

KONSOLIDACE OBECNÍ STRUKTURY V ČESKÉ REPUBLICE: MEZI SLUČOVÁNÍM OBCÍ A MEZIOBECNÍ SPOLUPRACÍ CONSOLIDATION OF MUNICIPAL STRUCTURES IN THE CZECH REPUBLIC: BETWEEN THE AMALGAMATION OF MUNICIPALITIES AND INTER- MUNICIPAL COOPERATION

Jiří Ježek¹

¹ doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D., Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta ekonomická, jezekji@kge.zcu.cz

Abstract: Alongside France, Italy and Slovakia the Czech Republic belongs to the countries with the most fragmented municipal structure. The aim of this paper is to analyze the attitudes of representatives of the Czech municipalities to two ideal forms of consolidation of the structure: amalgamation of the municipalities and inter-municipal cooperation. It is based on the survey results, which took place in the summer of 2015, which was attended by 573 municipalities and towns. The research has shown that the representatives of the Czech municipalities significantly prefer inter-municipal cooperation. In the case of amalgamation of the municipalities they are primarily afraid of loss of identity of the merging municipalities. As shown by foreign experience, to encourage inter-municipal cooperation it is necessary to access conceptually (model), with respect to its objectives and tasks, financing method, the territorial reach and organizational and legal structures.

Keywords: municipal structure, consolidation, amalgamation, inter-municipal cooperation, Czech Republic

JEL Classification: R 58

ÚVOD

Globální ekonomická krize, úsporná opatření v oblasti veřejné správy, rostoucí komplexita komunálních úkolů a rostoucí požadavky na kvalitu a efektivitu veřejných služeb, to vše jsou faktory, které v posledních letech vedly v mnoha zemích ke slučování obcí nebo k posílení meziobecní spolupráce (Alber, Zwilling, 2014; Nižňanský, 2009; Hulst, van Montford, 2007 a jiní). Otázka fragmentované obecní struktury přitom není novým problémem. V evropském kontextu začínají mít malé obce problémy s poskytováním veřejných služeb již v 60. letech 20. století. Změny územně-správních struktur, zvláště na lokální úrovni, se od té doby s větší či menší naléhavostí jeví jako nezbytnost. Od administrativních reforem se především očekává, že odstraní územní disparity mezi plátcí a uživateli veřejných služeb, posílí demokratické principy vládnutí a v neposlední řadě zvýší akceschopnost obcí v podmínkách globální konkurence. Obce si totiž

v současné době stále více konkurují a „bojují“ mezi sebou o rezidenty, kvalifikované pracovní síly, investory, turisty apod. Změnou administrativních struktur většinou rozumíme slučování územně-správních jednotek (hlavně obcí) anebo posilování spolupráce územně-správních celků (obcí mezi sebou navzájem, v rámci městských regionů, aglomerací či metropolitních regionů). (Ferlandino, Molinari, 2009; Baldersheim, Rose, 2010; Gödl, 2013). Snahy o konsolidaci obecní struktury nejsou ničím neznámým ani v ČR. Již v 70. a 80. letech minulého století, přestože jsme byli od ostatní Evropy odděleni železnou oponou, probíhalo slučování obcí i u nás. Komunistický režim, podobně jako západoevropské vlády, považoval fragmentovanou municipální strukturu za ekonomicky neefektivní, a snažil se dosáhnout direktivně slučování obcí. Na rozdíl od západních zemí, jejichž vlády se snažily slučování obcí dosáhnout pomocí společenského konsensu, nebyly v bývalých

socialistických zemích úvahy o společenských dopadech tohoto procesu, zvláště o ztrátě místní identity, brány v úvahu. Takže většina obcí, které se v 70. a 80. letech násilně sloučily, se počátkem 90. let zase osamostatnila. Až v roce 2005 přišlo v Ministerstvo vnitra s myšlenkou vytváření společenství obcí, podle francouzského vzoru, která však nezískala politickou podporu. V posledních letech diskusi na toto téma vyvolal zvláště projektu Svazu měst a obcí ČR „Obce sobě“, který se snaží prosadit vznik dobrovolných sdružení obcí v rámci správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Česká republika, společně s Francií, Itálií a Slovenskem patří k zemím s nejvíce roztržštěnou obecní strukturou, jejíž řešení se stává stále naléhavější (Bernard, Kostecký, Illner, Vobecká, 2011; Jetmar a kol., 2015; Ježek, Kopecký, Malast, 2016).

1. CÍL A METODIKA

Cílem příspěvku je analýza postojů představitelů českých obcí a měst ke slučování obcí a k meziobecní spolupráci a jejich diskuse na pozadí dosavadních poznatků a v kontextu hledání principů a nástrojů vládní politiky v této oblasti. Článek staví na výsledcích dotazníkového šetření představitelů obcí a měst v ČR, který probíhal v červenci a srpnu 2015 v

rámci řešení projektu Technologické agentury ČR ev. č. TD020323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“, jehož nositelem byla Západočeská univerzita v Plzni.

