

REGIONÁLNÍ ROZVOJ MEZI TEORIÍ A PRAXÍ

4/2015

ÚVOD

EDITORIAL

Vážení čtenáři,

otvíráte čtvrté a pro rok 2015 již poslední číslo odborného recenzovaného časopisu Regionální rozvoj mezi teorií a praxí.

Aktuální číslo je poněkud rozsáhlejší než číslo minulé, protože přináší hned třináct článků z nichž osm je výslednou prací výzkumného projektu TA ČR č. TD020323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“ řešeného v letech 2014 až 2015 týmem vedených doc. Jiřím Ježkem, Ph.D. ze Západočeské univerzity v Plzni. Jedná se jednak o hned tři články samotného docenta Ježka, a to „Regionální rozvoj: od regionálního plánování k regionálnímu managementu“, dále o článek „Meziobecní spolupráce v České republice v roce 2015: výsledky empirického výzkumu“ a dále pak o článek s názvem „Postoje představitelů českých obcí a měst ke strategickému plánování“. Tyto články vedoucího řešitelského týmu pak doplňuje článek RNDr. Jana Koppa, Ph.D. s názvem „Integrované přístupy ke strategickému plánování měst – nové trendy péče o vodu“, článek Ing. Jany Krbové, Ph.D. z Vysoké školy ekonomické, Fakulty managementu v Jindřichově Hradci s názvem „Jak na plánování v malých obcích?“ a dále články doc. JUDr. Martina Kopeckého, CSc. a JUDr. PhDr. Jana Malasta, Ph.D. z Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni s názvem „Veřejnoprávní smlouvy jako nástroj pro spolupráci obcí“, článek Mgr. Martina Daška z Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnavě s názvem „Rakúske skúsenosti so zlučováním a spolupracou obcí na príklade spolkovej krajiny štajersko“. Posledním článkem z této série je práce doc. Mgr. Pavla Šaradína, Ph.D. z katedry politologie a evropských studií FF UP v Olomouci s názvem „Mezi spoluprací obcí a jejich slučováním“.

1

Protože jsme chtěli dát v časopise prostor i dalším pracem, jsou zde dále zařazeny články na nejrůznější témata, počínaje prací Mgr. Jana Langra a kol. s názvem „Metodika měření a monitoringu urbánní dynamiky a její ověření pilotní studií pro Královéhradecký a Pardubický kraj“, která je výstupem výzkumného projektu TAČR TD020281 „Sledování vývoje změn v území (územní dynamika) jako nástroj pro sledování a snižování disparit regionů“, dále anglicky psaný článek „Perspective Development of Intellectual Potential of Society“ od Mgr. Tetiany Korovchenko a Mgr. Jana Mandyse, Ph.D. z Univerzity Pardubice, článek „Migrace jako proces hledání domova v regionu“ od Mgr. Elišky Novotné, Ph.D. z Fakulty managementu Vysoké školy ekonomické v Jindřichově Hradci, dále článek „Moderní kronika obce – mentální obraz kulturní krajiny ve vnímání místních obyvatel“ kolektivu autorů z Ústavu aplikované a krajinné ekologie Mendelovy univerzity v Brně pod vedením Mgr. Ing. Hany Vavrouchové, Ph.D. a na závěr práce doc. PaedDr. Aleny Matuškové, CSc. z katedry geografie FEK Západočeské univerzity v Plzni na téma „Strategická transformace vojenského újezdu Brdy“.

Chtěla bych Vám, milí čtenáři, jménem celé redakce našeho časopisu popřát inspirativní čtení a vše dobré v nastávajícím roce 2016. Za redakční radu bych si pak dovolila připojit přání, abyste našemu časopisu i v následujícím období zachovali svou přízeň.

Vladimíra Šilhánková
v Hradci Králové a Praze, prosinec 2015

METODIKA MĚŘENÍ A MONITORINGU URBÁNNÍ DYNAMIKY A JEJÍ OVĚŘENÍ PILOTNÍ STUDIÍ PRO KRÁLOVÉHRADECKÝ A PARDUBICKÝ KRAJ

METHODOLOGY FOR URBAN DYNAMICS MEASUREMENT AND MONITORING AND ITS EVALUATION DUE TO PILOT STUDY IN KRÁLOVÉHRADECKÝ AND PARDUBICKÝ REGION

Mgr. Jan Langr²
doc. Ing. arch. Vladimíra Šilhánková, Ph.D.¹³
Ing. Jan Kamenický²
Mgr. Michael Pondělíček, Ph.D.¹³
Ing. Pavel Struha¹³
Ing. Miroslav Pavlas, Ph.D.¹

¹ Civitas per Populi, o.p.s., Střelecká 574/13, 500 02 Hradec Králové, civitasperpopuli@gmail.com

² T-MAPY spol. s r.o., Špitálská 150/10, 500 03 Hradec Králové
jan.kamenicky@tmapy.cz, jan.langr@tmapy.cz

³ Katedra regionálního rozvoje, Vysoká škola regionálního rozvoje, Žalanského 68/54
163 00 Praha 17 – Řepy, vladimira.silhankova@vsrr.cz, michael.pondelicek@vsrr.cz

Klíčová slova:

regionální rozvoj, urbánní dynamika, dálkový průzkum Země, indikátory, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj

Key words:

Regional development, urban dynamic, Earth Remote Sensing Data, indicators, Královéhradecký region, Pardubický region

Anotace:

Úkolem regionální politiky obecně je zajistit vzájemnou rovnováhu mezi jednotlivými oblastmi a územími. Doposud ale chyběl objektivní a politicky i „odborně“ neovlivnitelný a nezávislý nástroj na regionální a lokální úrovni, kterým by bylo možné jednotlivé urbanizační a rozvojové procesy monitorovat a objektivně tak zjišťovat stav změn v území. Pro hodnocení regionálního rozvoje chybí tedy nástroj pro měření územní dynamiky v čase. Článek představuje metodiku měření a monitoringu územních změn z dat z nočního dálkového průzkumu Země využitelnou pro měření změn na regionální a lokální úrovni tzv. indikátor územní dynamiky a zejména se soustředí na její ověření pilotní studií na území Královéhradeckého a Pardubického kraje.

Annotation:

The task of regional policies in general is to ensure the mutual balance between individual areas and territories. So far we have been missing an objective and politically as well as “professionally” uninfluenceable and independent instrument at both regional and local levels, which would allow the monitoring of individual urbanizing and developing processes and thus objectively ascertain the status of changes in the territory. Therefore, an instrument for measuring territorial dynamics over time for the regional development evaluation is missing.

The article presents the methodology of measuring and monitoring territorial changes based on night-time remote sensing data, which can be used for measuring changes on a regional and local level, as a territorial dynamics indicator. The paper is focused mainly on pilot study for regions Královéhradecký and Pardubický.

Úvod

Úkolem regionální politiky obecně je zajistit vzájemnou rovnováhu mezi jednotlivými oblastmi a územími vybraného celku. Doposud ale chyběl objektivní a politicky i „odborně“ neovlivnitelný nástroj, kterým by bylo možné jednotlivé urbanizační procesy přehledně monitorovat a objektivně tak zjišťovat stav změn v rozvoji území tj. uchopitelný nástroj pro měření územní dynamiky v čase. V rámci různých výzkumů se ukázalo, že výkonnost ekonomiky ve stabilizovaném prostředí tržních ekonomik severní Ameriky lze spolehlivě měřit prostřednictvím vývoje intenzity a rozsahu nočního osvětlení regionů. V současnosti se s rozšířením podobných výzkumů objevuje i řada dalších měřitelných veličin a také možných ovlivnění regionálního rozvoje, která nacházejí odraz v intenzitě nočního osvětlení. V článku následuje prezentace, jak lze využít změn nočního osvětlení pro sledování efektivnosti a funkčnosti politik podpory regionálního rozvoje v České republice jako integrální součásti evropského prostoru.

Cílem článku je představit ověření nově navržené metodiky urbánní dynamiky (tj. metodiky pro sledování územních změn) na regionální a lokální úrovni na pilotní studii realizované pro území Královéhradeckého a Pardubického kraje.

1. Rešerše dostupné literatury a inspirační zdroje

Problematicke měření urbánní dynamiky na regionální úrovni se dle dostupných pramenů dosud nikdo nevěnoval, ani v ČR ani ve světě, přesto bylo možné pro práci na metodice nalézt několik relevantních inspiračních zdrojů v oblasti zpracování dat z dálkového průzkumu Země (DPZ), což jsou zejména práce Xi a Elvidge. Elvidge [2,3,5] se zaměřuje na mapování nočního osvětlení na základě snímků nočního osvětlení (NightTime Lights – NTL) získaných metodami DPZ v rámci programu DMSP. Tento výzkum ukazuje použití údajů zobrazovacích spektrometrů pro identifikaci, stanovení charakteristik a zmapování městského osvětlení, založené na srovnání s knihovnou světelných spekter a rozbořem světelnosti pixelů, a zejména také osvětlením jednotlivých částí snímků, které je potřeba upravovat a vyhodnocovat. Na příkladu údajů z Las Vegas byla provedena spektrální analýza emitovaného světla. Výsledkem jeho práce pak jsou pro zkoumaná území detailní prostorové mapy zobrazující různé typy osvětlení, které lze použít namísto standardního zkoumání pro charakteristiku městské zástavby a měření kvality rozvoje měst. Elvidge, který se zabývá problematikou nočního snímkování více než dvacet let, se věnuje rovněž mezikalibraci dat nutných pro vyrovnání ročních kompozitů, a to postupem založeným na regresní analýze a metodě „no change“. Elvidge rovněž provedl rozdělení států do sedmi kategorií dle chování nočního osvětlení v čase. Zajímavostí je zařazení České republiky do skupiny Erratic lighting, kam jsou řazeny státy s nevyrovnaným, tzv. zig-zag vzorem SOL hodnot v čase a se značným rozptylem SOL hodnot v letech souběžného pozorování dvěma satelity. V rámci výzkumu jsme proto vycházeli z této skutečnosti, tj. že uvedená kategorizace může být příkladem toho, že nemusí dávat smysl (a tím i relevantní výsledky) generalizace určitého kritéria na úroveň celého státu, zatímco na úrovni

regionální totéž kritérium může vykazovat výsledky relevantní. Touto cestou jde i náš výzkum. Dalším autorem, který se ve své práci věnuje problematice mezikalibrace ročních NTL kompozitů je Xi [13]. Jeho metoda na rozdíl od metody Elwidge nevyžaduje stanovení referenční oblasti. Jedná o postup založený na metodě robustní regrese, při níž jsou iterativním způsobem eliminovány odlehlé hodnoty porovnávaných veličin v bodovém grafu (scatter diagram). Publikovanou metodu jsme použili pro odvození specifických transformačních koeficientů pro území České republiky a provedení mezikalibrace pro dostupné NTL roční kompozity datové sady DMSP-OLS NTL.

Interpretaci dat z DPZ se dále věnuje Mellanderová a Henderson [např. 8 a 4] a ačkoli se obě jejich práce zabývají „subnárodní“ úrovní interpretace dat z DPZ, tak jejich přímé využití pro předmět našeho řešení byl dílčí až okrajový, protože používají jiné snímky NTL a jiná hodnocení, než ze kterých jsme mohli vycházet v podmínkách dat dostupných v ČR. Výzkum realizovaný naší skupinou je ve srovnání s uvedenými dostupnými studiemi a rešeršemi na úrovni subregionů a mikroregionů tj. již známá fakta o aplikovatelnosti na úrovni států a regionů využíváme v menších územních jednotkách pro sledování jejich rozvoje.

2. Použitá metodika – metodika určená k ověření pilotní studií

Pro zpracování nočních snímků a dalších prostorově lokalizovaných dat byl použit komerční SW ArcGIS for Desktop firmy Esri. Pro statistické výpočty, práci s tabulkami a grafy byl použit SW Microsoft Excel z balíku MS Office.

Pro zpracování pilotní studie bylo zvoleno území Královéhradeckého a Pardubického kraje, a to na úrovni okresů a krajů s referenčními příklady až na úroveň obcí. Pro pilotní ověření na úrovni obcí byly zvoleny obce Hradec Králové, Kvasiny a Rychnov nad Kněžnou v Královéhradeckém kraji a Česká Třebová, Králupy a Ústí nad Orlicí v Pardubickém kraji.

V rámci zpracování pilotní studie byla provedena analýza časové řady radiometricky upravených nočních snímků produktu DMSP Version 4 DMSP-OLS Nighttime Lights Time Series pro časové období 1992-2013 pro území České republiky se zaměřením na území Královéhradeckého a Pardubického kraje. Na všechny roční kompozitní snímky v rastrové podobě byla v prostředí ArcGIS for Desktop aplikována metoda Zonal Statistics, která pro jednotlivé definované zóny (polygony obcí, okresů a krajů) vypočte statistiku hodnot DN pro pixely prostorově příslušející dané zóně. Pro každou zónu byly vypočteny statistiky počet pixelů (Count), střední hodnota (Mean) a součet hodnot (Sum), která je nazývána pojmem Sum of Lights (SOL). Vypočteny byly statistiky i pro agregovanou zónu celé České republiky. [blíže k metodě zpracování dat v 1,2,3,7,11]

Získané statistiky pro definované zóny na úrovni správního území obce, okresu a kraje pilotního území byly sestaveny do tabulek pro jednotlivé úrovně samostatně pro statistiky Mean a SOL.

Tabulka 1: Hodnoty statistiky Mean pro okresy v letech 1992-2013

NAZOK	COUNT	1992	1993	1994	...	2010	2011	2012	2013
Chrudim	1791	12,29	12,67	12,92		12,07	12,00	11,72	11,72
Hradec Králové	1611	15,33	17,98	16,04		15,99	16,58	16,75	15,95
Jičín	1622	11,84	11,46	10,80		11,98	12,00	12,82	11,58
Náchod	1558	14,65	14,13	12,49		13,51	14,03	15,34	13,18
Pardubice	1595	15,22	18,05	17,98		17,16	17,57	17,96	17,33
Rychnov nad Kněžnou	1786	13,68	12,87	10,74		12,16	12,78	12,92	11,58
Svitavy	2474	12,89	11,26	11,55		9,92	10,25	10,69	10,14
Trutnov	2092	15,76	15,80	12,07		12,62	15,33	15,51	15,30
Ústí nad Orlicí	2285	14,44	13,24	12,52		11,96	12,80	13,64	12,85

Zdroj: vlastní konstrukce z dat [6,11]

Dále byly odvozeny tabulky meziročních změn pro statistiky Mean a SOL.

Tabulka 2: Hodnoty meziročních změn statistiky Mean pro okresy v letech 1992-2013

NAZOK	Mean92	1992	1993	1994	...	2010	2011	2012	2013
Chrudim	12,29	0%	3%	2%		-4%	-1%	-2%	0%
Hradec Králové	15,33	0%	17%	-11%		-8%	4%	1%	-5%
Jičín	11,84	0%	-3%	-6%		-6%	0%	7%	-10%
Náchod	14,65	0%	-4%	-12%		-2%	4%	9%	-14%
Pardubice	15,22	0%	19%	0%		-8%	2%	2%	-3%
Rychnov nad Kněžnou	13,68	0%	-6%	-17%		-2%	5%	1%	-10%
Svitavy	12,89	0%	-13%	3%		-8%	3%	4%	-5%
Trutnov	15,76	0%	0%	-24%		-9%	21%	1%	-1%
Ústí nad Orlicí	14,44	0%	-8%	-5%		-7%	7%	7%	-6%

Zdroj: vlastní konstrukce z dat [6,11]

Údaje o zastoupení urbanizovaného území na úrovni vybraných obcí byly získány ze statistiky MOS - Městská a obecní statistika, kterou poskytuje Český statistický úřad. Údaje byly k dispozici pro období let 2001-2013. [9]

Tabulka A3: Hodnoty míry urbanizovanosti území pro vybrané obce v letech 2001-2013

NAZOB	2001	2002	2003	2004	...	2010	2011	2012	2013
Hradec Králové	0,35	0,35	0,35	0,36		0,36	0,36	0,36	0,36
Rychnov nad Kněžnou	0,17	0,17	0,18	0,18		0,18	0,18	0,18	0,19
Kvasiny	0,18	0,18	0,19	0,19		0,22	0,22	0,22	0,22
Ústí nad Orlicí	0,19	0,19	0,19	0,19		0,19	0,19	0,19	0,20
Česká Třebová	0,19	0,19	0,19	0,19		0,19	0,19	0,19	0,19
Králíky	0,09	0,09	0,09	0,09		0,10	0,10	0,10	0,10

Zdroj: vlastní konstrukce z dat [6,11]

Z naplněných tabulek byly vytvořeny grafy pro definované ukazatele Indikátoru územní dynamiky pro pilotní území. Pro hodnocení trendu vývoje nočního osvětlení byly sestaveny grafy pro:

- statistiku SOL – představuje sumu hodnot DN za definovanou zónu;
- statistiku Mean – představuje střední hodnotu DN za definovanou zónu (je normalizována velikostí zóny, tj. lze srovnávat zóny různé velikosti);
- statistiku Mean normalizovanou mírou urbanizovanosti území (lze přesněji srovnávat zóny s různým podílem urbanizované části).

Pro hodnocení meziroční dynamiky změn nočního osvětlení byly sestaveny grafy pro statistiku Mean (má shodné hodnoty jako statistika SOL).

3. Výstupy pilotní studie

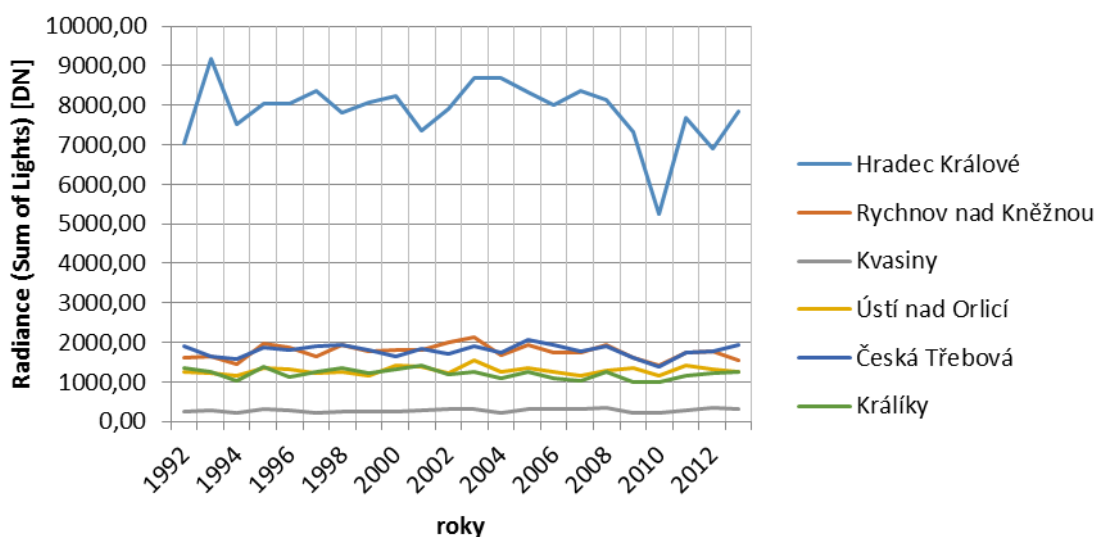
Pro definované pilotní území byl sestaven Indikátor územní dynamiky. Indikátor územní dynamiky pro hodnocené území se skládá ze dvou ukazatelů:

- trend vývoje intenzity osvětlení;
- výše meziroční změny intenzity osvětlení. [blíže v 9]

3.1 Trend vývoje intenzity osvětlení

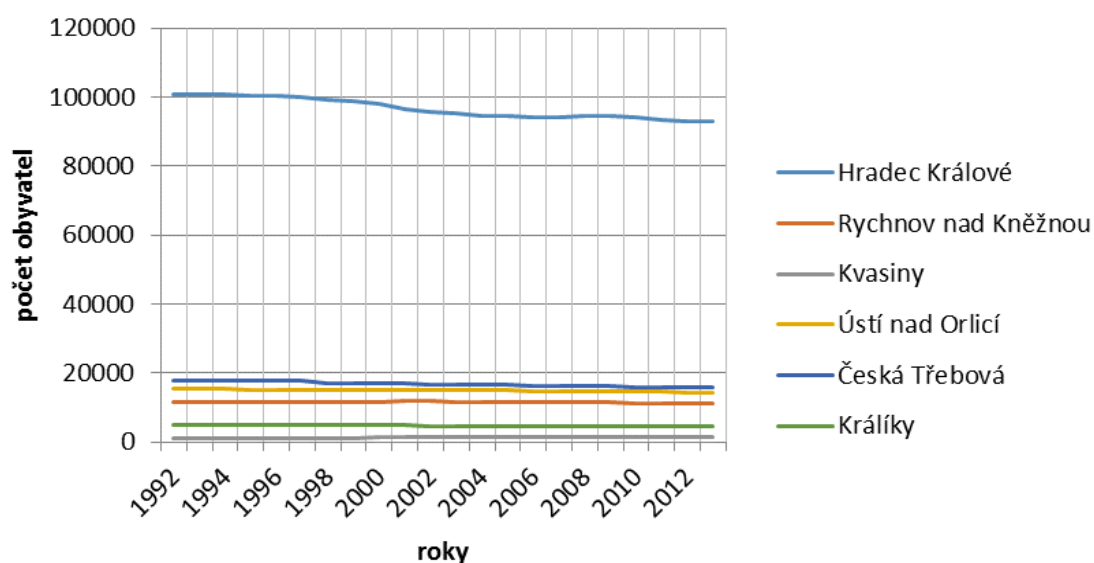
Trend vývoje byl vyhodnocován nejprve na úrovni obcí, posléze byly vyhodnocovány agregované údaje za okresy a kraje v rámci pilotního území.

Graf 1: Trend vývoje nočního osvětlení ve vybraných obcích
(statistika Sum of Lights - SOL)



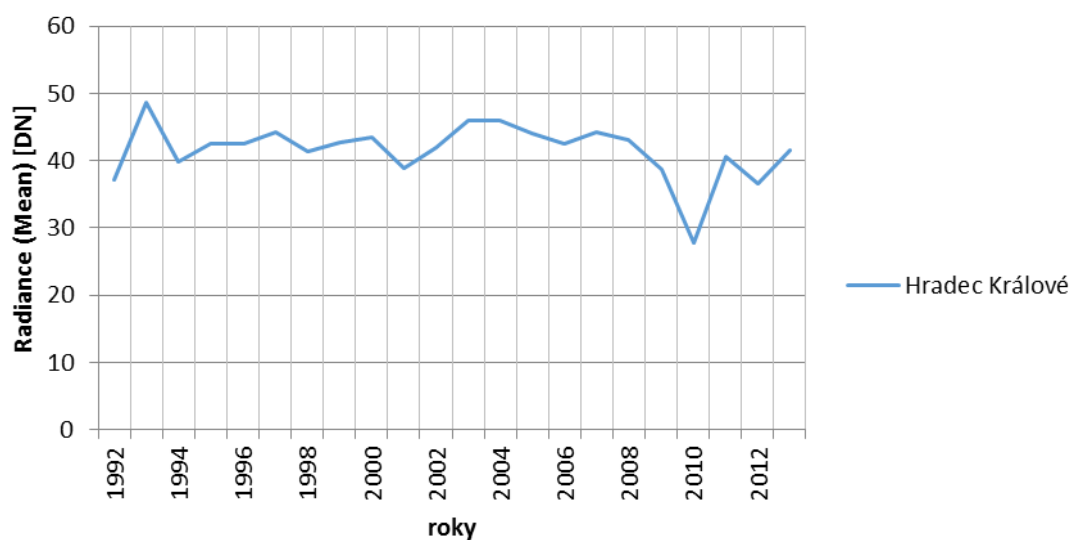
Zdroj: vlastní konstrukce

Pro srovnání uvádíme graf trendu vývoje počtu obyvatel ve sledovaných obcích.

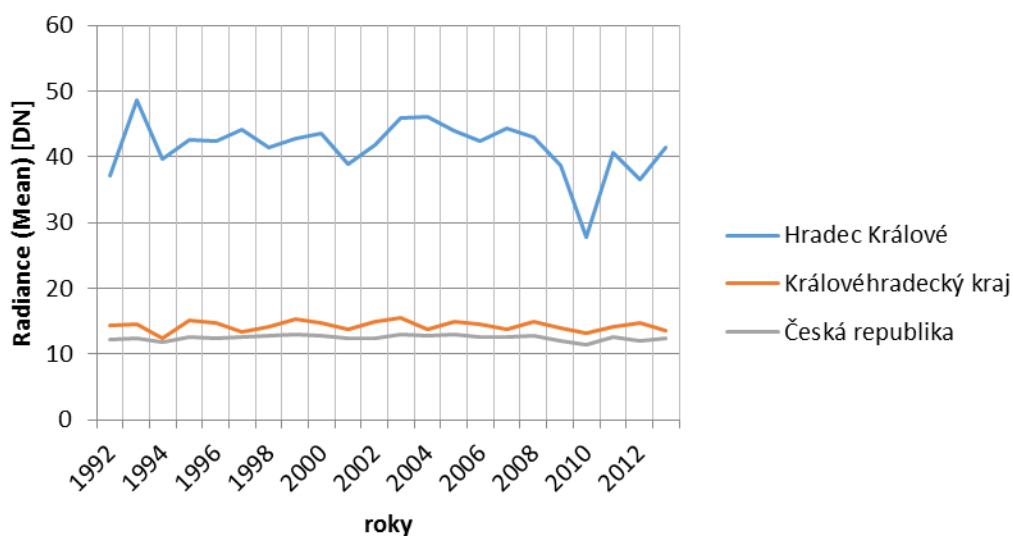
Graf 2: Trend vývoje počtu obyvatel ve vybraných obcích

Zdroj: vlastní konstrukce

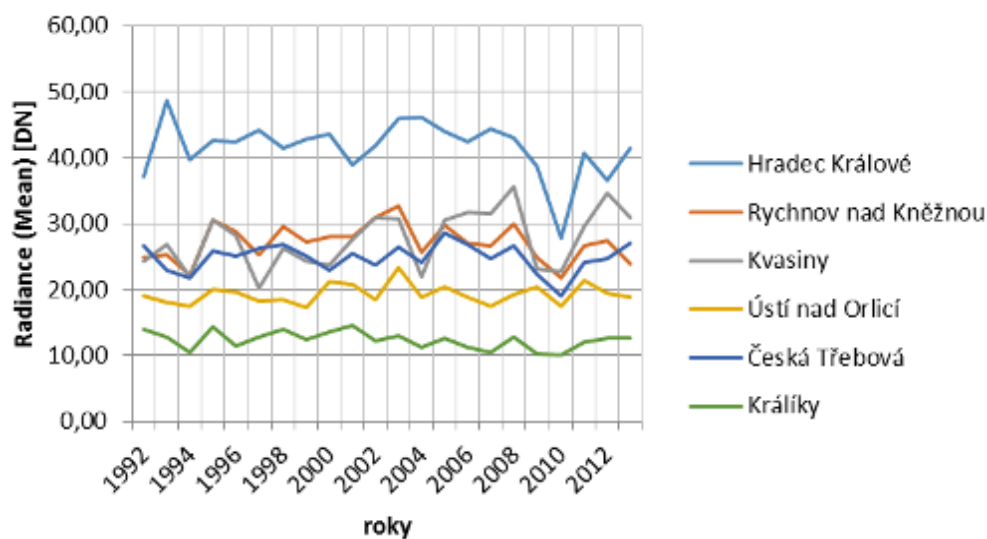
Trend vývoje osvětlení charakteristiky Mean lze vyhodnocovat buď samostatně pro jednotlivou zónu (obec, okres, kraj), pro jednotlivou zónu s agregovanými údaji za vyšší celky nebo společně pro více hodnocených zón.

Graf 3: Trend vývoje nočního osvětlení pro vybranou obec (statistika Mean)

Zdroj: vlastní konstrukce

Graf 4: Trend vývoje nočního osvětlení pro vybranou obec (statistika Mean)

Zdroj: vlastní konstrukce

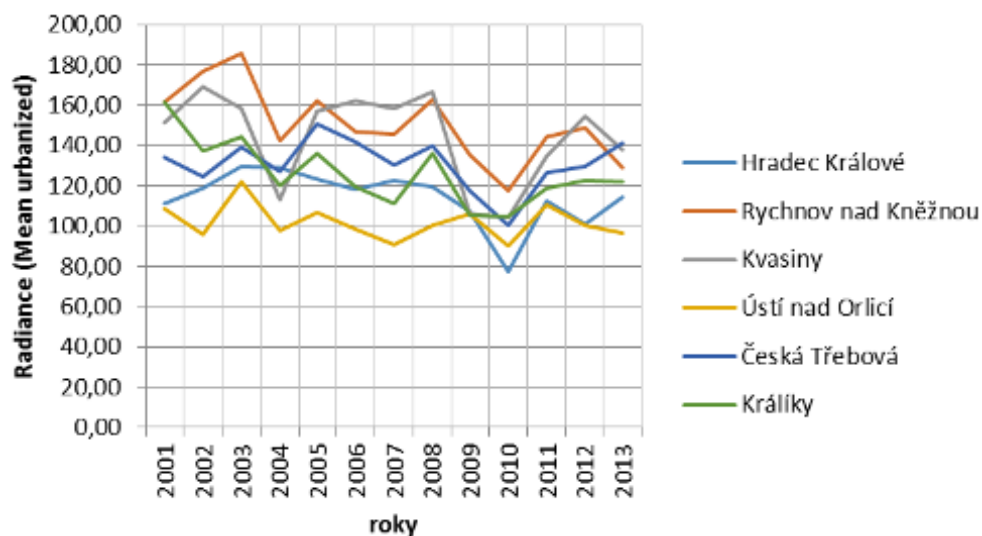
Graf 5: Trend vývoje nočního osvětlení pro vybrané obce (statistika Mean)

Zdroj: vlastní konstrukce

Na grafu je patrný zřetelný pokles intenzity osvětlení u všech hodnocených obcí s minimem v roce 2010, což je zřejmě spojeno s dopadem ekonomické krize na reálný život v jednotlivých obcích.

Dále byla rovněž porovnána charakteristika Mean s charakteristikou Mean upravenou podílem urbanizované plochy na celkové ploše správního území obce. Takto vypočtená hodnota odpovídá střední hodnotě intenzity osvětlení urbanizované části sledovaného území a může sloužit pro přesnější srovnání hodnocených území.

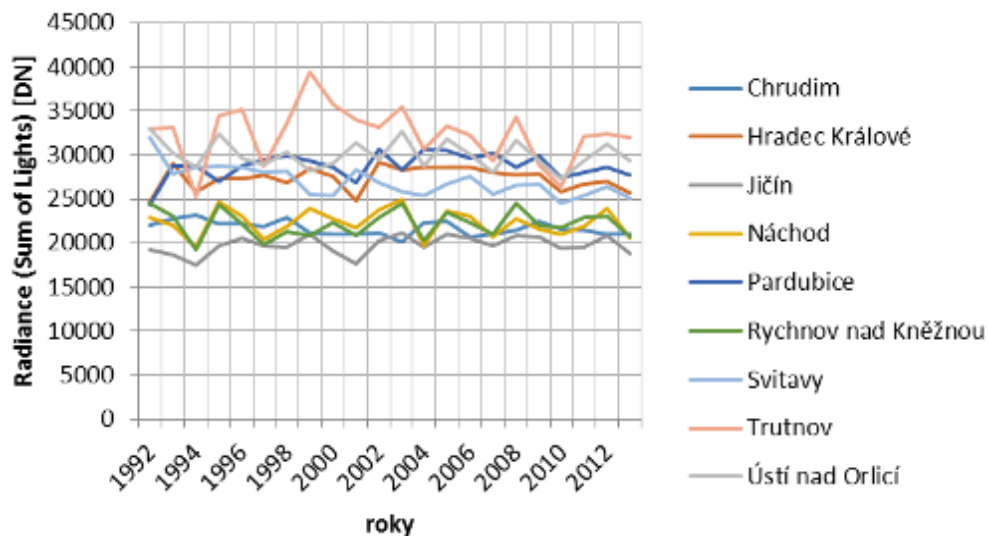
Graf 6: Trend vývoje nočního osvětlení pro vybrané obce v letech 2001-2013
(statistika Mean urbanized)



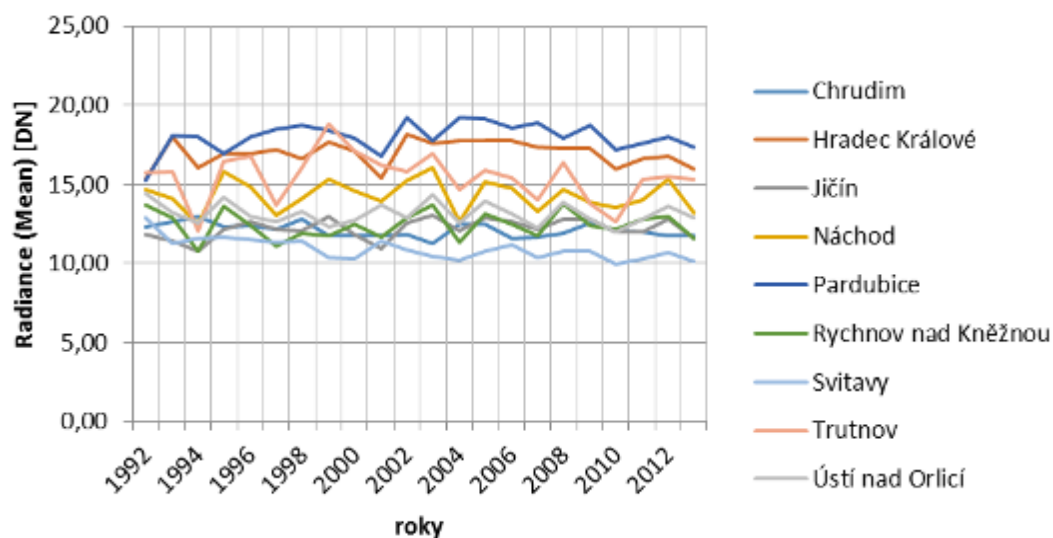
Zdroj: vlastní konstrukce

Na úrovni okresů a krajů byl vyhodnocován trend vývoje nočního osvětlení pro statistiky SOL i Mean.

Graf 7: Trend vývoje nočního osvětlení pro okresy
(statistika Sum of Lights)

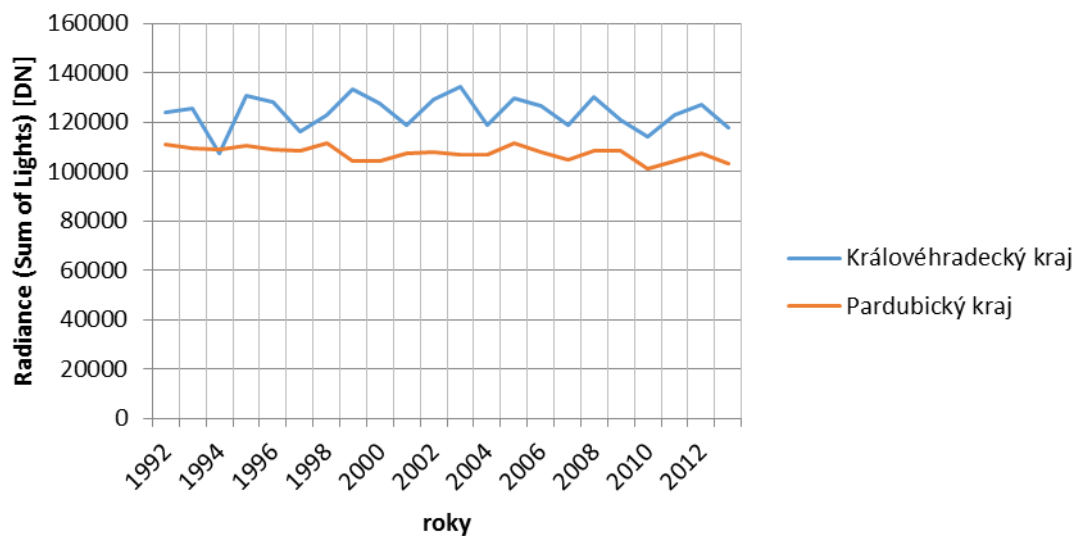


Zdroj: vlastní konstrukce

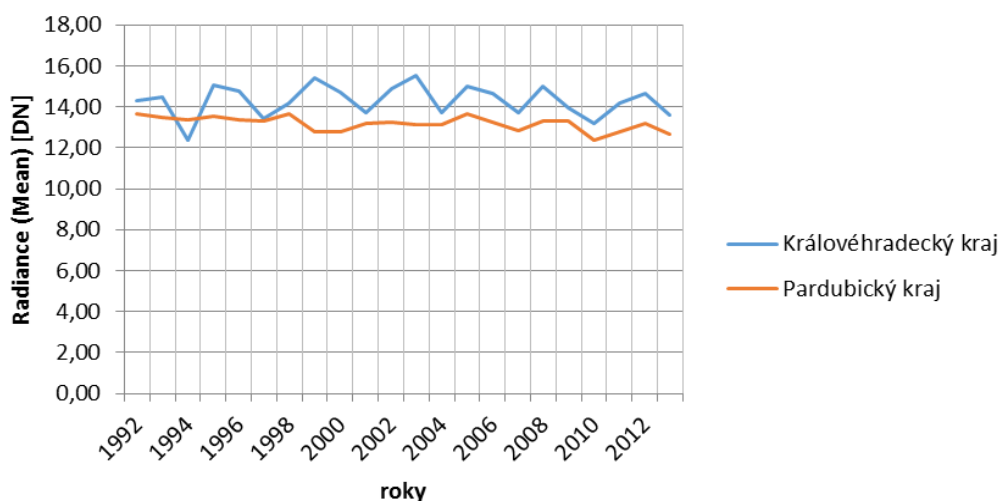
Graf 8: Trend vývoje nočního osvětlení pro okresy (statistika Mean)

Zdroj: vlastní konstrukce

Z grafu je patrná rozdílná stabilita osvětlení jednotlivých okresů ve sledovaném období (např. okres Trutnov vs. okres Rychnov nad Kněžnou).

Graf 9: Trend vývoje nočního osvětlení pro kraje (statistika Sum of Lights)

Zdroj: vlastní konstrukce

Graf 10: Trend vývoje nočního osvětlení pro kraje (statistika Mean)

Zdroj: vlastní konstrukce

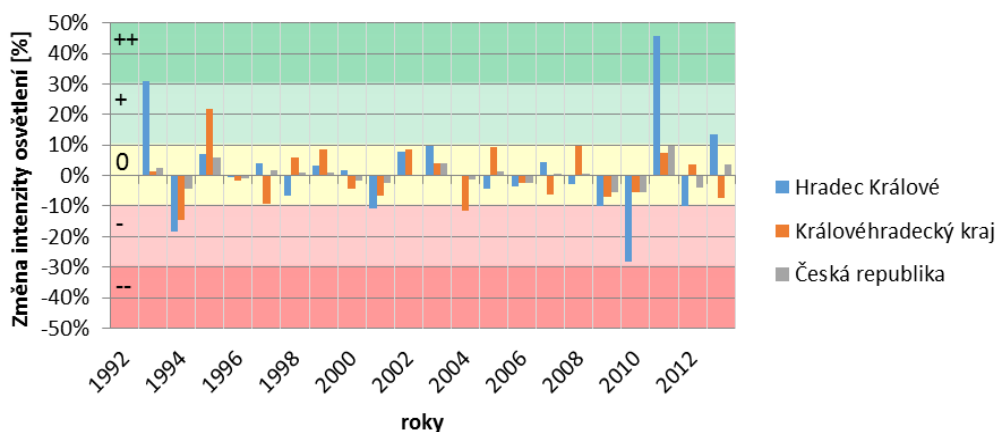
3.2 Meziroční změna intenzity osvětlení

Z hlediska možností hodnocení je stěžejním ukazatelem míra meziroční změny osvětlení v jednotlivých zónách. Pro odvození přírůstků a poklesů byla použita statistika Mean, ale statistika SOL dává shodné výsledky.

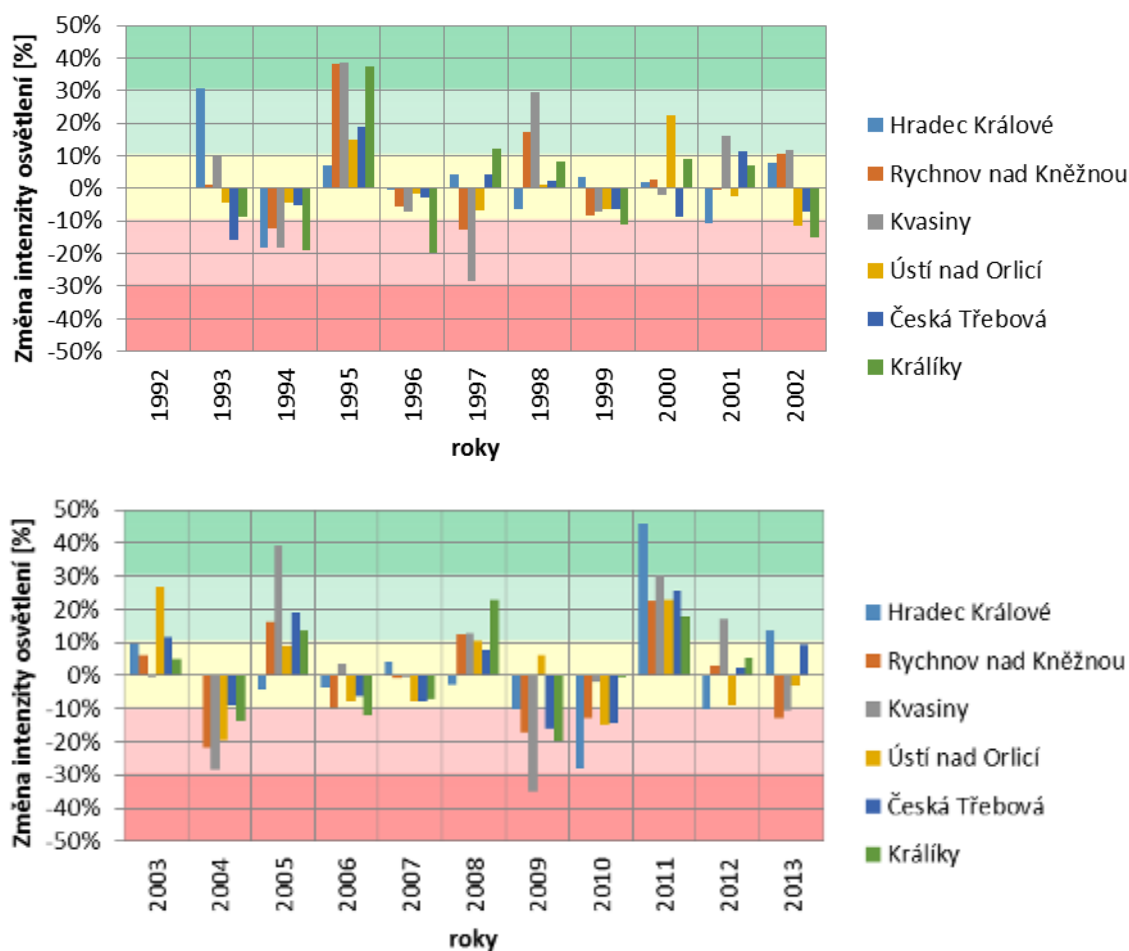
Získané grafy obsahují hodnotící pětibodovou škálu pro snadné vyhodnocení ukazatele. Škála je vyjádřena barevným podbarvením s rozlišením odstínů červená (--), světle červená (-), žlutá (0), světle zelená (+) a zelená (++). Význam hodnot škály je popsán v kapitole 3.4 Metodiky.

Meziroční změna byla vyhodnocována nejprve na úrovni obcí, posléze byly vyhodnocovány agregované údaje za okresy a kraje v rámci pilotního území.

Meziroční změnu osvětlení lze vyhodnocovat buď samostatně pro jednotlivou zónu (obec, okres, kraj), pro jednotlivou zónu s agregovanými údaji za vyšší celky nebo společně pro více hodnocených zón.

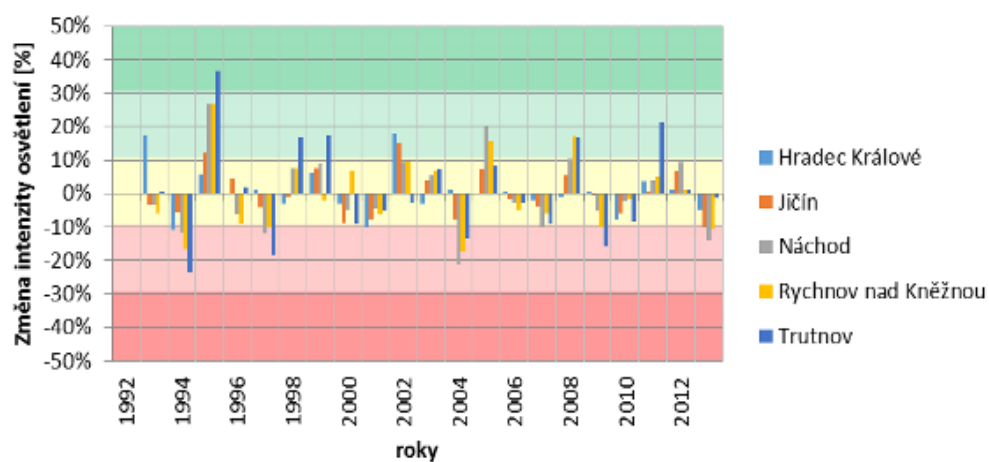
Graf 11: Meziroční změna nočního osvětlení pro vybranou obec

Zdroj: vlastní konstrukce

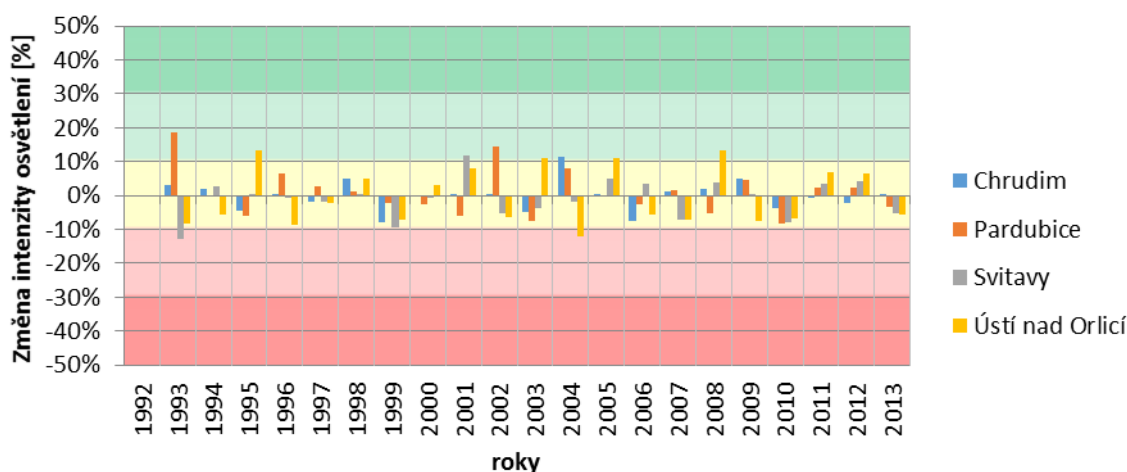
Graf 12: Meziroční změna nočního osvětlení pro vybrané obce

Zdroj: vlastní konstrukce

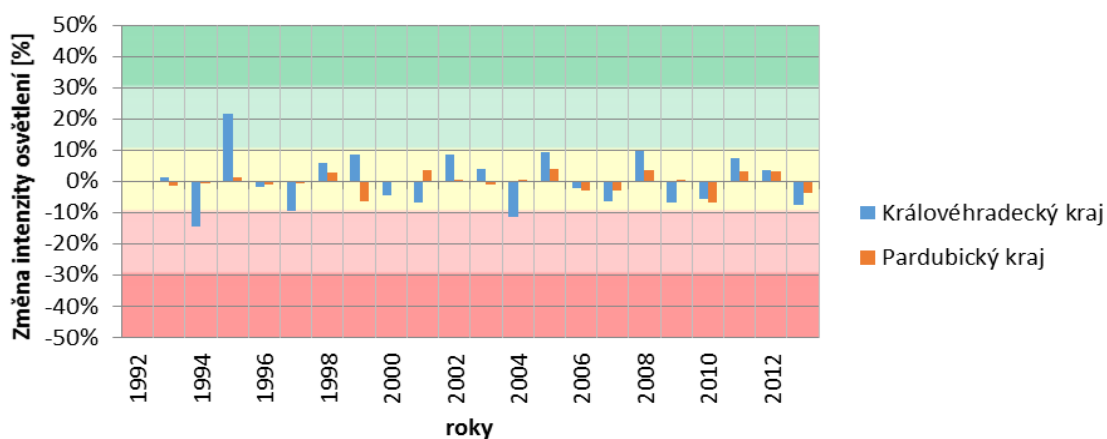
Na úrovni okresů a krajů byl vyhodnocována meziroční změna nočního osvětlení pro agregované údaje statistiky SOL.

Graf 13: Meziroční změna nočního osvětlení pro okresy Královéhradeckého kraje

Zdroj: vlastní konstrukce

Graf 14: Meziroční změna nočního osvětlení pro okresy Pardubického kraje

Zdroj: vlastní konstrukce

Graf 15: Meziroční změna nočního osvětlení pro kraje

Zdroj: vlastní konstrukce

Z grafu je patrná rozdílná stabilita osvětlení jednotlivých krajů ve sledovaném období.

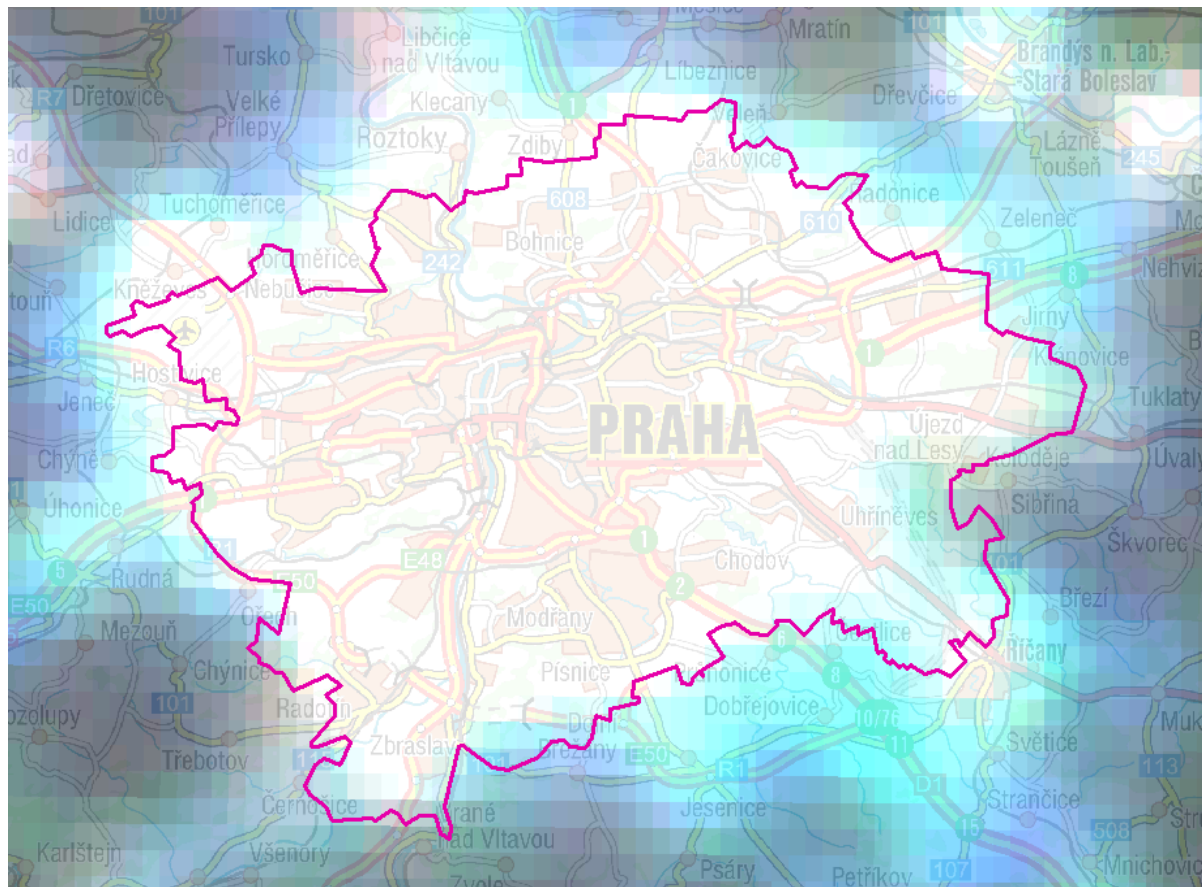
3.3 Prostorová distribuce osvětlení

Možnost zobrazit prostorové rozdělení (rozprostření) spojitě veličiny v území přináší zcela nový rozměr do procesu vyhodnocování. Tohoto faktu jsme využili v případě analýzy nočních snímků. Prostorová data posloužila pro statistické vyhodnocení definovaných území. Protože se v případě nočního osvětlení jedná o spojitou veličinu (tj. veličinu, která nemá hranice oddělující výskyt nabývaných diskrétních hodnot, ale mění se spojitě v celém území), můžeme této skutečnosti využít ke zmapování distribuce nočního osvětlení v území a jejímu přehlednému zobrazení v mapě.

Jednak můžeme distribuci osvětlení zobrazit ve spojitě formě vhodnou vizualizací nočních snímků metodou řízené klasifikace. Tato forma nám zachová obraz prostorové distribuce osvětlení bez ohledu na vymezení hodnocených zón. Je tak možné snadno odlišit rozdílnou intenzitu nočního osvětlení uvnitř zón s dostatečným kontrastem mezi urbanizovanou a neurbanizovanou částí zóny. Srovnáním více snímků časové řady lze pozorovat diferenciovaný

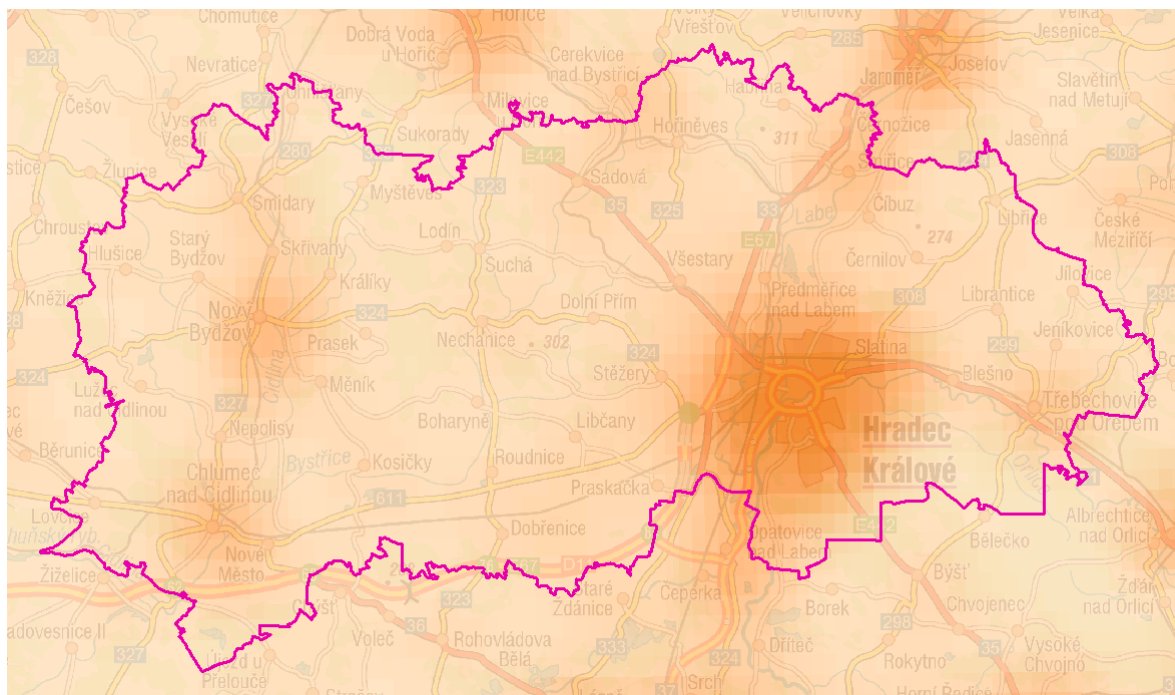
rozvoj lokalit v rámci definovaných zón. Typickým příkladem může být „velká“ Praha, která v centrální části nevykazuje v průběhu poslední dekády významnější změnu, zatímco vybrané okrajové partie se prudce rozvíjely např. nová obchodní a logistická centra v lokalitě Dobřejovice - Čestlice okolo dálnice D1 na JV okraji Prahy).

Obrázek. 1: Diferenciovaný vývoj osvětlení v Praze v letech 1992-2002-2012 na kompozitním RGB snímku (bílá barva znamená zachování stavu beze změny, světle modrá barva pak výrazný nárůst v roce 2012 ve srovnání s lety 1992 resp. 2002)



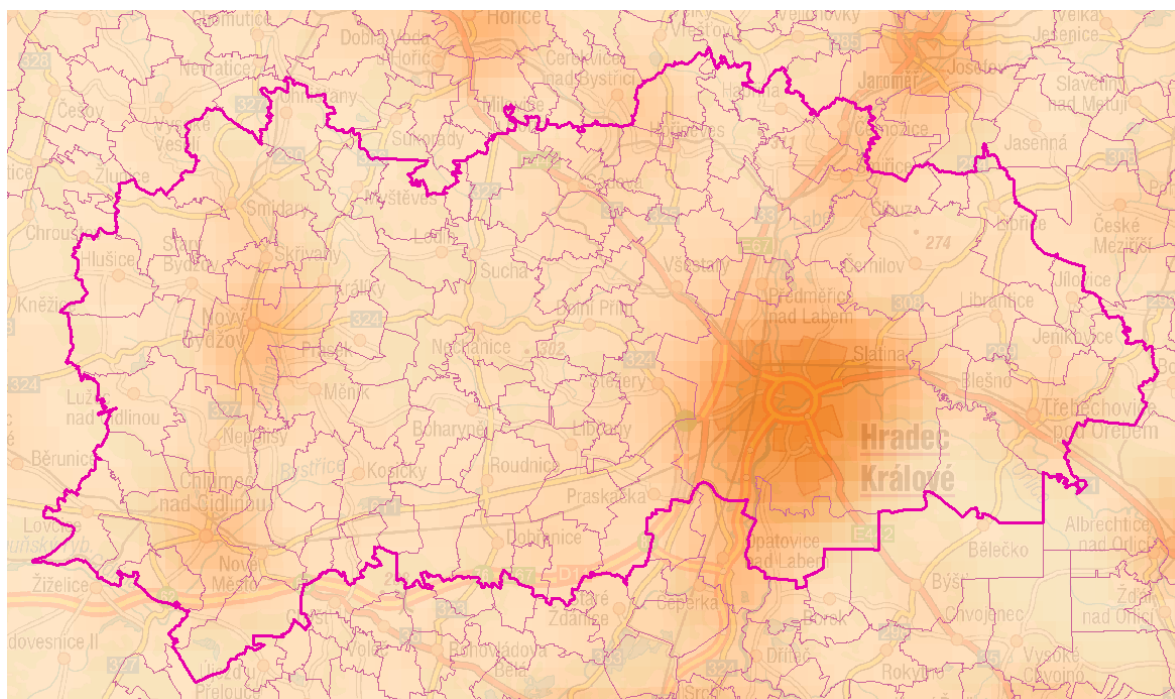
Zdroj: vlastní konstrukce, mapový podklad © SHOCart, spol. s r.o.

Obrázek 2: Distribuce osvětlení v okrese Hradec Králové v roce 2011 (snímek F182011) – zobrazení metodou neřízené klasifikace (intenzita odpovídá odstínu)



Zdroj: vlastní konstrukce, mapový podklad © SHOCart, spol. s r.o.

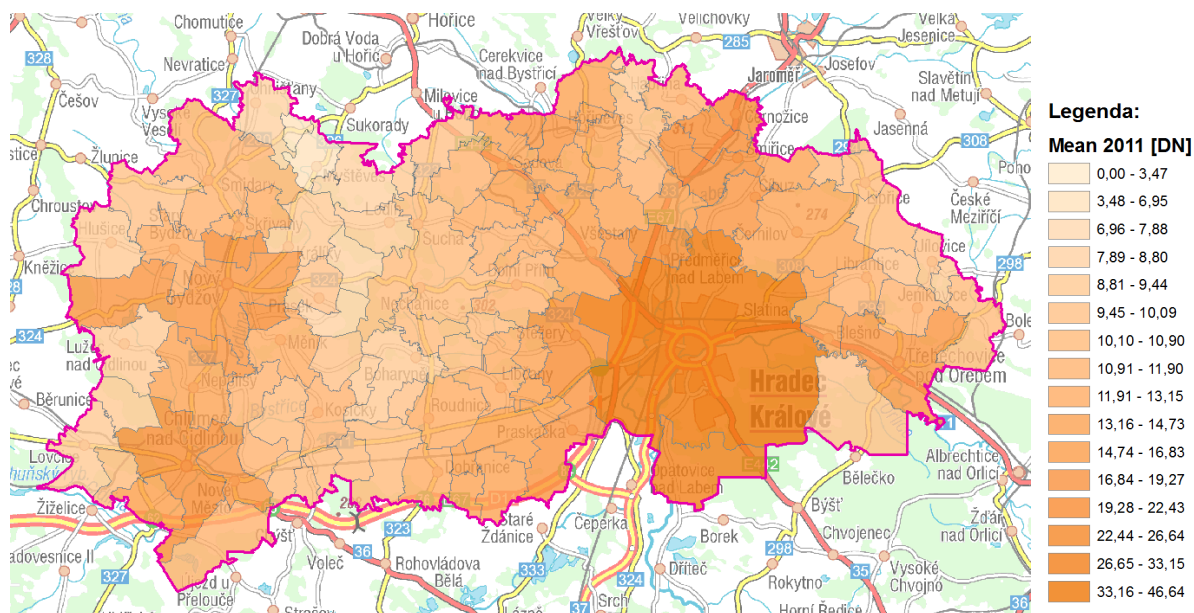
Obrázek 3: Distribuce osvětlení v obcích okresu Hradec Králové v roce 2011 (snímek F182011) – zobrazení metodou neřízené klasifikace (intenzita odpovídá odstínu)



Zdroj: vlastní konstrukce, mapový podklad © SHOCart, spol. s r.o.

Dále můžeme distribuci osvětlení zobrazit v diskretní formě, kdy jednotlivé zóny vizualizujeme v mapě užitím některé z charakteristik, které byly pro jednotlivé zóny vypočteny. V tomto případě zobrazíme výsledek metodou kartogramu příp. kartodiagramu.

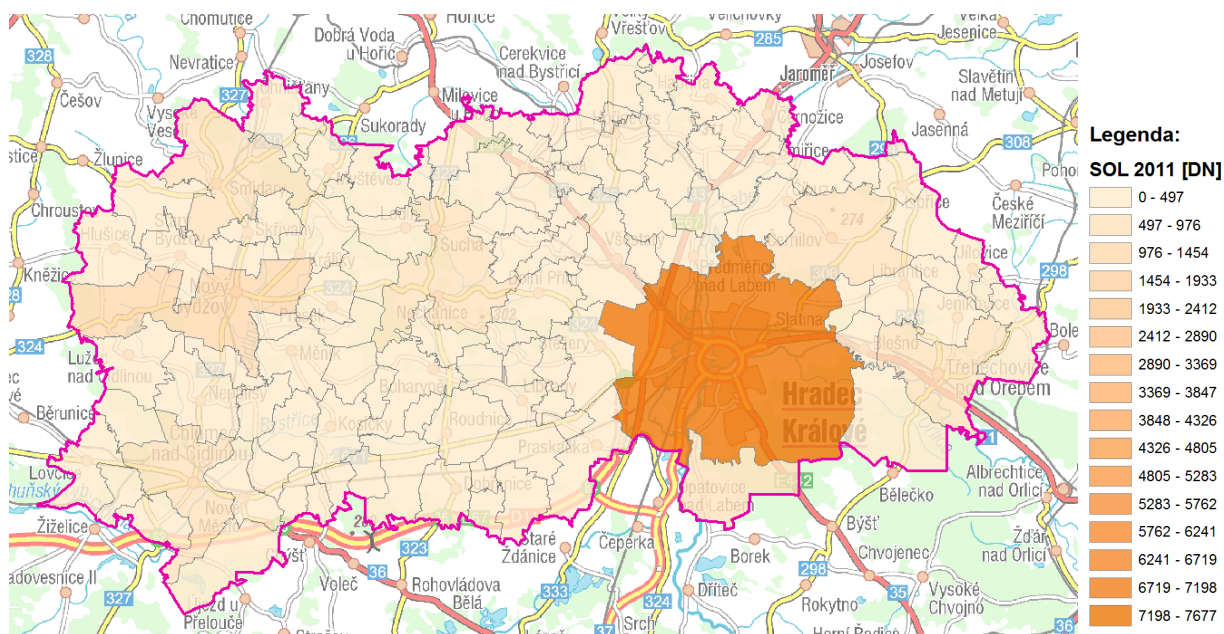
Obrázek 4: Distribuce osvětlení v obcích okresu Hradec Králové v roce 2011 (snímek F182011) – zobrazení statistiky Mean metodou kartogramu (intenzita odpovídá odstínu) – metoda intervalů Graduated colors, klasifikační metoda Natural Breaks, 16 tříd



Zdroj: vlastní konstrukce, mapový podklad © SHOCart, spol. s r.o.

