopisů se vrátilo také 58. Pro urgenci rozeslanou v polovině dubna 2005 byl soubor adres opět upraven. Urgence se týkala 415 adres: nedoručených se opět vrátilo 35 a 100 dotazníků přišlo vyplněných.¹² Ze zkušenosti s dotazováním, které využilo dostupné databáze sdružení, vyplývá, že o základním souboru existujících sdružení nelze mnoho říci, ale můžeme udělat následující rekapitulaci.

¹² V souboru zůstalo jedno vodohospodářské sdružení, jedno sdružení pro nakládání s odpady a další svazek, všechny tři velké svazky (80-165 obcí), které odpovíděly ještě před urgencemi.

Rekapitulace databází a dotazování:

377 sdružení v roce 2004 na www.mmr.cz;

521 sdružení v roce 2004 podle www.risy.cz;

512 rozeslaných anketních dotazníků;

158 vyplněných anketních dotazníků.

Rekapitulaci můžeme ještě doplnit informací z týdeníku Veřejná správa č. 15/2005 (jedná se o zkrácenou verzi návrhu věcného záměru novely zákona o obcích, který zpracovalo MV, viz http://www.mvcr.cz/odbor/reforma/pracs_k_1.html, navštíveno 20. 9. 2005); ta uvádí, že 474 sdružení vzniklo do roku 2005 a je do nich zapojeno 4 680 obcí. (Celkový počet obcí v ČR je 6 249 v roce 2004.) Ale ani tato zpráva nedodává nic určitějšího k informacím o základním souboru sdružení obcí, protože údaj se vztahuje na období vzniku do roku 2005 a nic neříká o zaniklých sdruženích. Záměrem výzkumu bylo oslovit všechna sdružení, ale nejistota o základním souboru, jak je patrná z různého obsahu dostupných databází sdružení, představuje pro interpretaci výsledků našeho dotazování určitý problém. Neumíme posoudit, jak se má získaný soubor k souboru základnímu. Nebudeme mluvit o reprezentativnosti výsledků pro sdružení obcí v České republice, ale o výsledku dotazování u určitého konkrétního souboru sdružení, jehož odpovědi jsme při elektronickém dotazování získali. Máme-li zhodnotit elektronické dotazování v naší anketě, pak považujeme za důležité následující doporučení.

Aspoň jedna státní instituce, která má ve svém resortu veřejnou správu, by měla udržovat aktualizovanou databázi existujících sdružení a to v členění podle typů sdružení, jak je uvádí zákon o obcích; databáze by měla umožnit analýzy potřebné k rozhodování o jakékoliv další úpravě spolupráce obcí nebo územním uspořádání správních agend.

Pro důležitost uvedeného konstatování svědčí i skutečnost, že v době našeho dotazování byla sdružení obcí oslovena dalšími institucemi, dotazujícími se částečně na tytéž údaje. Byl to jednak Ústav územního rozvoje v Brně, který zjišťoval údaje o mikroregionech a existenci strategických rozvojových dokumentů, jednak to bylo Centrum pro regionální rozvoj, které rozeslalo dotazník do měst a sdružení obcí „pro pořizovatele koncepčních dokumentů“. Nevole s takovým nápoem otázek, kterou naši respondenti dali najevo ve vyplněných dotaznících, je pochopitelná. A nepochybně leží také za poměrně malým počtem vyplněných dotazníků. Zdá se však, že pro porozumění tomu, jak se faktická spolupráce obcí odehrává, budou užitečnější intenzivní šetření svazků na malém území, o kterém se dá říci, že je z některého důležitého hlediska homogenní; např. na území kraje. V této souvislosti uvádíme příklad, pravděpodobně zatím ojedinělý: výzkum zaměřený na problematiku managementu rozvoje v mikroregionech Olomouckého a Zlínského kraje (Ryšavý 2005; Škrabal, Ryšavý a kol. 2005). Pro výzkum meziobecní spolupráce by mělo smysl znát historii nejen vzniku, ale i zániku sdružení. Z anabáze našeho dotazování vyplývá, že deskripce procesu sdružování obcí od roku 1990 bude v této studii nutně neúplná.

4.4 Anketní soubor

Z 512 oslovených sdružení obcí vyplnilo a vrátilo dotazník 158 sdružení, což představuje návratnost 30 %. Těchto 158 sdružení zahrnuje 2 345 obcí s 2 837 tisíci obyvateli. Porovnáme-li to se současným celkovým počtem obcí v ČR, který je 6 249 k 1. 1. 2004, zahrnuje anketní soubor 37 % obcí. A o tomto souboru budou všechny další údaje, výsledky a závěry.

Tabulka 4.1. Velikostní kategorie sdružení podle počtu obcí

| Kategorie sdružení | Počet sdružení | Kumulativní počet sdružení | Počet obcí v kategorii | Kumulativní počet obcí |
|--------------------|----------------|----------------------------|------------------------|------------------------|
| 2-5 obcí | 25 | 25 | 100 | 100 |
| 6-10 obcí | 47 | 72 | 372 | 472 |
| 11-15 obcí | 34 | 106 | 423 | 895 |
| 16-20 obcí | 25 | 131 | 445 | 1340 |
| 20-99 obcí | 26 | 157 | 840 | 2180 |
| 100 a více obcí | 1 | 158 | 165 | 2345 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, anketa ve svazcích obcí.

Počet obyvatel, který jednotlivá sdružení zahrnují, naznačuje, že většina sdružení operuje na území malých obcí. Máme 12 sdružení, na jejichž území nežijí víc jak 2 tisíce obyvatel (5 sdružení uvádí počet obyvatel do 1 tisíce); čili jedná se o sdružení, která mají sotva velikost venkovské obce. 31 sdružení zahrnuje 3-5 tisíc obyvatel, 47 sdružení 6-10 tisíc obyvatel a 30 sdružení zahrnuje 11-20 tisíc obyvatel. 58 % svazků v našem souboru má na svém území méně než 10 tisíc obyvatel.

V souboru jsou 4 velká sdružení, která uvádějí více než 100 tisíc obyvatel. Není neobvyklé, že obec je členem více sdružení, což jí zákon také umožňuje. Zdá se, že není neobvyklé, aby podskupina členů jednoho svazku utvářela jiné samostatné sdružení. A tak i v anketním souboru uvedlo 31 sdružení, že v jejich sdružení jsou podskupiny obcí, které utvářejí další sdružení.¹³ Polovina sdružení anketního souboru (75) uvádí, že má sídlo v obci, kde není ani pověřený obecní úřad, ani nejde o obec s rozšířenou působností; čtvrtina má sídlo v obci s pověřeným obecním úřadem a čtvrtina v obci s rozšířenou působností. Téměř všechna sdružení se rozkládají na souvislém území. To je důležité při plánování společných akcí, neboť nesouvislost území se může stát překážkou spolupráce. Tři čtvrtiny sdružení mají svá území v jednom okrese.

Dotaz na právní formu sdružení přinesl téměř jedinou odpověď: jedná se o svazky obcí podle zákona 128/2000 Sb., §46, odst. 2, písm. b. V souboru je 15 zájmových sdružení právnických osob. Podle formulace odpovědi na tuto otázku si někteří respondenti neuvědomili právní základ svého sdružení, ale z dalšího je nepochybné, že se jedná právě o svazek obcí. Budeme proto v dalším textu používat častěji výraz „svazek“ pro uskupení obcí v našem anketním souboru, ale nebudeme mít problémy ani s výrazem „sdružení“.

13 Otázka zněla: „Vytvářejí se uvnitř svazku podskupiny obcí s užším společným zájmem, než má celý svazek?“ Jeden konkrétní příklad za všechny: Mikroregion Králicko sdružuje obce (5 obcí), které jsou současně členy Sdružení obcí Orlicko (33 obcí).

Tabulka 4.2. Velikostní kategorie sdružení podle počtu obyvatel

| Počet obyvatel ve svazku v tis. | Počet svazků | Procent | Kumulativní procenta |
|------------------------------------|--------------|--------------|-------------------------|
| 1 | 5 | 3,2 | 3,2 |
| 2 | 7 | 4,4 | 7,7 |
| 3 | 1 | ,6 | 8,3 |
| 3 | 13 | 8,2 | 16,7 |
| 4 | 8 | 5,1 | 21,8 |
| 5 | 9 | 5,7 | 27,6 |
| 6 | 1 | ,6 | 28,2 |
| 6 | 5 | 3,2 | 31,4 |
| 7 | 13 | 8,2 | 39,7 |
| 8 | 11 | 7,0 | 46,8 |
| 9 | 7 | 4,4 | 51,3 |
| 10 | 10 | 6,3 | 57,7 |
| 11 | 4 | 2,5 | 60,3 |
| 12 | 2 | 1,3 | 61,5 |
| 13 | 3 | 1,9 | 63,5 |
| 14 | 6 | 3,8 | 67,3 |
| 15 | 2 | 1,3 | 68,6 |
| 16 | 3 | 1,9 | 70,5 |
| 17 | 2 | 1,3 | 71,8 |
| 18 | 3 | 1,9 | 73,7 |
| 19 | 2 | 1,3 | 75,0 |
| 20 | 3 | 1,9 | 76,9 |
| 21-25 | 9 | 5,8 | 82,7 |
| 26-30 | 7 | 4,3 | 87,2 |
| 31-40 | 8 | 5,0 | 92,3 |
| 41-50 | 4 | 2,4 | 94,9 |
| 51-100 | 4 | 2,4 | 97,4 |
| 100 a více | 4 | 2,4 | 100,0 |
| Celkem | 156 | 98,7 | |
| Nezjištěno | 2 | 1,3 | |
| Celkem | 158 | 100,0 | |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, anketa ve svazcích obcí.

Většina sdružení byla založena v letech 1998 – 2003. Kdybychom chtěli vztáhnout vznik sdružení k volebním obdobím obecních zastupitelstev, pak získáme tento výsledek:

- V 1. a 2. volebním období (1990-1998) vzniklo 26 sdružení,
- ve 3. volebním období (1998-2002) vzniklo 107 sdružení,
- ve 4. volebním období (2002 – 2005) vzniklo 25 sdružení.

Do třetího volebního období spadá vznik nejvíce sdružení. Je to období, ve kterém došlo v reformě územní veřejné správy k radikálnímu posunu. Vznikly kraje (zákonem č. 129/2000 Sb. o krajském zřízení), na podzim 2000 byla zvolena krajská zastupitelstva, avizované zrušení okresních úřadů a ustavení obcí s rozšířenou působností začalo být v dohledu. Nový zákon o obecním zřízení, který byl schválen v souvislosti s ustavením krajského zřízení, vnesl významné změny a uspořádání do legislativní úpravy spolupráce obcí. Je pravděpodobné, že tato fáze reformy veřejné správy vnesla oživení i do oblasti spolupráce obcí. V každém případě přiměla sdružení obcí k určitým administrativním krokům:

„Obce spolupracují od roku 1992. Sdružení obcí Hlučínska bylo však založeno v roce 1998. Vzhledem ke změně právní úpravy muselo Sdružení obcí Hlučínska vstoupit do likvidace v roce 2003 a tentýž rok bylo založeno, podle platné právní úpravy, nové Sdružení obcí Hlučínska se stejnou členskou základnou a identickým posláním.“

Jak jsme uvedli na začátku studie, pojednáváme o spolupráci obcí ve svazcích nebo v jiných typech sdružení jako o komplementárním procesu rozpadu, nebo chceme-li autonomizace obcí. Obce se začaly osamostatňovat ještě před schválením prvního zákona o obecním zřízení na podzim 1990 a tento proces trval celá 90. léta. Celkem se v té době osamostatnilo 2 199 obcí. Rádi bychom ukázali, že dnes autonomní obce nacházejí kompenzaci své velikosti a řešení problémů z ní plynoucích ve spolupráci s dalšími obcemi. Zajímalo nás tedy, v kolika svazcích jsou mezi jejich členy obce osamostatněné v roce 1990 a později. Jedna třetina svazků v souboru takové obce nemá. 24 svazků uvedlo jednu osamostatněnou obec, 46 svazků jich má mezi svými členy 2-5, počet 6-10 osamostatněných obcí udává 21 svazků. Celkem mají svazky anketního souboru mezi svými členy 480 obcí, které se osamostatnily v roce 1990 a později; a tak toto číslo představuje celou jednu čtvrtinu nově vzniklých obcí. Podle sdělení respondentů se dá říci, že tyto obce příliš problémů nemají: opakované volby znamenalo 25 svazků, neúplné zastupitelstvo 14 a 7 svazků uvedlo potíže se zvolením starosty a schválením rozpočtu. Jestliže v celé ČR se v letech 1998 – 2005, tj. ve třetím a čtvrtém volebním období obecních zastupitelstev, opakovaly obecní volby či hlasování nebo byly dodatečné volby v 315 případech, pak zjištěná čísla v našem souboru nejsou velká.¹⁴

4.5 Nejvyšší orgány svazku a jejich složení

Nejvyšším orgánem svazku je politický rozhodovací orgán, který plní podobnou funkci jako zastupitelstvo v obci. Tvoří jej obvykle starostové členských obcí svazku a nazývá se valná hromada, nebo shromáždění starostů nebo členská schůze, sněm svazku apod. Politickou exekutivu svazku vykonává výkonná rada, správní výbor, představenstvo apod.; je to orgán analogický obecní radě. Pokud je svazek malý (2-5 obcí), potom politický rozhodovací orgán je také politickou exekutivou svazku; např. svazek dvou obcí má svůj čtyřčlenný Výbor sdružení složený ze starostů a zastupitelů obcí; nebo svazek sedmi obcí má jenom radu svazku složenou ze sedmi starostů členských obcí nebo jenom valnou hromadu starostů. Některé svazky mají i třetí orgán demokratické instituce – dozorčí či kontrolní orgán jako např. kontrolní skupinu, kontrolní a revizní komisi apod. Analogická zjištění uvádí Škrabal, Ryšavý a kol. (2005: 16-17).

O administrativu svazků se starají v polovině případů členové vedení (obvykle členové orgánu politické exekutivy), ve čtvrtině případů obecní úřad sídla svazku obcí a ve čtvrtině případů úředník

14 Volební server ČSÚ, prosinec 2005.

placený z prostředků svazku. Je jednoznačná souvislost mezi velikostí svazku a způsobem zajištění administrativy. Svazky obcí se 16 a více obcemi svěřují administrativu placenému úředníkovi, ať už se mu říká manažer nebo tajemník. Malé svazky využívají častěji obecní úřad a pro svazky se 6-15 obcemi vykonává administrativu člen vedení svazku. Je tady zřejmá souvislost s tím, že malé svazky nemají obvykle žádný exekutivní politický orgán, kterému by se dala svěřit i administrativní exekutiva.

4.6 Předmět činnosti svazku

Předmět činnosti svazku vymezuje zákon 128/2000 Sb. v paragrafu 50. Je třeba na tomto místě připomenout, že spolupráce obcí a tedy jakákoliv činnost svazku spadá do oblasti samostatné působnosti obcí. Kategorizaci předmětu činnosti jsme převzali z webových stránek Ministerstva pro místní rozvoj. Respondenty jsme požádali, aby v seznamu označili nejvýše dva předměty své činnosti. Jednotlivé předměty byly uvedeny tak, jak jsou v tabulce, přičemž 38 sdružení uvedlo jenom jeden výběr a 1 sdružení neodpovědělo.

Tabulka 4.3. Předmět činnosti svazku

| Předmět činnosti | Abs. četnosti | Celkem v % |
|-----------------------------|---------------|--------------|
| Cestovní ruch | 85 | 54,1 |
| Doprava | 4 | 2,6 |
| Energetika | 9 | 5,8 |
| Evropská unie | 7 | 4,5 |
| Nakládání s odpady | 11 | 7,0 |
| Přeshraniční spolupráce | 7 | 4,4 |
| Regionální rozvoj | 99 | 62,6 |
| Sociální infrastruktura | 10 | 6,4 |
| Správa majetku | 2 | 1,4 |
| Vodní hospodářství | 7 | 2,6 |
| Životní prostředí a příroda | 24 | 15,2 |
| Jiné | 12 | 7,6 |
| Neodpověděli | 39 | 24,2 |
| Celkem | 316 | 198,4 |

Zdroj: *Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, anketa ve svazcích obcí.*

Otázka: „Jaký je hlavní předmět činnosti svazku? Zaškrtněte jednu, nejvýše dvě kategorie.“

Poznámka: Součet „celkem v %“ je součet četností obou výběrů předmětu činnosti; rozdíl od 200 % v posledním sloupci posledním řádku je způsoben zaokrouhlením.

Z tabulky je patrné, že nejčastější aktivity sdružení jsou zaměřeny do regionálního rozvoje a do cestovního ruchu. Když se podíváme, které dva předměty činnosti uvádějí sdružení nejčastěji pospolu, pak to je právě cestovní ruch a regionální rozvoj; celkem to udává 53 sdružení. Z dalších oblastí

činnosti se s cestovním ruchem vyskytuje ještě životní prostředí, nakládání s odpady a přeshraniční spolupráce. Řada sdružení uvedla jenom jeden předmět činnosti, a to regionální rozvoj. Ve výzkumu mikroregionů Olomouckého a Zlínského kraje (Škrabal, Ryšavý a kol. 2005: 26) byla položena otázka na priority činnosti a pro odpověď bylo nabídnuto pět kategorií; nejfrekventovanější byl i zde cestovní ruch.

Mnohá sdružení prošla od svého vzniku změnami. Legislativní úpravy spolupráce obcí měly za následek změny v právní formě sdružení; tyto změny však nebyly předmětem dotazování a leckdy neměly další dopady, jak jsme viděli v případě Sdružení obcí Hlučínska. Zajímali jsme se o to, jestli se měnil počet obcí ve sdružení v průběhu jeho existence, jak přistoupením, tak vystoupením obcí; mohlo se odehrát u téhož svazku několikrát. A také, jestli se změnil v průběhu času předmět jejich činnosti. Některá ze zmíněných změn nebo i několikero změn se dotklo 68 sdružení. Pokud jde o nárůst nebo úbytek počtu obcí ve sdružení, je souhrnná informace o tomto procesu následující:

- 51 sdružení uvedlo první rozšíření svazku o celkem 132 obcí; došlo k němu nejčastěji v letech 2000-2004; obvykle šlo o jednu obec (21 sdružení), případně o 2-3 obce (18 sdružení); ale udávají se i hromadné přístupy 12-14 obcí najednou.
- 23 sdružení uvádí druhé rozšíření o celkem 58 obcí; nejvíce přistoupení bylo v letech 2002-2004; opět obvykle přistoupila jedna obec (u 11 sdružení), k pěti sdružením přistoupilo po dvou obcích, opět se vyskytly hromadné přístupy.
- 11 sdružení udává i třetí přistoupení celkem 30 obcí v letech 2003-2005.
- K 51 sdružením přistoupilo v období 2000-2005 celkem 220 obcí.
- Vystoupení obcí ze sdružení se dotklo celkem 20 uskupení, šlo celkem o 40 obcí a vystoupení se objevila hlavně od roku 2000.

Pokud jde o změnu předmětu činnosti, zjišťovali jsme ji porovnáním původního předmětu činnosti sdružení s prvním výběrem v otázce na předmět činnosti v současnosti, který uvedla všechna sdružení. Změny se týkaly především rozšíření předmětu činnosti, jako např. původně úzce zaměřená spolupráce na nakládání s odpady nebo na energetiku se rozšířila na cestovní ruch nebo regionální rozvoj. Zdá se, že úspěšné vyřešení jednoho problému v rámci spolupracujícího sdružení vedlo k pokračování spolupráce v širší oblasti.

Abychom se něco dověděli o prvních zkušenostech z činnosti svazků, požádali jsme jejich představitele, naše respondenty, o pár slov na toto téma. Téměř dvě třetiny respondentů (96 sdružení) se vyjádřily na tomto místě dotazníku aspoň několika hodnotícími slovy. Obsahy vyjádření lze prezentovat v několika kategoriích aktivit a informací:

- Realizace konkrétní akce: vybudování cyklostezek, turistických tras, renovace venkovské architektury nebo drobných sakrálních staveb v území, vybavení obecních úřadů IT, zřízení informačního centra, vydání propagační publikace, jednotného propagačního materiálu o svazku, vydávání společného periodika, společné kulturní akce atd.; v oblasti infrastruktury pak plynofikace obcí, vybudování centrální skládky TKO, efektivní zpracování odpadu, vybudování vodovodního přivaděče, ČOV a kanalizace, obnova školského zařízení atd.
- Zpracování ideových dokumentů: společná strategie, integrovaný projekt, zpracování a schvalování územních plánů členských obcí, studie rozvoje území, projektové dokumentace připravovaných akcí apod.

- Využívané zdroje: Státní fond životního prostředí, Program obnovy venkova, Sapard, Phare, CBC, LEADER, programy ministerstev, programy kraje.
- Hodnocení spolupráce: pozitivní hodnocení se týkala spolupráce mezi obcemi; byla popisována jako úspěšná, bezproblémová, projekty byly úspěšné, byly jenom dobré zkušenosti z působení svazků. Výhrady byly vůči spolupráci se soukromými organizacemi, bankami, ministerskými úředníky, ale i organizacemi neziskového sektoru.

Několik příkladů ozřejmí úspěchy i obtíže, s nimiž se svazky ve svých počátcích setkaly; naznačí, jaké faktory přiměly obce k vytvoření svazku.

„Založili jsme první sdružení obcí v ČR. Jeho cílem byla plynofikace 19 obcí. Měli jsme velké problémy se založením svazku, protože zákon o obcích tehdy přímo nejmenoval, že obce se mohou sdružovat za účelem plynofikací. Dali jsme si tehdy vyrobit posudek z právnické fakulty o tom, že to vůbec lze udělat. Teprve potom byl OkÚ ochoten naše sdružení zapsat. Postavili jsme 25 km vysokotlaků včetně 10 regulačních stanic a přes 120 km středotlaků. Vysokotlaky jsme financovali do kolaudace a těsně před ní jsme předávali investorství JMP. Středotlaké systémy jsme do loňska vlastnili. Loni se nám je podařilo prodat JMP. Letos v závěru roku jsme zaplatili poslední splátku úvěru Státnímu fondu životního prostředí. Předpokládáme, že do pololetí uděláme závěrečné vyúčtování s Fondem a vyvážeme zástavy, kterými jednotlivé obce svazku ručily za úvěr ze SFŽP. Tím tento svazek naplní svůj účel a zrušíme ho.“ (Svazek vlastníků plynovodu Brněnec, 19 obcí, rok založení 1993)

„Sdružení vzniklo zejména pro možnost dosahu na dotace, kde mají šanci pouze větší celky. Tímto administrativním zásahem se však daly naše obce velice dohromady. Společně nyní řeší obsazenost škol, dopravu, cyklostezky, vzájemnou pomoc při řešení všech obecních problémů, společnou dopravu na školení, schůze apod. Byl natočen i velmi zdařilý dokument o celém mikroregionu. Spolupráce se jednoznačně daří, i když není navenek příliš vidět.“ (Brána Vysočiny, 6 obcí, rok založení 2000)

„Na počátku byly vybrány akce, které by zasáhly všechny obce. A to značení cyklostezek, internetizace pro lepší komunikaci mezi obcemi, opravy komunikací v trasách cyklostezek, mapové tabule – turistické trasy a zajímavosti. Spolupráce byla úspěšná.“ (Mikroregion Letovicko, 16 obcí, rok založení 2000)

„Přípravná fáze trvala déle než rok. Bylo velmi obtížné dohodnout se na smyslu svazku. Založení svazku se uskutečnilo teprve po přizvání rozvojové agentury jako prostředníka.“ (Mikroregion Podjavořicko, 10 obcí, rok založení 2001)

„Neformálně jsme spolupracovali již před založením svazku. Zejména při plynofikaci a řešení odpadového hospodářství. Jinak nic nového pod sluncem, naši předci založili Vodní družstvo již za Rakouska-Uherska v těch obcích, které dnes tvoří svazek obcí.“ (Mikroregion Černilovsko, 8 obcí, rok založení 2002)

4.7 Provoz svazku

Z deskripce předmětu činnosti svazků je zřejmé, že svazek vykonává činnosti velmi různorodé. Požádali jsme respondenty, aby na základě své zkušenosti ve svazku uvedli činnost, kterou považují pro chod svazku za nejdůležitější, a činnost, která vyžaduje nejvíc času. Byla to otevřená otázka. První zjištění, které z odpovědí vyplývá, je, že nejdůležitější a časově nejnáročnější jsou obvykle tytéž činnosti. Nejčastěji byla takto uváděna „příprava projektů a získání finančních prostředků na jejich realizaci“; toto vyjádření se opakuje v různých slovních obměnách a jedni uvádějí přípravu projektů jako nejdůležitější činnost svazku, jiní jako časově nejnáročnější. Další činnost, která byla zmíněna jak na straně důležitosti, tak na straně časové náročnosti, a to s vysokou frekvencí, je „příprava jednání nejvyššího orgánu svazku“, ať je jím valná hromada, členská schůze nebo shromáždění starostů. Ještě jedna činnost byla často jedněmi respondenty uváděna jako nejdůležitější a jinými jako časově nejnáročnější, a sice „řízení činnosti“; zařadili jsme pod tento termín vyjádření jako koordinace, organizace činnosti, vedení, dohled apod.