Empirický výzkum probíhal on-line formou. Prostřednictvím e-mailu byly o spolupráci požádány všechny obce a města v České republice (6253). V případě měst byl příslušný mail zaslán adresně starostovi, tajemníkovi a také vedoucím odborů rozvoje města nebo územního plánování. Dotazník kompletně vyplnilo 573 respondentů (za každou obec vždy jeden dotazník). Návratnost dotazníků činila 9,16 %. Respondenty byli starostové nebo místostarostové obcí a měst (49,2 %), vedoucí pracovníci veřejné správy (34,4 %) nebo referenti (odborní pracovníci – 13,4 %).

Výsledná struktura respondentů řádově odpovídá poměrnému zastoupení jednotlivých velikostních kategorií obcí a měst s tím, že návratnost dotazníků byla zvláště v případě měst nad 10 000 obyvatel vyšší, než odpovídá průměru. Jejich podstatně menší podíl na celkovém počtu vyplněných dotazníků celkové výsledky výzkumu příliš neovlivňuje (tabulka 1). Výzkum probíhal na celém území ČR, přičemž počet vyplněných dotazníků řádově odpovídá počtu obcí v jednotlivých krajích (tabulka 2).

Tab. 1: Struktura vyplněných dotazníků podle velikostních kategorií obcí v ČR

| <i>velikostní kategorie obcí</i> | <i>počet obcí</i> | <i>počet dotázaných obcí</i> | <i>v %</i> |
|----------------------------------|-------------------|------------------------------|------------|
| do 199 | 1448 | 91 | 6,28 |
| 200-999 | 3371 | 291 | 8,63 |
| 1000-1999 | 747 | 75 | 10,04 |
| 2000-4999 | 415 | 45 | 10,84 |
| 5000-9999 | 141 | 19 | 13,48 |
| 10000-19999 | 69 | 19 | 27,53 |
| 20000-49999 | 43 | 17 | 39,54 |
| 50000 a více | 19 | 16 | 84,21 |
| ČR celkem | 6253 | 573 | 9,16 |

Zdroj: ČSÚ, 2015

Tab. 2: Struktura vyplněných dotazníků podle krajů ČR

| | počet obcí | počet vyplněných dotazníků | v % |
|----------------------|---------------|----------------------------------|-------|
| Hlavní město Praha | 1 | 1 | 100,0 |
| Středočeský kraj | 1 145 | 101 | 8,82 |
| Jihočeský kraj | 623 | 64 | 10,27 |
| Plzeňský kraj | 501 | 55 | 10,98 |
| Karlovarský kraj | 132 | 17 | 12,88 |
| Ústecký kraj | 354 | 31 | 8,76 |
| Liberecký kraj | 215 | 18 | 8,37 |
| Královéhradecký kraj | 448 | 40 | 8,93 |
| Pardubický kraj | 451 | 38 | 8,43 |
| Kraj Vysočina | 704 | 63 | 8,95 |
| Jihomoravský kraj | 673 | 55 | 8,17 |
| Olomoucký kraj | 399 | 33 | 8,27 |
| Zlínský kraj | 307 | 28 | 9,12 |
| Moravskoslezský kraj | 300 | 29 | 9,67 |
| ČR celkem | 6 253 | 573 | 9,16 |

Zdroj: ČSÚ, 2015

2. REŠERŠE DOSAVADNÍCH POZNATKŮ

Otázka slučování obcí a meziobecní spolupráce je dnes předmětem vědecké i politické diskuse snad ve všech vyspělých zemích. Většina nám známých výzkumných výsledků má národní rámeček. Souhrn zkušeností vybraných evropských zemí, zpracovaný formou případových studií, přinášíme v publikaci Ježek, Kopecký, Malast (2016) „Spolupráce obcí a měst. České a evropské přístupy ke slučování obcí a meziobecní spolupráci“, v níž lze nalézt také odkazy na příslušné literární zdroje. Výsledky mezinárodních komparativních výzkumů ukazují, že počet faktorů, ovlivňujících úspěšnost slučování obcí a meziobecní spolupráce je natolik velký a zkušenosti jednotlivých zemí natolik odlišné (odraz odlišných kulturních, resp. institucionálně-správních tradic jednotlivých zemí), že jejich zobecnění je velmi obtížné (Swianiewicz, 2010; Zimmermann, Höflechner, Rindlisbacher, 2016). Při posuzování výhod a nevýhod, resp. přínosů a ztrát slučování obcí a meziobecní spolupráce, jako dvou způsobů konsolidace obecní struktury, se většinou berou v úvahu taková

kritéria, jako efektivnost fungování veřejné správy, demokratičnost rozhodování, finanční aspekty anebo výhody či nevýhody pro samotné obce a pro stát jako celek. V literatuře nalezneme také snahy o jejich typologizaci, které jsou většinou kritizovány, neboť jsou často schématické a podstatné odlišnosti neberou v úvahu. Viz například Hulst a van Montfort (2007), Klimovský (2009), Gluhak, Ivanović, Jackson, Podolnjak, 2010; Dušek (2010), Matschek (2011), Ježek, Kopecký, Malast (2016) a jiní. Zvláště zobecňování zkušeností s meziobecní spoluprací je velmi obtížné, neboť může mít různý rozsah, délku trvání a intenzitu (od jednoúčelových a krátkodobých forem až k víceúčelovým a dlouhodobým formám), různou právní formu (od neformální spolupráce, bez právní formy, až po velmi komplikované právně-organizační struktury) či různé oblasti působení (od zajištění technické infrastruktury jako je zásobování vodou, odkanalizování nebo nakládání s odpady, přes školství, kulturu a sportu až po sociální služby, zdravotní péči, veřejnou dopravu, společné plánování nebo administrativní činnosti).

