ZKUŠENOSTI VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍ SE SLUČOVÁNÍM OBCÍ A MEZIOBECNÍ SPOLUPRACÍ. PŘÍPADOVÉ STUDIE Z ITÁLIE, RAKOUSKA A ŠVÝCARSKA

Jiří Ježek

Abstract

Cooperation between municipalities and cities is a hot topic that in recent years has become the subject of both scientific and social debate also in the Czech Republic. A question of fragmented structures of municipalities has been the subject of a political interest since the 19th century. Small municipalities cease to meet the ever-increasing social needs. Especially after the World War II in many countries the small municipalities have become not very functioning administrative entities. The aim of this paper is to analyze the experience of the three selected European countries (Italy, Austria, Switzerland with merging of municipalities and inter-municipal cooperation (via case studies). These countries, which along with France and the Nordic countries are the most often cited as a model of inspiration for the Czech and Slovak Republics. Case studies were created based on the study of relevant literature sources and expert interviews.

Keywords: merging municipalities, inter-municipal cooperation, Italy, Austria, Switzerland

Úvod

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 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).

Otázka fragmentované (rozdrobené) struktury obcí je již od 19. století předmětem politického zájmu. Malé obce přestávají stačit stále rostoucím společenským potřebám. Zvláště po druhé světové válce se v mnohých zemích malé obce mění v nepříliš fungující administrativní celky. Místní samosprávy jsou vystaveny zvýšenému tlaku kvůli jejich nedostatečné výkonnosti, která 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. V poslední době se často hovoří o schopnosti obcí adaptovat se na globální změny.

Historicky vzniklé územně správní struktury (týká se to zvláště obcí) se dnes většinou nekryjí s funkčním prostorem, v němž probíhají každodenní sociální a ekonomické aktivity většiny lidí. Také procesy decentralizace, globalizace a europeizace vytvářejí nové sociální a ekonomické podmínky, které následně ovlivňují institucionální kontext v jednotlivých zemích. Na druhé straně se zvyšují nároky občanů na dostupnost a kvalitu veřejných služeb, přičemž ve vyspělých zemích dochází zároveň k poklesu obyvatel venkovských obcí a ke zvýšené migraci mladých lidí, což souvisí s procesy demografické změny, stárnutí populace a pokračující koncentrací obyvatel do metropolitních území (Hulst, van Montfort, 2007, Bolgherini, 2011).

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, 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 Montfort (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 spoločenských zmenách v bývalých socialistických zemích se v niektorých zemích podařilo zachovať konsolidovanou municipálnu štruktúru, ako napr. v Bulharsku, Poľsku, Litve, Srbsku či Čiernej Hoře. Naopak v zemích ako Česká republika, Slovensko, Maďarsko alebo Macedónie došlo k nárastu fragmentácie (Swianiewicz, 2010). Česká republika je príkladom zeme, kde po prijatí prvého zákona o obciach (1990) došlo k osamostatneniu obcí, ktoré boli v 70. a 80. rokoch násilne pričlenené ke strediskovým obciam.

V niektorých zemích sa začalo diskutovať o tom, že príliš fragmentovaná municipálna štruktúra znesnadňuje efektívne fungovanie miestnych samospráv. V iných naopak panuje presvedčenie, že proces decentralizácie (a väčšia fragmentácia) napomôže demokratizácii a prispôje k lepšiemu poskytovaniu verejných služieb.

Cíl a metodika

Cílem tohoto příspěvku je analyzovat (formou případových studií) zkušenosti vybraných tří evropských zemí se slučováním obcí a meziobecní spoluprací. Konkrétně se jedná o Itálii, Rakousko a Švýcarsko. Jedná se o země, které vedle Francie a severských zemí, jsou nejčastěji uváděny jako inspirační vzor pro Českou a Slovenskou republiku (Čermák, Illner, Vajdová, 2006, Dušek 2010, Nižňanský, 2009 a jiní).

Případové studie vznikla nejenom na základě studia relevantních literárních zdrojů (viz seznam použité literatury), ale i polostrukturovaných rozhovorů s vybranými experty: prof. Kuno Schedler z Univerzity v St. Gallen, prof. Francesco Palermo z Univerzity Verona, prof. Wolfgang Fischer, prof. Friedrich M. Zimmermann a dr. Ricarda Rindlisbacher z Univerzity Graz a v neposlední řadě dr. Lorenzo Zanetti z Úřadu pro regionální rozvoj kantonu Graubünden.

Zkušenosti vybraných zemí se slučováním obcí a meziobecní spoluprací

Itálie

Itálie, podobně jako Francie nebo Česká republika se vyznačuje velkým množstvím velmi malých obcí. Italské obce¹, 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).

¹ 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.