Na straně časově nejnáročnější činnosti je velmi často administrativa spojená s provozem svazku, s účetnictvím a s administrací projektů. Přitom ji respondenti velmi často považují za zbytečnou, přebujelou atd. Patří sem i „vyplňování dotazníků o činnosti svazků“.

Za nejdůležitější činnost považuje mnoho respondentů „sladění zájmů jednotlivých obcí se zájmy svazku“. Toto vyjádření má mnoho podob, jako např. nacházení společných cílů, jednání o společném programu, věcná diskuze, vytčení společných cílů, udržení svazku v chodu, zachování smyslu svazku, formulace společného zájmu, komunikace s členy svazku apod.; spolupráce se skloňuje ve vyjádřeních respondentů ve všech pádech. Co tyto činnosti znamenají jiného než politický proces! A tedy poslední zjištění, které vyplývá z otázky na nejdůležitější činnost, lze zformulovat takto: Svazek obcí se stal vedle samosprávy obce novou politickou organizací lokálního společenství. Často se říká, že lokální politika je pragmatická, že převažují praktické úvahy, jak věci řešit. Ale praktickým úvahám předchází úvahy politické, z nichž vyplynou odpovědi na otázky typu, kdo dostane co, kdy a jak. Chápeme lokální politiku jako proces, jako specifický způsob, jak zacházet s konfliktem v lokálním společenství (Offerdal 1995). Svazek obcí je novou platformou pro vyjednávání, přesvědčování, dosahování konsenzu. Toto všechno předchází vlastní přípravě projektu a realizaci akce, kdy k řešení už zbývají jenom praktické problémy. Protože 90 % respondentů si myslí, že pro obce v jejich svazku je typická důvěra, a jenom 10 % charakterizuje vztahy mezi členy svazku jako vzájemně opatrné a ostražitě, lze se domnívat, že spolupráce obcí ve svazcích má dobré předpoklady.

„Avšak neexistuje jednoznačná odpověď, spíše jde o důvěru s opatrností a ostražitostí všeobecně: při posuzování vhodnosti odpovědi se mi vynořovaly zkušenosti, které umožňovaly jakékoliv odpovědi, proto jsem se snažil vnímat otázky a odpovědi obecněji. Na druhou stranu je však nutno podotknout, že činnost obcí i v jakýchkoliv sdruženích se odvíjí od aktivit jejich samospráv, schopností a časových možností. Musím konstatovat, že v tomto směru jsme svazování čím dál více byrokracií, ztrácí se čas i entuziasmus starostů i ostatních zapálených lidí. Přechází to kolikrát v naplnění rčení ‚aby se vlk nažral a koza zůstala celá‘. Čím výše postavení lidé, tím více jsou odtrženi od reality všedních činností a problémů v obcích.“ (Mikroregion Hustopečsko, 21 obcí, 29 tisíc obyvatel)

Činnost svazků se dobře obráží v počtu podaných a úspěšných projektů ve smyslu získání finanční podpory. V našem anketním souboru je 16 svazků, které nepodaly žádný projekt. Z těch svazků, které podaly nejméně jeden projekt (138 svazků), čtyři nezískaly žádnou podporu. Celkem podaly svazky v anketě 1 307 projektů, úspěšných bylo 875. Podle počtu projektů: 65 svazků podalo 1-5 projektů, 36 svazků 6-10 projektů. Na 1 svazek v souboru připadá 8 podaných projektů a 6 projektů úspěšných. V současnosti připravuje projekt k podání 117 svazků. Projekty připravuje samo 30 % svazků, 25 % využívá při přípravě pomoc Regionálních rozvojových agentur, 40 % jiné profesionály. Není tedy nic neobvyklého zaplatit při přípravě projektu profesionálnímu subjektu.

Zeptali jsme se, jaké jsou hlavní finanční zdroje, s nimiž svazek v současnosti hospodaří. Pro 30 % svazků jsou členské příspěvky jediným finančním zdrojem, pro polovinu svazků představuje členský příspěvek méně než polovinu. Ale i tak zůstává tento zdroj na prvním místě. Dotační programy centrálních orgánů ČR jsou zdrojem pro jednu třetinu svazků, dotační programy EU jenom pro 16 % svazků. Pro 10 % svazků má smysl mluvit o příspěvku ekonomických subjektů provozujících svou činnost na území svazku jako o zdroji. Stejně tak pro 10 % svazků je zdrojem zisk z vlastních zařízení. Po členském příspěvku jsou druhým nejsilnějším zdrojem dotační programy krajské samosprávy; jenom 47 % svazků říká, že tento zdroj nemají. Zdá se, že role krajů je pro existenci a činnost svazků velmi důležitá. Váhu kraje v podpoře svazků posílil fakt, že Program obnovy venkova byl přenesen z centra do režie krajů.

Výdaje na provoz svazku, jak vidíme v následující tabulce, jsou někdy velmi malé nebo nulové. Není v tom nic divného, když víme, že jenom jedna čtvrtina z našeho souboru svazků platí zvláštního úředníka pro výkon administrativních činností. Administrativu svazků vykonávají jednak členové vedení, jednak obecní úřad člena svazku a výdaje lze těžko odhadnout. Ve výzkumu již citovaném (Škrabal, Ryšavý 2005: 36) jeho autoři také zjistili, že „Největší část MK (mikroregionů) jakoby neměla žádné administrativní náklady“ a vysvětlení je totéž.

Tabulka 4.4. Výdaje na provoz svazku – podíl na ročních výdajích

| Podíl v procentech | Počet svazků absolutní | Počet svazků relativní |
|--------------------|------------------------|------------------------|
| 0 | 15 | 10 |
| 1–10 | 75 | 50 |
| 10–20 | 12 | 8 |
| 20–50 | 30 | 20 |
| 50–100 | 18 | 12 |
| Celkem | 150 | 100 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, anketa ve svazcích obcí.

Finanční problematika je ožehavá pro jakýkoliv subjekt, ať jde o individuum nebo svazek obcí. Proto je třeba brát odpovědi týkající se finančních zdrojů svazku jenom jako orientační.

Informace o možnostech, kde a jak získat finanční podporu činnosti svazku, jsou na různých místech. Za současné situace financování svazků jsou informace jedním z nejvýznamnějších faktorů úspěšnosti svazků. Zeptali jsme se respondentů, za jak důležité považují v této souvislosti dále uvedené zdroje informací. Jejich důležitost měli ohodnotit na pětibodové škále, kde 1 je nedůležité, 5 je velmi důležité.

Tabulka 4.5. Důležitost informačních zdrojů pro svazky (v %)

| Informační zdroj | Nedůležitý | Středně důležitý | Velmi důležitý | Celkem |
|--|------------|------------------|----------------|--------|
| Internetové stránky ministerstev a dalších institucí | 18 | 14 | 68 | 100 |
| Týdeník Veřejná správa nebo měsíčník Moderní obec | 44 | 31 | 25 | 100 |
| Semináře, konference pořádané organizací veřejné správy (ministerstvy, krajem, jiným městem, obcí) | 24 | 30 | 46 | 100 |
| Akce pořádané SMO | 47 | 31 | 22 | 100 |
| Neformální kontakty ve veřejné správě | 22 | 32 | 44 | 100 |

Zdroj: *Spolupráce obcí 2005*, SOÚ AV ČR, anketa ve svazcích obcí.

Poznámka: Sloupec „nedůležitý“ představuje hodnocení 1 a 2, sloupec „středně důležitý“ je hodnocení 3 a „důležitý“ je hodnocení 4 a 5.

Pořadí důležitosti je zřejmé: internet, semináře pořádané organizacemi veřejné správy, neformální kontakty ve veřejné správě. Vedle získávání informací má svou důležitost také poskytování informací veřejnosti. Pro podporu atmosféry spolupráce ve svazku, zvláště mezi občany, ale i pro podporu důvěryhodnosti svazku navenek, může být užitečná propagace činnosti svazku. Zeptali jsme se respondentů, které způsoby využívají. Nabídli jsme čtyři způsoby a dostali následující výsledky. Webové stránky svazku využívá k propagaci 59 % svazků. Při otázce na poslední aktualizaci jsme získali různorodé odpovědi, jako např. „webové stránky mikroregionu jsou zatím součástí webových stránek města Velké Meziříčí, plánujeme samostatné stránky pokud možno ještě v roce 2005“, nebo „jednotlivé obce svazku samostatně aktualizují na společných www stránkách pravidelně“. Datum poslední aktualizace, pokud bylo uvedeno, mělo rozptýl srpen 2003 až květen 2005. Jeden svazek uvedl, že aktualizuje každý den. Dalším způsobem propagace je článek v novinách nebo časopise místního až centrálního rozsahu. Tento způsob využívá nejvíc svazků – 78 %. Vystoupení v rozhlasu, v televizi využilo 32 % svazků, anketu mezi občany svazku 29 %. Poslední dva způsoby nejsou moc jednoduché, protože do rozhlasu nebo televize je představitel svazku obvykle pozván. Realizovat anketu na území svazku vyžaduje peníze a určitou míru expertízy. Dá se očekávat, že tak, jako je pro svazky na prvním místě využívání informací na internetu, dostane se internet na první místo i v propagaci svazku. Poskytování informací do sdíleného informačního zdroje se stane pravidlem.

4.8 Názory představitelů svazků

Dopisem, kterým jsme žádali o vyplnění dotazníku, jsme se obraceli na někoho z představitelů, na někoho z vedení. Jenom v 18 svazcích vyplňovali dotazník lidé, kteří o sobě uvedli, že nejsou členy vedení; nicméně jejich funkce ve svazku – tajemník, manažer, koordinátor – je činí dostatečně kvalifikovanými na to, abychom o souboru respondentů mluvili jako o souboru homogenním v tomto ohledu a název kapitoly považovali za odpovídající.

Respondenti jsou ve věku od 23 do 70 let, 90 % je mezi 35. až 64. rokem; průměrný věk je 49 let. V souboru respondentů je 80 % mužů. Vysokoškolské vzdělání má 41 % respondentů, středoškolské 52 % a vyučeno bez maturity je 7 % respondentů. Již od roku 1990 pracuje v místní samosprávě 42 % respondentů; ve druhém volebním období obecních zastupitelstev, tedy v letech 1994-1998, začalo pracovat v místní samosprávě 24 % respondentů; 23 % začalo svou samosprávnou kariéru ve třetím volebním období a jenom 6 % respondentů ve čtvrtém volebním období. V souboru respondentů je 127 uvolněných starostů nebo místostarostů, 11 starostů neuvolněných a 18 respondentů má jiné postavení. Respondentům se těžko odhadovalo, kolik hodin měsíčně pracují pro potřeby svazku. Odpověděly jenom dvě třetiny dotazovaných a rozptýl je od 1 do 200 hodin. Někteří uvedli, že pracují podle potřeby. 48 respondentů věnuje práci pro svazek 1-10 hodin a 37 věnuje svazku 11-20 hodin měsíčně. Takto jsme popsali soubor respondentů a přejdeme k vlastním názorům.

Celý náš výzkum je soustředěn na spolupráci obcí, jejíž důležitost je v situaci velké fragmentace místní veřejné správy nepochybná. Rovněž se vždy znovu vrací do debaty otázka velikosti obcí a efektivity místní veřejné správy. Někteří se domnívají, že rozdrobeností sídel trpí efektivita místní veřejné správy a že východiskem by bylo sloučení obcí do větších administrativních celků. Jiní si myslí, že nevýhody rozdrobenosti a nevýhody malých obcí lze kompenzovat spoluprací obcí. Zeptali jsme se respondentů na jejich názor na tuto zásadní otázku. V tomto smyslu jsme formulovali dva výroky. Výrok A považujeme za indikaci preference efektivity místní veřejné správy a pozitivní postoj ke slučování obcí. Výrok B považujeme za indikaci preference autonomie samosprávného celku a dosažení efektivity výkonu veřejné správy prostřednictvím spolupráce obcí. Respondenti měli označit výrok A nebo B podle toho, které vyjádření spíše odpovídalo jejich názoru.

Výrok A:

Nároky občanů na veřejné služby jsou takové, že je lze uspokojit jenom ve velkém administrativním celku. A protože uspokojení nároků občanů je nejdůležitější, dalším krokem reformy veřejné správy by mělo být sloučení obcí.

Výrok B:

V tomto globálním světě se lidem nedostává pocitu domova a přináležitosti ke společenství, kterému lze důvěřovat. Je nutné zachovat autonomii malých obcí, v nichž lze důvěru a vzájemnost udržovat. Další kroky reformy by měly rozšiřovat možnosti spolupráce obcí.

Výrok A, tedy pozitivní postoj ke slučování obcí, je bližší 17 % respondentů; výrok B odpovídá lépe 83 %, kteří dávají přednost spolupráci obcí. A je úplně lhostejné, jestli je respondent v čele svazku s malým nebo velkým počtem obcí.

„Nelze jednoznačně odpovědět na takto formulovanou otázku. Dle mého názoru je v budoucnosti naprosto nutné najít cestu hlavně k ekonomické spolupráci obcí, především vesnic. Řešením by mohl být model polský, německý, belgický... Nepokládám za rozumné, aby tuto reformu dělal stát.“ (Pod Bukovou horou, 7 obcí, 6 tisíc obyvatel)

Zeptali jsme se na tomto místě, jestli respondent považuje dosavadní legislativní úpravu spolupráce obcí za dostatečnou. 70 % řeklo ano, považuje ji za dostatečnou. Odpověď zde nezávisí na postoji ke slučování.

Případné slučování obcí by mělo své dopady jak pro občany, tak pro místní veřejnou správu. Sestavili jsme seznam oblastí, kde by mohly být důsledky citelné; a to jak v pozitivním, tak v negativním smyslu. Požádali jsme respondenty, aby u každé předložené oblasti uvedli, jestli se její situace v důsledku sloučení zlepší, nebo zhorší, nebo se ani nezlepší ani nezhorší.

Tabulka 4.6. Důsledky slučování obcí (% odpovědí)

| Oblast | Zhoršení | Ani – ani | Zlepšení | Celkem |
|---|----------|-----------|----------|--------|
| Podmínky pro místní demokracii | 56 | 40 | 4 | 100 |
| Efektivita zajištění služeb v obci | 32 | 36 | 32 | 100 |
| Spravedlivé rozdělení veřejných služeb | 44 | 44 | 13 | 100 |
| Pocit solidarity mezi občany města | 58 | 36 | 6 | 100 |
| Politická aktivita občanů | 44 | 50 | 6 | 100 |
| Rozsah obecních služeb | 27 | 41 | 32 | 100 |
| Kvalita výkonu úředníků místní veřejné správy | 18 | 48 | 34 | 100 |
| Pocit příslušnosti k obci | 67 | 27 | 6 | 100 |

Zdroj: *Spolupráce obcí 2005*, SOÚ AV ČR, *anketa ve svazcích obcí*.

Otázka: Sloučení obcí však může mít různé důsledky. Řekněte, vedlo by podle Vás sloučení obcí ke zlepšení nebo ke zhoršení vzhledem k dále vyjmenovaným okolnostem? 1 znamená spíše zhoršení, 2 ani zhoršení ani zlepšení, 3 spíše zlepšení.

Nejhůře by dopadla podle respondentů identifikace občanů se svou obcí, potom pocit solidarity mezi občany obce; zhoršily by se podmínky pro místní demokracii i politická aktivita občanů, ale také spravedlivé rozdělení veřejných služeb. Na druhé straně by se dalo čekat zlepšení především v kvalitě výkonu úředníků místní veřejné správy, mohly by se také rozšířit obecní služby. Přitom zlepšení efektivity zajištění služeb v obci už není tak přesvědčivé. Ze sledování závislosti očekávání v důsledku sloučení obcí na velikosti svazků (testování hypotézy o nezávislosti dvou proměnných χ^2 a koeficient kontingence CC) vyplynul zajímavý výsledek. Očekávání zlepšení nebo zhoršení v kterékoliv z uvedených oblastí nesouvisí s velikostí svazku až na dvě oblasti: pocit příslušnosti k obci a podmínky pro místní demokracii. Přičemž souvislost má v obou případech stejný charakter. Svazky o velikosti 6-10 obcí častěji očekávají zhoršení, větší svazky neočekávají ani zhoršení ani zlepšení. Překvapení je u svazků malých, které mají 2-5 obcí, u kterých bychom předpokládali podobný názor jako u svazků o velikosti 6-10 obcí, tedy měly by očekávat zhoršení. Jejich očekávání však jsou častěji „ani-ani“ nebo očekávají zlepšení.

Sledovali jsme ještě závislost očekávání na výběru výše uvedených výroků A a B, tedy na preferenci „slučování“ nebo „spolupráce“ při zajištění efektivity výkonu veřejné správy. S vysokou pravděpodobností jsme mohli přijmout hypotézu o souvislosti těchto postojů a to u všech oblastí. Souvislost má také ve všech případech stejný charakter: zhoršení situace po případném sloučení obcí častěji očekávají respondenti s preferencí spolupráce (volba výroku B); zlepšení, případně názor „ani-ani“ je mnohem častější u lidí s preferencí slučování (výrok A). Zdá se tedy, že tím diferencujícím prvkem v očekáváním není velikost svazku, ale postoj k případnému slučování.

„Zachování vlastní identity obcí je jednou z nejdůležitějších vymožeností demokracie.“ (Sdružení obcí mikroregionu Království, 15 obcí, 13 tisíc obyvatel)

Svazky obcí neprovozují svou činnost ve vzduchoprázdnu. Aby dosahovaly svých cílů a naplňovaly představy, s nimiž byly zakládány, musí jejich orgány spolupracovat s dalšími institucemi a organizacemi. Může se jim to dařit více nebo méně podle toho, jaký postoj ke spolupráci obecně zaujmají. Očekáváme, že u organizací založených kvůli spolupráci najdeme velkou otevřenost i vůči spolupráci s dalšími organizacemi. V dotazníku byla položena otázka, jak hodnotí představitelé svazků důležitost spolupráce s různými aktéry, kterou považujeme za indikátor otevřenosti, pozitivního postoje ke spolupráci s dalšími aktéry. Doplňujícím indikátorem byla další otázka, jak respondenti hodnotí vztahy mezi svazkem a těmiž aktéry.

Tabulka 4.7. Důležitost spolupráce svazku s jinými aktéry

| Aktér | 1 nedůležitá | 2 | 3 | 4 | 5 velmi důležitá | Celkem |
|---|--------------|----|----|----|------------------|--------|
| Starostové obcí – členů svazku | 2 | 0 | 0 | 4 | 93 | 100 |
| Představitelé samosprávy obcí s rozšířenou působností | 6 | 6 | 17 | 25 | 46 | 100 |
| Obecní úřad obce s rozšířenou působností | 6 | 6 | 23 | 22 | 44 | 100 |
| Představitelé samosprávy krajů | 3 | 6 | 26 | 26 | 38 | 100 |
| Krajský úřad | 3 | 7 | 23 | 27 | 40 | 100 |
| Ekonomické subjekty působící na území svazku | 5 | 8 | 30 | 32 | 25 | 100 |
| Finanční instituce | 7 | 13 | 39 | 21 | 20 | 100 |
| Úředníci ministerstev | 17 | 15 | 26 | 23 | 19 | 100 |
| Organizace neziskového sektoru působící na území svazku | 10 | 11 | 26 | 31 | 21 | 100 |
| Představitelé politických stran | 21 | 21 | 29 | 14 | 15 | 100 |

Zdroj: *Spolupráce obcí 2005*, SOÚ AV ČR, anketa ve svazcích obcí.

Otázka: Za jak důležitou považujete pro úspěšné fungování svazku spolupráci s následujícími orgány a institucemi? Ohodnoťte na škále 1 – 5, kde 1 je nedůležitá, 5 velmi důležitá, a zakroužkujte.

Starostové ve svazku představují zcela zvláštní kategorii: bez jejich vzájemné spolupráce je existence svazku nemyslitelná a je to vidět i na frekvencích v tabulce. Srovnatelně velmi důležitá je spolupráce s orgány veřejné správy v obcích s rozšířenou působností, s orgány krajů a také s ekonomickými subjekty působícími v území: u těchto subjektů nabývá první a druhý stupeň důležitosti frekvence jenom 9 – 13 %, zatímco nejvyšší stupně hodnocení (4+5) mají frekvenci v rozmezí 57 – 71 %. Pak můžeme zařadit do pořadí důležitosti spolupráce finanční instituce, neziskový sektor a ministerské úředníky. Je jenom jedna instituce, s níž je spolupráce hodnocena vícekrát jako nedůležitá (na škále stupně 1+2) než důležitá (na škále stupně 4+5); jsou to politické strany. Hypotéza, která vysvětluje tuto situaci, se váže na charakter lokální politiky, který je v malých obcích a městech dán spíše komunitou než politickými stranami; lokální zájmy nejsou v takových společenstvích strukturovány zájmy politických stran a vyjednávání o tom, co-kdo-kolik-komu, je v lokálním společenství ovlivněno dalšími subjekty. Pokud jde o politické strany, něco o tom napovídá sloupec „nevím“ v tabulce 4.8. Za 30 % respondentů, kteří uvádějí, že neví, jaké jsou vztahy svazku s představiteli politických stran, je třeba vidět malou četnost interakcí mezi svazkem a politickými stranami.

Tabulka 4.8. Vztahy svazku k jiným aktérům

| Aktér | Velmi dobré | Spíše dobré | Spíše špatné | Velmi špatné | Nevím | Celkem |
|---|-------------|-------------|--------------|--------------|-------|--------|
| Starostové obcí – členů svazku | 76 | 19 | 1 | 4 | 1 | 100 |
| Představitelé samosprávy obcí s rozšířenou působností | 30 | 40 | 13 | 9 | 8 | 100 |
| Obecní úřad obce s rozšířenou působností | 27 | 46 | 13 | 8 | 6 | 100 |
| Představitelé samosprávy krajů | 20 | 44 | 20 | 6 | 10 | 100 |
| Krajský úřad | 25 | 51 | 11 | 4 | 8 | 100 |
| Ekonomické subjekty působící na území svazku | 10 | 32 | 29 | 11 | 18 | 100 |
| Finanční instituce | 12 | 30 | 25 | 10 | 23 | 100 |
| Úředníci ministerstev | 10 | 30 | 27 | 11 | 22 | 100 |
| Organizace neziskového sektoru působící na území svazku | 10 | 38 | 18 | 11 | 23 | 100 |
| Představitelé politických stran | 2 | 27 | 16 | 14 | 30 | 100 |

Zdroj: *Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, anketa ve svazcích obcí.*

Otázka: A jaké jsou podle Vaší zkušenosti vztahy těchto orgánů a institucí ke svazku? Ohodnotte známkou 1-4, kde 1 znamená, že jsou velmi dobré, pomáhají aktivitám svazku, 2 jsou spíše dobré, 3 jsou spíše špatné, 4 jsou velmi špatné, ignorují existenci svazku (9 znamená nevím, neumím posoudit).

Za nejlepší považují respondenti vztahy svazku a dalších orgánů veřejné správy v území, jak obcí s rozšířenou působností tak kraje, a je jenom málo těch, kteří uvedli, že nevědí, jaké tyto vztahy jsou. Mimořádné postavení mají opět starostové ve svazku. Vedle sebe, pokud jde o vztahy, se ocitly další instituce – ekonomické, finanční, ministerské i neziskové – u nichž pětina respondentů neví, jaké vztahy jsou, a polovina ostatních hodnotí vztahy dobře, polovina špatně; přičemž krajní hodno-

ty „velmi dobré“ a „velmi špatné“ vztahy mají relativní četnosti 10–12 %; nejlépe vyznívají vztahy s neziskovým sektorem. Hodnocení vztahů s představiteli politických stran je jiné v tom, že četnost hodnocení vztahů jako „velmi dobré“ je velmi nízká. Z odpovědí na obě otázky, důležitost spolupráce a hodnocení vztahů s vybranými institucemi, můžeme usuzovat na mimořádně dobré postoje ke všem orgánům samosprávy a jejich úřadům jak v území svazku, tak i v kraji. Postoje otevřenosti vůči ekonomickým subjektům a neziskovému sektoru v území dovolují vyslovit hypotézu o nadějně budoucnosti rozvojové strategie public-private-partnership v politice svazků obcí.