V následujících dvou subkapitolách přinášíme v literatuře nejčastěji zmiňované argumenty pro a proti slučování obcí a meziobecní spolupráci (Alber, Zwilling, 2014; Čermák, Illner, Vajdová, 2006; Biwald, Hack, Wirth, 2006; Gluhak, Ivanović, Jackson, Podolnjak, 2010; Hulst, van Montfort, 2007; Khendriche Trhlinová, 2014; Matschek, 2011; Stirn, 2013; Swianiewicz, 2010; Ježek, Kopecký, Malast, 2016).

2.1 Argumenty pro a proti slučování obcí

V kontextu zvyšování efektivnosti veřejné správy se od slučování obcí většinou očekává, že povede k rozšíření nabídky a k vyšší kvalitě veřejných služeb, což přesahuje možnosti malých obcí. Velké obce totiž většinou disponují více zdroji (jak finančními, tak lidskými), že mohou lépe uspokojovat potřeby a přání místních obyvatel. Často se také očekává, že slučování obcí přispěje k větší profesionalizaci veřejných služeb a ke snížení celkových nákladů. Proti slučování obcí hovoří praktické zkušenosti mnohých obcí. Slučováním se většinou počet zaměstnanců nesnižuje. Naopak. Personální náklady jsou většinou vyšší, než činí součet personálních nákladů obcí před jejich sloučením. Větší obce mají obvykle více úkolů, a tudíž vyšší personální náklady. Častým důsledkem slučování obcí je také nárůst byrokracie. Dobrovolnictví, s nímž se často setkáváme v malých obcích, je po sloučení obcí většinou nahrazováno činností profesionálních zaměstnanců. Teorie veřejné volby předpokládá, že pro jednotlivé veřejné služby existuje odlišná optimální velikost místa poskytování. Slučování obcí jde většinou proti uplatnění tohoto principu. Pokud je např. pro dvě obce výhodnější mít společnou školu, nemusí to platit pro jiné služby, jako je např. svoz komunálního odpadu. Výhodu malých obcí lze spatřovat také v tom, že jsou většinou přehlednější a méně komplexní, než velké obce, takže jsou schopné rychleji a méně byrokraticky řešit vznikající problémy.

Malé obce mají problém obsadit politické pozice (starosta, obecní zastupitelstvo), takže jejich sloučením se může tento problém zlepšit. Tím může současně dojít k růstu atraktivity zmíněných politických pozic, resp. zastávaných správních úřadů. Na druhé straně politická participace občanů je v malých obcích vyšší,

než v obcích velkých. Podobně v případě pocitu sounáležitosti s obcí. Identifikace obyvatel s obcí (místní identita) je v ČR, jak ukazují četné sociologické výzkumy, v porovnání s vyššími územními celky (např. kraji nebo státem), podstatně vyšší, než v okolních zemích. Obyvatelé Německa či Rakouska cítí silnou identitu k spolkovým zemím a k historicky vzniklým regionům. Rozhodování o optimální velikosti obce je velmi obtížné i z toho důvodu, že při slučování obcí nemůžeme zohlednit všechny požadavky. Vždy se jedná o politické rozhodnutí, přičemž počet obyvatel je pouze jedním z kritérií.

Pokud se jedná o způsob financování, tak ve prospěch slučování obcí hovoří snižování závislosti velkých obcí na vyšších úrovních veřejné správy (regionální/ krajské, národní). Slučováním dochází také k růstu místní finanční autonomie. Při vyjednávání s regionální správou nebo s centrálními úřady mají větší obce obvykle lepší výchozí pozici. Je-li obecní struktura příliš rozdrobená, tak existují vyšší výdaje na veřejnou správu jako celek, a také nutnost finančního vyrovnávání mezi velkými a malými obcemi. To většinou znamená nutnost posilování malých obcí v rámci rozpočtového určení daní. Kritikové často argumentují, že úspora nákladů je fikcí, protože například sloučením dvou slabých obcí nevznikne finančně silná obec. Nesníží se ani potřeby místních obyvatel. Naopak budou spíše větší a hlavně komplexnější.

Z pohledu obcí se slučováním obcí posiluje pozice starosty, dochází k profesionalizaci veřejné správy a vytváří se větší prostor pro vyjednávání obcí s regionálními a národními vládami. Jako riziko se nejčastěji uvádí ztráta autonomie a místní identity sloučených obcí. Z pohledu státu se sloučením obcí vytváří prostor pro vznik kapitálově silnějších a výkonnějších obcí, na které může do budoucna přenést některé pravomoci (v rámci pokračující decentralizace) a které poskytují komplexnější veřejné služby.

