Zdenka Vajdová – Daniel Čermák – Michal Illner: Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990

SÚ AV ČR, Sociologické studie 06/02, Praha 2006, 108 s.

Publikácia výskumného tímu lokálnych a regionálnych štúdií Sociologického ústavu AV ČR vyšla práve v období, keď sa na Slovensku pripravovala komunálna reforma verejnej správy. Predmetom prevažne odborných diskusií bol problém racionalizácie rozdrobenej sídelnej štruktúry Slovenska, resp. čo urobiť s malými obcami, ktoré sa stali brzdou ďalšieho procesu decentralizácie verejnej správy. Publikácia autorov Z. Vajdová, D. Čermák, M. Illner prináša odpovede na mnohé odborné otázky riešenia hustoty sídelnej štruktúry a poukazuje na spoločensko-historické súvislosti riešenia tejto problematiky v medzinárodnom kontexte. Hlavnou témou je však vývoj sídelnej štruktúry v ČR, jej charakteristické znaky a sídelné trendy, ktoré ju formovali, ale najmä zmeny, ktoré priniesla reforma verejnej správy v ČR po roku 1990. Tematicky sa zaoberá verejnou správou na lokálnej úrovni v ČR od 90. rokov 20. storočia, a to dvomi výraznými štruktúrotvornými sídelnými procesmi: autonomizácou obcí – procesom rozpadu obcí a procesom dobrovoľného zoskupovania obcí do spolupracujúcich celkov, resp. zväzkov obcí. Jednotlivé sociologické štúdie sú súčasťou riešenia grantového projektu Spolupráce obcí – prvek lokální demokracie a nástroj efektivní samosprávy, ktorý sa riešil v rokoch 2004 – 2005 za podpory GA ČR (403/04/0593). Publikácia obsahuje 6 kapitol (108 strán) a prináša poznatky, ktoré môžu byť pre slovenskú odbornú verejnosť nielen informačným zdrojom o vývoji sídelnej štruktúry v ČR, ale aj komparatívnym materiálom pre sledovanie sídelných trendov na Slovensku, ktoré majú veľa podobných znakov, najmä pokiaľ ide o hustotu sídelnej štruktúry a veľký počet malých obcí. Z tohto dôvodu sa stala aj predmetom nášho záujmu.

Problematika malých obcí na Slovensku sa stala v posledných rokoch aktuálnou politickou agendou, ktorá v rámci terminológie cyklu verejnej politiky dosiahla etapu politickej implementácie – prijatím koncepcie komunálnej reformy v roku 2006. Prekonala tak etapy verejnej a odbornej diskusie, vyjednávanie so zainteresovanými subjektmi politickej sféry, inštitúciami štátnej správy a územnej samosprávy, zástupcami Združenia miest a obcí i odbornou verejnosťou (predstavitelia univerzitnej a vedeckej sféry). Napriek latentnej potrebe riešiť rozdrobenosť sídelnej štruktúry na Slovensku už v dlhšom časovom období až politická agenda podnietila verejnú a odbornú diskusiu. Verejná diskusia bola vyvolaná najmä po presune kompetencií na obce v rokoch 2002 – 2004 a po postupnej fiskálnej decentralizácii verejnej správy. Výraznejšiu dimenziu získala táto problematika aj v kontexte riešenia regionálnych disparít na Slovensku; táto téma sa po vstupe Slovenska do EÚ stala vládnou prioritou. Politické argumenty prezentovali základnú tézu, že malé obce sú brzdou ďalšieho procesu decentralizácie a reformy verejnej správy, pretože nie sú schopné plniť samosprávne funkcie, ale ani povinnosti vyplývajúce z preneseného výkonu štátnej správy. Problematika malých obcí sa začala na Slovensku výraznejšie artikulovať v 2. etape decentralizácie verejnej správy po roku 1999. Sústredila sa na ďalší prenos kompetencií na miestnu a regionálnu úroveň s úmyslom vytvoriť z obcí rozhodujúci článok verejnej správy. V rámci takto deklarovaného cieľa bola pretrvávajúca roztrieštená štruktúra obcí prekážkou tohto procesu. Politický cieľ bol formulovaný ako nahradenie centralizovane a vertikálne riadeného štátu do roku 1989 štátom horizontálne integrovaným, s výrazným politickým vplyvom volených predstaviteľov občanov na miestnej úrovni. Verejnosprávna rovina problému je založená na zabezpečení odbornosti a efektívnosti výkonu samosprávnych kompetencií v rozdrobenej sídelnej štruktúre a efektivite výkonu verejnej správy. Ekonomickosprávne argumenty, ktoré sledujú racionalizáciu verejnej správy, často neberú do úvahy kontinuitu predchádzajúceho sídelného vývoja, najmä spoločensko-historické aspekty kontinuálneho vývoja sídelných spoločenstiev.