16

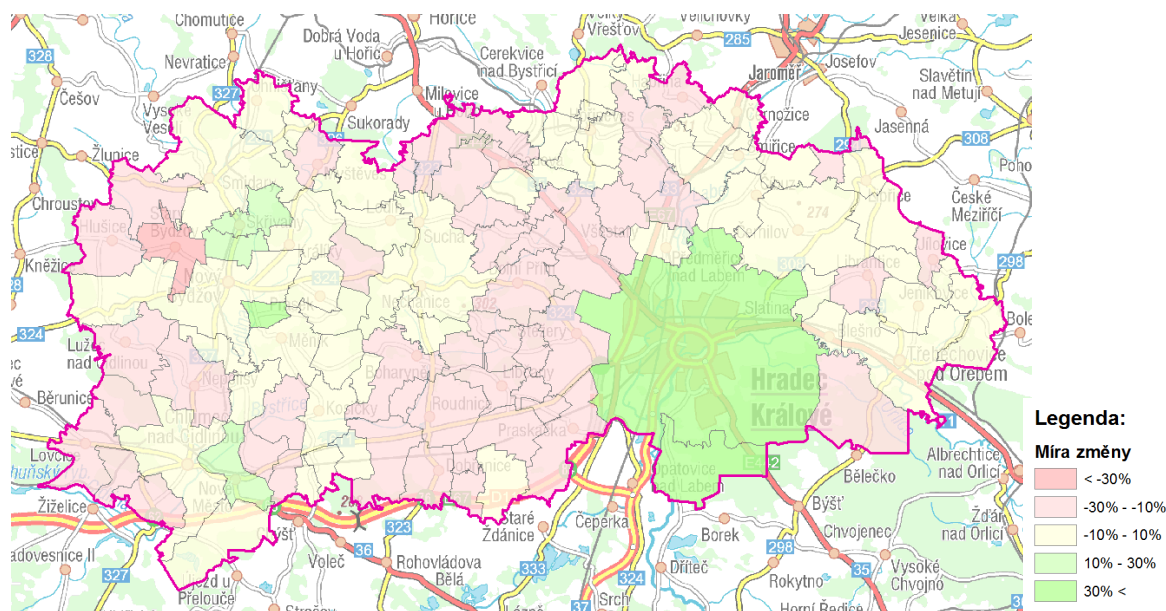
Obrázek 5: Distribuce osvětlení v obcích okresu Hradec Králové v roce 2011 (snímek F182011) – zobrazení statistiky Sum of Lights metodou kartogramu (celková suma DN odpovídá odstínu) – metoda intervalů Graduated colors, klasifikační metoda Equal Interval, 16 tříd



Zdroj: vlastní konstrukce, mapový podklad © SHOCart, spol. s r.o.

Z obrázku vyplývá, že distribuce nočního osvětlení je v okrese Hradec Králové soustředěna téměř výhradně do Hradce Králové, zatímco příspěvek ostatních obcí okresu je ve srovnání s Hradcem Králové zanedbatelný.

Obrázek 6: Distribuce změny osvětlení v obcích okresu Hradec Králové v roce 2011 (snímek F182011) – zobrazení statistiky metodou kartogramu (míra změny odpovídá odstínu dle definice ukazatele výše meziroční změny intenzity osvětlení) – metoda intervalů Graduated colors, klasifikační metoda Manual, 5 tříd



Zdroj: vlastní konstrukce, mapový podklad © SHOCart, spol. s r.o.

Z obrázku je patrné, že obec Hradec Králové zaznamenala v roce 2011 výrazný nárůst osvětlení, což lze vysvětlit oživením po překonané ekonomické krizi, zatímco u dalších obcí okresu je převažující reakce odlišná (stagnace nebo mírný pokles).

Závěr

Na základě znalostí a zkušeností ze sledování ekonomického a geografického rozvoje vybraných území v Severní Americe (společenství volného obchodu NAFTA) výše popsaná metoda nabízí exaktní a měřitelné podchycení charakteristik dynamiky rozvoje území v rámci České republiky. Studováním a kalibrací nočních družicových snímků Evropy a vytvořením jejich kompozitního vyjádření bylo dosaženo stabilizace grafického vyjádření změn tak, aby sledování bylo možno srovnat meziročně a podchytit zejména skutečnou dynamiku změn v území. Navržená a zkoumaná metoda zejména na lokální a meziregionální úrovni umožní srovnání dopadu podpory růstu regionů a snižování disparit na základě exaktních a pravdivých dat o rozvoji, což bylo i ověřeno pilotní studií pro území Královéhradeckého a Pardubického kraje.

Jak vyplývá z výše uvedeného textu, jsou prokázány korelace mezi daty získanými ze satelitních dat nočního osvětlení v regionech a ekonomickou výkonností daného státu vyjádřeným prostřednictvím HDP. Pro měření ekonomické výkonnosti na úrovni měst a obcí podobně univerzální ukazatel neexistuje. Aplikovatelnost HDP na regionální úroveň v ČR (tj. úroveň krajů, měst a obcí) je velmi problematická, a to především z důvodů neexistence

metodických standardů a nedostupnosti relevantních a spolehlivých dat pro výpočet HDP na regionální a místní úrovni. Tyto důvody lze ve stručnosti shrnout následujícím způsobem:

- Údaje za světová města využívaná v indikátorových sadách jsou přejímána od statistických úřadů příslušných zemí, takže jsou závislá na metodice, která se v dané zemi pro HDP aplikuje.
- HDP je obvykle definován jednou ze tří metod (produkční, výdajová, důchodová) respektive kombinací několika z nich (Český statistický úřad využívá při sestavování čtvrtletních národních účtů kombinaci produkční a výdajové metody). K využití těchto údajů chybí údaje za místní jednotky, které velmi často nejsou dostupné, proto se přistupuje k regionální alokaci makroekonomických ukazatelů (regionalizace ukazatelů národních účtů).
- Každá z metod výpočtu HDP má pro hodnocení územní dynamiky a vývoje regionálních disparit svá omezení (absence dat za podnikatelské subjekty u produkční metody, absence údajů o územně členěném hrubém provozním přebytku u důchodové metody, nedostatek informací pro výdajovou metodu).
- Úroveň HDP jako ukazatele produkce subjektů, nacházejících se na území na úrovni menších regionů či jednotlivých lokalit, bývá často zkreslena vlivem mobility pracovní síly a souvisejících aglomeračních faktorů.

Jako alternativu využití HDP pro měření ekonomické výkonnosti měst, obcí a krajů (ve smyslu ekonomických efektů činnosti jejich samospráv) lze využít ukazatele finanční stability. Tyto ukazatele využívají údaje z plnění rozpočtů krajů, měst nebo obcí a vyjadřují jejich finanční situaci (zpravidla výsledek hospodaření, zadluženost, schopnost samofinancování investic a schopnost reprodukce majetku). Omezením finančních ukazatelů pro využití k měření ekonomické výkonnosti města je však jejich již zmíněná přímá vazba na činnost samosprávy. To znamená, že subjektem hodnocení ekonomické výkonnosti je pouze samospráva a nejsou podchyceny ekonomické (respektive podnikatelské) subjekty, které patří mezi nejvýznamnější faktory ekonomického rozvoje.

Přestože existuje řada způsobů, jakými lze měřit stabilitu a diverzifikaci místní ekonomické základny (např. tzv. lokalizační kvocienty, které zkoumají zastoupení ekonomických subjektů z hlediska sektorů ekonomiky nebo velikosti podnikatelských subjektů), jejich výpovědní schopnost je omezena buď neaktuálností dat (výsledky Sčítání lidu, domů a bytů tj. v desetiletých intervalech), nebo nedostupností některých údajů, které jsou pro interpretaci výsledků podstatné (např. velikostní kategorie ekonomických subjektů při použití každoročně dostupných statistických dat).

Společným rysem obou možných přístupů je, že nezohledňují, jaká je vyváženost sídelní a pracovištní funkce, projevující se mj. dojížděnkou za prací mimo město nebo naopak dojížděnkou do města. Rovněž je třeba vzít v potaz, že ekonomické aktivity, které jsou nositelem výkonnosti, nemají jednoznačně prokazatelnou územní příslušnost, to znamená, že mohou vyvolat růst prosperity i v jiném území, než se nacházejí. Obdobně jsou jen s těžší využitelné sociální ukazatele, které se zaměřují na podmínky, determinující životní úroveň obyvatelstva v území, například nezaměstnanost. Pokud je měřena nezaměstnanost osob v produktivním věku, nevypovídá tento ukazatel nic o zastoupení osob v produktivním věku v příslušném území.

S ohledem na výše uvedená omezení je třeba přistoupit ke zkoumání a prokazování územní dynamiky a regionálních disparit jiným způsobem. Pokud je na celostátní i regionální úrovni prokázána korelace mezi intenzitou nočního osvětlení a ekonomickou prosperitou státu, lze nejen dovodit, ale i na praktických příkladech prokázat existující vztah mezi intenzitou nočního

osvětlení a územní dynamikou neboli ekonomickou výkonností území. Na následujících příkladech se potvrzuje praktická využitelnost indikátoru územní dynamiky pro prokázání ekonomické výkonnosti, která má nejen vazbu na konkrétní území, ale zároveň zachycuje dynamiku vývoje územních disparit a urbanizace v čase.

V první řadě se jedná o souvislost na úrovni agregovaných údajů intenzity osvětlení, které odrážejí strukturální změny v ekonomice (již zmiňovaný postupný pokles intenzity osvětlení u všech hodnocených obcí od roku 2008 s minimem v roce 2010, kdy se v České republice naplno projevyly následky ekonomické recese - viz Grafy 4 a 5). Z grafů je zároveň patrné, že čím je obec nebo město ekonomicky výkonnější (Hradec Králové, Kvasiny), tím významněji reaguje úroveň intenzity osvětlení na propad ekonomické výkonnosti (v porovnání např. s obcí Králíky). Je to způsobeno větší elasticitou území s vyšší dynamikou ve smyslu většího poklesu životní úrovně respektive ekonomického chování obyvatel při ekonomické recesi oproti období ekonomické prosperity. V Králíkách, které jsou dlouhodobě problémovým územím, se tento proces projevuje méně, protože „odpojování“ dalších funkcí by již v takovémto území vedlo k jeho marginalizaci a následné nefunkčnosti (což samozřejmě není přípustné).

Spojitosť intenzity nočního osvětlení s územní dynamikou je prokázána i vlastním porovnáním naměřených hodnot. U regionálních pracovištních center, kam se soustředí hospodářský rozvoj kraje (Hradec Králové, Pardubice, Trutnov, viz Graf 7) je intenzita nočního osvětlení, vyjádřená ukazatelem SOL výrazně nad úrovní regionálně méně významných území (Ústí nad Orlicí, Chrudim).

Údaje z družicových snímků zpracované do formy hodnot intenzity nočního osvětlení tvoří jedinečný zdrojový podklad pro zkoumání a vzájemné porovnávání ekonomické prosperity na úrovni jednotlivých regionů, potažmo obcí a měst. Zároveň mohou zaplnit dosud chybějící zdrojovou základnu pro rozpracování vazeb mezi ekonomickými daty a územně analytickými podklady.

Pro sledování a měření vývoje územních disparit a rozvoje urbanizace v čase bude na základě vytvořeného indikátoru možné měřit regionální rozdíly dle jednotné metodiky a bude možné lépe monitorovat dopady a efektivitu rozvojových politik, a to i s přesahem do územního plánování. Na základě výsledků nočního monitoringu DPZ bude z pohledu ČR možné reagovat na objektivně zjištěné negativní změny v distribuci ekonomicko-politického rozvoje novými politikami a územními strategiemi.

Literatura

- [1] *Earth Observatory* [online] NASA 2012 [cit. 2014-09-19] Dostupné na: <http://earthobservatory.nasa.gov/Features/NightLights/page3.php>
- [2] ELVIDGE, C. D., CINZANO, P., PETTIT, D. R., ARVESEN, J., SUTTON, P., SMALL, C., NEMANI, R., LONGCORE, T., RICH, C., SAFRAN, J., WEEKS, J. a EBENER, S. *The Nightsat mission concept* in *International Journal of Remote Sensing* Vol. 28, No. 12, 20 June 2007, pp. 2645–2670 [online] [cit. 2014-09-10] Dostupné na: <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.urbanwildlands.org%2FResources%2F2007ElvidgeIIRS.pdf&ei=NJU7VJ6GJ4etaZ2ggIAC&usg=AFQjCNH7rkzT1ehBJ8b0Q5cGtvipZoQUdG&sig2=1wJs9eNaixzMAB-6sVA13Q&bvm=bv.77161500,d.bGQ>

- [3] ELVIDGE, D. Christopher and HSU, Feng-Chi. National Trends in Satellite Observed Lighting: 1992-2012. *Chapter in "Global Urban Monitoring and Assessment Through Earth Observation"* Editor Qihao Weng. CRC Press. 2013
- [4] HENDERSON, J. Vernon, STOREYGARD, Adam and WEIL, N. David. Measuring Economic Growth from Outer Space. *American Economic Review* 2012, 102(2): 994–1028
- [5] KRUSE, Fred A.; ELVIDGE, Christopher D. Characterizing urban light sources using imaging spectrometry. In: *Urban Remote Sensing Event (JURSE), 2011 Joint. IEEE*, 2011. p. 149-152
- [6] Landsat [online] USGS 2014 [cit. 2014-09-19] Dostupné na: <http://earthexplorer.usgs.gov/>
- [7] LANGR, Jan, KAMENICKÝ, Jan, ŠILHÁNKOVÁ, Vladimíra, PONĎELÍČEK, Michael, STRUHA, Pavel. Využitelnost dat z DPZ Země pro stanovení indikátoru územní dynamiky. In Klímová, V., Žitek, V. (eds.) *XVIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 587-595. ISBN 978-80-210-7861-1. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-7861-2015-79
- [8] MELLANDER, Charlotta, et al. Night-Time Light Data: A Good Proxy Measure for Economic Activity?. *Royal Institute of Technology, CESIS—Centre of Excellence for Science and Innovation Studies*, 2013
- [9] MOS - Městská a obecní statistika [online] Český statistický úřad, 2013 [cit. 2015-04-15] Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/mos/okres.jsp?k=CZ0521>
- [10] ŠILHÁNKOVÁ, Vladimíra a kol. *Sledování vývoje změn v území (územní dynamika) jako nástroj pro sledování a snižování disparit regionů*. Zpráva k výsledku projektu TD020281V002 Nastavení procesu monitoringu územních změn (pilotní studie sledování územní dynamiky) výzkumného úkolu TD020281 Technologické agentury ČR v rámci Programu „OMEGA“. Hradec Králové: Civitas per Populi a T-MAPY, srpen 2015. DOI: 10.13140/RG.2.1.4231.0881
- [11] *Version 4 DMSP-OLS Nighttime Lights Time Series* [online] NOAA 2013 [cit. 2014-09-19] Dostupné na: <http://ngdc.noaa.gov/eog/dmsp/downloadV4composites.html>
- [12] *Watch our world change, from space*. [online] Urthecast 2014 [cit. 2014-06-15] Dostupné na: <https://www.urthecast.com/>
- [13] XI Li , XIAOLING Chen, YOUSONG Zhao , JIA Xu , FENGRUI Chen & HUI Li (2013) Automatic intercalibration of night-time light imagery using robust regression, *Remote Sensing Letters*, 4:1, 45-54, DOI: 10.1080/2150704X.2012.687471

Poděkování

Vznik tohoto článku byl finančně podpořen Technologickou agenturou České republiky v rámci výzkumného projektu TD020281 Sledování vývoje změn v území (územní dynamika) jako nástroj pro sledování a snižování disparit regionů.

INTEGROVANÉ PŘÍSTUPY KE STRATEGICKÉMU PLÁNOVÁNÍ MĚST – NOVÉ TRENDY PÉČE O VODU

INTEGRATED APPROACHES TO STRATEGIC URBAN PLANNING – NEW TRENDS OF WATER MANAGEMENT

RNDr. Jan Kopp, Ph.D.

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta ekonomická, katedra geografie
Tylova 18, 306 14 Plzeň
e-mail: kopp@kge.zcu.cz

Klíčová slova:

strategické plánování, vodní hospodářství, plánování měst, ekohydrologie

Keywords:

strategic planning, water management, urban planning, ecohydrology

Abstrakt:

Integrovaný přístup ke strategickému plánování diskutujeme ve třech dimenzích: věcné, územní a časové. Příspěvek se soustředí na nové integrované přístupy k péči o vodu ve městech v kontextu strategického plánování v České republice. Prezентujeme nové nástroje managementu (Water sensitive urban design, Sustainable urban drainage systems, Low-impact development atd.). Například Water sensitive urban design (WSUD, koncepce města citlivého k vodě) je australským přístupem k plánování a utváření městského prostředí, který podporuje zdravé ekosystémy, ochranu před povodněmi a životní styl v souladu s inteligentní péčí o vodu. Prezентujeme jednotlivé fáze vývoje vodního hospodářství města Plzně. V tomto kontextu nejsou současné trendy péče o vodu ve městech v České republice na nejvyšší úrovni. Měli bychom harmonizovat oběh vody v městské krajině a integrovat funkční biokoridory vodních toků, protipovodňovou ochranu, prevenci před znečištěním a sociální výhody přítomnosti vody v městské krajině.

Abstract:

We discuss an integrated approach to strategic planning in three dimensions: subject, territorial and time. This paper is a review concentrated on new integrated approaches to water management of cities in context of strategic planning in the Czech Republic. We present new water management tools (Water sensitive urban design, Sustainable urban drainage systems, Low-impact development etc.). Water sensitive urban design (WSUD), for example, is an Australian approach to the planning and design of urban environment that supports healthy ecosystems, flood management and lifestyles through smart water management. We present development steps of city water management in Pilsen. In this context, there are not contemporary trends in strategic planning of city water management in the Czech Republic on the highest level. We should harmonize water cycle in the urban landscape and integrate waterway health, flood management, pollution prevention and protection of social amenity of water.

Úvod a metody

Strategické plánování deklaruje v současné praxi využití integrovaných přístupů. V Česku vznikají podle pokynů Ministerstva pro místní rozvoj [14] v novém programovacím období 2014–2020 nástroje pro realizaci integrovaných strategií rozvoje území ve třech kategoriích: Integrovaná územní investice, Integrovaný plán rozvoje území a Komunitně vedený místní rozvoj. V tomto příspěvku diskutujeme integrované přístupy ke strategickému plánování měst v oblasti péče o vodu. Tato téma je zajímavé tím, že voda je již sama o sobě integrujícím prvkem městské krajiny a tedy předmětem zájmů různých skupin aktérů ve městě (vodohospodářů, urbanistů, krizového managementu, ochránců přírody, zemědělců, rekreatantů, sportovců atd.).

Strategické plánování měst by mělo reflektovat nejnovější vědecké poznatky, ekonomické a technologické trendy a dostupné vize vývoje společnosti. V tomto příspěvku se soustředíme na strategické plánování měst, speciálně na oblast péče o vodu ve městech. Toto téma je v rozvojových strategiích tradičně řazeno především do sektoru vodního hospodářství. Sektorové pojetí je však zkreslující, protože je odrazem nevhodného dělení kompetencí v péči o vodu v krajině mezi ministerstvo zemědělství a ministerstvo životního prostředí, případně další ministerstva. Překonávání této vícekolejnosti veřejné správy v péči o vodu je jedním z úkolů současné plánovací praxe v Česku.

Cílem příspěvku je stručně prezentovat aktuální světové trendy a vize v péči o vodu v městské krajině a konfrontovat je se situací ve strategickém plánování měst v Česku. Snažíme se zodpovědět otázky, jak současné strategické plánování v Česku reflektuje světové trendy v péči o vodu ve městech a zda je v tomto sektoru strategického plánování využita plná šíře integrovaného přístupu.

22

Ve vstupní části je prezentován integrovaný přístup k péči o vodu ve městech, zpracovaný na základě zahraničních zdrojů. V další části příspěvku dokládáme vývoj a aktuální stav péče o vodu ve městech v Česku na příkladu historického vývoje vodního hospodářství města Plzně. Vycházíme přitom z historických zdrojů i současné dokumentace. Následuje rozbor relevantních regionálních strategických dokumentů z pohledu péče o vodu ve městech a přitom posuzujeme, zda a jak jsou uplatněny integrované přístupy. Závěry z rozboru strategických dokumentů byly částečně doplněny o poznatky získané z osobních rozhovorů z aktéry péče o vodní prostředí ve městě Plzeň. Rozhovory proběhly se zástupci ateliéru životního prostředí a ateliéru urbanismu Útvaru koncepce a rozvoje města Plzně, s pracovníky regionální pobočky ČHMÚ a Povodí Vltavy, s.p., dále se zástupci občanských iniciativ v oblasti péče o veřejný prostor a environmentální vzdělávání.

1. Integrovaný přístup ve strategickém plánování měst

Podle používané terminologie je integrovaný přístup definován ve třech dimenzích [14, s. 9]: „princip věcné (vhodně a logicky provázané a potřebné tematické/sektorové intervence), územní (realizace intervencí ve vhodném, geograficky a ekonomicky spojitém území) a časové (realisticky připravený harmonogram a časové a věcné sladění předpokládaných intervencí) provázanosti intervencí realizovaných na základě integrované strategie rozvoje území.“ V praxi by tedy strategické plánování mělo zohledňovat současně různé zájmy (požadavky sektorů), působit v logicky funkčně vymezeném územním celku a propojovat finanční nástroje do řady časově nejvhodnějšího využití.

Prosazení integrovaného přístupu musí ovšem překonávat některé překážky. Věcné integraci může bránit nesoulad zájmů rozdílných sektorů nebo špatná komunikace při tvorbě strategie. Územní integrace se obtížněji prosazuje, pokud pro jednotlivé zájmy neexistuje jednotné vymezení funkčního území. Např. plánování urbanistického rozvoje území je v praxi omezeno správními hranicemi města, a pokud dobře nefunguje strategické plánování na vyšší územní úrovni (např. krajské, VÚC), cíle plánování města (např. při regulaci suburbanizace) se nemusí setkat s praktickým efektem. Plánování řady vodohospodářských otázek je možné pouze v hydrograficky vymezených jednotkách území – povodích, čili integrace územní je zda poněkud odlišná, než např. v otázce rozvoje kanalizace města atd. V otázce územní integrace managementu vodních zdrojů je třeba též respektovat hierarchickou organizaci říční sítě a povodí [33], [34], [3].

2. Světové trendy a vize péče o vodu ve městech

Mezi základní znaky vodních toků v městské krajině patří změny v odtokovém režimu, např. zvýšení extremity v důsledku nárůstu přímého odtoku, dále změny v chemismu vody, např. vyšší obsah živin či toxických látek, vyšší teplota, změny morfologie koryta a z toho vyplývající důsledky pro ekosystémy, např. úbytek citlivých druhů organismů, nárůst eutrofních řas, výskyt toxických látek v potravních řetězcích [11], [30], [4]. Tato specifika jsou shrnována pod pojmem „syndrom urbanizovaných toků“ (urban stream syndrome) a jsou řešena moderními přístupy k revitalizaci vodních toků ve městech [30], [8]. V městském prostředí se začaly uplatňovat ekohydrologické přístupy nejen v péči o vodní toky, ale také například v managementu drobných stojatých vod v rekreačních zónách [6].

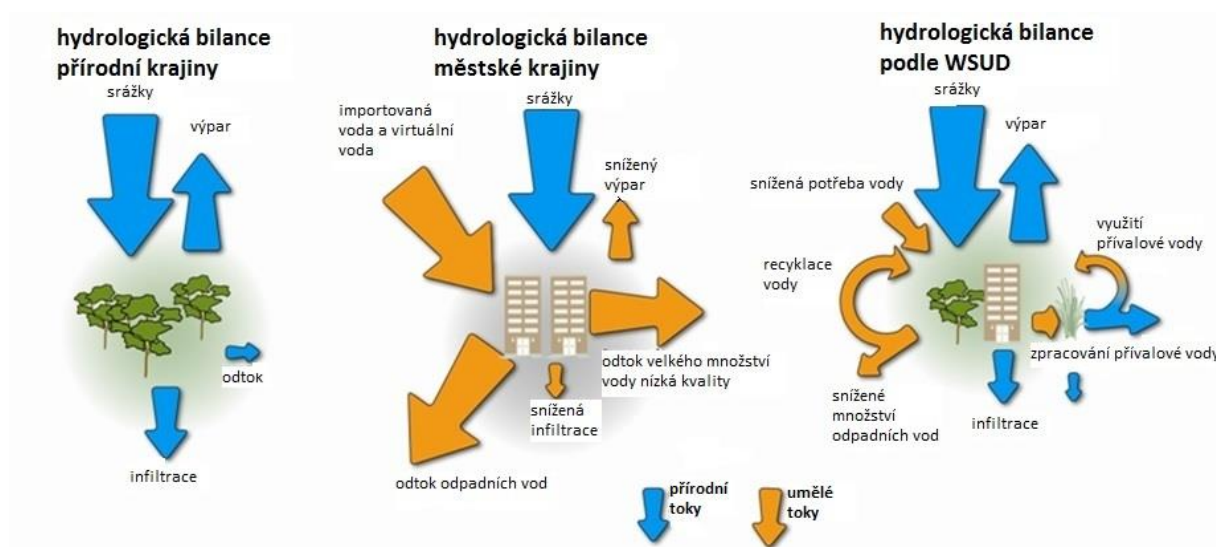
Negativně v městské krajině působí vyšší přítomnost nepropustných ploch a obecně nízká retenční schopnost krajiny [12]. V důsledku potom narůstá přímý odtok, s tím dochází ke změnám hydrogramů povodňových průtoků, resp. k nárůstu povodňového rizika obecně [25]. Je třeba proto velmi citlivě plánovat strukturu města s ohledem na propustnost či nepropustnost ploch [19], [1]. Se zvýšením přímého odtoku se též zvyšuje zátěž z plošných a difúzních zdrojů znečištění. Ekohydrologické parametry městské krajiny jsou jedním ze základních ukazatelů environmentální kvality území města [31].

V celosvětových trendech péče o vodu v městské krajině se odráží špatný ekologický stav vodních toků ve městech, zvyšující se riziko povodní a sucha ve spojení s projevy klimatických změn. Na rozdíl od praxe v České republice existuje ve světě několik podrobně rozpracovaných koncepcí péče o vodu ve městech a strategií jejich implementace (Water sensitive urban design, Sustainable urban drainage systems, Blue-Green City, Low-impact development, Sustainable urban water metabolism). Dosavadní snahy o zásobení měst vodou, odvedení a čištění odpadních vod, protipovodňová opatření na tocích a revitalizace vodních toků ve městech (aplikované též v ČR) jsou ve světě doplňovány o nástroje, které zvyšují retenci vody v městské krajině a lépe využívají vodu podle kvality a potřeby města [22], [32]. Zachycení vody, podporu evapotranspirace a recyklace vody či posílení rekreační a sociální funkce vody je třeba zohlednit v územním plánování měst [1], [18].

Doporučovaná opatření zajišťují správné hospodaření doslova s každou kapkou vody, která se do města dostane ve formě srážek [32], [22]. V městské krajině je podporováno zachycení vody, její distribuce a využití podle kvality, podpora recyklace vody či posílení rekreační a sociální funkce vody [7]. Některá navrhovaná opatření mají vícenásobný pozitivní efekt [24]. Například zadržení přívalové srážkové vody v průlehu v městském parku omezuje kulminaci místní

povodně, doplňuje systém rekreačních prvků parku, omezuje splach znečištěné vody z městských ploch a také přispívá k posílení výparu a tedy regulaci místního klimatu města [32]. V metodických materiálech se mimo jiné klade důraz na plánovací mechanismy města umožňující zapojení veřejnosti do plánování a podpory péče o vodu [18]. Motivací pro takové zapojování veřejnosti je zlepšení životního prostředí města, posílení rekreačních a sociálních funkcí vody, zlepšení dostupnosti vody pro osobní potřebu či ekonomická efektivnost zaváděných systémů.

Obrázek 1: Změny v oběhu vody ve vývoji města – směrem od přírodní krajiny k městské krajině a k uplatnění nástrojů WSUD (Water sensitive urban design)



Zdroj: upraveno podle [5]

3. Vývoj péče o vodu na příkladu Plzně

Mezi historické milníky vývoje vodního hospodářství města Plzně patří tyto události [11], [32]:

- V roce 1532 nechalo město zbudovat první vodárenské zařízení v Pražské ulici, které zásobovalo z tzv. mlýnského náhonu řeky Radbuzy dřevěným potrubím jedinou kašnu v rohu náměstí.
- Kanalizační stoky pro staré město (historické jádro) byly postaveny ve třicátých letech 19. století zásluhou královského purkmistra Martina Kopeckého.
- V letech 1897–1898 započala první úprava koryta Radbuzy v úseku podél Měšťanského pivovaru, provedená především z důvodů ochrany města před povodněmi.
- Základem plzeňského vodovodu se stal rozvod vody vybudovaný v roce 1889 z vodojemu Homolka. Stavba vodárny pod Homolkou čerpající vodu z řeky Úhlavy založila novodobou vodárenskou tradici města.
- Městská čistírna odpadních vod na pravém břehu Berounky byla dokončena v roce 1964.
- Od konce roku 2008 jsou přiváděny veškeré komunální odpadní vody z území Plzně na novou čistírnu odpadních vod splňující moderní technologické požadavky.
- V letech 2008–2011 se Plzeň zapojila do projektu REURIS, jehož cílem bylo obnovit plochy nábřeží, aby fungovaly jako ekologické koridory a oblasti přívětivé k člověku.

V současné době se město Plzeň nachází ve fázi, kdy jsou zajištěny na dobré úrovni důležité vodohospodářské potřeby: zásobování města vodou, eliminace bodových zdrojů znečištění a

protipovodňová ochrana. Současná péče města je zaměřena na posílení dalších funkcí vodních toků ve městě. Plzeň jako město na soutoku čtyř řek má velký, zatím nevyužitý potenciál zapojení vodních toků do systému ekologické sítě města a využití pobřežních zón jako rekreačních zón. O využití tohoto potenciálu v současné fázi usilují některé projekty města. Od roku 2007 zajistil Útvar koncepce a rozvoje města Plzně přípravu 17 různě podrobných studií k revitalizaci území podél plzeňských řek. Plzeň se tak zapojila do projektu REURIS, který podpořil revitalizace městských nábřeží ve vybraných městech střední Evropy [27]. V současné době v rámci projektu UrbanAdapt (EHP-CZ02-OV-1-036-2015), do kterého jsou zapojena města Praha, Brno a Plzeň, vznikají metodické návody, jaká ekosystémová a technická opatření je možné realizovat, aby se zvýšila retence vody v mikrostrukturách městské krajiny s pozitivním účinkem na teplotní režim měst a eliminací povrchového odtoku z přívalových srážek.

Dalším příkladem z Plzně je projekt na oživení Městské plovárny, realizovaný v rámci podpory Evropského hlavního města kultury 2015. Podpora je směřována ke komunitně vedenému zvelebování a využívání území u řeky Radbuzy v rámci projektu Pěstuj prostor. Podle australských autorů se města postupně vyvíjejí směrem ke koncepci „Města citlivého k vodě“ (Water sensitive cities). Uplatnění nástrojů koncepcí typu Water sensitive urban design [32] zatím není prioritním tématem strategie rozvoje města Plzně. Přes snahu o integraci přístupů se dosud nedá hovořit o integrovaném managementu v plném rozsahu. Například péče o zásobování města vodou a odkanalizování zastavěného území je řešena odděleně od problematiky péče o veřejné plochy či krajinně-ekologické plánování. Souvisí to též s vnitřním dělením kompetencí v péči o vodu ve struktuře magistrátních útvarů a odborů.

4. Péče o vodu ve městech v českém strategickém plánování

25

4.1. Vodohospodářské plánování podle Rámcové směrnice o vodě

K progresivnímu vývoji ve vodním hospodářství v ČR přispívají v současné době požadavky na integrované plánování povodí, které vyplývají ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky [9], [10]. Plány zahrnují hodnocení povodí zaměřené na identifikaci referenčních podmínek pro další hodnocení stavu vod. Základní princip hodnocení povrchových vod vyjadřují definice jejich ekologického stavu. Tyto definice vycházejí z hodnocení stupně narušení přírodního prostředí antropogenními vlivy. Proces připomínek a projednávání s veřejností i s příslušnými orgány byl završen v prosinci 2009 a tyto první verze plánů by měly usměrňovat dění v oblasti vod do roku 2015. K tomuto datu by se mělo podle Rámcové směrnice dosáhnout dobrého ekologického stavu nebo potenciálu ve všech vodních útvarech [11]. Plánovací proces počítá s kontinuální aktualizací plánů. Plány povodí nevěnují speciální pozornost městské krajině, takže v praxi se navrhovaná opatření v povodí soustředí na zajištění potřeby vody, kvalitu vodních ekosystémů a protipovodňovou ochranu. Vhodným nástrojům pro města není věnována samostatná pozornost možná proto, že dosah vodohospodářského plánování je v souladu s kompetencemi Ministerstva zemědělství soustředěn na vodní toky a stojaté vody (příp. podzemní vody), případně pouze na zemědělskou nebo lesní krajinu.

4.2. Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR

Mezi strategické dokumenty na státní úrovni můžeme počítat Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky, schválený v lednu 2010. Strategické vize udržitelného rozvoje se

opírají o pět prioritních os: Společnost, člověk a zdraví; Ekonomika a inovace; Rozvoj území; Krajina, ekosystémy a biodiverzita; Stabilní a bezpečná společnost [16].

Sledovanými indikátory udržitelného rozvoje jsou v souvislosti s péčí o vodu: (a) odběry povrchových a podzemních vod podle sektorů a (b) indikátory změn území a ekosystémů. Přestože spolu růst zastavěných ploch ve městech a hydrologická bilance území nepochybně souvisejí, v tomto strategickém dokumentu jsou uváděny v různých prioritních osách: (a) Ekonomika a inovace, (b) Krajina, ekosystémy a biodiverzita [17]. Uvedené sektorové chápání problémů nevede v praxi k integrovanému vodohospodářskému řešení rozvoje území v souladu s potřebami hospodaření s vodou.

4.3. Program rozvoje Plzeňského kraje

Aktuální Program rozvoje Plzeňského kraje 2014⁺ vytyčuje na období 2014–2020 některá strategická opatření, která přímo podporují citlivé přístupy k péči o vodu ve městech [21]. Z hodnocených dokumentů se Program rozvoje Plzeňského kraje nejvíce přibližuje požadavkům podle světových trendů v této oblasti. Konkrétně je možné citovat některé cíle, opatření a příklady aktivit, vycházející z novějších trendů. Příkladem je Specifický cíl 6.1: Zajistit ekonomicky efektivní a bezpečnou vodohospodářskou infrastrukturu, podporující mimo jiné „ekologicky příznivé nakládání s dešťovými vodami v zastavěném území, biotechnická opatření k eliminaci smyvu půdních částic do vodních toků a ploch.“ Program rozvoje Plzeňského kraje 2014⁺ se snaží o věcnou i územní integraci. Z hlediska strategického plánování je plánovací období velmi krátké.

4.4. Plán rozvoje města Plzně

Plán rozvoje města Plzně ve své aktualizaci z roku 2013 [26], [28] se věnuje péči o vodu v městské krajině ve dvou cílech, přičemž podporované aktivity zůstávají spíše na úrovni ekohydrologické péče o vodní toky a posilování jejich rekreační funkce. Konkrétně je v aktualizovaném Plánu rozvoje města Plzně např. podpořeno využití vodních toků a ploch – úprava okolí vodních toků a ploch pro volnočasové aktivity či realizace protipovodňových opatření. Plzeň má již pro nové stavby zavedenu povinnost zpracovat veškerou srážkovou vodu na vlastním pozemku (infiltrací či recyklací).

Specifikace podpory pro městská povodí není v Plánu rozvoje města Plzně uvedena. Pozornost je věnována vodohospodářské infrastruktuře, ovšem využití srážkových vod nebo recyklace vody nejsou mezi podporovanými nástroji deklarovány. V tomto směru úroveň strategického plánování města Plzně zaostává za plánováním na krajské úrovni. Hodnocení je patrně ovlivněno tím, že Plánu rozvoje města Plzně ve své aktuální podobě je záměrně stručným dokumentem. Mezi integrované přístupy lze řadit snahu o rehabilitaci nábreží plzeňských řek, kde je potřeba rozvíjet jejich zapojení do městského prostoru s využitím aktivit místních lidí, posilovat funkci biokoridorů řek a zároveň uplatňovat protipovodňová opatření. K úplné územní integraci však dojde teprve zapojením celého území městské krajiny do optimalizace potřeb města.

Závěr

Přestože je strategickému plánování měst v Česku věnována pozornost a dochází k pravidelné aktualizaci plánů, situace v oblasti plánování péče o vodu ve městech není ideální.

Z provedeného rozboru světových trendů v péči o vodu v městském prostředí a konfrontaci se strategickými dokumenty v Česku vyplývají následující disproporce a omezení:

1. Strategické plánování je v Česku stále poznamenáno dělením kompetencí v péči o vodu mezi různé rezorty (sektory, odbory úřadů, pilíře rozvoje apod.) – především mezi sektory vodního hospodářství, životního prostředí a regionálního rozvoje. Prosazení integrovaného přístupu je proto obtížnější jak na úrovni plánování, tak při vlastní realizaci ve městech. Přes dosažené pokroky ve věcné integraci strategického plánování, vznikají v praxi jisté odborné a kompetenční nesoulady.

2. Zatímco se v Česku postupně daří prosazovat ekohydrologické přístupy k integrovanému managementu povodí v zemědělské (resp. venkovské) krajině, na městskou krajinu se nedá stejný přístup aplikovat. Při plánování měst je třeba pracovat s jinými funkcemi krajiny, jinou strukturou krajiny a jinými požadavky na vodu v krajině. Územní integrace v otázkách péče o vodu je zajišťována vodohospodářským plánováním podle Rámcové směrnice o vodě. Strategické plánování měst je však s tímto procesem propojeno jen okrajově.

3. Nedostatečně se zatím daří v Česku propagovat péči o vodu jako součást komunitních zájmů. Voda je veřejností chápána především jako surovina, hrozba, případně rekreační prvek. Domácí hospodaření s vodou, snaha o budování vlastních retenčních prvků, komunitní péče o vodní prvky městské krajiny je zatím v počátcích. Působení environmentální výchovy a osvěty se projevuje jen omezeně a soustředí se na tradiční témata. Aktivně k problému přistupuje jen menší část městské populace (některé neziskové organizace a aktivní osobnosti z veřejné nebo soukromé sféry).

4. Přenos zahraničních zkušeností s péčí o vodu ve městech probíhá zatím prostřednictvím jednotlivých projektů (např. projekty REURIS, UrbanAdapt), nikoliv jako systematický proces řízený kompetentními státními orgány. Lze jen doporučit, aby byla přenosu zkušeností (např. [24], [2], [23], [13]) věnována pozornost jak ze strany akademické veřejnosti a odborníků v praxi, tak také z oblasti veřejné správy a politiky. Integrované přístupy ke strategickému plánování měst rozvíjené ve světě v oblasti péče o vodu mají již v praxi zaváděné metodiky, jejichž širší uplatnění v českém prostředí by bylo rozhodně přínosem. Důležitou oporou péče o vodu ve městě se může stát norma Hospodaření se srážkovými vodami [16]. Ze zahraničních zkušeností je možné také čerpat poučení, jak překonávat překážky na cestě k zavádění integrované péče o vodní zdroje v obcích a městech [2], [34].

Použité zdroje:

- [1] CONDON, P. M. *Seven Rules for Sustainable Communities*. London: Island Press, 2010, 200 s. ISBN 978-1-59726-665-9.
- [2] FERGUSON, B. C., FRATZESKAKI, N., BROWN, R. *A strategic program for transitioning to a Water Sensitive City*. *Landscape and Urban Planning*, 2013, 117, 32–45.
- [3] GREŠKOVÁ, A. *Ekohydrologia – environmentálne orientovaný hydrologický výskum*. *Geografia*, 4/1996, 128–131.
- [4] HANUŠIN, J. *Analýza vplyvu urbánnej krajiny na hydrologický cyklus územia*. *Geografický časopis*, 1995, 47, 4, 275–283.
- [5] HEALTHY WATERWAYS. *Water by Design* [online, cit. 4. 9. 2014]. Healthy Waterways. 2011. Dostupné na www: < <http://waterbydesign.com.au/> >.

- [6] JØRGENSEN, S. E. *Management and conservation of water resources in urban areas*. UNEP Industry and Environment, January – June 2000, 32–35.
- [7] KAZEMIA, F., BEECHAMA, S., GIBBSA, J. *Streetscape biodiversity and the role of bioretention swales in an Australian urban environment*. Landscape and Urban Planning, 2011, 101, 139–148.
- [8] KOMÍNOVÁ, D., HANDOVÁ, Z., NÁBĚLKOVÁ, J., CALETKOVÁ, J. *Syndrom urbanizovaných toků a nový pohled na revitalizaci městských toků*. Vodní hospodářství 2007, 2, 39–42.
- [9] KOPP, J. *Ekohydrologické důsledky rozvoje příměstské krajiny v Česku*. In Koutský, J., Raška, P. (eds.). Výzkum regionálního rozvoje – vybrané přístupy a témata. Ústí nad Labem: Univerzita J.E. Purkyně, 2012, 157–175, ISBN 978-80-7414-481-3.
- [10] KOPP, J. *Hydrologická hodnocení ve vztahu k regionálnímu rozvoji*. In Dokoupil, J., Matušková, A. (eds.) Rozvojový potenciál Plzeňského kraje. Plzeň: Západočeská univerzita, 57–80, 2005, ISBN 80-7043-429-5.
- [11] KOPP, J. *Průvodce naučnou stezkou Údolím Mže a Berounky*. Plzeň: Útvar koncepce a rozvoje města Plzně, 2011, 80s., ISBN 978-80-260-0198-0.
- [12] KRAVČÍK, M., POKORNÝ, J., KOHUTÍAR, J., KOVÁČ, M., TÓTH, E. *Voda pre ozdravenie klímy – Nová vodná paradigma*. Třeboň: Společnost ENKI, o.p.s., 2007, 93 s., ISBN 978-80-969766-5-2.
- [13] MEIßNER, E., NADLER, A., ROSENZWEIG, G. *Přírodě blízké odvodnění dopravních ploch v sídlech. Odvodnění v Bavorsku nepodléhající povolení*. České vydání, Praha: Ústav pro ekopolitiku, o. p. s., pro Ministerstvo zemědělství ČR. Bavorský zemský vodohospodářský úřad, 2006, 40 s. ISBN 80-903244-8-7.
- [14] Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Metodický pokyn pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2014, 68 s.
- [15] Ministerstvo zemědělství ČR. *Hospodaření se srážkovými vodami*. Odvětvová technická norma vodního hospodářství TNV 75 9011, 2013, 65 s.
- [16] Ministerstvo životního prostředí ČR. *Situační zpráva ke Strategickému rámci udržitelného rozvoje ČR*. Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 2012, 166 s., ISBN 978-80-7212-573-9.
- [17] Ministerstvo životního prostředí ČR. *Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky, platný od roku 2010*. Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 2010, 96 s., ISBN 978-80-7212-536-4.
- [18] MORISON, P.J., BROWN, R.R. *Understanding the nature of publics and local policy commitment to Water Sensitive Urban Design*. Landscape and Urban Planning, 2011, 99, 83–92.
- [19] PAULEIT, S., DUHME, F. *Assessing the environmental performance of land cover types for urban planning*. Landscape and Urban Planning, 2000, 52, 1–20.
- [20] POVODÍ VLTAVY, S. P. *Plán oblasti povodí Berounky*. Praha: Povodí Vltavy, s.p. 2009.
- [21] REGIONÁLNÍ ROZVOJOVÁ AGENTURA PLZEŇSKÉHO KRAJE. *Program rozvoje Plzeňského kraje 2014+*. Plzeň: Regionální rozvojová agentura Plzeňského kraje, o.p. s., 2014, 96 s.
- [22] RYGAARD, M., BINNING, P. J., ALBRECHTSEN, H.-J. *Increasing urban water self-sufficiency: New era, new challenges*. Journal of Environmental Management, 2011, 92, 185–194.
- [23] SCHMIDT, M. *Ecological design for water and climate mitigation in contemporary urban living*. Int. Journal of Water, 2010, 5 (4), s. 337–352.

- [24] STADT GRAZ. *Das Sachprogramm Grazer Bäche. Hochwasserschutz für die Stadt Graz – ein integraler Ansatz*. Graz: Stadt Graz, 2013, 18 s.
- [25] STIEFELMEYER, H., HANTEN, K.-P., PLESCHKO, D. *Die Kraft des Wassers*. Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 1999, 24 s.
- [26] ÚKRMP. *Plán rozvoje města Plzně – aktualizace 2013*. Plzeň, Útvar koncepce a rozvoje města Plzně, 2013, 10 s.
- [27] ÚKRMP. *Plán rozvoje města Plzně, 2004*. Plzeň: Útvar koncepce a rozvoje města Plzně, 2004, 125 s.
- [28] ÚKRMP. *REURIS* [online, cit. 4. 9. 2014]. Útvar koncepce a rozvoje města Plzně, 2011. Dostupné na [www: <http://ukr.plzen.eu/cz/mezinarodni-projekty/probihajici-projekty/reuris/reuris.aspx>](http://ukr.plzen.eu/cz/mezinarodni-projekty/probihajici-projekty/reuris/reuris.aspx).
- [29] VODÁRNA PLZEŇ, 2014. *Základní údaje o společnosti* [online, cit. 1. 9. 2014]. Dostupné z WWW: < <http://www.vodarna.cz/home>>.
- [30] WALSH, CH. J. *Urban impact on the ecology of receiving waters: a framework for assessment, conservation and restoration*. Hydrobiologia, 2000, 431, 107– 114.
- [31] WHITFORD, V., ENNOS, A. R., HANDLEY, J. F. “*City form and natural process*” – indicators for the ecological performance of urban areas and their application to Merseyside, UK. Landscape and Urban Planning, 2001, 57, s. 91–103.
- [32] WONG, T.H.F. (ed.) *Blueprint 2013. Stormwater Management in a Water Sensitive City*. Clayton: Cooperative Research Centre for Water Sensitive Cities, 2013, 82 s., ISBN 978-1-921912-02-3.
- [33] ZALEWSKI, M. *Ecohydrology – the scientific background to use ecosystem properties management tools toward sustainability of water resources*. Ecological Engineering, 2000, 16, 1–8.
- [34] ZMOS. *Zásady integrovaného manažmentu vodných zdrojov na území obcí a ich povodí*. Združenie miest a obcí Slovenska, 2008, 23 s.

Poděkování

Príspevek vznikl v rámci výzkumného projektu TA ČR TD020323 Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení. Děkujeme TA ČR za podporu výzkumu.

PERSPECTIVE DEVELOPMENT OF INTELLECTUAL POTENTIAL OF SOCIETY

PERSPEKTIVNÍ ROZVOJ INTELEKTUÁLNÍHO POTENCIÁLU SPOJEČNOSTI

Mgr. Tetiana Korovchenko¹; Mgr. Jan Mandys, Ph.D.²

Faculty of Economics and Administration
Institute of Regional and Security Sciences¹
Institute of Administrative and Social Sciences²
University of Pardubice
Studentská 95
532 10, Pardubice, Czech Republic
jan.mandys@upce.cz
st46872@student.upce.cz

Klíčová slova:

Intelektuální potenciál, region, společnost, metodologie

Keywords:

Intellectual potential, region, society, methodology

Abstrakt:

Je dobře známou skutečností, že za účelem konkurence na trhu, je nutné, aby výrobky byly kvalitnější, a zároveň, aby dosahovaly nižších výrobních nákladů. Efektivní využití intelektuálního potenciálu může napomoci dosáhnout plnění těchto podmínek, a tím přispívat k růstu ekonomiky, jeho uplatnění ve skupině evropských lídrů v oblastech socio-ekonomického rozvoje. To je možné díky implementaci intelektuálního vkladu pro dosažení výše uvedeného cíle. Náklady na školení a další vzdělávání odborníků a vládní podpora rozvoje intelektuálního potenciálu otevírá vyhlídky na zavádění nových technologií, zvýšení hrubého domácího produktu, zlepšení životních podmínek a duševního komfortu občanů. Příspěvek se zaměřuje na posouzení intelektu společnosti v regionu, navrhuje univerzální metodu, pomocí níž můžeme odhadovat intelektuální potenciál.

Abstract:

It is a well-known fact that in order to compete in the market, it is necessary to have the highest quality products and at the same time, have lower production costs. The effective use of intellectual potential could ensure the fulfilment of these conditions and thus contribute to the growth of the economy, its entry into the group of European leaders in the socio-economic development. It is possible due to the implementation of intellectual investment to achieve the above objectives. The costs for training and continuing education of professionals and government support on the development of intellectual potential opens up the prospects for the introduction of new technologies, the increase of the Gross Domestic Product, the improvement of the welfare and spiritual comfort of citizens. The paper focuses on the assessment of the intellectual society of a region, proposing a universal method by which we can estimate intellectual potential.

Introduction

In particular, the intellectual potential of a region are the potential opportunities of economic units to create, store and effectively use intellectual resources for the effective socio-economic development of the country. In order to ensure the continuity of the process of reproducing the intellectual potential of society a timely evaluation is needed, which becomes possible only if there are reasonable methodological approaches to the management of intellectual potential. Thus, there is an actual technique which allows assessing the available intellectual potential of society, taking into account the influence of all the factors and conditions that determine the process of growth and intellectual potential of society at different levels of the hierarchical structure of the state, and conduct monitoring.

The analysis of approaches to establishing the structural components category of "intellectual capital" indicates that a set of components is different for all authors, but in general they define the same elements [7]. Thus, the majority of authors establish the following structural components of intellectual capital as defining: human capital (knowledge, experience, ability to innovate, etc.); structural (or process) capital, which includes the results of the use of human intelligence embodied in patents, know-how, copyright; client (or consumer) capital, which is the result of the effective use of human intellectual work and is expressed as the business reputation of enterprise, goodwill and so on.

The formulation of the assessment methodology of intellectual potential is based on the existing methodology, the authors which are such Ukrainian scientists: Bogachev S.V., Veretennikova O.V. Krykun N.A. [1]. This methodology has served as an example of the formation of the quantitative factors, and also became the basis for the formulation of stages for evaluating the intellectual potential of society.

1. Statement of problem – methodology of intellectual potential

The following algorithm can be the basis for the developed methodology: Stage 1: The formation of indicators summation that enables evaluating the intellectual potential of society (Table 1-4)

Table 1: Formation of physical indicators

Physical indicators	
The coefficient of an economically active population (Cec.act.)	$C_{ec.act.} = \frac{N_a}{N} \quad (1.1)$ N_a - the economically active population, a thousand people; N - the total number of resident population, a thousand people;
The coefficient of scientific and technical activities (Cscient.techn.act.)	$C_{scient.act.} = \frac{N_{res.}}{N} \quad (1.2)$ $N_{res.}$ - the number of residents from the scientific and technical professions, a thousand people;
The coefficient of the working population (Clab)	$C_{labour} = \frac{N_{wp}}{N} \quad (1.3)$

	Nwp - working age population, a thousand people.
The employment rate (Empl. rate)	$C_{occup.} = \frac{N_{occup.}}{N_{ec.act.}} \quad (1.4)$ Noccup. - the number of people employed in the national economy, a thousand people Nec.act. - the number of the economically active population
The unemployment rate (Cunempl. rate)	$C_{unempl} = \frac{N_{unempl.}}{N_{ec.act.}} \quad (1.5)$ Nunempl. - the number of the unemployed population, a thousand people. Nec.act. - the number of the economically active population.

Source: [1]

Table 2: Formation of educational indicators

Educational factors	
The coefficient of the base level of education (Cb)	$C_b = \frac{N_b}{N} \quad (1.6)$ Nb - number of people with basic education, employed in the economy, people.
The coefficient of average education level of the population (Cav.)	$C_{av.} = \frac{N_{av.}}{N} \quad (1.7)$ Nav. - population with secondary education, employed in the economy, people.
The coefficient of the secondary specialized education level of the population (Cav.spec.ed.level)	$C_{av.spec.ed.level} = \frac{N_{av.spec.ed.level}}{N} \quad (1.8)$ Nav.spec.ed.level - population with specialized secondary education, employment in the economy, people.
The coefficient of a higher level of education (Chigh)	$C_{high} = \frac{N_{high}}{N} \quad (1.9)$ Nhigh - population with higher special education, employed in the economy, people.
The coefficient of supporting the education with staff (Ced.)	$C_{ed.} = \frac{N_{ed.}}{N_{tot.}} \quad (1.10)$ Ned. - number of employees in the field of education, persons; Ntot. - the total number of the employed population

Source: [1]

Table 3: Formation of financial indicators

Financial indicators	
The coefficient of research funding (C.res.fund.)	$C_{res.fund.} = \frac{P_{st.budg.}}{P_{tot.}} \quad (1.11)$ Pst.budg. - the sum of spending on scientific research from the state budget, a thousand UAH; Ptot. - the total amount of expenses, a thousand UAH;
The coefficient of the regional research funding (Creg.fun.)	$C_{reg.fun.} = \frac{P_{reg.}}{P_{tot.}} \quad (1.12)$ Preg. - the sum of spending on scientific research in the region; Ptot. - total costs;
The coefficient of labor payment in scientific and technical activities (Cpaym.)	$C_{paym.} = \frac{P_{scient.}}{P_{tot.}} \quad (1.13)$ Pscient. - the sum of the average monthly wage of workers in the professional, scientific and technical spheres of activity; Ptot. - the sum of the average monthly wage in all sectors of the economy;
The coefficient of labor payment in educational activities (Cpaym.educ.)	$C_{paym.educ.} = \frac{P_{educ.}}{P_{tot.}} \quad (1.14)$ Peduc. - the amount of average wages of workers in education; Ptot. - the sum of the average monthly wage in all sectors of the economy;

Source: [1]

Table 4: Formation of research and innovation indicators

Research and innovation factors	
The coefficient of supporting with scientific staff (Cscient.pers.)	$C_{scient.pers.} = \frac{N_{scient.}}{N_{tot.}} \quad (1.15)$ Nscient. - number of employees of scientific and technical organizations, people; Ntot. - the total number of employed population, people
The coefficient of supporting with employees who perform research (C.sup.empl.)	$C_{sup.empl.} = \frac{N_{scient.}}{N} \quad (1.16)$ Nscient. - number of researchers, a thousand; N - the total number of the resident population, a thousand;
The coefficient of employment in research and development (Cscient.research.)	$C_{scient.research.} = \frac{N_{empl.}}{N} \quad (1.17)$ Nempl. - the number of employees occupied in the sphere of research and development, a thousand people; N - the total number of the resident population, a thousand people;

Source: [1]

The assessment of the qualitative conditions of reproducing the intellectual potential of society plays an important role in the formation of the main directions of the state, regional or local policy, to manage reproduction and the use of intellectual potential. The qualitative factors of reproducing the intellectual potential of society can be divided into the same groups that have been proposed for measuring the quantitative manifestation, namely: physical, educational, financial, scientific and technological (Table 5).

Table 5: Qualitative indicators of reproducing the intellectual potential of society

Group	Indicators
Physical	the presence of a stable rate for mechanical growth of the population
	the presence of stable rate for natural population growth
Educational	the possibility of the effective functioning of the educational system, specialist training and retraining
	youth focus on the acquiring of knowledge and the generation of intellectual products
	willingness of residents from a certain area for education and self-education
Financial	investments in product development, the level of personnel qualification, innovative capacity
	state funding of research activities
Research and innovation	the activity of scientific and technological processes
	the activity of scientific institutions in the establishment of intellectual resources
	the opportunity of bringing to the implementation of research and development the work of scientists from other countries
	inventive activity
	innovative activity of business entities
	the possibility of implementing an innovative model of territorial development
	certain directions of the innovative development in a specific territory

Source: [1]

Stage 2: The assessment of the importance of high-quality conditions of reproducing the intellectual potential of society. The assessment of the importance of qualitative conditions should be carried out by an expert group on a 10-point scale with the help of a questionnaire in which each of the experts evaluate the importance of each indicator. Experts are the professionals involved in the management of the scientific and technological, innovative and educational development of the country, regions and cities.

Thus, the assessment of 10 points is put by the experts in cases when they consider a qualitative indicator to have a very high impact on the development of the intellectual potential of society; 9 - quality condition has a high impact; 8 - a significant impact; 7- sufficient influence; 6 - impact is above average; 5 points - average impact; 4 - moderate impact; 3 points - negligible impact; 2 points - low impact; 1 point - very low impact; 0 points - there is no impact.

The obtained values should be processed for final evaluation [5]. The generalized evaluation for each generalized qualitative indicators, i.e. groups of indicators can be calculated as the arithmetic average (1.20):

$$\bar{x} = \frac{\sum_{j=1}^m x_j}{m}, \quad (1.18)$$

x_j - assessment of the j th expert; $j=1, \dots, m$; m - the number of experts

The processing of expert evaluations makes it possible to rank the groups of qualitative conditions.

Stage 3: Ranking the groups of qualitative conditions on the basis of obtaining in the previous step the estimation of the values of reproducing the intellectual potential of society according to their significance. [4] Ranking allows selecting from a set of the most important groups of indicators. The highest rank is obtained by the group of qualitative conditions, the arithmetic average evaluation which will be high. The groups of qualitative conditions should be placed in descending order for the rule's execution:

$$r_1 \geq r_2 \geq \dots \geq r_n, \quad (1.19)$$

r_n - a group of qualitative conditions of reproducing the intellectual potential of society.

Stage 4: Calculation of the importance of groups of qualitative conditions formed under the influence of the reproduction factors of the intellectual potential of society. The significance of groups for qualitative conditions is not the same, so it is necessary to determine the significance of these groups. In cases when the groups are arranged in descending order, it is possible to calculate their significance for the development of intellectual potential of society by the method of Fishburne [2].

The peculiarity of Fishburne's method lies in the process of calculating the significance of the groups of qualitative conditions that does not need more information than $r_1 > r_2 > \dots > r_n$, the level of importance for each of the groups. In accordance with the rule of point estimation of the i -th index R , according to Fishburne's method the weight of the group of indicators is calculated by the following formula:

$$r_i = \frac{2(N - i + 1)}{(N + 1) \cdot N}, \quad (1.20)$$

where r_i - weight of the indicator group ; i - index; N - number of groups.

If all parameters are of equal importance, then $r_i = 1 / N$.

Since the formation of qualitative conditions of reproducing the intellectual potential of society depends on the totality of the groups of factors, quantitative evaluation is possible, and vice versa, the importance of groups for qualitative conditions and groups of quantitative measure can be considered as identical.

Stage 5. Calculating the terms of the quantitative indicators' development of the intellectual potential of society with the use of statistical information.

Stage 6. Determining the reliable indicators by discarding the unreliable with the initial population. In order to determine the reliability of the selected set of indicators the following model proposed by Lee Cronbach is used and it is based on the average correlation between the indicators.

$$\alpha = \frac{k}{k-1} \cdot \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^k \sigma_i^2}{\sigma^2} \right), \quad (1.21)$$

k – the number of indicators;

σ_i^2 – intragroup dispersion;

σ^2 – total dispersion.

The meaning of Cronbach's alpha is in the range from 0 to 1. The closer it is to 1, the higher the level of reliability concerning the original correlation matrix. Experts consider the coefficient > 0.7 to be acceptable [5]. Thus, as a result of the selection of indicators according to the values of the reliability coefficient of Cronbach's alpha there are still a small number of indicators considered to be most reliable for calculating the integral index.

Stage 7. Development of the indistinct classification values for quantitative indicators. In the case of need for comparing the current value of the quantitative indicator with its qualitative characteristics (to determine its compliance with one of the levels: very low, low, medium, high, very high) the theory of fuzzy numbers is used. Using this theory it is possible to establish the connection of the quantitative indicator value with its high-quality linguistic description, given by the so-called membership functions index fuzzy set [5].

In order to determine the linguistic variable exponent X_j (quantitative indicator) its term-set of values (the set of linguistic values) is to be established: very low (VL) - B_{i1} , low (L) - B_{i2} , medium (M) - B_{i3} , high (H) - B_{i4} very high (VH) - B_{i5} . Each of these values is assigned on the basis of expert estimates - the average value, which can be used for modeling fuzzy classification trapezoidal numbers. As a result, the analysis builds a certain fuzzy classification of the current values of parameters X_j (Table 6).

Table 6: Fuzzy classification of the current parameter values

Index	B_{i1} (VL)	B_{i2} (L)	B_{i3} (M)	B_{i4} (H)	B_{i5} (VH)
X_1	$x_1 < b_{11}$	$b_{11} < x_1 < b_{12}$	$b_{12} < x_1 < b_{13}$	$b_{13} < x_1 < b_{14}$	$b_{14} < x_1$
....	...	...	...	...	...
X_j	$x_i < b_{i1}$	$b_{i1} < x_i < b_{i2}$	$b_{i2} < x_i < b_{i3}$	$b_{i3} < x_i < b_{i4}$	$b_{i4} < x_i$
...	...	...	...	...	...
X_N	$x_N < b_{N1}$	$b_{N1} < x_N < b_{N2}$	$b_{N2} < x_N < b_{N3}$	$b_{N3} < x_N < b_{N4}$	$b_{N4} < x_N$

Source: [1]

Stage 8: Obtaining linguistic values of quantitative indicators. The rank is calculated as follows:

- if the value of the index falls exactly at a given interval in the previous stage (very low, low, medium, high, very high), the rank is equal to 1 for a given level of the indicator and 0 for all others;

- if the value of the index lies in the area of fuzziness (low - very low, medium - low, high - medium, very high - high) then for two adjacent classes there are formed ranks, the amount of which is equal to one. In this case, the calculation of ranks takes place according to the rule of calculating: the ordinates of the rib trapezoidal membership function for a given abscissa point on the lower trapezoid basis [3].

Stage 9: The calculation of the integral index of the intellectual potential of society. 9.1. The definition of the linguistic variable "Level of reproduction for the intellectual potential of society" with the term set of values "Very Low (VL), Low (L), medium (M), High (H), very high (VH)." 9.2. The definition of medium term set - a real variable A in the range from 0 to 1 for the constructive description imposed by linguistic variable "The level of reproduction for the intellectual potential of society".

The calculation of the integral index of the replacement level for intellectual potential of society must be implemented in such a way [2]:

$$IPR = \sum_{i=1}^N p_i z_i, \quad (1.22)$$

where N - total number of indicators by means of which one makes a quantitative estimate;

i - the index of a particular indicator for the total number N;

p_i - the significance of the indicator;

z_i - average level for the each of the indicators.

$$z_i = \sum_{j=1}^M a_j \gamma_{ij}, \quad (1.23)$$

where M - the total number of levels in a subset of Bin;

j - the indicator level index for the total number of M levels;

a_j – abscissa for the maximum of membership functions of the linguistic variable;

γ_{ij} – the rank of i indicator for the j level.

Stage 10. Ranking of the integral indicator of the reproduction level for the intellectual potential of society with the replacement levels' allocation. The usage for the calculation of the integral index of weight and the average level of indicators, which are included in it, determines that the value of the integral index ranges from 0 to 1. The distribution of the integral values of the replacement level for the intellectual potential of society can be uniform (for example, for the regions - from the minimum importance in regions with the low reproduction of the intellectual potential to the maximum value in the regions with a very low output level), in such a situation, appropriate is the construction of groups with equal intervals. The size of the equal interval is set by the formula:

$$i = \frac{(X_{\max} - X_{\min})}{n}, \quad (1.24)$$

where $X_{\max}$, $X_{\min}$ - the largest and smallest value of the characteristic in the aggregate;
 n - number of groups;
 $X_{\max} - X_{\min}$ - range of variation.

The determination of the reproduction level for the intellectual potential of society is described with the help of Table 7.

Table 7: The scale of assessment for the reproduction level of the intellectual potential of society

$0 < IPR < 0.2$	$0.2 < IPR < 0.4$	$0.4 < IPR < 0.6$	$0.6 < IPR < 0.8$	$0.8 < IPR < 1$
Very low level of reproduction for the intellectual potential of society	The low level of reproduction for the intellectual potential of society	The average level of reproduction for the intellectual potential of society	The high level of reproduction for the intellectual potential of society	Very high level of reproduction for the intellectual potential of society

Source: [1]

2. Brief problem solving and discussion

The determination made using the Table 7 replacement level for the intellectual potential of society is the last step in the measurement process. The results of such measurements can serve as the basis for decision-making in forming the development strategy of territorial units.

The preservation of a steady upward trend in the intellectual potential of society can be achieved by improving the condition of increasing funding for scientific and technical activities, strengthening the innovative activity of business entities, providing the sustainable rate of natural and mechanical population growth.

One of the variants for increasing the intellectual potential of regions is the use of foresight technology that will help to identify prospective scientific and technological directions, which can become the basis of the long-term innovative policy of a region's development and which can improve the competitiveness of the regional economy and the achievement of high socio-economic indicators, both in territorial and in macroeconomic aspects [6].

