

# ACTA POLITOLOGICA

[www.acpo.cz](http://www.acpo.cz)

INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2009 | Vol. 1 | No. 3 | ISSN 1803-8220



ŠVEC, Kamil. (2009). Případy meziobecní spolupráce v evropských zemích: Estonsko, Finsko, Francie a Nizozemí. *Acta Politologica*, Vol. 1, No. 3, s. 268-283. ISSN 1803-8220.

*Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.*

Internetový recenzovaný časopis vydává Univerzita Karlova v Praze,  
**Katedra politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd.**

---

Acta Politologica | Katedra politologie | Institut politologických studií | Fakulta sociálních věd |

Univerzita Karlova v Praze | U Kříže 8 | 158 00 Praha 5 – Jinonice

[www.acpo.cz](http://www.acpo.cz) | [acpo@fsv.cuni.cz](mailto:acpo@fsv.cuni.cz) | +420 251 080 214

## **Případy meziobecní spolupráce v evropských zemích: Estonsko, Finsko, Francie a Nizozemí<sup>1</sup>**

*Kamil Švec<sup>2</sup>*

### **Abstract:**

*The decentralization trend that pervades the countries of Western Europe since the second half of last century is still more power-transmitted to the lower administrative, self-governing units respectively – regions and municipalities. In Europe, however, we find considerable diversity of local structures. One of the factors influencing the function of local government is the settlement structure. This article intends to outline the two basic models, which are applied in Europe to increase the effectiveness of the function of municipalities, and in the cases of Estonia, France, Finland and the Netherlands.*

**Keywords:** *local politics – municipalities – cooperation – amalgamation*

### **Úvod**

Lokální politika je velmi dynamickým fenoménem. S jistou mírou nadsázky je oprávněné napsat, že nenalezneme dva státní celky s naprosto totožnou strukturou lokální politiky. Jinými slovy se tyto struktury liší v politických institucích, v systémech volebních, stranických, odlišují se svojí politickou odpovědností a mírou autonomie rozhodování, mírou finančních prostředků, které jsou jim svěřeny centrem apod. Současně platí, že i v rámci jednoho státního celku se setkáme s různými podobami lokální politiky a lokálních institucí. Důvodem je přizpůsobení konkrétním potřebám daného státu, regionu, teritoria. Tato diverzita vychází z mnoha ovlivňujících faktorů. K nim bezesporu patří politická kultura politického systému, historická východiska a zvyklosti či geografické podmínky. Jedním z nejvlivnějších činitelů je sídelní struktura. Je to právě počet obyvatel, hustota osídlení a velikost sídel, co přímo působí na podobu institucí lokální politiky.

---

<sup>1</sup> Tento text byl zpracován v rámci projektu Grantové agentury Univerzity Karlovy *Aplikace teorie koalic na regionální úrovni*.

<sup>2</sup> PhDr. Kamil Švec je interním doktorandem na katedře politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Kontakt: kamil.svec@gmail.com.

Se sídelní strukturou samozřejmě nutně souvisí předpoklad, že ovlivňuje-li podobu lokálních institucí, musí se promítat i do fungování obcí. Dle toho, jak je síť sídel hustá a jaká je jejich velikost je obcím mnohdy přiřazována míra samostatnosti v rozhodování, finanční prostředky či míra zajišťování veřejných služeb. Na základě těchto předpokladů chce předkládaný článek ukázat možný vliv sídelní struktury na fungování obcí, konkrétně na jejich spolupráci. Využije k tomu příkladů čtyř evropských zemí – Estonska, Finska, Francie a Nizozemí. Tyto státy nejsou vybrány nikterak náhodně, ale jako reprezentanti různých podob meziobecní spolupráce a současně jako státy, které jsou výjimečné z hlediska sídelní struktury.<sup>3</sup> Podívejme se tedy konkrétněji na jednotlivé země, na jejich sídelní strukturu a případné další charakteristiky, které by dokreslovaly specifika důležitá pro dosažení cíle tohoto článku.<sup>4</sup> Ambicí tohoto článku je zejména prohloubit diskusi na v českém prostředí ne zcela frekventované téma.

## Francie

Francie, jakožto jeden z největších evropských států, je současně jedním z těch, jejichž sídelní struktura je nejvíce fragmentovaná. V dnešní Francii je celkem 36 565 obcí, tedy vysoce nadprůměrný počet vzhledem k podobně velkým státům Evropské unie [NOVÁK 2007: 12].<sup>5</sup> Tento počet je dlouhodobě stabilní a již od konce druhé světové války se prakticky nemění. V roce 1945 bylo na území Francie 38 814 obcí, o čtyřicet pět let později, v roce 1990, se snížil pouze o 2 051 na 36 763 obcí. Pokles mezi sledovanými obdobími je pouze 5 %, respektive dokonce 0,5 %! Francie je ale také jednou z nejlidnatějších evropských zemí, k červenci roku 2009 činí celkový počet obyvatel více než 65 milionů.<sup>6</sup> Průměrná velikost obce tak činí 1 746 obyvatel. Francie se tak řadí ke státům s vysokým počtem malých obcí, jakými jsou Česká republika, Slovensko, Řecko, Maďarsko či Itálie. [COUNCIL OF

<sup>3</sup> Samozřejmě i vzorek zemí by mohl být rozsáhlejší. Není však možnostech tohoto článku obsáhnout příliš široké spektrum států. Proto je zde prostor věnován právě čtyřem zmíněným celkům, které je možné považovat za modelové příklady.

