

Spolupráce obcí a měst

České a evropské přístupy ke slučování obcí a meziobecní spolupráci

Jiří Ježek a kolektiv

Autoři jednotlivých kapitol:

doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D., Západočeská univerzita v Plzni (kapitoly 1 až 3 a 8 až 13)

JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D., Západočeská univerzita v Plzni (kapitoly 4 až 6)

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc., Západočeská univerzita v Plzni (kapitoly 5 až 7)

Ing. Lukáš Kaňka, Západočeská univerzita v Plzni (kapitoly (1 a 11)

Klíčová slova:

Fragmentace obcí, slučování obcí, meziobecní spolupráce, lokální a regionální rozvoj, regionální management, Česká republika, Evropa.

Vydání této publikace bylo podpořeno projektem Technologické agentury ČR „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“ (ev. č. TD020323).

**T A
Č R**

Odborně posoudili:

Ing. Jiří Dušek, Ph.D. a doc. Ing. Jan Sucháček, Ph.D.

ISBN 978-80-261-0698-2

Vydala Západočeská univerzita v Plzni v roce 2015

Obsah

Předmluva	5
Úvod	7
1. Mezi slučováním obcí a meziobecní spoluprací: meziobecní spolupráce jako alternativa ke slučování obcí? <i>Jiří Ježek, Lukáš Kaňka</i>	11
2. Slučování obcí a meziobecní spolupráce ve vybraných evropských zemích <i>Jiří Ježek</i>	23
3. Organizační modely meziobecní spolupráce v Německu, Rakousku a Švýcarsku <i>Jiří Ježek</i>	45
4. Historický vývoj právních forem meziobecní spolupráce na území České republiky <i>Jan Malast</i>	51
5. Právní možnosti slučování obcí v České republice <i>Jan Malast – Martin Kopecký</i>	61
6. Právní možností meziobecní spolupráce v České republice <i>Jan Malast – Martin Kopecký</i>	67
7. Veřejnoprávní smlouvy jako nástroj meziobecní spolupráce v České republice <i>Martin Kopecký</i>	79
8. Postoje českých obcí a měst ke slučování obcí a k meziobecní spolupráci - kritická analýza <i>Jiří Ježek</i>	89
9. Management organizací meziobecní spolupráce (koncept tzv. regionálního managementu) <i>Jiří Ježek</i>	117
10. Zakládání a řízení organizací meziobecní spolupráce (metodický postup) <i>Jiří Ježek</i>	129

Případové studie meziobecní spolupráce z Německa (Bavorska), Rakouska a Švýcarska	149
11. Příklady meziobecní spolupráce z Německa (Bavorska) <i>Lukáš Kaňka, Jiří Ježek</i>	151
12. Příklady meziobecní spolupráce z Rakouska <i>Jiří Ježek</i>	179
13. Příklady meziobecní spolupráce ze Švýcarska <i>Jiří Ježek</i>	193
Summary	203
Seznam použité literatury	205

Předmluva

Spolupráce obcí a měst je aktuální téma, které se v posledních letech i v České republice stalo předmětem jak vědecké, tak společenské diskuse. Jedná se o problematiku, kterou se na Středisku pro výzkum regionálního rozvoje na Fakultě ekonomické Západočeské univerzity v Plzni z různých úhlů pohledu dlouhodobě zabýváme. Ať již v kontextu rozvoje venkovských a periferních regionů, anebo institucí a jejich rolí v místním a regionálním rozvoji (regionálních rozvojových agentur, dobrovolných sdružení obcí/mikroregionů, místních akčních skupin a podobných organizačních struktur).

Publikace (monografie), která se Vám dostává do rukou, vznikla v rámci řešení projektu Technologické agentury České republiky s názvem „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“, v rámci Programu na podporu aplikovaného společenskovědního výzkumu a experimentálního vývoje OMEGA.

Jejím hlavním cílem se shrnout dosavadní poznatky o slučování obcí a hlavně meziobecní spoluprací (jak teoretické, tak praktické), zjistit jak danou problematiku vnímají představitelé českých obcí a měst a pokusit se navrhnout cestu, jak dál do budoucnosti. Náš přínos k řešení problematice chápeme hlavně v tom, že jsme se pokusili shromáždit a uspořádat značné množství informací, které mohou být východiskem diskuse o směřování meziobecní spolupráce v České republice a její veřejné podpoře. V praktické rovině nabízíme metodický postup, jak zakládat, vést a evaluovat činnost organizací meziobecní spolupráce.

Závažnost tématu jsme si uvědomili ve chvíli, kdy po odeslání dotazníku obcím a městům, zjišťujícím jejich postoje ke slučování obcí a k meziobecní spolupráci, jsme dostali nečekaně velké množství reakcí a podnětů k tomuto tématu. Mnozí cítili potřebu vyjádřit se k systému veřejné správy v ČR a jejímu fungování, ke slučování obcí, k projektu Svazu měst a obcí ČR „Obce sobě“ (jehož záměrem je podpořit spolupráci obcí v rámci územních obvodů ORP), k fungování strukturálních fondů EU v ČR atd. Za to bych jim chtěl i touto formou poděkovat, neboť pro badatele, kteří nechtějí psát pouze „články, které nikdo nečte“ je motivující zabývat se problematikou, o níž má praxe zájem. Neboť jaký jiný smysl má sociální výzkum, než pomáhat praxi a činit tento svět humánnější. Aby názory a postoje respondentů nezapadly, rozhodli jsme se zveřejnit výběr jejich odpovědí na otevřené otázky (samozřejmě při zachování anonymity). Provedli jsme pouze jejich jazykovou korekturu.

V publikaci běžně používáme pojem meziobecní spolupráce, přičemž pod něj zahrnujeme nejenom dobrovolná sdružení obcí, ale i místní akční skupiny. Mohli bychom donekonečna diskutovat o tom, zda místní akční skupiny jsou či nejsou organizacemi meziobecní spolupráce, když v nich mají obce, resp. veřejná správa pouze polovinu rozhodovacích hlasů. Vycházíme z definice, kterou použili R. Hulst a A. van Monfort (2007) v publikaci „Inter-Municipal Cooperation in Europe“, v níž meziobecní spolupráci chápou jako „dohody o spolupráci uzavřené mezi obcemi, mezi obcemi a subjekty na jiných správních úrovních (to v českých podmínkách znamená např. mezi obcemi a kraji) nebo mezi obcemi a subjekty soukromého sektoru (sem místní akční skupiny dozajista patří)“. Původně jsme chtěli učinit jistý kompromis a použít spíše výraz „meziobecní a územní spolupráce“, ale nakonec jsme takové řešení zavrhlí, neboť ani takové vymezení pojmu není zcela čisté.

Publikace je určena všem, kteří se zabývají otázkami spolupráce obcí a měst a hledají inspiraci pro svoji činnost.

Předpokládáme, že se daným tématem budeme i nadále zabývat, takže uvítáme jakékoliv připomínky nebo komentáře. Kontaktní osobou je doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D. (jezekji@kge.zcu.cz). Případné další výstupy našich vědecko-výzkumných aktivit naleznete na webových stránkách Střediska pro výzkum regionálního rozvoje (www.svrr.zcu.cz).

Plzeň, prosinec 2015

Jiří Ježek
za autorský kolektiv

Úvod

Otázka fragmentované (rozdrobené) struktury obcí je již dlouhou dobu předmětem zájmu jak politiků, tak analytiků. Již během 19. století přestávají malé obce stačit stále rostoucím společenským potřebám, přičemž zvláště po druhé světové válce se v mnohých zemích mění v nepříliš fungující administrativní celky. Místní samosprávy jsou v posledních šedesáti letech vystaveny zvýšenému tlaku pro jejich nedostatečnou výkonnost, který mnohdy ohrožuje jejich existenci (Hulst, van Montfort 2007).

Velikost obcí se nejčastěji dává do souvislosti s ekonomikou jejich fungování, s efektivitou výkonu správních činností, s potřebou poskytování stále vyšší kvality veřejných služeb, s vytvářením optimálních podmínek pro místní/ regionální rozvoj a se státními aspekty spojenými s postupnou transformací centralizovaného administrativního státu na víceúrovňové demokratické vládnutí. Poněkud méně se již hovoří o schopnosti obcí adaptace na globální změny (Nižňanský, Cibáková, Hamalová, 2014).

Historicky vzniklé územně správní struktury (a obcí se to týká především) se dnes nekryjí s funkčním prostorem, v němž každodenně probíhají ekonomické a sociální aktivity většiny lidí. Také procesy decentralizace, globalizace a europeizace vytvářejí nové sociální a ekonomické podmínky, které následně ovlivňují institucionální kontext v jednotlivých zemích (Bolgherini 2011).

Na druhé straně se zvyšují nároky občanů na dostupnost a kvalitu veřejných služeb, přičemž ve vyspělých zemích zároveň dochází k poklesu obyvatel venkovských obcí a zvýšené migraci mladých lidí, což souvisí s procesy demografické změny, stárnutí populace a pokračující koncentrací obyvatel do metropolitních území (Hulst, van Montfort 2007).

V evropském kontextu malé obce začínají mít problémy s poskytováním veřejných služeb již v 60. letech. Od 80. let dochází k tomu, že se mění vztah mezi státem a místní správou. Obce a města začínají hrát v oblasti veřejné politiky a veřejné správy stále významnější roli.

Změny územně-správních struktur, zvláště na lokální úrovni, se tak jeví stále více jako nezbytnost. Od administrativních změn se především očekává, že by měly odstranit územní disparity mezi plátcí a uživateli veřejných služeb, posílit demokratické principy vládnutí a v neposlední řadě zvýšit akceschopnost obcí a měst v podmínkách globální konkurence. Obce a města si totiž v současné době stále více konkurují a „bojují“ mezi sebou o kvalifikované pracovní síly, investory, turisty atd. Změnou administrativních struktur většinou rozumíme slučování územně správních jednotek anebo posilování spolupráce územně-správních celků (obcí mezi sebou navzájem, v rámci městských regionů, aglomerací či metropolitních regionů). (Baldersheim, Rose 2010; Glock 2010; Nižňanský 2009, Dušek 2010).

Snahy o konsolidaci obecní struktury v České republice nejsou ničím novým. Již v 70. a 80. letech minulého století, přestože jsme byli od ostatní Evropy odděleni železnou oponou, probíhalo slučování obcí i u nás. Komunistický režim, podobně jako západoevropské vlády, považoval fragmentovanou municipální strukturu za ekonomicky neefektivní, a prosazoval direktivní slučování obcí. Na rozdíl od západních zemí, jejichž vlády se snažily slučování obcí dosáhnout pomocí společenského konsensu,

tak v bývalých socialistických zemích úvahy o společenských dopadech tohoto procesu, zvláště ztráta místní identity, nebyly brány v úvahu.

Jak uvádí Hulst a van Monfort (2007), tak nejúspěšněji slučování obcí probíhalo především v severní Evropě a ve Velké Británii, zatímco například ve Francii, Itálii, Španělsku, ale i Finsku, Rakousku anebo Švýcarsku se jednalo spíše o pozvolný proces.

Po politických a společenských změnách v bývalých socialistických zemích se v některých zemích podařilo zachovat konsolidovanou municipální strukturu, jako např. v Bulharsku, Polsku, Litvě, Srbsku či Černé Hoře. Naopak v zemích jako Česká republika, Slovensko, Maďarsko nebo Makedonie došlo k nárůstu fragmentace (Swianiewicz 2010). Česká republika je příkladem země, kde po přijetí prvního zákona o obcích (1990) došlo k osamostatnění obcí, které byly v 70. a 80. letech násilně přičleněny ke střediskovým obcím.

V některých zemích se začalo diskutovat o tom, že příliš fragmentovaná municipální struktura znesnadňuje efektivní fungování místních samospráv. V jiných naopak panuje přesvědčení, že proces decentralizace (a větší fragmentace) napomůže demokratizaci a přispěje k lepšímu poskytování veřejných služeb.

Struktura publikace a rámcový postup jejího zpracování

Jak již bylo uvedeno v úvodu, tak publikace vznikla v rámci řešení projektu Technologické agentury ČR „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“ (2014-2015). Jedná se o monografii, která se snaží problematiku meziobecní spolupráce pojmout komplexně. Shrnuje dosavadní jak teoretická, tak praktické poznatky o slučování obcí a meziobecní spolupráci a to jak z České republiky, tak z vybraných zemí Evropy. Nabízí také praktická doporučení; především metodiku jak zakládat a vést úspěšné organizace meziobecní spolupráce.

Při zpracování této publikace jsme využili jak sekundární, tak primární zdroje informací. V případě sekundárních zdrojů se jednalo hlavně o studium odborné literatury (včetně příslušné legislativy), jejíž seznam je uveden na konci publikace. V případě primárních zdrojů jsme vycházeli především z rozsáhlého dotazníkového šetření (2015), jehož cílem bylo zjistit postoje představitelů obcí a měst v ČR ke slučování obcí a k meziobecní spolupráci. Dalším zdrojem informací byly dílčí průzkumy, které většinou probíhaly formou otevřených nebo polostrukturovaných rozhovorů s představiteli organizací meziobecní spolupráce jak v ČR, tak v zahraničí. Konkrétní informace o těchto průzkumech jsou uvedeny v příslušných kapitolách.

Získané informace a poznatky jsme uspořádali do deseti kapitol. Obecně jsme postupovali od teorie přes empirii až k praktickým aplikacím.

Nejdříve jsou řazeny kapitoly, které mají charakter souhrnu dosavadních poznatků (jak teoretických poznatků, tak praktických zkušeností vybraných zemí). V kapitole 1 vymezujeme základní pojmy a stanovujeme koncepční rámec celé publikace. Meziobecní spolupráci chápeme jako jednu z dvou alternativ, jak konsolidovat roztříštěnou strukturu obcí, vedle slučování obcí. Poté analyzujeme zkušenosti vybraných evropských zemí se slučováním obcí a s meziobecní spoluprací (kapitola 2). Obsahuje případové studie osmi evropských zemí (Francie, Itálie, Německo, Rakousko, Švýcarsko, Švédsko, Dánsko a Finsko). Výběr těchto zemí byl dán především tím, že se o nich v české odborné literatuře hovoří jako o následováníhodných vzorech. Cílem těchto

případových studií je poukázat na odlišné rámcové podmínky panující v jednotlivých zemích a zdůraznit jejich vývojová specifika. V kapitole 3 se na základě studia dokumentů (zakládacích smluv, rozvojových strategií, výročních zpráv) a polostrukturovaných rozhovorů s představiteli osmi organizací meziobecní spolupráce v německy hovořících zemích, pokoušíme stanovit ideální organizační model meziobecní spolupráce a kritéria jeho praktické aplikovatelnosti.

Další kapitoly jsou věnované České republice. Nejdříve analyzujeme historický vývoj právních forem na území České republiky od Stadionova prozatímního obecního zřízení (1849) po dnešek (kapitola 4). Následující kapitoly jsou věnované právními možnostem slučování obcí a meziobecní spolupráce (kapitoly 5 a 6), přičemž specifickou pozornost věnujeme veřejnoprávním smlouvám jako nástroji meziobecní spolupráce (kapitola 7). Kapitoly 5 až 7 vycházejí z rozboru aktuální zákonné úpravy a zachycující stav k 1. 9. 2015. Následující 8. kapitola má empirický charakter a analyzuje postoje představitelů obcí a měst v ČR ke slučování a meziobecní spolupráci. Empiricky ověřuje platnost některých teoretických poznatků, shrnutých v 1. kapitole.

Další dvě kapitoly se zabývají praktickými otázkami. Kapitola 9 nabízí obecný koncept regionálního managementu, resp. managementu organizací meziobecní spolupráce. 10. kapitola má ryze aplikační charakter. Přináší metodický postup, jak zakládat a vést organizace meziobecní spolupráce. Praktická použitelnost této metodiky byla ověřena ve spolupráci s dobrovolným sdružením obcí Mariánskolázeňsko. Jedná se o metodiku, která pod označením „*Tvorba strategických partnerství na mikroregionální úrovni*“ byla certifikována Ministerstvem pro místní rozvoj ČR.

Poslední tři kapitoly představují několik případových studií meziobecní (regionální) spolupráce z Německa (Bavorska), Rakouska a Švýcarska.

1. Mezi slučováním obcí a meziobecní spoluprací: meziobecní spolupráce jako alternativa ke slučování obcí?

Slučování obcí a meziobecní spolupráce – vymezení pojmů, jejich výhody a nevýhody

Klíčová otázka, na kterou se snažíme najít odpověď, zní: jak se malé obce mohou vyrovnat, resp. přizpůsobit současným výzvám? Rostoucím požadavkům na množství a kvalitu poskytovaných služeb, nedostatku finančních zdrojů, rostoucí komplexitě úkolů, dopadům globalizace a europeizace a podobně? Problém fragmentované municipální struktury podle mnohých autorů v podstatě dvě ideální řešení: buď slučování obcí nebo posílení meziobecní spolupráce (Čermák, Illner, Vajdová 2006; Hulst, van Monfort 2007; Hertzog 2010; Dušek 2010 a jiní).

Otázka slučování obcí nebo meziobecní spolupráce se dnes z různých úhlů pohledu (ekonomického, politického, správního) diskutuje snad ve všech vyspělých zemích. Často se dostává do extrémní polohy: buď slučování, nebo spolupráce. Ve skutečnosti se jedná o navzájem se nevylučující procesy, jejich smyslem je především zvýšit výkonnost a efektivitu fungování obcí. I v zemích, v nichž došlo k výraznému slučování obcí, tak stále existují ekonomické a konkurenční důvody pro různé formy meziobecní, resp. územní spolupráce (např. existence národních nebo nadnárodních sítí měst, tvorba metropolitních regionů apod.). Podpora meziobecní spolupráce může být prvním krokem vedoucím ke slučování obcí.

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

Slučování obcí

Pod pojmem slučování obcí většinou rozumíme úplné vzdání se, resp. přenesení pravomocí (samostatnosti) jedné nebo více obcí, obci nové. Slučování obcí probíhá formou sloučení minimálně dvou obcí do jedné, nebo přiřazením jedné obce k druhé, většinou větší. Zatímco slučování většího počtu obcí je charakteristické pro venkovská území a většinou se jedná o řádově stejně velké obce, tak přiřezování bývá spíše vztahem mezi městem a okolními obcemi. Na rozdíl od meziobecní spolupráce, nedochází pouze ke slučování úkolů, ale všech příjmů a výdajů, majetku, správních struktur atd. Přitom samozřejmě vzniká celá řada konfliktů, které znesnadňují dohodu obcí o sloučení. Slučování je tak proces mnohem složitější a problematičtější, než např. jednoduché formy spolupráce obcí (Nižňanský, Cibáková, Hamalová 2014).

Ke slučování obcí dochází buď dobrovolně, nebo z donucení. V mnohých zemích hraje dobrovolnost významnou úlohu. Uplatnění principu dobrovolnosti při slučování obcí představuje značné nároky na motivaci obcí. S řešením musí všichni souhlasit, takže

musí být přínosné pro všechny zúčastněné (výhody musí být vyvážené, odpovídající situaci win-win). V případě nuceného slučování je nutné se především vypořádat s ústavností, resp. zákonností takového postupu (nedobrovolně slučované obce mají většinou tendenci k soudnímu odvolání). K nedobrovolnému (násilnému) slučování obcí by podle některých autorů mělo docházet pouze v krajních případech. Jak uvádí Gödl (2013), tak postupy, uplatňované při slučování obcí v 60. a 70. letech minulého století v německy hovořících zemích, jsou dnes většinou nemyslitelné. I když mohou být obce ke slučování ze zákona donuceny, tak je zapotřebí hledat maximálně konsensuální řešení.

Jistou alternativou mezi dobrovolným a nuceným slučováním obcí může být zvyšování motivace ke slučování ze strany centrálních, případně zemských vlád. Jedná se především o opatření související s vyrovnáním finanční síly obcí. V našich podmínkách by se mohlo jednat o speciální dotační program např. pro nejmenší obce, eventuálně změnu rozpočtového určení daní.

Spolupráce obcí

Spolupráce obcí je považována za politicky průchodnější řešení a velmi často se prosazuje také její dobrovolnost. Spolupráce obcí však není o nic jednodušší, než slučování obcí. Spolupráce obcí, zvláště v případě dobrovolnosti, vyžaduje velké množství kompromisů, časově náročné vyjednávání, ochotu k ústupkům, budování atmosféry důvěry mezi partnery, ochotě sdílet náklady atd. V jednotlivých zemích se setkáváme s různými formami meziobecní spolupráce, tak jak umožňují právní systémy jednotlivých zemí. Významnou roli při rozvoji meziobecní spolupráce sehrává Evropská charta místní samosprávy.

Za meziobecní spolupráci nejčastěji považujeme dohody o spolupráci uzavřené mezi obcemi, mezi obcemi a subjekty na jiných správních úrovních nebo mezi obcemi a subjekty soukromého sektoru (Hulst, van Monfort 2007). Jinou, poněkud užší definici nabízí např. Swianiewicz (2010), který meziobecní spolupráci chápe jako společné poskytování služeb dvěma nebo více obcemi v jedné zemi. Podle Matscheka (2011) se musí jednat o spolupráci minimálně dvou obcí, přičemž charakteristickým rysem meziobecní spolupráce je podle něho její organizační struktura. Předpokladem efektivní meziobecní spolupráce je podle mnohých autorů dobrovolnost členství, i když existují příklady zemí, jako je např. Francie, kde mají obce povinnost vybrat si některou ze zákonem stanovených forem (Hesse, Bär et. al. 2005; Swianiewicz 2011).

Účelem meziobecní spolupráce je lepší, efektivnější a účinnější poskytování veřejných služeb, a to prostřednictvím dosahování úspor z rozsahu a koordinovaného postupu obcí. (Hulst, van Monfort 2007). Bolgherini (2011) zdůrazňuje, že meziobecní spolupráce se vyznačuje snahou poskytovat kvalitnější veřejné služby, dosáhnout jejich územní a populační optimalizace, snižovat náklady a zvýšit efektivnost a účinnost jejich poskytování. Jiní autoři meziobecní spolupráci chápou především jako prostředek ekonomického a sociálního rozvoje na nadmístní úrovni.

Důležitým a charakteristickým rysem meziobecní spolupráce je, že při ní nedochází k úplnému přenesení pravomocí a kompetencí obcí na nově vzniklé organizace meziobecní spolupráce. Obcím zůstává minimálně nepřímá kontrolu nad jejich rozhodováním (Swianiewicz 2011).

V literatuře se můžeme setkat se snahami meziobecní spolupráci v jednotlivých zemích nějakým způsobem kategorizovat, resp. poskytnout obecné modely jejich fungování (Hulst, van Montfort 2007; Klimovský 2009; Gluhak, Ivanović et. al. 2010; Matschek 2011, Ježek 2015 a jiní). Otázka je to velmi složitá, neboť podobu meziobecní spolupráce v jednotlivých zemích ovlivňuje tolik faktorů, že možnosti zobecnění, které není pouze schématické, je prakticky nemožné. Meziobecní spolupráce může mít různý rozsah, délku trvání a intenzitu (od jednoúčelových a krátkodobých forem až k víceúčelovým a dlouhodobým formám), různou právní formu (od neformální spolupráce, bez právní formy, až po velmi komplikované právně-organizační struktury) či různé oblasti působení (od zajištění technické infrastruktury jako je zásobování vodou, kanalizace anebo nakládání s odpady, přes školství, kulturu a sportu až po sociální služby, zdravotní péči, veřejnou dopravu, společné plánování nebo administrativní činnost).

Shrnutí argumentů pro a proti slučování obcí a meziobecní spolupráci

Slučování obcí

Při hodnocení dopadů slučování obcí nebo při zdůvodňování takových kroků se většinou berou v úvahu následující kritéria (Swianiewicz 2010; Swianiewicz 2011; Nižňanský, Cibáková, Hamalová 2014):

- efektivnost fungování veřejné správy,
- demokratičnost rozhodování,
- financování,
- výhody a nevýhody pro obce, stát a společnost.

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 lépe uspokojovat potřeby a přání místních obyvatel. Často se také očekává, že slučování obcí přispěje k větší profesionalizaci poskytování veřejných služeb a ke snižování celkových nákladů.

Proti slučování obcí hovoří praktické zkušenosti mnohých obcí. Slučováním se totiž většinou počet zaměstnanců nesnižuje. Naopak. Personální náklady jsou většinou vyšší, než činí součet personálních nákladů obcí před jejich sloučením. Větší obce totiž mají obvykle více úkolů, a tudíž vyšší personální náklady. Častým důsledkem slučování obcí je také nárůst byrokracie. Dobrovolnictví (občanská společnost), s nímž se často setkáváme v malých obcích, je po sloučení obcí často nahrazováno činností profesionálních zaměstnanců. Teorie veřejné volby předpokládá, že pro každý úkol existuje odlišná 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 radius svého působení (jinou tržní zónu, atrakční okruh). Výhodu malých obcí někteří spatřují v tom, že jsou většinou přehlednější a méně komplexní, než velké obce, takže jsou schopné rychleji a méně byrokraticky řešit vznikající problémy.

Demokratičnost rozhodování

Jak ukazují příklady i z České republiky, 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 nebo státem), podstatně vyšší, než např. v okolních zemích. Obyvatelé Německa či Rakouska cítí silnou identitu k spolkovým zemím a k historicky vzniklým regionům. Rozhodování o optimální velikosti obce je velmi obtížné i z toho důvodu, že při slučování obcí nemůžeme zohlednit všechny požadavky. Vždy se jedná o politické rozhodnutí, přičemž počet obyvatel je pouze jedním z kritérií.

Financování

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

Výhody a nevýhody pro obce a stát a společnost

Z pohledu obcí se slučováním především posiluje pozice starosty, dochází k profesionalizaci veřejné správy a vytváří se větší prostor pro vyjednávání obcí s regionálními a národními vládami. Jako riziko se nejčastěji uvádí ztráta autonomie a místní identity sloučených obcí.

Z pohledu státu se sloučením obcí vytváří prostor pro vznik kapitálově silnějších a výkonnějších obcí, na které může do budoucnosti přenést některé pravomoci (v rámci pokračující decentralizace) a které poskytují komplexnější veřejné služby.

Z hlediska uplatňování demokratických principů společenského řízení se slučováním obcí 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 anebo střet kulturních odlišností obyvatel původních obcí.

Meziobecní spolupráce

Z pohledu obcí představuje meziobecní spolupráce možnost zachování autonomie a přitom postupné sbližování s okolními obcemi, které mají o spolupráci zájem.

Spolupracují s těmi, se kterými sdílí stejné potřeby a v rámci struktur, které jim vyhovují. Nejčastěji uváděným rizikem meziobecní spolupráce jsou problémy s rozhodováním (dosažení dohody je většinou časově náročné) a s rozpočítáváním nákladů v případě společných služeb nebo projektů. Každá změna vyžaduje intenzivní komunikaci a hledání konsensuálního řešení. Někdy se může jednat o nekonečný proces.

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

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.

K různým formám meziobecní spolupráce

Historie

Spolupráce obcí a měst není novým jevem, ale spíše staletou praxí. O meziměstské spolupráci můžeme hovořit již v případě středověké sítě hanzovních měst, která vznikla ve 14. století. Její institucionalizované orgány rozhodovaly o finančních, obchodních a vojenských otázkách. Později, zvláště v průběhu procesu industrializace se vyvinuly nové formy. Již v roce 1911 byl v Prusku schválen zákon o účelových svazech, který jako první obsahoval zákonnou úpravu veřejnoprávní spolupráce. Na jeho základě vznikly např. *Zweckverband Berlin* nebo *Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk*.

K nárůstu meziobecní spolupráce začalo docházet v 60. letech 20. století. (Heinz, 1998, Beerman a kol., 2002). Zatímco v 70. a 80. letech se o meziobecní spolupráci hovoří jako o inovativním nástroji rozvoje venkovských regionů, tak od 90. let se těžiště diskuse přesouvá k metropolitním regionům, resp. oblastem s vysokou hustotou osídlení. Podle Danielzyka (1999) lze devadesátá léta považovat za „renesanci reformních přístupů, jejímž těžištěm byla meziobecní spolupráce, která byla intenzivně reflektována jak teorií (vědou), tak praxí.

Kontext

Meziobecní (regionální) kooperace jsou dnes stále více propagovány jako nejvhodnější nástroj politiky prostorového (územního) rozvoje. Existuje samozřejmě celá řada překážek, odlišných zájmů a potřeb ze strany starostů, úředníků a obyvatelstva, které meziobecní spolupráci brání.

Podpora meziobecní (regionální) spolupráce se odehrává na pozadí změn v chápání prostorového plánování a řízení a zavádění tzv. nové plánovací kultury, v rámci níž se hledají nové modely, jak řídit územní (prostorový) rozvoj. Na významu získávají různé formy **kooperativního jednání**, které se stává novou plánovací kulturou, která vychází z kritiky přeregulovaného státu blahobytu a poukazují na limity tradičního svrchovaného (hierarchického, dop-down) plánování, především na jeho nedostatečnou

flexibilitu, obecnost (zůstává u plánování, které nevede k prosazení a realizaci plánových opatření) a deficit legitimacy. V důsledku rostoucí fragmentace společnosti také stále více vyvstává otázka, jak do plánovacích a realizačních procesů zapojit velké množství zájmových skupin a jejich odlišné potřeby a zájmy. Vyvstává také otázka participace obyvatel, jak v plánovacích a realizačních procesech zohlednit velké množství rozdílných zájmů odlišných skupin. V územním (prostorovém) plánování se stále více uplatňují participativní přístupy, kdy jsou aktéři z občanské společnosti a ekonomiky systematicky zapojováni do rozhodovacích procesů pod heslem „adresáti řízení musí být spolutvůrci rozhodnutí“. Mění se také sebechápání plánování (jak ti, co plánují, chápou plánovací činnost?). Mění se jeho funkce: od územně-organizačního k akčnímu, realizačně-orientovanému nebo rozvojovému plánování. Úkolem plánování se tak stále více stává „koordinace skrze kooperaci“.

Výzvou pro prostorové plánování se tak stává pomoc při vytváření kooperačních vztahů mezi aktéry veřejného, občanského a podnikatelského sektoru (mezi politikou, ekonomikou a společností). Klíčovou roli přitom sehrává spolupráce obcí (meziobecní spolupráce). V úvahu přitom přicházejí různé kooperační formy, od smluvních dohod až po nezávazné formy, jako např. společné rozvojové koncepty, regionální a meziobecní sítě apod.

Regionalizace a „regional governance“

Dalším důvodem kooperativního jednání je rostoucí expanze akčních území (prostorů) podniků a domácností, v důsledku rostoucí mobility a technického pokroku. Každodenní život lidí se neodehrává již v místě trvalého bydliště, tak jako v minulosti, ale lidé využívají větší prostorovou mobilitu, což se projevuje při výběru místa pro bydlení, práci, nakupování, využívání služeb, volného času apod. „Regionalizace způsobu života“ se odráží v rozsáhlých kulturních, sociálních a ekonomických prostorových vztazích, překračujících hranice obcí, což vede či může vést k rozpadávání funkčních „životních prostorů“ a administrativních hranic, resp. ke snižování možností politického ovlivňování (usměrňování) rozvojových procesů na místní (lokální) úrovni. Současně se konkurenční „boj“ o obyvatele, pracovní síly a investory v důsledku globalizace, technologických změn a liberalizace vnitroeurospkého trhu, nejenom zesiluje, ale přesouvá na regionální úroveň. Rostoucí diskrepance mezi místními kompetencemi a potřebou nadmístních řešení problémů, vyžaduje stále více rozhodnutí na nadmístní, meziobecní, resp. regionální úrovni.

Regionalizace vzniká ze zdola ve formě meziobecní spolupráce, ale i ze shora v průběhu hledání nových způsobů řízení státu, kdy se do popředí dostává modrační funkce.

V důsledku komplexnosti (složitosti) společenských výzev a současně klesajících řídicích kapacit, sleduje stát prostřednictvím regionalizace novou formu politiky – strategii endogenního (samostatného) rozvoje, který využívá endogenního potenciálu a zaměřuje se na aktivizaci regionálních aktérů. Region je tak vnímán nejenom jako „pouhý“ objekt ekonomického a politického jednání, ale je stále více požadována jeho odpovědnost za svůj rozvoj (odpovědnost za sebe sama) a také samoorganizace regionálních aktérů. Úkolem veřejného sektoru je tak role instance, která vytváří rámcové prostředí, mobilizuje soukromé aktéry a iniciuje jejich spolupráci.

Posiluje se také trend k regionalizaci evropské regionální politiky, princip „Evropa regionů“, která sleduje politicko-administrativní decentralizace a propojení lokálních

společenstev v členských státech. Tak například poskytování unijních podpůrných prostředků je stále více vázáno na nadmístní rozhodování, resp. tvorbu integrovaných regionálních rozvojových strategií či koncepcí.

S rostoucím významem regionů jakožto jednacích (rozhodovacích) roviny, roste význam nových nadmístních kooperací. V regionálním kontextu znikají nové organizační struktury, nové rozhodovací postupy, integrují se potřeby a přání místních aktérů atd. Tento proces popisuje „regional governance“ jako samoorganizaci regionů a jejich aktérů, odpovědný sami sobě. (Regional Governance = „Prozess der eigenverantwortlichen Organisation von Regionen und ihren Akteuren“). K kontextu měnícího se pojetí územního (prostorového) plánování a řízení lze podle Fürsta o regional governance (regionálním vládnutí) hovořit za podmínky, že se jedná o síťovou regionální formu samoregulace¹, která zahrnuje aktéry jak z politiky a veřejné správy, tak ekonomiky a občanské společnosti, jejímž cílem (účelem) je podpora (pozitivní zpětná vazba, napředování) regionálního rozvoje. Přes různé názory a pojetí „regional governance“ lze uvést následující charakteristiky:

- široké spektrum aktérů – veřejní aktéři (politika a veřejná správa) a institucionální, soukromí aktéři (ekonomičtí a sociální partneři, občané atd.);
- základ tvoří málo institucionalizované sítě, to znamená relativně stabilní komunikační a směnné vztahy mezi aktéry;
- cílem je koordinace aktivit mezi jinak rovnoprávnými, autonomními aktéry, s jejich mnohdy konkurenčními a současně navzájem závislými zájmy;
- obsahem jsou společenské (společné) úkoly jako společné zájmy;
- formou je ne-hierarchická koordinace, vyjednávání a vzájemné ovlivňování kombinované s takovými mody řízení jako jsou regulace, pobídky, soutěže.

V případě *regional governance* se obecně nejedná o tradiční pojem regulace (řízení) jakožto intencního (záměrné, plánovitého, účelového) ovlivňování jednání, nýbrž o struktury a procesy koordinace jednání prostřednictvím kooperace mezi aktéry, resp. organizacemi.

Z pohledu praxe regionálního rozvoje představuje regional governance teoreticky solidní přístup, který má dva důležité aspekty:

- Z první, úspěch řízení územního (prostorového) rozvoje není závislý na organizacích a nástrojích příslušných státních institucí, nýbrž je závislý na tom, jak jsou různí aktéři, kteří regionální rozvoj ovlivňují, schopni spolupracovat.
- Za druhé, tento přístup poukazuje na klíčový význam kooperace, což vyžaduje tvorbu vhodných organizačních forem a pravidel rozhodování, přičemž činnost těchto organizací musí být nepřetržitě vedena a evaluována. Mimoto je zapotřebí dlouhodobá stabilizace a spojování dobrovolných kooperačních vztahů mezi obcemi a městy, ekonomickými subjekty a obyvateli regionu prostřednictvím aktivního managementu sítí, resp. regionálního managementu.

¹ Samoorganizace je proces, při němž vzájemným působením mezi složkami neuspořádaného systému vzniká nějaká podoba řádu. Tento proces je spontánní a není nijak centrálně řízen. Samoorganizace se vyskytuje ve fyzikálních, chemických, biologických, sociálních a kognitivních systémech.

Pojem kooperace se používá v různých vědeckých disciplínách, kde nachází rozdílné použití. V praxi regionálního rozvoje je jednoznačné vymezení pojmu kooperace prakticky nemožné, resp. obtížně odlišitelné od takových pojmů, jako síť nebo aliance.

Kooperací obecně označujeme „dobrovolnou součinnost nebo spolupůsobení několika aktérů při dosahování určitého cíle“. Podle Knielinga rozlišujeme dvě dimenze kooperace. Za první jakožto nástroj, přičemž v popředí stojí přínos, resp. vliv na regionální rozvoj. Za druhé kooperaci jakožto formu jednání, to znamená způsob (metodu) jak kooperační procesy metodicky vytvářet, organizovat (viz organizační vzory) atd.

V rámci *regional governance* lze identifikovat různé kooperační vztahy, které vytvářejí síť kooperačních vztahů mezi aktéry. V závislosti na možných konstelacích aktérů jsou mezi obcemi a městy, hospodářskými aktéry a občany možné různé formy spolupráce. Často v této souvislosti hovoříme o kooperativním regionálním rozvoji.

Meziobecní a regionální kooperace se od ostatních forem kooperace odlišují především tím, že primární roli v nich hrají územně-správní celky (Fürst, Knieling, 2005, 531). Na tomto pozadí se pojmy regionální kooperace a meziobecní kooperace v minulosti často používaly jako synonyma. Přestože se oba pojmy definičně protínají, je smysluplné mezi nimi rozlišovat.

Pod označením „meziobecní kooperace“ chápe Lummerstorfer (2006, s. 55) „formální nebo neformální spolupráci mezi minimálně dvěma obcemi, která vzniká prostřednictvím koordinace činnosti, je založena na dobrovolnosti a společných cílech a týká se jednoho nebo více výkonů“. Dodává k tomu, že není důležité, zda takový úkol či službu vykonává jedna obec, všechny obce nebo když výkon takové služby obce přenesou na samostatnou právnickou osobu. V důsledku toho nemůžeme v případě slučování nebo reorganizaci územně-správních jednotek hovořit o meziobecní spolupráci, neboť se v tomto případě mění právní statut obcí. V souvislosti s kooperačními partnery zdůrazňuje Spannowski, že je kromě obcí možná participace také dalších subjektů veřejné správy nebo soukromých aktérů. V této souvislosti rozlišuje Hesse v závislosti na pozici zúčastněných aktérů ve správní hierarchii mezi horizontální a vertikální formu spolupráce. Horizontální spolupráci chápe jako spolupráci aktérů na téže územně-správní rovině, zatímco vertikální spolupráci mezi jednotlivými územně-správními rovinami. S ohledem na vytváření meziobecních kooperací je klíčové nalezení minimální shody ve vnímání problémů a vědomí společných cílů. Nějaká formalizace nebo tvorba právních (smluvních) závazků nebo povinností, s ohledem na učiněnou dohodu, není podmínkou jejich vzniku.

Formy meziobecní spolupráce (obecně)

Kooperace mohou být iniciovány jak shora – dolů "top-down" (formou nařízení či pobídek) tak i zdola-nahoru "bottom-up" (z iniciativy regionálních aktérů). Beckmann (1999) v této souvislosti uvádí, že pobídkou k meziobecní spolupráci jsou v první řadě dotační programy se specifickými požadavky na její organizační a institucionální formu. Většina případů meziobecní spolupráce ale vzniká na základě iniciativy regionálních aktérů. V této souvislosti rozlišujeme různé formy spolupráce. Pod tzv. "tvrdými" formami spolupráce chápeme takové oblasti, které vyžadují jednání, resp. řešení konkrétních nedostatků nebo problémů jako je nedostatek zdrojů, potenciální škody na životním prostředí. Příkladem, může být zřízení účelové organizace řešící zásobování

vodou. Úkolem tzv. "měkkých" forem spolupráce je např. budování lepší pozice sdružení obcí vůči konkurenčním regionům apod.

Rozlišujeme různé formy spolupráce na regionální úrovni. (Danielzyk, 1999) rozlišuje následující faktory kategorizace forem meziobecní spolupráce: druh spolupráce, stupeň institucionalizace, právní forma, způsob financování a oblast působnosti. Podle forem spolupráce rozlišujeme mezi formálními a neformálními kooperacemi nebo mezi veřejno-právními a soukromoprávními kooperacemi. Podle úkolů, resp. obsahového vymezení lze pak vytvářet kooperace zaměřující se na jednu dimenzi, zaměřující se na více dimenzí nebo tematicky zaměřené kooperace.

S ohledem na základní orientaci kooperace rozlišujeme dvě formy: na jedné straně spolupráci obcí orientovanou na řešení konkrétních dílčích problémů (problémově-orientovaná spolupráce), snažící se o zabezpečení nebo optimalizaci rutinních oblastí, jako je např. technická infrastruktura. Na druhé straně spolupráci strategické povahy zaměřenou na realizaci dlouhodobých cílů, jakými jsou zvyšování regionální konkurenceschopnosti nebo budování pozitivní image. První typ spolupráce se zaměřuje na realizaci konkrétních opatření. Naproti tomu v druhém případě spočívá spolupráce nejčastěji na zpracování společné rozvojové strategie pro celý region. Uplatňuje se většinou integrační přístup se širokým spektrem řešených témat. Úzce s tím souvisí okruh zúčastněných aktérů. Zatímco v případě účelových forem spolupráce se jedná o spolupráci těch, jichž se daná záležitost přímo dotýká, tak v druhém případě je principiální snahou zapojit do spolupráce pokud možno všechny relevantní aktéry.

Obrázek 11-1: Obecné charakteristiky meziobecní spolupráce

Zaměření – orientace na konkrétní úkoly nebo projekty versus strategická orientace na potřeby celého regionu
Přístup – sektorový/ monofunkční versus multifunkční, integrovaný
Zúčastnění aktéři – územně-spojení, funkčně-spojení
Iniciativy – ze zdola nahoru, ze shora dolů
Institucionalizace – formální versus neformální
Právní forma – veřejnoprávní versus soukromoprávní

Zdroj: Klemme (2002), Schulitz a Knoblauch (2011).

Podle Fürsta a Knielinga existuje rozdíl mezi meziobecní a regionální spoluprací v tom, že v rámci interkomunální spolupráce se sdružují prakticky výhradně územně vázaní aktéři, zatímco v případě regionální spolupráce také funkčně-vázaní aktéři, reprezentující různé společenské nebo odborné zájmy. Mimoto regionální kooperace vznikají na různých velkých prostorových úrovních (na úrovni okresů či krajů), působí tedy na větším území, mají zpravidla dlouhotrvající a strategické cíle a usilují o integrované přístupy.

Organizační formy meziobecní spolupráce

Z organizačního hlediska lze meziobecní spolupráci rozlišovat podle stupně institucionalizace, vymezení regionu (administrativní hranice, funkční nebo flexibilní vymezení), právní formy, nositelé rozhodování nebo podle kompetencí (viz následující obrázek).

Obrázek 1-2: Organizační formy meziobecní spolupráce

		Vymezení regionu	Právní forma	Nositelé rozhodování	Kompetence
Tvrdé formy spolupráce	Regionální územní korporace	Administrativní členění	Územní korporace	Regionální parlament	Právně závazné plánování, odborné úlohy
	Regionální svazy	Administrativní členění	Svaz	Představenstvo svazu	Regionální plánování, regionální rozvojové koncepce, odborné úlohy
Měkké formy spolupráce	Regionální konference	Funkční vymezení	Dohoda	Regionální konference, Řídící skupina	Regionální rozvojové koncepce, stěžejní projekty
	Regionální sítě	Funkční, flexibilní vymezení	Žádná právní forma	Nikdo	Regionální rozvojové koncepce, stěžejní projekty, spolupráce ad-hoc

Zdroj: vlastní zpracování podle Schupperta (2005).

Tvrdé formy spolupráce

Za "tvrdé" formy meziobecní spolupráce jsou považována institucionální řešení, která spočívají v přenesení (odevzdání) kompetencí jednotlivých aktérů na novou organizační formu. Tyto formy spolupráce se od měkkých kooperací odlišují tím, že u nich nevytvářejí žádné nové rozhodovací jednotky, resp. nevznikají žádní noví nositelé rozhodování. Institucionální řešení pak představuje takový kooperační model, kdy jsou obce začleňovány od nadřazených institucionálních struktur. V takovém případě se setkáváme s následujícími formami spolupráce:

- **Regionální (územní) korporace** je korporace, jejíž zodpovědnost a územní působnost je jasně vymezena. Jedná se o prostorově ohraničenou část daného státu. V úzkém pojetí jsou územními korporacemi např. obce, okresy, kraje. V některých zemích jimi mohou být také obecní společenství (Francie) nebo komunální svazy (Německo). V širším pojetí se může jednat o spolkové země nebo švýcarské kantony. Úlohy, pozice a funkce územní korporací v rámci daného národního (státního) politického systému určuje stupeň centralizace/decentralizace. Územní korporace jsou nejvíce formalizovaným organizačním model regionální spolupráce, které při svém zakládání vykazují vysoké transakční náklady a předpoklady (Fürst, Knieling, 2005).
- **Regionální sdružení (svazy)** se v některých zemích (např. v Německu) dále dělí na regionální plánovací svazy a účelové svazy. V rámci těchto svazů se dobrovolně slučují obce a města, které řeší společné úlohy. V případě účelových svazů je spolupráce založena na projektové činnosti při řešení jasné definovaných témat. Účelové svazy představují tradiční formu spolupráce, která může mít řadu podob a je využívána z důvodu efektivnějšího plnění komunálních úloh, např.

zásobování, odpadové hospodářství, dopravní obslužnost, zajištění sociální infrastruktury atd. Regionální plánovací svazy slouží především k tomu, aby byl rozvoj příslušného regionu efektivně řízen (viz myšlenka regionálního managementu) a aby docházelo ke koordinaci činnosti místních/ regionálních aktérů. V některých zemích, jako např. v Německu představují regionální plánovací svazy formy spolupráce, které disponují kompetencemi v oblasti územního/prostorového plánování.

Měkké formy spolupráce

Mezi měkké formy spolupráce lze zahrnout takové organizační formy meziobecní spolupráce, které se neřídí veřejným právem, takže nemohou činit žádná právně závazná ustanovení. Spoléhají se na zapojení zúčastněných aktérů a na prosazování společných zájmů na politické úrovni. Měkké formy spolupráce mohou obsahovat obsahově velice různorodé oblasti spolupráce a organizační formy (viz následující obrázek). Tyto formy spolupráce mohou být zaměřeny na jedno specifické téma nebo na větší počet témat. Z hlediska právní formy se může jednat o nezávazné nebo podle soukromého práva organizované formy spolupráce.

Obrázek 1-3: Měkké formy spolupráce

Obsahové vymezení	Právní forma	Forma spolupráce
zaměření na jednu tematickou oblast nebo projekt	právně nezávazná	projektově zaměřená spolupráce vycházející z diskusních fór odborníků nebo pracovních skupin
založen pouze pro jednu tematickou oblast	soukromoprávní, např. s. r. o. nebo smlouvy podle soukromého práva	spolupráce disponující centrální kanceláří s vlastním rozpočtem a personálem
integrační, mezioborové zaměření	právně nezávazná	mezioborová organizační forma se zaměřením na definované cíle a oblasti spolupráce, např. regionální konference, síť měst, regionální rozvojové koncepty apod.
integrační, mezioborové zaměření	soukromo-právní	koordinace spolupráce vlastní kanceláří, regionální nebo rozvojová agentura

Zdroj: vlastní zpracování podle Schupperta (2005).

V praxi bývá často obvyklé, že dlouhotrvající, zpočátku ad-hoc spolupráce obcí a měst vede k vyšší míře institucionalizace spolupráce. Důvodem tak bývá upevnění (stabilizace) procesu spolupráce, neboť s vyššími požadavky na kolektivní řízení je nutné provést odpovídající dělbu práce. Rozdělit stanovené úkoly a následně kontrolovat jejich plnění. Z toho důvodu je při institucionalizaci (podle soukromého práva) většinou zřizována kancelář, která disponuje vlastním rozpočtem a personálem. Při zřizování kanceláře jsou pak upřednostňovány standardní, prověřené organizační modely. V rámci veřejnoprávních forem meziobecní spolupráce jsou většinou upřednostňována neformální pracovní společenství (sdružení nebo účelové svazy). Z pohledu soukromého práva jsou nejčastěji voleny tzv. regionální managementy (organizace meziobecní spolupráce).

Neformální, měkké formy spolupráce zažívají od 90. let 20. století výrazný nárůst. Výhodou je především skutečnost, že jejich iniciace je poměrně jednoduchá a místní/

regionální aktéři nemusí podstupovat riziko závaznosti. Nejsou zpravidla ničím vázáni a mohou od spolupráce odstoupit, pokud jim nepřináší očekávané efekty.

2. Slučování obcí a meziobecní spolupráce ve vybraných evropských zemích

Cílem této kapitoly je analýza zkušeností vybraných evropských zemí (Francie, Itálie, Německo, Rakousko, Švýcarsko, Švédsko, Dánsko a Finsko) se slučováním obcí a se stavem meziobecní spolupráce.

Francie

Veřejná správa ve Francii prošla dlouhým vývojem, má dlouhou tradici a po reformách v 90. letech minulého století je nyní vykonávána na pěti úrovních: centrální úroveň, regiony (22 + 4 zámořské), departментy (96 + 4 zámořské), arrondissementy (342) a kantony (4035) a více než 36 tisíc obcí.

Francie má podobně rozdrobenou obecní strukturu jako Česká republika nebo Slovensko. Přibližně 76% obcí má méně než 1 000 obyvatel, resp. 69 % obcí méně, než 700 obyvatel. Průměrná velikost obcí se pohybuje kolem 1 300 obyvatel.

Kompetence obcí jsou poměrně rozsáhlé. Odpovídají za základní školství, realizaci sociální politiky, zajišťují kulturní a sportovní činnost, poskytují veřejné a veřejně prospěšné služby (zásobování vodou, odpadové hospodářství, místní komunikace a veřejná doprava, veřejná zeleň a veřejná prostranství apod.).

Počátky značně fragmentované municipální struktury je nutné hledat již v období Velké francouzské revoluce. Roztříštěnost je hlavním důvodem, proč se ve Francii obce velmi často sdružují. Již koncem 19. století se objevují diskuse o slučování obcí a o potřebě meziobecní spolupráce. Naši pozornost zaměříme především na poválečný vývoj (West 2007; Kerrouche 2010).

Dá se říci, že po celé poválečné období se francouzské vlády snažily snížit počet obcí, ale většinou neúspěšně. Zvláště od 60. A 70. let se začínají projevovat problémy s financováním a přizpůsobováním se novým podmínkám. Začínají se objevovat různé koncepce, snaží se o racionalizaci a modernizaci francouzské veřejné správy, včetně otázek územně-správního členění. V mnoha evropských zemích byly podniknuty reformní kroky vedoucí ke slučování obcí, které nepřímě tlačily na francouzské vlády, aby se tímto problémem začaly také vážně zabývat. Je nutné podotknout, že otázka slučování obcí byla ve Francii vždy velmi citlivá a politicky problematická. (Kerrouche 2010).

Prvním pokusem o změnu byl zákon o slučování obcí z roku 1971, nazývaný podle tehdejšího ministra vnitra Marcellin. Jeho cílem bylo zefektivnění územní správy na lokální úrovni. Uvedený zákon vedl k rozdělení francouzských obcí do tří kategorií:

- obce, které svými silami dokáží zaručit svůj rozvoj obce,
- obce, které musí sdružovat své zdroje a
- obce, které musí být sloučeny.

Původní návrh Marcellinova zákona se nepodařilo prosadit. Členy parlamentu a schvalovateli zákona byli četní starostové obcí, kterým se podařilo účinnost tohoto zákona významným způsobem zmírnit. Původně totiž měli o slučování rozhodovat

prefekti, nakonec ale bylo schváleno, že rozhodnutí o sloučení bude ponecháno v kompetenci místních zastupitelstev. Prefekti mohli podle tohoto zákona nařídít obcím sloučení pouze v případě, že to odsouhlasily příslušné místní rady. Pokud jedna či více místních rad vyjádřily nesouhlas se sloučením, mohli prefekti takové veto obejít, pokud měli souhlas představitelů departmentů. Pokud prefekt nezískal ani tento souhlas, mohl se ještě pokusit předložit danou věc k vyjádření občanům v místním referendu. Slučování obcí podle zmíněného zákona bylo dobrovolné, takže obcí ochotných se sloučit bylo velmi málo (Kerrouche 2010; Novák 2007; Švec 2009).

Francouzi se silně identifikují se svými obcemi, takže existuje silný místní patriotismus. Obce jsou proto vnímány jako základní stavební kameny demokratického uspořádání země. Francouzský komunální systém vykazuje tendenci odolávat jakýmkoliv reformním snahám. Uchovává si svoji tradiční podobu, sahající, jak již bylo zmíněno, do období Velké francouzské revoluce (West 2007; Kerrouche 2010).

Neúspěšné snahy o slučování obcí v 60. a 70. letech minulého století vedly k tomu, že francouzské vlády začaly podporovat alespoň spolupráci obcí a hledat tak alternativní formu, jak řešit existující problémy. Snažily se obce přesvědčit o výhodách spolupráce a motivovat je k navázání kooperačních vztahů. Začaly se objevovat různé formy spolupráce v takových oblastech, jako technická infrastruktura, zásobování obyvatel, sociální služby, dopravní obslužnost, odpadové hospodářství apod. Obce se postupně naučily společně plánovat budoucnost (Kerrouche 2010).

Francie má s meziobecní spoluprací bohaté zkušenosti. Snahy o spolupráci obcí sahají hluboko do historie. Neformální spolupráce mezi obcemi existovala odjakživa. Již koncem 19. století vznikají první legislativní předpoklady. V roce 1890 byl přijat zákon, který vytvořil právní rámec pro meziobecní spolupráci. Na jeho základě začala vznikat sdružení obcí (*Syndicats de communes*), což je nejstarší právní forma meziobecní spolupráce ve Francii. Zákon jim umožňoval zakládat „veřejná zařízení meziobecní spolupráce“ (*EPCI - Etablissements publics de coopération intercommunale*). Jednalo se většinou o dobrovolnou a flexibilní formu spolupráce, bez nějakých větších snah o integraci či kooperaci. Cíle a úkoly těchto uskupení vymezovaly samotné obce, podle jejich potřeb a přání. Jak doba trvání, tak územní vymezení těchto sdružení, bylo plně v kompetenci obcí. Často se stávalo, že sdružení vytvořily obce patřící do různých departmentů. Jednalo se především o spolupráci v oblasti elektrifikace, zajištění veřejné dopravy, svoz komunálního odpadu a zásobování vodou (West 2007; Novák 2007). K výraznému nárůstu sdružení obcí (*syndicats*) došlo po druhé světové válce. Jestliže v roce 1939 bylo ve Francii 2200 jednoúčelových sdružení, tak v roce 1953 jich bylo již 3823 (Kerrouche 2010).

Zákon z roku 1955 umožnil zakládat smíšená sdružení (*Syndicats mixtes*), která umožňují spolupráci mezi obcemi na jedné straně a regiony, departementy a dalšími veřejnými institucemi na straně druhé. Tato forma spolupráce se osvědčila zvláště v oblasti cestovního ruchu anebo odpadového hospodářství (West 2007).

Zákon z roku 1959 umožnil francouzským obcím vytvářet víceúčelová zařízení (*SIVOM – Les syndicats à vocation multiple*), umožňující spolupráci ve vícero oblastech. V rámci těchto struktur obce nejčastěji spolupracovaly v oblasti občanské vybavenosti, školství, kultury, dopravy, cestovního ruchu, svozu odpadu a požární ochrany. Při rozhodování se neuplatňoval princip jednomyslnosti, ale princip kvalifikované většiny.

Od roku 1959 je možné ve Francii zakládat také okresy – distrikty (*Districts*). Původně se mělo jednat o meziobecní spolupráci v rámci velkých městských aglomerací při

budování nové infrastruktury. Postupně se ale tato forma územní spolupráce rozšířila i do venkovských regionů. Na rozdíl od sdružení obcí mohly okresy (distrikty) vybírat vlastní daně a výkon některých jejich kompetencí byl povinný a vyplýval přímo ze zákona. Jednalo se hlavně o správu bytového fondu anebo o požární ochranu. Princip územní celistvosti sice nebyl přímo nařízen, ale obecně považován za žádoucí. Při rozhodování se uplatňoval princip kvalifikované většiny. Během 60. a hlavně 70. let se objevila řada finančních pobídek, která zakládání distriktů urychlila. V roce 1980 bylo 147 a v roce 1992 již 214 distriktů. Přes nárůst jejich počtu, byly nakonec distrikty v roce 2002 zrušeny, resp. transformovány na městská společenství, společenství aglomerací nebo společenství komun (na základě zákona z roku 1999). (Kerrouche 2010; Vajdová 2006; West 2007)

Městská společenství (*communautés urbaines*) mohla vznikat již od roku 1966. Vytvoření čtyř z nich bylo přímo iniciováno zákonem. Jednalo se o města Lyon, Lille, Bordeaux a Strasbourg. Později vzniklo dalších pět (Cherbourg, Brest, Le Mans a Le Creusot-Montceau-les-Mines). Problematické bylo, že pokud se obce jednou rozhodly do takového společenství vstoupit, tak již nemohly vystoupit. Další podmínkou bylo, aby městská sdružení měla více jak 50 tisíc obyvatel. Později byla hranice snížena na 20 tisíc. Nejednalo se o příliš oblíbenou formu meziobecní spolupráce. Jejím úkolem byla především integrace městské a příměstské dopravy, dále pak rozvoj infrastruktury, zásobování vodou, protipožární ochrana, budování průmyslových zón, územní plánování a obecně podpora ekonomického rozvoje. Vytýkána jim byla hlavně malá flexibilita organizačního uspořádání a rozhodování. (Kerrouche 2010).

Vznik několika nových organizačně-právních forem meziobecní spolupráci v 60. a 70. letech vedl k tomu, že se francouzské obce dokázaly do určité míry vyrovnat s narůstající komplexitou řešených problémů. Předmětem kritiky se stal rostoucí počet nových organizací a jejich zaměstnanců, přičemž počet obcí zůstával stále stejný. Pokud se jednalo např. o oblast technické nebo občanské vybavenosti, tak se obce většinou dokázaly domluvit. Horší to bylo v oblasti společného poskytování a financování sociálních služeb.

Podle zákona z roku 1983 začala vznikat sdružení nových aglomerací (*SAN - Syndicats d'agglomération nouvelle*). Jejich zakládání reagovalo na trend suburbanizace. Zpočátku se jednalo hlavně o tři největší městské aglomerace Paris, Marseille a Lyon. Úkolem těchto sdružení bylo především zabezpečení ekonomického rozvoje, dopravní obslužnosti, bytové výstavby a koordinace investiční výstavby.

K nebývalému nárůstu meziobecní spolupráce ve Francii došlo počátkem 80. let 20. století. Důvodem byla hlavně zostřující se globální, resp. evropská soutěž mezi obcemi a městy. Spolupráce obcí měla vést ke zvýšení konkurenceschopnosti francouzských obcí, a přilákat nové investory. Důležitým motivem bylo také snižování nákladů při poskytování veřejných služeb.

Počátkem 90. let minulého století se objevují nové představy, snažící se o celkovou reformu veřejné správy ve Francii. Objevilo se několik návrhů, jak postupovat. Většina z nich požadovala, aby se posílil strategický rozměr meziobecní spolupráce. Aby předmětem spolupráce do budoucnosti nebylo pouze společné poskytování veřejných služeb, ale také podpora ekonomického rozvoje a společné strategické plánování. Další změna se týkala způsobu rozhodování. Nadále již nebyla požadována jednohlasnost při hlasování, ale prostá většina hlasů.

Zákon z roku 1992 umožnil vznik společenství obcí (*Communautés de communes*), společenství měst (*Sommunautés de villes*) a městských společenství (*Communautés urbaines*). Tvůrci toho zákona předpokládaly, že uvedené formy zajistí společné územní a strategické plánování a ekonomický rozvoj a přispějí k racionalizaci a zefektivnění meziobecní spolupráce ve Francii. Tento zákon v podstatě vytvořil systém, v rámci něhož mohly do budoucnosti vzniknout pouze tři formy meziobecní spolupráce. Měl přispět ke snížení počtu jednoúčelových a víceúčelových sdružení obcí (*syndicats*) a zabránit tak samovolnému a neuspořádanému rozvoji meziobecní spolupráce. Jeho přijetí bylo vedeno snahou o systematictější a koncepčnější přístup k meziobecní spolupráci. Zákon inicioval v každém departementu vznik komise pro meziobecní spolupráci (*CDCI - Commission départementale de coopération intercommunale*). Do jejich agendy spadala hlavně oblast ekonomického rozvoje, územní správy přenesené z členských obcí, dopravní infrastruktury, bytové výstavby, ochrany životního prostředí a v neposlední řadě správa předškolních, školních a kulturních zařízení. Zmíněné tři formy meziobecní spolupráce vycházely z principu dobrovolnosti. Hlavním zdrojem financování byly místní daně. Jednalo se o hlavně společnou živnostenskou daň (*TPU - Taxe professionnelle unique*), která byla přenesena z úrovně obcí na tuto společenství. V praxi ovšem nebyla příliš využívána. V roce 1998 mělo tuto živnostenskou daň zavedeno pouze 80 z celkového počtu 1500 společenství obcí. Všechny tři formy meziobecní spolupráce byly relativně štědře finančně podporovány. Významnou roli sehrál vládní dotační program (*DGF - Dotation globale de fonctionnement*). Slabou stránkou zmiňovaného zákona bylo, že neumožňoval obcím, aby si formu meziobecní spolupráce přizpůsobily svým potřebám a představám. Také mu bylo vytýkáno, že dostatečně nebere v úvahu rozmanitost místních/ regionálních aktérů. Obce proto měly tendenci zakládat spíše tradiční, jednodušší a flexibilnější sdružení obcí, jejichž počet v 90. letech značně narostl (Novák 2007; West 2007).

Dalším významným mezníkem se stal rok 1999, v němž začal platit zákon *Chevénement*. Hlavním jeho cílem bylo zjednodušení a zefektivnění francouzského systému meziobecní spolupráce. Byl reakcí na zákon z roku 1992, kterému se nepodařilo redukovat počet různých forem meziobecní spolupráce, ačkoliv to byl jeho hlavní úkol. Nový zákon zavedl princip geografické (územní) celistvosti a přijal některé nové zásady. Zachoval dvě již existující a dobře fungující formy meziobecní spolupráce: společenství obcí (*Communautés de communes*) a aglomerační společenství (*Communautés d'agglomération*). K posílení meziobecní spolupráce a zajištění vyšší míry její integrace měla přispět hlavně státní finanční podpora. Cílem organizací meziobecní spolupráce (podle nového zákona) mělo být zajištění komplexního ekonomického a sociálního rozvoje a poskytování kvalitních veřejných služeb.

Obce si na základě zákona z roku 1999 mohly vybrat ze tří nabízených forem meziobecní spolupráce, přičemž prefekti (zástupci státní správy v regionech) mohli obcím nařídit zapojení do některé z uvedených forem. Obce tak byly zákonem de facto donuceny, aby se do roku 2002 jeho podmínkám přizpůsobily a některou z forem meziobecní spolupráce přijaly. K 1. lednu 2002 měly přestat existovat distrikty a společenství měst, resp. před tímto datem se měly transformovat do nabízených forem. Pokud této možnosti nevyužily, automaticky se stávaly společenstvími obcí. Zákon předpokládal, že pokud se obce rozhodnou vytvořit některou z nabízených forem meziobecní spolupráce, tak se budou muset zároveň zříci některých svých kompetencí, které tak budou přeneseny na nově vytvářené organizační struktury. Každá organizace

meziobecní spolupráce si musela vymezit své úkoly – povinné a nepovinné pravomoci. Snahou bylo, aby nedocházelo ke konfliktům a zdvojování některých kompetencí.

- Aglomerační společenství (*Communautés d'agglomération*) byla vytvářena v městských regionech s minimálním počtem 50 tisíc obyvatel, přičemž se mělo jednat o spádové území jednoho nebo více středisek osídlení s více jak 15 tisíci obyvateli. K povinným kompetencím (*compétences obligatoires*) patřila společná správa daného území, územní plánování a podpora ekonomického rozvoje. Doplňkově si obce mohly vybrat tři z dalších oblastí jako zásobování vodou, svoz a likvidace odpadů, správa silnic, sport a kultura nebo ochrana životního prostředí. Aglomerační společenství, jež nahradila společenství měst, se nakonec stala velmi populární formou meziobecní spolupráce, k čemuž mimo jiné přispěly i štědré státní dotace ve výši 38 EUR na obyvatele. Dalším významným zdrojem financování se stala jednotná živnostenská daň (Kerrouche 2010; Novák 2007).
- Městská společenství (*Communautés urbains*) jsou organizační platformou pro velké městské aglomerace. Proto bychom měli hovořit spíše o velkoměstských společenstvích nebo o metropolitních regionech. Podmínkou jejich vzniku je více než 500 tisíc obyvatel žijících na daném území. K povinným kompetencím patří ochrana životního prostředí, řízení společných služeb, a celkový sociální, ekonomický a kulturní rozvoj daného území. Jako doplňkové si mohou obce a města zvolit tři z oblastí jako zásobování vodou, správa silnic, sportovní a kulturní vybavenost. Městská společenství musejí zavést jednotnou živnostenskou daň. Státní dotace na jednoho obyvatele činí 72 EUR na obyvatele (Novák 2007).
- Společenství obcí (*Communautés de communes*) vznikají hlavně ve venkovských a řídko osídlených územích. Podmínkou je minimálně 15 tisíc obyvatel. Činnost společenství obcí je financována hlavně z dotací, které činí 18 až 28 EUR na obyvatele, podle velikosti obce. Nemohou ale vybírat živnostenskou daň (Novák 2007).

Zákon z roku 1999 představuje kompromis mezi snahou centrální vlády racionalizovat francouzský systém místní správy a touhou obcí po autonomii. Jeho předností je, že vymezuje rámcové podmínky meziobecní spolupráce (podmínky vzniku, úkoly, pravidla rozhodování), přináší štědrrou finanční podporu, přičemž konkrétní podobu meziobecní spolupráce ponechává na místních a regionálních aktérech. Podle mnohých autorů představuje zákon z roku 1999 revoluci v oblasti místní správy. Organizace meziobecní spolupráce vytvářejí čtvrtou úroveň v rámci systému francouzské územní správy. Jak uvádí např. Kerrouche (2010: 172), tak „úspěch meziobecní spolupráce ve Francii vyústil ve vznik nového stupně územní samosprávy, kterou nyní tvoří obec, společenství obcí, department a region“. Na druhé straně se stále častěji objevují kritiky, že celý systém územní správy je příliš komplikovaný a decentralizovaný, přičemž často dochází k překrývání kompetencí. S odstupem času se navíc ukazuje, že ani po decentralizaci, která započala v 80. letech 20. století, se role státu, úměrně tomu, nezmenšila. Dochází tedy spíše k celkovému růstu veřejného sektoru (včetně pracovníků veřejné správy), jehož rozsah začíná být vnímán i na francouzské poměry jako nadměrný a neudržitelný (West 2007; Kerrouche 2010; Kypetová 2010; Kypetová 2013).

Jak společenství obcí vznikají?

Vznik společenství obcí ve Francii má dvě fáze. V iniciační fázi se obce domlouvají o úkolech a cílech společenství a také o jeho územním vymezení. Formálně vznikají organizace meziobecní spolupráce nařízením prefekta (zástupce státní správy), který svým rozhodnutím stvrzuje, že nově vznikající subjekt je schopen zajistit jak povinné, tak dobrovolné kompetence. Hlavním rozhodovacím kritériem je přínos zakládané organizace pro komplexní rozvoj dané regionu. Nikoliv její přínosnost nebo výhodnost pro jednotlivé obce. Prefekt proto na jedné straně nemusí vznik sdružení povolit, anebo na druhé straně může do společenství začlenit obce, které se původně jeho členy stát nechtěly. V případě nesouhlasu mají obce právo obrátit se se stížností na správní soud. (Kypetová 2013)

Společenství obcí řídí rada, která se skládá z volených představitelů jednotlivých obcí, delegovaných obecními zastupitelstvy. Počet a rozdělení zástupců je plně v kompetenci sdružených obcí. Pokud se obce nedohodnou, vychází se z počtu obyvatel jednotlivých obcí. Příslušný zákon (1999) stanovuje, že každé obci přísluší alespoň jeden mandát a žádná z obcí nemůže disponovat nadpoloviční většinou mandátů. Rada volí svého předsedu a místopředsedy. Rozhodnutí ohledně rozsahu kompetencí musí být schváleno buď dvěma třetinami hlasů sdružených obcí, reprezentujících současně více než polovinu obyvatel nebo polovinou hlasů sdružených obcí reprezentujících současně více než dvě třetiny obyvatel. (Kypetová 2013)

Společenství obcí musí ze zákona zajišťovat dvě povinné kompetence (územní a strategické plánování a podpora ekonomického rozvoje) a alespoň jednu z dalších výběrových kompetencí: sociální služby, ochrana přírody, bytové hospodářství, sociální bydlení, údržba místních komunikací, odpadové hospodářství, správa a provoz předškolních, školních, sportovních a kulturních zařízení. Aby mělo společenství obcí nárok na státní dotaci, musí vykonávat alespoň čtyři ze zmíněných kompetencí. Obce mohou na společenství obcí dobrovolně převést prakticky všechny své kompetence.

Na podzim 2009 schválila francouzská vláda návrh reformy územní samosprávy, která zahrnuje celou řadu opatření. Reorganizaci nekoncentrované státní správy, změnu volebního zákona s cílem sloučení departementálních a regionálních zastupitelů a významné změny v oblasti financování. Cílem této reformy je postupné snižování počtu zaměstnanců v regionálních prefekturách a podprefekturách, které by měly zůstat pouze v řídicí osídlených územích. Podprefektury by se měly více orientovat na spolupráci s volenými zastupiteli a poskytovat pomoc hlavně venkovským obcím. Dohled nad dodržováním zákonnosti se přesunula na úroveň regionálních prefektur (Kypetová 2010).

Podstatné změny se dotýkají celého francouzského systému veřejné správy. Cílem reformy je zprůhlednění pravomocí a zvýšení odpovědnosti jednotlivých stupňů samosprávy. Posiluje také význam organizací meziobecní spolupráce a nově upravuje otázky jejich organizační výstavby a systému rozhodování. Také byla zavedena nová forma meziobecní spolupráce - tzv. metropole, čítající nejméně 450 tis. obyvatel (Beyer 2015).

Prohloubení meziobecní spolupráce má zastavit současný trend nárůstu pracovníků organizací meziobecní spolupráce. V dalších zákonech by měly být řešeny kompetence departementů a regionů, včetně snahy o snižování počtu jejich pracovníků.

S vyššími (nadobecními) územními celky významně souvisí reforma volených zastupitelů. Departementální a regionální zastupitelé se v minulosti volili na šest let. Od roku 2014 se ve Francii volí pouze teritoriální zastupitelé, kteří reprezentují departement i region. Došlo tak k zprůhlednění vztahu mezi občany a zastupiteli na regionální úrovni, a ke snížení počtu zastupitelů zhruba na polovinu.

Ochota k meziobecní spolupráci významně souvisí se způsobem jejího financování. Kromě státních dotací pro spolupracující obce se pro řadu sdružení stal hlavním zdrojem financování výnos ze živnostenské daně (*taxe professionnelle*). Zejména sdružení, která investovala do rozvoje průmyslových a obchodních zón, získávala prostředky na další činnost formou zvýšeného daňového výnosu. Bohužel právě tato daň se v posledních letech snižuje. Jako důvod ke snižování této místní daně se obecně uvádí snaha o podporu podnikání, resp. zaměstnanosti. Snížení výnosů ze živnostenské daně (v důsledku legislativních změn) se stát snaží vyrovnávat ze státního rozpočtu, nejčastěji formou náhrad. Způsob poskytování těchto náhrad závisí na rozhodnutí vlády. Obce, resp. společenství obcí tak již nemají možnost ovlivnit své příjmy a celý systém financování se stává nepřehledným (Breuillé, Duran-Vigneron, Samson 2011; Kypetová 2013, Kypetová 2015).

V roce 2010 byla zákonem posílena role společenství v okolí velkých měst. Zákonem z roku 2014 se definovalo jejich postavení v rámci systému veřejné správy, resp. vymezily vztahy vůči ostatním stupňům veřejné správy. K 1. lednu 2015 vzniklo deset tzv. „běžných“ metropolitních regionů. Běžných proto, že svým územním vymezením kopírují sdružení již existujících organizací meziobecní spolupráce a nepřenášejí se na ně nějaké nové kompetence z jiných správních úrovní. Jedná se o metropolitní regiony Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg a Montpellier. „Zvláštní“ postavení mají metropolitní regiony Lyon (vznikl v r. 2015) a Aix-Marseille a Grand Paris (vzniknou v roce 2016) (Kypetová 2015; Beyer 2015).

Itálie

Itálie se administrativně člení na obce (*comuni*), provincie (*province*) a regiony (*regioni*). Regionů má Itálie dvacet, přičemž pět z nich má statut autonomních regionů. Obce a provincie představují nižší správní celky.

Italské obce, na rozdíl od provincií disponují rozsáhlými samosprávnými kompetencemi. Od 70. let 20. století mají tři hlavní oblasti působnosti: ekonomický rozvoj (podpora podnikání, cestovní ruch a zemědělství), sociální služby (zdravotní péče, kultura, školství a bydlení) a územní správa (územní plánování, místní doprava a veřejné práce).