On the basis of the above mentioned information we can draw some conclusions and recommendations in order to overcome the problems of reproduction for the intellectual potential of society concerning regions, namely:

- it is necessary to create and maintain the functioning of the regional innovation centers “education-science-production”, to support inventiveness, creativity, at the domestic and local levels, to introduce the status of the innovator that would provide additional payments for authors of original ideas and projects;
- take measures aimed at preserving the intellectual potential of research, educational, medical, government agencies, enterprises and organizations and to reform wages and income for qualified employees;
- to improve the state policy of financing the needs of science and education, and to protect intellectual property;
- to create conditions for attracting new sources of finance for intellectual resources of the regions.

Due to the fact that modern scientists have no unity of opinion in determining the category of "intellectual capacity", this creates a need to provide a unified definition, which can be used for all levels of the economic structure of the state. Intellectual potential is a combination of the intellectual abilities of the population or individual (knowledge, faculty, information, values, skills, etc.) and their possible expansion, development and use. In particular, the intellectual potential of a region is the potential opportunities of economic units to create, store and effectively use intellectual resources for the effective socio-economic development of the country.

Conclusion

The absence of effective teaching tools poses a number of challenges for researchers, including: the establishment of factors determining the reproduction features of the intellectual potential of society; definition of qualitative factors that influence the development of the intellectual potential of society; building a system of indicators to assess the impact of individual factors on the reproduction of the intellectual capacity; development of an integrated indicator, with the help of which it is possible to determine the development level of the intellectual potential of society.

The proposed method is universal and suitable for calculating the estimation of the intellectual potential of regions with different levels of life, financing the possibilities of science, technology and innovation.

It is a well-known fact that the effective management of the formation and development of intellectual potential is only possible when a sufficiently large strategic projects exist, in which entire layers of the national economy are involved: education and science.

The preservation of a steady upward trend in the intellectual potential of society can be achieved by improving the condition of increasing funding for scientific and technical activities, strengthening the innovative activity of business entities, providing the sustainable rate of natural and mechanical population growth.

The preservation of a steady upward trend of intellectual potential of society can be achieved by improving the condition of increasing funding for scientific and technical activities, strengthening the innovative activity of business entities, provided the sustainable rate of natural and mechanical population growth.

Resources:

- [1] VERETENNIKOVA O.V., KRIKUN N.O., *Methods of assessing the intellectual potential of the region*, 2013, 24 p.,
- [2] GORODYANSKA L.V., *Management of intellectual capital and intellectual resources providing enterprises*. Actual problems of economy №1, 2008, 182p.
- [3] DUBINA I. N., *Mathematical Foundations of Empirical Social and Economic Research: Studies manual*, Barnaul 2006.
- [4] MARCHUK E. K., *Strategic orientation of society - motion proactive*, Strategic view, № 4, 1999, 175p.
- [5] MAHOMET U. V., *The essential characteristics and structure of intellectual capital enterprises* Economic Space: Coll. Science. pr. № 25 Dnepropetrovsk: PSABA, 2009, 259p.
- [6] NEDOSEKIN A.O., *Application of the theory of fuzzy sets to problems of financial management: Financial management*, Audit and financial analysis №2, 2000, 210p.
- [7] ALBERT S. *Intellectual Capital as the Foundation for New Conditions relating to Organizations and Management Practices* / S. Albert, K. Bradley. – Milton Keynes : Open University Business School, 1996, 318 p. ASIN: B0018TPDKE
- [8] REGIONALISATION IN EUROPE. Recommendation 1811 (2007) [Electronic resource]: reply from the Committee of Ministers adopted at the 1027th meeting of the Ministers' Deputies (21 May 2008) // Council of Europe Parliamentary Assembly: (PACE Web site). – Strasbourg Cedex, 2008. Available at:
<<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc08/edoc11626.ht>>

Acknowledgement

The paper was supported by Internal Grant Agency of the University of Pardubice, Project SGSFES_2015001 „Economic and social development in private and public sector“.

About the authors:

Mgr. Tetiana Korovchenko graduated from the Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture in 2015. Now she has a Masters in the economics of enterprise. The field of activity concerns the development of the intellectual potential of society, economic and social safety. According to the Visegrad study program, she worked on the project *Perspective Directions in the Development of the Intellectual Potential of Society*. Her publications are mainly related to regional development, the intellectual potential of society, the regional economy, resource-saving problems. She is studying Regional and Public Economics for a doctoral study degree in Pardubice University.

Mgr. Jan Mandys, Ph.D. received his Ph.D. in Social Policy and Social Work: Social Counselling and the Management of Social Services at the University of Ostrava, Faculty of Arts, Department of Psychology and Applied Social Sciences in 2011. He works as Assistant

Professor at the University of Pardubice, Faculty of Economics and Public Administration, Institute of Administrative and Social Sciences. Before that, he worked as a Social Curator and counsellor for the Romany people in the Municipality of Pardubice - Department of Social Affairs, social worker and manager in the non-profit organization. He professionally focuses on social pathology, sociology, social psychology and social politics. His publications are mainly related to homelessness, quality of life and the social policy of public administrations.

JAK NA PLÁNOVÁNÍ V MALÝCH OBCÍCH?

HOW TO PLAN IN SMALL SIZE MUNICIPALITIES?

Ing. Jana Krbová, Ph.D.

Vysoká škola ekonomická v Praze
Fakulta managementu v Jindřichově Hradci
Jarošovská 1117/II, 377 01 Jindřichův Hradec
e-mail: krbova@fm.vse.cz

Klíčová slova:

Strategické plánování, strategie, malé obce, integrovaný přístup, veřejná správa

Keywords:

Strategic planning, strategy, small-size municipalities, integrated approach, public administration

Abstrakt:

Příspěvek se věnuje strategickému plánování s akcentem na toto plánování v malých obcích. Provedená analýza problémů a překážek malých obcí je výchozím podkladem k tomu, se touto problematikou zabývat. Je proveden rozbor možných přístupů, přičemž je pozornost zaměřena na tzv. integrovaný přístup, který je již na některých úrovních veřejné správy využíván, a je proveden rozbor jeho institucionalizace.

42

Abstract:

The paper deals with strategic planning and focuses primarily on strategic planning in small-size municipalities. Analysis of the issues and obstacles that the small-size municipalities have to deal with is the main precondition for any approach to deal with the issue at hand. An analysis of possible approaches is made, whereas stress is put on the so called integrated approach, which has been used now at some levels of public administration, and the analysis of its institutionalization is made.

Úvod (cíl a výzkumné metody)

V rámci reformy kvality a obsahu veřejné správy je v posledním desetiletí velká pozornost věnována vedle, kvality, informatizace, vzdělávání apod. zavádění metod a postupů strategického řízení do praxe veřejné správy; resp. plánování (též programování, tvorbě strategií). Programováním na úrovni veřejné správy se v obecném pojetí věnuje celá řada odborných textů¹. Z normativního hlediska doporučuje postupy a strukturu.

¹ Např. Půček – Koppitz, 2012; Wokoun et al., 2008

V úvodu plánovacího cyklu (Bryson, 2004; David, 2009) by nemělo být opomíjeno vymezení hlavních premis, jako předpokladu ke stanovení hlavního důvodu (smyslu) plánování. V obecné rovině lze konstatovat, že plánovací dokumenty (strategie, koncepce) slouží ke koordinaci rozvojových aktivit obcí a fungují jako sjednocující prvek zajišťující konzistentnost v ovlivňování místního rozvoje (Wokoun et al., 2008).

Plánování představuje proces (systematické řízení), během kterého vzniká představa o tom, čím by se chtěla obec, město, region zabývat, co by chtěl rozvíjet a jakou cestou se vydat. Pomocí strategického plánování jde o hledání možností, jak se pokusit eliminovat negativní důsledky vývoje nebo podpořit pozitivní možnosti a předpoklady rozvoje. Zaměřuje se na mobilizaci a efektivní využívání všech zdrojů a na to, aby správně reagoval na změny v okolním prostředí.

Strategické plánování lze tedy definovat jako proces identifikace a dosahování dlouhodobých cílů a strategický plán jako koncepční dokument popisující klíčové jevy včetně jejich hodnocení (analytická část) a formulující dlouhodobé cíle a opatření, které by měly směřovat k rozvoji daného území, k růstu místní ekonomiky a posilování sociálně-společenských vazeb.

V rámci programování (plánování, tvorbě strategií) obcí, města a regionů byly v minulosti prováděny výzkumy struktury a kvality strategických dokumentů² a jejich vzájemné vazby. Při komparaci starších a novějších výzkumů lze konstatovat, že tato oblast doznala poměrně velkých změn, zejm. co do množství a kvality procesu jejich přípravy na některých úrovních veřejné správy. **Bylo zjištěno, že u malých obcí, kde mnohdy nemají zaměstnance úřadu, se touto činností zabývají volení představitelé obce nebo sám starosta. Nemají dostatečné kapacity se znalostí strategického plánování a tato činnost je spíše přítěží než přínosem. Proto na oblast tvorby a přijímání strategií v malých obcích je nutné nahlížet jinak než ve větších a velkých obcích, městech a regionech.** Nevyhovující stav procesu přípravy a schvalování veřejných strategií v malých obcích vykazuje řadu nedostatků a problémů jak strukturálního (neexistence institucionální struktury pro tvorbu strategií, neznalost strategického plánování apod.), tak operativního rázu (nízká úroveň nebo neexistence strategických plánů, nedostatečné zdroje a čas na přípravu strategií apod.).

Cílem výzkumu bylo zjistit, zda malé obce mají zpracovanou strategii dlouhodobého rozvoje a v jakém stavu/rozsahu a zda dochází k provázání věcného plánu (strategie) s finančním výhledem. Prvním výzkumným úkolem (dále jen VÚ1) bylo zjistit, zda vybrané obce mají strategii, v jaké podobě a pokud ji nemají, tak proč. Byly celkem položeny 4 otázky. Druhý výzkumný úkol (VÚ2) se zabýval provázaností strategie s rozpočtovým výhledem – výsledky zde nebudou prezentovány, neboť přímo nesouvisí s uváděným tématem.

Výzkum probíhal v období 02 – 06/2014 v malých obcích šesti okresů (výběr okresů byl proveden náhodným výběrem); celkem bylo do výzkumu zapojeno 120 obcí do 2 tis. obyvatel. Tato skupina byla pak ještě rozdělena na dílčí velikostní kategorie (do 500 obyv., 501 – 1 000 obyv., 1 001 – 1 500 obyv., 1 501 – 2 000 obyv.).

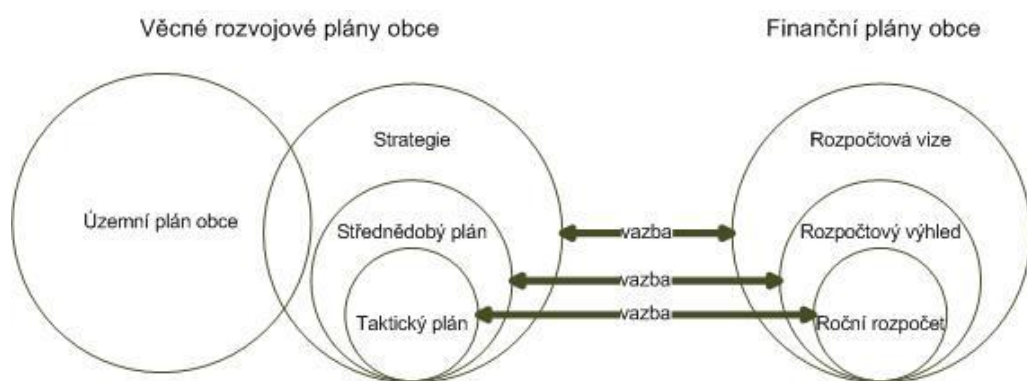
² Viz např. Krbová – Luštický – Šilhavá, 2007; Krbová – Luštický, 2008; Krbová – Luštický – Houška, 2011,

1. Strategické plánování na úrovni obcí

Strategické plánování je využíváno jako jeden z nástrojů regionálního managementu při rozvoji obcí, měst a regionů. Program rozvoje obce, města či kraje, který stanovuje hlavní oblasti rozvoje ve vazbě na územní plán, je východiskem pro rozhodování orgánů obce, sladuje představy jednotlivých aktérů rozvoje obce (podnikatelé, domácnosti, organizace a instituce) a formuluje možná řešení dalšího rozvoje. Strategické plánování obcí je jejich vlastní (samosprávnou) aktivitou.

Dle zákona o obcích³ zastupitelstvu je vymezeno schvalovat program rozvoje obce v rámci výkonu samostatné působnosti. Analogicky lze dovodit, že by takový program (strategii) měly obce mít zpracovaný. Návaznosti lze spatřovat v povinnosti naplnění ust. zák. o rozpočtových pravidlech⁴, kde v § 3, odst. 2 je uvedeno, že „Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné informace a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů“, což by mělo být následně promítnuto do rozpočtu (viz 4, odst. 3 – při zpracování ročního rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu). Vzájemné vazby mezi finančními a věcnými plány jsou zde jasně nastaveny (viz též následující schéma). Z výše uvedeného nelze však dovodit povinnost obcí zpracovávat program rozvoje své obce; tato možnost je jim pouze dána.

Schéma 1: Vazby věcných a finančních plánů obcí



Zdroj: Vlastní zpracování

Tvorba strategií je některým subjektům veřejné správy dána (i) přímo zákonem (např. územní plán, program rozvoje kraje, strategie regionálního rozvoje ČR), nebo je (ii) vynucena okolnostmi (např. operačními programy pro možnost čerpání prostředků z fondů EU, metodou Leader - integrované strategie MAS), případně je (iii) vlastní aktivitou jednotlivých subjektů veřejné správy, k jejichž hlavním funkcím patří zabezpečovat koncepční činnost (např. ministerstva) nebo rozvoj svého země (sem můžeme např. zařadit programy rozvoje měst a obcí).

³ Zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, § 84, odst. 2, písm a) – zastupitelstvu je vyhrazeno schvalovat program rozvoje obce

⁴ Zák. č. 250/2000 Sb., O rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, § 3, odst. 2

Ustálená podoba strategií je v současné době v uznávané struktuře: (i) socioekonomická analýza (situační analýza), která podrobně popisuje výchozí podmínky, (ii) SWOT analýza⁵ (případně doplněná PESTEL analýzou), která odhaluje silné a slabé stránky a příležitosti a ohrožení a udává směr, kterým se vydat (volba strategie), (iii) návrhová (strategická) část v členění na priority a oblasti vč. definování cílů a aktivit k jejich dosažení a formulace ukazatelů a metrik (viz využití metody SMART⁶) jejich naplnění a (iv) databáze navrhovaných projektů.⁷ Návrhová část strategie využívá logiky metody BCS, jako strategického přístup a systému řízení výkonnosti umožňující převést vizi a strategii do konkrétních iniciativ v operativním řízení.

Tato struktura umožňuje jasné provázání jednotlivých částí a zejm. pak zpětnou vazbu, kdy je možné vyhodnotit, zda a jak bylo dosaženo změny, zlepšení či zvýšení kvality (viz následující schéma). To však předpokládá systematickou práci s těmito plány. Proto by strategické plány neměly být vytvářeny jenom „do šuplíku“, ale měly by se stát skutečným nástrojem řízení.

Schéma 2: Vazby jednotlivých částí strategie



Zdroj: Vlastní zpracování

Ke zjednodušení přípravy strategií ve veřejné správě MMR připravilo Metodiku přípravy veřejných strategií⁸ a webový portál pro jejich tvorbu, ve které je mohou obce přímo zpracovávat. Problémem však je, že pokud nemá obec zkušenosti se zpracováním takového dokumentu, tak ani tato aplikace nebude tím nejlepším nástrojem k tomu, aby se na úrovni zejm. malých obcí zlepšila situace v neexistenci takových strategií. Dalšími důvody jsou pak i malé nebo téměř žádné zkušenosti v používání takovýchto strategií a v neposlední řadě příprava strategií je proces náročný na zdroje, jak lidské tak i finanční.

⁵ Použití SWOT analýzy by nemělo být pouze v rovině definování silných a slabých stránek a příležitostí a ohrožení, ale měla by být rozpracována např. s využitím bodovací metody a vah významnosti, aby bylo možné nalézt ty momenty, které by se v návrhové části měly stát prioritou – viz Krbová (2009)

⁶ Metoda SMART jako mnemotechnická pomůcka používaná v projektovém řízení ve fázi stanovení cílů: Specifik – konkrétní, Measurable – měřitelný, Achievable – dosažitelný, Realistic – odpovídající, Time related – ohraničený v čase.

⁷ Tato struktura je doporučována Metodikou přípravy veřejných strategií (MMR, 2012); srovnej též Krbová, 2009

⁸ Metodika přípravy veřejných strategií. MMR. 2012.

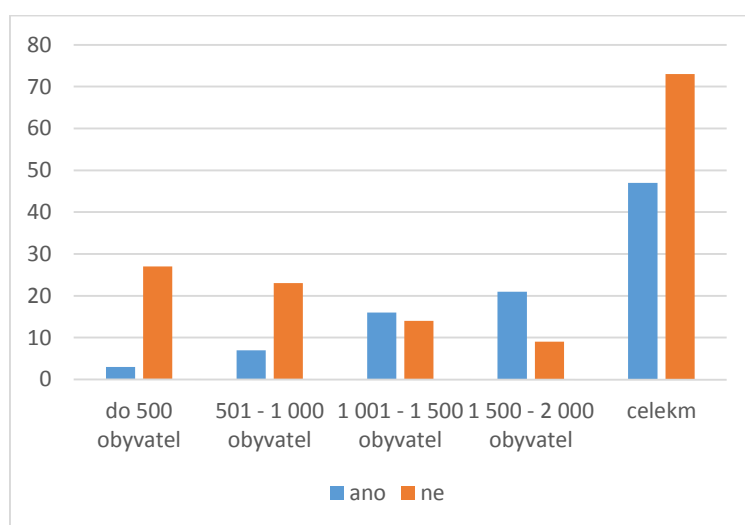
2. Problémy při strategickém plánování v malých obcích

Problémů při strategickém plánování v malých obcích je víc než dost, a to v oblasti formy, způsobu zpracování a v neposlední řadě i struktury. Tyto problémy byly identifikovány v rámci specifického výzkumu zaměřeného na strategické plánování v malých obcích, kde byly formulovány 2 výzkumné úkoly, přičemž první se bezprostředně dotýká tématu. Druhý výzkumný úkol byl zaměřen na zjištění, zda rozpočtové výhledy jsou zpracovávány ve vazbě na strategie rozvoje (v tomto příspěvku nebudou však řešeny).

První výzkumný úkol (dále jen VÚ) byl zaměřen na zjištění, zda vybrané malé obce mají zpracovanou strategii rozvoje své obce, v jaké podobě a pokud ji nemají, tak proč. Byly formulovány čtyři výzkumné otázky a výsledky jsou uvedeny níže.

VÚ1: Otázka 1: Máte zpracovanou strategii rozvoje obce? Odpovědi na tuto otázku potvrdily domněnku, že v malých obcích se strategicky neplánuje, a pokud ano, tak ve velmi omezené míře. Z provedeného výzkumu je patrné, že cca 2/3 obcí zapojených do výzkumu (73 obcí) strategii rozvoje své obce nemá; pouze 47 obcí uvedlo, že má takovou strategii – viz následující graf. Zároveň bylo výzkumem potvrzeno, že ty nejmenší obce (první dvě velikostní kategorie) spíše neplánují, než plánují.

Graf 1: VÚ1: Výzkumná otázka 1: Máte zpracovanou strategii rozvoje obce?



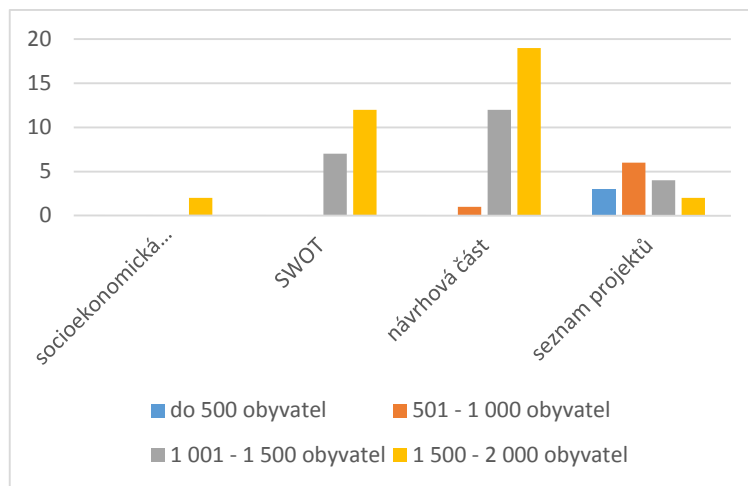
Zdroj: Vlastní výzkum

I když 47 obcí z celkového počtu 120 analyzovaných obcí odpovědělo kladně, nevypovídá to však o struktuře a případně obsahu takové strategie. Výzkumem bylo zjištěno, že ne všechny tyto obce mají strategii v takové podobě, jak je v současné době všeobecně uznáváno. Byla formulována další výzkumná otázka.

VÚ1: Otázka 2: Obsahuje vaše strategie 3 základní části (socio-ekonomickou analýzu, SWOT a návrhovou část)? Na tuto otázku odpovídaly pouze ty obce, které na předchozí otázku odpověděly „ano“ – viz následující graf. Z hlediska struktury strategie je patrné, že téměř ve všech kategoriích obcí jsou v této oblasti velké nedostatky. Pouze 2 obce z poslední kategorie mají zpracovanou socioekonomickou analýzu, SWOT analýzu má zpracováno pouze 19 obcí; 32 obcí má zpracovanou strategickou návrhovou část v obdobné struktuře, jak je

doporučováno a 15 obcí považuje za návrhovou část seznam projektů. Lze tedy konstatovat, že i u obcí, které mají jakousi podobu strategie, se vyskytuje celá řada problémů.

Graf 2: VÚ1: Výzkumná otázka 2: Obsahuje vaše strategie tři základní části (socioekonomickou analýzu, SWOT a návrhovou část)?



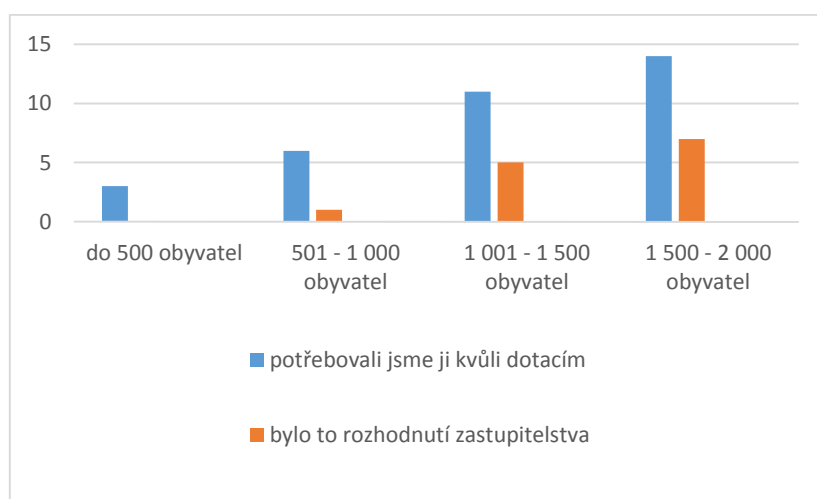
Zdroj: Vlastní výzkum

Obce, které mají zpracovanou strategii, byly dotazovány, na to jaké důvody je vedly k tomu, že mají strategii zpracovanou. Byla formulována následující otevřená výzkumná otázka.

VÚ1: Výzkumná otázka 3: Uveďte hlavní důvod, který vás vedl k tomu, že máte strategii zpracovanou. Nejčastěji respondenti odpověděli, že strategii potřebovali kvůli získání dotace - potřebovali ji doložit, nebo se odkázat na příslušnou část své strategie. Potěšitelné je, že u 13 obcí ze 47 dotazovaných bylo hlavním důvodem rozhodnutí zastupitelstva – viz následující graf.

47

Graf 3: VÚ1: Výzkumná otázka 3: Uveďte hlavní důvod, který vás vedl k tomu, že máte strategii zpracovanou



Zdroj: Vlastní výzkum

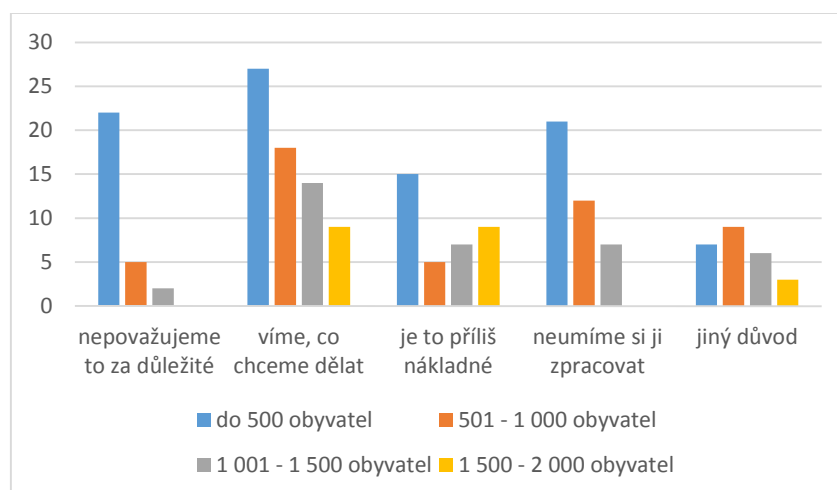
Z výzkumu vyplynulo, že malé obce přistupují ke zpracování strategie rozvoje hlavně z důvodu, že chtějí žádat o dotace, kde mj. je velmi často podmínkou, že předkládaný projekt je v souladu nejen se strategií na vyšší úrovni, ale i s vlastní dlouhodobou strategií rozvoje.

Obce, které na první otázku odpověděly záporně, byly dotazovány na důvody neexistence strategie rozvoje obce. Byla formulována výzkumná otázka.

VÚ1: Výzkumná otázka 4: Vyberte, případně uveďte i jiný důvod, proč nemáte zpracovanou strategii (bylo možné vybrat i více možností). Výsledky jsou rozděleny do dvou následujících grafů.

Z 5 nabízených možností v 68 případech odpověděli respondenti, že vědí, co chtějí dělat a nepotřebují k tomu „kus papíru navíc“⁹. Dalším důvodem bylo, že strategii neumí zpracovat a že je to příliš finančně nákladné, pokud by si ji nechali zpracovat externě; strategii nepovažují za důležitou.

Graf 4: VÚ1: Výzkumná otázka 4-1: Vyberte důvod, proč máte zpracovanou strategii

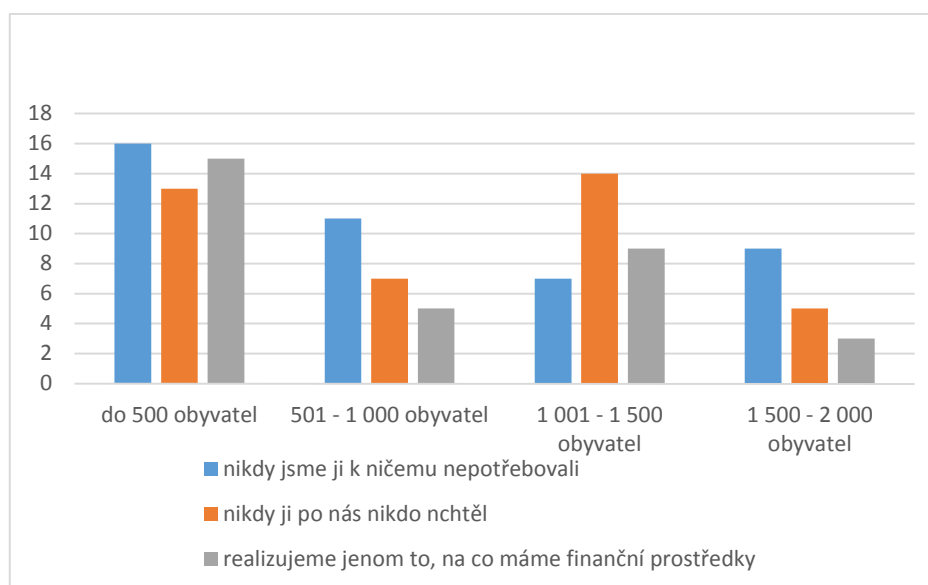


Zdroj: Vlastní výzkum

Z výsledů výzkumu je patrné, že v malých obcích mají zájem o svůj další rozvoj a nepovažují za důležité k tomu zpracovávat nebo za drahé peníze nechat zpracovat strategii svého rozvoje. O plánovaných záměrech diskutují formálně a neformálně a realizují většinou jen to, na co mají ve svém rozpočtu finanční prostředky.

V případě, že respondenti vybrali odpověď „jiný důvod“, byli požádáni, aby uvedli jaký. Jiný důvod zvolilo 25 respondentů, kde nejčastěji uváděli, že strategii nikdy k ničemu nepotřebovali, nikdo ji po nich nechtěl, a že realizují jenom to, na co mají peníze.

⁹ Tato formulace se objevila u několika respondentů.

Graf 5: VÚ1: Výzkumná otázka 4-2: Pokud jste zvolili odpověď „jiný důvod“, uveďte jaký

Zdroj: Vlastní výzkum

Z uvedených výsledků je patrné, že stav strategického plánování v malých obcích je vysoce neuspokojivý. Téměř 61 % (ve velikostní kategorii do 2 tis. obyvatel) nevyužívá strategii rozvoje obce a svůj budoucí rozvoj realizují bez promyšlené strategie a argumentují tím, že vědí, co chtějí dělat a dělají jenom to, na co mají peníze. Posun ve vnímání významu strategického plánování lze spatřovat u obcí zhruba od 1 tis. obyvatel. Je to způsobeno zejm. tím, že v těchto obcích jsou již zpravidla i uvolnění zastupitelé, kteří svoji činnost vykonávají profesionálně. Dalším důvodem je i to, že v těchto „větších obcích“ již mají i nějaké úředníky, kteří se plánovací činnosti mohou částečně věnovat a v neposlední řadě je to dáno i větší dostupností finančních prostředků, které těmto obcím umožňuje si strategii nechat vypracovat. Hlavní důvody, proč obce strategicky neplánují, nebo jenom v omezené míře lze vymezit ve třech základních úrovních: (i) nedostatek lidských zdrojů, (ii) nedostatek finančních zdrojů a (iii) neexistence povinnosti strategii zpracovávat.

Nedomnívám se, že je nutné strategicky plánovat i v těch nejmenších obcích jen proto, že se jedná o administrativní jednotku. Nabízí se zde možnost uplatnění tzv. integrovaného plánování na větším územním celku. Pak ovšem je nezbytně nutné jasné vymezení územní, pro které bude strategie zpracovávána a na jehož území bude realizována.

3. Jak zapojit malé obce do strategického plánování?

Je-li vnímán strategický plán (program rozvoje obce) jako základní dokument, který definuje hlavní oblasti rozvoje a jako východisko pro rozhodování v samostatné působnosti, pak je nutné hledat, jak zapojit do strategického plánování i malé obce. Na základě provedené analýzy, se nabízí hned několik možností.

(1) Naučit malé obce, resp. volené zastupitele či úředníky procesu strategického plánování (rozvoj lidských zdrojů): Přínosy: Osvojení si strategických dovedností, ztotožnění se se strategií a následně vnímání strategie jako nástroje řízení. Rizika: volební cyklus – nutnost opětovného vzdělávání při výměně volených zástupců, zdlouhavý proces, finančně nákladný,

neexistuje povinnost pro volené zástupce se vzdělávat, činnost v orgánech obcí volení zástupci vykonávají v mnoha případech vedle svého občanského povolání (neuvolnění zastupitelé – časová vytíženost).

(2) **Finančně podpořit tvorbu strategií v malých obcích** např. prostřednictvím dotačních titulů, aby si ji mohly malé obce nechat zpracovat. Přínosy: každá obec by měla strategii. Rizika: Strategie by se stala dalším dokumentem „do šuplíku“.

(3) **Podpořit spolupráci vysokých škol s malými obcemi:** Přínosy: Studenti by mohli vykonávat praxi a spolupracovali by s obcí, **což by přineslo** vzájemné výhody pro obě strany (obě strany by se něco naučily), bylo by zachováno ztotožnění se se strategií. Rizika: Nezájem studentů o praxi v malých obcích.

(4) **Přenést strategické plánování malých obcí na vyšší úroveň – integrované plánování:** Přínosy: Strategie by měly integrovanější charakter, **byla by** vyšší záruka kvality zpracování. Rizika: Neochota malých obcí se „podřizovat“ vyšší autoritě, kdo by se stal tou vyšší autoritou a jaké by z toho měl benefity?

Při řešení problémů malých obcí se strategickým plánováním by mělo být přistupováno systematicky s akceptováním několika zásad, a to: (i) nevytvářet strategie za ně, ale do procesu tvorby je zapojit, (ii) naučit je používat tyto strategie jako nástroj řízení, (iii) motivovat je, aby se do vlastní tvorby strategie rozvoje zapojily. Uvedené zásady lze naplnit kombinací všech 4 výše uvedených možností s dominancí jedné z nich. Jako optimální se jeví čtvrtá varianta, která umožňuje tzv. integrované plánování.

3. 1 Kde hledat inspiraci k integrovanému přístupu plánování v malých obcích?

50

Inspiraci lze hledat v již uplatňovaných přístupech v ČR. Jedná se např. o metodu LEADER nebo metodu integrovaného přístupu ke strategickému plánování měst.

Metoda LEADER je založena na principu trvale spolupracujících subjektů s ekonomickými a sociálně společenskými vazbami s cílem zapojit širokou veřejnost do řešení problematiky jednotlivých oblastí formou převzetí iniciativy rozhodovacích procesů týkající se příslušné venkovské oblasti (Krbová, 2006). Tento přístup vyžaduje vytvoření institucionální platformy v ČR označované jako místní akční skupina (dále jen MAS – sdružení partnerů s právní subjektivitou) a vytvořenou organizační strukturou, na kterou následně dochází k delegování pravomocí (např. výběr projektů, které budou finančně podpořeny). Jsou zde definovány parametry územního vymezení (10 – 100 tis. obyvatel a hustotou do 120 obyv./km²) a velikostními kategoriemi omezeno velikostí měst (do 25 tis. obyv.); mělo by se jednat o geograficky, ekonomicky a sociálně homogenní území.

Integrovaný přístup ke strategickému plánování (dále jen IPSR) sleduje místní, věcné a časové propojení jednotlivých aktivit na vymezeném území s cílem vyššího výsledného efektu. Přináší možnost koncepčního a systémového řešení rozvojových aktivit měst a obcí s vyšším zapojením principu partnerství a v neposlední řadě i vyšší efektivnost investovaných veřejných zdrojů (Krbová, 2008). Tento integrovaný přístup je využíván pro města s více jak 50 tis. obyv.;

ta musela zpracovávat Integrované plány měst (dále jen IPRM)¹⁰, na základě kterých čerpala dotační prostředky na rozvoj¹¹.

Oba zmiňované přístupy jsou založeny na principu dobrovolnosti, ale jsou podmínkou při možnosti čerpání finančních prostředků z různých výdajových programů (dotačních titulů). Pak se stávají v jistém slova smyslu **vynuceným přístupem**.

Oby zmiňované přístupy zároveň akcentují vyšší míru decentralizace. Proces realizace integrovaného přístupu probíhá zpravidla dvoufázově. V první etapě poskytovatel dotace vyhlásí výzvu k předkládání integrovaných plánů, na které žadatelé získají finanční podporu. Ve druhé etapě je vyhlášena výzva k předkládání individuálních projektů směřujících k rozvoji města či obce a přesunu kompetencí na předkladatele integrované strategie. Ten provádí buď předvýběr individuálních projektu (IPRM) nebo dokonce výběr (MAS), s respektováním principů transparentnosti, rovných příležitostí a partnerství. Na předkladatele IPRM jsou zpravidla přenášeny i další kompetence, a to vedle již zmíněného předvýběru / výběru individuálních projektů, koordinace v rámci vlastní realizace, monitorování a vypracování průběžných zpráv.

Oba zmiňované přístupy mohou být inspirací k tomu, jak přistupovat na plánování v malých obcích, **resp. jak malé obce do procesu strategického plánování zapojit**. To by však předpokládalo vytvoření podmínek a nastavení vhodných mechanismů. Uplatnění tohoto přístupu má své klady a zápory, avšak modifikací na podmínky malých obcí by mohl vzniknout fungující systém koncepčního plánování rozvoje uceleného území.

3.2 Jak institucionalizovat integrované strategické plánování v malých obcích?

51

Pro integrované plánování v malých obcích by bylo možné využít stávajících struktur. V tomto případě se jedná o celou řadu již fungujících seskupení či subjektů, které by mohly být zapojeny do procesu plánování malých obcí. Přínosem pro všechny zúčastněné by bylo to, že by mohlo dojít (i) ke sdružení zdrojů (finančních i lidských) na tvorbu takové strategie a jejich efektivnějšímu využití, (ii) k silnějším partnerským vazbám a (iii) rozvoj homogenního území by byl řešen systematicky.

V úvahu přicházejí buď administrativně správní struktury, nebo účelová seskupení. Z administrativně správních struktur by bylo možné uvažovat o těchto subjektech.

- Obce s rozšířenou působností (dále jen ORP), které by představovaly jakousi autoritu při strategickém plánování v jejich správním obvodu. Výhodou by bylo, že by se snížil

¹⁰ Integrované plány rozvoje měst byly v programovacím období 2007-13 novým manažerským nástrojem v regionálním rozvoji. Na základě Usnesení vlády ČR č. 833 ze dne 13. srpna 2007 byla schválena „Metodika pro Integrované plány rozvoje měst“, která patří zároveň k významným koordinačním mechanismům, zajišťující mj. spolupráci různých subjektů implementační struktury politiky soudržnosti (odpovědná ministerstva a regionální rady soudržnosti). Přínosem integrovaných plánů rozvoje měst by měla být vysoká koncentrace investic s cílem dosáhnout jejich realizací významných synergických efektů.

¹¹ Je rozlišován tzv. **zónový přístup**; IPRM zahrnuje koncentraci finančních zdrojů do vybrané územně limitované zóny města, s řešením všech existujících problémů (např. deprimovaná území) nebo podpory růstového potenciálu (póly růstu) v dané zóně a **tematický přístup**, který se zaměřuje na tematické oblasti města (např. veřejnou zeleň, dopravu).

počet strategií na úrovni obcí na „pouhých“ 209, došlo by k plánování rozvoje na velkém a jasně vymezeném území. Nevýhod lze spatřovat hned několik. Lze uvést příkladmo některé z nich, a to, že správní obvody ORP jsou vymezeny pro výkon státní správy (přenesená působnost) a plánování rozvoje je výhradně samosprávnou činností, že v některých ORP jsou zastoupena velká města, která se potýkají s jinými problémy, než venkovský prostor, že **by se** jednalo o spolupráci velkého množství subjektů a vznikaly by problémy při koordinaci jejich zájmů, že se mnohdy nejedná o příliš homogenní územní celky.

- Obce s pověřeným obecním úřadem se z hlediska velikosti správního území jeví jako vhodnější, nicméně za kardinální překážku lze považovat to, že stejně jako v případě ORP se jedná o správní území vymezené pro výkon přenesené působnosti.

V úvahu přicházejí různé typy účelových seskupení, které obce využívají ke spolupráci na úseku výkonu samostatné působnosti. Bylo by možné uvažovat o následujících subjektech.

- Mikroregiony, které patří asi k nejstarším formám spolupráce. K výhodám patří to, že mají vytvořenou institucionální strukturu ze zástupců jednotlivých obcí. K nevýhodám patří zejm. to, že mikroregiony nepokrývají celé území státu. To by nebyl nepřekonatelný problém, ale daleko zásadnějším problémem je to, že některé obce jsou členy více různých mikroregionů a jiných sdružení. Za jistou výhodu by bylo možné považovat i to, že se jedná o sdružení právnických osob a členy mohou být i jiné právnické a fyzické osoby a tím by docházelo k vytváření partnerství obou sektorů i při strategickém plánování.
- Dobrovolné svazky obcí (dále jen DSO) jsou obdobně jako mikroregiony subjektem s právní subjektivitou s vlastními orgány, ve kterých jsou zastoupeny všechny spolupracující obce. I zde je problém v tom, že se jedná o subjekty, které nepokrývají celé území státu.
- Místní akční skupiny (dále jen MAS) jsou opět účelová seskupení a z hlediska jejich důvodu vzniku se jeví jako nejlepší možný přístup k řešení strategického plánování v malých obcích. Nedostatkem však je, jako v předchozích dvou případech, že nepokrývají celé území státu. Z praxe lze však dovodit, že výborně funguje plánování na úrovni MAS. Zapojily se zde dobrovolně a spontánně ty obce, které mají zájem o svůj budoucí rozvoj. Pro jejich vznik a rozvoj byla využita metoda Leader, která využívá tzv. integrovaného plánování.

Závěr

Strategické plánování obcí má v regionálním rozvoji svoje nezastupitelné místo. Bohužel v podmínkách ČR s přílišnou atomizací obcí a existencí velmi malých obcí vyvstává problém dosažení kvalitního strategického plánování právě na této úrovni. Strategie by neměly být vytvářeny jen proto, že to někdo nařídil, **nebo jsou něčím/někým vynucovány**, ale měly by se stát kvalitním nástrojem řízení budoucího rozvoje obce. **Malé obce přistupují ke zpracování strategií zejména z důvodu, že chtějí žádat o dotace (existuje podmínka vazby projektového záměru na vlastní strategii rozvoje).** Možná je to jeden z mnoha nástrojů, jak přimět malé obce ke slučování nebo alespoň ke spolupráci (tzv. uplatňování ekonomického nátlak). Strategický plán by měl obcím pomáhat a ne je zatěžovat další agendou.

Při hledání toho, jak zapojit malé obce do strategického plánování, je možné se inspirovat v již existujících přístupech a nenavrhovat další nové postupy a instituce. Jako nevhodnější lze

považovat využití báze dobrovolnosti a hledat způsoby a mechanismy, aby měly možnost se do **strategického plánování** zapojit všechny malé obce, **získat tím zkušenosti. Zároveň by došlo k jejich hlubší zainteresovanosti do strategického plánování a následně rozvoje svého území. Jako jednu z vhodných forem lze považovat integrované plánování na širším území, což by více motivovalo jednotlivé malé obce spolupracovat na rozvoji své obce i vzájemných vazeb v daném území.**

Použité zdroje (abecedně):

- [35] Bryson, J. M. (2004). Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, ISBN 978-07-879-6755-0.
- [36] David, F. R. (2009). Strategic Management: Concepts and Cases. New Jersey: Prentice Hall, ISBN 978-01-350-1320-5.
- [37] Krbová, J. (2006) Jak se venkov připravuje na Leader EU? – Úloha MAS v regionálním rozvoji. Sborník výstupů grantového IG 613025, Oeconomica, Praha. ISBN 80-245-1080-4, s. 19-28.
- [38] Krbová, J. – Luštický, M. – Šilhavá, M. (2007). Vazby programových dokumentů nebo chaos? In.: Liberecké ekonomické fórum, Sborník příspěvků (recenzovaný), Mezinárodní konference 11. – 12. září 2007, Liberec, ISBN 978-80-7372-243-2
- [39] Krbová, J. (2008). Integrované projekty v cestovním ruchu. Sborník z 3. mezinárodní konference Aktuální problémy cestovního ruchu „Trvale udržitelný rozvoj cestovního ruchu“, Vysoká škola polytechnická, Jihlava, 2008, ISBN 978-80-87035-13-9
- [40] Krbová J. – Luštický, M.: Programové dokumenty v cestovním ruchu a jejich vazby. In.: CD s recenzovanými příspěvky, Mezinárodní Baťova konference pro doktorandy a mladé vědecké pracovníky, Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 10. dubna 2008, Zlín, ISBN 978-80-7318-664-7 (příspěvek recenzoval prof. Buček).
- [41] Krbová, J. (2009). Regionální programování: Struktura a obsah programových dokumentů. In. Sborník Regio 2008 – Konkurenceschopnost malých měst a venkovských regionů, ZU Plzeň, 12. 12. 2008 Cheb, ISBN 978-80-7043-761-2, (s. 43-50).
- [42] Krbová, J. – Luštický, M. – Houška, M. (2011). Strategické plánování v regionálním rozvoji: Hodnocení kvality ve strategických dokumentech. Mezinárodní vědecká konference 23. – 25. 3. 2011, Nový Smokovec, SR. Region Direct, ISBN 978-80-225-3196-2 (CD 21 stran).
- [43] Kutscherauer, A. (2007). Regionální analýza a programování. Vybrané kapitoly regionálního programování. VŠB – TU Ostrava. 2007. Elektronický zdroj.
- [44] PŮČEK, M. - KOPPITZ, D. (2012). Strategické plánování a řízení pro obce, města a regiony. Vydání 1. Praha: NSZM.
- [45] Wokoun, R. et al. (2008). Regionální rozvoj: východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování. Praha: Linde, ISBN 978-80-7201-699-0.
- [46] Metodika přípravy veřejných strategií. MMR ČR. 2012. <http://www.mmr.cz/cs/Microsites/verejne-strategie/Vystupy-projektu/Metodika> [cit. 10/2014] online.
- [47] Strategy Survival Guide (2004) <file:///D:/Stahovani/strategy-survival-guide-prime-ministers-strategy-unit.pdf> [cit. 10/2014] online.

Poděkování

Děkuji obcím za poskytnuté podklady a součinnost při vyplňování dotazníků.

MIGRACE JAKO PROCES HLEDÁNÍ DOMOVA V REGIONU

MIGRATION AS A PROCESS LOOKING FOR A HOME IN A REGION

Mgr. Eliška Novotná, Ph.D.

Fakulta managementu Vysoké školy ekonomické v Jindřichově Hradci
Jarošovská 1117/II, 377 01 Jindřichův Hradec
e-mail: novotnae@fm.vse.cz

Klíčová slova:

migrace, prostor, komunita, domov, region

Key words:

migration, space, community, home, region

Abstrakt:

Regionální migrace s kladným migračním saldem je považována za sociální jev příznivý pro demografickou situaci regionu. Případová studie jihočeského městečka hledá však odpovědi na otázku, zda imigranti nalézají v nové lokalitě novou kolektivní identitu, participují na komunitním životě a tak přispívají k sociálnímu rozvoji regionu. Předpoklad zvýšení přemosťujícího sociálního kapitálu imigrujících aktérů realizovaný kvalitativní výzkum nepotvrdil. Přinesl poznatek vnímání domova imigranty jako prostoru mimo místní komunitu, prostoru vyjmutého z jejich sousedských a přátelských sociálních sítí. Domov je pro imigranty výsostně soukromým prostorem rodiny, který si budují jako útočiště před nesrozumitelným a nebezpečným prostorem veřejným. Taková migrace nepodporuje sociální kohezi, která je podmínkou sociálního rozvoje, ani lokality, ani širšího regionu.

Abstract:

Regional migration with a positive migration balance is considered to be a favourable social phenomenon for the demographic situation of the region. However, a case study on a South Bohemian town is looking for answers to the question as to whether the immigrants located in the new site find a new collective identity, participate in the community life, and then contribute to the social development of the region. A precondition of increasing the social capital of relocated immigration parties was not substantiated by the qualitative survey realized. It brought findings on perceptions of domestic immigration as outside the local community, removed from their neighbours and friendly social networks. Home for immigrants is a sovereign private family space that is built as a refuge from the unintelligible and dangerous public space. Such migration does not support social cohesion, which is a prerequisite for social development, nor for the locations or the wider region.

Úvod

Migrace, přemísťování osob ve fyzickém prostoru, tj. stěhování, provází lidstvo od počátků jeho dějin. V době globální integrace je však natolik výrazná, až bývá považována za jeden z jejich nejvýraznějších znaků (Giddens 2013). Stěhování již není marginálním jevem, ale stává se normou (Bauman 1995). Přináší jak příležitosti, tak rizika – pro migranta i společnost (Beck 2011). Změna sociálního prostředí, která je jejím důsledkem, obohacuje sociální kapitál migranta a ovlivňuje jeho postoje k odlišným kulturám či subkulturám. Ty se po jejich poznání mnohdy stávají pozitivnějšími a zvyšuje se šance na jejich tolerantnost, právě tak však vedou k pocitům ohrožení a odmítáním sociálních změn uzavřením aktéra do jeho zón stability (Toffler 1992). Migrace předpokládá přemosťující sociální kapitál, který se asimilací migranta do lokálního společenství transformuje v kapitál svazující (Šafr 2007). Je považována za jednu z cest distancování od zakotvení v každodenních praktikách (Mannheim 1991). Společnost pak se díky migraci vymaňuje ze své stagnace a samolibého etnocentrismu (Sumner 1906), stává se rozmanitější a flexibilnější. Zatímco sociologové vidí v migraci příležitost k prolínání kultur, demografové sledují migrační saldo a spatřují její užitek ve změnách skladby obyvatelstva.

Pokud se jedná o migraci na krátké vzdálenosti, uvnitř regionů, správních území apod., hovoříme o vnitřní migraci, při které se lokalita migračně uzavírá. V popředí zájmu nejen sociálních vědců je v současnosti především mezinárodní migrace, pozornost věnovaná vnitřní migraci, v rámci společnosti či regionu, je však trvalá¹. Od 90. let 20. století se v České republice stávají migračně nejatraktivnější obce do 5 000 obyvatel a současně kolem velkých měst vznikají suburbanizační prstence². O takovém jevu můžeme obecně mluvit i u menších měst, která se též „rozlévají do krajiny“. Pro výzkum jsme si zvolili město S., které má nyní 1 419 obyvatel a migrační saldo -14³. Městečko je vzdáleno 20 km od většího města. Splňuje tedy obě podmínky migrační atraktivity (obec do 5 000 obyvatel s šancí být součástí suburbanizačního prstence⁴).

¹ http://www.demografie.info/?cz_migrace

² <http://www.zemepis.com/migracecr.php>

³ https://www.czso.cz/csu/czso/csu_a_uzemne_analyticke_podklady

⁴ Rozsah takového prstence není obecně stanoven, většinou se píše o „zázemí“ či „obcích v okolí“ http://suburbanizace.cz/01_teorie_suburbanizace.htm

Obrázek 1: *Městečko S.**Zdroj: vlastní*

Místem, do kterého se migranti stěhují, je na konec vždy konkrétní lokalita, která je situována v širším prostoru, např. obec v regionu. V ní hledají svůj domov, v ní navazují vztahy s druhými lidmi a vymezují se vůči místním sociálním sítím. Je to právě lokální společenství, které se vůči nim otevírá či uzavírá a jehož komunitní život svým příchodem ovlivňuje. Město S. je klidnou obcí s tranzitní dopravou odkloněnou do obchvatu, s dobrou dopravní obslužností. V obci je poměrně široká nabídka služeb (škola, školka, pošta, lékaři a lékárna, několik obchodů s potravinami aj., hotel, penzion a dvě hospody); je zde sportovní hala, tenisové kurty a střelnice, působí zde sedm firem. Všechny čtyři místní organizace politických stran jsou zastoupeny v zastupitelstvu obce. Komunitní život je bohatý: činných je 17 spolků a organizací a dvě církve. Nicméně komunita je spíše uzavřená, přetrvává určitá řevnivost se sousedním podobným městečkem. Místní velmi pečlivě rozlišují mezi sebou a imigranty, které velmi dlouho po přistěhování označují jako „náplavu“.

56

Obrázek 2: *Z komunitního života 1**Zdroj: vlastní***Obrázek 3:** *Z komunitního života 2**Zdroj: vlastní*

Obrázek 4: Z komunitního života 3

Zdroj: vlastní

Obrázek 5: Z komunitního života 4

Zdroj: vlastní

Hledání domova je hledáním místa, ve kterém se „dobře žije“, tj. prostoru, který vytváří předpoklady pro kvalitní život. Takový život bývá především spojen s pocitem bezpečí a jistoty. Domov je soukromým prostorem, který je vymezen vztahem k veřejnému prostoru: buď je vnímán jako skryš, jako útočiště před ohrožujícím externím prostorem, a představa jakési fortifikace domova je stále aktuální (Galčanová, Vacková, Fernčuhová 2014), nebo jako hnízdo, ze kterého vylétáme do okolního světa. I když je domov „abstraktním symbolem s celou řadou konsekvencí a rovin významu“ (Galčanová, Vacková 2014, s. 14), jistě však vždy jde o vztah k „těm druhým“, tj. aktérům, se kterými veřejný prostor sdílíme. Pokud jsou pro nás cizinci, jejichž jednání nemůžeme předvídat, jsme nuceni jednat v neurčitých situacích a to je riskantní (Sirovátka, Winkler 2010). Poukážeme – li na základní charakteristiku komunity, kterou je sdílení prostoru, pak „komunita vždy odkazuje k domovu“ (Keller 2013, s. 37).

Výzkumným záměrem bylo zjistit postoje imigrantů k městečku a jeho obyvatelům (kteří tvoří místní komunitu) jako domovu. Při naplňování tohoto záměru jsme si kladli několik výzkumných otázek. Kdo jsou imigranti a odkud přicházejí? Mají znalosti o místě, do kterého se přistěhovali a znají místní lidi? Jak místo a lokální společenství vnímají? Je pro ně nová lokalita domovem? Přispívají k sociální kohezi místní komunity svou participací na jejím životě, nebo jsou v ní outsidersy? A konečně otázku zásadní: je migrace v rámci regionu prospěšná pro jeho rozvoj? Abychom se mohli pokusit tyto otázky zodpovědět, stanovili jsme si několik výzkumných cílů:

- Kdo jsou imigranti
- Postoj k místu a jeho změna
- Postoj k místní komunitě a jeho změna
- Vnímání domova

Syntézou poznatků získaných při dosahování těchto cílů jsme mohli dospět k odpovědi i na zásadní výzkumnou otázku.

Metoda stanovení výzkumného souboru se odvíjela od záměru oslovit všechny přistěhovalé do S.(bez místních částí), kteří jsou ve věku 15 let a více a žijí v městečku alespoň 3 roky. Protože se sběr dat uskutečnil v roce 2013, předpokládali jsme, že základní soubor tvoří všichni, kteří splňují věkovou hranici a přistěhovali se v roce 2010 a dříve. Protože elektronická evidence obyvatel městského úřadu byla k dispozici s daty od roku 2009, základní soubor tvořilo 12 přistěhovalých do S. v letech 2009 – 2010, kteří se narodili v roce 1997 a dříve. Záměrně jsme omezili migraci na městečko bez přilehlých vesnic, které tvoří jeho místní části, abychom jednoznačně určili místní komunitu. Protože dva z nich účast na výzkumu odmítli, tvořilo výzkumný soubor 10 těchto imigrantů. Ti byli z deseti různých domácností a v době výzkumu žili ve městě 3 – 4 roky.

Metodou sběru dat byl polostrukturovaný rozhovor PAPI. Rozhovory vedla autorka tohoto článku v domácnostech respondentů.

Data byla popsána metodou transkripce shrnujícím protokolem a zpracována metodou komparativní analýzy. Postoje jsme analyzovaly v jejich směru, intenzitě a struktuře, tzn., že jsme věnovali pozornost jejich kognitivní a afektivní složce (Nakonečný 2009). Výsledky analýzy postojů jsou prezentovány pomocí kontingenčních tabulek (Tab. 1 – 4). Mimoto pomocí binomického testu je vyhodnocena platnost hypotézy, že u nadpoloviční většiny populace, která změnou projde, dojde ke zvýšení stupně hodnocení u sledovaného ukazatele.

Realizovaný kvalitativní výzkum považujeme za případovou studii, jejíž závěry nelze zobecnit.

1.Kdo jsou imigranti

Imigranti jsou vesměs třicátníci, tzn., že nedosahují průměrného věku obyvatel obce, který je 42 let. Do obce se stěhují s partnery či celou rodinou, případně za partnery; jejich děti jsou malé, v předškolním či mladším školním věku. Skutečnost, že se do městečka stěhují mladé rodiny, je pro místní komunitu demograficky příznivá: omlazuje se a do městečka přibývá dětí.

Imigranti se stěhují do S. z okolních vesnic, které se nalézají ve správním obvodu tří obcí s rozšířenou působností. Jedná se o Jindřichův Hradec, Dačice a Třeboň, které dříve tvořily správní jednotku okresu Jindřichův Hradec. Ten je sice nyní uvažován pouze pro statistické účely, ale v obyvatelé stále žijí v „okresní identitě“ a běžně o tom, že se stěhovali v rámci okresu hovoří. Správní obvod Jindřichova Hradce s rozšířenou působností je největší a území dominuje, tvoří ho asi polovina obcí všech tří správních obvodů. Uvedené skutečnosti nás vedou k rozhodnutí uvažovat právě o okrese jako regionu a jeho vnitřní migraci.

Uváděným důvodem stěhování je většinou dům (místo). Imigranti buď dům v S. koupili před stěhováním, nebo si ho pořídili již dříve a po přestěhování ho renovují či dostavují. Někteří se přistěhovali k místnímu partnerovi. Na změnu způsobenou stěhováním se všichni těšili.

Imigranti jsou v zásadě mladí lidé z regionu, kteří hledají nový domov.

2.Postoj k místu a jeho změna

Stěhování bylo pro imigranty cestou do rizika: o místě, do kterého se zamýšleli přestěhovat, nevěděli nic nebo velmi málo. „V životě jsem tu před tím nebyla, vůbec jsem nevěděla, kam jdu“, řekla mladá žena v rozestavěném domku. Po 3 – 4 letech pobytu jejich znalosti o místě vzrostly: vědí např. více o historii obce, znají jména starosty atp. Získat znalosti o místě bydliště pro ně bylo ze všeho nejsnazší.

Tabulka 1: Tabulka četností týkající se znalosti místa (před a po stěhování)

Před/Po	0 – žádné	1 – málo	2 – středně	3 – hodně	Celkem
0 – žádné	0	3	1	0	4
1 – málo	0	0	2	1	3
2 – středně	0	0	0	1	1
3 – hodně	0	0	0	2	2
Celkem	0	3	3	4	10

Zdroj: vlastní

U 2 respondentů z 10 nedošlo k žádné změně, u 8 zbývajících došlo změnou ke zvýšení znalostí o daném místě (Tab. 1). Dosažená hladina odpovídajícího binomického testu je $p=0,055$. Testovanou hypotézu se nám tedy podařilo prokázat pouze na 10% hladině významnosti. Je to ovšem nejvýraznější postojová změna, kterou jsme zjistili.

Také pocity většiny imigrantů vůči místu se pobytem v něm slabě vyhraňují. Od vstupní emocionální prázdnoty se u některých posouvají k určité, byť spíše vlažné citové vazbě k němu. Jiní však hovoří o deziluzi a tak v celkovém výsledku k pozitivní afektivní vazbě na místo nedochází. U menšiny se pak vnímání místa po přestěhování nezměnilo.

Tabulka 2: Tabulka četností týkající se pozitivního vnímání místa (před a po stěhování)

Před/Po	0 – nijak	1 – slabě	2 – středně	3 – silně	Celkem
0 – nijak	0	3	0	0	3
1 – slabě	0	1	0	0	1
2 – středně	0	1	1	1	3
3 – silně	0	1	1	1	3
Celkem	0	6	2	2	10

Zdroj: vlastní

Z 10 respondentů se vnímání místa zhoršilo u 3, u dalších 3 se hodnocení místa nezměnilo a u zbylých 4 se naopak zlepšilo (Tab. 2). Na základě těchto údajů nelze testovanou hypotézu prokázat ani na 10% hladině významnosti ($p=0,828$).

Postoj imigrantů k místu je slabě vstřícný či neutrální a dominuje v něm kognitivní složka, tzn., že se odvíjí spíše od znalostí než od pocitů.

3. Postoj k místní komunitě a jeho změna

Když imigranti do městečka přicházejí, neznají zde většinou nikoho; výjimečně je to jeden známý či vzdálený příbuzný. Kontakty navazují především v zaměstnání se spolupracovníky (pokud pracují přímo v obci). Překvapivé je zjištění, že nenavazují bližší vztahy prostřednictvím svých malých dětí. „Pár kamarádů tu mám, tak z práce“, řekl mladý muž v černém tričku „ale přátele ne.“

Tabulka 3: Tabulka četností týkající se znalostí místních lidí (před a po stěhování)

Před/Po	0 – žádné	1 – málo	2 – středně	3 – hodně	Celkem
0 – žádné	0	3	0	0	3
1 – málo	0	2	2	0	4
2 – středně	0	0	1	1	2
3 – hodně	0	1	0	0	1
Celkem	0	6	3	1	10

Zdroj: vlastní

5 respondentů z 10 uvedlo, že po změně zná více místní lidi než před změnou. 1 respondent dokonce po změně uvedl, že zná místní lidi méně než před změnou (z hodnocení 3 – hodně, po změně uvedl hodnocení 1 – málo). Výsledek binomického testu je $p=0,377$, tedy statisticky nevýznamný.

Imigranti nepřicházejí do lokality s vyhraněným názorem na místní lidi a nejsou tedy vůči nim ani předpojatí. Po pár letech pobytu je jejich vztah k místním lidem vyhraněnější – vnímají je většinou jako klidné, vstřícné a ochotné, ale také jako uzavřené.

Tabulka 4: Tabulka četností týkajících se vnímání uzavřenosti místních lidí (před a po stěhování)

Před/Po	0 – nijak	1 – slabě	2 – středně	3 – silně	Celkem
0 – nijak	2	4	1	0	7
1 – slabě	0	1	0	0	1
2 – středně	0	1	0	0	1
3 – silně	0	0	0	1	1
Celkem	2	6	1	1	10

Zdroj: vlastní

Postoj nezměnili 4 respondenti, k jeho zhoršení došlo u 1 respondenta a naopak u 5 se zlepšil. Na základě těchto údajů nelze potvrdit výše uvedenou hypotézu ($p=0,623$).

Postoj imigrantů k místní komunitě je rozmanitý a většinou není ostře vyhraněný. Je založen více na emocích než na znalostech, převažuje v něm afektivní složka.

4. Vnímání domova

Imigranti hledali místo kde zakotvit, hledali nový domov. Slova, která se v rozhovorech stále opakovala, byla „nový začátek“. Při hledání byli opatrní, omezili se na region, ve kterém dosud žili. „V tomto životě je mnoho cest, jež mohou vést různými směry; je tedy třeba mezi nimi volit a po provedení volby dbát na to, aby cesta skutečně vedla předpokládaným směrem; nejednou je třeba cestu přerušit, vrátit se do výchozího bodu a zvolit lepší nebo aspoň jinou; a to všechno se nedá dělat bez schopnosti správně rozumět signálům a bez strachu z případného bloudění. Signálů je trase vždycky více, než kolik jich poutník potřebuje k tomu, aby došel tam, kam směřuje; musí proto mezi signály vybírat, rozlišit důležité od nepodstatných.“ (Bauman 1995, str. 95).

Cestu k domovu jim otevřela koupě domu. Ten pro ně představuje jistotu bezpečného prostoru. Doma se v něm cítili ihned po nastěhování nebo po narození dětí. V něm se uzavírají do soukromí své rodiny, a když se jim rodina rozpadá, přicházejí i o domov. Potvrdil se tedy všeobecně uplatňovaný princip fortifikace.

Při rozhodování o stěhování jim bylo městečko, ve kterém se dům nalézá a místní lidé lhostejní. Tato situace se nezměnila ani po získání větších znalostí o místě a místních lidech, ani po osvojení si vstřícnějších pocitů vůči nim. Městečko jako veřejný prostor za domov nepovažují a k pocitu domova je nevede ani vztah k místní komunitě, který je vysloveně odtahový.

Ani po několika letech pobytu nezískávají kolektivní identitu S-áka, ta zůstává v jejich původním bydlišti, ve kterém mnohdy vyrostli. Z rozhovorů jsme usoudili, že jako „svoje místo“ a „svoji komunitu“ vnímají místo, ve kterém se odehrála jejich socializace v dětství a mládí – tam jsou doma a těmi X – áky se cítí být. Protože jejich socializace v městečku, vzhledem k málo početným a málo intenzivním vztahům k aktérům místní komunity, je nevýrazná, nedochází k proměně jejich kolektivní identity ve smyslu „každý jsme odněkud“ – opravdu doma, mezi „svými“ se cítí být jinde.

Diskuse

Rozhovory jsme vedly s imigranty, kteří za sebou měli tříletou až čtyřletou zkušenost s životem v městečku, do kterého se přistěhovali. Předpokládali jsme, že je to dostatečně dlouhá doba pro vytvoření, utvrzení či změnu postojů k místu a místní komunitě, k uvědomění si domova a vytvoření nové kolektivní identity. Ale je tomu skutečně tak, není těch pár let pro takové procesy málo – třeba jen pro někoho z nich? Není, nikoliv možné, ale velmi pravděpodobné, že bychom při opakování výzkumu po několika letech získali jiná data? Některé výzkumy totiž potvrzují, že hlavním faktorem působícím na integraci imigrantů je délka pobytu (Vašát, Bernard 2015). Pochybujeme tedy o reliabilitě výzkumných dat a ta se dá nejlépe ověřit vskutku stejně vedenými rozhovory s odstupem času. Nyní tedy považujeme výpovědi respondentů za výpovědi v časově omezené situaci pouze několikaletého pobytu v lokalitě.