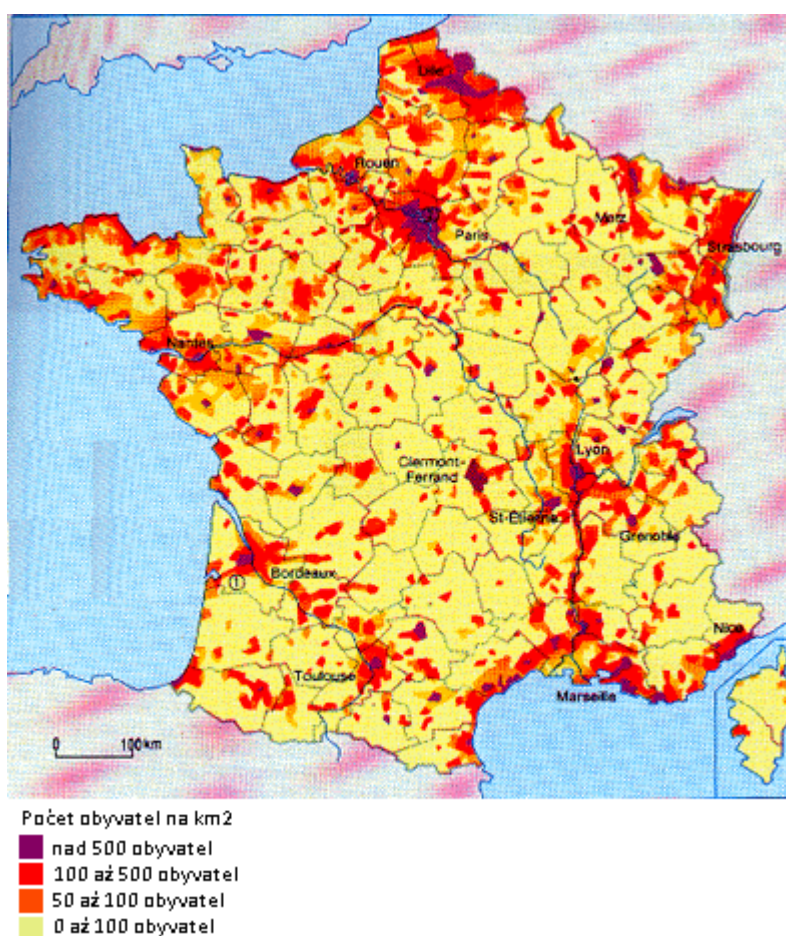
<sup>4</sup> Autor do tohoto místa řadil jednotlivé země abecedně, pro potřeby článku však za vhodnější považuje řazení jiné, které bude více odpovídat podobnostem, respektive odlišnostem jednotlivých zemí. Prvním evropským státem tak bude Francie, následovaná Nizozemím a Estonskem, jako poslednímu bude věnována pozornost Finsku.

<sup>5</sup> Například Španělsko mělo k roku 2006 celkem 8 110 obcí, Německo čítalo 13 844 obcí [JÜPTNER, POLINEC, ŠVEC 2007: 41, 62].

<sup>6</sup> Konkrétně žije ve Francii 64 057 792 obyvatel [<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fr.html>; ověřeno ke dni 24. října 2009].

EUROPE 1995: 15-16] Důsledkem těchto jevů je fakt, že téměř 95 % obcí má méně než 5 000 obyvatel, pokud bychom velikostní hranici obcí snížili, tak dokonce celých 76 % obcí má méně než 1 000 obyvatel. Hustotu osídlení Francie dle velikosti obcí ostatně velmi dobře ilustruje obrázek 1.

**Obrázek 1: Hustota osídlení Francie dle velikosti obcí.**



Zdroj: Elections Presidentielles<sup>7</sup>

Pro zvýšení efektivity fungování obecních institucí se vláda snažila stávající stav změnit. Zde je třeba zmínit například tzv. zákon Marcellin z 16. července 1971, který počítal se slučováním obcí. [NOVÁK 2007: 24] Žádný ze zvolených nástrojů však nevedl ke kýženému úspěchu, a to i z důvodu silného patriotismu Francouzů, kteří jsou vázáni spíše ke své obci,

<sup>7</sup> *Elections Presidentielles* [dostupné na <http://www.elections-presidentielles-2007.org/municipales/carte-municipales.html>; ověřeno ke dni 16. 11. 2009]

než k jakýmkoliv jiným vyšším úrovním politického systému, ať již jsou to departmenty, regiony, či samotná celostátní úroveň. [NOVÁK 2007: 12; srov. ČEPOVÁ 2002: 74] V tomto smyslu je tedy možno mluvit o parochiální politické kultuře, kdy nehraje klíčovou roli identifikace s celostátní úrovní (i když i tu není možno Francii v žádném případě upírat), ale právě s místem, ve kterém občané žijí, tedy s obcí, městem, obecně sídlem. Svůj vliv sehrála i kumulace orgánů. Politické elity tak vykonávaly více politických funkcí současně. Každý starosta, který vykonával např. funkci poslance, mohl na vyšší úrovni zákon o reformě lokálních institucí či lokální správy zmírnit, nebo dokonce značnou měrou přispět k jeho zamítnutí. Příkladem je právě zmíněný zákon Marcellin, který byl zamítnut senátory, kteří byli starosty a zastupiteli na lokální úrovni, v obcích. Zákon byl natolik změkčen, že slučování obcí se stalo dobrovolným aktem, který většina obcí odmítla a vetovala. [NOVÁK 2007: 24] Na základě těchto skutečností musela vláda hledat jiná řešení, která by splnila požadavky na zvýšení efektivity a která by dovolovala přenést na obce povinnosti stále obsáhlejší a tedy i náročnější zajišťování veřejných služeb. Přišla tedy s myšlenkou motivace, která byla založena na dobrovolnosti spolupráce obcí mezi sebou. Klíčovým obdobím pro rozvoj meziobecní spolupráce se stal rok 1999, kdy byl přijat zákon Chavènement. Zásadní změna ve spolupráci obcí tak ve Francii přichází až o 20 let později než v jiných evropských zemích, které přistupovaly k reformám za účelem snížení počtu obcí a zvýšení efektivity.<sup>8</sup> Již před rokem 1999 existovalo ve Francii několik forem meziobecní spolupráce.<sup>9</sup> Reforma této kooperace přináší zásadní změny, které si kladou za cíl především výrazné zjednodušení celého systému a jeho vyšší efektivita. To se projevilo zejména v redukci těchto organizací kolem tří struktur: Městská společenství, Společenství obcí a Společenství aglomerací.<sup>10</sup> Poslední jmenovaný orgán je jediným nově vytvořeným, předcházející dvě společenství byla transformována. Předtím, než stručně nastíníme rozdíly mezi jednotlivými společenstvími, je nutné podotknout, že jejich postavení bylo výrazně posíleno, čehož bylo dosaženo zavedením principu teritoriální ucelenosti, tedy že struktura nesmí obsahovat žádnou enklávu a prostor mezi zúčastněnými obcemi nesmí být přerušen. Druhým faktorem, který vedl

<sup>8</sup> Obdobím, v němž probíhalo nejvíce změn z hlediska zvýšení efektivity a snížení počtu zemí v západoevropských zemích, je konec 60. let až druhá polovina 70. let.