Z hlediska uplatňování demokratických principů vládnutí se slučováním obcí vytváří příležitost pro zvyšování vlivu a legitimity zvolených představitelů, na rozdíl od netransparentních forem kooperace. Za riziko se považuje snížení

politické zodpovědnosti, tedy vzdálení se volených představitelů od občanů anebo střet kulturních odlišností obyvatel původních obcí.

2.2 Argumetny pro a proti meziobecní spolupráci

Z pohledu obcí představuje meziobecní spolupráce možnost zachování autonomie a přitom postupné sblížení s okolními obcemi, které mají o spolupráci zájem. Spolupracují s těmi, se kterými sdílejí stejné potřeby a v rámci takových organizačních struktur, které jim vyhovují. Nejčastěji uváděným rizikem meziobecní spolupráce jsou problémy spojené s rozhodováním (dosažení dohody je většinou časově náročné) a s rozpočítáváním nákladů v případě společných služeb nebo projektů. Každá změna vyžaduje intenzivní komunikaci a hledání konsensuálního řešení. Někdy se může jednat o nekonečný proces.

Z pohledu státu si obce zachovávají politickou identitu, takže nejsou zapotřebí velmi nepopulární zásahy do velikostní struktury obcí anebo jejich autonomie. Výhodou je také skutečnost, že ke spolupráci může docházet ve vybraných územích a při řešení konkrétních problémů. Tam kde je to zapotřebí. Spolupráce se může zintenzivňovat, stejně tak může být revidována nebo ukončena.

Z hlediska uplatňování demokratických principů společenského řízení nevznikají obavy o ztrátu místní identity. Na druhé straně vzniká riziko, že pokud obec spolupracuje v mnohých oblastech, narůstá politický vliv administrativních pracovníků a klesá možnost kontroly ze strany volených zástupců a tím také občanů.

3. SLUČOVÁNÍ OBCÍ NEBO INTENZÍVNĚJŠÍ MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE?

Podle vyjádření respondentů bychom v České republice měli větší pozornost než slučování obcí věnovat dobrovolné spolupráci obcí, kterou více jak 1/2 respondentů považuje za nejlepší cestu, jak konsolidovat roztráštěnou strukturu místní samosprávy. V případě slučování obcí mají respondenti (49 % (největší obavu ze ztráty místní identity a výjimečnosti. Zvláště představitelé nejmenších obcí do 1 tisíce obyvatel to vidí jako překážku. Dalšími

argumenty proti slučování obcí jsou tradiční rivalita obcí (26 %) a obava, že sloučením obce s jinou se zvětší dojezdová vzdálenost a zhorší dostupnost některých veřejných služeb (24 %). Přibližně 1/4 respondentů se dále obává, že slučování obcí by vedlo k oslabení rozhodovacího vlivu slučovaných obcí a k upřednostňování rozvoje centrálních obcí na úkor okrajových, tak jako v 70. letech minulého století při zavádění systému střediskových obcí. Pokud by ke slučování obcí mělo podle respondentů přeci jen dojít, tak konečné slovo o tom, ke které obci se přičlení, by měli mít občané slučovaných obcí (37 %). Podle názoru 21 % představitelů obcí nejsou lidé v obcích o přínosech slučování dostatečně informováni. Procesu slučování také podle některých (10 %) brání místní politici, neboť zrušením obcí, resp. jejich přičleněním k jiným, by došlo k odstranění sítě neformálních a klientelistických vztahů. Obecně někteří postrádají politickou podporu slučování obcí a dohodu klíčových politických stran o jeho nezbytnosti (7 %). K tomu lze dodat, že jedním z významných faktorů, který přispěl k úspěšnosti slučování obcí v letech 2011 až 2015 ve Štýrsku (Rakousku) byla právě dohoda dvou vůdčích politických stran, zastoupených v zemské vládě.

Více než 27 % respondentů zastává názor, že místo slučování obcí bychom v ČR měli pokračovat přenesením dalších kompetencí a upevněním pozice obcí s rozšířenou působností (ORP). Takto se vyjádřilo 27% představitelů obcí a měst, přičemž takové řešení by uvítali zvláště zástupci malých měst (velikostní kategorie 5 až 20 tisíc).

Pro více než 50 % dotázaných je meziobecní spolupráce nejpřirozenějším způsobem konsolidace roztráštěné obecní struktury, která na území ČR existuje od 19. století. Ve prospěch intenzivnější spolupráce obcí nejvíce hovoří rostoucí komplexita problémů, na jejichž řešení nemají samostatné obce dostatečné zdroje a kapacity (lidské, finanční znalostní i organizační). Takto se vyjádřilo 51 % představitelů obcí a měst. Dalším důvodem k zintenzivnění meziobecní spolupráce je nedostatek finančních prostředků (40 %) a aktuální tlak problémů, které nejsou samostatné obce schopné řešit (32 %).