Itálie, podobně jako Francie anebo Česká republika se vyznačuje velkým množstvím velmi malých obcí. Slučování obcí, o němž se začalo intenzívně diskutovat v 60. a 70. letech minulého století, pod vlivem reform probíhajících v západní Evropě, se nikdy „nedotáhlo do konce“, nebyl přijat žádný zákon, který by vytvořil právní rámec jeho uskutečňování. Obecní zřízení existuje v Itálii po staletí, má dlouhou historickou tradici a většina Italů chápe obce jako přirozené kulturní společenství a silně se s nimi identifikují. Na rozdíl od regionů a provincií, které se všeobecně chápou jako důsledek rozhodnutí centrálních vlád (Brunazzo 2010).

První významnější iniciativa, snažící se obce přimět ke slučování, se objevila v roce 1990. Příslušný zákon však narazil na velký odpor obcí. Umožňoval obcím nově definovat jejich administrativní hranice, v rámci nichž mohli redefinovat své funkce a povinnosti. Nabízel dvě možná řešení, dvě cesty ke sloučení. Buď vytvoření sdružení (asociace) dvou nebo více sousedících obcí, nebo přímé slučování. Přestože se jednalo o zákon značně benevolentní, tak pro mnohé italské obce byl nepřijatelný, neboť předpokládal, že vzniklé organizace meziobecní spolupráce se po deseti letech od jejich vzniku sloučí. Ve skutečnosti obce tento zákon téměř nevyužívaly a myšlenka slučování obcí i meziobecní spolupráce tak zůstala spíše na papíře. Jak uvádí např. Bolgherini (2011: 10), „málokterá obec chtěla učinit krok, který by vedl ke ztrátě její identity“. To, co se v praxi ujalo, byl vznik metropolitních regionů (Fedele a Moini 2007).

V dnešní době se meziobecní spolupráce v Itálii chápe jako způsob, jak čelit tradiční a historicky dané fragmentaci místní správy. Slouží jak k poskytování veřejných služeb, tak k rozvoji místního a regionálního partnerství (Fedele a Moini 2007).

Jestliže ještě v 90. letech byl chápána pouze jako možnost, tak počátku 21. století se stala nutností. Italské obce jsou motivovány jednak svými občany, kteří požadují stále kvalitnější veřejné služby a efektivnější výkon veřejné správy, tak objektivními příčinami, mezi něž patří hlavně snižování obecních dotací. Obce jsou tak stále více nuceny hledat platformy, jak obstát v zostřující se meziobecní a meziregionální konkurenci a jak co možná nejefektivněji využívat svůj rozvojový potenciál (Fedele a Moini 2007).

Po roce 2000 se význam meziobecní spolupráce v Itálii výrazným způsobem zvýšil. Sdružení obcí začínají získávat také stále větší váhu při jednáních na regionální úrovni.

V italském kontextu je nutné rozlišovat mezi spoluprací (*cooperazione*) a koordinací (*coordinazione*). Zatímco spolupráce obcí znamená vytvoření institucionální struktury, na které obce přenášejí rozhodovací pravomoci, tak v případě meziobecní koordinace se jedná o neformální síť, která má většinou dočasný charakter (Ferlaino, Molinari 2009).

V současné době v Itálii existují následující formy meziobecní spolupráce: úmluvy (*Convenzioni*), dohody (*Accordi*), společné územní plány (*Piani di area*), územní smlouvy (*Patti territoriali*) mezi obcemi a soukromými subjekty, sdružení obcí (*Consorzi di comuni*), svazky obcí (*Unioni di comuni*) a horská společenství (*Comunità Montana*). Italské obce jsou zpravidla členem alespoň jednoho sdružení (Ferlaino, Molinari 2009; Alber, Zwilling 2014).

Italské organizace meziobecní spolupráce (*intercomunalità*) se nejčastěji týkají spolupráce při poskytování relativně jednoduchých veřejných služeb. Přispívá k územní dělbě práce, reorganizaci úkolů, sdílení znalostí a integraci zdrojů. Cílem spolupráce bývají ekonomické úspory z rozsahu při poskytování veřejných služeb jako je veřejná doprava, odpadové hospodářství anebo městská policie (Fedele a Moini 2007).

Nejrozšířenější formou meziobecní spolupráce jsou v Itálii sdružení obcí, tzv. konsorcia (*Consorzi*). Účastní se jich více než 85% obcí s méně než 10 tisíci obyvateli. Jestliže v roce 1999 jich bylo 16, tak v roce 2010 již 322. Vyznačují se vysokou mírou institucionalizace. Obce na tato sdružení přenášejí některé své kompetence, zvláště v oblasti dopravy, administrativy, sociálních služeb, odpadového hospodářství apod.

Již v roce 1971 bylo přijato vládní nařízení, na základě něhož musely horské a podhorské obce vytvářet horská společenství (*Comunità montana*). Toto nařízení se dotýkalo přibližně poloviny italských obcí. Dnes funguje přibližně 350 horských

společenství, které poskytují celou řadu veřejných služeb. Jejich kompetence určují buď regiony, nebo na ně přenáší vybrané kompetence samotné obce. Nejčastěji se jedná o oblast ekonomického rozvoje, dopravy a infrastruktury.

Německo

Německo patří k zemím s tradičně roztržštěnou municipální strukturou, která sahá až do středověku. Průměrná velikost obcí v Německu dnes přesahuje 7 100 obyvatel. Jedná se přitom o poněkud zkreslující údaj. Pokud bychom si odmysleli města typu Berlín (3,4 mil. obyvatel), tak by toto číslo bylo výrazně menší. V Německu také existují značné rozdíly mezi jednotlivými spolkovými zeměmi. Zatímco průměrná velikost obcí v Severním Porýní - Vestfálsku je přes 45 tisíc obyvatel, tak například v Meklenbursku-Předním Pomořansku se pohybuje kolem 2 tisíc obyvatel. (Hokkeler, Frick 2008; Klimovský 2009).

Pohledem do historie zjišťujeme, že německé obce mají od 19. století značnou autonomii. Například v Prusku byla K. von Steinem zavedena komunální reforma (1808), která přiznala obcím mnohá práva. Koncem 19. století se objevují reformní snahy, týkající se počtu, resp. optimální velikosti obcí. Zvláště v průmyslových regionech jako např. v Porúří se v té době začínají vytvářet silné komuny, kdy větší města začínají pohlcovat menší města a obce (Bogumil, Kuhlmann 2010).

Na počátku 20. století mělo Německo více jak 77 tisíc obcí (Bavorsko cca 8 tisíc obcí). V roce 1935 byl přijat obecní zákoník, který pravomoci obcí výrazným způsobem redukoval. Po skončení druhé světové války byl vytvořen tzv. Weinheimský návrh, jehož cílem byla unifikace obecního zřízení v celém Německu. Zmíněný koncept se ovšem neprosadil a v jednotlivých spolkových zemích se vytvořily odlišné modely územní samosprávy (magistrátní, starostovský, severoněmecký a jihoněmecký) (Walter-Rogg 2010; Alber, Zwilling 2014).

Ještě na přelomu 50. a 60. let minulého století mělo více jak 80% německých obcí méně než 2 tisíce obyvatel. V 60. a 70. letech 20. století došlo v některých spolkových zemích (hlavně na severu Německa) ke slučování obcí (dobrovolnému i povinnému). Reformy vycházely z představy, že velké obce mají lepší předpoklady ekonomického a sociálního rozvoje, než malé obce. Cílem bylo zároveň posílit význam místní samosprávy a umožnit občanům větší míru participace na správě věcí veřejných (lokální demokracie). Hledal se ideální poměr mezi počtem obyvatel obce a její rozlohou. Obecní samospráva měla být vykonávána jednotkami, které zaměstnávaly v průměru 10 až 15 zaměstnanců. Této představě odpovídaly obce o velikosti cca 5-8 tisíc obyvatel (Bogumil, Kuhlmann 2010; Klimovský 2010).

Zmíněné reformy výrazným způsobem změnil obecní strukturu v Německu. Z původních přibližně 24 tisíc obcí (na začátku reformy) se jejich počet snížil na 8,4 tisíc (pokles o 2/3).

K nejradikálnějšímu poklesu počtu obcí došlo v Severním Porýní - Vestfálsku, kde 2,3 tisíce obcí bylo v roce 1975 sloučeno do 369 obcí. K výrazným změnám došlo také v Bavorsku, kde se v průběhu 70. let snížil počet obcí ze 7 na 2 tisíce. Vedle radikálního snížení počtu obcí došlo zároveň k delegaci velkého množství úkolů ze státu, resp. spolkových zemí na obce.

Po sloučení Německa, počátkem 90. let, nedošlo k nějaké unifikaci, ale naopak k ještě větší diferenciaci municipální struktury. Východoněmecké spolkové země si našly partnerské spolkové země na západě, které jim v oblasti obecního uspořádání poskytly potřebné know-how. Tak např. Sasko převzalo kompletně bavorský systém územní správy.

Výraznou změnu v oblasti veřejné správy přineslo zavádění koncepce nového veřejného managementu (*new public management*). Komunální společenství pro veřejný management (*KGST - Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*), prosadilo model nového řízení (*Neues Steuerungsmodell*). Základními prvky tohoto modelu byla orientace na výstupy/ výkony a cílově orientované plánování a rozpočtování. Doprovodním prvkem bylo zavádění tržních vztahů do oblasti územní samosprávy (Grossi, Reichard 2008; Klimovský 2010).

Také meziobecní spolupráce má v Německu velmi dlouhou tradici, takže ji lze považovat za zavedenou praxi s bohatými zkušenostmi. První příklady meziobecní spolupráce se objevují již koncem 19. století. V meziválečném období již v Německu existovalo více jak 15 tisíc případů meziobecní spolupráce. Většinou se jednalo o jednoúčelové formy spolupráce. (Heinz 2007).

Zmínka o meziobecní spolupráci je zakotvena přímo v německé ústavě. Právní vymezení a podpora meziobecní spolupráce se v jednotlivých spolkových zemích liší. Odlišuje se i intenzita meziobecní spolupráce, a to především v závislosti na existenci velmi malých obcí. Zvýšený zájem o meziobecní spolupráci lze zaznamenat zvláště v Bavorsku, Bádensku-Würtenbersku nebo Dolním Sasku.

Úkolem meziobecní spolupráce je v Německu především společné plánování, rozvoj technické infrastruktury, poskytování sociálních služeb (hlavně pro tělesně postižené, děti a mládež a rodiny s dětmi apod.), rozvoj cestovního ruchu, informačních a komunikačních technologií a v neposlední řadě také regionální marketing (Ježek 2006).

Pokud se jedná o formy meziobecní spolupráce nebo spolupráce obcí s dalšími subjekty, tak německé legislativně-právní podmínky umožňují obcím samosprávám, aby za účelem plnění jejich úkolů, zakládali právnické osoby, či kapitálově vstupovali do podniků soukromého práva, čehož obce v hojně míře využívají.

Nejrozšířenější právní formu meziobecní spolupráce představují účelové/ zájmové svazy (*Zweckband*). Jejich členy mohou být nejenom obce, ale také okresy (*Landkreis*), vládní kraje (*Bezirk*), fyzické a právnické osoby, nadace apod. To znamená subjekty jak veřejného, tak soukromého sektoru. Účelové svazy mají právní subjektivitu a jejich činnost je vymezena organizačním řádem (Schnabel 2013).

V Bavorsku nebo Sasku se často setkáváme se správními společenstvími (*Verwaltungsgemeinschaften, Gemeindeverbände*). Jedná se o formu meziobecní spolupráce, při níž si sousední obce vytvářejí společnou veřejnou právnickou osobu (na základě příslušného obecního zákoníku). Zakládání správních společenství v Bavorsku umožnil již v roce 1971 zákon o posílení komunální samosprávy (*Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung*). V roce 2014 bylo v Bavorsku registrováno 313 správních společenství s 988 členskými obcemi, v nichž žilo přibližně 16% obyvatel Bavorska (Schnabel 2012; Stirn 2013).

Kromě toho se v Německu setkáváme s komunálními pracovními společenstvími, společně zakládanými právnickými osobami (obchodními společnostmi) nebo s

uzavíráním účelových smluv (za účelem společné realizace nějakého projektu) anebo dohod o společném využívání nějakého zařízení.

Komunální pracovní společenství (*kommunale Arbeitsgemeinschaften*) nemají právní subjektivitu. Vznikají na základě uzavření veřejnoprávní smlouvy. Úkolem obecních pracovních společenství je především koordinace činnosti jednotlivých obcí a sladování jejich zájmů (například společné strategické plánování, odsouhlasení linek veřejné dopravy apod.).

Velký význam mají také neformální způsoby meziobecní, resp. územní spolupráce, jako jsou například regionální konference, které se např. vyjadřují k rozvojovým strategiím. Jejich členy, resp. účastníky zpravidla bývají jak zástupci obcí a okresů, tak např. odborů, průmyslových, obchodních a řemeslných komor, vědeckých institucí, univerzit atd. (Ježek 2006; Heinz 2007).

Typologizace nadmístní spolupráce

Kromě správních společenství, která se týkají spolupráce sousedních obcí v oblasti administrativy, tak v Německu existuje velké množství nejrozličnějších forem územní nebo regionální spolupráce. Často se v této souvislosti hovoří o různých modelech tzv. regionálního managementu. Jedná se o organizace na podporu místního a regionálního rozvoje, které vytvářejí jak obce a města, tak další územně správní celky (okresy, vládní kraje) společně s občanskými a podnikatelskými subjekty. Poněkud zjednodušeně můžeme rozlišit tři typy organizací nadmístní spolupráce: komunální aliance, územní spolupráce na úrovni samosprávných okresů² a územní spolupráce na mezoregionální úrovni (Maier, Obermaier 2000; Wiechmann, Löwis, Kaether 2004; Ježek 2006).

Komunální aliance

Charakteristickým znakem komunálních aliancí je naplňování samosprávných úkolů obcí prostřednictvím vzájemné spolupráce. Vyznačují se relativně malým územním rozsahem a malým počtem obyvatel. Jejich činnost je podporována zemskými programy na obnovu venkova anebo ze strukturálních fondů EU. Komunální aliance dokáží relativně rychle a flexibilně reagovat na měnící se prostředí, zvláště na změny v oblasti financování rozvojových projektů. Dokáží se přizpůsobovat novým podpůrným programům a způsobům financování projektů.

Z hlediska formy odpovídají německé komunální aliance českým dobrovolným sdružením obcí (mikroregionům). Svým územním vymezením často přesahují administrativní hranice okresů nebo vládních krajů. Většinou jsou organizovány jako komunální pracovní skupiny (podle zemských zákonů o obcích). Pouze malá část jich funguje na jiném právním základě, např. jako obecně prospěšná sdružení. Charakteristickým rysem komunálních aliancí jsou omezené možnosti soukromých aktérů podílet se přímo na jejich rozhodování. Realizované projekty většinou vycházejí ze společných regionálních rozvojových koncepcí. Vzhledem k malému územnímu rozsahu se zaměřují na realizaci specifických projektů z oblasti prodeje regionálních produktů, rozvoje cestovního ruchu či podpory místních řemeslníků a živnostníků.

² „Landkreise“ okresy jsou v Německu samosprávnými orgány. Landrat (zemský rada) je přímo voleným politikem, na rozdíl od bývalých přednostů okresních úřadů v ČR, kteří byli jmenováni a představovali zájmy státní správy v daném území.

Malý územní rozsah komunálních aliancí a jejich silná finanční závislost na vnějších zdrojích způsobuje, že většinou nepředstavují dlouhodobě rozvíjené formy spolupráce. Často si nemohou dovolit ani regionálního manažera.

Komunální aliance mají v Německu velmi malou politickou sílu na to, aby mohly prosadit řešení nadmístních (regionálních) problémů. Nejsou v evropských souvislostech konkurenceschopnými jednotkami. Na druhé straně se komunální aliance vyznačují intenzivním zapojením širokého spektra místních a regionálních aktérů do rozvojového procesu.

Územní spolupráce na úrovni samosprávných okresů

Vzhledem k tomu, že se tento typ spolupráce územně překrývá s okresy, jakožto samosprávnými územně-správními celky, tak bývá z organizačně-právního pohledu zastřešena štábní útvary na příslušných okresních úřadech (*Landratamt*). Méně často se jedná o účelová sdružení či o společnosti s ručením omezeným. Formy územní spolupráce, jejichž nositelem jsou okresní úřady, většinou nemají problémy s financováním rozvojových projektů. Jejich nevýhodou je, že většinou realizují zákonem stanovené úkoly a jejich činnost je značně závislá na místní politické situaci. Participace veřejnosti na rozhodování je většinou omezená. Obecně se vyznačují malou flexibilitou jednání a mají sklon k byrokratizaci. Hierarchická organizační struktura okresního úřadu nutně staví regionálního manažera do podřízené role. I přes relativně bezproblémové financování nefunguje územní spolupráce často efektivně.

Obecně se předpokládá, že organizace územní spolupráce na okresní úrovni mají větší potenciál, než komunální aliance, při prosazování regionálních rozvojových koncepcí a klíčových projektů. Jejich nevýhodou je, že většinou nejsou akceptovány veřejností. Obyvatelé často ani nevědí, že takové formy spolupráce existují. I přes snahu hledat možnosti, jak do rozhodovacího procesu zapojit jednotlivé obce, tak se často nedaří překonat jejich tradiční rivalitu a vypořádat se s jejich odlišnými rozvojovými předpoklady a zájmy. I přes zmíněné nevýhody se se jedná o velmi častou formu regionální spolupráce.

Územní spolupráce na mezoregionální úrovni

Jako mezoregiony můžeme v německém kontextu označit např. vládní kraje (*Regierungsbezirke*) v Bavorsku či tzv. plánovací oblasti. Předmětem spolupráce na meziregionální úrovni většinou bývá získávání externích investorů anebo podpora endogenního rozvoje, založeného na mobilizaci místních/ regionálních zdrojů. Přestože se často jedná o spolupráci, která přispívá k tvorbě pracovních příležitostí nebo vede ke změně regionálního image tak platí, čím větší územní dosah této spolupráce, tím menší akceptace obyvatelstvem. Organizačně tyto formy územní spolupráce fungují jako regionální rozvojové agentury s různou právní formou (nejčastěji soukromoprávní).

Impuls k vytváření takových forem územní spolupráce většinou přichází od politiků, představitelů větších měst, samosprávných okresů nebo průmyslových a obchodních komor. Některé jsou iniciovány zemskými vládami. Zatímco v případě komunálních aliancí a územní spolupráce na okresní úrovni se většinou jedná o „bottom-up“ přístupy k regionálnímu rozvoji (i když ne vždy), tak v případě územní spolupráce na mezoregionální úrovni většinou jedná o iniciativy ze shora dolů („top-down“ přístupy).

Jelikož možnost politického ovlivňování činnosti takovýchto organizací je relativně velká, tak většinou nemají problém prosadit některé klíčové nadregionální projekty, zvláště z oblasti dopravní infrastruktury nebo podpory ekonomického rozvoje. Někdy organizace mezoregionální spolupráce plní také roli koordinátorů organizací územní spolupráce na nižších úrovních. Problémem územní spolupráce na mezoregionální úrovni, resp. jejich organizací většinou je, že výsledky jejich činnosti se v daném území neprojevují rovnoměrně. Často se potýkají s nepochopením ze strany regionálních aktérů, kteří jim vytýkají, že se zaměřují pouze na své zájmy nebo zájmy vybraných aktérů, a nepodporují spolupráci v rámci regionu. Jejich úkolem je většinou podpora ekonomického rozvoje, tvorba klastrů, budování regionální značky a podobně.

Pokud se územní působnost organizací mezoregionální spolupráce kryje s územně-správními celky (v Bavorsku např. působí na úrovni vládních krajů, jejichž hranice odpovídají historickému rozdělení Bavorska - Oberfranken, Oberpfalz, Oberbayern atd.), tak jsou většinou podporovány příslušnými správními úřady, čímž je usnadněno financování jejich aktivit. Jejich územní působnost (často mají až 1 milión obyvatel) neumožňuje, aby se zaměřovaly na řešení všech regionálních problémů, takže je téměř vyloučené, aby významněji spolupracovaly s jednotlivými obcemi. Svoji činnost zaměřují na podporu ekonomického rozvoje, regionálního marketingu, usilují o budování či posilování regionální identity a image apod. Realizují většinou velké rozvojové projekty v oblasti integrace veřejné dopravy anebo koordinují některé velké investice v území. Jejich velikost, politická síla a možnost zapojení velkého množství důležitých regionálních aktérů (včetně podniků) do rozhodování umožňuje, aby se zaměřovaly také na projekty z oblasti inovací, high-tech oborů, na vytváření klastrů, podporu nových technologií či alternativních zdrojů energie.

Rakousko

Velikostní struktura obcí v Rakousku vykazuje značnou variabilitu a úzce souvisí s přírodními podmínkami (reliéfem) a s nerovnoměrným osídlením. Rakouské obce disponují jak samosprávnými, tak státně-správními (přenesenými) kompetencemi. Rakousko je obecně považováno za zemi s vysokou mírou fragmentace obecní struktury (Pitrová 2006).

Snahy o překonání municipální rozdrobenosti vysledovat již v 50. letech minulého století. Zvláště v 60. a 70. letech 20. století se Rakušané pokusili nalézt jakýsi klíč k ideálnímu územnímu uspořádání a k optimální velikosti nejmenších obecně-správních jednotek. V této souvislosti bylo přijato několik zákonů, usilujících o „zlepšení komunálních struktur“, na základě nichž v některých spolkových zemích došlo ke slučování obcí (*Gemeindefusion*). Konkrétně se jednalo o Štýrsko, Dolní Rakousy, Korutany a Burgenland (tabulka 2-1). Inspirací pro provedené změny se staly švédské a dánské zkušenosti se slučováním obcí (Biwald, Hochholdinger, Szczepanska 2004; Pleschberger 2003). Na druhé straně rozdílné zahraniční zkušenosti nebylo možné zevšeobecnit, takže si nakonec musela každá spolková země, každý region nalézt svou vlastní cestu, „jak na to“. Zmíněné reformy vyvolaly velká očekávání, která se většinou nenaplnila, zvláště očekávané úspory nákladů. V malých obcích převážil pocit diskriminace. Došlo to nakonec tak daleko, že obyvatelé sloučených obcí mezi sebou nekomunikovali. Převážil pocit všeobecné nespokojenosti se slučováním a s jeho

dopady. Takže myšlenka slučování obcí se stala na dlouhou dobu nerealizovatelnou (Biwald, Hack, Wirth 2006; Gödl 2013).

Tabulka 2-1: Vývoj počtu obcí v jednotlivých spolkových zemích Rakouska v letech 1945 až 2012.

	Rok 1945	Rok 2013	pokles počtu obcí
Vorarlbersko	96	96	0 (0,0%)
Tyrolsko	287	279	8 (2,8%)
Salzbursko	119	119	0 (0,0%)
Horní Rakousy	445	444	1 (0,2%)
Dolní Rakousy	1653	573	1080 (65,3%)
Burgenland	320	171	149 (46,6%)
Korutany	241	132	109 (45,2%)
Štýrsko	1004	542	462 (46,0%)

Zdroj: Gödl (2013).

Štýrské reformní snahy ukazují, že úspěšnost reformy vyžaduje vhodné politické prostředí. Dvě nejsilnější politické strany, které dlouhodobě ovlivňují zemskou politiku (Rakouská lidová strana – ÖVP a Sociálně-demokratická strana Rakouska – SPÖ) se v roce 2011 dohodly na potřebě změny. Došlo k uzavření partnerské dohody mezi vrcholovými představiteli obou zmíněných politických stran pod heslem „silnější obce – větší šance“. Zpočátku této myšlenky nikdo nevěřil a na obou stranách existovaly značné pochybnosti. Úkolem stranických lídrů tak bylo přesvědčit nejenom představitele obcí, ale také své spolustraníky, o nezbytnosti slučování obcí a o potřebách koordinovaného postupu (Gödl 2013).

Celý proces slučování obcí ve Štýrsku se odehrál v několika fázích. Začal v červnu 2011, kdy byla mezi představiteli dvou zmíněných politických stran podepsána spolupráce o spolupráci. Od září 2011 do ledna 2012 se uskutečnila řada diskusních fór, jejichž cílem bylo vytvořit koncept reformy a časový harmonogram její realizace. Poté se o návrzích jednalo v jednotlivých obcích. Z celkového počtu obcí se jich k reformě přihlásilo asi 160, přičemž zaslaly zemské vládě své představy o sloučení. Zbýlých cca 300 obcí se k danému termínu (listopad 2012) nevyjádřilo. V lednu 2013 byla přijata klíčová politická rozhodnutí, přičemž výsledný koncept byl během následujících dvou let (2013-2014) přetvořen do legislativní podoby. Ke sloučení obcí ve Štýrsku došlo k 1. lednu 2015 (Gödl 2013; Daško 2015).

Celý proces od iniciování až po realizaci změny ve Štýrsku trval přibližně čtyři roky. Z původních 539 obcí (listopad 2013) jejich počet k 1.1.2015 poklesl o 46,8% na současných 287. Výrazným způsobem se tak snížila průměrná velikost štýrské obce: z 1747 na 3293 obyvatel. Od ledna 2015 má Štýrsko pouze 3% obcí menších než 1000 obyvatel, přičemž před reformou to bylo více jak 30% (Daško 2015).

Rakouská ústava umožňuje obcím široké možnosti spolupráce při zajišťování veřejných služeb. Počítá ale také s alternativou, že obce mohou být rozhodnutím zemských parlamentů ke sloučení donuceny i proto jejich vůli. Takže ačkoliv proti schválenému návrhu reformy předložilo více obecních samospráv stížnost, Ústavnímu soudu stížnost zamítl.

Byly to tři klíčové faktory, které vedly k úspěšné realizaci slučování. Za prvé to byla nová politická kultura a spolupráce, která změnu nastartovala. Za druhé to byl především demokratický aspekt, kdy do diskusí byla zapojena veřejnost, a návrhy se diskutovaly na nejrozličnějších fórech. Třetím důležitým aspektem byla spolupráce mezi spolkovou zemí,

jejich obyvateli a spolkovou vládou po celou dobu procesu. Tyto tři aspekty v konečném důsledku umožnili položit základy jedné z nejambicióznějších reforem územní samosprávy v Rakousku.

Hlavní snahou celé reformy bylo ekonomicky zefektivnit činnost obcí. Byla v podstatě definována centra, „odrazové můstky“, které by měly zabezpečovat potřebné veřejné služby – vzdělání, zdravotnictví, policie a pošta. Také se musel hledat způsob, jak zabezpečit ekonomickou soběstačnost obcí. Předpokladem úspěšnosti byly dotace sloučených obcí ze spolkového rozpočtu a také ze strukturálních fondů EU.

Přestože štyrská municipální reforma se stala předmětem velkého mediálního zájmu, tak velikostní struktura rakouských obcí zůstává v evropském kontextu roztržštěná. Zvláště malé obce se proto i nadále snaží své omezené zdroje a kapacity překonávat pomocí správních společenství (*Verwaltungsgemeinschaft*) anebo sdružení obcí (*Gemeindeverbände*), a to hlavně v oblasti technické infrastruktury, školství, zdravotnictví, sociálních služeb a odpadového hospodářství. Také meziobecní, resp. územní spolupráce sehrává v Rakousku velmi významnou roli a Rakousko v této oblasti může být vzorem pro ostatní země. Kromě sdružení obcí v Rakousku existuje velké množství dalších forem nadmístní spolupráce. Ať již se např. jedná o mikroregiony (*Kleinregionen*) nebo o tzv. regionální managementy, což jsou organizační struktury, sdružující jak obce a města, tak další veřejné a soukromé aktéry regionálního rozvoje (Biwald, Hack, Wirth 2006; Ježek 2006; Gödl 2013).

Švýcarsko

Švýcarsko dnes patří k zemím s největším respektem k přímé demokracii. Pokud se jedná o municipální strukturu, tak patří v evropském kontextu k nejvíce fragmentovaným zemím s největší mírou autonomie místních a regionálních samospráv (Kübler, Ladner 2003).

Podle švýcarské ústavy jsou svrchovanými samosprávnými jednotkami kantony, přičemž v rámci svého postavení vykonávají všechny pravomoci, které nepřesunuly na spolkovou vládu. Jednotlivé kantony mají vlastní ústavy.

Současná municipální struktura je výsledkem působení jak specifických fyzickogeografických podmínek, tak dlouhodobého historického vývoje. Právní postavení obcí upravují především kantonální ústavy. Na území Švýcarska se dnes nachází téměř 2,4 tisíce obcí, z nichž 109 má statut města. Přibližně 1/3 obcí přitom nedosahuje ani 500 obyvatel. Průměrná velikost švýcarských obcí se pohybuje kolem 2 600 obyvatel. Z hlediska rozlohy patří švýcarské obce k nejmenším v Evropě (Ladner 2005).

Vedle obcí, jakožto administrativních a politických jednotek, existují ve Švýcarsku také další typy obcí. Většinou se jedná o jednotky meziobecní spolupráce, například tzv. školské obce, které vykonávají kompetence související se správou regionálního školství. Jejich podstata spočívá v tom, že se v nich sdružují dvě nebo větší počet administrativních, resp. politických obcí.

Přestože se spolková vláda snaží činnost obcí regulovat, tak stále platí, že výkon správních činností si mohou obce přizpůsobovat místním podmínkám, to znamená, že mají autonomní postavení a mohou si způsob jejich naplňování sami určovat.

Rozhodující je jejich schopnost poskytovat občanům požadované množství a kvalitu veřejných služeb. Zvláště malé obce za tímto účelem vytvářejí různé kooperační vztahy.

K nejvýznamnějším kompetencím švýcarských obcí patří správa vlastního majetku, kultura a péče o životní prostředí. Rozvoj obcí je financován hlavně z daňových příjmů. Právníkové osoby platí obecní daň ze zisku a daň z kapitálu. Kromě toho mohou obce stanovovat tzv. přírážky, prostřednictvím nichž mohou zvyšovat daně z osobních příjmů (Steiner 2003).

Meziobecní spolupráce má ve Švýcarsku velmi dlouhou tradici. V posledních letech zažívá značný rozvoj, stejně tak jako slučování obcí (*Gemeindefusion*).

V poválečném období se ve Švýcarsku uskutečnil velmi malý počet sloučení obcí, srovnáme-li situaci např. s Německem nebo Rakouskem. Jestliže se v letech 1953-2003 ve Švýcarsku snížil počet obcí o 7%, tak v Německu to bylo o 59% a v Rakousku o 42%. Příčinu lze vidět hlavně ve velké autonomii švýcarských obcí (Ladner 2005).

Dva roky po vzniku Švýcarské konfederace (1850), mělo Švýcarsko 3203 obcí. V roce 2003 2842 obcí. V daném období tak ztratilo v průměru 2 obce za rok. V roce 2013 již mělo pouhých 2408 obcí.

Počet sloučených obcí výrazným způsobem narostl po roce 1990. Hlavně v kantonech Thurgau, Freiburg (největší pokles počtu obcí), ale i v dalších kantonech Graubünden, Luzern a Bern.

Slučování obcí je ve Švýcarsku plně v kompetenci slučovaných obcí. Přesto svoji významnou roli v této souvislosti sehrávají také kantony, které mohou obce ke slučování motivovat. Jako příklad můžeme uvést kanton Bern, který patří ve Švýcarsku k těm nejvíce inovativním. Již v 90. letech minulého století se výrazným způsobem snažil zefektivnit činnost veřejné správy tím, že přijal řadu zásad new public managementu. V souvislosti se slučováním byl obcím nápomocný především v tom, že jim poskytoval odborné poradenství, vypracovat několik praktických příruček pro potřeby obcí, vytvořil vzorové smlouvy o sloučení a v neposlední řadě finančně podporoval projekty pomáhající slučování. Principiálně se slučování obcí ve Švýcarsku odehrává na principu dobrovolnosti. Přesto se kantony snaží proces nepřímou ovlivňovat tím, že většinou v obcích spolufinancují řadu veřejných služeb a tak na ně vyvíjejí nepřímý tlak, pokud nebudou spolupracovat, bude jim tento příspěvek krácen. Podle zákona o obecním zřízení (1993) má kanton právo přinutit obec ke spolupráci tím, že jí zaváže k přenesení určité pravomoci na sdružení obcí. (Kübler, Ladner 2003; Ladner 2005; Nižňanský 2009; Landner, Steiner, Horber-Papazian et al. 2013).

Přestože ve Švýcarsku došlo v posledních letech k významnému nárůstu počtu sloučených obcí, tak stále významnější roli sehrává meziobecní spolupráce. Švýcarsko patří k zemím s nejvyužívanější meziobecní spoluprací. K velkému nárůstu meziobecní spolupráce došlo v 90. letech minulého století. Od té doby prakticky neexistuje obec, která by s jinou nespolupracovala (Landner, Steiner, Horber-Papazian et al. 2013).

Je nutné uvést, že švýcarský přístup ke slučování obcí a k meziobecní spolupráci je velmi pragmatický a flexibilní. Převažuje podnikatelské uvažování, v rámci něhož je tendence hledat nejefektivnější a nejhospodárnější řešení. Poskytují svým občanům finanční rozbor, které jim ukáží výhody sloučení nebo spolupráce (Ježek 2006).

Švýcarské obce nespolupracují pouze mezi sebou, ale také s kantony. Spolupráce s kantony se týká výkonu konkrétních kompetencí a jejich financování. Dobrým

příkladem je např. oblast ekonomického rozvoje, resp. podpory podnikání. Jak již bylo uvedeno, tak typickým modelem meziobecní spolupráce jsou školské obce. Kromě toho obce vytvářejí další společné instituce, resp. uzavírají smlouvy, prostřednictvím nichž se snaží vykonávat svěřené kompetence.

K významným oblastem spolupráce patří především cestovní ruch, odpadové hospodářství, školství, zdravotnictví anebo poskytování vybraných sociálních služeb.

Podobně jako v Německu, nejčastější právní formou meziobecní spolupráce jsou účelové svazy (*Zweckverband*). Velký význam má ve Švýcarsku spolupráce obcí se soukromými subjekty. Jedná se o nejrůznější formy partnerství veřejného a soukromého sektoru. Rozhodování se tak přenáší na úroveň mimo tradičně chápanou veřejnou správu.

Obecně se ve Švýcarsku, podobně jako v Německu a Rakousku, vyskytují sofistikované formy meziobecní, resp. územní spolupráce, které vedou k vytváření složitých a komplexních rozhodovacích struktur, jejichž cílem je integrace zdrojů a koordinace činnosti. Hledají se nové formy, které vedou k vytváření silnějších sociálních vazeb a kontaktů s obyvateli jednotlivých obcí, kteří na spolupráci participují. Intenzivní spolupráce vede k vytváření dalších a dalších projektů (Ježek 2006).

Severské země

Pro severoevropské země Evropy je typické, že jsou s ohledem na veřejnou správu inovativně a proreformně orientované. V poválečném období se v nich uskutečnilo velké množství územně-správních reforem, z nichž některé měly experimentální charakter.

Švédsko

Severské země patří k nejvíce konsolidovaným zemím Evropy, pokud se jedná o komunální strukturu. K tomu se ovšem nutně dodat, že v Dánsku a Švédsku jsou obce populačně v průměru mnohem větší, než obce ve Finsku nebo Norsku. Švédské obce jsou výjimečné z hlediska jejich průměrné rozlohy. Ta se v současné době pohybuje kolem 1550 km², což je nejvíce ze severských zemí. Norsko má 890 km², Finsko 815 km² a Dánsko pouze 440 km².

Místní správa má ve Švédsku dlouhou tradici. První zákony zabývající se územní samosprávou na místní úrovni, byly přijaty v roce 1883. V té době se počet švédských obcí pohyboval kolem 2500. Z hlediska správy byly venkovské obce spravované v souladu se strukturou původních farností (církevních obcí). Ještě ve třicátých letech 20. století mělo Švédsko 2532 obcí, přičemž více jak 500 z nich mělo méně než 500 obyvatel. (Klimovský 2012).

První komunální (konsolidační) reforma byla po několikaleté přípravě spuštěna v roce 1952. Celkový počet obcí klesl na 816. Tato reforma se dotkla výhradně venkovských obcí. Počet měst se nezměnil.

V 60. letech minulého století začali experti tuto reformu kritizovat, neboť podle jejich mínění nepřinesla žádné významné změny. Došlo k vytvoření expertní komise, která doporučila, aby se ve Švédsku vytvořily smíšené venkovsko-městské obce. Parlament v roce 1962 rozhodl, že nová reforma by měla uplatňovat princip dobrovolnosti. Celý reformní proces začal být uskutečňován v roce 1964, kdy bylo vytvoření 282 nových obcí, resp. sdružení obcí. Cílem této formy mělo být sloučení obcí do roku 1971, kdy

mělo dojít k odstranění všech rozdílů mezi původními městy a venkovskými obcemi. Proces slučování probíhal velmi pomalu, takže parlament nakonec podmínku dobrovolnosti zrušil. Výsledkem bylo, že počet obcí výrazně klesl. V roce 1971 mělo Švédsko 464 obcí a v roce 1974 dokonce 278. Celá reforma skončila v roce 1977. Některé původně sloučené obce se nakonec znovu rozdělily nebo sloučily s jinými (Malcová 2011).

V dnešní době má Švédsko 290 obcí. Pravomoc zrušit či vytvořit novou obec má centrální vláda. Uplatňuje se zásada, že nově vzniklá obec musí mít minimálně 5000 obyvatel. Obce pokrývají celé území Švédska, i řídké osídlená území na severu země. Polovina všech obcí má méně než 15 000 obyvatel.

Forma a struktura systému lokální správy je ve švédsku podle Malcové hluboce ovlivněna švédským modelem státu blahobytu, resp. politickým konceptem *Folkhemmet* (domov lidu). Od 80. let 20. století začalo Švédsko realizovat koncept, který je založen na experimentálním charakteru řešení problémů. Podle něho zavedení určitých opatření tak zvaně na zkoušku může nejdůkladněji ověřit jejich fungování v praxi. Takový postup byl uplatněn v rámci experimentu svobodných obcí (*free commune experiment*). Obce svobodně realizovaly určitá opatření, poté došlo k vyhodnocení výsledků (silné a slabé stránky), které následně ovlivnily konečnou (finální) podobu legislativních změn. Tento experiment probíhal v letech 1984 až 1991 a měl tři fáze (v první fázi bylo zapojeno 9 obcí, v druhé 12 a ve třetí 15 obcí). (Malcová 2011).

Projekt byl iniciován samotnými obcemi. Jejich hlavním cílem bylo vymanit se ze svazující státní kontroly a snaha získat vyšší stupeň lokální autonomie. Velký vliv zde hrála ekonomická situace země, kdy na jedné straně docházelo k nárůstu veřejného sektoru, a na straně druhé, se prohluboval státní deficit, což mělo negativní dopad hlavně na lokální samosprávy. Během 80. let minulého století tak švédské obce začaly hledat způsoby, jak zajistit financování při rostoucích požadavcích na množství a kvalitu veřejných služeb. Hledaly se cesty, jak se nejlépe přizpůsobit této situaci. V roce 1984 byl parlamentem schválen „Zákon o svobodných komunách“. Obsahoval tři stěžejní oblasti pravomocí, které mohly „svobodné komuny“ využívat. Patřily k nim: pravomoc oprostit se od povinností určitých centrálních nařízení a směrnic, jež omezovaly efektivitu řízení komuny. Obce např. získaly kompetenci samostatně si navrhnout vnitřní organizaci místních orgánů a oprávnění flexibilně využívat státní dotace. Druhá oblast umožňovala obcím rozvíjet nové postupy, vedoucí ke zlepšení spolupráce mezi obcemi, okresy a centrální vládou. Třetí oblast ponechávala prostor pro zavádění nových aktivit komun, včetně svobodného určení jejich řízení. Na seznam lokálních samospráv, které byly uzákoněny jako „svobodné komuny“ se dostaly hlavně obce, které již předtím participovaly na řešení projektu „Samosprávné obce a budoucnost“, anebo které vykazovaly vysokou mírou inovativního přístupu. Vybrané obce podaly 284 žádostí o výjimky, které se týkaly hlavně oblasti školství, zdravotní péče, sociálních služeb a územního plánování. Přibližně $\frac{3}{4}$ návrhů byla nakonec schválena a promítna se do příslušné legislativy. (Malcová 2011).

Uspokojivé řešení přinesl tento program i v oblasti meziobecní spolupráce. Pozitivně se to projevilo také v tom, že obce mohly delegovat odpovědnost za výkon mnohých veřejných funkcí buď na speciální komise (hlavně v oblasti zdravotní péče) anebo na individuální osoby či neziskové organizace (mateřské školy, centra volného času). Mezi inovativní aktivity se zařadilo také uzavírání smluvních dohod se soukromými dodavateli.

Kritickým momentem celého projektu se stal postoj jednotlivých ministerstev, jejichž agendy se dotýkaly žádosti komun o výjimky z dosavadních platných nařízení. Příslušná ministerstva shledala kroky komun jako nepřipustné zasahování do nastavených pravidel. To nakonec způsobilo rozdrobení experimentálního projektu v oblasti deregulace státních nařízení. Na druhé straně je ovšem nutné uvést, že experiment přinutil sektorová ministerstva k decentralizačním a deregulativním reformním krokům, zvláště v oblasti územního plánování, trhu práce, vzdělání a životního prostředí. Hlavní přínos je však zapotřebí vidět v tom, že inicioval debatu o decentralizaci a deregulaci veřejné správy a rozvoji lokálních samospráv (Kronvall 1998).

Dánsko

Jak se uvádí v nejednom materiálu Evropské komise, tak Dánsko patří k modelovým příkladům uspořádání územní samosprávy. V rámci územní správy sehrávají významnou roli obce. Podle údajů OECD mělo Dánsko v 90. letech minulého století nejvyšší podíl výdajů samosprávy na HDP (31%). Pro srovnání ve Finsku byl tento podíl 20%, v Itálii 12%, ve Velké Británii 11% a v Německu 8% (Klimovský 2010).

Současný stav územní veřejné správy je výsledkem tří klíčových reforem, které proběhly v posledních přibližně padesáti letech. První komunální reforma (1958) realizovaná v průběhu 60. let, si kladla za hlavní cíl snížit počet obcí. Ke spojování docházelo na základě principu dobrovolnosti. V uvedeném období se počet obcí v Dánsku snížil z 1386 na 1098 (Local Government Denmark 2009).

Druhá komunální reforma proběhla po roce 1970. Předcházela jí čtyřletá koncepční příprava, na níž pracovaly dvě komise: Komise pro obecní legislativu a Komise pro komunální reformu, která vypracovala potřebné legislativní návrhy. Výsledkem reformy byla redukce počtu obcí na 277. Předmětem reformního snažení bylo přenesení velkého množství kompetencí na obecní úroveň. Obce tím získali významnou míru autonomie.

Ani komunální reforma z roku 1970 však nepřinesla očekávané efekty. Již počátkem 90. let byla kritizována, a to především kvůli tomu, že stále existovalo mnoho malých obcí, které nebyly schopné zabezpečit potřebné množství a kvalitu veřejných služeb. V roce 2002 vznikla vládní Komise pro strukturální reformu, která se zabývala především otázkou efektivity veřejného sektoru. Součástí doporučených řešení bylo pokračování ve slučování obcí. Jako optimální velikost obce bylo stanoveno 30 tisíc obyvatel (minimální velikost 20 tisíc obyvatel). Alternativním řešením byl vznik partnerství obcí, přičemž minimální velikost takového partnerství byla stanovena na 30 tisíc obyvatel. Tato reforma začala být uskutečňována v roce 2007 (Local Government Denmark 2009).

Od roku 2007 v Dánsku vykonává územní samosprávu pět regionů (*region*) a 98 obcí (*kommune*). Dnes se průměrná velikost dánské obce pohybuje kolem 55 700 obyvatel a 440 km². Před posledním komunální reformou měla více jak 80% obcí velikost do 20 000 obyvatel. Po ní pouze 10% obcí má méně než 20 000 obyvatel (Klimovský 2010).

S posledně zmíněnou reformou výrazným způsobem narostly kompetence dánských obcí. Bylo zapotřebí změnit přibližně 50 zákonů. Mají kompetence v oblasti zdravotnictví, zaměstnanosti, sociálních služeb, speciálního vzdělávání, hromadná doprava, silniční sítě, životního prostředí, kultury a územního plánování.

Finsko

Také ve Finsku jsou obce základními územně-správními celky. Do kompetence obcí spadá především oblast školství, zdravotnictví, zásobování vodou a místní komunikace. Mají také pravomoc zvýšit komunální daň (o 16 až 20%), která představuje cca 2/3 daňových příjmů. Ostatní oblasti, jako je např. nadmístní doprava, iniciace zákonů nebo policie, zůstává v kompetenci centrální vlády (Haveri, Airaksinen 2007).

Počátky finských obcí souvisí s církevními obcemi, které existovaly během švédského období. Samosprávnou funkci získaly finské obce v roce 1865. Již počátkem 20. Století se objevují diskuse o schopnosti obcí zajišťovat vybrané veřejné služby.

Snahy o slučování se ve Finsku objevily již v 50. letech minulého století. V roce 1965 byl zpracován koncept, jak dosáhnout výrazného slučování obcí. Jako minimální velikost obcí, umožňující poskytovat odpovídající množství a kvalitu veřejných služeb, byla stanovena na 8 tisíc obyvatel (Sandberg 2010).

Po druhé světové válce bylo ve Finsku 547 obcí. Jejich počet se od té doby pomalu snižuje. Významnou změnu přinesla vládní reforma struktury obcí a veřejných služeb, započatá v roce 2005. V jejím důsledku došlo k výraznému snížení počtu finských obcí ze 402 (v roce 2005) na 320 (v roce 2013). V roce 2015 jejich počet činil pouze 100 (Sandberg 2010).

Meziobecní spolupráce je ve Finsku určována fyzickogeografickými (hlavně klimatickými) podmínkami, sídelní strukturou a vysokou mírou autonomie obcí. Svazky obcí vyvíjejí řadu činností a jednotlivé obce si podle svých potřeb vybírají, na kterých z nich budou participovat. Nakonec delegují na svazky obcí odpovědnost za jejich realizaci. Jedná se nejčastěji o kompetence v oblasti zdravotnictví, sociální péče nebo ekonomického rozvoje. Meziobecní spolupráce je ve Finsku vnímána jako nástroj zvyšující nabídku a kvalitu veřejných služeb a přispívající k regionálnímu rozvoji.

Meziobecní spolupráce se ve Finsku většinou rozvíjí na dobrovolné bázi. Povinná je pouze v oblasti středního školství a nemocničních zařízení (Baldersheim, Rose 2010).

Shrnutí

Problém slučování obcí je starý téměř dvě staletí. V souvislosti s nárůstem kompetencí orgánů místní správy, se v mnohých evropských zemích již počátkem 19. století ukazovat, že malé obce nemají dostatek zdrojů ani kapacit na jejich zabezpečení. Přesto ke slučování obcí docházelo během 19. století relativně málo (Glock 2010).

Roztříštěná municipální struktura způsobovala největší problémy v urbanizovaných i venkovských regionech. Potřeba slučování obcí byla nejvíce pociťována v zázemí velkých měst, a proto také k první vně slučování dochází na konci 19. resp. počátkem 20. století.

Fragmentovaná municipální struktura začala být v poválečném období chápána jako negativní prvek politicko-administrativního systému. Zvláště v 60. a 70. letech minulého století přistoupily mnohé evropské země ke konsolidačním reformám (Bel, Fageda 2006).

Úvahy o optimální velikosti obce jsou mnohem staršího data. Již v antice se Platón zabýval otázkou ideálního města, a zabýval se nejenom optimálním počtem obyvatel, ale

také činnostmi, které by měli lidé vykonávat. Ideální velikostí obce/ města z hlediska ekonomického, správního, politického anebo urbanistického se od té době zabývala celá řada autorů - filozofů, utopistů, vědců nebo politiků (Nižňanský, Cibáková, Hamalová 2014).

Otázka velikosti územně-správních jednotek má řadu důležitých praktických dopadů. Podoba územní struktury určuje nejenom charakter celého správního systému dané země, ale také způsob rozdělování finančních prostředků, směřování investic a ovlivňuje vzájemné vztahy mezi centrální vládou a samosprávami. Často se uvádí, že malé obce nemohou kvalitně vykonávat správu, zabezpečovat služby, efektivně investovat do infrastruktury a zpomalují proces decentralizace.

V kontextu výzkumu konsolidovaných a fragmentovaných lokálních správních struktur, pokud vezmeme v úvahu různá kritéria, tak není možné jednoznačně potvrdit výhodnost nebo nevýhodnost konsolidace. Jestliže ekonomická hlediska upřednostňují konsolidované, tzn. defragmentované struktury, tak mnohé sociologické výzkumy poukazují na silnou identifikaci obyvatel obcí s nimi jednotkami a jejich výsledky potvrzují význam zachování rozdrobených struktur (Bel, Fageda 2006; Vajdová 2006; Nižňanský 2009).

Nezávisle na tom, se otázka fragmentace většinou chápe jako problém, který je zapotřebí řešit. V této souvislosti se většinou nabízí několik řešení – od dobrovolné spolupráce obcí, přes kategorizaci obcí s ohledem na svěřené kompetence, vytváření společných úřadů až po slučování (Galvasová a kol. 2007; Bernard, Kostecký, Illner, Vobecká 2011 a jiní).

3. Organizační modely meziobecní spolupráce v Německu, Rakousku a Švýcarsku

Problematika organizačních forem meziobecní spolupráce je v evropském kontextu relativně málo probádanou oblastí (Hulst, van Montfort 2007). Proto jsme se rozhodly vydat cestou případových studií. Tato metoda se ukázala jako nejvhodnější přístup k výzkumu dané problematiky. Nevýhodou této metody je samozřejmě jejich převážně popisný charakter a obtížná kvantifikovatelnost. Na druhé straně případové studie, jsou-li dobře zpracovány, poukazují na faktory úspěšnosti, na slabá místa či na rozdílné působení vnějších podmínek. Této skutečnosti se dá vhodně využít i v našem případě.

Shrnutí a zhodnocení zahraničních zkušeností s meziobecní spoluprací a jejich zobecnění či typologizace, se ukazuje jako velmi složitá a komplexní záležitost (Bel, Fageda 2006). Jednotlivé organizace se totiž většinou značně odlišují, a to jak z pohledu jejich iniciování, tak z hlediska cílů a úkolů, způsobu financování, prostorové působnosti a také rolí státu při jejich podpoře. Výrazně se také liší legislativní možnosti jednotlivých zemí. Nakonec jsme se rozhodli vytvořit případové studie osmi organizací meziobecní spolupráce v německy hovořících zemích³, kde existuje značná rozmanitost jejich forem. Po konzultacích se zahraničními experty (dr. Günter Scheer ze společnosti ÖAR-Regionalberatung GmbH Wien, bývalý vedoucí oddělení pro koordinaci prostorového plánování a regionální politiky na Spolkovém kancléřství ve Vídni Mgr. Wolf Huber, prof. dr. Jörg Maier z Univerzity v Bayreuthu a dr. Thomas Kolleger z Úřadu pro obce kantonu Graubünden) byly vytipovány následující organizace jako příklady dobré praxe:

Německo

- Region Oberfranken – různé paralelní formy územní spolupráce (Oberfranken Offensiv, Forum Zukunft Oberfranken)
- Metropolitní region Nürnberg
- Integrierte Ländliche Entwicklung „Wirtschaftsband A9 Fränkische Schweiz“
- Regionalmanagement Region Hesselberg

Rakousko

- Region Waldviertel (Dolní Rakousy)
- EU Regionalmanagement Oststeiermark (Štýrsko)

Švýcarsko

- Regionalverband Pro Engiadina Bassa (kanton Graubünden)
- Regionalplanung Oberland (kanton Bern)

Při zpracování případových studií (příkladů dobré praxe) jsme se zaměřili na taková kritéria, která umožňují jejich aplikovatelnost v jiných podmínkách. Naším cílem bylo vytvořit příklady dobré praxe, které by mohly být inspirací pro české organizace meziobecní spolupráce. Zaměřili jsme se na tyto faktory:

- způsob iniciování,
- prostorovou působnost,

³ Rozsah těchto případových studií neumožňuje publikování v této monografii. Zájemci je naleznou na webových stránkách Střediska pro výzkum regionálního rozvoje (www.svrr.zcu.cz). Samotný výzkum probíhal na podzim roku 2014 a na jaře 2015.

- role státu,
- způsob financování.

Způsob iniciování

Každý z modelů meziobecní spolupráce prošel iniciační fází. Jak uvádí např. Glock (2010) a naše výzkumy to potvrzují, tak organizace meziobecní spolupráce většinou vznikají jakožto iniciativy ze zdola. Spouštěcím mechanismem bývá snaha místních aktérů společně řešit konkrétní problémy, nejčastěji spojené s vysokou nezaměstnaností, odchodem mladých a podnikavých lidí a podobně. Poté, co se iniciativy etablují („zapustí kořeny“), tak většinou bývají podporovány ze shora státem nebo regionálními vládami. Velmi dobrým příkladem je Rakousko, kde většina meziobecních, resp. mikroregionálních iniciativ byla dříve nebo později integrována do koncepce rakouské regionální politiky. To znamená, že stát a spolkové země ve snaze o efektivní regionální politiku se rozhodli činnost různých forem meziobecní spolupráce koordinovat a podporovat. Různé formy meziobecní spolupráce jsou tak v německy hovořících zemích, většinou více či méně závislé na národních, zemských, regionálních nebo kantonních vládách, resp. na jejich regionální politice a systému regionálního plánování. Všechny námi sledované příklady dobré praxe ukazují, že jejich dlouhodobá udržitelnost je významně závislá na vnějších finančních zdrojích. Často se hovoří o tom, že při jejich financování nelze spoléhat pouze na podporu ze strukturálních fondů EU, ale je zapotřebí zajistit institucionální financování (minimálně režijní náklady pokrývající mzdy manažerů a chod sekretariátů) z jiných zdrojů. Na druhé straně je nutné uvést, že přílišná závislost organizací meziobecní spolupráce na vnějších finančních zdrojích není nejvhodnějším předpokladem jejich dlouhodobé existence.

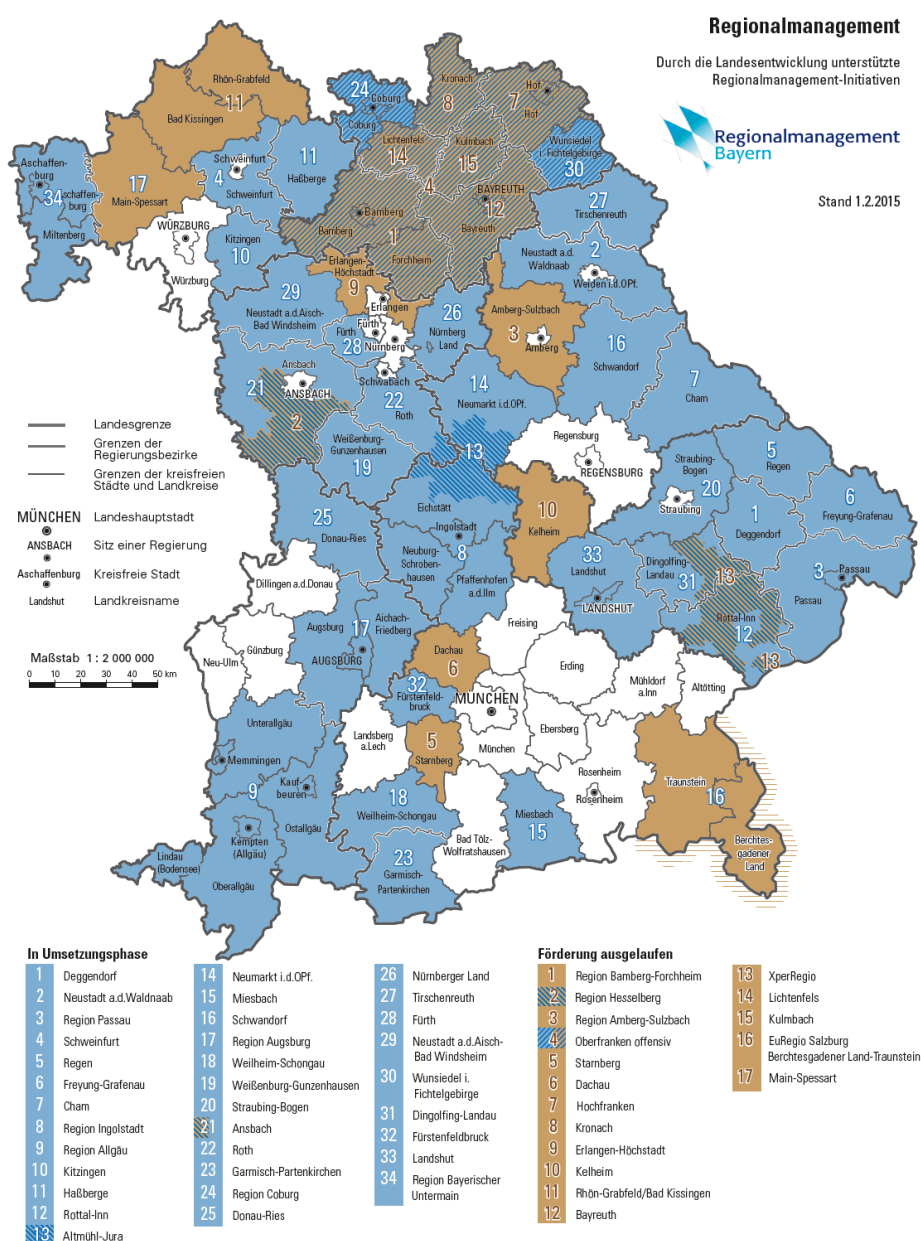
Prostorová působnost

Prostorové vymezení organizací meziobecní spolupráce bývá velmi různorodé. Pokud je cílem meziobecní spolupráce tvorba společné (integrované) rozvojové strategie, tak jejich prostorové vymezení zpravidla odpovídá území, s nímž se místní aktéři dokáží identifikovat. Ne vždy se prostorová působnost takových organizací kryje s administrativně-správním členěním. Předností takto vymezených modelů meziobecní spolupráce bývá skutečnost, že přispívají k identifikaci a aktivizaci místních aktérů. Dobrým příkladem je v této souvislosti hornorakouský Waldviertel. Rozloha takovýchto mikroregionů ovšem většinou neodpovídá evropské představě o konkurenceschopných regionech. Většinou se jedná o organizace s malou prostorovou (územní) působností, které nedisponují dostatečnými finančními zdroji, prostřednictvím nichž by mohly výrazněji ovlivňovat svůj rozvoj a konkurenceschopnost. Na druhé straně jsou mnohé mikroregiony (v Rakousku nazývané „Kleinregionen“) považovány za ideální z hlediska realizace integrovaných rozvojových strategií. V případě, že sdružení obcí a měst chtějí podporovat ekonomický rozvoj (vznik nových průmyslových areálů, vědecko-technických center atd.), tak se v praxi osvědčují spíše modely s větším prostorovým dosahem, které disponují většími kompetencemi v oblasti hospodářství, revitalizace krajiny nebo regionálního marketingu. Jako příklady můžeme uvést řadu metropolitních regionů (např. Metropolitní region Norimberk).

Jako shrnutí můžeme uvést, že své opodstatnění mají jak velkoplošné, tak i maloplošné formy meziobecní spolupráce. Některé regiony či spolkové země, například sousední

Bavorsko, jsou příkladem toho, že paralelně vedle sebe mohou existovat jak mikroregiony (tvořené několika obcemi/ městy), jejichž úkolem je především tvorba a realizace integrovaných rozvojových strategií, tak velká regionální sdružení, jejichž výkonné složky jsou nejenom nositeli a koordinátory rozvojových strategií, ale mají také potřebné prosazovací a realizační kompetence (příkladem je např. oblast Oberfranken na severu Bavorska). Jelikož se zabývají především podporou ekonomického rozvoje (umísťování zahraničních investic, podpora technologických center atd.), tak zůstává otázkou, zda se mají zabývat také např. projekty v oblasti cestovního ruchu, které mají většinou mikroregionální dosah.

Obrázek 3-1: Organizace meziobecní spolupráce (tzv. regionální managementy) v Bavorsku (stav k 1.2.2015)



Zdroj: <http://www.landesentwicklung-bayern.de/instrumente/regionalmanagement.html>

Role státu (role národních, zemských a regionálních vlád)

Role národních, zemských anebo regionálních vlád v rámci podpory meziobecní či nadmístní spolupráce úzce souvisí s často diskutovanou otázkou, zda různé formy meziobecní spolupráce mají být z organizačního hlediska principiálně integrovány do národních/ zemských regionálních politik a systémů prostorového/ regionálního plánování, anebo mají zůstat svébytnými a autonomními subjekty? Vliv vlád na existenci různých forem meziobecní spolupráce se projevuje prostřednictvím celkového politického a právního rámce dané země, který vytváří zcela odlišné předpoklady jejich existence (ve Švýcarsku např. každý kanton má odlišné rámcové podmínky pro existenci meziobecní spolupráce). V Rakousku se idea spolupráce nejenom obcí a měst, ale i aktérů z oblasti ekonomiky a občanské společnosti rozšířila především v souvislosti s procesem administrování strukturálních fondů EU. Naopak Německo (příkladem budiž námi sledovaná spolková země Bavorsko) je příkladem země, kde v posledních desetiletích byly výrazným způsobem ze shora dolů podporovány myšlenky regionální seberealizace a regionalizace, úzce spojené s rozvojem participativní demokracie.

Způsob financování

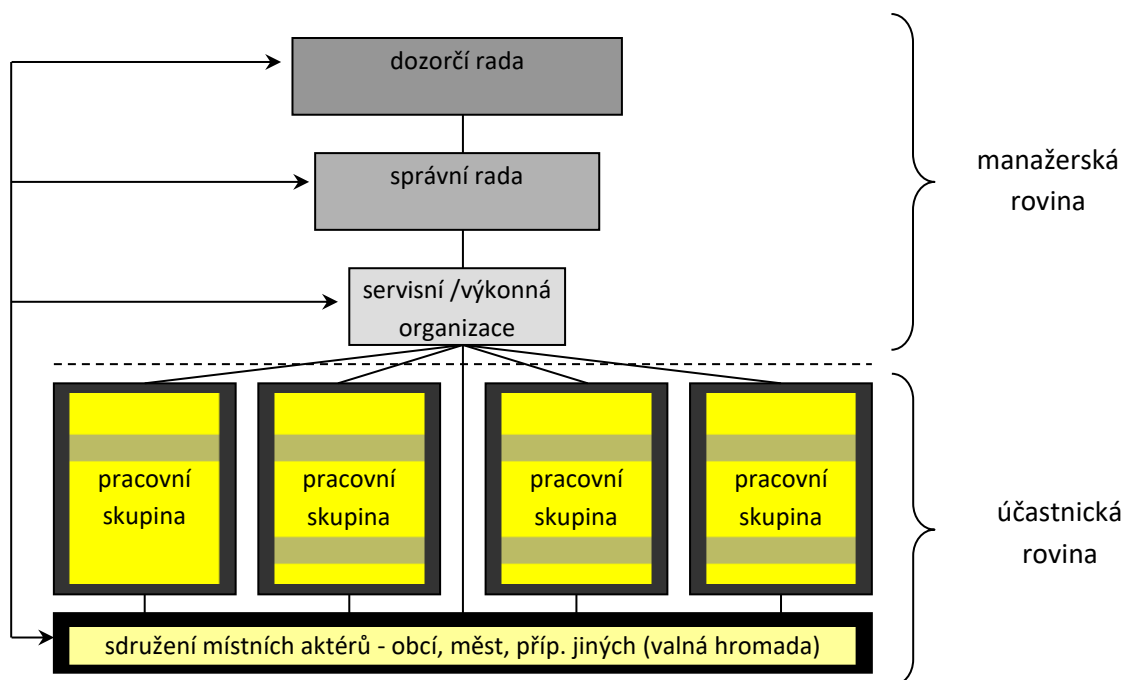
Pokud jde o poslední hodnotící kritérium, způsob financování, tak můžeme shrnout, že většina námi analyzovaných příkladů meziobecní spolupráce vznikla díky státní institucionální podpoře. Z dlouhodobého pohledu, jak už jsme uvedli, příliš velká závislost organizací meziobecní spolupráce na vnějších finančních zdrojích (evropských, národních, zemských, regionálních) může vést ke ztrátě jejich adaptability a flexibility vůči vnějším podmínkám. I přes malý počet sledovaných příkladů lze uvést, že modely meziobecní spolupráce, které jsou financovány na základě členských příspěvků nebo jinou formou samofinancování, jsou efektivnější, než ty, které jsou závislé na státních dotacích a permanentně se potýkají s nedostatkem finančních prostředků (např. EU Regionalmanagement Oststeiermark). V případě příliš velké státní podpory totiž může vzniknout „subvenční mentalita“, kdy sice sdružení obcí a měst formálně fungují, ale nepodávají žádné výkony. Velké problémy se zajištěním dlouhodobého financování mají sdružení obcí a měst, která nevznikla v rámci administrativních hranic. Z pohledu financování rozvojových projektů, resp. jejich spolufinancování, se jako nejefektivnější ukazují takové formy spolupráce, které mají větší prostorovou působnost, disponují vlastními zdroji a nemají problémy se získáním dodatečných finančních prostředků.

Shrnutí poznatků s organizačním uspořádáním meziobecní spolupráce

Shrnout poznatky německy hovořících zemí s meziobecní spoluprací, jak již bylo uvedeno, je velmi obtížné. Pokusů o mezinárodní typologizaci nalezneme v literatuře velmi málo, neboť jednotlivé země (v německých zemích navíc ještě spolkové země a kantony) vytvářejí dosti odlišné rámcové podmínky pro jejich fungování (právní, administrativní, finanční).

Praktické zkušenosti ukazují, že je obecně lepší, když jsou rozvojové aktivity organizovány v rámci širších a flexibilnějších organizačních struktur, než když jsou rozhodovací (manažerské) kompetence svěřeny pouze jedné instituci, která by měla „řídít“ místní a regionální rozvoj, a tudíž převzít zodpovědnost za všechny manažerské funkce jako jsou plánování, organizování, vedení, realizace a evaluace (Grossi, Reichard 2008, Ferlaino, Molinari 2009).

Obrázek 3-2: Ideálně-typický organizační model meziobecní spolupráce



Zdroj: Ježek (2007) – upraveno.

Praktické poznatky dále ukazují, že existuje řada možností, jak vytvářet funkční organizační struktury meziobecní spolupráce. Její konkrétní forma je vždy závislá nejenom na počtu aktérů a velikosti zájmového území, ale také na úkolech a cílech, které se od ní očekávají. Jejímu vytvoření by měla vždy předcházet důkladná analýza potenciálních rolí klíčových aktérů, vytvářejících nadmístní společenství. Při iniciování meziobecní spolupráce, resp. při nastartování rozvojového procesu, by měl být vždy určen koordinátor. Zároveň by měla být jednoznačně stanovena odpovědnost, a to jak za průběh společného strategického plánování, tak za realizaci konkrétních opatření a projektů. Každá role, každá činnost, kterou by měla organizace vykonávat, by měla být identifikována a stát se pracovní náplní vybraného pracovníka. V souvislosti s organizačním uspořádáním by měla být řešena také otázka financování. Přitom bychom měli odlišovat financování jednotlivých projektů od financování organizace jako celku. Organizace by měla být také vhodně vnitřně uspořádaná, aby umožňovala nejenom tvorbu rozvojové strategie, ale také kontrolu její implementace (opatření, projektů). Jelikož klíčovými aktéry meziobecní spolupráce jsou místní samosprávy, využívající veřejné zdroje, tak je nutné také zajistit odpovídající legitimitu takové organizace. Z organizačního hlediska to znamená vytvořit vnitřní strukturu, která bude umožňovat její efektivní a zároveň demokratické vedení a kontrolu (Hulst, van Montfort 2007, Ježek 2007).

Příklad ideálně-typického organizačního uspořádání meziobecní spolupráce (mikroregionu) nám ukazuje obr. 2. Jedná se o organizační schéma, s nímž se můžeme setkat u většiny příkladů meziobecní (nadmístní) spolupráce, např. u místních akčních skupin. Organizační struktura se přitom skládá z účastnické a manažerské roviny. Účastnickou rovinu tvoří jednotliví aktéři (představitelé obcí a měst, často také podnikatelé a zástupci občanské společnosti), všichni, kdo mají zájem o spolupráci.

Podle jejich počtu a zájmů většinou vznikají různé pracovní nebo projektové skupiny. Manažerskou rovinu tvoří řídicí skupina (správní rada), která se obvykle skládá jak z představitelů místní nebo regionální samosprávy, tak zástupců podnikatelského a občanského sektoru. Dále pak dozorčí rada (kontrolní komise), která se, jak již název napovídá, zabývá především kontrolní činností. A v neposlední řadě výkonná či servisní organizace, která pomáhá aktérům s plánováním, přípravou společných projektů, iniciuje společné aktivity, zabývá se marketingem a podobně.

Organizace meziobecní spolupráce by měla zajišťovat vertikální a horizontální integraci cílů, strategií, programů, projektů, finančních prostředků atd. Velmi významnou činností je také schopnost identifikace nových rozvojových příležitostí. Získání konkurenční schopnosti místního či regionálního společenství si neustále vyžaduje „cestu vpřed“, to znamená vyhledávání nových příležitostí a iniciování nových aktivit, které mohou naplňovat rozvojové cíle. K tomu je zapotřebí, aby organizace dokázala využívat stále více expertních znalostí.

4. Historický vývoj právních forem meziobecní spolupráce na území České republiky

Různé formy spolupráce patří z podstaty věci mezi klíčové činnosti územních samosprávných celků. Jejich cílem je v obecné rovině nejen zvýšení kvality služeb poskytovaných jejich občanům, ale také snaha o rozšíření pomyslného prostoru a možností ve snaze o dosahování svých (společných) zájmů a úkolů. Lze konstatovat, že prakticky všechny právní úpravy samosprávných obcí od jejich vzniku v moderním smyslu (tj. od roku 1848, resp. 1849) s některými formami meziobecní spolupráce počítaly, jakkoliv – z pochopitelných důvodů – se míra přesnosti, důslednosti a funkčnosti jednotlivých právních úprav mezi sebou značně lišily.

Cílem této kapitoly je na pozadí historického vývoje obecní samosprávy v jejím moderním pojetí, stručně představit základní formy meziobecní spolupráce do dnešních dnů a v základních rysech vymezit a objasnit jejich podstatu. Zaměříme se především na takové aktivity (a jejich právní úpravy), které umožňují místním společenstvím samosprávných obcí vstupovat do interakce s dalšími obcemi či jinými právními subjekty veřejného i soukromého práva a prostřednictvím takové kooperace dosahovat společných zájmů a cílů. Zároveň bude naše pozornost orientována především na nejpodstatnější nástroje základních právních úprav obecní samosprávy. Vzhledem k faktu, že k meziobecní spolupráci přichází v úvahu celá řada různých právních institutů (uvažovat je možno prakticky o všech, které se dají použít obecně ke spolupráci mezi libovolnými subjekty), si totiž lze jen těžko stanovit ambici popsat tyto instituty úplně a ve zcela vyčerpávajícím výčtu.

Prozatímní zákon o obcích (Stadionovo prozatímní obecní zřízení) z roku 1849

Dne 4. března 1849 došlo k nejméně dvěma zásadním událostem – v první řadě císař rozpustil ústavodárný (kroměřížský) sněm s odůvodněním, že se mu nepodařilo dosáhnout svého cíle (tedy vytvoření konstituce), v druhé pak došlo k přijetí oktrojované tzv. Stadionovy ústavy (také označované jako Březnová). Ta jako první v naší historii formulovala základní práva územní samosprávy (přičemž se do značné míry inspirovala právě v návrhu ústavy kroměřížské) a vytvářela tak normativní základ pro její podrobnější úpravu (Valeš 2006: 45). Její ustanovení § 33 stanovilo za „základní práva obcí“ zejména volbu jejich zástupců, přijímání „*oudů nových do spolku obecního*“ nebo samostatnou správu jejich záležitostí. Tzv. „obširnější ustanovení těchto práv základních“ pak v odst. 2 zmíněného ustanovení § 33 odkázalo na zákony obecní. Podobně bylo i v § 34 zřízení „*obcí okresních a krajských*“ odkázáno na zvláštní zákon. Tímto zvláštním zákonem se záhy stalo právě ono „prozatímní obecní zřízení“, neboli první zákon o obcích přijatý roku 1849.

Stadionovo prozatímní obecní zřízení se do všeobecného odborného povědomí zapsalo především svou úvodní větou, kterou dodnes neopomene citovat snad žádná publikace, zabývající se územní samosprávou a tento příspěvek nebude výjimkou – prozatímní obecní zřízení vyhlášené pod č. 170/1849 ř. z. bylo uvozeno zásadou „*Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde.*“, neboli „Základem svobodného státu je svobodná obec.“ Poprvé v naší historii tak vlastně můžeme hovořit o samosprávném postavení obcí jako „územních samosprávných společenství občanů“, resp. jako o veřejnoprávních korporacích územní samosprávy (Koudelka, Ondruš, Průcha 2004: 12).

Tato právní úprava nezakotvuje mnoho jednotlivých forem meziobecní spolupráce. Vysvětlit to zřejmě můžeme především její provizorností (byla rychlou reakcí na revoluční události roku 1848 a předpokládalo se, že její platnost potrvá toliko tři roky, tedy dobu délky mandátu prvních volených obecních představitelů), vyloučit však nelze vliv ani jiných faktorů (politických, historických atp.).

V zásadě jediným institutem v tomto zákoně upraveným, který by se dal považovat za formu meziobecní spolupráce, představovala ustanovení § 3 a § 4 upravující dobrovolné a nucené slučování obcí.