Slučování obcí, o němž se začalo intenzivně diskutovat v 60. a 70. letech minulého století pod vlivem reforem 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, s nímž se silně identifikují. A to 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 nově definovat 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 většinu italských obcí byl nepřijatelný, neboť předpokládal, že vzniklé organizace meziobecní spolupráce se po deseti letech od jejich vzniku sloučí. Ve skutečnosti obce tento zákon téměř nevyužily a myšlenka slučování obcí i meziobecní spolupráce zůstala většinou pouze na papíře. Jak uvádí např. Bolgherini (2011, s. 10), tak „málokterá obec chtěla učinit krok, který by vedl ke ztrátě její identity“. To, co se v praxi ujalo, byl vznik metropolitních regionů (Fedele, 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. Pokud se meziobecní spolupráce ještě v 90. letech chápala 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 stále více nuceny hledat platformy, jak obstát v zostřující se meziobecní a meziregionální konkurenci a jak co možná nejefektivněji využívat svůj rozvojový potenciál (Fedele, 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 nebo městská policie (Fedele, Moini, 2007).

Nejrozšířenější formou meziobecní spolupráce jsou v Itálii sdružení obcí, tzv. konsorcia (*Consorti*). 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.

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.

Snahy o překonání municipální rozdrobenosti vysledovat již v 50. letech minulého století. Zvláště v 60. a 70. letech 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 (tab. 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).

Tab. 1: Vývoj počtu obcí v jednotlivých spolkových zemích Rakouska v letech 1945 až 2013

Table 1: Development of the number of municipalities in the federal states of Austria in the years 1945-2013

Spolková země	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 a jini).

Celý proces od iniciování až po realizaci změny ve Štýrsku trval přibližně čtyři roky. Z původních 539 obcí (listopad 2013) jejich počet k 1. lednu 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%.

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 nejrůznějších 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 roztržitěná. 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 (Kühler, 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

fyzicko-geografických 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. Právnícké 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 nepřímo 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, Ladner 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 nespolečně pracovala (Ladner, 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 nejehospodárnější řešení. Poskytují svým občanům finanční rozbor, které jim ukáží výhody sloučení nebo spolupráce (Ježek, 2006).

Švýcarské obce nespolečně pracují 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).

Závěr

Klíčová otázka, na kterou se nejenom tímto příspěvkem snažíme odpovědět, zní: jak se mohou malé obce 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 má podle řady autorů dvě ideální řešení: buď slučování obcí nebo posílení meziobecní spolupráce (Čermák, Illner, Vajdová, 2006, Hulst, van Monfort, 2007, Dušek, 2010 a jiní). Také politická diskuse se často dostává do extrémní polohy: buď slučování, nebo spolupráce. Příklady všech uvedených zemí (Itálie, Rakousko a Švýcarsko) však ukazují, že slučování obcí a meziobecní spolupráce jsou dva navzájem se nevylučující procesy, jejich smyslem je především zvýšit výkonnost a efektivitu fungování obcí. I v zemích, v nichž v posledních letech došlo k úspěšnému slučování (alespoň částečnému jako v rakouském Štýrsku či postupnému jako ve Švýcarsku), 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 tak může být chápána jako první krok vedoucí 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 Rakousko. V zemích, v nichž došlo k odmítnutí snah o konsolidaci municipální struktury formou slučování obcí, se vlády snaží vyvářet pobídkové (motivační) systémy, které podnítky meziobecní spolupráci. Poskytují jim zvláštní dotační programy anebo hledají nové právní formy, umožňující snazší navazování kooperačních vztahů. Meziobecní spolupráce se tak stává plnohodnotnou alternativou ke slučování obcí (Hulst, van Monfort 2007, Swianiewicz, 2010).

Literatura

- ALBER, E. – ZWILLING, C. 2014. *Gemeinden im Europäischen Mehrebensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos, 2014.
- BALDERSHEIM, H. – ROSE, L. E. (eds.) 2010. *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- BIWALD, P. – HACK, H. – WIRTH, K. 2006. *Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch*. Wien: NWV Verlag, 2006.
- BIWALD, P. – HOCHHOLDINGER, N. – SZCZEPANSKA, K. 2004. *Leistungsfähige Gemeiden durch interkommunale Zusammenarbeit: Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2004*. Wien: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 2004.
- BOLGHERINI, S. 2011. Local Government and Inter-Municipal Cooperation in

