

MARTIN HAMPL, JAN MÜLLER

JSOU OBCE V ČESKÉ REPUBLICE PŘÍLIŠ MALÉ?

M. Hampl, J. Müller: *Are Municipalities in the Czech Republic too small?* – Geografie-Sborník ČGS, 103, 1, pp. 1 – 12 (1998). – The article focuses at problems of size differentiation of Czech municipalities with special regard to small municipalities. The question of “size” and regional variability of size differentiation is discussed. The difference between political and economic aspects in search for optimal size of municipalities is stressed. The concept of a two-tier organization of local administration is formulated in the conclusion.

KEY WORDS: local government – optimal size of municipalities – transformation – territorial organization.

Článek je výstupem výzkumného projektu Grantové agentury ČR č. 403/96/1996.

Úvod

Hlavní cíle tohoto sledování jsou dvojího druhu. Za prvé je to systematické vyhodnocení velikostní diferenciace současné soustavy obcí v České republice a regionální variability této diferenciace. V rámci této, převážně analyticky zaměřené části, bude dále diskutována otázka pojetí „velikosti“ a budou stanoveny podstatné souvislosti mezi velikostní a kvalitativní diferenciací obcí. Za druhé půjde o určení hlavních souvislostí mezi velikostí obcí a jejich fungováním jakožto samosprávných jednotek, jakožto komplexních subjektů lokálního rozvoje. Diskuse jak přirozených, tak i normativních aspektů této problematiky umožňuje zároveň hlubší propojení teoretických a praktických přístupů vyúsťující v závěrečný pokus o koncipování obecného modelu perspektivního uspořádání lokální veřejné správy v České republice.

Problematika územní administrativy nabývá po válce zejména v rozvíjejících se demokraciích na stále větším významu jak v politickém, tak i v ekonomickém, sociálním a ekologickém slova smyslu. Rozvoj územní samosprávy je podstatným komponentem demokratizačního procesu, aktivizace lokálních institucí v úsilí o podporu ekonomiky je doprovodnou – a možno říci i částečně kompenzační – tendencí tzv. globalizace. Pozitivní posuny postavení ekologických zájmů v hodnotové hierarchii obyvatel zesilují pak význam komplexní koordinace územního vývoje v úrovni lokální a regionální. Zvýšená praktická důležitost všech těchto otázek nalezla odezvu i v orientaci vědeckého výzkumu ve většině společenských věd, a také v sociální geografii. V rámci Mezinárodní geografické unie (IGU) pracuje již několik období komise „Geography and Public Administration“, která organizuje a integruje výzkum v tomto směru (viz např. Bennett 1989, 1993). Do výsledků práce této skupiny byly zařazeny i některé výstupy mezinárodních setkání organizovaných na základě nizozemsko-českého projektu REG-LOC (viz např. Dostál a kol., eds., 1992, Barlow a kol., eds., 1994 a, 1994 b). Je jisté oprávněné zdůraznit, že prá-

vě problém lokální administrativy, velikosti a velikostní rozrůzněnosti obcí patří k nejvíce sledovaným problémům v uvedených mezinárodních výzkumných programech.

Velikost obcí v České republice v kontextu evropského vývoje

V současnosti je v ČR přes šest tisíc obcí, což je s ohledem na územní i populační velikost státu neobyčejně vysoký počet. Ve srovnání s nejvíce rozvinutými evropskými zeměmi je průměrná populační velikost našich obcí zhruba o řád nižší (jedinou významnou výjimkou je v tomto ohledu Francie s obdobnou roztržštěností soustavy obcí). Pro ilustraci lze uvést, že v Belgii bylo k r. 1986 589 obcí, v Nizozemsku k r. 1990 672 obcí, ve Finsku k r. 1971 641 a ve Švédsku je v současnosti dokonce pouze 288 obcí. Také obce v Německu a především elementární samosprávné jednotky ve Velké Británii by byly v našich poměrech chápány spíše jako okresy. Podstatně větší obce jsou však i v jihoevropských státech, které se vyznačovaly konzervativními přístupy k administrativním reformám (viz Bennett 1989). Dnešní Itálie nebo Španělsko mají jen o málo více obcí než Česká republika při 4-6 násobném počtu obyvatelstva, resp. rozsahu území. Přílišná početnost našich obcí je přitom o to závažnější, že obecní soustava prozatím představuje jedinou úroveň územní samosprávy. Dominance centra je proto neúměrně vysoká.

Zmíněné rozdíly byly prohloubeny i změnami po r.1989. Zavedení obecní samosprávy v demokratických poměrech vytvořilo prostor pro dezintegraci obcí: postupně se jich osamostatnilo přes 2 tisíce. Byl to důsledek jak politické aktivizace lokálních komunit, tak i přirozená reakce na předchozí centrálně organizovanou integraci obcí v totalitním režimu. Podobné tendence se projeví i v dalších post-totalitních státech stejně jako navazující problém sporné organizační a ekonomické životaschopnosti malých obcí (viz např. Věrběly 1996). Naproti tomu v demokratických evropských státech v předchozím období měly v podstatě všechny reformy orientaci integrační, a to často mimořádně výraznou (Belgie, SRN, Švédsko aj.).