Tato možnost byla podle tehdejších autorů zakódována již v samotném vymezení obcí jako takových. Pojem obce byl v tomto obecním zřízení vymezen tak, že „[z]a místní obce považovány budou skutečně bývalé aneb stávající obce; při čemž se však spojení jich, kdeby jeho zapotřebí bylo anebo důkazy odůvodněné je požadovalo, ohlídjíc se na potřeby a vzájemnost nezamezuje“ (Mezírka 1854: 17), v čemž odkazuje zejména na ustanovení § 1 až 3 zákona (dle § 3 platilo, že „*Každá obec berní čili katastrální má právo, spojití se s jinými (obcemi) v jednu obec místní.*“).

Obce měly možnost se nejen slučovat, ale mohly být k tomuto kroku i donuceny. Podle § 4 zákona „*Nemá-li některá obec prostředků, aby zadost učinila povinností, zákonem tímto jí uloženým, bude spojená s jinými (obcemi) v jednu obec místní. Při takovém však spojení nesmí se spojití jmění a statek obcí jednotlivých v jedno proti vůli jejich.*“ Dobový komentář k tomuto ustanovení uvádí, že „Vysoké zákonodárství uznalo, že nejvíce obcí, jak posud stávaly, v stavu není, by povinnosti, jaké budaucně na sobě míti budou, zúplna vyplnily; ustanovilo tedy, že v takovém pádu více obcí v jednu místní obec se spojití má. Zdá se nám velmi potřebné, by se tyto místní obce co jen možná veliké utvořily, to jest, aby hezká část obcí v jednu se sestoupila, neboť jen tím nejen možná bude, útraty za vedení účtů obecních lehčeji sehnati, nýbrž se tím i větší síly k užitečnějšímu zpravování vnitřních záležitostí obce získají.“ (Prozatímní zákon obecní od 17. března 1849, 1849: 7)

Z dikce zákona (ale ani z citovaného komentáře) není zcela jasné, zda šlo původně o „doporučení“ zákonodárce (obec „*bude spojená s jinými v jednu obec místní*“ a „*v takovém pádu více obcí v jednu místní obec se spojití má*“), anebo zda šlo o autoritativní úkon státu. Laštovka toto ustanovení interpretuje tak, že „...místní obce, které nemají dostatečných prostředků, aby mohly svoje zákonné povinnosti obstarávati, mohou být nuceně s jinou obcí v jednu místní obec spojeny, ale potkávalo se to často s odporem občanstva.“ Neznámý komentátor zákona k tomuto pak dovozuje (a vlastně spíše radí), že „Spojení více posavadních obcí v jedné spojené obci usnadňuje ale určení ve § 5., který obcím s četným obyvatelstvem právo dává, by je v čtvrtě (oddělení) rozdělily, jimžto jistý obor činnosti se určí.“, čímž naznačuje, že stále obcím (tedy i obcím takto nově vzniklým nuceným sloučením) zůstává zachováno právo na rozdělení bez dalších omezujících podmínek. Ze současných autorů například Kopecký ve vztahu k tomuto ustanovení hovoří o vynuceném sloučení bez dalšího (Kopecký 2010: 72), podobný závěr pak naznačuje i Šouša jr. (2009: 45).

Idea Stadionova obecního zřízení se svého celkového reálného naplnění nedočkala. Roku 1850 sice zahájily svou činnost nově zřízené politické státní úřady (v Čechách 7 krajů a 79 podkrajských úřadů – okresních hejtmanství, na Moravě 2 kraje a 25 okresních hejtmanství, ve Slezsku 1 kraj a 7 hejtmanství) (Laštovka 1929: 349), císařské tzv. silvestrovské patenty z 30. prosince 1851 ale potvrdily další kurz utvrzování dočasně uvolněného absolutismu a nástup období bachovského neoabsolutismu. Zejména třetí z patentů, který určoval tzv. Zásady organického řízení korunních zemí rakouského

císařství, pak položil základy politickosprávního uspořádání opět výrazněji centralizovaného státu. (Kvaček 2002: 40) Podle zásad v něm formulovaných sice samosprávné obce zcela existovat nepřestaly, docházelo však k postupnému omezování (byť dosud stále plně nerozvinuté) obecní samosprávy a to například i tím, že „...představenstva obcí (která tvořil starosta a nejméně dva radní) byli potvrzováni okresními úřady, usnesení místních obcí byla přezkoumatelná krajským prezidentem...atp.“ (Mates a Matula 1999: 9)

Zákon o obcích z roku 1859

Nový zákon o obecním zřízení byl přijat až (nebo také již, záleží na úhlu pohledu) na sklonku neoabsolutismu v roce 1859. Byl jím císařský patent ze dne 24. dubna 1859, č. 58 ř. z., říšský zákon obecní. Jednalo o úpravu novátorskou mimo jiné i v tom, že říšský zákon upravoval pouze rámcové otázky obcí, podrobnosti si dle představ zákonodárců měly upravit jednotlivé země monarchie.

Podle J. Klimenta (1936: 31) byl tento zákon „...dílem mnohem dokonalejším, než pozdější obecní zřízení“. Superlativy na jeho adresu nešetřil ani J. Hoetzel (1938: 2), podle kterého „[s] hlediska teoretického jde o pozoruhodné dílo pro velikou jeho propracovanost a rozvrh látky“, ani například Laštovka (1929: 435), jenž jej výslovně označuje za „...zákon, který jest vynikajícím dílem zákonodárným“. Výrazně rezervovanější postoj k této úpravě nicméně vyjádřil F. Schwarz v úvodním historickém pojednání ke svému komentáři (Schwarz 1989: LIV-LV).

Z jeho 346 paragrafů však z politických důvodů⁴ nabyla účinnosti jen jejich výrazná menšina a to především ustanovení upravující domovské právo, neboť ta dle čl. XI zákona nabyla účinnosti již okamžikem vyhlášení tohoto zákona (ke kterému došlo tři dny po vydání patentu). I po jeho přijetí se tak z převažující části stále užívala „prozatímní“ úprava z roku 1849.

Zákony o obcích z roku 1862 a 1864

V únoru 1861 byla (na základě postulátů o decentralizaci a federalizaci habsburské říše formulovaných v Říjnovém diplomu z 20. října 1860) vydána nová, tzv. Schmerlingova (nebo také Únorová) ústava. Ta v monarchii obnovovala parlamentarismus a nastolila konstituční éru rakouského mocnářství.

Součástí ústavních změn prováděných Únorovou ústavou bylo také přijetí zemských zřízení (tj. vlastně jakýchsi ústav jednotlivých zemí), jimiž byly zřízeny zemské sněmy a zemské výbory, které vedle zákonodárství fungovaly také jako zastupitelstva samosprávných svazků nejvyšší úrovně (Mates a Matula 1999: 10), což lze považovat za první a klíčový krok v rozbíhajícím se procesu správní a politické decentralizace.

Na jaře 1861 proběhly obecní volby (od roku 1848 teprve druhé) a přesto, že nově zvolené obecní orgány stále fungovaly na základě prozatímní úpravy z roku 1849, bývá zdůrazňován jejich výrazný národnostní charakter a dopad.

⁴ Jimiž byl zejména pro Rakousko nepříznivý výsledek bitvy u Solferina, následné odvolání A. Bacha z funkce ministra vnitra a nastartování reformy zpečetěných později vydáním Říjnového diplomu a Schmerlingovy ústavy.

Nový (říšský) obecní zákon byl přijat o rok později, tedy v roce 1862, a protože ctil filozofii rámcové celoříšské úpravy na straně jedné a podrobných úprav jednotlivých zemí na straně druhé známou již z úpravy z roku 1859, navázalo na něj v roce 1863 vydání obecního zřízení ve Slezsku (č. 17/1863) a v roce 1864 také na Moravě (č. 4/1864) a nakonec i v Čechách (č. 7/1864). Protože v Uhrách neplatil ani Stadionův obecní zákon z roku 1849 ani říšský obecní zákon z roku 1862, došlo zde k nové úpravě až po roce 1868 (i v Uhrách měl platit zákon o obcích z roku 1859, ten však, jak již víme, nikdy cele nenabyl účinnosti) (Hoetzel 1937: 179).

Některé záležitosti přímo upravoval říšský zákon, jiné pak spadaly pod specifické úpravy zemské. „Všechny zemské obecní zákony se vyznačují nápadnou uniformitou, protože všem sloužila za základ táž vládní osnova, shodovaly se však pouze v zásadách, zatímco v podrobnostech se všechny tři obecní řády platné v českých zemích lišily. Vztahovaly se opět na všechny obce příslušné země s výjimkou statutárních měst“ (Janák, Hledíková, Dobeš 2005: 300). Upozorňovat na rozdíly mezi jednotlivými úpravami pak bylo cílem nejednoho komentáře či vydání zákonů s poznámkami a vysvětlivkami.⁵

I tato právní úprava zachovávala možnost sloučení (spojení obcí). Dle § 2 českého obecního zřízení se mohly spojit dvě či více obcí téhož politického okresu (nemá-li proti tomu místodržitelství žádné námitky a se souhlasem okresního zastupitelstva), v důsledku čehož „*přestanou býti obcí místní o sobě*“, neboli zaniknou jako samostatné právní subjekty. Nezbytnou podmínkou takového spojení však byla předchozí dohoda obcí „...o to, jak se zachovati chtějí v příčině držení a požívání své majetnosti a svých ústavů a fondů“.

Toto ustanovení bylo později (zákonem ze dne 2. července 1897, č. 40 z. z.) vcelku podstatně novelizováno. Kromě změn ve formulaci jeho částí stojí za zmínku zejména výslovné připuštění sloučení obcí nacházejících se v různých zastupitelských okresech zákonem.

Kromě slučování obcí – známého již z dřívějších úprav – zavádí zákony o obcích z počátku 60. let 19. století nově také možnost tzv. spojení obecní správy spočívající v možnosti obcí spojit své dosud samostatné orgány a vytvořit orgány společné pro více takto spojených obcí (Kopecký 2010: 123). Na rozdíl od sloučení obcí tato forma spolupráce nezpůsobovala zánik spolupracujících obcí jako subjektů práva (subjektů správy).

Základem této spolupráce byl článek VII. říšského obecního zřízení, který stanovil, že „*Každá obec má toho vůli, spojití se v příčině působnosti samostatné (článek V.) i také působnosti přenešené (článek VI.) s obcí jinou, by měly společné řízení svých záležitostí. Neměla-li by některá obec prostředky k plnění povinností z přenešené působnosti vycházejících, budiž způsobem zákona zemského s jinými obcemi spojena, by s nimi měla společné řízení dotud, až nabude prostředků náležitých. Taktéž mohou obce, které dle zákona, daného dne 17. března 1849, byly s jinými v jednu obec spojeny, zákonem zemským zas se oddělití a zvláště o sobě za obec místní zříditi, když každá z obcí, ježto se mají rozpojití, má sama o sobě takových prostředků, by mohla plniti povinnosti, ježto jí z působnosti přenešené (článek VI.) vzcházejí.*“

Toto ustanovení pak podrobněji rozvedly paragrafy 93 až 95 českého zemského obecního zřízení. Ustanovení § 93 („*Které obce mohou se o své vůli spojití*“) k výše

⁵ Typickým příkladem takového, a nutno zdůraznit, že vcelku přehledného, komentáře je publikace O. Kypra (1933).

uvedenému přidalo podmínku téhož politického okresu, ve kterém se spolupracující obce musejí nacházet a za nezbytnou náležitost smlouvy, na jejímž základě spolupráce probíhá, určilo její schválení místodržitelstvím po projednání s okresním zastupitelstvem.

Navazující úprava (§ 94 „Které obce mají být spojeny“) pak zakotvila i nucené spojení správy obcí téhož politického okresu za situace, „neměla-li by některá obec prostředků k plnění povinností z působnosti přenešené (§. 29) vzcházejících... pokud nenabude potřebných prostředků“.

Toto ustanovení ve své původní podobě umožňovalo nucené spojení správy pouze z důvodů nedostatků vyskytujících se v přenesené působnosti (výkonu státní správy). Novelou obecního zřízení provedenou zákonem ze dne 26. listopadu 1874, č. 87 z. z. však bylo upraveno a – kromě jiného – se tento nástroj rozšířil i na působnost samostatnou. Nově se zakotvila povinnost zveřejňovat každoročně seznam obcí, jichž se nucené spojení správy týká, v zemském zákoníku. V praxi se toto ustanovení užívalo i na sloučení obcí podle § 2 (Kliment 1936: 68). O spojení správy obcí rozhodoval sněm usnesením, které muselo být schváleno císařem (toto ustanovení „jedná ... o spojení obcí nuceném (nedobrovolném), kteréž děje se zákonem zemským (usnesením sněmu a císařským schválením)“ (Žalud 1907: 452).

Třetím nástrojem zařazeným do zmíněné šesté kapitoly obecního zřízení (§ 93-95) pak bylo právo obcí spolupracovat prostřednictvím společně zřízených obecních ústavů, pro jejichž správu měly zřídit orgány a vymezit jejich působnost. Podle dobové judikatury takovým společným ústavem mohl být například hřbitov zřízený více přífařenými obcemi (Žalud 1907: 453).

Obecní zřízení po vzniku Československé republiky

Recepčním zákonem č. 11/1918 Sb. došlo k převzetí (recepti) všech stávajících zemských a říšských zákonů a nařízení, stejně jako veškerých státních i samosprávných úřadů, které podle něj „...jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení.“ (čl. 3).

Ještě v roce 1918 byla proklamována nutnost přijetí nového zákona o obcích, přičemž problematika územní samosprávy se dostala na pořad jednání Národního výboru již 6. listopadu 1918. (Schelle 1994: 12). Navzdory plánům však nový obecní kodex přijat nebyl a došlo toliko k řadě novel předpisů převzatých z dob monarchie.

Právní nástroje meziobecní spolupráce upravené v obecním zřízení tak zůstaly totožné (§ 2 – sloučení obcí, § 93 až 94 – dobrovolné a nucené spojení obecní správy, § 95 – zřizování orgánů společných ústavů) a změny, k nimž u nich došlo, byly prakticky výlučně úzce spojeny se změnou státního uspořádání (změna rozhodujících orgánů – vláda namísto sněmu atp.).

Některých ustanovení se pak také dotkly jejich nepřímé novely, resp. některá ustanovení byla konkretizována („oživena“) dalšími zvláštními předpisy.

Ve světle § 9 odst. 3 zákona č. 77/1927 Sb. se například počítalo s možností, aby si obce slučované dle § 2 obecního zřízení v rámci nově vzniklé obce podržely finanční samostatnost.

Ustanovení § 17 zákona č. 49/1931 Sb. umožňovalo zvláštní formu meziobecní spolupráce (speciální vůči § 93 obecního zřízení) v podobě zřízení „vodovodního svazu“ coby specifické právnické osoby.

Ustanovení § 1 odst. 2 vládního nařízení č. 194/1923 Sb. pak (ve vztahu k § 95 obecního zřízení) například výslovně umožňovalo dvěma či více obcím se „...*spojiti ke společnému zřízení, provozování a správě krematoria*“.

Obecní zřízení z roku 1990

Podle první podoby porevolučního obecního zřízení disponovaly nově zavedené samosprávné obce několika nástroji spolupráce.

V první řadě jim zůstalo zachováno právo sloučení. Podle ustanovení § 10 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, se mohly dvě či více sousedících obcí dohodou sloučit v jednu obec, jejíž území by tvořilo území slučovaných obcí. Podmínkou takového sloučení bylo rozhodnutí občanů každé z dotčených obcí v místním referendu, ledaže by bylo nahrazeno rozhodnutím zastupitelstva obce a občané by o vyhlášení referenda do 30 dnů od tohoto rozhodnutí nepožádali. Spadaly-li slučované obce do území více okresů, bylo k jejich platnému sloučení třeba souhlasu vlády.

Novelou obecního zřízení č. 302/1992 Sb. pak bylo připuštěno i připojení jedné obce k obci druhé. Rozdíl byl (a dodnes je) v tom, že v případě sloučení obě slučované obce zanikaly a vznikala obec nová, zatímco v případě připojení zanikala pouze obec připojovaná.

Kromě slučování pak obce podle § 17 obecního zřízení mohly „...*k obhajobě svých práv a zájmů vytvářet sdružení, navazovat partnerské vztahy a spolupracovat s obcemi jiných států a být členem mezinárodních sdružení místních orgánů*“. Za typický „produkt“ takové spolupráce bylo možno považovat například zřízení Svazu měst a obcí. (Šlauf, Matrasová a Sedláček 1991: 19).

Toto ustanovení však bylo již zmíněnou novelou č. 302/1992 Sb. zrušeno (s účinností k 1. 7. 1992) a nahrazeno úpravou „dobrovolných svazků obcí“ (dle § 20a a následujících obecního zřízení v návaznosti na § 20f a následujících občanského zákoníku) a „jiných seskupení obcí“ zejména ve sféře mezinárodních sdružení místních orgánů (dle § 20e obecního zřízení). Dobrovolné svazky obcí se sice mohly realizovat pouze ve vybraných úkolech samostatné působnosti obce (§ 20a odst. 2 obecního zřízení), měly však možnost k realizaci těchto úkolů zřizovat další příslušné právnické osoby (§ 20a odst. 2 *in fine*). (Průcha 1993: 83). Tato forma byla využívána například pro meziobecní spolupráci v rámci tzv. mikroregionů. (Knoll a Knoll 2002: 3)

Tato novela pak nově přinesla do obecního zřízení (§ 20a odst. 4) také výslovné zakotvení zákazu sdružování obcí podle předpisů o sdružování občanů zákona o obcích (tímto předpisem byl v dané době zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů) a vcelku nenápadně – a hlavně bez jakéhokoliv dalšího zpřesnění – přidala mezi pravomoci zastupitelstva i právo uzavírat dohody o změně hranic obce [§ 14 odst. 1 písm. k) a § 36 odst. 1 písm. c) obecního zřízení ve znění novely č. 302/1992 Sb.].

Obecní zřízení z roku 2000 (a jeho vývoj do dnešních dnů)

Přijetí dosud posledního zákona o obcích (č. 128/2000 Sb.) předcházelo podepsání Evropské charty místní samosprávy (dále také jen „Charta“) Českou republikou v květnu

1998 ve Štrasburku. Ratifikační listina ČR byla u generálního tajemníka Rady Evropy uložena o rok později (7. května 1999) a Charta pro Českou republiku vstoupila v účinnost ke dni 1. září 1999.

Článek 10 Charty pak upravuje „Právo místních společenství se sdružovat“, když uvádí: *„Místní společenství mají právo při výkonu svých pravomocí spolupracovat a v mezích zákona se k plnění úkolů společného zájmu sdružovat s jinými místními společenstvími.“* (odst. 1). Toto právo místních společenství být členy sdružení na ochranu a k prosazování společných zájmů mají smluvní státy charty za povinnost uznat (odst. 2) a právo místních společenství vzájemně spolupracovat se (za podmínek stanovených zákonem) týká i přeshraniční spolupráce (odst. 3).

Evropská charta místní samosprávy je koncipována tak, že může být přijata jako celek *en bloc*, anebo si smluvní strany (státy) mohou vymínit, že některými z jejích ustanovení se nebudou cítit vázány. Přestože výše zmíněná ustanovení čl. 10 patří mezi ta, která mohou být smluvně vyloučena (čl. 12 odst. 1 Charty), Česká republika v tomto případě tohoto práva nevyužila (viz úvodní text Sdělení ministerstva zahraničních věcí, jímž byla Charta vyhlášena pod č. 181/1999 Sb.). Z tohoto faktu pak vychází i v následujícím roce přijatá nová úprava zákona č. 128/2000 Sb., obcích, která formy meziobecní spolupráce ještě dále rozvedla.

I ona pochopitelně umožňuje obcím vzájemné slučování (§ 19 odst. 1) nebo připojování (§ 19 odst. 3), a to na základě rozhodnutí zastupitelstev obou (všech) slučovaných obcí, není-li podán návrh na konání místního referenda v této věci (odst. 4). Tento proces mohl být proveden buď vždy k začátku kalendářního roku, nebo ke dni konání voleb do obecních zastupitelstev (§ 24), přičemž po novele č. 234/2006 Sb. byla od 1. července 2006 možnost sloučení ke dni konání obecních voleb odstraněna a nově mohlo být provedeno pouze k počátku kalendářního roku (jak tomu koneckonců bylo již za obecního zřízení z roku 1990).

Relativně novou byla úprava ustanovení § 26 zakotvujícího změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obcí či oddělení části obce. S takovým krokem velmi stručně počítalo již obecní zřízení z roku 1990 (ve světle novely z roku 1992, viz výše), nová právní úprava jej poněkud více rozvedla, jakkoliv rozhodně nelze říci, že vyčerpávajícím způsobem. Zakotvila povinnost projednání takové změny s příslušným katastrálním úřadem, přičemž v případě změny hranic obcí náležejících do správních obvodů různých okresních úřadů vyhradila zákonu. Posledně zmíněná varianta však byla ze zákona záhy (novelou č. 311/2002 Sb.) vypuštěna a úprava byla rozvedena o povinnost oznámení uzavření dohody o změně hranic ministerstvu financí a finančnímu úřadu (posléze pak i příslušnému katastrálnímu úřadu). Řadu dalších, poměrně klíčových, otázek týkajících se dopadů takové změny do veřejnoprávních i soukromoprávních poměrů dotčených obcí či jiných osob, však zákon neupravil a ponechal na výkladu daného ustanovení. Blíže například Kopecký, Průcha, Havlan, Janeček (2015: 64).

Zákon o obcích z roku 2000 pak kromě výše uvedených nástrojů výslovně umožnil obcím spolupracovat třemi dalšími způsoby (§ 46 odst. 2):

- a) na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu,
- b) na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí (dále jen „svazek obcí“) a
- c) zakládáním právnických osob podle zvláštních zákonů dvěma či více obcemi.

K první formě spolupráce [ad a)] – tuto smlouvu bylo možno uzavřít na dobu určitou i neurčitou a jejím účelem bylo splnění konkrétního úkolu (jednorázového či dlouhodobého). Mohlo jít o vybudování společné infrastruktury (plynovodu, kanalizace, dopravní komunikace), o společnou správu statku týkajícího se obou (všech) zúčastněných obcí (kulturní či přírodní zajímavost, z jejíž atraktivity má užítky – třeba z turismu – více přilehlých obcí) atp. Předmětem této smlouvy však nemohlo být zřízení nové právnické osoby, resp. začlenění smluvních stran (obcí) do takového právního subjektu.

K druhé formě spolupráce [ad b)] – forma spolupráce v podobě vytváření dobrovolných svazků obcí je považována za (resp. byla zákonodárcem koncipována jako) vhodnější veřejnoprávní nástroj, než byla soukromoprávní občanská sdružení. Stejně jako předcházející obecní zřízení (ve znění novely č. 302/1992 Sb.) totiž i to nové explicitně vyloučilo možnost obcí sdružovat se na základě předpisů o sdružování občanů (§ 47 odst. 1). Mezi důvody tohoto omezení byla na jednom z prvních míst uváděna rizika, která by taková možnost přinášela. Právní úprava ústavně garantovaného sdružovacího práva, jíž byl stále zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, byla velmi skoupá na úpravu vzájemných hospodářských vztahů a vazeb mezi členy sdružení, což mohlo ohrožovat majetkovou celistvost obcí a ochranu jejich vlastnictví. Tato rizika měla naopak eliminovat (nebo přinejmenším výrazně snižovat) forma dobrovolných svazků obcí, případně i obchodních společností, jejichž právní úprava poskytovala podrobnější úpravu pro nakládání s obecním majetkem. Blíže také Vedral, Váňa, Břeň a Pšenička (2008: 274).

Kromě toho někteří autoři zdůrazňovali také určitou nelogičnost vyplývající z faktu, že obce jsou již samy o sobě sdruženími občanů, u nichž nemá zřejmý smysl se dále sdružovat. Koneckonců, právo svobodného sdružování občanů se vztahuje na občany, nikoliv na společenství občanů (Průcha 2009: 174).

Toto interpretační stanovisko však nebylo jednotné. Jiný – a podle určitých náznaků dokonce většinový – výklad se naopak přikláněl k tomu, že je-li členem sdružení i jiná osoba než obec (typicky fyzická osoba – občan), nic by nemělo začlenění obce do sdružení bránit. Oporu tomuto názoru poskytoval především § 2 odst. 2 zákona o sdružování občanů, podle kterého mohly být i právnické osoby členy sdružení, nemohly jej však – dle § 6 odst. 2 téhož zákona – samy založit (Černý 2010: 40). Zůstává faktem, že forma občanského sdružení byla obcemi (ve spolupráci s jinými subjekty, než byly obce) hojně využívána pro spolupráci v oblasti tzv. Místních akčních skupin.

I z důvodu tohoto výkladového nesouladu byla přijata novela obecního zřízení č. 477/2008 Sb., která s účinností od 1. 4. 2009 toto omezení zmírnila. Umožnila obcím vstupovat i do těch občanských sdružení, jejichž členy byly i jiné osoby než obce (§ 47 odst. 1 obecního zřízení).

Zákon o obcích tak možnost soukromoprávního sdružování (spolčování) obcí nově upravoval na dvou místech. Ve vztahu k občanským sdružením v § 47 odst. 1 uváděl, že obce „...se mohou sdružovat ... pouze, jsou-li členy občanského sdružení i jiné osoby než obce.“ Ve vztahu k zájmovým sdružením právnických osob pak § 54 upravoval to, že „na spolupráci mezi obcemi a právnickými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích lze použít ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení.“

Rozdíl mezi oběma formami meziobecní spolupráce spočíval zřejmě v samotném předmětu oné spolupráce. Ta se v případě zájmových sdružení právnických osob a

ustanovení o smlouvě o sdružení podle občanského zákoníku vztahovala explicitně na občanskoprávní vztahy (vyloučena však podle všeho nebyla ani hospodářská, tj. výdělečná, činnost)(Vedral, Váňa, Břeň a Pšenička 2008: 300; Fiala, Kindl a kol. 2009: 20an).

Naproti tomu úprava možnosti spolčování ve formě občanských sdružení účel takové kooperace nestanovila. Stejně tak to nedělal ani zákon o sdružování občanů, ze kterého se snad dal dovodit účel vytváření sdružení z negativního vymezení jeho působnosti. Podle § 1 odst. 3 se tento předpis nevztahoval na sdružování občanů v politických stranách a politických hnutích, k výdělečné činnosti nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání a v církvích a náboženských společnostech. Zřejmý rozdíl však mezi oběma formami meziobecního sdružování (spolupráce) neexistoval a ani praxe příliš nelegitimizovala existující dvojí formy komunálního spolčování.

Ke třetí formě spolupráce [ad c)] – přestože poznámka pod čarou k tomuto ustanovení odkazovala na obchodní zákoník, z čehož by se dalo dovozovat, že podle tohoto ustanovení je možno zakládat pouze společnosti podle tohoto zákona (tedy zejména obchodní korporace), je třeba zdůraznit, že poznámky pod čarou nejsou závaznou součástí normativního textu a jako takové tedy nemohou měnit či jakkoliv doplňovat předpis samotný.⁶ Dané ustanovení je tedy třeba vnímat zejména ve vztahu k § 23 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, vymezujícímu (byť toliko demonstrativně, resp. vlastně nadbytečně) formy právnických osob a organizačních složek, které mohou obce „*k plnění svých úkolů*“ zřídit nebo založit (Vedral, Váňa, Břeň a Pšenička 2008: 271). I ve světle pozdějších změn tak zákon výslovně hovoří o možnosti obcí zakládat obchodní společnosti, obecně prospěšné společnosti (nově ústavy), školské právnické osoby, veřejné výzkumné instituce atp. Kromě nich ale nepochybně není vyloučeno, aby více obcí spolupracovalo ve formě společně založené nadace či nadačního fondu, tedy takového soukromoprávního subjektu, u kterého to výslovně nevylučuje zákon. (Příkladem subjektu, který je obcím zapovězen, mohou být například církve a náboženské společnosti, které jsou „*dobrovolnými sdruženími fyzických osob ... založené za účelem vyznávání určité náboženské víry*“, přičemž „*...obce nemohou provádět náboženskou protináboženskou činnost*“ – § 3 a § 4 odst. 1 a 2 zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, v platném znění).

Samostatnou poznámku si zde zaslouží zejména forma obecně prospěšných společností. Na rozdíl od občanských sdružení je jejich podstatou a účelem poskytování obecně prospěšných služeb veřejnosti za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek (§ 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech), což mnohem více odpovídá podstatě a účelům meziobecní spolupráce než v případě občanských sdružení, která byla mnohem spíše projevem základního lidského práva na sdružování, tedy nikoliv prostředkem zajišťujícím poskytování určité služby extraneům. Vedle občanských sdružení tak byly obecně prospěšné společnosti druhou nejčastější formou při ustavování tzv. místních akčních skupin.

Poměrně podstatné změny přinesla do obecního zřízení novela č. 303/2013 Sb., což je tzv. doprovodná novela k rekodifikaci českého soukromého práva (přijetí zákona č. 89/2012 Sb., „nového“ občanského zákoníku a dalších předpisů). Ta totiž tento, do jisté míry redundantní, výčet možností spolupráce mezi obcemi do značné míry eliminovala.

⁶ K tomuto viz třeba Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. listopadu 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98.

Namísto původního výčtu typů smluv, které mezi sebou obce mohou uzavírat (jimiž byly podle § 46 odst. 2 písm. a) – c) zákona o obcích smlouvy ke splnění konkrétního úkolu, o vytvoření dobrovolného svazku obcí nebo k zakládání právnických osob podle zvláštního zákona) je nově toliko upraveno (spíše snad deklarováno), že „*Obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat.*“ (§ 46 obecního zřízení ve světle citované novely).

Ustanovení § 47 původně umožňující sdružování obcí v občanském sdružení, pokud jsou jeho členy i jiné osoby než obce, se změnilo v tom smyslu, že v něm zůstává nemožnost spolupráce mezi obcemi podle ustanovení nového občanského zákoníku o spolku a smlouvě o společnosti. Naproti tomu nicméně zůstává zachována možnost vstupovat do spolků za účelem spolupráce mezi obcemi a právnickými či fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích (§ 54 zákona o obcích).

Úprava smlouvy ke splnění konkrétního úkolu v ustanovení § 48 zákon o obcích se sice ruší, možnost uzavření takové zůstává samozřejmě zachována podle občanského zákoníku, případně podle příslušných ustanovení V. části správního řádu (obecná ustanovení o veřejnoprávních smlouvách).

U svazku obcí pak novela zdůrazňuje (resp. zpřesňuje) jejich označení „dobrovolný“ a nově upravuje detaily vzniku jeho právní osobnosti zápisem do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla tohoto svazku (§ 49 odst. 4 zákona o obcích ve znění po novele).

V konečném důsledku tak doprovodná novela v reakci na novou podobu civilního práva upravila původní formy meziobecní společnické spolupráce v tom smyslu, že na místo občanských sdružení, zájmových sdružení právnických osob či smlouvy o sdružení a svazků obcí zůstaly obcím k dispozici toliko spolky a dobrovolné svazky obcí, případně smlouva o společnosti dle § 2716 nového občanského zákoníku.

Kromě jiného byla v souvislosti s rekodifikací občanského práva zrušena i právní úprava zákona o obecně prospěšných společnostech, již existující obecně prospěšné společnosti však dle § 3050 občanského zákoníku zůstaly zachovány a i nadále se řídí původní (*de iure* dnes již zrušenou) právní úpravou zákona č. 248/1995 Sb. v posledním platném znění. Občanský zákoník stávajícím obecně prospěšným společenstvem (jichž může stále existovat mnoho stovek) dává možnost transformace na ústav či nadaci nebo nadační fond, k takovému kroku však nestanoví žádnou lhůtu. Je tedy jen na rozhodnutí jednotlivých společností, zda k takové změně přistoupí (a kdy) či nikoliv. Do současnosti tak například mezi Místními akčními skupinami (jichž je již přes 170) dominují jako právní formy meziobecní spolupráce spolky (dříve občanská sdružení převedená na spolky *ex lege* účinností nového občanského zákoníku) a právě obecně prospěšné společnosti, zřejmě s drobnou převahou spolků. Jen v několika málo případech mají Místní akční skupiny formu ústavů, resp. zapsaných ústavů.⁷ Pro srovnání – počet dobrovolných svazků obcí ke stejnému dni podle veřejně dohledatelných údajů přesáhl číslovku 800.⁸

⁷ Národní síť Místních akčních skupin. Databáze MAS. Zdroj: <http://nsmas.cz/o-nas/mistni-akcni-skupiny/>. Ke dni 15. října 2015.

⁸ Informace získaná z rejstříků dobrovolných svazků vedených jednotlivými vyššími územními samosprávnými celky ke dni 15. října 2015.

5. Právní možnosti slučování obcí v České republice

Před obnovením územní samosprávy na úrovni obcí, k němuž došlo dne 24. 11. 1990 dnem prvních voleb do obecních zastupitelstev, platila pro vznik, zrušení, sloučení a jiné změny území obcí pravidla podle § 16 odst. 1 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu:

„Z důležitých společenských zájmů, zejména pro další rozvoj zemědělské výroby a hospodářské a kulturní výstavby obcí, lze vytvořit, zrušit nebo sloučit obce nebo provést jinou změnu jejich území. Jde-li o obce v témže okresu a souhlasí-li s takovým opatřením místní národní výbory a občané dotčených obcí, rozhoduje okresní národní výbor. Jinak přísluší rozhodnutí krajskému národnímu výboru.“

Pravidla, jakým způsobem by se zjišťoval souhlas občanů dotčených obcí s jejich územními změnami, zákon nestanovil, v té době neexistoval např. institut referenda, reálnost uplatňování vůle obyvatel byla navíc před zahájením společenských změn v listopadu 1989 negativně ovlivněna uplatňováním tzv. vedoucí úlohy komunistické strany. Zejména v reakci na necitlivé slučování a rušení dříve samostatných venkovských obcí a jejich přičleňování k větším celkům došlo k nové ústavní úpravě, provedené ústavním zákonem Federálního shromáždění č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, které zakotvilo toto ustanovení čl. 87 odst. 2 Ústavy:

„Hranice obce lze měnit jen s jejím souhlasem. Podmínky a způsob vzniku, zániku, rozdělení nebo sloučení obcí stanoví zákony národních rad.“

Uvedená federální ústavní úprava vylučovala změny hranic obcí bez jejich souhlasu, např. rozhodnutím vyššího správního orgánu. Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), stanovil velmi volná pravidla pro územní změny obcí. Ke sloučení obcí (v podobě, kdy dosavadní obce zanikly a vznikla jedna nová obec, nebo v podobě, kdy jedna ze slučovaných obcí nezanikla, ale došlo k jejímu rozšíření o území „připojované“ obce) mohlo dojít na základě dohody dotčených obcí, schválené jejich zastupitelstvy, pokud nebyl podán do 30 dnů od zveřejnění rozhodnutí zastupitelstva návrh na konání místního referenda). K rozdělení obce docházelo rozhodnutím Ministerstva vnitra na základě výsledku místního referenda konaného v té části obce, která se chtěla oddělit. Rozdělení mohlo být v podobě, kdy původní rozdělovaná obec při rozdělení zanikla, nebo v podobě oddělení některé její části, která vytvořila novou obec, zatímco původní obec nezanikla, jen se zmenšil její územní obvod. Na rozdělení obce a vznik nové obce byl právní nárok, Ministerstvo vnitra mohlo zamítnout návrh na rozdělení jen tehdy, pokud nebyly splněny zákonné náležitosti pro podání návrhu na rozdělení. Až do 19. 7. 1994 (do nabytí účinnosti novely zákona o obcích, provedené zákonem č. 152/1994 Sb.) nebyl v zákoně stanoven ani minimální počet občanů nově vzniklé obce v důsledku rozdělení [od té doby byl stanoven požadavek na minimálně 300 občanů, později, od účinnosti platného zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), 1000 občanů].

Ústava České republiky, přijatá jako ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., požadavek předchozí ústavní úpravy, že hranice obce lze měnit jen s jejím souhlasem, nepřevzala. Ani Evropská charta místní samosprávy, vyhlášená pod č. 181/1999 Sb., zákaz územních změn bez souhlasu dosavadních územních jednotek nestanoví. Čl. 5 Evropské charty místní samosprávy zní:

„Ochrana hranic místních správních jednotek

Hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje.“

Možnost provádět změny hranic obcí, které by byly bez souhlasu existujících územních samosprávných jednotek, tedy změny vynucené (v důsledku aktu orgánu státu), nelze zcela vyloučit. Muselo by se jednat o změny přípustné na základě zákona či přímo zákonem, změny, které by musely porovnat hodnotu ústavního práva na samosprávu (čl. 8 Ústavy ČR) s veřejným zájmem na racionální a efektivní uspořádání veřejné správy a schopnost územních společenství spravovat místní veřejné záležitosti. Takové změny by předpokládaly novou právní úpravu na zákonné úrovni, respektující minimálně požadavek konzultace orgánů výkonné moci s dotčeným obyvatelstvem.

Platná zákonná úprava změny území obcí znamenající jejich slučování či připojování bez jejich souhlasu, tedy v podstatě nuceně nezná, byť je nelze vyloučit. Že zákonodárce nevylučuje možnost změnit území stávajících obcí zákonem, se projevilo v zákoně č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů (zákon o hranicích vojenských újezdů), podle něhož byly některá katastrální území, dosud územně náležející k vojenským újezdům, připojena k území v zákoně vyjmenovaných stávajících obcí (srov. § 1 odst. 1, § 2 odst. 3, § 3, § 4 odst. 4 a § 5 odst. 5 cit. zákona).

Otázka zániku některé stávající obce by se mohla objevit např. při „vylidnění“ některé obce (nebude-li mít žádného občana) – taková obec by nemohla pojmově naplňovat znak, že jde o společenství občanů. Zvažovat lze i otázku další existence takové obce, v níž opakovaně nedošlo ke zvolení jejího orgánu – zastupitelstva, a možná i v dalších případech. Toto jsou však záležitosti, které by musel zákonodárce nově upravit, v současnosti tomu tak není.

Územní změny sloučení obcí a připojení obce upravuje v současnosti zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a to v § 19.

Podstata **sloučení** dvou nebo více sousedních obcí spočívá v jejich spojení v jednu novou obec. Novou, sloučenou obec tvoří území slučovaných obcí (srov. § 19 odst. 1 obec. zřiz.), slučované obce sloučením zaniknou.

Při **připojení** obce k sousední obci (srov. § 19 odst. 3 obec. zřiz.) zanikne připojovaná obec, zatímco obec, ke které se jiná obec připojí, rozšíří své území o území připojené obce. Zákon sice popisuje připojení obce k jiné obci, není však vyloučeno, aby v rámci jedné územní změny došlo k připojení více obcí k jiné obci, bude-li zachována souvislost území rozšířené obce.

Rozhodující podmínkou sloučení či připojení je **dohoda dotčených obcí** o této územní změně. Dohoda musí obsahovat obligatorní náležitosti uvedené v § 19 odst. 4 obec. zřiz.:

- a) den, měsíc a rok, ke kterému se obce slučují nebo se obec připojuje⁹
- b) název obce a sídlo jejích orgánů, jde-li o sloučení obcí

⁹ Podle § 24 obec. zřiz. lze sloučení obcí nebo připojení obce provést jen k počátku kalendářního roku.

Uvedená náležitost smlouvy se týká jen pro případu slučování obcí. Ačkoli dohoda o názvu sloučené obce je podle § 19 odst. 5 písm. b) obec. zřiz. obligatorní náležitostí dohody o sloučení, bez jasného důvodu je v § 19 odst. 2 obec. zřiz. ustanovení, dle něhož jestliže se obce o názvu nedohodnou, rozhodne o něm Ministerstvo vnitra (variantu, že by se sousední obce dohodly na všech ostatních náležitostech dohody o sloučení, jen ne o názvu sloučené obce, by znamenala, že se ve skutečnosti dotčené obce na sloučení nedohodly). K jinému názvu sloučené obce (myšleno než tomu, který by byl názvem jedné ze slučovaných obcí) musí být dán souhlas Ministerstva vnitra.

- c) určení právních předpisů obcí, které byly vydány slučovanými obcemi nebo připojovanou obcí a zůstanou v platnosti v celé obci po sloučení nebo připojení

Po sloučení obcí budou na území sloučené obce platit ty právní předpisy slučovaných obcí, které budou uvedeny v dohodě o sloučení; u těchto právních předpisů se tedy okamžikem sloučení rozšíří jejich územní působnost na území celé sloučené obce. Lze dovodit, že platnost ostatních právních předpisů vydaných slučovanými obcemi okamžikem zániku těchto obcí v důsledku sloučení zanikne. Zákon umožňuje, aby na území připojené obce po připojení platily, podle dohody dotčených obcí, určené právní předpisy připojované obce, to však bude zřejmě velmi výjimečné. Územní působnost právních předpisů vydaných obcí, ke které se připojí jiná obec, se okamžikem připojení rozšíří i na území zaniklé, připojené obce.

- d) výčet katastrálních území obce po sloučení nebo připojení

- e) určení majetku, včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků, právnických osob a organizačních složek slučovaných obcí nebo obce, která se připojuje

Dohodu o sloučení obcí nebo o připojení obce lze podle § 19 odst. 4 obec. zřiz. uzavřít **na základě rozhodnutí zastupitelstev dotčených obcí**, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na **konání místního referenda** o této věci. Je-li podán takový návrh, je k uzavření dohody o sloučení obcí nebo o připojení obce nutné souhlasné rozhodnutí místního referenda konaného v obci, ve které byl podán návrh na jeho konání.

Místní referendum v příslušné obci se bude podle § 8 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, konat, jestliže:

a) se na tom usnese zastupitelstvo obce (s ohledem na § 19 odst. 4 obec. zřiz. by bylo třeba, aby zastupitelstvo se takto usneslo do 30 dnů od zveřejnění svého rozhodnutí o schválení dohody o sloučení nebo o připojení, bylo by však zřejmě možné, aby o schválení takové dohody zastupitelstvo ani nerozhodlo, ale „rovnou“ by přistoupilo k usnesení o vyhlášení místního referenda o schválení takové dohody), nebo

b) přípravný výbor podá návrh na konání místního referenda (podle § 19 odst. 4 obec. zřiz. bude třeba, aby takový návrh byl podán do 30 dnů od zveřejnění rozhodnutí zastupitelstva o schválení dohody o sloučení nebo o připojení; podle § 8 odst. 2 zák. míst. ref. může být návrh na konání místního referenda podán, pokud jej podpořilo svým podpisem alespoň tam uvedené procento oprávněných osob) a zastupitelstvo obce rozhodne o jeho vyhlášení. Podle § 48 odst. 1 zák. míst. ref. je třeba k platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, s ohledem na § 48 odst. 3 písm. b) zák. míst.

ref. bude rozhodnutí v místním referendu přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob v té obci, ve které se místní referendum konalo.

Předmětem hlasování v místním referendu bude, zda oprávněné osoby (občané obce oprávnění hlasovat v místním referendu) souhlasí s textem dohody o sloučení nebo připojení.

Dotčené obce oznámí krajskému úřadu rozhodnutí svých zastupitelstev, na jejichž základě má být uzavřena dohoda o sloučení obcí nebo o připojení obce. Je-li konáno místní referendum o sloučení obcí nebo o připojení obce, oznámí dotčené obce i rozhodnutí přijaté v místním referendu.

Obec, která vznikne sloučením, nebo obec, která při připojení nezaniká, je právním nástupcem obcí, které při takové územní změně zanikají. Podle § 19 odst. 6 obec. zřiz. přechází na takovou obec z titulu právního nástupnictví mj. majetek, včetně finančních prostředků zaniklých obcí, ostatní práva a závazky těchto obcí, včetně jejich práva zakladatele a zřizovatele právnických osob, a dále organizační složky těchto obcí. Právní nástupnictví se týká přechodu práv a závazků, které měly zanikající obce v oblasti občanskoprávních, obchodněprávních, pracovněprávních a dalších vztahů. Ustanovení § 19 odst. 6 obec. zřiz. řeší i okolnost, že obec, která je právním nástupcem, se stává příjemcem výnosu daní, které by jinak připadly zaniklé obci.

Na sloučenou obec nebo obec, která při připojení nezanikne, přechází též kompetence, kterou měly zaniklé obce jako nositelé veřejné správy (včetně např. příslušnosti ve správním řízení).

Dříve samostatná obec přestává být po svém zániku samostatným subjektem práva, ztrácí právní subjektivitu (právní osobnost).

Z § 19 odst. 4 obec. zřiz. vyplývá požadavek, aby dotčené obce oznámily, ještě před uzavřením dohody, rozhodnutí zastupitelstva, případně i rozhodnutí přijaté v místním referendu, na základě kterých má být uzavřena dohoda o sloučení nebo o připojení. Po sloučení či připojení má nově vzniklá obec nebo obec, která při připojení nezanikla, zaslat opis dohody Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, příslušnému katastrálnímu úřadu a příslušnému finančnímu úřadu.

Obecní zřízení nevyžaduje pro platnost dohody o sloučení či připojení souhlas jiného orgánu než dotčených obcí. Dohoda je svojí povahou veřejnoprávní smlouvou,¹⁰ byť ji takto obecní zřízení neoznačuje.¹¹ Dohodu zřejmě lze – při neexistenci jiné úpravy – podřadit pod režim veřejnoprávních smluv podle § 160 odst. 6 spr. ř. (upravuje veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících ze samostatné působnosti územních samosprávních celků při výkonu veřejné moci). Za situace, kdy takové dohody nepodléhají ani registraci u nějakého veřejného orgánu, a není tedy ze strany veřejné moci potvrzováno, zda došlo k dohodě mezi obcemi v souladu se zákonem, zda přijetí této dohody odpovídá procesně i obsahově požadavkům zákona, mohou existovat pochybnosti, zda vůbec došlo k platnému sloučení nebo připojení či nikoli.¹² V rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí by bylo možné uvažovat o pozastavení

¹⁰ Obecná úprava veřejnoprávních smluv je obsažena v § 159 až 170 spr. ř.

¹¹ Dohodu o sloučení obcí a připojení obce k jiné obci řadí mezi veřejnoprávní smlouvy, a to koordinační, např. Staša (2012: 244).

¹² Pochybnosti mohou vzniknout např. v otázce, zda dohoda o sloučení obsahuje všechny obligatorní náležitosti, zda nebyly porušeny procesní podmínky při uzavírání dohody apod.

účinnosti rozhodnutí zastupitelstva předcházejícího uzavření dohody o sloučení nebo připojení (§ 124a odst. 1 a 2 obec. zřiz.) a podání žaloby ke krajskému soudu na zrušení takového rozhodnutí [§ 124a odst. 3 obec. zřiz., § 67 písm. a) s. ř. s.], což však problém případně uzavřené dohody o sloučení nebo připojení odporující zákonu nemusí řešit. Je-li dohoda o sloučení či připojení veřejnoprávní smlouvou, lze na ni aplikovat úpravu řešení sporů z veřejnoprávních smluv, jakož i úpravu přezkoumávání jejich souladu s právními předpisy obsaženou v části páté správního řádu. Spory z takových dohod by podle ustanovení § 169 odst. 1 písm. a) a b) spr. ř. rozhodoval příslušný krajský úřad nebo Ministerstvo vnitra (v případě, že by alespoň jednou ze smluvních stran byla obec s rozšířenou působností, nebo převzalo-li by věc k rozhodování na místo krajského úřadu). Podle ust. § 165 odst. 2 spr. ř. je příslušný správní orgán oprávněn zrušit veřejnoprávní smlouvu, která byla uzavřena v rozporu s právními předpisy; i tento postup lze použít ve vztahu k dohodě o sloučení či připojení.

6. Právní možnosti meziobecní spolupráce v České republice

Za právní možnosti meziobecní spolupráce dle současné zákonné úpravy lze považovat následující:

Smlouvy týkající se územních změn obcí

a) Smlouva o sloučení obcí

Právní úprava zejména:

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zejm. § 19, 24, 25, § 84 odst. 2 písm. j), § 87, § 92 odst. 3

zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, zejm. § 8, 48

zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, zejm. § 58

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zejm. část pátá (§ 159 an.)

Při sloučení dvou nebo více sousedních obcí dochází k jejich spojení v jednu novou obec. Novou, sloučenou obec tvoří území slučovaných obcí, slučované obce sloučením zaniknou. Sloučení obcí podle úpravy obecního zřízení se může týkat obcí v územním obvodu téhož vyššího územního samosprávného celku (kraje), jinak by bylo třeba změnit zákonem hranice kraje (čl. 2 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků). Slučované obce se však mohou nacházet v různých okresech, neboť území okresů se vymezuje výčtem obcí provedeným vyhláškou ministerstva vnitra (č. 564/2002 Sb.), kterou ministerstvo v takovém případě může novelizovat.

Dohodu obcí o sloučení, která je svou povahou veřejnoprávní smlouvou ve smyslu správního řádu, lze uzavřít na základě kladného rozhodnutí zastupitelstev dotčených obcí, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na konání místního referenda o této věci. Místní referendum by se muselo konat, jestliže by ve lhůtě do 30 dnů od zveřejnění rozhodnutí zastupitelstva o schválení dohody o sloučení obcí se na tom usneslo zastupitelstvo obce nebo jestliže by podal přípravný výbor návrh na konání místního referenda, pokud takový návrh podpořilo svým podpisem alespoň v § 8 odst. 2 zákona o místním referendu uvedené procento oprávněných osob; zastupitelstvo obce by bylo v takovém případě povinno vyhlásit místní referendum. V případě, že by se o otázce sloučení konalo v některé z dotčených obcí místní referendum, bylo by dohodu o sloučení možné uzavřít jen za předpokladu souhlasného rozhodnutí vyjádřeného v místním referendu konaném v této obci. Místního referenda by se muselo účastnit alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob dotčené obce, přičemž rozhodnutí v místním referendu by bylo přijato, jestliže by pro ně hlasovala nadpoloviční většina těchto oprávněných osob.

Dohodu o sloučení by za předpokladu předchozího souhlasu zastupitelstev dotčených obcí, popř. též kladného výsledku místního referenda o této otázce, uzavřeli za příslušné obce ti, kdo jsou obec oprávněni zastupovat navenek (starosta, případně jej zastupující místostarosta).

Sloučení obcí je věcí samosprávného rozhodnutí dotčených obcí, není tedy k němu třeba souhlasu žádného správního úřadu. Příslušným státním orgánům (Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu, příslušnému katastrálnímu úřadu a příslušnému finančnímu úřadu) má nově vzniklá obec jen povinnost zaslat opis dohody o sloučení.

V nově vzniklé obci se konají nové volby. To neplatí, došlo-li ke vzniku nové obce v posledních 6 měsících „řádného“ funkčního období zastupitelstev obcí – v takovém případě by se v nové obci konaly volby až v „řádném“ termínu voleb do zastupitelstev obcí. Vzhledem k tomu ovšem, že ke sloučení obcí může dle obecního zřízení dojít pouze k začátku kalendářního roku (1. ledna), zatímco volební období zastupitelstev končí uplynutím volebního období, resp. vyhlášením nových voleb, k čemuž zpravidla dochází až v podzimních měsících (přelom října a listopadu), není taková varianta příliš pravděpodobná.

Kladem sloučení obcí může být vytvoření většího územního celku, který bude schopen lépe zajišťovat místní potřeby obyvatel a plnit další veřejné úkoly (mohou se například vytvořit předpoklady pro odbornější činnost orgánů takového celku).

Za nevýhodu lze považovat riziko ztráty pocitu sounáležitosti části obyvatel s novým územním celkem, neboť ti již nebudou obyvateli „své“, dříve samostatné obce. Toto riziko je tím větší, čím menší obce (zejména obce mající dohromady méně než 2000 obyvatel) se slučují, neboť v jejich případě by byla, vzhledem k zákonným podmínkám, prakticky vyloučena cesta zpět (opětovné rozdělení obcí, resp. oddělení části obce od obce původní). Protože při sloučení dochází k zániku původních obcí, je nově vytvořená obec jejich právním nástupcem, na kterého přecházejí práva a závazky zaniklých obcí. Určitou bariérou ochoty sloučit se s jinou obcí tak může být např. i situace, kdy jedna z obcí by nebyla schopna hradit své závazky a toto „břemeno“ by se pak sloučením přeneslo na nově vytvořenou obec.

b) Smlouva o připojení obce

Právní úprava zejména:

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zejm. § 19, 24, 25, § 84 odst. 2 písm. j), § 87, § 92 odst. 3

zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, zejm. § 8, 48

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zejm. část pátá (§ 159 an.)

Při připojení obce k sousední obci zanikne připojovaná obec, zatímco obec, ke které se jiná obec připojí, rozšíří své území o území připojené obce. Obec, ke které se připojí jiná obec, se stává jejím právním nástupcem, což poněkud zjednodušuje například požadavky na obsah dohody o připojení (není třeba určovat název obce, sídlo jejích orgánů atp.). K připojení obce k jiné obci dojde na základě dohody dotčených obcí postupem, který je stejný jako v případě sloučení obcí.

c) Dohoda o změně hranic obcí

Právní úprava zejména:

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zejm. § 26, § 84 odst. 2 písm. j), § 87, § 92 odst. 3

zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, zejm. § 8, 48

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zejm. část pátá (§ 159 an.)

Při změně hranic obcí ve smyslu § 26 obecního zřízení nedochází k zániku dosavadní obce ani ke vzniku obce nové, ale mění se hranice mezi sousedními obcemi. Důvody mohou souviset např. s dopravní obslužností či lepším zajišťováním jiných služeb na okraji dotčených obcí, může docházet k narovnání nevyjasněných hranic, potřebou racionálnějšího stanovení hranic apod.

Změny hranic obcí se uskutečňují na základě dohody o změně hranic obcí, která je svou povahou veřejnoprávní smlouvou ve smyslu správního řádu. Dohoda o změně hranic musí být před svým uzavřením schválena zastupitelstvy dotčených obcí. Zákon nevyžaduje k jejímu uzavření provedení místního referenda, jeho konání však nelze vyloučit. Případné rozhodnutí přijaté v místním referendu v otázce možné změny hranic by pak bylo závazné pro zastupitelstvo a další orgány obce (k platnosti vyhlášeného místního referenda by přitom bylo třeba, aby se ho účastnilo alespoň 35 % oprávněných osob, rozhodnutí v místním referendu by pak bylo závazné, jestliže by pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob).

Změna hranic obcí je věcí rozhodnutí dotčených obcí, není k němu třeba souhlasu žádného správního úřadu. Obecní zřízení vyžaduje pouze to, aby zúčastněné obce uzavřely dohodu po projednání s příslušným katastrálním úřadem a aby se uzavření dohody oznámilo některým státním orgánům (Ministerstvu financí, příslušnému katastrálnímu úřadu a příslušnému finančnímu úřadu).

Vytvoření dobrovolného svazku obcí

Právní úprava zejména:

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zejm. § 48 - 53, § 84 odst. 2 písm. e), p), § 87, § 92 odst. 3

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zejm. § 24 - 26a, § 59 odst. 2 písm. i) a g), § 89 odst. 1 písm. k)

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zejm. § 20, 118, 120

zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zejm. § 38 - 39b

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zejm. část pátá (§ 159 an.)

Dobrovolný svazek obcí je právnickou osobou, veřejnoprávní korporací, který je vytvářen za účelem ochrany a prosazování společných zájmů obcí. Obecní zřízení stanoví příkladmo, jaký může být předmět jeho činnosti – jedná se o záležitosti, které mohou jinak obce zajišťovat v rámci své samostatné působnosti prostředky správy pečovatelské, nikoli mocenské). Dobrovolné svazky obcí mohou být zakládány obcemi

včetně hlavního města Prahy (jejich členy mohou být také městské části hlavního města Prahy).

Dobrovolný svazek obcí se ustanovuje zakladatelskou smlouvou o vytvoření svazku, kterou uzavírají zúčastněné obce mezi sebou. Tuto smlouvu schvalují zastupitelstva jednotlivých obcí. Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí je svou povahou veřejnoprávní smlouvou, jejíž vznik se řídí pravidly správního řádu o uzavírání veřejnoprávních smluv. Projev vůle obce k uzavření veřejnoprávní smlouvy za obec činí poté, co ji schválí zastupitelstvo obce, ten, kdo obec zastupuje navenek (starosta, případně jej zastupující místostarosta). Jakožto veřejnoprávní smlouva vzniká smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí:

- jsou-li smluvní strany (osoby zastupující všechny příslušné obce) přítomny současně, okamžikem připojení podpisu poslední smluvní strany, případně
- nejsou-li smluvní strany přítomny současně, pak okamžikem, kdy návrh smlouvy opatřený podpisy ostatních osob, jimž byl určen (podpisy osob zastupujících ostatní obce, které mají být smluvní stranou), dojde navrhovateli smlouvy.

Přílohou smlouvy o vytvoření svazku jsou stanovy dobrovolného svazku obcí, v nichž musí být uvedeno:

- název a sídlo členů svazku obcí,
- název a sídlo svazku obcí a předmět jeho činnosti,
- orgány svazku obcí, způsob jejich ustavování, jejich působnost a způsob jejich rozhodování včetně určení nejméně tříčlenného orgánu svazku obcí, který schvaluje účetní závěrku svazku obcí sestavenou k rozvahovému dni podle zákona o účetnictví,
- majetek členů svazku obcí, který vkládají do svazku obcí,
- zdroje příjmů svazku obcí,
- práva a povinnosti členů svazku obcí,
- způsob rozdělení zisku a podíl členů na úhradě ztráty svazku obcí,
- podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu,
- obsah a rozsah kontroly svazku obcí obcemi, které svazek obcí vytvořily.

Součástí smlouvy o vytvoření svazku obcí nebo stanov je také určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu svazku obcí.

Dobrovolný svazek obcí nabývá právní osobnosti (vzniká) zápisem do rejstříku svazků obcí jako veřejného rejstříku, který vede krajský úřad příslušný podle sídla svazku obcí. Návrh na zápis podává osoba zmocněná obcemi, které jsou členy svazku.

Jednotlivé obce jako jejich členové svazku obcí do něho vkládají svůj majetek (resp. jeho část vymezenou ve stanovách svazku), který se po vložení do vzniklého svazku stává majetkem tohoto svazku obcí. Hospodaření svazku obcí za uplynulý rok přezkoumává krajský úřad nebo auditor, kterého o to požádal svazek obcí.

Společné zakládání právnických osob více obcemi podle zvláštních předpisů

Právní úprava zejména:

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zejm. § 47, 54, § 84 odst. 2 písm. e), § 87, § 92 odst. 3

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zejm. § 118 an.

zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích

zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zejm. § 23

zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), zejm. § 124 an.

zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Obce mohou zakládat právnické osoby podle zvláštních zákonů, tedy podle jiných zákonů než je obecní zřízení, a to případně i společně i jinými obcemi, popř. i dalšími osobami. Protože obce jsou územní veřejnoprávní korporací, je v tomto směru pro ně limitující především ustanovení § 23 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů:

§ 23

Druhy organizací územních samosprávných celků

(1) *Územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností*

a) zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity,

b) zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk,

c) zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným,

d) zakládat ústavy podle zvláštního zákona,

e) zřizovat školské právnické osoby podle zvláštního právního předpisu,

f) zřizovat veřejné výzkumné instituce podle zvláštního zákona.

(2) *Územní samosprávný celek se může spolu s jinými osobami stát účastníkem (společníkem) na činnostech jiných osob, zejména obchodních společností nebo obecně prospěšných společností, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků.*

Dále je pro vzájemnou spolupráci obce limitující ustanovení § 47 obecního zřízení, které vylučuje na spolupráci mezi obcemi (bez účasti dalších osob) použít ustanovení občanského zákoníku o spolku a o smlouvě o společnosti:

§ 47

Na spolupráci mezi obcemi nelze užít ustanovení občanského zákoníku o spolku a o smlouvě o společnosti.

Naproti tomu obecní zřízení nevylučuje, nýbrž výslovně připouští možnost, aby se na spolupráci mezi obcemi a právnickými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích použila ustanovení občanského zákoníku o spolku a o smlouvě o společnosti; vedle jiných právnických a fyzických osob mohou být obce (jedna či více) členy spolků

(dříve občanských sdružení) dle úpravy spolkového práva obsažené v § 214 an. občanského zákoníku či mohou být společníky společnosti dle úpravy § 2716 an. občanského zákoníku.

V případě právnických osob se rozlišuje mezi jejich ustavením (k němuž podle § 122 občanského zákoníku dochází zakladatelským právním jednáním, zákonem, rozhodnutím orgánu veřejné moci, popřípadě jiným způsobem, který stanoví zvláštní právní předpis) a vznikem (k němuž dle § 126 odst. 1 občanského zákoníku dochází dnem zápisu do veřejného rejstříku; zvláštní úprava vzniku platí pro vznik právnických osob zřízených zákonem, případně může zákon stanovit, kdy není zápis do veřejného rejstříku potřebný ke vzniku právnické osoby).

V případě obcí platí, že rozhodnutí o založení nebo rušení právnických osob, schvalování jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanov a rozhodování o účasti v již založených právnických osobách je vyhrazeno zastupitelstvu obce. Projev vůle, tedy právní jednání schválené zastupitelstvem, činí za obec ten, kdo obec zastupuje navenek (starosta, případně jej zastupující místostarosta).

Obce mohou, mj. v rámci své spolupráce, založit zejména následující právnické osoby:

- a) *akciovou společnost*
- b) *společnost s ručením omezeným*

Právnické osoby uvedené pod písm. a) a b) jsou obchodními korporacemi, a to kapitálovými (kapitálovými společnostmi). Společníci těchto společností vkládají do jejich základního kapitálu vklad, který se stává majetkem těchto společností. Obchodní korporace se zapisují do obchodního rejstříku jako veřejného rejstříku vedeného krajským soudem příslušným podle sídla obchodní korporace.

- c) *ústav*

Ústav je právnická osoba ustavená za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím své osobní a majetkové složky. Ústav provozuje činnost, jejíž výsledky jsou každému rovnocenně dostupné za podmínek předem stanovených. (§ 402 občanského zákoníku)

Vznik a postavení ústavů upravuje obecně občanský zákoník. V případě obcí přichází v úvahu založení ústavu zakládací listinou. Zakladatel (zakladatelé) ústavu do něho vkládají vklad. Ústav vzniká zápisem do rejstříku ústavů jako veřejného rejstříku vedeného krajským soudem příslušným podle sídla ústavu. Ústav může vytvářet zisk, ale je oprávněn jej použít pouze k podpoře činnosti, pro niž byl založen a k úhradě nákladů na vlastní správu.

- d) *školskou právnickou osobu*

Školská právnická osoba je právnickou osobou zřízenou podle školského zákona, jejíž hlavní činností je poskytování vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3 školského zákona a školských služeb podle tohoto zákona (§ 124 odst. 1 školského zákona). Školská právnická osoba je svou povahou právnickou osobou veřejného práva. Jejím zřizovatelem může být Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, kraj, obec, svazek obcí nebo společně i více těchto zřizovatelů, nebo ji může zřídit jiná právnická osoba nebo fyzická osoba nebo společně i více takových zřizovatelů. Školská právnická osoba zřizovaná jedním zřizovatelem se zřizuje zřizovací listinou, je-li zřizovaná společně více zřizovateli, zřizuje se zřizovatelskou smlouvou. Školská právnická osoba

vzniká dnem zápisu do rejstříku školských právnických osob jako veřejného rejstříku, který vede Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Obce mohou v rámci zajišťování podmínek pro předškolní vzdělávání a základního školního vzdělání mezi sebou spolupracovat buď tak, že zřídí za tímto účelem dobrovolný svazek obcí, nebo mohou společně zřídit příslušnou školskou právnickou osobu, případně mohou obě tyto formy spolupráce kombinovat.

e) spolek

Alespoň tři osoby vedené společným zájmem mohou podle § 214 odst. 1 občanského zákoníku založit k jeho naplňování spolek jako samosprávný a dobrovolný svazek členů a spolčovat se v něm. Hlavní činností spolku může být jen uspokojování a ochrana těch zájmů, k jejichž naplňování je spolek založen; podnikání nebo jiná výdělečná činnost hlavní činností spolku být nemůže. Vedle hlavní činnosti může spolek vyvíjet též vedlejší hospodářskou činnost spočívající v podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, je-li její účel v podpoře hlavní činnosti nebo v hospodárném využití spolkového majetku. Zisk z činnosti spolku lze použít pouze pro spolkovou činnost včetně správy spolku.

Obce sice nemohou výhradně spolu založit spolek, neboť jim to zakazuje obecní zřízení, ale mohou spolek založit případně s jinými osobami. Členy takového spolku tak může být i více obcí. Spolky jsou tradičně chápány jako právnické osoby soukromého práva. Předchozí právní úprava zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, upravující občanská sdružení byla stávajícím občanským zákoníkem zrušena.

Spolek vzniká dnem zápisu do spolkového rejstříku jako veřejného rejstříku vedeného krajským soudem příslušným podle sídla spolku.

Vstup obcí do právnických osob, na nichž se účastní i jiné osoby

Právní úprava zejména:

zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zejm. § 23

Obce jako územní samosprávné korporace se mohou podle § 23 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů spolu s jinými osobami stát účastníkem (společníkem) na činnostech jiných osob, zejména obchodních společností nebo obecně prospěšných společností, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků. Mohou takto vstoupit do již vzniklých právnických osob, které by jinak typově mohly i založit (viz bod 3).

Smlouvy mezi obcemi k zajištění výkonu samostatné působnosti

Právní úprava zejména:

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zejm. § 35 an.

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zejm. část pátá (§ 159 an.)

zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, zejm. § 3a a 3b

Územní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen

stanoví-li tak zvláštní zákon. (§ 160 odst. 6 správního řádu). Příkladem zákonné úpravy, která umožňuje uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se plnění úkolů vyplývajících ze samostatné působnosti obce, je zákon o obecní policii:

- a) Podle § 3a zákona o obecní policii může obec, která nezřídila obecní policii, uzavřít s jinou obcí (v rámci téhož vyššího územního samosprávného celku), která obecní 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.

Mezi obsahové náležitosti této veřejnoprávní smlouvy 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.

K uzavření této smlouvy je nezbytný souhlas krajského úřadu vydaný v přenesené působnosti s uzavřením takové smlouvy. Veřejnoprávní smlouva by nabyla účinnosti dnem, kdy souhlas krajského úřadu (ve formě rozhodnutí) nabyde právní moci.

- b) Podle § 3b zákona o obecní policii je oprávněn starosta obce uzavřít k plnění úkolů při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a dalších úkolů, které ze zákona plní obecní policie, na území obce, kde je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu, veřejnoprávní smlouvu se starostou jiné obce o poskytnutí strážníků obecní policie.

Smlouvy mezi obcemi k zajištění výkonu přenesené působnosti

Právní úprava zejména:

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zejm. § 63 a 66a

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zejm. § 26 a část pátá (§ 159 an.)

Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu (srov. § 160 odst. 5 a 1 správního řádu). Obce mohou uzavírat zejm. tyto veřejnoprávní smlouvy týkající se zajišťování úkolů přenesené působnosti (uzavírání veřejnoprávních smluv jako takových je záležitostí samostatné působnosti obce):

- a) Podle § 63 obecního zřízení mohou obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, uzavřít

veřejnoprávní smlouvu 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 (ve formě rozhodnutí vydaného ve správním řízení podle II. a III. části správního řádu).

Veřejnoprávní smlouva musí obsahovat:

- označení účastníků smlouvy,
- dobu trvání smlouvy,
- určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce (jiných obcí), a
- způsob úhrady nákladů spojených s výkonem této přenesené působnosti.

b) Podle § 66a obecního zřízení mohou obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce (jiných obcí) s rozšířenou působností, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. K uzavření takové smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra (ve formě rozhodnutí vydaného ve správním řízení podle II. a III. části správního řádu) a to po projednání s věcně příslušným ústředním správním úřadem.

Veřejnoprávní smlouva musí obsahovat:

- označení účastníků smlouvy,
- dobu trvání smlouvy,
- určení rozsahu přenesené působnosti, kterou bude obec s rozšířenou působností vykonávat pro jinou obec s rozšířenou působností, a
- způsob úhrady nákladů spojených s výkonem této přenesené působnosti.

c) Podle § 26 odst. 3 správního řádu lze uzavřít veřejnoprávní smlouvu o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup. Takovou smlouvu by např. mohla uzavřít obec, jejíž obecní úřad není schopen zajistit zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup, s obcí s rozšířenou působností, v jejímž obvodu má sídlo, aby toto zajišťovala.

Právní formy meziobecní spolupráce v praxi

Sdružování a spolupráce obcí je zakotvena v Evropské chartě místní samosprávy¹³, kterou Česká republika ratifikovala v r. 1998¹⁴ a následně aplikovala do právního řádu

¹³ Council of Europe. *European Charter of Local Self-Government*. [on-line.] [cit. 2015-08]. Dostupné z <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>

¹⁴ Charta byla přijata ve Štrasburku roku 1985 a v r. 1988 podepsána Českou republikou; souhlas s ní vyslovil Parlament ČR i prezident svou ratifikací. Podle č. 12 odst. 1 Charty, každá strana musí být vázána alespoň dvaceti odstavci z první části. ČR se zavázala k dvaceti čtyřem odstavcům z první části a její platnost je od 1.1.1999

ČR. Ta zaručuje místním samosprávám právo na spolupráci při výkonu jejich při výkonu jejich působnosti. Toto právo na spolupráci nižších územních samosprávních celků (dále jen NÚSC) je obsaženo v řadě právních norem ČR (jak je uvedeno dále).

Tabulka 6-1: Právní formy spolupráce obcí

Forma spolupráce	Kdo může být členem	Právní norma	Konkrétní formy spolupráce	Poznámka
Smlouva ke splnění konkrétního úkolu	Pouze obce	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	Bez vzniku PO	
Smlouva o vytvoření DSO	Pouze obce	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	Svazky obcí	
Společná právnická osoba obcí	Pouze obce	Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník		
Obchodní společnost	FO, PO	Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník	s.r.o., a.s.	
Obecně prospěšná společnost	FO, PO	Z. č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech	MAS	Zrušeno zákonem č. 89/2012 Sb.; nově tato forma upravena touto normou
Zájmové sdružení právnických osob	FO, PO	Z. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník	Euroregiony, Sdružení obcí, MAS, Svaz měst a obcí, Národní síť zdravých měst	Od 1.1.2014 platný z. č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník
Občanské sdružení	FO, PO	z. č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů	MAS	Od 1.1.2014 platný z. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zdroj: vlastní zhotovení 2015.

Na základě veřejnoprávních smluv se mohou obce sdružovat a využívat k tomu různých forem, jak je upraveno v právním řádu ČR. Jedná se o vznik spolupráce mezi obcemi formou (i) uzavření smlouvy ke splnění konkrétního úkolu, (ii) smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí podle zákona o obcích nebo (iii) založení právnické osoby podle jiných právních předpisů. Nutné rozlišovat, zda se jedná čistě o meziobecní spolupráci anebo zda se jedná o spolupráci s jinými fyzickými a právnickými osobami. K dosažení cílů formou spolupráce je nezbytnou podmínkou vhodná volba právní formy (viz tabulka).

Smlouva o splnění konkrétního úkolu je uzavírána buď na dobu určitou ke splnění společného úkolu, nebo na dobu neurčitou a platná se stává po schválení zastupitelstvy všech zúčastněných obcí. Smlouva je uzavírána v tištěné podobě a musí splňovat náležitosti uvedené v zákoně o obcích. V případě získání majetku z tohoto smluvního vztahu je tento majetek rovným spoluvlastnictvím účastníků smlouvy. Tato forma spolupráce byla využívána zejména počátkem 90. let minulého století a byly takto řešeny úkoly přesahující hranice jedné obce. Nejčastěji se jednalo o budování staveb

vodovodů, kanalizací nebo zabezpečení sběru svozu komunálního odpadu. V současnosti je tato forma využívána k zajištění nějaké činnosti (např. místní policie).

Dobrovolné svazky obcí (dále jen DSO) jsou typickým příkladem meziobecní spolupráce s právní subjektivitou (členem mohou být pouze obce); zpravidla se jedná o účelovou spolupráci se záměrem získání užitku pro sebe a své občany. Zákon o obcích neuvádí taxativní výčet činností, pro které mohou obce takto spolupracovat, takže je na obcích, pro jakou činnost spolupráce tuto formu zvolí, s výjimkou činností, které jsou zákonem výslovně určeny zastupitelstvu (např. záležitosti týkající se schvalování rozpočtů jednotlivých obcí, vydávání právních předpisů obcí apod.). Předmětem činnosti DSO jsou zpravidla úkoly v oblasti školství, kultury, zdravotnictví, sociální péče, cestovního ruchu, budování a správa technické infrastruktury, úkoly v oblasti ochrany životního prostředí, správa majetku apod.

Založení společné právnické osoby dle obchodního zákoníku¹⁵ upravuje ostatní ustanovení právnických osob. Založení takové právnické osoby je motivováno cílem zabezpečení služeb pro občany, nebo k „obohacení“ obecní pokladny. Zpravidla se jedná o vlastní podnikání obce nebo více obcí a nejčastější formou je pak právní forma společnosti s ručeným omezeným. Takto jsou např. zabezpečovány úkoly na úseku různých komunálních služeb (nap. Komunální služby města) nebo při hospodaření s vlastním majetkem (např. v lesích, lomech).

Obecně prospěšné společnosti (dále jen OPS) vznikají zejm. k poskytování obecně prospěšných služeb veřejnosti. Z podstaty společnosti vyplývá, že případný zisk musí být použit na poskytování obecně prospěšných služeb a kladný hospodářský výsledek je převáděn do rezervního fondu. Do r. 2014 vznikaly OPS dle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech; ten byl zrušen novým občanským zákoníkem¹⁶ (dále jen OS) a mohou vznikat jako nadace, nadační fondy nebo ústav, přičemž jim je zachován status veřejné prospěšnosti.