<sup>9</sup> Pro konkrétnější informace viz [NOVÁK 2007: 25-27, VIE PUBLIQUE, dostupné na <http://www.vie-publique.fr>; ověřeno ke dni 24. října 2009]. Patřily k nim Sdružení obcí, Okresy, Městská společenství, Sdružení rozvojových aglomerací apod.

<sup>10</sup> Nebude-li uvedeno jinak, vychází tato pasáž z [NOVÁK 2007].

k posílení společenství a který zvýšil motivaci obcí, se stal princip finančních dotací. K roku 2007 bylo těchto struktur s fiskálními pravomocemi celkem 2 583.

Společenství obcí se soustředí spíše na periferní oblasti, resp. na oblasti, v nichž není vysoká míra urbanizace. Každé společenství obcí přitom získává formou blokové dotace od 18 do 26,7 EUR na obyvatele. S mnohem vyšší blokovou dotací se setkáme u Společenství aglomerací, kde činí 38 EUR na obyvatele. Tato struktura má v rámci ekonomického rozvoje předepsané pravomoci, musí však zvolit ještě další tři kompetence (např. správa pozemních komunikací, svoz komunálního odpadu, životní prostředí, či vodní hospodářství aj.). Tím je částečně zachována svoboda rozhodování Společenství, vybrané kompetence více odpovídají potřebám konkrétního regionu. Společenství mohou zakládat městské obce, z nichž jedna či více má alespoň 15 000 obyvatel, současně je třeba, aby tento celek měl alespoň 50 000 obyvatel. Další typ, městská společenství, která jsou zaměřena na metropole, spojují obce, které v součtu mají alespoň 500 000 obyvatel, přičemž opět platí podmínka teritoriální celistvosti. Kompetence, které mají, jsou mnohem širší, než u typu předcházejícího – jsou zaměřeny na ekonomický, sociální i kulturní rozvoj. Ale i městská společenství si musí zvolit alespoň tři další kompetence<sup>11</sup>. S vyšším počtem kompetencí se zvyšují i dotace. Blokovaná dotace a profesní daň činí v součtu celkem 72 EUR na jednoho obyvatele.

Shrneme-li tedy řešení, jakými byla vyřešena fragmentace obcí ve Francii, dojdeme k následujícímu: zvýšení efektivity bylo dosaženo dobrovolným sdružováním obcí, které bylo podpořeno blokovými dotacemi. Současně ke kompetencím, které jsou povinné, mohou obce další obligátní kompetence volit z širšího seznamu, čímž je dosaženo částečné samostatnosti obcí, současně tyto kompetence více odpovídají potřebám obcí. Struktury mezi obecní spolupráce, které byly vytvořeny, případně transformovány po roce 1999, je možné považovat za velmi úspěšné, jelikož v politickém systému se etablovaly a dnes tvoří důležitou složku mezi regionální a lokální úrovní.

## **Nizozemí**

Druhou, v tomto článku analyzovanou, zemí je Nizozemí. I ona je příkladem politického systému, který stál před rozhodnutím, jak se vypořádat s fragmentovanou sídelní strukturou. Ač není Nizozemí co do rozlohy nikterak velkou zemí – rozkládá se na 41 543 km<sup>2</sup> –, má vysoký počet obyvatel a tedy i značně nadprůměrnou hustotu zalidnění. Ta je při

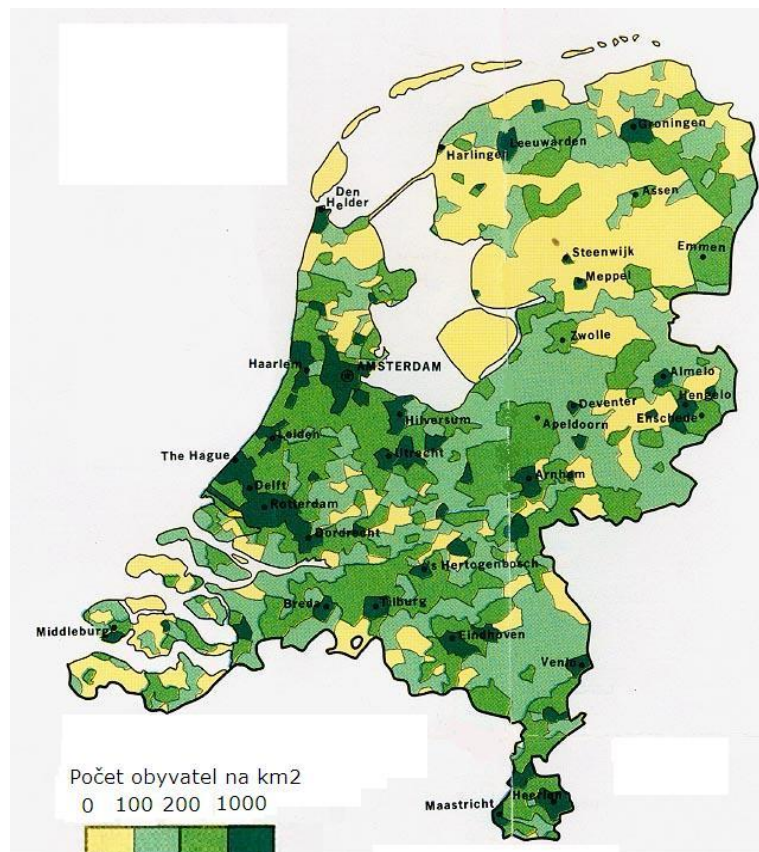
<sup>11</sup> Správa pozemních komunikací, svoz a likvidace odpadu, vodohospodářství, kulturní záležitosti.