4. HLEDÁNÍ OPTIMÁLNÍHO MODELU FUNGOVÁNÍ MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE

Otázky týkající se nalezení optimálního modelu fungování meziobecní spolupráce byly v rámci dotazníkového šetření strukturovány a formulovány tak, aby umožnily formulovat koncepční přístup (vládní politiku) v této oblasti - co by měla vláda dělat, aby vytvořila vhodné prostředí pro meziobecní spolupráci v ČR. Východiskem nám byla poznatky teorie administrativních reforem, kterou jsme aplikovali na oblast meziobecní spolupráce (Ferlie, Lynn Jr., Pollitt, 2007). Má-li se k podpoře meziobecní spolupráce přistupovat

koncepčně, tak je nutné vyjasnit následující otázky: cíle a úkoly, způsob financování, územní dosah a organizačně-právní formu (Schubert, Bandelow, 2003 a jiní). Jedná se o osvědčený postup, který jsme úspěšně uplatnili v souvislosti s formulováním vládní politiky v oblasti regionálních rozvojových agentur (Ježek, 2006).

Co by mělo být cílem meziobecní spolupráce, resp. v jakých oblastech k meziobecní spolupráci nejčastěji dochází, nám ukazuje tabulka 3. Jedná se o klíčové oblasti jako odpadové hospodářství, školství, sociální služby a cestovní ruch.

.

Tab. 3: Nejvýznamnější oblasti meziobecní spolupráce v České republice (v % respondentů)

| | celkem (průměr) | do 999 obyvatel | 1.000 až 1.999 obyvatel | 2.000 až 4.999 obyvatel | 5.000 až 9.999 obyvatel | 10.000 až 19.999 obyvatel | 20.000 až 49.999 obyvatel | 50.000 a více obyvatel |
|---|--------------------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| Odpadové hospodářství | 57 | 59 | 50 | 37 | 59 | 63 | 63 | 46 |
| Základní školství | 52 | 58 | 55 | 41 | 46 | 43 | 32 | 46 |
| Podpora cestovního ruchu | 41 | 29 | 29 | 46 | 62 | 58 | 73 | 54 |
| Sociální služby | 41 | 35 | 43 | 32 | 55 | 53 | 56 | 32 |
| Technická infrastruktura | 37 | 34 | 40 | 41 | 37 | 45 | 41 | 43 |
| Dopravní obslužnost | 37 | 32 | 34 | 24 | 42 | 63 | 37 | 57 |
| Předškolní výchova | 37 | 46 | 26 | 27 | 31 | 28 | 20 | 29 |
| Požární ochrana | 37 | 45 | 31 | 29 | 31 | 45 | 17 | 4 |
| Životní prostředí, krajina, příroda | 35 | 29 | 31 | 34 | 38 | 48 | 49 | 57 |
| Kultura | 34 | 32 | 45 | 27 | 44 | 38 | 34 | 14 |
| Veřejná bezpečnost (otázka kriminality, městské policie atd.) | 31 | 25 | 38 | 41 | 42 | 35 | 37 | 29 |
| Pořádání společných akcí | 31 | 29 | 34 | 20 | 35 | 38 | 39 | 18 |
| Sport | 28 | 28 | 36 | 17 | 35 | 28 | 27 | 7 |
| Strategické plánování rozvoje (společné vize, strategie, projekty) | 25 | 18 | 28 | 5 | 34 | 43 | 37 | 46 |
| Spolupráce v oblasti správních činností (právní podpora, informatizace, účetnictví aj.) | 24 | 24 | 24 | 22 | 34 | 38 | 15 | 7 |
| Zdravotnictví | 23 | 23 | 22 | 20 | 32 | 25 | 27 | 11 |
| Místní komunikace | 23 | 26 | 26 | 20 | 17 | 13 | 24 | 11 |
| Územní plánování | 22 | 13 | 14 | 20 | 35 | 48 | 39 | 50 |
| Zlepšení image obce, města, regionu | 21 | 15 | 12 | 22 | 32 | 30 | 34 | 32 |
| Volný čas dětí | 21 | 20 | 28 | 17 | 24 | 20 | 22 | 7 |
| Krizový management | 18 | 13 | 19 | 17 | 27 | 28 | 27 | 11 |
| Dotační management (příprava rozvojových projektů a jejich řízení) | 17 | 15 | 19 | 7 | 18 | 28 | 22 | 18 |
| Prosazování společných zájmů/ lobbying | 15 | 14 | 19 | 20 | 17 | 15 | 15 | 11 |
| Podpora ekonomického rozvoje | 14 | 11 | 10 | 7 | 21 | 20 | 24 | 36 |
| Podpora malého a středního podnikání | 11 | 8 | 16 | 7 | 15 | 25 | 20 | 7 |
| Podpora zemědělství (ekologie, regionální produkty apod.) | 10 | 9 | 16 | 10 | 6 | 10 | 12 | 4 |
| Řešení drogové a azylové problematiky | 7 | 4 | 5 | 2 | 13 | 10 | 20 | 0 |
| Řešení problémů mladých lidí | 5 | 5 | 2 | 7 | 7 | 13 | 2 | 0 |
| Bytová výstavba | 2 | 1 | 2 | 0 | 3 | 5 | 0 | 4 |
| Řešení problémů marginalizovaných skupin obyvatelstva | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 3 | 5 | 4 |
| Integrace cizinců | 1 | 0 | 2 | 0 | 3 | 3 | 5 | 4 |