4.9 Poslední poznámky

V závěru dotazníku jsme nechali prostor pro volné vyjádření respondentů na téma spolupráce obcí, efektivita místní veřejné správy a slučování obcí. Tuto poslední možnost využilo již jenom 43 respondentů. Jejich vyjádření jsme roztřídili podle témat a reprodukuje je s uvedením názvu a velikosti svazku, jak je uvedli respondenti v dotazníku.

a) Ke spolupráci

„Spolupráce obcí je pro malé obce zatěžujícím faktorem, pro rozsáhlé vedení administrativy s tím spojené. Pokud tyto práce chcete zadat, jsou zde mnohdy vysoké finanční zátěže a nejsou zdroje na zaplacení. Největší rána pro malé obce je legislativní a byrokratická smršť, která se na obce valí a není zde odbornost ve všech oblastech. I když se snažíme.“ (Plynofikace obcí Stará Voda-Dolní Žandov, 2 obce, 2 tisíce obyvatel)

„Přetrvává snaha zajímat se pouze o problémy své obce, čímž vznikají problémy při realizaci akcí.“ (Železnobrodsko, 5 obcí, 4 tisíce obyvatel)

„Spolupráce obcí je omezená finančními prostředky. Menší obce se často domnívají, že města mají dostatek peněz na všechno a mohou je i zastoupit, což však není jejich úkolem.“ (Svazek obcí pro likvidaci černých skládek, 5 obcí, 23 tisíc obyvatel)

„V rámci spolupráce obcí v dobrovolném svazku je největší překážkou (schopnost) podívat se na činnost a potřeby svazku přes hranice svého spravovaného území (katastrální území té či oné obce).“ (Subregion Velké Dářko, 8 obcí, 3 tisíce obyvatel)

„V oblasti samostatné působnosti obcí je dobré, aby obec spravovala své vnitřní záležitosti sama. Oblast přenesené působnosti státní správy by mohla být spravována společně pro několik obcí. V tomto by mohlo být využito sdružování obcí do svazku.“ (Dobrovolný svazek obcí Vltava, 8 obcí, 5 tisíc obyvatel)

„Jsme poměrně malý svazek obcí, proto se mi zdá neúměrně velká administrativa. Málo položek, ale stejné účetnictví a výkaznictví jako obec. Svazek obcí je něco naprosto jiného, než jakákoliv forma slučování či společné správy obcí. Myslím si, že možnost samostatného rozhodování o svých záležitostech je důležitá i pro malá sídla. Neefektivní je ale takový malý obecní úřad, který vykonává relativně širokou škálu činností, ovšem s malou četností v omezených úředních hodinách. Dovedl bych si představit, že by větší úřady vedly např. evidenci obyvatel, účetnictví popř. další služby pro malé obce.“ (Mikroregion Černilovsko, 8 obcí, 5 tisíc obyvatel)

„Jsme svazek malých obcí. Nemáme společný účet – úspěšné projekty jsme realizovali tak, že nositel projektu ‚vybral‘ peníze od členů a provedl vyúčtování. Svazek vznikl z potřeby nějakým způsobem vykrýt prostor mezi dvěma velkými městy – Opavou a Krnovem.“ (Mikroregion Opavsko Seveřozápad, 8 obcí, 8 tisíc obyvatel)

„Naše spolupráce je velmi dobrá a byla využita při získání dotací např. Sapard, Phare CBC, Leader, Interreg IIIA, SFŽP atd., vyřešilo se odpadové hospodářství, plynofikace všech obcí a nyní se zlepšuje infrastruktura pro cestovní ruch.“ (Sdružení obcí Hornolidečska, 14 obcí, 12 tisíc obyvatel)

„Posílit pravomoci svazků obcí k prohloubení spolupráce při výkonu samosprávy, odstranit diskriminaci malých obcí danou zákonem o určení daní.“ (Blanský les – podhůří, 18 obcí, 9 tisíc obyvatel)

„Spolupráce obcí má vliv nejen politický, ale zlepšuje i hospodářský rozvoj území celého mikroregionu.“ (Mikroregion Krnovsko, 25 obcí, 44 tisíce obyvatel)

b) Ke slučování

„Spolupráce obcí na základě dobrovolnosti je určitě prospěšná, slučování obcí, pokud by probíhalo, musí být v každém případě na stejném principu – ne násilně zákonem.“ (Svazek obcí Žacléřsko, 5 obcí, 6 tisíc obyvatel)

„Slučování obcí by bylo velmi špatným krokem do budoucna, s tím máme již své velmi špatné zkušenosti.“ (Sdružení obcí Neveklovska, 8 obcí, 4 tisíce obyvatel)

„V žádném případě nedoporučujeme slučování obcí v takovém rozsahu jako po roce 1975.“ (Mikroregion Žulovska, 8 obcí, 7 tisíc obyvatel)

„Podporuji slučování obcí, ovšem s jednoznačně daným zastoupením zástupců částí obce.“ (Mikroregion Hracholusky, 9 obcí, 10 tisíc obyvatel)

„Neslučovat, ale umožnit, aby některé, pro jednu obec neefektivní funkce, mohl zajistit svazek.“ (Sdružení obcí Podještědí, 11 obcí, 9 tisíc obyvatel)

„Jsme proti slučování obcí.“ (Staroměstsko, 19 obcí, 29 tisíc obyvatel)

c) K efektivitě

„Mikroregion by mohl provozovat systém servisních organizací pro malé obce (právní, sociální, ekonomické poradenství).“ (Mikroregion Podjavořicko, 4 obce, 10 tisíc obyvatel)

„V zájmu efektivy finančních prostředků a systému řízení bude trend slučování obcí, třeba ve svazek. Problém je, že stále je nedůvěra v samostatnost obcí. Po revolučním rozdělení se na malých obcích vybuďovalo tolik, že pokud by bývalá integrace nadále pokračovala, nebyl by stav, jaký je dnes.“ (Dobrovolný svazek obcí 2002, 5 obcí, 1 tisíc obyvatel)

„Obce by měly dostat větší podíl na sdílených daních na úkor různých grantů a dotací. Obce by byly finančně silnější a tím pádem samostatnější a nezávislejší na státu. To se ale asi zřejmě nechce.“ (Svazek obcí Za letištěm, 8 obcí, 3 tisíce obyvatel)

„Za současného stavu rozpočtového určení daní, kde malé obce jsou neoprávněným a diskriminujícím koeficientem vztaženým na počet občanů finančně podhodnoceny, nelze se zabývat efektivitou, protože v současné době se jedná o holé přežití. Pokud se toto nezmění, budou venkovské obce a venkov silně zaostávat.“ (Sdružení obcí povodí Stonávky, 10 obcí, 8 tisíc obyvatel)

„Zefektivnění práce jednotlivých samospráv může být na platformě společného zajišťování různých služeb pro obce, vlastní podniky s.r.o. a další. Změna volebního zákona na většinový systém, přímá volba starosty, volby společně s krajem na šestileté volební období. Stávající systém unavuje voliče!“ (Sdružení obcí mikroregionu Království, 15 obcí, 13 tisíc obyvatel)

„Problém činnosti mikroregionu spatřuji v tom, že při realizacích akcí i u menších obcí je třeba zajistit k dotacím finanční podíl vlastních prostředků, připadající na členskou obec. Dalším problémem je, že jsou protěžovány některé mikroregiony, které mají propojení na osoby, mající vliv na rozhodování při podporách a dotacích.“ (Mikroregion Letovicko, 16 obcí, 10 tisíc obyvatel)

Některé poznámky se nedaly přiřadit k výše uvedeným tématům. Mají však svou hodnotu pro případnou další práci se souborem. Navíc nelze neuposlechnout výzvu Sdružení obcí mikroregionu Království: „Doufám, že tento dotazník k něčemu bude, že si někdo z něho vezme nějaký závěr a poučení.“

- „Podmínky počtu obyvatel mikroregionu – 10 000 – jsou z pohledu malých obcí přehnané,¹⁵ neboť jejich dodržení znamená sloučení téměř jedné třetiny našeho okresu.“ (Mikroregion Mezilezí, 7 obcí, 3 tisíce obyvatel)
- „Pro stabilitu obecních samospráv je nutné prosadit do zákona přímou volbu starosty obce.“ (Svazek obcí Východní Krkonoše, 8 obcí, 40 tisíc obyvatel)
- „Spravedlivější daně do obcí (podíl občan-plocha katastru), netřeba se honit po dotacích.“ (Strážnicko, 10 obcí, 14 tisíc obyvatel)
- „Je asi rozumné stanovit minimální počet obyvatel obce na 1 000 obyvatel.“ (Mikroregion Sokolov východ, 11 obcí, 39 tisíc obyvatel)
- „Je nutné prosadit převod části daní přímo na svazky obcí.“ (Jestřebí hory, 12 obcí, 16 tisíc obyvatel)
- „Je třeba posílit ekonomickou samostatnost obcí – dosud jenom obcházíme úředníky se žádostmi o dotace.“ (Sdružení obcí mikroregionu Černokostecko, 17 obcí, 9 tisíc obyvatel)
- „Od prvopočátku jsem byl zastáncem oddělené státní správy a samosprávy. Ukazuje se, že spojený model postihuje malé obce pro neprofesionalitu veřejné správy. K tomu se přidruží tlaky politické a ekonomické k rušení malých obcí, malých škol, malých provozů a (k tomu ještě) malá daňová výtěžnost daná koeficientem! Malá obec platí za svého žaka stejnou výši jako ve velkém městě a kilometr doplatku je téměř stejný po celé ČR atd. Malé obce obhospodařují 90 % území ČR – proč není zohledněno! ‚Chalupáři‘ z měst s vysokým koeficientem daňové výtěžnosti si neuvědomují, že obec, kde mají chalupu, musí více hospodařit s málem. Čím menší obec, tím více chalupářů. Jejich požadavky, jistě oprávněné, jsou často nad možnosti obce. Podle zákona 128 jsou rovnoprávnými občany, protože v obci mají majetek.“ (Mladoboleslavský venkov, 25 obcí, 7 tisíc obyvatel)

4.10 Shrnutí

Připomeňme několik skutečností, které z předcházejícího textu vyplývají:

- Svazky obcí se rozkládají na souvislém území a ve většině svazků se sdružují malé obce. Nejčastější aktivity sdružení jsou zaměřeny do regionálního rozvoje a do cestovního ruchu.
- Svazek je legitimním příjemcem finanční podpory projektů z různých zdrojů. Ale základním, pravidelným a často jediným zdrojem finančních prostředků, s nimiž svazek hospodaří, je členský příspěvek. Kde jsou členy malé obce, které mají malé rozpočty, a takových je většina svazků, pak tomu členské příspěvky odpovídají. Z vlastních zdrojů mohou svazky zajistit malé nebo žádné projekty orientované na rozvoj. Svazky jsou tedy závislé na aktérech, kteří jsou mimo území svazku, ať už je to kraj, stát nebo EU. V tomto smyslu externí aktéři rozhodují o rozvoji území svazku.

¹⁵ Reakce na připravovanou novelu zákona o obcích a určení nové formy spolupráce ve společenstvích obcí o předpokládané velikosti 10 tisíc obyvatel. Podrobně viz Ryšavý (2005).

- Svazek, resp. jeho orgány, které kopírují obecní samosprávné orgány, je politickou platformou pro vyjednávání, přesvědčování a dosahování konsenzu např. o výši a rovnosti či nerovnosti členského příspěvku; nebo např. vyjednání toho, který člen svazku bude mít na svém území zařízení, z něhož mají mít prospěch všichni, nebo, jestli budou všichni členové svazku přispívat na zaplacení manažera, když řada projektů se dotkne jenom některých členů. Jde o řešení situací, v nichž sledování jenom vlastního zájmu přináší ztrátu všem.
- Svazek obcí se stal vedle samosprávy obce novou politickou organizací lokálního společenství. Takovému postavení svazků by se měly pravděpodobně přizpůsobit i materiální podmínky jejich existence. V souvislosti s úvahami nad formami meziobecní spolupráce a jejich novým legislativním zakotvením, stojí za to vzít předcházející text v úvahu.

Literatura

Blažek, B. 2004. *Venkovy: anamnéza, diagnóza, terapie*. Brno: ERA.

Leemans, A. F. 1970. *Changing Patterns of Local Government*. The Hague: International Union of Local Government.

Loughlin, J. 2001. *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.

Offerdal, A. 1995. „Politics and Problems of Organisational Design in Local Self-government.“ Pp. 12-21 in L. Falčan (ed.). *Regions – Self-Government – European Integration*. Bratislava: Institute of Sociology, Slovak Academy of Sciences.

Ryšavý, D. 2005. „Problémy institucionálního a finančního zabezpečení spolupráce sdružování obcí.“ Workshop *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Praha, ÚSP AV ČR, 22.-23. 11. 2005.

Škrabal, I., D. Ryšavý a kol. 2005. *Výzkum a analýza typologie managementu v mikroregionech Olomouckého a Zlínského kraje*. Přerov: Centrum pro komunitní práci.

S'93 1993: 42.

Veřejná správa 2005: 15.

5. Příklady svazků

V souvislosti s řešením projektu byla zadána v roce 2004 třem kvalifikovaným sociologům studie konkrétního svazku obcí. Každý z nich měl bezprostřední přístup k informacím, neboť pracoval či bydlel na území svazku nebo přímo ve vedení svazku byl. Byla připravena osnova, kterou se podařilo ve studiích z větší části dodržet. Protože tyto podkladové studie mají hodnotu i po skončení projektu, zveřejňujeme zde jejich některé části pod jménem autora studie. Za výběr a ediční úpravu je zodpovědná Zdenka Vajdová.

5.1 Mikroregion Černilovsko

Tereza Neumanová

5.1.1 Úvod

Mikroregion Černilovsko je typickým venkovským regionem, který leží mezi Hradcem Králové a Jaroměří v severovýchodní části okresu Hradec Králové a v jižní části Královéhradeckého kraje. Severní hranice je tvořena hranicí okresu Náchod. Územní vymezení mikroregionu předurčuje hlavní směr pohybu administrativního, sociálního a kulturního zajištění obyvatelstva k sídlu kraje – k Hradci Králové.

Mikroregion Černilovsko vznikl 28. 9. 1999 nejdříve jako volné sdružení obcí bez právní subjektivity. V souvislosti s novým zákonem o obcích č. 128/2000 Sb. se mikroregion transformoval na svazek obcí. 27. 3. 2002 podepsali zástupci členských obcí Stanovy a Zakladatelskou smlouvu a dne 11. 4. 2002 byl mikroregion Černilovsko, svazek obcí, registrován Okresním úřadem. Sídlem svazku obcí je Černilov.

5.1.2 Souhrnná informace o území svazku

Obce současného mikroregionu Černilovsko byly po staletí součástí smiřického panství. V novodobé historii byl samostatný vývoj obcí poznamenán integrací. V roce 1975 byly k Černilovu připojeny obce Bukovina, Divec, Librantice a Újezd. V následujícím roce došlo k začlenění obcí Libníkovice a Výrava. Jako poslední ztratily svou samostatnost obce Libřice a Lejšovka. Středisková obec Černilov zajišťovala pro začleněné vesnice společné školství, zdravotnictví, požární ochranu, matriku, stavební úřad atd. Začátkem roku 1991 se od Černilova osamostatnily obce Lejšovka, Libřice a Výrava. V následujícím roce se oddělily obce Divec, Libníkovice a Librantice. Součástí Černilova tak zůstaly pouze obce Bukovina a Újezd.

Hranice mikroregionu přirozeně vyplynuly z území bývalé střediskové obce, která plnila svou funkci do roku 1990. Zakládajícími obcemi byly Černilov včetně místních částí Bukovina a Újezd, obec Divec – v roce 2003 nezaplatila finanční příspěvek a k 31. 12. 2003 jí bylo ukončeno členství ve svazku, dále Lejšovka, Libníkovice včetně místní části Borovice a Horní Černilov, Librantice, Libřice a Výrava včetně místní části Dolní Černilov. V roce 2004 byla podepsána smlouva o přiřazení s obcemi Skalice a Smržov, které nikdy nebyly součástí střediskové obce Černilov. Obecní úřad v Černilově spravuje matriku a stavební úřad pro správní obvod obcí Černilov, Divec, Lejšovka, Libníkovice, Librantice, Libřice a Výrava. Pro občany těchto obcí navíc v Černilově slouží praktický lékař, zubní ordinace a základní a mateřská škola.

Tabulka 5.1.1. Základní charakteristiky obcí mikroregionu Černilovsko

| | První písemná zmínka | Výměra území v ha | Počet obyvatel 1.3.2001 | Součást střediskové obce | Osamostatnění | Součást mikroregionu Černilovsko |
|-------------|----------------------|-------------------|-------------------------|--------------------------|---------------|----------------------------------|
| Černilov | 1271 | 2574 | 2181 | | | 2002 |
| Divec | 1417 | 351 | 121 | 1975 | 1992 | 2002* |
| Lejšovka | 1406 | 311 | 174 | 1980 | 1991 | 2002 |
| Libníkovice | 1546 | 321 | 130 | 1976 | 1992 | 2002 |
| Librantice | 1496 | 651 | 417 | 1975 | 1992 | 2002 |
| Libřice | 1356 | 484 | 265 | 1980 | 1991 | 2002 |
| Skalice | 1143 | 832 | 516 | | | 2004 |
| Smržov | 1500 | 519 | 392 | | | 2004 |
| Výrava | 1406 | 843 | 305 | 1976 | 1991 | 2002 |

Zdroj: Dokumenty Mikroregionu Černilovsko; ČSÚ: SLDB 2001.

* Divec se oddělil od mikroregionu v roce 2003.

Podle statistických šetření z roku 2001 má mikroregion Černilovsko 4 501 obyvatel, což představuje 2,5 % obyvatel okresu Hradec Králové. Počet obyvatel v jednotlivých obcích mikroregionu má v posledním desetiletí vzrůstající tendenci, nejvýraznější změny jsou patrné v obcích s kratší dojezdovou vzdáleností ke krajskému městu. Zvyšuje se počet obyvatel v předproduktivním věku v absolutních hodnotách díky vyšší porodnosti; podíl dětí a mládeže do 15 let se však v relativních hodnotách snižuje. Podíl lidí v produktivním věku zaznamenal v posledním desetiletí stabilní růst, způsobený stěhováním lidí na venkov do širšího zázemí aglomerace Hradec Králové, které nabízí vhodné podmínky pro kvalitní bydlení. Podíl lidí v poproduktivním věku ve všech obcích mikroregionu klesá.

Tabulka 5.1.2. Věková struktura obyvatel v %

| | 1991 0–14 | 2001 0–14 | 1991 15–59 | 2001 15–59 | 1991 60 + | 2001 60 + |
|-------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| Černilov | 23,0 | 20,8 | 57,0 | 64,9 | 20,0 | 14,3 |
| Divec | 15,5 | 16,4 | 46,4 | 58,8 | 38,1 | 24,8 |
| Lejšovka | 17,2 | 21,8 | 49,0 | 57,5 | 33,8 | 20,7 |
| Libníkovice | 17,6 | 14,0 | 54,2 | 60,5 | 28,2 | 25,5 |
| Librantice | 27,2 | 19,5 | 47,9 | 65,0 | 24,9 | 15,5 |
| Libřice | 16,9 | 16,2 | 60,5 | 65,7 | 22,6 | 18,1 |
| Skalice | 22,5 | 16,3 | 56,2 | 63,2 | 21,3 | 20,5 |
| Smržov | 25,0 | 16,3 | 54,8 | 65,1 | 20,2 | 18,6 |
| Výrava | 20,8 | 15,1 | 46,1 | 56,1 | 33,1 | 28,8 |

Zdroj: ČSÚ: SLDB 1991, SLDB 2001.

Dominantní formou bydlení (cca 80 %) jsou rodinné domy a tradiční venkovské usedlosti. V posledním desetiletí došlo k intenzivní výstavbě nových rodinných domů v obcích Divec, Librantice a Smržov. V Černilově docházelo zejména k rekonstrukcím stávajících domů a bytů. Divec je specifickým příkladem zázemí velkého města – v obci došlo po roce 1990 k prodeji obecních pozemků pro novou výstavbu a do obce přišli noví obyvatelé. Obec je dnes rozdělena na novou část a starou, kde pozvolna narůstá počet neobydlených starých domů, zemědělských statků. Postupné vymírání postihuje zejména obce Výrava a Skalici, kde je nepatrná jak nová výstavba, tak rekonstrukce. V mikroregionu došlo v letech 1991 – 2001 k celkovému nárůstu počtu bytových jednotek. V roce 1991 připadal na jeden dům necelý jeden obydlý byt, v roce 2001 připadalo na jeden dům jeden a čtvrt obydlý bytu.

Mikroregion má průmyslově zemědělský charakter s intenzivní zemědělskou výrobou. Významnou roli hraje živnostenské podnikání. Největší podnikatelskou aktivitu z hlediska živnostenského podnikání (počet vydaných živnostenských oprávnění na ekonomicky aktivní obyvatelstvo) vykazují obce Librantice, Výrava a Libníkovice. Nejmenší je v obcích Lejšovka a Černilov. Největší zastoupení mají živnosti volné, přes 59 %, nejméně jsou zastoupeny živnosti vázané a koncesované. Ne všichni podnikatelé, kteří jsou zaregistrováni na referátu živnostenského úřadu v Hradci Králové, provozují aktivně podnikatelskou činnost. Na území mikroregionu nemá své zastoupení ani sídlo žádný velký podnik.

V mikroregionu zcela chybí železniční doprava. Obce leží na trasách dálkových autobusů spojujících centrum kraje s Dobruškou, Jaroměří, Opočnem, Broumovem, Rychnovem nad Kněžnou, Novým Městem nad Metují a Jasnou. Během víkendů a státních svátků jsou obyvatelé obcí odkázáni na individuální dopravu. Do žádné z obcí v současné době nezasahuje síť městské hromadné dopravy z Hradce Králové, ale probíhají jednání mezi starosty obcí a představiteli města o zavedení nové nebo prodloužení některé z existujících linek MHD Hradec Králové.

5.1.3 Organizace svazku obcí Mikroregion Černilovsko a jeho cíle

Předmět činnosti svazku obcí je stanoven v Zakladatelské smlouvě čl. IV. Hlavní důraz je kladen na zlepšování kvality života na venkově, ekonomický, sociální a ekologický rozvoj regionu, spolupráci mezi členskými obcemi a dalšími zainteresovanými subjekty regionálních vztahů. Základní osnova strategie rozvoje svazku obcí má tyto definované priority:

- vytvoření podmínek pro aktivní trávení volného času;
- podpora rozvoje podnikatelských služeb v cestovním ruchu;
- propagace;
- spolkový, kulturní a sportovní život v obcích;
- péče o krajinu, kulturní dědictví a udržitelné zemědělství;
- soudržnost, stabilita a otevřenost mikroregionu a partnerství.

Orgány svazku obcí jsou předseda, místopředseda, správní rada, revizní komise a valná hromada. Jejich pravomoci a kompetence jsou rovněž stanoveny v Zakladatelské smlouvě.

- Valná hromada je vrcholným orgánem svazku obcí, rozhoduje o podstatných otázkách svazku obcí, jako je stanovení dlouhodobých cílů a rozvojových aktivit, volba představitelů svazku, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu. Ve valné hromadě zasedají všichni starostové členských obcí. Za obec Černilov je k jednání pověřen zastupitelstvem obce některý z členů zastupitelstva. V současnosti je pověřenou osobou pan Josef Horák.
- Předsedou a jednatelem v jedné osobě je v současné době (v roce 2004) starosta obce Černilov Ing. Stanislav Javůrek. Aktivity svazku technicky a administrativně zajišťuje tajemník Obecního úřadu Černilov Mgr. Vojtěch Šůstka. V době nepřítomnosti předsedy svazku přebírá jeho pravomoci v plném rozsahu místopředseda svazku Pavel Jurčík (starosta obce Výrava).
- Správní rada je výkonným orgánem svazku obcí. Její činnost spočívá ve stanovení opatření k zajištění realizace dlouhodobých a střednědobých cílů svazku, ukládání konkrétních úkolů pověřeným osobám a kontrole jejich plnění. Připravuje podklady pro jednání Valné hromady. Členy správní rady v současnosti je 8 lidí, 4 z nich jsou starostové členských obcí. Zasedání správní rady se jako manažer mikroregionu účastní RNDr. Renata Šedová, která je ředitelkou Orlické hydrogeologické společnosti (OHGS) v Ústí nad Orlicí, což je instituce připravující pro mikroregion strategické dokumenty a podklady pro žádosti o granty a dotace.
- Revizní komise je kontrolním orgánem svazku obcí. Její funkce spočívá v kontrole hospodaření svazku obcí. Současné složení revizní komise je následující: Josef Kotlant, Josef Horák a Alena Hladíková.
- Komise pro strategický rozvoj regionu je tvořena zástupci všech zapojených obcí. Každá obec je prezentována 3 a 4 členy; jsou zde zástupci samosprávy, škol, zemědělců, podnikatelů, obchodníků, spolků (hasiči, Sokol, myslivci), důchodců a žen. Komise se podílí na vypracování strategických dokumentů svazku obcí, podává návrhy a připomínky k dlouhodobým a střednědobým cílům rozvoje lokality. Strategie rozvoje mikroregionu Černilovsko byla vypracována firmou OHGS Ústí nad Orlicí na základě sociálně-ekonomické analýzy regionu, dotazníku obcím ohledně obecných údajů o obci, dotazníku občanům a dotazníku obcím ohledně zamýšlených záměrů a akcí obce. Komise pro strategický rozvoj regionu posoudila předloženou studii, podala připomínky a návrhy, které byly zapracovány do výsledných dokumentů Strategického rozvoje regionu.