Smlouva o sdružení, jako další možná forma spolupráce, mohla vznikat dle z. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník bez vzniku právnické osoby; tudíž nebyla dána vstupovat do majetkových či jiných vztahů. Případný zisk z výkonu společné činnosti byl rovným spoluvlastnictvím všech účastníků. Účelem bylo většinou splnění konkrétního úkolu nebo krátkodobá spolupráce.

Občanská sdružení využívají spojení a spolupráci soukromého a veřejného sektoru při zabezpečování rozvoje obcí. Do r. 2014 vznikala dle z. č. 83/1990 Sb. Tuto formu spolupráce využívaly MAS. Nově je tato forma upravena novým občanským zákoníkem.

V neposlední řadě je nutné zmínit i mezinárodní spolupráci a to v případech, kdy si obec stanoví cíle přesahující rámec ČR. Tato spolupráce vzniká nejčastěji z důvodů rozvoje a posílení rozvoje sousedských vztahů. K tomuto účelu vznikají smlouvy o spolupráci.

¹⁵ § 35a, odst. 1 z. o obcích připouští, že pro výkon samostatné působnosti mohou obce zřizovat nebo zakládat jiné právnické osoby. Jednou z možností je ustanovení z.č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

¹⁶ Z.č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

7. Veřejnoprávní smlouvy jako nástroj meziobecní spolupráce v České republice

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.

Pojem a typy veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouvy jsou institutem nejen doktrinálním, ale od přijetí nového správního řádu (zákona 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“,¹⁷ 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.“ (Staša 2012: 238) 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 vydaného ve správním řízení (Kadečka 2006: 379 a 384).

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 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

¹⁷ Stranou zde necháme známý terminologický problém spočívající v tom, že vhodnějším označením by zde zřejmě bylo „správněprávní smlouva“ jako smlouva se „správněprávním“ prvkem.

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.“ (Vedral 2007: 201) 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 chápané (či doktrinárně nazírané) právní povaze jejího obsahu, tj. uzavíraných práv a povinností.¹⁸

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). Řadí 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“).

Obec jako strana veřejnoprávní smlouvy

Specifika obce coby kontrahenta veřejnoprávní smlouvy vyplývají především z jejího právního postavení jako takového. Obce 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 těchto procesů je tak poznání a pochopení organizační struktury obcí, resp. pravomocí a z nich vyplývajících funkcí jednotlivých obecních orgánů.

¹⁸ 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.“

S určitou mírou zjednodušení lze konstatovat, že při uzavírání veřejnoprávních smluv jsou klíčové především orgány vůletvorné (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). (Kopecký 2010: 226)

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.

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.

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.“ (Vedral 2012: 1267)

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 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 zvlášť 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 tezatovitost úpravy tohoto typu koordinační veřejnoprávní smlouvy klade zvýšené požadavky na přesnost (například v úpravě soukromoprávních důsledků uzavření takové smlouvy) a úplnost dohody samotné. (Kopecký, Průcha, Havlan, Janeček 2015: 64).

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).

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 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.¹⁹ 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.²⁰

Specifickou variantou veřejnoprávní smlouvy uzavírané v záležitostech týkajících se obecní policie je pak dle § 3b zákona o obecní policii relativně nová²¹ 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 působnosti²² (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,
- 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.

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

¹⁹ 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>.

²⁰ Srov. § 166 odst. 2 a § 167 odst. 1 správního řádu.

²¹ Zavedená novelou č. 274/2008 Sb. s účinností od 1. ledna 2009.

²² Viz též Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo (2013: 680).

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. (Kopecký 2010: 310-311)

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:

- 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;
- 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;
- 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 zřejmě není právní nárok, na druhou stranu by příslušný správní orgán měl řádně odůvodnit, z jakého důvodu případně souhlas neudělil.

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, nepřevzme-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.

Shrnutí

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.

8. Postoje českých obcí a měst ke slučování obcí a k meziobecní spolupráci - kritická analýza

Úvod

V mezinárodním srovnání vykazuje český systém místní správy celou řadu specifik. K nejvýznamnějším z nich patří (Bernard, Kostecký, Illner, Vobecká 2011):

- 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 specifickým je roztržštěná struktura obcí a také historicky zakotvená a obcemi vytrvale obhajovaná tradice jejich správní samostatnosti. Reforma, která by prosadila integraci obcí v České republice, v současné době bohužel nepřichází z politických důvodů v úvahu.

Poslední koncepční změnu předložilo v roce 2004 Ministerstvo vnitra. Jednalo se o návrh změny zákona o obcích, který měl především obcí umožnit (po francouzském vzoru) zakládat tzv. společenství obcí, na která by podle tehdejších představ mohly obce přenést výkon některých 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.

S nejnovější iniciativou v této souvislosti přišel Svaz měst a obcí ČR v rámci řešení projektu „Systémová podpora rozvoje MOS v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností“, realizovaný v letech 2013 až 2015 za finanční podpory Evropského sociálního fondu²³. Při spuštění tohoto projektu se bylo možné na jeho internetových stránkách dočíst: „Cílem tohoto projektu je vytvořit podmínky pro dlouhodobý rozvoj meziobecní spolupráce v ČR a z dlouhodobého hlediska [...] docílit podpory státu pro meziobecní spolupráci. Stát by měl výrazně finančně podporovat obce, které budou spolupracovat v území na zajištění svých zákonných kompetencí. Projekt umožní vytvořit pro podporu spolupráce obcí odborné a administrativní zázemí ve všech územích správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Malé týmy pracovníků, za výrazné podpory motivujících starostů z daného území a metodické podpory ze strany Svazu, umožní vytvořit ucelené materiály za jednotlivá území. Ty se stanou podkladem pro diskusi zástupců obcí, jak řešit dostupnost základních škol nebo sociálních služeb v území, jaké jsou možnosti řešení dopravní obslužnosti, jak společně zadávat výběrová řízení, jak výhodně řešit odpadové hospodářství, jak společně nakupovat energie či jiné služby apod. Bude jen na Vás, zástupcích obcí, pro jaké z navrhovaných řešení se rozhodnete – nebude to stát, který obcím diktuje shora, jak co má být, ale Vy sami“²⁴.

²³ S výsledky projektu je možné se seznámit na webových stránkách www.obcesobe.cz

²⁴ <http://www.smocr.cz/cz/nase-projekty/ukoncene-projekty/meziobecni-spoluprace/default.aspx>
K 1.12.2015.

Cílem této kapitoly je analýza a interpretace postojů představitelů českých obcí a měst ke slučování obcí a k meziobecní spolupráci.

Informačním zdrojem nám byly dvě dotazníková šetření, která probíhala v měsících červenci až září 2015. Obě dotazování probíhala on-line formou.

Prostřednictvím e-mailu byly o spolupráci požádány všechny obce a města v České republice. V případě měst byl příslušný mail zaslán adresně starostovi, tajemníkovi a také vedoucím odborů rozvoje města anebo územního plánování. Dotazník nakonec vyplnilo 573 respondentů. Respondenty byli starostové nebo místostarostové obcí a měst (49,2 %), vedoucí pracovníci veřejné správy (34,4 %) anebo referenti (odborní pracovníci – 13,4 %). Ačkoliv se nejednalo o kvótní výběr, tak výsledná struktura respondentů, kteří odpověděli, přibližně odpovídá poměrnému zastoupení jednotlivých velikostních kategorií obcí a měst. Výzkumu se zúčastnily obce a města ve všech krajích České republiky. Výsledky výzkumu je tak možné pokládat za reprezentativní.

Druhého dotazníkového šetření se zúčastnilo 134 zástupců organizací meziobecní spolupráce, především manažeři (68,7% respondentů) těchto organizací nebo jejich statutární zástupci (31,3%). Zástupci místních akčních skupin tvořily 52,2% a představitelé dobrovolných sdružení obcí 47,8% respondentů. Byly osloveny všechny dobrovolné svazky obcí (mikroregiony), registrované Ústavem územního rozvoje v Brně a všechny místní akční skupiny, jejich seznam je uveřejněn na internetu Národní sítě Místních akčních skupin²⁵.

Oblasti (témata) meziobecní spolupráce

Co je předmětem meziobecní spolupráce v České republice? Na jaké tematické oblasti se zaměřuje? Jedná se o klíčovou otázku, která legitimizuje meziobecní spolupráci v očích veřejnosti. Proto jsme se respondentů zeptali na nevýznamnější oblasti či hlavní témata meziobecní spolupráce. Bylo možné více odpovědí. Výsledky výzkumu ukázaly (tabulka 8-1), že k nejvýznamnějším oblastem meziobecní spolupráce v České republice (seřazeno podle důležitosti) patří: odpadové hospodářství, základní školství, podpora cestovního ruchu, sociální služby, technická infrastruktura (především vodovody a kanalizace), dopravní obslužnost, předškolní výchova (mateřské školy), požární ochrana (hasiči), životní prostředí, krajina, příroda a kultura.

²⁵ <http://www.nsmascr.cz>

Tabulka 8-1: Odpovědi na otázku „Ve kterých oblastech spolupracujete nebo uvažujete o spolupráci s okolními obcemi. Bylo možné více odpovědí“ v %.

	obce a města (celkem)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel	Organizace (celkem)	MAS	DSO
Zlepšení image obce, města či regionu	20,8	15,1	31,0	15,4	12,1	22,0	32,4	30,0	34,1	32,1	61,9	61,4	62,5
Technická infrastruktura	37,3	34,9	41,9	34,5	39,7	41,5	36,6	45,0	41,5	42,9	16,4	4,3	29,7
Odpadové hospodářství	56,7	56,5	57,1	59,4	50,0	36,6	59,2	62,5	63,4	46,4	27,6	15,7	40,6
Místní komunikace	22,5	25,4	17,2	25,9	25,9	19,5	16,9	12,5	24,4	10,7	27,6	22,9	32,8
Dopravní obslužnost	36,8	33,0	43,8	32,4	34,5	24,4	42,3	62,5	36,6	57,1	20,9	7,1	35,9
Životní prostředí	34,6	29,7	43,3	28,7	31,0	34,1	38,0	47,5	48,8	57,1	47,8	42,9	53,1
Bytová výstavba	1,6	1,1	2,5	1,0	1,7	0,0	2,8	5,0	0,0	3,6	7,5	1,4	14,1
Kultura	33,9	33,0	35,5	31,7	44,8	26,8	43,7	37,5	34,1	14,3	51,5	47,1	56,3
Sport	28,1	29,2	26,1	28,3	36,2	17,1	35,2	27,5	26,8	7,1	35,1	22,9	48,4
Společné akce	30,7	29,7	32,5	29,4	34,5	19,5	35,2	37,5	39,0	17,9	0,0	0,0	0,0
Ekonomický rozvoj/ podnikatelské prostředí	14,5	9,7	23,2	10,6	10,3	7,3	21,1	20,0	24,4	35,7	26,1	25,7	26,6
Malé a střední podnikání	11,3	8,4	16,7	7,5	15,5	7,3	15,5	25,0	19,5	7,1	44,8	61,4	26,6
Zemědělství	9,6	10,3	8,4	9,2	15,5	9,8	5,6	10,0	12,2	3,6	47,0	68,6	23,4
Cestovní ruch	40,8	28,9	62,6	29,4	29,3	46,3	62,0	57,5	73,2	53,6	70,9	72,9	68,8
Marginalizované skupiny obyvatelstva	1,4	0,5	3,0	0,7	0,0	2,4	1,4	2,5	4,9	3,6	12,7	15,7	9,4
Drogová a azylová problematika	6,6	4,9	9,9	4,4	5,2	2,4	12,7	10,0	19,5	0,0	4,5	1,4	7,8
Integrace cizinců	1,4	0,3	3,4	0,3	1,7	0,0	2,8	2,5	4,9	3,6	0,0	0,0	0,0
Problémy mladých lidí	5,4	5,1	5,9	5,5	1,7	7,3	7,0	12,5	2,4	0,0	18,7	21,4	15,6
Předškolní výchova (mateřské školy)	36,8	40,8	29,6	46,4	25,9	26,8	31,0	27,5	19,5	28,6	35,1	40,0	29,7
Základní školství	51,7	56,2	43,3	58,4	55,2	41,5	46,5	42,5	31,7	46,4	40,3	44,3	35,9
Volný čas dětí	20,8	20,5	21,2	20,5	27,6	17,1	23,9	20,0	22,0	7,1	38,8	37,1	40,6
Zdravotnictví	23,4	22,2	25,6	22,5	22,4	19,5	32,4	25,0	26,8	10,7	8,2	2,9	14,1
Veřejná bezpečnost	31,4	28,1	37,4	25,3	37,9	41,5	42,3	35,0	36,6	28,6	11,2	1,4	21,9
Sociální služby	40,7	36,2	48,8	35,2	43,1	31,7	54,9	52,5	56,1	32,1	29,1	24,3	34,4
Požární ochrana	36,8	41,9	27,6	45,1	31,0	29,3	31,0	45,0	17,1	3,6	17,9	4,3	32,8
Územní plánování	22,3	14,3	36,9	13,0	13,8	19,5	35,2	47,5	39,0	50,0	14,9	8,6	21,9
Strategické plánování	24,6	18,9	35,0	18,4	27,6	4,9	33,8	42,5	36,6	46,4	76,1	84,3	67,2
Dotiční management	16,6	14,6	20,2	14,7	19,0	7,3	18,3	27,5	22,0	17,9	73,9	91,4	54,7
Prosazování společných zájmů/ lobbying	15,0	14,1	16,7	13,7	19,0	19,5	16,9	15,0	14,6	10,7	30,6	27,1	34,4
Krizový management	17,6	14,1	24,1	13,0	19,0	17,1	26,8	27,5	26,8	10,7	11,2	0,0	23,4
Správní činnosti	24,3	22,2	28,1	23,5	24,1	22,0	33,8	37,5	14,6	7,1	35,1	22,9	48,4

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření představitelů obcí a měst (N= 573) a organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Největší možnosti spolupráce spatřují respondenti v oblasti odpadového hospodářství (56,7%). Více si tuto potřebu uvědomují představitelé malých a středních měst. Druhou klíčovou oblastí je základní školství (51,7%), které trápí zvláště představitele nejmenších obcí. Na druhé straně i města vidí potenciál pro spolupráci v této oblasti. Třetí nejvýznamnější oblastí meziobecní spolupráce je podpora cestovního ruchu (40,8%). Čím větší obec, tím větší potřeba spolupráce v cestovním ruchu. Větší obce a města jsou také nejčastějšími iniciátory vzniku tzv. destinačních managementů. Čtvrtou nejčastěji uváděnou oblastí spolupráce jsou sociální služby. Takto se vyjádřilo 40,7% respondentů. Opět se zde projevuje především zájem malých a středních měst, která se snaží posilovat svoji střediskovou funkci a nabízet kvalitní sociální služby nejenom pro své občany, ale i pro obyvatele přilehlých spádových oblastí. Kapacity zvláště nejmenších obcí (do 999 obyvatel) jsou v této souvislosti značně omezené.

Se zlepšováním infrastrukturální vybavenosti českých obcí a měst v posledních letech, klesá její význam jako jedné z nejdůležitějších oblastí meziobecní spolupráce. Jako významnou ji nadále vnímá 37,3% respondentů. Dopravní obslužnost považuje za důležitou 36,8% respondentů, nezávisle na velikosti obce. Předškolní výchova (mateřské školy) představuje potenciál pro spolupráci více pro obce, než pro města (36,8%). Požární ochrana (36,8%) je tématem, které trápí více malé obce, resp. obce a malá města. Dalšími potenciálními oblastmi meziobecní spolupráce jsou životní prostředí (34,6%) a kultura (33,9%). Životní prostředí je spíše městským tématem (čím

větší město, tím je potenciál pro spolupráci vnímán jako větší). Potřebu spolupráce v oblasti kultury vnímají všechny obce a města, nezávisle na jejich velikosti.

K oblastem, v nichž představitelé obcí a měst spatřují nejmenší potenciál spolupráce, patří integrace cizinců, péče o marginalizované skupiny obyvatelstva, drogová a azylová problematika, stejně tak jako bytová výstavba nebo řešení problémů mladých lidí. Takto se vyjádřilo méně než 10% respondentů. Dané problémy trápí spíše větší města.

Srovnáme-li odpovědi obcí a měst (tabulka 8-2), tak se ukazuje, obce mají poněkud jiné prioritní oblasti spolupráce, než města.

Tabulka 8-2: Prioritní oblasti spolupráce obcí a měst

obce	města
• základní školství • požární ochrana • předškolní výchova (mateřské školy) • sociální služby • technická infrastruktura • kultura • cestovní ruch	• cestovní ruch • sociální služby • dopravní obslužnost • životní prostředí • veřejná bezpečnost • strategické a územní plánování • zlepšení image obce/ města či regionu

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

Doposud jsme se zabývali potenciálními oblastmi meziobecní spolupráce očima představitelů obcí a měst. Nyní se zaměříme na to, jak tuto oblast vnímají představitelé, resp. manažeři dobrovolných svazků obcí a místních akčních skupin. To znamená ti, pro něž je meziobecní spolupráce každodenní činností. Podle jejich názoru k nejvýznamnějším oblastem meziobecní spolupráce patří (seřazeno podle významnosti): strategické plánování rozvoje (společné vize, strategie, projekty), dotační management (příprava rozvojových projektů a jejich řízení), podpora cestovního ruchu, zlepšení image obce, města či regionu, kultura, životní prostředí, krajina, příroda, podpora zemědělství (ekologie, regionální produkty apod.), podpora malého a středního podnikání, základní školství a volný čas dětí.

Jak interpretovat odlišné odpovědi zástupců obcí a měst a představitelů organizací meziobecní spolupráce? Zástupci obcí a měst volily především věcná témata a vycházely z problémů, které je tlačí. Zatímco představitelé organizací meziobecní spolupráce (dobrovolných svazků obcí a místních akčních skupin) na danou problematiku pohlíželi patrně více z manažerského a také retrospektivního pohledu (jaké projekty v minulosti řešily). Proto takový důraz na společné strategické plánování a přípravu rozvojových projektů. Uvedené oblasti meziobecní spolupráce byly totiž v posledních letech (programové období 2007-2013) výrazným způsobem podporovány ze strukturálních fondů EU.

Výzkum také ukázal, že existují rozdíly v tom, jak potenciální oblasti pro spolupráci vnímají představitelé dobrovolných sdružení obcí a místních akčních skupin.

Místní akční skupiny se zabývají především strategickým plánováním, dotačním managementem, podporou cestovního ruchu, zemědělstvím (alternativní formy, regionální produkty apod.) a podporou malého a středního podnikání. Významnou oblastí jejich činnosti je také zlepšování image obcí, měst a regionů, resp. regionální marketing. Takto se vyjádřilo 90 až 60% představitelů místních akčních skupin. Více než dobrovolná sdružení obcí se zabývají strategickým plánováním a dotačním

managementem, podporou zemědělství, podporou malého a středního podnikání, předškolní výchovou a řešením problémů mladých lidí a marginalizovaných skupin obyvatelstva.

Dobrovolná sdružení obcí a měst se vedle strategického plánování zaměřují hlavně na rozvoj cestovního ruchu, zlepšování image obcí, měst a regionů, na dotační management, kulturu a životní prostředí. Takto se vyjádřilo cca 70 až 50% respondentů. Více než místní akční skupiny vidí potenciál meziobecní spolupráce v oblasti kultury, sportu, životního prostředí, v oblasti správních činností (právní podpora, informatizace, účetnictví, neformální výměna informací apod.), sociálních služeb, odpadového hospodářství, místních komunikací, dopravní obslužnosti, požární ochrany, technické infrastruktury, územního plánování a veřejné bezpečnosti.

Preference oblastí/ témat meziobecní spolupráce se v průběhu času mění. Do budoucna lze očekávat, jak potvrzují také výzkumy v rámci projektu „Obce sobě“ Svazu měst a obcí ČR, že dojde k zintenzívnění meziobecní spolupráce zvláště v oblasti odpadové hospodářství, základního školství, sociálních služeb, dopravní obslužnosti a předškolní výchovy (Meziobecní spolupráce 2015).

Příjmy organizací meziobecní spolupráce

Průměrné příjmy organizací meziobecní spolupráce podle výsledků našeho výzkumu činily v roce 2014 3,365 mil. Kč. Mezi jednotlivými organizacemi přitom existují značné rozdíly: od 50 tisíc Kč po 61 miliónů Kč. Velmi záleží na tom, zda příslušná organizace je řešitelem nějakého projektu, financovaného ze strukturálních fondů EU, nebo se jedná o organizaci, která nevyvíjí žádnou projektovou činnost, je udržována v „klidovém“ stavu a financována převážně z členských příspěvků. Medián²⁶ výše celkových příjmů činí cca 3 milióny Kč.

Průměrné příjmy místních akčních skupin v roce 2014 činily 4,684 mil. Kč. Průměrné příjmy dobrovolných sdružení obcí 4,922 mil. Kč, resp. 3,17 mil. Kč, pokud nebudeme počítat příjmy jedné organizace ve výši 61 mil. Kč.

Tabulka 8-3: Průměrné příjmy organizace meziobecní spolupráce v roce 2014.

Příjmové kategorie	organizace (celkem)	MAS	DSO
0,1 až 0,5 mil. Kč	6	1	5
0,51 až 1,0 mil. Kč	15	11	4
1, 1 až 1,5 mil. Kč	11	7	4
1,6 až 2,0 mil. Kč	14	11	3
2, 1 až 2,5 mil. Kč	12	10	2
2,6 až 3,0 mil. Kč	12	9	3
3,1 až 4,0 mil. Kč	4	3	1
4,1 až 5,0 mil. Kč	7	4	3
5,1 až 10,0 mil. Kč	9	3	6
10,1 až 61,0 mil. Kč	2	0	2

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

²⁶ Medián je hodnota, jež dělí řadu vzestupně seřazených výsledků na dvě stejně početné poloviny. Platí, že nejméně 50 % hodnot je menších nebo rovných a nejméně 50 % hodnot je větších nebo rovných mediánu.

Struktura příjmů organizací meziobecní spolupráce

Z hlediska struktury příjmů je důležité, jakou část tvoří členské příspěvky, resp. vlastní hospodářská činnost.

Členské příspěvky v roce 2014 činily průměrně 29,2% z celkových příjmů. Medián činil 15%. Osm organizací uvedlo, že příjmy z členských příspěvků tvořily 100% jejich celkových příjmů. Na členských příspěvcích, jak ukazuje tabulka 8-4, jsou více závislá dobrovolná sdružení obcí, u nichž se členské příspěvky podílely v průměru 48,7% na celkových příjmech, než místní akční skupiny, u nichž tento podíl činil pouze 10,5%. Souvisí to hlavně s tím, že místní akční skupiny jsou lépe finančně zajištěny (jejich činnost je financována ze strukturálních fondů EU, programu LEADER), zatímco dobrovolná sdružení obcí si musí zdroje svého financování aktivněji vyhledávat.

Tabulka 8-4: Podíl členských příspěvků na celkových příjmech organizací meziobecní spolupráce v roce 2014 (absolutní počty respondentů) %.

% režijních nákladů	organizace celkem	MAS	DSO
0,3 až 5	25	21	4
5,1 až 10	15	10	5
10,1 až 20	13	8	5
20,1 až 30	11	4	5
20,1 až 50	10	3	7
50,1 až 70	3	0	7
70,1 až 100	16	0	3

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Způsob stanovování členských příspěvků

Existují různé možnosti, jak stanovovat výši členských příspěvků organizací meziobecní spolupráce. Výzkum ukázal, že se v praxi používají dvě základní možnosti: buď se stanoví paušální částka za člena (diferencovaná např. podle typu členství) anebo se vypočítá příspěvek obcí podle počtu jejich obyvatel (stanoví se sazba za jednoho obyvatele). Ve většině dotázaných organizací se používá kombinace obou přístupů. Část příspěvku často tvoří paušál (nezávisle na počtu obyvatel obce), druhou pak příspěvek podle počtu obyvatel dané obce. Příspěvky většinou nejsou stanovené jednou provždy. Organizace mají v zakladatelské smlouvě často uvedeno, že výše členských příspěvků bude každoročně stanovována valnou hromadou či jiným rozhodovacím grémiem. V zahraničí se v případě velkých příjmových rozdílů mezi obcemi stanovuje ještě kritérium bohatství/ celkových příjmů jednotlivých obcí.

Některé organizace meziobecní spolupráce se snaží vykonávat hospodářskou činnost (prodej publikací, poradenská činnost, tvorba strategických dokumentů, příprava projektových žádostí atd.) nebo si nechávají od členů platit za poskytované služby, aby nemusely vybírat členské příspěvky.

Tabulka 8-5: Příklady sazeb členských příspěvků v organizacích meziobecní spolupráce v roce 2015

Dobrovolná sdružení obcí	- podle počtu obyvatel v obci – od 10,- do 50,- Kč/obyvatel - paušál 20 000,- Kč/ obec + 5,- Kč/ obyvatel
Místní akční skupiny	- fyzické osoby (100,- Kč), obce (1000,- Kč), dobrovolná sdružení obcí (10 000,- Kč), osoby samostatně výdělečně činné (300,- Kč), podnikatelské subjekty (1000,- Kč). - obce (5,- Kč za 1 obyvatele), neziskové organizace (1000,- Kč), podnikatelské organizace (2000,- Kč) 1000,- Kč/ člen - fyzické osoby nepodnikající (200,- Kč), fyzické osoby podnikající (200,- Kč), neziskové a církevní organizace (500,- Kč), právnické, osoby podnikající (500,- Kč), obce (1000,- Kč), dobrovolné svazky obcí (5000,- Kč) - obce (15,- Kč/ obyvatel), neziskové organizace (1200,- Kč), podnikatelé – fyzické osoby (2400,- Kč), akciové společnosti a společnosti s r.o. (6000,- Kč)

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Režijní náklady

Režijní náklady organizací meziobecní spolupráce činí v průměru 27,8%. V případě místních akčních skupin je to 23,8% a u dobrovolných svazků obcí 27,2%. Z tabulky 8-6 je zřejmé, že nejčastěji se pohybuje v rozmezí 5 až 30%.

Tabulka 8-6: Výše režijních nákladů organizací meziobecní spolupráce (2015). Absolutní počty organizací.

% režijních nákladů	organizace (celkem)	MAS	DSO
1 – 5	14	2	12
5,1 – 10	28	14	14
10,1 - 15	15	7	8
15,1 - 20	14	9	5
20,1 - 30	15	11	4
30,1 - 50	7	5	2
50,1 - 70	9	3	6
70,1 - 100	13	6	7

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Režijní náklady tvoří náklady spojené s udržitelným rozvojem organizací meziobecní spolupráce. Zvláště zahraniční literatura se často zmiňuje o tom, jak je důležité, aby si zřizovatelé organizací uvědomili, že činnost jejich organizací nemůže být financována pouze z externích zdrojů nebo z finančních prostředků, které jsou určeny na řešení konkrétních projektů. Nelze se spoléhat pouze na strukturální fondy EU nebo podobné národní či regionální dotační tituly. Místní akční skupiny se o tom přesvědčili v poslední době (2014-2015), kdy museli řešit existenční otázky, resp. problém, jak zajistit chod organizace v situaci, kdy ještě nemohly čerpat finanční prostředky z podpůrného programu.

Spokojenost se stávajícím způsobem financování

Více jak 2/3 respondentů vyjádřilo spokojenost se stávajícím způsobem financování. (8,2% respondentů je velmi a 51,5% spíše spokojeno). Nespokojených je 42,9% respondentů. Nejsou rozdíly mezi odpověďmi představitelů dobrovolných svazků obcí a místních akčních skupin.

Tabulka 8-7: Spokojenost se stávajícím způsobem financování v %.

	Celkem	MAS	DSO
Určitě ano	8,2	2,9	14,1
Spíše ano	51,5	51,4	51,6
Spíše ne	33,6	38,6	28,0
Velmi nespokojeni	6,7	7,1	6,3

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Srovnáme-li výsledky výzkumu s výsledky podobného výzkumu, realizovaného v roce 2005, tak vidíme, že se v uplynulém desetiletí výrazně (o 1/3) zvýšila spokojenost s finančním zajištěním. Tuto změnu v hodnocení lze vysvětlit tím, že se v poslední době (programovací období 2007-2013) výrazným způsobem výšila možnost čerpání ze strukturálních fondů EU. Stejně tak se ovšem organizacím meziobecní spolupráce daří získávat vlastní zdroje na samofinancování. Před deseti lety se přibližně 1/5 dobrovolných sdružení obcí (mikroregionů) neodvažovalo vybírat členské příspěvky.

Výhody a nevýhody, resp. existující problémy současného systému financování organizací meziobecní spolupráce jsou shrnuty v tabulce X-8. Jedná se o výběr z odpovědí respondentů na takto položenou otázku. Odpovědi nepotřebují komentář.

Tabulka 8-8: Jaké výhody a nevýhody jsou spojeny se současnou formou financování? Příklady odpovědí na tuto otevřenou otázku.

Místní akční skupiny
Nevýhodou je nutnost zajistit zdroje na předfinancování projektů a následně dlouhou dobu čekat na proplacení výdajů projektů.
Jsme nepodpořená místní akční skupina, zatím máme jednoho zaměstnance, což je do budoucna nevyhovující. Musíme navýšit počet zaměstnanců a členské příspěvky.
Vzhledem k pomalému proplácení dotací se snažíme o vlastní výdělečnou činnost. Jsme malá kancelář, takže nám na další aktivity, kromě projektů, mnoho času nezbývá. Je samozřejmě výhodné dosáhnout na dotace z EU, ale zatěžuje nás nadbytečná a zbytečně složitá projektová administrativa.
Nevýhody: - administrativní zátěž při čerpání prostředků EU - nutnost vydělat si na nezpůsobilé výdaje, resp. vlastní podíl (příjem z členských příspěvků je relativně malý) - vysoká závislost na externích zdrojích Výhody: - nezatěžujeme členy příspěvky a můžeme tak od nich očekávat dobrovolnou práci v orgánech MAS - vysoký podíl externích zdrojů nám umožňuje vykonávat neziskovou činnost pro region
Téměř 100 % naší činnosti je financováno z prostředků EU.
Nejistota pro zaměstnance - riziko nezískání dotací na provoz nebo rozvojové projekty.
Nevýhody: - vysoká závislost na dotacích (jak finanční, tak z hlediska realizovaných aktivit) - omezená možnost koncepčního rozvoje, vycházejícího z našich představ Výhody: - možnost realizovat aktivity, které by bez podpory pravděpodobně nebyly realizovány, případně v menším rozsahu nebo s časovým zpožděním
Nutnost zapojovat se i do zjevně nesmyslných projektů, jen kvůli tomu, abychom přežili. Malá možnost realizovat vlastní rozvojové projekty.
Velká závislost na dotacích a příspěvcích, nestabilita financování. V případě výpadku dotací, nemáme jiný zdroj financování. Nemáme zajištěno dlouhodobé financování nezávislé na dotacích.

Naše organizace se snaží podporovat regionální rozvoj prostřednictvím čerpání externích finančních prostředků. Nejedná se o stabilní formu financování. Musíme neustále řešit, jak pokračovat s provozem kanceláře a mzdami po ukončení realizace daných projektů. V období 2007-2013 jsme nebyli podpořeni místní akční skupinou, takže jsme na svou činnost museli shánět prostředky sami.

Dobrovolná sdružení obcí

Tento způsob financování neumožňuje vytvoření profesionálního zázemí sdružení obcí.

S ohledem na disponibilní finanční prostředky nemůžeme realizovat rozsáhlejší projekty, pouze běžný provoz organizace.

Svazky jsou financovány většinou ze svých členských příspěvků, tudíž dělají pouze to, na co se rozhodnou přispět. Daňové příjmy DSO nemají. Systémové dotace na činnost DSO nejsou. Dotace na projekty neřeší financování činnosti DSO. Pokud DSO zůstanou pouze zájmovou organizací obcí, tak je tento způsob financování adekvátní. Pokud by měli ze zákona vykonávat určité agendy, je nutné jim zajistit příjmy na tuto činnost ze státního rozpočtu.

Máme výhodu, že v našem kraji je možné získat dotace na činnost regionálního manažera.

Malá možnost získávání dotačních peněz z jiných, než krajských dotací.

Výhodou je vícezdrojové financování mikroregionu: členské příspěvky, příjmy z vlastního majetku, členské příspěvky, příjmy za poskytované služby, dotace na realizaci konkrétních projektů.

Realizujeme pouze projekty, které jsem schopni financovat. Obce si svůj podíl v projektu předfinancují.

Výhody: máme finančně zajištěnou základní režijní činnosti svazku.

Nevýhody: nemáme peníze na samostatnou rozvojovou práci; jakýkoliv projekt musí být znovu a znovu projednáván s dotčenými obcemi, které zajišťují spolufinancování. Nejsou peníze na jakékoliv odchylky od plánu - v pozitivním i negativním slova smyslu.

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Počet spolupracovníků organizací meziobecní spolupráce

Organizace meziobecní spolupráce mají v průměru 3,16 spolupracovníků. Nejčastěji (tabulka 8-9) dva nebo tři spolupracovníky. Místní akční skupiny mají v průměru o 0,5 spolupracovníka více, než dobrovolné svazky obcí. Pokud počet spolupracovníků přepočteme na fyzický stav (plné úvazky), tak organizace meziobecní spolupráce vykazují v průměru dva spolupracovníky, bez větších rozdílů mezi dobrovolnými svazky obcí a místními akčními skupinami.

Tabulka 8-9: Počet spolupracovníků organizací meziobecní spolupráce (2015)

počet spolupracovníků	organizace celkem	v %	MAS	v %	DSO	v %
1	20	17,2	5	7,5	15	30,6
2	40	34,5	24	35,8	16	32,7
3	23	19,8	18	26,9	5	10,2
4	12	10,3	6	9,0	6	12,2
5	7	6,0	5	7,5	2	4,1
6	6	5,2	5	7,5	1	2,0
7	4	3,4	2	3,0	2	4,1
8 až 17	4	3,4	2	3,0	2	4,1
Celkem	116	100,0	67	100,0	49	100,0
Průměr	3,16		3,38		2,83	
průměr - přepočteno na celé úvazky	2,09		2,11		2,07	

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření organizací meziobecní spolupráce (N= 116)

Klíčovou roli v organizacích meziobecní spolupráce sehrávají (regionální) manažeři. Proto nás zajímalo, kolik mají manažerů, kteří plánují, organizují, vedou, pomáhají s realizací projektů, komunikují s obcemi a dalšími partnery apod. V průměru vykazují 2,12 manažera, přičemž místní akční skupiny 2,45 a dobrovolné svazky obcí 1,61 (tabulka 8-10). Většina organizací meziobecní spolupráce má jednoho nebo dva regionální manažery.

Tabulka X-10: Počet manažerů v organizacích meziobecní spolupráce (2015)

Počet manažerů	organizace celkem	v %	MAS	v %	DSO	v %
1	43	40,6	16	24,6	27	65,9
2	31	29,2	23	35,4	8	19,5
3	16	15,1	14	21,5	2	4,9
4	10	9,4	7	10,8	3	7,3
5	4	3,8	3	4,6	1	2,4
6	2	1,9	2	3,1	0	0,0
celkem	106	100,0	65	100,0	41	100,0
průměr	2,12		2,45		1,61	

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Srovnáme-li současný stav (2015) s výsledky výzkumu, realizovaném před deseti lety, tak zjistíme, že v roce 2005 pouze přibližně polovina dobrovolných sdružení obcí (mikroregionů) měla manažera a 13% o vytvoření této pracovní pozice uvažovala. Situace se ve sledované období výrazným způsobem zlepšila, a souvisí s lepšími možnostmi financování organizací meziobecní spolupráce.

Výzkum ukázal (tabulka 8-11), že respondenti od regionálních manažerů především očekávají, že budou iniciátory rozvojových procesů a projektů. K dalším jejich významným funkcím a činnostem patří propojování (síťování) a koordinace činnosti jednotlivých obcí, zajištění efektivní komunikace mezi jednotlivými obcemi, pomoc s přípravou a realizací rozvojových strategií a rozvojových projektů.

Tabulka 8-11: Klíčové funkce a činnosti regionálního manažera. Podíl odpovědí „rozhodně ano“ a „spíše ano“ v %.

iniciování regionálních rozvojových procesů a projektů	98,0
propojování (networking) a koordinace činnosti obcí a dalších regionálních aktérů (zajištění efektivní komunikace apod.)	95,2
projektový management (příprava a realizace klíčových rozvojových projektů)	88,4
motivace aktérů k činnosti ve prospěch regionu	82,5
vytváření regionálních rozvojových strategií	78,7
prosazování projektů (lobování atp.)	74,8

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Aby mohli vykonávat svoji funkci efektivně a plnit úkoly, které se od nich očekávají, musí od svých zřizovatelů získat odpovídající pravomoci (kompetence). Stejně tak je důležité, aby se s představiteli organizace dohodli na pravidlech rozhodování. Očekává se od nich také, že ponесou riziko za své jednání. Samozřejmě v rámci kompetencí, které jim zřizovatelé poskytnou (Ježek 2007).

Na regionální manažery jsou kladeny značné požadavky. Ačkoliv představitelé organizací meziobecní spolupráce jejich činnost hodnotí většinou pozitivně, tak ze

strukturovaných rozhovorů s regionálními manažery jsme zjistili²⁷, že cca 1/3 (31%) z nich není zcela spokojena s pracovními podmínkami. Stěžují si hlavně na pracovní zatížení a stále náročnější požadavky na přípravu a realizaci projektů financovaných ze strukturálních fondů EU. Přibližně 1/10 regionálních manažerů také uvedla, že nemá odpovídající pravomoci. Nejenom výběr kooperačních partnerů, ale i relativně malé finanční transakce, si musí nechávat odsouhlasovat od členů správní (řídící) rady.

Provedeme-li opět srovnání strukturovaných rozhovorů s regionálními manažery v roce 2005²⁸ a 2014, tak musíme jednoznačně konstatovat, že se podmínky pro jejich práci výrazně zlepšily. V roce 2005 uvedlo, že nemá vytvořené dostatečné podmínky pro svoji práci 57% dotázaných regionálních manažerů. Postrádali hlavně informace, motivaci k práci, adekvátní finanční ohodnocení a také dlouhodobou rozvojovou strategii.

S počtem spolupracovníků je spokojeno 71,4% respondentů. Nespokojenost vyjádřilo 28,6% respondentů. Většinou by uvítali, kdyby měli o jednoho nebo dva spolupracovníky, zvláště manažery, více. Kritičtější byli zástupci místních akčních skupin (32,8%), než dobrovolných sdružení obcí (21,9%).

Tabulka 8-12: Spokojenost organizací meziobecní spolupráce s počtem spolupracovníků v %.

	Organizace	MAS	DSO
Určitě ano	24,6	25,7	23,4
Spíše ano	46,8	41,5	54,7
Spíše ne	21,1	21,4	18,8
Velmi nespokojeni	7,5	11,4	3,1

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Co se týká znalostí a dovedností spolupracovníků, tak 94,0% respondentů vyjádřilo spokojenost. Opět o několik procent jsou více spokojeni představitelé dobrovolných sdružení obcí, než místních akčních skupin.

Tabulka 8-13: Spokojenost organizací meziobecní spolupráce se znalostmi a dovednostmi spolupracovníků v %.

	Organizace	MAS	DSO
Určitě ano	46,3	48,6	43,8
Spíše ano	47,7	44,3	51,5
Spíše ne	4,5	5,7	3,1
Velmi nespokojeni	1,5	1,4	1,6

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Po otázkách „Jak jste spokojeni s počtem spolupracovníků“ a „Jak jste spokojeni s jejich znalostmi a dovednostmi“ následovala otevřená otázka, „proč tak hodnotíte“. V tabulce 8-14 nabízíme výběr z typických odpovědí, které názorně poukazují na problémy organizací meziobecní spolupráce v oblasti lidských zdrojů.

²⁷ Rozhovory se uskutečnily na podzim 2014. Celkem bylo dotázáno 48 manažerů dobrovolných sdružení obcí a místních akčních skupin.

²⁸ Rozhovory se uskutečnily v září až prosinci 2005. Celkem bylo dotázáno 58 manažerů dobrovolných sdružení obcí (mikroregionů).

Tabulka 8-14: Jak jste spokojeni s počtem, znalostmi a dovednostmi spolupracovníků. Výběr z typických odpovědí na otevřenou otázku „Proč tak hodnotíte?“

Místní akční skupiny
Nízký počet spolupracovníků je dán tím, že naše místní akční skupina nebyla v minulém období (2007-2013) mezi podpořenými. Činnost Naše činnost se rozvíjí na dobrovolné bázi.
Každý pracovník by měl být odborníkem na jednu specifickou oblast a tu dále rozvíjet. V současné době "každý dělá všechno", což není dobře.
Počet pracovníků plánujeme zdvojnásobit o další dva (celkem 5). Znalosti si musí manažeři doplňovat, učení se je velmi důležité.
Musíme se naučit lepší organizaci a dělbu práce a zejména pak dodržování termínů.
Spolupracujeme již více jak 10 let. Oba manažeři intenzivně spolupracují s obcemi, takže máme dobrou znalost území i osobní znalost starostů, což je velká výhoda.
Zaměstnáváme mladé lidi bez praxe. Jejich výhodou je, že mají pracovní elán a spoustu nápadů.
V současném programovém období (2014-2020) bychom měli administrovat několik operačních programů, takže bude potřeba rozšířit pracovní tým nejméně o 1-2 projektové manažery. V našem regionu je téměř nemožné získat spolupracovníky s potřebnými znalostmi a dovednostmi. Ti, které přijmeme, se to musí naučit praxí. Dotační problematika je rozsáhlá, získání alespoň základní orientace trvá minimálně šest měsíců. Nabízené semináře jsou většinou pro hotové manažery, pro začátečníky jsou často nesrozumitelné.
Neziskový sektor obtížně stabilizuje pracovníky organizace. Ti zkušení často odcházejí za jistotou do veřejného sektoru, nebo za penězi do podnikatelského sektoru. Častá obměna pracovníků tak komplikuje vytvoření stabilního, znalého a zkušeného pracovního týmu.
V tomto přechodném období (2014-2015) není šance udržet si kvalitní spolupracovníky, pokud jim můžeme nabídnout pouze úvazek v rozsahu 30- 50 %. Takové lidi se zkušenostmi a znalostí území budeme obtížně shánět.
V přechodném období došlo ke zpoždění spuštění operačních programů. Místní akční skupiny museli z důvodu nedostatku financí velmi omezit počet zaměstnanců na minimum (účetní, manažer). Momentálně jsme v situaci, kdy chod místní akční skupiny udržujeme na nejnutnějším minimu. Doufáme, že do budoucna navýšíme počet pracovníků minimálně na tři až pět.
Všichni zaměstnanci se vzdělávají dle potřeb organizace, vlastních kompetencí a situace "na trhu" (nové dotační tituly, změny v legislativě, účetních předpisech apod.) K tomuto hodnocení mne vede dlouhodobá zkušenost z provozu organizace (a také srovnání s obdobnými organizacemi). Zaměstnanci jsou vysoce vnitřně motivováni k sebevzdělávání i vyhledávání vhodných příležitostí pro vzdělávání.
V současnosti nám chybí finanční prostředky na provoz kanceláře. Vzhledem k tomu musela druhá projektová manažerka nedávno opustit kancelář. Jeden pracovník je na zvládnutí veškeré administrativy a k tomu ještě rozvojové strategie (SCLLD) a realizaci projektů málo. Ideálním stavem by bylo trvale zaměstnávat minimálně dva projektové manažery.
Dobrovolná sdružení obcí
Máme vynikající projektovou manažerku, která dělá všechny typy dotací.
Máme tři regionální manažery, kteří tvoří sehraný tým. V případě potřeby si najímáme další spolupracovníky. Máme vytvořenu síť externích spolupracovníků, kterým stačí zavolat ... Starostové mají své starosti, než připravovat rozvojové strategie a projekty nebo komunikovat s partnery.
Mikroregion nemá stále zaměstnance, pouze 2 pracovníky zaměstnané na dohodu o provedení práce (tajemník svazku a sekretářka svazku). Tyto osoby jsou jinak zaměstnanci městského úřadu. Stačí nám to.
Stávající pracovníci zajišťují pouze účetní a administrativní činnosti. Zbytek řídicích a manažerských činností zajišťuje předseda svazku.
Veškeré činnosti provádí předseda v rámci své práce pro obec.

Spolupracovníci jsou starostové a místostarostové. Svou činnost v rámci DSO vykonávají na základě znalosti problematik jednotlivých obcí.
Pět starostů nebo místostarostů se podílí na fungování svazku v úzkém vedení. Jsou to zkušené osoby, které vědí, co je pro region důležité.

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření představitelů obcí a měst (N= 573) a organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Postoje ke slučování obcí a meziobecní spolupráci

Hospodářská krize, nedostatek veřejných zdrojů a tlak na kvalitu a efektivitu veřejných služeb vedl v posledních letech v mnoha evropských zemích ke slučování obcí. Česká republika přitom patří, vedle Francie a Slovenska, k zemím s nejmenší průměrnou velikostí obcí. V ČR jsme diskusi na téma slučování obcí ani nezaznamenali. V čem je podle představitelů obcí, měst, místních akčních skupin a dobrovolných sdružení obcí největší problém? Jaký je jejich postoj ke slučování obcí? Poskytly jsme respondentům řadu výroků a oni měli zaškrtnutím vyjádřit, zda s nimi souhlasí nebo nesouhlasí (tabulka 8-15).

Tabulka 8-15: Jaký je váš postoj ke slučování obcí? S kterými výroky souhlasíte? Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel	pracovníci i veřejné správy	volení (politici) představitelé	organizace (celkem)	MAS	DSO
Větší pozornost než slučování by měla být věnována podpoře dobrovolné meziobecní spolupráce (to je cesta jak konsolidovat místní samosprávu)	50,4	50,8	49,8	49,1	65,5	51,2	45,1	52,5	51,2	42,9	44,9	56,0	67,2	65,7	68,8
V případě slučovaných obcí dojde ke ztrátě místní identity a výjimečnosti	48,5	54,6	37,4	56,3	48,3	46,3	39,4	40,0	39,0	21,4	42,0	55,7	62,7	67,1	57,8
Slučování obcí povede oslabení rozhodovacího vlivu slučovaných obcí a k upřednostňování rozvoje centrálních obcí na úkor okrajových	41,7	49,2	28,1	51,9	41,4	36,6	26,8	25,0	34,1	14,3	35,8	47,9	60,4	70,0	50,0
Konečné slovo o sloučení, resp. o tom, ke kterým obcím se přičlení, musí mít občané slučovaných obcí	36,5	38,1	33,5	36,9	48,3	31,7	33,8	32,5	34,1	32,1	31,4	42,6	42,5	37,1	48,4
Místo slučování bychom měli jít cestou přenesení některých kompetencí a posílení obcí s rozšířenou působností (ORP)	27,4	25,9	30,0	25,6	29,3	19,5	31,0	37,5	29,3	28,6	26,3	28,7	32,1	30,0	34,4
Slučování obcí brání tradiční rivalita mezi obcemi	26,4	25,9	27,1	23,2	32,8	34,1	21,1	25,0	39,0	32,1	26,6	25,9	28,4	27,1	29,7
Sloučením obce s jinou se zlepší dojezdová vzdálenost a tím zhorší dostupnost některých veřejných služeb	23,7	26,5	18,7	27,3	25,9	22,0	19,7	17,5	19,5	10,7	22,3	25,2	26,9	28,6	25,0
Lidé v obcích nejsou dostatečně informováni o přínosech slučování obcí	21,1	16,2	30,0	14,7	27,6	22,0	29,6	25,0	26,8	39,3	20,4	22,0	28,4	32,9	23,4
Chybí informace o nezbytnosti a účelnosti slučování obcí (včetně zahraničních poznatků)	17,1	13,2	24,1	10,9	24,1	22,0	28,2	22,5	17,1	25,0	19,0	14,9	28,4	31,4	25,0
Místní politici se slučování obcí brání; zrušením obcí by došlo k odstranění sítě neformálních a klientelistických vztahů	9,8	6,8	15,3	5,8	10,3	12,2	19,7	12,5	14,6	10,7	10,2	9,2	32,8	34,3	31,3
Chybí politická podpora, domluva klíčových politických stran o nutnosti slučování obcí	7,2	3,5	13,8	2,4	8,6	7,3	19,7	10,0	9,8	14,3	9,9	4,6	5,2	5,7	4,7
Musí se jednat o dlouhodobý proces koordinovaný ze shora	5,6	3,5	9,4	3,8	1,7	7,3	12,7	7,5	9,8	3,6	6,9	3,9	7,5	4,3	10,9
Jiné důvody, prosím specifikujte:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření představitelů obcí a měst (N= 573) a organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Na základě vyjádření respondentů by v České republice měla být věnována větší pozornost meziobecní spolupráci, než slučování obcí. Podle poloviny (50,4%) oslovených představitelů obcí a měst je intenzivnější meziobecní spolupráce nejlepší cestou, jak konsolidovat místní samosprávu. Takto se vyjádřili respondenti nezávisle na

velikostní kategorii obcí a měst. Větší podporu meziobecní spolupráci vyjádřili političtí představitelé a pracovníci místních akčních skupin a dobrovolných svazků obcí.

Největší obavou, pokud by mělo dojít ke slučování obcí, je ztráta místní identity a výjimečnosti (48,5% respondentů). Tuto obavu sdílení hlavně představitelé malých obcí do 999 obyvatel.

Přibližně stejnou váhu má také obava, že slučování obcí povede k oslabení rozhodovacího vlivu slučovaných obcí a k upřednostňování rozvoje centrálních obcí na úkor okrajových (41,7%). Mnozí si v této souvislosti vzpomínají na 70. léta minulého století, na zavádění tzv. střediskových obcí a následnou vlnu osamostatňování obcí na počátku 90. let, po přijetí prvního polistopadového zákona o obcích.

Dalšími argumenty proti slučování obcí jsou tradiční rivalita obcí a měst (26,4%) a také obava, že sloučením obce s jinou se zvětší dojezdová vzdálenost a tím také zhorší dostupnost některých veřejných služeb (23,7%). Zvláště zástupci malých obcí vyjádřili vážnou obavu, že po sloučení by již neplatila povinnost zajištění veřejné dopravy do těchto částí sloučených obcí.

Pokud by k slučování mělo přeci jenom docházet, tak konečné slovo o tom, ke které obci se přiřčení (36,5%), by měli mít poslední slovo občané slučovaných obcí. Podle názoru 21,1% respondentů nejsou lidé v obcích dostatečně informováni o přínosech slučování, o její nezbytnosti a účelnosti, včetně například zahraničních zkušeností. Slučování obcí také podle některých názorů (9,8%) brání místní politici, neboť zrušením obcí, resp. jejich přiřčením k jiným, by došlo k odstranění sítě neformálních a klientelistických vztahů.

Některým respondentům chybí politická podpora slučování obcí a dohoda klíčových politických stran o její nutnosti (7,2% respondentů). Každopádně je slučování obcí zapotřebí vnímat jako dlouhodobý proces, koordinovaný z vládní úrovně.

Místo slučování obcí by podle respondentů měla Česká republika jít spíše cestou přenesení některých kompetencí a posílení obcí s rozšířenou působností (ORP). Takto se vyjádřilo 27,4% obcí a měst. Zvláště představitelé měst velikostní kategorie 5 až 20 tisíc obyvatel (potenciální příjemci takových kompetencí) by takové řešení uvítali.

Také představitelé dobrovolných sdružení obcí a místních akčních skupin jednoznačně upřednostňují meziobecní spolupráci (67,2%), více než oslovení představitelé obcí a měst. Také oni vyjadřují obavu ze ztráty identity sloučených obcí (62,7%) a také z toho, že slučování obcí povede k oslabení rozhodovacího vlivu slučovaných obcí a k upřednostňování rozvoje centrálních obcí na úkor těch okrajových/ přiřčených (60,4%).

Podle výsledků dotazníkového šetření překvapivě větší potřebu meziobecní spolupráce uvědomují představitelé měst, než obcí (tabulka 8-16).

Podle přibližně poloviny dotázaných je spolupráce obcí a měst přirozenou záležitostí, která tu vždy existovala. Někteří v poznámkách vyjádřili pocit, že otázka meziobecní spolupráce se v posledních letech v České republice „uměle“ zveličuje, že existuje dostatečný prostor k tomu, aby obce a města spolupracovaly a není tudíž zapotřebí žádných zásadních změn v této oblasti.

Ve prospěch intenzivnější meziobecní spolupráce hovoří především rostoucí složitost/ komplexita problémů, na jejichž řešení nemají samostatné obce dostatečné zdroje a

kapacity (lidské, finanční, znalostní i organizační). Tak se vyjádřilo 51,0% představitelů obcí a měst.

Dalším důvodem k zintenzívnění meziobecní spolupráce je nedostatek finančních prostředků (40,1% respondentů) a aktuální tlak problémů, které nejsou samostatné obce schopné řešit (31,9% respondentů).

Tabulka 8-16: Jaké jsou hlavní argumenty pro spolupráci obcí a měst? Bylo možné více odpovědí. Podíl odpovědí v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel	organizace (celkem)	MAS	DSO
aktuální tlak problémů, které nejsme schopni samostatně řešit	31,9	30,8	34,0	28,3	43,1	31,7	31,0	27,5	48,8	32,1	38,1	41,4	34,4
nedostatek finančních prostředků	40,1	38,1	43,8	39,6	31,0	41,5	49,3	45,0	43,9	28,6	48,5	48,6	48,4
rostoucí složitost/ komplexita problémů, na jejichž řešení nemáme dostatečné organizační kapacity (lidské, znalostní)	51,0	48,4	55,7	48,1	50,0	63,4	57,7	40,0	58,5	50,0	64,9	72,9	56,3
spolupráce obcí je přirozenou záležitostí	49,6	47,6	53,2	46,8	62,1	39,0	56,3	45,0	53,7	53,6	64,2	55,7	73,4
jiný důvod	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření představitelů obcí a měst (N= 573) a organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Preference forem/ modelů meziobecní spolupráce

Diskuse o preferovaných formách nebo modelech meziobecní spolupráce se koncentruje kolem čtyř základních otázek nebo aspektů, které je nutné vzít v úvahu při každé koncepčním řešení dané problematiky:

- cíle a úkoly, resp. co se od meziobecní spolupráce očekává?
- způsob financování (jedná se především o otázky vlastních a cizích zdrojů, režijních nákladů, institucionálního financování a podpůrných programů)
- územní/ prostorový dosah spolupráce
- organizačně- právní formy spolupráce

Preference cílů a úkolů meziobecní spolupráce

Otázkou cílů meziobecní spolupráce, resp. hlavním oblastem působnosti jsme se zabývali na začátku této kapitoly. K nejvýznamnějším oblastem meziobecní spolupráce v České republice patří: odpadové hospodářství, základní školství, podpora cestovního ruchu, sociální služby, technická infrastruktura, dopravní obslužnost, předškolní výchova, požární ochrana, životní prostředí a kultura.

Preference způsobu financování organizací meziobecní spolupráce

Z hlediska financování respondenti preferují členské příspěvky, resp. příspěvky obcí. Takto se vyjádřilo 52,4% představitelů obcí a měst a 59,7% zástupců dobrovolných sdružení obcí a místních akčních skupin. Je potěšující, že vlastní zdroje vnímají respondenti jako nejdůležitější. Nelze se totiž spoléhat výhradně na externí zdroje, především strukturální fondy EU. Vlastní zdroje totiž přispívají ke stabilitě a autonomii organizací meziobecní spolupráce.

Dalším zdrojem příjmů (podle významnosti) jsou dotace ze státních nebo krajských dotačních programů. Mnozí respondenti v této souvislosti pozitivně hodnotí činnosti krajů, které přispívají na činnost regionálních manažerů, respektive na chod organizací meziobecní spolupráce. Uvedené zdroje jsou důležité zvláště v situaci, kdy organizace meziobecní spolupráce neřeší žádný projekt financovaný ze strukturálních fondů a mají problémy s institucionálním financováním.

Až na třetím místě čtvrtina respondentů (27,1%) uvedla dotace ze strukturálních fondů EU (27,1% respondentů). Bez těchto dotací si v současné době nelze činnost jak dobrovolných svazků obcí, tak místních akčních skupin představit. Na druhé straně je nutné se začít připravovat na období po roce 2020, kdy se objem evropských dotací pravděpodobně sníží a činnost organizací meziobecní spolupráce budou více závislá na vlastních zdrojích, tak jak je tomu již dnes např. v sousedním Německu nebo Rakousku.

Jako jednu z možností jsme v dotazníku nabídli také financování na základě stanoveného podílu na sdílných daních. Takové řešení by ovšem vyžadovalo reformu rozpočtového určení daní, o niž někteří představitelé obcí a měst diskutují. Pro tento způsob financování meziobecní spolupráce je 27,1% respondentů. V úvahu by přicházel pouze v případě, že by např. na obce s rozšířenou působností (ORP) byly přeneseny některé kompetence a ostatní obce by se musely k některému z center ORP přičlenit. Takový model je samozřejmě představitelný, ale vývoj tímto způsobem nesměruje. Pro představitele politických stran je nepředstavitelné, že by na základě stanoveného podílu na sdílených daních byly financovány dobrovolné svazky obcí v podobě, jak je známe dnes.

Tabulka 8-17: Preference způsobu financování organizací meziobecní spolupráce. Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel	organizace (celkem)	MAS	DSO
Na základě příspěvků jednotlivých obcí	52,4	50,0	56,7	51,4	50,0	36,6	60,6	57,5	61,0	50,0	59,7	61,4	57,8
Na základě stanoveného podílu na sdílených daních	17,8	17,7	18,2	15,8	27,6	19,5	22,5	25,0	9,8	7,1	33,6	31,4	35,9
Na základě dotací ze strukturálních fondů	27,1	27,4	26,6	27,4	29,3	29,3	26,8	27,5	24,4	21,4	28,4	31,4	25,0
Na základě dotací z jiného státního nebo krajského dotačního programu	40,5	41,3	38,4	40,8	48,3	46,3	43,7	27,5	31,7	32,1	47,0	42,9	51,6
Jiný zdroj financování	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	1,6

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření představitelů obcí a měst (N= 573) a organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Preference územního dosahu/ působnosti organizací meziobecní spolupráce

Je zcela přirozené, že téměř 2/3 obcí a měst (65,4%) preferují spolupráci se sousedními obcemi a městy, s nimiž již dnes sdílí řadu problémů a mají nejintenzivnější kooperační vztahy. Zvláště představitelé obcí do 5 tis. obyvatel (71,7%) vnímají tuto formu územní spolupráce jako klíčovou.

Jako druhou v pořadí respondenti nejčastěji uváděli spolupráci v rámci správních území obcí s rozšířenou působností (ORP). K tomu je nutné uvést, že si představitelé obcí a měst na tyto územní jednotky začínají zvykat. Na druhé straně platí, že správní obvody ORP nejsou vždy vhodně vymezené (týká se to hlavně městských aglomerací, resp. suburbanizovaných území) a ne všemi představiteli obcí a měst jsou považovány za nejvhodnější územní struktury pro meziobecní spolupráci. To podle našeho názoru nejlépe dokazuje projekt meziobecní spolupráce „Obce sobě“, jehož řešitelem je Svaz

měst a obcí ČR. Jak vyplývá z jeho výsledků, tak zájem o spolupráci na tomto projektu projevila přibližně polovina ORP (Meziobecní spolupráce 2015).

Na třetím místě respondenti uvedli účelovou a otevřenou formu spolupráce s obcemi, s nimiž mají společné zájmy nebo problémy, a to nezávisle na administrativním členění (29,8% respondentů). Jedná se v podstatě o formy spolupráce odpovídající dobrovolným svazkům obcí. Klíčová je v této souvislosti dobrovolnost výběru partnerů. Spolupracují ti, kteří sdílejí společné problémy a chtějí spolupracovat. I podle některých teoretiků není nic špatného na tom, když obec spolupracuje pokaždé s jinými obcemi, ad hoc, jak to řešení daného problému vyžaduje, neboť řešení každého problému má jiný „optimální“ územní dosah.

Tabulka 8-18: Preference územního dosahu (působnosti) organizací meziobecní spolupráce. Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel	organizace (celkem)	MAS	DSO
Spolupráce se sousedními obcemi	65,4	71,7	53,7	70,9	77,6	73,2	50,7	47,5	65,9	32,1	64,2	60,0	68,8
Spolupráce v rámci správních území obcí s rozšířenou působností (ORP)	51,3	50,0	53,7	48,6	53,4	46,3	59,2	60,0	58,5	39,3	50,0	30,0	71,9
Spolupráce v rámci obcí tvořící spádovou oblast (vymezená na základě dojížděky do zaměstnání)	22,2	17,4	31,0	15,8	22,4	26,8	36,6	22,5	31,7	32,1	29,1	37,1	20,3
Účelová a otevřená forma spolupráce s obcemi, s nimiž máme společné zájmy nebo problémy, nezávisle na administrativním členění	29,8	26,9	35,5	27,1	29,3	34,1	32,4	22,5	41,5	42,9	56,7	68,6	43,8
Spolupráce s obcemi v rámci tzv. metropolitních regionů	5,4	3,3	9,4	2,4	3,4	7,3	2,8	2,5	9,8	42,9	3,7	5,7	1,6
Spolupráce s obcemi a městy v rámci kraje	13,1	12,5	14,3	11,0	17,2	9,8	8,5	15,0	31,7	14,3	9,0	11,4	6,3
Spolupráce s obcemi v rámci České republiky (např. SMO, NSZM apod.)	14,8	11,7	20,7	9,6	19,0	24,4	15,5	15,0	29,3	25,0	23,9	24,3	23,4
Spolupráce se zahraničními obcemi (přeshraniční spolupráce, partnerská města apod.)	19,5	9,2	38,4	8,6	13,8	31,7	29,6	35,0	46,3	42,9	31,3	40,0	21,9

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření představitelů obcí a měst (N= 573) a organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Další z možností je spolupráce v rámci obcí tvořících spádovou oblast (vymezenou především na základě dojížděky do zaměstnání). Takovou územní formu meziobecní spolupráce preferuje 22,2% respondentů. Opět více města. Ukazuje se, že spádovost, resp. dojížděka do zaměstnání a za službami, je významným kritériem pro vymezování „spolupracujících společenství“.

Další formou je spolupráce se zahraničními obcemi, to znamená přeshraniční spolupráce a spolupráce mezi partnerskými městy (19,5%). Tuto formu více preferují města, zvláště střední a velká města.

Relativně menší význam (podle četnosti odpovědí) má spolupráce s obcemi na národní (Svaz měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR, Národní síť zdravých měst - 14,8%) nebo krajské úrovni (13,1%), či spolupráce v rámci metropolitních regionů (5,4%). Posledně uvedenou formu územní spolupráce podporují zvláště města nad 50 tisíc obyvatel, která jsou většinou jádrem těchto metropolitních regionů. Jedná se o formu územní spolupráce, která se v České republice začíná teprve rozvíjet.

Preference organizačně-právních forem organizací meziobecní spolupráce

Nejvíce preferovanou organizačně-právní jsou dobrovolné svazky obcí (tzv. mikroregiony). Takto se vyjádřilo 61,6% respondentů. Mají podporu všech velikostních kategorií obcí a měst, s výjimkou měst nad 50 tisíc obyvatel, která většinou tyto formy spolupráce nezakládají.

Druhou nejvíce preferovanou formou jsou právně nezávazné formy spolupráce. To znamená výměna informací a znalostí v rámci neformálních sítí, mezi něž patří pracovní skupiny, pravidelná setkání starostů, nejrůznější kulaté stoly apod. Takto se vyjádřilo 52,2% respondentů.

Třetí nejvíce preferovanou formou jsou místní akční skupiny (50,4%), které zcela přirozeně podporují více obce a malá města, než střední a velká města.

Tabulka 8-19: Preference organizačně-právních forem organizací meziobecní spolupráce. Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel	organizace (celkem)	MAS	DSO
Právně nezávazná formy spolupráce - výměna informací a znalostí v rámci neformálních sítí (pracovní skupiny, setkání starostů apod.)	52,2	53,3	50,2	53,8	60,3	46,3	42,3	35,0	70,7	50,0	58,2	68,6	46,9
Společné strategické plánování	22,5	17,4	32,0	16,1	29,3	12,2	31,0	22,5	31,7	57,1	46,3	51,4	40,6
Realizace konkrétních projektů - smlouvy ke splnění konkrétních úkolů	35,8	29,6	46,8	28,1	39,7	46,3	45,1	40,0	53,7	35,7	49,3	51,4	46,9
Společné obchodní společnosti	3,3	2,2	5,4	2,7	1,7	2,4	7,0	2,5	4,9	3,6	10,4	11,4	9,4
Zájmová sdružení právnických osob	5,4	4,3	7,4	4,5	6,9	4,9	5,6	2,5	12,2	7,1	11,9	10,0	14,1
Místní akční skupiny	50,4	52,2	47,3	51,7	60,3	51,2	59,2	40,0	46,3	14,3	67,9	87,1	46,9
Dobrovolné svazky obcí (mikroregiony)	61,6	61,7	61,6	61,3	63,8	61,0	74,6	57,5	68,3	25,0	76,9	70,0	84,4
Svazky obcí v rámci územních obvodů ORP (navrhované)	18,0	17,1	19,7	16,8	19,0	19,5	18,3	15,0	29,3	14,3	16,4	5,7	28,1
Místní agenda 21	6,1	2,4	12,8	3,1	3,4	2,4	5,6	12,5	29,3	7,1	10,4	14,3	6,3
Public-private-partnership (PPP – partnerství veřejného a soukromého sektoru)	4,5	2,4	8,4	1,7	6,9	4,9	4,2	15,0	7,3	10,7	15,7	25,7	4,7
Jiná organizačně-právní forma, prosím specifikujte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření představitelů obcí a měst (N= 573) a organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

K dalším důležitým organizačně-právním formám patří smlouvy ke splnění konkrétních úkolů, např. smlouvy o realizaci konkrétních projektů. Jedná se v podstatě o ad hoc spolupráci s jasně daným obsahovým a časovým rámcem (35,8%) a společné strategické plánování (22,5%).

Svazky obcí v rámci územních obvodů PRP preferuje 18,0% obcí a měst. Především města patřící do velikostní kategorie 20 až 50 tisíc obyvatel, která jsou většinou centry těchto ORP. Svazky obcí v rámci územních obvodů PRP jsou dnes velmi diskutovanou formou spolupráce, která ještě nevykristalizovala do nějaké specifické organizačně-právní formy.

K nejméně preferovaným organizačně-právním formám meziobecní spolupráce patří společné obchodní společnosti (3,3%) partnerství veřejného a soukromého sektoru (4,5%) a zájmová sdružení právnických osob (5,4%). Jedná se o soukromoprávní formy, které předpokládají podnikání organizací. V této souvislosti je nutné uvést, že zvláště v 90. letech 20. století, v rámci hnutí new public managementu, byly právě tyto právní formy meziobecní a územní spolupráce v západních zemích podporovány a i dnes

představují velmi častou formu. Její výhodou je jasná rozhodovací struktura a snadné založení. V České republice v 90. letech většina mikroregionů vznikla jakožto zájmová sdružení právnických osob. Jelikož ale nemohla čerpat finanční prostředky ze strukturálních fondů EU, tak se většina z nich transformovala na svazky obcí podle zákona o obcích.

Výzkum ukázal, že existují značné rozdíly mezi malými obcemi a velkými městy. Obce, resp. obce do 1.999 obyvatel, nejvíce preferují dobrovolné svazky obcí, právně nezávazné formy spolupráce a místní akční skupiny. Města nad 50 tisíc obyvatel naproti tomu společné strategické plánování, právně nezávazné formy spolupráce a smlouvy ke splnění konkrétních úkolů (realizace konkrétních projektů).

Obce a města vesměs preferují spolupráci, která má mikroregionální charakter. Za základní předpoklad jejich vzniku považují uplatnění principu dobrovolnosti a svobodného výběru kooperačních partnerů. Z hlediska financování pak vlastní zdroje, hlavně členské příspěvky, a podpůrné krajské a národní dotační programy, přičemž národní dotační tituly často postrádají.

Úspěšnost meziobecní spolupráce – vnější a vnitřní faktory úspěšnosti

V rámci výzkumu se mohli respondenti vyjádřit k nabídnutým faktorům ovlivňujícím meziobecní spolupráci. Byly rozděleny na vnější a vnitřní faktory. Respondenti mohli zaškrtnout tolik odpovědí, kolik uznali za vhodné.

Tabulka 8-20: Vnější faktory úspěšnosti meziobecní spolupráce. Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel	organizace (celkem)	MAS	DSO
Spolupráce obcí je nutností	51,5	54,3	46,3	56,3	53,4	46,3	42,3	50,0	34,1	53,6	52,2	48,6	56,3
Aktivní politická podpora meziobecní spolupráce	27,4	19,5	41,9	18,1	31,0	22,0	38,0	27,5	63,4	46,4	35,1	34,3	35,9
Jasná státní koncepce rozvoje meziobecní spolupráce, řešení problém velkého počtu malých obcí	24,3	23,5	25,6	22,9	25,9	29,3	26,8	25,0	34,1	7,1	28,4	22,9	34,4
Právní rámec (právní formy) spolupráce	13,8	10,5	19,7	9,6	12,1	26,8	16,9	22,5	14,6	21,4	19,4	12,9	26,6
Metodická pomoc (metodiky, příklady dobré praxe, školení, workshopy, aktuální informace)	38,6	37,0	41,4	35,8	44,8	43,9	39,4	50,0	34,1	35,7	48,5	54,3	42,2
Finanční podpora zvyšující meziobecní spolupráci	51,0	47,6	57,1	44,4	62,1	63,4	60,6	47,5	73,2	28,6	70,9	68,6	73,4
Jiné faktory	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření představitelů obcí a měst (N= 573) a organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Většina představitelů obcí a měst dnes považuje meziobecní spolupráci za nezbytnou (51,5%). Ať již z důvodu růstu komplexity problémů, tlaku konkrétních problémů nebo pokračujícím finančním restrikcím. Obce mají stále méně finančních prostředků na to, aby zajistily stále více úkolů.

K nejvýznamnějším vnějším faktorům, které činnost organizací meziobecní spolupráce ovlivňují, patří především finanční podpora, bez níž si většinou nelze meziobecní spolupráci představit. Obce se zpravidla dokáží dohodnout např. na společném financování vodovodní sítě či domova důchodců. V případě projektů, jejichž dopady na jednotlivé obce jsou obtížně stanovitelné a náklady tudíž obtížně rozpočitatelné, je spolupráce velmi obtížná. Jako příklad lze uvést např. projekty v oblasti podpory

podnikání nebo regionálního marketingu. Finanční podporu jako klíčový rozvojový faktor meziobecní spolupráce vnímají především města.

S existencí podpůrných (dotačních) programů úzce souvisí aktivní politická podpora meziobecní spolupráce (27,4%), která podle některých respondentů v České republice stále chybí. Společná mikroregionální řešení problémů by podle jejich vyjádření měla být upřednostňována před projekty jednotlivých obcí.

Dalším důležitým předpokladem rozvoje meziobecní spolupráce je metodická pomoc (38,6%). Sem můžeme zařadit nejenom nejrozumnější metodiky (např. certifikované metody Ministerstva pro místní rozvoj), ale také příklady dobré praxe, pořádání školení, workshopů, rozesílání aktuálních informací atd. Metodickou pomoc očekávají kupodivu více města, než obce.

Jasnou státní koncepci rozvoje meziobecní spolupráce, řešící problém velkého počtu malých obcí, vnímá jako potřebnou 24,3% respondentů. Někteří připomínají, že s posledním koncepčním řešením problému roztržitosti obecní struktury v České republice přišlo Ministerstvo vnitra ČR v roce 2004. Jednalo se o koncept tzv. společenství obcí, podle francouzského vzoru. Přestože téma konsolidace obecní struktury je stále aktuální, nikdo s nějakým novým návrhem, jak tento problém řešit, nepřišel. Projekt Svazu měst a obcí ČR „Obce sobě“ je v této souvislosti spíše osamocenou iniciativou, bez politické podpory a teprve budoucnost ukáže, zda se vyvine v nějaký koncepční přístup.

Kvalitní právní rámec, jako vnější faktor úspěšnosti meziobecní spolupráce uvedlo 13,8% respondentů. Výzkum ukázal, že respondenti v této oblasti nevidí žádný zásadní problém a nevyjádřili potřebu nějaké nové právní formy meziobecní spolupráce.