Samotná existence značných rozdílů v průměrné velikosti obcí mezi evropskými státy i nejednoznačné výsledky zpracovaných analytických hodnocení navozují ovšem závěr o nemožnosti stanovení optimální velikosti obce. Z pohledu společenských věd je tato nejednoznačnost spojována v první řadě s inverzním vztahem úrovně politické angažovanosti občanů na jedné straně a ekonomické i organizační racionality na straně druhé vůči velikosti obcí. V prvním případě převažují tendence atomizační, v druhém pak integrační. Z geografického hlediska je ovšem tuto nejednoznačnost nutné primárně vysvětlovat objektivně určenou asymetrií velikostní diferenciace obcí, resp. sídel. Jde vlastně o období s často diskutovaným problémem optimální velikosti města. Zákonitost hierarchizace sídel, resp. měst, vylučuje smysluplnost otázky tohoto typu (viz i Hampl 1996). Právě pro nerovnoměrnost ve velikosti organických územních jednotek je nutné připouštět variantnost řešení forem územní administrativy. To v řadě ohledů vyjadřuje i koncepce flexibilní decentralizace a flexibilní agregace (Bennett 1989), která současně reaguje na proměny organizačních struktur v post-blahobytném státu, na přibližování organizace veřejných služeb modelu tržně orientovaného sektoru.

I když je nutné připustit variabilitu „vhodné“ velikosti obcí z hlediska efektivity fungování jejich soustav, neznamená to ale, že by tato velikost mohla být libovolná. V tomto smyslu je tedy oprávněné v kontextu evropských srov-

nání označovat početnost obcí v ČR jako velmi vysokou, a to i s přihlédnutím k objektivně podmíněné rozdrobenosti naší sídelní struktury (např. ve 20. letech bylo obcí přes 11 tisíc, tj. jen o málo méně než sídel). Je zde však ještě jeden, dosud nezmíněný, hodnotící aspekt: průměrná velikost (a tedy také četnost) obcí do značné míry podmiňuje počet hierarchických úrovní v systému územní administrativy, a proto i komplikovanost a nákladnost tohoto systému. Ilustrací této skutečnosti je srovnání hierarchie administrativních jednotek dvou evropských extrémů: Švédska a Francie (populačně sice odlišných, ale územním rozsahem adekvátních států). Ve Švédsku je vytvořena vedle lokální a centrální úrovně správy pouze jediná úroveň regionální, která má navíc nejmenší kompetence (Björn 1996). Proti tomu „rozdrobená“ obecní úroveň Francie nepochybně přispěla k mnohastupňovosti regionálních úrovní správy a plánování, byť se vždy nejedná o samosprávné útvary: v r.1982 zde bylo nad 36 433 obcemi 3 075 okresů (cantons), 325 subkrajů (arrondissements), 95 krajů (départements) a ještě 22 administrativních regionů (Gilbert, Guengant 1989).

Velikostní diferenciacie obcí v České republice

K 1. 1. 1997 bylo v ČR celkem 6 234 obcí a jejich velikostní rozrůznění bylo z hlediska populační velikosti skutečně extrémní – viz. tab. 1. Celkově je možné charakterizovat toto rozrůznění následně uváděnými středními hodnotami: průměrný počet obyvatel obce byl 1 654 obyvatel, mediánová velikost (tj. velikost obce „uprostřed“ velikostně uspořádané řady obcí) činila cca 380 obyvatel a velikost modální (tj. velikost nejčastější) činila cca 130 obyvatel! Z hlediska četnosti obcí jednoznačně tedy dominují obce velmi malé. Pochopitelně celková váha těchto obcí vyjádřená podílem na celkové populaci státu je poměrně nevýznamná. Ilustrují to další údaje: necelých 10 % obcí (obce s 2 000 obyv. a více) soustřeďovalo téměř tři čtvrtiny veškerého obyvatelstva státu; naopak v 80 % malých obcích – ty lze zjednodušeně určovat populační velikostí do 1 000 obyv. – žilo pouze 16,7 % obyvatelstva ČR.

Již z pouhého hodnocení velikostní diferenciacie současných obcí podle počtu obyvatelstva vyplývá problémovost mnoha těchto útvarů jakožto autonomních společenských – samosprávných – subjektů. Jestliže polovina obcí nedosahuje počtu cca 380 obyvatel, pak je jistě obtížné zajištění stabilního fungování jejich politických reprezentací, autonomního hospodaření apod.

Tab.1 – Velikostní struktura obcí ČR (k 1. 1. 1997)

| Počet obyvatel | Počet obcí | | Počet obyvatel | |
|-----------------|------------|--------------|----------------|---------|
| | celkem | % všech obcí | celkem v tis. | % na ČR |
| – 199 | 1 740 | 27,9 | 214,0 | 2,1 |
| 200 – 499 | 2 005 | 32,2 | 649,9 | 6,3 |
| 500 – 999 | 1 225 | 19,7 | 856,1 | 8,3 |
| 1 000 – 1 999 | 648 | 10,4 | 895,3 | 8,7 |
| 2 000 + | 616 | 9,9 | 7 694,3 | 74,6 |
| Česká republika | 6 234 | 100,0 | 10 309,1 | 100,0 |

Pozn.: V některých případech jsou součty kategorií nepatrně odlišné od 100,0 % v důsledku zaokrouhlování.

Hodnocení velikosti obcí a zprostředkovaně i jejich soběstačnosti pouze prostřednictvím jejich populační velikosti je však nepochybně zjednodušující. Zvláště v případě malých obcí dochází tak k přecenění jejich kvantitativních i kvalitativních hodnot, neboť rozsah jejich „obytných“ funkcí výrazně převyšuje rozsah a vyvinutost funkcí ekonomických a sociálních. Na druhé straně je ovšem i podceněn význam malých obcí z hlediska skutečného rozsahu území, které spravují. To vše tedy vyžaduje hlubší analýzy souvislosti populační velikostní diferenciace obcí a jejich dalších velikostních i kvalitativních charakteristik. K hodnocení tohoto druhu je ovšem nezbytná bohatá datová základna, kterou poskytuje především sčítání obyvatelstva z r. 1991. Přestože v době posledního sčítání nebyl ještě proces dezintegrace obcí ukončen – k 3. 3. 1991 bylo 5 768 obcí proti dnešním 6 234 – je jisté oprávněné dále sledované obecné souvislosti výše zmíněného typu považovat za platné i pro současný stav.