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření představitelů obcí a měst (N= 573)

4.1 Forma financování

Podle vyjádření 52 % respondentů nelze při financování meziobecní spolupráce spoléhat pouze na strukturální fondy. Klíčovou složku by měly tvořit členské příspěvky a samofinancování. Dalším zdrojem příjmů organizací meziobecní spolupráce, tak jako je tomu v zahraničí, by měly být speciální dotační

programy (státní nebo krajské), které jsou důležité zvláště v situaci, kdy organizace meziobecní spolupráce nejsou nositeli žádného projektu financovaného z ESF a mají problémy se zajištěním běžného chodu. Pouze cca 1/4 respondentů uvedla jako klíčový zdroj strukturální fondy EU. Financování meziobecní spolupráce formou stanoveného podílu na sdílených daních by preferovalo 27 %

respondentů. Takový způsob financování je ovšem podle expertů představitelný pouze v případě spolupráce obcí v rámci ORP, kdy by na základě zákona, podobně jako je tomu např. ve Francii, museli obce vytvořit společenství obcí, na které by stát přenesl z obcí nebo krajů některé pravomoci v oblasti státní správy.

4.2 Územní působnost

Podle 2/3 obcí a měst je nejpřirozenější formou spolupráce se sousedními obcemi, s nimiž sdílí řadu problémů. Jako druhou v pořadí (34 %) uvádějí spolupráci v rámci správních obvodů obcí s rozšířenou působností (ORP). Výzkum ukázal, že si představitelé místních samospráv začínají na tyto územní jednotky pomalu zvykat. Na druhé straně je ovšem nutné zmínit, že ne všichni považují jejich správní obvody jako vhodně vymezené (zvláště se to týká městských aglomerací) a nejsou vnímány jako nejvhodnější územní struktury pro meziobecní spolupráci. To nejlépe dokazuje projekt meziobecní spolupráce „Obce sobě“, jehož nositelem je Svaz měst a obcí ČR, na jehož řešení participuje přibližně polovina z 205 ORP. Třetí nejvíce preferovanou formou územní působnosti (30 %) je účelová a otevřená forma spolupráce s obcemi, s nimiž mají společné zájmy nebo problémy, a to nezávisle na administrativním členění. Jedná se o formy spolupráce odpovídající současným dobrovolným svazkům obcí (mikroregionům). Klíčovou roli hraje dobrovolnost výběru partnerů. Spolupracují ti, kteří sdílejí společné problémy a mají o spolupráci zájem. Ani podle některých teoretiků není nic špatného na tom, když obec spolupracuje pokaždé s jinými obcemi, ad hoc, jak to řešení daného problému vyžaduje, neboť řešení každého problému má jiný „optimální“ územní dosah (srov. např. Alber, Zwilling, 2014).

Mezi další preferované formy územní spolupráce patří spolupráce se zahraničními obcemi, to znamená především přeshraniční spolupráce a spolupráce mezi partnerskými městy (20 % respondentů). Tuto formu, jak výzkum ukázal, preferují zvláště střední a velká města. Relativně menší význam (podle četnosti odpovědí) má spolupráce mezi obcemi napříč Českou republikou jako např. Svaz měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR, Národní

síť zdravých měst (15%), dále spolupráce s obcemi a městy v rámci krajů (13 %) anebo spolupráce s obcemi v rámci metropolitních regionů (5 %). Posledně uvedenou formu územní spolupráce podporují z města nad 100 tisíc obyvatel. Jedná se o formu územní spolupráce, která se v České republice začíná teprve rozvíjet.

4.3 Organizačně-právní formy

Nejvíce preferovanou organizačně-právní formou jsou dobrovolné svazky obcí, tzv. mikroregiony (62 % respondentů). Druhou (52 %) právně nezávazné formy spolupráce (výměna informací a znalostí v rámci neformálních sítí, společné pracovní skupiny, pravidelná setkání starostů atd.) a třetí místní akční skupiny (50 %).

K dalším důležitým organizačně-právním formám patří smlouvy ke splnění konkrétních úkolů, např. smlouvy o realizaci konkrétních projektů. Jedná se v podstatě o ad hoc spolupráci s jasně stanoveným obsahovým a časovým rámcem (36 %) nebo o společné strategické plánování (23 %). Podporu svazkům obcí v rámci územních obvodů ORP preferuje 18 % obcí. Jedná se o nejvíce diskutovanou otázku (alespoň podle počtu komentářů k položené otázce ze strany respondentů), která ještě nevykristalizovala do nějaké specifické organizačně-právní formy.