Tabulka 8-21: Vnitřní faktory úspěšnosti meziobecní spolupráce. Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel	organizace (celkem)	MAS	DSO
Společná rozvojová strategie	37,3	34,1	43,3	32,4	46,6	26,8	42,3	60,0	31,7	50,0	64,9	67,1	62,5
Orientace na činnosti, které nikdo nedělá	10,8	11,6	9,4	10,9	13,8	19,5	9,9	5,0	7,3	7,1	19,4	22,9	15,6
Práce s lidmi, komunikace, přesvědčování, motivace, koordinace	25,3	24,1	27,6	24,2	25,9	24,4	26,8	30,0	19,5	32,1	41,0	50,0	31,3
Důraz na prosazování společných klíčových (tzv. vlajkových) projektů	28,8	25,1	35,5	23,2	27,6	41,5	36,6	35,0	41,5	25,0	35,8	32,9	39,1
Existence společných zájmů a vzájemné důvěry	43,3	37,0	54,7	34,5	46,6	43,9	53,5	42,5	75,6	57,1	67,9	67,1	68,8
Pragmatický racionální styl jednání – odpolitizování problémů	20,1	17,6	24,6	13,3	37,9	29,3	22,5	17,5	31,7	21,4	44,8	41,4	48,4
Schopnost eliminovat vliv příliš dominantních osob nebo skupinových zájmů	9,9	8,9	11,8	8,5	10,3	12,2	12,7	7,5	19,5	3,6	12,7	15,7	9,4
Vzdělání a kreativní spolupracovníci	13,8	9,5	21,7	7,8	19,0	14,6	18,3	30,0	22,0	17,9	31,3	37,1	25,0
Vhodně zvolení partneři (ti co chtějí spolupracovat)	24,8	20,3	33,0	18,4	32,8	24,4	33,8	37,5	36,6	17,9	40,3	44,3	35,9
Existence lídra/ lídrů či schopných manažerů, kteří mají důvěru, přesvědčovací a organizační schopnosti	23,9	16,8	36,9	16,4	24,1	12,2	42,3	25,0	51,2	32,1	49,3	58,6	39,1
Vhodná právní forma	8,6	6,8	11,8	6,5	10,3	14,6	14,1	7,5	12,2	0,0	20,1	14,3	26,6
Vhodná forma vnitřní organizace (způsob rozhodování, vhodné rozvržení kompetencí, motivování pracovníků, existence pracovních skupin apod.)	13,4	11,4	17,2	9,9	17,2	7,3	19,7	20,0	22,0	14,3	26,9	25,7	28,1
Kontinuita lidí ve vedení organizace	10,1	6,8	16,3	5,8	12,1	22,0	11,3	22,5	12,2	10,7	32,1	35,7	28,1
Zapojení veřejnosti a neziskových organizací	31,6	28,4	37,4	26,6	36,2	39,0	40,8	35,0	46,3	14,3	54,5	71,4	35,9
Zapojení podnikatelů	22,0	18,6	28,1	17,4	27,6	22,0	29,6	27,5	34,1	14,3	44,8	55,7	32,8
Jiné faktory	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření představitelů obcí a měst (N= 573) a organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Z vnitřních faktorů je podle názoru respondentů klíčová existence společných zájmů a vzájemné důvěry - elementární ochota spolupracovat (43,3%), existence společné rozvojové strategie (37,3%) a zapojení veřejnosti a neziskových organizací do rozhodovacích procesů. S tím úzce souvisí otázka vhodně vybraných partnerů (24,8%). Participovat by obecně měli hlavně ti, kteří mají o spolupráci zájem. Nikdo by neměl být ke spolupráci nucen.

Respondenti si uvědomují, že úspěšnost organizací meziobecní spolupráce záleží také na společně řešených projektech, které jsou prospěšné pro všechny obce. Pokud organizace meziobecní spolupráce takové strategické nebo vlajkové projekty nerozvíjejí, tak většinou mají problémy se svojí legitimitou.

Dalšími podmínkami úspěšného a dlouhodobého rozvoje meziobecní spolupráce je práce s veřejností (25,3%), existence lídra a schopného manažerů (23,9%), stejně tak jako vzdělaných a kreativních spolupracovníků (13,8% respondentů), kteří požívají všeobecnou důvěru a disponují přesvědčovacími a organizačními schopnostmi. S tím úzce souvisí pragmatický (racionální) styl jejich jednání a odpolitizování problémů (20,1% respondentů). Problémy se musí řešit pokud možno racionálně a výsledkem jednání by měl být, pokud možno, konsensus mezi partnery. Jednat by se mělo tak dlouho, dokud nebude nalezené řešení výhodné pro všechny zúčastněné (situace win win).

Přibližně 1/5 respondentů považuje za důležité také zapojení podnikatelů do činnosti těchto organizací.

K méně významným faktorům úspěšnosti organizací meziobecní spolupráce patří výběr vhodné právní formy (8,6%), schopnost eliminovat vliv příliš dominantních osob nebo skupinových zájmů (9,9%), kontinuita lidí ve vedení organizace (10,1%), orientace, které nikdo nedělá (10,8%) a vhodná forma vnitřní organizace (13,4%). Jedná se převážně o organizační otázky.

Podle našeho názoru výzkum ukázal, že respondenti poněkud podceňují význam organizačních faktorů, jakožto faktorů úspěšnosti meziobecní spolupráce. Při zakládání dobrovolných sdružení obcí nebo místních akčních skupin se často mnohem větší pozornost věnuje tvorbě společné rozvojové strategie, než např. otázkám výběru partnerů, nejvhodnější právní formy, způsobu rozhodování, pravomocem regionálního manažera nebo vyprofilování činnosti vůči v regionu existujícím organizacím. To, že úspěšnost organizace je také závislá na tom, jestli klíčoví aktéři byli do její tvorby rozvojové strategie zapojeni (a jsou motivováni k její realizaci), zda existuje široká podpora pro navrhovaná opatření, anebo na to, že se často v regionech prosazují spíše dílčí zájmy na úkor společných, jakoby nebyl brán zřetel.

Srovnání odpovědí zástupců obcí a měst na jedné straně a představitelů organizací meziobecní spolupráce na straně druhé ukazuje, že pracovníci zodpovědní za chod těchto organizací si význam zmíněných organizačních faktorů mnohem více uvědomují. Více než dvojnásobnou váhu přisuzují zapojení podnikatelů do jejich činnosti, pragmatickému stylu řízení, odpolitizování problémů, kontinuitě lidí ve vedení organizace a v neposlední řadě existenci vzdělaných a kreativních spolupracovníků, vhodné formě vnitřní organizace, vhodné právní formě a také orientaci na činnosti, které nikdo nedělá.

Významnou roli při financování činnosti organizací meziobecní spolupráce stále sehrávají strukturální fondy EU. Jestliže před deseti lety viděli respondenti problémy v nedostatku finančních prostředků na spolufinancování, ve znalostech a dovednostech spolupracovníků v oblasti projektového managementu (cca 1/3 mikroregionů v té době neměla ani jednoho manažera), to znamená ve vnitřních faktorech, tak v dnešní době převažují vnější faktory úspěšnosti, jako je byrokratická struktura spojená s implementací strukturálních fondů EU, měnící se podmínky čerpání finančních prostředků, velká konkurence a stále ještě nedostatečná informovanost o strukturálních fondech.

Paralelní působení dobrovolných svazků obcí, místních akčních skupin a dalších organizací v území

V rámci dotazníkového šetření byla respondentům položena otázka s tímto zněním: „V mnohých regionech dnes vedle sebe paralelně působí dobrovolné svazky obcí (mikroregiony), místní akční skupiny, metropolitní regiony, vznikají svazky obcí v rámci správních území obcí s rozšířenou působností atd. Co tomu říkáte? Prosíme o komentář k této otázce“. Na takto formulovanou otevřenou otázku odpovědělo neuvěřitelných 74,5% respondentů. Pouze malá část z nich vyjádřila potřebu jednotné struktury. Přestože podle většiny respondentů paralelní působení více organizací podobného zaměření není optimální, vidí v tom spíše výhody, než nevýhody. Většina z nich s paralelním fungováním více organizací nemá problém, jak nakonec ukazují vybrané odpovědi respondentů, uvedené v tabulce 8-22, které snad nepotřebují žádný komentář.

Tabulka 8-22: Vybrané odpovědi na otevřenou otázku „V mnohých regionech dnes vedle sebe paralelně působí dobrovolné svazky obcí a měst (mikroregiony), místní akční skupiny, metropolitní regiony, vznikají svazky obcí v rámci správních území obcí s rozšířenou působností atd. Co tomu říkáte? Prosíme o komentář k této otázce“.

Obce a města
MAS jsou mnohdy těžko uchopitelné, protože se snaží do spolupráce zapojit co největší počet obcí, často v jiných krajích. Jsou neskladebné, ztrácí se společné zájmy, hlavním důvodem jejich existence je získání dotací. ORP se jeví jako lépe uchopitelné z pohledu velikosti i spádovosti. Důležitou roli hraje sídlo ORP a jeho vztah k okolním obcím.
Smysl má jak místní akční skupina, tak mikroregion (DSO). Měli by spolu úzce spolupracovat - MAS má šanci, pokud je funkční, zapojit všechny aktéry do rozvoje, mikroregion zase může účinně řešit problémy veřejné správy a rozvoje, které je v kompetenci obcí. Ideální stav: funkční MAS, která akcentuje potřeby všech aktérů, podmnožina mikroregion, která aktivně pracuje na zlepšení v oblastech, které jsou v kompetenci obcí. Povinné svazky v rámci ORP považují za uměle vytvořený spolek, bude se zbytečně překrývat s činností mikroregionu. O metropolitních regionech nemám žádné informace.
MAS a DSO jsou výborné organizace. Metropolitní regiony (ITI) nebudou mít dostatek a zdrojů a preferovat se budou potřeby velkých měst. DSO v rámci ORP je smysluplné pouze tam, kde to dobrovolně chtějí, drtivá většina "partnerských regionů" (MAS, DSO) je strukturována zcela jinak, než ORP.
Mikroregiony by měly být v rozsahu ORP. To by však nesměly osobní ambice, a mnohdy i postranní úmysly, vítězit nad zdravým rozumem. Samostatnou kapitolou jsou MAS, kde jsou vytvářeny dobře placené posty s možností přerozdělovat značné množství finančních prostředků. Bez jakéhokoliv mandátu. Nejlepší cesta ke klientelismu a nedůvěře při poskytování dotací.
Podle zkušeností z našeho regionu nabývá stále více na významu místní akční skupina na úkor dobrovolného svazku obcí. Jde o flexibilnější subjekt se stálým managementem a schopností rychleji reagovat na potřeby regionu, obcí podnikatelů i neziskového sektoru.
Nevidím v tom problém, pokud se doplňují a nekonkurují si.
Pro mne je to zmatek, úhrada příspěvků do různých skupin a svazků, ze kterých ale obec nemá téměř nic.
Je to chaos. Nebude dlouho trvat a přijdou další nápady. Někdo přijde s tím, že nikoliv svazky obcí, ale sdružení obcí a podnikatelů jsou lepší a budeme zase zakládat nové organizace, Ve výsledku máme území

pokryté všemi různými útvary a sdruženími, ale často bez valné činnosti a hmatatelných výsledků.
Důležitá je účelnost vzniku těchto svazků. Musí být přirozená a vycházet z potřeb regionu a zúčastněných partnerů.
Obce jsou právnické osoby a je jejich věc, v čem jsou zapojené.
Považuji to za naprosto nelogické, matoucí, a jdoucí proti smyslu věci. Zejména MAS by mohly být zcela nahrazeny funkčním partnerstvím NNO, veřejnosti, podnikatelů a svazků obcí (obcí). Území MAS často nerespektují správní členění země, což působí potíže při smysluplné práci na strategických dokumentech.
Čas a skončení evropských dotací (po roce 2020?) ukáže smysluplnost a životaschopnost těch opravdu potřebných.
Není nic horšího, než mnoho různých svazků. Malé obce se v takovém prostředí ztrácí. Stejně na ně žádné finanční prostředky nezbydou. Vznikl mikroregion a svým způsobem fungoval. Vznikla MAS a činnost mikroregionu se vytratila.
Domnívám se, že by bylo vhodnější mít jedno fungující sdružení než několik nefungujících, resp. jen formálních sdružení.
Každá forma spolupráce měla své opodstatnění. Svaz měst a obcí měl hájit zájmy obcí, ale hájil především velká města. Sdružení místních samospráv vzniklo právě z důvodu nespokojenosti malých obcí se způsobem rozhodování SMO. MASy vznikly z potřeby spolupráce mezi obcemi, podnikatelským a neziskovým sektorem. Projekt meziobecní spolupráce „Obce sobě“ byl vymyšlen nahoře, byly vytvořeny strategické dokumenty, se kterými jsme byli seznámeni, ale nikdo se už nezeptal, zda je chceme realizovat. Zda máme tento dokument schválit v zastupitelstvu nebo co s ním. Jsem členem přípravného výboru pro založení DSO, ale to je směřováno především k administrativní podpoře malých obcí...
Velké množství svazků a uskupení = malá provázanost a roztržštěné zájmy a plány. Preferoval bych jednu nebo dvě organizace s přesně definovanými cíli a strategiemi pro jejich uskutečňování.
Cokoli, co má jasný právní rámec a funguje dobrovolně, z rozhodnutí členů, obcí, může fungovat dobře. Projekt DSO v území ORP má jistou logiku, ale nemůže být "diktován shora", nemá legislativní a finanční oporu. Sídlní města ORP nemají ani prostředky, ani kapacity něco koordinovat a DSO funguje jen tehdy, má-li jasné cíle, peníze a lidi. Proto fungují většinou velmi dobře MAS.
Nepřehledné, bez koncepce, často se překrývající a vedoucí k rozmělnění finančních prostředků a k prosazování partikulárních zájmů místních "bossů"; celkově neefektivní systém spolupráce; pokud tyto struktury vznikají, ať vznikají na základě vlastního financování, nikoliv z prostředků státu nebo EU.
Myslím, že mohou paralelně existovat. Členská základna zřejmě není nikdy identická, tudíž každá skupina se orientuje na ne zcela stejnou problematiku. Tím, že je to ale v regionu, můžeme nalézt spoustu styčných bodů.
Základní podmínkou dobrého fungování jakéhokoliv spolku je vedení skutečným leaderem, který má jasnou vizi o rozvoji spravovaného území a schopnost uvést ji v život jednotlivými projekty. Bohužel obsazování pozic absolventy bez praxe, kteří píší strategie bez skutečného projednávání, bez kvalifikované diskuze, je plýtváním časem i finančními prostředky.
Každý se snaží dělat to, co přináší dotace.
Místní akční skupiny se neměly pouštět do administrace operačních programů. Budou se s velkou pravděpodobností opakovat problémy jako v regionálních operačních programech - korupce se přesune z krajů do MAS. MAS jako NNO nemají právní nástroje ani personální zázemí zvládnout rozdělování veřejných peněz. Bude to velký průšvih a povede to k diskreditaci celého hnutí, založeného na dobrých myšlenkách.

<i>Dobrovolné svazky obcí a místní akční skupiny</i>
Dobrovolné svazky obcí a místní akční skupiny se mohou vzájemně vhodně doplňovat ve prospěch celého regionu. Svazek obcí musí být vytvořen na základě svobodné vůle obce spolupracovat na řešení problémů, rozhodně ne direktivním nařízením, že se bude spolupracovat jen v rámci ORP. Většina řešených problémů nerespektuje hranice ORP.
Každý region je jiný a každému vyhovuje jiná forma spolupráce, které by se neměla diktovat shora. Centrálně by se mohla pouze nějak podporovat.
Svazky obcí, které v území působí, jsou většinou členy místních akčních skupin a, alespoň u nás mezi nimi není žádná rivalita. Je to v pořádku, místní akční skupina není totéž, co svazek obcí. Nově vznikající svazky obcí tak, jak to preferuje SMO v rámci svého projektu „Obce sobě“ jsou zbytečné.
Pokud se jejich aktivity doplňují a existuje partnerská spolupráce mezi těmito organizacemi, která regionu prospívá, je to v pořádku. Pokud jsou aktivity duplicitní, pravděpodobně je někde chyba. Pokud např. mikroregion vidí v MAS konkurenta a vyvíjí negativní aktivity vůči MAS, neprospívá to ani regionu, ani oběma organizacím.

Místní akční skupina je určena o spolupráci mezi sektory. Její přirozenou součástí jsou jak obce (dobrovolné svazky obcí) tak neveřejné subjekty. Tímto se zásadně liší od svazků obcí. Dobrovolné svazky obcí a měst vznikající na přelomu tisíciletí mají již dlouhodobou tradici a starostové se pravidelně setkávají. Vznik další uskupení pro větší území vznikají za určitým účelem a spolupráce není již na tak neformální bázi. Na druhou stranu neformální výměna zkušeností mezi obcemi více dobrovolných svazků obcí (dle mého názoru a zkušenosti MAS i z projektu meziobecní spolupráce SMO) je užitečná a může přinést nové nápady a způsoby řešení problémů.
V našem regionu existují paralelně DSO a MAS, která zahrnuje obce ze dvou DSO. Spolupráce je výhodná, pravidelné schůzky DSO (každý měsíc) slouží k informování starostů o činnosti MAS, každé schůzky DSO se zástupci MAS účastní. Právě členové DSO stáli u vzniku MAS, takže ji také v rámci možností podporují. Všechny obce v rámci DSO již dlouho aktivně spolupracují a DSO velmi dobře fungují. Vznik MAS vidíme jako další formu vývoje již existující dobré spolupráce obcí, která kromě obcí samotných zahrnuje i další aktéry rozvoje obcí.
Nic proti tomu nemám, pokud jsou rozděleny také jejich cíle a zájmy, např. MAS jako platforma pro spolupráci obcí, NNO a podnikatelů, malé mikroregiony výhradně samospráva a společné tematické projekty, velké mikroregiony na území ORP výhradně odpady, společný nákup energií apod. Zbytečná je existence mikroregionů, které mají stejné cíle a jejich území se překrývají, mnohé obce jsou tak členem 2 obdobných DSO
Myslím, že je to dobře, že území tak získává vyšší absorpční schopnost nejen z hlediska dotací, ale také možností k rozvoji.
Myslím, že je to nepřehledné i pro zasvěcené, natož pro občany, těžko pak hledat argumenty pro prospěšnost zapojení obce do řady svazků a vynaložené finanční příspěvky.
Jen potvrzuje nekonceptnost, se kterou stát řeší problematiku regionálního rozvoje. A s tím právě souvisí růst složitosti problémů, za který si ovšem můžeme my sami. Například který běžný starosta od sebe dokáže odlišit mikroregion, MAS a meziobecní spolupráci v rámci ORP (jak navrhuje SMO)?
Mnoho organizací na stejném území působí problémy, neboť se tříští finanční a lidské zdroje. Dále dochází k tomu, že mnohdy tyto organizace nespolečně pracují a pracují současně na stejných věcech. Dalším problémem je nepřehlednost a chybějící demokratická kontrola.
Uvedené subjekty mají každý svá specifika a poslání a jejich kooperace je vždy přínosná. Zapojení dalších sektorů (podnikatelského, neziskového) a veřejnosti prostřednictvím MAS přispívá k vyšší místní interaktivitě, má řadu přidávaných efektů a odstraňuje "omezenost" vazeb založených pouze na spolupráci samosprávy, které mají vyšší míru instability související s politikou. Finanční stránka není dle našeho názoru nejdůležitější stránkou spolupráce, samozřejmě je vždy zohledňována.
Rozvoj různých institucionálních platform pro spolupráci obcí vítám. To, že v některých územích působí takových institucí několik podle mě není ku škodě, protože obvykle každá působí v jiné oblasti a jejich činnost nelze označit za duplicitní.
Pro venkov je důležitá existence DSO pro spolupráci veřejné správy a také existence MAS, které zajišťují spolupráci mezi všemi sektory - veřejná správa - podnikatelé - neziskový sektor. Většina DSO je členem nějaké MAS a tím se vzájemná spolupráce na venkově upevňuje. MAS vlastně pomáhají veřejné správě, ale někdo to záměrně pojmenovává jinak. Bohužel existují v ČR ty "temné síly", které tuto spolupráci vědomě nepodporují, protože se jim nelíbí - je apolitická a nekorupční. MAS pracují formou zdola - i v ČR to tak chtějí dělat - ale stát jim to v současnosti znemožňuje a likviduje tak metodu LEADER, kterou podporuje EK. Spolupráci nelze nadiktovat - to nebude mít vůbec žádný pozitivní výsledek - naopak - venkov nechce, aby mu někdo z Václaváku kázal, jak se sází brambory. Potřebuje větší samostatnost a možnost nějakého rozhodování - jinak všechny prostředky včetně evropských budou zbytečně promrhané. To čeká právě ČR v období 2015+ (ono to spíš bude 2017+ při rychlosti našich ministerstev). Všechny ty umělé připravované svazky nejsou žádnou spoluprací, ale pokračováním centralizace veřejné správy směrem od občana ku Praze. Pravomoci dole už jsou tak ořezané, že s každým "prdem" musíme jezdit do krajského města - vlastním autem - protože spoje podle optimalizací a doprava z malých obcí se tzv. nevyplatí. A co na to životní prostředí? Ale my z fondů EU řešíme křídlatku a sysly - tak nás to nezajímá. Ve státě neexistuje národohospodář! Ministerstva chtějí urvat každé pro sebe - mezi sebou nekomunikují a prospěch celku je nezajímá. A tak by si to představovaly i u "umělohmotných svazků obcí". Jasná koncepce shora může být maximálně zabijákem jakékoli spolupráce. Každé území je jiné, má své problémy, které umí identifikovat - a stát mu má dát důvěru a finanční podporu k řešení - jinak budeme dál stavět bazény, které nemají přívod vody. Hlavně k dotazníku dole - dosazení "lídří" shora je negativní jev bez ohledu na jejich sebevětší vzdělání. Lídr musí být místní a musí mít cit pro region, vybrat si ho musí též místní a ne stát. Tutéž hrozbu vidím v právním rámci, který vymyslí někdo v Praze na ministerstvu. Právo se nám

kompletně nedaří - žijeme v bezprávní společnosti, kterou pro nás připravila česká vláda. A každý další zákon to jen zhoršuje - protože do něj musí být zakomponovány potřeby stovek vládních činitelů. A ty stále rostou. Vzdělávání by si spíš zasloužili ti, co tento stát řídí a administrují - na venkově je zatím bohudík zdravého rozumu dost. Měli by mít povinnou praxi na venkově, aby se čelem museli postavit problému, kde nakoupit základní potraviny, jak dopravit děti do školy, sebe do práce, babičku k lékaři, jak získat práci s vyšší než minimální mzdou apod. Žijí v bavlne s obědy za pár českých korun a tak ani netuší, že ve většině území státu, který řídí, je to úplně jinak.

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření představitelů obcí a měst (N= 573) a organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Dosavadní zkušenosti s meziobecní spoluprací

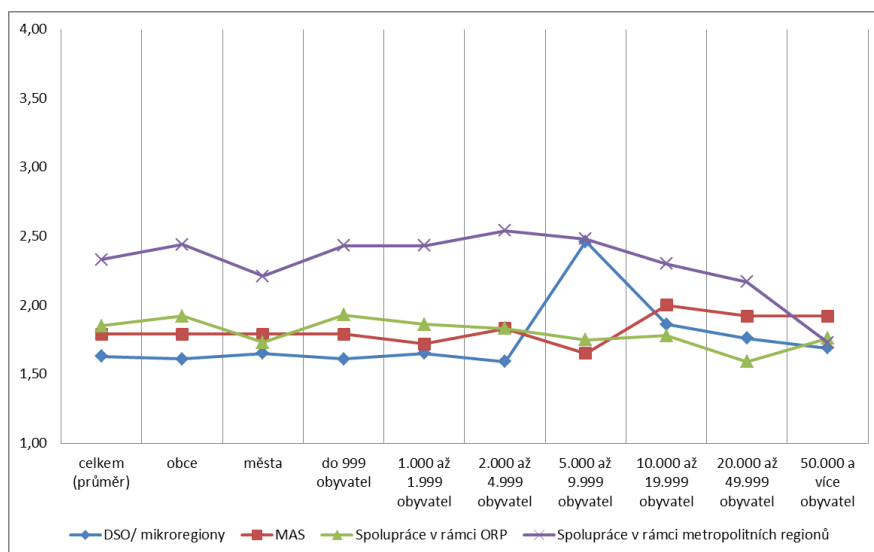
Výzkum ukázal, že přibližně 2/3 představitelů obcí a měst jsou s existujícími formami meziobecní spolupráce spokojeni. Mezi hodnoceními jednotlivých forem spolupráce jsou velmi malé rozdíly. Nejlépe hodnocené jsou dobrovolné svazky obcí (73,5% pozitivních hodnocení), následované spoluprací v rámci územních obvodů ORP (66,6%) a místními akčními skupinami (65,5%). Nízké hodnocení spolupráce v rámci metropolitních regionů je dáno jednak tím, že se jedná o relativně novou formu meziobecní spolupráce a také proto že je koncentrována pouze do metropolitních regionů, takže se většiny obcí a měst netýká.

Tabulka 8-23: Spokojenost s vybranými formami meziobecní spolupráce. Podíl kladných odpovědí (velmi dobrá a spíše dobrá). Podíl respondentů v %.

Dobrovolná sdružení obcí	73,5
Místní akční skupiny	65,5
Spolupráce v rámci ORP	66,6
Spolupráce v rámci metropolitních regionů	16,0

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

Tabulka 8-24: Spokojenost s vybranými formami meziobecní spolupráce. Průměrná hodnocení (1= velmi dobře, 2= spíše dobře, 3= spíše špatně, 4= velmi špatně).



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

Jak mohou vláda a parlament podpořit meziobecní spolupráci?

Podle názoru představitelů obcí a měst mohou vláda a parlament meziobecní spolupráci v České republice podpořit hlavně v oblasti financování. Téměř 2/3 jich na prvním místě uvedly finanční pomoc. Nejlépe formou speciálních dotačních programů, které by zvýhodňovaly organizace meziobecní spolupráce při jejich čerpání. Inspiraci je přitom možné získat např. v sousedním Německu nebo Rakousku.

Tabulka 8-25: Odpovědi na otázku „Jak by podle vašeho názoru mohla vláda a parlament podpořit meziobecní spolupráci?“ Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel	organizace (celkem)	MAS	DSO
Lepší právní úprava = zkvalitnění právního rámce	27,4	24,1	33,5	24,9	19,0	34,1	33,8	35,0	29,3	32,1	40,3	37,1	43,8
Metodická pomoc	43,1	44,3	40,9	41,0	60,3	36,6	40,8	42,5	48,8	39,3	35,1	40,0	29,7
Finanční pomoc	63,7	64,1	63,1	63,5	65,5	65,9	66,2	60,0	78,0	35,7	65,7	65,7	65,6
Nové rozpočtové určení daní přizpůsobené potřebám svazků obcí	35,4	34,6	36,9	35,5	34,5	31,7	45,1	40,0	31,7	17,9	56,7	47,1	67,2
Informace a poznatky (efektivní formy spolupráce, zahraniční zkušenosti, výměna zkušeností)	18,7	15,1	25,1	13,7	25,9	26,8	26,8	17,5	29,3	10,7	29,9	41,4	17,2
Vzdělávání pracovníků a manažerů	26,2	20,3	36,9	19,5	24,1	22,0	38,0	35,0	48,8	32,1	40,3	48,6	31,3
Podrobnější výzkum zaměřený na meziobecní spolupráci	8,7	7,3	11,3	7,2	8,6	12,2	11,3	15,0	7,3	7,1	11,2	10,0	12,5
Jiná možnost, prosím specifikujte:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: vlastní zjištění, 2015 - dotazníkové šetření představitelů obcí a měst (N= 573) a organizací meziobecní spolupráce (N= 134)

Další významnou oblastí je metodická pomoc (43,1% respondentů). S nejrůznějšími metodikami pro potřeby obcí a měst má osobní zkušenost 37,8% respondentů. Více jak 1/2 respondentů uvedla, že některé znají, ale nikdy s nimi nepracovali. Zbylí respondenti uvedli, že je nepotřebují anebo že o nich nemají povědomí. S metodickou pomocí Ministerstva pro místní rozvoj ČR jsou respondenti vesměs spokojeni. Pouze 12,7% vyjádřilo nespokojenost.

Tabulka 8-26: Na jaké aspekty by se měli tvůrci metodik strategického plánování pro obce, města a regiony zaměřit? Co nejvíce postrádáte? Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů v %.

	celkem (průměr)	obce	města	do 999 obyvatel	1.000 až 1.999 obyvatel	2.000 až 4.999 obyvatel	5.000 až 9.999 obyvatel	10.000 až 19.999 obyvatel	20.000 až 49.999 obyvatel	50.000 a více obyvatel
Jednotné metodiky	27,4	24,1	33,5	23,2	29,3	26,8	36,6	37,5	31,7	25,0
Metodiky nabízející variantnost řešení	34,6	32,4	38,4	31,1	41,4	34,1	38,0	37,5	41,5	32,1
Sjednocení odborné terminologie	23,9	20,0	31,0	17,1	29,3	31,7	22,5	37,5	41,5	32,1
Příklady dobré i špatné praxe	41,0	39,5	43,8	37,9	44,8	43,9	56,3	35,0	39,0	35,7
Použití evaluačních metod, postupy vyhodnocování efektivity strategií	13,1	6,5	25,1	5,1	17,2	2,4	21,1	22,5	29,3	46,4
Komunikace a komunikační techniky, moderace a mediace	12,7	8,4	20,7	6,1	19,0	7,3	19,7	17,5	26,8	32,1
Integrace potřeb a přání, řešení konfliktů	12,0	11,6	12,8	10,2	20,7	9,8	11,3	20,0	9,8	10,7
Participace veřejnosti na tvorbě strategických plánů (především otázka jejich motivace)	27,1	20,0	39,9	17,7	29,3	24,4	35,2	45,0	46,3	50,0
Koordinace/ provázanost s odvětvovými strategiemi	13,8	8,9	22,7	8,9	6,9	22,0	15,5	17,5	31,7	32,1
Propojení strategického plánování s rozpočtováním a dlouhodobým finančním plánováním	42,4	35,4	55,2	32,1	50,0	39,0	53,5	57,5	56,1	71,4
Jiné	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

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

Potenciální tvůrci metodik podporu strategického plánování obcí, měst a regionů by se podle názoru respondentů měli zaměřit v první řadě na řešení otázky propojení strategického plánování s rozpočtováním (42,4%). Dále pak 41,0% respondentů postrádá příklady dobré praxe (hlavně obce a malá města). Více jak 1/3 respondentů vyjádřila požadavek, aby metodiky nabízely variantní řešení a netvářily se, jakoby existoval jediný postup jak strategicky plánovat a řídit činnost organizací meziobecní spolupráce. Přibližně 1/4 respondentů dále uvedla, že je zapotřebí větší pozornost věnovat sjednocení odborné terminologie (zde hraje klíčovou roli Ministerstvo pro místní rozvoj ČR) a také tomu, jak motivovat aktéry (hlavně obyvatele a podnikatele) k větší participaci na činnosti jak místních akčních skupin, tak dobrovolných svazků obcí.

Dalšími oblastmi, jak by mohla vláda a parlament pomoci rozvoji meziobecní spolupráce patří (podle četnosti odpovědí): nové rozpočtové určení daní, přizpůsobené potřebám svazků obcí (35,4%), zkvalitnění právního rámce (27,4%) a vzdělávání regionálních manažerů a dalších spolupracovníků (26,2%). Informace a poznatky o efektivních formách spolupráce, zahraničních zkušenostech a vzájemnou výměnu poznatků a zkušeností postrádá 18,7% respondentů. Nejméně významnou spatřují respondenti pomoc v oblasti výzkumu pro potřeby obcí, měst a organizací meziobecní spolupráce (8,7%).

Shrnutí

Statutární zástupci a manažeři dobrovolných sdružení obcí a místních akčních skupin hodnotí meziobecní, resp. územní spolupráci pozitivně. Nejvíce se shodují v názoru, že došlo k nastartování kooperačního procesu, který podle jejich přesvědčení bude dále pokračovat (85,6%). Stejně tak se většinou shodují, že mají s meziobecní spoluprací v regionu dobré zkušenosti (82,8%) a že se osvědčila činnost regionálního manažera (78,0%).

Tabulka 8-27: Hodnocení dosavadních zkušeností s meziobecní spoluprací. Bylo možné více odpovědí. Podíl respondentů, kteří s daným výrokem „rozhodně“ anebo „spíše souhlasí“ v %.

byl nastartován kooperační proces, který bude dále pokračovat	85,6
máme dobré zkušenosti se spoluprací	82,8
osvědčila se činnost regionálního manažera	78,0
byla navázána úspěšná spolupráce s externími poradci (tvorba strategie, projektové dokumentace atd.)	76,2
zlepšilo se „klima“ v regionu (informovanost, důvěra)	73,2
zlepšila se komunikace mezi obcemi a dalšími aktéry (občany, neziskovými organizacemi, podnikateli apod.)	67,5
podařilo se realizovat nejvýznamnější rozvojové projekty	66,1
objevili se nové myšlenky jak dále rozvíjet náš mikroregion	63,3
naplnila se naše počáteční očekávání	55,7
osvědčilo se vytváření pracovních skupin	42,3
vytvořily se efektivní projektové týmy	40,8
občané jsou motivováni ke spolupráci	35,2

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

Negativní odpovědi převažují při hodnocení motivace občanů ke spolupráci, tvorby efektivních projektových týmů a práce v pracovních skupinách. Jedná se o oblast práce s lidskými zdroji, která je velkou výzvou zvláště pro regionální manažery.

Empirický výzkum ukázal, že představitelé obcí a měst chápou meziobecní spolupráci jako přirozenou a potřebnou záležitost. Většinou se shodují v názoru, že konsolidaci obecní struktury je v České republice zapotřebí řešit zintenzívněním meziobecní, resp. územní spolupráce, a ne cestou slučování obcí. Ukázalo se také že obavy ze slučování obcí mimo jiné souvisí s nedostatkem informací o této problematice.

Při úvahách o podpoře meziobecní spolupráce 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 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 případ, kdy stát přenesl 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 také stanovil, že společenství obcí budou vznikat na půdoryse správních obvodů obcí s rozšířenou působností (obcí II. nebo III. stupně).

Jak ukazují výsledky našich výzkumů, 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 a případně další aktéři spolupracovat?
- Jaký typický způsob financování navrhujeme? Nestačí pouze předpokládat, že obce budou sdružovat své finanční prostředky, ale je žádoucí, aby vznikl nejlépe národní dotační program, který by zajistil především 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 kultuře 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.

9. Management organizací meziobecní spolupráce (koncept tzv. regionálního managementu)

Tradičně nejdůležitějším regionálně politickým aktérem byl stát a jeho příslušná ministerstva. V souvislosti s decentralizací veřejné správy a zaváděním manažerských přístupů do oblasti správy věcí veřejných (veřejné politiky a veřejné správy), 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 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. (Allmendinger 2001).

Počátkem 90. let se posiluje také regionální dimenze strategického 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).

Kromě toho se se výrazným způsobem zvýšil počet aktérů regionální politiky, kteří dnes tvoří celý komplex nejrůznějších 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 plánování, 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.

Od tradičního regionálního plánování k regionálnímu managementu

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. (Wiechmann 2008).

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. (Maier, Obermaier 2000).

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 jakéhokoli 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 (Troeger-Weiss 1998; Maier, Obermaier 2000; Schedler, Proeller 2003):

- 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 9-1.

Obrázek 9-1: Rozdíly mezi tradičním regionálním plánováním a regionálním managementem.



Zdroj: Löb (2006).

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. (Troeger-Weiss 1998; Schläger-Zirlik 2002; Fürst, Scholles 2008)

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.

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.

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 pojmáme 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.)

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 podnítit koncepční, projektově 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 (Ježek 2005):

- 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 k udržitelnému rozvoji a regionální konkurenceschopnosti
- (...)

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 vnějšímu okolí realizuje regionální marketing, pomocí něhož se snaží dosáhnout úspěšné pozice regionu a jeho produktů v meziregionální konkurenci.

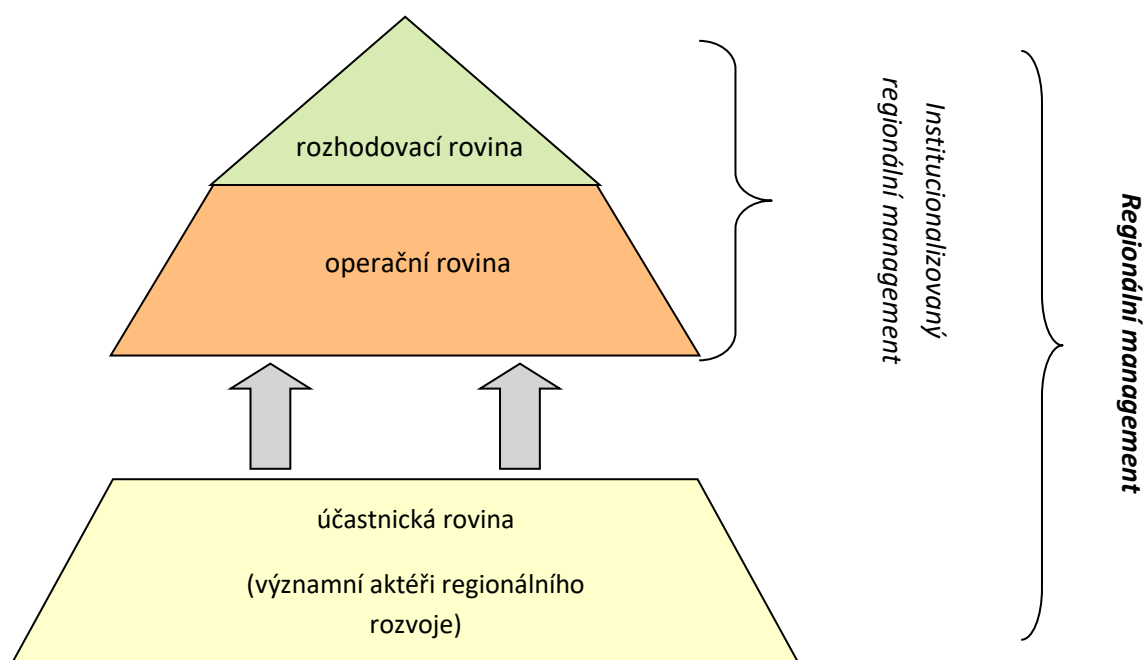
Podle některých autorů lze považovat regionální management za místo, kde se „setkávají všechna vlákna integrovaného regionálního rozvoje“, nebo za „místo prvního kontaktu“, které je centrálním místem pro iniciování rozvojových aktivit. K hlavním cílům a úkolům regionálního managementu, bez nároku na úplnost, patří (Ježek 1998; Ježek 2007):

- 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.

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.

Obrázek 9-2: Jednací roviny regionálního managementu



Zdroj: Ježek (2005).

Z hlediska praktické implementace konceptu regionálního managementu je důležitá jeho diferenciaci na základě rovin jednání. Jak ukazuje obrázek 9-2, 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 (1998) 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).

Tabulka 9-3: Jednací roviny regionálního managementu

manažerská rovina	Činnosti
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: Ježek (2005).

Institucionální pohled na regionální management

Regionální management by měl zahrnovat pokud možno všechny významné regionální aktéry, kteří představují regionální management v nejširším slova smyslu. 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 „řídit“ regionální rozvoj podle konsensuálně přijatých cílů.

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 (Ježek 2005):

- 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;

Úspěšnost regionálních managementů závisí na profilaci jejich činnosti

Postavení a akceptace regionálních managementů je závislá na profilaci jejich činnosti ve čtyřech níže vymezených oblastech (Ježek 1998):

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 (podpůrných 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.

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 protiklady nakládáno. Organizace snažící se protiklady a konflikty eliminovat jsou často méně inovativní, než organizace, které dokáží rozporů využívat jako zdroje kolektivního učení.

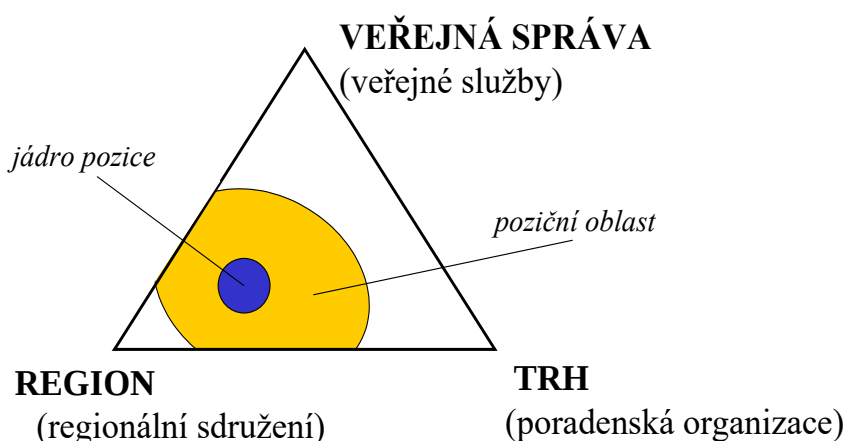
Na základě našich dlouhodobých výzkumů můžeme konstatovat, že organizační modely regionálních managementů často vykazují charakteristiky rozdílných organizačních kultur. Pro účely naší analýzy, jejímž cílem je hledání jakési ideální pozici regionálního managementu, jsme komplexitu organizačních faktorů 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.

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 9-4: Hledání optimální pozice regionálního managementu mezi institucí veřejné správy, poradenskou organizací a regionálním sdružením.



Zdroj: vlastní zpracování 2015.

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 9-4.

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);	- hrozba deformace konkurenčních vztahů, (nekalá konkurence vůči soukromým subjektům, poskytujícím tytéž služby); - riziko, že se budou zabývat pouze službami,

• 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;	„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 atd.) 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;

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 nejrůznějších 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.

Na základě našich expertních rozhovorů s představiteli vybraných regionálních managementů (organizací meziobecní spolupráce) z Německa, Rakouska a Švýcarska, týkajících se mimo jiné jejich organizačních kultur, tak můžeme shrnout, že regionální managementy:

- 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.

10. Zakládání a řízení organizací meziobecní spolupráce (metodický postup)

Cílem této kapitoly je poskytnout zvláště představitelům obcím, městům, dobrovolným sdružením obcí, místním akčním skupinám a metropolitním regionům soubor relevantních informací a poznatků, zpracovaný formou metodického postupu, jak zakládat, financovat, vést a evaluovat činnost organizací meziobecní spolupráce²⁹. Pozornost je věnována hlavně dobrovolným svazkům obcí. Nabízíme postup, jak zakládat organizace meziobecní spolupráce:

- Jak iniciovat vznik těchto organizací?
- Jak vytvářet prosaditelné a realizovatelné rozvojové strategie?
- Jak stanovovat poslání těchto organizací? Jak vybírat úkoly a cíle, které by měly uskutečňovat?
- Jak volit jejich vhodnou právní formu a jaké aspekty přitom zvažovat?
- Jak vytvářet efektivní rozhodovací a organizační struktury?
- Jak stanovovat optimální územní působnost organizací?
- Jak hodnotit a vybírat rozvojové projekty?
- Jak monitorovat a evaluovat činnost organizací?

Pro potřeby obcí, měst a regionů v České republice vznikla v poslední době řada nejrůznějších příruček a metodik. Nabízí se tudíž otázka, proč další? Odpověď je jednoduchá: dosavadní metodiky se většinou zabývaly obsahovou stránkou: jak vytvářet rozvojové strategie, jak provádět situační analýzy, jak pracovat s informacemi apod. Praktické poznatky ale ukazují, že samotná existence rozvojových strategií není zárukou úspěšnosti regionálního rozvoje. Chceme-li, aby strategické plánování bylo efektivní a přinášelo výsledky, je nutné zajistit, aby bylo akční a směřovalo k realizaci. Toho lze dosáhnout pouze tak, že společně s tvorbou strategických dokumentů se budou vytvářet organizační struktury, které budou rozvojovou strategií, resp. její konkrétní opatření a projekty nejenom plánovat, ale také prosazovat a pomáhat realizovat.

Novost nebo inovativnost této metodiky spočívá tedy v tom, že klade důraz na doposud opomíjené organizační a manažerské aspekty činnosti organizací meziobecní spolupráce. Metodiku tvoří devět subkapitol - devět klíčových rozhodnutí, která musí zakladatelé těchto organizací v ideálním případě učinit. Jejich pořadí vyjadřuje posloupnost rozhodovacích kroků.

1. Iniciační fáze

Založení a rozběh organizace meziobecní spolupráce, podobně jako tvorba rozvojové strategie, vyžaduje určitý čas. Kolik, to nelze normativně přesně stanovit, neboť vždy záleží na místních podmínkách. Zpravidla se jedná o 12 až 18 měsíců. Hned na začátku je vhodné stanovit časový harmonogram, aby nevznikaly zbytečné průtahy a zájemci o spolupráci neměli pocit, že se nic neděje nebo že iniciátoři nepostupují dostatečně

²⁹ Jedná se o podstatnou část metodiky „Tvorba strategických partnerství na mikroregionální úrovni“, kterou certifikovalo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.

rychle. Pokud již například existuje rozvojová strategie a úkolem iniciátorů je „pouze“ vytvořit odpovídající organizační struktury, tak většinou stačí kratší doba.

*Tabulka 10-1: Ideální průběh založení organizace meziobecní spolupráce
měsíc*

1-3	získání podpory od politických představitelů (především od starostů obcí), případně též dalších představitelů veřejné správy
2-6	oslovení dalších důležitých aktérů
6-14	úvodní setkání (např. formou regionální konference), vytvoření tematických pracovních skupin, jejichž cílem je zhodnotit výchozí situaci, identifikovat slabé a silné stránky, hrozby a příležitosti regionu, stanovit vizi a vybrat strategické cíle
12-16	široká diskuse vize a strategických cílů, identifikace klíčových opatření (projektů) a výběr priorit, resp. časové posloupnosti realizace jednotlivých projektů; návrh implementace rozvojové strategie a monitorovacího a evaluačního systému
18	prezentace kompletní rozvojové strategie, bilance (zhodnocení) prvních výsledků
od 19	zahájení realizace přijatých opatření (projektů)

Zdroj: vlastní zpracování 2015.

Přípravná fáze vyžaduje intenzivní práci s informacemi. Za prvé je nutné začít pracovat s veřejností, aby byla informována o přípravných krocích. Za druhé je důležité vyzvat klíčové aktéry ke spolupráci. Získání těchto lidí pro myšlenku regionální spolupráce je důležité jak pro počáteční rozběh organizace, tak pro její další rozvoj. S nimi by měl být prodiskutován a dohodnut celkový postup od vytvoření rozvojové strategie po založení organizace.

Motivovat široké vrstvy obyvatelstva k větší aktivitě ve prospěch regionu, není na začátku jednoduché. Doporučuje se proto uspořádání úvodního setkání, nejlépe formou regionální konference, na kterou budou pozváni všichni, kdo projeví o účast zájem. Na této regionální konferenci by měly být prezentovány základní úkoly a cíle nově vznikající organizace a ukázány příklady dobré praxe, jak takové organizace mohou fungovat. Získání podpory co možná nejširšího spektra aktérů, jak z veřejného, tak soukromého sektoru, je jistě výhodou.

Většina dostupných metodik i praktické zkušenosti doporučují, aby se začalo tvorbou rozvojové strategie³⁰. Na začátku je nutné stanovit rámcový postup tvorby rozvojové strategie, vytvořit již zmíněné pracovní skupiny a rozdělit úkoly jednotlivým aktérům.

Praktické zkušenosti ukazují, že nic nezatěžuje rozběh činnosti více, než nekoordinovaný přístup, boje o kompetence anebo politické konflikty. Organizačními a koordinačními úkoly by měl být pověřen regionální manažer. Jeho úkolem by mělo být především vytvořit těsné kontakty s regionálními aktéry a komunikovat s nimi.

Klíčoví aktéři by měli deklarovat, jakou roli chtějí v rámci budoucí organizace hrát a čím chtějí k rozvoji regionu přispět. Především jde o to, jaké projekty se budou snažit realizovat, iniciovat nebo alespoň podporovat.

³⁰ Někdy se hovoří o strategickém rozvojovém plánu, jindy o integrované strategii nebo o strategii/programu regionálního rozvoje.

Tabulka 10-2: Seznam skupin aktérů vhodných zapojit do činnosti organizací meziobecní spolupráce

Veřejné organizace v širokém slova smyslu

- obce a města (obecní a městské úřady a představitelé jejich jednotlivých odborů/ referátů)
- další organizace veřejné správy
- Úřad práce
- veřejné organizace (městské podniky, nemocnice, vodárny, teplárny apod.)
- soukromé podniky zabezpečující veřejné služby: dopravní podniky, hospodaření s odpadem, dodavatelé elektrické energie, tepla, vody apod.
- společnosti poskytující podporu ekonomického rozvoje (BIC/ ERPIC apod.)

Hospodářství

- podnikatelská sdružení (Hospodářská komora, Agrární komora a jiné)
- profesní organizace
- zprostředkovatelské organizace
- banky a další poskytovatelé kapitálu
- destinační management
- odbory
- zakladatelská a technologická centra
- podniky relevantních oborů
- poradenské a inženýrské firmy
- developerské organizace

Společenské organizace

- neziskové organizace (sociální, charitativní, ekologické, mládežnické apod.)
- kultura
- sport
- církve
- rozvojové iniciativy

Vzdělávací organizace

- školy všech stupňů
- odborná výcviková centra
- vzdělávací organizace

Další angažované soukromé osoby

Zdroj: vlastní zpracování 2015.

2. Tvorba rozvojové strategie

Při iniciování rozvojového procesu v regionu je důležitá komunikace. Nově vznikající organizace meziobecní spolupráce nejsou v území automaticky známé, takže musí veřejnost vhodným mixem témat teprve upozornit, co chtějí dělat, resp. jaké jsou jejich úkoly a cíle. Proto je práce s veřejností tolik důležitá. Snahou by mělo být zmobilizovat veřejnost pro činnost ve prospěch regionu, aby projevíli svoji kreativitu.

Při tvorbě rozvojové strategie by si iniciátoři měli uvědomit, že nezačínají od nuly a nemusí „objevovat Ameriku“. Většinou existuje řada informačních materiálů, které lze využít nebo na ně navázat: statistická data, odborné analýzy, rozvojové studie atd., v nichž se nachází řada projektových návrhů. Podobné problémy již většinou řešila nebo řeší řada jiných regionů, takže stačí se z jejich zkušeností poučit.

Nejenom tvorba, ale i implementace rozvojové strategie, odpovídající místním potřebám a podmínkám, vyžaduje aktivní spolupráci a partnerství zájmových skupin. Jak rychle a

jakou formou se vytvoří kooperační síť, záleží případ od případu. Obecně platí, že ten, kdo participuje na tvorbě rozvojové strategie j většinou připraven participovat i na její implementaci. Rozhodující je otázka motivace. Motivovat lze aktéry nejenom příslibem očekávaných užitků (racionální motiv), ale také tím, že jim umožníme participovat na regionální změně, oceníme jejich dosavadní zásluhy apod. (emocionální a altruistické motivy).

Nejvhodnější metodou tvorby rozvojových strategií na mikroregionální úrovni, je komunitní metoda. Prostřednictvím organizování workshopů, resp. práce v pracovních skupinách, dochází ke společnému zhodnocení silných a slabých stránek, hrozeb a příležitostí regionu, definování vize, výběru strategických cílů a zpracování konkrétních projektových návrhů.

Praxe ukazuje, že rozvojové strategie (strategické plány) dnes nejsou žádnými optimálními plánovacími přístupy, ale spíše soubory konkrétních opatření (projektů), na nichž se dokáží zúčastnění aktéři v daném okamžiku dohodnout. Musí být proto zpracovány co možná nejkonkrétněji a obsahovat taková opatření (projekty), která jsou realizovatelná. Nemůže se jednat o definitivně vybraný seznam projektů. Naopak. Rozvojové strategie musí být otevřené změnám a natolik flexibilní, aby se dokázaly přizpůsobovat měnícím se podmínkám (musí být např. schopné reagovat na nové dotační/ podpůrné programy, změny poptávky atd.) i na případnou neúspěšnost jejich realizace. Pokud totiž projekty nepřinášejí očekávané výsledky, je potřeba je modifikovat, přijmout jiná opatření nebo změnit sledované cíle.

Praktické zkušenosti také ukazují, že na místní/ regionální úrovni existuje řada nápadů, projektových myšlenek. Jejich problémem většinou je, že nejsou propojené. Jedině integrací dílčích představ, přístupů, zdrojů anebo projektů může být dosaženo synergických a multiplikačních efektů. Klíčovou roli v této souvislosti hrají regionální manažeři. Vybudování muzea v jedné obci většinou nestačí, aby se zvýšila turistická návštěvnost daného regionu. Je nutné propojit více podobných aktivit, vytvořit produkční balíčky a ty pak zvýšenou propagací nabídnout turistům. Jedině tak lze dosáhnout cíle – zvýšení návštěvnosti regionu.

Existuje celá řada postupů a metodik, jak vytvářet rozvojové strategie pro obce, města a regiony. Jak je strukturovat, organizovat jejich tvorbu a podobně. Naším cílem není zabývat se zde do podrobnosti jejich obsahem, ale spíše organizací činností souvisejících s jejich tvorbou, realizací a evaluací. V následujícím přehledu uvádíme klíčové formální požadavky na rozvojové strategie pro organizace meziobecní spolupráce.

Tabulka 10-3: Klíčové požadavky na rozvojové strategie organizací meziobecní spolupráce

• konzistentní, logické a dobře vyargumentované - měl by popisovat cíle i opatření vedoucí k jejich naplňování, včetně zodpovědných realizátorů a identifikace prostředků k jejich dosažení • klíčová je identifikace prioritních rozvojových projektů • velká pozornost by měla být věnována očekávaným výsledkům a dopadům plánovaných projektů (jak přispějí k řešení regionálních problémů a naplňování stanovených cílů) • velkou pozornost je zapotřebí věnovat také tomu, jak rozvojová strategie zapadá do krajských nebo národních strategií anebo odpovídá cílům podpůrných programů

Zdroj: vlastní zpracování 2015.

Podle požadavků metody LEADER by se v rámci tvorby a implementace rozvojových strategií měly být aplikovány tyto principy:

Tabulka 10-4: Principy metody LEADER

- integrovaný přístup
- koncentrované partnerství (participace)
- udržitelné dopady
- princip spojování a propojování dílčích témat a projektových záměrů
- akční přístup (orientace na prosazení a realizaci)
- posilování územního partnerství
- spolupráce přes hranice regionu

Zdroj: <http://www.maspartnerstvi.cz/metoda-leader/>

Základní požadavky na rozvojové strategie jsou dnes takové, že by neměly obsahovat nerealizovatelné představy. Měly by dokázat aktivizovat členy regionálního společenství k činnosti ve prospěch regionu. Vedle strategických dokumentů by měly vznikat také účelné a akceschopné organizační struktury, které budou urychlovat rozvojové úsilí a také iniciovat, urychlovat, integrovat a koordinovat projektovou činnost a napomáhat implementaci přijatých opatření/ projektů.

Přehled toho, co by měly rozvojové strategie konkrétně obsahovat, nám ukazuje následující kontrolní seznam.

Tabulka 10-5: Kontrolní seznam obsahu rozvojových strategií

- vymezení a poloha regionu
- situační analýza
- analýza silných a slabých stránek, hrozeb a příležitostí
- vize a strategické cíle
- návrh opatření/ projektů
- odhad očekávaných přínosů (výsledků, dopadů) klíčových projektů
- organizační zajištění implementace rozvojové strategie (specifikace zodpovědných osob/ organizací atd.)
- pořadí důležitosti plánovaných projektů a specifikace jejich financování
- výběr indikátorů, popis způsobu monitoringu a evaluace strategií a projektů z hlediska jejich úspěšnosti a přínosů

Zdroj: vlastní zpracování 2015.

3. Volba úkolů a cílů organizace

Praktické zkušenosti ukazují, že otázkám právní a organizační formy, rozhodovacím strukturám atd., je zapotřebí věnovat pozornost již v iniciační fázi. Platí přitom pravidlo, že cíle a úkoly určují právní a organizační formu, a nikoliv naopak. To znamená, že by se nemělo postupovat tak, že se nejdříve založí organizace a teprve potom budou její iniciátoři řešit, co by mělo být jejím posláním. V případě, že se změní úkoly a cíle organizace, tak by její představitelé měli znovu zvážit účelnost právní a organizační formy.

Tabulka 10-6: Klíčové úkoly a funkce organizací meziobecní spolupráce

Práce s veřejností (public relations), informační a znalostní management	• shromažďování dostupných informačních zdrojů • organizování různých akcí a setkání • výměna informací, práce s experty a expertními znalostmi • komunikace, prezentace záměrů a výsledků práce • práce s veřejností a s médii • péče o zásobník projektů (projektových návrhů)
Poradenská činnost a koučování	• poradenství o podpůrných prostředcích • poradenství nositelům projektů • poradenství začínajícím podnikatelům • vytváření sítí kontaktů na nejrůznější úřady a experty
Procesní management	• propojování (síťování, networking) aktérů v regionu i mimo region • koordinační činnost • udržování kontaktů s hospodářskými a sociální partnery • organizování workshopů/ pracovních skupin • moderování a mediace
Projektový management	• iniciování projektů: rozvoj projektových myšlenek, iniciování projektové spolupráce a vyhledávání nositelů projektů • projektové plánování • pomoc s realizací projektů • realizace vlastních projektů • evaluace projektu
Administrativa, monitoring a evaluace	• monitoring a výkaznictví • vedení kanceláře, práce s lidmi (vedení spolupracovníků) • správa „nositelské organizace“ (účetnictví atd.) • podávání projektových žádostí • sepisování zpráv (reporting), monitorování, ex ante a ex post hodnocení, • další vzdělávání

Zdroj: vlastní zpracování 2015.

Jak ukazuje výše uvedený přehled, tak poslání a úkoly organizací meziobecní spolupráce mohou být značně rozdílné. Vedle získávání kontaktů regionálních aktérů se jedná hlavně o organizační, koordinační a projektovou činnost.

Jak české, tak i zahraniční zkušenosti ukazují, že je zcela běžné, že v konkrétním území vedle sebe může existovat větší počet organizací, jejichž posláním je podpora regionálního rozvoje. V našem prostředí se jedná např. o dobrovolná sdružení obcí, místní akční skupiny, metropolitní regiony, destinační managementy a podobné organizace. Je to přirozené, neboť tyto organizace mají často odlišná poslání a úkoly. Některé fungují a jsou aktivní, jiné spíše přežívají a nevyvíjejí žádnou činnost.

Chtějí-li iniciátoři založit novou organizaci, tak by se nejdříve měli zabývat otázkou, co bude jejím posláním, resp. jaké úkoly a cíle by měla plnit? Její činnost je nutné vyprofilovat tak, aby se zamezilo nežádoucí konkurenci s již existujícími organizacemi.

Někteří představitelé místní samosprávy (jak ukázal náš výzkum, viz kapitola 8) kritizují, že systém organizací na podporu regionálního rozvoje je příliš roztržštěný a že by bylo nejlepší (racionálnější), kdyby existovala pouze jedna zastrešující organizace pro celý region, vymezená např. jako správní obvod obcí s rozšířenou působností. Implementace takového přístupu by ovšem vyžadovala nařídít ho ze shora. Porušil by se tím základní princip, na němž výstavba organizací meziobecní spolupráce stojí, totiž dobrovolnost členství. Výsledky zmíněného výzkumu ukazují, že zhruba v polovině ORP si regionální aktéři dokáží takovou spolupráci představit a podporují ji. V druhé polovině

je většinou situace odlišná. Existuje tam tradiční rivalita mezi obcemi a městy, etablovaly se tam již jiné organizace, takže spolupráce na platformě ORP je v současnosti více či méně odmítaná.

4. Volba právní formy

Je-li definován účel organizace, jsou tím automaticky dána východiska pro nalezení nejvhodnější právní a organizační formy. Rozhodnutí o právní formě organizace by mělo vycházet z uplatnění principu účelnosti. Právní forma organizace se může během času změnit, pokud se změní rámcové podmínky nebo její úkoly. Cíle a úkoly organizace by se v žádném případě neměly přizpůsobovat právní formě, jak již bylo uvedeno.

Po volbě právní formy by se pozornost iniciátorů měla upřít k otázkám vnitřní organizační struktury.

Volba právní formy závisí na rozvojové perspektivě zakládané organizace. Iniciátoři nebo zřizovatelé organizace by přitom měli vzít v úvahu následující otázky.

Tabulka 10-7: Klíčové otázky související s volbou právní formy organizací meziobecní spolupráce

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Za jakým účelem se nově vznikající organizace vytváří?• Nemůže tento účel nebo úkoly plnit jiná, již existující organizace? Projevuje případně taková organizace zájem a má potřebné kapacity?• Kdo má mít v nově vznikající organizaci rozhodovací kompetence?• Z jakých zdrojů a v jakém rozsahu bude vznikající organizace financována? V jakém míře lze umožnit osobní a majetková spoluúčast?• Má vznikající organizace sledovat ziskové (ekonomické) nebo obecně-prospěšné cíle? Jaké možnosti v této souvislosti nabízejí veřejnoprávní a soukromoprávní formy organizace?• Bude vznikající organizace pomáhat spíše ostatním (nositelům projektů) nebo bude realizovat hlavně vlastní projekty? |
|--|

Zdroj: vlastní zpracování 2015.

Zřizovatelům organizací se nabízí různé právní formy, jejich přehled uvádíme na následující stránce. Pokud se nejedná o vytvoření svazku obcí podle zákona o obcích, tak lze doporučit, aby byl k výběru vhodné právní formy, „šité na míru potřebám regionu“, přizván právní konzultant.

Vhodná forma organizace by měla být předmětem široké diskuse. Podle cílového zaměření a stupně institucionalizace přicházejí v úvahu jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní organizační formy, včetně partnerství soukromého a veřejného sektoru. Z hlediska široké participace různých veřejných a soukromých aktérů (včetně majetkové účasti) vykazují zpravidla soukromoprávní formy organizace lepší výsledky, než veřejnoprávní koordinační modely.

Tabulka 10-8: Výhody a nevýhody vybraných právních forem meziobecní spolupráce

<i>právní forma</i>	<i>Výhody</i>	<i>Nevýhody</i>
diskusní skupiny, neformální (informační) sítě	• žádné formální postupy, žádná institucionalizace, • možnost založení bez velkých výdajů • otevřený přístup je příslibem široké participace a otevřenosti různým idejím a řešením • podpora neformálních (informačních) sítí • velká míra motivace členů	• právní nezpůsobilost • slabá prosazovací síla • žádné možnosti podpory • zdoluhavé dosažení konsensu • nejasná rozhodovací struktura
občanské sdružení	• možnost rychlého a levného založení • možnost propojení aktivních a pasivních aktérů • velká organizační volnost • rozhodování s jasnou řídicí a rozhodovací strukturou, • politická nezávislost • dobrý přístup k podpůrným prostředkům	• dobrovolnost účasti • možnosti financování jsou poměrně omezené • omezené obchodní/ podnikatelské možnosti
obecně prospěšná společnost	• minimální náklady na založení • možnost rychlého startu	• nebezpečí převahy zájmů zřizovatele organizace • omezené možnosti participace
zájmové sdružení právnických osob	• dobrá akceschopnost • možnost vložení veřejného i soukromého kapitálu • vysoká rozhodovací „volnost“ v závislosti na struktuře společníků • volnost jednání vedení organizace • relativně nízké počáteční náklady	• obtížné usměrňování organizace při malém podílu veřejných organizací • neochota politiků vstupovat do takovýchto organizací
společnost s ručením omezeným	• vysoká akceschopnost • možnost využívat veřejný i soukromý kapitál • omezené ručení • volnost tržního/ obchodního rozhodování • povinnost vkladu kapitálu	• nutný počáteční kapitál • povinnost bilance, vyšší správní a daňové zatížení • založení je spojeno s vyššími výdaji, např. na zapsání do obchodního rejstříku • možnost participace je omezená
dobrovolné sdružení obcí (DSO)	• osvědčená forma komunální spolupráce • přístup k podpůrným programům • možnost zřízení profesionálního vedení organizace • možnost relativně rychlého založení • přístup k podpůrným programům • snadnější dosažení politické akceptace	• možnost participace pouze obcí • menší pole působnosti pro tvůrčí nápady • méně flexibilní rozhodovací struktury • malá akceptace u soukromých aktérů

Zdroj: vlastní zpracování 2015.

V konkrétních případech rozhodování lze doporučit, aby se při zvažování výhod a nevýhod jednotlivých právních forem použila hodnotící matice. V následující tabulce jsou uvedena možná kritéria hodnocení.

Tabulka 10-9: Rozhodovací kritéria při volbě právních forem organizací meziobecní spolupráce

- širší žádoucí participace: veřejný sektor, soukromé domácnosti, podnikatelé, sdružení / asociace atd.
- administrativní a finanční náklady na založení a provoz organizace
- hlavní účel organizace (veřejné blaho nebo dosahování zisku?)
- akceschopnost/ flexibilita jednání
- možnosti získání finančních prostředků
- potenciální politická podpora

Zdroj: vlastní zhotovení 2015.

Při výběru právní formy se doporučuje využít poradenství nabízené Svazem měst a obcí ČR. Při vlastním zakládání organizace pak pomoc profesionálního právníka.

5. Organizační výstavba

Aby bylo zajištěno optimální fungování organizace meziobecní spolupráce, tak se v praxi osvědčilo vymezení následujících čtyř organizačních rovin, které jsou v níže uvedené schránce.

Tabulka 10-10: Organizační (manažerské) roviny organizací meziobecní spolupráce

- **účastnická rovina (členská základna)** - by měla umožňovat širokou participaci všech účastníků (nejlépe jak z veřejného, tak soukromého sektoru)
- **rozhodovací rovina (valná hromada)** - zodpovědná za strategické směřování organizace a za zajištění finančních prostředků, důležitých pro chod organizace
- **výkonná rovina (výkonná rada a regionální manažeri s jejich sekretariátem)** - aby regionální manažer vnímal komplexitu svých úkolů, musí mít odpovídající pravomoci/ kompetence; zřizovatelé musí zajistit, aby měl volný prostor pro jednání; soukromoprávní formy organizace, jak ukazují zahraniční zkušenosti, umožňují lepší motivaci pracovníků, než veřejnoprávní formy.
- **kontrolní rovina (dozorčí rada)** - která kontroluje dodržování zakladatelské smlouvy, plnění usnesení valné hromady a výkonné rady, kontroluje plnění úkolů, provádí kontrolu hospodaření apod.)

Zdroj: Ježek (2007) - upraveno.

Předmětem zakladatelské smlouvy o vytvoření organizace meziobecní spolupráce, resp. stanov organizace, by mělo být vymezení:

1. členství a členských poměrů (kdo může nebo nemůže být členem, jak členství vzniká a zaniká, jaká jsou práva a povinnosti členů a jaké existují vztahy mezi členem a organizací)
2. orgánů organizace a způsob jejich jednání. Konkrétně se jedná o tyto orgány:
 - valná hromada
 - výkonná rada
 - dozorčí rada
 - pozice regionálního manažera

Součástí zakladatelské smlouvy nebo stanov organizace by měl být také jednací řád. Jeho vytvoření se doporučuje v případě větších organizací, u nichž je zapotřebí jednoznačně vymezit pravomoci/ kompetence jednotlivých pracovníků. V případě malých organizací většinou stačí vymezení pozice regionálního manažera ve stanovách.

V případě větších organizací anebo těch, které se snaží uplatňovat participativní přístup, se také doporučuje vytvoření stálých pracovních skupin. V praxi se přitom osvědčilo nevytvářet více jak 3-4 trvalé pracovní skupiny. Větší počet pracovních skupin

neúměrně zvyšuje náklady na získávání informací a koordinaci, a často také prodlužuje jednání. Pro přípravu klíčových projektů se doporučuje vznik dočasných pracovních skupin, jejichž cílem je příprava a prosazení rozvojových opatření/ projektů.

Tvorba pracovních skupin a jejich personální obsazení, by mělo vycházet především z hlavních cílů a úkolů organizace. Optimální počet členů pracovních skupin je 8 až 15 osob. Členy by měli být zástupci různých oblastí společenského života, nejenom politici a úředníci, ale také zástupci občanského a podnikatelského sektoru.

6. Finanční zajištění

Organizace meziobecní spolupráce se mohou úspěšně a udržitelně rozvíjet pouze za podmínky, že mají zajištěno minimálně střednědobé financování. Financování těchto organizací je proto otázkou jejich kapacity, organizační formy a ochoty zúčastněných aktérů řešit společné problémy.

Hned na začátku je zapotřebí říci, že financování organizací meziobecní spolupráce se ve většině případů neobejde bez získání (akvizice) podpůrných prostředků. Přesto ani dostatek finančních prostředků nemusí být zárukou jejich úspěšnosti. Sebeštědřejší dotační programy nejsou zázračným lékem, jak jednorázově odstranit rozvojové zaostání strukturálně slabších oblastí.

Velmi důležité je, aby se co nejvíce partnerů a podporovatelů nadchlo pro společnou rozvojovou strategii a společnými silami jí dokázali transformovat do podoby financovatelných rozvojových projektů. Toho dosáhnout není jednoduché. Získat veřejnost pro rozvojovou strategii totiž není tak obtížné, jako získat finanční prostředky na její uskutečňování. Jedná se o činnost, která vyžaduje od projektových manažerů značnou kreativitu, neboť je většinou nutné spojovat zdroje z více podpůrných programů a často také zajistit vícezdrojové spolufinancování.

Praktické zkušenosti ukazují, že organizace, které řeší větší počet a širší spektrum projektů zpravidla nemají takové finanční problémy jako organizace, které se spoléhají pouze na jeden projekt. Čím více užitku přinášejí realizované projekty, tím jsou aktéři zpravidla ochotnější takové či podobné projekty podporovat a spolufinancovat. Týká se to například oblasti cestovního ruchu. Také v případě, když na projektové činnosti participuje více aktérů, lze snáze nalézt finanční prostředky na spolufinancování, než v případě malého počtu partnerů.

Jak české, tak i zahraniční zkušenosti ukazují, že při financování organizací meziobecní spolupráce nelze spoléhat pouze na dotační programy ze strukturálních fondů EU. Ty většinou nedokáží pokrýt veškeré organizační (režijní) náklady související s každodenním chodem organizace. Proto se doporučuje, aby náklady na chod organizace (pronájem, elektrická energie, teplo, platy klíčových zaměstnanců, cestovné, náklady, spotřební materiál, vybrané služby) a na realizaci projektů byly plánovány (rozpočtovány) odděleně, přičemž zahraniční zkušenosti ukazují, že minimálně 20% rozpočtových příjmů by měly činit vlastní finanční zdroje (členské příspěvky a příjmy z výdělečné činnosti).

Při plánování nákladů na chod organizace lze použít následující vzorovou kalkulaci.

Tabulka 10-11: Vzorová kalkulace nákladů organizace meziobecní spolupráce

	Kalkulované náklady	
osobní náklady	3 regionální manažeři (400 tis. Kč rok) 1 technický spolupracovník (250 tis. Kč/ rok)	1 450 000,- Kč
vybavení kanceláře, výpočetní technika apod.	50 tis. Kč/ rok	50 000,- Kč
věcné náklady: nájemné, telefon, kopírování, poštovné, vedení účetnictví, daňový poradce apod.	podle úrovně nájemného, resp. využívání kancelářských prostorů; většinou 10-15% z osobních nákladů	200 000,- Kč
cestovní náklady	podle velikosti oblasti; cca 50 až 100 tisíc/ rok	100 000,- Kč
Součet		1 800 000,- Kč

Zdroj: vlastní zpracování 2015.

Nejpozději v okamžiku schvalování rozvojové strategie je zapotřebí řešit otázku vlastních finančních zdrojů, resp. zajištění finanční spoluúčasti u připravovaných projektů. Při specifikaci zdrojů na spolufinancování se většinou rozpočítávají podle toho, jaký užitek přinášejí jednotlivým aktérům.

I v zemích, kde existují relativně štedré a diverzifikované zdroje financování, se musí regiony snažit získávat vlastní finanční prostředky na spolufinancování projektů (výše veřejné podpory se ve vyspělých zemích často pohybuje kolem 50 %). Nic nezvyšuje vlastní iniciativu, a v konečném důsledku úspěšnost organizací meziobecní spolupráce, než použití vlastních prostředků.

V této souvislosti několik doporučení vztahujících se k financování organizací meziobecní spolupráce a jejich činností:

- Členové organizace by měli být od založení organizace neustále přesvědčováni o tom, že regionální rozvoj vyžaduje osobní a finanční angažovanost regionálních aktérů. Bez spoluúčasti regionálních aktérů nebude většina opatření na podporu regionálního rozvoje realizovatelná.
- Řada klíčových projektů se z finančního hlediska nedá realizovat jinak, než že se rozdělí na menší projekty, neboť z každého dotačního programu se většinou dá financovat pouze něco (na něco lze prostředky využít, na něco nelze). Přizpůsobování projektů podpůrným programům je dnes běžnou záležitostí. Vyžaduje to ovšem značnou kreativitu projektových manažerů.
- Pokud vlastní a podpůrné prostředky na realizaci projektů nestačí, je nutné hledat další zdroje financování. Nabízí se především různé formy sponzoringu. Přestože téma sponzoringu v regionálním rozvoji hraje spíše okrajovou roli, přesto je zapotřebí se o něj alespoň pokoušet. Zvláště v případě malých projektů se sponzoři hledají relativně snadno. Zkušenosti také ukazují, že se snáze hledají finanční prostředky na projekty, které nesou označení „inovativní“ nebo „pilotní“. Sponzoring přitom nemusí mít pouze finanční charakter. Může se jednat o zapůjčení lidí, techniky, prostorů apod. Podnikatelům je při žádosti o sponzorský příspěvek vždy zapotřebí učinit zajímavou nabídku. Nelze očekávat, že podnikatel bude s regionálním manažerem hledat oblast, kde by mohl pomoci.

Tabulka 10-12: Potenciální zdroje financování organizací meziobecní spolupráce

Zdroje	Příklady
členské příspěvky	pevné částky pro obce a další aktéry, diferencované podle počtu obyvatel obcí, neziskovém/ ziskovém charakteru organizací apod.
příspěvky obcí na spolufinancování projektů	rozpočítané podíly na nákladech jednotlivých projektů podle různých kritérií: počet obyvatel obcí, finanční síla obcí, užítu z projektu, např. délka kanalizace, příspěvky na zabezpečení některých služeb
vlastní hospodářská činnost	honoráře za poradenskou činnost, za zpracování projektových žádostí, odměny za pomoc s administrováním projektů, vydavatelská činnost atd.
poplatky za licence	poplatky za využití marketingových/ regionálních značek (logo), případně za jiná uživatelská práva
sponzoring	konkrétní podpora od bank, regionálních podniků apod.
příspěvky od úřadů práce	např. podpora tvorby pracovních míst pro hendikepované (chráněné dílny)
veřejné podpůrné prostředky	EU, Česká republika, kraje apod.