Prvý typ hodnocení je zaměřen na postižení rozdílů v úrovni velikostní „rozdrobenosti“ obcí z hlediska jejich funkcí obytných (vyjádřených počtem obyvatel), funkcí ekonomických (vyjádřených počtem obsazených pracovních příležitostí) a konečně i z hlediska velikosti „komplexní“ (KfV – komplexně funkční velikost – ukazatel zohledňuje současně rozsah funkcí obytných, pracovních a obslužných – viz Hampl a kol. 1996). Vzhledem k zhruba polovičnímu podílu ekonomicky aktivního obyvatelstva na celkovém obyvatelstvu jsou vymezeny srovnávané velikostní kategorie obcí podle počtu pracovních příležitostí na úrovni polovičních hodnot velikostních kategorií populačních (v případě KfV jsou použity stejné kategorie jako u populačních velikostí). V důsledku zaměření tohoto sledování na problematiku malých obcí jsou pak rozlišovány podrobně jen nejnižší velikostní kategorie – viz tab. 2. Z údajů vyplývá, že „ekonomická“ i „komplexní“ rozdrobenost obcí je řádově vyšší než jejich rozdrobenost obytná, resp. sídelní v úzkém slova smyslu. V prvním případě se do nejnižší velikostní kategorie dostala v r.1991 téměř polovina všech obcí (v současnosti by to však bylo více než 50 %) zatímco v posledním případě necelá čtvrtina (v současnosti ovšem 27,9 %). Zároveň 614 největších obcí v r. 1991 soustřeďovalo 75,2 % všeho obyvatelstva, avšak pouhých 535 největších obcí z hlediska pracovního koncentrovalo 84,2 % všech pracovních příležitostí (s ohledem na vývoj zaměstnanosti lze opět předpokládat další zvý-

Tab. 2 – Obytná, pracovní a „komplexní“ velikostní diferenciace obcí k 3. 3. 1991

| Kategorie obcí Počet obyv., KfV, (prac. příl.) | Počet obcí | | | Podíl na počtu obcí v ČR (%) | | | Podíl na ČR (%) | | |
|--|------------|----------------|-------|---------------------------------|----------------|-------|-----------------|----------------|-------|
| | obyv. | prac. příl. | KfV | obyv. | prac. příl. | KfV | obyv. | prac. příl. | KfV |
| – 199 (– 99) | 1 328 | 2 730 | 2 472 | 23,0 | 47,3 | 42,9 | 1,6 | 2,1 | 2,6 |
| 200 – 499 (100 – 249) | 1 955 | 1 394 | 1 647 | 33,9 | 24,2 | 28,6 | 6,2 | 4,2 | 5,3 |
| 500 – 999 (250 – 499) | 1 224 | 717 | 759 | 21,2 | 12,4 | 13,2 | 8,3 | 4,6 | 5,3 |
| 1 000 – 1 999 (500 – 999) | 647 | 392 | 391 | 11,2 | 6,8 | 6,8 | 8,7 | 5,0 | 5,4 |
| 2 000 + (1 000 +) | 614 | 535 | 499 | 10,6 | 9,3 | 8,7 | 75,2 | 84,2 | 81,5 |
| Celkem | 5 768 | 5 768 | 5 768 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Pozn.: KfV = průměr podílů na obyvatelstvu, pracovních příležitostech a pracovních příležitostech bez zemědělství, lesnictví, průmyslu, stavebnictví, dopravy a spojů (ČR = 10 mil.). V některých případech jsou součty kategorií nepatrně odlišné od 100,0 % v důsledku zaokrouhlování.

Tab. 3 – Vybrané charakteristiky obyvatelstva podle velikostních kategorií „malých“ obcí k 3. 3. 1991

| Kategorie obcí (počet obyv.) | Podíl vyjíždějících za prací | Podíl ekonomicky aktivních (v %) | | Podíl obyv. ve věku (v %) | | Podíl obyvatel starších 25 let (v %) | |
|---------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|------------|------------------------------|--------------------------------|---|------------------------------------|
| | | v země- dělství a lesnictví | v průmyslu | 0 – 14 | 60 a více + ženy 54 – 59 | se středo- školským vzděláním | s vysoko- školským vzděláním |
| – 199 | 75,1 | 40,1 | 29,3 | 18,4 | 27,6 | 16,0 | 2,3 |
| 200 – 499 | 69,2 | 34,9 | 31,3 | 20,3 | 24,2 | 17,4 | 2,7 |
| 500 – 999 | 64,6 | 27,9 | 34,7 | 20,9 | 22,6 | 19,5 | 3,4 |
| 1 000 – 1 999 | 58,9 | 21,9 | 38,4 | 21,3 | 21,4 | 21,7 | 4,2 |
| Celkem do 1 999 | 64,7 | 28,5 | 34,7 | 20,7 | 23,0 | 19,4 | 3,4 |
| ČR | 32,6 | 11,6 | 37,3 | 21,0 | 20,5 | 28,4 | 8,9 |

šení této koncentrace v období 1991 – 1997). Obdobně lze uvést, že 499 „komplexně“ největších obcí soustřeďovalo 81,5 % KfV.