5.1.4 Společné akce a zdroje

Zdroje příjmů svazku obcí jsou stanoveny v Zakladatelské smlouvě čl. VI. Členský příspěvek obce je splatný 31. 12. běžného roku, pro který je stanoven. Výše členského příspěvku obce závisí na počtu obyvatel obce – pro rok 2002 byla stanovena na 14,- Kč na občana obce hlášeného k trvalému pobytu k 1. 1. 2002.

Rozvojová koncepce mikroregionu Černilovsko byla zpracována v roce 2002 a svazek obcí na ni obdržel dotaci Královéhradeckého kraje ve výši 40 000,- Kč. Částka na dopracování rozvojové koncepce byla stanovena v celkové výši 90 000,- Kč a částka přesahující obdrženou dotaci byla financována z členských příspěvků jednotlivých obcí.

V roce 2003 byla zpracována celková rozvojová studie mikroregionu a ostatní společné dokumenty svazku. Protože výše členského příspěvku dle zakladatelské smlouvy by předpokládané výdaje nepokryla, bylo na zasedání správní rady konané dne 18. 11. 2002 rozhodnuto o jednorázovém zvýšení členského příspěvku na rok 2003 na 10ti násobek běžné částky. Obec Divec odmítla zvýšenou částku zaplatit, a proto byla dle čl. VII Zakladatelské smlouvy vyloučena z mikroregionu pro neplnění smluvních závazků vůči mikroregionu.

Pokud svazek obcí potřebuje při realizaci grantu nebo dotace další finanční prostředky, zvýšené náklady hradí jednotlivé obce formou mimořádného příspěvku v poměru k ceně investice provedené na území dané obce. Hospodaření svazku podléhá kontrole revizní komise a každoročně je předmětem auditu.

Od roku 2002 žádá mikroregion o prostředky z fondů Královéhradeckého kraje, Ministerstva pro místní rozvoj a dalších relevantních institucí a programů. Podklady pro žádosti zpracovává pro mikroregion OHGS Ústí nad Orlicí. Tato organizace sleduje vypisování dotačních titulů a grantů, o které by mohl mikroregion požádat. Vztah mezi OHGS Ústí nad Orlicí a svazkem obcí je upraven smluvně a roční odměna je stanovena ve výši 60 000,- Kč. Nejčastějším zdrojem podpor jsou dotační tituly vypisované Královéhradeckým krajem a Program obnovy venkova MMR. V roce 2002 požádal svazek obcí Královéhradecký kraj o grant ve výši 40 tis. Kč na projekt Doplnění rozvojové koncepce Mikroregionu Černilovsko (se zaměřením na rozvoj cestovního ruchu a cykloturistiky) s celkovými náklady 90 tis. Kč. Svazek grant získal a zbývající část nákladů byla financována z členských příspěvků zapojených obcí. V roce 2003 bylo podáno 5 projektů se žádostí o podporu na kraj, tři projekty do POV. V roce 2004 pak bylo podáno na Královéhradecký kraj 6 projektů a do programu POV jeden. Přehled úspěšných projektů je v tabulce 5.1.3.

Tabulka 5.1.3. Úspěšné projekty Mikroregionu

| Rok | Navrhovaný projekt | Obdržená dotace v tis. | Spolufinancování v tis. |
|------|---|------------------------|-------------------------|
| 2002 | Doplnění rozvojové koncepce mikroregionu Černilovsko | 40 kraj | 50 |
| 2003 | Cyklotrasy a doprovodná architektura – projektová dokumentace | 30 kraj | 30 |
| | Profesionalizace svazků obcí | 49,9 kraj | |
| | Bezdrátový výstražný systém (internet) | 190 kraj | 190 |
| | Poradenské služby | 20 MMR | 10 |
| | Strategie rozvoje a specifikace projektů (dopracování strategie rozvoje cyklotras napříč regionem) | 200 MMR | 86 |
| | Obnova kulturního dědictví (obnova soch) | 200 MMR | 121 |
| 2004 | Profesionalizace svazků obcí a měst | 67 kraj | 29 |
| | Technická vybavenost obcí | 200 kraj | 250 |
| | Projekt pro územní řízení (cyklotrasy) | 350 kraj | 150 |
| | Realizace cyklotras | 300 MMR | 130 |

Zdroj: Dokumenty Mikroregionu Černilovsko.

Předpokládané žádosti pro rok 2005:

- Krajský grant – Obnova památek v regionu II. etapa – zaměřeno zejména na nové obce svazku (Skalice a Smržov);
- Krajský grant – Cyklotrasy „Napříč mikroregionem Černilovsko“ – pořízení dokumentace pro územní řízení;
- Krajský grant – Příprava dokumentace sběrných dvorů a nakládání se zeleným odpadem v mikroregionu pro podání žádosti o dotaci z OP Infrastruktura;
- Regionální program MMR – Příprava dokumentace pro SROP (Spojený regionální operační program) pro projekt mikroregionu „Služby pro rozvoj cestovního ruchu mikroregionu Černilovsko“ (SROP, opatření 4.1.2.) – koncepce dopravní obslužnosti, propagace mikroregionu (vč. pořízení webových stránek) a marketing cestovního ruchu ve vazbě na turistický produkt víkendových festivalů a koncertů a cykloturistické nabídky v odpočinkové zóně města Hradec Králové.

Byla již popsána intenzivní spolupráce svazku s OHGS Ústí nad Orlicí. Úřad města Hradec Králové je partnerem v souvislosti s koordinací přidělování dotací určených na podporu rozvoje venkova, obcí a svazků obcí v regionu. Dalším významným partnerem mikroregionu je samotná metropole Hradec Králové, do jejíhož širšího zázemí Černilovsko patří.

Černilovsko koordinuje některé své aktivity s mikroregionem Třebechovicko. Jedná se zejména o regionální síť cyklotras. Třebechovicko totiž začalo jako první se značením cyklistických tras a Černilovsko stávající síť rozšiřuje severním směrem. V letech 2000 až 2002 probíhala jednání o možnosti vytvoření jednoho velkého mikroregionu zahrnujícího jak současné Třebechovicko, tak Černilovsko. Diskutované sjednocení území v jeden právní subjekt se nakonec neuskutečnilo pro nesouhlas některých obcí a také z ekonomických důvodů. Dva samostatné mikroregiony mají možnost dosáhnout v součtu větší finanční podpory, než kdyby žádal jeden subjekt.

5.1.5 Rozhovor s představiteli svazku obcí Mikroregion Černilovsko

- Zájem veřejnosti o rozvoj mikroregionu je mizivý, přestože všechna zasedání Správní rady i jednání Valné hromady jsou veřejně přístupná. Schůzek se proto účastní jen pozvané osoby, které se mají vyjádřit ke konkrétnímu projektu; např. na jednání o realizaci projektu „Bezdrátový výstražný a informační systém“ byl pozván občan Černilova, který v oblasti komunikačních technologií podniká. Komise pro strategický plán rozvoje byla složena ze zástupců občanů delegovaných do komise jednotlivými obcemi.
- Pokud jde o externí spolupráci, nejtěsnější vazby má Černilovsko na mikroregion Třebechovicko. Po počátečních úvahách o vytvoření jednoho právního subjektu se představitelé obcí dohodli na vytvoření dvou mikroregionů. Vedle ekonomického důvodu byl dalším důvodem nesouhlas některých obcí s příliš velkým regionem a tudíž i velkou vzdáleností od rozhodovacího centra nově vytvořeného celku. Mezi představiteli obcí bývalé střediskové obce Černilov se snáze dosahovalo shody o směřování rozvoje území než při jednání s představiteli dalších případných obcí ve velkém celku. Problémem byl i případný název celku. Černilovsko jako společná značka pro mikroregion byla pro obce přijatelnější než vzdálenější Třebechovicko. Nevýhodou tohoto řešení je větší administrativně-technická zátěž pro centrum menšího regionu, kterou převzala obec Černilov. Spolupráce s mikroregionem Třebechovicko probíhá zejména v oblasti vytyčování cyklotras Královéhradeckého kraje. Třebechovicko vytvořilo základní síť, na kterou Černilovsko navázalo. Projekt cyklotras na Černilovsku vytváří stejný projektant, proto bude zachován i jednotný ráz značení a informačního systému.
- Krajský úřad v současnosti (2004) iniciuje jednání mezi mikroregiony kraje o vytvoření pozice euromanagera, který by radil obcím a mikroregionům s vytvářením projektů pro EU.
- Malé obce mají nedostatečné technické a administrativní vybavení. Zkušenosti lidí, kteří mají zajišťovat samosprávné a přenesené působnosti, jsou nedostatečné při rozsahu požadavků právních norem různé síly. V malé obci pak dochází k situaci, kdy relativně jednoduchý úkon je řešen poměrně dlouho, protože související právní normy musí dotyčný pracovník jednorázově nastudovat. Při četnosti požadovaných školení a širí řešených problémů je práce na obecním úřadu malé obce při omezeném počtu lidí příliš různorodá a složitá. Starosta malé obce, který se své funkci věnuje po večerech vedle svého stálého zaměstnání, řeší v administrativě stejné úkoly jako představitel velkého města, který má na agendu zvláštní zaměstnance. Situaci by mohlo vyřešit vytvoření administrativně-správního centra, které by obcím zajišťovalo účetnictví, administrativu a komunikaci s nadřízenými orgány. V obci by existovala samospráva, která by měla nárok na poměrnou část příjmů, se kterou by mohla nakládat dle vlastního uvážení. I toto řešení by však přinášelo problémy zejména v komunikaci mezi lokálním centrem a malými obcemi, pro které by administrativní agendy zajišťovalo.
- Mikroregiony zatím nemají takovou sílu, aby mohly představovat mezistupeň mezi rozdrobenými malými obcemi a většími celky. Zatím představují prostředek k získání finančních prostředků nutných k realizaci stabilizačních a rozvojových projektů ve venkovských oblastech.
- Malé obce jsou velmi hrdé na svou vlastní historii, nechťejí se proto vzdát toho nejcennějšího, co je vymezuje proti ostatním, a to je jejich jméno. Jakékoli slučování znamená ponížení statutu obce se samostatným jménem na místní část, kdy v názvu dominuje jméno vyššího celku a vlastní jméno je upozaděno. Obce jsou ochotny přesunout část své administrativy na vyšší celek za cenu zachování si svého jména, se kterým jsou ztotožněni všichni místní občané. Situaci by pomohly vyřešit i změny v zákoně o volbách do obecních zastupitelstev, kde by se definoval způsob a poměr zastupování malých obcí na vyšší úrovni a zejména způsob rozhodování.

- Na vesnici však panuje skepse k možnosti změny, protože na lokální úrovni se nedělá politika pro politiku, ale pro lidi. Lidé s politickou rozhodovací silou jsou soustředěni ve městech, nejdůležitější politika se dělá ve velkých městech a zejména v Praze a tam nebude nikoho příliš zajímat, co se děje na venkově v malých a nejmenších obcích a jaká jsou jejich přání a představy o fungování.

Literatura

Malý lexikon obcí České republiky. 2003. Praha: ČSÚ.

Rozhovory s Ing. Stanislavem Javůrkem (starosta obce Černilov, předseda dobrovolného svazku obcí Mikroregion Černilovsko) a Mgr. Vojtěchem Šůstkem (tajemník Obecního úřadu Černilov a dobrovolného svazku obcí Mikroregion Černilovsko), Černilov, září 2004.

Sčítání lidu, domů a bytů. 1991. Praha: ČSÚ.

Sčítání lidu, domů a bytů. 2001. Praha: ČSÚ.

Stanovy dobrovolného svazku obcí Mikroregionu Černilovsko. OÚ Černilov, 27. 3. 2002.

Strategie rozvoje Mikroregionu Černilovsko. OÚ Černilov 2003.

Usnesení z Valné hromady svazku obcí Mikroregionu Černilovsko. OÚ Černilov, 9. 4. 2002.

Usnesení z Valné hromady svazku obcí Mikroregionu Černilovsko. OÚ Černilov, 26. 2. 2003.

Usnesení z Valné hromady svazku obcí Mikroregionu Černilovsko. OÚ Černilov, 17. 12. 2003.

Usnesení z Valné hromady svazku obcí Mikroregionu Černilovsko. OÚ Černilov, 2. 6. 2004.

Výroční zpráva o činnosti svazku obcí Mikroregion Černilovsko. OÚ Černilov 2002.

Výroční zpráva o činnosti svazku obcí Mikroregion Černilovsko. OÚ Černilov 2003.

Zápisy z jednání Správní rady Mikroregionu Černilovsko 09-28, 15. 7. 2002 – 5. 8. 2004.

Zakládací smlouva (smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí) Mikroregion Černilovsko. OÚ Černilov, 27. 3. 2002.

5.2 Dobrovolný svazek obcí Podřipsko

Oto Sedláček

5.2.1 Úvod

Vznik dobrovolného svazku obcí Podřipsko proběhl ve třech etapách. První etapou bylo založení zájmového sdružení právnických osob 24. ledna 1996, podle § 20f a následujících občanského zákoníku, obcemi Vražkov a Mnetěš se sídlem v obci Mnetěš. Cílem tohoto sdružení bylo zajistit pro obě obce zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod. Sdružení bylo založeno na dobu určitou, tj. do doby, kdy budovaná zařízení budou uvedena do trvalého provozu. Sdružení obcí Vražkov-Mnetěš bylo zaregistrováno Okresním úřadem v Litoměřicích 2. 2. 1996 pod názvem Kanalizace, ČOV a vodovod Vražkov-Mnetěš, registrované sdružení.

Na základě vzájemných konzultací starostů v regionu bylo sdružení rozšířeno podepsáním dohody 21. 3. 2001 na 7 obcí. Jeho členy se staly podřipské obce Bříza, Ctiněves, Černouček, Ledčice, Račiněves, Straškov-Vodochody a obce již dříve existujícího sdružení Vražkov-Mnetěš. Po změně legislativy se toto sdružení změnilo na dobrovolný svazek obcí pod názvem Mikroregion Podřipsko se sídlem ve Straškově-Vodochodech. Primárním cílem nového svazku byla snaha vytvořit jednotný informační systém, který by sjednotil zpracování mapového systému v katastru, územních plánů, dopravní infrastruktury, zaměstnanosti či nezaměstnanosti apod. Na základě těchto informací by pak byla zpracována strategie rozvoje celého mikroregionu.

Zájem o obnovu a revitalizaci v obcích Podřipska se v průběhu času rozšiřoval. Současně město Roudnice, centrum Podřipska, se stalo od roku 2003 obcí s rozšířenou působností. Získalo nové pravomoci, které mu dovolily uplatňovat větší politický a hospodářský vliv ve svém správním obvodu. Tato situace vedla po řadě diskusí mezi starosty regionu k uzavření smlouvy o vytvoření nového svazku obcí Podřipsko se sídlem v Roudnici nad Labem 19. 5. 2004. Cílem svazku je společné prosazování zájmů v oblasti rozvoje sociální a technické infrastruktury, ochrany životního prostředí, rozvoje turistiky a zaměstnanosti tak, aby se Podřipsku vrátil význam, který mělo v předválečných a těsně poválečných letech. Členy nového svazku se stalo celkem 20 podřipských obcí. K obcím Mikroregionu Podřipsko se připojily obce Černěves, Dobříň, Doksany, Dušníky, Horní Beřkovice, Hrobce, Chodouny, Kleneč, Kyškovice, Libotenice, Roudnice nad Labem, Vědomice, Záluží a Židovice. Do nového svazku nevstoupila obec Bříza, která si podle starosty vytváří vlastní rozvojový program, a obec Ledčice, která teritoriálně spadá do okresu Mělník a tedy do Středočeského kraje. Rozdílné postoje k financování projektů v krajích působí v jejich společné realizaci problémy.

5.2.2 Souhrnná informace o území svazku Podřipsko

Z dlouhodobého vývoje počtu obyvatel na Podřipsku je patrné, že trend snižování počtu obyvatel ve vesnicích se pozastavil po roce 1991. Podle výsledků sčítání v roce 2001 počet obyvatel ve vesnicích mírně vzrůstal nebo se v některých aspoň zastavil pokles. Pokud jde o obec Horní Beřkovice, je počet obyvatel do jisté míry závislý na počtu dlouhodobých pacientů místní psychiatrické léčebny. Mírný úbytek obyvatel města Roudnice ve stejném období je dán jejich přesunem do okrajových obcí, které umožňují výstavbu rodinných domů. Tento pohyb je patrný zejména v nárůstu obyvatel v obci Vědomice, které jsou prakticky sídelním satelitem města. Celkový počet obyvatel ve svazku je 21 329 podle Sčítání lidu, domů a bytů v roce 2001.

Věková struktura obyvatel svazku Podřipsko není nijak zvlášť odlišná od současné celostátní situace, charakterizované nízkou porodností. Počet obyvatel v poproduktivním věku je v mikroregionu vyšší než počet obyvatel ve věku předproduktivním. K 1. 3. 1991 byl počet obyvatel starších 60ti let o 2,8 % vyšší než obyvatel mladších 14 let, kterých bylo 19,5 %. Podle výsledků sčítání v roce 2001 se tato situace mírně zlepšila: rozdíl mezi populací starší 60 let a mladší 14 let tvořil již pouze 1,3 %. Vzhledem k imigraci mladších rodin do obcí kolem dálnice lze předpokládat, že se podíl nejmladších ve věkové struktuře v příštích deseti letech vyrovná.

Úroveň vzdělání obyvatel Svazku Podřipsko odpovídá vzdělanostní struktuře v obcích typicky zemědělského charakteru. V obcích převažují skupiny občanů se základním a neukončeným základním vzděláním (23,8 %) a vyučení se středním vzděláním bez maturity (40,8 %). Střední vzdělání ukončené maturitou má 28,8 % a vysokoškolské 6,6 % obyvatel ve svazku. Z hlediska situace na trhu práce a vzhledem k vývoji zaměstnanosti je struktura vzdělanosti na Podřipsku nepříznivá. Více jak polovina občanů, 64,6 %, má vzdělání s nižší perspektivou budoucího uplatnění. S mírným optimismem lze předpokládat určitá zlepšení ve vzdělanostní struktuře vzhledem k imigraci, již dříve zmíněné. Z celkového počtu obyvatel svazku 21 329 bylo podle sčítání v roce 2001 ekonomicky aktivních celkem 11 092 občanů, tj. 52 %. Nejvíce z nich bylo zaměstnáno v průmyslu (podniky v Roudnici nad Labem) a zemědělství. Větší počet zaměstnaných je rovněž ve stavebnictví. Nezaměstnaných bylo v roce 2001 celkem 13,8 %. Tento údaj však je v průběhu času velmi proměnlivý. Koncem roku 2003 byla ve sledovaném regionu nezaměstnanost ve výši 14,6 %. Za zaměstnáním dojíždějí lidé z mikroregionu hlavně do tradičně spádových center, především do Roudnice nad Labem, Litoměřic, Štětí, Mělníka a Kralup nad Vltavou. V posledních letech, po vybudování části dálnice D8, se stala dostupnou i oblast hlavního města Prahy.

5.2.3 Organizace svazku obcí Podřipsko a jeho cíle

V I. etapě, kdy existovalo Sdružení obcí Vražkov-Mnetěš, byly jeho orgány valná hromada, rada sdružení a předseda. V radě byli dva členové obecního zastupitelstva obce Vražkov, jeden zastupitel a starostka obce Mnetěš, paní Zdeňka Tlustá, která byla také pověřena předsedkyní sdružení.

Ve II. etapě byl výkonným orgánem sdružení Výbor sdružení, který tvořili starostové obcí. V čele výboru byl starosta obce Straškov-Vodochody pan Josef Mikula. Po volbách v roce 2002, kdy pan Mikula již na funkci nekandidoval, byl zvolen do čela mikroregionu starosta obce Vražkov pan Oto Sedláček. Výbor sdružení se scházel pravidelně 1x za 2 měsíce i podle aktuální naléhavé potřeby. V období zpracování strategie rozvoje mikroregionu se od listopadu 2001 do dokončení prací v roce 2002 zúčastňoval schůzí výboru i vedoucí zpracovatelského týmu strategie rozvoje. Kromě schůzí výboru se konalo pět porad pracovní skupiny pro vypracování strategie rozvoje. Pracovní skupina čítala celkem 17 členů a jejím členem byl i výbor mikroregionu. Orgány svazku ukončily svoji činnost v souvislosti s ustanovením Svazku Podřipsko se sídlem v Roudnici nad Labem (v roce 2004).

Cíle sdružení vplynuly z dlouhodobější spolupráce jednotlivých obcí, jejímž předmětem byla realizace několika společných projektů. Pro realizaci dalších záměrů rozvoje území se představitelé obcí rozhodli formulovat společné cíle. Bylo zřejmé, že jejich uskutečnění není možné zabezpečit jenom z vlastních finančních zdrojů; přitom jejich výsledky by mohly sloužit občanům více obcí či celého mikroregionu. Podstatným důvodem pro rozšíření sdružení byla možnost získávat finanční prostředky, ať již z národních či evropských zdrojů. Od počátku se myslelo na využití programu

SAPARD, předvstupního nástroje EU zaměřeného na rozvoj. Základní aktivity mikroregionu byly zformulovány v základních dokumentech svazku následovně:

- 1) Vytváření optimálního prostředí pro podnikání, podpora ekonomických aktivit v obcích s důrazem na oblast drobných služeb, rozvoj řemesel a malých výrobních provozoven.
- 2) Rozvíjení technické infrastruktury a realizace aktivit pro zvýšení kvality životního prostředí.
- 3) Zlepšení stavu dopravních komunikací tak, aby byla zajištěna doprava do spádových center zaměstnávání.
- 4) Zlepšování občanské vybavenosti v oblasti sociální, kulturní a sportovní a podpora spolkových aktivit obyvatel.
- 5) Vytváření předpokladů pro rozvoj osídlení, zlepšování kvality stávajícího bytového fondu.
- 6) Podpora aktivit směřujících k propagaci Podřipska se zaměřením na rozvoj turistiky.

Ve III. etapě, ještě před tím, než byly orgány svazku ustaveny na shromáždění starostů 21. 10. 2004, vykonával administrativní a organizační činnosti místostarosta města Roudnice nad Labem. Cíle nového svazku definuje jednak smlouva o jeho vytvoření a jednak jsou definovány v článku 3 stanov takto:

- 1) Prosazování společných zájmů v komunální sféře, zejména v oblasti ochrany životního prostředí, rozvoje turistiky, rozvoje sociální a technické infrastruktury a zaměstnanosti.
- 2) Časová a věcná koordinace významných investičních a neinvestičních akcí v zájmovém území svazku.
- 3) Tvorba a realizace strategie rozvoje přirozeného spádového území.
- 4) Propagace a zlepšování celkového image regionu a ztotožnění obyvatel s venkovským životním prostorem v rámci zájmového území svazku.
- 5) Společný postup vůči třetím osobám a orgánům státní správy v záležitostech přesahujících svým rozsahem jednotlivé členy svazku.

5.2.4 Společné akce a zdroje

I. etapa

Jak bylo uvedeno výše o I. etapě svazku, sdružení obcí Mnetěš-Vražkov bylo založeno v lednu 1996 a jeho cílem bylo vybudování technické infrastruktury. V obou obcích dosud likvidovalo splaškové vody zemědělské družstvo jejich vyvážení na pole; docházelo tím ke stále vyšší kontaminaci vod odebíraných ze studní. K tomu se připojil postupný úbytek pramenů spodních vod, zejména v obci Vražkov, a objevil se nedostatek vody pro domácnosti. Do určité míry byla podobná situace i v obci Mnetěš. Po dohodě starostů obou obcí bylo zadáno vypracování projektu na výstavbu kanalizace a vodovodu. Tento projekt byl zpracován firmou VODKA Litoměřice a náklady na jeho zpracování hradily obce ze svého rozpočtu v roce 1995.