Dva z dvanácti imigrantů rozhovor poskytnout odmítli, přičemž uvedli takové důvody jako „nemám čas“ či „nemám zájem“. Jejich postoje neznáme a můžeme se jenom domýšlet, zda by neovlivnily, a vzhledem k počtu respondentů by to mohlo být výrazné ovlivnění, výzkumné výsledky.

Považujeme tedy tuto případovou studii za sondu do postojů imigrantů, která může být inspirací pro realizaci dalších případových studií. Jejich komparace může přinést obecnější poznatky.

Závěr

V naší případové studii je domov pro aktéry vnitřní migrace v rámci okresního regionu dům a rodina, nikoliv místo a komunita. Je zcela soukromým prostorem. O místo ani komunitu se imigranti téměř nezajímají a nevytvářejí si k nim citové vazby. Očekávání některých imigrantů vůči místní komunitě nebyla naplněna, jejich vztahy k ní ochladly a pociťují zklamání. K místu váží imigranty spíše znalosti než pocity a k místním lidem spíše pocity než znalosti. Téměř s nikým z místních se nestýkají a imigrací se významně neobohatili jejich sociální kapitál. Žijí mimo místní společenství jako cizinci, jako „náplavy“ – a tak jsou také starousedlíky vnímáni.

„Každé území se liší nejen typem obyvatel, ale i druhem cizích, jež je možné v jeho ulicích potkat.“ (Bauman 1995, str. 100).

Městečko S., ačkoliv patří svým počtem obyvatel mezi potenciální cíl imigrantů, vykazuje záporné migrační saldo. Někteří imigranti se do něj stěhují z 20 km vzdáleného většího (bývalého okresního) města⁵ a můžeme tedy konstatovat, že se (možná pro svoji vzdálenost, možná pro svoji nedostatečnou atraktivitu) nachází na okraji jeho suburbanizačního prstence. Jeho základem jsou sídla, která nejsou samostatnými obcemi, ale jeho místními částmi; v nich se odehrává velmi intenzivní domovní a bytová výstavba. Jen některé z okolních obcí vykazují kladné migrační saldo⁶.

Protože jde o stěhování na krátké vzdálenosti a o stěhování většinou z místa, kde žijí rodinní příbuzní (navíc o stěhování do místa kde někdy žije vzdálený příbuzný), přetrvávají rodinné a rodové vazby s primárními vztahy; ty se odehrávají nezprostředkovaně tváří v tvář, jsou relativně stálé a důvěrné. Tato skutečnost a výzkumné poznatky nás přivádějí ke konstatování situace, ve které imigranti nestrádají odloučením od rodiny a nemají potřebu vyhledávat či utvářet jiná společenství, v nichž jsou primární vztahy nahrazeny vztahy kvazi-primárními (Galčanová 2012). Neúčastní se proto v nové lokalitě, kterou nepovažují za svůj domov, komunitního života. Znamená to, že jejich příchodem není místní komunita posílena a její význam pro rozvoj regionu se nezvyšuje. Vnitřní migrace v rámci tak malého regionu, jakým je území bývalého správního okresu, nepřináší pro jeho rozvoj užitek. Byla by to pravděpodobně teprve migrace na větší vzdálenosti, v rámci výrazně většího regionu, která by jeho sociální rozvoj ovlivnila.

Použité zdroje:

- [1] Bauman, Z.: Úvahy o postmoderní době. Sociologické nakladatelství 1995. ISBN 80-85850-12-5
- [2] Beck, U.: Riziková společnost. Praha Sociologické nakladatelství 2011. ISBN 978-80-7419-047-6
- [3] Galčanová, L.: Proces suburbanizace v globální perspektivě. Sociológia. 2012, Vol.44, Issue 1, pp. 5 – 33. ISSN 1336-8613. [staženo 3. 9. 2015]. Dostupné na WWW: http://www.sav.sk/index.php?lang=sk&doc=journal-list&part=list_articles&journal_issue_no=11112626#abstract_7286
- [4] Galčanová, L., Vacková, B., Fernčuhová, S. Město jako domov. In: Sociální studia, Město jako domov. Ročník 11, 4/2014. Brno Katedra sociologie MU, ISSN 1214-813X
- [5] Galčanová, L., Vacková, B.: „...když aspoň bydlíme v jednom městě.“ Město v prožívání domova samostatně žijících lidí. In: Sociální studia, Město jako domov. Ročník 11, 4/2014. Brno Katedra sociologie MU, ISSN 1214-813X
- [6] Giddens, A.: Sociologie. Praha: Argo, 2013. ISBN 978-80-257-0807-1

⁵ které má za rok 2014 záporné migrační saldo

⁶ „okolí“ jsme určili ve vzdálenosti asi 20 km od města; kladné migrační saldo vykazují 27 obcí z 61.

- [7] Keller, J.: Posvácení bezdomovců. Praha Sociologické nakladatelství, 2013. ISBN 978-80-7419-155-8
- [8] Mannheim, K. Ideologie a utopie. Bratislava Archa, 1991. ISBN 80-7115-022-3
- [9] Nakonečný, M.: Sociální psychologie. Academia 2009. ISBN 978-80-200-1679-9
- [10] Sirovátka, T., Winkler, J.: Význam „nových sociálních rizik“ v současné společenské vědě. In: Sociální studia, ročník 7, č. 2/2010. Brno, Fakulta sociálních studií Masarykovy university. ISSN 1214-813X
- [11] Sumner, W.G. Folkways: A Study of the Sociological Importance of Usages, Manners, Customs, Mores and Morals. Boston 1906.
- [12] Šafr, J. 2007. Přemostňující sociální kapitál a jak ho měřit. SOCIOweb_6_2007
- [13] Toffler, A. Šok z budoucnosti. Práce 1992. ISBN 80-208-0160-X
- [14] Vašát, P., Bernard, J. Formování komunit nebo sociální integrace? Analýza personálních sítí ukrajinských emigrantů v Plzni. In: Sociologický časopis 2/2015. ISSN 0038-0288

http://suburbanizace.cz/01_teorie_suburbanizace.htm

http://www.demografie.info/?cz_migrate

<http://www.zemepis.com/migracecr.php>

https://www.czso.cz/csu/czso/csu_a_uzemne_analyticke_podklady

Poděkování

Za statistické zpracování výzkumných dat děkuji doc. RNDr. Lence Komárkové, Ph.D. z FM VŠE v Jindřichově Hradci.

Profesní informace o autorce

Mgr. Eliška Novotná, Ph.D. se věnuje problematice sociálních útvarů a vztahům v jejich interním i externím prostředí s důrazem na organizace. Zabývá se též situací města a venkova především z pohledu kvality života. Je autorkou knih Sociologie organizace, Sociologie sociálních skupin a Základy sociologie (nakladatelství Grada). Přednáší sociologii na Fakultě managementu Vysoké školy ekonomické v Jindřichově Hradci, kde vede Katedru společenských věd.

MODERNÍ KRONIKA OBCE – MENTÁLNÍ OBRAZ KULTURNÍ KRAJINY VE VNÍMÁNÍ MÍSTNÍCH OBYVATEL

THE ADVANCED MUNICIPAL CHRONICLE – REFLECTION OF CULTURAL LANDSCAPE IN THE PERCEPTION OF RESIDENTS

Mrg. Ing. Hana Vavrouchová, Ph.D., Ing. Tomáš Mašíček, Ph.D., Doc. Dr. Ing. Milada Šťastná, Doc. RNDr. Antonín Vaishar, CSc., Ing. Silvie Kozlovská, Ph.D., Ing. Miloslava Ševelová, Ph.D. Ing. Helena Lincová, Ing. Veronika Doskočilová

Ústav aplikované a krajinné ekologie
Agronomická fakulta, Mendelova univerzita v Brně
Zemědělská 1, 613 00 Brno
e-mail: hana.vavrouchova@mendelu.cz

Klíčová slova:

paměť krajiny, vnímání obyvatelstva, venkov, dynamika krajiny

Keywords:

landscape memory, social perception, rural space, landscape dynamics

Abstrakt:

Koncept Moderní kroniky obce (MKO) je postaven na identifikaci, analýze a trvalé dokumentaci mizejícího svědectví o podobě české kulturní krajiny v období po II. světové válce (a později) ve vzpomínkách starší generace. Jedním z hlavních metodických principů tvorby MKO je vedení polostandardizovaných rozhovorů s rodáky ve věkové kategorii 65 let a více. Výsledná podoba MKO má formu dokumentu obsahujícího datové, textové, obrazové a zvukové záznamy o mentálním obraze historické a současné krajinné struktury včetně identifikace hodnot krajiny subjektivně vnímaných residenty. Souvisejícím cílem tvorby MKO je získat podklady na teoreticko-metodologické i aplikované bázi pro zkvalitnění plánovací praxe (zejména pro účely tvorby územního, krajinného plánu a strategického plánu obce).

Abstract

The Advanced municipality chronicles (AMC) concept is based on the identification, analysis and permanent documentation of disappearing cultural landscape structure recorded in the memories of older generation. One of the main methodological principles of AMC creation is semi-structured interviews with natives in the age group 65 and over. The final appearance of AMC is a document containing data, text, video and audio records of the mental reflection of historical and current landscape structure, including identification of landscape values subjectively perceived by residents. A related objective of AMC creation is to obtain documentation on the theoretical-methodological and applied basis for improving planning practices (especially for the spatial, landscape or strategic plan, or precise the concept of Landscape target characteristics within spatial planning).

Úvod

Koncept Moderní kroniky obce (MKO) je postaven na zachycení mizejícího svědectví o podobě české kulturní krajiny v období po II. světové válce a o jejích pozdějších proměnách, přičemž hlavním cílem MKO je uchovat a aktivně zprostředkovat takovýto obraz krajiny pro další generace. Základním principem je dokumentace obrazu krajiny zaznamenaného ve vzpomínkách starší generace. Existuje řada výzkumů zaměřených na studium změn krajinné struktury, které se opírají o historická data, ať už textového či grafického charakteru. Hodnocení má však většinou kvantitativní charakter, kvalitativní hledisko chybí stejně jako aspekt lokální identity.

Vedlejším cílem je upozornit právě na nenávratnost mizejícího svědectví o podobě české poválečné krajiny, samozřejmě se zřetelem ke značně subjektivnímu vnímání tohoto obrazu samotnými nositeli vzpomínek. Z tohoto důvodu si také představená metodika neklade za cíl přinést reálnou podobu historické krajiny, její výstupy jsou však kromě trvalého zachování nového typu informací o krajině použitelné jako podklad pro krajinné, územní a strategické plánování na místní úrovni.

Výsledná podoba Moderní kroniky obce má formu dokumentu obsahujícího datové, textové, obrazové a zvukové záznamy o mentálním obraze historické a současné krajinné struktury a o hodnotách krajiny subjektivně vnímaných residenty. První fází tvorby moderní kroniky obce je analýza krajinné mikrostruktury a makrostruktury na úrovni správního obvodu obce a v kontextu širších vztahů. Dalším krokem je identifikace objektivních hodnot (expertně ustanovených na základě právních norem a konsenzu ve společnosti) a jejich komparace s hodnotami označovanými respondenty (rodáky ve věkové kategorii 65 a více let) v individuálně vedených rozhovorech.

Obecné souvislosti

Kulturní krajina je médium podléhající neustálé proměně. Strukturální změny krajiny lze poměrně dobře kvantitativně i kvalitativně analyzovat, hodnotit a poznatky transponovat do rozhodovacích procesů a plánovacích nástrojů (např. Skaloš, 2012; Skaloš, 2011; Salašová, 2010; Brierley, 2010; Lipský, 2001). Velmi zřídka se však v rámci výzkum dynamiky kulturní krajiny uplatňuje sociální a mentální rozměr těchto změn. Přičemž právě tyto mentální vazby na krajinu jsou často určující pro utváření lokální identity a stabilizaci venkovského osídlení. Lokální identita navázaná na kulturní krajinu často sehrává roli v rozvoji regionů. Za klíčovou ji považují ve svém výzkumu i Zanon, Geneletti (2011). Roli kulturního dědictví při utváření identity na lokální úrovni potvrzuje i Roige Ventura, Arrieta Urtizberea, (2010). Podle Corsale, Iorio (2010) lze právě tohoto vztahu využít k rozvoji (často marginálních) venkovských oblastí, zejména se zaměřením na využití v rozvoji cestovního ruchu a vystavění rozvojové strategie na regionálních unikátních vazbách. Svými výzkumy identity v návaznosti na kulturní krajinu tuto tezi potvrzuje i Gazes (2010). Kasuistikou (anglosaské země) a složitými vztahy mezi identitou, pamětí, kulturním dědictvím a kulturní krajinou se zabývají ve své knize i Moore, Whelan (2007). Ovšem kolektivní (též historická či sociální) paměť v kontextu kulturní krajiny, její dynamiky a role při vytváření identity je ve výzkumu (na národní i mezinárodní úrovni) poměrně opomíjená. Doplnění komplexního výzkumu kulturní krajiny i o tento rozměr poznání by bylo velmi potřebné, inovativní a uplatnitelné v praxi. V současné době lze nalézt jen dílčí výzkumy – např. Stephan, Carl (2010), Gimmi, Burgi (2007) či Jones, Petty (2010). Také Fowler (2003) zdůrazňuje nutnou souvislost mezi člověkem a jeho sociální historií reflektující se v krajinném prostředí. Speciálně zdůrazňuje potřebu zaznamenávat mizející dědictví a

potřebu vytvářet síť informátorů, místních znalců. Více také např. zpráva ICOMOS International Committee on Cultural Landscapes. Na spojitost krajiny a člověka ve smyslu lokální identity naráží např. i Rössler (2006). V českých podmínkách má k tématu nejblíže Prof. Matoušek (např. 2005).

Samotné téma je výrazně multioborové, kromě primárního zaměření na geografická témata, se dále dotýká oborů environmentální historie (např. Jeleček, 2010; Semotanová, Cajthaml 2014; ze zahraničních autorů Baker, 2003 nebo Simmons, 2008) a oboru orální historie (např. Vaněk, Mucke, 2007 či Levine, 2001).

Z formálních a legislativních pramenů mezinárodní úrovně je nutné zmínit Evropskou úmluvu o krajině, jejíž požadavky korespondují se zaměřením výzkumu.

Definice zásadních pojmů

moderní kronika obce – metodologicky jednotný dokument obsahující datové, textové, obrazové a zvukové záznamy o mentálním obraze historické a současné krajinné struktury a hodnotách krajiny.

hodnota krajiny – kvalitativní vlastnost krajiny, která podmiňuje její využití (vystupuje v roli limitu či vstupního faktoru rozvoje). Lze ji kategorizovat na subjektivní hodnoty (dle hodnotících soudů hodnotícího subjektu) a objektivní hodnoty (expertně objektivizované na základě právních norem a konsenzu ve společnosti).

mentální paměť krajiny – obraz krajiny ve vzpomínkách místních obyvatel.¹

66

Proces tvorby moderní kroniky obce

Jedním z hlavních metodických principů tvorby MKO je vedení polostandardizovaných rozhovorů s rodáky ve věkové kategorii 65 let a více. Audiozáznam a vyhodnocení těchto rozhovorů je základem výsledné podoby MKO. Informace získané tímto způsobem jsou zasazeny do kontextu objektivizované dynamiky krajinné struktury a hodnot krajiny (včetně kartografické vizualizace). Postup probíhá v těchto krocích:

Analýza území v kontextu širších územních vztahů

Jednotka vymezená pro analýzu širších vztahů může být stanovena na základě individuálních potřeb výzkumníka a na základě individuálních vlastností území. Lze vycházet z mikroregionálních struktur (např. území dobrovolného svazku obcí, místní akční skupiny apod.), fyzicko-geografických předpokladů (např. povodí, výrazná geomorfologická hranice) nebo krajinné typologie (např. Romportl, 2010; Löw, 2008). Metodická struktura analýzy širších vztahů vychází z konceptu primární, sekundární a terciální struktury krajiny. Výstupem je podrobná analýza krajinné struktury správního obvodu obce konfrontovaná s analýzou krajinné struktury zvoleného většího celku.

¹ Historický kontext je s ohledem na věk respondentů vymezen zejména vývojem krajiny po II. světové válce, zájmové časové období lze však modifikovat dle konkrétních požadavků obce.

Analýza území vymezeného správním obvodem obce

Paralelně je prováděna analýza území správního obvodu obce na těchto úrovních:

- **makrostruktura** (kvantitativní vyjádření prostorového seskupení jednotlivých druhů land use, popis je prováděn na základě běžně dostupných dat Českého statistického úřadu, statistická data jsou zjišťována pro správní obvod obce a určenou úroveň individuálního regionu),
- **mikrostruktura** (vyhodnocení krajinné mikrostruktury formou determinace tzv. *horizontální struktury krajiny*, Zonneveld, 1995).

Zpracování mapových podkladů v prostředí software GIS

Zpracování mapových podkladů je vhodné provádět v programu ArcGIS či v jiných volně dostupných softwarech pro GIS jako např. Janitor, OpenJUMP, QuantumGIS, GRASS GIS a dalších. Operace při tvorbě mapových výstupů v programu ArcGIS pomocí aplikací ArcMap, ArcCatalog a uživatelského rozhraní ArcToolbox vycházejí z principů a postupů uvedených v publikacích Booth, Mitchel (2001), Dumbrovský (2009), Geletič (2013), Mašíček, Ždímal (2014) a Schmidts (2013).

Jako podklad pro vyhotovení map zachycujících současnou strukturu krajiny dotčených katastrálních území je nejvhodnější ortofotomapa² a ZM 10 (© ČÚZK, www.cuzk.cz), dostupné prostřednictvím prohlížečské služby WMS, a pro identifikaci druhu kultury LPIS³ (© MZe, www.eagri.cz). Pro vizualizaci historické krajinné struktury je možné využít georeferencované LMS (VGHMÚř Dobruška, © MO ČR 2014), stejně jako georeferencované mapové podklady císařských otisků stabilního katastru Čech (1826–1843) a stabilního katastru Moravy a Slezska (1824–1836) (Archiválie Ústředního archivu zeměměřictví a katastru, www.cuzk.cz), či indikačních skic (© Moravský zemský archiv v Brně) v případě nedochování císařských otisků stabilního katastru.

Identifikace hodnot krajiny

Hodnota krajiny je dána souborem znaků, které podmiňují její využití (vystupuje v roli limitu či vstupního faktoru rozvoje). Lze ji kategorizovat na subjektivní hodnoty (dle hodnotících soudů hodnotícího subjektu) a objektivní hodnoty (expertně objektivizované na základě právních norem a konsensu ve společnosti). V ohnisku zájmu stojí obě polohy, jejichž konfrontací získáme informace o vnímání kvality prostředí residenty z jiného, než-li expertního pohledu. V první fázi jsou hodnoty krajiny identifikovány dle objektivizované šablony (viz níže) v rámci průzkumů a rozborů (*objektivní hodnoty krajiny*). Následně jsou hodnoty krajiny zjišťovány formou polostandardizovaných rozhovorů z pohledu místních obyvatel (*subjektivní hodnoty*), akcentován je historický detail. Na závěr jsou porovnány subjektivní a objektivní hodnoty krajiny a zjišťují se průniky.

Samotný pojem „hodnota krajiny“ je pojmem často užívaným, nicméně jeho podstata není v odborné literatuře přesně definována. Na legislativní úrovni je pojem užit v Evropské úmluvě o krajině, chybí však bližší specifikace. V přeneseném významu můžeme tento pojem nalézt

² aktualizace 2014

³ Land Parcel Identification System

také v zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který používá slovní spojení „hodnota území.“ Tento pojem je pak rozvinut v prováděcí vyhlášce ke stavebnímu zákonu č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Kategorizací hodnot krajiny na teoreticko-metodologické bázi se zabývá např. Kupka (2010), jehož text s ohledem na úzký kontext historické kulturní krajiny slouží jako vhodný upřesňující materiál pro podrobný průzkum území obce se zaměřením na historické a duchovní hodnoty krajiny. V mezinárodním kontextu se typologií krajinných hodnot zabývá např. Brown (2012, 2014). Pojetí jeho autorského týmu je velmi blízké zaměření této metodiky, nicméně tato kategorizace je založena na komplexní bázi udržitelného rozvoje území a některé kategorie vystupují nad rámec mapování hodnot v kontextu MKO (např. výzkum a vzdělání, ekonomické hodnoty).

Vhodným vodítkem pro sumarizaci kategorií hodnot krajiny na úrovni obce je zejména vyhláška 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (konkrétně územně analytické podklady obce), tyto hodnoty však byly doplněny o další okruhy dle potřeb MKO.

V obecné rovině lze pro účely MKO vymezit pět kategorií hodnot krajiny:

Kulturní hodnoty	
Duchovní a náboženské hodnoty	sakrální stavby, poutní místa, symboly v krajině, genius loci atd.
Kulturní hodnoty nehmotné	území spojené s významnými osobnostmi, událostmi, pověstmi, pohádkami, filmováním apod.
Kulturní hodnoty hmotné	umělecká díla zasazená do kontextu krajinného prostředí
Kulturní hodnoty uznané	v režimu ochrany zákona 20/1987 Sb., o státní památkové péči (kulturní památky/národní kulturní památky, památkové rezervace, památkové zóny); UNESCO
Kulturní hodnoty neformální	ostatní hodnoty spojené s kulturou člověka, specifická krajinná struktura, komponovaná krajina, zachovalá urbanistická struktura, prostupnost krajiny apod.
Sociální hodnoty	
Hodnoty pro rozvoj mezilids. vztahů	náměstí, místa setkávání, kulturní dům, parky...
Hodnoty pro rozvoj obec. společnosti	škola, vzdělávací centrum, informační centrum, ekologické centrum
Rekreační hodnoty	
Lázeňské hodnoty	léčivé prameny, jiné léčivé zdroje
Hodnota rekreačního potenciálu	území splňující hygienické normy, rekreační zóny, geopark
Hodnoty funkčního charakteru	
Meliorační krajinářská opatření	protierozní opatření, vybraná protipovodňová opatření (poldry, retenční nádrže apod.), zpevnění svahů, krajinářské úpravy apod.
Přírodní hodnoty	
Přírodní hodnoty uznané	ZCHÚ, VKP, PP, ÚSES, krajinná památková zóna
Přírodní hodnoty neformální	cenné ekosystémy bez ochranného režimu

Účelem tvorby tohoto přehledu je poskytnutí vodítka pro identifikaci hodnot krajiny v terénu, nikoliv kategorizace samotná. Je zde uváděn s ohledem na rozličnou škálu potenciálních zpracovatelů MKO (např. iniciativa může vnikat tzv. *ze zdola* – ze strany místních občanů, školy, místních spolků, nikoliv expertně).

Vedení polostandardizovaných rozhovorů s rodáky

Cílovou skupinou jsou rodáci, případně starousedlíci (žijící v obci od svých pěti let) ve věkové kategorii 65 let a více. Pro získání objektivizovanějšího pohledu na krajinnou strukturu

v mentálním obraze obyvatel je doporučeno provádět 10 rozhovorů. Počet je však možné přizpůsobit ad hoc konkrétním podmínkám každého území, minimálně by však mělo být vedeno 5 rozhovorů. Pokud neexistují bariéry (např. zdravotní stav vypravěče), měl by být rozhovor veden přímo v terénu. Podkladem pro vedení rozhovoru je osnova otázek (níže) a aktuální mapový podklad zkoumaného území (např. katastrální mapa či ortofotomapa). Součástí rozhovoru je zakres lokalit zmíněných respondentem do mapového podkladu s komentářem. Z rozhovoru je pořizována audionahrávka a fotodokumentace, případně videozáznam. Před vedením rozhovoru je třeba opatřit písemný souhlas vypravěče s nahráváním a uveřejněním vybraných částí nahrávky jako součásti MKO.

Osnova otázek:

- **Domluvili/y jsme se, že nám nejdříve povíte, jaké bylo Vaše dětství v obci ...**
- **Jakou roli/význam pro Vás měla krajina v dětství?** (*kontext vzpomínek a zážitků, propojení s krajinou ...*)
- **Jak zpětně vnímáte krajinu Vaší obce?** (*pozitiva, negativa, co si nejvíce pamatujete*)
- **Čím byla podle Vás krajina vaší obce charakteristická? Co určovalo ráz území?**
- **Obhospodařovala Vaše rodina krajinu obce? Jakým způsobem?** (*vyjasnění vztahu k půdě resp. území: vlastní hospodářství, orná půda, vinice, sady, louky chov dobytka*)
- **V kterém období docházelo k nejvýraznějším změnám v okolní krajině?** (*v důsledku čeho?*)
- **Jak moc se dnešní krajina odlišuje od krajiny, kterou jste znal/a v dětství? Můžete popsat hlavní změny „proměny“ pozitivní, negativní v krajině?** (*např. v rámci oblíbených míst, v důsledku kolektivizace resp. intenzifikace zemědělství, pokácení alejí, růst zástavby atd.*)
- **Jaké místo bylo Vaším oblíbeným? Proč?** (*prostor pro vycházky, schůzky, dětské hry, práci, tajná zákoutí, dobrodružství, smutné vzpomínky...*)
- **Jaké hodnoty okolní krajiny byly pro Vás v dětství důležité?** (*čeho jste si na krajině nejvíce cenili*), **lze tyto hodnoty v krajině Vaší obce ještě dnes nalézt?**
- **Změnil se váš pohled na hodnoty krajiny s ohledem na vnímání v dětství a nyní?**
- **Jaké hodnoty dnes ve Vaší krajině chybí a měly by být obnoveny?**

Ze všech vedených rozhovorů jsou poté determinovány subjektivní hodnoty zanesené do celkové mapy hodnot krajiny (viz Mapa 1) a jsou zjišťovány průniky s expertně stanovenými hodnotami. Poté jsou vybrány ty subjektivní hodnoty krajiny,⁴ které budou součástí výsledné podoby MKO ve formě relevantních pasáží audionahrávky rozhovoru/ů doplněných videozáznamem současného stavu a historickými a současnými fotografiemi. Možná podoba aplikace je znázorněna v kapitole věnované modelovým územím. Pro tento výběr hodnot lze dále navrhnout další management hodnot včetně regulativů využití celkového území (v souvislostech řešené hodnoty krajiny) – graficky viz. Mapa 2.

Výstupy metodického postupu

I. Moderní kronika obce

Multimediální nosič, webová stránka – audionahrávka rozhovoru s pamětníky doplněná obrazovým materiálem (fotografie a videozáznam) místně souvisejícím s ústně popisovanými lokalitami či událostmi (lze nahradit či doplnit přepisem

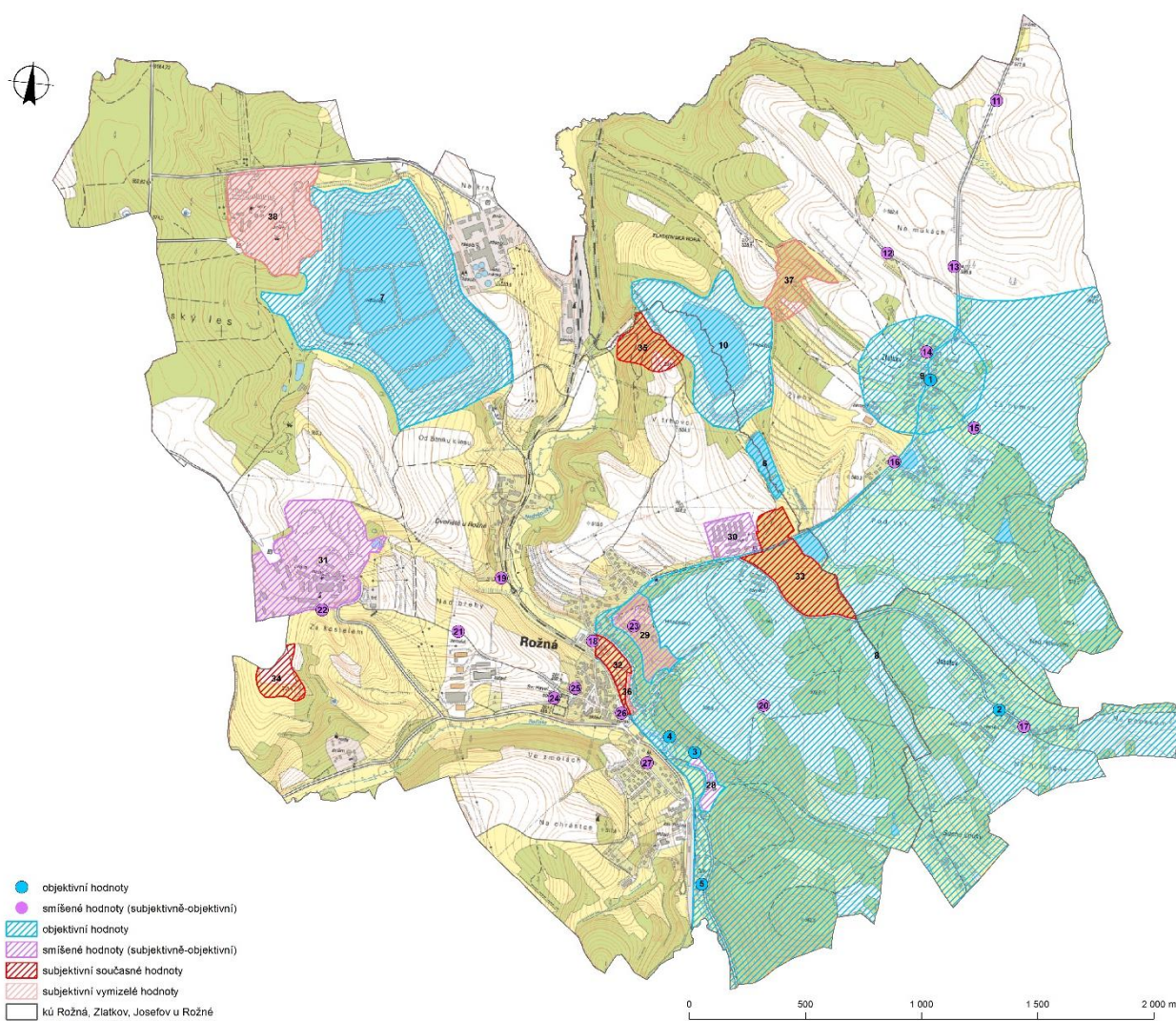
⁴ Zpravidla zaniklé – tedy v aktuálním uspořádání krajiny chybějící.

rozhovorů s obrazovým materiálem, např. fotografiemi a nákresey, v tištěné podobě).

Mapové výstupy (lze např. nahradit či doplnit mentální mapou a manuálně vyhotovenou mapou horizontální struktury):

- současná struktura krajiny (na podkladě ortofotomapy),
- historická struktura krajiny (na podkladě Státního katastru a leteckých snímků)
- vizualizace hodnot v podkladu **současné struktury krajiny** (viz. Mapa 1⁵).

Mapa 1: Hodnoty krajiny – na příkladu obce Rožná



⁵ Mapy jsou záměrně uváděny bez konkretizace vyznačených objektů s ohledem na obecné (spíše metodické) zaměření článku.

- vytvoření mapy území syntézou hodnot identifikovaných v minulosti a žádoucí podoby v budoucnosti – zakres zaniklých subjektivních hodnot s návrhem dalšího managementu a žádoucí podoby v krátkodobém, střednědobém a dlouhodobém horizontu.

II. Doporučení základního managementu území/hodnot – podklad pro územní, strategický a krajinný plán na místní úrovni.

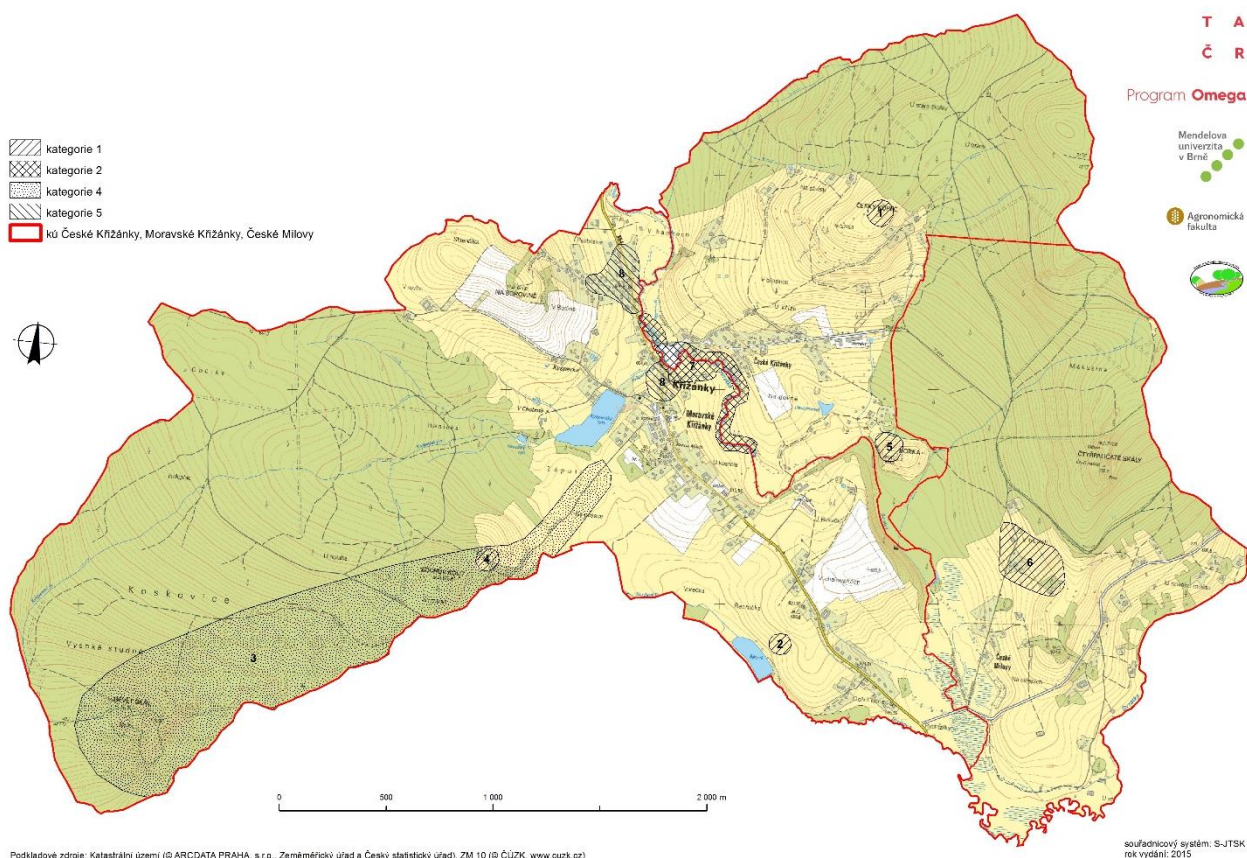
- **textová část**
 - analýza krajinné struktury na bázi makrostruktury a mikrostruktury s důrazem na území správního obvodu obce zasazeného do kontextu širších vztahů,
 - identifikace hodnot (objektivních a subjektivních),
 - realizace rozhovorů a besed,
 - konfrontace a kategorizace hodnot, stanovení budoucího managementu hodnot krajiny – návrh strategie (vazba na grafické vymezení objektů a stanovení jejich potenciálu).
- **grafická část**
 - tvorba výstupů ad I. Moderní kronika obce,
 - **vymezení objektů** (ploch a linií na základě výstupu identifikace hodnot) **a stanovení jejich potenciálu dle kategorií 1-5** (viz mapa 2):

kategorie 1	objekty se zaniklými hodnotami s potenciálem pro obnovu a tvorbu
kategorie 2	objekty s negativními změnami hodnot s potenciálem pro obnovu a tvorbu
kategorie 3	objekty s ohroženými hodnotami s potenciálem pro ochranu, obnovu či tvorbu
kategorie 4	objekty se zachovalými hodnotami s potenciálem pro tvorbu
kategorie 5	objekty se zachovalými dosud nechráněnými hodnotami s potenciálem pro ochranu

71

- **návrh regulativů.**

Mapa 2: *Vymezení subjektů se stanoveným potenciálem – na příkladu obce Křižánky*



Zdroj: T. Mašíček.

72

Aplikace metodiky v modelových území

Proces tvorby MKO byl v průběhu let 2014-2015 uplatňován v šesti modelových oblastech, jejichž lokalizace je patrná z Obr. 1. Každý z mikroregionů reprezentuje odlišný typ krajiny (viz. Obr. 2 a přehledová tabulka). Výstupy komplexně shrnuté v podobě tzv. **Moderní kroniky obce** vztahující se k těmto územím budou k dispozici ke konci roku 2015 (prezentace výsledné podoby MKO je zvolena formou webové stránky – ukázka viz. Obr. 3).

Obrázek 1: Lokace vybraných mikroregionů v rámci ČR

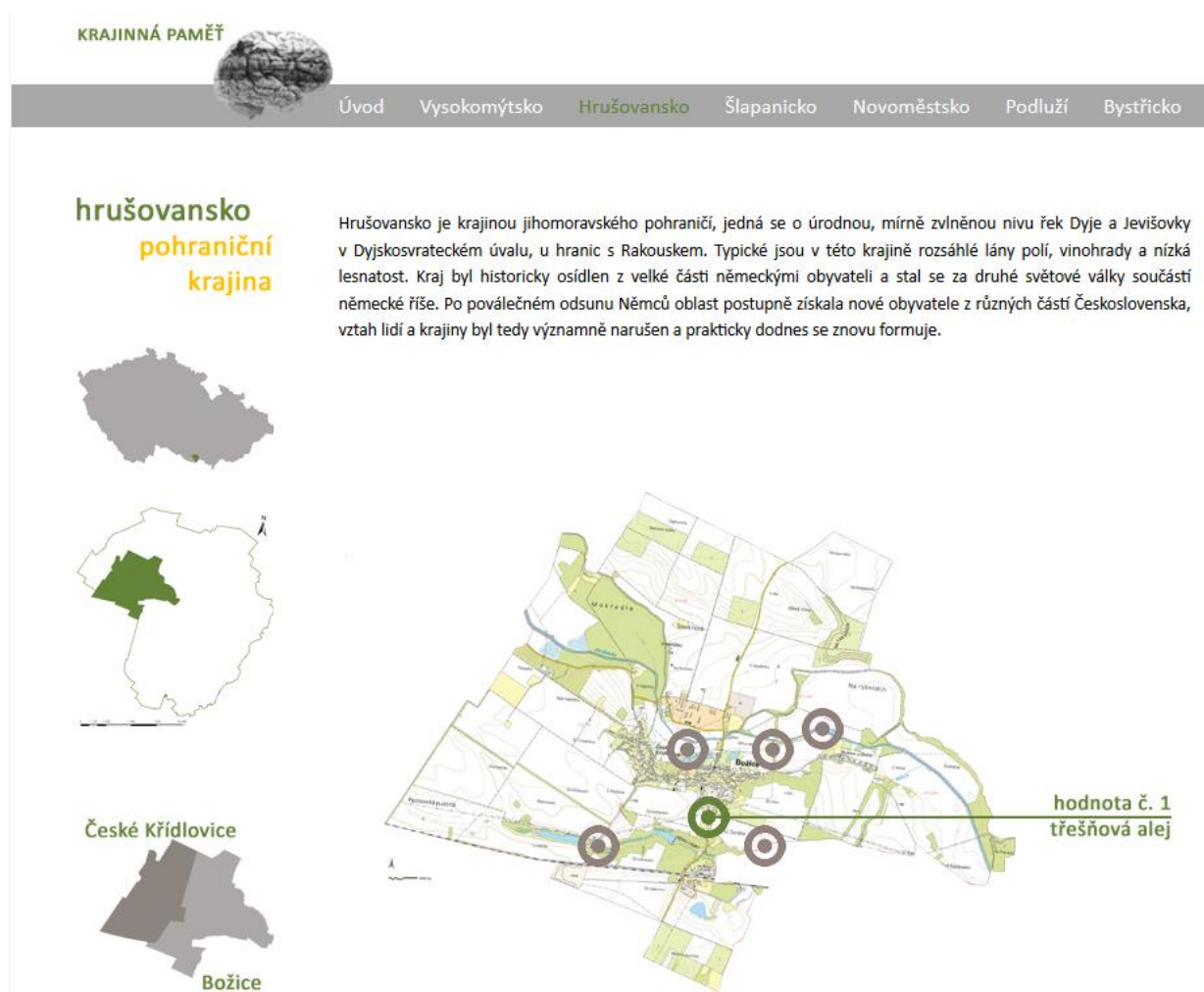
Zdroj: vlastní zpracování

typ krajiny	mikroregion	vybraná obec
1. suburbanizovaná krajina	Šlapanicko	Podolí u Brna
2. zemědělská krajina	Podluží	Josefov
3. posttěžební krajina	Bystřicko,	Rožná
4. pohraničí	Hrušovansko	Božice
5. podhorská krajina	Novoměstsko	Křižánky
6. mezilehlý venkov	Vysokomýtsko	Bučina, Pustina

73

Obrázek 2: Hranice mikroregionů na podkladě ortofotomapy

Zdroj: vlastní zpracování

Obrázek 3: Podoba Moderní kroniky obce vytvořená pro modelová území (příklad obce Božice)**Hodnota č. 1 Třešňová alej**

Třešňová alej vedoucí od obce směrem k vlakovému nádraží již neexistuje, ve vzpomínkách rezidentů má však významnou pozici – v době poválečného dosídlování přijížděly celé rodiny žít do neznámé obce vlakem, pocity nejistoty pomohla rozptýlit právě tato rozkvetlá třešňová alej vítající příchozí od nádraží. V krajině kolem Božic bylo více alejí, postupně však zanikly. Díky současným aktivitám obyvatel a vedení obce jsou zakládány nové aleje, např. podél silnice ke Kolonii či tzv. Alej života u kapličky v Zámělní.

krátká charakteristika hodnoty

Výstupy

ikona pro spuštění audiozáznamu

prostor pro fotografie videonahrávky

Hodnota č. 2 Řeka Jevišovka**Hodnota č. 3 Rybníky a studánka na Příčním potoce****Hodnota č. 4 Bývalé sady a vinohrady na katastru obce****Hodnota č. 5 Božický mokřad a lesopark**

interaktivní nabídka hodnot

Zdroj: vlastní zpracování

Závěr

Metodika tvorby MKO je určena všem aktérům rozvoje obcí na lokální a mikroregionální úrovni. Především je určena pro starosty jako hybatele obecního života, metodika může být však použita i výkonnými orgány spolupracujících struktur (např. místní akční skupiny a dobrovolného svazku obcí), místními školami, kulturními spolky a neziskovými organizacemi obecně a v neposlední řadě též občany.

Metodika je využitelná jako:

- nadstavba zákonné povinnosti vést obecní kroniku (zákon 132/2006 Sb., o obecních kronikách),
- podklad pro zpracování územního, strategického či krajinného plánu obce,
- dokumentační nástroj poválečného vývoje krajiny s vazbou na sociální historii a mentální paměť.

Použité zdroje:

- [1] BAKER, A. Geography and History: Bridging the Divide. Cambridge: [Cambridge University Press](#). 2003. 296 pp. ISBN 978-0-521-24683-5.
- [2] BOOTH, B., MITCHELL, A. Getting Started with ArcGIS. Redlands, California: ESRI. 2001. 253 pp. ISBN 1-879102-93-5.
- [3] BROWN, G., BRABYN, L. An analysis of the relationships between multiple values and physical landscape at a regional scale using public participation GIS and landscape character classification. In. Landscape and Urban Planning 107. Elsevier. 2012. s. 317-331.
- [4] BROWN, G., WEBER, D., DE BIE, K. Assessing of public land use by public participation GIS (PPGIS) and social landscape metrics. In. Applied Geography 53. Elsevier. 2014. p. 77-89.
- [5] BRIERLEY, J. G. Landscape memory: the imprint of the past on contemporary landscape forms and processes, Area 42:1. 2010. p. 76-85.
- [6] CORSALE, M. IORIO. PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 8: 4. 2010. p. 555-568.
- [7] DUMBROVSKÝ, M. Geografické informační systémy. Modul CS02. Brno: VÚT v Brně. 2009. s. 141.
- [8] FOWLER, P. World Heritage Papers 6. World Heritage Cultural Landscapes 1992-2002. 2003. UNESCO World Heritage Centre.
- [9] [GAZES, L. A case study on how local identity could become part of the touristic supply.](#) In Antonioni, S. Gemini, L. Mazzoli, L. Tourism and visual culture, Volume 1: Theories and concepts. 2010. p. 107-123. 35 (kapitola v knize)
- [10] GELETIČ, J. a kol. Úvod do ArcGIS 10. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Přírodovědecká fakulta. 2013. s. 141. ISBN 978-80-244-3390-5.
- [11] GIMMI, U., BURGI, M. [Using oral history and forest management plans to reconstruct traditional non-timber forest uses in the Swiss Rhone valley \(Valais\) since the late nineteenth century.](#) Environment and History 13: 2. 2007. p. 211-246.

- [12] ICOMOS “the World Heritage List: Filling the Gaps – an Action Plan for the Future. An Analysis by ICOMOS”, February 2004. ICOMOS International eNews: www.international.icomos.org/world_heritage/whlgaps.htm
- [13] JELEČEK, L. Environmentální dějiny: jejich vznik, konceptualizace a institucionalizace (USA, Evropa a svět). In: Annales Historici Presovienses Vol. 9/2009, s. 247–274, Universum 2010, Prešov (vyšlo 2010).
- [14] JONES, L. A., PETTY, A., SCHULTZ, M., SHARPLESS, R., WALKER, M. [Agricultural history roundtable complicating the story: oral history and the study of the rural south](#). Agricultural History 84: 3. 2010. p. 281-326.
- [15] KUPKA, J. Krajiny kulturní a historické. Vliv hodnot kulturní a historické charakteristiky na krajinný ráz naší krajiny. Tiskárna Nakladatelství ČVUT. Praha. 1. vydání. 2010. s. 180. ISBN 978-80-01-04653-1.
- [16] [LEVINE, R. M.](#); [SEBE BOM MEIHY, J. C.](#) Oral History. In International encyclopedia of the social behavioral sciences. [s. l.] : Elsevier Science Ltd.. 2001. s. 10891. ISBN 0-08-043076-7.
- [17] LÖW, J., NOVÁK, J. Typologické členění krajin České republiky. Urbanismus a územní rozvoj. Ročník XI. č. 6/2008.
- [18] LIPSKÝ, Z. Present land use changes in the Czech cultural landscape: driving forces and environmental consequences. Moravian Geographical Reports, 9: 2. 2001. s. 2-14.
- [19] MAŠÍČEK, T., ŽDÍMAL, V. Inovace předmětu „Počítačové projektování“ – praktické využití GIS při řešení hydrologických analýz. Metodické pracovní listy. Dílčí část institucionálního plánu č. 13.9 pro rok 2014. Brno: Mendelova univerzita v Brně. 2014.
- [20] MATOUŠEK, V. Několik poznámek k archeologickým metodám studia vývoje novověké krajiny (Zkušenosti z bojiště třicetileté války u Třebele na Tachovsku), Historická geografie 33. 2005. s. 410-420.
- [21] MOORE, N. WHELAN, Y. [Heritage, memory and the politics of identity: new perspectives on the cultural landscape \(Heritage, Culture and Identity\)](#). 2007. 153 pp.
- [22] NEUHÄUSLOVÁ-NOVOTNÁ, Z. Mapa potenciální přirozené vegetace České republiky. Praha: Academia. 1998. s. 341. ISBN: 80-200-0687-7.
- [23] ROIGVENTURA, X. ARRIETA URTIZBEREA, I. [Construction of identities in the museums of Catalonia and Basque country: local, national and global](#), PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural 8: 4. 2010. p. 539-553.
- [24] ROMPORTL, D., CHUMAN, T. Proposal method of landscape typology in the Czech republic. 2007 – In Dreslerová, J. (ed.): Journal of Landscape Ecology. 0. číslo časopisu CZ-IALE, Brno, ISBN 978-80-86386-97-3.
- [25] RÖSSLER, M. World Heritage Cultural Landscapes. Landscape Research, 31:4. 2006. p. 333-353.
- [26] SALAŠOVÁ, [A.](#) KULIŠŤÁKOVÁ, [L.](#) KUČERA, P. Indikátory kvality krajinného prostředí, Acta Horticulturae et Regiotecturae, sv. 13, č. mimořádné, 2010, s. 8-14. ISSN 1335-2563.
- [27] SCHMIDTS, M. Esri ArcGIS Desktop Associate: Certification Study Guide. Redlands, California: Esri Press. 2013. 381 s. ISBN 978-1-58948-351-4.
- [28] SEMOTANOVÁ, E., CAJTHAML, J. a kol., Akademický atlas českých dějin, Praha 2014.
- [29] SIMMONS, I.G. Global Environmental History: 10,000 BC to AD 2000. Chicago: University of Chicago Press and Edinburgh University Press. 2008.
- [30] SKALOŠ, J. KAŠPAROVÁ, I. Landscape [memory](#) [and](#) landscape [change in relation to mining](#), Ecological Engineering 43, 2012, p. 60-69.

- [31] SKALOŠ, [J.](#) TRPÁKOVÁ, [I.](#) KAŠPAROVÁ, I. A kol, Historický land use zájmového území Sokolovsko – rok 1842 (Historical land use in territory Sokolovsko – year 1842. 2011, DO-Ochrana krajinných území, Specializovaná mapa s odborným obsahem, 8.15, HLU- Funkční změny krajiny.
- [32] STEPHAN, B. CARL, F. JOHAN, C. [Social-ecological memory in urban gardens – retaining the capacity for management of ecosystem services.](#) Global Environmental Change 20: 2. 2010. p. 255-265.
- [33] VANĚK, M., MÜCKE, P., PELIKÁNOVÁ H. Naslouchat hlasům paměti: Teoretické a praktické aspekty orální historie. PRAHA: ÚSTAV pro soudobé dějiny AV ČR. 2007. s. 11. ISBN 978-80-7285-089-1.
- [34] ZANON, B. GENELETTI, D. Integrating ecological, scenic and local identity values in the management plan of an Alpine Natural Park, In. *Journal of Environmental Planning and Management*, 54: 6, Routledge, Taylor & Francis, Abingdon, UK, 2011, p. 833-850, ISSN 0964-0568.
- [35] ZONNEVELD, I. S. Land Ecology: An Introduction to Landscape Ecology As a Base for Land Evaluation, Land Management and Conservation. SPB Academic Publishing, 1995. s. 199. ISBN 9051031017.

Poděkování

Metodika je výsledkem řešení výzkumného projektu podporovaného Technologickou agenturou České republiky TD020211 – Krajinná paměť jako dědictví venkova – proměny české kulturní krajiny v mentálním obraze jejích obyvatel (2014-2015, TA0/TD).

VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY JAKO NÁSTROJ PRO SPOLUPRÁCI OBCÍ

PUBLIC ADMINISTRATION CONTRACTS AS A TOOL FOR COOPERATION OF MUNICIPALITIES

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc., JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni
katedra správního práva
Sady Pětatřicátníků 14
306 14 Plzeň
kopeckym@ksp.zcu.cz, janmal@ksp.zcu.cz

Klíčová slova:

veřejnoprávní smlouva, obecní samospráva, spolupráce obcí, zákon o obcích

Keywords:

Public administration contract, municipal self-government, cooperation of municipalities, Act on Municipalities

Abstrakt:

Článek se zabývá problematikou veřejnoprávních smluv jako právního prostředku umožňujícího jednu z klíčových forem meziobecní spolupráce. Zaměřuje se na pojem a typologii veřejnoprávních smluv z doktrinního hlediska i – zejména – ve světle jejich obecné (základní) právní úpravy obsažené ve správním řádu (včetně problematiky změny obsahu takových smluv, jejich přezkumu a řešení sporů z veřejnoprávních smluv) a aplikované na konkrétní příklady veřejnoprávních smluv uzavíraných v rámci meziobecní spolupráce. Pozornost je věnována především smluvním typům upraveným platnou právní úpravou zákona o obcích (obecního zřízení), příspěvek však zmiňuje i některé z příkladů vyplývajících ze zvláštních předpisů. Rozebrány jsou přitom jak příklady veřejnoprávních smluv uzavíraných za účelem vzájemné meziobecní spolupráce k zajištění úkolů spadajících do sféry samotné samosprávy (tzv. samostatné působnosti), tak i příklady smluv uzavíraných za účelem spolupráce v úkolech týkajících se nepřímé státní správy (tzv. přenesené působnosti).

Abstract:

The article deals with public administration contracts as a legal means enabling one of the key forms of inter-municipal cooperation. It focuses on the concept and typology of public administration contracts from the doctrinal point of view and – mainly – in the light of their general (basic) legal regulation contained in the Administration Code (including the issue of changing the content of such contracts, the review and resolution of disputes emerging from public administration contracts) and applied to specific examples of public administration contracts concluded within the framework of inter-municipal cooperation. The attention is paid mainly into contractual types established by current legislation of the Act on Municipalities (the Municipal Order), nevertheless the article also mentions some of the examples arising from special legal regulations. It analyzes as examples of public administration contracts concluded for the purpose of mutual inter-municipal cooperation ensuring tasks of the self-government

itself (i.e. independent competence) as well as examples of treaties concluded in order to cooperate within the tasks relating to the so-called indirect state administration (i.e. delegated competence).

Úvod

Z ústavní a zákonné úpravy vyplývá pro obce jako územní veřejnoprávní korporace řada úkolů, které tyto nemohou řešit izolovaně bez součinnosti s obcemi jinými, případně bývá zajišťování některých úkolů společně více obcemi pro dotčené obce efektivnější. Základním nástrojem spolupráce obcí jako samostatných právních subjektů je uzavírání smluv mezi nimi. Cílem článku je ukázat na možnosti veřejnoprávních smluv jako nástroje pro regulaci spolupráce obcí.

1) Pojem a typy veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouvy jsou institutem nejen doktrinárním, ale od přijetí nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění), resp. od nabytí jeho účinnosti 1. ledna 2006, který obsahuje v části páté (§ 159 až 170) jejich obecnou úpravu, již také pojmem legálním, resp. legálně definovaným.

Dle správní teorie je možno veřejnoprávní smlouvy chápat jako „smlouvy s veřejnoprávním prvkem“, ¹ přičemž současná teorie je pak podle toho, o jaký prvek smlouvy se jedná, rozlišuje na veřejnoprávní smlouvy v užším a širším smyslu.

Veřejnoprávními smlouvami v užším smyslu jsou „...dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva [u nichž] [a]lespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy.“ ² Veřejnoprávní prvek je zde zastoupen jak předmětem smlouvy, tak jejími subjekty (kontrahenty).

Tyto smlouvy se pak již tradičně dělí na tzv. smlouvy koordinační uzavírané mezi subjekty veřejné správy, jejichž předmětem je v nejobecnějším smyslu „zajišťování plnění úkolů, které vyplývají z výkonu veřejné správy“, a tzv. smlouvy subordinační uzavírané na straně jedné mezi subjektem veřejné správy a na straně druhé jejím nepodřízeným adresátem a jejichž předmětem je úprava (moderace) práv a povinností, které by jinak vznikly na základě vrchnostenského správního aktu ³ vydaného ve správním řízení.

Veřejnoprávní smlouvy ve zmíněném širším smyslu však zahrnují i takové dvou- či vícestranné právní úkony (jednání), u nichž mohou na obou stranách figurovat osoby soukromoprávní, resp. osoby nevystupující jako subjekty veřejné správy. Onen veřejnoprávní prvek v tomto případě není zastoupen v prvku účastníků, je však obsažen v samotném předmětu smlouvy. Teorie totiž na veřejnoprávní smlouvy nahlíží z materiálního hlediska (podobně jako například na správní rozhodnutí), což znamená, že „K tomu, aby bylo možné smlouvu označit za veřejnoprávní, je třeba, aby šlo o smlouvu, kterou se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti

¹ Stranou zde necháme známý terminologický problém spočívající v tom, že vhodnějším označením by zde zřejmě bylo „správněprávní smlouva“ jako smlouva se „správněprávním“ prvkem.

² STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 238.

³ KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006, str. 379, 384.

veřejného (tedy správního) práva. Rozhodující pro pojmání určité smlouvy jako veřejnoprávní není to, jak je v právním předpise, který její uzavření předpokládá, označena, ale to, jaký je, resp. má být, její obsah, jímž musí být (aby šlo o veřejnoprávní smlouvu) založení, změna nebo zrušení práv a povinností v oblasti veřejného (správního) práva.⁴ Na druhou stranu je však ve vztahu k citovanému zdroji třeba zdůraznit, že zákon naopak může veřejnoprávní charakter smlouvy explicitně vyloučit, a to i navzdory materiálně chápáné (či doktrinálně nazírané) právní povaze jejího obsahu, tj. uzavírání práv a povinností.⁵

Materiální náhled na veřejnoprávní smlouvy respektuje i správní řád, který veřejnoprávní smlouvu definuje jako vícestranný úkon (dříve, do 31. prosince 2013, „právní úkon“), který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (§ 159 odst. 1 správního řádu). Radí tak mezi ně nejen smlouvy uzavírané mezi subjekty veřejné správy navzájem, tedy smlouvy koordinační (§ 160 správního řádu), a smlouvy uzavírané mezi správním orgánem a osobou, která by byla účastníkem správního řízení, namísto vydání správního rozhodnutí, tedy smlouvy subordinační (§ 161 správního řádu), ale i smlouvy uzavírané mezi těmi, kdo by byli účastníky správního řízení samotnými, tedy veřejnoprávní smlouvy mezi adresáty veřejné správy (§ 162 správního řádu).

Nový správní řád problematiku veřejnoprávních smluv sice nově kodifikuje, rozhodně ale není prvním předpisem, který by je upravoval. Již před jeho přijetím zde existovaly parciální právní úpravy, které uzavření veřejnoprávních smluv znaly a umožňovaly (byť tyto kontrakty nebyly vždy jako „veřejnoprávní smlouvy“ výslovně označovány). To platí jak pro veřejnoprávní smlouvy v užším, tak i pro ty v širším smyslu. Typickým příkladem oblasti, v níž se realizovalo především uzavírání koordinačních veřejnoprávních smluv, je pak zejména oblast územní (obecní) samosprávy, která tyto úkony uskutečňovala při výkonu své samostatné (slučování obcí, změny jejich hranic) i přenesené působnosti (kompetenční přesuny) podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, a to zejm. po novele provedené zákonem č. 313/2002 Sb. (dále také jen „obecní zřízení“).

2) Obec jako strana veřejnoprávní smlouvy

Specifika obce coby kontrahenta veřejnoprávní smlouvy vyplývají především z jejího právního postavení jako takového. Obec jsou subjekty veřejné správy, typově jde o veřejnoprávní korporace s vlastní právní subjektivitou samostatně vstupující do právních vztahů a nesoucí odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Při všem, co samosprávné obce činí, musejí respektovat nejen obecný požadavek naplňování veřejného zájmu, ale zároveň mít také na zřeteli maximu vyjádřenou zákonem o obcích, tedy že pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Tato východiska by měla být permanentně sledovanými hledisky při v zásadě jakékoliv (a zejm. pak samosprávné) činnosti obcí.

Pro uzavírání veřejnoprávních smluv je – podobně jako i u jiných právních jednání, resp. právních úkonů – klíčové, jakým způsobem dochází k utváření vůle těchto právnických osob a jakým způsobem je tato vůle následně projevena navenek. Nezbytným předpokladem zkoumání

⁴ VEDRAL, J. K právní povaze smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: MU, 2007, str. 201.

⁵ Viz například ustanovení § 8 odst. 5 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, v platném znění, který explicitně uvádí, že „Smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících není veřejnoprávní smlouvou.“

těchto procesů je tak poznání a pochopení organizační struktury obcí, resp. pravomocí a z nich vyplývajících funkcí jednotlivých obecních orgánů.

S určitou mírou zjednodušení lze konstatovat, že při uzavírání veřejnoprávních smluv jsou klíčové především orgány vůleturné (tj. ty, které disponují působností uzavřít takovou smlouvu) a orgány reprezentující takovouto vůli navenek (tj. ty, které vůli uzavřít smlouvu právně relevantně projevují navenek vůči ostatním smluvním stranám).

Orgánem, který zpravidla rozhoduje o uzavření veřejnoprávních smluv, je zastupitelstvo obce. Jde o nejvyšší orgán obce, jemuž náleží rozhodující oprávnění v oblasti samostatné působnosti. Rozhoduje ve věcech, které jsou mu vyhrazeny zákonem, stejně jako si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce (s výjimkou vyhrazených pravomocí rady obce).⁶

Naproti tomu orgánem, který reprezentuje vůli obce navenek, je starosta obce. Ten bude zpravidla tím, kdo zastupitelstvem schválenou veřejnoprávní smlouvu podepíše a vyjádří tím vůli obce vůči ostatním kontrahentům. Starostu zastupuje místostarosta, přičemž obec může mít i více místostarostů a zastupitelstvo jim může svěřit některé úkoly.

3) Případy veřejnoprávních smluv o spolupráci obcí

Jak již bylo uvedeno výše, spolupráce obcí prostřednictvím veřejnoprávních smluv je realizována především smlouvami koordinačními, přičemž stávající právní úprava počítá s tím, že v rámci smíšeného modelu veřejné správy v České republice disponují obce možností uzavírat tyto smlouvy pro zajištění spolupráce jak při výkonu jejich samostatné, tak i přenesené působnosti.

81

3.1 Veřejnoprávní smlouvy uzavírané k zajištění úkolů samostatné působnosti

Koordinační veřejnoprávní smlouvy uzavírané k zajištění úkolů v samostatné působnosti obcí je možno ve světle správního řádu členit do dvou podkategorií.

Tu první – převažující – naznačuje ustanovení § 160 odst. 6 správního řádu, když zakládá podmínku výslovného zákonného zmocnění k uzavření koordinačních veřejnoprávních smluv týkajících „...se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci.“ Je však třeba zdůraznit, „[n]e veškerá samostatná působnost územních samosprávních celků je výkonem veřejné moci ...“, a proto ne všechny veřejnoprávní smlouvy uzavírané územními samosprávnými celky spadají do režimu ustanovení § 160 odst. 6.⁷

Typickým příkladem takové koordinační veřejnoprávní smlouvy v samostatné působnosti jsou dohody týkající se území obcí – dohoda o sloučení obcí nebo dohoda o připojení obce k druhé obci (§ 19 a násl. obecního zřízení), stejně jako dohoda o změně hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce (§ 26 obecního zřízení).

Předpokladem platného uzavření dohody o sloučení obcí (nebo o připojení obce) je rozhodnutí zastupitelstev obou (všech) dotčených obcí a, je-li podán návrh na provedení místního

⁶ KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer, 2010, str. 226.

⁷ VEDRAL, J. Správní řád – Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA Polygon, 2012, str. 1267.

referenda, i souhlasné rozhodnutí místního referenda konaného v obci, v níž byl podán návrh na jeho konání. Rozhodnutí zastupitelstev, na jejichž základě má být uzavřena smlouva obcí o sloučení nebo o připojení, případně rozhodnutí přijaté v místním referendu, se krajskému úřadu toliko oznamují.

Zákon v těchto případech podrobněji zvláště upravuje nezbytné náležitosti takových dohod. Jde o:

- vymezení data, k němuž se obce slučují (či se obec připojuje),
- v případě sloučení obcí název (nové) obce a sídlo jejích orgánů,
- určení právních předpisů vydaných slučovanými obcemi (nebo připojovanou obcí), které zůstanou v platnosti v celé (nové) obci po sloučení či připojení,
- výčet katastrálních území (nové) obce po sloučení či připojení a
- určení majetku, včetně finančních prostředků, práv a závazků, právnických osob a organizačních složek slučovaných obcí nebo připojované obce.

Právním nástupcem slučovaných obcí je obec vzniklá sloučením, v případě připojování obce je jím obec, která nezaniká. Tyto obce pak zašlou opis dohody o sloučení (o připojení) Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu, příslušnému katastrálnímu úřadu a příslušnému finančnímu úřadu. Ke sloučení obcí či připojení obce může dojít vždy jen k počátku kalendářního roku.

Dohoda o změně hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce, je naproti tomu upravena nadmíru stručně. Jediné ustanovení § 26 obecního zřízení stanoví jen tolik, že tyto změny hranic musejí probíhat po předchozím projednání s příslušným katastrálním úřadem a uzavření takové dohody je třeba oznámit Ministerstvu financí, příslušnému katastrálnímu úřadu a finančnímu úřadu. Zákon nestanoví žádné speciální náležitosti takové dohody a její uzavření, resp. účinnost neomezuje na žádný konkrétní datum (počátek roku atp.). Stejně zde – pro jeho výslovnou absenci – nelze dovozovat nezbytnost konání místního referenda.

Komentářová literatura proto v této souvislosti správně dovozuje, že značná tezovitost úpravy tohoto typu koordinační veřejnoprávní smlouvy klade zvýšené požadavky na přesnost (například v úpravě soukromoprávních důsledků uzavření takové smlouvy) a úplnost dohody samotné.⁸

Veřejnoprávní povahu pak má třeba i smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí podle § 49 a násl. obecního zřízení. Součástí této smlouvy (nebo případně stanov svazku) obligatorně musí být také určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu dobrovolného svazku obcí (§ 49 odst. 5 obecního zřízení). Smlouva o vytvoření svazku obcí je zakladatelským právním jednáním (§ 122 občanského zákoníku), v němž se projevuje vůle obcí po vzájemné spolupráci vytvářené novou právnickou osobou – dobrovolným svazkem obcí.