Celkově je tedy nutno konstatovat, že komplexně posuzovaná velikostní diferenciace obcí je podstatně extrémnější než naznačují údaje o samotném obyvatelstvu. Tuto zvýšenou asymetrii pak dále zesilují i „kvalitativní“ sociální, demografické a ekonomické znaky obyvatelstva malých obcí – viz tab. 3. Pracovní a obslužná závislost malých obcí na mikroregionálních střediscích je v našich podmínkách mimořádná a jednoznačně dokládá nejen zcela nedostačnou autonomii většiny obcí, nýbrž i přirozeně vyvinutou organičnost větších územních celků (minimálně v řádu obvodů tzv. pověřených obecních úřadů – dále OÚ), jakožto reálných rámců každodenního pohybu (života) obyvatelstva.

Závažnost problematiky malých obcí nevyplývá ovšem jen z obtíží jejich ekonomického, politického a správního fungování „pro ně samé“. Jestliže je totiž podíl těchto obcí na obyvatelstvu, a zejména pak na ekonomice státu nevýznamný, pak jejich podíl na rozsahu spravovaného území již nevýznamný není. Jak dokládají údaje v tab. 4 je rozsah území státu „spravovaného“ obcemi s méně než tisícem obyvatelstva nadpoloviční. Jedná se pochopitelně o oblasti s nízkou intenzitou osídlení a ekonomického využití, avšak o oblasti představující v řadě ohledů základní přírodní potenciál státu. Zdůraznění potřeby zajištění kvalitní správy tohoto potenciálu je jistě oprávněné.

Tab. 4 – Územní a populační velikost malých obcí (k 1. 1. 1997)

| Velikost podle obyvatel | Počet obcí | Podíl na ČR (v %) | | Počet obyv./km ² |
|----------------------------|------------|-------------------|-------|--------------------------------|
| | | území | obyv. | |
| – 199 | 1 740 | 13,1 | 2,1 | 20,8 |
| 200 – 499 | 2 005 | 23,1 | 6,3 | 35,6 |
| 500 – 999 | 1 225 | 21,7 | 8,3 | 50,1 |
| 1 000 – 1 999 | 648 | 15,8 | 8,7 | 71,8 |
| Celkem do 1 999 | 5 618 | 73,7 | 25,4 | 45,0 |
| ČR | 6 234 | 100,0 | 100,0 | 130,7 |

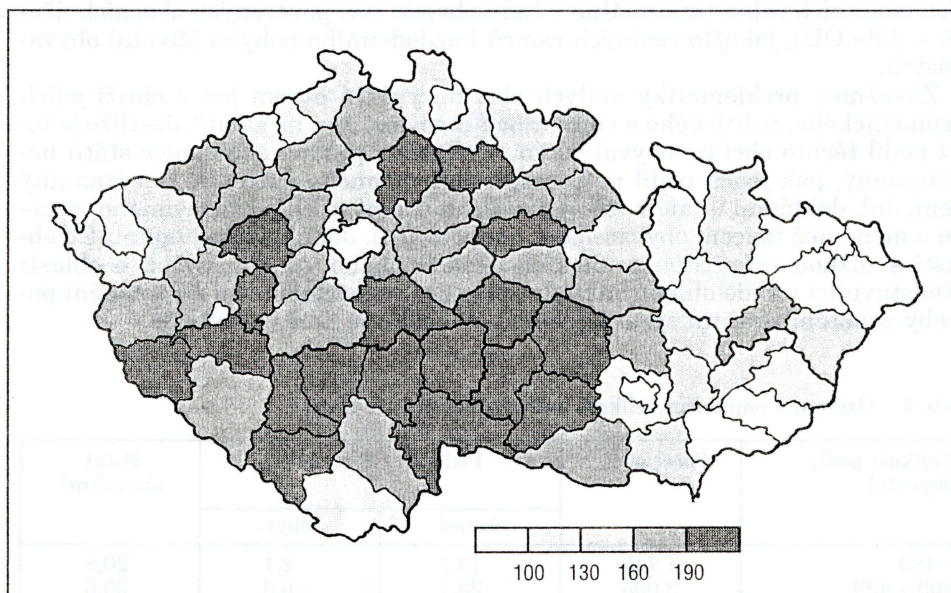
Regionální rozdíly ve velikostní struktuře obcí

Hodnocení regionální variability ve velikostní struktuře obcí může mít jen sekundární význam při řešení otázky malých obcí. Navozuje sice aspekty „citlivého“ přístupu k těmto problémům, tj. aspekty zohledňující regionální specifika, avšak nemělo by zásadním způsobem ovlivňovat strategické představy o vhodném obecním modelu uspořádání obcí. V tomto smyslu je třeba považovat analýzy regionálních rozdílů ve velikostní diferenciaci obcí za účel-né pro stanovení následujících problémů a možných přístupů k jejich řešení:

a) Nalezení hlavních podmiňujících faktorů regionální diferenciaci velikostní struktury obcí, které do značné míry limitují možnosti uplatnění obecného modelu, resp. naznačují potřebnou diferenciaci nástrojů uplatňova-ných při „prosazování“ obecného (žádoucího) modelu obecního uspořádání (na-př. míru a formu státních intervencí). Zároveň je hodnocení zmíněných regio-nálních rozdílů samotným zmapováním existujícího stavu a adekvátnosti to-hoto stavu vůči přirozeným podmínkám (stav sídelní struktury, lokální sebeidentifikace obyvatelstva apod.).

b) Významnější než zjišťování regionálních rozdílů je však hledání spo-lečných znaků v regionálním uspořádání, které bezprostředně navozuje i mož-né stanovení obecného modelu územní správy v lokální úrovni. V podstatě se jedná o specifikaci organických – vztahově relativně uzavřených a komplexně dostatečně autonomních – územních celků lokální úrovně.