Dalším krokem sdružení bylo zpracování územního plánu. Po dohodě s odborem pro územní rozvoj Okresního úřadu v Litoměřicích bylo zpracování územního plánu zadáno Atelieru KAPA Praha, který již podobné územní plány v okrese zpracovával. Okresní úřad podmínil úhradu poloviny nákladů na zpracování zahrnutím sousední obce Straškov-Vodochody do zpracování územního plánu. Zúčastněné obce uhradily každá polovinu zbývajících částky, tj. 35 738 Kč. Součástí územního plánu byl i výkres zásobování pitnou vodou a likvidace odpadních vod včetně PHO. Územní plán byl

zpracován a schválen v průběhu roku 1999. Avšak na základě poznatků z územního plánu došlo ke kompletnímu přepracování existující projektové dokumentace na kanalizaci v obcích sdružení. Původní projekt obsahoval výstavbu samostatné čističky odpadních vod v obci Vražkov. Bylo tedy rozhodnuto napojit kanalizační řád obcí Sdružení na čistírnu odpadních vod ve Straškově-Vodochodech prostřednictvím výtlačného systému. Kanalizační přivaděč na čistírnu odpadních vod předpokládal, že v příštích letech se na systém napojí další dvě obce. Na úhradu nákladů na přepracování projektu požádalo Sdružení Ministerstvo pro místní rozvoj o podporu v rámci Programu obnovy venkova a podporu dostalo. Podíl Sdružení uhradily obě obce stejným dílem, tj. 50 % ve výši 44 566 Kč. Současně byla na základě zpracované projektové dokumentace na výstavbu kanalizace podána žádost o podporu Státnímu fondu pro životní prostředí ČR. Po zpracování veškeré dokumentace – územního plánu, projektů výstavby vodovodu a kanalizace a plynového rozvodu – došlo k postupné realizaci jednotlivých záměrů. Na základě výběrového řízení byla vybrána stavební firma, která podala nejvýhodnější nabídku, a následně celou stavbu realizovala.

Tabulka 5.2.1. Náklady na výstavbu technické infrastruktury v letech 1996-2002

| | |
|--------------------------|---------------|
| Náklady celkem | 57 775 944 Kč |
| Dotace | 18 895 476 Kč |
| Příspěvky a odprodej | 10 045 000 Kč |
| Vlastní náklady sdružení | 28 835 486 Kč |

Zdroj: Dokumenty Dobrovolného svazku obcí Podřipsko.

Na uvedenou výstavbu věnovaly obce Mnetěš a Vražkov v průběhu 6 let celkem 28 835 486 Kč. Jedná se o obce, jejichž daňový příjem se pohybuje kolem 4 mil. Kč ročně a z této částky je hrazen celý provoz obce. Určitou pomoc v této investici znamenala výstavba dálnice D5, která vede částečně katastry obou obcí. To umožnilo obci Vražkov uhradit veškeré náklady a je v současné době bez jakýchkoliv finančních závazků. Obec Mnetěš po dohodě s firmou, která uvedené investice realizovala, měla za výstavbu kanalizace stanovený splátkový kalendář do roku 2005.

Sdružení obcí založilo podle dotačních směrnic u České spořitelny zvláštní účet, na který byly obcemi nebo příslušnými institucemi deponovány finanční prostředky. Finanční prostředky poskytované na základě dotací byly na účet poukazovány po předložení schválených faktur. Schválení faktur dodavatelské organizace probíhalo na schůzi rady sdružení na základě výsledků průběhu tzv. kontrolního dne. Ke kontrole a dodržování nákladů a projektu stavby mělo sdružení uzavřenou smlouvu o stavebním a ekonomickém dozoru s firmou Alexiss Litoměřice. Pracovník této firmy po schválení postupu a kvality prací pak na schůzi rady doporučil či nedoporučil proplacení faktur. S přihlédnutím k tomu, že kapacity výstavby v obou obcích byly vzhledem k jejich velikosti, vzdáleností od zdrojů apod. rozdílné, tento pracovník také kalkuloval podíly nákladů na jednotlivé obce. To bylo důležité z hlediska podílu vlastních vložených prostředků i podílu na dotaci. Na celkových nákladech se obec Vražkov podílela 43,55 % a Mnetěš 56,45 %. Zvláštní účet byl zrušen po vyúčtování všech položek koncem roku 2003. Na čerpání prostředků dohlížela rada sdružení a správnost využití prostředků kontroloval každý rok audit ekonomického odboru Okresního úřadu. Ten po celou dobu fungování sdružení nezjistil žádné pochybení.

II. etapa

Pro konkrétní naplnění stanovených cílů byly učiněny následující dva kroky:

- Prvním krokem byla realizace integrovaného informačního systému mikroregionu, tzv. MISYS. Zahrnul všechny podstatné složky fungování území. Jeho generální informační báze byla alokována do obce Straškov-Vodochody. Realizace projektu byla zahájena v roce 2001.
- Druhým krokem bylo zpracování Strategie rozvoje území Agenturou regionálního rozvoje Euroregionu Labe. Strategie byla zpracována v průběhu roku 2002 na základě analýzy řady proměnných v jednotlivých obcích. Na její koncepci se podíleli starostové obcí mikroregionu a dále řada spolupracovníků z jednotlivých obcí. V rámci strategie bylo navrženo celkem 27 konkrétních projektů s časovým horizontem realizace do roku 2008 a celkovými předpokládanými náklady 203 160 000 Kč a předpokládaným příspěvkem fondu SAPARD ve výši 75 % nákladů; vlastní prostředky obcí byly uvažovány ve výši 16 450 000 Kč a rozdíl by měl být doložen z úvěrů. Všechny projekty byly ve společném zájmu mikroregionu. Většina projektů (24) se týkala infrastruktury členských obcí; některé z nich měly bezprostřední přínos jenom pro členskou obec a realizovaný projekt byl na jejím katastru (např. Bříza: Oprava komunikací; Mnetěš: Rekonstrukce veřejného osvětlení); některé svým významem jednotlivou obec přesahovaly, ale byly umístěny jenom na katastru jedné obce (např. Černouček: Sportovní areál; Straškov – Vodochody: Tenisové kurty). Tři projekty zasahovaly celý mikroregion Podřipsko: Informační systém mikroregionu Podřipsko, Společné zájmy: Říp – národní kulturní památka a Výstavba kanalizačního přivaděče na ČOV Straškov.

Problémem pro realizaci uvedených dvou kroků bylo získávání úvěrů, z nichž některé měly posloužit jako zálohování očekávaných dotací z prostředků EU. V roce 2003 byly v podstatě zpracovány 3 projekty zaměřené na vybudování a připojení kanalizace obcí Černouček, Ctiněves a Ledčice na čističku odpadních vod ve Straškově-Vodochodech. Projekty byly zcela hrazeny z prostředků obcí. Žádosti o dotace byly Fondem pro životní prostředí ČR „v podstatě“ schváleny, ale podepsání na Ministerstvu životního prostředí, které je rozhodující pro získání finančních prostředků, trvalo téměř rok. Realizace uvedených dvou kroků si vyžádala následující náklady:

Tabulka 5.2.2. Náklady celkem (Kč)

| | |
|----------------------------------|---------|
| Systém MYSIS | 390 792 |
| Strategie rozvoje | 310 000 |
| Celkem | 700 792 |
| <hr/> | |
| Dotace MMR ČR | 320 000 |
| Vlastní prostředky svazku celkem | 380 792 |

Zdroj: Dokumenty Dobrovolného svazku obcí Podřipsko.

Náklady na administrativní činnost a cestovné na jednání byly pokryty příspěvky členských obcí ukládanými na zvláštní pokladní účet obecního úřadu Straškov-Vodochody, kde bylo sídlo vedení mikroregionu. Na stejný pokladní účet byly deponovány finanční dotace na realizované akce. Dotace byly poukazovány na základě účetních dokladů. Proplacení faktur bylo vždy schváleno výborem mikroregionu. Ten rovněž schválil náklady na administraci a cestovné. Tím byla v podstatě realizována i finanční kontrola. Vnější kontrolním orgánem byl pracovník odboru regionálního rozvoje okresu.

III. etapa

Vzhledem k tomu, že svazek byl prakticky nedávno ustaven (říjen 2004), bylo prvním krokem uspořádání školení starostů na téma řízení obce, příprava rozvojových projektů ve vztahu k nové situaci, jakou představuje vstup ČR do Evropské unie, s možností čerpání finančních zdrojů z jednotlivých fondů. Školení bylo uspořádáno ve spolupráci se Svazem obcí a měst, Vzdělávacím centrem pro veřejnou správu ČR a VNG International Nizozemí v rozsahu 20 hodin. Školení bylo financováno z dotace VNG International.

5.2.5 Rozhovory s představiteli svazku

I. etapa

Po celou dobu existence sdružení obcí Vražkov-Mnetěš vykonávala funkci předsedy starostka obce Mnetěš paní Zdeňka Tlustá. Z rozhovoru vyplynulo:

- Pro spolupráci obcí ve sdružení je důležité, aby partneři byli dostatečně informováni o dotačních možnostech, které je možno získat z jednotlivých titulů MMR ČR, SFŽP ČR apod. Pak je možno dobře formulovat cíle sdružení i stanovy i vzájemnou kooperaci při realizaci cílů. Důležité jsou dobré vztahy a vzájemná důvěra mezi partnery.
- Předpokladem pro dobrou práci sdružení jsou aktivní členové výboru. Jsou to především starostové obcí. Je nutné, aby alespoň předseda byl starostou uvolněným, neboť velké množství administrativy nejde jinak zvládnout. To je problém u malých obcí.
- Pro úspěšnou realizaci cílů a získání dotací je podstatná dobrá příprava podkladů. Požadavky organizací poskytujících dotace jsou však často dosti složité, panuje zde nadměrná byrokracie. Žadatelé o dotace nejsou často schopni, zejména na malých obcích, zvládnout přípravu podkladů, musí se obracet na různé poradce nebo poradenské instituce, což zvyšuje finanční náklady.
- Značným problémem je časová prodleva mezi rozhodnutím o získání dotace a podepsáním smlouvy, umožňující na dotaci participovat. Po podepsání smlouvy již záleží na tom, jak je připraven dodavatel stavby realizovat zadání. Pokud je dobrá projektová příprava, pak již problémy nejsou.
- Průběžné financování probíhá celkem bez problémů, pokud má sdružení část vlastních financí. Organizace poskytující dotace je poukazují na základě ověřených faktur, což je samo o sobě určitou formou kontroly. Nutný však je pravidelný audit, z něhož je patrné, jak jsou využívány podíly jednotlivých obcí. To je podmínka vzájemné důvěry.
- Na výboru sdružení je nutno pravidelně dojednávat postup prací a časový harmonogram; je nutno řešit problémy nepředvídaných okolností plynoucích např. ze změn geologického podloží; kontrolovat a schvalovat vyúčtování apod. S dodavatelem stavby a poskytovateli dotací nejčastěji jedná předseda sdružení jako jeho představitel.
- Pokud jde o realizaci celé investice v této etapě, nevyskytly se takové problémy, které by byly neřešitelné v rámci vzájemné dohody. Spolupráce se SFŽP ČR i dalšími orgány a dodavatelem byla uspokojivá. Pokud jde o organizaci akce, svazek obcí je dobrá forma rozvíjení spolupráce. Pokud není svazek příliš velký, je pracovně aktivnější a pružnější. Řadu věcí je třeba řešit operativně a scházení mnohačlenného organizačního celku je složitější.
- Nedobré jsou tendence ke slučování obcí. Nově se rozvíjející vztahy k obci a její historii či sousedské vztahy by mohla narušovat nedůvěra pramenící z domněnky o zneužívání např. financí většími celky na úkor malých apod. Spolupráce ve formě svazků je obcím prospěšnější než slučování.

Rozhovor s předsedou svazku ve II. etapě

Převážnou část období fungování svazku Mikroregionu Podřipsko vykonával funkci předsedy starosta obce Straškov-Vodochody pan Josef Mikula.

- Za důležité pro fungování svazku a spolupráci obcí považuje pravidelná jednání zabývající se cíli a projekty nejen celého mikroregionu, ale i jednotlivých obcí. Je nutné, aby v čele výboru (jako hlavního orgánu mikroregionu) byl uvolněný funkcionář některé z obcí, např. starosta, místostarosta apod., neboť organizační práce ve svazku je dosti náročná na čas.
- Pro kooperaci mezi obcemi je důležitý jednotný informační systém založený na elektronické bázi s terminálem v řídicí obci, na který jsou ostatní obce napojeny. Tento informační systém umožňuje odstranit deficit v soustředění programů a kompatibilitu cílů. To se bohužel ne zcela povedlo v případě mikroregionu Podřipsko. Nebyla dokončena digitalizace, letecké snímkování, zmapování podzemních a nadzemních sítí atd. Problémem je podle jeho názoru velikost svazku. Je možno úspěšně kooperovat ve svazku tak do 3 tisíc obyvatel v jeho území. U větších svazků a tedy větších akcí je problémem financovat a uhlídat jak jejich realizace, tak čerpání finančních prostředků. V širším svazku je nemožné pracovat na jednom projektu a řešit problémy jedním projektem pro celé spádové území. Je však třeba vidět rozdílné podmínky práce svazku, jehož členem je město, a svazku zemědělských obcí.
- Pokud jde o financování aktivit, je zde celá řada problémů. Obce nemají příliš velký disponibilní kapitál, aby mohly zálohovat z vlastních zdrojů projekty, následně celou akci a pak teprve obdržet dotace. Obce se pak uchází o úvěry od bank; ty je dosti obtížné získat a navíc prodražují akci. V získávání úvěrů by byla vhodná pomoc vládních institucí včetně jejich překlenutí. Spokojenost či nespokojenost s dosahováním cílů plyne již ze zmíněné finanční situace a překážkou je značná byrokracie, velké množství požadovaných dokumentů a razítek, které práci zdržují a komplikují.
- Pokud jde o návrh na slučování obcí ve větší správní celky, zásadně nesouhlasí. Naruší tradiční vztah k místu a zlikviduje místní aktivity.

Literatura

- Rozhodnutí Okresního úřadu Litoměřice o zaregistrování sdružení Vražkov-Mnetěš. OkÚ Litoměřice, 2. 2. 1996.
- Rozhovor se Z. Tlustou, starostkou obce Mnetěš a předsedkyní sdružení obcí Vražkov-Mnetěš, Mnetěš, září 2004.
- Rozhovor s J. Mikulou, starostou obce Straškov-Vodochody, předsedou Mikroregionu Podřipsko, Straškov-Vodochody, září 2004.
- Sčítání lidu, domů a bytů 1991. Praha: ČSÚ.
- Sčítání lidu, domů a bytů 2001. Praha: ČSÚ.
- Smlouva o založení sdružení právnických osob Vražkov-Mnetěš. OÚ Mnetěš, 24. 1. 1996.
- Smlouva a stanovy svazku obcí Mikroregionu Podřipsko. OÚ Straškov-Vodochody, 21. 3. 2001.
- Smlouva a stanovy svazku obcí „Podřipsko“. MěÚ Roudnice n. L., 19. 5. 2004.
- Stanovy ke smlouvě o sdružení obcí Vražkov a Mnetěš. OÚ Mnetěš, 24. 1. 1996.

5.3 Sdružení mikroregionu Pelhřimov

Pavel Říčan

5.3.1 Úvod

První písemné záznamy dokládající osídlení oblasti pocházejí z 12. a 13. století. Mezi nejstarší zmiňovaná sídla patří Červená Řečice, Pelhřimov, Nová Buková, Zajíčkov a Rynárec. Zatímco ve 12. století byla správním centrem Červená Řečice (Řečice), kdy se zde rozkládalo rozsáhlé panství patřící pražským biskupům a arcibiskupům, v novodobé historii se administrativním centrem postupně stal Pelhřimov.

V období let 1850 až 1949 bylo město Pelhřimov postupně jak soudním, tak i později politickým okresem. Po následné administrativní reformě 1949 až do roku 1960 bylo pak okresním městem. Toto postavení městu zůstalo i po další územně správní reformě v roce 1960, a tak město Pelhřimov zůstalo okresním městem až do roku 2002. Od roku 2003 je pak obcí s rozšířenou působností.

Sdružení mikroregionu Pelhřimov bylo založeno 17. 2. 2000. Iniciátorem tohoto kroku bylo tehdejší vedení města Pelhřimov v čele se starostou Ing. Miroslavem Březinou. Mikroregion vznikl jako přirozená formace obcí, spojených kulturními a historickými tradicemi, ale také společnými problémy. Právě možnost operativnějšího a schůdnějšího řešení těchto problémů, efektivnějšího čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu a z fondů Evropské unie, byla hlavním impulsem k jeho založení.

Sdružení vzniká v roce schválení zákona o obcích č. 128/2000 Sb. Jako právní forma nicméně nebyl zvolen svazek obcí, ale „méně přísná“ forma zájmového sdružení právnických osob podle Občanského zákoníku z roku 1964. Zákon o obcích tento statut umožňuje, členy sdružení mohou být i jiné právnické osoby nežli obce. Sdružení vzniklo podepsáním zakladatelské smlouvy nejprve pěti obcemi: Báčovice, Kojčice, Pelhřimov, Útěchovice, Vokov. V průběhu roku 2000 se ke sdružení přidalo ještě dalších 13 obcí, takže koncem roku 2000 bylo v mikroregionu sdruženo 18 obcí. V roce 2001 přibyl další tři obce a 1 právnická osoba (Městská správa lesů Pelhřimov s. r. o.). V roce 2003 se ke sdružení připojila 1 obec a v roce 2004 ještě dvě obce a další právnická osoba (Hotel Křemešník s. r. o.). V roce 2004 je v mikroregionu sdruženo 24 obcí a 2 právnické osoby: Báčovice, Červená Řečice, Čížkov, Dobrá Voda, Kojčice, Krasíkovice, Křelovice, Libkova Voda, Litochošť, Nová Buková, Nový Rychnov, Olešná, Pavlov, Pelhřimov, Putimov, Rynárec, Útěchovice, Útěchovičky, Velký Rybník, Vokov, Vyskytná, Zachotín, Zajíčkov, Žirov, Městská správa lesů Pelhřimov s. r. o., a Hotel Křemešník.

5.3.2 Souhrnná informace o území Sdružení mikroregionu Pelhřimov

Počet obyvatel okresu Pelhřimov od roku 1950 klesá, v období 1961-1991 byl úbytek 1,57 %; v roce 2001 měl okres 72 984 obyvatel; populace města Pelhřimov naproti tomu vzrostla z 9 754 obyvatel v roce 1961 na 16 590 obyvatel v roce 2001. K největšímu nárůstu došlo v 60.-80. letech v souvislosti zejména se socialistickým plánováním rozvoje území ČR, kdy byla vymezena sídla, u kterých byl podporován rozvoj (např. výstavba bytů, umístění výrobních podniků apod.).

Pokud jde o obyvatelstvo Sdružení mikroregionu Pelhřimov, pak ze Sčítání lidu, domů a bytů 2001 je údaj o základních charakteristikách obyvatel následující: 22,9 tisíc obyvatel, v tom polovina mužů, polovina žen. Obyvatelstvo je spíše mladší, do 14 roků a nad 60 jsou cca 4 tisíce obyvatel. Informace o vzdělání je v tabulce 5.3.2.

Tabulka 5.3.1. Věkové složení

| | | |
|---------------------|-----------------|--------|
| Obyvatelstvo celkem | | 22 892 |
| v tom ve věku | 0-14 | 3 931 |
| | 15-59 | 14 920 |
| | 60+, nezjištěno | 4 041 |

Zdroj: ČSÚ, Sčítání lidu, domů a bytů 2001.

Tabulka 5.3.2. Vzdělání obyvatel Sdružení mikroregionu Pelhřimov

| | | |
|------------------------------|---|--------|
| Obyvatelstvo 15leté a starší | | 18 961 |
| v tom podle stupně vzdělání | bez vzdělání, základní vč. neukončeného | 3 783 |
| | vyučení a stř. odborné bez mat. | 7 308 |
| | úplné střední s maturitou | |
| | vyšší odborné a nástavbové | 6 126 |
| | vysokoškolské | 1 560 |
| | nezjištěno | 184 |

Zdroj: ČSÚ, Sčítání lidu, domů a bytů 2001.

Svou skladbou je Sdružení mikroregionu Pelhřimov značně heterogenní. Podle počtu obyvatelstva dominuje město Pelhřimov, kde žije 72,5 % občanů sdružení. Další dle velikosti populace jsou města Červená Řečice a Nový Rychnov, každé s necelou tisícovkou obyvatel. Dohromady tvoří 8,5 % obyvatel mikroregionu. Následuje trojice obcí s počtem obyvatel 450–650. Je to Vyskytná, Olešná a Rynárec. Tato trojice tvoří 7,2 % obyvatelstva. Ostatních 18 obcí jsou menší sídla (počet obyvatel do 400) a představují dohromady 11,8 % mikroregionu.

Tabulka 5.3.3. Heterogenita Sdružení mikroregionu Pelhřimov

| | Počet obyvatel | Podíl obyvatelstva v mikroregionu |
|-------------------------------|----------------|-----------------------------------|
| Pelhřimov | 16 590 | 72,5 % |
| Červená Řečice + Nový Rychnov | 1 944 | 8,5 % |
| Vyskytná + Olešná + Rynárec | 1 652 | 7,2 % |
| Ostatních 18 obcí | 2 706 | 11,8 % |

Zdroj: ČSÚ, Sčítání lidu, domů a bytů 2001, autorovy výpočty.

Pelhřimov je dojíždčkovým cílem pro cca 40 okolních obcí. Nejvýznamnější podniky jsou situovány právě v tomto městě. Mezi nejvýznamnější průmyslové podniky města Pelhřimov patří Agrostroj Pelhřimov a.s., ALFATEX MÓDA s.r.o. a Spojené kartáčovny a.s. Každý z nich zaměstnává v současnosti více jak 500 zaměstnanců.

K 31. 12. 2003 byla míra nezaměstnanosti v okrese Pelhřimov 5,5 %. V Pelhřimově to bylo dokonce jen 4,0 %. Míra nezaměstnanosti v okrese se pohybuje hluboko pod průměrem kraje Vysočina (9,2 %) i pod průměrem ČR (10,3 %). Situace v oblasti nezaměstnanosti je v regionu dlouhodobě stabilizovaná, avšak v posledním roce dochází k mírnému nárůstu nezaměstnanosti. Ve vývoji nezaměstnanosti se projevují pravidelné cyklické změny, kdy ke konci roku vždy dochází k nárůstu nezaměstnanosti a to v souvislosti s ukončením sezónních prací. Nižší míra nezaměstnanosti je především dána ochotou obyvatel vyjždět za prací i na větší vzdálenost, ale i ochotou lidí spokojit se s nižší úrovní mezd.

5.3.3 Organizace svazku

Valná hromada je podle Stanov nejvyšším orgánem sdružení. Schází se nejméně 2x za rok. Skládá se ze zástupců všech členů sdružení. Valná hromada schvaluje a mění stanovy, přijímá nové členy, volí předsedu, místopředsedu, radu mikroregionu a tříčlennou revizní skupinu. Volební období je shodné s volebním obdobím orgánů obcí. Předseda je statutárním zástupcem sdružení. Zastupuje sdružení navenek a jedná jeho jménem. Svolává valnou hromadu.

Rada mikroregionu připravuje veškeré podklady pro zasedání valné hromady a zajišťuje záležitosti sdružení, pokud nejsou v kompetenci předsedy nebo valné hromady.

Revizní skupina ověřuje zprávu o hospodaření s majetkem sdružení.

Orgány Sdružení mikroregionu Pelhřimov fungovaly v letech 2000 – 2002 spíše formálně. Svědčí o tom četnost konání valných hromad: 2x v roce 2000, 1x v roce 2001 i v roce 2002, 3x v roce 2003 a 4x v roce 2004.

Cíle sdružení byly definovány značně široce ve Stanovách i v následně zpracovávané Strategii rozvoje Mikroregionu. Ze stanov sdružení vyplývá, že účelem sdružení je koordinace postupů při dosahování následujících cílů:

- aktivizace regionu a jeho přetváření v moderní evropský region;
- rozvoj samosprávy obcí;
- rozvoj hospodářského, sociálního a kulturního života obcí;
- rozvoj podnikatelských aktivit;
- rozvoj venkovské turistiky při současném řešení dalších akcí místních programů obnovy (např. obnovy občanské vybavenosti, k péči o veřejná prostranství, zeleň a drobnou architekturu);
- společná řešení zaměstnanosti, sociálních služeb a zdravotní péče;
- marketing venkovské turistiky, zpracování nabídkových produktů;
- podpora společných řešení směřujících k vyjasnění majetkových poměrů ve vlastnictví nemovitostí v regionu, společná příprava projektů pozemkových úprav;
- podpora řešení dopravní obslužnosti týkající se více obcí;
- vzájemná pomoc při řešení problematiky životního prostředí, především v oblasti odpadů, znečišťování ovzduší a vodních toků.