Zdroj: vlastní zpracování 2015.

Praxe ukazuje, že úspěšný regionální rozvoj je dnes záležitostí veřejno-soukromého partnerství. Vzhledem ke strukturálním deficitům mnoha regionů jsou proto na regionální aktéry kladeny vysoké požadavky. Jednoduchý a zaručený model podpory a financování organizací meziobecní spolupráce neexistuje. I když se v mnohých zemích volá po nových modelech financování meziobecní spolupráce, stále se nepodařilo nalézt.

Čerpání finančních prostředků musí být nejenom efektivní, ale také transparentní. Za tímto účelem je zapotřebí sledovat a vykazovat, kolik času věnují pracovníci organizace jednotlivým činnostem. Důležité je také vést a zveřejňovat projektovou dokumentaci. V neposlední řadě je nutné předkládat pravidelné výroční zprávy, kde otázce financování bude věnována významná pozornost, včetně průkaznosti personálních nákladů. Je to důležité také z hlediska samohodnocení a samořízení organizace.

Použité zdroje a užitek z nich by měly být územně spravedlivě rozděleny. Projekty by měly být plánovány tak, aby přinášely užitek pokud možno celému regionu. V případě lokálně vázaných projektů je nutné vytvořit vyvážené rozdělení projektových stanovišť. Velký význam je zapotřebí věnovat prioritám a jejich náležitým zdůvodněním.

7. Územní působnost organizace

Pro organizace meziobecní spolupráce nejsou dány žádné předem definované územní jednotky. Žádné optimální vymezení územní působnosti takových organizací neexistuje, neboť v konkrétních regionech většinou panují zcela odlišné rámcové podmínky (systém fungování veřejné správy, politické poměry, tradiční rivalita obcí a měst, hospodářská konkurence, rozdíly v rozvoji jednotlivých obcí, měst a mikroregionů apod.). Kromě toho územní působnost či optimální územní velikost těchto organizací bezprostředně souvisí s předmětnou činností (regionální marketing, dopravní opatření nebo dotační management). Proto platí, že územní působnost je dána hlavně místními poměry a charakterem činnosti, o níž se jedná.

V duchu evropské představy o posilování konkurenční schopnosti regionů by se mělo jednat o co možná největší územní celky, které dokáží soutěžit v globálním měřítku. Proti tomu stojí představa o organizační akceschopnosti, subsidiaritě (blízkost problémům) a participaci co možná největšího počtu regionálních aktérů na činnosti

organizace. Z tohoto pohledu jsou menší územní jednotky příslibem většího úspěchu, než velké územní jednotky.

V případě velkých regionů (od úrovně krajů výše) totiž vyvstává otázka, do jaké míry se mohou regionální aktéři (obce, města, občané, podnikatelé, neziskové organizace) identifikovat s územím, které je rozsáhlé a často nemá společné problémy. Kdy např. určitá část regionu je např. úspěšná v rozvoji cestovního ruchu a jiná prochází náročnou revitalizací po těžbě nerostných surovin s řadou doprovodných problémů. Na takovém území se velmi obtížně budují struktury dobrovolné spolupráce. Spolupráce je obtížná také v situaci, kdy existuje vnitroregionální rivalita mezi obcemi a městy.

Malým regionům, s nimiž se lidé snáze identifikují, je často vytýkáno, že jsou příliš malé, málo průbojné a z hlediska evropské hospodářské soutěže příliš slabé.

Předností územně malých (mikroregionálních) modelů územní spolupráce je jejich relativně vysoká podpora ze strany aktérů a politická prosaditelnost v rámci většího regionu. Velkoprostorové iniciativy zpravidla vykazují větší vnější průbojnost, jejich regionální podpora je však menší.

V souvislosti s volbou územní působnosti organizací meziobecní spolupráce je zapotřebí vzít v úvahu následující tři klíčové faktory:

1. Rámcové podmínky a místní situace. Zvláště iniciátoři nově vznikajících organizací meziobecní spolupráce by měli této otázce věnovat zvýšenou pozornost a prověřit místní situaci. Praxe totiž ukazuje, že vnitroregionální rozdíly, tradiční rivalita mezi obcemi a městy, politická příslušnost vedení obcí nebo rozdílné rozvojové představy v dílčích územích mohou výrazně zhoršovat možnosti mikroregionální spolupráce. V této souvislosti je vhodné uvést, že např. v České republice existuje v některých oblastech averze vůči střediskům ORP, takže se v některých mikroregionech nejedná o nejvhodnější rámec po spolupráci.
2. Další aspekt se týká cílů, úkolů a hlavně oblastí působnosti organizací meziobecní spolupráce. Spočívá-li těžiště činnosti v sociální anebo kulturní oblasti, která vyžaduje osobní kontakty, tak je optimální, když partnerství vytvoří několik obcí. Pokud je ale činnost organizace zaměřena na podporu ekonomického rozvoje nebo na regionální marketing, tak je účelné, aby se jednalo o větší území (region), které je schopné generovat potřebné zdroje. Výstavba strategické průmyslové zóny nebo výzkumného centra je těžko realizovatelná v rámci dobrovolného sdružení několika obcí.
3. Možnosti financování. S územní působností organizace souvisí také způsob financování, především institucionální financování. Pokud jsou zakladateli organizací města anebo kraje, tak existují zpravidla větší a diferencovanější možnosti financování organizací územní spolupráce.

8. Projektový management – Jak připravovat, vybírat a hodnotit rozvojové projekty?

Tvorba projektů je mnohostranná a náročná činnost. Nejedná se o rutinní záležitost, kterou lze bez problémů standardizovat. Efektivní projektová činnost musí přinášet měřitelné výsledky, přesvědčovat podporovatele a finanční partnery, vytvářet doporučení pro další projekty a pomáhat vytvářet regionální identitu. Organizace

územní a meziobecní spolupráce, které nevěnují tvorbě projektů náležitou pozornost, mají většinou problémy s legitimitou.

Tabulka 10-13: Základní principy tvorby a výběru rozvojových projektů

• projekty plánovat společně s cílovými skupinami a snažit se, aby jim přinášely konkrétní užitky • vycházet vždy ze silných a slabých stránek, resp. specifík (zvláštností, jedinečností) regionu • o připravovaných projektech vždy maximálně informovat veřejnost a vzbudit zájem médií • plánovat a realizovat takové projekty, které budou impulsem pro další projekty • plánovat a realizovat takové projekty, které budou podporovat regionální tvorbu hodnot, budou mít vyšší přidanou hodnotu a budou vytvářet multiplikační efekty
--

Zdroj: vlastní zpracování 2015.

V následujících dvou tabulkách uvádí možná kritéria pro hodnocení rozvojových projektů, jejich výběr (v případě, kdy projekty připravují partneři a vedení organizace má provést jejich výběr) a stanovování jejich priorit.

Tabulka 10-14: Kritéria pro hodnocení rozvojových projektů

	-	+	++
Lokalizace, územní dopad			
• lokalizace jednotlivých opatření			
• dopad projektu na celé území			
Kapacita/ tržní potenciál			
• ekonomická realizovatelnost a udržitelnost			
• tržní potenciál			
• řeší projekt problémy cílových skupiny?			
• stupeň inovace			
Konkrétní užitky pro region			
• zaměstnanost			
• regionální tvorba hodnoty			
• zvýšení konkurenceschopnosti (výhoda pro region)			
• sociální soudržnost / identita			
• zodpovědnost k životnímu prostředí (zhodnocení přírodního potenciálu)			
• zlepšení známosti/ image			
Akceptace v regionu (regionální podpora)			
• politika			
• hospodářství			
• občanská společnost			
Strukturální účinky			
• přínos k naplňování cílů (vize)			
• impulsy v regionu (mobilizace aktérů)			
• multiplikační efekty (následné investice)			
• rozvoj spolupráce a tvorba synergických efektů			
Další možná kritéria			
• efektivita			
• zvýšení kvality nabídky			
• udržitelnost akcí			

Vysvětlivky: - nesplňuje požadavky, + splňuje požadavky ++ nadprůměrně splňuje požadavky

Zdroj: vlastní zpracování 2015.

V situaci, kdy organizace meziobecní spolupráce není sama nositelem rozvojového projektu, ale jiný subjekt, a je zapotřebí zjistit kvalitu takto připraveného projektu, tak lze použít následující kritéria pro jeho posouzení.

Tabulka 10-15: Kritéria pro posouzení kvality projektových návrhů (podávaných partnery)

• význam projektu pro region (lokalizovaný dílčí projekt nebo kooperační projekt většího počtu obcí/aktérů, pokrývající celý region) • nositel projektu (známost subjektu a kontakty s ním, jeho know-how a zkušenosti s projektovým managementem) • motivace předkladatele • spolehlivost/ důvěryhodnost • kvalita projektového záměru (detailnost zpracování, pracovní postup a časový plán, práce s veřejností, jistota předpokladů - kvalita datových/ informačních základů) • finanční realizovatelnost (zajištění financování – vlastní a cizí zdroje, nepřekročitelnost nákladů, načasování, záruky apod. • proveditelnost: právní aspekty (povolení apod.), podpora ze strany aktérů (mj. politiků), podpora ze strany veřejné správy (úřadů), dosažení „kritické masy“, odsouhlasení napříč jednotlivými zájmovými skupinami • další kritéria: odpovídá projekt profilu silných a slabých stránek regionu? vzniknout prostřednictvím spolupráce další synergické efekty?
--

Zdroj: vlastní zpracování 2015.

9. Nastavení monitorovacího a evaluačního systému

Monitorováním se rozumí stálé a pečlivé pozorování, zkoumání a kontrola určité situace nebo skutečnosti. V našem případě činnosti organizací meziobecní spolupráce. Monitorovací a evaluační (hodnotící) systém musí být vytvořen takovým způsobem, aby regionálním aktérům poskytoval potřebné informace pro rozhodování.

Monitoring a evaluace se týkat jak rozvojových projektů (rozvojové strategie jako celku), tak činnosti pracovních skupin a chodu celé organizace. V případě organizací meziobecní spolupráce se jedná především o postižení dvou základních úhlů pohledu:

- postižení úspěchů regionu v rámci meziregionálního srovnávání = benchmarking
- postižení úspěšnosti organizace a jejích přínosů k rozvoji regionu – jedná se o hodnocení směrem dovnitř, do regionu = sebehodnocení

Benchmarking

Benchmarking je analytickým nástrojem, podporujícím konkurenceschopnost ve smyslu kontinuálního srovnávání produktů, služeb, postupů atd. s cílem zjištění rozdílů ve výkonech srovnávaných organizací. Cílem je tedy zjišťování příčin konkurenčních nevýhod a konečně také jejich odstraňování a zvyšování výkonnosti organizací.

Přeneseno do oblasti organizací územní a meziobecní spolupráce to znamená srovnání projektů, služeb a procesů s ostatními podobnými organizacemi, ale také učení se z vlastních zkušeností a zkušeností jiných. Přitom samozřejmě nejde o kopírování hotových řešení, ale o pomoc rozpoznat vlastní problémy, seznámit se s jejich řešením v jiných regionech a taková řešení se pak snažit (kreativně) přizpůsobit podmínkám vlastního regionu. Ze srovnání s jinými regiony by mohla např. vyvstat otázka, jak se vytvářejí projektová partnerství, která se sama organizují anebo jak lze optimalizovat tok informací mezi tematickými pracovními skupinami. Pro benchmarking lze v tomto případě použít různé nástroje, zvláště:

- bilanční konference a semináře
- databáze (např. databáze strategií) viz např. <http://databaze-strategie.cz/>
- výměna zkušeností s kolegy z podobných organizací

Sebehodnocení

Sebehodnocení je v oblasti veřejné správy relativně málo rozšířené, neboť se často vnímá jako kontrola, a proto se jí lidé obávají. Evaluace není kontrolou v hierarchickém slova smyslu, ale pouze poskytováním informací důležitých pro rozhodování. Otázce evaluace je zapotřebí věnovat zvýšenou pozornost, neboť organizace meziobecní spolupráce:

- jsou většinou otevřené nových aktérům a tématům, takže jejich úkoly a cíle podléhají permanentním změnám,
- využívají veřejné finanční zdroje, takže je zapotřebí neustále kontrolovat efektivitu a hospodárnost jejich použití,
- stále větší pozornost se věnuje účinnosti realizovaných projektů a jejich výstupům a dopadům,
- pro další rozvoj znalostních sítí jsou zapotřebí informace o efektivitě procesního řízení.

Praxe ukazuje, že evaluace činnosti probíhá v organizacích meziobecní spolupráce v zahraničí většinou každý rok, před sepsáním výroční zprávy. Většinou je uspořádána regionální konference, na níž jsou prezentovány úspěchy a neúspěchy organizace v minulém roce a také výsledky evaluačního výzkumu, kterého se účastní všichni významní regionální aktéři, kteří jsou vyzváni k tomu, aby zhodnotili činnost organizace. Většinou organizaci hodnotí podle předem dohodnutých kritérií jako ve škole (od 1 – plně souhlasím, do 5 – zásadně nesouhlasím) anebo mohou připojit slovní hodnocení či poznámku. Hodnocení probíhá buď adresně, nebo anonymně.

Na základě našeho výzkumu meziobecní spolupráce (viz předcházející kapitoly) byl vytvořen následující hodnotící systém organizací meziobecní spolupráce, který lze upravit podle místních podmínek (vybrat pouze některé aspekty, zjednodušit hodnocení na ano/ ne a podobně).

Tabulka 10-16: Návrh evaluačních kritérií pro komplexní hodnocení činnosti organizací meziobecní spolupráce

1. ZAPOJENÍ A PARTICIPACE REGIONÁLNÍCH AKTÉRŮ					
	1	2	3	4	5
1.1 Do rozhodování organizace jsou zapojeni političtí představitelé					
• neformální informační a konzultační schůzky s politickými představiteli se konají často					
• existují pravidelná setkání řídicí skupiny organizace					
• místní a regionální politici se angažují ve prospěch organizace					
1.2 Regionální sdružení, neziskové organizace a zájmové skupiny (včetně soukromých osob) jsou dostatečně zapojeni do činnosti organizace					
• zástupci zájmových skupin mají možnost vyjadřovat se k činnosti organizace					
• participace zájmových skupin je všeobecně vnímána jako důležitá					

1.3 Soukromí podnikatelé jsou odpovídajícím způsobem zapojeni do činnosti organizace					
• podnikatelům/ firmám je nabízen konkrétní užitek z připravovaných a realizovaných opatření/ projektů					
• soukromí podnikatelé jsou integrováni do organizační struktury					
• připravovaných a realizovaných projektů se mohou účastnit podniky a podnikatelé všech oborů a velikostních kategorií					
• podniky participují na projektech jak personálně, tak finančně či materiálově					
• spolupráce s podniky a podnikateli se zlepšuje					
1.4 Existuje tlak problémů a potenciál (kapacita) jejich společného řešení					
1.5 Existuje minimálně jeden podporovatel, který:					
• sdružuje regionální aktéry, („integrující osoba“)					
• rozhodujícím způsobem organizaci myšlenkově „táhne“, předkládá vize, návrhy („tažný kůň“)					
• významným způsobem navržená opatření/ projekty podporuje („lodivod“)					
1.6 Na rozhodování se podílí nejenom racionálně uvažující lidé, ale i vizionáři a kreativci, kteří přemýšlí průřezově					
2. ORGANIZACE, JEJÍ ÚKOLY A CÍLE					
2.1 Můžeme navázat na činnost institucí a organizací, které již v regionu existují? Nové struktury bychom měli vytvářet pouze v případě, že jsou nezbytné a nikdo jiný se danou činností nezabývá					
2.2 Forma organizace je účelná s ohledem na:					
• široké možnosti participace					
• možnost ovlivňovat přípravu a realizaci projektů ze strany dotčených subjektů					
• jasné a transparentní způsoby rozhodování					
• legitimitu organizace (prosazování veřejného zájmu)					
2.3 Principy rozhodování odpovídají poslání organizace a jejím cílům					
• zásadní rozhodnutí jsou přijímána konsensuálně					
• rozhodnutí o poslání organizace, cílech, organizační struktuře apod. jsou přijímána podle principu jednomyslnosti					
2.4 Rozhodovací proces je efektivní, flexibilní a podnětný (vytváří impulsy)					
• diskuse a schvalování přinášejí výsledky					
• rozhodovací postupy jsou transparentní, otevřené stávajícím i novým účastníkům, flexibilně se přizpůsobují změnám prostředí					
• odpovědnost je jasně vymezena a organizačním řádem upravena					
2.5 Klíčoví aktéři sdílejí společné cíle, odpovídající společným potřebám					
• stanovené cíle jsou realizovatelné (existují zdroje a kapacity pro jejich realizaci)					
• cíle jsou jasně operacionalizovány a stanoveny tak, aby byly ověřitelné (měřitelné, kontrolovatelné), existují jasně dané milníky					
• cíle jsou komunikovány a schvalovány za účasti všech nositelů rozhodnutí					
2.6 Probíhá systematický monitoring a evaluace rozvojových strategií a opatření/ projektů					
• funguje systém operativního projektového plánování, který dokáže reagovat na měnící se podmínky makroprostředí regionu					
• cíle, strategie a opatření/ projekty podléhají pravidelné evaluaci					
3. ZDROJE A FINANCOVÁNÍ					
3.1 Existují dostatečné personální zdroje					
• existuje dostatečný počet pracovníků zabývajících se projektovým managementem a managementem sítí (regionální manažeři)					
• vznikají další pracovní místa financovaná prostřednictvím realizace projektů					
• pracovní místa v organizaci jsou atraktivní (pracovníci mají jistotu práce, existuje efektivní motivační a pobídkový systém, zvyšující jejich výkonnost)					
3.2 Je zajištěno základní financování organizace					
• existují přísliby financování minimálně na několik let dopředu					

• existují možnosti, jak dosáhnout vyššího podílu samofinancování (vlastního kapitálu)					
• samofinancování stojí na široké bázi (členské příspěvky atd.)					
• existují možnosti snižování fixních nákladů (např. provoz kanceláře)					
3.3 Použití lidských a finančních zdrojů je transparentní					
• existující zdroje jsou známy a transparentně používány					
• činnost a projekty jsou dokumentovány a zprávy zveřejňovány					
• výroční zprávy jsou pravidelně zpracovány a publikovány					
3.4 Použití zdrojů a jejich užitek je územně spravedlivé					
• připravované a realizované projekty přinášejí prospěch pokud možno celému regionu					
• prostorové rozdělení projektů je vyvážené					
• obsahové a prostorové použití zdrojů je všemi akceptováno					
• existující priority jsou dostatečně zdůvodněny					
4. PROJEKTOVÉ PLÁNOVÁNÍ					
4.1 Projektové plánování probíhá za účasti cílových skupin					
• cílové skupiny mají z navrhovaných projektů konkrétní užitek					
• vznikají win-win situace, přinášející prospěch všem					
• vznikají projektová partnerství a projektové kooperace					
4.2 Projekty jsou vybírány v závislosti na silných a slabých stránkách regionu					
4.3 Projekty vznikají přehledně					
• je jednoznačně určena zodpovědnost za přípravu a realizaci projektů					
• v případě rozsáhlých projektů existují jasné organizační (pomocné) struktury					
• jsou určeny milníky, které umožňují pravidelné ověřování dosaženého pokroku u projektů					
4.4 V projektech jsou zhodnocovány regionální jedinečnosti a zvláštnosti					
• jsou podporovány regionálně jedinečné zdroje a schopnosti					
• trvalá péče je věnována kulturním a podnikatelským tradicím a kulturně-historickým objektům					
• regionální jedinečnosti a zvláštnosti hrají významnou roli v rámci profilace regionu a jeho marketingu					
4.5 K financování projektů jsou využívány jak vnitřní, tak externí zdroje					
• daří se získávat finanční prostředky z evropských, národních krajských podpůrných programů					
• projekty jsou financovány také z neveřejných zdrojů					
5. DOPADY PROJEKTŮ					
5.1 Projekty mají dopad na rozvoj regionu					
• dosahuje se hmatatelných realizačních úspěchů					
• daří se aktivizovat zájem médií o dosažené úspěchy					
• občané jsou o činnosti organizace informováni a získávají ke spolupráci					
5.2 Realizované projekty vytvářejí impulsy/ náměty pro vznik dalších projektů					
• vytvářejí se a realizují další (vyvolané) projekty					
• projekty se přenášejí do jiných/ ostatních částí regionu nebo se obsahově rozšiřují (nabalují se na ně další, vytváří se prostor pro vznik dalších p.)					
• kooperační partneři a příjemci (=potencionální kooperační partneři) jsou mezi sebou silně propojeni (networking)					
5.3 Realizované projekty přispívají k regionálnímu rozvoji tím, že zvyšují regionální přidanou hodnotu a přispívají k tvorbě regionálního řetězce hodnot (multiplikační efekty)					
• zvyšuje se efektivita využívaných regionálních zdrojů					
• objevily se nové zdroje příjmů					
• vytvářejí se pracovní místa pro kvalifikovanou pracovní sílu					
• stupeň známosti regionu se zvyšuje a podporuje poptávku po regionálních produktech a výkonech					

5.4 Projekty jsou ekonomicky udržitelné i po skončení veřejné podpory						
6. SÍŤOVÁNÍ (NETWORKING)						
6.1 Organizace hraje roli zprostředkovatele regionálních potřeb a zájmů						
6.2 Organizace hraje roli koordinátora mezi regionálními aktéry						
6.3 Organizace hraje roli katalyzátoru regionálních rozvojových procesů - poskytuje myšlenky, inovace, iniciuje vznik inovativních projektů apod.						
6.4 Organizace podporuje vznik funkčních, vnitrosektorových a mezisektorových sítí						
6.5 Organizace věnuje velkou pozornost síťování regionálních aktérů (networkingu)						
• dochází k výměně informací a zkušeností mezi regionálními aktéry • dochází k výměně informací a zkušeností s ostatními regiony (účast na bilančních konferencích, odborných konferencích a veletrzích apod.) • existují dobré kontakty na podobné organizace doma i v zahraničí • existují nadregionální, přeshraniční nebo nadnárodní projektové kooperace						
7. TVORBA ZNALOSTÍ A PODPORA INOVACÍ						
7.1 Organizace přispívá k tvorbě regionální znalostní základny (báze)						
• existuje dobrá komunikace s relevantními úřady a organizacemi, s nimiž jsou udržovány kontakty (pravidelné informování o činnosti apod.) • nositelům projektů jsou zprostředkovány odborné kontakty • pro tvorbu projektů jsou získány odborné znalosti						
7.2 Organizace přispívá k tvorbě klastrů, kompetenčních center apod.						
7.3 Organizace podporuje vznik a transfer inovací (produktových, technických, organizačních, sociálních)						
• systematicky je podporován dialog mezi podniky • inovace jsou odměňovány soutěžními prémie/ cenami • organizace přispívá k odstraňování inovačních bariér v podnicích (např. v oblasti kvalifikace)						
8. OKOLÍ A POSTAVENÍ REGIONÁLNÍCH AKTÉRŮ						
8.1 Regionální aktéři organizaci dlouhodobě akceptují, podporují a snaží se s ní spolupracovat						
8.2 Daří se zohledňovat specifické zájmy obcí a překonávat konkurenci mezi nimi						
• vznikají a realizují se projekty, které přesahují rámec jednotlivých obcí • rozvíjí se dlouhodobá meziobecní spolupráce • spolupráce se rozvíjí i přes konkurenční podmínky						
8.3 Organizace komunikuje a rozvíjí kontakty se všemi významnými regionálními aktéry						
• „chemie“ mezi klíčovými aktéry je stejná • mezi aktéry existuje vzájemná důvěra • mezi aktéry existuje dobrý tok informací						
8.4 Existuje silná regionální identita (vč. podnikatelů)						
• existuje společné sdílení problémů i snaha jejich společného řešení • regionální jedinečnosti a zvláštnosti jsou využívány k posílení regionální identity						
8.5 V regionu zakořenilo průřezové myšlení (napříč jednotlivými sektory) a cíleně se vyhledávají synergické efekty						
8.6 Aktéři jsou odhodláni učit se od sebe navzájem. Vytvořila se regionální kultura učení						

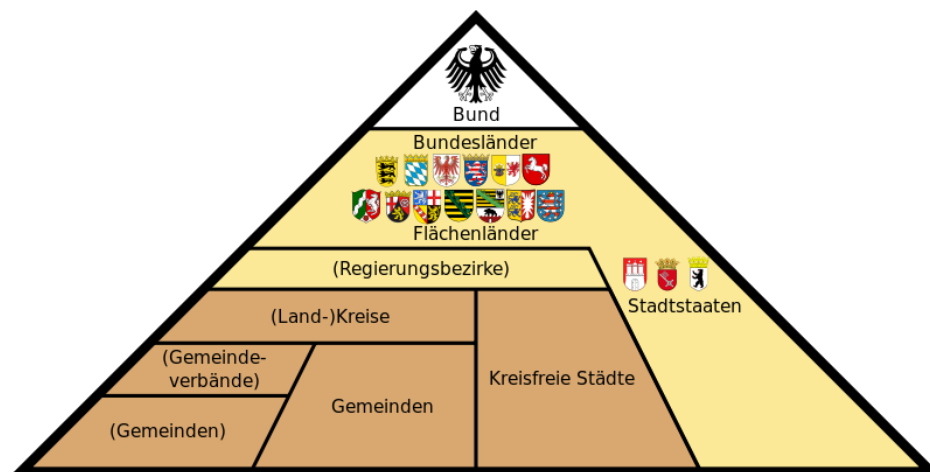
Zdroj: vlastní zpracování 2015 podle Maier a kol. (2003)

Případové studie meziobecní spolupráce z Německa (Bavorska), Rakouska a Švýcarska

11. Příklady meziobecní spolupráce z Německa (Bavorska)

Německý systém veřejné správy, ačkoliv je v mnohých rysech podobný českému, je velmi komplikovaný. Organizace místní správy, včetně té komunální, náleží do výlučné kompetence jednotlivých spolkových zemí, které ji regulují a nesou za jejich činnost zodpovědnost (Wollmann 2002).

Obrázek 11-1: Systém veřejné správy v Bavorsku



Zdroj: https://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_Bayerns

Komunální samospráva v Německu je garantována v čl. 28, odst. 2 GG (*Grundgesetz* – základní zákon, tj. ústava SRN). To znamená, že právo na územní samosprávu nelze obcím upřít či dokonce odebrat. Na základě ústavně-právního rámce obcím přísluší právo spravovat své záležitosti samostatně a na vlastní odpovědnost v rámci tzv. samostatné působnosti. „Obcím musí být zaručeno právo upravovat všechny záležitosti místního společenství v rámci zákonů a s vlastní odpovědností. Také svazy obcí mají v rámci svého zákonného okruhu působnosti podle ustanovení zákona právo na samosprávu“.

Bavorsko, stejně tak jako ostatní teritoriální spolkové země SRN se vyznačuje třístupňovým systémem volené správy: země (*Land*) – okres (*Landkreis*) – obec (*Gemeinde*). Bavorský systém je doplněn ještě o kraje (*Bezirke*) a vládní kraje (*Regierungsbezirk*). Území Bavorska se ve výsledku člení na 7 vládních oblastí, 7 krajů (geograficky jsou vládní kraje a kraje identické), 71 okresů (z toho 25 městských okresů, resp. měst se statusem okresu – *kreisfreie Städte* či *Stadkreis*) a 2 056 obcí.

V Bavorsku jako v jediné spolkové zemi koexistují kraje a vládní kraje. V ostatních německých spolkových zemích sice kraje také existují, nejedná se však o jednotky samosprávné, ale jednotky pověřené výkonem přenesené působnosti ze zemské úrovně. Vládní kraje (*Regierungsbezirk*) jsou instancí střední úrovně (*Mittelbehörde*). Jejich správní úřady se nazývají vlády (*Regierung*). Vládní kraje jsou přímo podřízeny zemským ministerstvům. Nejsou tedy jednotkami územní samosprávy, ale zemské (státní) správy. Jsou de facto dekoncentrovanými pracovišti zemské státní správy. Kraje jsou geograficky identické s vládními oblastmi. Jsou jednotkami samosprávnými.

Bavorsko vychází z ústavou zakotveného principu subsidiarity, tj. snahy přiblížit správu co nejbližše občanovi, na co nejnížší úrovni. Dalším organizačním principem veřejné správy je kumulovat na příslušné úrovni co nejvíce správních úkolů. Tento princip je definován i v bavorské ústavě jako princip „jednotnosti správy“. Bavorské vládní kraje fungují jako slučovací a koordinační jednotky, kdy do rozhodovacích a oznamovacích procesů jsou vnášeny nadregionální prvky a posuzování. Do jejich gesce spadá např. oblast zemského (regionálního) rozvoje, životního prostředí, odpadového hospodářství, stavebního řízení a výstavby silnic, zdravotnictví a sociální problematiky. Vláda (jako správní úřad, představitelem je vládní prezident) je podřízena zemským ministerstvům a v oblasti přenesené působnosti nadřízena velkým okresním městům, městským okresům, okresním úřadům, státním školským, stavebním a vodohospodářským úřadům.

Obrázek 11-2: Vládní kraje v Bavorsku



Zdroj: https://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_Bayerns

Kraje získaly již v roce 1852 právní subjektivitu a v roce 1919 právo na samosprávu. Samosprávné postavení jim bylo potvrzeno Krajským uspořádáním (*Bezirksordnung*) a novou bavorskou ústavou v roce 1953. Kraje plní úkoly, které překračují rámec a možnosti okresů, resp. městských okresů. Jedná se především o sociální a zdravotní oblast. Významná je angažovanost také v oblasti životního prostředí a kultury. Zároveň nabízí poradenské služby a odborný servis pro obce a města. Kraje jsou důležité jako nositelé regionální kulturní identity, chápou se jako historicky vzniklé regiony.

Bavorsko se člení na 71 okresů (doslova zemské okresy, *Landkreis*), které jsou veřejnoprávními korporacemi s právem na samosprávu. Byly vytvořeny a fungují, aby naplňovaly komunální úkoly přesahující rámec obcí v rovině finanční i odborné. Podle

Bavorského okresního zřízení (*Landkreisordnung für den Freistaat Bayern*) se jedná o územní korporace s právem vykonávat a spravovat záležitosti nadobecního a meziměstského charakteru, které nepřekračují teritorium okresu. Jsou tedy zodpovědné za plnění speciálních úkolů, které se vztahují k většímu geografickému prostoru přesahující katastr příslušné obce. Okresy jsou dozorčím, kontrolním a poradním orgánem obcí, zejména v oblasti státní správy (nikoliv v samosprávné oblasti). Okresy plní v rámci smíšeného modelu veřejné správy úkoly v rámci samostatné (samosprávné) působnosti a ty, které jsou na ně delegovány z vyšší úrovně (krajské, zemské), tj. v rámci přenesené správy. Dělení samosprávných úkolů se i v případě okresů dále specifikuje na úkoly ze zákona realizované jako povinné a na dobrovolně vykonávané úkoly. Mezi záležitostmi, které okresy musí naplnit, patří např. odpadové hospodářství, poskytování sociálních služeb, zřizování a provozování okresních nemocnic, výstavba, správa a provoz středního školství, péče o silniční síť apod. Naopak okresy mohou podporovat vznik muzeí regionálního charakteru či památkovou péči.

Existence obcí má v Bavorsku dlouhou tradici. Pro formování samosprávného postavení bavorských obcí je klíčový rok 1818, kdy politicko-správní jednotky získaly na základě Obecního ediktu samosprávné kompetence a de facto byly položeny základy komunální samosprávy. K jasnému oddělení samostatné a přenesené působnosti obcí došlo až po vydání prvního Obecního pořádku v roce 1869.

Obce v Bavorsku mají právo upravovat všechny záležitosti místního společenství v rámci zákonů a na vlastní zodpovědnost. Obecně se prosazuje a podporuje princip subsidiarity. Nadřízené orgány a instituce tak přejímají pouze ty úkoly, které nejsou nižší („podřízené“) jednotky samy schopny v rámci státní správy vykonávat. V rámci svého zákonného okruhu působnosti mají právo na samosprávu také svazy obcí. Dnes je v Bavorsku 2 056 obcí (výsledek územní reformy z roku 1972).

Obce jsou kromě své samosprávné funkce zároveň vykonavateli státní správy a je jim na tuto činnost přiznán příspěvek. V některých případech je však organizačně, personálně i finančně výhodnější plnit některé úkoly v součinnosti s jinými komunálními jednotkami. Kvůli hospodárnosti a snižování nákladů se obce sdružují v rámci tzv. „správních společenství“ (*Verwaltungsgemeinschaft*). Tato účelová uskupení jsou důsledkem územně správní reformy, proběhlé v 70. letech 20. století. Správní společenství disponují právní subjektivitou a přejímají za členské obce výkon přenesené působnosti, s výjimkou těch záležitostí, které zůstávají ve výsostné působnosti obce (vydávání předpisů a nařízení). Společenství je financováno ze členských příspěvků. Jejich výše je odvislá od počtu obyvatel a míře výkonu přenesené působnosti za konkrétní obec.

Správní společenství jsou v Bavorsku označovány jako forma meziobecní spolupráce. Jejich vznik souvisí s prvním zákonem o posílení komunální samosprávy z roku 1971 (*Erstes Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung*). V roce 2008 bylo v Bavorsku 313 správních společenství s 988 členskými obcemi, v nichž žilo 16,1 % obyvatel Bavorska. V roce 2005 existovalo 312 správních společenství s 985 členskými obcemi.

Spolupráce obcí, měst a dalších aktérů na bázi tzv. regionálních managementů

V Německu se začaly myšlenky regionálního managementu rozvíjet a implementovat, na rozdíl od Rakouska a Švýcarska, poněkud později. Zkušenosti obou těchto zemí byly a stále jsou zdrojem inspirací pro německou politiku regionálního rozvoje. Dalším

faktorem, který ovlivnil německou diskusi o regionálním managementu, byla skutečnost, že myšlenka regionálního managementu je zakotvena v celé řadě programů Evropské unie (v programu LEADER apod.). V neposlední řadě k rozvoji manažerského přístupu k regionálnímu rozvoji přispěla úspěšnost některých iniciativ v oblasti regionálního marketingu, které se plynule organizačně proměnily a převzaly cíle a úkoly regionálního managementu.

Pro německé modely regionálního managementu je charakteristická snaha propojit myšlenku regionálního managementu s klasickým regionálním plánováním. Cílem je zefektivnit regionální plánování, aby bylo více akčně orientované (důraz na procesní charakter a projektovou orientaci). Tato snaha je zvláště typická právě pro Bavorsko anebo Sasko, které po sjednocení Německa v podstatě převzalo bavorský model regionálního plánování. Bavorsko může být příkladem země, která začala systematicky podporovat jednotlivé manažerské iniciativy. Pořádají se různé workshopy a zadávají evaluační studie, jejichž cílem je vyhodnocovat úspěšnost organizací regionálního managementu.

Ke vzniku a rozšíření různých forem regionálního managementu přispěly také aplikované studie, které monitorovaly situaci v Rakousku a Švýcarsku, stejně tak jako teoretické studie, zabývající se novými institucionálními teoriemi regionálního rozvoje. Ze zpětného pohledu je dnes také zřejmé, že důležitým faktorem rozvoje regionálních managementů byla podpora jak ze spolkové, tak zemské úrovně. Budování regionálních managementů bylo chápáno jako inovativní měkký nástroj politiky územního (prostorového, regionálního) rozvoje.

Nalezení společných charakteristik či typologizace německých modelů regionálního managementu je velmi obtížné, jak si později ukážeme.

Německo je spolkovou zemí, v rámci níž jsou kompetence v oblasti regionálního (zemského) rozvoje a regionálního plánování svěřeny jednotlivým zemím. Spolkové země zajišťují také administrování většiny podpůrných programů Evropské unie. Nelze se proto divit, že pojetí regionálního managementu se v jednotlivých zemích značně odlišuje.

Na úrovni spolkové vlády a jejích ministerstev dochází ke koordinaci prostorového rozvoje Německa. V této souvislosti některá spolková ministerstva vypisují soutěže pro regiony (zpočátku jako pilotní projekty) se specifickými podmínkami účasti. Takových soutěží se mohou účastnit pouze regiony, které mají vytvořenou rozvojovou strategii a vybudovanou odpovídající organizační (manažerskou) strukturu. Ty nejlepší regiony, které jsou vybrány, pak získávají několikaletou finanční podporu, aby mohly realizovat projekty, které jsou obsaženy v rozvojových strategiích (regionálních rozvojových konceptech, jak se v Německu většinou těmito materiálům říká). Praxe ukazuje, že relativně velký objem poskytovaných finančních prostředků dokáže motivovat regionální aktéry natolik, aby začali spolupracovat. Jsou známy i příklady, kdy sice region finanční prostředky nezískal, a spolupráce regionálních aktérů pokračovala. Příkladem takových soutěží, které se ukázaly jako úspěšné, bylo např. „*Regionen Aktiv*“, kterou vypisalo Spolkové ministerstvo pro ochranu spotřebitelů, výživu a zemědělství anebo „*Regionen der Zukunft – Land gestaltet Zukunft*“³¹, jehož iniciátorem byl Spolkový úřad pro výstavbu a prostorové uspořádání na objednávku Spolkového ministerstva dopravy, výstavby a bydlení. Obě soutěže podporovaly cca 20-30 vybraných modelových

³¹ Regiony budoucnosti – Země vytvářejí budoucnost“.

regionů. Jejich nejvýznamnější snahou bylo ve „vítězných“ regionech podpořit vznik regionálních managementů a zintenzivnit regionální spolupráci.

Obecně je možné uvést, že první regionální managementy vznikly iniciativou ze zdola. Poté, co myšlenka regionálního managementu byla integrována do politiky územního (zemského) rozvoje (začalo se o regionálním managementu hovořit jako o nástroji regionálního plánování), tak jak spolková vláda, tak jednotlivé spolkové země (hlavně Bavorska, Severní Porýní Vestfálska, Dolního Saska a Hesenska) začaly podobné iniciativy systematicky podporovat tím, že vyhlašovaly podobné podpůrné programy, resp. soutěže. Tímto způsobem bylo v celém Německu iniciováno a finančně podpořeno (jak z prostředků EU, tak i spolkové vlády a zemských vlád) velké množství regionálních managementů.

V iniciační fázi totiž byla většina regionálních managementů v Německu z více jak poloviny spolufinancovaná z vnějších zdrojů. Především se jednalo o finanční prostředky EU, zemských vlád a spolkové vlády. V Německu totiž panuje názorová shoda, že iniciační fáze (nastartování) regionálního managementu by měla být podpořena (spolufinancována) z veřejných zdrojů. Aby změny financování nevytvořily šokový efekt, tak některé zemské vlády, jako např. Bavorsko nebo Hesensko přistoupily k degresivnímu financování regionálních managementů. Obecně zkušenosti zvláště z Hesenska jsou v této souvislosti pozitivní. Regionální managementy byly motivovány k tomu, aby začaly hledat nové zdroje financování, především z vlastní činnosti (poradenství za úplatu apod.).

Díky relativní štedrosti Evropské unie, spolkové vlády i spolkových zemí vzniklo v Německu nepřeberné množství regionálních managementů, často založených pouze za účelem čerpání finančních prostředků pro regionální projekty. V současné době, kdy jsou veřejné rozpočty napjaté a většina německých regionů nemůže počítat s podporou ze strany EU, tak se v oblasti regionálních managementů, obrazně řečeno, začíná oddělovat „zrno od plev“. Některé regionální managementy ukončily svoji činnost anebo fungují pouze formálně.

Každá iniciativa regionálního managementu, každý region přistupuje k otázce své budoucnosti poněkud odlišně. V některých regionech se myšlenka regionální spolupráce prosazuje i přesto, že se funkce regionálního managementu redukuje. Někteří regionální aktéři přiznávají, že vytvořili regionálně manažerskou strukturu pouze proto, aby mohli čerpat relativně dostupné finanční prostředky ze strukturálních fondů či zemských podpůrných programů, a že pokud se jim nepodaří nalézt další finanční prostředky, tak regionální management nebudou dále financovat. V některých případech se z dříve dotovaných iniciativ stávají organizace, které se musí z větší části samofinancovat, což vede k tomu, že již neusilují ani tak o vyvážený rozvoj regionu, ale orientují se na výdělečnou činnost, aby nezanikly.

Z hlediska právní formy do budoucnosti řada německých regionů počítá s přechodem od obecně prospěšného sdružení ke společnosti s ručením omezeným. Důvodem jsou především daňové a účetní výhody a také rychlejší rozhodování v soukromoprávních organizacích typu s.r.o. Většinou ovšem dochází k tomu, že regionální management funguje jako sdružení, které za účelem „podnikání“ zakládá další organizační složky, které mají právní formu s.r.o. Z důvodu zajištění flexibility reakcí na měnící se vnější podmínky většinou regionální managementy vytvářejí nejrůznější paralelní organizační struktury, aby měly větší možnosti čerpat finanční prostředky z více zdrojů. Na žadatele o podporu z rozvojových programů jsou totiž často kladeny nejrůznější organizačně-

právní požadavky. V řadě regionů se proto velmi často setkáváme s velmi složitou organizační strukturou, resp. organizačními vztahy. Z pohledu regionálních aktérů se ovšem jedná o „nutné zlo“. Ve většině případů totiž spolupracují stále titíž lidé, pouze v rámci jiných organizačních uskupení.

Zákon o meziobecní spolupráci

Vývoj obyvatelstva, omezené finanční zdroje, technologický rozvoj, rostoucí konkurenceschopnost regionů v evropském i globálním měřítku a zvýšená očekávání občanů a podniků v souvislosti s kvalitou a množstvím poskytování veřejných služeb jsou v současné době hlavní důvody, které zvyšují význam meziobecní a regionální spolupráce. Některé bavorské regiony ztrácejí svoji ekonomickou sílu kvůli klesajícímu počtu obyvatel, v důsledku čehož dochází ke snižování obecních příjmů. Stárnutí obyvatelstva mění požadavky na komunální infrastrukturu a zajišťování veřejných služeb.

Celou řadu obecních (komunálních) úloh lze pomocí spolupráce vyřešit lépe, rychleji, účinněji a ve větším rozsahu, z čehož mohou profitovat občané daných obcí i jejich správa. K dosavadním pozitivním efektům meziobecní spolupráce v Bavorsku patří:

- efektivnější využívání finanční, personální a technických zdrojů (synergické efekty),
- specializovaný odborný personál může být využit pro více obcí, čímž lze dosáhnout snížení personálních nákladů či vytvoření efektivní pracovní (organizační) struktury,
- finanční riziko lze rozložit mezi více obcí,
- obce se společně zabývají oblastmi úloh, které mají nadmístní rozsah, čímž dochází k vytváření regionální identity,
- konkurenční prostřední mezi jednotlivými obcemi v rámci jednoho hospodářského prostoru lze pomocí spolupráce eliminovat, čímž dochází k posílení strategické pozice vůči třetím osobám, např. jednání s investory (posílení vyjednávací pozice),
- sloučení identických procesů snižuje dubluje se struktury v plnění úloh, vytvářejí se dlouhodobé správní struktury s cílem úspory nákladů.

Meziobecní spolupráce se řídí strategií win-win³², kdy všichni zapojení aktéři mají užitek z účasti na jednotlivých kooperačních aktivitách.

Právní základy a organizační formy

Obce mají možnost spolupracovat v poměrně velkém množství organizačních forem s rozdílnou právní závazností. Spolupráce může být veřejnoprávní nebo soukromoprávní, právně závazná či nezávazná, resp. různou měrou institucionalizovaná. Veřejný úkol přitom může být vyřízen společně nebo může být jeho realizace přenesena na jiného partnera nebo na nově vytvořenou organizační jednotku.

Bavorský zákon o komunální spolupráci (KommZG)³³ stanovuje právní základy veřejnoprávních forem spolupráce a upravuje následující kooperační modely:

³² Strategie je win-win představuje kooperativní metodu, v rámci níž všichni zapojení aktéři usilují o vzájemný prospěch tak, aby byly uspokojeny jejich potřeby a zároveň aby nedocházelo k přímým konfliktům při hledání společného řešení.

³³ <http://gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKommZG>

- pracovní společenství (*Arbeitsgemeinschaft*),
- účelové dohody (*Zweckvereinbarung*),
- účelové svazy (*Zweckverband*),
- společný komunální podnik (*Gemeinsames Kommunalunternehmen*).

Kromě toho mají bavorské obce možnost spolupracovat v různých soukromoprávních společnostech (společnostech s ručením omezeným, spolcích, nadacích, uzavírat soukromoprávní smlouvy apod.).

Bavorsko má rovněž uzavřené státní smlouvy se sousedními spolkovými zeměmi (Baden-Württemberg, Hessen, Thüringen a Sachsen), které jejich obcím umožňují spolupráci s obcemi těchto zemí. To ukazuje, že se jedná o flexibilní nástroj, kdy meziobecní spolupráce nemusí kopírovat administrativní hranice územně-správních celků, ale může být vymezena na základě společného problému.

Kromě vnitrostátních právních forem existuje možnost spolupracovat napříč Evropskou unií, a to v rámci tzv. Evropského seskupení pro územní spolupráci (ESÚS), jehož forma je upravena na základě evropského práva a umožňuje spolupráci obcí mezi dvěma nebo více evropskými zeměmi. V rámci Bavorska je možné jako příklad uvést Evropský region Dunaj-Vltava, který byl založen v roce 2012 a jehož cílem je realizace územní spolupráce mezi Bavorskem, Rakouskem a Českou republikou.

Obecní, resp. komunální partnerství

V Bavorsku, tak jako v ostatních německých spolkových zemích, se pěstuje také tzv. "komunální partnerství". Jsou jím myšleny partnerské vztahy bavorských obcí, zemských okresů a vládních krajů s obcemi v zahraničí. Komunální partnerství představují formu přátelských vztahů, které jsou utvářeny mezi obcemi různých zemí za účelem vzájemného porozumění a posílení pocitu sounáležitosti. Prostřednictvím vzájemných návštěv obyvatel partnerských obcí má docházet k obohacení života v jejich obcích a mají být identifikovány potřebné společné znaky pro vzájemnou spolupráci. Celkem 1 273 bavorských obcí uzavřelo alespoň jedno partnerství se zahraničními obcemi.

Dohoda o partnerství je záležitostí obecní samosprávy. Obce v Bavorsku se rozhodují samostatně a na vlastní zodpovědnost o tom, s kým vytvoří partnerství. Z toho pohledu proto také není možné, aby do utváření partnerství jakýmkoliv způsobem zasahoval stát. Komunální partnerství bývají zpravidla iniciovány samotnými obcemi nebo na základě kontaktů, získaných od svých občanů, spolků, svazů nebo škol.

Bavorská vláda si však vede seznam o partnerstvích bavorských obcí (např. pro účely různých státních návštěv). Z tohoto důvodu jsou obce, zemské okresy a vládní kraje na základě Vyhlášky Bavorského státního ministerstva vnitra (*Bayerisches Staatsministerium des Innern*) ze dne 7. října 1987 žádány o informaci ohledně nově uzavřeného partnerství.

Finanční podpora meziobecní spolupráce

Bavorské státní ministerstvo vnitra (*Bayerisches Staatsministerium des Innern*) se v roce 2010 usneslo, že bude v nastávajících letech více podporovat meziobecní spolupráci. V roce 2012 byla vydána první Směrnice pro dotace Svobodného státu Bavorsko na

podporu meziobecní spolupráce, která byla v roce 2015 aktualizována. Její působnost skončí v prosinci 2018.

Jejím cílem je posilování obecní samosprávy a zachování obecní akceschopnosti prostřednictvím meziobecní spolupráce. Díky meziobecní spolupráci lze zvýšit efektivitu zajišťování veřejných služeb v jednotlivých bavorských regionech.

Předmětem podpory jsou nové projekty meziobecní spolupráce (tzv. projekty spolupráce), jejichž nositeli mohou být nejen subjekty veřejného práva definované Zákonem o meziobecní spolupráci, ale nárok na podporu mají zároveň i subjekty zřízené na základě soukromého práva.

Hlavními oblastmi úloh, na které lze čerpat finanční příspěvek, jsou zejména:

- zajišťování obecně- správních činností, ke kterým se řadí především úlohy v oblasti finanční správy a účetnictví (např. správa obce, zajištění dostatečného personálu, matrika, informační a komunikační technologie, eGovernment atd.),
- úlohy související se zajišťováním obecní infrastruktury a služeb v sociální a kulturní oblasti (např. meziobecní spolupráce místních hasičských záchranných sborů, opatření na podporu cestovního ruchu a podpora hospodářství).

Dále je možné podporovat i další kooperační projekty, které nejsou definovány ve výše uvedeném výčtu.

Projekty spolupráce jsou zpravidla překládány na další časové období, a to zpravidla na 5 let. Každoročně na program meziobecní spolupráce (2012 až 2018) věnováno cca 2 mil. EUR ročně.

Prostřednictvím meziobecní spolupráce má být dosažena roční úspora personálních a věcných nákladů v předmětných oblastech spolupráce ve výši minimálně 15 %, přičemž snížení nákladů díky získanému finančnímu příspěvku podle této směrnice se nezohledňuje. Pokud by byl projekt spolupráce podporován ještě dalšími prostředky Svobodného státu Bavorsko, pak bude finanční příspěvek na základě této směrnice odebrán (jeden projekt spolupráce nelze financovat z více dotačních titulů Svobodného státu Bavorsko).

Maximální výše dotace jednoho projektu spolupráce na základě směrnice pro podporu meziobecní spolupráce činí 50 000,- eur (max. 85 % celkových nákladů projektu). O zvýšenou podporu ve výši 90 000,- eur mohou žádat územní korporace nacházející se v oblastech se zvláštními potřebami, definovaných v Zemském rozvojovém programu Bavorsko (*Landesentwicklungsprogramm Bayern*). Projekty spolupráce, jejichž uznatelné výdaje jsou nižší než 5 000,- eur, nemohou žádat o finanční příspěvek. Mezi uznatelné výdaje patří takové, které jsou nutné pro přípravu a realizace projektů spolupráce (např. služby zajišťované třetími osobami (poradenství, moderování), náklady na vybavení či personální náklady vztahující se k projektu).

Typické oblasti (témata) meziobecní spolupráce

Mnoho obecní úloh se nabízí ke spolupráci. Pokud se dvě nebo více obcí společně rozhodnou pro spolupráci v určité oblasti, je vhodné čerpat z příkladů dobré praxe. Avšak je nutné podotknout, že ne každý příklad lze analogicky přenést do jiných podmínek, neboť vždy musí být zohledněny konkrétní lokální podmínky pro danou spolupráci. V Bavorsku se lze s meziobecní spoluprací nejčastěji setkat v následujících oblastech:

- odpadové hospodářství – meziobecní spolupráce v oblasti odpadového hospodářství je dlouhodobě ověřená a slouží pro vytváření dostatečných skladovacích kapacit pro šetrné zpracování nebo zneškodňování odpadů.
- zpracování odpadních vod a zajišťování dodávky vody – patří sem spolupráce při obhospodařování čistících zařízení prostřednictvím regionálně organizovaných služeb, dále organizace meziobecní kanalizace, vysoušení či odstraňování bahenního kalu apod.
- společné nákupy – pomocí spolupráce v oblasti společných nákupů lze na trhu využít výhodnějších podmínek (úspory z rozsahu), přičemž mohou jednotlivým obcím klesat náklady.
- eGovernment / IT / Správa IT sítí úřadů – společné používání a nákup systémů (hardware, software), školení, společní technici pro správu sítí, jakož i využívání jednotné sítě obecních úřadů či aplikace eGovernmentu může vést k úspoře nákladů.
- hasičský záchranný sbor – úsporu nákladů lze docílit pomocí společných výběrových řízení a nákupu záchranného vybavení, přístrojů, vozidel nebo služeb; spolupráci si lze představit v rámci odsouhlasení při plánování potřeb a rozvoje regionálních sborů či další specializaci jednotlivých sborů.
- péče o děti, mládež a seniory – v rámci této oblasti dochází díky spolupráci k zlepšování nabídky vzdělávání a opatrovnictví nebo k lepšímu propojení péče o děti, mládež a seniory.
- ochrana klimatu a energie – spolupráce probíhá např. v oblasti obnovitelných zdrojů energie, kde jsou obce zapojovány jakožto plánovači či jako potenciální výrobci energie, a stanovují společné energetické plány pro zajišťování a spotřebu energie.
- územní (prostorové) plánování – meziobecní spolupráce v této oblasti usiluje o zlepšení životního prostoru a snížení/ optimalizaci využití disponibilních ploch (např. zásobování pitnou vodou, čištění odpadních vod, plánování dopravy) tak, aby se zvyšovala atraktivita obcí.
- regionální zájmy / větší sdružení / podpora hospodářství – globalizace a europeizace způsobují zvýšenou konkurenci regionů, která postihuje i obecní samosprávy; tradiční lokální struktury ztrácejí na významu a stále více zapotřebí jsou pro nalezení regionálně-politického kompromisu sítě regionálních aktérů (např. regionální konference, regionální svazy), které jsou podporovány veřejnou správou i politikou.
- matrika – spoluprací matričních úřadů lze dosáhnout úsporných efektů, neboť se jedná o velmi náročnou a obsáhlou agendu s mnoha předpisy, kvůli kterým je zapotřebí školit personál, což je pro mnohé obce finančně velmi náročné. Ze zákona je možné úlohy a jejich realizaci přenést na jiný matriční úřad.
- Infrastruktura cestovního ruchu, kultury a volného času – společná regionální propagace může oživit cestovní ruch (např. společný provoz zařízení cestovního ruchu, kultury a volného času snižuje investiční a provozní náklady).
- správní (administrativní) činnosti – stejnorodé procesy, které vykazují vysoký stupeň standardizace nebo specializace jsou předurčené k tomu, aby byly poskytovány společně (např. zaměstnání a efektivní využití odborného personálu v rámci více obcí v oblasti archivnictví, plánování výstavby či datového zabezpečení).

Případová studie z Horních Franků (*Oberfranken*)

Region Horní Franky (*Oberfranken*) se nachází na severovýchodě Bavorska. Jedná se o jeden ze sedmi bavorských vládních krajů (*Regierungsbezirk*). Horní Franky byly v poválečném vývoji výrazně postiženy existencí železné opony (periferní poloha vůči bývalé ČSSR a NDR). Vyznačovaly se vysokou nezaměstnaností a strukturální zaostalostí, která se zvětšovala od jihu k severu a od západu k východu. Proto se bavorská vláda od 70. let minulého století snaží o co největší podporu regionálního rozvoje v této oblasti. Snad právě proto zde v průběhu času vzniklo velké množství nejrůznějších kooperačních struktur, označovaných jako regionální managementy.



V Horních Francích žije přibližně 1,1 miliónů obyvatel. Donedávna se jednalo o zemědělsko-průmyslový kraj s tradičním textilním, sklářským, porcelánovým a potravinářským průmyslem. Dnes se Horní Franky profilují v takových oborech jako automobilový průmysl, informační a komunikační technologie, logistika anebo vývoj nových materiálů. Toto zaměření průmyslu je dáno relativní blízkostí velkých výrobců automobilů (Leipzig, Stuttgart), přítomností dvou univerzit (Bayreuth, Bamberg) a dalších vysokých škol a také díky své poloze ve středu Evropy, v blízkosti dynamicky se rozvíjejících

východních tržích. Na ploše 7.231 km² tento region nabízí také mnoho z přírodních krás: Smrčiny (*Fichtelgebirge*) na východě, Francké Švýcarsko (*Fränkische Schweiz*), které je rájem horolezců, na jihovýchodě, Franský les (*Frankenwald*) na severu, *Steigerwald* na jihozápadě a údolí Mohanu, které se line celým regionem. Také historický Bamberg a Bayreuth se svým Wágnerovým odkazem jsou vyhledávanými středisky cestovního ruchu.

Z hlediska regionálního managementu se Horní Franky vyznačuje tím, že na jejich území působí všechny možné typy regionálního managementu, alespoň co se hlavních typů týká. Přesto trvalo více jak dvacet let, než se se podařilo jejich činnost vyprofilovat tak, aby se jejich cíle a úkoly nepřekrývaly. Na počátku v 90. letech jak mnozí uvádějí, v regionu převažovala spíše nekooperační atmosféra.

Regionální managementy v realizační fázi:

- Region Bamberg - Forchheim
- Region Bayreuth
- Region Coburg
- Hochfranken
- Kronach
- Oberfranken offensiv
- Wunsiedel im Fichtelgebirge

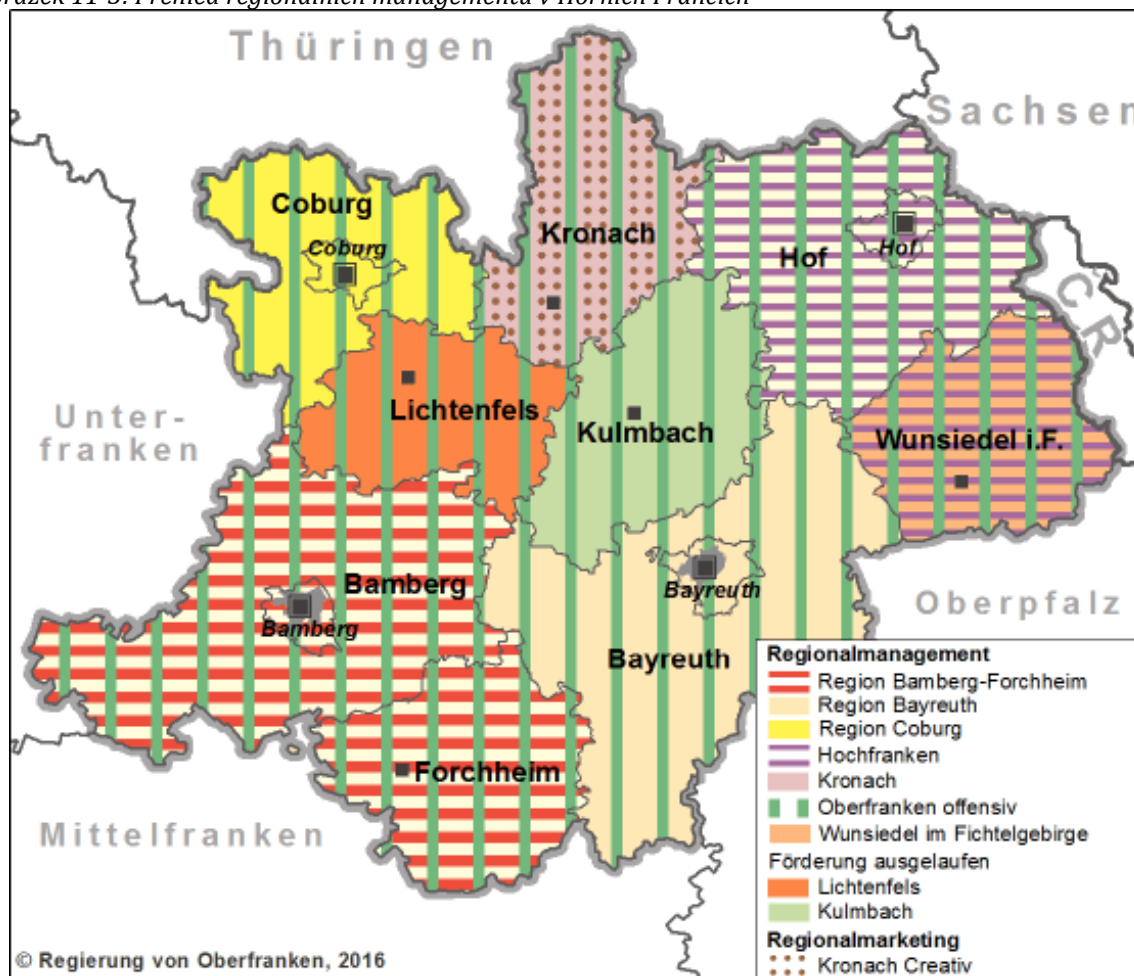
Regionální managementy s končící podporou:

- Lichtenfels
- Kulmbach

Iniciativa v oblasti regionálního marketingu

- KRONACH Creativ

Obrázek 11-3: Přehled regionálních managementů v Horních Francích



Zdroj: <https://www.regierung.oberfranken.bayern.de/landesentwicklung/regionalmanagement/>

Další kooperační iniciativy:

Místní akční skupiny LEADER (2014-2020)

- Bayreuther Land
- Coburg Stadt und Land aktiv e.V.
- Fichtelgebirge-Innovativ
- Kulmbacher Land e.V.
- Kulturerlebnis Fränkische Schweiz e. V.
- Landkreis Hof e.V.
- Landkreis Kronach im Frankenwald e.V.
- Region Bamberg e.V.
- Region Obermain e. V.
- Südlicher Steigerwald e. V.

Integrované venkovské rozvojové koncepty (*Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte, ILEK*)

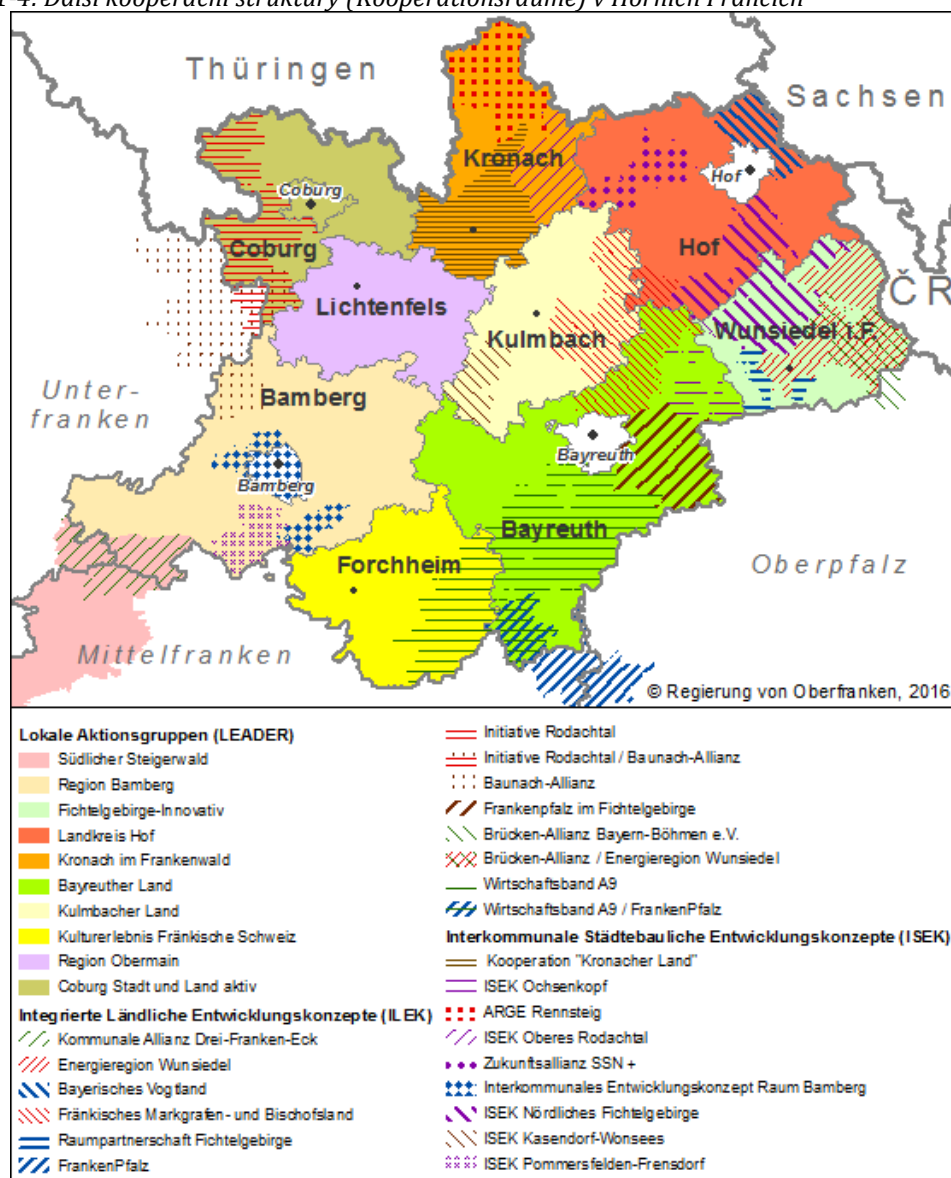
- ILEK Wirtschaftsband A9 - Fränkische Schweiz
- Kommunale Allianz Drei-Franken-Eck
- ILEK Raumpartnerschaft Fichtelgebirge
- ILEK Markgräflisches Bischofsland
- Brückenallianz Bayern - Böhmen
- Übergemeindliches Entwicklungskonzept "Bayerisches Vogtland"

- Frankenfalz im Fichtelgebirge
- Initiative Rodachtal
- Energieregion Wunsiedel
- ILEK Frankenfalz
- Baunach-Allianz

Meziobecní (městské) rozvojové koncepty (*Interkommunale Städtebauliche Entwicklungskonzepte, ISEK*)

- Interkommunales Entwicklungskonzept Raum Bamberg
- Interkommunales Entwicklungskonzept Zukunftsallianz SSN +
- ISEK "Zukunft Nördliches Fichtelgebirge"
- Kommunale Interessengemeinschaft Oberes Rodachtal
- ARGE Rennsteig
- Kooperation "Kronacher Land"
- ISEK Ochsenkopf
- ISEK Kasendorf-Wonsees
- ISEK Pommersfelden-Frensdorf

Obrázek 11-4: Další kooperační struktury (Kooperationsräume) v Horních Francích



Zdroj: <https://www.regierung.oberfranken.bayern.de/landesentwicklung/regionalmanagement/>

Případová studie Oberfranken Offensiv e.V.



V případě organizace Oberfranken Offensiv e. V. se jedná se o regionální síť aktérů, jejímž hlavním cílem je podpora budoucího rozvoje regionu Horní Franky (obcí, měst a dílčích prostorů). Sdružení bylo založeno v roce 1994 v reakci na geopolitické změny. Jedná se o nejstarší organizaci regionálního managementu (regionální sdružení) v Bavorsku. V roce 2007 se sdružení Oberfranken Offensiv e.V. sloučilo s organizací „Forum Zukunft

Oberfranken“ a od roku 2012 nese společný název "Oberfranken Offensiv e.V.

Obě uvedené iniciativy, plošné působící na území Horní Franků, již před sloučením úzce spolupracovaly. Mimo jiné sdílely společné kancelářské prostory a někteří zaměstnanci (manažeři) pracovali pro obě sdružení.

Fórum budoucnost Horních Franků (*Forum Zukunft Oberfranken*) bylo založeno v roce 1998 s cílem integrovat rozvojové iniciativy v celém regionu. Problémem bylo, že sdružení nemělo zajištěno dlouhodobé financování, neboť bylo významně závislé na dotacích od bavorského státu. Také jeho personální obsazení bylo vzhledem ke stanoveným cílům nedostatečné.

Dnes (2015) má více než 300 členů (37 zakládajících členů). Jedná se o druhou největší regionální iniciativu v Německu. Členy jsou nejenom obce a města, ale i nejrůznější spolky a sdružení, hospodářské komory, vysoké školy, podniky, iniciativy a v neposlední řadě také soukromé osoby.

Posláním sdružení je regionální a komunální rozvoj Horních Franků. Jeho činnost se orientuje hlavně na regionální marketing. Cílem je zamezit poklesu počtu obyvatel a posilování image regionu jako přívětivého pro rodinný život.

Konkrétní cíle sdružení obsažené v zakladatelské smlouvě:

- strukturálně-politická opatření s ohledem na pokles počtu obyvatel,
- podpora silných stránek a rozvojového potenciálu Horní Franků jako prostoru pro život a podnikání,
- posilování a síťování místních a regionálních aktérů,
- podpora regionu jako přívětivého pro rodinný život (*Ausbau Oberfrankens zu einer familienfreundlichen Region*),
- podpora inovativních rozvojových projektů,
- posilování konkurenceschopnosti regionu v národním a evropském kontextu.

Úkolem regionálního managementu je v tomto kontextu především:

- zlepšování vnitřního a vnějšího image regionu,
- posilování regionální identity a regionálního sebevědomí,
- zvyšování známosti regionu a jeho kvalit,
- systematická a nadresortní projektová a síťová práce,

- koordinace, motivace a moderace komunikačního procesu mezi zástupci z ekonomiky, politiky a správy,
- vytváření akčních programů.

Významným impulsem bylo vytvoření regionální značky (příslušná studie byla vypracována v roce 2009), což je vnímáno jako první krok ke zvyšování regionální konkurenceschopnosti a zvyšování atraktivity. Snahou je tedy spojování lidí, myšlenek a aktivit pod zastřešující regionální značkou.

K úspěšným projektům, realizovaným v posledních letech, patří především vytvoření internetového portálu *Familienland-Oberfranken*, určený nejenom pro obyvatele, kteří v regionu žijí, ale i těch, kteří mají zájem se do regionu přistěhovat. V rámci iniciativy aktivního regionu („*Aktivregion Oberfranken*“) bylo v posledních letech vybudováno velké množství cyklostezek a horských stezek. S lidmi zvláště v malých a odlehlých obcích se vede dialog (projekt „*Strukturdialog*“) o budoucím rozvoji venkovských území, o dopadu demografických změn a o tom, jak budou v budoucnu na venkově zajištěny sociální a zdravotní služby, mobilita obyvatel a podobně.

Od roku 1999 se každé dva roky uděluje inovační cena (*Oberfränkische Innovationspreis*). Jedná se o velmi prestižní a nejvíce dotovanou regionální inovační cenu v Německu. Oceňovány jsou jak produktové, tak technologické a procesní inovace z hlediska jejich novosti, tržního podílu a strukturálního významu. Cílem je posílit inovační sílu a podnikatelskou aktivitu v Horních Francích.

Od roku 2002 jsou odměňováni také mladí vědečtí pracovníci z regionu v rámci soutěže „Mladí zkoumají v Horních Francích“ („*Jugend forscht Oberfranken*“). Cílem je motivovat studenty k excelentním výkonům v oblasti vědy a výzkumu.

Značnou pozornost vyvolaly i další projekty jako např. osvětlení vybraných zajímavých míst („*Lichtdesign in Oberfranken*“), mediální cena nebo vytvoření kulturního atlasu Horních Franků.

Roční rozpočet sdružení činí přibližně 130 až 150 tisíc €. Jedná se o členské příspěvky, které stačí na finanční zajištění kanceláře a několika manažerů (tzn. na organizační zajištění). Sdružení proto není závislé na dotacích. K realizaci jednotlivých projektů je využíváno finančních prostředků ze sponzorské činnosti. Projekty provádí obě sdružení většinou ve vlastní režii, čímž dosahují nižších nákladů. Na druhé straně ovšem kvůli omezeným personálním zdrojům nemohou realizovat příliš mnoho projektů.

Sdružení Oberfranken Offensiv e.V. má jednoho jednatele, dva zástupce jednatele, pět projektových manažerů a tři administrativní pracovníky, což se jeví jako dostatečné personální zajištění (v počátcích mělo sdružení pouze tři výkonné pracovníky). Organizační struktura sdružení je relativně jednoduchá. Tvoří ji valná hromada (přes 300 členů), z jejichž řad je voleno 10 členů správní rady a 30 členů dozorčí rady (poradního sboru).

Případová studie Wirtschaftsregion Hochfranken e.V.

Hochfranken tvoří region, který se nachází na severovýchodě Horní Franků. Jedná se o



území s přibližně 215 tisíci obyvateli. Rozkládá se na hranicích s Českem, Saskem a Durynskem. Významným impulsem k jeho rozvoji byl pád železné opony. Jeho vymezení je čistě účelové. Nejedná se o historicky vzniklý region ani o přirozený územní celek. Přesto se místní a regionální aktéři dokázali postupem času s tímto označením

identifikovat. Dnes je Hochfranken běžně používaným označením.

Sdružení hospodářský region Hochfranken (*Verein Wirtschaftsregion Hochfranken e.V.*) je společnou regionální marketingovou agenturou, kterou založily okresy *Hof* a *Wunsiedel im Fichtelgebirge* společně s městem *Hof*. Posláním organizace je rozvoj regionální značky Hochfranken a posilování konkurenceschopnosti regionu jakožto atraktivního místa pro život i podnikání. Činnost sdružení se orientuje hlavně na regionální marketing, pomoc se zajišťováním pracovních sil a rozvoj kontaktů (vytváření kooperačních sítí). Členy sdružení jsou místní pobočky bank a více jak 275 místních podniků.



Tato iniciativa vznikla v roce 1998 pod označením „*Kuratorium Hochfranken*“. V roce 2012 byla organizace přejmenována na „*Wirtschaftsregion Hochfranken e.V.*“. Vznik sdružení inicioval bývalý spolkový ministr, pocházející z tohoto regionu. V počáteční fázi iniciativy byl realizován projekt podporující začínající podnikatele z regionu, aby si tu „vybudovali svoji existenci“ (*Existenzgründung*).

Snahou sdružení bylo také vybudovat v okolí města Hof logistické centrum, což se ukázalo jako velmi dobrý strategický tah. Další iniciativou sdružení byla snaha o usídlování cizích investorů v regionu. Třetím těžištěm činnosti sdružení se stala podpora regionální spolupráce, která má tři roviny: vytváření a posilování regionální identity, aktivizace endogenního rozvojového potenciálu a regionálních sítí a zlepšení image regionu. Od počátku tedy bylo cílem

vybudovat regionální značku Hochfranken.