K nejméně preferovaným organizačně-právním formám meziobecní spolupráce patří společné obchodní společnosti (3 %), partnerství veřejného a soukromého sektoru a zájmová sdružení právnických osob (5 %). Jedná se o soukromoprávní formy, které předpokládají podnikání organizací. V této souvislosti je zajímavé uvést, že zvláště v 90. letech 20. století, v rámci hnutí new public managementu, byly soukromoprávní formy spolupráce v západních zemích podporovány a dodnes představují často se vyskytující formu.

Výsledky výzkumu ukazují, že existují značné rozdíly v odpovědích mezi malými obcemi a velkými městy. Obce, resp. obce do 2 tis. obyvatel nejvíce preferují dobrovolné svazky obcí, právně nezávazné formy spolupráce a místní akční skupiny. Města nad 50 tisíc obyvatel naproti tomu společné strategické plánování, právně nezávazné formy spolupráce

a smlouvy ke splnění konkrétních úkolů (realizace konkrétních projektů).

SHRNUTÍ A DISKUSE

Diskuse o konsolidaci obecní struktury nejenom v České republice se často dostává do extrémní polohy: buď slučování obcí, nebo větší podpora meziobecní spolupráce. Empirický výzkum provedený mezi představiteli českých obcí a měst ukázal, že oba procesy se navzájem nevylučují. Jedná se o komplementární procesy, jejichž smyslem je zvýšit výkonnost a efektivitu fungování obcí. Jak uvádí např. Stirn (2013), tak v zemích, v nichž došlo k výraznému slučování obcí (např. v Dánsku), stále existují ekonomické a konkurenční důvody pro různé formy meziobecní spolupráce, formou vytváření národních nebo nadnárodních sítí měst, metropolitních regionů apod. Podpora meziobecní spolupráce navíc může být prvním krokem na dlouhé cestě, vedoucí ke slučování obcí.

Jak potvrzuje Bolgherini (2011), tak zvýšenou míru meziobecní spolupráce nacházíme v zemích, kde se nepodařilo reformovat administrativní systém formou slučování obcí. Jako příklad uvádí zvláště Itálii a Německo. V zemích, v nichž došlo k odmítnutí snah o konsolidaci municipální struktury formou slučování obcí, se většinou vlády snaží vytvářet pobídkové (motivační) systémy, které mají vést ke zvýšené míře meziobecní spolupráce. Poskytují jim zvláštní dotační programy anebo hledají nové právní formy, umožňující snazší navazování kooperačních vztahů. Meziobecní spolupráce se tak podle mnohých autorů může stát plnohodnotnou alternativou ke slučování obcí (srov. Hulst, van Monfort 2007; Swianiewicz 2010).

Výsledky empirického výzkumu ukazují, že preferovanou cestou, jak konsolidovat obecní strukturu v České republice, je intenzivnější podpora meziobecní spolupráce. V této souvislosti více jak 54 % obcí a měst hodnotí dosavadní vládní podporu za nedostačující. Postrádají hlavně speciální národní nebo krajské dotační programy, které by podporovaly nejenom společné mikroregionální projekty, ale také každodenní administrativní a manažerskou

činnost zastřešujících organizací. Jak totiž ukázal jiný náš výzkum, tak organizace meziobecní spolupráce mají často problémy s institucionálním financováním (Ježek, Kopecký, Malast, 2016). Z projektových finančních prostředků většinou nejsou schopny zabezpečit mzdy svých spolupracovníků anebo každodenní chod kanceláře, což snižuje jejich akceschopnost a dlouhodobou udržitelnost. Organizace meziobecní spolupráce by se měly snažit hledat vlastní zdroje financování, ať již se jedná o členské příspěvky nebo o vlastní hospodářskou činnost (pronájmy, služby atd.). Důvodem je situace po roce 2020, kdy lze očekávat výrazné snížení objemu prostředků ze strukturálních fondů EU. Dlouhodobá existence řady organizací meziobecní spolupráce je tak ohrožena.

Obce v ČR preferují spolupráci, která má vesměs mikroregionální charakter. Za základní konstituční principy kooperačních vztahů považují svobodný výběr partnerů a dobrovolnou účast na spolupráci. Nechtějí tudíž, aby jim stát či kraj autoritativně určoval, s kým se mají spojovat, resp. v rámci jakých územních struktur by měli spolupracovat. Např. správní obvody obcí s přenesenou působností (někdy nazývané „malé okresy“) se neukazují jako nejvhodnější územní struktury, neboť nejsou vždy vhodně vymezené. Výzkumy meziobecní spolupráce obecně ukazují, že neexistuje žádný optimální počet obcí, které by měly spolupracovat. Územní dosah meziobecní spolupráce totiž úzce souvisí se stanovenými cíli a úkoly. Pokud se jedná o spolupráci v sociální nebo kulturní oblasti, tak jsou vhodnější menší územní celky, v rámci nichž se aktéři důvěrně znají. Pokud ale má být cílem meziobecní spolupráce podpora ekonomického rozvoje nebo společný regionální marketing, jsou vhodnější větší územní celky, schopné generovat více zdrojů.