Mikroregion je však záležitostí vysoce pragmatickou: jde o to, dosáhnout na jinak obtížně dostupné granty a zdroje finanční podpory. Cíle jsou nastaveny velmi obecně a riziko, že se najdou projektové záměry, které s nimi nebudou v souladu, je tudíž velmi malé.

Stanovy také určují hospodaření sdružení. Finanční majetek sdružení je veden na zvláštním účtu, sdružení vede o svém hospodaření samostatné účetnictví. Postup při hospodaření s majetkem sdružení upravují předpisy schválené valnou hromadou a finanční hospodaření se řídí schváleným rozpočtem. Činnost sdružení je financována z finančních prostředků, které tvoří:

- příspěvky členů sdružení;
- finanční prostředky získané vlastní činností sdružení;
- dobrovolné příspěvky členů sdružení;
- finanční dotace a dary.

Členské příspěvky se platí od roku 2003. Byly stanoveny ve výši 5,- Kč na obyvatele obce. Platí tedy přímá úměrnost, čím větší obec, tím větší členský příspěvek. V zásadě platí, že valná hromada schvaluje rozpočet mikroregionu předem i ex post, členské obce mají tedy kontrolu nad hospodařením se společnými prostředky.

Tabulka 5.3.4. Hospodaření Sdružení mikroregionu Pelhřimov

| Rok | Příjmy v tis. | | Výdaje v tis. |
|--------|-------------------|--------|---------------|
| | Členské příspěvky | Granty | |
| 2000 | 0 | 0 | 0 |
| 2001 | 0 | 0 | 0 |
| 2002 | 0 | 0 | 0 |
| 2003 | 104,8 | 0 | 5,3 |
| 2004 | 121,8 | 238 | 418,2 |
| Celkem | 226,6 | 238 | 423,4 |

Zdroj: Dokumenty Sdružení mikroregionu Pelhřimov.

Z tabulky 5.3.4 je patrné, že Sdružení mikroregionu Pelhřimov bylo v letech 2000 – 2002 ekonomicky neaktivní. Reálná hospodářská činnost začíná v roce 2003 a naplno se rozjíždí až v roce 2004.

5.3.4 Společné akce – přehled projektů realizovaných Sdružením mikroregion Pelhřimov

Rok 2000: Zpracování Strategie rozvoje Mikroregionu Pelhřimov – analytická část
Analytickou část strategie zpracovala Regionální rozvojová agentura Vysočina. Jedná se o padesátistránkovou studii, která se podrobně věnuje mikroregionu v jeho tehdejší rozsahu (19 členských obcí). Analýza obsahuje 12 deskriptivních kapitol: Úvod, Vznik mikroregionu Pelhřimov, Charakteristika území, Historie obcí mikroregionu Pelhřimov, Obyvatelstvo, Územně plánovací dokumentace, Doprava a infrastruktura, Hospodářství, Ekonomická analýza, Občanská vybavenost, Cestovní ruch, Životní prostředí. V rámci Strategie byla rovněž zpracována SWOT analýza mikroregionu.

Rok 2002: Zpracování Strategie rozvoje Mikroregionu Pelhřimov – strategická část
Strategii zpracovala Regionální rozvojová agentura Vysočina ve spolupráci se zástupci členských obcí Mikroregionu. Strategie navazuje na analytickou část z roku 2000, je tedy zpracována pro tehdejší členské obce (19 obcí), i když roce 2002 měl Mikroregion Pelhřimov již 22 členů. Strategie byla pojata velmi široce. Realizace některých opatření byla rozfázována do roku 2012.

Hlavním cílem definovaným ve Strategii je „Hospodářský, sociální a kulturní rozvoj jednotlivých obcí a tím i celého mikroregionu s ohledem na zachování typického krajinného rázu území“. Konkrétně bylo stanoveno 6 priorit:

- Priorita 1: Řešení technické infrastruktury.
- Priorita 2: Řešení dopravní infrastruktury.
- Priorita 3: Podpora podnikání, rozvoj malého a středního podnikání.
- Priorita 4: Kvalita života, sociální rozvoj obcí.
- Priorita 5: Cestovní ruch.
- Priorita 6: Životní prostředí.

Uvedené priority jsou dále precizně rozvedené v odpovídajících opatřeních s různou mírou podrobnosti. Zpracovaná Strategie je úctyhodná šířkou svého záběru a prakticky může sloužit jako portfolio možných projektových záměrů. Rozsah a termíny jednotlivých cílů a opatření se dosud ukázaly jako nerealistické.

V následujících dvou letech byly v režii Sdružení mikroregionu Pelhřimov realizovány akce obsažené ve Strategii v Opatření 1.6. Informační systém, Opatření 5.4 Cyklostezky a pěší turistické trasy a Opatření 5.2 Zviditelnění mikroregionu, aktivně vytvářet pozitivní obraz mikroregionu navenek.

Rok 2002–2003: Informační systém

Projekt byl podpořen grantem v rámci Programu obnovy venkova (POV). I když projekt vznikl v režii mikroregionu, nositelem grantu byly členské obce Rynárec a Putimov. Projekt za celkem 600 tis. Kč administroval hospodářský odbor města Pelhřimov; 420 tis. Kč byl příspěvek POV, 180 tis. Kč tvořily vlastní zdroje členských obcí.

V rámci tohoto projektu byly vybaveny obecní úřady mikroregionu výpočetní technikou a podařilo se vytvořit podmínky pro pružnější komunikaci mezi obcemi mikroregionu. Byl vybrán dodavatel výpočetní techniky a vycházelo se z požadavků obcí. Členské obce obnovovaly a doplňovaly v rámci limitu svůj počítačový fond. Členské obce získaly e-mailové adresy v rámci domény „@pelhřimovsko.cz“ (jejímž vlastníkem je Kulturní zařízení města Pelhřimov). Tento projekt je členskými obcemi hodnocen jako přínosný. Vybavení výpočetní technikou se zdařilo velmi dobře. Ale ambice informačního systému zmíněné v Opatření 1.6 Strategie mikroregionu Pelhřimov – vytvoření multifunkčního informačního systému pro dorozumění, služby a havarijní situace, napojení systému na databáze dalších institucí – se zatím nenaplnily.

Rok 2004: Cyklostezky

Projekt byl podpořen grantem Programu obnovy venkova ve výši 42 tisíc Kč. Z vlastních zdrojů Sdružení bylo uhrazeno 98 tisíc Kč. Projekt byl administrován i v tomto případě hospodářským odborem města Pelhřimov. V rámci projektu došlo k naplánování sítě cyklostezek v regionu. V zájmu návaz-

nosti jednotlivých tras proběhla rovněž jednání se zástupci Humpolce, Pacova a Kamenice nad Lipou, obcí, které nejsou členy Sdružení mikroregionu Pelhřimov. V rámci projektu byly také zprovozněny (vytyčeny) dvě nové cyklostezky. Jedná se o trasy: Pelhřimov – Humpolec č. 1223 (délka 20,2 km) a Červená Řečice – Kojčice č. 1224 (délka 8,5 km). V listopadu 2004 bylo hotové značení a dokončen mobiliář.

Rok 2004: Výroba tištěných propagačních materiálů a webové stránky mikroregionu

Projekt je financován z vlastních zdrojů mikroregionu. Projekt opět administruje hospodářský odbor města Pelhřimov. V rámci tohoto projektu proběhlo výběrové řízení na fotografa, v listopadu 2004 vzniklo pro propagační účely 100 fotografií. Zároveň proběhla celá řada dalších souvisejících aktivit: bylo vytvořeno a schváleno logo Sdružení mikroregionu, aktuální mapka vyznačující členské obce, propagační a informační texty.

Rok 2004: Vytvoření Místní akční skupiny – MAS

Projekt je financován z vlastních zdrojů Sdružení mikroregionu Pelhřimov, administruje jej hospodářský odbor města Pelhřimov. Důvodem pro založení Místní akční skupiny (MAS) je vytvoření podmínek pro čerpání podpory z evropského fondu LEADER+.

15. listopadu 2004 se sešli zájemci o účast v Místní akční skupině. Účastnili se zástupci: Sdružení mikroregionu Pelhřimov, Města Pelhřimov, Městské správy lesů Pelhřimov, Agentury Dobrý den, Fokusu Vysočina, Regionální rozvojové agentury Vysočina. Dle požadavků programu LEADER musí v místě vzniknout právní subjekt (obecně prospěšná společnost nebo občanské sdružení), který bude posléze příjemcem finanční podpory pro region. V MAS musí participovat z 50 % soukromý a neziskový sektor (NNO) a z 50 % veřejný sektor. Z projektu by bylo možné financovat přípravnou fázi, období 2005 – 2006, konkrétně vznik aktuální rozvojové strategie mikroregionu a dále manažera, který by se mohl intenzivně zabývat koordinací a přípravou konkrétních projektů. Finanční podporu na tuto přípravnou fázi je však možné čerpat až zpětně v roce 2007. Uzávěrka projektů byla 21. prosince 2004; do té doby měla vzniknout MAS s právní subjektivitou a měl být připraven projekt. Přípravu projektu nabídla za úplatu Regionální rozvojová agentura Vysočina. Vstupní investici musí zaplatit Sdružení mikroregion Pelhřimov, eventuálně město Pelhřimov ze svých zdrojů.

Výhodou programu LEADER+ je uhrazení 100 % nákladů na vytvoření strategických dokumentů vzniklých v přípravné fázi, ale až zpětně. Zároveň má LEADER+ jako jednu ze vstupních podmínek, že tento program by neměl financovat aktivity, které je možné podpořit z jiných zdrojů, např. ze Spojeného regionálního operačního programu. MAS představuje v podstatě další potenciální zdroj pro mikroregion, další variantu. Na zpracování strategického dokumentu je možno žádat i z POV, ale tam je příspěvek pouze 50 %. Ve sdružení se diskutovala účelnost prostředků, které by bylo možno využít v programu LEADER. Otázkou zůstává, kde vzít peníze teď, když budou nahrazeny až poté. V rámci grantu by bylo možno financovat webovou prezentaci, propagaci, vyhledávání partnerů atd. Zpracování aktuální rozvojové strategie by stálo okolo 95 tis. Kč. Mezi zájemci o program LEADER se diskutovalo o právní formě MAS. Agentura Dobrý den doporučila jednat účelově, tedy zvolit občanské sdružení jako právní formu MAS. Zástupce Městské správy lesů doporučil spíše obecně prospěšnou společnost. V blízkém okolí Pelhřimovska jsou dva takové konkrétní příklady: na Pacovsku se spojily dva mikroregiony (Stražiště a Svidník), přibraly podnikatele a neziskové organizace a spolu vytvořili obecně prospěšnou společnost; na Humpolecku inicioval mikroregion Zálesí rovněž vznik MAS, i zde vznikla obecně prospěšná společnost.

5.3.5 Rozhovory s představiteli Sdružení mikroregionu Pelhřimov – vybraná témata

Při rozhovorech se starosty a místostarosty 4 členských obcí se objevovala řada témat. Jejich uchopením se pokouším o bližší pohled na fungování mikroregionu.

a) Jaký je vlastně mikroregion Pelhřimov? Co je pro něj typické?

Je to především heterogenita členských obcí a z ní vyplývající náročnost při hledání společných zájmů. Další charakteristikou je dominantní postavení Pelhřimova v rámci sdružení. Už fakt, že na příjmech z členských příspěvků se Pelhřimov podílí ze 72,5 %, je těžko přehlédnutelný. Na akceschopnosti mikroregionu bude mít vždy zásadní podíl město Pelhřimov, jeho vedení a osoby zodpovědné za koordinaci jednotlivých projektů. Dominantní postavení Pelhřimova může být potenciálně výhodou i nevýhodou. Město přináší ten obrovský vklad, že jakožto přirozené i správní středisko disponuje finančními a lidskými zdroji, které může zapojit do činnosti pro region. Výhodou mikroregionu je i skutečnost, že všechny členské obce se nacházejí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností, kterou je Pelhřimov. Určitou nevýhodou může být pasivní přístup malých členských obcí, pohled jako „oni – vedení to nějak zařídí“. To je samozřejmě past; bez aktivních členských obcí nemůže mikroregion dlouhodobě prosperovat.

Po počátečních letech, kdy se především zpracovávaly rozvojové strategie, došlo ve Sdružení mikroregionu Pelhřimov k rozšíření a zintenzivnění aktivit. Na první pohled viditelné jsou cyklostezky, připravovaný společný propagační materiál a webová prezentace. Založení MAS může přinést významné finanční prostředky pro mikroregion v dlouhodobém výhledu (jde o programovací období EU 2007 – 2013). Jak řekl jeden ze starostů: „Je to rozhodně přínos, je potřeba, aby se něco dělo.“

Pro Sdružení mikroregionu Pelhřimov je od roku 2003 charakteristické časté konání valných hromad; konají se častěji, než nařizují Stanovy; obvykle 3-4x za rok. Mikroregion tak fakticky vytváří platformu pro výměnu názorů a zkušeností. Tuto možnost oslovení starostové oceňují.

b) Jaká jsou možná rizika dalšího vývoje?

Určité riziko představuje nižší aktivita členských obcí. Bez nich mikroregion těžko využije rozvojových možností, které se nabízejí. Tato nižší aktivita může mít ovšem velmi praktické a pochopitelné důvody: u menších obcí malé rozvojové možnosti a neuvolnění starostové, u větších obcí typu Červená Řečice či Nový Rychnov řada důležitějších témat, jimiž je třeba se zabývat, než regionální spolupráce. Ze strany Pelhřimova to může být neochota investovat prostředky města do spolupráce, která nepřináší efektní výsledky. Východiskem může být vyjít z toho, co funguje, co se daří, např. navázat na cyklostezky – resp. rozvoj cestovního ruchu – to je jednoznačný typ aktivit, který prospívá celému regionu. A intenzivně hledat společná témata zároveň s finančními zdroji. To je v podstatě směr, kterým se v současnosti mikroregion orientuje. Doporučení by tedy mohlo znít: jen tak dál.

c) Co podporuje spolupráci

- Všeobecné výhody: Především je zde účel, pro který Sdružení mikroregionu Pelhřimov vzniklo a který je stále platný – možnost *dosáhnout na dotace a granty, na které samostatná obec prostě nedosáhne* – např. granty z fondů EU jsou koncipovány pro větší celky a jako jednu z podmínek mají, že žadatel financuje projekt ze svých prostředků a ty jsou refundovány až po ukončení projektu. Ani získání státní dotace na konkrétní projekty není jednoduché a požadovaná úroveň zpracování projektů se zvyšuje. To je situace, která přímo vybízí ke kooperaci ve svazcích či sdruže-

ních obcí. Nebýt v žádném mikroregionu je dnes v okrese Pelhřimov již anomálií. Naopak jsou obce, které jsou členy ve více mikroregionech nebo vícere členství zvažují.

- Konkrétní úspěšně realizované projekty: To, co je klíčové pro spolupráci v mikroregionu i pro jeho prestiž, je konkrétní realizovaný projekt. Pro starosty členských obcí není relevantní, jak jsou napsány Stanovy. Oni vědí, co se podařilo, co jim to přineslo. Pozitivní zkušenost umožňuje další spolupráci, úspěšně realizovaný projekt zvyšuje prestiž mikroregionu navenek. V listopadu 2004 se hovořilo o projektu cyklostezek. Nemohou být všichni spokojeni s tím, kudy cyklostezky vedou a mají vést (to ostatně ani není možné), ale probíhající projekt je jasným dokladem o tom, že se něco děje, že mikroregion má smysl.

d) Překážky spolupráce

Pravděpodobně největší potenciální překážkou spolupráce je nedostatek aktivity členů. V případě mikroregionu Pelhřimov je jistou překážkou i heterogenita sdružení a z ní vyplývající odlišné priority členských obcí. Velikost členské obce a její vzdálenost od Pelhřimova s velkou pravděpodobností značně ovlivňuje priority a potřeby obcí. Např. zatímco Nový Rychnov se bude snažit udržet místní základní školu a obchody, Vokov, který leží v bezprostřední blízkosti Pelhřimova, tyto starosti mít nebude. Při rozhovorech se starosty se často stácela řeč na úsilí obce o rozvoj bydlení, budování bytů, přípravu stavebních parcel, způsoby vytápění (štěpka, plyn...). Různě velké obce různě vzdálené od přirozeného centra regionu mají různé a velmi individuální priority. Tato skutečnost samozřejmě spolupráci neznemožňuje; znamená to pouze, že hledání společných cílů, „to, na čem se většina shodne“, bude náročnější úkol, nežli v případě více homogenních mikroregionů (např. čtyři obce srovnatelné velikosti tvořící mikroregion Dušejovsko).

e) Konkurence mezi mikroregiony

Konkurence mezi mikroregiony je zkrátka realitou. Jednotlivé mikroregiony se ucházejí o granty ve stejných okruzích (cyklostezky, výpočetní technika, rádiové připojení k internetu). Kvalita předložených projektů, dobré jméno regionu, osobní kontakty, to vše může hrát roli při získávání finančních prostředků. Úspěšnost mikroregionu při získávání grantů je důležitá pro jeho fungování, odvíjí se od něj atraktivita pro členské obce i eventuelní zájemce o vstup.

Sdružení mikroregionu Pelhřimov je nutně porovnáváno s okolními mikroregiony Svidník, Stražiště, Hořepnicko, Zálesí, Dušejovsko, Třešť, Pelhřimovsko – jih. Pokud se takové porovnání v náznamech objevilo při rozhovorech se starosty členských obcí, dalo by se vyjádřit slovy: „v Pelhřimově trochu zaspalí“ (příklad se týká sítě cyklostezek). O tom, že mikroregion Pelhřimov má energii a kapacitu na intenzivnější kooperaci a naplňování společných cílů, nepochybuje nikdo. Dobrým impulsem by mohla být právě výše popsaná iniciativa k založení Místní akční skupiny (MAS). O atraktivitě pelhřimovského mikroregionu svědčí fakt, že za poslední dva roky přibýlo pět nových členských obcí, mezi nimi relativně velká sídla jako Červená Řečice a Nový Rychnov.

f) Náměty na spolupráci

Náměty na spolupráci se při rozhovorech objevovaly poměrně často. Oslovení starostové přikládají hledání a nalézání společných zájmů velký význam. Některé nápady se opakovaly, z čehož je patrné, že se o věcech mezi členskými obcemi hojně diskutuje.

- Drtič trávy – vyžinač příkopů, štěpkovač – to jsou tipy na nákup společného zařízení, které by se půjčovalo mezi obcemi mikroregionu.

- HUPEPA – vodovod, který je napojený na Kralovickou přehradu – bude určitě potřebovat opravit – to je obrovský a nákladný projekt.
- Společná pečovatelská služba, eventuelně zajištění dalších sociálních služeb.
- Posílení managementu mikroregionu – tak aby mohl poskytovat informace o grantových uzávěrkách, o možných finančních zdrojích.
- Další zlepšování vzhledu obcí.
- Další projekty v oblasti cestovního ruchu – to je přínosné pro všechny obce mikroregionu.
- Propagace regionu – podobným způsobem, který se právě rozjíždí (propagační materiál, společná webová prezentace).

g) Slučování obcí

Oslovení zástupci obcí mluvili otevřeně o tlaku státu v tomto směru. Ten tlak je především finanční. Malé obce si obvykle nemohou dovolit rozvoj nebo ho nevnímají jako potřebný. Do budoucna se všeobecně očekává zesílení tohoto tlaku, především zavádění dalších norem a administrativních povinností, kterými jsou již nyní obce zavaleny. Slučování obcí ale není vnímáno jako aktuální problém. Spíše jde o účinnou spolupráci za stávajících podmínek.

Literatura

Strukturovaný rozhovor s Ing. Stanislavem Kropáčkem, kterého k tomuto pověřil předseda a zároveň jednatel Sdružení mikroregionu Pelhřimov pan Leopold Bambula, Pelhřimov, listopad 2004.

4 polostrukturované rozhovory s představiteli členských obcí Sdružení mikroregionu Pelhřimov. Jednalo se o 2 starosty a 2 místostarosty. Členské obce byly vybrány bez ambice na reprezentativitu vzorku. Rozhovory byly uváděny takto: „Zajímá mě Váš pohled na mikroregion Pelhřimov.“ Během rozhovoru byly dále kladeny otázky jako: „Co je důležité pro spolupráci?“, „Jaké vidíte překážky spolupráce?“, „Jaký je Váš názor na slučování obcí?“. Průběh rozhovorů byl zapsán, zápisy však nejsou přílohou této studie. Pelhřimov, listopad 2004.

Stanovy Sdružení mikroregionu Pelhřimov. MěÚ Pelhřimov, 13. 11. 2001.

Strategie rozvoje mikroregionu Pelhřimov – analytická část. (zpracováno Regionální rozvojovou agenturou Vysočina) MěÚ Pelhřimov 2000.

Strategie rozvoje mikroregionu Pelhřimov – strategická část. (zpracováno Regionální rozvojovou agenturou Vysočina) MěÚ Pelhřimov 2002.

Strategie rozvoje města Pelhřimov. (zpracováno Regionální rozvojovou agenturou Vysočina) MěÚ Pelhřimov 2004.

www.czso.cz – základní statistické ukazatele členských obcí Sdružení mikroregionu Pelhřimov dle údajů SLDB 2001, navštíveno listopad 2004.

www.mvcr.cz – Sbírka zákonů ČR – konkrétně zákon č. 128/2000 a zákon č. 40/1964, navštíveno listopad 2004.

Zúčastněné pozorování na schůzce iniciované k založení Místní akční skupiny (MAS) na Pelhřimovsku, MěÚ Pelhřimov, 15. 11. 2004.

6. Mediální obraz spolupráce obcí v časopisech Veřejná správa a Moderní obec

Věra Patočková

Jednou z podkladových prací projektu byla i obsahová analýza týdeníku *Veřejná správa* a měsíčníku *Moderní obec*, která se zaměřila na informace o spolupráci obcí. Oba časopisy se věnují veřejné správě a událostem ve veřejné správě v území, ve městech a obcích. Sledují věci aktuální jak pro lokality, tak pro centrální orgány. Z rozsáhlé práce tomuto věnované je zde zveřejněna relevantní část. Do analýzy byly zařazeny příspěvky, které obsahovaly konkrétní informace o spolupráci obcí, např. o jejím obsahu nebo hodnocení. Informace typu obec X je členem svazku Y bez dalších podrobnějších informací nebyly do dalšího zpracování zařazovány. Stejně tak do této analýzy nejsou zařazeny obecné informace a názory na spolupráci obcí, pokud se nevztahují k nějakému konkrétnímu sdružení nebo svazku.¹⁶ Dále v textu bude uveden nejprve počet příspěvků v jednotlivých časopisech, popsány rubriky, ve kterých byly jednotlivé příspěvky umístěny, uvedeme rozsah informace o spolupráci obcí a kdo informaci poskytl. Nejzajímavější však zřejmě budou informace o oblasti spolupráce obcí a hodnocení spolupráce obcí tak, jak byly ve zmíněných časopisech prezentovány. Připomínáme, že mediální obraz považujeme za částečný obraz reality, protože vždy záleží na redakcích příslušných časopisů, jaké údaje do časopisů zařadí a jak je budou prezentovat.

6.1 Stručně o jednotlivých časopisech a počet příspěvků

Časopis *Moderní obec* je měsíčník prezentovaný jako odborný časopis pro veřejnou správu, který vydává vydavatelství *Ekonomia*.¹⁷ Časopis má rozsah většinou 42, někdy i 50 stran, přílohy jsou však číslovány zvlášť a nejsou do tohoto počtu zahrnuty. Časopis *Veřejná správa* má podtitul „jediný český týdeník pro státní správu a samosprávu“ a jeho vydavatelem je Ministerstvo vnitra ČR.¹⁸ Tento časopis má rozsah 32 stran včetně příloh, kromě dvojčísel 1/2 a 51/52 vycházejících na začátku a na konci roku, která jsou podstatně objemnější. Vzhledem k rozdílné periodicitě uvedených titulů a od-

¹⁶ Termín sdružení budeme používat pro spolupracující soubor obcí, ať má právní formu jakoukoliv.

¹⁷ V letech 2001-2003 byl časopis prezentován jako *Měsíčník Hospodářských novin pro komunální politiku a regionální rozvoj*.

¹⁸ V tiráži je uvedeno *Veřejná správa, týdeník vlády ČR*.

lišnému zázemí jejich vydavatelů nám zařazení obou časopisů do naší analýzy umožní vyhnout se jednostrannosti a získat plastičtější výsledný mediální obraz spolupráce obcí.

Zpracovány byly údaje o spolupráci obcí z následujících čísel časopisů: z měsíčníku *Moderní obec* leden 2001 – říjen 2005 a z týdeníku *Veřejná správa* leden 2001 – září 2005.¹⁹ Zpracovány byly rovněž všechny přílohy, které jednotlivá čísla časopisů obsahovala. V následujícím textu a tabulkách mohou být pro časopisy používány následující zkratky: MO = časopis *Moderní obec*, VS = časopis *Veřejná správa*.