Pokud jde o základní zhodnocení územních rozdílů ve velikostní struktuře obcí, je možno odkázat na obr. 1. Pro generalizované postižení sledovaného je-vu byl použit jednoduchý „Index rozdrobenosti obcí“ definovaný jako součet vážených podílů tří nejnižších velikostních kategorií na celkovém počtu obcí



Obr. 1 – Regionální rozdíly ve velikostní struktuře obcí (1. 1. 1997) – index „rozdrobenosti“ obcí k 1. 1. 1997. Použitý index je definován jako součet vážených podílů tří nejnižších ve-likostních kategorií obcí na celkovém počtu obcí v okrese (podíl obcí s počtem obyvatel do 199 je uvažován 3x, obcí s 200 – 499 obyvateli 2x a obcí s 500 – 999 obyvateli 1x).

příslušné jednotky (podíl obcí s obyv. do 199 3x + podíl obcí s obyv. 200 – 499 2x + podíl obcí s obyv. 500 – 999). Již první pohled na zmíněný kartogram dostává ke zjištění existence výrazné regionální variability ve velikostní struktuře obcí. Zřejmá je i podmíněnost této variability komplexem geografických faktorů – viz spojitost fyzickogeografických poměrů a intenzity osídlení – a dále i důsledky poválečných změn (relativně vyšší velikost obcí ve většině znovuosídlovaných území). Z hlediska makrodiferenciace státního prostoru je nejvýznamnějším protikladem rozdrobená struktura obcí jižní poloviny Čech a jihozápadní Moravy na jedné straně a koncentrovaná struktura východní poloviny Moravy a Slezska na straně druhé.

Uvedená konstatování potvrzují a dále rozvádějí charakteristiky v tab. 5. Přestože sledované jednotky – kraje – jsou vnitřně různorodé, příliš velké a málo četné, lze i na této úrovni doložit alespoň nejpodstatnější souvislosti mezi objektivními podmínkami a velikostní diferenciací obcí. Zřetelná je v první řadě těsná korelace mezi hustotou zalidnění, průměrnou velikostí sídel (tzv. základní sídelní jednotky bez urbanistických obvodů) jakožto „přirozených“ sídelních útvarů, průměrnou velikostí obce a indexem rozdrobenosti obcí. Naopak je zajímavá poměrně malá variabilita „relativní integrace sídel do obcí“ vyjádřená průměrným počtem sídel připadajících na jednu obec. Vyjmeme-li z hodnocení atypický případ samotné Prahy, pak výraznější odchylku od republikového průměru zde představuje pouze Jihomoravský kraj. Tato omezená variabilita je vysvětlitelná především vyšší relativní integrovaností i v intenzivně osídlených a silně urbanizovaných oblastech s vysokým zastoupením těžkého průmyslu a zároveň oblastech více či méně znova osídlovaných po 2. světové válce. Vedle primárního faktoru geografických podmínek působí tedy na velikostní rozdrobenost obcí i sekundární faktor sídelní stability obyvatelstva. Ten bezprostředně navozuje i úroveň lokální (sídelní) sebeidentifikace obyvatelstva a následné emancipační snahy o sídelní/obecní autonomii.

Tab. 5 – Vybrané charakteristiky osídlení a velikostní diferenciace obcí podle krajů

| Kraj | Počet obyv. na km ² | Index rozdrobenosti | Počet obcí (1. 1. 1997) | Počet sídel | Počet sídel na jednu obec | Průměrný počet obyv. k 1. 1. 1997 | | Podíl obcí ve velikostní kategorii | |
|----------------|--------------------------------|---------------------|-------------------------|-------------|---------------------------|-----------------------------------|-------|------------------------------------|--------------------------|
| | | | | | | obce | sídla | – 499 obyv. | – 249 prac. příležitostí |
| Praha | 2 428 | 0 | 1 | 179 | 179,0 | 1204953 | 6 732 | 0 | 0 |
| Středočeský | 100 | 178,6 | 1 147 | 2 786 | 2,43 | 964 | 397 | 62,2 | 75,5 |
| Jihočeský | 62 | 204,3 | 743 | 2 369 | 3,19 | 943 | 296 | 71,0 | 76,3 |
| Západočeský | 79 | 180,2 | 636 | 1 989 | 3,13 | 1 351 | 432 | 59,7 | 69,1 |
| Severočeský | 152 | 150,6 | 504 | 1 604 | 3,18 | 2 339 | 735 | 51,1 | 59,7 |
| Východočeský | 110 | 178,9 | 1 083 | 2 732 | 2,52 | 1 140 | 452 | 62,2 | 74,5 |
| Jihomoravský | 137 | 162,2 | 1 468 | 2 333 | 1,59 | 1 400 | 881 | 53,6 | 74,8 |
| Severomoravský | 178 | 101,8 | 652 | 1 739 | 2,67 | 3 022 | 1 133 | 31,9 | 57,9 |
| ČR celkem | 131 | 167,8 | 6 234 | 15 731 | 2,52 | 1 654 | 655 | 56,9 | 71,5 |

Pozn.: Počty sídel odpovídají tzv. základním sídelním jednotkám (bez urbanistických obvodů) a byly převzaty z publikace Obyvatelstvo, bydlení a bytový fond v územích ČR 1961 – 1991; sídla – analýza, Terplan, Praha, 1995.