M. Illner, autor 1. kapitoly Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie, sa zaoberá aktuálnou témou v sociologickej, politologickej, právnej, geografickej či ekonomickej literatúre vzťahom medzi veľkosťou obcí a ich efektivitou, ich sociálnym a ekonomickým rozvojom, miestnou demokraciou a jej fungovaním. Podobne ako na Slovensku aj v ČR sa témou odborných diskusií v posledných rokoch stala problematika roztrieštenej štruktúry obcí, veľký počet malých a veľmi malých obcí, ktoré sú problémom pre sociálny a ekonomický rozvoj vidieka, stabilita volených orgánov malých obcí, ich finančné hospodárenie a kvalita ich správnych úkonov. Charakter sídelnej situácie v ČR, ktorý podáva M. Illner, nabáda k hľadaniu paralel so sídelným vývojom na Slovensku. Sídelná štruktúra ČR má podľa autora značnú historickú kontinuitu a stabilizovala sa už v 17. storočí. Charakterizuje ju vysoká hustota sídiel, ktoré sú pomerne rovnomerne rozložené, veľký počet malých dedinských obcí, relatívne malý počet veľkých miest a dominantné postavenie Prahy. M. Illner pritom rozlišuje sídlo ako geografický pojem – základnú jednotku osídlenia (mestá, dediny, časti obcí, osady), ktoré sa nemusia kryť so samosprávnymi obcami, aj keď do značnej miery sa sieť sídiel kryje so sieťou obcí ako územných politickosprávnych jednotiek. Obe sústavy sú si podobné, ale nie totožné, napríklad v roku 2005 bolo v ČR 6 248 samosprávnych obcí a približne 15 733 sídiel, čiže stupeň správnej integrácie sídiel do obcí je v pomere 1 : 2,5 (obec sa priemerne skladá z 2-3 sídiel). (Illner 2006: 16) Podľa autora dlhodobý historický vývoj sídelnej štruktúry v ČR ukazuje, že počet obcí v ČR klesá. Vynútený integračný proces obcí v rokoch 1961 – 1989 zaznamenal pokles o 4 606 obcí, t.j. o 53 %. Spontánny dezintegračný proces po roku 1990, keď bol prijatý zákon o obecnom zriadení, dokumentuje od r. 1989 do r. 2005 vznik 2 128 obcí, t.j. nárast o 52 %, pričom najväčší počet nových obcí vznikol do roku 1993 – 97 % zo všetkých novovzniknutých obcí (celkovo vzniklo 2125 obcí). Po roku 2000 sa počet obcí v ČR stabilizoval okolo 6 250, čo je dôsledkom protiintegračných obmedzení. Zákonná úprava z roku 2000 stanovila podmienky vzniku nových obcí: minimálny počet 1000 obyvateľov na obec, samostatné katastrálne územie, obec musí tvoriť súvislý územný celok, rovnaké podmienky musí spĺňať aj obec, z ktorej sa časť oddelila na základe miestneho referenda. Ak porovnáme integračný proces obcí v SR a ČR v rokoch 1961 – 1989, v ČR bol pokles o 4 606 obcí, t.j. o 53 %, v SR o 568 obcí, t.j. o 18 %. Najväčší počet obcí v ČSSR

ubudol v rokoch 1970 – 1980, keď sa realizovala integrácia obcí v rámci strediskovej sústavy osídlenia, a to úbytok o 3 099, z toho v ČSR o 2 733 obcí (36,4 %) a v SSR o 366 obcí (11,8 %). V súčasnosti má podľa štatistických údajov ČR z roku 2004 až 79 % obcí menej ako 1000 obyvateľov a žije v nich 17,2 % obyvateľov, 26 % obcí v ČR má menej ako 200 obyvateľov. Vidiecke obce v ČR tvoria 95,8 % obcí v sídelnej štruktúre a žije v nich 37,3 % obyvateľov. Ako píše M. Illner, podobná situácia s roztrieštenou sídelnou štruktúrou a veľkým počtom malých obcí je aj v iných európskych krajinách, napríklad vo Francúzsku (priemer 1 300 obyvateľov/obec), v SR (1 874 obyvateľov/obec), v Maďarsku (3 131 obyvateľov/obec).