**Obrázek 2: Obce a hustota osídlení v Nizozemí**



15,75 milionech obyvatel 360 obyvatel na km<sup>2</sup>.<sup>12</sup> Nizozemské obce s vyznačenou hustotou osídlení ilustruje obrázek 2. Právě díky vysokému počtu obyvatel a hustotě zalidnění bylo třeba reformovat lokální úroveň. Vláda se však rozhodla pro zcela odlišný způsob, než jaký je možné pozorovat u Francie. Řešením a nástrojem zefektivnění a zpružnění se stalo slučování obcí. V Nizozemí to však není nástroj nový, používaný krátce. V roce 1950 bylo v Nizozemí celkem 1 015 obcí. [COUNCIL OF EUROPE 1995: 15-16]<sup>13</sup> Nicméně již v roce 1980 byl počet obcí snížen na

811. Slučování, které bylo zpočátku velmi pozvolné, začalo nabírat více na tempu a již v roce 1992 byl počet obcí 647, což je oproti stavu z roku 1950 pokles o 36 %. Trend snižování počtu lokálních jednotek pokračoval i nadále a jeho v roce 2002 bylo výsledkem redukce 496 obcí. Průměrná velikost obce se postupně zvyšovala, až dosáhla hodnoty vyšší než 35 000 obyvatel v roce 2007. [SMITH, KVALOY, SCHEFOLD 2005: 3; DENTERS, KLOK 2005: 68-69;



srov. BOOGERS 2007: 1-2] Vedle značné – a nutno podotknout, že i ze strany obcí víceméně klidné – redukce počtu obcí rozhodla se vláda v rámci reformy lokální úrovně ještě k jednomu kroku, totiž k zavedení tzv. dualistického systému. Tak se stalo na základě zákona o místních orgánech a zákona o dualitě lokální vlády.<sup>14</sup> Dualita systému vedla k důslednějším rozdělení moci mezi složku legislativní a exekutivní. Výkonná moc se zaměřuje více na každodenní

<sup>12</sup> [SMITH, KVALOY, SCHEFOLD 2005: 3; State of Local Government 2006, the Ministry of the Interior and Kingdom Relations].

<sup>13</sup> Dále viz [BOOGERS 2007: 1-2; SMITH, KVALOY, SCHEFOLD 2005: 3; DENTERS, KLOK 2005: 68]

<sup>14</sup> Místní orgány [dostupné na [http://openbare diensten.acv-online.be/Actua/Belangengroepen/LRB/Lokale\\_overheden.asp](http://openbare diensten.acv-online.be/Actua/Belangengroepen/LRB/Lokale_overheden.asp); ověřeno ke dni 16. listopadu 2009].

správu obce, zatímco zastupitelstvo jako složka legislativní má spíše kontrolní funkce. [HENDRIKS, TOPS 2003: 302] Naplno se pak reforma projevila v zavedení tzv. New Public Managementu, který vedl k vyšší odpovědnosti lokálních institucí občanům, stal se projevem deregulace, vyšší efektivity a snížení byrokracie.<sup>15</sup> [DE VRIES 2008: 223]

Nizozemí je příkladem země, kde byla fragmentace sídelní struktury a zajištění vyšší efektivity docíleno slučováním obcí, což byl proces dlouhodobý, avšak poklidný.<sup>16</sup> Nizozemí pomohla také reforma kompetencí obecních institucí, resp. zavedení duálního systému a tedy přísnější rozdělení pravomocí exekutivní a legislativní složky moci. V neposlední řadě pak kladení důrazu na koncept New Public Management.

## **Estonsko**

Třetí příklad země se specifickou sídelní strukturou je Estonsko. Svoji rozlohou je tento stát podobně velký jako Nizozemí, rozkládá se na ploše 45 227 km<sup>2</sup>. Narozdíl od západoevropské země je tato pobaltská mnohem méně lidnatá. Počet obyvatel je více než desetkrát nižší, k roku 2007 bylo v Estonsku 1 351 tisíc obyvatel. Samotný přepočtení průměrné velikosti obcí z hlediska počtu obyvatel, by při rovnoměrné hustotě osídlení nebyl nikterak problematizující – průměr je 5 952 obyvatel na obec. Sídelní struktura je však velmi nerovnoměrná a fragmentovaná. Navzdory relativně nízké hustotě osídlení se Estonsko vyznačuje s relativně vysokým počtem malých obcí. V roce 2005 bylo na území celkem 227 obcí. Z tohoto celkového počtu tvoří více než 60 % obcí velikostní kategorie do 2 500 obyvatel. Ve většině těchto obcí ale žije pouze 14 % obyvatel. Na straně druhé žilo ve všech třech estonských městech nad 50 000 obyvatel téměř 42 % obyvatel. Samotné hlavní město Tallinn přitom bylo sídlem téměř 30 % z tohoto úhrnu. Při přepočtu těchto údajů vyplývá, že v 98,8 % sídel žije 58,1 % obyvatel. Sídelní struktura je tak velmi nevyvážená, k čemuž bezesporu velmi přispívá i geografický faktor. Dva z krajů – regionálních celků – se rozkládají na ostrovech západně od pobřeží. Svůj vliv má bezesporu i rozdílná velikost jednotlivých krajů. Tyto faktory pak vedou vládu ke stálým snahám vlády a parlamentu

---

<sup>15</sup> New Public Management (NPM) je koncept, který je částečně inspirován ekonomickým myšlením. Jeho cílem je zvýšení efektivity obce, orientace na občana – klienta, decentralizace odpovědnosti a zavádění marketingu. Prvním sídlem, které v Nizozemí experimentovalo s konceptem NPM, bylo město Tilburg.

<sup>16</sup> Narozdíl např. od Rakouska, kde se sloučené obce po několika letech opět začaly rozpojovat [srov. JÜPTNER, POLINEC, ŠVEC 2007: 79].



zredukovat počet obcí a podněcovat jejich spolupráci.<sup>17</sup> Hustota osídlení v estonských krajích je vyobrazena na obrázku 3.