Tab. 6 – Velikostní diferenciacie obvodů pověřených OÚ a elementárních pracovních regionů

| Kategorie (počet obyv.) | Podíl na počtu jednotek | | Podíl na obyvatelstvu | |
|----------------------------|----------------------------|------------------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| | Obvody pověřených OÚ | Elementární pracovní regiony | Obvody pověřených OÚ | Elementární pracovní regiony |
| 100 000 + | 3,6 | 3,7 | 31,5 | 36,0 |
| 50 000 – 99 999 | 6,4 | 7,4 | 16,2 | 18,2 |
| 20 000 – 49 999 | 14,0 | 23,7 | 27,4 | 25,0 |
| 10 000 – 19 999 | 28,5 | 22,5 | 15,9 | 11,2 |
| 5 000 – 9 999 | 26,8 | 35,9 | 7,6 | 8,7 |
| – 4 999 | 10,7 | 6,8 | 1,4 | 0,9 |
| Celkový počet v ČR | 392 | 351 | 10 302 215 | 10 333 161 |

Pozn.: Vymezení obvodů pověřených OÚ se vztahuje k 1. 1. 1996 a počet jejich obyvatel k 1. 1. 1995; vymezení a obyv. elementárních pracovních regionů se vztahuje k 3. 3. 1991 (viz Regionalizace pohybu za práci, Terplan, Praha, duben 1994).

Konečně je oprávněné zdůraznit podstatný rozdíl v úrovni regionální variability velikostní diferenciacie obcí z hlediska jejich obytné funkce na jedné straně a z hlediska jejich pracovní i komplexně sídelní funkce na straně druhé. Je to zřetelně patrné již na rozdílech mezi kraji: zatímco podíl obcí s méně než 500 obyv. na všech obcích v kraji (při vyloučení Prahy ovšem) se pohyboval ve značném rozpětí 31,9 % – 71,0 %, bylo obdobné rozpětí u podílu obcí s méně než 250 pracovními příležitostmi pouze 57,9 % – 76,3 % (srovnatelné hodnocení podle KfV je pak 51,4 %-78,1 %). V tomto smyslu tedy platí, že pracovní i komplexní autonomie většiny obcí je nejen podstatně slabší než v případě úzce chápané autonomie sídelní, resp. obytné, ale že výskyt malých obcí při jejich komplexním velikostním hodnocení je dominující ve všech regionech a že je tedy v tomto smyslu prostor ČR více homogenní než se na základě posuzování pouze populační diferenciacie obcí předpokládalo. Dokládá to konečně i extrémní vyjížďkovost za práci z nestřediskových obcí, která je opět charakteristická pro všechny regiony. To vše znamená, že přirozené rámce intenzivních (každodenních) prostorových pohybů obyvatelstva jsou řádově vyšší než je „obecní velikost“ a že odpovídají minimálně celkům typu obvodů pověřených OÚ – viz tab. 6.

Přitom rovněž platí, že frekvence dojíždky za práci a za základními typy služeb mnohonásobně převyšuje frekvenci kontaktů občanů s OÚ. Přirozené – vztahově integrované – územní celky popsaného typu jsou přitom rozšířené na celém území státu a mohou proto představovat obecný model i pro uspořádání správy či samosprávy. Velikostní diferenciacie těchto jednotek je ovšem rovněž výrazná, zdaleka však nedosahuje úrovně asymetrie ve velikostní diferenciaci dnešních obcí.

Problém malých obcí a možnosti jejich slučování

Zdá se, že z celého dosavadního sledování vyplývá jednoznačný závěr o neúnosné rozdrobenosti soustavy našich obcí, a tedy i o potřebě další reformy této úrovně veřejné správy, reformy orientované k vytváření podstatně větších celků. Důvodů pro přijetí tohoto závěru je jistě dostatek. V obecné úrovni lze

zdůrazňovat v první řadě principy ekonomické a organizační racionality: viz úspory z rozsahu, omezení řídicího aparátu při současném snazším zajištění kvalifikovanosti pracovníků atd. V úrovni empirické je pak možno poukázat na situaci a zkušenosti západoevropských zemí na jedné straně a na reálné vztahy v systému osídlení a prostorový pohyb obyvatelstva v našich poměrech na straně druhé. Skutečnost, že územní rámce každodenního pohybu lidí a odpovídajícího uspokojování jejich základních potřeb odpovídají v současnosti převážně mikroregionální úrovni zároveň popírá event. argument o přílišné vzdálenosti správy/samosprávy pro občany v případě velkých obcí.

Uvedené skutečnosti je vhodné ilustrovat některými specifickými projevy, resp. problémy v současném fungování obcí. Příkladem je nestabilita politických reprezentací některých, zejména menších obcí – jen v posledních dvou letech (únor 1995 – únor 1997) se konalo téměř 200 nových, dodatečných nebo opakovaných voleb do obecních zastupitelství (podle interních informací ministerstva vnitra). Zcela běžné je zpracování účetnictví a výkazových povinností menších obcí okresními úřady. Značné rozdíly mezi obcemi jsou pochopitelně i ve výkonu různých kompetencí, resp. v rozsahu samosprávné a delegované správní agendy, takže reálně dochází k zakládání určité funkční hierarchizace obcí. Nejzávažnější problémy ovšem nastávají – a především budou nastávat – ve sféře hospodaření obcí. Přílišná četnost obcí vede nejen k rozdrobenosti finančních zdrojů (Kameníčková 1996), ale také k vytváření pronikavé polarizace chudých a bohatých obcí. V tíživém postavení je opět většina malých obcí, neboť bohatost obcí je v pozitivní korelaci s jejich velikostí (Blažek 1994). Ze statistiky místních rozpočtů (Moderní obec č. 5, 1996) vyplývá, že v r. 1995 dosahoval příjem obce na obyvatele u velikostně nejvyšší kategorie více než dvojnásobku vůči kategoriím nejnižším. V případě nejdůležitější příjmové položky obcí – daně z příjmů fyzických osob – však tento rozdíl dosáhl již 3,5 násobku. Právě tato daň přitom do značné míry odráží výkonnost lokálních ekonomik.