Nabídka organizačně-právních forem meziobecní spolupráce se respondentům jeví jako dostatečná a není zapotřebí hledat nějaké nové formy. S tím lze souhlasit. Veřejná diskuse o meziobecní spolupráci se v ČR podle našeho názoru zužuje pouze na obce, takže nejvíce aplikovanou právní formou je sdružení obcí podle zákona č. 128/ 2000 Sb. o obcích

(Kopecký a kol, 2015). Právní řád ČR přitom nabízí celou řadu dalších forem, které mimo jiné umožňují aktivnější participaci dalších aktérů (občanských iniciativ, neziskových organizací, podnikatelů atd.) na činnosti organizací meziobecní spolupráce. O těchto převážně soukromoprávních formách je nutné začít uvažovat zvláště v souvislosti s hledáním soukromých zdrojů financování organizací meziobecní spolupráce. Jedná se o výzvu, na kterou by se měly obce začít připravovat. Přestože zvláště malé obce jsou na jakékoliv změny o slučování obcí značně citlivé, jak ukázaly mimo jiné jejich odezvy na realizovaný výzkum, tak by bylo chybou na tuto otázku rezignovat. Představitelé měst (nad 5 tisíc obyvatel) si totiž uvědomují, že se v budoucnu otázkám příliš velkého počtu malých obcí nevyhne a čím dříve se tímto problémem začneme zabývat, tím lépe. Diskuse o případném slučování obcí musí být otevřená a koncepčně orientovaná, přičemž je nutné zvažovat všechna možná řešení a jejich výhody a nevýhody. Zahraniční zkušenosti jsou cenné, ale nelze je automaticky přenášet do podmínek ČR. Máme tím na mysli především často diskutované francouzské zkušenosti s obecními společenstvími. Napoleonský systém státní správy má zcela odlišnou tradici, než systém vzniklý na našem území. Proto bychom podle našeho názoru měli větší inspiraci hledat v Rakousku a Německu, případně v Itálii a Švýcarsku.

ZDROJE

- Alber, E., Zwilling (2014). *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos.
- Baldersheim, H., Rose, L. E. (ed., 2010). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bernard, J., Kostecký, T., Illner, M., Vobecká, J. (2011). *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: Slon.
- Biwald, P., Hack, H., Wirth, K. (2006). *Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch*. Wien: NWV Verlag.
- Bolgherini, S. S. (2011). *Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy And Germany*. *Occasional Papers*. Vol. 5, No. 12, s. 1-64.
- Čermák, D., Illner, M., Vajdová, Z. (1990). *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav.
- ČSÚ (2015). *Malý lexikon obcí České republiky*. Praha: Český statistický úřad.
- Dušek, J. (2010). *Faktory regionálního růstu a rozvoje: se zaměřením na spolupráci měst a obcí v Jihočeském kraji*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií.
- Ferlaino, F., Molinari, P. (2009). *Neofederalismo, neoregionalismo, intercomunailita. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*. Bologna: Il Mulino.
- Ferlie, E., Lynn Jr. L.E., Pollitt, Ch. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Gluhak, I., Ivanović, M., Jackson, J., Podolnjak, J. (2010). *Inter-municipal Cooperation in the Republic of Croatia: Legislative, Institutional and Financial Framework for Inter-municipal Cooperation and Examples of Good Practice*. Zagreb: Open Society Institute/Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Gödl, E. (2013). *Die Gemeindestruktureform in der Steiermark. Historische Fakten, politische Aspekte und rechtliche Rahmen*. Graz.
- Hulst, E., van Montfort, A. (ed., 2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Jetmar, M. a kol. (2015). *Meziobecní spolupráce. Inspirativní cesta, jak zlepšit služby veřejnosti*. Praha: SMO ČR.
- Ježek, J. (2006). *Budoucnost regionálních rozvojových agentur v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni.
- Ježek, J., Kopecký, M., Malast, J. (2016). *Spolupráce obcí a měst. České a evropské přístupy ke slučování obcí a meziobecní spolupráci*. Praha: Slon.
- Khendriche Trhlínová, Z. (2014). *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium.
- Kopecký, M. a kol. (2015). *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer.

Matschek, M. (2011). Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). *Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden*. Vol. 9, No. 2, s. 1-120.

Nižňanský, V. a kol. (2009). *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. Bratislava: Mercury.

Schubert, K., Bandelow, N.C. (2003). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg.

Stirn, I. (2013). *Lokale und regionale Selbstverwaltung in Europa. Strategien zur Bewältigung transnationaler Einflüsse auf die deutsche kommunale Selbstverwaltung*. Baden-Baden: Nomos.

Swianiewicz, P. (2010). Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? In Swianiewicz, P. (ed.) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute/ Local Government and Public Service Reform Initiative, s. 1-23.

Zimmermann, F. M., Höfleher, T., Rindlisbacher, R. (2016). *Raumentwicklung und Gemeindefeststellungsreformen: Schweiz und Deutschland als Vorbild für Österreich?* Graz: Universität Graz, Institut für Geographie und Raumforschung.