Ze smluv zmíněných zvláštními zákony lze do této kategorie koordinačních veřejnoprávních smluv dále řadit například smlouvu o výkonu úkolů obecní policie. Podle § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, v platném znění, může obec, která nezřídila obecní policii, uzavřít s jinou obcí (v rámci téhož vyššího územního samosprávného celku), která obecní

⁸ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 64.

policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami této smlouvy. Zákon o obecní policii tak naplňuje požadavek správního řádu na zvláštní zákonné zmocnění, zároveň pak přichází ještě s dodatečnou podmínkou (v tomto případě správním řádem neznámou) v podobě nezbytnosti souhlasu krajského úřadu v přenesené působnosti s uzavřením takové smlouvy (§ 3a odst. 2 zákona o obecní policii).

Zákon o obecní policii pak speciálně (byť ne příliš odchylně od obecných požadavků) upravuje i obsahové náležitosti těchto smluv, mezi něž patří:

- označení smluvních stran (obcí, které smlouvu uzavřely),
- určení rozsahu úkolů, které bude obecní policie na území obce, která ji nezřídila, vykonávat,
- den, od kterého bude obecní policie tyto úkoly vykonávat a
- způsob úhrady nákladů vzniklých s výkonem těchto úkolů.

Například metodika Jihomoravského kraje k uzavírání (některých) veřejnoprávních smluv nicméně nadto dovozuje, že tato smlouva by měla mít – kromě výše uvedených náležitostí – určenu i dobu svého trvání.⁹ Činí tak zřejmě z toho důvodu, že veřejnoprávní smlouvu uzavřenou na dobu neurčitou, v níž by nebyla výslovně (a přesně) upravena vypověditelnost takové smlouvy, by jinak bylo možno vypovědět jen ze zákonem taxativně stanovených důvodů.¹⁰

Specifickou variantou veřejnoprávní smlouvy uzavírané v záležitostech týkajících se obecní policie je pak dle § 3b zákona o obecní policii relativně nová¹¹ možnost starosty obce (výjimečně tedy nikoliv zastupitelstva), na jejímž území je vyhlášen krizový stav, uzavřít veřejnoprávní smlouvu se starostou jiné obce o poskytnutí strážníků obecní policie. Přestože i uzavírání této smlouvy ve světle § 8 obecního zřízení patří do sféry samostatné působnosti¹² (neboť zákon o obecní policii ji nesvěřuje do přenesené působnosti obcí, resp. starosty), je třeba zdůraznit, že ve smyslu § 39a zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon, v platném znění působnosti stanovené podle tohoto zákona (včetně řešení krizového stavu) jsou obecně řazeny do působnosti přenesené.

I pro tyto smlouvy jsou (kromě těch obecných) stanoveny i některé zvláštní náležitosti, mezi něž patří zejména:

- označení smluvních stran (obcí, jejichž starostové smlouvu uzavřeli),
- právní titul uzavření smlouvy,
- počet poskytnutých strážníků obecní policie určených k plnění smluvených činností,
- časový úsek, na který jsou strážníci poskytnuti,

⁹ Krajský úřad Jihomoravského kraje. Uzavírání veřejnoprávních smluv dle ustanovení § 160 odst. 5 a § 160 odst. 6 správního řádu, str. 5. Zdroj: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=206129&TypeID=7>.

¹⁰ Srov. § 166 odst. 2 a § 167 odst. 1 správního řádu.

¹¹ Zavedená novelou č. 274/2008 Sb. s účinností od 1. ledna 2009.

¹² Viz také JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář. 4. vydání*. C. H. Beck, Praha, 2013, str. 680.

- vymezení úkolů, pro něž jsou strážníci poskytnuti.

Do druhé kategorie koordinačních veřejnoprávních smluv uzavíraných k zajištění úkolů samostatné působnosti pak budou ty smlouvy, jejichž předmětem není plnění úkolů při výkonu veřejné moci a které tak nespádají pod režim § 160 odst. 6 správního řádu, který k jejich uzavření vyžaduje zvláštní zákonné zmocnění.

3.2 Veřejnoprávní smlouvy uzavírané k zajištění úkolů přenesené působnosti

Správní řád i pro (resp. zejména pro) veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon přenesené působnosti, tedy nepřímé státní správy, stanoví podmínku, že tyto mohou být uzavírány pouze na základě zvláštního zákonného zmocnění a navíc jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu.

Dle obecního zřízení pak můžeme mezi tyto smlouvy řadit zejména koordinační veřejnoprávní smlouvu, již mohou podle § 63 obecního zřízení uzavřít obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, za tím účelem, aby orgány jedné obce vykonávaly přenesenou působnost (nebo její část) pro orgány druhé obce, která je účastníkem takové smlouvy. Podmínkou je, že předmětem takové smlouvy může být pouze výkon takových úkolů přenesené působnosti, které jsou vlastní oběma (všem) smluvním obcím. K uzavření takové smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.

Kromě označení smluvních stran a doby trvání smlouvy patří mezi nezbytné náležitosti i vymezení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány jedné obce vykonávat pro orgány jiné obce a určení způsobu úhrady nákladů spojených s takovým výkonem.

Podobným případem je pak i koordinační veřejnoprávní smlouva uzavíraná podle § 66a obecního zřízení mezi dvěma (či více) obcemi s rozšířenou působností (vykonávající působnost ve správním obvodu téhož krajského úřadu) o tom, že obecní úřad jedné takové obce bude vykonávat přenesenou působnost (nebo její část) pro obecní úřad jiné obce, která je účastníkem takové smlouvy. K uzavření takové smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra. Požadavky na její obsahové náležitosti jsou v zásadě totožné s těmi, které jsou předepsány pro předchozí typ smluv uzavíraných v přenesené působnosti.

Mezi zvláštní právní úpravy, explicitně umožňující uzavření dalších koordinačních veřejnoprávních smluv v přenesené působnosti, pak patří třeba i správní řád. Podle jeho ustanovení § 26 odst. 3 může obec, jejíž orgán je správním orgánem, uzavřít koordinační veřejnoprávní smlouvu s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo, o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup. Podobně pak například podle § 37 odst. 7 správního řádu mají titíž kontrahenti možnost uzavřít koordinační veřejnoprávní smlouvu o provozování elektronické adresy podatelny.

Výčet veřejnoprávních smluv, jejichž smluvními stranami jsou samosprávné obce a jejichž předmětem je vzájemná spolupráce v některé z oblastí, jíž se obce zabývají, zde samozřejmě není úplný. Platné právo zná řadu dalších příkladů, jimž by bylo možno se věnovat, mnohé z nich pak alespoň rámcově vyjmenovává například odborná literatura.¹³

¹³ Kopecký, 2010, op. cit., str. 310, 311.

4) Vznik veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi

Orgánem obce, který rozhoduje o vzniku veřejnoprávní smlouvy, v níž má být obec smluvní stranou, resp. který schvaluje text jejího návrhu, je zpravidla zastupitelstvo obce. Obecní zřízení stanoví pravomoc zastupitelstva obce rozhodovat ve věcech samostatné působnosti obce tak, že mu některé věci k rozhodování přímo vyhrazuje (zejm. v § 84 odst. 2), a dále dává zastupitelstvu možnost, aby si vyhradilo další pravomoc v samostatné působnosti obce, mimo pravomoc vyhrazenou radě obce v § 102 odst. 2. Do samostatné působnosti obce se řadí nejen záležitosti schvalování veřejnoprávních smluv uzavíraných k zajištění úkolů obce v samostatné, ale i k zajištění úkolů přenesené působnosti, týkají-li se spolupráce obcí.

Obecní zřízení vyhrazuje zastupitelstvu obce schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí [§ 84 odst. 2 písm. j)], nelze pochybovat o tom, že do této skupiny pravomoci zastupitelstva náleží i rozhodování o schválení dohody o připojení obce. Dále je zastupitelstvu vyhrazeno rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi [§ 84 odst. 2 písm. p)] – do této oblasti se řadí mj. schvalování smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí.

Zákon nestanoví obecné pravidlo, že by mělo zastupitelstvo obce schvalovat všechny veřejnoprávní smlouvy, jejichž stranou je obec a které se týkají široce chápané spolupráce s jinými obcemi (i nad rámec toho, co chápe spolupráci mezi obcemi § 46 an. obecního zřízení). Zastupitelstvo obce si však může i tuto pravomoc dle § 84 odst. 4 obecního zřízení vyhradit. Jevilo by se např. zvláštní, aby o uzavření veřejnoprávní smlouvy o vykonávání úkolů obecní policie na území obce, která obecní policii nezřídila, podle § 3a zákona o místní policii rozhodovala rada obce v rámci své (zbytkové) pravomoci zabezpečovat rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti (§ 102 odst. 3 obecního zřízení), když obecní zřízení stanoví, že o zřízení a zrušení obecní policie rozhoduje zastupitelstvo obce [§ 84 odst. 2 písm. o)], ale ani obecní zřízení, ani zákon o obecní policii nestanoví, že by smlouvu o vykonávání úkolů obecní policie mělo schvalovat zastupitelstvo obce (ani té, jejíž obecní policie bude vykonávat úkoly obecní policie na území jiné obce, ani té obce, na jejímž území bude taková obecní policie působit).

Schvalování veřejnoprávní smlouvy radou obce, popř. v obcích, kde není rada obce zřízena, starostou obce, však nelze v těch případech, kdy zákon přímo nesvěřuje schvalování veřejnoprávních smluv do rozhodovací pravomoci zastupitelstva, vyloučit. Jak již bylo zmíněno, veřejnoprávní smlouvu podle § 3b zákona o obecní policii o poskytnutí strážníků na území obce, kde je vyhlášen krizový stav, uzavírají přímo starostové dotčených obcí (a nevyžaduje se tedy předchozí schválení zastupitelstvem či radou obce).

Projev vůle obce k uzavření veřejnoprávní smlouvy, ať už její návrh nebo přijetí jejího návrhu, projevuje za obec jako veřejnoprávní korporaci navenek ten, kdo ji zastupuje. Tomu předchází schválení veřejnoprávní smlouvy ze strany příslušného orgánu obce (zastupitelstva obce, popř. rady obce – viz výše), případně též kladný výsledek přijatý v místním referendu. Obec zastupuje navenek starosta (§ 103 odst. 1 obecního zřízení), případně by mohl obec zastupovat místostarosta, pokud zastupuje starostu (§ 104 odst. 1 obecního zřízení).

Veřejnoprávní smlouva musí být uzavřena písemně a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině (§ 164 odst. 1 správního řádu), takže na jedné listině obsahující text veřejnoprávní smlouvy bude nezbytný podpis osob zastupujících příslušné dotčené obce. Správní řád řeší otázku, kterým okamžikem je veřejnoprávní smlouva uzavřena – s ohledem na § 164 odst. 2 a 3 přicházejí do úvahy tyto varianty:

- a) jsou-li smluvní strany (tedy zde osoby zastupující všechny příslušné obce) přítomny současně a není-li k uzavření veřejnoprávní smlouvy potřebný souhlas správního orgánu, okamžikem připojení podpisu poslední smluvní strany;
- b) nejsou-li smluvní strany přítomny současně a není-li k uzavření veřejnoprávní smlouvy potřebný souhlas správního orgánu, okamžikem, kdy návrh veřejnoprávní smlouvy opatřený podpisy ostatních osob, jimž byl určen (podpisy osob zastupujících ostatní obce, které mají být smluvní stranou), dojde navrhovateli veřejnoprávní smlouvy;
- c) jestliže zákon stanoví, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu (např. krajského úřadu k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 3a zákona o obecní policii o vykonávání úkolů obecní policie na území jiné obce či podle § 63 obecního zřízení o vykonávání přenesené působnosti nebo její části orgány jedné obce pro orgány jiné obce nebo Ministerstva vnitra podle § 66a obecního zřízení o vykonávání přenesené působnosti nebo její části obecním úřadem jedné obce s rozšířenou působností pro obecní úřad jiné obce s rozšířenou působností), je smlouva uzavřena [poté, co nastane okolnost podle písm. a) či b)] dnem, kdy souhlas správního orgánu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy nabude právní moci.

V případech veřejnoprávních smluv týkajících se spolupráce obcí, k nimž je nezbytný souhlas příslušného správního orgánu [krajského úřadu či Ministerstva vnitra – viz výše písm. c)], rozhoduje tento správní orgán o vydání takového souhlasu, na základě žádosti alespoň jedné smluvní strany veřejnoprávní smlouvy, rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Na vydání souhlasu není právní nárok, na druhou stranu by příslušný správní orgán měl řádně odůvodnit, z jakého důvodu případně souhlas neudělil.

5) Změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy

Zákonná úprava správního řádu stanoví v § 166 a 167 obecná pravidla pro možnost změny obsahu veřejnoprávní smlouvy, výpověď veřejnoprávní smlouvy a pro podání návrhu na její zrušení. Ustanovení § 165 správního řádu pak stanoví pravidla pro postup zrušení veřejnoprávní smlouvy z úřední moci příslušným správním orgánem, byla-li veřejnoprávní smlouva uzavřena v rozporu se zákonem. V případě veřejnoprávních smluv týkajících se územních změn, pokud se již tyto změny uskutečnily (došlo ke sloučení obcí, připojení obce nebo ke změně hranic), lze dovodit, že již tyto zásahy do veřejnoprávní smlouvy nepřicházejí do úvahy. I v případě veřejnoprávní smlouvy, na jejímž základě byl zapsán do rejstříku dobrovolných svazků obcí a nabyt právní osobnost dobrovolný svazek obcí, se přednostně uplatní zákonná úprava obecního zřízení, zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, občanského zákoníku a dalších předpisů, které upravují činnost a možnost zániku této právnické osoby.

Změnit obsah veřejnoprávní smlouvy lze jen písemnou dohodou smluvních stran; bylo-li k uzavření smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, je tohoto souhlasu třeba i k uzavření této dohody.

Veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen písemnou formou a jen tehdy, jestliže to bylo ve smlouvě smluvními stranami dohodnuto a jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta.

Ke zrušení veřejnoprávní smlouvy může dojít ze zákonem stanovených důvodů (viz § 167 odst. 1 správního řádu). Podá-li smluvní strana z takového důvodu návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy a ostatní strany s ním vysloví souhlas, veřejnoprávní smlouva zaniká dnem, kdy písemný souhlas poslední ze smluvních stran došel smluvní straně, která návrh podala. Pokud bylo k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, vyžaduje se jeho souhlas i ke zrušení veřejnoprávní smlouvy. Pokud některá ze stran se zrušením veřejnoprávní

smlouvy nesouhlasí, může o zrušení veřejnoprávní smlouvy na žádost smluvní strany, která podala návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy, rozhodnout příslušný správní orgán (v případě koordinačních smluv, jejichž smluvními stranami jsou obce s rozšířenou působností, půjde o Ministerstvo vnitra, v případě dalších koordinačních smluv mezi obcemi půjde o krajský úřad, nepřevezme-li věc Ministerstvo vnitra) – k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv pak dochází postupem podle § 141 správního řádu o sporném řízení.

Ke zrušení veřejnoprávní smlouvy může dojít i postupem příslušného správního orgánu (v případě námi sledovaných smluv krajského úřadu či Ministerstva vnitra) z úřední moci z důvodu, že veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy. Ke zrušení by v takovém případě mohlo dojít rozhodnutím vydaným po provedeném správním řízení, při němž by se postupovalo obdobně podle ustanovení o přezkumném řízení.

Závěr

Ke spolupráci, která má právní důsledky, dochází zpravidla na základě smluvního vztahu spolupracujících osob. Nejinak je tomu v případě, kdy spolupracují mezi sebou obce jako územní veřejnoprávní korporace. Týká-li se jejich spolupráce zajišťování výkonu zákonem svěřené působnosti, bude forma jejich spolupráce založena na smlouvách označovaných jako veřejnoprávní. Oproti smlouvám uzavíraným v režimu práva soukromého je pro ně typická kogentnost právní úpravy, výraznější regulace pro možnost uzavírání takových smluv, způsob jejich uzavírání a jejich obsah. V článku jsme se pokusili ukázat na stěžejní otázky veřejnoprávních smluv, jejichž smluvními stranami jsou právě obce při vzájemné spolupráci.

Použitá literatura:

- [1] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2012
- [2] JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář. 4. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013
- [3] KADEČKA, S. a kol. *Správní řád.* Praha: ASPI, 2006
- [4] KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II*, Brno, MU, 2007
- [5] KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva.* Praha: Wolters Kluwer, 2010
- [6] KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015
- [7] VEDRAL, J. *Správní řád – Komentář. 2. vydání.* Praha: BOVA Polygon, 2012

Poděkování

Text byl zpracován v rámci projektu podpořeného Technologickou agenturou ČR, grantový projekt č. TD020323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“.

O autorech

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze absolvoval v roce 1987 obor Právo, v tomtéž roce mu byl rovněž udělen titul doktor práv (JUDr.). V roce 1993 získal vědeckou hodnost kandidáta právních věd v oboru správní právo na základě obhajoby kandidátské disertační práce „Právní postavení obcí“. V roce 2012 byl rektorem Univerzity Karlovy v Praze jmenován docent pro obor správní práv a správní věda. V současnosti je docentem na katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a vedoucím katedry správního práva Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni. Je autorem monografie Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva (Wolters Kluwer, 2010), členem autorského kolektivu učebnice Hendrych a kolektiv: Správní právo – obecná část (již od jejího prvního vydání v roce 1994), spoluautorem komentáře k zákonu o obcích (Wolters Kluwer, 2015), komentáře k zákonu o státní službě (Wolters Kluwer, 2015), jakož i autorem řady článků v odborných časopisech, zejména k otázkám územní samosprávy, organizace správy, správního řízení a správního trestání. Vedle pedagogické a vědecké činnosti se řadu let věnuje vlastní advokátní praxi.

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Na Západočeské univerzitě v Plzni absolvoval magisterské studium oboru Právo (Právnická fakulta, 2003) a bakalářské a magisterské studium oboru Politologie (Filozofická fakulta, 2005 a 2007, obojí s vyznamenáním). Tamtéž také úspěšně složil rigorózní zkoušky a dosáhl doktorátů ze Správního práva (JUDr., 2006) a Politologie (PhDr., 2011). Doktorské studium Teoretických právních věd v oboru Správní právo a správní věda absolvoval na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze (Ph.D., 2015).

Dlouhodobě pracuje jako akademický pracovník v oboru správního práva (Právnická fakulta ZČU v Plzni, Metropolitní univerzita Praha, Vysoká škola Karlovy Vary), působil též v legislativě (Poslanecká sněmovna) i vrcholné exekutivě (Ministerstvo spravedlnosti ČR). V současné době je členem odborných a poradních orgánů ve veřejné správě a v řadě správněprávních témat také vykonává lektorskou a konzultační činnost zejména pro odbornou veřejnost z řad pracovníků veřejné správy.

REGIONÁLNÍ ROZVOJ: OD REGIONÁLNÍHO PLÁNOVÁNÍ K REGIONÁLNÍMU MANAGEMENTU

REGIONAL DEVELOPMENT: FROM REGIONAL PLANNING TO REGIONAL MANAGEMENT

doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D.
Ing. Lukáš Kaňka

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta ekonomická, katedra geografie
Středisko pro výzkum regionálního rozvoje
Husova 11, 306 14 Plzeň
jezekji@kge.zcu.cz

Klíčová slova:

regionální management, strategické plánování, regionální iniciativy, endogenní rozvoj, německy hovořící země

Keywords:

Regional management, strategic planning, regional initiatives, endogenous development, German-speaking countries

Abstrakt:

Příspěvek se zabývá vymezením „regionální management“ jakožto rozvojového konceptu. Chápe jej jako nástroj, jak zefektivnit jak strategické regionální plánování, tak nadmístní (meziobecní) spolupráci. Shrnuje poznatky o faktorech jeho úspěšnosti. Vychází především ze zkušeností z německy hovořících zemí. Hledá odpověď na otázku jeho nejvhodnějšího organizačního uspořádání.

Abstract:

The paper deals with the definition of "regional management" as the development concept. The authors see it as a regional policy instrument to streamline strategic regional planning and supra-local (inter-municipal) cooperation. It summarizes the findings of the factors of its success. It is mainly based on the experience of the German-speaking countries. It tries to seek an answer to the question of its most appropriate organizational structure.

Úvod

Tradičně nejdůležitějším regionálně politickým aktérem byl stát a jeho příslušná ministerstva. V souvislosti s decentralizací veřejné správy a zaváděním manažerských přístupů do oblastí správy věcí veřejných (veřejné politiky), došlo počátkem 90. let minulého století nejenom v České republice k tomu, že řadu kompetencí v oblasti regionální politiky a regionálního plánování převzaly **regiony**.

Regiony se počátkem 90. let 20. století staly módním slůvkem, jak v politické, tak vědecké diskusi. Byly nadějí, jak čelit výzvám globalizace ekonomiky, technologického rozvoje, demokratizace společnosti a udržitelného rozvoje. S jejich rostoucím významem se i vědecký zájem posunul od hledání kritérií klasifikace a typologizace k procesům institucionalizace a politického řízení regionů (do tohoto kontextu spadá i diskuse o regionálním managementu). Regiony od té doby nejsou považovány pouze za formální vyjádření prostorové klasifikace, ale za konstituční prvek společenské a ekonomické strukturace (např. diskuse o novém regionalismu).

Regiony jakožto politicko-administrativní rovina, jsou v rámci EU považovány za adekvátní rovinu, na níž by měly být řešeny regionální problémy a posilována konkurenceschopnost a udržitelnost rozvoje. Hovoří se o potřebě subsidiarity, decentralizace, přenášení kompetencí apod. Na regionální úrovni, která je méně institucionalizovaná, než např. úroveň národní, lze také snadněji, rychleji a úspěšněji aplikovat různé participativní a inovativní politické koncepty.

Počátkem 90. let se posiluje také regionální dimenze územního/ prostorového plánování. Začíná se hovořit o potřebě intenzivnější meziobecní spolupráce. Řada problémů, jako např. odpadové hospodářství nebo ekonomický rozvoj totiž není efektivně řešitelná na obecní úrovni.

Regiony již nejsou chápány pouze jako účelově vymezené územní celky, vzniklé politickým rozhodnutím, na základě požadavků legislativy či exekutivy (administrativně-správní jednotky, plánovací regiony, regiony se soustředěnou podporou státu apod.), ale také jako identifikační regiony, které jsou vymezeny na základě pocitu sounáležitosti regionálních aktérů, přičemž jejich integrita je založena na regionální identitě, ochotě aktérů (např. obcí) spolupracovat atd. Identifikační regiony často vznikají nezávisle na existujících administrativních strukturách (v ČR např. dobrovolná sdružení obcí anebo místní akční skupiny překračují hranice správních obvodů obcí s rozšířenou působností (ORP) nebo hranice krajů). [7]

Kromě toho se se výrazným způsobem zvýšil počet aktérů regionální politiky, kteří dnes tvoří celý komplex nejrozličnějších institucí, a to v důsledku následujících příčin:

- mnohé regiony (kraje, dobrovolná sdružení obcí, místní akční skupiny apod.) se chopily vlastní iniciativy a začaly vyvíjet vlastní činnost zaměřenou na mobilizaci vnitřních zdrojů. Řeč je o endogenním rozvoji, regionální seberealizaci, regionálních rozvojových iniciativách či o rozvoji iniciovaném ze zdola;
- kromě toho ve všech západních zemích v posledních desetiletích zmizelo striktní rozlišování mezi státním (veřejným) a soukromým sektorem. Úlohu státu do určité míry převzali různí polostátní nebo soukromí aktéři. Jejich rostoucí počet zvyšuje požadavky na koordinaci a vede k rostoucí konkurenci mezi nimi.

V souvislosti s hledáním způsobů, jak decentralizovat a regionalizovat veřejnou politiku, jak zefektivnit tradiční regionální párování, jak změnit dosavadní spíše administrativní (byrokratické) pojetí veřejné správy na cílově orientované řízení veřejných úkolů, jak lépe zapojit veřejnost do rozhodování o věcech veřejných atd., se zvláště v německy hovořících zemích zrodil **koncept tzv. regionálního managementu**. Hlavně zastánci endogenního přístupu k regionálnímu rozvoji začali zdůrazňovat, že je nutné, aby regionální aktéři nejenom z veřejného, ale i soukromého sektoru (v rámci partnerství) vytvářeli dostatečné kapacity, prostřednictvím nichž by dokázali identifikovat, aktivizovat a efektivně využívat místní zdroje. [18, 19]

Cíl a metodický postup

Cílem projektu je představit české odborné veřejnosti koncept regionálního managementu, který se zrodil v německy hovořících zemích v 90. letech minulého století. Jsme přesvědčeni o tom, že znalost tohoto konceptu, okolnosti jeho vzniku a zkušenosti s jeho praktickou aplikací jsou v podmínkách České republiky nejenom využitelné, ale také nanejvýš potřebné, hlavně v kontextu současných diskusí o vhodných formách územní (meziobecní) spolupráce a vyprofilování jejich činnosti. Samozřejmě si uvědomujeme, že se jedná o model, který vznikl v zemích s odlišnými rámcovými podmínkami, takže jej nelze v ČR automaticky převzít. Jedná se nám spíše o hledání inspirací a také o to, že nám model regionálního managementu může pomoci se strukturací problému.

Článek vychází nejenom ze studia zahraniční odborné literatury, ale také z dlouhodobého výzkumu této problematiky, založeném na četných návštěvách vybraných regionů (mj. Dolní Rakousy – Waldviertel, Štýrsko, kanton Graubünden, region Horní Franky v Bavorsku, Jižní Tyroly a jiné) a také četných expertních rozhovorech, naposledy s představiteli 15 organizací meziobecní a regionální spolupráce (to znamená různých forem regionálních managementů) v Německu, Rakousku a Švýcarsku, které se uskutečnily v roce 2014.

Tento článek je shrnutím dané problematiky. Detailní výsledky našeho výzkumu vč. případových studií budou zveřejněny v dvou připravovaných monografiích a jedné disertační práci.

1. Od tradičního regionálního plánování k regionálnímu managementu

Nejenom v socialistickém Československu, ale i v západoevropských zemích bylo v poválečném období považováno regionální plánování za efektivní nástroj regionálního rozvoje, pomocí něhož lze řešit regionální problémy. Již koncem 70. let 20. století, po období plánovací euforie, však dospěli západoevropští plánovači k poznání, že většina problémů regionálního rozvoje nebyla vyřešena, resp. že se nenaplnila očekávání. Regionální plány byly stále složitější a politikové je začali pouze „brát na vědomí“. Vytýkali jim, že jsou složité a obtížně realizovatelné. [7]

Od počátku 90. let 20. století začíná regionální plánování v západní Evropě získávat stále více na akčním a projektovém charakteru, přičemž v některých zemích (zvláště v Německu, Rakousku a Švýcarsku) se v této souvislosti začíná hovořit o regionálním managementu. Jeho úkolem, kromě tradičního regionálního plánování, se stává realizace i dalších manažerských funkcí jako je organizování, vedení lidí (regionálních aktérů) a kontrola. [11, 13]

Diskuse o pojmovém vymezení regionálního managementu má svůj počátek v úvahách o obsahu a efektivitě regionálních plánů a dalších nástrojů regionální politiky, stejně tak jako ve snahách a potřebách efektivního řešení regionálních problémů. Regionální management v tomto kontextu představuje cestu k akčnímu a projektově orientovanému regionálnímu rozvoji. [3, 5]

V podmínkách dynamických změn, probíhajících jak uvnitř, tak vně regionu, je regionální rozvoj stále více závislý na akceschopnosti regionálních aktérů, na jejich schopnosti učit se a inovovat. Z důvodu komplexního působení regionálního makroprostředí a mikroprostředí se musí jednat o uplatňování reaktivních nebo proaktivních přístupů. Nestačí „dělat dobře tradiční věci“, ale je nutné „dělat správné věci“. Permanentní změna, učení se a inovační schopnosti se

institucionalizují. Klíčovým momentem se stává participace širokého okruhu regionálních aktérů, to znamená systematicky podporovaná a využívaná schopnost regionálních aktérů kolektivního řešení problémů. Snahou je, aby všichni klíčoví regionální aktéři spolupracovali, a to nejenom ve chvíli, kdy se objeví problémy. Strategickým potenciálem jakéhokoliv snažení se stávají kompetence - schopnosti řešit problémy. V kontextu regionálního managementu jsou zmíněné kompetence decentralizovány a přenášeny na zodpovědné týmy tvůrců hodnot. Významnou roli přitom sehrávají interní podporovatelé (promotoři) - osoby, které svým akčním přístupem, podnikavostí, zodpovědností a komunikativností (face-to-face kontakty), jsou schopné iniciovat procesy kolektivního učení. Vznikající nová podnikatelská kultura učícího se regionu se vyznačuje třemi organizačními novinkami [7]:

- vertikální hierarchické struktury rozhodování se decentralizují a zeštíhlují;
- tradiční resortní myšlení je nahrazováno horizontální týmovou organizací;
- statické formy organizace s izolovanými odděleními a funkčními jednotkami jsou vystřídány dynamickou týmovou spoluprací.

Rozdíly mezi tradičním regionálním plánováním a regionálním managementem jsme se pokusili shrnout v obrázku 1.

Obrázek 1: Rozdíly mezi tradičním regionálním plánováním a regionálním managementem



Zdroj: vlastní podle [8, 10, 17]

Na základě uvedeného porovnání regionálního plánování s regionálním managementem, můžeme jejich vztah popsat pomocí dvou dimenzí: aditivní a integrační. Aditivní pojetí regionálního managementu znamená, že doplňuje tradiční regionální plánování, a to především z hlediska jeho akceschopnosti – schopnosti reagovat na změny v regionálním makroprostředí a mikroprostředí, důrazem na jednání (realizaci plánovaných opatření musí mít někdo na starosti – regionální manažeři), na projektový management, princip prosazení a realizaci rozvojových opatření apod. S ohledem na integrační dimenzi můžeme regionální management považovat za celostní přístup, prolínající se všemi dosavadními i novými úkoly regionálního plánování. Regionální management je možné chápat jako nový koncept (filozofii) utváření a vedení regionu, zdůrazňující procesní charakter a aspekt učení se. [8, 9, 19]

Pojetí regionálního managementu jako nového konceptu utváření a vedení regionu, vychází z koncepce new public managementu, uplatňovaného ve veřejné správě. Regionální

management představuje metodu a postup, jak docílit regionální kooperace, komunikace a regionálního konsensu, jako důležitých předpokladů rozvoje regionu. Cesta, jak tohoto stavu dosáhnout, není ovšem ani jednoduchá ani zcela jasná. New public management, na rozdíl od tradičního administrativního/ byrokratického pojetí veřejné správy, klade důraz na nové úkoly, nové struktury myšlení, nové vzorce chování a jednání aktérů a také na nové metody, postupy a organizační modely. V případě, že se politikové a představitelé veřejné správy neztotožní s těmito myšlenkami, je praktická implementace konceptu regionálního managementu obtížná. [1, 2, 6]

V souvislosti se zaváděním manažerských přístupů do oblasti veřejné správy, dochází v důsledku především finančních nedostatků a organizačních neefektivností, k vyčleňování některých veřejných služeb ze struktury veřejné správy. Tyto úkoly pak přebírají různé poloveřejné nebo soukromé subjekty, které mají být zárukou, že poskytované veřejné služby budou více odpovídat potřebám a přáním zákazníků, bude se zvyšovat jejich kvalita a snižovat náklady. V této souvislosti se na externí subjekty, jimiž mohou být i různé formy regionálních managementů, může přesouvat řada kompetencí v oblasti regionálního rozvoje. Mnohé regionální managementy v této souvislosti např. v Bavorsku nebo Rakousku převzaly kompetence v oblasti tvorby, schvalování a realizace regionálních rozvojových strategií. [9, 14, 17]

Regionální management není teoreticky definován, takže jej můžeme vymezit pouze rámcově. Neznamená vedení či řízení regionu, resp. jeho aktérů, ze shora dolů (hierarchicky), prostřednictvím nějakého top-managementu. V České republice se pojem regionální management až na výjimky nechápe jako ucelený koncept (model), jak jej pojímáme v tomto článku, ale v obecném slova smyslu. Často se chápe jako synonymum pro krajskou samosprávu a její politická rozhodnutí.

Pod označením regionální management chápeme jako proces spolupráce a partnerství regionálních aktérů (spolupráce/ partnerství může nabývat různých forem institucionalizace), který umožňuje prosazení rozvojových strategií, generuje nové projektové myšlenky a pomáhá vytvářet úspěšnou pozici „podnikajícího regionu“ a jeho produktů v meziregionální konkurenci. Klíčovou roli přitom sehrává koordinace jinak nezávislých regionálních aktérů (obcí/ měst, občanských iniciativ, neziskových organizací, podnikatelů s jejich zájmových sdružení, místních akčních skupin apod.) [7].

Regionální managementy mohou v praxi nabývat různou míru institucionalizace, resp. organizační formy: od nezávazných regionálních sítí, kulatých stolů a regionálních konferencí po svazky obcí a měst, sdružení fyzických a právnických osob, neziskové organizace, místní akční skupiny, sítě měst, metropolitní regiony atd.

Koncept regionálního managementu klade velký důraz na kreativitu, komunikační schopnosti, kreativitu, angažovanost, věcné kompetence, řešení problémů, flexibilitu, přesvědčovací schopnosti a přirozenou autoritu. V obecné rovině jde o to, aby veřejné instituce, jakožto „podnikající správa“ dokázaly efektivně používat manažerské dovednosti. Staví na rozvojových faktorech, jako jsou lidský kapitál, kreativní prostředí, propojení (koncept sítí), konsensus a kooperace. Jeho úkolem je podnitit koncepční, projektové a realizačně zaměřený přístup (akční) k regionálnímu rozvoji.

Koncept regionálního managementu představuje relativně nový nástroj regionální politiky a regionálního plánování, který není doposud zcela jednoznačně definován. Existující definice regionálního managementu, jejich přehled uvádí např. [9, 12, 17, 18]:

- jedná se o nástroj regionální politiky a regionálního plánování;
- jedná se o nástroj měkký, neformální a flexibilní, pomáhající organizovat a řídit regionální rozvojové procesy (informační, plánovací, komunikační, realizační apod.);
- do praxe je implementován pomocí regionálních institucí (existují různé stupně či formy institucionalizace), které jsou vybaveny odpovídajícími rozhodovacími a organizačními kompetencemi;
- slouží k nastartování, motivaci, propojování a koordinaci endogenních regionálních zdrojů, resp. potenciálů relevantních regionálních aktérů;
- jedná se o proaktivní, projektově orientovaný rozvojový koncept, který se na rozdíl od předcházejících konceptů nezaměřuje pouze na plánování, ale na prosazení a realizaci zamýšlených opatření;
- přispívá ke udržitelnému rozvoji a regionální konkurenceschopnosti
- (...)

2. Cíle a úkoly regionálního managementu

Regionální management působí z regionálního pohledu na dvou rovinách: dovnitř a vně regionu. V regionu se snaží podporovat využití endogenních rozvojových faktorů. Usiluje o zapojení obyvatel do rozvoje regionu, (tím zvyšuje svoji akceptaci v regionu), o tvorbu regionální identity, o kreativní prostředí v regionu a o vzájemnou spolupráci v rámci regionu. Ve vztahu k vnějšmu okolí realizuje regionální marketing, pomocí něhož se snaží dosáhnout úspěšné pozice regionu a jeho produktů v meziregionální konkurenci.

94

Podle některých autorů lze považovat regionální management za místo, kde se „setkávají všechna vlákna integrovaného regionálního rozvoje“, nebo za „místo prvního kontaktu“, které je centrálním místem pro iniciování rozvojových aktivit. K hlavním cílům a úkolům regionálního managementu, bez nároku na úplnost, patří [1, 2, 4, 6, 7]:

- zpracování vizí, scénářů a rozvojových strategií;
- iniciování a řízení rozvojových impulsů a procesů v regionu;
- vytváření regionálního konsensu, vedoucímu k posílení regionální identity a pozice v rámci konkurence mezi regiony;
- propojování (networking) a koordinace regionální zdrojů z věcného, personálního a organizačního hlediska, přispívání k tvorbě synergických efektů v regionu;
- aktivizace lidského kapitálu v regionu a s ním spojeného kreativního prostředí, jeho posilování a zhodnocování v procesu regionálního rozvoje;
- napomáhání přenosu informací, přispívání k jejich větší transparentnosti a dostupnosti;
- poradenství a pomoc při rozhodování (formou doporučení pro regionální aktéry, odborných expertíz, variantních řešení atd.);
- realizace konkrétních strategií (plánů), opatření a projektů prostřednictvím projektového managementu;
- neustálý monitoring a evaluace jako prostředky vedoucí ke zvyšování zodpovědnosti a sebeřízení;
- vytváření mechanismů, které vedou k urovnávání konfliktů a vytváření konsensu v regionu (management konfliktů);

- vyhledávání možnosti finanční podpory projektů, poradenská činnost při podávání projektů, podpora regionálních aktérů při jejich koncepční a projektové činnosti;
- organizovat a moderovat setkání regionálních aktérů;
- atd.

3. Funkční pohled na regionální management

Funkcemi označujeme v managementu všechno, co vede ke stanovení cíle, struktury a způsobu jednání organizace. V této souvislosti existuje pět základních manažerských funkcí: plánování, organizování, vedení, koordinace a kontrola. Management jakožto proces zahrnuje iniciaci a řízení informačních, komunikačních, rozhodovacích, implementačních a realizačních procesů v regionu, přičemž cílem regionálního managementu je zajištění jeho stabilní pozice jak v rámci regionu, tak ve vztahu k externímu prostředí. [9, 19]

Obrázek 2: Jednací roviny regionálního managementu



Zdroj: [9]

Z hlediska praktické implementace konceptu regionálního managementu je důležitá jeho diferenciaci na základě rovin jednání. Jak ukazuje obrázek 1, tak můžeme rozlišovat rovinu účastníků, resp. regionálních aktérů, dále rovinu operační/ výkonnou (kterou představuje regionální manažer a jeho spolupracovníci) a rozhodovací/ strategickou rovinu (tu představuje např. správní rada složená ze zástupců významných regionálních aktérů, vč. politických představitelů). Na úrovni regionálních aktérů dochází k formulaci rozvojové strategie, kterou schvaluje správní rada (tím získává legitimitu) a realizuje výkonná jednotka (již zmíněný regionální manažer a jeho tým).

Podle Troeger-Weissové můžeme rozlišovat rovinu operačního managementu (projektový management), strategického managementu (střednědobá až dlouhodobá strategie rozvoje regionu) a normativního managementu (dlouhodobá vize regionu a základní představa o modelovém řešení regionálního managementu). [19]

Tabulka 1: Roviny jednání regionálního managementu

<i>manažerská rovina</i>	<i>činnosti</i>
normativní rovina	• stanovení rámcových podmínek fungování regionálního managementu (základní filozofie, cíle a úkoly, způsob financování, organizační struktura, zapojení veřejnosti, rozvojová vize regionu); • směrem do regionu - zprostředkování rozvojových cílů na základě konsensu zúčastněných aktérů; • mimo region – zprostředkování společenské legitimacy a hodnověrnosti;
strategická rovina	• má-li být region schopen efektivně a flexibilně reagovat na inovační tlaky, zkracování životního cyklu produktů a „strategická překvapení“ konkurentů, je nutné regionální rozvoj strategicky (středně až dlouhodobě) plánovat; • vytváření předpokladů pro zvládání strategických nejistot a komplexity problémů; • poznání příležitostí a ohrožení;
operační rovina	• nejnižší (operační, výkonná) rovina jednání; • prosazování a realizace konkrétních strategií, opatření a projektů; • podnikání (kombinace výrobní faktorů: práce, kapitál, inovace); • manažerské aktivity vyplývající z potřeb situačního jednání;

Zdroj: [9]

4. Institucionální pohled na regionální management

Regionální management by měl zahrnovat pokud možno všechny významné regionální aktéry, kteří představují regionální management v nejširším slova smyslu (viz obrázek 1). Pod regionální management jako instituci můžeme zahrnout všechny aktéry, které plní některou z manažerských funkcí anebo přispívají k realizaci jeho cílů a úkolů. Zatímco ve firmě je okruh aktérů jasně dán, tak situaci regionálního managementu značně komplikuje široký okruh aktérů (osob a organizací), kteří mají navíc odlišné potřeby, cíle a představy o regionálním rozvoji. S ohledem na úspěšnost regionálního managementu hraje významnou roli otázka organizačního uspořádání (ve smyslu organizační a hierarchické pozice) a vymezení regionálního managementu vůči existujícím institucím v regionu.

Z institucionálního pohledu je možné regionální management chápat jako obslužnou organizaci, jejímž úkolem je plnění jasně definovaných úkolů souvisejících s regionálním rozvojem. Za tímto účelem by měly být na organizace regionálního managementu přeneseny odpovídající kompetence. Činnost regionálního managementu by se měla vyprofilovat vůči ostatním institucím v regionu (aby se jeho činnost nepřekrývala s činností jiných organizací, aby dělat to, co je potřebné, ale nikdo jiný se tím nezabývá), ale zároveň by měl být regionální management s ostatními organizacemi efektivně spolupracovat, resp. dokázat je začlenit do své organizační struktury. V této souvislosti by měla být především vyjasněna otázka kompetencí regionálního managementu, zvláště jejich vymezení vůči ostatním organizacím v regionu. Na

rozdíl od tradiční veřejné správy, by se měl regionální management vyznačovat štíhlou organizační strukturou a rychlými komunikačními a rozhodovacími postupy. Otázka kompetencí by měla být důležitější, než hierarchická pozice. Mělo by docházet k propojování (networkingu) regionálních aktérů, aby mohl regionální management „řídít“ regionální rozvoj podle konsensuálně přijatých cílů [15, 16, 19].

S ohledem na složitost dané problematiky, se názory na pojetí regionálního managementu značně různí. Ať již jej budeme chápat jako „vedení regionu“ anebo jako „řízení rozvojových procesů“, můžeme o managementu hovořit pouze za podmínky, že regionální aktéři spolupracují a dokáží koordinovat svoji činnost. Na základě studia zahraniční literatury a našich praktických zkušeností s dotazování vybraných regionálních managementů v německy hovořících zemích, můžeme hrnout zkušenosti s institucionalizací regionálního managementu do těchto bodů [7, 9, 11, 14]:

- regionální management nejsou součástí veřejné správy, neboť většinou nedisponují žádnými zákonnými pravomocemi, takže nemohou vůči regionálním aktérům používat mocenské nástroje, jako příkazy, zákazy, donucení apod.;
- participaci a spolupráci regionálních aktérů si regionální managementy nemohou vynutit; naopak je nutný aktivní přístup regionálních aktérů a jejich dobrovolná snaha (motivace) spolupracovat;
- klíčovou funkcí regionálního managementu je koordinace, neboť regionální aktéři působí ve velmi odlišných oblastech společenského života (např. obce/ města, kraje, podnikatelský sektor, zájmová sdružení občanů a podnikatelů, neziskové organizace, církve atd.) a mají tudíž rozdílné motivy, zájmy a představy o regionálním rozvoji;
- regionální management je ze své podstaty neziskovou činností, takže nemůže motivovat regionální aktéry vidinou zisku, jak je běžné v soukromé sféře;
- regionální management je velmi závislý na politických, ekonomických sociálních procesech, ovlivňujících prostředí daného regionu;

5. Úspěšnost regionálních managementů závisí na profilaci jejich činnosti

Postavení a akceptace regionálních managementů je závislá na profilaci jejich činnosti ve čtyřech níže vymezených oblastech [7]:

1. transfer informací z okolí do regionu, tzn. získávání a rozšiřování informací o:
• inovativních projektech a nových rozvojových přístupech (zkušeností z jiných regionů); • možnostech finanční podpory (fondech a programech – krajských, státních a evropských); • o všech ostatních sektorových státních nebo evropských politikách (průmyslová, zemědělská, životního prostředí atd.); • speciálních poradenských možnostech (zprostředkování kvalitních poradenských služeb, kontakty na instituce technologického transferu či výzkumné a vývojové organizace);
2. zprostředkování regionálních potřeb a požadavků mimo region:
• u poskytovatelů podpůrných programů (na krajské, národní či evropské úrovni);

• vyhledávání investorů ochotných usídlit se v regionu, ve spolupráci se zprostředkujícími institucemi typu CzechInvest apod. (šíření informací o investičních/ podnikatelských příležitostech v regionu);
3. zprostředkování informací v rámci regionu (regionálními aktéry), moderace a mediace s cílem nalezení společné strategie a klíčových projektů:
• péče o kontakty na klíčové aktéry v regionu, zabezpečení informačních toků mezi regionálními aktéry; • přesvědčování regionálních aktérů o nových přístupech k řešení problémů; • zprostředkovatelská funkce při řešení konfliktů, pomoc s hledáním konsensuálních řešení; • pomoc s tvorbou pracovních skupin a realizačních opatření;
4. zpracování projektů a klíčových projektových záměrů v regionu: a to s ohledem na:
• obsahovou potřebnost a vhodnost pro region; • organizační požadavky; • možnosti financování; • společné zájmy regionálních aktérů sdružených do kooperačních sítí;

V případě služeb poskytovaných regionálními managementy se zpravidla nejedná o poskytování špičkových výkonů v úzce specializovaných oblastech (na to si mohou regionální aktéři najmout např. specializované firmy), ale spíše o nabídku širokého spektra různorodých, propojených a zdrojově orientovaných činností.

98

Úspěšnost regionálních managementů, jejich identitu a image ovlivňuje nejenom to, jak zvládají výše uvedené činnosti, ale také jejich organizační kultura a jejich mise (poslání), resp. odpovědi na otázky, pro koho tu jsme, jak jsme vnímáni, jaké máme vize nebo jaké hodnoty vyznáváme?

Organizačně kulturní aspekty jakékoliv organizace, regionálních managementů zvláště, mají často komplexní charakter a skládají se z protikladných prvků, takže neplatí, že pouze organizace s jasně definovanou organizační kulturou jsou úspěšné. Chceme-li v organizaci vytvořit kreativní prostředí, generující inovace, tak většinou potřebujeme organizační kulturu, která umožňuje střetávání různých pohledů, zájmů atd. Rozhodující je otázka stylu, jak je s rozporů a protikladů nakládáno. Organizace snažící se protiklady a konflikty eliminovat jsou často méně inovativní, než organizace, které dokáží rozporů využívat jako zdroje kolektivního učení.

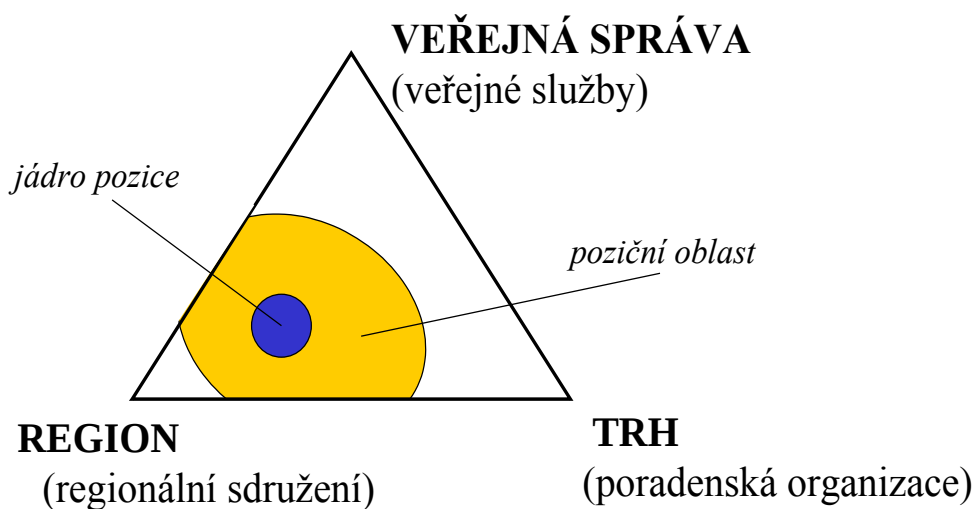
Na základě našich dlouhodobých výzkumů můžeme konstatovat, že organizační modely regionálních managementů často vykazují charakteristiky rozdílných organizačních kultur. Pro účely naší analýzy, jejímž cílem je hledání jakési ideální pozici regionálního managementu, jsme komplexitu organizačních faktorů výrazně redukovali na tři základní dimenze. Inspirovali jsme se přitom třísektorovým modelem regulátorů společenského života (trh, stát, občanská společnost), jak o něm pojednává např. Potůček (2005). Snažíme se odpovědět na otázku, zda by organizační kultura regionálního managementu, měla více odpovídat administrativní kultuře typické pro státní a veřejnosprávní organizace, podnikatelské kultuře typické pro poskytovatele

tržních služeb nebo politické kultuře snažící se o integraci a prosazení regionálních zájmů. Níže uvádíme stručnou charakteristiku uvedených organizačních kultur. [9]

Administrativní/ byrokratická kultura. Na jedné špičce pomyslného trojúhelníku je pozice státu, resp. státní správy a samosprávy. Veřejná správa se tradičně zabývá vytvářením norem, regulačních mechanismů a veřejnou kontrolou. Tomu odpovídá hierarchická forma organizace, uspořádaná funkčně, podle úkolů nebo územně-správních úrovní. Organizační struktura se přizpůsobuje administrativní funkci. Takovéto organizační struktury (v kontextu regionálního managementu se může jednat např. o odbor regionálního rozvoje obce s rozšířenou působností či o nějakou příspěvkovou organizaci) jsou většinou přímo vázány na veřejné rozpočty (většinou nemají problémy se získáváním financí, zajišťujících jejich existenci). Je pro ně typická často těžkopádná byrokratická forma rozhodování. Jedná se také většinou o organizace zaměřené sami na sebe a své problémy.

Podnikatelská kultura. Další roh trojúhelníka představuje pozici ideálního trhu. Uplatnění tržního principu zdůrazňuje otázku poptávky (zákaznické orientace) a soutěže (s ostatními poskytovateli služeb či regiony). Konkurenční tlak vede ke zvyšování kvality poskytovaných služeb. Tržní služby zároveň více reagují na potřeby a přání cílových skupin (zákazníků) anebo na tzv. tržní výklenky. Rozhodujícím faktorem konkurenceschopnosti jsou inovace. Z pohledu poskytování tržních služeb (například poradenských), je z organizačního hlediska nejlepší štíhlá síť poradenských organizací a poradců, strukturovaná podle klíčových zákazníků anebo oblastí. Tomu odpovídá dynamická, otevřená, zákaznický orientovaná a samořídící se organizační struktura. Příkladem takto fungujícího regionálního managementu může být např. sdružení právnických a fyzických osob v regionu, které si vytvoří jakousi rozvojovou společnost (rozvojovou agenturu), která bude regionálním aktérům, na základě jejich poptávky, poskytovat za úplatu vybrané služby (informace, poradenství, zpracování strategických dokumentů, projektový management apod.).

Obrázek 3: Hledání pozice regionálního managementu mezi institucí veřejné správy, poradenskou organizací a regionálním sdružením.



Politická kultura - prosazení regionálních zájmů. Poslední úhel trojúhelníku představuje orientace na region a jeho politické zájmy. Služby na této pozici se zaměřují na formování či posilování regionálních zájmů a kompetencí, anebo na společnou organizaci komunálních a regionálních úkolů (např. základní školství, odpadové hospodářství apod.). Většinou se jedná o spojování (networking) a prezentaci silných stránek regionu. Této funkci nejlépe odpovídají takové organizační formy, které dokáží sdružit klíčové regionální aktéry a disponují průbojnou výkonnou jednotkou, např. sekretariátem s agilním jednatelem. Organizační kultura je dynamická, zaměřená na růst a rozvoj a na vytváření regionálních kooperačních sítí. Jedná se o organizační kulturu, kterou často reprezentují silné osobnosti (regionální lídři).

Výsledky našich výzkumů ukazují, (rozhovory s představiteli regionálních managementů), že každá z uvedených organizačních kultur má své výhody a nevýhody a že mnohé regionální managementy se snaží uvedené kultury vybalancovat a zaujímají středovou pozici, jako např. na obrázku 3.

Tržní orientace. Někteří regionální manažeři se domnívají, že regionální managementy by měly nabízet především tržní služby, to znamená služby nabízené regionálním aktérům za úplatu. Regionální managementy s touto organizační kulturou vykazují následující výhody a nevýhody.

výhody	nevýhody
• vyhledávání a efektivní využívání dodatečných finančních zdrojů (jejich činnost se přizpůsobuje potřebám zákazníků – tomu za co jsou ochotni platit); • zvyšování kvality a profesionality poskytovaných služeb (zadarmo je pouze to, co nemá hodnotu); • růst počtu spolupracovníků v důsledku růstu příjmů a všestranného rozvoje nabízených služeb; • synergické využití technického vybavení (infrastruktury) a týmové práce;	• hrozba deformace konkurenčních vztahů, (nekalá konkurence vůči soukromým subjektům, poskytujícím tytéž služby); • riziko, že se budou zabývat pouze službami, „které se vyplácí“; • mnoho expertů a nedostatek iniciátorů projektů či lidí vytvářejících síťové vztahy mezi aktéry (jedná se o náročnou činnost, která se obtížně tržně ohodnocuje);

Trend k poskytování veřejných služeb, které na regionální managementy přesouvá (externalizuje) veřejná správa (EU, stát, kraje). V souvislosti se zaváděním manažerských přístupů do oblasti veřejné správy (důraz na efektivnost, úspornost) často dochází k externalizaci některých veřejných služeb (poradenská činnost, technická asistence apod.), které přebírají různé poloveřejné nebo soukromé subjekty. Cílem je větší přizpůsobení poskytování těchto služeb potřebám zákazníků, zvyšování jejich kvality a snižování nákladů. V této souvislosti se přesouvá na externí subjekty také řada kompetencí v oblasti regionálního rozvoje. Jedná se např. o to, že regiony (regionální managementy), místní akční skupiny, rozvojové agentury, ale i sdružení obcí a měst apod., přejímají např. od EU nebo od státu (ministerstev) úkoly technické pomoci (administrování) při implementaci evropských/ státních podpůrných programů. Podobné výkony mohou být pro regionální managementy nejenom příležitostí, jak zlepšit nebo vybudovat cenné informační kontakty na státní/ evropské úřady (informovanost, ale i lobování), ale také nezanedbatelným zdrojem financování. Nevýhodou je, že regionální managementy se tak mohou dostávat do konfliktů vlastních zájmů. V ČR se s tímto problémem můžeme setkat v případě místních akčních skupin. Měly by být

poskytovateli veřejné podpory (tzn. těmi, kdo přerozdělují v regionu finanční prostředky, které získaly ze strukturálních fondů EU, např. formou grantů) anebo pouze příjemci veřejné podpory (tzn. těmi, kdo pouze iniciuje anebo realizuje rozvojové projekty)?

Trend k prosazení regionálních zájmů a politizaci činnosti. Přestože mezi regionálními aktéry většinou panuje shoda, že regionální management by měl vyvíjet činnost prospěšnou pro region, v praxi často existují odlišné představy, co to přesně znamená. Někteří regionální manažeři se domnívají, že regionální managementy bychom měli vnímat především jako nástroj posilující mocenské zájmy regionu vůči státu, případně kraji. Regionální managementy tak získávají nejenom ekonomickou, ale i politickou funkci: snaží se zprostředkovávat a posilovat mocenské (politické) zájmy regionů. V této souvislosti je klíčové, aby se dokázaly vymezit (vyprofilovat svoji činnost) vůči ostatním politickým platformám v regionu.

výhody	nevýhody
• posilování regionální identity – východisko spolupráce, partnerství a kolektivního řešení regionálních problémů; • komplexní přístup, který bere v úvahu politický kontext regionálního rozvoje; • propojenost s politikou = posílení představy, že se rozhoduje v regionu a ve prospěch regionu;	• přílišná politizace a polarizace otázek regionálního rozvoje; • instrumentalizace a oslabení regionálního managementu jako poskytovatele profesionálních služeb; • konflikty mezi státem/ krajem a regionem se přenášejí na regionální management;

6. Stručné shrnutí dosavadních zkušeností s praktickou implementací konceptu regionálního managementu

Na základě dosavadních zkušeností s praktickou aplikací regionálním managementem, zvláště z německy hovořících zemí, můžeme konstatovat, že neexistuje všeobecně platný, jednotný model regionálního managementu, který by normativně určoval jeho cíle, úkoly, územní vymezení, způsob financování, organizační uspořádání apod. Naopak, představitelé regionálních managementů často zdůrazňují, že každý region by si měl vytvořit svůj vlastní model regionálního managementu, vycházející z jeho specifických podmínek a potřeb. To samozřejmě neznamená, že při jeho tvorbě nemohou využívat poznatky a zkušenosti ostatních regionů a zemí. Právě naopak. V rámci zemí EU existuje řada nejrozličnějších přístupů/ modelů regionálního managementu, které se liší, jak již bylo výše uvedeno, svými cíli a úkoly, územním vymezením, způsobem financování, organizační strukturou anebo formou státní podpory. Jejich společným jmenovatelem je, že se jedná o iniciativy vycházející zezdola. Ať již nabývá jakékoliv podoby, převažuje liberální pojetí. Hlavním účelem, proč by se regiony měly snažit vytvářet a implementovat nějaký model regionálního managementu, by měla být funkčnost a účinnost řešení problémů. Mělo být ponecháno na rozhodnutí regionálních aktérů, jakou právní formu či organizační strukturu regionálního managementu si zvolí.

Má-li být regionální management úspěšný a jeho strategie a opatření akceptována, pokud možno všemi aktéry, je nutné již od počátku do diskusí o cílech a úkolech regionálního managementu zapojit co možná nejširší spektrum aktérů. Dále veškerá činnost regionálního managementu musí být naprosto transparentní a otevřená a jednotlivé projekty musí být posuzovány z pohledu jejich přínosů a proveditelnosti.

Závěr

Na základě našich expertních rozhovorů s představiteli vybraných regionálních managementů z Německa, Rakouska a Švýcarska, týkajících se mimo jiné jejich organizačních kultur, tak můžeme shrnout, že regionální managementy [9, 10, 11, 13, 15, 19]:

- nejsou poradenskými nebo projektovými organizacemi;
- nemají žádnou přímou politickou funkci (stojí mimo systém institucí veřejné správy);
- nejsou v konkurenčním vztahu s ostatními regionálními institucemi, ale jejich vhodným doplňkem (zabývají se většinou tím, čím se nikdo jiný v regionu nezabývá);
- činnost regionálních managementů bychom měli chápat jako službu ve prospěch regionu;
- aby mohly naplňovat hlavní cíl – dosahovat horizontálního a vertikálního networkingu regionálních aktérů, je nutné, aby si samy rozhodovaly o svém poslání (cíle, úkoly), dále aby měly flexibilní organizační strukturu a otevřenou organizační kulturu;
- regionální managementy by měly být partnery trhu (spolupracovat s tržními subjekty, podnikateli a jejich sdruženími), ale ne účastníky trhu (měly by spojovat, nikoliv soutěžit s ostatními organizacemi v regionu);
- regionální managementy by měly být partnery veřejné správy, ale ne jejich součástí.

Použité zdroje

- [1] ADAMASCHEK, Bernd, PRÖHL, Marga (ed.). *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2003, ISBN 3-89-204-681-6.
- [2] ÜHLER, Gunter. *Regionalmarketing als neues Instrument der Landesplanung in Bayern*. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Band 11. Augsburg-Kaiserslautern: Universität Augsburg – Universität Kaiserslautern, 2002, ISBN 3-9806388-9-8.
- [3] BUNDESKANZLERAMT Abt. IV/4. *Regionalmanagement: Aufgabenprofil und Organisationsvorschlag*. Wien, 2007.
- [4] GEIBENDÖRFER, Manfred, RAHN, Thomas, STOIBER, Michael. *Handbuch Erfolgreiches Regionalmanagement*. München: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, 2003.
- [5] GUGISCH, Ingo. *Neue Wege der Regionalplanung in Bayern*. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Heft 175, Bayreuth: Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung, 1998.
- [6] HEINTL, Martin. *Regionalmanagement in Österreich. Professionalisierung und Lernorientierung*. Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung Band 8. Wien: Universität Wien, Institut für Geographie und Regionalforschung. 2005, ISBN 3-900830-56-8.
- [7] JEŽEK, Jiří. *Regionální management*. Nepublikovaná výzkumná zpráva. Plzeň, 1998. Dostupné online -<http://www.svrr.zcu.cz/Regionalnimanagement.doc>.
- [8] JEŽEK, Jiří. *Regionální management jako nové paradigma regionálního rozvoje*. In: National and Regional Economics IV. International Conference Proceedings 5th – 7th September 2002 Herlany. Technical University of Košice and Slovak section of European Regional Science Association, s. 242-249.

- [9] JEŽEK, Jiří. *Regionální management aneb jak efektivně řídit regionální rozvoj?* In: Rumpel, Petr. *Inovativní koncepty v socioekonomickém rozvoji územních jednotek*. Ostrava: Ostravská univerzita, 2005, s. 24-37, ISBN 80-7368-261-3.
- [10] LÖB, Stephan. *Problembezogenes Regionalmanagement*. Dortmund: Verlag für Architektur, Bau- und Planungsliteratur, 2006, ISBN 3-929797-97-6.
- [11] MAIER, Jörg, OBERMAIER, Frank. *Regionalmanagement in der Praxis. Erfahrungen aus Deutschland und Europa Chance für Bayern*. München: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, 2000.
- [12] PANEBIANCO, Stefano. *Standortfaktor Regional Governance auf dem Prüfstand. Theoretische Überlegung und empirische Analysen zur Bedeutung regionaler Steuerungssysteme für die Wirtschaftsentwicklung von Regionen*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2013, ISBN 978-3-8300-6979-9.
- [13] REIMER, Mario. *Planungskultur im Wandel*. Detmold: Rohn, 2012, ISBN 978-3-939486-59-6.
- [14] SAMHABER, Thomas, TEMPER-SAMHABER, Brigitte. *Regionen sind auch nur Menschen. 25 Erfahrungen auf dem Weg der österreichischen Regionalentwicklung*. Öhling: Verein Regionalmanagement Österreich. 2008, ISBN 978-3-200-01096-3.
- [15] SCHENKHOFF, Hans Joachim (ed.). *Regionalmanagement in der Praxis. Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen*. Hannover: Verlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2003, ISBN 3-88838-698-5.
- [16] SCHLÄGER-ZIRLIK, Patricia. *Der Ansatz der Lernenden Region in der Stadt- und Regionalentwicklung*. Disserationsarbeit. Bayreuth: Universität Bayreuth, 2002.
- [17] SCHLANGEN, Kareen. *Regionalmanagement – Ein Governance-Konzept zur Steuerung regionaler Akteure*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2010, ISBN 978-3-8300-4851-0.
- [18] SCHMIDT, Stephan. *Zukunftsfähige Regionalentwicklung: Handlungsfähigkeit durch Capacity Building. Ein wissenschaftliches Begleitforschungsprojekt am Beispiel der Neuen Regionalpolitik der Schweiz*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2013, ISBN 978-3-8300-6821-1.
- [19] TROEGER-WEIß, Gabi. *Regionalmanagement. Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung*. Schriften zur raumordnung und Landesplanung, Band 2, Augsburg: Universität Augsburg, 1998, ISBN 3-9806388-0-4.

Poděkování

Příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu TA ČR č. TD020323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“.

MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE V ČESKÉ REPUBLICE V ROCE 2015: VÝSLEDKY EMPIRICKÉHO VÝZKUMU

INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN THE CZECH REPUBLIC IN 2015: THE RESULTS OF THE EMPIRICAL RESEARCH

doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D.

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta ekonomická, katedra geografie
Středisko pro výzkum regionálního rozvoje
Husova 11, 306 14 Plzeň
jezekjikge.zcu.cz

Klíčová slova:

slučování obcí, meziobecní spolupráce, kritická analýza, postoje obcí a měst

Keywords:

merging municipalities, inter-municipal cooperation, critical analysis, attitudes of municipalities and towns

Abstrakt:

Cílem tohoto příspěvku je shrnutí současných poznatků o slučování obcí a o meziobecní spolupráci (argumenty pro a proti) a analýza postojů představitelů českých obcí a měst k případnému slučování a k cestám, jak v České republice zefektivnit meziobecní spolupráci. Příspěvek vychází ze studia především zahraniční literatury a z výsledků reprezentativního empirického výzkumu, uskutečněného v roce 2015.

Abstract:

The aim of this paper is to summarize current knowledge about merging municipalities and inter-municipal cooperation (arguments for and against), and an analysis of the attitudes of representatives of Czech municipalities and towns towards the possible merging and ways, how to do inter-municipal cooperation in the Czech Republic more effective. The paper is based on study mainly foreign literature and the results of the representative empirical research took place in 2015.