Navzdory komplexnosti a podstatnosti uvedených argumentů nelze však v blízké budoucnosti očekávat zásadní změnu v soustavě dnešních obcí z důvodů politických. Nedávné zavedení obecní samosprávy (1990) jakožto zásadní součásti demokratizace společnosti by bylo totiž novou reformou v řadě ohledů znehodnoceno a vyvolalo by nepochybně pokles občanských aktivit i destabilizaci formujících se lokálních komunit. Značný by byl i odpor ze strany samotných obcí, a to zejména těch dobře fungujících a relativně bohatých. Demokratický společenský systém navíc svoji podstatou výrazně omezuje možnosti těch administrativně prováděných institucionálních změn, které vyvolávají odpor občanů. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že radikální reformy obecních soustav v některých vyspělých evropských zemích byly uskutečněny v období prosperity, kdy je obyvatelstvo všeobecně vstřícnější nebo lhostejné vůči administrativním změnám. Jestliže však současná obtížná situace v ČR v podstatě vylučuje uskutečnění politicko-administrativní reformy obcí, pak určité překonání nevýhod roztržitého lokální samosprávy lze spatřovat ve změně ekonomických podmínek a v budování vyšších územně-organizačních struktur.

Závěry

Na základě uskutečněných analýz je nutné opakovaně konstatovat nejen extrémní četnost a velikostní nerovnocennost současných obcí, ale i extrémní zastoupení obcí velmi malých, které mají problematickou schopnost samo-

statného ekonomického i organizačně správního fungování. Přitom při zohlednění „komplexní“ velikosti obcí je jejich rozrůzněnost i zastoupení malých jednotek ještě o řád pronikavější. Zároveň z pohledu komplexních velikostí obcí je regionální variabilita ve výskytu malých obcí nižší, což zdůvodňuje možnost jednotného použití obecného modelu lokální administrativy. Závažnost problematiky malých obcí je navíc zesilována značným rozsahem území, které spravují.

Řešení problému malých obcí je ovšem ve své podstatě hledáním vhodného kompromisu mezi principem ekonomické a organizační racionality na jedné straně a principem demokratické volby, občanské aktivity a navazujících, především politických, emancipačních snah na straně druhé. Částečně tyto skutečnosti odrážejí údaje o relativní sídelní integraci do rámce obcí (počet sídel na jednu obec). Stupeň této relativní integrace je totiž obdobný v oblastech s velmi rozdrobenou sítí sídel, avšak se sociálně stabilním obyvatelstvem (jižní Čechy a jihozápadní Morava) i v oblastech s relativně většími sídly, avšak s obyvatelstvem sociálně méně stabilním (oblasti těžkého průmyslu s předchozí silnou imigrací nebo znovuosídlované pohraniční prostory). Protiklad ekonomických a organizačních integračních tendencí a tendencí k politické autonomizaci či přímo „atomizaci“, nelze však úspěšně řešit administrativním zásahem „shora“, ale ani časově dlouhodobým samovývojem obecních struktur (viz různé možnosti sdružování obcí). Zdá se proto, že nejvhodnější by bylo řešení prostřednictvím dvoustupňovosti lokální veřejné správy zachovávající možnost politické emancipace malých obcí i potřebu ekonomické a organizační integrace dnešních obcí do větších celků. Tato struktura je navíc v podstatě již založena existencí obvodů pověřených OÚ. Dokladem vhodnosti těchto obvodů pro potřeby hospodaření i správy v lokální úrovni je i jejich výrazná podobnost s přirozenými spádovými jednotkami elementární úrovně (viz tab. 6).

Navrhované dvoustupňové uspořádání lokální správy by ovšem vyžadovalo vytvoření určité formy samosprávy v úrovni obvodů: např. prostřednictvím delegace několika zástupců představenstva obcí (jejich počet by na jedné straně částečně zohledňoval velikost obce a na straně druhé by zamezoval výraznému znevýhodnění malých obcí). Klíčovým opatřením by však musela být úprava mechanismů financování obcí s důrazem na relativní zachování meritokratických zásad „do úrovně obvodů“ a zásad solidarity v rámci těchto obvodů. Tím by byly potlačeny nejvýraznější rozdíly mezi bohatými a chudými obcemi a snad i zblíženy zájmy obcí v rámci obvodu. K posílení úlohy zmíněných obvodů by dále přispělo sjednocení různých složek státní správy (stavební úřady aj.) a převedení některých kompetencí státní správy na samosprávné obvody.

Výhody dvoustupňového modelu lokální samosprávy, a na tuto delegované státní správy, je konečně nutné spatřovat i ve zjednodušení problematiky územního řízení v úrovni regionální. V případě vytvoření „obvodní“ úrovně by nepochybně stačil jediný stupeň regionální správy i samosprávy, a to stupeň krajů (zemí). Výsledný model hierarchie jednotek veřejné správy by pak byl proporcionální: centrum – 14 krajů – cca 400 obvodů – cca 6 000 obcí. Postupný přenos kompetencí dnešních okresních úřadů především na obvody a omezení na kraje by současně mohl být přímo spojen s decentralizací moci a zdrojů, tj. s přenosem řady kompetencí státní správy na samosprávu. Samotná skutečnost, že okresní města jsou současně sídly pověřených OÚ, jejichž obvody jsou značně rozsáhlé, by přitom zeslabila důsledky změn na pohyb lidských i materiálních zdrojů. Naznačené možnosti je ovšem nutné

chápat jen jako určitou variantu celkového řešení uspořádání územního systému veřejné správy. Složitost této problematiky však překračuje možnosti i zá-
měr tohoto sledování. Zdůraznění souvislosti řešení otázky roztržitéstí obcí
s ostatními problémy transformace veřejné správy je však nezbytné. Mimo ji-
né i proto, že také upozorňuje na přetrvávající koncepční nevyjasněnost této
transformace.