M. Illner uvádza, ako sa historicky menili názory o ideálnej veľkosti obcí už od čias antických filozofov, renesančných mysliteľov i sociálnych utopistov, ale aj v urbanistických štúdiách v industriálnom období. Za istú formu modernej utópie o žiaducej veľkosti obcí považuje autor aj tzv. strediskovú sústavu osídlenia, ktorú vytvorili českí urbanisti koncom 60. rokov a aplikovala sa v ČSSR ako oficiálna vládna politika územného rozvoja a na dlhé obdobie ovplyvnila sídelné trendy v Čechách i na Slovensku. Ako konštatuje M. Illner, jednotlivé štúdie prichádzali často k vzájomne rozporným a nejednoznačným výsledkom a všeobecne platná koncepcia, pokiaľ ide o vzťah medzi veľkosťou obce a kvalitou jej fungovania, neexistuje. Pri zvažovaní prointegračných a protiintegračných výhod sa opiera o štyri typy hľadísk, ktoré navrhuje M. Keating a polemizuje tak o jednoznačnosti integračných výhod. (Illner 2006: 20-23) Podľa M. Illnera je východiskom vytváranie silných samosprávnych regionálnych štruktúr, ktoré môžu konkurovať aj na globálnej scéne, avšak nie za cenu oslabovania lokálnych samospráv. Problém rozdrobenosti sídelnej štruktúry riešia aj krajiny s vyvinutou tradíciou samosprávnej demokracie, napríklad Švajčiarsko je príkladom spájania obcí, Francúzsko, známe svojou sídelnou rozdrobenosťou, formou medziobecnej spolupráce. Všeobecné metódy na riešenie hustoty sídelnej siete s veľkým počtom malých obcí nie sú, je to problém, ktorý treba chápať v kontexte historického sídelného vývoja danej krajiny. Znamená to, že každá krajina rieši tento problém v závislosti od historických tendencií vývoja sídelnej štruktúry, sociokultúrnych potenciálov krajiny, ale aj v závislosti od kontextu ekonomickej a politickej situácie v krajine. Preto sa tento proces uberal niekde cestou zlučovania obcí – amalgamačný proces (napr. Švédsko, Dánsko, Belgicko), pričom išlo o dobrovoľné zlučovanie, niektoré štáty použili model kombinácie, tzv. polozlučovací model, ktorý spájal malé obce do väčších jednotiek so spoločnou administratívou. Ak sa tieto mechanizmy nepresadili, spoločensko-ekonomický tlak si vynútil rôzne formy medziobecnej spolupráce, ktoré vytvárali mechanizmy na riešenie spoločných problémov.

Spoločensko-hospodársky vývoj si vynútil riešenie rozdrobenosti sídelnej štruktúry v Európe už v 19. storočí, keď sa malé obce stávali prekážkou hospodárskeho rastu, avšak až v 20. storočí sa problém začína riešiť. Zvýšené nároky na funkcie lokálnej verejnej správy sa rozširovali vo všetkých oblastiach – sociálnej, kultúrnej, ekonomickej – malé obce neboli schopné tieto funkcie uspokojivo zabezpečovať. Väčšina reforiem verejnej správy v európskych krajinách sa však začala realizovať až v 20. storočí, ich spoločným menovateľom bolo hľadanie rovnováhy medzi žiaducou efektivitou verejnej správy v obci a lokálnou autonómiou. M. Illner etapizuje názory na vhodnú štruktúru obcí v západnej Európe najmä po 2. svetovej vojne:

1. V 60. – 70. rokoch 20. storočia prevládala tendencia integrovať obce do väčších celkov (dôvera v strategické plánovanie, vo vysokú rolu štátu pri zabezpečovaní ekonomického a sociálneho blahobytu – v tom čase prebehla väčšina integračných reforiem v západnej Európe).
2. 80. roky – nástup neoliberalizmu, nedôvera v možnosti riadenia spoločnosti – integračné snahy sa pribrzdili, niekde došlo dokonca k rozpadu veľkých komunálnych celkov, zároveň však bola nedôvera k lokálnej demokracii, a preto nebolo vhodné vytvárať integráciou obcí konkurenciu pre centrálnu vládu.
3. 90. roky menia situáciu: na jednej strane globalizačné procesy, ktoré zvyšovali nároky a tlak na obce, na druhej strane trend k ďalšej demokratizácii verejnej správy, tzv. "governance", t.j. interaktívnej správy s občanmi, inštitúciami, participujúcou verejnosťou a pod. (Illner 2006: 23)

V 2. kapitole Územní změny obcí v ČR od roku 1990 (Z. Vajdová – D. Čermák), môžeme sledovať územné zmeny obcí v ČR po roku 1989. Tieto zmeny sa týkali 25 % obcí, ktoré existovali v roku 1989. Proces osamostatňovania obcí prebiehal v ČR do roku 2001, keď bol upravený legislatívne. Kapitola poskytuje empirické údaje dezintegračného procesu v rokoch 1990 – 2001 podľa okresov, krajov i tzv. regiónov súdržnosti (NUTS) a vytvára tak analytickú databázu novovzniknutých obcí.

Obsahom 3. kapitoly (Z. Vajdová) je medziobecná spolupráca v Európe, ktorá je jedným z riešení rozvetvenej sídelnej siete s veľkým počtom malých obcí, ale ako píše autorka, je to aj nástroj, ktorý je schopný vyvažovať „...globalizační tendence zasahujúcí i lokální úroveň veřejné správy a politiky". (Vajdová 2006: 38) Táto kapitola podáva príklady medziobecnej spolupráce v niektorých krajinách Európy, a to najmä Francúzska, Belgicka, Talianska, Holandska, Švajčiarska, Nórska, Dánska, Švédska, Nemecka, Poľska, ale charakterizuje aj situáciu na Slovensku. Rozdrobenosť sídelnej štruktúry, resp. veľkého počtu malých obcí sa v západnej Európe riešila začiatkom 80. rokov aj uplatňovaním rôznych foriem medziobecnej spolupráce, ktoré sa odlišujú najmä rozdielnym obsahom a právnymi úpravami medziobecnej spolupráce, ale najmä tým, či sa realizuje na dobrovoľnej báze, alebo povinnou spoluprácou (Nemecko, Rakúsko, Francúzsko, Dánsko, Taliansko, Holandsko). Zahraničné poznatky a skúsenosti poukazujú na to, že spolupráca obcí je nezastupiteľná forma riešenia rozdrobenosti sídelnej štruktúry bez ohľadu na systém verejnej správy. Verejná diskusia v ČR sa v posledných rokoch rovnako zaoberala problémom roztrieštenej štruktúry obcí, veľkým počtom malých obcí, stabilitou volených orgánov malých obcí a ich finančným hospodárením, ale aj perspektívami a kvalitami ich správnych úkonov. V súčasnosti už nie je aktuálny kontext zlučovanie verzus spolupráca, hľadajú sa skôr modely a formy spolupráce, resp. faktory, ktoré bránia spolupráci, alebo ju uľahčujú. Sociologický význam tak nadobúdajú témy sociálnych sietí lokálnych spoločenstiev, problematika sociálnej súdržnosti, rôzne aspekty fungovania nového „hráča" na lokálnej úrovni a iné. Ako uvádza Z. Vajdová, za príklad me-

dziobecnej spolupráce riešenia sídelnej rozdrobenosti možno považovať Francúzsko (veľký počet malých obcí – 36 565, t.j. 76 % má menej ako 1 000 obyvateľov). Na začiatku procesu vznikali vo Francúzsku rôzne formy kooperácie dobrovoľne, na báze vzájomnej spolupráce, neskôr však centrálna vláda zákonnou úpravou zjednodušila spoluprácu obcí a pomocou finančných mechanizmov ich donútila k spolupráci. Väčšina municipalít vo Francúzsku je integrovaná v nejakej forme spolupráce a posilnila sa pozícia interkomunálnych vlád. Centrálna vláda definovala priority a procedúry na dosiahnutie cieľa, ale neurčuje, s kým majú obce spolupracovať, miestni aktéri si vyberajú prostriedky a partnerov spolupráce.