Estonsko, podobně jako Nizozemí, rozhodlo se pro slučování obcí a tedy i jejich redukci. Úspěšnost však nebyla příliš vysoká. Relativně nedlouho po osvobození z područí Sovětského svazu, přistoupila estonská vláda ke slučování. V roce 1996 bylo na území Estonska 254 obcí, přičemž sloučené byly obce dvě a jedna nová vznikla. Stejný poměr je možné zaznamenat i v roce 1998. Počet obcí se tím snižuje na 253. Zlom přichází v roce 1999. Ke sloučení dochází u dvanácti obcí, nově vzniká šest a celkově je v Estonsku 247 municipalit. Za další dva roky je sloučených dalších jedenáct obecních jednotek, pět nově vzniká a celkový počet se snižuje na 241 obcí. Zatím k nejrozsáhlejšímu slučování dochází v roce 2005, nově vzniká osm obcí, což vede k celkovému počtu 227 obcí.<sup>18</sup>

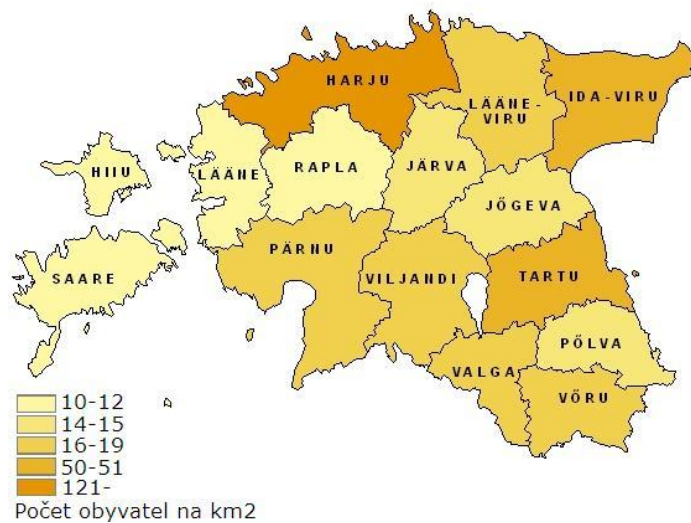
Snaha o redukci obcí a zvýšení jejich efektivity při plnění veřejných služeb je doplněna existencí institucí, v rámci nichž dochází ke spolupráci municipalit. V Estonsku je možné setkat se dvěma typy: celostátními a regionálními. Tyto instituce mají významný vliv a pro fungování systému jsou velmi podstatné. Dáno je to i historicky, jelikož první asociaci založila města již v roce 1920, komunistickým režimem byla zrušena a k obnovení dochází až v roce 1990. Jsou nástrojem správy a zajišťování veřejných služeb, vzdělávání, sociální či zdravotní péče, správa pozemních komunikací a doprava či svoz a likvidace odpadu. Současně spolupracují na tvorbě a úpravách územních plánů, v rozvojových otázkách apod. Není výjimkou ani to, když obce menší na základě uzavřené smlouvy nakupuje služby od sousedících obcí větších.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Tato pasáž je přepracovanou částí kapitoly „Estonsko“ zpracované autorem v publikaci *Evropská lokální politika 2.* (JÚPTNER, P; POLINEC, M. (2009). *Evropská lokální politika 2.* Praha: IPS FSV UK.) Informace o počtu obyvatel byly získány na internetovém portálu Statistického úřadu Estonska [Statistics Estonia, dostupné na <http://www.stat.ee/?lang=en>; ověřeno ke dni 24. 10. 2009].

<sup>18</sup> Statistický úřad Estonska [Statistics Estonia, dostupné na <http://www.stat.ee/?lang=en>; ověřeno ke dni 24. října 2009]

<sup>19</sup> Siseministeerium (Ministerstvo vnitra Estonské republiky) [<http://www.siseministeerium.ee/>; ověřeno ke dni 24. října 2009].

Obrázek 3: Hustota osídlení v Estonsku



Zdroj: [RIIGIPORTAL.EESTI.EE 2008]

Pro každodenní fungování estonských obcí jsou velmi důležité regionální asociace. Ty fungují v každém z patnácti krajů a sdružují všechny, nebo alespoň naprostou většinu obcí. Jejich zaměření a aktivity jsou ponechány na potřebách samotných obcí. Asociace plní roli agregační i artikulační. Financovány jsou samotnými obcemi, stejně tak členové asociací jsou vysílání zastupitelství členských obcí. Na celostátní úrovni se vyskytují tři instituce: *Asociace estonských měst (Eesti Linnade Liit)*, *Asociace estonských obcí (Eesti Maaomavalitsuste Liit)* a *Společné shromáždění asociací místních úřadů (Omavalitsuslitude Koostöökogu)*. Tyto celostátní organizace artikuluji požadavky estonských sídel směrem k národní úrovni, prosazuje zájmy svých členů a plní i roli ochránce lokální úrovně. Celostátní asociace může být založena alespoň polovinou estonských obcí, případně takovým počtem obcí, který reprezentuje alespoň polovinu všech obyvatel.<sup>20</sup>

Pokud bychom shrnuli případ Estonska, jedná se o politický systém s velmi nerovnoměrnou sídelní strukturou, která je navíc také fragmentovaná. Ač se vláda snaží o slučování obcí, není tento proces příliš úspěšný – od roku 1996 bylo sloučeno celkem 49 obcí. Spolupráce je zajišťována přes dobrovolné asociace obcí, v nichž se obce sdružují za účelem plnění služeb a vykonávání povinností.

<sup>20</sup> Siseministeerium [Ministerstvo vnitra Estonské republiky, <http://www.siseministeerium.ee/>; ověřeno ke dni 24. října 2009].