Celkem bylo nalezeno 228 záznamů, které byly dále zpracovány. Přehled o počtu příspěvků v jednotlivých letech je uveden v tabulce 6.1.

Tabulka 6.1. Počet záznamů

| Časopis/Rok | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Celkem |
|-----------------------|------|------|------|------|------|--------|
| Moderní obec | 8 | 5 | 17 | 18 | 22 | 70 |
| Veřejná správa | 38 | 31 | 21 | 25 | 43 | 158 |
| Celkem | 46 | 36 | 38 | 43 | 65 | 228 |

Zdroj: *Spolupráce obcí 2005*, SOÚ AV ČR, obsahová analýza časopisu *Veřejná správa a Moderní obec*.

Z tabulky 6.1 je patrné, že více příspěvků pochází z časopisu *Veřejná správa*. Tento časopis je však týdeník a ročně vychází několikanásobně více čísel tohoto časopisu, než časopisu *Moderní obec*. Na základě údajů o počtu příspěvků věnovaných spolupráci obcí v jednotlivých letech a počtu čísel příslušného časopisu, které byly v daném roce k dispozici, můžeme zjistit průměrný počet příspěvků na 1 číslo pro daný časopis v příslušném roce nebo průměrný počet příspěvků na 1 číslo příslušného časopisu za celých 5 let. Pokud sledujeme poslední zmiňovaný údaj, je časopis *Moderní obec* s průměrným počtem 1,23 článku na 1 číslo časopisu, oproti 0,67 příspěvku na 1 číslo časopisu u *Veřejné správy*, na sledované příspěvky bohatší. U časopisu *Moderní obec* vidíme výrazný nárůst průměrného počtu příspěvků na 1 číslo časopisu od roku 2003, u časopisu *Veřejná správa* se zdvojnásobil průměrný počet příspěvků v roce 2005.

¹⁹ Byly zpracovány údaje ze všech čísel, která vyšla v uvedené době, s výjimkou čísla 7 z roku 2002 časopisu *Moderní obec* a čísel 7 z roku 2003 a 1/2 z roku 2004 časopisu *Veřejná správa*, která nebyla k dispozici. Pokud jde o rok 2005, zpracovány byly údaje z čísel 1-10 časopisu *Moderní obec* a čísel 1/2 – 40 časopisu *Veřejná správa*.

Tabulka 6.2. Průměrný počet příspěvků o spolupráci obcí na 1 číslo časopisu v příslušném roce

| Časopis/Rok | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Celkem |
|----------------|------|------|------|------|------|--------|
| Moderní obec | 0,67 | 0,45 | 1,42 | 1,50 | 2,20 | 1,23 |
| Veřejná správa | 0,76 | 0,62 | 0,43 | 0,51 | 1,10 | 0,67 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, obsahová analýza časopisu *Veřejná správa a Moderní obec*.

6.2 Rubriky a rozsah informací o spolupráci obcí

V průběhu let se tvář jednotlivých časopisů proměňovala. Zejména v časopise *Veřejná správa* je patrný odraz aktuálních témat ve společnosti. V jednotlivých letech se časopis *Veřejná správa* věnoval reformě veřejné správy, vzniku krajů, rušení okresních úřadů a ustavování obcí s rozšířenou působností, atd. V posledních třech letech je patrná tendence zabývat se danou problematikou z perspektivy Evropské unie. V souvislosti s tím se obměňují i rubriky. V některých případech došlo pouze k přejmenování jednotlivých rubrik, např. rubrika *Jednou větou* má v roce 2005 název *Města, obce*, obsah však zůstal zachován. V jiných případech rubriky bez náhrady zcela mizí. Například rubrika *Není malých obcí*, která byla celkem pravidelně zařazována do časopisu *Veřejná správa* v letech 2001 a 2002 a kde se v rámci představení jednotlivých obcí často objevila i informace o spolupráci s jinými obcemi, již v letech 2003, 2004 a 2005 zcela chybí. V roce 2001 se 29 % informací o spolupráci obcí objevilo právě v této rubrice. Pro naši analýzu nejzajímavější informace poskytovala rubrika *Mikroregiony Čech a Moravy* a rubrika *Mikroregiony*. První rubrika se v časopise *Veřejná správa* objevila několikrát pouze během roku 2002, druhá během roku 2003. Kromě rubriky *Není malých obcí* se v roce 2001 objevovala tematika spolupráce obcí často také v rubrice *Téma*. Informace o spolupráci obcí se v rubrice *Není malých obcí* pohybují v rozsahu cca několika řádek až 0,5 stránky, v rubrice *Téma* až v rozsahu 2 stránek. V následujícím roce počet příspěvků v obou zmíněných rubrikách poklesl, nižší je však i celkový počet příspěvků. Více než čtvrtina informací o spolupráci obcí nebyla zařazena do žádné rubriky v roce 2002, v roce 2003 bylo takových příspěvků dokonce 38 %; jedná se především o zprávy o rozsahu několika řádek až 0,25 stránky.

V letech 2004 a 2005 byla nejbohatším zdrojem analyzovaných příspěvků časopisu *Veřejná správa* jeho příloha; v přílohách byla uveřejněna třetina všech příspěvků roku 2005 a v roce 2004 téměř polovina všech příspěvků. Velký podíl má na tom zejména *Zpravodaj Spolku pro obnovu venkova*. Ten sice začal být do časopisu *Veřejná správa* pravidelně zařazován již v roce 2003 (od čísla 16), ale teprve v roce 2004 a 2005 se zde objevuje celá řada rozhovorů se starosty jednotlivých obcí a představiteli mikroregionů. Kromě příspěvků v přílohách se informace o spolupráci obcí objevovaly v letech 2004 a 2005 nejčastěji v rubrikách pro kratší informativní a zpravodajské příspěvky *Jednou větou* resp. *Města a obce* a *Zpravodajství*. Příspěvky v těchto rubrikách však přinášejí především informace o jednotlivých konkrétních projektech obcí nebo sdružení, jedná se především o informace o zahájení nebo ukončení projektu, případně informace o získání dotace na projekt. Vzhledem k svému rozsahu (několik řádek až 0,25 stránky) však bohužel neposkytují tyto informace komplexnější pohled na spolupráci sdružení.

Pokud jde o časopis *Moderní obec*, k malé změně dochází v září 2002. Jedná se o drobnou změnu v grafické úpravě a drobné změny u jednotlivých rubrik, spíše se však mění pouze jejich pořadí. K výrazné grafické i obsahové změně dochází v roce 2004, časopis má od této doby také barevné obrázky. Pokud jde o rubriky, v roce 2003 byla do té doby pravidelná rubrika *Rozhovor* nahrazena rubrikou *Kulatý stůl*, která vytvořila prostor k tomu, aby o dané problematice diskutovalo několik odborníků. Tato rubrika byla součástí časopisu až do roku 2004, v roce 2005 ji vystřídala rubrika *Kauza*. Nově je od roku 2004 zařazena rubrika *Management* a *Evropská unie*. Rubrika *Regionspektrum* byla nahrazena rubrikou *Spektrum*, která má menší rozsah a kratší příspěvky.

Počet příspěvků byl v letech 2001 a 2002 poměrně vyrovnaný, pokud nebudeme počítat příspěvky v přílohách. Vzhledem k malému počtu příspěvků za rok nemá smysl hodnotit zastoupení jednotlivých rubrik. V roce 2003 se počet příspěvků více než ztrojnásobil. Je to způsobeno zejména novou rubrikou *Kulatý stůl* v časopise *Moderní obec*. Jen v této rubrice se v roce 2003 objevilo tolik příspěvků jako v celém časopise v roce předchozím. Také v roce 2004 pochází nejvíce příspěvků z této rubriky. Více zastupované rubriky jsou také *Regionspektrum*, resp. *Spektrum* a v letech 2004 a 2005 nová rubrika *Management*.

Při sledování rozsahu informace o spolupráci obcí byl zaznamenán skutečný rozsah informace o spolupráci obcí a nikoli rozsah příspěvku, v němž se tato informace objevila.²⁰ Právě v rozsahu informace o spolupráci obcí lze mezi oběma časopisy nalézt odlišnost. V časopise *Moderní obec* mělo 57 % informací o spolupráci obcí rozsah 0,25 stránky nebo větší, zatímco u časopisu *Veřejná správa* bylo takových informací pouze 38 %.

Vedle rozsahu informace o spolupráci obcí jsme také sledovali, zda byl problematice spolupráce obcí či měst věnován celý příspěvek, nebo se tato informace objevila jako součást rozsáhlejšího materiálu, který se věnoval i jiné problematice. V časopise *Moderní obec* tak byla informace o spolupráci obcí v 61 % případů v rámci příspěvku, který byl zcela věnován spolupráci obcí či měst, a v 39 % případů byla informace o spolupráci obcí součástí materiálu, který se věnoval i jiné problematice. V časopise *Veřejná správa* byla situace vyrovnanější – 54 % příspěvků bylo věnováno pouze spolupráci obcí, ve 46 % případů se příspěvek věnoval této tematické pouze zčásti. U obou časopisů však převažovaly příspěvky, kdy byl spolupráci obcí věnován celý příspěvek.

6.3 Autor sdělení

Autory příspěvků jsou buď novináři nebo lidé, kteří mají s tematikou příspěvku praktické zkušenosti, jedná se např. o starosty obcí, tajemníky svazků obcí, pracovníky regionálních rozvojových agentur apod. U jména autora článku bývá uvedena doplňující informace např. starosta obce, pracovník firmy apod. Pokud je u článku uvedeno pouze jméno, považujeme autora za novináře.

Zaměřujeme se zde však na autora informace o spolupráci obcí a nikoliv na autora příspěvku. Proto v případech, kdy z kontextu vyplývá, že příslušné informace novinář získal od představitele obce, který je v příspěvku jmenován, je autorství sdělení připisáno příslušnému představiteli obce a nikoli novináři. Například informace, které jsou uvedeny slovy „jak uvedl starosta obce X. Y.“, jsou

²⁰ Znamená to například, že pokud byla informace o spolupráci obcí o rozsahu např. 15 řádek součástí většího příspěvku o rozsahu např. jedné stránky, za rozsah informace o spolupráci obcí je považováno 15 řádek.

připsány příslušnému starostovi a nikoli novináři. V některých případech bylo mluvčích, kteří se ke spolupráci sdružení vyjadřovali, víc. Do následujících tabulek jsou zaznamenáni všichni mluvčí a z tohoto důvodu se může lišit počet mluvčích a počet příspěvků. Jestliže je v tabulkách jako autor sdělení uveden starosta obce a zároveň představitel sdružení, znamená to, že je příslušný starosta například i předsedou svazku obcí.

Tabulka 6.3. Autor sdělení

| Rok | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | celkem | |
|---|----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | MO | VS | MO | VS | MO | VS | MO | VS | MO | VS | MO | VS |
| Starosta obce | 2 | 17 | 2 | 15 | 7 | 6 | 6 | 4 | 4 | 11 | 21 | 53 |
| Místostarosta obce, náměstek primátora (Místo)starosta a zároveň představitel sdružení | | 2 | | | 1 | 1 | 1 | 2 | | | 2 | 5 |
| Tajemník MěÚ | 3 | 4 | | 5 | 3 | 1 | 3 | 3 | 1 | 4 | 10 | 17 |
| Tajemník MěÚ a zároveň představitel sdružení | | | | | | 1 | | | | 1 | 0 | 1 |
| Představitel sdružení | 1 | 1 | | 1 | 3 | 1 | 1 | | 4 | 8 | 9 | 11 |
| Vedoucí odboru městského úřadu | | | | | | | | 1 | | | 0 | 1 |
| Zástupce městského úřadu bez udání funkce | | | | 1 | | | 1 | | | | 1 | 1 |
| Tisková mluvčí města | | | | | | | | 1 | | | 0 | 1 |
| Pracovník krajského úřadu | | | | | 1 | | | 3 | | | 1 | 3 |
| Pracovník ministerstva | | 1 | | | | | 1 | | | | 1 | 1 |
| Ředitel družstva nebo obchodní společnosti založené obcemi | 1 | 1 | | | 2 | | 1 | | | | 4 | 1 |
| Pracovník agentury regionálního rozvoje | | | 1 | | | | | | | | 1 | 0 |
| Zástupce neziskové organizace | | 6 | | | 1 | | | | 1 | | 1 | 7 |
| Novinář | 1 | 10 | 2 | 9 | 3 | 12 | 5 | 11 | 10 | 22 | 21 | 64 |
| Manažer Infocentra venkovských regionů | | | | | | | | | 2 | | 2 | 0 |
| Jiná osoba | | 7 | | | | | | | 2 | | 2 | 7 |
| Celkem | 8 | 49 | 5 | 31 | 21 | 22 | 19 | 25 | 23 | 47 | 76 | 174 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, obsahová analýza časopisu *Veřejná správa a Moderní obec*.

U obou časopisů pocházela informace o spolupráci obcí nejčastěji od novináře, na druhém místě byli starostové. Vytvořme si nyní třetí skupinu, kam zařadíme všechny představitele sdružení bez ohledu na to, zda vykonávají ještě nějakou jinou funkci či nikoliv. Bude v ní 29 autorů ve *Veřejné správě* a 19 autorů v *Moderní obci*.²¹ U obou časopisů novináři a starostové spolu s třetí skupinou poskytl více než 3/4 všech informací o spolupráci obcí. Zatímco však u časopisu *Moderní obec* byl odstup mezi novináři, starosty a představiteli sdružení (bez ohledu na to, zda vykonávají nějakou další funkci či nikoliv) zanedbatelný, u časopisu *Veřejná správa* od novinářů pocházelo 2 x více informací než od představitelů třetí skupiny.

6.4 Oblast spolupráce

Oblast spolupráce je v příspěvcích popsána různě. Někdy velmi obecně jako všestranný rozvoj regionu, jindy je uvedeno i to, jak tohoto rozvoje chtějí obce dosáhnout, na jaké oblasti se chtějí zaměřit, případně, jaké největší problémy obce příslušného území mají a jak je chtějí řešit. V řadě případů se v příspěvku hovoří pouze o jednom konkrétním projektu. Zde se může jednat o dvojí situaci – buď se obce spojily pouze pro realizaci uvedeného projektu, nebo byl v časopise publikován příspěvek, který se zajímá pouze o uvedenou problematiku (například zavádění internetu), a o ostatní náplni spolupráce obcí daného sdružení nehovoří, i když ve skutečnosti mohou obce spolupracovat v celé řadě dalších oblastí. Tuto skutečnost je třeba brát v úvahu při studiu následujících tabulek. V tabulce 6.4 jsou zaznamenány všechny uvedené oblasti spolupráce, jedno sdružení tak může mít záznam ve více kategoriích.

Tabulka 6.4. Oblasti spolupráce

| Rok | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | celkem | |
|---|------|----|------|----|------|----|------|----|------|----|--------|----|
| | MO | VS | MO | VS | MO | VS | MO | VS | MO | VS | MO | VS |
| Časopis | | | | | | | | | | | | |
| Celkový rozvoj – obecně | 1 | 1 | | 3 | | 2 | 1 | 3 | | 4 | 2 | 13 |
| Společně řešit problémy | 2 | 2 | | 3 | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 3 | 8 |
| Zpracování studie nebo koncepce rozvoje | 1 | 3 | | 4 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 8 | 14 |
| Ekonomický rozvoj území | | 4 | 1 | 1 | 1 | 4 | 3 | 1 | 1 | 4 | 6 | 14 |
| Udržitelný rozvoj | | | | | | | 1 | | 1 | 2 | 2 | 2 |
| Oživení oblasti, navázat na dřívější proslulost | | | | | | | | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 |
| Vyjádření nesouhlasu, snaha o změnu legislativy | | | | | | | 1 | | 3 | 1 | 4 | 1 |
| Zlepšení životního prostředí | | 3 | 1 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 2 | 3 | 6 | 14 |
| Rozvoj cestovního a turistického ruchu | 3 | 10 | 1 | 5 | 2 | 4 | 6 | 4 | 2 | 10 | 14 | 33 |

21 Jedná se tedy o autory sdělení zařazené do kategorie (místo)starosta a zároveň představitel sdružení, tajemník MěÚ a zároveň představitel sdružení, představitel sdružení.

| Rok | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | celkem | |
|---|------|----|------|----|------|----|------|----|------|----|--------|----|
| | MO | VS | MO | VS | MO | VS | MO | VS | MO | VS | MO | VS |
| Čerpání prostředků z fondů a dotace | 1 | 4 | 1 | 3 | 2 | 1 | 2 | 3 | | 3 | 6 | 14 |
| Vytvoření MAS ¹ | | | | | | | 1 | 3 | 1 | | 2 | 3 |
| Společná prezentace a propagace | 4 | 1 | | 1 | | | | 2 | 4 | 3 | 8 | 7 |
| Informační kiosky a centra | | 4 | | 5 | 2 | | 1 | 2 | 1 | 1 | 4 | 12 |
| Cyklostezky, cyklotrasy | 2 | 8 | | 7 | 2 | 7 | 2 | 5 | 4 | 8 | 10 | 35 |
| Naučné stezky | | | | | | | | | 1 | | 1 | 0 |
| ČOV, kanalizace, vodovody | 1 | 4 | | 6 | 3 | 2 | 3 | 3 | 5 | 3 | 12 | 18 |
| Regulace a revitalizace vodních toků a ploch, protipovodňová opatření, likvidace povodňových škod | | | | | 3 | | 2 | 1 | | | 5 | 1 |
| Plynofikace | 1 | 2 | | 3 | 1 | 1 | | 1 | | | 2 | 7 |
| Zásobování teplem, biomasa alternativní zdroje energie | 1 | 1 | 1 | | | 1 | | 1 | | | 2 | 3 |
| Nakládání s odpady, kompostárny, technické služby | | 1 | | 3 | 3 | 1 | 1 | | | | 4 | 5 |
| Vybudování počítačové sítě, internet, informační systémy, signál pro mobilní telefony | 1 | 1 | 1 | 3 | | 1 | 1 | 4 | 1 | 3 | 4 | 12 |
| Řešení dopravní obslužnosti a infrastruktury | 2 | 3 | 1 | | 2 | 4 | | 4 | 2 | 2 | 7 | 13 |
| Revitalizace center měst, oprava budov, zdí, nové stavby (zastávky, rozhledny) | | 5 | 1 | 2 | 4 | | 3 | 2 | 2 | 2 | 10 | 11 |
| Lesní družstvo | | 1 | | | 2 | | | | | | 2 | 1 |
| Vytvoření nových pracovních míst, podpora zaměstnanosti | 1 | 1 | 1 | 2 | | 1 | | | | | 2 | 4 |
| Bytová problematika | | 1 | | | 1 | | | | | | 1 | 1 |
| Kultura, školství, občanská vybavenost, zdravotnictví, soc. služby, výměna zkušeností | | 4 | | 2 | | 4 | 2 | 6 | 1 | 6 | 3 | 22 |
| Vzdělávací programy a kurzy | | 1 | | | | | | 1 | 3 | 3 | 3 | 5 |
| Spolupráce při přestupkovém řízení | | | | | | | | | | 1 | 0 | 1 |
| Výpomoc s technikou | | | | | | | | 1 | | | 0 | 1 |
| Není uvedeno | 1 | | | | | | 1 | | | | 2 | 0 |

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, obsahová analýza časopisu *Veřejná správa a Moderní obec*.

¹ Poznámka: MAS je zkratka pro místní akční skupinu, místní orgán v programu LEADER.

Informace o některých oblastech spolupráce obcí se v časopisech objevují pravidelně po celých pět let, jedná se například o rozvoj cestovního a turistického ruchu, budování čističek odpadních vod, vodovodů a kanalizací, řešení dopravní obslužnosti a infrastruktury, zavádění počítačových sítí a internetu. Informace o jiných oblastech spolupráce se objevují pouze v některých letech. Například informace o spolupráci obcí při plynofikaci obcí, zásobování teplem, alternativních zdrojích energie včetně využívání biomasy, nakládání s odpady, informace o společných kompostárnách a spolupráci při zajišťování technických služeb se objevují pouze do roku 2004. Informace o spolupráci při regulaci a revitalizaci vodních toků a ploch, budování protipovodňových opatření a společné likvidaci povodňových škod se objevují v letech 2003 a 2004, tedy po velkých povodních v roce 2002. Výsledky naší analýzy naznačují, že by se ve spolupráci obcí mohla objevovat i některá nová témata. Jsou to oblasti spolupráce, které se ve sledovaných časopisech objevily až v letech 2004 a 2005.²² Jedná se o důraz na udržitelný rozvoj, je formulována snaha navázat na dřívější proslulost a oživit příslušnou oblast, zdůrazňován je ekonomický rozvoj území. Nově se také objevují informace o společném pořádání vzdělávacích programů a kurzů, obce se spojují, aby společně vyjádřily nesouhlas nebo usilují společně o změnu legislativy. V jednom případě obce spolupracovaly také při přestupkovém řízení.

Počet příspěvků v jednotlivých oblastech během let sice kolísá, ale témata uvedená v tabulce 6.4 se objevují většinou v obou časopisech. Nejvíce příspěvků se týkalo rozvoje cestovního a turistického ruchu (celkem 47 informací), společného budování cyklostezek a cyklotras (45 informací) a spolupráce při budování čističek odpadních vod, kanalizací a vodovodů (30 informací). V časopise *Moderní obec* se ve sledovaném období objevily nejčastěji příspěvky týkající se rozvoje cestovního ruchu, společného budování čističek odpadních vod, kanalizací a vodovodů, společného budování a údržby cyklostezek a cyklotras a společné revitalizace center měst, oprav budov a budování nových staveb, např. rozhleden, zastávek apod. V časopise *Veřejná správa* se informace o spolupráci obcí nejčastěji týkaly společného budování a údržby cyklotras, spolupráce při rozvoji cestovního a turistického ruchu a spolupráce v oblasti kultury, školství, zdravotnictví, sociálních služeb a občanské vybavenosti a informací o výměně zkušeností.

6.5 Hodnocení spolupráce

O hodnocení a průběhu spolupráce obcí informujeme tak, jak tuto informaci prezentovali autoři sdělení o spolupráci. Hodnocení je v některých případech velmi obecné, jinde jsou hodnoceny jednotlivé projekty, které se nacházejí v různé fázi realizace.

Příspěvky jsme roztřídili podle jejich celkového vyznění do 4 kategorií. Dále jsme přihlédlí k tomu, zda se v rámci sdružení podařilo dosáhnout určitých, byť jen dílčích výsledků. Do první kategorie byly zařazeny ty příspěvky, které vyjadřovaly celkově pozitivní hodnocení spolupráce obcí. Toto hodnocení může mít obecnější podobu, např. že zapojení do svazku obcí umožnilo řešit ty problémy, které překračují možnosti jedné obce, nebo starostové hodnotili spolupráci jako přínosnou bez dalších podrobností. Pokud bylo hodnocení konkrétnější a byly uvedeny podrobnosti o jednotlivých projektech, které jsou předmětem spolupráce, byly sem řazeny například příspěvky o úspěšném ukončení projektů nebo o úspěšném průběhu projektů, kdy spolupráce přinesla již určité dílčí vý-

22 V některých případech se však spíše jedná o nové formulace.

sledky, nebo se spojenými silami podařilo dosáhnout něčeho, co by se obci, pokud by jednala sama, zřejmě nepodařilo, např. získat dotaci. Jsou sem zahrnuty i příspěvky informující o tom, že sdružení dokončilo strategický plán rozvoje příslušného území a nyní realizuje jednotlivé projekty. Patří sem i příspěvky, které obšírně referují o činnosti těch sdružení, která i přesto, že nezískala dotaci nebo musela překonávat určité komplikace, nakonec projekt úspěšně dokončila; případně že rozsáhlá spolupráce úspěšně probíhá dál; nebo referují o těch sdruženích, v nichž počet úspěšných projektů jednoznačně převažuje nad těmi, které se nepodařilo realizovat.

Do druhé kategorie byly zařazeny ty příspěvky, které vyjadřují negativní hodnocení, obsahují v sobě zklamání, spolupráce se neosvědčila, obec v jednom případě i ze svazku obcí vystoupila, další o tom uvažuje. Jako důvod neúspěchu bylo v jednom případě dále uvedeno, že svazek je příliš velký, a jednou, že je příliš malý na to, aby se mu podařilo dosáhnout původně plánovaných cílů, kvůli kterým byl založen. Byl sem zařazen také příspěvek, který přestože informoval o určitých úspěšně realizovaných projektech pod hlavičkou mikroregionu, celkově vyzařoval velké zklamání, protože starostové se snaží „urvat“ co nejvíce pro svoji obec, spolupráce, partnerství a solidarita s ostatními obcemi je na okraji jejich zájmu a do získávání finančních prostředků přes mikroregion se nezapojují.