Literatura:

- BARLOW, M., DOSTÁL, P., HAMPL, M., eds. (1994a): *Territory, Society and Administration. The Czech Republic and the Industrial Region of Liberec*. University of Amsterdam, Amsterdam, 230 s.
- BARLOW, M., DOSTÁL, P., HAMPL, M., eds. (1994b): *Development and Administration of Prague*. University of Amsterdam, Amsterdam, 170 s.
- BENNETT, R. (1989): *Territory and Administration in Europe*. Pinter Publishers, London and New York, 316 s.
- BENNETT, R. (1993): *Local Government in the New Europe*. Belhaven, London, 309 s.
- BJÖRN, M. (1996): Řízení a kontrola veřejné správy v období tržní ekonomiky: případ Švéd-
ska. In: *Stav, problémy a výhledy reformy veřejné správy v České republice*. Phare, Úřad
pro legislativu a veřejnou správu ČR, Praha, s. 62-68.
- BLÁŽEK, J. (1994): *Changing Local Finances in the Czech Republic – half Way over?* Geo-
Journal 32, č. 3, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, London, s. 261-267.
- DOSTÁL, P., ILLNER, M., KÁRA, J., BARLOW, M., eds. (1992): *Changing Territorial Ad-
ministration in Czechoslovakia. International Viewpoints*. University of Amsterdam,
Amsterdam, 215 s.
- GILBERT, G., GUENGANT, A. (1989): France: shifts in local authority finance. In: Ben-
nett, R. (ed.): *Territory and Administration in Europe*. Pinter Publishers, London and
New York, s. 242-254.
- HAMPL, M. (1996): Hierarchie systému osídlení a administrativní členění České republi-
ky. *Geografie-Sborník ČGS 101, č. 3, ČGS, Praha*, s. 201-210.
- HAMPL, M. a kol. (1996): *Geografická organizace společnosti a transformační procesy
v České republice*. Přírodovědecká fakulta UK, Praha, 395 s.
- KAMENÍČKOVÁ, V. (1996): *Hospodaření obcí a okresních úřadů v roce 1995. Moderní obec,
č. 5, Praha*, s. 14-17.
- VEREBÉLYI, I. (1996): Územní správa a samospráva (maďarská zkušenost s decentraliza-
cí). In: *Stav, problémy a výhledy reformy veřejné správy v České republice*. Phare, Úřad
pro legislativu a veřejnou správu ČR, Praha, s. 95-98.

Summary

ARE MUNICIPALITIES IN THE CZECH REPUBLIC TOO SMALL?

The article focuses at the analysis of size differentiation of municipalities in the Czech Republic. It discusses possible changes of the administrative organization at the local level. As regards the number of municipalities and their exceptional size differentiation, the pre-
sent state can be characterized as an extreme one by European standards. Especially small
municipalities with insufficient economic and administrative vitality present a serious pro-
blem at the moment. There were 6,234 municipalities in the Czech Republic with average
population of 1,654 (January 1, 1997). The medium size was 380 inhabitants only; some
80 % of municipalities had less than 1,000 inhabitants. In such municipalities only 16,7 %
of total population live but their administrative area covers almost 60 % of the national ter-
ritory.

The assessment of size differentiation of municipalities, however, must not be limited
only to population numbers or area. That is why the article also examines differences in eco-
nomic size of municipalities (based on the number of jobs) and also in their „complex“ size
(based on the combination of size expressions of fundamental settlement functions, i.e. re-
sidential, working, and service functions). Compared to the size differentiation of muni-
cipalities by population numbers, both economic and „complex“ differentiations proved to be

much stronger. The number of „small municipalities“ increased accordingly. An important piece of information was discovered by comparing regional variability in the size differentiation of municipalities. While regional differences in structure of municipalities measured by their population size are striking, the differences measured by economic and „complex“ sizes are much smaller. This fact results from the existing network of nodal microregions that cover the whole national territory: it is the polarity of centre-hinterland type which is of most importance, while functional differences even in differently sized non-centres are relatively small. This is why the same general model of local administration could be applied practically in all regions (with possible exception of metropolitan regions).

In order to solve the problem of small municipalities and size inequality of municipalities in general it is essential to search for a compromise between the economic and organizational rationality on the one hand and the local mobilization and emancipation efforts on the other hand. Under democratic conditions, this conflict can hardly be solved by administrative intervention of the state. Given the present political and economic situation of the Czech Republic, such intervention is impossible. It seems, however, that a two-tier organization of local government (and of corresponding state administration) might be a possible solution of the above mentioned conflict. Moreover, such a structure has already been partly formed by the existence of the so-called municipal offices with delegated tasks (numbering less than 400 at present). Suitability of these units for concentration of certain economic and organization-administrative functions is based on their natural integrity – essentially, such units can be identified with elementary nodal regions.

Fig. 1 – Regional Variation of Municipal Size Differentiation (January 1, 1997) – „Municipal Fragmentation Index“. The index is based on the sum of relative shares of three smallest size categories on the total number of municipalities in each district (the share of municipalities with population up to 199 is multiplied by 3, municipalities with population 200 – 499 by 2, and municipalities with population 500 – 999 by 1).

(Pracoviště autorů: katedra sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty UK, Albertov 6, 128 43 Praha 2; Terplan, Myslíkova 20, 120 00 Praha 2.)

Do redakce došlo 18. 11. 1997

Lektorovali Jiří Blažek a Václav Gardavský