- Italy And Germany. In *Occasional Papers*. 2011, vol. 5, no. 12, pp. 1-64.
- 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, pp. 180-197.
- ČERMÁK, D. – ILLNER, M. – VAJDOVÁ, Z. 1990. *Autonomie a spolupráce: dôsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav.
- 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, 2010.
- 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, pp. 117-138.
- FERLAINO, F. – MOLINARI, P. 2009. *Neofederalismo, neoregionalismo, intercomunailita. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*. Bologna: Il Mulino, 2009.
- GÖDL, E. 2013. *Die Gemeinde-strukturereform in der Steiermark. Historische Fakten, politische Aspekte und rechtliche Rahmen*. Graz, 2013.
- GROSSI, G. – REICHARD, C. 2008. Municipal corporatization in Germany and Italy. In *Public Management Review*. 2008, vol. 10, no. 5, pp. 597-617.
- HULST, R. – van MONTFORT, A. (ed.) 2007. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, 2007.
- JEŽEK, J. 2006. *Budoucnost regionálních rozvojových agentur v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2006.
- 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, pp. 137-155.
- 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, 2005.
- LADNER, A. – STEINER, R. – HORBER-PAPAZIAN, K. et al. 2013. *Gemeindemonitoring 2009/2010: Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung*. Bern: KMP-Verlag.
- NIŽŇANSKÝ, V. a kol. 2009. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. Bratislava: Mercury, 2009.
- STEINER, R. 2003. The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. In *Public Managment Review*. 2003, vol. 5, no. 4, pp. 551-571.
- 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, pp. 1-23.

Poděkování

Príspevok byl zpracován v rámci řešení projektu Technologické agentury České republiky č. TD020323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“.

EXPERIENCE OF SELECTED EUROPEAN COUNTRIES WITH MERGING MUNICIPALITIES AND INTER-MUNICIPAL COOPERATION. CASE STUDIES FROM ITALY, AUSTRIA AND SWITZERLAND

Summary

Italy has a large number of very small municipalities, which, unlike provinces have broad self-governing powers. Amalgamation of municipalities started to be intensively discussed in the 60s and 70s. The first major initiative that tried to encourage municipalities to merge, was founded in 1990. The law allowed municipalities to redefine their administrative boundaries within which they could redefine their functions and duties, too. It offered two possible solutions, two ways to merge: Either a creation of an association of two or more adjacent municipalities, or direct compounding. Although it was a very benevolent law, it was unacceptable for the majority of Italian municipalities because it assumed that the resulting organization of inter-municipal cooperation would merge after ten years after their formation. In practice, this law has almost not been used by the municipalities and the idea of merging municipalities has remained mostly on paper only. The Italian government has decided to go the way of support for inter-municipal cooperation, which has become a necessity in the beginning of the 21st century.

Austria. It was possible to trace the efforts to overcome municipal fragmentation back to the 50s of last century. Especially in the 60s and 70s, the Austrians tried to find some “key” to the ideal territorial arrangement. A partial amalgamation of the municipalities occurred only in some provinces. Reforms have raised great expectations; most of them failed, especially the expected cost savings. In the small municipalities feeling of discrimination prevailed. It finally occurred so far, that the residents of the merged municipalities did not communicate among themselves. Current efforts by merging the municipalities in the province of Styria (2011-2015) show that the success of the reform requires a suitable political environment. There were three key factors that led to the successful amalgamation of the municipalities. Firstly, it was a new political culture and cooperation of two key political parties that started a change. Secondly, it was primarily the democratic aspect, when the public was engaged in debates, and proposals were discussed at various forums. The third important aspect was cooperation between the Province, its inhabitants and the Federal Government throughout the process.

Regarding the municipal structure Switzerland is one of the most fragmented countries in the European context with the greatest degree of autonomy of local and regional authorities. In Switzerland the municipal cooperation has a very long tradition. In recent years it has experienced considerable development, as well as merging of the municipalities. Amalgamation of the municipalities is the full responsibility of the merging municipalities (it is optional). Yet cantons try to indirectly influence the process in a way that mostly they co-finance many public services in the municipalities and so they develop indirect pressure. The Swiss approach to merging the municipalities and inter-municipal cooperation is very pragmatic and flexible. Entrepreneurial thinking prevails, within which there is a tendency to look for the most efficient and economical solution. They provide their citizens with financial analyzes that show them the benefits of a merger or collaboration. The Swiss municipalities do not cooperate only among themselves but also with cantons. Generally, in Switzerland there are sophisticated forms of inter-municipal respectively territorial cooperation, which lead to the creation of complicated and complex decision-making structures, aimed at the integration and coordination of activities. They are looking for new forms, which will create stronger social ties and contacts with the inhabitants of the individual municipalities who participate on cooperation. Intensive collaboration leads to the creation of more and more projects.

The problem of fragmented municipal structure has two ideal solutions: either the amalgamation of the municipalities or the strengthening of cooperation between the municipalities. The examples of all the countries mentioned above (Italy, Austria and Switzerland), however, show that the merging of the municipalities and inter-municipal cooperation are two mutually-exclusive processes; their main purpose is to improve the performance and efficiency of the functioning of the municipalities. Even in countries where in recent years there has been a successful merger, there are still economic and competitive reasons for the various forms of inter-municipal cooperation.

Doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D.

Katedra geografie – Středisko pro výzkum regionálního rozvoje

Fakulta ekonomická, Západočeská univerzita v Plzni

Univerzitní 22, 304 16 Plzeň

E-mail: jezekji@kge.zcu.cz