Úvod

V mezinárodním srovnání vykazuje český systém místní správy celou řadu specifík. K nejvýznamnějším z nich patří [2, 5, 9]:

- obce mají dvojí působnost (smíšený model státní správy a samosprávy),
- klíčovou rozhodovací roli mají kolektivní orgány obcí,
- nepřímá volba starostů,
- relativně slabé kompetence starostů ve srovnání s obecními radami

Bezesporu dalším specifikem je roztržitá struktura obcí a také historicky zakotvená a obcemi vytrvale obhajovaná tradice jejich správní samostatnosti. Bohužel reforma, která by prosadila integraci obcí v České republice, v současné době bohužel nepřichází z politických důvodů v úvahu. [9, 10]

Poslední koncepční změnu předložilo v roce 2004 Ministerstvo vnitra. Jednalo se o návrh změny zákona o obcích, který by především umožnil obcím zakládat tzv. společenství obcí, na která by podle tehdejších představ mohly obce přenést výkon některých svých samosprávných i přenesených působností. Společenství měla podle možností korespondovat se správními obvody obcí s rozšířenou působností. Zdůrazňovala se především dobrovolnost. Na druhé straně se ovšem předpokládalo, že postupně bude docházet k samovolnému slučování obcí.

1. Cíl a metoda

Cílem tohoto příspěvku je shrnout nejvýznamnější argumenty pro a proti slučování obcí a meziobecní spolupráci. Vycházíme přitom především ze studia odborné literatury, která se touto problematikou zabývá. Druhým cílem je analýza a interpretace postojů představitelů českých obcí a měst k případnému slučování obcí a k vybraným aspektům meziobecní spolupráce. V empirické části příspěvku se opíráme o výsledky vlastního dotazníkového šetření, které probíhalo v měsících červenci a srpnu 2015, a jehož se zúčastnilo 579 představitelů obcí a měst. Respondenty byli starostové nebo místostarostové obcí a měst (49,2 %), vedoucí pracovníci veřejné správy (34,4 % případů) anebo referenti (odborní pracovníci – 13,4 % případů). V průzkumu byly proporcčně zastoupeny obce a města všech velikostních kategorií ve všech krajích České republiky.

2. Slučování obcí: argumenty pro a proti

Při hodnocení dopadů slučování obcí nebo při zdůvodňování takových kroků se většinou berou v úvahu taková kritéria, k nimž patří [1, 3, 7, 12]:

- Efektivnost fungování veřejné správy,
- Demokratičnost rozhodování,
- Finanční aspekty,
- Výhody/ nevýhody pro stát.

Efektivnost fungování veřejné správy. V kontextu zvyšování efektivnosti veřejné správy se od slučování obcí většinou očekává, že povede k širší nabídce a vyšší kvalitě poskytovaných veřejných služeb, neboť větší obce si mohou dovolit poskytovat veřejné služby, které přesahují možnosti malých obcí. Disponují totiž více zdroji (finančními i lidskými), pomocí nichž mohou uspokojovat potřeby a přání místních obyvatel. Často se také očekává, že slučování obcí přispěje k větší profesionalizaci vykonávaných činností (služeb) a ke snižování celkových nákladů.

Proti slučování obcí hovoří praktické zkušenosti mnohých obcí. Slučováním obcí se většinou počet zaměstnanců nesnižuje. Naopak. Personální náklady jsou většinou vyšší, než činí součet personálních nákladů obcí před jejich sloučením. Větší obce totiž mají většinou více úkolů, takže také vyšší personální náklady. Častým důsledkem slučování obcí je nárůst byrokracie. Dobrovolnická práce (občanská společnost) je také často nahrazovaná činností profesionálních

zaměstnanců. Teorie veřejné volby předpokládá, že pro každý úkol existuje jiná optimální velikost obce. Slučování obcí jde většinou proti uplatnění tohoto principu. Pokud je např. pro dvě obce výhodnější mít společnou školu, nemusí to platit pro jiné úkoly/ služby, jako je např. domov důchodců či svoz komunálního odpadu. Každá veřejná služba má totiž jiný akční rádius svého působení (jinou tržní zónu, atrakční okruh). Někteří autoři v této souvislosti doplňují, že poměry v malých obcích jsou většinou přehlednější, než ve velkých obcích, a méně komplexní, takže jsou schopné vzniklé problémy řešit rychleji a méně byrokraticky.

Demokratičnost rozhodování. Jak ukazují příklady i mnohých obcí v České republice, tak malé obce mají problém obsadit politické pozice (starosta, obecní zastupitelstvo), přičemž 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 České republice, jak ukazují četné sociologické výzkumy, v porovnání s vyššími územními celky (např. kraji) anebo státem, podstatně vyšší, než např. v okolních zemích. Obyvatelé např. 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.

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

Dílčí shrnutí argumentů pro a proti slučování obcí. Z pohledu obcí se slučováním především posiluje pozice starosty, dochází k profesionalizaci veřejné správy a vytváří se větší prostor pro vyjednávání obcí. Jako riziko se nejčastěji uvádí ztráta autonomie a místní sloučených obcí. Z pohledu státu se sloučením obcí vytváří prostor pro vznik kapitálově silnějších a výkonnějších obcí, které mohou v budoucnosti převzít do vlastní působnosti další úkoly od státu (v rámci pokračující decentralizace) a kompetentněji poskytovat veřejné služby. Z pohledu uplatňování demokratických principů společenského řízení se slučováním obcí (na rozdíl od volnějších forem meziobecní spolupráce) vytváří příležitost pro zvyšování vlivu a legitimacy zvolených představitelů, na rozdíl od netransparentních forem kooperace. Za riziko se považuje snížení politické zodpovědnosti, tedy vzdálení se volených představitelů od občanů a střet kulturních odlišností obyvatel původních obcí. [1, 3, 11, 12]

3. Meziobecní spolupráce: argumenty pro a proti

Meziobecní spolupráce nabízí z pohledu obcí především možnost zachování jejich autonomie a postupné budování spolupráce s ostatními obcemi, které mají o spolupráci zájem. Spolupracují s těmi, co spolupracovat chtějí a v rámci struktur, které jim vyhovují. Nejčastěji

uváděných rizikem meziobecní spolupráce je vysoká míra potřebné dohody, problémy s rozpočítáváním nákladů a cenové konflikty. Každá změna vyžaduje intenzivní komunikaci a nalezení konsensu. Někdy se může jednat o nekonečný proces. [4, 6]

Z pohledu státu zůstává zachována politická identita obcí a nejsou proto zapotřebí velmi nepopulární zásahy do struktury obcí a jejich autonomie. Jak ukazují např. bavorské zkušenosti, kde ke slučování obcí došlo v 70. letech minulého století centrálním rozhodnutím, tak dnes by takové opatření získalo stěží politickou legitimitu. Výhodou je také skutečnost, že k spolupráci může docházet ve vybraných územích a při řešení vybraných problémů. Tam kde je to zapotřebí. Spolupráce může narůstat, stejně tak může být ukončována nebo revidována. [10, 13, 14]

Z hlediska uplatňování demokratických principů společenského řízení nevznikají obavy ze strany 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. [8, 9, 11]

4. Postoje zástupců českých obcí a měst ke slučování obcí a k meziobecní spolupráce

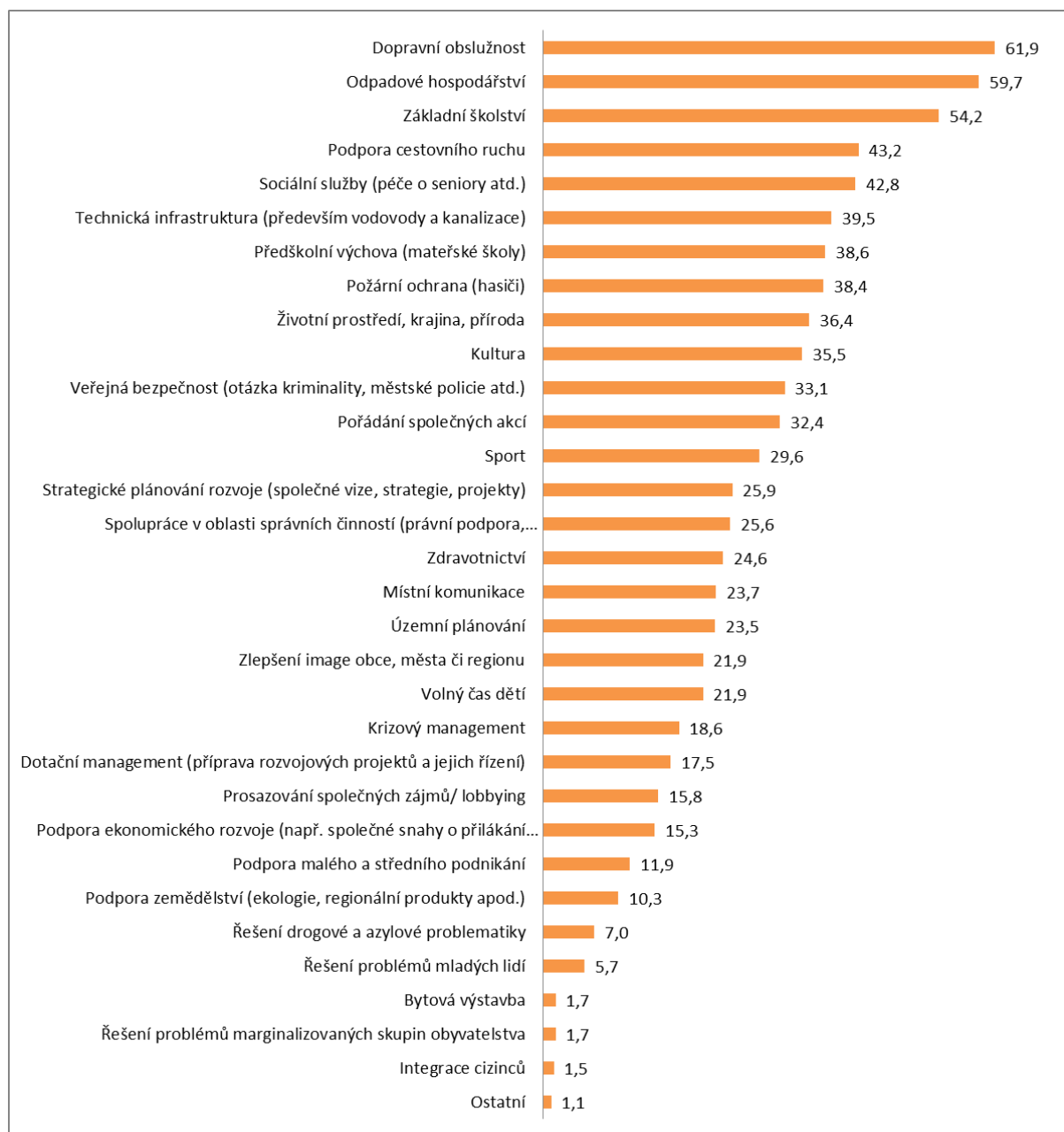
Většina respondentů se shoduje v názoru, že větší pozornost než slučování obcí, by měla být věnována podpoře dobrovolné meziobecní spolupráce. Pro 68,2% respondentů to je nejlepší cesta, jak konsolidovat místní správu v České republice. Kritické slučování obcí nejčastěji uvádějí, že v případě slučování by došlo ke ztrátě místní identity a výjimečnosti (63,6% respondentů). Často v této souvislosti upozorňují na zkušenosti Francie a Itálie, kde existuje silná lokální identita lidí a zmíněné země se snaží problémy roztržité sídelní struktury řešit cestou spolupráce, nikoliv slučování. Také české návrhy, které se zrodily v roce 2004 na Ministerstvu vnitra ČR, vycházely právě z francouzských zkušeností (tzv. společenství obcí). Viz výše.

Největší obavy se týkají toho, že slučování obcí by vedlo k oslabení rozhodovacího vlivu slučovaných obcí a k upřednostňování rozvoje centrálních obcí na úkor okrajových. Malé obce se např. obávají, že v případě dopravní obslužnosti by byly obsluhovány pouze centrální obce a nikoliv obce přičleněné. Myšlenku slučování podporuje asi 12% respondentů, především zástupci měst. Muselo by se ale jednat o dlouhodobý proces, koordinovaný shora (7,6% respondentů), ale bohužel chybí politická podpora, domluva klíčových politických stran o nutnosti takové změny (5,3%). Z hlediska úvah o případném slučování obcí je důležité zjištění, že 43,2% respondentů uvedlo, že konečné slovo o slučování musí mít občané slučovaných obcí. Cca 1/3 respondentů chybí informace o nezbytnosti a účelnosti slučování obcí včetně například zahraničních zkušeností. Lidé jsou podle 28,8% respondentů nedostatečně informováni o potřebě a přínosech případného slučování. Empirický výzkum také ukázal, že 2/3 dotázaných obcí a měst si uvědomuje důležitost argumentů, které v mnohých zemích ke slučování obcí vedly nebo vedou. Jedná se především o rostoucí složitost či komplexnost problémů, na jejichž řešení nemají malé obce dostatečné zdroje a kapacity. Nejenom finanční, ale i lidské a znalostní. Přibližně stejný počet respondentů (65,6%) uvedl, že spolupráce obcí je přirozenou záležitostí a že je zapotřebí v České republice meziobecní spolupráci více podporovat.

Empirický výzkum ukázal, že k nejvýznamnějším oblastem, v nichž dochází k meziobecní spolupráci, patří dopravní obslužnost (téměř 62% respondentů), odpadové hospodářství (cca

60%), dále základní školství, podpora cestovního ruchu a poskytování sociálních služeb. Viz obrázek 1.

Obrázek 1: *Ve kterých oblastech spolupracujete nebo uvažujete o spolupráci s okolními obcemi?*



Zdroj: vlastní

Představy o meziobecní spolupráci (preferenze různých forem). Z hlediska podpory meziobecní spolupráce, resp. implementace různých modelů meziobecní spolupráce, jsou důležité čtyři základní aspekty, které by měl každý modelový návrh meziobecní spolupráce zohledňovat (viz např. Ježek 2006, Ježek 2015): cíle a úkoly meziobecní spolupráce, způsob financování, organizačně-právní forma a územní dosah spolupráce (prostorový dosah).

Z hlediska **cílů a úkolů** je možné odkázat na výše uvedené oblasti, v nichž dochází k nejintenzivnější meziobecní spolupráci. Z hlediska **financování** většina respondentů uvádí, že meziobecní spolupráce by měla být financována na základě příspěvků jednotlivých obcí

(57,6%). To znamená nejenom prostřednictvím příspěvků (podle počtu obyvatel jednotlivých obcí), ale také podle toho, jak přispívají k řešení problémů jednotlivých obcí. Téměř ½ respondentů si je ale vědoma, že samofinancování je sice důležité, ale nestačí. Pro efektivní rozvoj meziobecní spolupráce jsou důležité, a zahraniční poznatky to jednoznačně potvrzují, vnější zdroje financování. [9] Náš výzkum ukázal, že téměř ½ respondentů (48,5%) postrádá speciální národní nebo krajské dotační programy, které by podporovaly meziobecní spolupráci. Menší část respondentů (29,2%) se v této souvislosti spoléhá na dotace ze strukturálních fondů. Přibližně 1/3 respondentů by doporučovala financování na základě stanoveného podílu na sdílených daních, což by ovšem vyžadovalo reformu rozpočtového určení daní.

Z hlediska **územního dosahu** nebo územní formy spolupráce představitelé dotázaných obcí a měst upřednostňují spolupráci se sousedními obcemi (64,7%) anebo účelovou a otevřenou formu spolupráce s obcemi, s nimiž mají společné zájmy nebo problémy, a to co považujeme za důležité zdůraznit, nezávisle na administrativním členění (57,1%). To znamená spolupráce mezi těmi obcemi, které spolupracovat chtějí. Více jak 50% respondentů také upřednostňuje spolupráci v rámci správních území obcí s rozšířenou působností (ORP). Přibližně 1/3 dotázaných obcí kromě toho považuje za účelnou spolupráci se zahraničními obcemi formou přeshraniční spolupráce anebo partnerských měst.

Z hlediska **organizačně-právní formy** spolupráce respondenti preferují dobrovolné svazky obcí (mikroregiony, 76,9%) a místní akční skupiny (67,9%). Přibližně ½ respondentů kromě těchto forem považuje za významné právně nezávazné formy spolupráce, jejichž účelem je především výměna informací a znalostí v rámci neformálních sítí (společné pracovní skupiny, setkávání starostů, společné strategické plánování apod.), anebo formou uzavírání smluv ke splnění konkrétních úkolů, např. realizace konkrétních projektů (49,3%). Svazky obcí v rámci územních obvodů ORP preferovalo pouze 15,7% respondentů. K nejméně preferovaným organizačně-právním formám meziobecní spolupráce, podle našeho zjištění, patří místní agenda 21 (10,4%), společné obchodní společnosti (10,7%) a zájmová sdružení právnických osob. Jedná se především o soukromo-právní formy organizace, v jejich případě existuje obava, že by politici ztratili kontrolu nad vloženými finančními prostředky. Naopak v zahraničí jsou soukromoprávní formy organizace často preferovány, neboť jsou jasně vymezené a vzbuzují důvěru u občanů a podnikatelů, aby na jejich činnosti participovali.

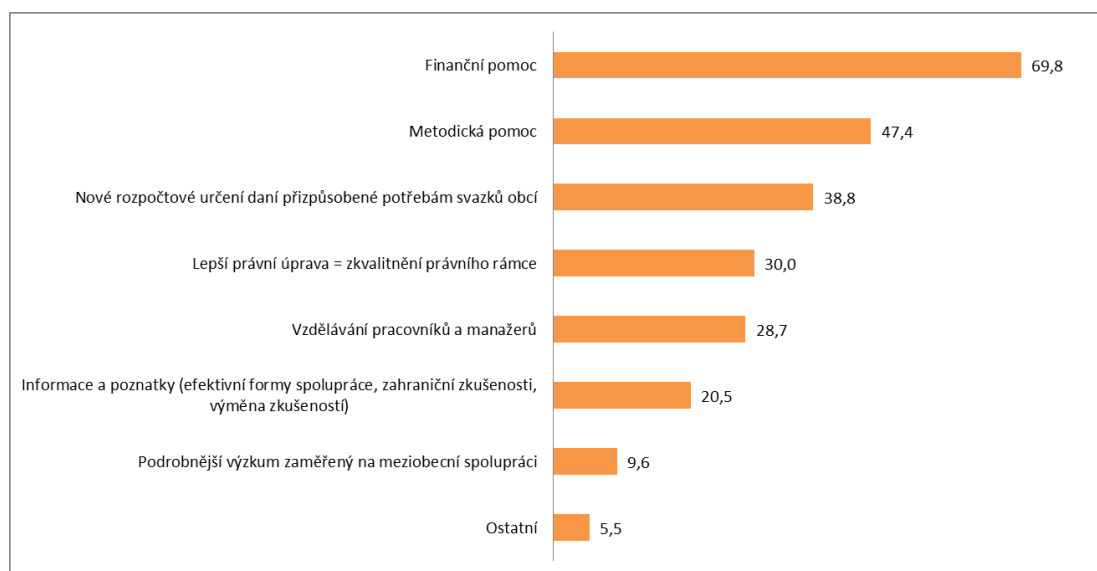
Faktory úspěšnosti meziobecní spolupráce. Faktory, které ovlivňují meziobecní spolupráci jsme rozdělili na vnitřní a vnější faktory. Z vnějších faktorů, je klíčová finanční podpora zvýhodňující meziobecní spolupráci. Tak se vyjádřilo 71,8% respondentů. Zahraniční zkušenosti ukazují, že bez vnější podpory meziobecní spolupráce prakticky nemůže fungovat. Jak ukazují praktické zkušenosti, tak v případě např. společného projektu, jehož cílem je vybudování společné kanalizační sítě, většinou není problém rozpočítat náklady na jednotlivé projekty. Pokud by se ovšem jednalo o vybudování průmyslové parku tak i lze obtížně představit, že by obce, na jejichž území se průmyslový park nenachází, finančně podpořili jeho vznik v jiné obci. Bez možnosti financování podobných projektů z vnějších zdrojů, je realizace takových opatření nepředstavitelná.

Polovina respondentů vidí jako významný faktor úspěšnosti meziobecní spolupráce metodickou pomoc ze strany státu a krajů. Jedná se hlavně o poskytování příkladů dobré praxe, o školení, pořádání workshopů, poskytování metodik a aktuálních informací apod. Aby ovšem takovou pomoc byly organizace meziobecní spolupráce schopny absorbovat, musí být institucionalizované (nestačí, že se dvakrát do roka představitelé spolupracujících obcí sejdou). Musí existovat vůle financovat sekretariát s manažery, kteří budou informovat, komunikovat,

přesvědčovat, vytvářet sítě atd. Pouze cca 1/5 respondentů dává úspěšnost meziobecní spolupráce do souvislosti s právní formou spolupráce.

Z hlediska vnitřních faktorů úspěšnosti jsou nejvýznamnější existence společných zájmů a vzájemná důvěra (68,4% respondentů), existence společné rozvojové strategie (65,4%), zapojení veřejnosti a neziskových organizací (54,9%) a také existence lídra či schopného manažera, který má důvěru, přesvědčovací a organizační schopnosti. Jako nejméně důležité faktory respondenti uvedli schopnost eliminovat vliv příliš dominantních osob nebo skupinových zájmů, orientace na činnosti, které nikdo nedělá, vhodná právní forma anebo vhodná forma vnitřní organizace (způsob rozhodování, vhodné rozvržení kompetencí, motivování pracovníků, existence pracovních skupin. Takto se vyjádřilo cca 10 až 20% respondentů. Interpretovat tato zjištění je obtížné a vyžadovalo by si podrobnější analýzu. Srovnáme-li ovšem výsledky našeho výzkumu se závěry rozhovorů s 15 organizacemi meziobecní spolupráce v německy hovořících zemích (Německo, Rakousko, Švýcarsko), tak se ukazuje, že v České republice se právě těmito otázkách nevěnuje patřičná pozornost a význam těchto věcí se spíše podceňuje.

Obrázek 2: Jak by podle vašeho názoru mohla vláda a parlament podpořit meziobecní spolupráci?



Zdroj: vlastní

Pomoc ze strany státu. Jak by měl stát, to znamená vláda a parlament podporovat meziobecní spolupráci? Nejvíce respondentů uvedlo, že klíčová je finanční pomoc (66,7% respondentů) a nové rozpočtové určení daní, přizpůsobené potřebám svazků obcí a měst (57,6%). Přibližně 30 až 40% respondentů dále považuje za důležitou lepší právní úpravu (kvalitnější právní rámec), dále vzdělávání pracovníků a manažerů a informační a metodickou pomoc (např. o efektivních formách spolupráce, o zahraničních zkušenostech, výměnách zkušeností apod.)

Shrnutí a závěr

Empirický výzkum meziobecní spolupráce v České republice ukázal, že si představitelé obcí a měst uvědomují, že meziobecní spolupráce je přirozenou a potřebnou záležitostí. Většinou se shodují v představě, že Česká republika by v souvislosti s velkým počtem velmi malých obcí měla jít cestou meziobecní spolupráce, než slučování obcí. Vzory pro řešení bychom tudíž měli hledat spíše ve Francii a Itálii, než v severských zemích. Výzkum také ukázal, že obavy se slučování vyplývají mimo jiné z nedostatku informací o této problematice.

Při úvahách o podpoře meziobecní spolupráce v České republice je nutné rozlišovat mezi jeho různými formami. Není totiž spolupráce jako spolupráce. Podle našeho názoru je nutné především striktně rozlišovat mezi spoluprací v rámci samosprávných a státosprávných činností. Pokud se například obce rozhodnou, že budou spolupracovat v oblasti strategického plánování nebo projektového managementu (v oblasti samosprávné činnosti), tak by měli mít zároveň možnost vybrat si takovou formu, včetně té územní, která bude nejlépe odpovídat jejich společným cílům a úkolům. V takovém případě by měl být důsledně uplatňován princip dobrovolnosti. Pokud by se ovšem mělo jednat o situaci, kdy stát zamýšlí přenést na společenství obcí výkon některých správních kompetencí (např. v oblasti sociální péče nebo školství), pak je zcela logické, že navrhne také jeho odpovídající formu (zákonem stanoví podmínky, za nichž obce mají společenství vytvářet). V takovém případě je vhodné uplatňovat podobné principy, jako u kterékoliv jiné územně-správní reformy. Především princip územní uspořádanosti a skladebnosti (pravidlo úplnosti, kdy každá obec musí být členem nějakého společenství a pravidlo nepřekrývání, kdy každá obec může být členem pouze jednoho společenství). V druhém případě je logické a účelné, aby zákon například stanovil, že společenství obcí budou vznikat na půdoryse správních obvodů obcí s rozšířenou působností (obcí II. nebo III. stupně).

111

Jak ukazují výsledky našich výzkumů různých forem meziobecní spolupráce v zahraničí, tak k podpoře meziobecní spolupráce je nutné přistupovat koncepčně a modelově. To znamená, pokud chceme meziobecní spolupráci v České republice posílit, měli bychom hledat odpovědi na tyto klíčové otázky:

- Jaké jsou cíle a úkoly meziobecní spolupráce? Co od meziobecní spolupráce očekáváme? V jakých konkrétních činnostech by měly obce spolupracovat?
- Jaký typický způsob financování navrhujeme? Nestačí pouze předpokládat, že obce budou sdružovat své finanční prostředky, ale je nutné navrhnout nejlépe speciální národní dotační program, který zajistí hlavně institucionální financování organizací meziobecní spolupráce.
- Jaká je „optimální“ právní forma a vnitřní organizační uspořádání? V této souvislosti je nutné diskutovat o otázkách politické legitimacy, participace veřejnosti, způsobu rozhodování, organizační kultury a podobně.
- Jaké je „optimální“ územní vymezení nebo územní dosah meziobecní spolupráce? V tomto případě platí, že pokud se má jednat o spolupráci v sociální nebo kulturní oblasti, tak jsou vhodnější menší územní celky, v rámci nichž se aktéři důvěrně znají. Pokud má být cílem meziobecní spolupráce podpora ekonomického rozvoje nebo společný regionální marketing, tak je vhodnější uvažovat o větších regionech, neboť větší území je schopno generovat více zdrojů.

Použité zdroje:

- [1] ALBER, Elisabeth, ZWILLING, Carolin (ed.). *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos, 2014, ISBN 978-3-8487-1241-0.
- [2] BERNARD, Josef, KOSTELECKÝ, Tomáš, ILLNER, Michal, VOBECKÁ, Jana. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: Slon, 2011. ISBN 978-80-7419-069-8.
- [3] BIWALD, Peter, HACK, Hans, WIRTH, Klaus (ed.). *Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch*. Wien: NWV Verlag, 2006, ISBN 3-7083-0368-7.
- [4] BOGUMIL, Jörg, KUHLMANN, S. (ed.). *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*. Heidelberg: VS verlag für Sozialwissenschaften/ Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2010. ISBN 978-3-531-17557-7.
- [5] GALVASOVÁ, Iva a kolektiv. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: GaREP, s.r.o., 2007. ISBN 80-251-20-9.
- [6] GLOCK, Alexander. *Kommunale Kooperation in der Region*. Schriften zum Internationalen Recht Band 183. Berlin: Duncker und Humblot, 2010. ISBN 978-3-428-13291-1.
- [7] GÖDL, Ernst. *Die Gemeinde-strukturereform in der Steiermark. Historische Fakten, politische Aspekte und rechtliche Rahmen*. Graz, 2013. ISBN 978-3-200-02927-9.
- [8] HULST, Rudie, van MONTFORT. André (ed.). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, 2010, ISBN 978-90-481-7355-6.
- [9] JEŽEK, Jiří. *Management v místním a regionálním rozvoji* [Disertační práce]. Bratislava: Národohospodářská fakulta Ekonomické univerzity v Bratislavě, 2007.
- [10] KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Zuzana. *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium, 2014. ISBN 978-80-87284-44-5.
- [11] NIŽŇANSKÝ, Viktor a kolektiv. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. Bratislava: Mercury, 2009. ISBN 978-80-89458-00-4.
- [12] NIŽŇANSKÝ, Viktor, CIBÁKOVÁ, Viera, HAMALOVÁ, Marta. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-8168-138-7.
- [13] STIRN, Isabel. *Lokale und regionale Selbstverwaltung in Europa. Strategien zur Bewältigung transnationaler Einflüsse auf die deutsche kommunale Selbstverwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 2013. ISBN 978-3-8329-7849-6.
- [14] WIECHMANN, Thorsten, von LÖWIS, Sabine, Kaether, J. (ed.). *Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“*. IÖR-Schriften Band 45. Dresden, Institut für ökologische Raumentwicklung, 2004. ISBN 3-933053-26-9.

Poděkování

Príspevek byl zpracován v rámci řešení projektu TA ČR č. TD020323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“.

POSTOJE PŘEDSTAVITELŮ ČESKÝCH OBCÍ A MĚST KE STRATEGICKÉMU PLÁNOVÁNÍ

ATTITUDES OF REPRESENTATIVES OF CZECH MUNICIPALITIES AND TOWNS TO STRATEGIC PLANNING

doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D.

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta ekonomická, katedra geografie
Středisko pro výzkum regionálního rozvoje
Husova 11, 306 14 Plzeň
jezekji@kge.zcu.cz

Klíčová slova:

Strategické plánování, modely strategického plánování, vnímání, obce a města, Česká republika

Keywords:

Strategic planning, strategic planning models, perception, municipalities and towns, Czech Republic

Abstrakt:

Cílem příspěvku je analýza postojů představitelů českých obcí a měst ke strategickému plánování, identifikace problémových oblastí a návrh jejich možných řešení. Výkladový rámec příspěvku vytváří současná evropská diskuse o společenském postavení strategického plánování a o hledání cest, jak integrovat dva protichůdné plánovací modely: integrované rozvojové plánování („comprehensive planning“) a plánovací inkrementalismus („disjointed incrementalism“).

Abstract:

The aim of the paper is to analyze the attitudes of representatives of Czech municipalities and towns to strategic planning, identification of problem areas and proposed solutions. The explanatory framework of the paper creates the current European debate about the social status of strategic planning and about finding ways how to integrate the two opposing planning models: "Comprehensive planning" and "disjointed incrementalism".

Úvod

V oblasti plánování měst a regionů došlo v posledních více jak dvaceti letech v České republice k významným změnám. Změnil se nejenom zákonný rámec, který městům poskytl nové kompetence a možnosti rozvoje, které do té doby neměly, ale také městské samosprávy postupem času získaly potřebnou autoritu a pocit zodpovědnosti za rozvoj svého území. [14, 18]

Po roce 1989 ve společnosti převládaly názory, že plánovací přístupy jsou neslučitelné s tržní ekonomikou, anebo že v kapitalistické společnosti je plánování záležitostí pouze jednotlivců nebo podnikatelů. Města a obce v té době řešily zásadní transformační problémy (nové úkoly, nové instituce), takže jim na úvahy o budoucnosti nezbývalo času nebo se jim zdály jako méně důležité. Přibližně v polovině 90. let 20. století se začíná situace měnit. Česká města „objevují“ strategické plánování. Nositeli této změny se stávají především zahraniční poradci a externí poradenské firmy. Významný vliv sehrála také příprava vstupu České republiky do Evropské unie. Města a obce začínají vytvářet nejrůznější strategické (programové) dokumenty.

Jestliže v první polovině 90. let 20. století jsme se běžně setkávali s odporem vůči plánování, tak v současné době lze hovořit spíše o „přeplánování“. Na národní, ale i regionální úrovni existují desítky plánovacích dokumentů, přičemž mnohdy leží v šuplících, bez toho, aby se jimi někdo řídil, za jejich realizaci zodpovídal anebo dosažené výsledky monitoroval a evaluoval. Plány jsou všeobsažné, mají definované desítky cílů a desítky až stovky opatření. Jsou dlouhé, neúměrná pozornost je věnována situační analýze, využívají se pouze relativně snadno dostupné informace atd. Blíže se problémy strategického plánování měst zabýváme v člancích [15, 16].

V této souvislosti se nabízí otázka: Jaký vlastně vztah k plánování mají ti, kteří plánují? Z jakých představ vycházejí? Jaká je vůbec v České republice plánovací kultura a jak se liší např. od německé či anglosaské? Anebo jak jsou naše postoje k plánování ovlivněny zkušenostmi s plánováním před rokem 1989?

Hledat odpovědi na zmíněné otázky je v českých podmínkách velmi obtížné, neboť propast mezi plánovací teorií a praxí je u nás značná. Problém vidíme především v převažujícím technické, resp. technokratickém chápání plánovacího procesu. Plánovací praxe se více než koncepčním anebo teoretickým otázkám věnuje metodikám anebo procesně správním aspektům. Znalost teoretických prací z oblasti prostorového plánování, resp. strategického plánování měst a regionů je až na výjimky prakticky mizivá. Ti co např. píšou o strategickém plánování měst a regionů často vycházejí z učebnic strategického plánování podniků, aniž by reflektovali zcela odlišný kontext měst a regionů. Nejnovější přístupy zůstávají téměř nerefléktovány. Přitom „urban and regional planning“ je celosvětově chápáno jako specifický vědní obor, vedle např. ekonomie, sociologie, politologie apod. Stejně tak je tomu bohužel často i s evropskými dokumenty, což můžeme dokumentovat na relativně vlažném přijetí a slabém ohlasu, který v České republice v posledních letech vyvolalo například přijetí Lipské charty, Toledské deklarace nebo Územní agendy EU. Nejnovější zahraniční literatura je většinou neznámá a nerefléktovaná nejenom ze strany praktiků (kde to lze pochopit), ale i akademiků. Příčinu vidíme mimo jiné v tom, že činnost vědeckých a vysokoškolských pracovišť je dnes hodnocena podle vědeckosti výstupů, a nikoliv podle praktické orientace, takže zabývat se plánovací činností není příliš atraktivní. Mimo to veřejný sektor ani od akademické sféry neočekává kritickou reflexi sociální reality.

1. Cíl a metodika

Cílem článku je analyzovat postoje představitelů českých obcí a měst ke strategickému plánování v kontextu existujících plánovacích modelů.

Empirická data vycházejí z dotazníkového šetření, které probíhalo v měsících červenci a srpnu 2015, jehož se zúčastnilo 579 představitelů obcí a měst v České republice. Respondenty byli starostové nebo místostarostové obcí a měst (49,2 %), vedoucí pracovníci veřejné správy (34,4

% případů) anebo referenti (odborní pracovníci – 13,4 % případů). V průzkumu byly rovnoměrně zastoupeny obce a města všech velikostních kategorií ve všech krajích České republiky.

Dříve než přistoupíme k analýze postojů představitelů českých měst ke strategickému plánování, což je též tématem tohoto příspěvku, provedeme shrnutí poválečného vývoje plánování měst a regionů v západních zemích a představíme dva klíčové plánovací modely, které nám posloužily jako teoretické východisko pro interpretaci empirických dat a informací.

2. Stručný přehled vývoj plánování: od plánovací euforie k hledání cest zefektivnění plánovacích přístupů

Snahy o společenské plánování, tak jak jej chápeme dnes, se objevují již počátkem 20. století. Převládalo přesvědčení, že společenské plánování je žádoucí a potřebné, neboť pomáhá vytvářet poněkud humánnější svět. Po 2. světové válce ve státním plánování mnozí viděli překážku svobodného rozvoje tržních sil. Nikdy však otázka společenského plánování nebyla zavržena. Ani např. liberál Hayek nezpochybnil používání plánovacích postupů v oblasti státních zájmů a potřeb. [5, 7]

Období 60. a první poloviny 70. let 20. století je považováno za období plánovací euforie. Plánování bylo chápáno jako motor modernizace ekonomiky a společnosti. Byla s ním spojena velká očekávání. Důvodem byl především kontinuální ekonomický růst, který umožňoval použití mnohých plánovacích nástrojů (extrapolace trendů apod.) Plánování mělo nadresortní (integrující) charakter a zaměřovalo se na řešení celospolečenských priorit. Přípravovaly se mj. plány velkých veřejných investic. [7, 10]

Plánovací euforie však netrvala příliš dlouho. Příčinou byla nejenom rostoucí složitost a technokratičnost plánů, které připravovali experti, ale především ropná krize a její dopady, která způsobila, že všechny plány se přes noc staly nepoužitelnými.

Otázka plánování se stala součástí celospolečenské diskuse o „selhání státu“, resp. selhání politiky a správy“ a o modernizaci (demontáži) státu blahobytu prostřednictvím zavádění tržních principů. Došlo ke změně vztahu mezi plánováním a politikou. Plánování již nemělo být nadále nadřazeno politice, tak jako dosud, ale mělo se stát součástí procesů tvorby a realizace veřejné politiky. Plánování se významně proměňuje. Jeho úkolem již není „pouze“ zajišťovat optimální rozmístění lidských aktivit v prostoru, ale také pomáhat městům a regionům s hledáním jejich specifických rozvojových cest. Do popředí se dostává otázka konkurenceschopnosti a udržitelnosti rozvoje [6, 8, 21, 25].

Důraz se klade na participativní přístupy k tvorbě plánů, na rozvoj kooperativních struktur. Participace občanů, podnikatelů a dalších aktérů je považována za cestu k zefektivnění plánovacích procesů v duchu spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Prognózy jsou nahrazovány scénáři. Je zdůrazňován informační a komunikační charakter plánování (důležitější než samotné plány jsou plánovací procesy – výměna informací, hledání společných zájmů atd. – v duchu Luhmanova komunikativního jednání). Plánování přebírá některé nové funkce: Má pomáhat zprostředkovávat veřejných a soukromých potřeb a přání (moderační funkce), pomáhat transferu nových myšlenek do praxe a v neposlední řadě urychlovat procesy společenského (kolektivního) učení. [11, 21, 22]

S růstem společenské plurality se očekává, že na plánovacích procesech budou participovat stále více aktérů. Zákonitě přitom vznikají nejrozumnější zájmové konflikty (ekologické versus ekonomické, veřejné versus soukromé, místní a regionální versus regionální a evropské, kvalita života versus produkce apod.), které je zapotřebí řešit. Hledají se nové formy řešení konfliktů. Objevují se nové formy spolupráce a partnerství. Vznikají síťové struktury a intermediární organizace. Hledají se také nové formy sociální komunikace. Plánovači přebírají funkci moderátorů plánovacích procesů. [1, 3]

Velká pozornost se věnuje síťovým formám organizace plánovacích procesů, neboť neformální sítě umožňují mnohem lépe, než tradiční správně-byrokratické formy organizace, efektivní výměnu informací a myšlenek. Dále podporují procesy kolektivního učení, vedou k sbližování hodnot a stanovisek, pomáhají vytvářet vzájemnou důvěru anebo zvládat rizika. A to konsensuálně, prostřednictvím přesvědčování a vyjednávání [2, 24].

Proměňuje se také profese plánovačů, kteří nepotřebují znát pouze analytické a plánovací postupy a metody, ale musí být také komunikačně zdatní, schopní naslouchat a vést inteligentní diskuse [11] .

Zvýšená pozornost je také věnována otázkám institucionalizace. Institucionální zakořenění plánování (jeho organizace, regulační pravidla, normy a postupy, zprostředkování informací a zájmů) totiž významným způsobem ovlivňuje efektivitu plánovacích procesů. Diskuse se vede např. o tom, kdo by měl být nositelem plánování ve městech a regionech? Musí to být vždy místní/ regionální samospráva? Jaké jsou nejvhodnější formy organizace plánovacích procesů? Jak do plánovacích procesů zapojit soukromé aktéry a jak je motivovat? Jak obecně v podmínkách pluralitní společnosti koordinovat a integrovat rozdílné zájmy a potřeby veřejných a soukromých aktérů ? atd. [4, 8,17]

3. Plánovací modely – hledání cesty mezi integrovaným rozvojovým plánováním a inkrementalismem

V poválečném období se ve vyspělých západních zemích (zvláště pak v Německu a Francii) vykristalizovaly dva zcela odlišné plánovací modely, a to model integrovaného rozvojového plánování a model inkrementalismu (projektově-orientovaného plánování). [7, 17]

Model integrovaného rozvojového plánování („comprehensive planning“) se zrodil v 60. letech 20. století, v období plánovací euforie. Všechny klíčové oblasti společenského života (ekonomika, sociální záležitosti, životní prostředí atd.) měly být prostřednictvím „velkých“ a „komplexních“ plánů na všech správních integrovány a prostřednictvím nich pak rozvoj měst a regionů řízen. Plánování bylo chápáno jako racionální proces (cíle – prostředky), jehož cílem je najít optimální řešení společenských problémů. Klíčovou roli při tvorbě plánů sehrávali experti/ plánovači. Plánování bylo orientováno na uskutečňování celospolečenských a dlouhodobých cílů.

Po ropných a ekonomických krizích v 70. letech 20. století, se začínají projevovat značná omezení tohoto technokratického, racionalistického a „uzavřeného“ plánovacího modelu. S ohledem na mylné prognózy budoucnosti (nikdo nepředvídal ropnou/ ekonomickou krizi), výrazný pokles veřejných příjmů (který se zvláště citelně dotkl obecních/ městských rozpočtů) a především nefunkčnost plánů, neboť dlouhé seznamy opatření většinou nebyly realizovány a končily v šuplících, se prosadit skeptický pohled na tento plánovací model. Převážil také názor,

že v podmínkách globalizace, liberalizace a deregulace ekonomiky se značně snižují řídicí schopnosti veřejného plánování, a začaly se objevovat nové paradigmatické přístupy k plánování (nové koncepce jak vůbec plánování měst a regionů chápat), jako „komunikační obrat“ (communicative turn), nebo „obrat k participaci a spolupráci“ (collaborative planning). To vše vyústilo v relativizaci plánovací svrchovanosti (nadřazenosti), jak jsme o tom hovořili výše [12, 13, 20].

Dnešní pojetí plánování významně ovlivnil **model plánovacího inkrementalismu** („disjointed incrementalism“), který se často chápe jako protiklad k integrovanému rozvojovému plánování. Vyznačuje značnou „otevřeností“ a postupem po malých projektových krocích. Upřednostňuje řešení dílčích, prostorově-lokalizovaných a klíčových problémů. Klade důraz na schopnosti učit se, na flexibilitu a krátkodobé jednání. Plánování se vědomě vzdává víry v koordinované, integrované nebo celostní řízení rozvoje měst a regionů. Usiluje hlavně o zpřehlednění řešení problémů. Jedná se o plánovací model, jehož východiskem jsou spíše nekoordinované a postupné kroky a také pluralistický přístup k organizování ve společnosti. Klíčovým nástrojem nejsou všeobsažné plány, ale klíčové (tzv. vlajkové) projekty [7, 9, 26].

Obrázek 1: Perspektivistický inkrementalismus – hledání spojení mezi integrovaným rozvojovým plánováním a plánovacím inkrementalismem.



Zdroj: vlastní podle [19]

Kritika plánovacího inkrementalismu, resp. projektově-orientovaného plánování na sebe nenechalo dlouho čekat. Tomuto plánovacímu modelu je často vyčítáno, že rezignuje na komplexní řešení strukturálních problémů, nepředpokládá významnější institucionalizaci plánovacího procesu, vede k nebezpečnému osamostatňování projektů (a tím k budování tzv. „katedrál v poušti“) a v neposlední řadě upřednostňuje spíše krátkodobé skupinové zájmy, než dlouhodobé celospolečenské zájmy. Inkrementalismus začal být mnohými chápán jako přizpůsobování se stávajícímu stavu [19].

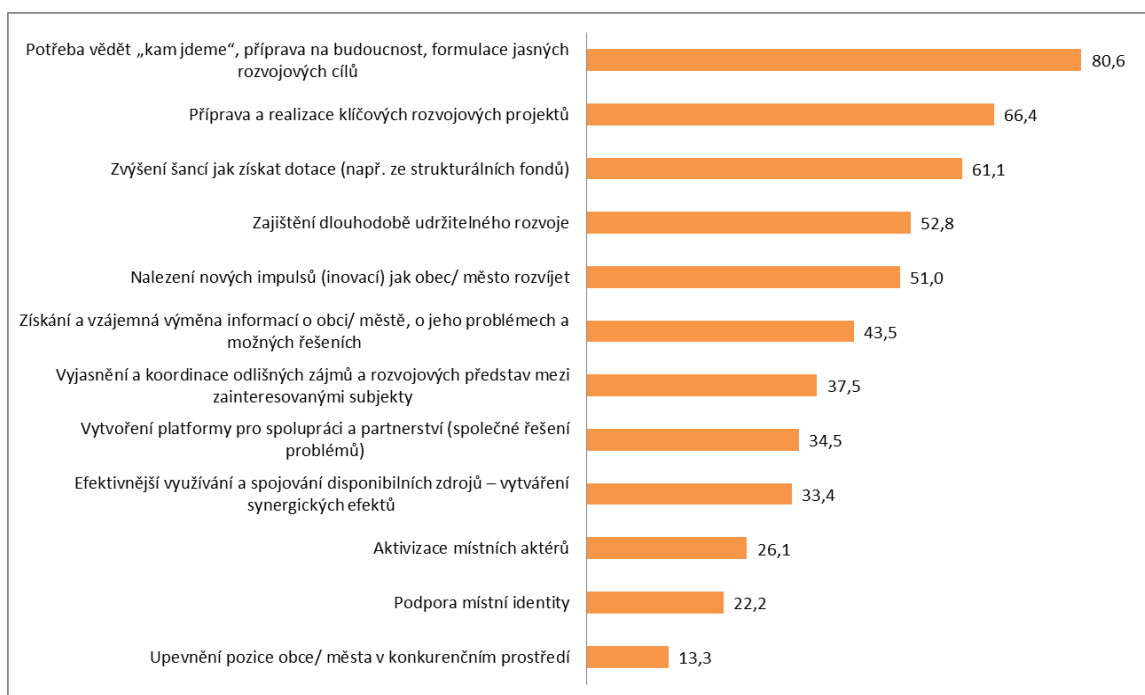
Jistou nadějí, jak překonat rozpory nebo slabiny obou zmíněných plánovacích modelů, je např. odle Gansera nebo Wiechmann model perspektivistického inkrementalismu. Mělo by se jednat o eklektické spojení obou zmíněných modelů. K hlavním principům perspektivistického inkrementalismu patří na jedné straně formulace vizí a strategických směrů rozvoje a na straně druhé identifikace klíčových rozvojových projektů. Model rezignuje na celoplošné a komplexní změny a preferuje integraci nástrojů, než integraci programů. Perspektivistický inkrementalismus má koncepčně blíže k modelu inkrementalismu, než k modelu integrovaného rozvojového plánování [9, 16, 19].

4. Výsledky empirického výzkumu – postoje ke strategickému plánování očima představitelů českých obcí a měst

Účel strategického plánování. Hlavní účel strategického plánování spatřují představitelé českých obcí a města v tom, že potřebují vědět, kam jdou, aby se mohli připravit na nejistou budoucnost, aby s zároveň ujasnili, kam se chtějí dostat. Takto se vyjádřilo 80,6% respondentů. Dalšími důvody jsou příprava a realizace klíčových rozvojových projektů (66,4% respondentů) a zvýšení šancí pro získání finančních prostředků, nejčastěji ze strukturálních fondů (61,1% respondentů).

118

Obrázek 2: Jaký je podle vašeho názoru hlavní účel strategického plánování obcí a měst? Proč by obce a města měly strategicky plánovat? Podíl odpovědí v % (bylo možné uvést více odpovědí).



Zdroj: vlastní

Je potěšující, že oproti našim dřívějším výzkumům, došlo k posunu chápání účelnosti strategického plánování. Není již tolik zdůrazňován pragmatismus typu „abychom mohli čerpat prostředky ze strukturálních fondů“ nebo „protože to chce EU“, to znamená vnější motivace, proč si české obce a města pořizují strategické plány.

Externí poradenství. Služeb externích poradců využívá asi 55% dotázaných obcí a měst. Největší roli přitom hrají soukromí poradci a poradenské organizace (58,5% respondentů). Obce a města se zároveň, zvláště v případě malých obcí a měst, nejčastěji obracejí také na pracovníky místních akčních skupin (19,7%) a regionálních rozvojových agentur (19,1%). Přibližně stejný význam představuje poradenství ze strany krajských úřadů a ministerstev (17,1%). Necelých 11% obcí a měst využívá také poradenských služeb vysokých škol a univerzit.

Externích poradenských služeb obce a města využívají především v souvislosti s organizováním procesů tvorby strategických plánů a komunikace se zainteresovanými subjekty (66,4%). Dalšími důvody, proč obce a města vyhledávají poradenských služeb je poskytování informací o postupu tvorby strategických plánů (54,4%), moderování pracovních skupin a veřejného projednávání plánů (48,3%), sběr projektových námětů s návrhů, jejich spojování a propojování (48,3%), realizace dílčích výzkumů nebo studií (42,3%), a v neposlední řadě poskytování námětů a návrhů na řešení konkrétních problémů a projektů (včetně poskytování informací o příkladech dobré praxe). Ukazuje se, že přibývá obcí a měst, která si nenechávají vytvářet strategické plány „na klíč“, ale využívají služeb většího počtu poradenských organizací, řešící dílčí úkoly (realizace dotazníkového šetření obyvatel, moderování setkání s občany apod.). Na druhou stranu klesající počet obcí a měst využívající externích poradenských služeb je důkazem toho, že disponují kvalifikovanými lidmi, kteří mají odpovídající zkušenosti s plánováním a dokáží si některé činnosti vytvářet vlastními silami. Jedná se o pozitivní trend, který svědčí o zvyšování plánovacích kapacit zvláště větších měst (nad 20 tisíc obyvatel).

Participace veřejnosti a existence pracovních skupin. Výsledky výzkumu ukazují, že veřejnost českých obcí a měst v ČR je do tvorby strategických plánů zapojena spíše pasivně. Pouze 2,4% obcí a měst uvedlo, že vnímají občany jako spolurozhodovatele, a delegují na veřejnost schvalovací kompetence. Zvláště se to týká malých a obcí a měst. Jen 11,6% obcí a měst uvedlo, že se snaží aplikovat Partnerský přístup spojený s činností pracovních skupin, workshopů nebo dílen budoucnosti praktikuje cca 12 % dotázaných obcí a měst. Zbýlých více jak 85% respondentů uvedlo některou z pasivních forem participace: konzultace (35,4%), připomínkování (27,1%) nebo informování (23,4%).

Pracovní skupiny v rámci tvorby strategických plánů se vytvářejí v 53,1% obcích a městech. Pracovní skupiny jsou ve většině případů sestavovány podle tematického zaměření (ekonomika, životní prostředí apod.). Pouze každá desátá obec/ město je vytváří podle klíčových problémů (image města, nezaměstnanost apod.), cílových skupin (senioři, podnikatelé) nebo podle klíčových projektů (projektové týmy). Výsledky výzkumu potvrzují, že práce v pracovních skupinách je sice široce rozšířena, ale převažují spíše tradiční přístupy k jejich vytváření. Přístupy, které podle zahraničních zkušeností přispívají k vyšší akceschopnosti strategického plánování, s důrazem na prosazení a realizaci, jsou tak využívány spíše okrajově.

Výběr členů pracovních skupin se většinou řídí reprezentativností zastoupení klíčových zájmových skupin (občané, neziskové organizace, podnikatelé apod.) a snahou zabezpečit maximální pluralitu zájmů a demokratičnost rozhodování. Tak se vyjádřilo 50,3% dotázaných

respondentů. Významným kritériem výběru členů pracovních skupin je také získávání specifických místních informací a znalostí. Kritéria jako schopnost prosadit nebo spolufinancovat přijatou strategii a její klíčová opatření, zajistit hladký průběh projednávání a schvalování, motivace aktérů ke spolupráci nebo usnadnění koordinace rozvojových aktivit, mají spíše okrajový význam

Zhodnocení průběhu tvorby a schvalování strategického plánu. S průběhem tvorby a schvalování strategického plánu je spokojena přibližně 1/3 dotázaných obcí a měst. Viz obrázek 3. Na druhé straně pouze 15,5% obcí a měst uvedlo, že jejich očekávání spojená s tvorbou strategického plánu se naplnila.

Obrázek 3: Jak hodnotíte průběh tvorby a schvalování strategického plánu? Podíl odpovědí v %.

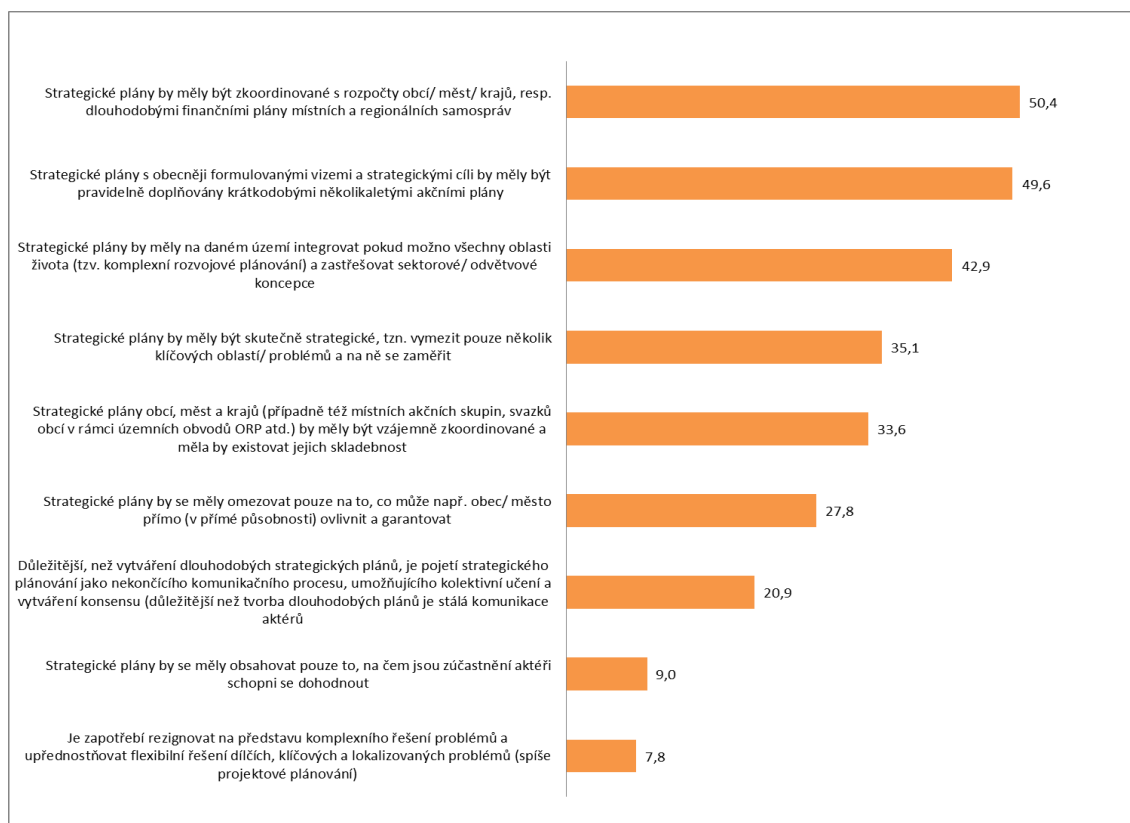


Zdroj: vlastní

Pozitivum spatřují především v tom, že se jim podařilo zapojit relativně velký počet aktérů, že tvorby strategických plánů se zúčastnili také zástupci rozhodovatelů (členové obecních/městských zastupitelstev), že se zúčastnění aktéři dokázali rychle shodnout na navrhovaných cílech a opatřeních, že proces tvorby probíhal podle předem stanoveného programu, dále že se podařilo strategický plán bez problémů odsouhlasit a dosáhnout vyváženého pohledu na rozvoj obce/ města. Na základě těchto odpovědí by se zdálo, že obce a města nemají s tvorbou a schvalováním strategických plánů žádné větší problémy. Opak je ale pravdou. Velmi málo obcí a měst např. uvedlo, že se jim podařilo vyřešit problematiku a konfliktní otázky, že zúčastněné organizace promítly strategické plány do svých strategických dokumentů, nebo že se podařilo vytvořit informační a komunikační síť, která funguje i po dokončení strategického plánu, a provádí jeho pravidelný monitoring. Podobně pouze malé procento respondentů uvedlo, že dokázali motivovat občany a podnikatele, vytvořit vzájemnou důvěru, zvýšit transparentnost rozhodování o obci/ města a zkvalitnit proces tvorby strategického plánu.

Plánovací filozofie/ modely. K otázkám plánovací filozofie se vyjádřila pouze cca 1/2 respondentů. Ostatní na tuto otázku nemají vyhraněný názor. Získané odpovědi jednoznačně svědčí o tom, že v České republice převažuje představa komplexního strategického plánování, která ovšem významně kontrastuje s tím, jak se plánování v praxi realizuje. Strategické plány by měly být podle vyjádření respondentů zkoordinované s rozpočty obcí a měst (50,4%), měly by také integrovat pokud možno všechny oblasti společenského života a zastřešovat i sektorové/odvětvové koncepce (42,9%).

Obrázek 4: *Pohledem do minulosti či do zahraničí zjišťujeme, že existují různé plánovací formy a postupy. Neexistuje žádný optimální způsob plánování ... Jaké jsou vaše názory na strategické plánování obcí, měst a regionů? S kterými níže uvedenými výroky souhlasíte? Podíl odpovědí v %.*



Zdroj: vlastní

Pouze 7,8% respondentů se kriticky vyjádřilo, že bychom měli rezignovat na představu komplexního řešení problémů a upřednostňovat spíše flexibilní řešení dílčích, klíčových a prostorově-lokalizovaných problémů nebo že by strategické plány měly obsahovat pouze to, na čem jsou zúčastnění aktéři schopni se dohodnout (9% respondentů). Pouze 1/5 obcí a měst (20,9%) se hlásí k inkrementalistickému pojetí strategického plánování, které vychází z představy, že důležitější než vytváření dlouhodobých strategických plánů, je chápání strategického plánování jako nekončícího komunikačního procesu, umožňujícího kolektivní učení (předpokladem je stálá např. existence permanentních pracovních skupin, permanentní evaluace, opatření, strategií a cílů) a postup po malých projektových krocích. Potěšujícím zjištěním je, že asi 1/3 představitelů obcí a měst si uvědomuje, že strategické plány nemohou vyřešit všechno, a měly by definovat pouze malý počet problémů a na jejich řešení se soustředit. K této představě se přihlásilo 35,1% respondentů.

Koordinace a skladebnost strategických plánů. Přibližně 1/3 respondentů vnímá potřebu koordinace strategických dokumentů na jednotlivých správních úrovních (lokální – mikroregionální – krajská – národní – evropská/ EU). Na druhou stranu je otázka, jak si to představují? Více jak polovina (52,6%) se hlásí k představě koordinace se zdola nahoru a přibližně 1/3 respondentů (35,3%) navrhuje spíše nehierarchickou koordinaci na jednotlivých správních úrovních. To znamená, že tvorby strategického plánu kraje by se měly účastnit jak zástupci dotčených obcí a měst, tak představitelé centrálních organizací jako jsou ministerstva či vládní agentury typu CzechTourism nebo CzechInvest. Pouze 12,1% respondentů preferuje koordinaci ze shora dolů. Podle převažující většiny respondentů (83,4%) je potřeba řešení hledat v tvorbě jednotné metodiky pro tvorbu strategických plánů na všech správních úrovních. Na druhé straně potřebu uzákonit povinnost tvorby strategických plánů obcí a měst uvedlo pouze 11,3% dotázaných.

Pozice strategického plánování a jeho výsledky. Tradiční představa plánování je velmi jednoduchá. Stačí vybrat správnou strategii a výsledek by měl být zajištěn. Ve skutečnosti prožíváme v Evropě dlouhodobou krizi prostorového plánování, které díky slábnoucí institucionální pozici, má pouze omezený vliv na regionální rozvoj. „Řídící potenciál“ plánování je tak omezený. Rozvojové strategie zjevně nevznikají prostřednictvím plánovacích postupů. Vznikají spíše intuitivně, jako důsledek velkého množství rozhodnutí autonomních aktérů. Až vzájemné spolupůsobení plánovaných strategií (realizovaných i neuskutečněných) a spontánně se vynořujících strategií, vzniká jakýsi muštr, jímž řídí rozvoj měst a regionů.

Na základě výsledků našeho empirického výzkumu můžeme příčiny toho, že pozice strategického plánování v České republice není příliš silná a že nepřináší očekávané výsledky spatřovat hlavně v tom, že veřejnost si není příliš vědoma významu a přínosů strategického plánování a nevěří v možnost strategické změny. To je podle našeho názoru klíčové zjištění, v němž se odráží i negativní zkušenosti se společenským plánováním před rokem 1989. Na jedné straně strategicky plánujeme („dokážeme si to racionálně zdůvodnit“, „plánovat by se mělo“, „chce to EU“), na druhé straně strategickým plánům nevěříme. Protože kdybychom jim věřili, tak bychom podle nich postupovali, zabývali se otázkami jak případně zvýšit efektivitu plánování, snažili bychom se využívat příklady dobré praxe ze zahraničí atd. V této souvislosti je nutné uvést, že tvorba strategií patří k nejnáročnějším oblastem strategického managementu obcí a měst, a že cílem plánování není plánovat, ale dosahovat rozvoje. Plány dnes obecně ztrácejí normativní charakter a roste význam plánování jako procesu komunikace, jak jsme o tom hovořili na jiném místě. Strategické plány dnes nejsou ničím více, než souborem opatření, na nichž jsou aktéři schopni se v daný okamžik dohodnout.

Dalším argumentem, proč není společenské postavení strategického plánování příliš silné, jsou podle 38% respondentů nedostatečné znalosti a zkušenosti s používáním nástrojů strategického plánování. Nabízí se otázka, co si respondenti pod nedostatečnými znalostmi a zkušenostmi představují, když mnohá města již strategicky plánují dvacet let (první strategie rozvoje měst začaly vznikat kolem roku 1995) a kdy snad není pracovníka veřejné správy, který by neabsolvoval nějaké školení v oblasti strategického plánování a projektového managementu.

Dalšími problematickými body jsou nepropojenost strategického a územního plánování (35,1%) a jeho diskreditace formálním uplatňováním, které lze eufemisticky označit jako „plánování pro plánování“. Tak se vyjádřilo 28,7% respondentů. Přibližně 1/4 respondentů si uvědomuje, že strategické plánování nepřináší okamžité výsledky a že chybí lidé (lídři, vizionáři, manažeři), kteří mají zájem a odvahu realizovat změny. Politici často hledají krátkodobá opatření, přičemž rozvoj obcí a měst je střednědobou až dlouhodobou záležitostí. Někteří respondenti také poukazují na nedostatečné personální kapacity plánujících úřadů a na nedostatečnou pomoc ze strany státu.

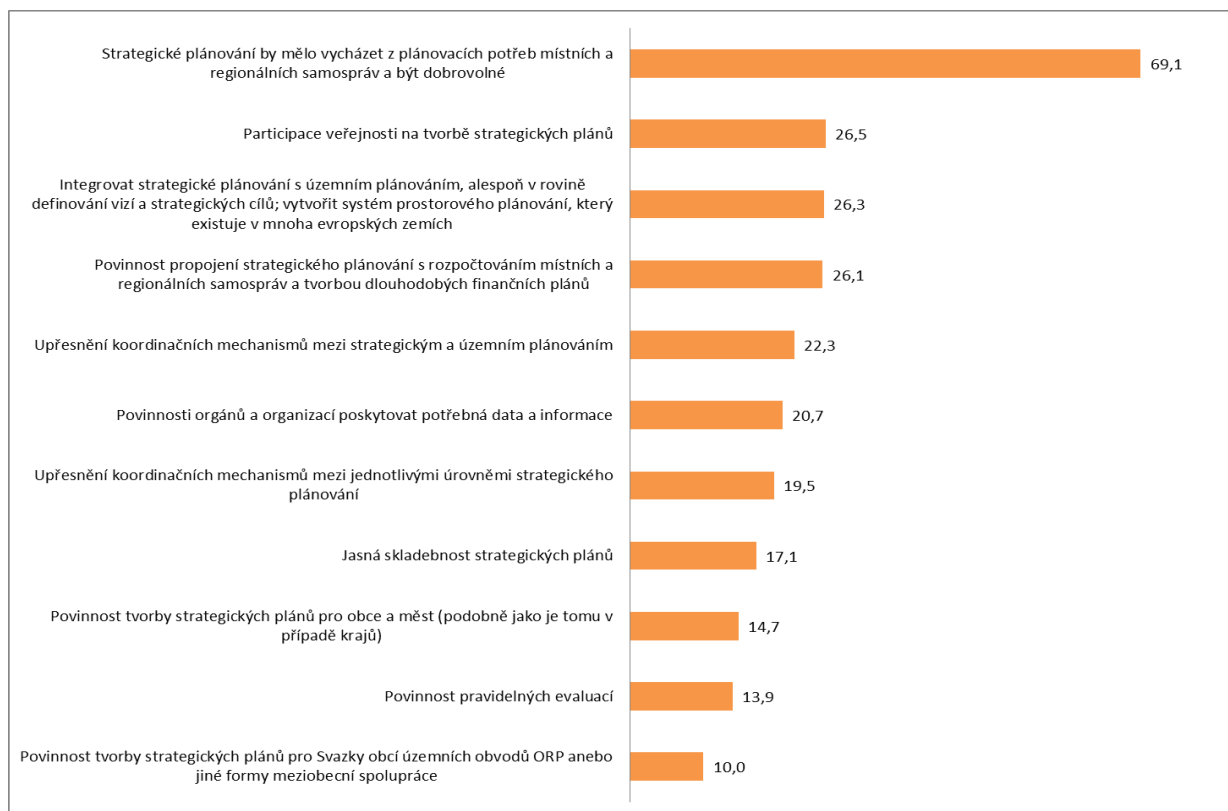
Pomoc ze strany státu. Obce a města očekávají od státu především finanční pomoc (73,2%) a metodickou pomoc (52,5%). Nedostatečnou metodickou podporu ze strany státu jako faktor slabé pozice strategického plánování v České republice vnímá pouze 20,9% respondentů.