Činnost sdružení nevychází ze žádné rozvojové koncepce. Většina projektů vzniklo přímo ve vedení sdružení, které se snaží „zachycovat“ inovativní projektové myšlenky přicházející od regionálních aktérů. Skutečnost, že činnost sdružení se vyvíjí po malých projektových krocích. Souvisí

to s tím, že iniciativa vznikla jako sdružení podnikatelů a nikoliv veřejných institucí. Od založení se těžiště činnosti sdružení přesouvá od zastupování zájmů podnikatelských skupin k podpoře ekonomického rozvoje regionu, vycházející z koncepce partnerství veřejného a soukromého sektoru.

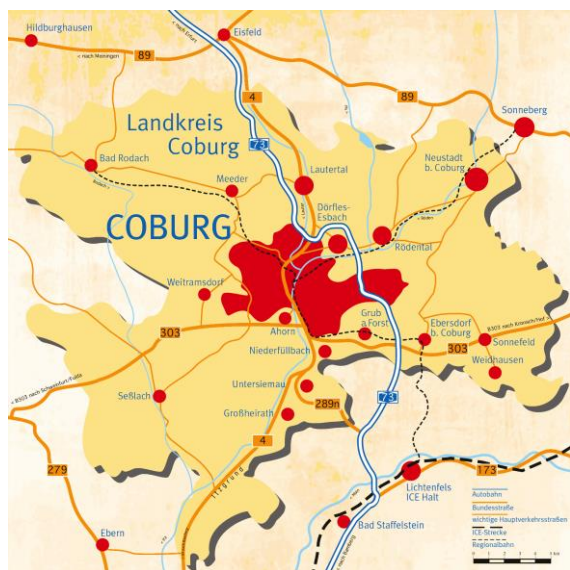
Financování regionálního managementu s ročním rozpočtem kolem 100 až 130 tisíc € probíhalo až do nedávna typicky podle bavorského vzorce: 50 % Evropská unie, 25 % Svobodný stát Bavorsko a 25 % tvořily vlastní prostředky. Financování iniciativy z evropských zdrojů v uvedeném roce skončilo, což vedlo k přejmenování sdružení a k jeho restrukturalizaci. Důsledkem bylo větší zapojení podnikatelů do činnosti organizace a také větší orientaci na aktuální výzvy, především na personální potřeby podnikatelů, kteří stále více soutěží o kvalifikovanou pracovní sílu, a Image regionu, aby mohli získat nové spolupracovníky.

Sdružení pořádá nejrůznější workshopy, školení, burzy atd. Pravidelně vydává časopisy „Wirtschaftsnewsletter IMPULS“ o vývoji regionální ekonomiky anebo „KARRIEREZIEL Hochfranken“ o pracovních příležitostech v regionu. Ale také firemní portál Hochfranken zvláště pro drobné podnikatele a celá řada dalších projektů.

Případová studie Regionální management Koburgského kraje (*Regionalmanagement Coburger Land*)

Oblast působení regionálního managementu *Coburg Land* (Koburgská země, krajina) se nachází v severozápadní části vládního kraje Horní Franky a představuje jej okres Coburg se stejnojmenným statutárním městem. Jedná se o území o rozloze 640 km², které tvoří 17 měst a obcí s celkovým počtem přibližně 125 tisíc obyvatel.

Ačkoliv má tento region venkovský charakter, patří zároveň k ekonomicky nejsilnějším územím Bavorska díky druhé nejvyšší koncentraci průmyslové výroby. Oblast kolem Coburgu je tak velmi vhodnou lokalitou pro automobilový průmysl, strojírenství, hračkářský a nábytkářský průmysl dále pro nabídku finančních, resp. pojišťovacích služeb a podobně.



Regionální management Coburger Land byl založen v červenci 2010 a v průběhu svého fungování se stal klíčovým aktérem regionálního rozvoje, který je vnímán jako spolehlivý partner jak ze strany nositelů projektů (statutární město i okres Coburg), tak i dalších organizací a institucí regionálního rozvoje. Regionálního managementu Coburger Land působí jako:

- koncepční a strategický iniciátor rozvojových procesů,
- nositel vlastních projektů,

- spolehlivý partner zapojený do sítí dalších iniciativ.

Jak již bylo uvedeno, regionální management Coburger Land je relativně novým regionálním managementem, který byl založen v roce 2010. Doposud prošel třemi vývojovými fázemi podpory ze strany Státního ministerstva financí a zemského rozvoje (1. fáze 2010–2013, 2. fáze 2013–2015 a 3. fáze 2015–2018).

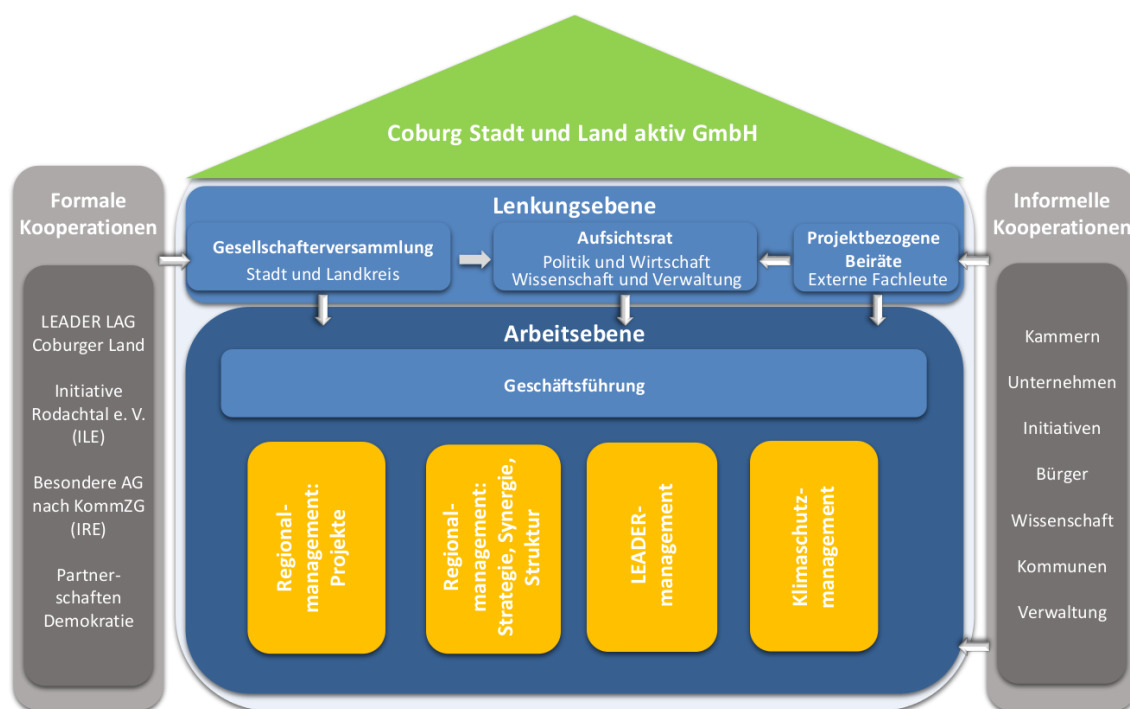
V rámci vymezeného území úzce spolupracuje s místní akční skupinou *LAG Coburg Stadt und Land aktiv e.V.* a s iniciativou *Rodachtal*.

Po zvážení celé řady možných právních forem (zapsaný spolek, účelové sdružení, účelový svaz a další), byla ve spolupráci s Bavorským státním ministerstvem hospodářství, dopravy, infrastruktury a technologie, resp. s Vládou Horních Franků jako nejvhodnější vybrána forma společnosti s ručením omezeným. Společnost nese oficiální název *Coburg Stadt und Land aktiv GmbH*.

V čele společnosti *Coburg Stadt und Land aktiv GmbH* stojí valná hromada, která se skládá ze dvou společníků – statutárního města a okresu Coburg, přičemž primátor města Coburg je vždy předsedou valné hromady.

Dozorčí rada kontroluje činnost společnosti a je zároveň poradním orgánem valné hromady. Mezi další úkoly dozorčí rady patří přinášení informací z regionu a nadřízených institucí do společnosti a působit jako multiplikátor pro regionální management. Dozorčí rada má 19 členů, z nichž osm disponuje hlasovacím právem. Předsedá jí zemský rada (*Landrat*) okresu Coburg. Kromě dalších zástupců města a okresu Coburg, jsou členy dozorčí rady také Vysoké školy Coburg (*Hochschule Coburg*), Řemeslné komory Horní Franky (*HWK Oberfranken*), úřadu práce (*Agentur für Arbeit*), destinačního managementu "*Tourismus Coburg*", Průmyslové a řemeslné komory Coburg (*IHK zu Coburg*), Bavorského sněmu obcí (*Bayerischer Gemeindetag, Kreisverband Coburg*) a iniciativy *Initiative Rodachtal e. V.*

Obrázek 11-5: Organizační uspořádání regionálního managementu Coburger Land



Zdroj: internetové stránky Regionálního managementu Coburger Land, 2015

Pro zabezpečení specifických úkolů nebo přípravu a realizaci projektů využívá regionální management také služeb poradního sboru a externích odborníků.

Na operativní úrovni vede společnost jednatel, který je jmenován valnou hromadou a je zodpovědný za realizaci všech projektů. Jeho spolupracovníky (podřízenými) jsou regionální manažer a projektoví manažeři. Všichni pracovníci vykonávají svoji práci v rámci stěžejních rozvojových oblastech, které jsou definované v regionální rozvojové koncepci.

Stěžejní oblasti rozvoje. Pro projektové období 2013–2015 odsouhlasili klíčoví aktéři následující rozvojové priority (u jednotlivých oblastí jsou dále uvedeny příklady konkrétních aktivit):

Komunikace a strategie:

- kontinuální aktualizace strategie regionu Coburg "Perspektive 2020" ve spojení s evaluací realizovaných projektů,
- vypracování společné marketingové strategie města a okresu Coburg,
- spolupráce při přípravě žádosti do programu LEADER pro místní akční skupinu Coburger Land a jiné.

Prostor pro život a bydlení:

- lepší propagace kvality života v okrese Coburg v návaznosti na marketingovou strategii města a okresu Coburg,
- zaměření se na lokální doplňkové eventy, posilující regionální identitu a soudržnosti.

Cestovní ruch:

- management projektu "*FahrRAD & Fitness*" (ve spolupráci s iniciativou Rodachtal) pro rozvoj aktivního turismu,
- rozvoj turistických produktů z pověření společnosti *Tourismus Coburg*,
- další vzdělávání a zvyšování kvality pro poskytovatele služeb cestovního ruchu.

Hospodářství:

- finanční podpora regionálního hospodářství prostřednictvím projektů (např. přiblížení nabídky řemeslnických služeb pro domácnosti),
- opatření pro zajištění a přilákání odborných pracovních sil – podle potřeb hospodářských komor a poskytovatelů dotací.

Vzdělávání:

- vybudování regionálního e-learningového kompetenčního centra v rámci mimoškolní odborné přípravy,
- vybudování a správa regionálního Portálu dalšího vzdělávání Coburger Land a další.

Výše představené aktivity, obsažené v akčním plánu, zohledňují dlouhodobou a kontinuální spolupráci mezi městem a okresem Coburg v oblasti předškolního a školního vzdělávání, jakož i v oblasti klasické podpory hospodářství, resp. společného marketingu cestovního ruchu. V rámci těchto aktivit se regionální management zaměřuje na doposud poněkud opomíjené nebo pouze málo rozpracované rozvojové oblasti, které byly identifikovány jako prioritní rozvojové oblasti s vysokou důležitostí. Dále se regionální management zabývá dalším vzděláváním a mimoškolní a odbornou přípravou. V rámci ekonomického rozvoje se snaží přilákat a zajistit odborné pracovní síly. V neposlední řadě patří mezi stěžejní aktivity vývoj turistických produktů a podpora zvyšování kvalifikace poskytovatelů služeb.

Personální obsazení. V rámci identifikovaných rozvojových oblastí byla vykalkulována následující průměrná týdenní personální potřeba: komunikace a strategie (3,25 člověkodne/týden), oblast „život a bydlení“ (2,25 člověkodne/týden), cestovní ruch (3,00 člověkodny/týden), hospodářství (3,50 člověkodne/týden) a vzdělávání (2,75 člověkodne/týden). Celkem je tedy na aktivity regionálního managementu potřeba 14,75

člověkodnů týdně, což odpovídá přibližně třem pracovním silám zaměstnaných na plný úvazek.

- regionální manažer v roli vedoucího projektu (cca 0,85 úvazku), který kromě toho vykonává funkci jednatele společnosti
- další odborní spolupracovníci (požadavek: vysokoškolské vzdělání; cca 1,5 úvazku),
- asistentka (cca 0,5 úvazku).

Regionální manažer je platově zařazen podle spolkové kolektivní smlouvy pro zaměstnance ve veřejné správě (tarif Západ) do platové skupiny 14 (platový stupeň 6), což představuje hrubou mzdu ve výši 5.287,81 €, resp. čistou mzdu ve výši 3.343,36 €³⁴. Pozice odborných pracovníků jsou zařazeny na základě výše uvedené kolektivní smlouvy do platové skupiny 11 (platový stupeň 2 / 3), což představuje hrubou mzdu ve výši 3.298,69 € / 3.537,14 €, resp. čistou mzdu ve výši 2.247,89 € / 2.372,32 €. Pozice asistentky je pak zařazena do platové skupiny 6 (platový stupeň 1 - 3). To odpovídá hrubé mzdě ve výši 2.181,97 € – 2.530,94 €, resp. čisté mzdě ve výši 1.633,87 € – 1.835,99 €.

Při výpočtu ročních personálních nákladů lze pak konstatovat, že regionální management Coburger Land potřebuje na své pracovníky nejméně 126.403,90 €.

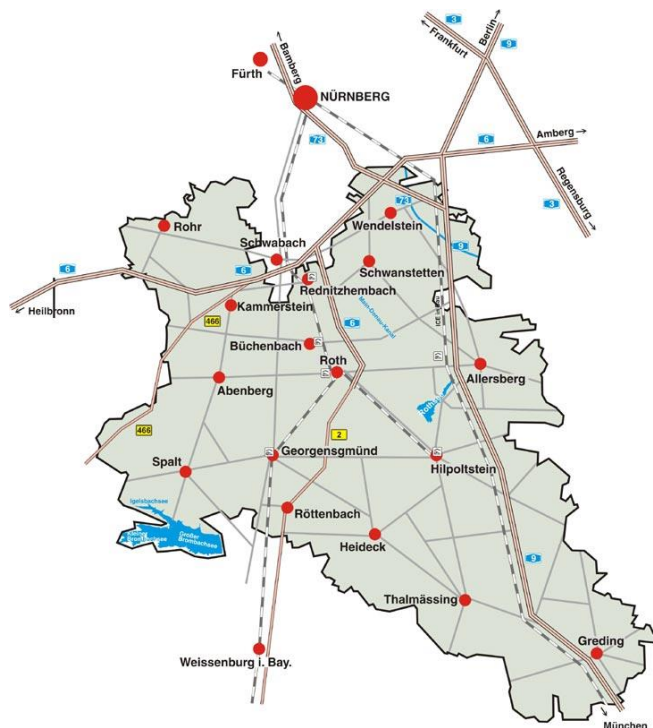
Způsob financování. Hlavní zdrojem financování regionálního managementu Coburger Land jsou veřejné prostředky poskytované statutárním městem a okresem Coburg. Další významné dotační zdroje poskytuje Bavorské státní ministerstvo hospodářství, infrastruktury, dopravy a technologie. V roce 2014 poskytlo ministerstvo prostředky ve výši 85 tisíc €, a to na základě směrnice o finanční podpoře regionálních managementů. Při schvalování výroční zprávy společnosti *Coburg Stadt und Land aktiv GmbH* za rok 2015 činily celkové náklady na provoz společnosti ve výši 274.920,03 €, což znamená, že město okres Coburg se na financování společnosti podílely z 69,1 %. Uvedené prostředky byly využity jak na kofinancování projektu podpořeného ministerstvem, tak na realizaci konkrétních projektů, které společnost realizovala na svoji vlastní zodpovědnost.

Projekty. V současné době (2015) se společnost podílí na realizaci více jak 14 projektů, které jsou v souladu se stanovenými rozvojovými oblastmi. Od svého založení realizovala společnost dalších 16 projektů, které jsou již ukončeny. Mezi úspěšné projekty lze zařadit např. projekt *"Kinosommer on tour"*, který se týká promítání filmů pod širým nebem. Projekt se poprvé konal v roce 2012 na třech místech regionu *Coburger Land* (Rödental, Neustadt a Bad Rodach) a byl mezi občany tak oblíbený, že se začal postupně rozšiřovat (v roce 2015 se promítalo již na sedmi místech) a stal se každoroční záležitostí. Díky spolupráci regionálního managementu s obcemi, rádiem EINS a místními sponzory se navíc podařilo zajistit, aby návštěvníci nemuseli hradit žádné vstupné. V oblasti cestovního ruchu je pak nutné zmínit projekt, jehož cílem je vypracování koncepce *"FahrRAD & Fitness im Rodachtal und Coburger Land"*, která by se měla zaměřovat na vytvoření nabídky a poskytování služeb nejen pro cykloturisty, ale také pro návštěvníky v oblasti hotelnictví, pohostinství a lázeňství.

³⁴ Údaje platné v roce 2015.

Případová studie - Regionální management okresu Roth (*Regionalmanagement im Landkreis Roth*)

Okres Roth se nachází v jihovýchodní části vládního kraje Střední Franky (*Mittelfranken*) a zaujímá území 895 km². V roce 2014 zde v 6 městech, 4 městysech a 6 obcích žilo přibližně 124 tisíc obyvatel.



Okres Roth se vyznačuje značnými územními rozdíly mezi severní a jižní částí. Zatímco sever okresu profituje z dobrého napojení na aglomeraci Nürnberg – Fürth – Erlangen, jižní část má spíše charakter periferní venkovské oblasti. Hustota zalidnění je na severu větší než 2000 obyvatel/km², zatímco v jižní části je menší než 70 obyvatel/km². Při dotazníkovém šetření podniků provedeném Průmyslovou a hospodářskou komorou v Norimberku (*IHK Nürnberg*) v roce 2014³⁵ se ukázalo, že podniky jsou v tomto okrese velmi spokojeni s dopravní infrastrukturou a kvalitou. Naopak nejvíce postrádají

kvalifikované pracovní síly včetně vedoucích pracovníků, což souvisí se společenskými demografickými změnami.

Právě překonávání (eliminace) následků spojených s demografickými změnami je hlavním cílem regionálního managementu okresu Roth pro dotační období 2016–2018. Strategickým cílem regionálního managementu je zvyšování konkurenceschopnosti regionu pomocí cílených impulsů v rámci prioritních rozvojových oblastí. Posláním organizace je hlavně podpora vlastních iniciativ regionálních aktérů.

Organizační uspořádání. Regionální management okresu Roth vznikl v roce 2010 a vzhledem k potřebě koordinace a mezioborového překrývání činností, byl organizačně integrován (zabudován) do stávající struktury okresního úřadu (*Landratsamt*), a to v rámci štábního útvaru LR 5 Rozvoj okresu (*Kreisentwicklung*), který je kompetenčně přímo řízen zemským radou (*Landrat*).

³⁵ <http://www.sisby.de/de/Anhaenge/standortumfrage-2014-lkr.-roth.pdf>

Obrázek 11-6: Umístění regionálního managementu Roth v rámci zemského úřadu



Zdroj: vlastní zpracování podle Landkreis Roth, 2015

Velkou výhodou regionálního managementu, který je organizačně začleněn do struktury okresního úřadu, je skutečnost, že se nachází v "centru dění", je u zdroje aktuálních informací a může přizpůsobovat své záměry s potřebami ostatních odborů okresního úřadu, resp. s poskytovateli dotací. Z evaluační zprávy bavorských regionálních managementů (2013) jednoznačně vyplývá, že organizační umístění regionálního managementu na okresním úřadě se v průběhu let osvědčilo a lze jej označit jako nejlepší možnou variantu. Představitelé takových regionálních managementů nemusí hledat externí zdroje, mohou se (finančně zajištění) věnovat vytváření kooperačních sítí. Mohou se bez problémů účastnit jednání různých pracovních skupin a rozhodovacích orgánů a působit tak na klíčové regionální aktéry – na zástupce obcí a měst, hospodářských a řemeslných komor, podniků, vzdělávacích institucí, organizací cestovního ruchu a podobně.

Kontrolním orgánem regionálního managementu Roth je čtrnáctičlenná řídicí skupina, která stanovuje prioritu a pořadí realizovaných projektů. Řídicí skupina také každoročně kontroluje (evaluuje) akční plán, resp. realizované projekty. Členy jsou: zemský rada okresu Roth, vedoucí odboru pro rozvoj okresu Roth, jednatel společnosti *Kreishandwerkerschaft Mittelfranken-Süd*, předseda představenstva *Raiffeisenbank Roth-Schwabach eG.*, člen představenstva *Sparkasse Mittelfranken-Süd*, jednatel společnosti *Unternehmerfabrik Landkreis Roth GmbH*, předseda *IHK-Gremium Roth*, jednatelka místní akční skupiny *LAG ErLebenswelt Roth e.V.* a v neposlední řadě starostové šesti obcí a měst (obec *Büchenbach*, městys *Allersberg* a *Thalmässing* a města *Roth*, *Hilpoltstein* a *Spalt*).

Prioritní oblasti rozvoje. Pro projektové období 2009–2012 bylo v rámci regionální rozvojové koncepce identifikováno následujících sedm klíčových rozvojových oblastí:

- Demografie a sociální oblast,
- Zdraví a kvalita života,
- Vzdělávání a věda,
- Hospodářství a prostorová struktura,
- Energie,
- Regionální kooperace a sítě,

- Regionální identita, informování a komunikace.

Personální obsazení. Aktivita regionálního managementu okresu Roth vykonávají dva pracovníci okresního úřadu, zaměstnaní na plný pracovní úvazek. Tito pracovníci byli zpočátku platově zařazeni podle spolkové kolektivní smlouvy pro zaměstnance ve veřejné správě (tarif Západ) do platové skupiny 12 (platový stupeň 1), což představuje hrubou mzdu ve výši 2.714,05 €, resp. čistou mzdu ve výši 1.886,85 €³⁶. Podle zvyklostí vyplývajících z kolektivní smlouvy (zvyšování platu podle počtu let ve veřejné správě) činila v roce 2015 hrubá mzda regionálního manažera přibližně 3.897,74 €, tj. čistá mzda činila 2.557,97 €. Celkové náklady na pracovníky regionálního managementu v letech 2009–2012 jsou zaznamenány v tabulce 3.

Způsob financování. Regionální management Roth je, podobně jako většina regionálních managementů, do roku 2015 financován z 50 % z dotačních prostředků Bavorského státního ministerstva hospodářství, médií, energií a technologií v rámci programu na podporu regionálních managementů. Pro projektové období 2010–2012 byl sestaven rozpočet, ve kterém byly kalkulovány personální náklady, kancelářské a administrativní náklady (byly uplatněny pouze jednou při zřizování kanceláře), věcné náklady, cestovní náklady, náklady na účast na jednáních, náklady na externí experty a práci s veřejností (viz tabulka 11-1).

Tabulka 11-1: Rozpočet regionálního managementu okresu Roth

Položka nákladů	Popis položky	2010	2011	2012
Personální náklady	2 pracovníci	78.163 €	86.774 €	86.774 €
Kancelářské a administrativní náklady	vybavení kanceláře (nábytek, PC, telefon, atd.)	7.500 €	---	---
Cestovní náklady	cca 15.000 km / rok (1 km = 0,30 €)	4.500 €	4.500 €	4.500 €
Věcné náklady	Telefon, kopírování, poštovné, účetnictví apod.	1.000 €	1.000 €	1.000 €
Náklady na účast na jednáních	10 jednacích dnů / rok (1 den = cca 100 €)	1.000 €	1.000 €	1.000 €
Práce s veřejností	Vytvoření internetových stránek (3.000 €), prezentace výsledků, propagační materiály, tiskové konference	10.500 €	7.500 €	7.500 €
Náklady na externí experty	5 konzultací / rok (1 konzultace = cca 1.000 €)	5.000 €	5.000 €	5.000 €
Celkem		107.663 €	105.774 €	105.774 €
Celkem za roky 2010–2012		319.211 €		
Dotace 50 %		159.605 €		

Zdroj: vlastní zpracování podle Regionální koncepce rozvoje regionálního managementu Roth, 2015

Z uvedeného rozpočtu vyplývá, že regionální management Roth pracoval v období 2009–2012 s celkovými náklady ve výši 319.211 €, přičemž 50 % nákladů bylo hrazeno z rozpočtu Bavorského státního ministerstva hospodářství, médií, energie a technologií. Druhá polovina rozpočtu byla spolufinancována z veřejných prostředků okresu Roth.

Projekty, které realizuje regionální management Roth, jsou odsouhlasovány s regionálními aktéry. K úspěšně zrealizovaným projektům patří např. projekty v oblasti vzdělávání a trhu práce: Pracovní společenství škola - hospodářství (*Arbeitskreis Schule-Wirtschaft*), podnikatelské komunikační fórum (*Dialogforum Wirtschaft*), školící

³⁶ Údaje platné v roce 2009.

program Regionální trénink v přípravě na pohovor (*Regionale Bewerbungstraining*) nebo burza pracovních míst pro absolventy (*Ausbildungsplatzbörse*), realizovaná v úzké spolupráci s *IHK Gremium Roth* a místními podniky.

V oblasti „energie“ byla vytvořena energetická koncepce okresu Roth, do jejíž přípravy byly zapojeny všechny obce. Jejím cílem je využití regionálního potenciálu v oblasti obnovitelných zdrojů energie, zejména lesního bohatství.

V nadcházejícím programovém období 2016–2018 budou podporovány a realizovány projekty v následujících oblastech:

- demografické změny (zejména přizpůsobení infrastruktury a podpora zajišťování veřejných služeb),
- inovace a konkurenceschopnost (zejména digitalizace, zajišťování odborných pracovních sil, spojení rodiny a zaměstnání, vzdělávání a kvalifikace),
- regionální identita (zejména regionální zdroje a produkty, vytváření sítí a utváření partnerství mezi městem a venkovem).

Případová studie - Regionální management regionu Hesselberg (*Regionalmanagement Region Hesselberg*)

Region Hesselberg leží na území dvou okresů, resp. vládních krajů: na území okresu *Ansbach*, patřícímu k vládnímu kraji Střední Franky (*Mittelfranken*) a na území okresu *Donau-Ries*, patřícímu k vládnímu kraji Švábsko (*Schwaben*).

REGION HESSELBERG



Rozprostírá se na ploše 769 km². Žije v něm cca 69 tisíc obyvatel (přibližně 35 % obyvatel okresu Ansbach). Region Hesselberg byl pojmenován podle stejnojmenné hory, která je nejvyšším bodem vládního kraje Střední Franky (*Mittelfranken*) o nadmořské výšce 689 m nad mořem. Jeho území křižují dvě dálnice, tři spolkové silnice a další státní bavorské silnice, které jsou v současné době částečně ve výstavbě.

Z pohledu hospodářské struktury disponuje region Hesselberg širokou základnou malých a středních podniků v oblasti řemeslné výroby, obchodu, průmyslu a služeb. Jako příklad lze uvést podniky z oblasti zpracování skla, elektroniky, technologie na zpracování plastů, dřevařského průmyslu, nábytkářství či mechatroniky. Za zmínku stojí také oblast obnovitelných zdrojů energie.



Okres Ansbach inicioval (s finančním příspěvkem ministerstva) vznik regionálního managementu, aby došlo k posílení regionálního rozvoje na tomto zájmovém území. Pro nově vzniklou organizaci byla společností *Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART)* zpracována regionální rozvojová koncepce, která identifikovala prioritní strategické cíle a rozvojové oblasti. Posláním regionálního

managementu je v této souvislosti především propojování (síťování) regionálních aktérů z oblasti hospodářství, vědy a dalších oblastí.

Organizační uspořádání. Rozvoj regionu Hesselberg je založen na třech pilířích, které představují tři kooperující organizace: Rozvojová společnost regionu Hesselberg s.r.o. (*Entwicklungsgesellschaft Region Hesselberg mbH*), místní akční skupina regionu Hesselberg (*Lokale Aktionsgruppe Region Hesselberg e.V.*) a Podnikatelská síť regionu Hesselberg, a.s. (*Unternehmernetzwerk Region Hesselberg AG*).

Obrázek 11-7: Tři pilíře rozvoje v regionu Hesselberg



Zdroj: Region Hesselberg, 2015

Rozvojová společnost regionu Hesselberg, s.r.o. (*Entwicklungsgesellschaft Region Hesselberg mbH*) byla založena v roce 1999. Její původní funkce spočívala v tom, aby realizovala schválenou regionální rozvojovou koncepci. O rok později (2000) byla zřízena kancelář regionálního managementu, která byla včleněna do organizační struktury této společnosti. Posláním společnosti je ekonomický rozvoj regionu, zlepšení dopravní infrastruktury, rozvoj nových technologií, posilování cestovního ruchu a podpora při vytváření pozitivního image regionu. Další významnou oblastí je zvyšování kvalifikace a vzdělávání.

V roce 2001 byla založena místní akční skupina *Lokale Aktionsgruppe Altmühl-Wörnitz e.V.*³⁷, která především usiluje o zachování a udržitelný rozvoj přírody a krajiny, zlepšování sociálních podmínek pro život v regionu, posilování regionální identity, ekologicky orientovaný rozvoj regionu a ochrana životního prostředí. Ke stěžejním úkolům místní akční skupiny patří dále zpracování a koordinace strategie udržitelného rozvoje, vytváření sítí mezi místními a regionálními aktéry a iniciativami, posilování spolupráce na různých úrovních a podpora zvyšování kvalifikace obyvatel.

Třetí pilíř regionálního managementu regionu Hesselberg tvoří společnost *Region Hesselberg AG e.V.*, která vznikla v roce 2004. Jedná se o zájmové sdružení (společnost) firem, které se chtějí podílet na rozvoji regionu Hesselberg. Tato společnost využívá synergií všech zapojených aktérů při vytváření pozitivního image regionu, při podpoře a

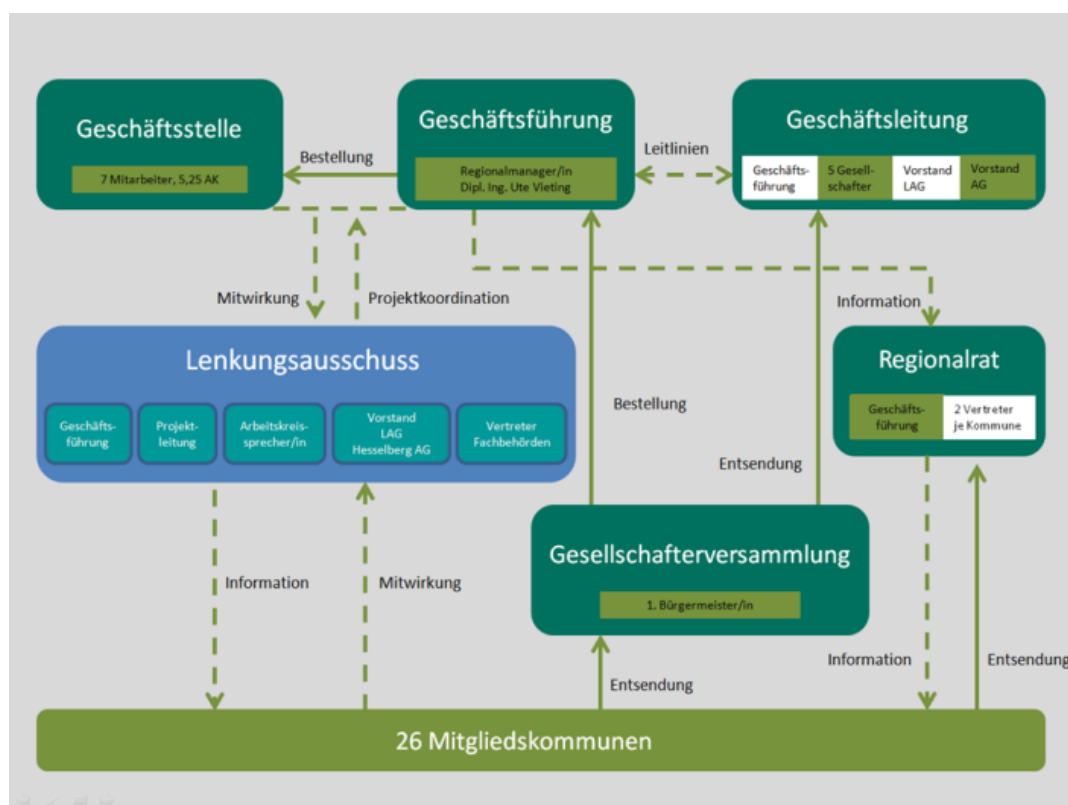
³⁷ V roce 2014 byla místní akční skupina přejmenována na *Lokale Aktionsgruppe Region Hesselberg e.V.*

rozvoji nových technologií, zvyšování konkurenceschopnosti, interní a externí komunikaci a při spolupráci podnikatelské sféry.

Díky společné kanceláři jsou výše uvedené „pilíře“ mezi sebou dobře propojeny a jejich vzájemná účast na zasedáních pořádaných jednotlivými organizacemi zaručuje, že v regionu dochází k efektivnímu přenosu informací napříč různorodě zaměřeným pracovním skupinám. Cílem této vzájemné výměny informací je, aby se "správné informace dostávaly ke správným lidem".

V následujícím textu bude přiblížena organizační struktura společnosti *Entwicklungsgesellschaft Region Hesselberg mbH*, neboť právě tato společnost je zodpovědná za aktivity regionálního managementu. Rozvojová společnost je velmi aktivní. V čele stojí jednatelka. V kanceláři dále pracuje šest spolupracovníků (5,25 přepočtených zaměstnanců). Vedení společnosti je složeno s vedoucí kanceláře (jednatelka), pěti společníky, předsedy místní akční skupiny *LAG Region Hesselberg e.V.* a předsedy společnosti *Region Hesselberg AG e.V.* Na rozhodování o dalším směřování regionálního managementu regionu Hesselberg se podílí řídicí výbor a regionální rada (poradní orgán), která představuje místo, kde je možné propojovat a koordinovat zájmy regionálních aktérů.

Obrázek 11-8: Organizační uspořádání *Entwicklungsgesellschaft Region Hesselberg mbH*



Zdroj: Region Hesselberg, 2015

Prioritní rozvojové oblasti. Od roku 2001 je v regionu Hesselberg každých šest let sestavována regionální koncepce rozvoje, ve které jsou stanoveny stěžejní oblasti rozvoje pro dané období a zároveň jsou identifikovány projekty, které mají být realizovány. Některé realizované projekty na sebe navazují, jsou mezi sebou propojovány

(integrovány) nebo jsou dále rozvíjeny. Vybrané klíčové (vlajkové) projekty jsou často převzaty do „dalšího“ plánovacího období, v němž se jejich realizace přizpůsobuje (dává do souladu) definovaným cílům pro dané období. Jako příklad lze uvést projekt Francké mostové stezky (Fränkische Moststraße), která začal být realizován v roce 2005, přičemž pro období 2014–2020 je naplánována inovace této stezky.

V projektovém období 2007–2013 byly na základě SWOT analýzy při tvorbě regionální rozvojové koncepce identifikovány následující prioritní rozvojové oblasti:

- hospodářství,
- cestovní ruch,
- zemědělství a lesnictví,
- nové technologie, regionální energie,
- krajina, příroda a životní prostředí,
- kultura, image, identita,
- vzdělání, kvalifikace, pracovní trh,
- sociální oblast,
- sídelní struktura, infrastruktura,
- regionální management.

Regionální rozvojová koncepce pro plánovací období 2014–2020 stojí na těchto třech prioritních oblastech:

- demografické změny,
- inovace a konkurenceschopnost,
- sídelní rozvoj.

Způsob financování. Při pohledu na organizační uspořádání regionálního managementu regionu Hesselberg je nutné se na způsob financování podívat strukturovaně (odděleně). Jak již bylo uvedeno, regionální management regionu Hesselberg tvoří tři organizace (viz výše), přičemž organizací zodpovědnou za aktivity regionálního managementu je Rozvojová společnost regionu Hesselberg s.r.o. odpovědná společnost (*Entwicklungsgesellschaft Region Hesselberg mbH*). Aktivity kanceláře této společnosti jsou hrazeny z členských příspěvků členských obcí a měst (příspěvek 1 € na obyvatele) a z prostředků dotačního programu Bavorského státního ministerstva financí a zemského rozvoje, v rámci programu na podporu regionálních managementů (podpora z prostředků Svobodného státu Bavorsko může v programovém období 2015-2018 činit až 100 tisíc € ročně). V programovém období EU 2007–2013 činily všechny veřejné dotace (z prostředků EU a Svobodného státu Bavorsko) přibližně 42 %. Ostatní část tvořily členské příspěvky, vlastní příjmy apod.

Kancelář zabezpečuje také některé aktivity místní akční skupiny (její manažerskou funkci), vykonávanou pracovníky kanceláře. Tyto aktivity jsou částečně financovány z programu LEADER.

Náklady na činnost regionálního managementu tvořily v plánovacím období 2007–2013 celkem 1.308.000 € (jejich struktura viz tabulka 11-2). To znamená cca 187 tisíc € ročně.

Tabulka 11-2: Struktura nákladů na realizaci regionálního managementu v region Hesselberg

Popis položky	Období 2007–2013
Regionální management	760.000 €
Management místní akční skupiny	500.000 €
Profesionalizace kompetenční sítě "Regionalmanagements in Bayern"	48.000 €
Celkem	1.308.000 €

Zdroj: REK 2007–2013, Hesselberg

Projekty. Financování jednotlivých rozvojových projektů je ve většině případů realizováno prostřednictvím dotačního programu Evropské unie LEADER+. Některé projekty jsou spolufinancovány také z prostředků krajské vlády Středních Franků. Pro představu, v programovém období 2007–2013 byl v jednotlivých prioritních oblastech realizováno následující počty projektů: hospodářství (11 projektů), cestovní ruch (5), zemědělství a lesnictví (1), nové technologie, energie (3), krajina, příroda a životní prostředí (2), kultura, image, identita (5), vzdělání, kvalifikace a pracovní trh (3), sociální oblast (1), sídelní struktura, infrastruktura (8) a regionální management (2).



Z několika desítek projektů je na tomto místě nutno představit klíčový projekt "Fränkische Moststraße" (Francká stezka moštu), jehož cílem bylo v programovém období 2007–2013 vytvořit z tohoto projektu vlajkový projekt cestovního ruchu v regionu a zároveň posílit regionální identitu v očích místních občanů. Tento projekt byl zahájen v roce 2004, v následujícím roce 2005 pak bylo založeno zájmové sdružení „Fränkische Moststraße“. V roce 2006 se první informační akce pro veřejnost zúčastnilo přibližně 300 osob. Následně na to byla založena pracovní skupina, jejímž úkolem bylo zajištění sběru relevantních dat, informací a projektových myšlenek od představitelů spolupracujících obcí a dalších regionálních aktérů. Jedním z prvních realizovaných opatření bylo slavnostní zahájení činnosti moštovny *Kappelbuck*. Francká stezka moštu je dnes zaběhnutou marketingovou a prodejní značkou regionu Hesselberg. Na tomto projektu se podílí moštárny z více jak třiceti obcí regionu Hesselberg (včetně několika obcí z okolí), které společně vytvářejí tzv. moštové stanice (ovocné sady, moštárny, palírny, občerstvení, kulturní představení atd.). Pravidelné festivaly moštu, které se v průběhu následujících let konaly, a jejich hojná návštěvnost ukazují, že obyvatelstvo se identifikovalo s tématem pěstování ovoce v regionu a tato identifikace s sebou následně přinesla zvýšení turistické nabídky. V relativně krátkém časovém horizontu se zájmovému sdružení *Fränkische Moststraße* podařilo realizací několika projektů dokázat, že využití přírody a místní krajiny může znamenat zvýšení výkonnosti regionálního hospodářství. Vlajkový projekt "Fränkische Moststraße" se vyznačuje integračním charakterem a kooperativními přístupy. Důležitým faktorem při tom bylo, že se podařilo zapojit místní obyvatelstvo do konkrétních aktivit (např. sázení ovocných stromů, soutěž o nejlepší recept, slavnostní akce, sběr ovoce apod.). Tato skutečnost zcela odráží myšlenku regionálního managementu, který je založen na participaci regionálních aktérů při určování dalšího vývoje daného regionu.

12. Příklady meziobecní spolupráce z Rakouska

Tak jako v ostatních německy hovořících zemích, i v Rakousku je otázka meziobecní spolupráce úzce spojena se zaváděním regionálních managementů, tzn. nadmístních (nadobecních) organizačních struktur, jejichž cílem je prohlubování vzájemné spolupráce mezi významnými místními a regionálními aktéry.

Myšlenky regionálního managementu se v Rakousku uplatňují již téměř čtyřicet let. Prvotním impulsem, podobně jako ve Švýcarsku, byla snaha podpořit rozvoj periferních, především horských, venkovských a strukturálně slabých regionů. Na počátku osmdesátých let minulého století začaly vznikat první instituce regionálního managementu (v regionu Waldviertel a jinde), a to iniciativou ze zdola. Tyto iniciativy většinou začaly být později podporovány prostřednictvím speciálních programů, které řídil Úřad spolkového kancléře, který má v kompetenci koordinaci rakouské regionální politiky. V roce 1983 vzniklo Rakouské sdružení pro samostatný regionální rozvoj (ÖAR) jako organizace zastřešující nejružnější rozvojová sdružení. Jeho aktivity se postupně přesunuly od projektového managementu k regionálnímu poradenství, předávání informací a znalostí regionálním managementům ve snaze podpořit endogenní regionální rozvoj.

Po vstupu Rakouska do Evropské unie (1995) vzniklo z iniciativy Úřadu spolkového kancléře 21 regionálních managementů, takže dnes v Rakousku existuje 34 regionálních managementů, které prakticky pokrývají území celého Rakouska. Jejich hlavním úkolem je realizace podpory Evropské unie. Při vzniku těchto regionálních managementů bylo částečně využito již existujících organizací (iniciativ). Územní působnost jednotlivých rakouských managementů je dosti různorodá. Vždy záleží na příslušné zemské vládě, která je za regionální rozvoj zodpovědná, jak bude myšlenku regionálního managementu aplikovat. Také zemské vlády se většinou podílejí na spolufinancování regionálních managementů.

Regionální managementy v Rakousku často zabezpečují některé úkoly místních akčních skupin LEADER+, takže jejich představitelé se nemusí zabývat manažerskými procesy, ale mohou se soustředit na realizaci vlastních projektů.

Typickým modelem financování regionálního managementu v Rakousku, je společné financování institucemi v regionu, zemských vlád, prostředků Evropské unie a vlastních příjmů regionálního managementu. Závisí na jednotlivých organizačních modelech a strategiích vlád spolkových zemí, jaký je podíl jednotlivých forem financování. Organizačně jsou regionální managementy většinou obecně prospěšnými sdruženími nebo v menší míře společností s ručením omezením. Výhodou společností s ručením omezením je možnost dosahování zisku, a jeho případné použití pro financování ztrát v dalších letech.

Z hlediska personálního obsazení jsou rakouské instituce regionálního managementu relativně dobře vybavené, v porovnání např. s managementy německými anebo švýcarskými. Většinou zaměstnávají tým 2-10 pracovníků, v závislosti na počtu realizovaných projektů a činností, resp. objemu disponibilních finančních prostředků.

Kromě vytváření strategických rozvojových dokumentů, jsou pro rakouská rozvojová sdružení typické projekty z oblasti zpracování dřeva, zemědělství, ekologie a informačních technologií. K typickým projektům patří např. zavádění internetu do

malých obcí, pomoc při vytváření webových stránek a podpora práce z domova, aby pracovní síly nemusely dojíždět každý den do metropolí a zůstávaly co nejvíce v regionu atd.

Projekty, které jsou realizovány, mají výrazně inovativní, ekologický a intermediární charakter. Pomáhají s investicemi zvláště menším firmám a zemědělcům, kteří by je pomocí vlastních prostředků nedokázali realizovat. Často je také podporováno využívání alternativních zdrojů energie.

V Rakousku se můžeme setkat se dvěma vývojovými typy regionálního managementu. Jak s regionálním managementem, který byl iniciován „direktivně“ shora Úřadem spolkového kancléře, tak i regionální rozvojové iniciativy, které byly založeny „zdola“ samotnými představiteli regionů. Proto lze vypožarovat určité prolínání (územní, kompetenční) obou popsaných typů regionálních managementů. „Většinou ale mezi nimi nedochází k výraznějším konfliktům, neboť mají tendenci se vzájemně vyprofilovat tak, aby se svou činností spíše doplňovaly, než překrývaly“. Všichni aktéři si totiž uvědomují, že spolupráce institucí podporujících regionální rozvoj přináší do regionů více finančních prostředků.

K hlavním úkolům a cílům regionálních managementů v Rakousku patří:

- zpracování vizí a rozvojových konceptů pro mikroregiony,
- realizace regionálního poradenství, především v oblasti řemesel a průmyslu, živností, cestovního ruchu, zemědělství, energie, komunálního rozvoje,
- podpora nositelů projektů při jejich realizaci,
- vyhledávání nosných regionálních projektů, jejich iniciování a urychlování,
- vytváření diskusní platformy pro regionální výměnu informací,
- celoživotní vzdělávání v oblasti regionálního rozvoje, především pro regionální plánovače a regionální představitele,
- poradenství o podpůrných programech jako možnosti financování projektů.

Příklad spolkové země Niederösterreich (Dolní Rakousy)

Dolní Rakousy nebo i Dolní Rakousko (německy *Niederösterreich*) je spolková země na severovýchodě Rakouska, obklopující svým územím Vídeň, která byla do 31. prosince 1921 její součástí. Do roku 1920 patřily k Dolním Rakousům také nynější česká území Západní Vitorazsko, Valticko a Dyjský trojúhelník (tzv. *České Rakousy*). Dolnorakouskou metropolí je od roku 1986 Sankt Pölten (česky *Svatý Hypolit*). Předtím byla hlavním městem Vídeň. Od roku 1997 zasedá v Sankt Pöltenu i dolnorakouský zemský sněm.

Mikroregiony (*Kleinregionen*) jsou dobrovolnými kooperacemi obcí. Ve spolkové zemi Dolní Rakousy je předmětem spolupráce především oblast veřejných služeb a lokálního (komunálního) a regionálního rozvoje. Již koncem 80. let minulého století bylo v Dolních Rakousích podporováno vytváření mikroregionů, jako dobrovolná kooperace politických obcí. Strategickými tématy se staly veřejné služby (*Daseinsvorsorge*), veřejná správa a územní rozvoj. Cílem je zkvalitňovat služby občanům (*Bürgerservice*) prostřednictvím spolupráce obcí, dále realizace společných nadmístních projektů a přijímat společná územně-plánovací rozhodnutí.

Podporovány jsou v Dolních Rakousích malé regiony, které vznikají z vůle minimálně šesti územně souvisejících obcí s minimálním počtem 8 tis. obyvatel nebo minimálně tří obcí s 12 a více tisíci obyvateli, které musí územně souviset a nesmí mezi nimi zůstat „bílá místa“. Maximální počet spolupracujících obcí je 20. Důvodem je především skutečnost, aby si mikroregiony udrželi svoji identitu a byli co možná nejbližší svým občanům. Mikroregiony jsou podporovány zemskou vládou. Konkrétně se jedná o agendu Oddělení prostorového uspořádání a regionální politiky zemské vlády (*Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik der Niederösterreichischen Landesregierung*). Od roku 2015 o ně pečuje organizace *NÖ.RegionalGmbH*, jejímž zřizovatelem je *Landesrat für Wirtschaft, Tourismus und Sport*. Jedná se o jakousi zemskou rozvojovou agenturu, kterou vláda Dolních Rakous pověřila péčí o mikroregiony.

V roce 2015 v Dolních Rakousích existovalo mikroregionů, v rámci nichž spolupracovalo 486 z celkového počtu 573 obcí, to znamená 85 %. Z celkového počtu 60 mikroregionů se jich 14 nachází ve Waldviertelu, 12 Weinviertelu, 10 Industrieviertelu, 10 v regionu NÖ-Mitte a 14 v Mostviertelu. Hlavním důvodem jejich vzniku je úspora nákladů. Spolupráce se týká celé řady oblastí.

Poradenství a podpora mohou mikroregiony získat buď od zmíněného oddělení zemské vlády nebo od pracovníků (poradců) z organizace *NÖ.RegionalGmbH*. Poradenská a konzultační činnost se týká hlavně vzniku, zpracování a evaluace rozvojové strategie, tvorby projektů, různých odborných znalostí atd. Podpora je zaměřena na osm hlavních tematických oblastí:

- Mikroregionální identita a marketing – každý mikroregion by si měl vytvářet, rozvíjet a posilovat regionální identitu. Aby se obce, ale i obyvatelé a organizace působící v mikroregionu dokázali s mikroregionem identifikovat, slouží celá řada informačních a komunikačních nástrojů, a to jak směrem dovnitř, tak směrem navenek – propagace podnikatelských ploch, resp. pozice atraktivního místa pro bydlení).
- Veřejná správa a služby občanům – spoluprací v této oblasti není zpochybňována samostatnost obcí. Předmětem spolupráce je především otázka rozšiřování nabízených služeb a jejich specializace. Dále pak zvyšování kvality a také výměna informací a zkušeností mezi obcemi.
- Technická infrastruktura a prostorová mobilita – Technická infrastruktura (vodní a odpadové hospodářství, energetika), stejně jako dopravní infrastruktura výrazným způsobem ovlivňují životní standard a kvalitu života v mikroregionech. Nejedná se pouze o obyvatele, ale i o ekonomické subjekty. Jelikož se jedná o finančně náročné záležitosti, je i v tomto případě snaha o spolupráci a to jak při vyhledávání míst, výstavbě tak i při provozování technické infrastruktury.
- Zdravotnictví a sociální věci – se změnami v počtu a struktuře obyvatel souvisí celá řada trendů. Především v oblasti zdravotnictví a sociálních věcí se vytváří široké pole působnosti pro veřejný sektor. Obce jsou stále více žádány, aby přejímali tyto úkoly. Např. financování zařízení péče o děti, mládež a seniory, integrace atd. z hlediska dosahování vysoké kvality života pro každý mikroregion klíčovou záležitostí.
- Volný čas a rekreace – pro mnohé obyvatele mikroregionů a kvalitu jejich života je otázka možností trávení volného času velmi důležitá. Aby měli k dispozici širokou nabídku volnočasové a rekreační infrastruktury v dosažitelné vzdálenosti od místa bydliště. I z hlediska podnikatelského

prostředí hraje tento měkký lokalizační faktor. Jak při pořádání různých akcí, tak i při financování nákladné volnočasové infrastruktury, je mikroregionální spolupráce důležitá.

- Příroda a životní prostředí – potřeba obyvatel po intaktní (nedotčené) přírodě neustále stoupá. Zatížení životního prostředí se neomezuje pouze na administrativní hranice, ale je možné ho redukovat často pouze na nadmístní (nadobecní) úrovni. Jedná se hlavně o udržitelné využívání přírodních prostorů, které je jednou z nejvyšších priorit v činnosti mikroregionů.
- Ekonomika a trh práce. Obce se snaží vytvářet optimální, do budoucna orientované podmínky pro podnikatele a zaměstnance (pracovní a podnikatelské prostředí). Prostřednictvím investic v této oblasti se snaží podporovat vytváření pracovních míst v blízkosti bydliště lidí. Často je nutné vytvářet potřebnou kritickou masu nebo minimální vybavenost území, což je snazší v rámci kooperace, než kdyby je měla zajišťovat samostatně každá obec. Obce často vytvářejí společné ekonomické zóny a z čehož profitují nižšími náklady (vyššími výnosy).
- Územní rozvoj – obce jsou také hlavními aktéry v oblasti územního plánování (*örtliche Raumordnung*). Rakouská ústava jim přiděluje samostatnou působnost. Ve smyslu „uspořádaného rozvoje“ na regionální rovině je také velmi důležitá výměna prostorových rozvojových představ, aby bylo v mikroregionu dosaženo společně odsouhlasené prostorové a sídelní struktury a minimalizovány konkurenční vztahy mezi obcemi.

Za účelem specifikace obsahu meziobecní spolupráce si mikroregiony vytvářejí rozvojové koncepce (*Kleinregionale Entwicklungskonzepte*), které se začaly v Dolních Rakousích vytvářet již v polovině 80. let minulého století. Na základě společných zkušeností byla zpracována směrnice (*Richtlinie*) jak takové dokumenty vytvářet. Obsahem této směrnice je:

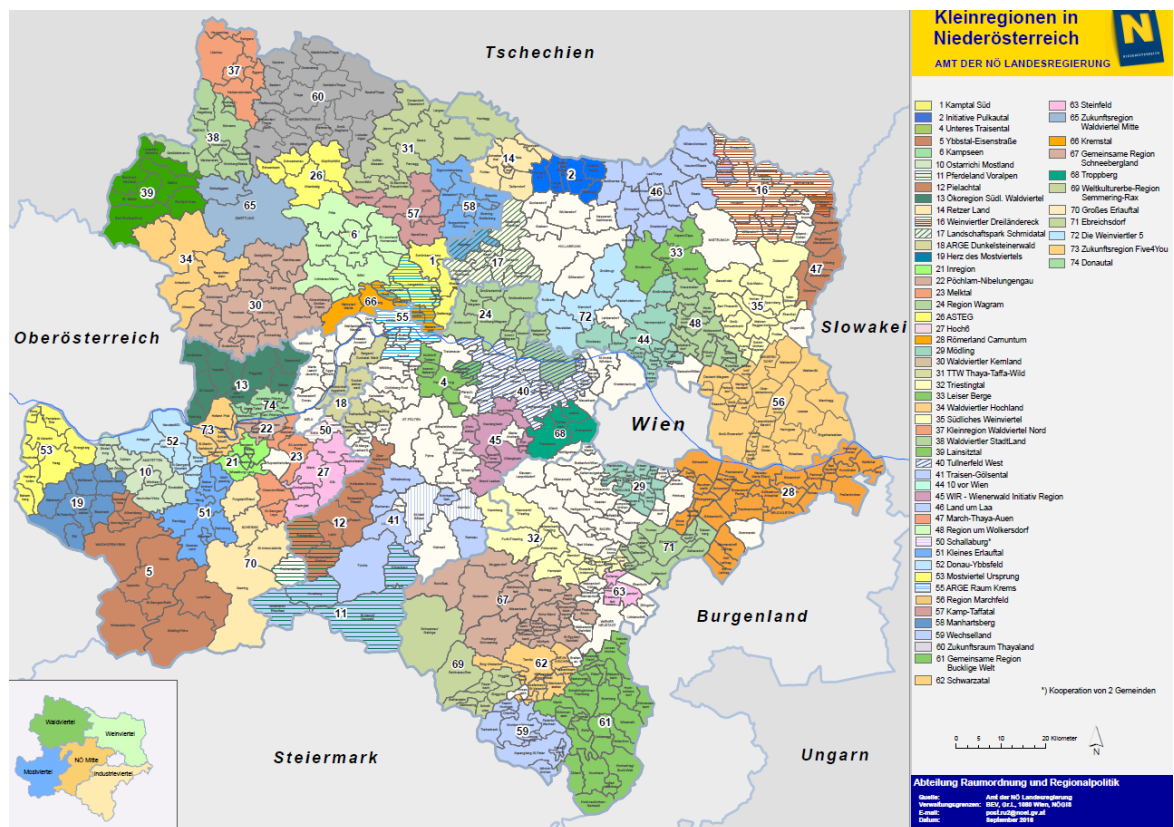
- obecné faktory ovlivňující klíčové oblasti spolupráce a cílové skupiny,
- tvorba rozvojových koncepcí,
- evaluace rozvojových koncepcí,
- tvorba mikroregionálních informačních brožur.

Úkolem mikroregionálních rozvojových konceptů je především působení v těchto oblastech:

- vytváření a zajišťování komunikace a spolupráce mezi obcemi,
- posilování mikroregionální identity,
- získávání zájemců o kontinuální spolupráci na plánovacích a realizačních procesech,
- tvorba společných vizí,
- realizace konkrétních projektů (aby se prohlubovala spolupráce).

V současné době (2015) existuje 47 mikroregionálních rozvojových konceptů.

Obrázek12-1: Mikroregiony v Dolních Rakousích



Zdroj: <http://www.noeregional.at/?kat=25&op=3&Angebot%20%20Schwerpunkte.&Kleinregionen>

Obecné fungování mikroregionů

Obecná ustanovení se týkají hlavních principů fungování mikroregionů, a to především princip dobrovolnosti, který se týká hlavně tvorby, schvalování a realizace regionálně relevantních cílů, strategií a opatření (jsou obsaženy v mikroregionální rozvojové koncepci).

Podmínkou jejich vzniku (a veřejné podpory) je jejich minimální, resp. maximální velikost (jak jsme o tom hovořili výše), a také existence společné organizace, která spolupráci zajišťuje. Výběr právní formy je pak otázkou cílů, které mikroregion sleduje a konkrétní výběr je ponechán na rozhodnutí spolupracujících subjektů.

V odstavci, který se týká priorit a cílových skupin, je uvedeno, že úkolem mikroregionálních rozvojových konceptů není celostní (komplexní) plánování, ale orientace (*fokussieren*) na vybraná důležitá témata. Ústředním tématem je „mikroregionální identita a marketing“, které musí být obsahem každého rozvojového konceptu. Vedle toho si mohou mikroregiony vybrat, na základě analýzy, dvě až tři (maximálně) témata/priority, které dále rozpracují. Poté jsou definovány cílové skupiny, tzn. okruh adresátů, na které se chce mikroregion svými aktivitami zaměřit. To se doporučuje ze strany podporovatelů.

Mikroregionální rozvojové koncepty

Tyto koncepty jsou chápány jako návrhy budoucnosti pro regiony, které se zpracovávají na osm až deset let. Spolupracující obce vytvářejí společnou vizi budoucnosti (*Leitbild*), která je východiskem pro dosažení stanovených cílů a strategií a z nich vycházejících

opatření a projektů. Zaměřením konceptů na vybrané tematické, resp. projektové priority, jsou posíleny operativní komponenty. Zpracování a schválení je odpovídajícím způsobem organizované a uskutečňuje se za přítomnosti občanů a odborných expertů. Tvorba těchto rozvojových (strategických) dokumentů je podpořena 50 % nákladů, maximálně však 30 tisíci €.

Evaluace mikroregionálních rozvojových konceptů

Mnohé mikroregiony již nějaké rozvojové koncepty většinou mají, ale nejsou stanovena rozvojová těžiště, což je nový směr, která požaduje nová směrnice. Ta také předpokládá, že rozvojové koncepty budou v poločase, po čtyřech nebo pěti letech podrobeny evaluačnímu procesu, jak se je daří realizovat. Cílem je dopracování strategie a také zpracování nových projektů. Evaluace je také podporována – max. 50 % nákladů, maximálně 10 tisíc €.

Mikroregionální informační brožura

Následně po vytvoření rozvojového konceptu nebo po jeho evaluaci mohou mikroregiony získat podporu (od *Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik*) na vytvoření brožury, prostřednictvím níž může zintenzivnit komunikaci směrem dovnitř i navenek. Obsahem této brožury je popis organizační struktury, také pak cíle a klíčové mikroregionální projekty. Opět mohou získat 50 % podporu na náklady, maximálně do výše 3 tis. €.

Mikroregionální projekty

Existuje velké množství mikroregionálních projektů, jejichž kompletní přehled lze nalézt v tzv. projektové databance (*Kleinregionale Projektdatenbank*), které mohou být také impulsem pro dialog mezi obcemi a mikroregiony. Inovativní opatření jsou již od roku 2003 podporovány z mikroregionálního rozvojového fondu (*Entwicklungsfond für Kleinregionen*). Na základě dosavadních zkušeností byl cíl tohoto podpůrného fondu změněn. Cílem je dnes podpora mikroregionálních projektů s jasně danou přidanou hodnotou pro spolupracující obce a vazbou na existující strategii (to znamená projekty realizující přijatou strategii). Klíčovými podmínkami jsou:

- podporována je realizace strategicky významných projektů spolupracujících obcí,
- projekty musí mít vazbu na přijatou strategii,
- podpořeny mohou být do výše 50 % celkových nákladů (maximálně 15 tisíc € na jeden projekt); v případě projektů, které významně přispívají k regionálnímu rozvoji lze získat bonus 60 % z celkových nákladů, max. však 18 tisíc €),
- musí se týkat některé z osmi mikroregionálních klíčových oblastí – priorit,
- musí se jednat o společnou realizaci subjektů v regionu,
- projekty musí mít měřitelné užitky a musí přispívat ke zvyšování kvality života v zúčastněných obcích,
- požadována je také konformita se zemskou strategií, strategií hlavních regionů resp. s mikroregionální strategií.

NÖ.Regional.GmbH a její péče o mikroregiony



Organizace s názvem *NÖ.Regional.GmbH* poskytuje mikroregionům potřebné informace a poradenství, a to od iniciační fáze až po realizaci plánovaných aktivit.

Tvoří spojovací místo mezi mikroregiony a zemskou rovinou. Jejími hlavními úkoly jsou:

- iniciace, aktivace a pomoc se zakládáním mikroregionů,
- pomoc s tvorbou mikroregionálních rozvojových konceptů a jejich evaluací,
- pomoc s tvorbou a realizací projektů,
- vyřizování (administrování) podpor a poradenství,
- poskytování informací a znalostí pro potřeby mikroregionů a jejich rozvoj,
- pomoc s řešením krizových situací.

Poradenství a coaching

Mikroregiony mohou také využívat externí poradenské služby, které se dotýkají meziobecní spolupráce, zvláště v oblasti tvorby strategií, evaluace, kooperační kultury, komunikačních a rozhodovacích struktur, managementu konfliktů atd. Mikroregiony mohou využívat jakési poradenské vouchery „*Beratungsscheck*“, které umožňují financovat až 60 % prokázaných nákladů (nejvýše 1,2 tisíce € za rok a mikroregion).

Mikroregionální managementy

Za účelem intenzivní péče o rozvoj mikroregionů vznikají tzv. mikroregionální managementy. Jejich hlavním úkolem je především koordinace všech realizačních aktivit v mikroregionu, která umožňuje dosažení stanovených cílů a opatření. Mikroregionální managementy se zabývají jak strategickým, tak operativním řízením.

V každém z pěti hlavních regionů existuje regionální svaz (*Regionalverband*), který se skládá ze zástupců členských obcí. Tento svaz je společníkem organizace *NÖ.Regional.GmbH*.

Dolnorakouský³⁸ systém prostorového plánování je z operativních důvodů rozdělen na pět akčních prostorů – tzv. hlavních regionů (*Hauptregionen*), které mají společné charakteristiky (podobná ekonomická struktura vybavenost zdroji apod.) nebo společné problémy. Jejich hlavním úkolem je vymezení strategických směrů rozvoje (tematické priority) a iniciovat vhodné projekty. Realizací strategií hlavních regionů je na na regionální a obecní úrovni je pověřena *NÖ.Regional.GmbH*.

V roce 2014 došlo k tomu, že původní rozvojové strategie byly přejmenovány a nově nesou označení „*Hauptregionsstrategien 2024*“. Vznikly ve spolupráci se všemi významnými aktéry a obsahují strategické integrující směry, resp. čtyři akční oblasti: vytváření hodnot, systémy životního prostředí a obnovitelných zdrojů energie, sociální služby a infrastrukturu a v neposlední řadě kooperační systémy. V těchto dokumentech jsou také obsaženy konkrétní úkoly pro zodpovědnou agenturu – organizaci *NÖ.Regional.GmbH*.

Strategie hlavních regionů spojují nadřízené strategie a dokumenty (EU, spolkové, zemské) a stanovují strategickou pozici dílčích prostorů (hlavních regionů). Nejedná se o

³⁸ Dolní Rakousy tvoří 21 politických okresů, 4 statutární města a 573 obcí, kromě toho pět akčních oblastí, tzv. hlavních regionů (*Hauptregionen*).



pouze o klasickou vizi, ale jejich obsahem je také konkrétní realizační program a specifikace úkolů pro *NÖ.Regional.GmbH*, jak již bylo uvedeno.

Strategie hlavních regionů také integrují cíle dalších významných aktérů regionálního rozvoje, a to regionů LEADER, destinačních managementů, *Ecoplus* (dolnorakouská

hospodářská agentura), *NÖ-Werbung*, *eNu-Energie- und Umweltberatung*, a *Kultur.Region.Niederösterreich*.

Tyto strategie jsou široce diskutovány na různých prostorových rovinách. Partnerský přístup k tvorbě a společný postup je základem práce regionálních poradců.

NÖ.Regional.GmbH

Jedná se o společnost, jejímiž podílňíky jsou: spolková země Dolní Rakousy (51 %), *Verein NÖ.Dorf- und Stadterneuerung – Gemeinschaft der Dörfer und Städte* (19 %) a dále pět regionálních svazů (*Regionalverbände*), každý po 6 %. Společnost integruje zájmy jak spolkové země, tak jednotlivých regionů. Sdružuje různé zájmové organizace a svazy, a to jak ze shora dolů, tak i ze zdola nahoru.

Dozorčí radu (*Aufsichtsrat*) tvoří 17 členů, z toho dva zástupci spolkové země, šest zástupců regionálních svazů, tři zástupci dolnorakouského Svazu obcí, jeden zástupce svazu dolnorakouských měst, jeden zástupce dolnorakouské společnosti pro obnovu vesnic a měst a čtyři zástupci/ pracovníci samotné organizace *NÖ.Regional.GmbH*.

Odbornou (výkonnou) radu (*Fachrat*), která řídí (usměrňuje) činnost v rámci realizace strategií na zemské úrovni, tvoří celkem 17 osob. Sedm zástupců zemské vlády (pracovníci jednotlivých zemských úřadů) jeden zástupce hospodářské agentury *Ecoplus*, jeden zástupce Dolnorakouské agentury pro energie a životní prostředí, jeden zástupce *Niederösterreich Werbung*, jeden zástupce *Volkskultur Niederösterreich*, jeden zástupce samotné *NÖ.Regional.GmbH*, který předsedá této oborové/ výkonné radě, a v neposlední řadě manažeři jednotlivých hlavních regionů (v rámci *NÖ.Regional.GmbH*).

Činnost *NÖ.Regional.GmbH* se týká následujících oblastí:

- obnova venkova,
- obec21 = dolnorakouský program realizující lokální agendu 21,
- obnova měst,
- péče o rozvoj mikroregionů,
- kooperace v rámci EU – členství v nadregionálních sítích jako např. *Europa Region Mitte (Centrope)* nebo *Europaregion Donau-Moldau* apod.
- mobilita – koordinace veřejné dopravy vč. systému *Park and Ride* apod.

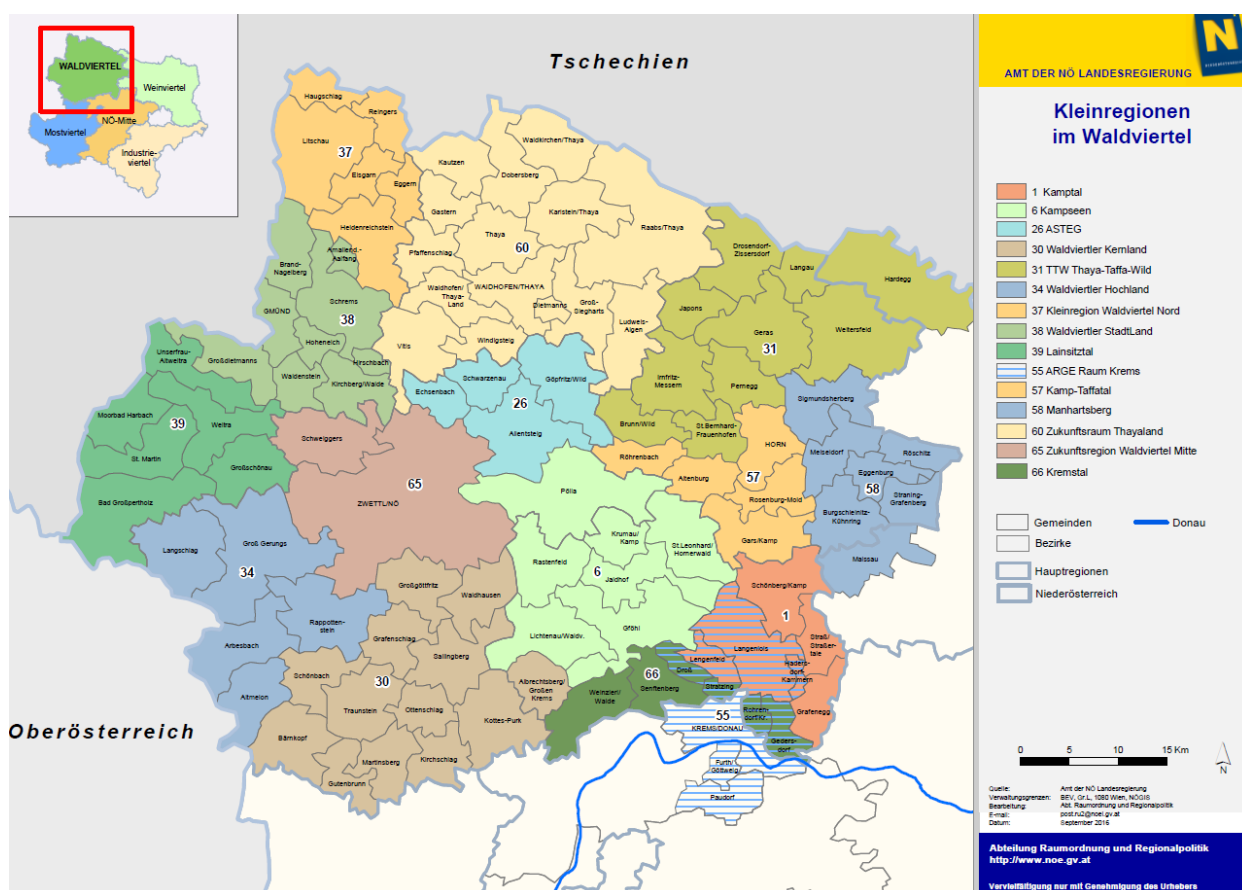
- vysokorychlostní internet,
- podpora pro více jak 20 tisíc nejrozličnějších spolků a organizací působících v Dolních Rakousích.

Případová studie - Regionální sdružení Waldviertel (*Regionalverband Waldviertel*), dříve regionální management regionu Waldviertel

Waldviertel (česky *Lesní čtvrť*) je historické území na severozápadě Dolních Rakous. Na jihu hraničí s Mostviertelem (*Burčákovou čtvrtí*), kdy je hranice tvořena převážně Dunajem, na západě sousedí s Horními Rakousy, na severozápadě s Čechami, na severovýchodě s Moravou a na východě jej hřeben Manhartsberg odděluje od Weinviertelu (*Vinné čtvrti*).

Waldviertel zahrnuje oblast s rozlohou přibližně 4600 km² a k roku 2011 jej obývalo asi 220 000 lidí. Mezi nejvýznamnější centra regionu patří okresní města Horn, Gmünd, Kremže (Krems an der Donau), Waidhofen an der Thaya a Světlá (Zwettl). Oblast zahrnuje jednak okresy spadající pod výše uvedená sídla, dále také severozápadní část okresu Melk, a západní část okresu Hollabrunn.

Obrázek 12-1: Mikroregiony (Kleinregionen) v Dolních Rakousích



Zdroj: http://weinviertler-dreilaendereck.riskommunal.net/gemeindeamt/download/221397374_1.pdf

Regionalverband Waldviertel je spolkem (= neziskovou organizací). Počátky regionálního svazu Waldviertel sahají až do roku 1979, kdy vznikla iniciativa „*Initiative Pro Waldviertel*“ ve snaze odvrátit stavbu plánovaného úložiště jaderného odpadu v tomto regionu. S tím byl svázán hlavní cíl – „*das Niemandsland Waldviertel sollte ein Zukunftsland werden*“. Waldviertel jako země nikoho měl stát zemí budoucnosti. Významným signálem na této cestě se v roce 1981 stala zemská výstava o kuenrincích (*Kuenringer*), což byl rod rakouských ministeriálů, kteří byli v období raného středověku ve službách panovníka a zpravovali zemi. Tato výstava, kterou navštívilo kolem 400 tisíc zájemců, se stala významným impulsem. V době příprav Rakouska na vstup do Evropské unie se tato iniciativa přeměnila na rozvojové sdružení *Europa Plattform Pro Waldviertel*, která se později přejmenovala na dnešní *Regionalverband Waldviertel*. Hlavním mottem sdružení je „Společně pro region a jeho lidi“.

Dnes toto regionální sdružení spojuje zástupce z okresů *Gmünd, Horn, Krems, Waidhofen/ Thaya* a *Zwettl*. Sídlí ve *Zwettlu*. Jeho předseda je zároveň manažerem organizace *NÖ.Regional.GmbH*.

Hlavním úkolem tohoto regionálního sdružení (podobně jako sdružení v ostatních čtyřech hlavních regionech) je prosazování zájmů obcí a mikroregionů z Waldviertelu na zemské úrovni, a dále vytváření a realizace strategie Waldviertelu jako jednoho z hlavních regionů Dolních Rakous. Regionální sdružení je také členem/ podílníkem *NÖ.Regional.GmbH*. Nejnovější strategie byla schválena 16. 6. 2015.