Do třetí kategorie byly zařazeny informace, které lze označit jako neutrální, které nevyjadřují žádný negativní ani pozitivní postoj, sem byly zařazeny například příspěvky informující o začátku spolupráce nebo průběhu jednotlivých projektů bez bližších informací, dále sem byly zařazeny příspěvky, které referují o společném postupu obcí v určitém případě, například vyjádření nesouhlasu, podání petice apod., pokud z příspěvku není znám výsledek jednání. Patří sem i příspěvky, které obsahují pozitivně laděná očekávání (starostové v nich například vyjadřují svoje očekávání, že spolupráce bude přínosem, nebo doufají, že žádost o dotaci, kterou si podali, bude úspěšně vyřízena).

Do čtvrté kategorie byly zařazeny ty příspěvky, které i přes to, že se obcím v době napsání příspěvku moc nedařilo, vyjadřují vedle určitého zklamání i pozitivní postoj. Neúspěchy nebo fakt, že se obcím nepodařilo získat na projekt dotaci, je neodrazuje od pokračování ve spolupráci a účasti na společných projektech, případně se snaží finanční zdroje hledat jinde a do budoucna se dívají s vírou, že se dosavadní překážky podaří překonat.

Vzhledem k tomu, že v některých příspěvcích se k činnosti sdružení vyjadřovalo více účastníků, mohla se v rámci příspěvku objevit i dvě různá hodnocení; proto může mít 1 příspěvek záznam i ve dvou kategoriích.

Tabulka 6.5. Hodnocení spolupráce

| Rok | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | celkem | |
|--|----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|--------------|
| Časopis | MO | VS | MO | VS | MO | VS | MO | VS | MO | VS | MO | VS |
| Pozitivní hodnocení spolupráce | 8 | 20 | 5 | 19 | 13 | 14 | 13 | 19 | 14 | 36 | 53/ | 108/ |
| Negativní hodnocení, zklamání | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0/ | 5/ |
| Neutrální hodnocení | 0 | 15 | 0 | 11 | 3 | 5 | 4 | 6 | 8 | 7 | 15/ | 44/ |
| Pokračují i přes překážky a věří ve zlepšení | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2/ | 3/ |
| Celkem | 8 | 38 | 5 | 31 | 17 | 21 | 18 | 26 | 22 | 44 | 70/ | 160/ |
| | | | | | | | | | | | 100 % | 100 % |

Zdroj: *Spolupráce obcí 2005*, SOÚ AV ČR, obsahová analýza časopisu *Veřejná správa a Moderní obec*.

Z tabulky 6.5 je zřejmé, že v obou časopisech naprosto převládají příspěvky, které hodnotí spolupráci obcí pozitivně. Procentuální zastoupení příspěvků, které jsou v hodnocení neutrální, se příliš neliší; o něco vyšší procento neutrálních příspěvků v časopise *Veřejná správa* souvisí s větším zastoupením krátkých několikařádkových informací, které často informují o počátku spolupráce, založení mikroregionu apod. Oba časopisy zařazovaly i příspěvky o případech, kdy sice obce musí překonávat překážky a spolupráce nebo projekty se nedaří přesně podle představ, ale do budoucna se dívají představitelé obcí nebo spolupracujících jednotek s nadějí na zlepšení současného stavu. Na tomto místě je třeba zmínit zvláštní téma „zlepšení spolupráce“, které není ani oblastí spolupráce ani hodnocením a tedy není jinde uvedeno, ale vyskytlo se 4x v časopise *Moderní obec* a 5x v časopise *Veřejná správa*. Naznačuje to, že spolupracovat není jednoduchá věc. Co se však liší, je skutečnost, že časopis *Veřejná správa* publikoval i příspěvky, v nichž bylo vyjádřeno zklamání a zkušenost, týkající se spolupráce s jinými obcemi nebo městy, byla negativní. V časopise *Moderní obec* jsme příspěvky tohoto typu nenašli.

Opět zde však musíme zdůraznit, že tyto informace nevypovídají o tom, jak úspěšně či neúspěšně se rozvíjí spolupráce obcí v České republice, ale že se jedná o mediální obraz této spolupráce a záleží tedy na redakcích příslušných časopisů, jaké informace se rozhodnou otisknout.

6.6 Přeshraniční spolupráce obcí a měst

V souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie nabývá na významu i spolupráce se zahraničními obcemi nebo městy. Také o této problematice oba časopisy referují. Tyto formy spolupráce se objevují nejčastěji v příhraničních oblastech. Přestává se jednat pouze o partnerství, jejichž náplní jsou zejména vzájemné návštěvy, výměna zkušeností a společné kulturní akce, ale i zde se obce snaží spolupracovat při řešení konkrétních problémů, jako je například čištění odpadních vod nebo zajištění zdravotní péče. I zde se může jednat o prostou spolupráci dvou obcí či měst nebo o spolupráci v rámci většího celku, nejčastěji Euroregionu.

6.7 Stručné srovnání časopisů

V čem se oba časopisy shodují a v čem se liší, pokud jde o informace o spolupráci obcí? Časopis Veřejná správa má větší absolutní počet příspěvků za sledované období, časopis Moderní obec má zase větší průměrný počet příspěvků na 1 číslo příslušného časopisu za sledované období. V časopise Veřejná správa se v letech 2002 a 2003 objevovaly speciální rubriky zaměřené přímo na představování jednotlivých mikroregionů – jedné z forem, v nichž se spolupráce obcí odehrává. V časopise Moderní obec rubrika přímo zaměřená na mikroregiony nebyla. Pokud jde o rozsah příspěvků, u časopisu Moderní obec převažovaly informace o rozsahu 0,25 stránky nebo delší, v časopise Veřejná správa bylo takových informací pouze 38 %. U obou časopisů převažovaly příspěvky, které se problematice obcí věnovaly zcela; příspěvky, v nichž byla informace o spolupráci obcí pouze částí rozsáhlejšího článku, byly v menšině. U obou časopisů pocházela informace o spolupráci obcí nejčastěji od novináře, na 2. místě byli starostové, na 3. místě pak představitelé sdružení. Obecně lze říci, že oba časopisy až na některé výjimky referují o stejných oblastech spolupráce, byť se počet příspěvků věnujících se příslušné problematice proměňuje. Výraznější je rozdíl v hodnocení spolupráce. Časopis Moderní obec uvádí informace, v nichž převažuje pozitivní nebo neutrální hodnocení. Časopis Veřejná správa však vedle pozitivně a neutrálně laděných příspěvků seznamuje také s několika případy, v nichž převažuje zklamání a v nichž je spolupráce hodnocena jako neúspěšná.

Literatura

Časopis Moderní obec:

- 2001 (čísla 1-12)
- 2002 (čísla 1-6, 8-12)
- 2003 (čísla 1-12)
- 2004 (čísla 1-12)
- 2005 (čísla 1-10)

Časopis Veřejná správa:

- 2001 (čísla 1/2–51/52)
- 2002 (čísla 1/2–51/52)
- 2003 (čísla 1/2–6, 8-51/52)
- 2004 (čísla 3–51/52)
- 2005 (čísla 1/2–40)

Závěr

„Všichni víme, že lidé nejsou andělé, a že mají tendenci starat se v první řadě o sebe a své věci. Také víme, že ke spolupráci dochází, a že naše civilizace je na ní založena. Jak se může vyvinout spolupráce v situaci, kdy pohnutkou každého jednotlivce je sobectví?“ To jsou úvodní věty z knihy Roberta Axelroda o vývoji spolupráce (Axelrod 1984: 3) a velice dobře se hodí jako úvodní věty našeho závěru o spolupráci obcí. V tomto případě si můžeme za lidi dosadit starosty nebo starostky, případně jiné volené představitele obce a jejich sobecké pohnutky si vyložit jako hájení zájmu jenom jejich vlastní obce. Zájem obce může zahalovat také osobní zájem starosty být znovu zvolen do funkce; což se může podařit, jestliže se starosta vyhne nařčení svých občanů, že se nestará o svou obec. Starostové obcí se ocitají v situaci, která se v literatuře popisuje jako sociální dilema (např. Daves, Messick 2000; Parks 1994; Vugt 1998; a další): vědí, že když se spojí s jinými obcemi kvůli spolupráci na rozvoji území většího, než je katastr jejich obce, bude z toho mít prospěch i jejich obec. Ale také vědí, že musí vyjít se svými občany a že obec má dost svých samostatných požadavků, takže se musí rozhodnout, zda dát členský příspěvek do pokladny svazku obcí, nebo využít prostředky např. k úpravě návsí. A to, že svazek dostane nějakou podporu na případný společný projekt, navíc není jisté.

Obsahová analýza médií (viz kapitolu *Mediální obraz spolupráce...* v této publikaci) uvádí příklad jednoho příspěvku, který „přestože informoval o určitých úspěšně realizovaných projektech pod hlavičkou mikroregionu, celkově vyzařoval velké zklamání, protože starostové se snaží „urvat“ co nejvíce pro svoji obec, spolupráce, partnerství a solidarita s ostatními obcemi je na okraji jejich zájmu a do získávání finančních prostředků přes mikroregion se nezapojují“ (str. 98). Několik citací z anketních dotazníků a z příkladů svazků potvrzuje existenci sociálního dilema v prostředí místní veřejné správy.

„Přetrvává snaha zajímat se pouze o problémy své obce, čímž vznikají problémy při realizaci akce.“
(Železnobrodsko)

„V rámci spolupráce obcí v dobrovolném svazku je největší překážkou podívat se na činnost a potřeby svazku přes hranice svého spravovaného území (katastrální území té či oné obce).“
(Subregion Velké Dářko)

„Různě velké obce různě vzdálené od přirozeného centra regionu mají různé a velmi individuální priority. Tato skutečnost samozřejmě spolupráci neznemožňuje; znamená to pouze, že hledání společných cílů, „to, na čem se většina shodne“, bude náročnější úkol, nežli v případě více homogenních mikroregionů.“ (Sdružení mikroregionu Pelhřimov)

Sociální dilema je pojem vztahující se k situaci, v níž zájem individua (jedné obce zastoupené starostou nebo starostkou) a kolektivu (svazku obcí nebo jiného spolupracujícího sdružení obcí a dalších subjektů) je v konfliktu. Podstatou takové situace je, že každý sleduje své vlastní zájmy a kolektiv jako celek následkem toho strádá. Nejčastěji jsou popisovány a podrobeny výzkumu dvě modelové situace: dilema veřejných služeb (*public good dilemma*) a dilema zdrojů (*resource dilemma*).

Jako příklad prvního dilema se uvádí nejčastěji (viz citované práce) poplatek za televizi; v české situaci téměř aktualita. Jeden může sledovat televizi, aniž by poplatek platil. Je racionální a v jeho zájmu neplatit nic. Ale když se i všichni ostatní budou chovat tímto způsobem, televize nemůže fungovat. Aby se televize zachovala, aspoň část lidí se musí chovat kooperativně a poplatek platit. Nedávný příklad z elektronických médií nám může být také důvěrně známý. Britské listy se před časem obrátily na své čtenáře se žádostí o příspěvek, protože bez něj už redakce není s to BL připravovat. Vzhledem k tomu, že BL vycházejí, zřejmě se řada jejich čtenářů zachovala neracionálně a příspěvek na oznámený účet poslala.

Jako příklad druhého dilema se uvádí historka „tragedie obecních pastvin“ (Hardin 1968 podle Vught 1998). Popisuje situaci, v níž na obecní pastvině pase svá stáda dobytka několik pasáků. Tragédie nastane, když si jeden pasák usmyslí, že když rozšíří své stádo o pár krav, bude to trochu větší zátěž na pastvinu, ale nic se nestane. Když se tak zachovají všichni, pastvina bude nevratně vypasána. Tato modelová situace je v realitě častá, ať jde o jakékoliv přírodní zdroje.

V obou situacích musí někteří členové skupiny jít proti vlastnímu zájmu proto, aby si udrželi dlouhodobý prospěch. Jak jsme viděli z citací z dotazníku ankety, lze považovat situaci starostů a starostek při rozhodování o vstupu do svazku obcí za sociální dilema. Pak můžeme využít některé poznatky získané při výzkumu analogických situací, ať už experimentálních nebo reálných, pro jejich řešení – například že v malé skupině se kooperativní chování objeví snáze než ve velké. Obsahová analýza médií (str. 98) cituje jeden příspěvek, v němž je jako důvod neúspěchu uvedeno, že svazek je příliš velký. Ale není pravda, že čím menší skupina, tím častější kooperativní chování. V jiném příspěvku se uvádí, že svazek je příliš malý na to, aby se mu podařilo dosáhnout původně plánovaných cílů, kvůli kterým byl založen. V naší situaci předpokládáme, že v malých svazcích půjde spolupráce snáze.

„Pokud jde o organizaci akce, svazek obcí je dobrá forma rozvíjení spolupráce. Pokud není svazek příliš velký, je pracovně aktivnější a pružnější. Řadu věcí je třeba řešit operativně a scházení mnohačlenného organizačního celku je složitější.“ (Sdružení obcí Vražkov-Mnetěš)

„Po počátečních úvahách o vytvoření jednoho právního subjektu se představitelé obcí dohodli na vytvoření dvou mikroregionů. Vedle ekonomického důvodu byl dalším důvodem nesouhlas některých obcí s příliš velkým regionem a tudíž i velkou vzdáleností od rozhodovacího centra nově vytvořeného celku.“ (Mikroregion Černilovsko)

Vugt (1998) rozlišuje dvě skupiny řešení sociálního dilema. Jedna kategorie řešení představuje změnu individuálního chování, druhá kategorie řešení jsou důsledky kolektivní akce, ať už jednotlivců nebo skupin. Nebudeme se tímto zabývat podrobněji nyní. Uvedeme jenom ještě několik citací z anketních dotazníků, které naznačují, že představitelé svazků o takových řešeních vědí.

„Podmínkou fungování svazku je dobrá formulace cílů sdružení, stanov i vzájemné kooperace při realizaci cílů. Důležité jsou dobré vztahy a vzájemná důvěra mezi partnery. Pravidelný audit, z něhož je patrné, jak jsou využívány podíly jednotlivých obcí, je podmínkou vzájemné důvěry.“ (Sdružení obcí Vražkov-Mnetěš)

„Důležitá pro fungování svazku a spolupráci obcí jsou pravidelná jednání zabývající se cíli a projekty nejen celého mikroregionu, ale i jednotlivých obcí.“ (Mikroregion Podřipsko)

„Pozitivní zkušenost umožňuje další spolupráci, úspěšně realizovaný projekt zvyšuje prestiž mikroregionu.“ (Sdružení mikroregionu Pelhřimov)

Je zřejmé, že sociální dilema starostů a starostek může využít nabídnutá řešení jak z jedné, tak z druhé kategorie řešení. Konkrétní situace určitého svazku je však jedinečná a konkrétní řešení vždy závisí na jejím vyhodnocení.

Literatura

- Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Dawes, R. M., D. M. Messick. 2000. „Social Dilemmas.“ *International Journal of Psychology* 35: 111-116.
- Hardin, G. 1968. „The tragedy of commons.“ *Science* 162: 1243-1248.
- Parks, C. D., A. D. Vu. 1994. „Social Dilemma Behavior of Individuals from Highly Individualist and Collectivist Cultures“. *The Journal of Conflict Resolution* 38 (4): 708-718. <http://www.jstor.org/> Navštíveno 17. 2. 2006.
- Vugt, Mark Van. 1998. „The conflicts in modern society.“ *The Psychologist* 11: 289-292.

Shrnutí

V souvislosti s obnovením obecního zřízení v České republice zákonem č. 367/1990 Sb. došlo k rozsáhlému osamostatňování dříve sloučených obcí. Počet obcí se zvýšil o třetinu na cca 6 tisíc. Většina z 2 199 nově vzniklých obcí má velikost od 50 do 500 obyvatel. Tento proces, který probíhal nejintenzivněji v první polovině 90. let, je ve studii popsán z hlediska území a počtu obyvatel dotčených obcí. Východiskem je databáze dotčených obcí s řadou proměnných umožňujících deskripci procesu osamostatňování. Rozdrobenost sídelní struktury, která je důsledkem popisovaného procesu, ale která není specifikem jenom České republiky, je důvodem k úvahám o tom, jak v takové situaci zajistit efektivní veřejnou správu; jak dát do souladu velikost obce, efektivitu správy a lokální demokracii. Historii této diskuze a možným východiskům se ve studii věnuje text M. Illnera Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie.

Současně s rozpadem obcí na samostatné územní jednotky se objevila první dobrovolná seskupení obcí, jejichž účelem byla spolupráce k dosažení společných cílů. Na počátku tisíciletí dosáhl jejich počet několika set. Nový zákon č. 128/2000 Sb. o obecním zřízení určuje jako základní formu spolupráce dobrovolný svazek obcí. Pro získání informací o stavu a fungování svazků, a také o postojích představitelů svazků ke spolupráci, byla realizována elektronická anketa mezi představiteli svazků. Je východiskem pro deskripci a analýzu postavení tohoto nového politického subjektu na lokální úrovni. Výzkum svazků je doplněn případovými studiemi tří konkrétních svazků: Mikroregion Černilovsko (T. Neumanová), Dobrovolný svazek obcí Podřipsko (O. Sedláček) a Sdružení mikroregionu Pelhřimov (P. Říčan) a tyto jsou v publikaci zveřejněny.

Spolupráce obcí začala být frekventovaným pojmem ve veřejné správě až poté, co vešel v platnost nový zákon o obcích z roku 2000. Tehdy se svazky obcí, vedle krajů a obcí, staly možným příjemcem finanční podpory z různých programů. Zvýšila se také frekvence tématu spolupráce v médiích. Jaký obraz o spolupráci obcí se vytvořil, vyplynulo z obsahové analýzy týdeníku Veřejná správa a měsíčníku Moderní obec (V. Patočková).

Studie, jež je součástí řešení projektu „Spolupráce obcí – prvek lokální demokracie a nástroj efektivní samosprávy“, je doplněna informací o formách spolupráce, jak jsou praktikovány v některých evropských zemích.

Summary

The municipal system in the Czech Republic was restored with the introduction of Act No. 367/1990 Coll., which resulted in formerly amalgamated municipalities undergoing a process that rendered them independent, autonomous entities. During this process the number of municipalities in the country increased by one-third to approximately 6000. The majority of the 2199 newly emerged municipalities have between 50 and 500 inhabitants. This process, the most intense period of which was in the first half of the 1990s, is described in the study from the perspective of the territory and the number of inhabitants in the municipality. A database of municipalities was developed using a number of variables, which make it possible to describe the process whereby the municipalities become autonomous. The disintegration of the settlement structure that resulted from this process, though it is not specific to the Czech Republic alone, is cause for reflections on how the effectiveness of public administration is ensured in such a situation, and how to reconcile municipality size, effectiveness of administration, and local democracy. The history of this discussion and modern approaches to it are the focus of the section in the study by M. Illner – Municipality Size, Effectiveness of Administration, and Local Democracy.

As the municipalities were disintegrated into autonomous territorial units there simultaneously emerged the first voluntary groupings of municipalities, the purpose of which was cooperation to achieve common aims. By the turn of the millennium there were several hundred such groupings. The new Act No. 128/2000 Coll. on the municipal system specifies the voluntary union of municipalities as a basic form of inter-municipal cooperation. In order to obtain information on the unions and how they function and on the attitudes of representatives of such unions towards cooperation, an electronic survey was conducted among representatives of the unions, the results of which were used to describe and analyse the position of this new political entity at the local level. The research on unions is accompanied by case studies of three specific unions of municipalities – the Černilovsko Microregion (by T. Neumanová), the Voluntary Union of Municipalities in Podřipsko (by O. Sedláček) and the Association of the Pelhřimov Microregion (by P. Říčan) – and these are published in the study.

Inter-municipal cooperation has come to be a frequently used term in public administration, ever since the new act on municipalities came into effect in 2000. At that time the unions of municipalities, alongside the regions and municipalities, became potential recipients of financial support from various programmes. The topic also began to appear with increasing frequency in the media. The image of inter-municipal cooperation that surfaced in the media was examined in a content analysis of the weekly magazine “Public Administration” and the monthly “Modern Municipality” (by V. Patočková).

This study is part of the outcome of work on the project “Inter-Municipal Cooperation – An Element of Local Democracy and an Effective Tool of Autonomous Local Government”, and it also contains information on the forms of cooperation practised in some other European countries.

Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit der Erneuerung des Gemeinde-Systems in Tschechien durch das Gesetz Nr. 367/1990 Sb. kam es zu einer umfangreichen Verselbstständigung früher zueinandergehöriger Gemeinden. Die Anzahl der Gemeinden stieg um knapp ein Drittel auf ca. 6000. Die meisten der 2199 neu entstandenen Gemeinden haben eine Größe von 50 bis 500 Einwohnern. Dieser Prozess, der Anfang der 90er Jahre am intensivsten verlief, wird in der Studie vom Standpunkt des Gebiets und der Anzahl der betroffenen Gemeinden beschrieben. Ausgangspunkt ist die Datenbank der betreffenden Gemeinden mit verschiedenen Variablen, die eine Beschreibung des Prozesses der Autonomisierung ermöglichen. Die Zersplitterung der Siedlungsstruktur, die nicht nur in Tschechien eine Folge des beschriebenen Prozesses ist, gibt Anlass zu Überlegungen darüber, wie in einer solchen Situation eine effektive öffentliche Verwaltung gewährleistet werden kann – wie man die Größe der Gemeinden, die Effektivität der Verwaltung und die lokale Demokratie in Einklang bringen kann. Der Geschichte dieser Diskussion und den möglichen Ausgangspunkten widmet sich in der Studie der Text von M. Illner, „Die Größe von Gemeinden, die Effektivität ihrer Verwaltung und die lokale Demokratie“.

Zeitgleich mit dem Zerfall der Gemeinden in selbstständige Gebietseinheiten bildeten sich auch die ersten freiwilligen Gruppierungen von Gemeinden, deren Zweck die Zusammenarbeit zur Erreichung gemeinsamer Ziele war. Anfang des neuen Jahrtausends gab es bereits mehrere Hundert dieser Gruppierungen. Das neue Gesetz über das Gemeinde-System Nr. 128/2000 Sb. bestimmt als Grundform der Kooperation den freiwilligen Gemeinde-Verband. Um Informationen über den Zustand und die Funktionsweise der Verbände sowie zur Meinung von Vertretern der Verbände über diese Zusammenarbeit zu erhalten, wurde unter Vertretern der Verbände eine elektronische Umfrage durchgeführt. Sie bildet den Ausgangspunkt für die Beschreibung und Analyse der Stellung dieses neuen politischen Subjekts auf lokaler Ebene. Die Untersuchung der Verbände wird durch Fallstudien an drei konkreten Verbänden ergänzt: an der Mikroregion Černilovsko (T. Neumanová), den freiwilligen Gemeinde-Verband Podřipsko (O. Sedláček) und der Vereinigung der Mikroregion Pelhřimov (P. Říčan). Die Ergebnisse werden in der Studie veröffentlicht.

Die Gemeinde-Kooperation wurde erst nach Inkrafttreten des neuen Gemeinde-Gesetzes im Jahre 2000 ein frequentierter Begriff. Durch dieses Gesetz konnten Gemeinde-Verbände, neben Bezirken und Gemeinden, Fördermittel aus verschiedenen Programmen erhalten. Auch wurde das Thema Kooperation in den Medien häufiger behandelt. Welches Bild von der Gemeinde-Kooperation gebildet wurde, geht aus der Inhaltsanalyse der Wochenzeitschrift *Veřejná správa* (Öffentliche Verwaltung) und der monatlichen erscheinenden *Moderní obec* (Die moderne Gemeinde) hervor (V. Patočková).

Die Studie, die Teil des Projektes „Kooperation der Gemeinden – Element der lokalen Demokratie und Instrument einer effektiven Selbstverwaltung“ war, wird durch Informationen über Kooperationsformen ergänzt, die in einigen anderen europäischen Ländern praktiziert werden.

Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990

Zdenka Vajdová, Daniel Čermák, Michal Illner

Edice Sociologické studie/Sociological Studies 06:2

Řídí: Marie Čermáková

Překlady: Robin Cassling, Daniel Meier

Redakce: Anna Gabrielová

Návrh edice a obálka: Zdeněk Trinkewitz

Sazba: Petr Teichmann

Tisk a vazba: Knihovna Akademie věd ČR, Praha

Vydal: Sociologický ústav AV ČR

Jilská 1, 110 00 Praha 1

Náklad 180 výtisků

1. vydání

Praha 2006

Prodej zajišťuje Tiskové a ediční oddělení

Sociologického ústavu AV ČR

tel.: 222 221 761, fax: 222 220 143

e-mail: prodej@soc.cas.cz