Osobní zkušenost s některou z existujících metodik strategického plánování uvedlo 38,9% respondentů. Když se však měli vyjádřit, kterou z nich znají či preferují, tak se téměř nikdo nevyjádřil. Pouze 2,4% uvedlo, že metodiky nepotřebují a 8,3% respondentů nemá povědomí o tom, že by nějaká metodika existovala.

Obrázek 5 nám ukazuje, na jaké aspekty strategického plánování by se měli tvůrci metodik strategického plánování pro potřeby měst a regionů zaměřit. Výzkum ukázal, že je zapotřebí hledat především cesty, jak propojit strategické plánování s každoročním rozpočtováním a s dlouhodobým finančním plánováním obcí a měst (48,3% respondentů). To co obce a města dále postrádají, jsou příklady dobré a špatné praxe (46,9%) a metodiky nabízející variantnost řešení (39,7%). Představitelé větších měst volají po variantních metodikách, představitelům malých obcí a měst chybí jednotné metodiky. Přibližně 1/4 respondentů si uvědomuje problém nejednoznačného používání nejrůznějších pojmů, což je jistě výzvou pro vědecko-výzkumnou sféru.

Případná zákonná úprava strategického plánování by se podle názoru respondentů neměla týkat povinnosti strategicky plánovat. 2/3 respondentů uvedlo, že strategické plánování by měly vycházet z potřeb místních a regionálních samospráv a mělo by být dobrovolné. Pouze 14,7% představitelů obcí a měst by preferovalo zákonnou povinnost obcí a měst strategicky plánovat. Další doporučení pro případnou zákonnou úpravu strategického plánování v ČR jsou uvedena na obrázku 5.

Obrázek 5: Jakých oblastí by se podle vašeho názoru měla týkat případná zákonná úprava strategického plánování v České republice?



Zdroj: vlastní

124

Shrnutí a závěr

V kontextu současných evropských diskusí o strategickém plánování, snažících se nalézt syntézu dvou protikladných plánovacích modelů (integrované rozvojové plánování versus plánovací inkrementalismus), lze při určité míře zjednodušení uvést, že představy představitelů českých obcí a měst, jak ukázal náš výzkum, odpovídají více modelu integrovaného rozvojového plánování, než modelu plánovacího inkrementalismu [23].

Strategické plánování je u nás vnímáno především jako práce s informacemi anebo jako tvorba strategických plánů. Proto takový důraz na dostupnost dat a informací (viz např. snaha poskytnout i nejmenším obcím dostupné statistické údaje pro sestavování strategických plánů), důraz na metodický postup, jednotný obsah, případně snahy o uzákonění povinnosti jejich tvorby pro obce a města. Převažuje instrumentální chápání strategického plánování jako racionálního procesu, jehož cílem je nalezení optimálního souboru opatření (pokud možno komplexního), vedoucích k naplnění stanovených cílů.

Na základě našeho empirického výzkumu odhadujeme, že pouze cca 15 až 20% respondentů vnímá procesní a politický charakter strategické plánování, přičemž si uvědomují, že dnes není možné plánovat tak, jako např. v 60. letech minulého století, v období plánovací euforie, a že je v praxi nutné hledat takové plánovací postupy, které přinášejí výsledky. Chápu strategické plánování jako politický proces, v rámci něhož jde o integraci rozdílných potřeb a zájmů jeho aktérů a o hledání takových opatření, na nichž se nakonec dokáží všichni zúčastnění shodnout. Vnímají především moderační, komunikační a informační úlohu strategického plánování, kde

primárně nejde o tvorbu plánů na 10 let dopředu, ale spíše o volbu dlouhodobých vizí a strategických cílů, které jsou pravidelně doplňovány krátkodobými akčními plány a přípravou klíčových rozvojových projektů.

Výzkum také ukázal, že v České republice existuje vůči plánovitým a strategickým přístupům většinou skepse, což se odráží v tom, že města a obce sice plánují (možná až příliš), ale většinou pouze formálně. I když naprostá většina respondentů uvedla, že hlavním účelem strategického plánování je formulace jasných rozvojových cílů anebo příprava na budoucnost (tzn. vnitřní motivy vycházející z jejich potřeb), tak praxe se od jejich očekávání značně odlišuje. Viz např. náš výzkum praktického uplatňování nástrojů strategického plánování. V praxi převažují spíše vnější motivy, mezi nimi hlavně podmínka, umožňující žádat o finanční prostředky ze strukturálních fondů. V rámci strategických rozhodovacích procesů hraje formální strategické plánování spíše druhořadou roli. [16]

Strategického plánování se v českých obcích a městech účastní stále více subjektů. Participace veřejnosti má však spíše pasivní charakter. V praxi se nejčastěji využívají tradiční formy organizace plánovacích procesů, bez větší snahy zapojovat aktéry z podnikatelského a občanského sektoru. Obecnou, pro někoho příliš teoretickou otázkou, jak v podmínkách demokratické a pluralitní společnosti koordinovat a integrovat rozdílné zájmy a potřeby veřejných a soukromých aktérů si téměř nikdo neklade. Také diskusi o tom, jak nejlépe organizovat tvorbu, realizaci a evaluaci strategických plánů či jak hodnotit efektivitu strategického plánování, není v podmínkách českých obcí a měst věnována téměř žádná pozornost.

Srovnáme-li výsledky našeho výzkumu s tím, jak je strategické plánování chápáno a koncipováno v zahraničí, tak musíme konstatovat, že i tam se hledají formy jak efektivně plánovat. Autoři, kteří se tuto problematikou zabývají, často zdůrazňují, že strategické plánování nepřináší okamžité výsledky, resp. že účinky strategických rozhodnutí se často projevují až s relativně větším časovým odstupem. Strategická rozhodnutí jsou většinou nevratná, nestandardní a neopakovatelná. Často se přijímají v podmínkách nejistoty, přičemž je stále obtížnější se k takovým rozhodnutím dopracovat (velké množství zainteresovaných aktérů, orientace politiků na krátkodobé strategie, chybějící odvaha a zájem něco měnit a riskovat). Strategické plánování v podmínkách obcí a měst také není možné aplikovat pomocí nějakých jednoduchých rutinních metod a postupů. Jeho zavedení není jednorázovým procesem, přičemž je zapotřebí neustále vytvářet předpoklady pro jeho neustálé uplatňování. [7, 9, 17, 23]

Použité zdroje

- [1] ALLMENDINGER, Philip. *Planning in postmodern times*. London: Routledge, 2001, ISBN 0-415-23422-0.
- [2] ARCHIBUDI, Franco. *Planning Theory. From the Political Debate to the Methodological Reconstruction*. Milano: Springer, 2008, ISBN 978-88-470-0695-9.
- [3] BORCH, Klaus (ed.). *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2011, ISBN 978-3-88838-554-4.
- [4] DIMITRIOU, Harry T., THOMPSON, Robin. *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A review of principles and practices*. London: Routledge, 2007, ISBN 978-0-415-34937-6.

- [5] FAINSTEIN, Susan S., CAMPBELL, S. *Readings in Planning Theory*. 3. vydání. Singapore: Blackwell, 2012, ISBN 978-1-4443-3080-9.
- [6] FALUDI, Andreas. *Spatial Planning Tradition in Europe: Their Role in the ESDP Process*. International Planning Studies, 2004, roč. 9, č. 2-3, s. 55-172, ISSN 1469-9265.
- [7] FÜRST, Dietrich, SCHOLLES, Frank. *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. 3. vydání. Dortmund: Rohn, 2008, ISBN 978-3-939486-23-7.
- [8] FÜRST, Dietrich. *Raumplanung, Herausforderungen des deutschen Institutionsystems*. Detmold: Rohn, 2010, ISBN 978-3-939486-50-3.
- [9] GANSER, Karl et. al. *Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung*. RaumPlanung, 1993, č. 61, s. 112-118.
- [10] HALL, Peter. *Urban and Regional Planning*. 4. vydání. London/ New York: Routledge, 2002, ISBN 0-4125-21777-6.
- [11] HEALEY, Patsy. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. 2. vydání. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006, ISBN 978-1403949202.
- [12] HUTTER, Gérard, WIECHMANN, Thorsten (ed.). *Strategische Planung. Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen*. Kassel: Planungsrundschau, Verlag Uwe Altrock, 2010, ISBN 978-3-937735-09-2.
- [13] JEŽEK, Jiří et al. *Budování konkurenceschopnosti měst a regionů v teorii a praxi*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2007, ISBN 978-80-7043-632-5.
- [14] JEŽEK, Jiří. *Strategické regionální plánování*. In Wokoun, R.- Malinovský, J. (ed) Regionální rozvoj. Praha: Linde, 2008, s. 39-43. ISBN 978-80-7201-699-0.
- [15] JEŽEK, Jiří. *Strategic urban development planning in the Czech Republic*. In New trends of management in theory and practice in crossborder comparison. Chemnitz: GUC Verlag, 2011, s. 105-111. ISBN 978-3-86367-007-8.
- [16] JEŽEK, Jiří. *Strategické plánování obcí a měst: nové přístupy a cesty k jeho zefektivnění*. In XVI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 372-376. ISBN 978-80-210-6257.
- [17] JEŽEK, Jiří. *Strategické plánování rozvoje měst a regionů z evropské perspektivy: vývoj, koncepce, problémy*. Slovak Journal of Public Policy and Public Administration, 2014, roč.1, č.1, s. 7-21, ISSN 1339-5637.
- [18] JEŽEK, Jiří. *Změna plánovací kultury v českých městech po roce 1989*. Geografické informace, 2014, roč.18. č.1/2014, s.93-102, ISSN 1337-9453.
- [19] KÜHN, Manfred, FISCHER, Susen. *Strategische Stadtplanung. Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive*. Detmold: Rohn, 2010, ISBN 978-3-939486-45-9.
- [20] LÖB, Stephan. *Problembezogenes Regionalmanagement*. Dortmund: Verlag für Architektur, Bau- und Planungsliteratur, 2006, ISBN 3-929797-97-6.
- [21] LUHMANN, Niklas. *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. 5. vydání. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, ISBN 978-3-531-15373-5.
- [22] NEWMANN, Peter. *Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity*. European Planning Studies, 2008, č. 10, s. 1371-1383.
- [23] PALERMO, Pier Calo, PONZINI, Davide. *Spatial Planning and Urban Development. Critical Perspectives*. Milano: Springer, 2010, ISBN 978-90-481-8869-7.

- [24] SELLE, Klaus (ed.). *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. Planung neu denken*. Band 1. Dortmund: Rohn, 2006, ISBN 978-3-939486-01-5.
- [25] VALLÉE, Dirk. *Strategische Regionalplanung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2012, ISBN 978-3-88838-066-2.
- [26] WIECHMANN, Thorsten. *Planung und Adaptation. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund, Rohn, 2008, ISBN 978-3--10-7.

Poděkování

Příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu TA ČR č. TD020323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“.

STRATEGICKÁ TRANSFORMACE VOJENSKÉHO ÚJEZDU BRDY

THE STRATEGICAL TRANSFORMATION OF THE MILITARY AREA BRDY

Doc. PaedDr. Alena Matušková, CSc.

Katedra geografie FEK Západočeské univerzity v Plzni
Tylova 18, 30614 Plzeň
e-mail: matuskov@kge.zcu.cz

Klíčová slova:

Vojenský újezd Brdy – Chráněná krajinná oblast Brdy – transformace marginálního území

Keywords:

Military area Brdy - protected landscape area of Brdy - transformation of marginal area

Abstrakt:

Článek se zabývá problematikou konverze Vojenského újezdu Brdy na území s civilním využitím. Jedná se vlastně o přeměnu území marginálního charakteru, které bylo využíváno pro účely obrany státu a výcviku vojsk, na území civilní se statutem chráněné krajinné oblasti. Tento proces se dotkne různých oblastí lidské činnosti (administrativní, správní, hospodářské, ochrany přírody atd.) a samozřejmě širšího území. Některé změny proběhnou okamžitě k datu zániku vojenského újezdu k 1. 1. 2016 a v hranicích stávajícího vojenského újezdu, další budou dlouhodobé. Postupně se budou projevovat v územně plánovací dokumentaci obcí a vyšších územních jednotek a dále v praxi. Prostor budoucí CHKO Brdy (v rozsahu větším než byla rozloha Vojenského újezdu Brdy), a obce a regiony, které s ní budou bezprostředně souviset a měly dosud periferní charakter, mají šanci na přeměnu, nový rozvoj a využití svého území.

128

Abstract:

The article deals with the issue of conversion of the military area Brdy to the area for civilian uses. It is actually the conversion of the area with marginal character, which has been used for the purposes of national defence and training troops, to the civil territory with the statute of the protected area. This process affects various areas of human activity (administrative, managerial, economic, environmental etc.) and of course a wider territory. Some changes will take place immediately at the date of termination of the military area 1.1. 2016 within the boundaries of existing military area, others will be long-term. The changes will be gradually reflected in the planning documentation of municipalities and higher territorial units as well as in practice. Future space of Protected Landscape Area Brdy (in the range greater than the present size of the military area Brdy) and municipalities and regions, that will be in the immediate vicinity and so far had a peripheral character, will have a chance to transform, develop and to new utilization of its territory.

Úvod

Na území dnešní České republiky existovala řada vojenských výcvikových prostorů. Některé z nich vznikly již v době Rakouska – Uherska, jiné později. V průběhu času byly některé (Mladá, Prameny, Ralsko, Dobrá Voda, Panenská) zrušeny. I přesto je stávající plocha vojenských újezdů v ČR značně velká, proto je u dalších z nich (**Libavá, Boletice, Hradiště a Březina**) v rámci procesu optimalizace plánováno jejich zmenšení (Ministerstvo obrany ČR, 2015). Dále bude zrušen **Vojenský újezd Brdy** (dále VÚ Brdy) zákonem č. 15/2015 Sb. **Celková plocha vojenských újezdů na území naší republiky poklesne asi o 1/3. Důvodem tohoto opatření je přizpůsobení velikosti vojenských újezdů potřebám naší armády v současnosti a v budoucnosti v souvislosti s postupným poklesem počtu vojáků v činné službě a přizpůsobení podílu vojenských újezdů na rozloze naší republiky na úroveň srovnatelnou s okolními státy (ČR 1,7%, okolní státy cca 0,5% území státu - Ministerstvo obrany ČR, 2015).**

V souvislosti s rušením VÚ Brdy vyvstává řada otázek a problémů teoretického i praktického charakteru, které je třeba řešit. Hlavním cílem tohoto článku je poukázat na šíři řešené problematiky, zhodnocení současného stavu příprav transformace VÚ Brdy na civilní území a stanovení dlouhodobějších priorit a oblastí směřování ve vlastním transformovaném prostoru i v rámci širší oblasti středních a jižních Brd, neboť změna funkčního využití prostoru vojenského újezdu sousední oblasti významně ovlivní.

1. Teoretická východiska a použité metody

Zkoumáním postavení regionů různých funkcí, různých typů a různé hierarchické úrovně v rámci České republiky se zabývá celá řada geografů. Řeší otázky polarizace prostoru (Hampl, 1996), regionálních disparit (Kutscherauer, 2008; Viturka, 2010), disparity z hlediska prostorových interakcí Halás a Klapka (2010). Další práce se snaží o identifikaci problémových území, a ta jsou definována nebo i vymezována podle různých kritérií, např. jako území periferní (Marada, 2001, Havlíček, Chromý 2001; Havlíček, Chromý, Jančák, Marada, 2005) a marginální (Seidl, Chromý, 2010).

Vojenské újezdy jsou velmi specifickými územími v polarizovaném prostoru. Jsou marginálními územími, v podstatě vyčleněnými z integrace s okolními regiony. Okolní regiony jsou většinou periferními územími v rámci vyšších územních celků. V případě VÚ Brdy tvoří jeho okolí vnitřní periferii v hraničních oblastech Středočeského a Plzeňského kraje. Zkušenosti z konverze vojenských újezdů se objevují v naší geografické literatuře např. v souvislosti s VÚ Ralsko (Poštolka, 1998; Vačkář, 1998) a VÚ Boletice (Seidl, 2008; Seidl, Chromý, 2010). Některé procesy v nich proběhlé konverze jsou obdobné jako aktuálně probíhající ve VÚ Brdy. Každé území vojenského újezdu je však jedinečné, liší se svojí polohou ve státě, možnostmi integrace, směřováním dalšího využití území. Vznik i zánik VÚ Brdy a jeho následná přeměna na CHKO jsou politickými rozhodnutími. Významným specifikem tohoto prostoru je minimální počet obyvatel, kteří zde žijí a fakt, že se nepočítá s obydlením jeho území. Hospodářský rozvoj se tak očekává spíše v regionech navazujících. Zatím však není vytvořena ani jednotná studie či materiál územně plánovací dokumentace, které by tento rozvoj komplexně řešily.

Použitými výzkumnými metodami jsou rešerše a rozbor literatury a pramenů, terénní průzkum ve stávajícím VÚ Brdy a v bezprostředně souvisejících územích, zejména v obcích, které měly

části svého původního katastru ve VÚ Brdy, řízené rozhovory s významnými aktéry procesu transformace Brd.

2. Charakteristika zájmového území

2.1 Z historie VÚ Brdy

V roce 1926 bylo rozhodnuto o výstavbě vojenské střelnice ve středních Brdech. Území tohoto vznikajícího vojenského prostoru bylo integrováno v rámci tehdejších politických okresů středních a západních Čech. Bylo sice méně osídleno, ale běžně hospodářsky využíváno a byla v něm hodně rozšířena turistika a obecně cestovní ruch. Záměr vytvořit zde vojenský prostor se sice setkal i s odporem veřejnosti, ale přesto již v roce 1927 dělostřelecká střelnice v Brdech vznikla. Vyčleněním území pro vojenské účely se v krátkém čase využití středních Brd změnilo a byly zpřetrhány vazby mezi tímto prostorem a jeho zázemím. Vojenský prostor se stal i velkou bariérou mezi obcemi na jeho obvodu a poloha těchto obcí byla značně znevýhodněna. V roce 1952 bylo jeho území rozšířeno o obce Velcí, Hrachoviště, Přední a Zadní Záběhlá, Padrt' a Kolvín. Tím bylo zároveň rozhodnuto o zániku těchto obcí. VÚ Brdy byl a je až do konce roku 2015 výcvikovým prostorem se specializovanými střelnicemi (pro dělostřelectvo a letectvo) a dalšími zařízeními Armády ČR. S vývojem moderní vojenské techniky dochází ke stavu, kdy již zde nelze zkoušet některé potřebné manévry a zbraně.

2.2 Současný stav

V současné době (do konce roku 2015) se VÚ Brdy rozkládá na 260 km² území, výcvikové plochy činí pouze 12 % jeho celkové rozlohy (3 217 ha). Administrativně spadá do území Středočeského kraje, ORP Příbram. Obce, které v něm existovaly a zanikly, i obce, které měly v příslušném prostoru vojenského újezdu dříve části svých katastrů a jejichž intravilány leží na jeho obvodu, se rozkládaly z pohledu historického na území dnešních krajů Plzeňského a Středočeského. Současné rozdělení území vojenského újezdu do částí, které případnou jednotlivým krajům, bude probíhat podle historické hranice. I při zmenšování dalších vojenských újezdů v rámci procesu jejich optimalizace budou, tak jako v Brdech, zohledňovány jejich původní historické hranice při začleňování do krajů (zákon č. 15/2015 Sb.).

Většinu území VÚ Brdy pokrývají lesy (87%), v nichž hospodaří Vojenské lesy a statky ČR, s. p. Malá část území je bezlesím. Jsou to především cílové dopadové plochy, ale i další plochy, zejména v blízkosti zaniklých obcí (bývalá pole a louky).

V současné době je VÚ Brdy v rukách Armády ČR a civilní správu zde vykonává Újezdni úřad Brdy. Armáda zabezpečuje kromě své vojenské činnosti na území újezdu pořádek a bezpečnost prostřednictvím vojenské policie a činnosti související s protipožární ochranou. Zákon č. 222/1999 Sb. uvádí, že veškerý majetek vojenského újezdu (kromě vneseného) patří státu.

VÚ Brdy je téměř bez stálého obyvatelstva. Největším sídelním útvarům je osada Kolvín v prostoru bývalé zaniklé obce Kolvín v blízkosti obce Skořice. Ostatní sídla jsou spíše disperzního charakteru, jedná se o různé hájovny a další zařízení, patřící majetkově Vojenským lesům a statkům, s.p., či armádě. Celkově se počet obyvatel žijících na celém území VÚ Brdy dlouhodobě pohybuje v řádu několika desítek (méně než 50).

Na většině území újezdu je velmi zachovalá příroda. Poškození původní krajiny je v prostorech cílových ploch a dalších lokalitách využíváných přímo armádou. V řadě míst jsou výskyty vzácných druhů rostlin a živočichů, zajímavý je horský a podhorský charakter krajiny i např. geologické zvláštnosti.

2.3 Potenciál využití území

Území má velký potenciál z hlediska ochrany přírody, cestovního ruchu, hospodářského využití, zejména vodohospodářského a z hlediska hospodářského využití lesa. Z důvodu udržení zachovalé přírody po zániku vojenského újezdu, ochrany oblasti před její možnou devastací i před ohrožením cenných vodních zdrojů, bylo rozhodnuto o přeměně VÚ Brdy na CHKO Brdy. Tato CHKO by však neměla zaujímat jen území dřívějšího vojenského újezdu, ale má být rozšířena na jihozápadě o oblast Třemšínska a Mitrovicka (celkem na území 34 obcí).

Některé části území mají nadále vysoký vojenský potenciál a budou k těmto účelům využívány. Armáda si ponechá z celého stávajícího vojenského újezdu pro vojenské účely cca 560 ha plochy. Bude se jednat zejména o cílovou plochu Brda, posádková cvičiště pro potřeby vojenského útvaru v Jincích a další menší území, která budou nadále využívána Armádou ČR ke specifickým účelům. Nebude zpřístupněn meteoradar Praha na stejnojmenném vrcholu, který provozuje Český hydrometeorologický ústav.

Na území stávajícího vojenského újezdu probíhá asanace ploch. Do hloubky 30 cm probíhá plošná pyrotechnická očista, která má být dokončena v roce 2017. Ani po tomto roce však nebudou zpřístupněny prostory některých cílových ploch. Probíhaly na nich ostré střelby od konce dvacátých let minulého století, asanace by byla velice nákladná a v současnosti je prakticky nemožná.

Na rozdíl např. od VÚ Ralsko, kde vznikla po jeho zrušení nová obec s názvem Ralsko (Poštolka, 1998), či dříve zrušeného VÚ Prameny, kde je sice řídké, ale přesto běžné osídlení, v oblasti rušeného VÚ Brdy žádná nová obec nevznikne a nebude existovat. V prostorech zaniklých obcí žádné původní domy nezůstaly, není už co obnovovat. Největší koncentrace obyvatel je v osadě Kolvín, která připadne se svým katastrem obci Skořice. Zde existuje novější výstavba domů pro zaměstnance Vojenských lesů a statků, s. p. Pro rozdělení území VÚ Brdy byl vypracován přesný návrh, ve kterém je jednoznačně uvedeno, ke které současné obci katastry zaniklých obcí připadnou a jak velká území původních katastrů jim budou navracena. Do těchto obcí budou příslušní i ojedinělí obyvatelé těchto katastrů, žijící například v osamělých hájovnách. Bude to pro ně znamenat nutnou změnu úředních dokladů, neboť ačkoli se nebudou stěhovat, formálně změní bydliště. Veškerý bytový fond je v majetku Vojenských lesů a statků, s. p. a obyvatelům je pronajímán, takže nebudou ani problémy s převodem majetku bytového fondu. Předpokládá se, že na území CHKO Brdy nebude povolována výstavba objektů (zejména developerského a rekreačního charakteru).

Ve stávajícím újezdu je značné množství komunikací, většinou se zpevněným asfaltovým povrchem, ale různé kvality (obr. 1). Předpokládá se, že tyto komunikace zůstanou jako dosud účelovými komunikacemi, které budou využívat Vojenské lesy a statky, s. p., popř. Správa CHKO Brdy. Nesplňují totiž základní parametry ani pro silnice 3. třídy. Zatím se vede diskuse o možném zprovoznění vybraných silnic, ale např. ze strany Krajského úřadu Plzeňského kraje není o takové komunikace zájem. Občanům přilehlých obcí by však průjezd územím rušeného vojenského újezdu mnohdy zkrátil dnes nutné objízdné trasy. Zřejmě rozhodující váhu v tomto

rozhodování by měly mít požadavky na ochranu přírody ve vznikajícím velkoplošném chráněném území.

Vhodným využitím stávajících komunikací bude síť cyklostezek, z nichž některé jsou již otevřené a přístupné o sobotách a nedělích veřejnosti. Brdské lesy protká také síť turistických značených cest. Na plánování jejich tras spolupracují v současnosti Újezdni úřad Brdy, Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (dále AOPK ČR), Regionální pracoviště Střední Čechy a Klub českých turistů.

Na území VÚ Brdy je i stará letištní dráha (obr. 2), která v současnosti neslouží k původním účelům, ale jako odkládací plocha a seřadiště. O využití tohoto bývalého letiště v budoucnosti se zatím neuvažuje.

Obrázek 1: *Cílová plocha Jordán ve VÚ Brdy s příjezdovou komunikací*



Obrázek 2: *Plocha bývalého letiště*



Zdroj: vlastní foto

Rozhodující pravomoci budou mít na území nově vzniklé CHKO orgány ochrany přírody. Pracoviště budou mít v Příbrami, Jincích a plánují se i další pobočky.

3. Současný stav příprav transformace Vojenského újezdu Brdy na civilní území

Transformace vojenského újezdu se dotkne řady oblastí života.

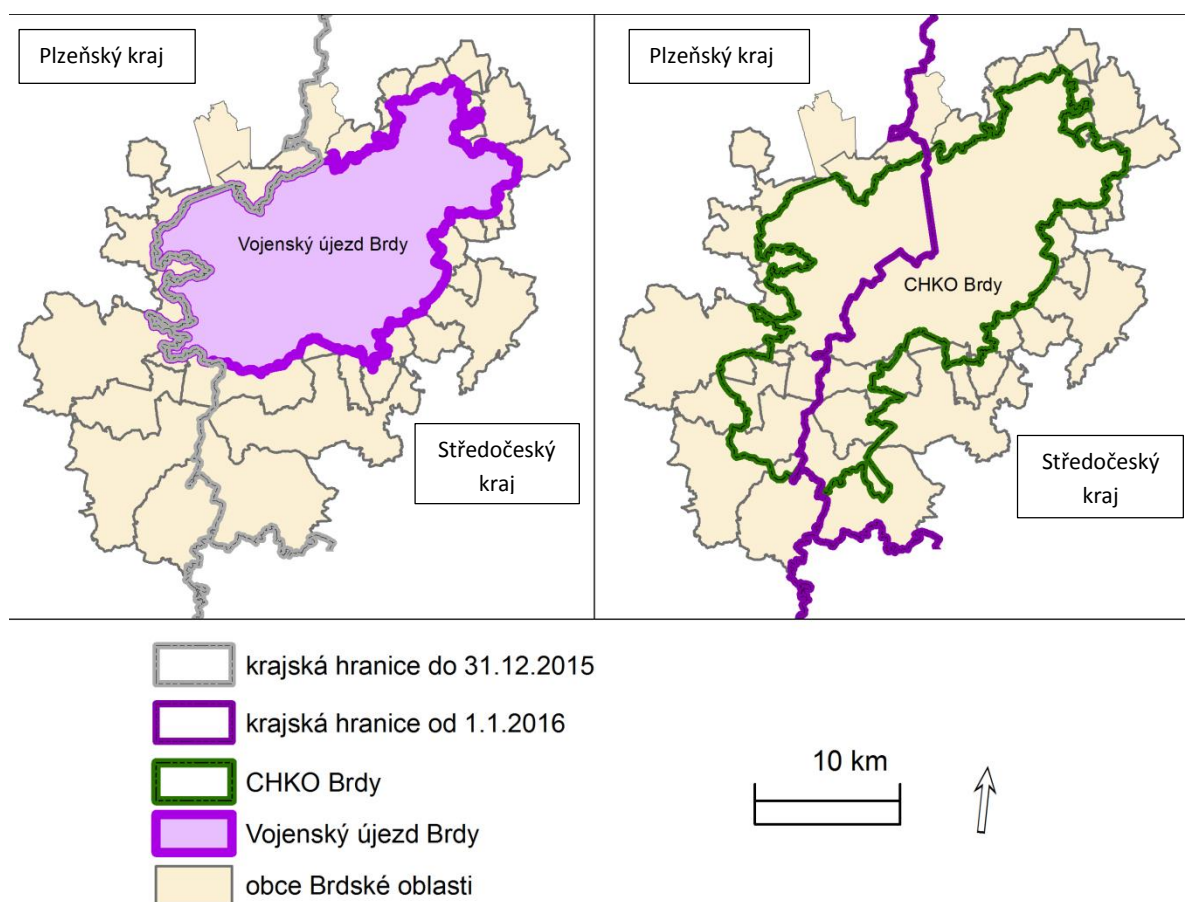
3.1 Oblast legislativní, administrativní, správní, bezpečnostní, územně plánovací dokumentace

Na procesu transformace vojenského újezdu se podílí nejvyšší státní orgány. Zainteresována jsou aktuálně tři ministerstva – Ministerstvo obrany ČR, Ministerstvo životního prostředí ČR a Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Stávající území vojenského újezdu připadne od 1. 1. 2016 z hlediska administrativního, státní správy a samosprávy dvěma krajům (obr. 3) a SO ORP Rokycany, Nepomuk, Blovice, Příbram a Hořovice.

Od 1. 1. 2016 se připojí katastrální území obcí, ležící dosud ve vojenském újezdu, příslušným 27 sousedním obcím (které zákon č. 15/2015 Sb. taxativně vyjmenovává) – obr. 4. Újezdní úřad Brdy přestane existovat a s ním i činnost stávajícího matričního, stavebního a vodoprávního úřadu.

Vojenský geografický a hydrometeorologický úřad již v roce 2012 zapracoval do příslušného listu mapy České republiky v měřítku 1 : 25 000 navrhovanou krajskou hranici a hranice původních a současně navržených katastrálních území ve VÚ Brdy. Tato mapa je dostupná v digitální podobě s pracovním názvem Mapa Brdy – nové katastry na portálu BRDY - Res publica, z. s. Přesné nové zaměření katastrálních území jednotlivých obcí o části, které jim případnou z VÚ Brdy v terénu není provedeno a byla by to záležitost velmi nákladná. Obcím se však zvětší rozloha jejich území a bude to mít pro ně přínos například v mírně zvýšených příjmech z rozpočtového určení daní (podle stávajících předpisů). Pokud výjimečně vlastnily některá území ve VÚ Brdy jiné subjekty, je otázkou, zda toto vlastnictví bude vypořádáváno, protože ze zákona je území vojenského újezdu vlastnictvím státu. Jedná se o soukromé osoby a o původní církevní majetek zažádala také církev v rámci církevních restitucí. Některé obce by měly zájem o navrácení svých dřívějších obecních lesů, např. Dobřív, Těně, Trokavec, Číčov. I po zrušení vojenského újezdu bude mít jeho bývalý prostor statut objektu důležitého pro obranu státu.

Obrázek 3: Schéma zařazení území rušeného VÚ Brdy do krajů a rozsah nově vznikající CHKO Brdy



Označení hranic VÚ Brdy bude odstraněno a armáda označuje plochy, na které nelze vstupovat z důvodů bezpečnosti či dalšího využívání Armádou ČR. V celém prostoru neexistuje běžný systém dopravního značení na komunikacích. Proto je zde ztížená orientace pro civilní osoby, které se zde pohybují. Také pokrytí signálem mobilních operátorů funguje jen na malé části území. Vystává problém zajištění bezpečnosti osob obecně, v případě ztráty orientace, úrazu nebo při požáru. Je potřebné dořešit např. otázky možnosti orientace na neoznačených komunikacích v lesních porostech a průjezdnosti cest v případě nutného zásahu zdravotníků či hasičů. Výhodou je, že ve stávajícím VÚ Brdy existuje systém vyznačených tzv. trauma bodů (obr. 5), které podávají základní informace o poloze místa a o číslech tísňových volání.

Obrázek 4: Obce brdské oblasti sousedící s rušeným VÚ Brdy a další obce, na jejichž území bude zasahovat CHKO Brdy



Prostor středních Brd se zatím příliš neobjevuje v civilních územně plánovacích materiálech a dokumentaci, existuje dokumentace vojenského újezdu. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR zpracovává pro Středočeský kraj tzv. **Územní studii pro Brdy, která má však být dokončena až v roce 2016. Pro Plzeňský kraj zhotovil Terplán tzv. Územní studii Brdy již v roce 2013.** Ta se však nezabývá územím VÚ Brdy, ale územím jeho přilehlých obcí v rámci Plzeňského kraje. Situace na úrovni obcí vypadá tak, že některé obce nemají územní plány zpracovány vůbec, jiné mají zpracovanou územně plánovací dokumentaci podle zákona č. 50/1976 Sb. a další podle zákona č. 183/2006 Sb. Většina obcí bude muset své územní plány aktualizovat nebo vytvářet nové.

Obrázek 5: Trauma bod vyznačený v terénu



Obrázek 6: Skalní výchozy poblíž obce Trokavec



135

Zdroj: vlastní foto

3.2 Oblast ochrany přírody

Střední Brdy a nově pod CHKO zařazovaná i část jižních Brd disponují mnoha zajímavými přírodními fenomény. Nalezneme zde paleontologická naleziště (např. fosilní kambrické břidlice v oblasti Jinců s nálezy zkamenělin), skalní výchozy (obr. 6), kamenná moře, sutě a další geologické zajímavosti. Bohatá je fauna a flóra. Z fauny je možné jmenovat mnoho vzácných a chráněných druhů živočichů, a to jak bezobratlých, tak obratlovců (namátkou rak říční a rak kamenáč, mihule potoční). Z flóry zde nalezneme původní lesní porosty (např. suťové lesy), smíšené lesy (obr. 7), ale i rozsáhlé plochy smrkových monokultur vysázených člověkem, velká vřesoviště (obr. 8) a rašeliniště, výskyty vzácných původních i nepůvodních druhů rostlin (namátkou rosnatka okrouhlolistá, kosatec sibiřský, upolín nejvyšší). Roste zde podhorská až horská vegetace, nacházíme zde mokřadní ekosystémy (obr. 9), střídavě vlhké louky, apod.

Na území VÚ Brdy není vyhlášené žádné maloplošné zvláště chráněné území, na území připravované CHKO Brdy jich je osm (pět přírodních rezervací a tři přírodní památky). Předpokládá se, že dostatečnou ochranu významným lokalitám a výskytům vzácných živých exemplářů by měla zajistit zonace CHKO a ochrana především v I. a II. zóně CHKO. Přesto jsou ještě AOPK ČR navrhována některá maloplošná zvláště chráněná území, např. Přírodní rezervace Tok, Přírodní rezervace Mokřady Padrtských rybníků a další. Představují lokality typické brdské přírody.

Tak jako na celém území ČR je i na sledovaném území budoucí CHKO vymezeno několik evropsky významných lokalit v rámci soustavy Natura 2000 (k datu vzniku CHKO celkem 18, například Trokavecké louky, Teslíny, Padrt'sko). Nejsou zde však vyčleněny žádné ptačí oblasti.

Obrázek 7: *Smíšené lesní porosty v oblasti Padrtě*



Obrázek 8: *Porosty vřesu na cílových plochách*



Zdroj: vlastní foto

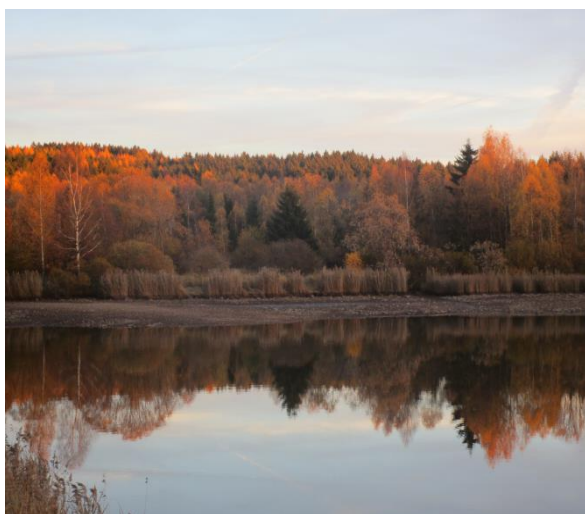
Vyhlášení CHKO dává předpoklad k systematické ochraně přírody. Průběžně zde bude probíhat průzkum vzácných lokalit, přičemž zpřístupněné části přírody bude moci navštěvovat a obdivovat velké množství lidí. Panují obavy, jak zabezpečit celé tak rozsáhlé území. I dnes, kdy dozor patří ještě armádě, se v tomto prostoru pohybují někteří návštěvníci neoprávněně, navštěvují místa, kde je z různých důvodů vstup zakázán a nechovají se k přírodě a krajině vždy šetrně. Zřejmě nepostačí jen represivní opatření zaměřená na ochranu přírody, ale velký důraz bude muset být kladen i na výchovnou problematiku.

Území rušeného vojenského újezdu zůstane nadále chráněnou oblastí přirozené akumulace vod.

Obrázek 9: *Mokřadní ekosystém v oblasti Padrtě*



Obrázek 10: *Podzimní atmosféra v oblasti Padrt'ských rybníků*



Zdroj: vlastní foto

3.3 Problematika využití hospodářského potenciálu

Vzhledem k zalesněnosti celé oblasti se předpokládá nadále hospodářské využití lesa, které bude respektovat požadavky ochrany přírody. Pokud bude v okrajových částech CHKO Brdy prováděna zemědělská činnost, bude se též muset přizpůsobit možnostem, které určí ochrana přírody v jednotlivých zónách CHKO (např. hnojení). Možné by bylo i pastevecké využití bezlesí (po asanaci) v oblasti Padrt'ských rybníků (obr. 11). Napomohlo by to rozhodně údržbě bezlesí, které je významným prvkem pro zachování vzácných druhů rostlin. Zemědělská půda však zaujímá ve sledovaném území pouze asi 4% rozlohy

Oblast středních Brd je dlouhodobě zdrojem vody pro okolní sídla. Je významnou pramennou oblastí. Celkově je na území VÚ Brdy 28 vodních toků a asi 30 nádrží a rybníků (Vojenské újezdy Armády ČR, s. 79), což představuje značný hydrologický potenciál. Vodní plochy Láz, Pílská nádrž či Octárna jsou důležitými vodními zdroji pro Příbram, vodovod z lokality Tři Trubky zásobuje více než sto let Rokycansko. Na okrajích VÚ Brdy je řada vrtů a dalších vodohospodářských objektů, které slouží pro zásobování okolních obcí vodou. Tyto objekty jsou předávány do majetku obcí včetně přístupových cest.

Problémem středních Brd a jejich okolních obcí zůstává zadržování vody v krajině. I když brdské lesy zadržují velké množství vody, v době vysokých srážek mohou vznikat lokální povodně. Těmi je ohrožena například oblast kolem Padrt'ského potoka a Klabavy. Relativně krátké vodní toky s velkým spádem způsobují záplavy a škody na majetku. Proto se uvažuje o zvýšení retenční schopnosti krajiny Brd. Existují různé návrhy od zbudování přehradní nádrže (Amerika na Klabavě), přes vytvoření suchých poldrů, vznik zasakovacích pásů, hloubení nových tůní, omezení meliorací i různá jiná technická řešení. V této oblasti je nutný ještě systematický hydrologický a další průzkum a na rozhodování o změnách v krajině bude nutný konsenzus mnoha odborníků.

Obrázek 11: Bezlesí v oblasti Padrt'ských rybníků



Zdroj: vlastní foto

Další možnosti hospodářského využití oblasti spočívají v chovu ryb v Padrtských rybnících (obr. 10), který je běžně provozován, v možnostech sportovního rybaření na některých tocích v okrajových částech území (pstruhové rybářské revíry), v neposlední řadě i provozování práva myslivosti, sběr hub a dalších lesních plodin. Předpokládá se, že na sledovaném území nebude probíhat těžba nerostných surovin kromě těžby kamene v Červeném lomu (obr. 12), který je využíván na údržbu místních komunikací. Diskutuje se o možném průzkumu zlatonosných ložisek (ložisko Vacíkov), ale Plán péče o CHKO Brdy v období 2015 – 2024 tuto těžbu nepředpokládá.

O území VÚ Brdy uvažuje mnoho zainteresovaných činitelů jako o území, v němž nebude povolována výstavba. S tímto předpokladem však nekorespondují informace z návrhu Plánu péče o CHKO Brdy na období 2015–2024 (s. 34): „v koncepci struktury osídlení na území CHKO směřovat plošnou urbanizaci do IV. zóny“, či namátkou dále ze s. 35 tamtéž: „novostavby a přestavby posuzovat v kontextu typických venkovských objektů v daném místě (měřítko, umístění a proporce jednotlivých staveb)“, ve kterých se zřetelně o nějaké výstavbě uvažuje, přičemž není specifikováno, ve které části CHKO Brdy.

Obrázek 12: Červený lom



Obrázek 13: Cílová plocha Brda



Zdroj: vlastní foto

3.4 Oblast cestovního ruchu

Předpokládá se, že o oblast bývalého vojenského újezdu bude po jejím zpřístupnění velký zájem. Turisty už dnes přitahují a budou přitahovat jak militární objekty v území, z nichž některé jsou a jiné nebudou zpřístupněny (obr. 12, 14), tak zajímavá historie i krása zachovalé brdské přírody (obr. 13). Další budou lákat hutnická tradice Brd a Podbrdská, s níž je spojeno zakládání rybníků v Brdech, či osudy zaniklých obcí, po kterých lze nalézt stále hmotné stopy v terénu.

Přírodních a kulturně historických předpokladů pro rozvoj cestovního ruchu je v oblasti rušeného vojenského újezdu a v nejbližším okolí mnoho. Přírodní atraktivity byly již zmíněny. Z kulturně historických atraktivit lze jmenovat alespoň zámek Tři Trubky (obr. 15). Jako lovecký zámek byl využíván i v době existence vojenského prostoru. Navštívili jej prezidenti T. G. Masaryk a E. Beneš, za 2. světové války v něm byl internován polní maršál von Brauchitsch. Z dob dřívějších se zachovala např. zřícenina hradu Valdek (obr. 16), základy staveb Benediktýnů na Teslíně či pozůstatky zaniklých vesnic.

Obrázek 13: Pohled na střední část Brd z pěchotního srubu Jordán



Zdroj: vlastní foto

Militárními objekty, které přitahují zájem, jsou např. cílové plochy, ženijní úkryty a bunkry (např. Jordán - obr. 14), Atom muzeum v blízkosti Míšova. Z blízkého okolí lze jmenovat památník na demarkační linii v Rokycanech či zdejší Vojenské historické muzeum.

Obrázek 14: Zkušební pěchotní srub Jordán



Zdroj: vlastní foto

Problémem pro rozvoj cestovního ruchu budou zpočátku realizační předpoklady, jako je omezená dostupnost a nevybavenost regionu v tomto směru. Pro účely rekreace byla zatím užívána jen jihozápadní část plánované CHKO, která nebyla součástí VÚ Brdy a okrajové části vojenského prostoru, které byly zpřístupněné o víkendech pro pěší návštěvníky a cyklisty. Uvažovanými směry rekreace jsou šetrné formy, jako např. turistika, cykloturistika, běžecké lyžování, později možná hipoturistika a v přilehlých oblastech další formy agroturistiky.

Základními informačními centry, která jsou plánována, budou tzv. domy přírody, např. v Obecnici a v záměcku Tři Trubky. Jejich vznik je však zatím v počátečních fázích (projektová příprava a jednání mezi hlavními zainteresovanými partnery). Vznik dalších informačních center nebo alespoň informačních míst s panely s mapami v terénu bude záležitostí CHKO Brdy, přilehlých obcí a zřejmě i dalších organizací (např. místních akčních skupin, např. MAS Brdy, zájmových organizací apod.).

Obrázek 15: Lovecký zámček Tři Trubky



Obrázek 16: Zřícenina hradu Valdek



Zdroj: vlastní foto

Pro návštěvníky budou sloužit plánovaná odstavná po obvodu nové CHKO Brdy. Také další infrastrukturní zařízení a zařízení služeb by měla vznikat v příslušných obcích mimo hranice CHKO. Je to příležitost pro rozvoj obcí i podnikatelských aktivit jejich obyvatel. V některých místech na obvodu VÚ Brdy již takováto zařízení existují. Příkladem může být Muzeum Středních Brd ve Strašicích či naučná stezka pod střechou s tematikou Brd a Podbrdská ve špejcharu ve Spáleném Poříčí.

Vybudování další infrastruktury, která je potřeba k realizaci cestovního ruchu, jako jsou ubytovací a stravovací zařízení, další doprovodné služby (např. půjčovny kol, možná elektrokol, provozovny wellness aj.), bude zřejmě záviset na aktivitě, schopnostech a možnostech obyvatel sousedních obcí či širšího zázemí. Území dřívějšího vojenského újezdu a nově zřizované CHKO pro ně zůstane i nadále např. dopravní bariérou. Jeho atraktivita a zpřístupnění však dávají nové impulsy a možnosti rozvoje a obce, ležící v současnosti na

periferii krajů by se mohly významně rozvíjet. Důležitou oblastí rozvoje cestovního ruchu, ale i obecně návratu Brd do povědomí lidí, bude dobrá informovanost a propagace. Zajímavou možností nejen propagace Brd by bylo jistě i posilování regionální identity obyvatel brdských a podbrdských obcí a využívání tohoto fenoménu jak k rozvoji veřejného života v nich, tak například při podnikatelské činnosti.

4. Strategické cíle

Základní vizí rozvoje území by měla být zpětná integrace marginalizovaného území do regionálních struktur, jeho udržitelný rozvoj, založený na rozvoji občanské společnosti, ochraně životního prostředí a rozvoji šetrných forem hospodaření v různých oblastech hospodářského života.

Prioritními směry a cíli jsou:

- a) v oblasti legislativní, administrativní, správní, bezpečnostní, územně plánovací dokumentace funkční začlenění území rušeného VÚ Brdy do příslušných administrativních a správních celků, zabezpečení bezpečnosti, protipožární ochrany a pořádku v území, vytvoření efektivního systému nakládání s odpady v něm, pokrytí území signály mobilních operátorů, vytvoření příslušné územně plánovací dokumentace s cílem rozvoje obcí brdské oblasti, koordinace činnosti všech zainteresovaných aktérů v území;
- b) v oblasti ochrany přírody zabezpečení a rozvíjení ochrany přírody a krajinného rázu brdské oblasti, zachování jejího přírodního bohatství;
- c) v oblasti hospodářské zajištění správného hospodaření s vodními zdroji, zabezpečení šetrného využívání lesa, využívání tradičních místních zdrojů (např. dřeva) a postupů (např. pastevectví) pro rozvoj hospodářství, podpora výroby regionálních produktů; postupné zlepšování občanské vybavenosti, dopravní a technické infrastruktury v území;
- d) v oblasti rozvoje cestovního ruchu efektivní využívání přírodních a kulturně historických předpokladů území k rozvoji šetrných forem cestovního ruchu; rozvoj realizačních předpokladů pro cestovní ruch, vybudování organizace destinačního managementu v území;
- e) v oblasti zabezpečení ochrany státu další provozování nutné specifické činnosti Armády ČR v území;
- f) v oblasti rozvoje občanské společnosti posilování regionální identity obyvatel brdských a podbrdských obcí a využívání tohoto fenoménu k rozvoji veřejného života v nich; podpora místních tradic, společenských akcí, ale i činnosti místních muzeí a podobných zařízení; zvyšování informovanosti občanů o životě v regionu, zapojování nejširší veřejnosti do rozhodovacích procesů ve veřejné správě a samosprávě.

Závěr

Ačkoli se z pohledu státu či zainteresovaných krajů nejedná o příliš velké území, problémů začlenění VÚ Brdy zpět do civilního života je celá řada. Dotýkají se téměř všech oblastí života. Původní přirozené vztahy v rámci prostoru částí středních a západních Čech zde byly násilně zpřetrhány a vojenský prostor se vyvíjel devadesát let výrazně izolovaně od politického, společenského i hospodářského života okolních oblastí. Po necelém století se toto území má zpátky integrovat do stávajících systémů. Do tohoto procesu se zapojuje velké množství aktérů. Všichni se snaží konat, ať už v rámci svého pracovního či zájmového zaměření. Již nyní je však přes veškerou snahu vidět i dílčí neprovázanosti řešení, nekoordinovanost některých činností, někdy neinformovanost a nebo i jen malá ochota ke spolupráci. Je možné předpokládat, že bude docházet také ke střetu zájmů (např. mezi zájmy ochrany přírody a zájmy různých investorů a developerů). Řešení rozvoje území rušeného vojenského újezdu a regionů přilehlých potřebuje komplexní a koordinovaný přístup všech zainteresovaných činitelů a bude záležitostí dlouhodobou. Článek tak ukazuje v podstatě výchozí stav na začátku procesů jeho revitalizace, integrace a konverze.

Použité zdroje:

- [1] AOPK ČR. *Plán péče o CHKO Brdy na období 2015–2024 - návrh*. 2013. 44 s.
- [2] AOPK ČR.. *Správa CHKO Brdy*. [online] [cit. 2015-10-9]. Dostupné z: <http://strednicechy.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/maloplosna-zvlaste-chranena-uzemi/>
- [3] GEPRO. *Územně analytické podklady pro území ORP Příbram. Podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území - třetí úplná aktualizace 2014*. [online] [cit. 2015-10-9]. Dostupné z: <http://pribram.gepro.cz:9090/>
- [4] HALÁŠ, Marián., KLAPKA, Pavel. 2010. *Regionalizace Česka z hlediska modelování prostorových interakcí*. Geografie-Sborník ČGS, 2010, 115, č. 2, s. 144–160.
- [5] HAMPL, M. a kol.: *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Praha, Univerzita Karlova 1996, 395 s.
- [6] HAVLÍČEK, Tomáš., CHROMÝ, Pavel. 2001. *Příspěvek k teorii polarizovaného vývoje území se zaměřením na periferní oblasti*. Geografie-Sborník ČGS, 106, č. 1, ČGS, Praha, s. 1–11.
- [7] HAVLÍČEK, Tomáš, CHROMÝ, Pavel, JANČÁK, Vít, MARADA, Miroslav. 2005. *Vybrané teoreticko-metodologické aspekty a trendy geografického výzkumu periferních oblastí*. In: Novotná, M.: *Problémy periferních oblastí*. Univerzita Karlova, Praha, s. 6–24.
- [8] HUTR, Karel. *Ředitel vojenských lesů Vojáček: Vpuštění dopravy by byl výrazný invazivní zásah*. In: Příbramský deník, 2015. [online] [cit. 2015-10-10]. Dostupné z: http://pribramsky.denik.cz/zpravy_region/reditel-vojenskyh-lesu-vojacek-vpusteni-dopravy-by-byl-vyrazny-invazivni-zasah-20151015.html
- [9] HUTR, Karel, FIŠER, Bohumil. *Na těžbu dřeva vznik CHKO Brdy nebude mít vliv*. In: Příbramský deník, 2015. [online] [cit. 2015-10-10]. Dostupné z: http://pribramsky.denik.cz/zpravy_region/fiser-na-tezbu-dreva-vznik-chko-brdy-nejbude-mit-vliv-20150831.htm
- [10] KUTSCHERAURER, Alois. 2008. *Východiska výzkumu regionálních disparit v územním rozvoji České republiky*. In *Regionální disparity, Working papers*, č. 1, EF VŠB-TU, OPF SU, Ostrava, 2008, s. 6–12.

- [11] KUBISA Vladimír. *Neznámý svět vojenských újezdů*. In: Veřejná správa 2010, č. 13. [online] 2010. [cit. 2015-10-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/neznamy-svet-vojenskych-ujezdu-974223.aspx>
- [12] KUBISA Vladimír. *Poklady přírody v újezdech*. In: Veřejná správa 2010, č. 13. [online] 2010. [cit. 2015-10-10] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/tema-poklady-prirody-v-ujezdech.aspx>
- [13] *Mapa Brdy – nové katastry*. Vojenský geografický a hydrometeorologický úřad 2012. [online] 2015 [cit. 2015-10-10]. Dostupné z: http://www.brdy-respublica.estranky.cz/fotoalbum/mapy/mapa-brdy---navrh-chko/brdy_navrha3-2-.html
- [14] MARADA, Miroslav. 2001: *Vymezení periferních oblastí Česka a studium jejich znaků pomocí statistické analýzy*. Geografie-Sborník ČGS, 106, č. 1, s. 12–25.
- [15] MO ČR. *Optimalizace vojenských újezdů*. [online] 2015 [cit. 2015-10-10] Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/scripts/detail.php?pgid=214>
- [16] *On-line rozhovor s Bohumilem Fišerem*. Příbramský deník 2015. [online] [cit. 2015-10-10] Dostupné z: <http://pribramsky.denik.cz/online-rozhovor/on-line-rozhovor-s-bohumilem-fiserem-20150903.html>
- [17] PEJŠEK, Jan. *Rušení vojenského újezdu Brdy pokračuje podle plánu*. [online] 2015 [cit. 2015-10-10] Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/ruseni-vojenskeho-ujezdu-brdy-pokracuje-podle-planu-113472>
- [18] POŠTOLKA, Václav. *Revitalizace a nové využití bývalého vojenského prostoru Ralsko*. Geografie, roč. 103, s. 156 – 168.
- [19] SEIDL, Tomáš, CHROMÝ, Pavel. 2010. *Problémy integrace marginálního území do regionálního systému: příklad vojenského újezdu Boletice*. Geografie-Sborník ČGS, 115, č. 1, s. 44–63.25.
- [20] SEIDL, Tomáš. (2008): *Proces integrace marginálního území do regionálního systému – příklad Vojenského újezdu Boletice*. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, Praha, 119 s.
- [21] ŠMIDRKAL Marek. *Vojenský újezd se od ledna 2016 změní na CHKO Brdy, shodli se ministři*. [online] 2015 [cit. 2015-11-10] Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/vojensky-ujezd-se-od-ledna-2016-zmeni-na-chko-brdy-shodli-se-ministri-111316>
- [22] Středočeský kraj. *Územní plánování. Konference Brdy*. [online] 2015 [cit. 2015-11-10]. Dostupné z: <https://www.kr-stredocesky.cz/web/uzemni-planovani/konference-Brdy>
- [23] THOMAIEROVÁ, Gabriela. *Úprava územně plánovací dokumentace po zrušení VÚ Brdy*. Interní materiál odboru územního rozvoje Plzeňského kraje, 2015. 11 s.
- [24] TREML, V. *Územní studie Brdy*. Terplán a Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje 2013. 522 s.
- [25] *Územní studie Brdy*, analytická část. Royal HaskoningDHV Czech Republic : Praha 2013. CD
- [26] VAČKÁŘ, Jiří. 1998. *Výhled a budoucnost obce Ralsko*. Geografie-Sborník ČGS, 103, č. 3, ČGS, Praha, s.151–152.
- [27] VITURKA, Milan. 2010. *Regionální disparity a jejich hodnocení v kontextu regionální politiky*. In Geografie-Sborník ČGS, 2010, 115, č. 2, s. 131–143.
- [28] *Vojenské újezdy Armády České republiky*. Praha: AVIS 2006. ISBN 80-7278-345-9. 286 s.
- [29] *VÚ Brdy. Oficiální stránky*. [online] 2015. [cit. 2015-11-10]. Dostupné z: <http://www.voujezd-brdy.cz/index.asp>
- [30] Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích č. 219/2000 Sb. [online] [cit. 2015-10-26]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/>

cs/2000-219

- [31] *Zákon o zajišťování obrany ČR - č. 222/1999 Sb.* [online] [cit. 2015-10-10]. Dostupné z: <http://www.esipa.cz/sbirka/sbsrv.dll/sb?CP=1999s222&DR=SB>
- [32] *Zákon o zrušení VÚ Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů č. 15/2015 Sb.* [online] [cit. 2015-10-10]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2015-15>

Prameny: rozhovory s aktéry rozvoje v území

Vojenský újezd Brdy – podpl. Ing. Petr Šobr, podpl. Libor Benda, Karel Urban,
Krajský úřad Plzeňského kraje – Ing. Miloslav Michalec, Mgr. Jaroslav Kovanda,
AOPK ČR – Mgr. Bohumil Fišer,
Starostové obcí - Vlastimil Sýkora (Mirošov), Ing. Pavel Čížek (Spálené Poříčí), Jiří Hahner (Strašice)

Poděkování

Příspěvek vznikl v rámci řešení projektu Technologické agentury České republiky (program OMEGA) č. TD20323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“.

RAKÚSKE SKÚSENOSTI SO ZLUČOVANÍM A SPOLUPRÁCOU OBCÍ NA PRÍKLADE SPOLKOVEJ KRAJINY ŠTAJERSKO

AUSTRIAN EXPERIENCES WITH MERGING AND COOPERATION BETWEEN MUNICIPALITIES ON THE EXAMPLE OF THE PROVINCE OF STYRIA

Mgr. Martin Daško

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Fakulta sociálnych vied
Bučianska 4/A, 917 01, Trnava
martin.dasko@gmail.com

Kľúčové slová:

Štajersko, reforma, bottom-up, zlučovanie obcí, región.

Key words:

Styria, reform, bottom-up, municipalities merging, region.

Abstrakt:

Jestvuje viacero prístupov k regionálnemu rozvoju, resp. úpadku. Pre úspešnosť regiónu je potrebné prosperovanie najmenších samosprávnych jednotiek v rámci jeho územia. Cieľom príspevku je vysvetliť reformné kroky zlučovania obcí v spolkovej republike Štajersko v Rakúsku od roku 2011. Na základe kvalitatívnych metód doplnených o štatistiky príspevok ozrejmuje dôležitosť zmeny verejnej politiky tzv. prístupom „bottom-up“. Od občanov či politických strán v danom regióne bol naštartovaný reformný proces v Štajersku, ktorý má priniesť hlavne ekonomický prospech samotnej spolkovej republiky. Účinnosť reformného procesu nastala od januára 2015.

Abstract:

There are several approaches to regional development, respectively. bankruptcy. For the success of the region is necessary the growth of the smallest self-governing units within its territory. The aim of this paper is to explain the reform steps of merging municipalities in the Federal Republic of Styria in Austria since 2011. On the basis of qualitative methods supplemented by statistics, paper clarifies the importance of changing public policy with application of model „bottom-up“. From citizens and political parties in the region it was initiated reform process in Styria, which has mainly bring economic benefit to itself. The effectiveness of the reform process has occurred since January 2015.

Úvod

Pred tým, ako prejdeme k samotnej prípadovej štúdii z vybranej spolkovej krajiny v Rakúsku, v príspevku zhrnieme niekoľko princípov samotného zlučovania obcí vo všeobecnosti. Jestvuje viacero príkladov ako zo slovenského, tak aj zo zahraničného prostredia. Vysvetlíme

najpodstatnejšie body, prečo je zlučovanie obcí a ich spolupráca žiadaná a aké negatíva môže v praxi taktiež prinášať. Na začiatok je potrebné si uvedomiť, že zlučovanie a spolupráca obcí spolu veľmi úzko súvisia, preto sa v príspevku používajú často obe formy.

Problémy, ktoré jednotlivé regióny riešia, môžu zasahovať do rôznych oblastí života. Od starnutia obyvateľstva, cez vysokú nezamestnanosť, krízy, záplavy, nedostatočnú vzdelanosť až po zadĺženie celého regiónu na niekoľko rokov v rámci európskeho priemeru. Komplikácie môžu narastať a presahovať do nových a nových oblastí konkrétneho regiónu.

Ak stagnujú najmenšie zložky regiónu (obce), potom klesá úroveň celého regiónu. S vyššie uvedenými komplikáciami úzko súvisia aj často nedostatočne zvládnuté úlohy pre jednotlivé malé obce. Tie v praxi nedisponujú finančnými prostriedkami, nemajú dostatočné kapacity (ľudské alebo technické) a nevedia sa dostať do plusových ekonomických čísel.

Načrtnuté skutočnosti sa dajú, aj keď nie vždy úplne, riešiť zlúčením a dlhodobejšou spoluprácou menších obcí. Spolupráca nemusí byť vo všetkých oblastiach, môže sa týkať len jednej (napr. spolupráca len v rámci zabezpečovania služieb). Zlučovanie obcí či ich spolupráca je dlhodobý a komplikovaný proces zahrňujúci viacero faktorov. Príspevok na konkrétnom príklade z rakúskej spolkovej krajiny Štajersko vysvetľuje reformu radikálneho zlučovania obcí, ktorej účinnosť nastala v roku 2015.

Cieľom príspevku je tak predstaviť odbornej alebo laickej verejnosti praktický prístup k reformnému procesu zlučovania obcí v európskej krajine. Príspevok sa nesnaží o hodnotenie reformného procesu, ale skôr o kvalitatívnu analýzu krokov a postupov, ktoré viedli k jednej z najväčších reforiem v spolkovej krajine Štajersko za posledné desaťročia.

1. Výhody a nevýhody zlučovania obcí vo všeobecnosti

Zlučovanie obcí a medziobecná spolupráca sú dva najvyužívanéjšie spôsoby vyrovnania sa s fragmentovanou sídelnou štruktúrou, teda s veľkým počtom malých obcí. V Európskych krajinách nejestvujú tieto dve formy oddelene. Existujú a pôsobia paralelne, dopĺňajú sa, vyžadujú jedna druhú. Veľakrát je predstava fungovania týchto dvoch spôsobov kooperácie obcí stavaná do extrémnej pozície, kde sa hovorí buď len o zlučovaní alebo len o medziobecnej spolupráci. Prax potvrdzuje, že takýmto spôsobom by sa výskumy uberať nemali. Preto ak sa majú výskumy orientovať len na medziobecnú spoluprácu, je potrebné pochopiť aj výhody či nevýhody zlučovania obcí. Nasledovná tabuľka predstavuje argumenty za a proti samotnému zlučovaniu obcí, ktoré európska prax prináša. [7, 17]

Tabuľka 1: Argumenty pre a proti zlučovaniu obcí na základe vybraných faktorov

Argument	Pre zlučovanie	Proti zlučovaniu
Efektívnosť	od zlučovania sa očakáva, že efektívnosť plnenia úloh vzrastie, kvalita poskytovaných služieb bude vyššia a ceny sa môžu znižovať.	zlučovaním obcí nepríde k zníženiu počtu zamestnancov, pretože personálne náklady sú vo väčších obciach vyššie ako v obciach malých, vo väčších obciach má personál viac povinností a teda aj vyššie odmeny. Byrokracia, narastá. Dobrovoľná práca býva nahradená profesionálnymi zamestnancami. Narastá komplexnosť plnenia úloh a tým aj nárok na informácie a koordináciu
	kvalita bude vyššia, pretože väčšie obce môžu ponúknuť služby, ktoré presahujú možnosti v malých obciach. Výkon úloh bude profesionálnejší	teória Public Choice vychádza z toho, že pre každú úlohu existuje iná optimálna veľkosť obce. Presadením zlúčenia obcí sa tento princíp nedodrží. Napríklad, ak je pre dve obce výhodné mať spoločnú školu, nemusí to platiť pre iné úlohy, alebo nemocnica, ktorá má iný atraktívny okruh ako práve základné školstvo. Zlúčenie obcí nezohľadňuje tieto rozdielne optimá.
	Zlúčenie znižuje náklady, pretože malé obce nemôžu optimálne hospodáriť. Pracovné miesta obsadzujú osobami, ktoré nie sú optimálne vyťažené. Zlúčením je možné postupne odstraňovať dlhy a postupne znižovať dane	Zlúčené obce prispôbujú svoj výkonnostný štandard na úroveň tej obce, ktorá ho mala dovtedy najvyššiu Pomery v malých obciach sú prehľadnejšie a problémy sú menej komplexné ako vo veľkých obciach. Preto môžu byť mnohé problémy rýchlo a nebyrokraticky vyriešené. Výkony nie sú riešené tak perfekcionisticky ako vo väčších obciach, pretože malé obce, finančne slabšie, musia žiť „jednoduchšie“. Profesionalita nie je závislá od veľkosti, ale skôr od osobného nasadenia a od vzdelania personálu
Demokracia	Malé obce majú problém obsadiť politické pozície a zlúčením môže prísť k zlepšeniu. Vzrastá atraktivita pozície, úradu	Politická účasť občanov je v malých obciach vyššia ako vo veľkých, rovnako ako pocit spolupatričnosti. Identifikácia sa obyvateľov s obcou je v porovnaní s vyšším územným celkom a štátom podstatne vyššia
	Delba úloh medzi obcami nezodpovedá realite. Napríklad niekto býva na vidieku, ale pracuje v centre osídlenia	Rozhodnutie o optimálnej veľkosti obce je veľmi ťažké, pretože pri zlučovaní nie je možné zohľadniť všetky požiadavky. Ide o politické rozhodnutie. Počet obyvateľov je iba jedným z kritérií
	Schopnosť obce poskytnúť občanom všetky potrebné služby. Vychádza sa z toho, že väčšie obce majú k dispozícii profesionálnejší aparát a môžu lepšie rozhodovať o efektívnych	
Financovanie	riešení. Väčšia obec má aj viac zdrojov, ktoré môže nasadiť pri reakcii na požiadavky voličov	
	Zlúčením obcí sa znižuje závislosť od vyššej úrovne verejnej správy a rastie miestna autonómia. Voči štátnej správe narastá väčší vplyv pri vyjednávaní Štátna správa má vyššie výdavky ak musí cestou finančného vyrovnávania posilňovať malé obce aj inými spôsobmi. Nie je možné na obce preniesť ďalšie úlohy, pretože je potrebné brať ohľad na malé obce. Zlúčenie má vplyv na finančné vyrovnávanie	Ušetrenie peňazí je fikcia, pretože zlúčením dvoch slabých obcí vznikne väčšia slabšia obec. Nepoklesne ani potreba poradenstva, spolupráce, pretože väčšie obce budú mať síce menej otázok a požiadaviek, ale tieto budú komplexnejšie
Rozvoj	Zlúčením získajú obce viac na atraktivite a posilní sa ich konkurencieschopnosť, napríklad pri príprave investícií, profesionalizácii správy,.....	