Představenstvo regionálního sdružení má celkem 24 členů. Valnou hromadu (*Hauptregionsversammlung*) čítá 72 členů, z nichž 24 tvoří členové předsednictva. Členy valné hromady jsou zástupci 11 LEADER-regionů, dva zástupci okresních měst, deset zástupců obcí, dva členové spolku pro obnovu venkova a měst, dva představitelé mládežnických organizací, pět zástupců různých zájmových skupin (jako je hospodářská komora, pracovní komora= odbory apod.), dále šest představitelů sdružení majícího na starosti odpadové hospodářství, a v neposlední řadě dalších deset kooptovaných osob s hlasovacím právem – zástupci turistické organizace, energetická agentura, poradenských organizací apod.

Z historie regionálního managementu ve Waldviertelu

Waldviertel ročně navštíví 30 tisíc návštěvníků z celého světa, aby se seznámili s jeho modelem endogenního rozvoje. Návštěva je dokonce doporučována německým spolkovým ministerstvem zemědělství a poradní komisí pro vstup Polska do EU. V čem vězí tajemství úspěchu? „My vycházíme z techniky přehlížení, co jiní přehlíží, my rozvíjíme. Výklenkové strategie, podpora infrastruktury a moderních technologií, to jsou hlavní výzvy dnešního regionálního rozvoje. (...) Decentralizovaná koncentrace, strategie výklenků, propojení místních aktérů, jedno regionální koordinační místo a realizace konkrétních projektů, to je tajemství waldviertelské cesty rozvoje (...) Za dvacet let existence jsme dosáhli toho, že Waldviertel prosperuje a že lidé jsou na svůj region hrdí (...) Pragmaticky jsme realizovali představu autonomního regionálního rozvoje. Vzhlížíme ke hvězdám, ale sledujeme i cestu. Postupujeme cestou četných regionálních iniciativ, při nichž naše agentura často plní poradenskou funkci“.

Na počátku 80. let 20. století byl Waldviertel, nacházející se nedaleko železné opony, označován za chudobinec Rakouska. Úpadek a beznaděj ovlivňovaly každodenní život lidí. Pouze několik málo umělců oceňovalo hodnotu přírodních krás Waldviertelu. V té době vzniklo hnutí „Za Waldviertel“, které se částečně profilovalo jako antiatomové protestní hnutí. V r. 1981 se v Zwettlu konala výstava pod názvem „Kuenringer“, která iniciovala změnu. Navštívilo jí 400 tisíc návštěvníků a najednou si místní obyvatelé začali uvědomovat svoji identitu. Bezprostřední impuls přišel v březnu 1982, kdy se zemským zmocněncem pro Waldviertel stal A. Kastner. Tento charismatický člověk, hovořící místním nářečím, se rozhodl, že musí s Waldviertelem něco udělat. Jako zemědělský inženýr a ředitel místní střední zemědělské školy měl nejbližší k zemědělství. Navíc zemědělství v té době procházelo nejenom ve Waldviertelu krizí a ztrátou konkurenceschopnosti. A. Kastner obešel desítky zemědělců (celkem jich v té době ve Waldviertelu bylo asi 1 tisíc) přes dva roky s nimi diskutoval, aby je přesvědčil, že příležitostí pro ně je alternativní (výklenkového) zemědělství a kvalita produkce. Již v r. 1980 se spojilo několik zemědělců, kteří pak v r. 1984 založili „Spolek pro speciální zemědělské kultury ve Waldviertelu“. Zakládajícími členy bylo 70 místních zemědělců. Dnes jich je asi 750. Paleta pěstovaných produktů zahrnuje mák, kmín, ostropestřec, léčivé byliny a koření, bio-obiloviny, lněná semínka a sušené květiny. Společnost WALDLAND zabezpečuje pro farmaceutické firmy pyl ze žita, extrakt z ostropestře, který posiluje funkci jater, třezalkovou nať, která je antidepresivem atd. V obci Oberwaltenreithu v jednom starém statku vznikl tzv. „Waldland-Hof“, který zabezpečuje čištění sklizně, skladování a prodej. Ve vlastní prodejně je pak možné zakoupit regionální produkty. Mj. různé produkty z máku – olej, mýdlo, destilát, pekařské výrobky atd. V oblasti živočišné výroby se zemědělci z Waldviertelu zaměřili na divoké kachny, divoké husy, králíky a kapry. Vysoce kvalitní zemědělské produkty se díky přímému prodeji začaly objevovat ve Vídni (Waldviertel Management zřídil dvě prodejny v centru Vídne) a také ve Štrasburku. Ekologicky chované „Zlaté kuře z Waldviertelu“ se stalo významnou regionální marketingovou značkou kvality. Velký význam pro rozvoj místní ekonomiky mělo a má pěstování bodláku - ostropestřce, který místní zemědělci dodávají významným farmaceutickým firmám ve Švýcarsku, Itálii a USA. Waldviertel Management v této souvislosti vytvořil společný podnik – WALDLAND s.r.o. Tato společná firma podporuje alternativní chov zvířat, speciální kultury a také se věnuje poradenské činnosti a vzdělávání. Zajišťuje společné sušení ostropestřce, jeho balení a prodej. V současné době Waldland zaměstnává kolem 80 pracovníků. Třetina produkce je exportována do Německa, Švýcarska a Nizozemí.

Waldland je zárukou kvality produkce. Obchodní značka stojí na ekologických produktech. Produkty jsou přísně kontrolovány. Snahou je, aby přidaná hodnota zůstávala na zemědělských statcích. Produkty jsou od zemědělců přímo dodávány do obchodů. Chladírenské vozy s čerstvým masem a dalšími produkty každý den vyjíždějí do různých končin Rakouska. Z propagačních důvodů se snaží místní producenti posílat své makové speciality (Schmankerln aj.) na nejrůznější akce do Bruselu a jiných míst, aby na sebe upozornili. Kulinařské produkty se tak staly „velvyslancem Waldviertelu“.

Rozvoj zemědělství a také lesnictví (od těžby dřeva, jeho zpracování až po výrobu selského nábytku anebo dřevěných příborů na jedno použití) přinesl místním obyvatelům růst příjmů, které se projeví tím, že začali obnovovat svá stavení a využili

programu na podporu agroturistiky (ubytování na selském dvoře) a začali do Waldviertelu lákat turisty. Významnou úlohu v této souvislosti opět sehrál Waldviertel Management. Začal se zabývat propagací regionu. Vytvořit opět speciální firmu (s.r.o.), která tyto úkoly zajišťuje.

„Z pohledu rozvoje regionu je důležitá kooperace a komunikační propojení. Podstatné je propojení všech aktivit a všech angažovaných lidí (...). Nabízíme pomoc ke svépomoci, a to pouze těm, kteří chtějí (...). Snaha dělat misionářskou činnost byla mojí počáteční chybou“.

Waldviertel Management stál u zrodu společnosti Waldviertel Telehaus (1993). Jedná se o moderní regionální centrum služeb. Centrum nabízí pro více jak 2.500 subjektů (pro obce, spolky, řemeslníky a živnostníky, malé a střední podniky, zemědělce atd.) společné prezentační a propagační akce, účast na veletrzích, které by jednotlivce přišly příliš drahé. Zde se také koncentruje nabídka regionu. Členové Telehausu mají prostřednictvím internetu přístup k nejrozličnějším informacím. Kompletní nabídku služeb doplňuje také oddělení public relations a tiskové oddělení. Telehaus má dnes pobočky na 6 místech v regionu a zaměstnává dohromady 22 pracovníků. Telehaus nabízí celou řadu služeb - prostřednictvím internetu probíhá prodej celé řady místních produktů: od selského nábytku, mléko, přes dovolenou na selském dvoře až po makové speciality. Prostřednictvím turistického a informačního a rezervačního systému (TISCOVER) nabízí své služby přes 400 podniků a obcí. Telehaus provozuje také kabelovou televizi a rádio W4. Waldviertel se stal regionem s nejvyšší hustotou internetu mezi venkovskými regiony v Rakousku.

Změny kolem roku 2005

Původní organizace „Waldviertel Management“ byla založena A. Kastnerem, který se významným způsobem zasadil o rozvoj této oblasti a dá se říci, že „prosadil myšlenku regionálního managementu v celém Rakousku“. V době svého založení se jednalo o první rakouskou regionální rozvojovou agenturu. „V regionu, který se potýkal s rostoucí nezaměstnaností, odlivem obyvatel do Vídně a upadajícím průmyslem a zemědělstvím, se podařilo tyto negativní aspekty pomocí inovativních opatření zmírnit nebo zastavit“. Regionální management dnes působí na rozloze 4.614 km². V regionu žije přibližně 220 tisíc obyvatel.

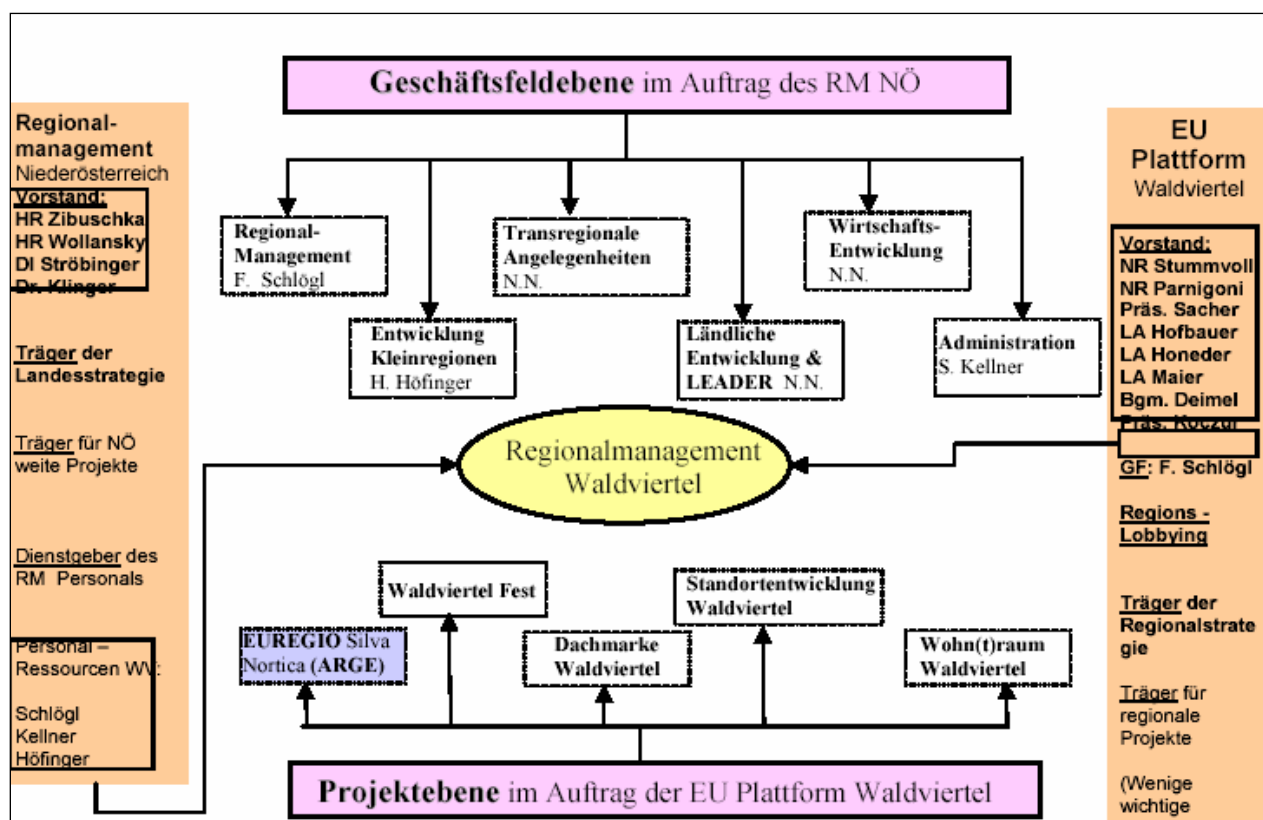
V roce 2004 byly nově definovány také cíle regionálního managementu, k nimž patřilo:

- regionální identita a nasazení regionálních nositelů rozhodnutí,
- jasné vymezení cílů,
- vyváženost práce a komunikace s relevantními regionálními a nadregionálními cílovými skupinami,
- regionální management znamená více „umožňovat“ než „provádět“,
- regionální management potřebuje určitou kritickou minimální velikost, ale měl by zůstat štíhlým tvůrcem sítě,
- regionální management jako profesionální a zároveň regionu blízká služba,
- schopnost kooperace a stále vytváření sítí/propojení jako základní kompetence,
- podpora a stabilní rámcové podmínky ze strany zemské politiky.

Regionální management koordinuje regionální rozvoj, poskytuje poradenství v oblasti projektového managementu a podílí se na realizaci projektů spolufinancovaných EU. Využívá vlastní potenciál k podpoře komplexního rozvoje regionu.

Z pohledu právního vymezení byl *Regionalmanagement Waldviertel* sdružením, zapsaným ve speciálním registru sdružení. Tuto právní formu měl již od chvíle svého založení. Členy tohoto sdružení byli vedle obcí, nacházejících se na území regionu, také spolková země Dolní Rakousy a nejrůznější další sdružení, podporující rozvoj regionu.

Obrázek 12-2: Organizační uspořádání regionálního managementu ve Waldviertelu v roce 2005



Zdroj: <http://www.waldviertel-management.at>, <http://www.eu-plattform-w4.at> (staženo 7.10.2005).

K nejvýznamnějším změnám, ke kterým došlo v již zmíněném r. 2004, patřilo větší provázání regionální úrovně regionálního managementu s úrovní spolkové země Dolní Rakousy. Ve stejném roce totiž spolková země Dolní Rakousy založila sdružení *Regionalmanagement Niederösterreich*, na které byly přeneseny kompetence v oblasti (zemské) strategie regionálního rozvoje. Waldviertel se stal členem uvedeného sdružení. To znamená, že region Waldviertel si rozvojovou strategii nevytvářel sám, ale procesu její tvorby se účastnili také zástupci spolkové země Dolní Rakousy, čímž docházelo ke sladování zájmů regionu se zájmy spolkové země. To znamená, že strategická rovina byla více provázána se zemskou rovinou (region ztratil svébytnost v oblasti strategického plánování), ale vznikem *EU-Plattform Waldviertel* si naopak upevnil pozici v oblasti projektového managementu. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že v uvedeném roce došlo k oddělení strategické (plánovací) a realizační (projektové) roviny regionálního managementu. To znamená, že strategie rozvoje *Waldviertelu* se připravuje

na úrovni spolkové země, ale k jejímu naplňování a realizaci projektů dochází v samotném regionu. Již v té době se předpokládalo, že do budoucna v rámci spolkové země Dolní Rakousy vznikne servisní organizace (ve formě společnosti s ručením omezeným, obdoba společnosti, existující na celorakouské úrovni) pro všechny regionální managementy na území Dolního Rakous, tzn. dnešní *NÖ.Regional.GmbH*.

Pro přehlednost a ve vazbě na obrázek lze uvést, že regionální management ve Waldviertelu tak představuje dvě roviny:

- na území spolkové země Dolní Rakousy funguje regionální management jako sdružení, které je pověřeno zpracováním zemské strategie regionálního rozvoje. Za tímto účelem se vytvořilo několik pracovních skupin, které se pravidelně scházejí (regionální management, rozvoj mikroregionů, přeshraniční záležitosti, rozvoj venkova, ekonomický rozvoj a administrativa).
- Na úrovni mikroregionů pak funguje projektová úroveň, kterou ve Waldviertelu zastřešuje *EU Platform Waldviertel*. Toto sdružení rozhoduje o regionální strategii a je také nositelem významných regionálních projektů. Za tímto účelem v rámci platformy vznikla řada pracovních skupin, které se pravidelně scházejí a také vznikly nejrůznější organizace, jejichž cílem je realizace konkrétních projektů. Takovými jsou např. *Waldviertel Fremdenverkehr GmbH* (cestovní ruch), *WV Net GmbH* anebo *Waldlan GmbH*. Všechny jsou společnostmi s ručením omezeným (GmbH).

Činnost EU Platform Waldviertel byla z 1/3 financována z prostředků spolkové země Dolní Rakousy, další 1/3 tvoří projekty financované ze strukturálních fondů EU a 1/3 finančních prostředků sdružení získávala svojí vlastní výdělečnou činností, především poskytováním nejrůznějších poradenských služeb. Jelikož byla pozice regionálního managementu pevně zakotvena ve spolkové regionální politice i strategii rozvoje spolkové země Dolní Rakousy, byla stálost a udržitelnost této iniciativy relativně dobře zajištěná. To vytváří dobré předpoklady, aby se regionální manažeři věnovali „nerušeně“ své práci - řešení konkrétních regionálních problémů.

Celkově pracovalo ve všech sdruženích a částech regionálního managementu ve Waldviertelu asi 100 lidí (2006).

13. Příklady meziobecní spolupráce ze Švýcarska

První významnější snahy o meziobecní spolupráci na bázi vytváření regionálních svazů se ve Švýcarsku objevují v 80. letech 20. století. Nositeli těchto iniciativ se staly regionální sekretariáty, tzn. výkonné jednotky zmíněných svazů. Švýcarské iniciativy se již od počátku vyznačují značnou mírou integrace a průřezovosti aktivit. Různé formy regionálního managementu, především regionální svazy, začaly vznikat v periferních a horských oblastech. Postupně se rozšířily i do dalších regionů. Celkem 48 z 54 horských regionů si v polovině 80. let 20. století zřídilo své regionální sekretariáty. Právní rámec pro jejich činnost vytvořil švýcarský „zákon o investiční pomoci³⁹“ (*IHG - Investitionshilfegesetz*) z r. 1974, který definoval a shora vymezil zůstávající horské regiony. Nabízel dotační pomoc 1 222 obcím (údaj z roku 2000). Fungoval až do roku 2008, kdy byla přijata tzv. nová regionální politika. Dalším významným nástrojem podpory meziobecních, resp. regionálních iniciativ se stal program Regio Plus (1997), který je švýcarskou obdobou iniciativy LEADER. Na základě obou výše uvedených podpůrných nástrojů mohou vybrané regiony, které se o tuto pomoc ucházejí, získat především investiční prostředky na svůj rozvoj. Podmínkou jejich získání je určitá míra institucionalizace příslušného regionu (to znamená existence organizační struktury) a regionální rozvojový koncept. Požadovanou institucionalizaci meziobecní, resp. regionální spolupráce většinou představují regionální sekretariáty, které mohou nabývat různých organizačních forem.

Pro Švýcarsko je typické, že regionální iniciativy vznikají spoluprací malého počtu obcí, takže jejich počet obyvatel ani územní působnost nejsou příliš velké.

Při zrodu většiny regionálních iniciativ většinou stála nějaká výrazná osobnost (regionální sekretář, starosta nějaké obce), která měla motivaci a byla schopná prosadit svoji vizi. A také sílu vydržet a nevzdat se. Zárukou úspěšnosti regionálních iniciativ jsou především společné zájmy zúčastněných aktérů (velká míra identifikace aktérů s regionem), které rovněž ovlivňují úspěšnost implementace nových plánovacích přístupů.

Co se týká vzniku regionálních iniciativ (regionálních svazů), tak se ukazuje, že rozhodující impulsy pro jejich vznik přicházejí jak ze státní a kantonální úrovně, tak z úrovně obcí a měst. Nejenom spolkový stát, ale stále více i kantony vytvářejí jak právní, tak finanční a personální rámce, které se ukazují jako nezbytné, zvláště v iniciační (startovací) fázi. Cílem těchto státních a kantonálních aktivit je podpora endogenního regionálního rozvoje, resp. aktivizace a podpora lidského kapitálu a kreativního prostředí v regionech.

Financování těchto regionálních sekretariátů je zajištěno z prostředků spolkové nebo kantonální vlády. Podobně jako v Rakousku nebo Německu, jsou za regionální rozvoj ve Švýcarsku zodpovědné kantony (v některých kantonech je povinnost péče o regionální rozvoj uzákoněna, jiné kantony sice tuto zákonnou povinnost nemají, ale přesto regionální rozvoj podporují). Podporovány jsou zvláště horské a periferní regiony.

Typické pro Švýcarsko je zároveň přenášení některých obecních (samosprávných) kompetencí na regionální svazy ve snaze vytvářet a využívat synergických efektů (např. v oblasti odpadové hospodářství). Nelze však říci, jak potvrzují i rozhovory s mnohými

³⁹ Uvedený zákon byl novelizován v roce 1995 a dále v roce 1997.

zástupci regionálních svazů, že by jejich činnost byla závislá pouze na státních nebo kantonálních prostředcích, neboť švýcarské obce jsou z finančního pohledu relativně silné.

Podobně jako je tomu v Rakousku, i ve Švýcarsku existuje zastřešující organizace, která poskytuje regionálním iniciativám (regionálním managementům, regionálním sekretariátům) informační služby a zprostředkovává kontakty se soukromou sférou a vzdělávacími institucemi.

Švýcarská regionální politika se tradičně zaměřuje na vyrovnávání regionálních rozdílů. Švýcarsko bylo také první zemí, která se zavázala důsledně prosazovat myšlenky udržitelného regionálního rozvoje. V současné době je ovšem systém švýcarské regionální politiky restrukturalizován. Využívají se přitom zkušenosti z ostatních evropských zemí. Současná, tzv. nová regionální politika (*Neue Regionalpolitik*) se nezaměřuje pouze na podporu horských regionů, ale na všechny strukturálně a hospodářsky postižené oblasti. Klíčovou roli v této souvislosti sehrává Státní sekretariát pro hospodářství (*Staatssekretariat für Wirtschaft – Seco*). Hlavním úkolem švýcarské nové regionální politiky (od roku 2008) je:

- využívání inovačního potenciálu (tvorba přidané hodnoty, hospodářských klastrů, vytváření sítí),
- podpora podnikatelské činnosti (enterpriseurship),
- podpora přístupu k know-how v oblasti regionálního rozvoje,
- koordinace a integrace regionální politiky se sektorovými politikami (především s těmi, které mají výrazný regionální aspekt),
- propojování aglomerací a venkovských regionů (obdoba myšlenky metropolitních regionů, ovšem na nižší řádovostní úrovni).

Strategickým cílem nové regionální politiky je zvyšování konkurenceschopnosti švýcarských regionů prostřednictvím podpory vzniku nových pracovních míst. Nová regionální politika vychází z aplikace principů sociokulturní, ekologické a ekonomické udržitelnosti. Svým systémem se podobá regionální (kohezní) politice EU, také probíhá ve stejných programovacích cyklech.

Příklad z kantonu Graubünden

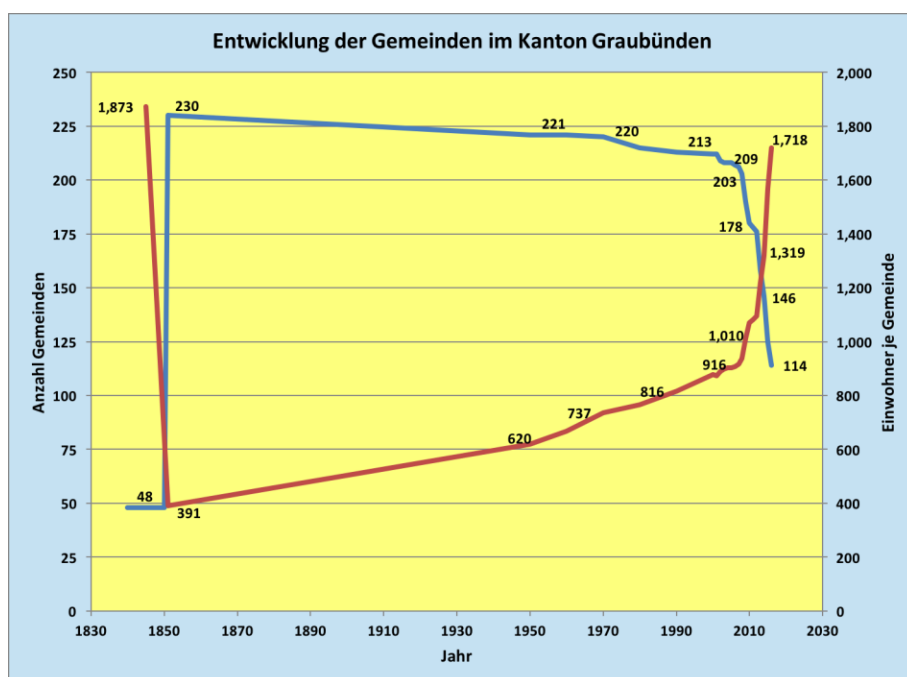
V Graubündenu bylo v roce 1851 celkem 48 soudních obcí, které koncentrovaly téměř veškerou vnitropolitickou moc. Po vzniku švýcarského státu došlo ke změně správní struktury, která s malými změnami vydržela až do roku 2015. Původní množství (1851) 230 obcí sice kleslo, avšak pokles byl minimální. Prvním krokem k reformě veřejné správy bylo přijetí nového zákona o obcích (1974), v důsledku čehož počet obcí klesl z 220 na 215. V 90. letech minulého století došlo v řadě švýcarských kantonů ke slučování obcí (*Fusionen*). Kanton Graubünden byl výjimkou. Ještě v roce 2000 bylo v Graubündenu 212 obcí, z toho 35% s méně než 200 obyvateli. Průměrná velikost obce činila 875 obyvatel (2/3 švýcarského průměru). Kanton se proto rozhodl zavést opatření, která by proces konsolidace obecní struktury v Graubündenu urychlila. Výrazně se projevila také světová hospodářská krize, která vedla k zadlužení řady

zvláště malých obcí (i když zvýšily místní daně). A tak v letech 2000 až 2008 fúzovalo 9 obcí, v roce 2009 celkem 13 obcí a v roce 2010 dalších 10 obcí.

Slučování obcí je od té doby více finančně podporováno. Závisí na velikosti obcí, míře jejich zadluženosti, eventuálně na příspěvcích z finančního vyrovnávacího fondu, z něhož mohou obce získávat různě vysoké podpurné příspěvky.

Malé obce, které nechtějí být sloučeny, mohou být, na rozdíl od většiny ostatních švýcarských kantonů, o kantonální podpurné příspěvky kráceny. V případě obcí s méně než 100 obyvateli mohou být zkráceny až o 50 %. Také nové finanční vyrovnání (*Neue Finanzausgleich*) mělo zvýšit finanční tlak na nejmenší obce. Bylo však v referendu zamítnuto.

Obrázek 13-1: Vývoj počtu obcí v kantonu Graubünden

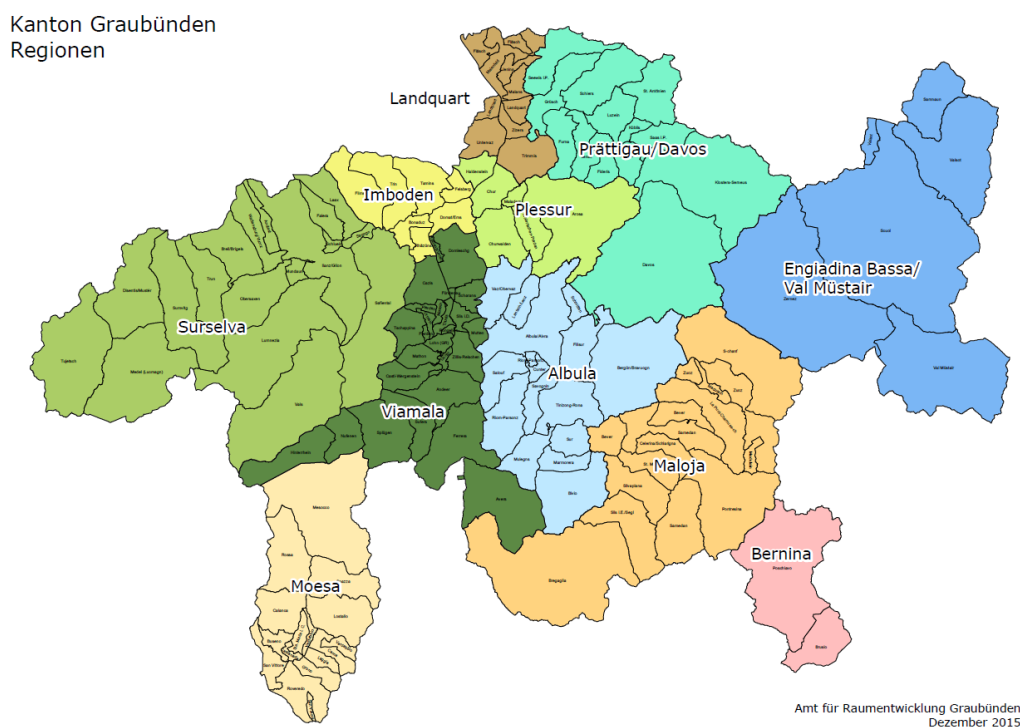


Zdroj: https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindefusionen_in_der_Schweiz

Principiálně existuje také možnost fúze z donucení. K tomu by mohlo dojít v případě, kdy by se mělo sloučit více obcí a například jedna obec by sloučení odmítala. Kantonální vláda ale zastává názor, že úspěšné mohou být pouze takové fúze, které jsou podporované ze zdola. V praxi proto nebyla tato krajní možnost ještě využita.

Správní struktura Graubündenu byla vždy chápána jako značně komplikovaná. Proto v roce 2012 došlo k zásadní změně, která vyústila ve vznik devíti regionů. Pro změnu kantonální ústavy se vyslovilo 77 % obyvatel Graubündenu. Takže 39 okresů (*Kreise*), 14 regionálních svazů (*Regionalverbände*) a 9 krajů (*Bezirke*) se stalo minulostí. Regiony začaly fungovat k 1.1.2016. Úkolem regionů bude pouze to, jaké kompetence jim obce a kanton svěří, případně též odejmout. Pokud např. obce dojdou k názoru, že by měl region založit hudební školu, tak ji založí. Každá obec se sama individuálně rozhoduje o tom, na čem se bude či nebude podílet. To je velký rozdíl oproti dosavadním regionálním svazům (*Regionalverbänden*). V rámci nich musely všechny obce řešit všechny úkoly, na kterých se dohodly (např. kanalizaci apod.).

Obrázek 13-2: Nové regiony v kantonu Graubünden (od 1.1.2016)



Zdroj: http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/richtplanung/Regionen_2015.pdf

Nové regiony

Posláním nových regionů je, aby se zabývaly nadobecními úkoly. Z dlouhodobého hlediska jde o to, aby se počet obcí v Graubündenu do roku 2030 (ve výhledu) snížil na přibližně padesát.

Z organizačního hlediska je zákon o regionech velmi jednoduchý a nechává velkou volnost. Klíčová je povinná účast všech obcí na rozhodování. Každá obec má v regionálních rozhodovacích orgánech (*Präsidentenkonferenz*) svého zástupce. Potřeby jednotlivých obcí tak mají být více zohledněny, než doposud (v rámci regionálních svazů). Na druhé straně má být posílena zodpovědnost a kapacita (schopnost výkonu) jednotlivých obcí.

Do procesu rozhodování nejsou zapojeni pouze prezidenti obcí, ale také ostatní členové obecních rad. Zákon stanovuje, že zástupci obcí sami vytvářejí status regionu, to znamená jeho účel a úkoly. Většinový způsob rozhodování má zabránit tomu, aby z důvodu nejednohlasnosti rozhodnutí nebyla činnost regionů blokována. V určitých případech může kanton stanovit, které úkoly by měly regiony zajišťovat. Představitelé kantonální vlády si velmi dobře uvědomují, že myšlenka regionů by se neposadila, kdyby byly obce k přenášení kompetencí na regiony donuceny. Má být ponecháno na rozhodnutí obcí, zda určitý úkol budou zabezpečovat sami formou meziobecní spolupráce nebo jeho realizací pověřit region (přenesou na něj určité kompetence). Zákon také umožňuje, že v případě nespokojenosti je možné, aby si obce vzaly kompetence z regionu zpět.



Případová studie z kantonu Graubünden - Region Engiadina Bassa/ Val Müstair

Nejvýchodnější část Švýcarska, resp. kantonu *Graubünden*, tvoří Dolní Engadin (rétorománsky *Engiadina*, německy *Unterengadin*). Krásné údolí si dodnes uchovává typickou veskrze rétorománskou kulturu. Hlavním městem je *Scuol*, který tvoří řada vesnic. V Zernezu sídlí správa *Parc Naziunal Svizzer*, jediného národního parku ve Švýcarsku, tvořený rozlehlými území divoké přírody. Za ním se nachází *Münstair*, jeden z největších švýcarských kulturních pokladů. Domy mají typicky silné stěny s malými, hluboko zapuštěnými okny, která zdobí truhlíky pelargonií, což vyváří dojem mediteránní vesnické architektury, jak je známá z jižněji položených oblastí. Všude jsou vidět typická sgrafita. Tj. zdobené tvary plné kudrlinek vyryté do bílé štukatury vnější omítky, čímž se odhalí tmavší spodní vrstva. Krásně zdobené chalupy a tichá dlážděná náměstí, posazená v popředí hustých lesů borovic a vznešených hor, tak údolí dodávají až nečekaně pohádkový nádech.

Název celé oblasti je odvozen od rétorománského označení pro řeku Inn (En). Údolí Innu



(*Engadin*), protékající Švýcarskem, je dlouhé přes 80 kilometrů a představuje jedno z nejvýše položených osídlených údolí v Evropě. Dělí se na Horní a Dolní Engadin.

Dolní Engadin leží v severovýchodním cípu Švýcarska, na trojmezí mezi Švýcarskem, Rakouskem a Itálií.

Obyvatelstvo se tradičně zabývalo pasteveckým chovem dobytka. Od 15. století se začalo na terasách pěstovat také obilí. Důležitým zdrojem příjmů místních obcí bylo také lesní hospodářství a saliny. Od 19. století se v okolí *Scuolu* začíná rozvíjet cestovní ruch a lázeňství. Vzniká velké množství hotelů a penzionů. Až do 70. let minulého století převažoval letní cestovní ruch, který díky rozvoji infrastruktury vystřídal zimní turismus.

Rok 2015 je pro region „*Pro Engiadina Basa*“ významným historickým mezníkem. Z iniciativy dr. Enzingera z Basileje byl již v roce 1954 předložen návrh, aby obce z oblasti Engadinu, resp. Dolního Engadinu byly sloučeny do jednoho regionu, aby se zachovaly přírodní krásy tohoto území a došlo k hospodářskému rozkvětu regionu. Přestože realizace této myšlenky započala již v roce 1956, kdy byl vytvořen návrh takového statutu, muselo uplynout ještě mnoho let, než byla v roce 1970 konečně podepsána zakladatelská smlouva na shromáždění v Ardezu. A teprve za dalších čtyřicet pět let se tato myšlenka začíná skutečně naplňovat. K 1. lednu 2016 vznikne region *Engiadina Bassa/ Val Müstair*.

Dnes (2015/ 2016) je tedy kanton Graubünden rozdělen na 11 regionů, které nahrazují okresy (*Kreise*) a regionální svazy (*Regionalverbände*). Stanovy nového regionu *Engiadina Bassa/ Val Müstair* byly všemi 5 obcemi většinou přijaty. Stanovují úkoly, které jsou jednak dány kantonálními zákony a na druhé straně také úkoly, které jsou na region přeneseny obcemi. Kanton tak vytvořil bázi/ základnu (platformu) prostřednictvím níž se mohou obce spojit a dohodnuté úkoly vykonávat společně. Přechodný rozhodovací orgán (*Präsidentenkonferenz*) se skládá z 5 obecních prezidentů (*Gemeindepräsidenten*).



Snahou obcí (v souvislosti s novými regiony) integrovat všechny úřady na jednom místě tak, aby vznikl jeden výkonný úřad, který bude občanům (zákazníkům) nabízet lepší služby. Prostřednictvím synergických efektů se předpokládá také úspora společných nákladů. Jelikož některé služby, které doposud zajišťoval regionální svaz, již nemají regionální charakter, tak byly příslušné kompetence přeneseny zpět na obce. Příkladem je např. logopedie (nový školský zákon dal do kompetence ředitelů škol), *Fundazium Naiers* (zájem o rozvoj této nadace má pouze jedna obec - Scuol) anebo Bus-Taxi (služba pro občany Scuolu a okolí).

Dnes na území region *Engiadina Bassa/ Val Müstair* žije 9 574 obyvatel (2015). Je tvořen pěti obcemi. V regionu žije cca 5,5 tisíce zaměstnanců pro něž existuje cca 1,3 tisíce pracovních míst.

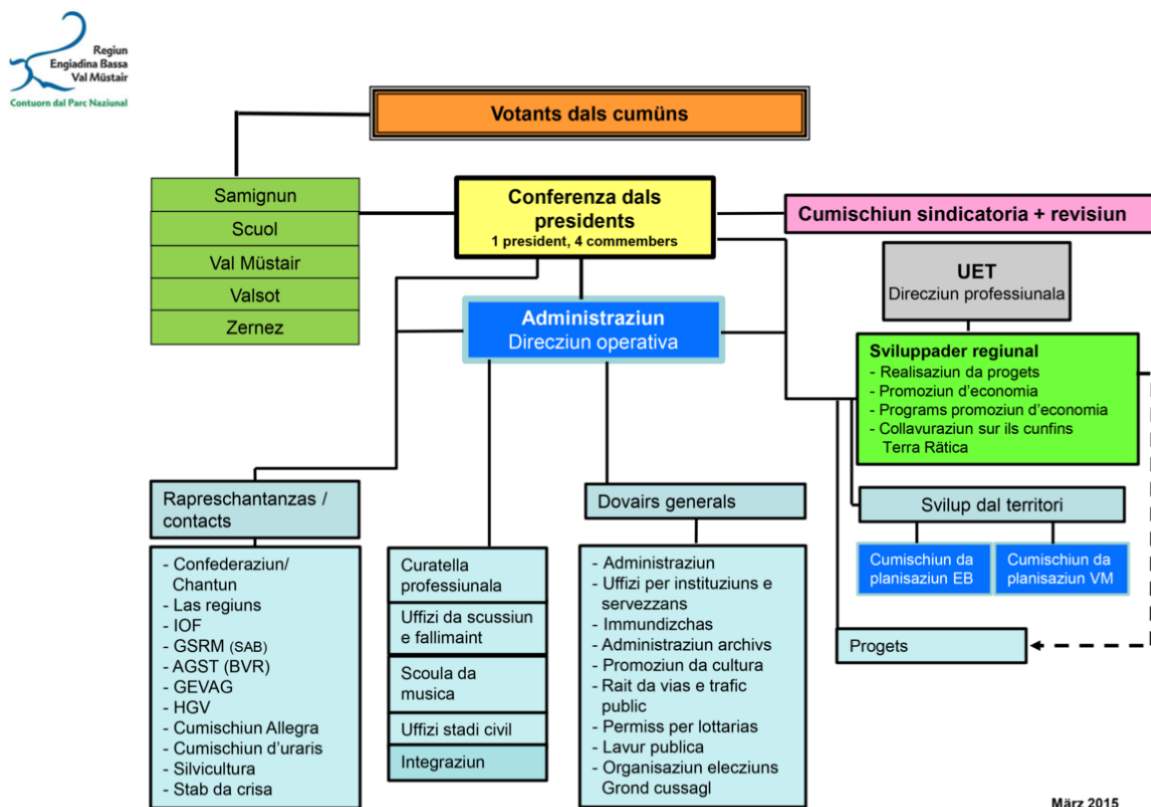
Regionální svaz Pro Engiadina Bassa do roku 2015

Regionální svaz *Pro Engiadina Bassa* vznikl původně (1975) jako sdružení (Verein) původně 12 obcí, které se postupně slučovaly (v roce 2015 se již jednalo o pouze pět obcí). Ze strany kantonu byl vyvíjen tlak na zvětšení prostorové působnosti svazu, ale marně. Jeho vznik inicioval zákon o investiční pomoci, který poskytl finanční pomoc podobným iniciativám v horských a periferních regionech Švýcarska. Od roku 1980 se jedná o svaz (*Verband*), tzn. o veřejnoprávní organizaci, tak jak předepisuje, resp. předepisoval příslušný kantonální zákon. Předmětem jeho činnosti byla podpora regionální ekonomiky, odpadové hospodářství, provozování hudební školy, školy pro zdravotní pedagogiku, kultura a společné plánování spolupracujících obcí. Jednalo se o úlohy, které na svaz přenesly jednotlivé obce regionu. Svaz se také snažil podporovat spolupráci v oblasti zemědělství, cestovního ruchu, vzdělávání a řemesla.

Organizační strukturu regionálního svazu *Pro Engiadina Bassa* tvořily následující orgány:

- členská základna - všichni obyvatelé, kteří žijí v obcích tvořících regionální svaz, kteří jsou oprávněni volit (nejvyšší orgán svazu),
- regionální rada,
- představenstvo svazu,
- řídicí orgán (prezident svazu),
- komise a odborníci,
- kontrolní výbor.

Obrázek 13-3: Organizační struktura regionálního svazu Pro Engiadina Bassa



Zdroj: <http://www.regiunebvm.ch/de/institutionen/>

Z uvedené struktury je patrné, že tento svaz byl pevně zakotven ve struktuře veřejné správy a že nejvyšší rozhodovací moc měli občané hlasující v referendu. Kompetence jednotlivých orgánů byly přesně stanoveny ve statutu tohoto svazu. Jeho výhodou bylo, že do jeho činnosti byly zapojeny všechny obce z regionu. Regionální sekretář (jako výkonný regionální manažer) úzce spolupracoval s prezidentem sdružení, který byl formálním zastřešujícím představitelem svazu. Představenstvo svazu, které bylo značně nezávislé, se scházelo přibližně každé dva týdny a tvořilo jakousi exekutivní část svazu. Regionální rada, tvořená starosty jednotlivých obcí, se scházela asi pětkrát do roka a měla spíše kontrolní funkci. Kromě toho existovala ještě řada komisí a také kontrolní výbor.

Rozhodovací procesy jsou ve Švýcarsku obecně někdy velmi komplikované a zdlouhavé, neboť se uplatňuje celá řada prvků přímé demokracie (místní referenda, veřejné projednávání např. strategií atd.). Statut regionálních svazů přesně stanovoval průběh rozhodování a také vymezoval postavení a kompetence projektových manažerů (regionálního sekretáře), včetně např. situací, kdy může jednat podle svého uvážení, bez potřeby zapojení politických reprezentantů.

Co se týká financování, tak rozpočtované výdaje regionálního svazu se ročně pohybovaly kolem 3 až 4 milionů CHF. Vzhledem k relativně dostatečné finanční vybavenosti švýcarských obcí, a tím také jejich značné nezávislosti, by se svaz dokázal v případě

potřeby obejít i bez státních, resp. kantonálních finančních prostředků. Nezávisle na stanovené rozvojové strategii a rozpočtu svazu byly často realizovány další projekty, financované ze státních dotačních programů. Z účetního hlediska se tak dělo mimo rozpočet svazu, takže rozpočet svazu často nedával úplnou představu o regionálních projektech.

V roce 2014 činily příjmy regionálního svazu 4,38 mil. CHF. Z toho 2,02 mil. CHF tvořily příspěvky obcí (46,1%) a zbylou část dotace z kantonu. Pouze malou část tvořily dotace z prostředků EU (přeshraniční spolupráce s Itálií a Rakouskem). Náklady na správu (chod kanceláře) činily 7,1 %. Z hlediska věcných nákladů šlo především o provozování hudební školy (13,4%), podporu ekonomického rozvoje (14,6%), odpadové hospodářství (22,3%), logopedii (6,4%) a HIF (6,3%). Méně finančních prostředků směřovalo do oblasti kultury (1,5%) a zdravotnictví (0,2%). Náklady na zabezpečení kantonálních úkolů (přenesená působnost) činily 28,2 %.

Regionální sekretariát tvořily dva sekretáři a prezident, který měl pouze 1/5 úvazek. Na realizaci jednotlivých projektů byli najímáni profesionální projektoví manažeři. Pro zajištění dalších úkolů svazu, vyplývajících ze stanov, byli zaměstnáváni další pracovníci, většinou na částečný úvazek. Takovéto personální obsazení bylo obecně považováno za dostatečné.

V rámci činnosti regionálního svazu byly realizovány nejrůznější projekty, od infrastrukturálních až po kulturní. Pokud např. svaz realizoval projekt podporovaný státem (např. v rámci podpůrného programu Regio Plus), pak se zpravidla po uplynutí určité lhůty (4 roky u programu Regio Plus) musel podílet na jeho dofinancování, což znamenalo, že stát na začátku financoval projekt na 100%, ale svaz po čtyřech letech musel státu vrátit určitou část finančních prostředků (10 až 15 %).

Projekty svazu vždy vycházely z rozvojového konceptu. Každý rok svaz předkládal kantonu program investic v regionu. Za nejúspěšnější projekty z hlediska obyvatel regionu je možné považovat takové projekty, které jsou dostatečně velké a mají mnoho synergických efektů. Projekty jsou většinou řízeny regionálním sekretářem. Sdružení intenzívně (strategicky) spolupracuje se soukromým sektorem, hlavně s maloobchodem a řemeslníky.

Jedním z významných projektů, financovaných mimo jiné z programu Regio Plus, je, resp. byl „*Nationalparkregion Engadin/ Val Müstair*“. Jednalo se o projekt hospodářského fóra, které bylo členem svazu. Projekt byl rozdělen do několika fází. Jeho hlavním úkolem bylo podpořit rozvoj daného regionu a posílit kooperaci mezi regionálními aktéry.

Případová studie z kantonu Bern - *Regionalkonferenz Oberland-Ost* (dříve: *Regionalplanung Oberland – Ost*)

V regionu Oberland-východ (*Regionalkonferenz Oberland-Ost*), rozkládajícím se na úpatí Bernských Alp, se světoznámými vrcholy *Eigeru*, *Mnichy* a *Jungfrau*, žije na území 1.229



km² v 28 obcích přibližně 47 tisíc obyvatel. Největší obcí je pětitisícový *Interlaken*.

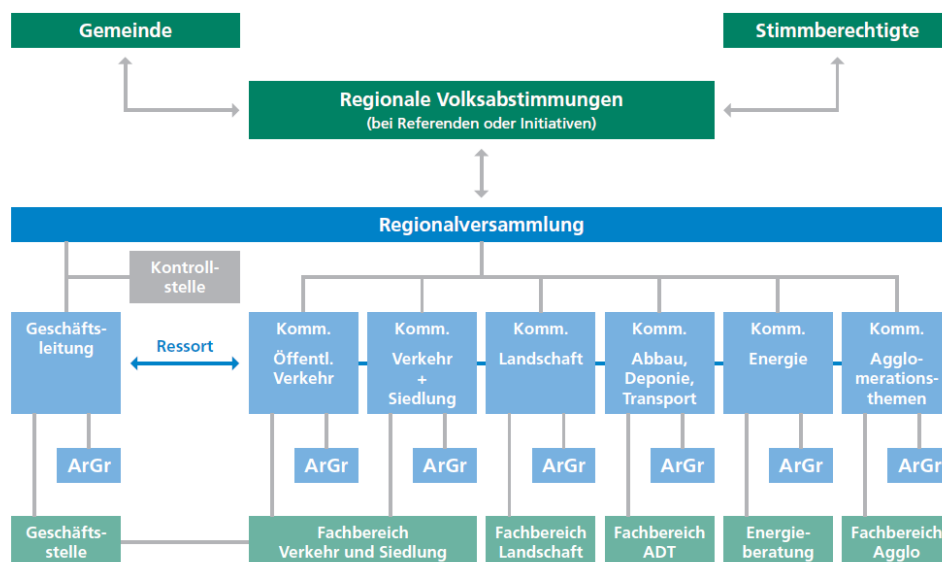
Sdružení „Regionální konference *Oberland-Ost*“ bylo založené již v roce 1971. Regionální spolupráce byla tehdy motivována hlavně nově přijatými kantonálními i švýcarskými zákony, které definovaly některé úkoly, které by měly realizovat regiony. Až do roku 1988 však na území dnešní iniciativy oficiálně existovaly dva regionální

plánovací svazy (*Jungfrau* a *Brienzersee-Haslital*). Oba ale mezi sebou intenzivně spolupracovaly. Regionální rozvojové plány a koncepty byly realizovány za účasti většiny regionálních aktérů. Po více než 30 letech spolupráce zástupci regionu konstatovali (2005), že se jim podařilo společně zamezit odchodu lidí z regionu do velkých aglomerací, vykompenzovat ztracená pracovní místa v důsledku restrukturalizace průmyslu, změnit pohled na cíle regionálního rozvoje z kvantitativních na kvalitativní a vytvořit regionální identitu.

Cílem sdružení je koordinace a realizace kompetencí, které přesahují hranice obcí. U projektů s menší územní působností se vytvářejí nejrůznější pracovní a realizační skupiny, kterou tvoří obce, jež se podílejí na řešení daných projektů. K dalším úkolům patří naplňování regionálního rozvojového konceptu prostřednictvím realizace významných projektů.

Oficiálně se tato regionální iniciativa dříve jmenovala *Planungsverein Region Oberland-Ost* (Plánovací sdružení regionu Oberland-východ). Právní formou je od založení sdružení.

Členskou základnu sdružení tvoří všech 28 obcí regionu a dvě soukromé společnosti. Orgány sdružení jsou valná hromada (31 delegátů s 51 hlasy, rozdělených podle velikosti obcí), představenstvo (9 členů), kontrolní orgán (2 kontroloři), odborné výbory (jejich počet je závislý na momentálních potřebách) a kancelář jednatele. Následující obrázek nám ukazuje organizační schéma sdružení.



Zdroj: <http://oberland-ost.ch/images/pdf/organigramm/organigramm.pdf>

Činnost sdružení je financována především z členských příspěvků zúčastněných obcí. V roce 2010 činil příspěvek na jednoho obyvatele 3,40 švýcarských franků. Další příspěvky odvádějí obce na jednotlivé další iniciativy, které jsou koordinované spolkovou vládou anebo kantonem, jako například údržba cyklostezek, regionální krajinný fond anebo poradenství v oblasti obnovitelných energetických zdrojů.

Dvě akciové společnosti, které jsou členy sdružení (jedna se zabývá službami pro hotelnictví a druhá poradenskou a projektovou činností pro zemědělce), přispívají každá pevně stanovenou sumou. V roce 2010 spolek hospodařil s finančními prostředky ve výši 170 tisíc švýcarských franků (provozní náklady) a cca 336 tisíce švýcarských franků na projektové aktivity. Tyto aktivity jsou financované z členských příspěvků. Další příspěvky na činnost sdružení poskytují kanton a federace. V roce 2010 se jednalo o finanční prostředky ve výši 95 tisíc švýcarských franků, což tvořilo 18,8 % všech disponibilních zdrojů. Celkově tedy sdružení mělo k dispozici 506 tisíc CHF..

Sdružení zaměstnává v přepočtu dvě pracovní síly. Má jednatele na plný úvazek a sekretářku. Současné personální vybavení není podle sekretáře optimální a snaží se přesvědčit představenstvo, aby se vytvořila dvě další místa pro projektové manažery.

Mezi nejdůležitější projekty sdružení vycházející z cílů a opatření rozvojového konceptu, patří hlavně projekty ekologického, nфраstrukturálního, turistického či dopravního charakteru. Dále spolek provádí celostátní projekty na svém území. Pomocí rozvojových projektů se sdružení snaží především zvyšovat atraktivitu území z hlediska cestovního ruchu a usídlování nových obyvatel.

Summary

The book is devoted to topical issues of cooperation between municipalities and cities. It analyzes the experience of selected foreign countries and the Czech Republic with merging municipalities and inter-municipal cooperation. It offers actual legal analysis of possibilities of mergers and cooperation between municipalities in the Czech Republic. It also analyzes the attitudes of Czech municipalities and the cities on issues of mergers and cooperation. In conclusion it offers a concept of how to organize and manage (lead) inter-municipal cooperation and how to proceed in establishing a successful organization of inter-municipal cooperation.

The first chapter is called "Between merging municipalities and inter-municipal cooperation: inter-municipal cooperation as an alternative to merging municipalities?" It seeks an answer to the question how can small municipalities cope with current challenges such as the increasing demands of citizens on the quality of public services, increasing complexity of tasks, financial restrictions, globalization and Europeanization, increasing competition of the municipalities and the towns for a qualified labor force, investors, tourists etc. It concludes that there are basically two ideal solutions: either the amalgamation of municipalities or strengthening of inter-municipal cooperation. It provides a summary of the arguments for and against merging municipalities or strengthening inter-municipal cooperation. As benchmarks it uses the effectiveness of the public administration, democratic decision-making, financing method and finally their benefits for the municipalities, the state and a civil society. It concludes that both the amalgamation of municipalities and inter-municipal cooperation have their strengths and weaknesses. It will always depend on the perspective from which we look on them (economic, social, political, administration) and a kind of criteria we will use to evaluate them. Even in the countries where there was a significant amalgamation of the municipalities, there are still economic and competitive reasons for development of inter-municipal cooperation.

The second chapter deals with the merging of the municipalities and the inter-municipal cooperation in the selected countries. Its aim is to analyze the experience of the selected European countries (France, Italy, Germany, Austria, Switzerland, Sweden, Denmark and Finland). The attention is given to the countries whose experiences particularly in merging the municipalities have been most often discussed in our country. Mainly the credible literary sources that deal with this issue were chosen as a source of information. The greatest attention is paid to France, because its community of municipalities concept is one of the most discussed in the Czech Republic. When comparing different countries, we cannot clearly confirm the advantages or disadvantages of efforts to consolidate the fragmented local administrative structures.

The third chapter deals with the organizational models of inter-municipal cooperation in the German-speaking countries (Germany, Austria, Switzerland). Summary and evaluation of international experience with inter-municipal cooperation, respectively their generalization or typology, is a very difficult and complex matter. The individual cases of inter-municipal cooperation examined by us greatly differ indeed. As a criterion of their evaluation we have chosen: how they are initiated, geographic scope, the role of the state and the method of financing. These are aspects that must be taken into account in every pursuit of a strategic approach to inter-municipal cooperation. Those criteria also have considerable practical importance.

Other chapters (4th to 7th) are dedicated to the Czech Republic. The fourth chapter introduces a historical evolution of legal forms of inter-municipal cooperation in the territory of the Czech Republic from their beginnings, from Stadion's provisional municipal establishment (1949) until today. On historical background of municipal government development in its modern conception, it presents the basic forms of inter-municipal cooperation and it defines and clarifies their nature.

The fifth and sixth chapters are devoted to current legal options for merging municipalities and inter-municipal cooperation in the Czech Republic. The seventh chapter is dedicated to public contracts as an instrument of inter-municipal cooperation. All that based on the analysis of current law capturing a state of the date September 1, 2015.

The eighth chapter presents a critical analysis of the attitudes of Czech municipalities and towns to merge the municipalities and the inter-municipal cooperation. It is based on the findings of the extensive empirical research done in 2014-2015. The research subject were the attitudes of Czech municipalities and towns to merging municipalities and the inter-municipal cooperation, as well as their preferences and evaluation of various forms of inter-municipal cooperation. The results of this research show, inter alia, that more than half of respondents - representatives of municipalities and towns are convinced that more intensive inter-municipal cooperation in conditions of the Czech Republic is the best way how to consolidate the fragmented local government. The greater attention should be given to its public support, especially funding. The biggest concern, if there should be the amalgamation of municipalities, is a loss of a local identity.

The last two chapters are practically oriented. The ninth chapter summarizes the findings of the inter-municipal respectively the territorial cooperation management of organizations, which is mostly in German -speaking countries known as "regional management". Regional management in this regard means the organizational structures at different spatial levels (local, micro-regional, regional) aims to coordinate and integrate activities to support local and regional development. These are intermediate structures, which seeks to connect actors both in politics and public administration, as well as the economy and civil society. The concept of regional management turns out to be a suitable model for how to manage the activities of organizations of the inter-municipal cooperation.

The last tenth chapter is purely practical, it provides a methodology how to establish and lead organizations of the inter-municipal cooperation. It identifies nine key decisions that must be made in the ideal case by founders of the inter-municipal cooperation organizations to be successful. Those decisions include: initiation, creation of development strategy, the choice of tasks and objectives of the organization, choice of legal form, the selection of appropriate organizational structure, choice of funding method, choice of a territorial scope (range) of the organization, selection of key development projects and setting up a monitoring system. At the end it presents the proposition of evaluation criteria for the comprehensive evaluation of the activities of the organizations of the inter-municipal cooperation.

Seznam použité literatury

- ALBER, E., ZWILLING, C. (2014). *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos.
- ALLMENDINGER, P. (2001). *Planning in postmodern times*. London: Routledge, 2001.
- BALDERSHEIM, H, ROSE, L. E. (eds., 2010). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. New York: Palgrave Macmillan.
- BEL, G., FAGEDA, X. (2006). Between privatisation and inter-municipal cooperation: small municipalities, scale economies and transaction costs. *Urban Public Economics Review*, No. 6, s. 13–31.
- BERNARD, J., KOSTELECKÝ, T., ILLNER, M., VOBECKÁ, J. (2011). *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: Slon.
- BEYER, A. (2015). Die Rolle der Metropoldynamik und deren politischen Interpretation im gegenwärtigen Gebietsreform Frankreichs. Přednáška na Německém geografickém kongresu v Berlíně dne 2.10.2015. Rukopis.
- BIWALD, P., HACK, H., WIRTH, K. (2006). *Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch*. Wien: NWV Verlag.
- BIWALD, P., HOCHHOLDINGER, N., SZCZEPANSKA, K. (2004). *Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit: Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2004*. Wien: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung.
- BOGUMIL, J., KUHLMANN, S. et al. (2010). *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*. Heidelberg: VS verlag für Sozialwissenschaften/ Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- BOLGHERINI, S. (2011). Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy And Germany. *Occasional Papers*. Vol. 5, No. 12, s. 1-64.
- BREUILLÉ, M. L., DURAN-VIGNERON, P., SAMSON, A. L. (2011). To Assemble to Resemble? A Study Of Tax Disparities among French Municipalities. *Economic Department, Discussion Papers Series*, vol. 4.
- BRUNAZZO, M. (2010). *Italian Regionalism: A Semi-Federation is Taking Shape – Or is It?* In BALDERSHEIM, H; ROSE, L. E. (eds.) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. New York: Palgrave Macmillan, s. 180-197.
- ČERMÁK, D., ILLNER, M., VAJDOVÁ, Z. (1990). *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav.
- ČERNÝ, P. (2010). *Zákon o sdružování občanů, komentář*, Praha: C. H. Beck.
- DANIELZYK, R. (2005). Informelle Planung. In: RITTER, E. (ed.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: ARL.
- DAŠKO, M. (2015). Rakúske skúsenosti so zlučováním a spolupracou obcí na príklade spolkovej krajiny Štajersko. Regionální rozvoj v teorii a praxi 4/2015. Dostupné z WWW: <http://www.regionalnirozvoj.eu/201504/rakuske-skusenosti-so-zlucovanim-spolupracou-obci-na-priklade-spolkovej-krajiny-stajersko>
- DUŠEK, J. (2010). *Faktory regionálního růstu a rozvoje: se zaměřením na spolupráci měst a obcí v Jihočeském kraji*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií.
- FEDELE, M., MOINI, G. (2007). *Italy: The Changing Boundaries of Inter-Municipal Cooperation*. In HULST, R.; VAN MONTFORT, A. (eds.). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, s. 117-138.

- FERLAINO, F., MOLINARI, P. (2009). *Neofederalismo, neoregionalismo, intercomunailita. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*. Bologna: Il Mulino.
- FIALA, J., KINDL, M. a kol. (2009). *Občanský zákoník, komentář*, Praha: Wolters Kluwer.
- FRICK, H. J., HOKKELER, M. (2008). *Interkommunale Zusammenarbeit: Handreichung für die Kommunalpolitik*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- FÜRST, D., SCHOLLES, F. (2008). *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. 3. vydání. Dortmund: Rohn.
- GALVASOVÁ, I. A kol. (2007). *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: GaREP.
- GEIßENDÖRFER, M., RAHN, T., STOIBER, M. (2003). *Handbuch „Erfolgreiches Regional-management“*. München: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen.
- GLOCK, A. (2010). *Kommunale Kooperation in der Region*. Schriften zum Internationalen Recht Band 183. Berlin: Duncker und Humblot.
- GLUHAK, I., IVANOVIĆ, M., JACKSON, J., PODOLNJAK, J. (2010). *Inter-municipal Cooperation in the Republic of Croatia: Legislative, Institutional and Financial Framework for Inter-municipal Cooperation and Examples of Good Practice*. Zagreb: Open Society Institute/Local Government and Public Service Reform Initiative.
- GÖDL, E. (2013). *Die Gemeinde-strukturreform in der Steiermark. Historische Fakten, politische Aspekte und rechtliche Rahmen*. Graz.
- GROSSI, G., REICHARD, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*. Vol. 10, No 5, s. 597–617.
- HAMANN, Ph. (2005). *Gemeindegebietsreform in Bayern*. Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven. München: Utz Verlag.
- HAVERI A., AIRAKSINEN, J. (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Finland: Old Traditions and New Promises*. In HULST, R.; VAN MONTFORT, A. (eds.). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, s. 39-65.
- HEINZ, W. (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch between Existing Neccessities and Suboptimal Solutions*. In HULST, R., VAN MONTFORT, A. (eds.). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, s. 91-115.
- HENDRYCH, D. a kol. (2012). *Správní právo. Obecná část. 8. vydání*. Praha: C. H. Beck.
- HERTZOG, R. (2010). *Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamatio?* In SWIANIEWICZ, P. (ed.) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute/ Local Government and Public Service Reform Initiative, s. 285-307.
- HESSE, J. J., BÄR, B. et al. (2005). *Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen: Zwischenbericht*. Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- HOETZEL, J. (1937). *Československé správní právo, část všeobecná, druhé přepracované vydání*, Praha: Melantrich.
- HOETZEL, J. (1938). In HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého, sv. IV.*, Brno: Polygrafia.
- HULST, R., van MONTFORT, A. (ed., 2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.
- JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J. (2005). *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*, Praha: Nakladatelství Lidové Noviny.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. (2013). *Správní řád. Komentář. 4. vydání*. Praha: C. H. Beck.

- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. (2013). *Správní řád. Komentář. 4. vydání*. C. H. Beck.
- JEŽEK, J. (1998). *Regionální management*. Plzeň. Nepublikovaná výzkumná zpráva.
- JEŽEK, J. (2005). *Regionální management aneb jak efektivně řídit regionální rozvoj?* In: RUMPEL, P. (ed.). *Inovativní koncepty v socioekonomickém rozvoji územních jednotek*. Ostrava: Ostravská univerzita, s. 24-37.
- JEŽEK, J. (2006). *Budoucnost regionálních rozvojových agentur v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita.
- JEŽEK, J. (2007). *Management v místním a regionálním rozvoji* [Disertační práce]. Bratislava: Národohospodářská fakulta Ekonomické univerzity v Bratislavě.
- JEŽEK, J. (2014). Strategické plánování rozvoje měst a regionů z evropské perspektivy: vývoj, koncepce, problémy. *Slovak Journal of Public Policy and Public Administration*. Vol. 1, No. 1, s.7-21.
- JEŽEK, J. a kol. (2007). *Budování konkurenceschopnosti měst a regionů v teorii a praxi*. Plzeň: Západočeská univerzita.
- KADEČKA, S. a kol. (2006). *Správní řád*. Praha: ASPI.
- KADEČKA, S. a kol. (2006). *Správní řád*. Praha: ASPI.
- KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds., 2007). *Nový správní řád a místní samospráva II*, Brno: Masarykova univerzita.
- KERROUCHE, E. (2010). *France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform?* In BALDERSHEIM, H, ROSE, L. E. (eds.) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. New York: Palgrave Macmillan, s. 160-179.
- KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Z. (2014). *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium.
- KLEMME, M. 2002. *Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung*. Dortmund: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Nr. 110.
- KLIMENT, J. (1936). *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*, Praha: Nákladem právnického knihkupectví a nakladatelství V. Linhart.
- KLIMOVSÝ, D. (2009). O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry. *Acta Politologica*. Vol. 1, No. 2, s. 182-213.
- KLIMOVSÝ, D. (2010a). Samosprávy v EÚ. Inšpirácie pre Slovensko. Nemecko (2. časť). Dostupné z WWW: <
http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24365_subor.pdf>
- KLIMOVSÝ, D. (2010b). Samosprávy v EÚ. Inšpirácie pre Slovensko. Dánsko. Dostupné z WWW: <
https://www.researchgate.net/publication/236876916_Samosprava_v_Dansku>
- KLIMOVSÝ, D. (2012). Samosprávy v EÚ. Inšpirácie pre Slovensko. Švédsko. Dostupné z WWW: <
https://www.researchgate.net/publication/265058390_Samosprava_vo_Svedsku>
- KNIELING, J., DIETRICH F., DANIELZYK, R. (2003). *Kooperative Handlungsformen in der Reionalplanung*. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- KNOLL, V., KNOLL, J. (2002). *Svazek nebo sdružení a další formy spolupráce obcí*, Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj.
- KOPECKÝ, M. (2010). *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer.
- KOPECKÝ, M. (2010). *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer.

- KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. (2015). *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer.
- KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. (2015). *Zákon o obcích, komentář*, Praha: Wolters Kluwer.
- KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. (2004). *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář*, Praha: Linde.
- KÜBLER, D.; LADNER, A. (2003). *Local Government Reform in Switzerland. More for than by – but what about of?* In KERSTING, N.; VETTER, A. (eds.) *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich, s. 137-155.
- KVAČEK, R. (2002). *České dějiny II*, Praha: SPL-PRÁCE.
- KYPETOVÁ, J. (2010). Deset let francouzské meziobecní spolupráce – úspěch, který vyvolal další reformu. *Deník veřejné správy* [online]. Dostupný z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6433218>>
- KYPETOVÁ, J. (2013). Posílení meziobecní spolupráce. *Veřejná správa on-line*. Dostupné z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6619039>>
- KYPETOVÁ, J. (2015). Spolupráce obcí ve Francii vrcholí – od ledna už jen Velká Paříž. *Veřejná správa on-line*. Dostupné z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6704162>>
- KYPR, O. (1933). *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*, Praha: Knihovna veřejné správy a samosprávy.
- LADNER, A. (2005). *Switzerland: Reforming Small Autonomous Municipalities*. In DENTERS, B., ROSE, L. E. (eds.) *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- LADNER, A., STEINER, R., HORBER-PAPAZIAN, K. et al. (2013). *Gemeindemonitoring 2009/2010: Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung*. Bern: KMP-Verlag.
- LAŠTOVKA, K. (1929). In HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého, sv. I.*, Brno: Polygrafia.
- LÖB, S. (2006). *Problembezogenes Regionalmanagement*. Dortmund: Verlag für Architektur, Bau- und Planungsliteratur.
- LOCAL GOVERNMENT DENMARK (2009). *The Danish Local Government System*. København: LGDK. Dostupné z WWW: <<http://www.kl.dk/English/Local-Government-Reform/>>
- MAIER, J., OBERMAIER, F. (2000). *Regionalmanagement in der Praxis. Erfahrungen aus Deutschland und Europa Chancem für Bayern*. München: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen.
- MALCOVÁ, K. (2011). Švédská cesta vývoje lokální samosprávy. *Free commune experiment. Acta Politologica*. Vol. 3, No. 1, s. 163-177.
- MATES, P., MATULA, M. (1999). *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*, Praha: VŠE.
- MATSCHEK, M. (2011). Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). *Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden*. Vol. 9, No. 2, s. 1-120.
- MEZÍRKA, J. (1854). *Porádce pro obecní představené a písaři v záležitostech obecních, policejních, vojenských, berničných, živnostnických, saudu trestního a civilního, v záležitostech pozůstalosti, poručnictví, gruntovní knihy a jiných občanských záležitostech*, Brno: František Gafila.
- NIŽŇANSKÝ, V. a kol. (2009). *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. Bratislava: Mercury.

- NIŽŇANSKÝ, V., CIBÁKOVÁ, V., HAMALOVÁ, M. (2014). *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava: Wolters Kluwer.
- NOVÁK, O. (2007). *Francie*. In JÚPTNER, P., POLINEC, M., ŠVEC, K. et al. *Evropská lokální politika*. Praha: Univerzita Karlova, s. 11-33.
- PITROVÁ, M. (2006). *Obce ve Spolkové republice Rakousko – vybraná témata*. In VALEŠ, L. et al. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 214-230.
- PLESCHBERGER, W. (2003). *Cities and Municipalities in the Austrian Political System since the 1990s. New Developments between „Efficiency“ and „Democracy“*. In KERSTING, N., VETTER, A. (eds.) *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich, s. 113-135.
- POTŮČEK, M. a kol. (2005). *Veřejná politika*. Praha: SLON.
- PRŮCHA, P. (1993). *Právní úprava postavení obcí v České republice*. Časopis pro právní teorii a praxi. No. 1, str. 83 an.
- PRŮCHA, P. (2009). In KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P.: *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář*, Praha: Linde.
- RYŠAVÝ, D. (2006). Mikroregiony jako dobrovolné svazky obcí vs. model společenství obcí? In RYŠAVÝ, D. (ed.) *Sociologica-Andragogica 2006*. Olomouc: Univerzita Palackého, s. 129-145.
- SANDBERG, S. (2010). *Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery*. In BALDERSHEIM, H., ROSE, L. E. (eds.) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. New York: Palgrave Macmillan, s. 42-60.
- SCHEDLER, K., PROELLER, I. (2003). *New Public Management*. 2. überarb. Auflage. Bern: Verlag Paul Haupt.
- SCHELLE, K. (1994). *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*, Brno: Masarykova univerzita.
- SCHLÄGER-ZIRLIK, P. (2002). *Der Ansatz der Lernenden Region in der Stadt- und Regionalentwicklung*. Dissertationsarbeit. Bayreuth: Universität Bayreuth.
- SCHNABEL, F. (2012). *Formy meziobecní a regionální spolupráce v Německu*. Moderní obec. Dostupné z WWW: <<http://moderniobec.ihned.cz/c1-54884530-formy-meziobecni-aregionalni-spoluprace-v-nemecku>>
- SCHULITZ, A., KNOBLAUCH, B. 2011. *Interkommunale Kooperation schrumpfender Kleinstädte. Analyse der Chancen und Grenzen für schrumpfende Kleinstädte im ländlichen Raum*. München.
- SCHUPPERT, G. F. 2005. *Governance Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden Baden: Nomos.
- SCHWARZ, F. (1898). *Výklad zákona obecního a zákona o zastupitelstvu okresním pro království České, Díl I. Zřízení obecní a řád volení v obcích*, Praha: Nakladatelství J. Otto.
- STAŠA, J. (2012). In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha, C. H. Beck.
- STEINER, R. (2003). The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. *Public Managment Review*. Vol. 5, No. 4, s. 551-571.
- STIRN, I. (2013). *Lokale und regionale Selbstverwaltung in Europa. Strategien zur Bewältigung transnationaler Einflüsse auf die deutsche kommunale Selbstverwaltung*. Baden-Baden: Nomos.

- SWIANIEWICZ, P. (2010). *Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution?* In SWIANIEWICZ, P. (ed.) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute/ Local Government and Public Service Reform Initiative, s. 1-23.
- SWIANIEWICZ, P. (2011). *Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe*. In SWIANIEWICZ, P. *Working Together: Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest: Open Society Institute/ Local Government and Public Service Reform Initiative, s. 1-18.
- ŠLAUF, V., MATRASOVÁ, E., SEDLÁČEK, J. (1991). *Zákon o obcích (obecní zřízení) s komentářem*, Praha: Panorama.
- ŠOUŠA, J. jr. (2009). *Obecní majetek v Čechách 1848-1938. Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1939*, Praha: UK, Karolinum.
- ŠVEC, K. (2009). Příklady meziobecní spolupráce v evropských zemích: Estonsko, Finsko, Francie a Nizozemí. *Acta Politologica*. Vol. 1, No. 3, s. 268-283.
- TROEGER-WEIß, G. (1998). *Regionalmanagement. Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung*. Schriften zur raumordnung und Landesplanung, Band 2. Augsburg: Universität Augsburg.
- VAJDOVÁ, Z. (2006). *Meziobecní spolupráce v Evropě*. In ČERMÁK, D., ILLNER, M., VAJDOVÁ Z. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav, s. 38-44.
- VALEŠ, L. a kol. (2006). *Politologické aspekty veřejné správy*, Plzeň: Aleš Čeněk.
- VEDRAL, J. (2007). 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: Masarykova univerzita.
- VEDRAL, J. (2012). *Správní řád – Komentář. 2. vydání*. Praha: BOVA Polygon.
- VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. (2008). *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, Praha: C. H. Beck.
- WALTER-ROGG, M. (2010). *Multiple Choice: The Persistence of Territorial Pluralism in the German Federation*. In BALDERSHEIM, H, ROSE, L. E. (eds.) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. New York: Palgrave Macmillan, s. 138-159.
- WEST, K. (2007). *Inter-Municipal Cooperation in France: Incentives, Instrumentality and Empty Shells*. In HULST, R., VAN MONTFORT, A. (eds.). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, s. 67-90.
- WIECHMANN, T. 2008. *Planung und Adaptation. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund, Rohn.
- WIECHMANN, T., VON LÖWIS, S., KAETHER, J. (ed., 2004). *Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft*. IÖR-Schriften Band 45. Dresden: Institut für ökologische Raumentwicklung.
- ŽALUD, J. (1907). *Obecní zřízení a řád volení v obcích království Českého*, Praha: Nákladem firmy Höfer & Klouček.

Zákony

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích
- Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii

Seznam zkratk:

spr. ř.	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
obec. zříz.	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
zák. míst. ref. zákonů	Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých
MAS	Místní akční skupina
DSO	Dobrovolné sdružení obcí
ORP	Obec s rozšířenou působností