## Finsko<sup>21</sup>

Posledním státem, kterým se na tomto místě budeme zabývat, je Finsko. I tato země je velmi specifická z hlediska sídelní struktury a z hlediska spolupráce mezi sídly. Finsko je republika rozkládající se na 338 145 km<sup>2</sup>, počet obyvatel však vysoký není. Ve srovnání s již několikrát zmíněným Nizozemím má pouze třetinový počet, konkrétně 5 250 tisíc obyvatel. Hustota osídlení je tak ve srovnání s předcházejícími zeměmi, nebo i dalšími evropskými státy, mnohem nižší – 15,6 obyvatel na km<sup>2</sup>. Tomu odpovídá i počet municipalit, kterých je ve Finsku celkem 416.<sup>22</sup> Sídelní struktura se vyznačuje štěpením mezi centrem a periferií. Osídlení území je velmi diferencované. Velmi řídké jsou osídlené oblasti východní a severní, naopak západní a jižní části Finska se vyznačují mnohem vyšší hustotou osídlení. To je samozřejmě problematické pro méně osídlené regiony, ztěžuje to situaci obcí v regionu. Zajištění standardů a služeb na stejné úrovni jako v regionech s vyšším počtem sídel je mnohem nákladnější a náročnější. Z oblasti odchází mladí lidé do centra a situace se tak nezlepšuje. Sídelní strukturu na základě teritoriálního štěpení ilustruje tabulka 1 a obrázek 4, ilustrující velikost oblastí. Z hlediska velikosti je většina obcí v kategorii do 6 000 obyvatel. Tyto malé obce tvoří celkem více než 50 % z celkového počtu. Města nad 40 tisíc obyvatel tvoří pouze 4 % obcí.<sup>23</sup>

### Tabulka 1: Charakteristika sídelní struktury dle oblastí

<sup>21</sup> Následující podkapitola je přepracovanou pasáží kapitoly *Finsko* z *Knihy Evropská lokální politika*. [JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. a kol. (2007). *Evropská lokální politika*, s. 189-212. Praha: IPS FSV UK. ISBN 978-80-254-1187-2.]

<sup>22</sup> Počet obcí je díky snaze o redukci rozkolísaný a různé prameny uvádí jiné hodnoty.

<sup>23</sup> Velikostní kategorie 40-99 tisíc je zastoupena 2,7 % obcí, měst nad sto tisíc je pouze 1,35 % obyvatel. [Statistic Finland. Internetový portál Statistického úřadu Finska; [http://www.stat.fi/index\\_en\\_html](http://www.stat.fi/index_en_html) (ověřeno ke dni 24. října 2009)].

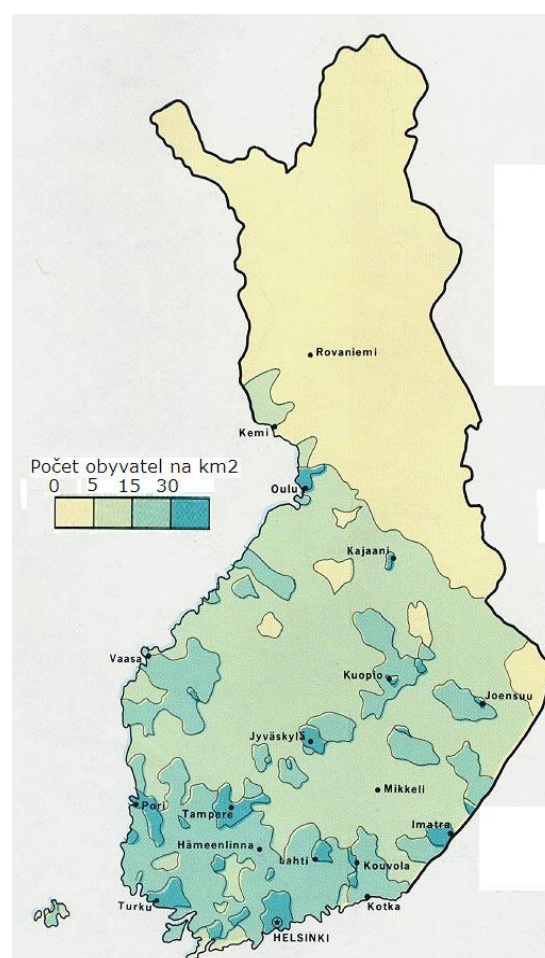
	Jižní Finsko	Západní Finsko	Východní Finsko	Oulu (sever)	Laponsko (sever)
Počet obyvatel	7 415	3 859	5 153	5 031	4 946
Rozloha oblasti (km <sup>2</sup> )	311	317	591	691	2 806
Počet obyvatel/km <sup>2</sup>	20,3	12,4	6,7	6,0	1,5
Počet obcí	89	204	66	51	22
Počet obyvatel/obec	83,3	18,9	78,0	98,6	224,8

Zdroj: SANDBERG 2007: 7

Specifické podmínky sídelní struktury ovlivňují i spolupráci mezi obcemi. Ta je založena na bázi tzv. *joint municipal boards (JMB)*. Jedná se o takový typ kooperace, v němž jednotlivé obce participují na těchto uskupeních, která jsou zaměřena na konkrétní problematiku. *Joint municipal board* jsou, ve srovnání s dalšími evropskými zeměmi, zvláštním typem spolupráce, který je reakcí na geografické i klimatické podmínky v zemi a reflektuje též vysokou samostatnost zemí a značnou míru decentralizace.