Autori 4. kapitoly Spolupráce obcí – anketa ve svazcích (Z. Vajdová – D. Čermák) analyzujú spoluprácu obcí v ČR, ktorá sa začala rozvíjať už v 90. rokoch na teritoriálnej a sektorovej báze a uvádzajú výsledky on-line dotazníkového výskumu oslovených mikroregionálnych združení. Reforma verejnej správy v ČR bola zavŕšená zrušením okresných úradov k 1. 1. 2003 a stanovením obcí s rozšírenou pôsobnosťou. V súčasnosti umožňuje obciam pri hľadaní spoločných riešení, strategických cieľov autonómne konanie s inými obcami a spájanie finančných prostriedkov. Ako uvádzajú autori kapitoly, súčasná situácia v ČR potvrdzuje tézu, že miestne vlády majú prirodzený sklon ku vzájomnej spolupráci, aby prekonali svoje nedostatky. Prvé mikroregióny v ČR vznikali spontánne a dobrovoľne, iniciátori obnovujú často tradičné regióny, ale vznikajú aj nové, často veľmi pragmatické spojenia. (s. 45) Sociologický prieskum oslovil elektronickým dotazníkom 512 združení, pri 30 % návratnosti sa do prieskumu zapojilo 158 mikroregiónov (2 345 obcí). Z výsledkov prieskumu sú zaujímavé názory predstaviteľov na zlučovanie obcí, resp. spoluprácu obcí: pozitívny postoj k zlučovaniu obcí malo 17 % respondentov, 83 % uprednostňuje spoluprácu obcí. Je pritom zaujímavé, že argumenty negatívnych dôsledkov zlučovania obcí sú porovnateľné s argumentmi v iných krajinách a týkajú sa ohrozenia sídelnej identity, solidarity obyvateľov obce a zhoršenia podmienok pre miestnu demokraciu a politickú aktivitu občanov. Zväzky obcí v ČR sa rozkladajú na súvislom území a združujú prevažne malé obce. Sú legitímnym príjemcom finančnej podpory projektov z rôznych zdrojov, ich orgány sú aj politickou platformou pre vyjednávanie, presvedčovanie a dosahovanie konsenzu medzi členmi zväzu. Tieto zväzky sa stali vedľa autentickej samosprávy obce novou politickou organizáciou lokálneho spoločenstva.

V 5. kapitole Příklady svazků sú pod edičnou úpravou Z. Vajdovej uverejnené časti prípadových štúdií fungovania mikroregiónu Černilovsko (T. Neumanová), dobrovoľného zväzku obcí Podřipsko (O. Sedláček) a mikroregiónu Pelhřimov (P. Řičan), ktoré sú obrazom pestrosti lokálneho priemetu a rôznych foriem spolupráce obcí.

6. kapitola Mediální obraz spolupráce obcí v časopisech Veřejná správa a Moderní obec (V. Patočková) je založená na obsahovej analýze týždenníka Veřejná správa a mesačníka Moderní obec v rokoch 2001 – 2005. Autorka píše o existencii sociálnej dilemy v prostredí miestnej verejnej správy, keď sa dostáva do konfliktu záujem indivídua (obec zastúpená starostom, resp. starostkou) a kolektívu (zväzky obcí). Uvádza dve modelové situácie, ktoré sú v literatúre opísané ako dilema verejných služieb (public good dilemma) a dilema zdrojov (resource dilemma), rovnako aj dve skupiny riešenia sociálnej dilemy. (Patočková 2006: 102)

Recenzovaná publikácia približuje vedecké poznatky riešenia rozdrobenej sídelnej štruktúry v medzinárodnom kontexte, pričom uvádza aj príklady riešenia veľkého počtu malých obcí vo viacerých európskych krajinách. Čitateľom približuje aj vývoj sídelnej štruktúry a spôsoby riešenia hustej sídelnej siete v ČR z pohľadu sociológov výskumného tímu lokálnych a regionálnych štúdií SÚ AV ČR. Svojím teoretickým rozsahom, ale aj analýzou lokálnych vzorcov formovania medziobecnej spolupráce v ČR ju môžeme odporúčať aj širšej odbornej verejnosti.

Mária Strussová