Prezentované „pre“ a „proti“ vytvárajú v teórii zlučovania obcí jasnejší obraz o tom, aké konkrétne výhody či nevýhody môže prípadné zlúčenie priviesť do praxe. Negatívnymi znakmi sú hlavne finančné problémy, ktoré sa zlúčením menších obcí neodstránia. Môže paradoxne nastať prípad, že po zlúčení obcí sa náklady na ich spravovanie vyšplhajú na vyššie čísla, ako sa predpokladalo. Taktiež je veľmi komplikované určiť veľkosť daného útvaru zlúčenia obcí, geografickú rozmanitosť či prenesené kompetencie. Treba dopredu počítať aj s prirodzeným odporom samotných občanov či politikov menších obcí zlučovať sa s inými. Pozitívnymi stránkami môžu byť, ako je uvedené v tabuľke, jednoznačnejšie vedenie a rozdelenie kompetencií či úloh, profesionálnejšiu administratívu, celkové silnejšie postavenie samotných obcí alebo vyššiu legitimitu zvolených zástupcov, ktorí tvoria politiku v daných obciach. [7]

Zlučovanie obcí má svoje modely. Nižňanský ich zhrnul do troch typov. Prvým je tzv. centrálny. Z názvu vyplýva podstatná úloha štátu v otázke zlučovania obcí kde napr. vláda SR rozhodne. Je to najrýchlejší model. Druhým je model založený na dobrovoľnej báze, kde legislatíva/ exekutíva len určí rámec, akým spôsobom by sa malo zlučovanie uberať, ale konkrétna forma je už na samotných obciach a dohode medzi nimi. Tento model je časovo najpomalší, pretože mu predchádzajú dlhodobejšie rokovania a vzájomný konsenzus ako výsledok. Posledným je tzv. zmiešaný model, ktorý sa vyznačuje časovo stredne náročnou implementáciou. Je charakteristický tým, že zákonodarný/ výkonný orgán určí časový rámec, do ktorého má byť zlučovanie implementované. Štát zasahuje do tohto procesu až vtedy, keď sa prekročí stanovená lehota a obce sa dovedy nezlúčia. Je prakticky jedno, aký model z uvedených troch sa využíva. Podstatou je pochopenie hlavne časovej náročnosti a úlohy samotných obcí a štátu, ktoré sa v jednotlivých druhoch odlišujú. [11]

Doterajšie výskumy využívajú viaceré pojmy, ktoré spolu úzko súvisia. Pre klasické zlučovanie obcí sa používajú aj pojmy ako municipalizácia alebo amalgamizácia a pod. Záleží od krajiny pôvodu zlučovania obcí a ich zaužívaných pravidiel alebo od autorov, ktorí používajú ten ktorý pojem. Zlúčenie akéhokoľvek počtu menších obcí môže mať svoje výhody aj negatíva vo viacerých oblastiach. Nasledovná tabuľka zreteľnejšie vysvetľuje možné pozitíva či komplikácie súvisiace so zlučovaním obcí vzhľadom na samotné obce, štát či demokratické princípy. [14, 17]

Tabuľka 2: *Výhody a nevýhody zlučovania obcí a ich vplyv na vybrané oblasti*

	VÝHODY	NEVÝHODY
vplyv na obce	posilnenie pozície starostu	strata identity zlúčených obcí
	profesionalizácia administratívy	strata autonómnosti zlúčených obcí
	väčší priestor pre vlastnú činnosť ako v pôvodnom stave	X
vplyv na štát	priestor na výkonnostne silnejšie obce	náročnosť legislatívnych zmien priameho zlučovania obcí v zákonoch (napr. úprava Zákona č. 369/1990 Z. z.)
	možnosť prevzatia ďalších úloh v budúcnosti	X
	kompetentnejšie miestne plnenie úloh	X
vplyv na demokratické princípy riadenia	možnosť zvýšenia vplyvu a legitimity zvolených predstaviteľov	zníženie politickej zodpovednosti
	zamedzenie netransparentných foriem kooperácie	vzdialenie sa zvolených predstaviteľov smerom od občanov
	X	stret kultúrnych odlišností obyvateľov pôvodných obcí

Zdroj: [7]

Alternatívou k zlučovaniu obcí je jednoduchšia forma, ktorú predstavuje spolupráca obcí. Na rozdiel od zlučovania obcí, spolupráca môže byť len na určitú dobu alebo sa vzťahovať len na konkrétne úlohy, ktoré majú väčšinou dospieť k efektívnejšiemu riadeniu či už služby, politiky alebo inej oblasti. Výhodami môžu byť prehľadnejšie formy úloh pre jednotlivých aktérov spolupráce, postupné začleňovanie iných partnerov do spolupráce, tým pádom spolupráca môže presahovať aj do iných oblastí atď. Za nevýhody sa považujú vo všeobecnosti hlavne komplikovanejšie dohodnutie presných úloh a kompetencií medzi jednotlivých aktérov, väčšia miera kontroly medzi nimi a tým pádom vzrastajúce neskoršie napätie medzi partnermi spolupráce, zvýšený tlak na administratívu a nedodržanie zmluvných podmienok a pod. Najvyužívanejšie formy medziobecné spolupráce sú napr. spoločné fondy, obchodné spoločnosti, spoločnosti s ručením obmedzeným, akciové spoločnosti, družstvá, zmluvy rôzneho charakteru, dohody, spoločné obecné úrady, zakladanie združení obcí, mikroregiónov a pod. [7, 16]

V Rakúsku definuje samotnú medziobecnú spoluprácu jednotná spolková ústava. Obce podľa nej majú plné právo vytvárať akékoľvek legálne formy spolupráce. Rozdielom medzi Rakúskom a Slovenskom je, že v Rakúsku „*môže spolková krajina vytvoriť aj združenie obcí s povinnou účasťou. (...) Na povinné združovanie zatiaľ u nás chýba legislatíva.*“ Prípadová štúdia, ktorú rozoberáme v ďalších častiach príspevku toto tvrdenie len potvrdzuje. [12, s. 14]

Či už ide o zlučovanie obcí alebo jednoduchšiu formu, ktorou je spolupráca, vždy by si mali dané obce vypočítať možné alternatívy. Proces prijímania takýchto druhov spoluprác je dlhodobý a podlieha často niekoľkoročným reformným procesom.

2. Prípadová štúdia – Štajersko a reforma zlučovania obcí

Nasledovná prípadová štúdia má za cieľ priblížiť konkrétnu reformu, ktorou prešla vybraná spolková republika Rakúska, a to Štajersko. Pre tento región je typický do roku 2015 pomerne veľký počet malých obcí v porovnaní s ostatnými spolkovými republikami. Prináša to rôzne problémy, ktoré uvádzame vyššie. Najväčšími nevýhodami sú nízka efektivita a spolupráca medzi malými obcami, nedostatočné zdroje zo strany samospráv, prehlbujúce sa finančné problémy atď. Vysvetlili sme si výhody a nevýhody či už zlučovania obcí alebo vytvárania rôznych foriem spolupráce. Na prípadovej štúdii z reálneho verejno-politického prostredia chceme potvrdiť alebo vyvrátiť vyššie uvedené skutočnosti a preukázať, či platné teoretické nazeranie na tému zlučovania obcí a prípadnej spolupráce funguje v plnej miere alebo naopak.

Charakteristika spolkovej republiky Štajersko

Štajersko je rozlohou druhou najväčšou spolkovou krajinou Rakúska. Susednými spolkovými krajinami sú Horné Rakúsko, Dolné Rakúsko, Salzburgsko, Burgenland a Korutánsko. Administratívne členenie dnešného Štajerska je rozdelené na 13 dištriktov („Bezirke“)¹, štatutárnym a aj najväčším mestom je Graz. Počet dištriktov sa menil. Na nasledujúcich obrázkoch (pozri obrázok 1 a 2) môžeme vidieť zredukovanie počtu pôvodných dištriktov pred a po reforme, ktorú analyzujeme v ďalšej časti príspevku.

Obrázok 1: Mapa podoby dištriktov v Štajersku pred reformou s účinnosťou od r. 2015



150

Zdroj: [2]

Pred reformou, ktorú rozoberáme nižšie, sa počet dištriktov pohyboval vždy okolo čísla 16. Ešte v roku 2012 tomu tak bolo. S účinnosťou novej reformy sa však počet dištriktov v Štajersku zredukoval na dnešných 13 (pozri obrázok 2).

¹ Údaj je platný po reforme, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2015. Samotnú reformu rozoberáme v ďalších častiach príspevku.

Obrázok 2: Mapa podoby dištriktov v Štajersku po reforme s účinnosťou od r. 2015

Zdroj: [2]

Po spomenutej reforme sa zlúčili dištrikty Judenburg s Knittelfeld do dištriktu Murtal; Bruck an der Mur sa zlúčil s dištriktom Mürzzuschlag a vznikol jednotný Bruck-Mürzzuschlag; Hartberg sa zlúčil s dištriktom Fürstenfeld a vznikol spoločný Hrtberg-Fürstenfeld; posledným zlúčeným bol dištrikt Feldbach a Radkersburg a vznikol po novom dištrikt zvaný Südost-Steiermark.

Z hľadiska turizmu je celkovo Štajermark podľa štatistík jednou z najnavštevovanejších spolkových krajín, najmä vďaka svojej prírode. [1]

Reformný proces v spolkovej republike Štajersko

Spolková republika Štajersko prešla v posledných rokoch jednou z najvýraznejších samosprávnych zmien v histórii Rakúska. V predchádzajúcich častiach sme definovali viacero prístupov, ktoré sa v európskych krajinách a najmä krajinách EÚ praktizujú v oblasti napredovania regiónov. Vymenovali sme hlavne zlučovanie obcí a rôzne formy spolupráce. Reforma, o ktorej budeme hovoriť v tejto časti práce je zameraná výhradne na zlučovanie obcí s očakávanými pozitívnymi výsledkami pre celý región. Reforma, ktorú si priblížime nadobudla účinnosť 1. januára 2015, preto je k dátumu písania² tohto príspevku zložitá nejakým spôsobom hlbkovo analyzovať pozitívne a negatívne výsledky samotnej reformy. Príspevok v tejto časti skôr priblíži najdôležitejšie zmeny a faktory, ktoré viedli k spomenutej reforme.

Keď sa pozrieme do histórie 20. storočia v Rakúsku zistíme, že od druhej svetovej vojny prešlo celé územie štátu viacerými územnosprávnymi reformami. Rakúšania sa zhruba od roku 1945 pokúšajú nájsť akýsi kľúč k ideálnemu územnému rozčleneniu a k čo najlepšej veľkosti samotných najmenších obecných jednotiek. Najdôležitejšie zmeny v nazeraní na problematiku veľkosti samospráv (aj v ich zlučovaní) nastali, ako spomína Gödl, v šesťdesiatych rokoch

² Príspevok je v prvotnej forme písaný v júni 2015, čiže len zhruba 6 mesiacov od nadobudnutia účinnosti samotnej reformy, preto sa zbytočne nepúšťame do analýzy vplyvov na reálne prostredie. Príspevok však vytvára priestor na neskoršie hlbšie skúmanie vplyvov danej reformy.

minulého storočia. Spomína viaceré európske štáty ako Švédsko, Dánsko a iné, ktoré sa pokúšali definovať ideálnu veľkostnú štruktúru obcí. Avšak ako spomína, rozdiely v nazeraní na túto tému boli tak markantné, že sa nedali zovšeobecňovať a preto každý štát a regióny v ňom si hľadali postupne vlastné cesty „ako na to“. Pre lepšie pochopenie vývoja počtu obcí (ich zlučovanie) pridávame štatistiku počtu obcí v rokoch 1945 a 2012 vo všetkých spolkových republikách (pozri tabuľku 3). [6]

Tabuľka 3: Porovnanie vývoja redukovania počtu obcí v spolkových krajinách Rakúska v rokoch 1945 a 2012

<i>Spolková republika</i>	<i>počet obcí v r. 1945</i>	<i>počet obcí v r. 2012</i>	<i>rozdiel</i>
Voralbersko	96	96	0
Tirolsko	287	279	8
Salzbursko	119	119	0
Horné Rakúsko	445	444	1
Dolné Rakúsko	1653	573	1080
Burgenlandsko	320	171	149
Korutánsko	241	132	109
Štajersko	1004	542	462

Zdroj: vlastné podľa [6, s. 18]

Jedine Dolné Rakúsko, Štajersko, potom v menšom rozsahu Burgenlandsko a Korutánsko sa od roku 1945 museli zaoberať otázkou postupných reforiem a malé obce viac a viac zlučovať. V predchádzajúcich častiach príspevku sme prízvukovali, že prílišná rozdrobenosť regiónov na veľmi malé samosprávne jednotky je z hľadiska moderných teórií regionálneho rozvoja neudržateľná. Preto tieto spolkové republiky museli tak či tak prijímať čoraz prísnejšie rozhodnutia na zlučovanie obcí, aby sa zefektívnila ich samosprávna sila a tým aj akcieschopnosť celkového regiónu.

Gödl stručne vysvetľuje, ako sa tieto reformné procesy od roku 1945 po súčasnosť v Štajersku (keďže je predmetom nášho príspevku) postupne formovali. Po druhej svetovej vojne proces reforiem odštartoval po prvých slobodných voľbách v Štajersku krajinský hajtman Anton Pirchegger. Postupne počas ďalších rokov, najmä v 1948, 1951, 1966 sa z pôvodných 1004 obcí ponechalo, resp. zlúčilo v roku 1967 806 obcí. Neskôr sa proces trochu vliekol, ale k roku 1976 pozostávalo Štajersko už len z 544 obcí. Keď to spočítame, presne za 31 rokov sa v Štajersku podaril postupným zlučovaním obcí zredukovať ich počet o 460, čo je pomerne vysoké číslo. Rakúšania sú v rámci jednotlivých štátov zhruba už polstoročie pripravení intenzívne uvažovať o nových možnostiach zlučovania obcí s cieľom efektívnejšej územnej samosprávy v danom regióne. Preto nie je prekvapením, že Štajersko poskytlo v roku 2013 komplexnejší pohľad na novú ambicióznějšíu reformu zlučovania obcí. [6]

Využitie princípy pri formovaní reformy zlučovania obcí v Štajersku

Všeobecne na to, aby sa prijala v akomkoľvek štáte prísna a úplne nová reforma, je potrebné zosúladiť viacero hľadísk. Vo verejnej politike je najdôležitejšie pre akúkoľvek zmenu agendy politické prostredie. Dve najsilnejšie strany, ktoré vždy v Štajersku pôsobili proti sebe, a to ÖVP (Österreichischen Volkspartei) na čele s Hermannom Schützenhöferom a SPÖ (Sozialdemokratischen Partei Österreichs) s Franzom Vovesom (2005-2015 bol krajinský hajtman v Štajersku) však v roku 2011 nastavili úplne nový obraz, čím sa odštartovali veľké reformné zmeny v Štajersku. Gödl to doslova nazýva ako „*zmena politickej paradigmy*“ (2013, s. 21-27) Počet obcí v Štajersku sa od roku 1976 z 544 obcí zmenil do roku 2012 len na číslo

542. Dalo sa však predpokladať, že proces, ktorý bol naštartovaný od roku 1945 bude nasledovať aj na prelome storočí. Politická situácia to však neumožňovala. Gödl uvádza, že nepriaznivá politická situácia v Štajersku dlhodobejšie trápila obe najsilnejšie politické strany. Spomenutou zmenou politickej paradigmy máme na mysli partnerskú dohodu medzi vrchnými predstaviteľmi oboch strán spolupracovať na spoločnom prosperovaní spolkovej republiky Štajersko pod heslom „silnejšie obce – väčšie šance“. Viaceré rakúske periodiká však z prvpočiatku tohto nového politického smerovania vo forme spolupráce upozorňovali hlavne na kritiku týchto dvoch politikov z ich vlastných radov. Problémom pre nich teda nebolo len odkonzultovanie reformných procesov s dotknutými samosprávami, ale hlavne presvedčiť vlastných politických kolegov ísť do reformy jednotne spolu. Proces postupnej reformy bol časom rozdelený na viaceré fázy. Pre lepšiu prehľad ich uvádzame v tabuľke (pozri tabuľku 4). [5, 9]

Tabuľka 4: Časové rozloženie jednotlivých fáz reformy zlučovania obcí v Štajersku

FÁZA REFORMNÉHO PROCESU	ČASOVÉ VYMEDZENIE FÁZY
začiatok politickej spolupráce	jún 2011
prvotné návrhy a plán	september 2011 – január 2012
rokovacia fáza (spolkový parlament, rada + obce)	február 2012 – september 2012
fáza uznesenia/ prijatia kľúčových rozhodnutí	október 2012 – január 2013
fáza pretvorenia do legislatívnej podoby	2013 – 2015
účinnosť	1. január 2015

Zdroj: vlastné podľa [6, s. 26]

Od júna 2011, kedy došlo k spomenutému politickému prelomeniu „ľadov“ sa postupne začala tvoriť žiadaná reforma zlučovania dovtedajších 542 obcí. Prvotnou podmienkou na spustenie spomenutej reformy bola zmena dovtedajšieho politického myslenia dvoch najsilnejších politických subjektov v Štajersku. Bez spolupráce by reforma nebola možná.

Druhou veľmi dôležitou podmienkou pre začatie reformy boli taktiež demokratické aspekty samotnej reformy. „Rakúsko je demokratickou republikou, jej právo vychádza z ľudu.“ Všeobecne vo verejnej politike v demokratických režimoch platí, že akékoľvek politické rozhodnutie musí byť schválené/ одобrené hlavne občanmi, ktorí si svojich zástupcov volia a majú právo ich kontrolovať. Bez verejnej diskusie by sa nepohol ani proces reformy zlučovania obcí v Štajersku od roku 2011. Ak pozrieme na tabuľku 4, druhá, tretia a štvrtá fáza procesu reformy boli kľúčové. Gödl uvádza, že od júna 2011 prebehli medzi správnymi orgánmi Štajerska (krajinský parlament, krajinská rada, hajtman) a jednotlivými predstaviteľmi menších obcí/ samospráv pravidelné fóra a diskusie o pripravovaných návrhoch. Do začiatku roka 2013 bolo prizvaných zhruba 455 obcí, z ktorých cca 160 sa v procese formovania reformy postavilo svojvoľne za väčšie usilovanie o zlučovanie obcí s jednou alebo viacerými samosprávami. Plus vyše 300 obcí sa do novembra 2012 oficiálne neprihlásilo k pripomienkam. 160 konkrétnych návrhov na realizáciu reformy priamo od aktérov, čiže samotných samospráv, ktorých sa reforma týka najviac. Jednotlivé spracovanie návrhov a vecných pripomienok určitú dobu trvá, ale v procese formovania reformy sa preto počítalo s viacerými fázami až ku kompletnej verzii nadobudnutia účinnosti v roku 2015. [3, 6]

Konkrétne sa plánovalo znížiť počet obecných samospráv z pôvodných cca 539/ 542 na zhruba 287 fúzií/ zlúčených obcí. Taktiež keď v roku 2010 bol priemerný počet obyvateľov v samosprávach cca 1700, v roku 2015 sa mal počet takmer zdvojnásobiť na cca 3300 obyvateľov. Pred samotnou reformou ešte v roku 2010 malo Štajersko len 5 obcí s počtom obyvateľov nad 10 000, v roku 2015 malo byť týchto samospráv už 15. Kritériom zlúčenia obcí

bol rozpočet samospráv a demografický vývoj. Tým pádom sa menili aj počty obcí v jednotlivých dištriktoch/ okresoch, ktoré znázorňuje tabuľka 5. [4, 8]

Tabuľka 5: Zmeny v počte obcí v dištriktoch v Štajersku v rokoch 2014 (pred účinnosťou) a 2015 (po nadobudnutí účinnosti reformy)

DIŠTRIKT	POČET OBCÍ	POČET OBCÍ
Bruck-Mürzzuschlag	37	19
Deutschlandsberg	40	15
Graz	1	1
Graz-Umgebung	57	36
Hartberg-Fürstenfeld	63	36
Leibnitz	48	29
Leoben	17	16
Liezen	51	29
Murau	34	14
Murtal	38	20
Südoststeiermark	74	26
Voitsberg	25	15
Weiz	54	31
CELKOVO	539	287

Zdroj: [8]

Spojením dvoch aspektov, teda novej politickej paradigmy a demokratickými princípmi sa postupne vytvoril priestor na realizovanie reformných procesov v Štajersku, ktorý sa naposledy zastavil niekedy v 80-tych rokoch minulého storočia.

154

Tretiu podstatnú prekážku na tak ambicióznou reformu zlučovania obcí predstavovalo zosúladienie rozhodnutí a pripravovanej legislatívy s federálnou, čiže najvyššou mocou v Rakúsku. Najpodstatnejšou otázkou pre celú spolkovú krajinu Štajersko bolo docieľiť, aby sa reforma zlučovania obcí ekonomicky zefektívnila. Gödl vysvetľuje, že sa prijala postupne aj kompetencia tzv. vybraných centier, ktoré sa museli v procese formovania reformy dôkladne vybrať. Centrá by v zmenšenom počte samosprávnych jednotiek v spolkovej republike predstavovali akési „odrazové mostíky“, kde by boli zabezpečované potrebné služby (vzdelanie, zdravotníctvo, služby, polícia, pošta a pod.). Taktiež sa musel hľadať recept pre ekonomickú sebestačnosť samospráv. Dobrou správou bolo dotovanie samospráv z centrálnych/ federálnych prostriedkov a taktiež z fondov EÚ. Úplne nová mapa Štajerska tak od 1. januára 2015 priniesla viacero prostriedkov do rozpočtu. Menší počet samosprávnych jednotiek má zabezpečiť hlavne efektívnosť fungovania samospráv a neskôr aj celého regiónu Štajerska. Hovoríme zhruba o finančnej prémii 50 000 EUR zo strany krajinských peňazí a cca 200 000 EUR zo strany federálnych prostriedkov, ktoré by mali byť vynaložené na podporu regiónu. Zlúčené samosprávy si tak v istom zmysle polepšia, o dotácie môžu žiadať v stanovených intervaloch a po splnení nastavených podmienok. [4, 6]

Vraveli sme ešte na začiatku, že na rozdiel od našej legislatívy, rakúska prax prináša aj tzv. pravidlo povinného zlučovania, ktoré je v kompetenciách príslušných orgánov. Štajersko tak tým pádom mohlo konať v rámci toho legislatívneho pravidla, avšak bez toho, aby porušovala federálne zákony, ktoré sú nadriadené spolkovým zákonom. Proti predkladanému návrhu reformy predložilo viacero samospráv v roku 2014 sťažnosť na Ústavný súd v Rakúsku, kde sa domáhali svojich práv a odvolávali sa voči samotnému zlučovaniu obcí. Rozhodnutie súdu však

bolo jednoznačné a vyplýva z neho, že obce, ktoré podali žalobu voči predkladanému návrhu spolkovej krajiny Štajersko k zlučovaniu obcí nie sú v práve. Tým pádom reformný proces mohol bez väčších problémov pokračovať v ďalších nastolených fázach. [15]

Prípadová štúdia dokazuje, že tri kľúčové faktory, resp. aspekty tvorili základ pre dobré fungovanie reformného procesu. V prvom rade to bola nová vlna politickej kultúry, ktorú vzájomnou spoluprácou naštartovali dve dovtedy súperiace politické strany. Vytvorili tak možno aj signál do ostatných regiónov či štátov, kde spoločným úsilím ide o rozvoj spoločného regiónu. Druhým aspektom úspešného dotiahnutia reformy do podoby jej účinnosti bol demokratický aspekt alebo zapojenie čo najširšej verejnosti v rámci Štajerska, hromadné dlhotrvajúce diskusie a postupné zapracovávanie pripomienok od reálnych aktérov. Tretím kľúčovým aspektom reformy bol nekonfliktný vzťah medzi spolkovou krajinou, svojimi občanmi a hlavne centrálnou/ federálnou vládou počas celého reformného procesu. Tieto tri aspekty umožnili v konečnom dôsledku položiť základy pre jeden z možno najambicióznejších plánov na reformu územnej samosprávy v konkrétnom regióne minimálne v rakúskom politickom prostredí.

Zhrnutie a záver

Tak zložitá zmena, akou bezpochyby štajerská reforma zlučovania obcí bola, musí mať svoje reálne opodstatnenie. Hlavnými sú samozrejme makroekonomické faktory. Ušetrenie výdavkov na chod samospráv, lepšie pracovné možnosti, zníženie nezamestnanosti, väčšie prostriedky v rozpočtoch samospráv, motivácia obcí spolupracovať medzi sebou a vytvárať dlhodobé partnerstvá v rôznych oblastiach, prilákanie investorov, väčšie prostriedky získané z centrálnych zdrojov alebo z fondov EÚ, ekonomická postupná stabilita regiónu atď. To sú najdôležitejšie faktory, ktoré prinútili Štajersko a jeho predstaviteľov spraviť ambicióznú reformu zredukovania počtu samospráv skoro na polovicu z pôvodného počtu ponechaného ešte zhruba z 80-tych rokov minulého storočia.

Ďalšími motivačnými faktormi sú aj neekonomické prísľuby z reformy. Zvýšenie atraktivity regiónu a samospráv, úspory z rozsahu, lepšia kvalita poskytovaných služieb, vyššia efektívnosť poskytovania služieb, lepšia koordinácia požiadaviek občanov a samospráv, flexibilnejšie využitie svojich zdrojov, lepšia pomoc v rôznych oblastiach, spolupatričnosť k regiónu, vybudovanie silnejších väzieb medzi obcami, podpora spoločenstiev, rodín, detí, dôchodcov, študentov, mamičiek a pod., vyrovnávanie rozdielov medzi mestami a vidiekom, v budúcnosti adekvátnejšie reagovanie na požadované zmeny atď. [13]

Prísľubov je mnoho. Na hodnotenie samotnej reformy je príliš skoro. Jej účinnosť sa nadobudla až 1. januára tohto roka, čiže 2015. Preto sa nebudeme v našom príspevku na záver pokúšať o hodnotenie. Príspevok má skôr slúžiť na pochopenie princípov a krokov, ktoré spravila vybraná samospráva s jedným hlavným cieľom. Napredovať a byť silným regiónom. Štajersko možno v budúcnosti ukáže recept na vyrovnávanie regionálnych rozdielov alebo prinesie negatívny obraz o zvolenom prístupe. Príspevok tak podľa nás umožňuje pochopiť širšie súvislosti, s ktorými sa reálne regióny stretávajú a umožňuje taktiež vytvoriť si vlastný odborný názor na zvolený druh reformy.

Použité zdroje

- [1] AUSTRIA-FORUM. *Steiermark*. 2006. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <<http://austria-forum.org/af/AEIOU/Steiermark>>
- [2] BEZIRKSHAUPTMANNNSCHAFTEN. *Die steirischen Bezirke: Politische Gliederung*. 2015. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <<http://www.bezirkshauptmannschaften.steiermark.at/cms/ziel/106195/DE/>>
- [3] BUNDESVERFASSUNGSGESETZ DES ÖSTERREICHES. [online]. Dostupné na: <<https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf>>
- [4] DIEPRESSE.com. „Großer Wurf“: Steiermark streicht Hälfte der Gemeinden. 21. január 2013. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1335132/Grosser-Wurf_Steiermark-streicht-Haelfte-der-Gemeinden?direct=1335706&_vl_backlink=/home/politik/innenpolitik/1335706/index.do&selChannel=>>
- [5] GEMEINDESTRUKTURREFORM. *Ab 1.1.2015 gibt es 287 steirische Gemeinden: Reform wurde in einem vierjährigen Prozess umgesetzt*. 30. december 2014. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <<http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/12165076/69389369/>>>
- [6] GÖDL, Ernst. *Die Gemeindestrukturreform in der Steiermark*. 2013. Graz: Werbeagentur Rypka GmbH, 2013. 198s. ISBN 978-3-200-02927-9.
- [7] KOMUNAL.eu. *Zlučovanie a spolupráca obcí*. Január 2014. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <http://www.komunal.eu/images/Zlu%C4%8Dovanie_a_spolupr%C3%A1ca_obc%C3%AD.pdf>
- [8] KURIER.at. *2015 nur noch halb so viele Gemeinden*. 21. január 2013. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <<http://kurier.at/politik/inland/steirische-gemeindefusionen-2015-nur-noch-halb-so-viele-kommunen/2.737.294>>
- [9] LEINGRUBER, Martina. *Steiermark: Landkarte wird ganz neu gezeichnet*. 22. január 2013. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1335706/Steiermark_Landkarte-wird-ganz-neu-gezeichnet>
- [10] LUZERN. *Obecná reforma 2000+: fúzie obcí v kantóne Luzern*. Úrad pre obce Luzern, 2005.
- [11] NIŽŇANSKÝ, Viktor. *Komunálna reforma. Materiál pre verejnú diskusiu*. 57 s. 2004. [online] [par. 15. 11. 2015] Dostupné na: <http://komunal.eu/images/pdf/komunalna_reforma.pdf>
- [12] NIŽŇANSKÝ, Viktor. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku záverečná časť: výskumná štúdia (november 2009)*. 2011. *Obecné noviny*. Vol. XXI, No. 18, 14-15. [online]. ISSN 1335-650X. Dostupné na: <http://www.inprost.sk/sites/inprost.sk/files/2011/ON_18-2011.pdf>
- [13] PRETTENTHALER, Franz, KERNITZKYI, Michael, KURZMANN, Raimund. *Gemeindestrukturreform in der Steiermark: Eine modellbasierte Schätzung des Einsparpotenzials und Bewertung der Makroökonomischen Effekte*. *Joanneum Research*. Vol. 2011, No. 128. [online]. ISSN 2218-6441. Dostupné na: <http://www.kpv.stvp.at/files/Studie_Joanneum_Research.pdf>
- [14] TICHÝ, Dušan. *Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov*. In: *Ekonomický časopis*. Vol. 53, No. 4, s. 364-382. [online] 2005 [cit. 15. 11. 2015] Dostupné na: <http://www.angelfire.com/planet/dusan_kozovsky/PDF/EC405.pdf>

- [15] VIDEOPORTAL.STEIERMARK.at. *Gemeindestrukturreform – Die Landeshauptleute im Interview*. 16. december 2015. [par. 21.6. 2015]. [online]. Dostupné na: <<http://www.videoportal.steiermark.at/cms/beitrag/12164078/55350829/>>
- [16] Zákon č. 369/1990 Zb. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- [17] ŽÁRSKA, Elena. *Reforma miestnej samosprávy a jej finančné aspekty*. Bratislava: KVSaRR, EUBA, 2010. [online] [par. 15. 11. 2015] Dostupné na: <http://kreg.vse.cz/wp-content/uploads/2010/04/Prezentacia_PRAHA_2.pdf>

Poděkování

Příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu TA ČR č. TD020323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“.

MEZI SPOLUPRACÍ OBCÍ A JEJICH SLUČOVÁNÍM

BETWEEN INTER-MUNICIPAL COOPERATION AND MERGING OF MUNICIPALITIES

doc. Mgr. Pavel Šaradín, Ph.D.

Katedra politologie a evropských studií FF UP v Olomouci
Křížkovského 12, Olomouc 771 80
e-mail: pavel.saradin@upol.cz

Klíčová slova:

Meziobecní spolupráce, místní akční skupiny, slučování obcí

Keywords:

Inter-municipal cooperation, Local action groups, Merging of municipalities

Abstrakt:

Článek nabízí přehled názorů členů místních akčních skupin, který čerpá z dat sociologického šetření mezi členy MAS. MAS patří k nejpopulárnějším formám meziobecní spolupráce a je založena na dobrovolné kooperaci veřejné správy, soukromé a občanské sféry. Analýza ukazuje, že tato forma spolupráce je vhodným nástrojem proti slučování obcí.

158

Abstract:

The article presents an overview of opinions of the members of Local actions groups in the Czech Republic. Dated is based on a sociological survey between actors od LAG. LAGs are one of the most popular forms of an inter-municipal cooperation and depends on voluntary and institutionalized cooperation between actors representing public, private and civic sectors. Analyses show that this form of cooperation is a good example which saves small municipalities before the merging.

Úvod

Téma spolupráce obcí nabývá v posledních letech v oblasti výzkumu na intenzitě. Má se totiž za to, že Česká republika je pro ně ideálním prostředím, a to kvůli své značné obecní rozdrobenosti. K nejrozšířenějším formám této spolupráce patří dobrovolné svazky obcí (nazývané též mikroregiony), jichž je v současnosti v ČR více než 550, a místní akční skupiny (MAS). Ty patří k dynamicky se rozvíjejícím platformám spolupráce a jejich výhodou je to, že se zapojením aktérů mimo oblast veřejné správy dokáží velmi aktivně podílet na řešení problémů, s nimiž se potýká samospráva i státní správa. MAS svou strukturou umožňují širší zapojení občanů, neziskových organizací a místních podnikatelů do života v obcích. MAS tak ve své podstatě navazují na trend patrný zhruba od 70. let 20. století, kdy se zásadněji rozvíjí participativní forma demokracie, což mimochodem v posledním desetiletí začíná být typické i pro země střední a východní Evropy.

MAS do ČR dorazily zhruba s desetiletým zpožděním od doby, kdy tato platforma spolupráce vznikla v západní Evropě. [3] V roce 2001 začala informační a propagační kampaň ohledně metody LEADER a po přípravném období bylo na začátku roku 2005 zaregistrováno již 41 MAS. Postupem času vznikají další MAS, a to se značnou dynamikou, o rok později jich bylo v ČR již 123. Metodou LEADER bylo podpořeno do roku 2013 celkem 112 MAS, mnohé z nich byly velmi úspěšné. Ministerstvo zemědělství se pokusilo o hodnocení jejich aktivit, vzrůstající kvalita činnosti MAS byla naprosto zřejmá: v letech hodnocení (2010–2012) se zvyšoval počet MAS v kategorii A a B (nejlepší MAS) a snižoval v kategorii C a D (horší a nejhorší MAS). K 1. 5. 2015 již v ČR evidujeme 181 MAS. Naprostá většina MAS je sdružena v Národní síti MAS (171 členů), která plní velmi důležitou úkolů a aktivně svým členům pomáhá v jejich činnosti.

MAS tedy ukazují příklad vhodné a úspěšné spolupráce obcí, která je řešením efektivitu pro země s větším počtem malých obcí. Druhým řešením je totiž právě slučování (malých) obcí. Cílem článku je tedy ukázat, jakým způsobem vnímají samotní aktéři naplatformě MAS tuto formu spolupráce a že její životaschopnost je aktivní zábrou pro případné slučování obcí. Nejdříve se budeme věnovat debatě ohledně slučování, poté analýze sociologického šetření mezi aktéry MAS.

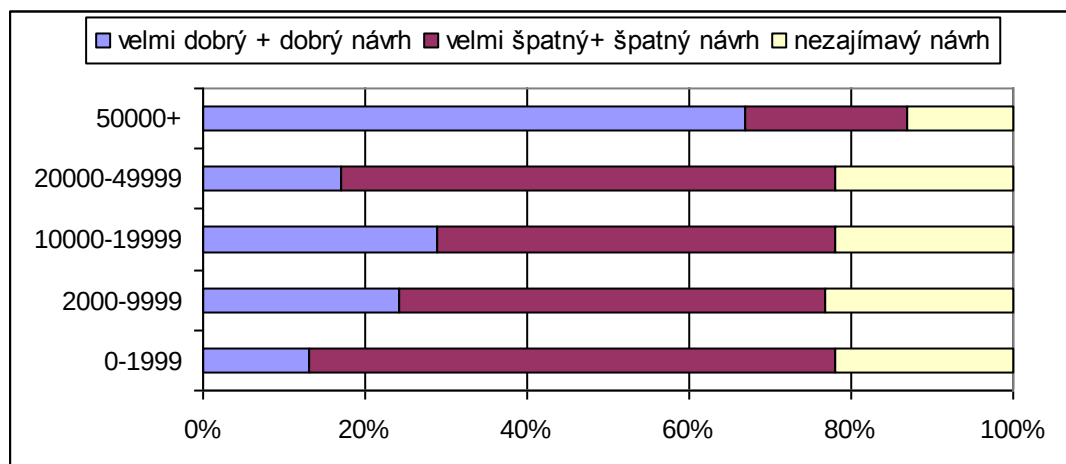
1. kapitola

V České republice se uskutečnilo v posledních letech několik šetření mezi starosty i dalšími respondenty z oblasti veřejné správy (například zastupiteli), jejichž součástí byla také problematika spolupráce obcí či jejich případného slučování. Jak již bylo řečeno, značná obecní rozdrobenost ke spolupráci přímo vybízí, v České republice je navíc velmi početné zastoupení menších obcí. Méně než 1 tisíc obyvatel má více než 80 % obcí. Všechny dosavadní výzkumy ukazují, že respondenti (zejména starostové, popřípadě zastupitelé) slučování obcí odmítají. Zároveň však starostové malých obcí upozorňují, že stát stále více zvyšuje nejrůznější administrativní nároky a vyvíjí takové ekonomické tlaky, a to pravděpodobně se záměrem, aby na samostatnost obce rezignovaly a sloučily se s větší obcí či městem.

Analyzujeme-li problémy komunální politiky, k těm, které je způsobují, patří značná obecní roztržštěnost. Předpokládá se, že malé obce nejsou dostatečně efektivní a nedokáží zajistit služby, které ze zákona mají obstarávat. Proto se několikrát v debatách o reformě veřejné správy hovořilo o možnosti jejich slučování, politická vůle však k tomuto kroku u nás není. Přednost dostává meziobecní spolupráce, která by jak efektivitu, tak zajištění služeb mohla zajistit.

Lze předpokládat, že slučování obcí budou více nakloněni ti, jichž se to netýká. Tedy starostové větších obcí a měst. Naopak souhlas jistě nevyjádří představitelé malých obcí.

Z grafu č. 1 vyplývá, že v tomto směru skutečně na velikosti obce záleží, protože slučování obcí podporují především zastupitelé velkých měst, jichž se tento typ reformy netýká. Zjevné je to u kategorie nad 50 tisíc obyvatel. Naopak v případě nejmenších obcí, do 1 999 obyvatel, slučování považuje za dobrý návrh necelá pětina zastupitelů.

Graf 1: Názory na slučování obcí

Zdroj: Proměny městských zastupitelstev v evropské perspektivě (2009).

Sociologický ústav realizoval v roce 2005 výzkum, který se týkal spolupráce obcí. Jeho součástí byla i anketa vedená ve svazcích obcí. Jedna z otázek směřovala k případným důsledkům slučování obcí. Počet respondentů činil 156 a dotazováni byli především tajemníci a manažeři svazků. Tabulka 1 ukazuje, že případným sloučením obcí by se zhoršil pocit přináležitosti k obci, pocit solidarity a podmínky pro demokracii vůbec. Mezi respondenty výzkumníci nezaznamenali ani v jednom ohledu většinový názor na to, že se něco zlepší.

Tabulka 1: Důsledky slučování obcí (% odpovědi)

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 přináležitosti k obci	67	27	6	100

Zdroj: Spolupráce obcí 2005, SOÚ AV ČR, anketa ve svazcích obcí. [4]

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.

Existuje však vedle slučování, které by mělo nejspíše povinný charakter, také dobrovolné slučování. Po roce 1989 se v ČR sloučilo zhruba 30 obcí, většina z nich měla méně než 200 obyvatel. Ačkoliv tedy neexistuje politická vůle ke slučování, odborná veřejnost v některých návrzích spatřovala přiblížení se k tomuto kroku: „Jedním z důvodů, proč legislativa věnuje partnerství obcí realizovanému formou jejich svazků značnou pozornost, je očekávání, že touto nebo podobnou cestou by se postupně mohla ubírat funkční integrace a na ni pak navazující i strukturní integrace malých samosprávných obcí – a tím pádem i konsolidace roztráštěné územně-správní struktury ČR.“ [1]

2. kapitola

V roce 2015 jsme v rámci projektu *Projekt MAS jako nástroj spolupráce obcí pro efektivní chod úřadu* (nositelem bylo Sdružení místních samospráv ČR) uskutečnili sociologické šetření se členy MAS, přičemž jsme chtěli získat informace o názorech, postojích a zkušenostech s vybranými aspekty činnosti MAS. Rozhodli jsme se netázat pouze starostů, jako tomu obvykle bývá, ale i dalších aktérů MAS. Uskutečnili jsme 774 strukturovaných konzultačních rozhovorů, respondenti nebyli předem vybráni podle žádné kvóty, pouze jsme trvali na zapojení všech MAS a (přibližném) dodržení stejného poměru zástupců všech tří segmentů MAS (veřejná správa, místní zaměstnavatelé, neziskové organizace). Třetinový poměr se nám podařilo zhruba dodržet, nejvíce odpovědí jsme získali od členů místní samosprávy, což byli především starostové, (37 %), dále od místních zaměstnavatelů (33 %) a nakonec od příslušníků neziskového sektoru (30 %). V žádném případě si nečiníme nárok na reprezentativnost souboru, naše zjištění však podtrhují či naznačují určité tendence.

Absenci kvótního výběru jsme chtěli alespoň částečně vyvážit tak, abychom sociologické šetření uskutečnili s dostatečným množstvím respondentů, kteří reprezentují různé velikostní skupiny obcí. V odborné literatuře je prokázáno, že právě velikost obce má vliv na řadu věcí, od kvality místní demokracie až po efektivitu. [2] Obce jsme rozdělili podle počtu obyvatel do čtyř kategorií: do 500, od 501 do 1000, od 1001 do 2000 a nad 2000 obyvatel. Rozdělení dle počtu obyvatel bylo vcelku rovnoměrné, respektive ve výše uvedených kategoriích odpovědělo 26 %, 25 %, 20 % a 29 % respondentů.

Výzkumný dotazník obsahoval 20 otázek. Chtěli jsme především zjistit, jak vnímají respondenti-členové MAS tuto platformu meziobecní spolupráce a které její aktivity upřednostňují či prosazují. V následujícím analytickém přehledu představujeme odpovědi na tyto problémy, dále pak vybrané postoje, a to zejména ve vztahu k jednotlivým kategoriím respondentů (skupiny zástupců místní samosprávy /uvolnění i neuvolnění starostové/, místních zaměstnavatelů a neziskového sektoru) a ke kategoriím respondentů dle velikosti obcí. V každé tabulce je kvůli lepší přehlednosti uvedeno i zestručněné znění otázky.

V tabulkách se vždy jedná o sloupcová procenta. Poslední sloupec (Celkem) obsahuje četnosti za všechny respondenty v datovém souboru. Předchozí sloupce pak zobrazují četnosti za jednotlivé skupiny respondentů podle příslušné vysvětlující proměnné. Mezi skupinami respondentů (sloupce) je vhodné srovnávat jednotlivé kategorie vysvětlované proměnné - tedy srovnávat hodnoty na téže řádce.

3.kapitola

V úvodu jsme uvedli, že MAS v posledních letech (programové období 2007–2013) zvyšovaly kvalitu své činnosti. Proto jsme se respondentů zeptali na jejich, tedy vnitřní hodnocení. Nakolik jsou pro ně MAS přínosné, respektive v čem? Naprostá většina spolupráci na platformě MAS hodnotí jako přínosnou, 56 % tvrdí, že umožňuje efektivnější řešení problémů, 40 % se domnívá, že přínosem jsou spíše informace a kontakty. Nepatrně skeptičtější jsou pak jen místní zaměstnavatelé (tabulka 2), efektivní přínos řešit problémy nevidí ani polovina z nich.

Tabulka 2: Přínos spolupráce na platformě MAS pro obce

Ot.: Je spolupráce s MAS pro vaši organizaci přínosná?		Kategorie respondentů			Celkem
		místní samospráva	místní zaměstnavatelé	neziskový sektor	
	Ano, umožňuje nám efekt. řešení problémů	58,9	48,1	59,6	55,5
	Ano, ale přínosem jsou spíše informace a kontakty	36,6	45,1	37,6	39,7
	Ne	1,1	3,4	1,4	2,0
Celkem		100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj : Konzultace projektu (2015)

MAS nelze redukovat pouze na ekonomický přínos do jednotlivých oblastí. Jejich role spočívá zejména v síťování, navazování a udržování kontaktů, facilitaci a koordinaci aktiv na území, kde působí. Naprostá většina respondentů ve všech třech kategoriích vidí roli MAS zejména ve zvyšování zapojování občanů do života v obcích na daném území. Totožně tento postoj zaujímají ve všech čtyřech velikostních kategoriích obcí (cca 95 % respondentů, viz tabulka 3), což je pro další činnost MAS velmi podstatné.

Tabulka 3: Soustředit se na zvyšování zapojování občanů

Ot.: „Řekněte mi, zda by MAS měly do budoucna plnit i následující úlohy?“		Velikost obce 4 kategorie				Celkem
		<= 500	501 - 1000	1001 - 2000	2001+	
Soustředit se na zvyšování zapojování občanů do života obcí MAS	ano	94,4	97,8	93,9	96,4	95,7
	ne	5,1	1,6	3,4	1,8	2,9
	NEVÍM	,5	,5	2,7	1,8	1,3
Celkem		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj : Konzultace projektu (2015)

V šetření jsme se dotazovali na konkrétní úkoly, které by dle respondentů měly MAS zajišťovat. Naprostá většina odmítla (přes 80 %) přebírání kompetencí v oblasti samosprávy i přenesené působnosti. Otázka 8 pak obsahovala baterii několika proměnných, prostřednictvím nichž jsme zjišťovali názory na to, jaké aktivity by v budoucnu MAS měly zajišťovat, aby došlo ke zkvalitnění služeb občanům. Dále v textu budeme pracovat s těmito proměnnými.

V tabulce 4 vidíme, že 56 % respondentů by uvítalo společného administrativního pracovníka. Největší podporu a zároveň nejsilnější odmítnutí při zajištění tohoto pracovníka zaznělo z kategorie místní samospráva.

Tabulka 4: Zajištění společného administrativního pracovníka

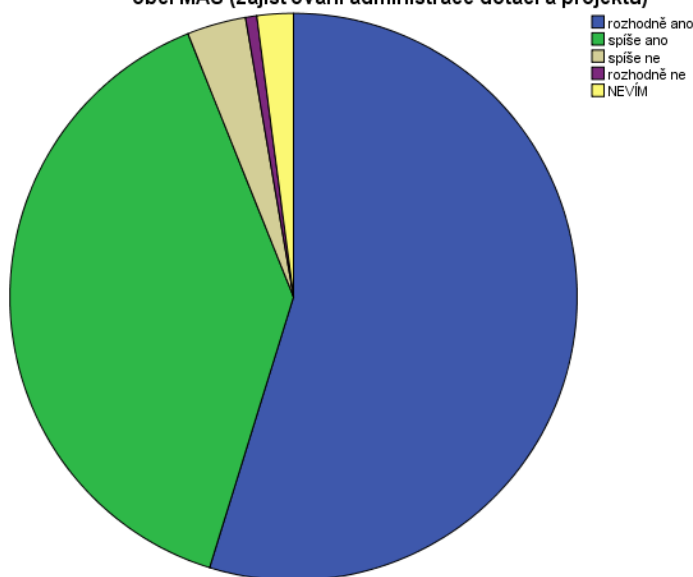
Ot.: Přispělo by k zefektivnění místních samospráv a ke zkvalitnění služeb občanům, pokud by MAS zajišťovaly následující aktivity?		Kategorie respondentů			Celkem
		místní samospráva	místní zaměstnavatelé	neziskový sektor	
Spol. administrativní pracovník pro samosprávu v rámci členských obcí MAS	ano	58,8	52,1	58,5	56,5
	ne	37,8	31,3	30,0	33,3
	NEVÍM	3,4	16,7	11,5	10,2
Celkem		100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj : Konzultace projektu (2015)

Vedle osoby administrativního pracovníka, který by mohl přispět k zefektivnění a zkvalitnění služeb občanům, jsme se rovněž dotazovali na existenci společného projektového a dotačního pracovníka. Což je pozice, kterou mimochodem MAS řadu let využívají. Jak je vidět z grafu 2, podpora je enormní. Rozhodně a spíše pro je 94 % dotázaných. U této otázky neexistovaly statisticky významné rozdíly v odpovědích na základě jiných proměnných (typ respondenta, velikost obce, typ starosty atd.).

Graf 2: Společný projektový a dotační pracovník

8b - zajištění aktivit - společný projektový a dotační pracovník v rámci členských obcí MAS (zajišťování administrace dotací a projektů)



Zdroj : Konzultace projektu (2015)

Výrazný požadavek vznášejí členové MAS i na společného koordinátora (tabulka 5), který by měl na starosti zaměstnanost na daném území MAS (65% podpora). Statisticky významný rozdíl jsme našli pouze mezi uvolněnými a neuvolněnými starosty, a to navíc jen u odpovědi *nevím*. Jinak byly všechny skupiny respondentů více méně ve shodě.

Tabulka 4: Zajištění společného koordinátora zaměstnanosti

Ot. Přispělo by k zefektivnění místních samospráv a ke zkvalitnění služeb občanům, pokud by MAS zajišťovaly následující aktivity?		Starostové		Celkem
		Uvolněný starosta	Neuvolněný starosta	
společný koordinátor pro oblast zaměstnanosti v rámci členských obcí MAS	ano	64,6	66,7	65,1
	ne	32,3	21,1	29,7
	NEVÍM	3,1	12,3	5,2
Celkem		100,0	100,0	100,0

Zdroj : Konzultace projektu (2015)

Obecně je na MAS oceňována její osvětová i vzdělávací činnost. V tomto směru si tři čtvrtiny respondentů přejí, aby právě MAS zajišťovaly vzdělávání starostů v oblasti veřejné správy (tabulka 5). Paradoxně právě u starostů se našel nejvyšší podíl odpůrců této aktivity, i když se jedná jen o 21,6 % z jejich celkového počtu. Místní zaměstnavatelé pak patřili k těm, kde se výrazněji objevila odpověď *nevím*.

Tabulka 5: Zajištění vzdělávání starostů

Ot. Přispělo by k zefektivnění místních samospráv a ke zkvalitnění služeb občanům, pokud by MAS v budoucnu zajišťovaly následující aktivity?		Kategorie respondentů			Celkem
		místní samospráva	místní zaměstnavatelé	neziskový sektor	
pravidelné vzdělávání starostů v oblasti veřejné správy	ano	75,7	71,3	76,0	74,3
	ne	21,6	14,2	14,7	17,1
	NEVÍM	2,6	14,6	9,2	8,6
Celkem		100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj : Konzultace projektu (2015)

Necelých 60 % respondentů by uvítalo zajištění právních služeb v rámci MAS. Nejmenší podporu má tato idea v největších obcích našeho souboru, tedy nad 2000 obyvatel (tabulka 7), a současně má tato služba nejvíce odpůrců mezi respondenty z řad místní samosprávy, tedy zejména starosty (tabulka 8). V tabulce 8 zaznamenáváme odpovědi na stejný požadavek, nicméně v kategoriích tří skupin respondentů. Největší (61 %), ale i nejmenší (36 %) podporu jsme zaznamenali mezi respondenty z oblasti místní samosprávy.

Tabulka 7: Zajištění právních služeb

Ot. Přispělo by k zefektivnění místních samospráv a ke zkvalitnění služeb občanům, pokud by MAS v budoucnu zajišťovaly následující aktivity?		Velikost obce 4 kategorie (2)				Celkem
		<= 500	501 - 1000	1001 - 2000	2001+	
zajištění právních služeb v rámci členských obcí MAS	ano	58,9	64,5	57,4	52,7	58,2
	ne	33,5	26,9	30,4	35,6	31,9
	NEVÍM	7,6	8,6	12,2	11,7	10,0
Celkem		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj : Konzultace projektu (2015)

Tabulka 8: Zajištění právních služeb

Ot. Přispělo by k zefektivnění místních samospráv a ke zkvalitnění služeb občanům, pokud by MAS v budoucnu zajišťovaly následující aktivity?		Kategorie respondentů			Celkem
		místní samospráva	místní zaměstnavatelé	neziskový sektor	
zajištění právních služeb v rámci členských obcí MAS	ano	60,8	56,3	57,6	58,3
	ne	35,8	28,3	29,0	31,3
	NEVÍM	3,4	15,4	13,4	10,3
Celkem		100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj : Konzultace projektu (2015)

Tabulka 9 zachycuje odpovědi na otázku, jestli by ke zkvalitnění služeb občanům vedlo zajištění (společných) účetních služeb. To však většina respondentů odmítla (61 %). Nejvíce proti byli respondenti z oblasti místní samosprávy (70 %), které reprezentují zejména starostové, nejméně proti byli místní zaměstnavatelé, avšak i v této kategorii šlo o jejich většinu (52 %).

165

Tabulka 9: Zajištění účetních služeb

Ot. Přispělo by k zefektivnění místních samospráv a ke zkvalitnění služeb občanům, pokud by MAS v budoucnu zajišťovaly následující aktivity?		Kategorie respondentů			Celkem
		místní samospráva	místní zaměstnavatelé	neziskový sektor	
zajištění účetních služeb v rámci členských obcí MAS	ano	26,1	34,2	29,5	29,8
	ne	70,1	51,7	59,4	60,8
	NEVÍM	3,7	14,2	11,1	9,4
Celkem		100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj : Konzultace projektu (2015)

Vytvoření tzv. odpadového svazku podporuje 59 % respondentů. Procentuální podpora však nijak lineárně nesouvisí s velikostí obce (tabulka 10). Mimochodem právě toto je již nyní velmi častou aktivitou MAS. Nadprůměrné hodnoty najdeme pouze mezi respondenty z obcí od 501 do 1000 respondentů. U všech ostatních velikostních skupin odchylky nenalezneme. Naopak významné rozdíly mezi postoji respondentů můžeme objevit v případě jejich kategorií (tabulka 10). Nejvyšší podíl odpůrců je mezi představiteli místní samosprávy, tedy starosty (38 %) a

naopak nejvyšší podíl těch, kteří nevěděli, je mezi respondenty z neziskového sektoru. Nejčastější odpověď *nevím* jsme zaznamenali v kategorii nejmenších obcí, přibližně 12 % dotázaných.

Tabulka 10: Vytvoření tzv. odpadového svazku

Ot. Přispělo by k zefektivnění místních samospráv a ke zkvalitnění služeb občanům, pokud by MAS v budoucnu zajišťovaly následující aktivity?		Velikost obce 4 kategorie (2)				Celkem
		<= 500	501 - 1000	1001 - 2000	2001+	
vytvoření tzv. odpadového svazku v rámci členských obcí MAS (výběrové řízení na svoz bioodpadu, svoz tříděného odpadu...)	ano	57,9	65,1	55,4	57,2	59,0
	ne	29,9	26,3	32,4	31,1	29,9
	NEVÍM	12,2	8,6	12,2	11,7	11,2
Celkem		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj : Konzultace projektu (2015)

Tabulka 11: Vytvoření tzv. odpadového svazku

Ot. Přispělo by k zefektivnění místních samospráv a ke zkvalitnění služeb občanům, pokud by MAS v budoucnu zajišťovaly následující aktivity?		Kategorie respondentů			Celkem
		místní samospráva	místní zaměstnavatelé	neziskový sektor	
vytvoření tzv. odpadového svazku v rámci členských obcí MAS (výběrové řízení na svoz bioodpadu, svoz tříd. Odpadu...)	ano	57,8	61,3	59,4	59,4
	ne	38,1	25,0	23,5	29,4
	NEVÍM	4,1	13,8	17,1	11,2
Celkem		100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj : Konzultace projektu (2015)

Na závěr tohoto bloku uvedme otázku, zda by měly MAS zabezpečovat servis k zajištění veřejné správy pro malé obce. Předpokládá se, a rovněž to dokládá řada výzkumů, že právě malé obce agendu veřejné správy považují za složitou a administrativně náročnou. Je zde rovněž větší podíl neuvolněných starostů. Pro bylo 55 % dotázaných, jejich odpovědi se však statisticky významně nelišily na základě velikosti obce. Naopak rozdíly se objevily v jednotlivých kategoriích respondentů (tabulka 11), ani ne tak v souhlasu, ale nesouhlasu. Nejvíce proti byli představitelé místních samospráv (37,7 %). Pokud bychom se podívali na kategorii obcí, pak to byli právě starostové z obcí pod 500 obyvatel, kde byl odpor k této službě nejvyšší (42,4 %).

Tabulka 12: Zajištění servisu veřejné správy pro malé obce

Ot. Přispělo by k zefektivnění místních samospráv a ke zkvalitnění služeb občanům, pokud by MAS v budoucnu zajišťovaly následující aktivity?		Kategorie respondentů			Celkem
		místní samospráva	místní zaměstnavatelé	neziskový sektor	
servis k zajištění veřejné správy pro malé obce v MAS	ano	56,0	55,4	54,8	55,4
	ne	37,7	27,9	27,6	31,4
	NEVÍM	6,3	16,7	17,5	13,1
Celkem		100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj : Konzultace projektu (2015)

Závěr

V článku jsme ukázali, jaký názor v českém prostředí panuje ohledně případného slučování obcí s tím, že k tomuto kroku neexistuje politická vůle. Sami starostové však cítí ekonomický tlak, který by měl vést k větší spolupráci a někteří aktéři jej považují za krok k budoucímu slučování.

Pokud jde o MAS, tato platforma se dynamicky rozvíjí a ukazuje se, že je založena na maximální dobrovolnosti spolupráce a přestože aktéři veřejné správy netvoří ani polovinu členů, dokáže jí být nápomocna při řešení problémů. Cílem článku bylo zejména ukázat, jak MAS vidí její členové. MAS berou tuto platformu pozitivně a podporují zejména snahy zvyšovat zapojení občanů do života v obcích na daném území. K tomu, aby platforma mohla více zkvalitňovat služby občanům, uvítali by společného administrativního pracovníka, a to zejména společného projektového a dotačního pracovníka. Výraznější požadavek vznáší na společného koordinátora zaměstnanosti na daném území MAS (65% podpora). Nejvíce (75 % dotázaných) si přejí, aby MAS zajišťovaly vzdělávání starostů v oblasti veřejné správy.

Necelých 60 % respondentů by uvítalo zajištění právních služeb v rámci MAS. Většina respondentů odmítla, že by ke zkvalitnění služeb občanům vedlo zajištění účetních služeb, byť v tomto ohledu existovaly regionální rozdíly. Naopak vytvoření tzv. odpadového svazku podporuje 60 % respondentů. Respondenti se zároveň domnívají, že dosavadní rozvoj MAS vedl k tomu, že tato platforma jim „umožňuje (...) efektivnější řešení (...) problémů“ (55 %), naopak 40 % respondentů se kloní k názoru, že MAS jsou přínosem, ale spíše kvůli kontaktům. Vzhledem k tomu, že v řídicím orgánu MAS ani v členské struktuře nesmí dosahovat podíl zástupců veřejné správy 50 %, bude spolupráce na této platformě vždy dobrovolná. V české legislativě ani neexistuje právní nástroj, který by se zabýval speciálně touto formou spolupráce obcí. Výše jsme uvedli, že k hlavním rolím MAS patří mj. facilitace, dotační pomoc a zapojování občanů. Nelze si představit přenášení pravomocí orgánů veřejné správy na MAS. Přesto je jejich role nezastupitelná. Tak jako prospívá participující občan, tak prospívá dobrovolně angažující se MAS.

Použité zdroje:

- [1] ILLNER, Michal. „Institucionalizované formy spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě a jejich právní regulace.“ In ČERMÁK, Daniel a Jana VOBECKÁ et al. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011. 181 s. ISBN 978-80-7419-067-4
- [2] RYŠAVÝ, Dan a Pavel ŠARADÍN. *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011. 191 s. ISBN 978-80-7419-042-1.
- [3] TOMŠÍK, Karel. *Vývoj a perspektivy evropského venkova*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 208 s. ISBN 978-80-7357-495-6
- [4] VAJDOVÁ, Zdenka a Daniel ČERMÁK. „Spolupráce obcí - anketa ve svazcích.“ In VAJDOVÁ, Zdenka, Daniel ČERMÁK a Michal ILLNER. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Sociologické studie / Sociological Studies 06:2. Praha:

Sociologický ústav AV ČR. 108 s. ISBN 80-7330-086-9.

Dále byla použita Analýza sociologického šetření EChU (Konzultace projektu 2015)

Poděkování

Článek vznikl v rámci projektu TAČR (č. TD020323) Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení.

Obsah

ÚVOD	1
METODIKA MĚŘENÍ A MONITORINGU URBÁNNÍ DYNAMIKY A JEJÍ OVĚŘENÍ PILOTNÍ STUDIÍ PRO KRÁLOVÉHRADECKÝ A PARDUBICKÝ KRAJ	2
INTEGROVANÉ PŘÍSTUPY KE STRATEGICKÉMU PLÁNOVÁNÍ MĚST – NOVÉ TRENDY PÉČE O VODU	21
PERSPECTIVE DEVELOPMENT OF INTELLECTUAL POTENTIAL OF SOCIETY	30
JAK NA PLÁNOVÁNÍ V MALÝCH OBCÍCH?	42
MIGRACE JAKO PROCES HLEDÁNÍ DOMOVA V REGIONU	54
MODERNÍ KRONIKA OBCE – MENTÁLNÍ OBRAZ KULTURNÍ KRAJINY VE VNÍMÁNÍ MÍSTNÍCH OBYVATEL	64
VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY JAKO NÁSTROJ PRO SPOLUPRÁCI OBCÍ	78
REGIONÁLNÍ ROZVOJ: OD REGIONÁLNÍHO PLÁNOVÁNÍ K REGIONÁLNÍMU MANAGEMENTU	89
MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE V ČESKÉ REPUBLICE V ROCE 2015: VÝSLEDKY EMPIRICKÉHO VÝZKUMU	104
POSTOJE PŘEDSTAVITELŮ ČESKÝCH OBCÍ A MĚST KE STRATEGICKÉMU PLÁNOVÁNÍ	113
STRATEGICKÁ TRANSFORMACE VOJENSKÉHO ÚJEZDU BRDY	128
RAKÚSKE SKÚSENOSTI SO ZLUČOVANÍM A SPOLUPRÁCOU OBCÍ NA PŘÍKLADE SPOLKOVEJ KRAJINY ŠTAJERSKO	145
MEZI SPOLUPRACÍ OBCÍ A JEJICH SLUČOVÁNÍM	158



REGIONÁLNÍ ROZVOJ MEZI TEORIÍ A PRAXÍ

4/2015

Toto číslo vyšlo v prosinci 2015

Všechny příspěvky uvedené v časopise byly anonymně recenzovány dvěma hodnotiteli. Příspěvky neprochází jazykovou redakcí.

Pokyny pro autory jsou dostupné na www.regionálnírozvoj.eu

Redakční rada:

Prof. PhDr. Marek Franěk, CSc., Ph.D.

Fakulta informatiky a managementu, Univerzita Hradec Králové

Prof. Ing. arch. Jan Koutný, CSc.

Fakulta architektury VUT V Brně

RNDr. Zita Kučerová, Ph.D.

Centrum evropského projektování Hradec Králové

Ing. Martin Maštálka, Ph.D.

Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice (výkonný redaktor)

RNDr. Miloslav Novák

Odbor ekonomických a dobrovolných nástrojů Ministerstvo životního prostředí ČR

Mgr. Michael Pondělíček, Ph.D.

Civitas per Populi, Vysoká škola regionálního rozvoje Praha

RNDr. Josef Postránecký

ředitel Kanceláře náměstka ministra vnitra pro strategie a evropské fondy

doc. Ing. arch. Vladimíra Šilhánková, Ph.D.

Civitas per Populi, Vysoká škola regionálního rozvoje Praha (šéfredaktorka)

Mgr. Zdeněk Semorád

vedoucí Kanceláře primátorky města Pardubic

Ing. Jiří Svátek

vedoucí Odboru strategického rozvoje města Hradce Králové

Ing. Oldřich Vlasák

místopředseda Evropského parlamentu a člen Výboru pro regionální rozvoj Evropského parlamentu, místopředseda SMO

Vydavatel:

Civitas per Populi, o.p.s.

Střelecká 574/13

500 02 Hradec Králové

www.civitas-group.cz

Vysoký škola regionálního rozvoje

Žalanského 68/54

163 00 Praha 17 – Řepy

www.vsrr.cz

Adresa redakce:

Civitas per Populi, o.p.s., Střelecká 574/13, 500 02 Hradec Králové

redakce: Bc. Eva Černá

ISSN 1805-3246