Finsko je dvoustupňový politický systém – vedle centrální vlády je další a jedinou rovinou již jen lokální úroveň. Nesetkáme se tak s žádným mezistupněm mezi obcemi a národní vládou, regionální instituce zcela

Obrázek 4: Mapa Finska, hustota osídlení



Zdroj: Perry-Castañeda Library Map Collection, [dostupné na <http://www.lib.utexas.edu/maps/>; ověřeno ke dni 6. 12. 2009]

absentují, jsou však nahrazeny právě JMB, které tvoří „nepravou“ regionální úroveň.<sup>24</sup>

Členství v JMB je zcela dobrovolné a jejich počet, stejně jako počet participujících zemí se často mění dle aktuálních potřeb. V roce 1993 existovalo 300 *joint municipal boards*, o sedm let později v roce 2000 bylo těchto forem spolupráce více než 200. [DENTERS, ROSE 2005: 84-85] Fakt, že JMB nejsou samostatnou regionální entitou, potvrzuje i jejich financování, resp. Poměr finančních prostředků určených obcím a JMB. V ostatních severských zemích – v Dánsku, Norsku a Švédsku – získávají obce 60-70 % finančních prostředků, vyšší správní celky 30-40 % prostředků. Ve Finsku je poměr přerozdělení mnohem vyšší: 85 % pro obce ku 15 % pro *joint municipal boards*.<sup>25</sup> [DENTERS, ROSE 2005: 85]

Typy *joint municipal boards* jsou dva [SANDBERG 2007: 2]: (1) obligatorní a (2) fakultativní. Povinné JMB, na nichž musí participovat všechny obce, jsou tvořeny (a) regionálními radami, (b) regionální správou zdravotnictví a (c) správou péče o invalidní občany. Dobrovolně tvořené JMB se zabývají méně náročnými otázkami správy. Mezi jejich kompetence spadá například oblast sekundárního vzdělávání, primární zdravotní péče apod. Obcím je dána značná míra autonomie, mohou si tak samy určovat vnitřní organizaci či sféru svého zaměření. To vede ke značné odlišnosti mezi jednotlivými kooperativními institucemi. [SANDBERG 2007: 5]

Shrneme-li finskou situaci, jedná se o případ, v němž významnou roli sehrává štěpení mezi centrem a periferií, což je velmi úzce spojeno s podobou sídelní struktury. Svůj vliv sehrávají i faktory geografické a klimatické. Tyto podmínky pak vedly ke spolupráci obcí na bázi velmi specifických institucí, tzv. *joint municipal boards*.

## Závěr

V publikaci *Reforming Local Government in Europe* se Edvins Vanags a Inga Vilka zabývají reformou lokální samosprávy v pobaltských zemích. V případě Lotyšska se zabývají výhodami a nevýhodami slučování obcí, resp. motivací ke spolupráci. Tyto jejich závěry je však možné zobecnit a aplikovat je i na další případy zemí. Pro slučování obcí hovoří zajištění

<sup>24</sup> Ve Finsku se setkáme i s dalšími organizačními jednotkami, jakými jsou např. *funkční regiony* (celkem 79), *regionální centra zaměstnanosti a rozvoje* (15) nebo obvody, na jejichž bázi je organizována policie, daňové úřady aj. Více o těchto strukturách viz [ŠVEC 2007: 200-201].

<sup>25</sup> V některých odborných publikacích [JOHN 2001: 113; DENTERS, ROSE 2005: 85; SANDBERG 2007: 3] je však možné setkat se s názorem, že *joint municipal boards* jsou považovány za druhý neformální stupeň vládnutí ve Finsku.

vyšší kvality výkonné moci a služeb díky zdokonalení administrativy, nerozptýlení finančních prostředků, jejich koncentrace a účinnější nakládání s nimi, či zvýšení kvalifikace zaměstnanců úřadu a jejich lepší specializace. Dále sloučení obcí napomáhá zdokonalení spolupráce na územním rozvoji a na mezinárodních projektech, stejně tak je efektivnější při delegování funkcí v rámci decentralizačních procesů při delegování povinností na obce.

Naopak nevýhodami se ukazuje ztráta sounáležitosti občanů k obci a oslabování obecního patriotismu, vzdálení rozhodovacích orgánů obce občanům a s tím související nižší podpora občanů. Nevýhodou je také zvýšení finančních nákladů souvisejících se správou obce.

Pokud municipality naleznou formu vzájemné spolupráce, je výhodou, že oproti sloučení si zachovávají všechny participující jednotky vlastní autonomii, neznemožňuje jim to kooperaci v rámci rozvoje a územního plánování. Vztah mezi obcí, jejími institucemi a občany zůstává nenarušen a vzájemné vazby jsou relativně silné. Zachována je i důvěra mezi lokálními politiky, reprezentanty obce a obyvateli. Nevýhodami je komplikovanost vedení a řízení práce, zpomalení procesu přijímání rozhodnutí a řešení konfliktů mezi partnery. Vyšší náročnost je kladena i na schvalování rozpočtů, nejisté výhledy obcí do budoucnosti, zejména z hlediska budoucího rozvoje, reformních kroků apod. Pro přehlednost jsou výhody i nevýhody slučování, resp. Spolupráce obcí uvedeny i v tabulce 2. [VANAGS, VILKA 2003: 324; srov. JÜPTNER, P., POLINEC, M., ŠVEC, K. 2007: 229]

Je tedy zřejmé, že není možné prohlásit, že slučování obcí je výhodnější než jejich kooperace, resp. opačně akcentovat spolupráci před slučováním. Ukazuje se, že stejně jako nalezneme rozličné lokální systémy v jednotlivých zemích, nalezneme stejnou diverzitu i mezi formami spolupráce či slučování, jakožto nástroje k vyššímu zefektivnění lokální samosprávy. V této práci byly nastíněny čtyři příklady zemí s různými formami spolupráce a různými podobami sídelní struktury. Ač výčet zemí není v žádném případě vyčerpávající a vzorek zemí by mohl, nebo spíše měl být několikanásobně vyšší (což však není v možnostech tohoto článku), je možné poukázat na vliv sídelní struktury na spolupráci obcí či jejich slučování. Samozřejmě se nejedná o vliv jediný, svoji roli sehrává například i politická kultura (zejména nutné zmínit v případě Francie). Právě v případě Francie, která má velmi vysoký počet malých obcí, se ukazuje jako jediná účinná motivace obcí ke spolupráci forma blokových dotací, jelikož díky silnému obecnímu patriotismu není slučování efektivní. Naopak ve Finsku, které má také fragmentovanou sídelní strukturu, navíc podpořenou nízkým počtem obcí a obyvatel, je spolupráce obcí zcela přirozeným jevem. Tzv. *joint municipal boards* jsou institucemi dobrovolnými a ve svém rozhodování autonomními. Srovnáme-li pak dva příklady zemí



s podobně velkou rozlohou – tedy Nizozemí a Estonsko –, ukáže se, že je to opět počet obyvatel, co hraje značnou roli. Vysoká hustota osídlení způsobená vysokým počtem obyvatel vede k dlouhodobému, všemi přijímanému slučování obcí, zatímco v Estonsku s počtem obyvatel mnohem nižším a s nevyváženou hustotou osídlení se jedná o proces slučování velmi pomalý a vyšší roli v něm hrají regionální asociace, na jejichž bázi probíhá spolupráce. Na tomto nevelkém prostoru s omezeným počtem případů je velmi těžké prokazovat kauzalitu mezi sídelní strukturou a podobou spolupráce či zefektivňování lokální samosprávy, přesto čtyři uvedené případy, které jsou vzájemně specifické, ale současně je možné je považovat za modelové příklady, k nimž ostatní země více či méně inklinují, ukazují, že vliv sídelní struktury je nemalý. Otvírá se zde prostor pro další výzkum.

**Tabulka 2: Výhody a nevýhody slučování obcí a kooperace obcí**

	<b>Sloučení obcí</b>	<b>Spolupráce obcí</b>
<b>Výhody</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zajištění vyšší kvality výkonné moci a služeb díky zdokonalení administrativy</li> <li>– nerozptýlení finančních prostředků, jejich koncentrace a účinnější nakládání s nimi, či zvýšení kvalifikace zaměstnanců úřadu a jejich lepší specializace</li> <li>– zdokonalení spolupráce na územním rozvoji a na mezinárodních projektech, stejně tak je efektivnější při delegování funkcí v rámci decentralizačních procesů při delegování povinností na obce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zachování autonomie participujících jednotek</li> <li>– vztah mezi obcí, jejími institucemi a občany zůstává nenarušen, vzájemné vazby jsou relativně silné a stabilní</li> <li>– zachování důvěry mezi lokálními politiky a obyvateli</li> <li>– dobrá zkušenost pro případné budoucí sloučení</li> <li>– není narušena spolupráce na územním rozvojovém plánu či na mezinárodních projektech</li> </ul>
<b>Nevýhody</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ztráta sounáležitosti občanů k obci a oslabování obecního patriotismu</li> <li>– vzdálení rozhodovacích orgánů obce občanům a s tím související nižší podpora občanů</li> <li>– nevýhodou je také zvýšení finančních nákladů souvisejících se správou obce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– komplikovanost vedení a řízení práce</li> <li>– zpomalení procesu přijímání rozhodnutí a řešení konfliktů mezi partnery</li> <li>– kladena vyšší náročnost na schvalování rozpočtů</li> <li>– nejisté výhledy obcí do budoucnosti, zejména z hlediska dalšího rozvoje či reformních kroků</li> <li>– nárůst obecní administrativy a byrokracie</li> </ul>

Zdroj: adaptováno dle [VANAGS, VILKA 2003: 324]

## Literatura:

- BOOGERS, M. (2008). Local political Parties in the Netherlands: Anomaly or Prototype? In REISER, M. ; HOLTMANN, E., eds. *Farewell to the Party Model*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 149-166. ISBN 978-3-531-15687-3.
- COUNCIL OF EUROPE. (1995). *The size of municipalities, efficiency and Citizen participation*.
- ČEPOVÁ, A. (2002). Decentralizace národních států v západní Evropě. In FIALA, V.; ŘÍCHOVÁ, B. a kol. (2002). *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Praha – Olomouc: Moneta, s. 36-107. ISBN 80-900965-8-1.
- DENTERS, B.; ROSE, L. E., eds. (2005). *Comparing Local Government: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-333-99555-3.
- DENTERS, B; KLOK, P-J. (2005). The Netherland: In search of Responsiveness. In DENTERS, B.; ROSSE, L. E. (eds.). *Comparing Local Governments*. New York: Palgrave Macmillan, s. 65-82. ISBN 978-0-333-99555-3.
- FIALA, V.; ŘÍCHOVÁ, B. a kol. (2002). *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*, Praha – Olomouc: Moneta. ISBN 80-900965-8-1.
- JOHN, P. (2001). *Local Governence in Western Europe*. London: Sage Publication. ISBN 0-7619-5637-9.
- JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. a kol. (2007). *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK. ISBN 978-80-254-1187-2.
- KERSTING, N., VETTER, A., eds. (2003). *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske & Budčich. ISBN 3-8100-3958-6.
- NOVÁK, O. (2007). Francie. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. a kol. *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 11-33. ISBN 978-80-254-1187-2.
- REISER, M. ; HOLTMANN, E., eds. (2008). *Farewell to the Party Model*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. ISBN 978-3-531-15687-3.
- SANDBERG, S. (2007). *Local Government in Finland*; dostupné na <[http://www.abo.fi/fak/esf/lindman/offentlig\\_forvaltning/word/Local%20government%20in%20Finland%20-%20Siv%20Sandberg.doc](http://www.abo.fi/fak/esf/lindman/offentlig_forvaltning/word/Local%20government%20in%20Finland%20-%20Siv%20Sandberg.doc)>, ověřeno ke dni 24. října 2009.
- SMITH, K.; KVALOY, A.; SCHEFOLD, D. (2005). *Local and Regional Democracy in Netherlands*. The Congress of local and regional authorities, 12<sup>th</sup> Plenary session. Strasbourg: Council of Europe, dostupné na <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=341692&SecMode=1&DocId=872678&Usage=2>>, ověřeno ke dni 24. října 2009.
- ŠVEC, K. (2007). „Finsko“. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. a kol. *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 189-212. ISBN 978-80-254-1187-2.

VANAGS, E.; VILKA, I. (2003). Local government reform in the Baltic Countries. In KERSTING, N., VETTER, A., eds. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske & Budrich, s. 309-322. ISBN 3-8100-3958-6.

VRIES, M. S. DE (2008). Stability despite Reforms: Structural Asymmetries in Dutch Local Policy Networks. *Local Government Studies*, Vol. 34, no. 2, pp. 221-243. ISSN 1743-9388.