



Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance

JAROSLAVA KADEŘÁBKOVÁ
JITKA PEKOVÁ



Wolters Kluwer
Česká republika

ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA –
UDRŽITELNÝ ROZVOJ A FINANCE

Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance

JAROSLAVA KADEŘÁBKOVÁ
JITKA PEKOVÁ



Wolters Kluwer
Česká republika

Vzor citace: KADERÁBKOVÁ, J., PEKOVÁ, J. *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 300 s.

Autorky kapitol:

Kadeřábková Jaroslava:	kap. 1–14
Peková Jitka:	kap. 15–19

Recenzoval: doc. PhDr. Luděk Kolman, CSc., doc. Ing. Jaroslav Pilný, CSc.

© PhDr. Jaroslava Kadeřábková, CSc., doc. Ing. Jitka Peková, CSc., 2012

ISBN 978-80-7357-910-4 (brož.)

ISBN 978-80-7357-956-2 (e-pub)

Předmluva	9
1 Územní samospráva	15
1.1 Základní charakteristické znaky obce	19
1.2 Kraje – vyšší územní samosprávné celky	27
2 Přístupy a pojetí regionu jako územního samosprávného celku	29
2.1 Procesy urbanizace v území a úloha měst	42
2.2 Sídlní struktura jako faktor lokálního a regionálního rozvoje	43
2.2.1 Rozvojové procesy v regionech, městech a obcích	47
3 Struktura českých obcí	54
3.1 Města a jejich zázemí	55
3.1.1 Nepřímá urbanizace	65
3.2 Venkov a venkovské obce	66
3.2.1 Specifika venkovských sídel v ČR	71
3.2.2 Vztah města a venkova	76
3.3 Role kultury a kulturního dědictví v rozvoji měst a venkovských obcí	78
3.3.1 Venkovské obce a rozvoj cestovního ruchu	82
4 Městské a venkovské komunity	86
4.1 Procesy sociální soudržnosti a sociální politika na komunální úrovni ...	87
4.1.1 Vyloučené lokality	90
5 Lokální společenství, komunitní plánování a sociální ekonomika	94
5.1 Komunitní plánování	95
5.2 Sociální ekonomika	98
6 Prostorový rozvoj a jeho plánování	100
6.1 Územní plánování, role územních samospráv a udržitelný rozvoj ...	103
6.1.1 Přínosy účasti veřejnosti v procesu vytváření územních plánů ...	109

6.1.2	Zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů územní samosprávy	110
6.1.3	Metody informování veřejnosti	112
6.1.4	Přístupy ke zjišťování názorů a připomínek občanů	112
6.1.5	Legislativní východiska účasti veřejnosti (mezinárodní kontext)	113

7 Územní samospráva a koncept udržitelného rozvoje

7.1	Přínosy územních plánů a udržitelný rozvoj	118
-----	--	-----

8 Strategické řízení a rozvoj území

8.1	Strategické plánování obcí, měst a regionů	124
8.1.1	Programování a strategické plánování	126
8.2	Strategický management	129
8.2.1	Vnější systémové vazby samospráv a strategický management	130

9 Sociální komunikace, komunikační strategie a udržitelný rozvoj

9.1	Pojetí komunikace	136
9.2	Význam komunikace	138
9.2.1	Formy komunikace	139
9.3	Public relations (PR) a organizační kultura správních orgánů	148
9.4	Marketing ve veřejné správě	150

10 Participace a partnerství

10.1	Participace	156
10.2	Princip partnerství v podmínkách územních samospráv	157
10.2.1	Limity občanské společnosti a bariéry komunikace a participace	159
10.3	Partnerství a jeho význam v rozvoji obcí, měst a regionů	161
10.3.1	Role partnerství v procesu místního a regionálního rozvoje ...	165
10.3.2	Aktuální problémy partnerství v ČR	167
10.4	Spolupráce krajů s veřejností	170
10.5	Regiony soudržnosti	172
10.6	Spolupráce soukromých a veřejných organizací	172
10.7	Public-Private Partnership (PPP)	173
10.8	Nezisková a soukromá sféra	178
10.9	Neziskový sektor, územní samosprávy a řízení regionálního rozvoje	181

11 Regionální a municipální management	184
11.1 Vývoj a pojetí managementu veřejné správy	185
11.2 Specifika managementu ve veřejné správě	189
12 Územní samospráva a teorie organizace	195
12.1 Klasické modely	199
12.2 Vědecké řízení – management v institucích a organizacích veřejné správy	205
13 Personální management	212
13.1 Mezilidské vztahy	214
13.2 Modely zaměstnanosti ve veřejné správě	215
13.3 Motivace v organizacích veřejné správy	217
13.4 Vzdělávání pracovníků ve veřejné správě	218
14 Modely kvality řízení	220
15 Financování potřeb, úloha finančního managementu	228
16 Rozpočet a mimorozpočtové fondy ve finančním systému obce, kraje	231
16.1 Rozpočet	233
16.2 Rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti	245
16.3 Peněžní mimorozpočtové fondy	246
17 Struktura územního rozpočtu	248
18 Hospodaření s majetkem	259
18.1 Evidence a ocenění majetku	266
19 Finanční analýza, finanční kontrola, audit	270
Závěr	275
Literatura	278
Summary	287
Rejstřík	290
Příloha č. 1: Klasifikace institucionálních sektorů (s)	293
Příloha č. 2: Klasifikace funkcí vládních institucí (cofog)	295

Společenské a ekonomické reformy spojené s decentralizací státní správy nás postupně vracejí do normálního otevřeného, účelného i kulturního chování. Především kulturní aktiva vložená do procesu ekonomické transformace mají mimořádný význam pro jeho průběh, neboť ovlivňují ekonomický rozvoj i sociální život společnosti, politickou kulturu a další jevy. Jedná se o podmínky života společnosti, které přispívají ke stabilitě politického života společnosti a také k jejímu dynamickému i udržitelnému rozvoji bez sociálních otřesů.

Proces decentralizace státní správy a ekonomický rozvoj území je závislý na celkovém vývoji společnosti. Regionální diferenciace a její specifická povaha mají úzkou souvislost s mnoha faktory demografického, sociálního i kulturního charakteru. Z historického i společenského vývoje je patrné, že úspěch reformy závisí na mnoha faktorech ekonomického, sociálního i kulturního niveau společnosti.

Publikace a její zaměření na úlohu územních samospráv v procesu udržitelného rozvoje území patří k tématům, která jsou potřebná a velmi obtížná z hlediska nutnosti komplexnějšího zpracování. S touto skutečností souvisí také složitost objasnění teoretických přístupů k problematice regionálního rozvoje i k modernizačnímu procesu veřejné správy. Uvedené problémy, které vyplývají ze vzájemné mnohostranné podmíněnosti faktorů, mechanismů i subjektů regionálního rozvoje, jehož součástí je také jeho udržitelnost, jsou úzce spojeny s integrální povahou společenského vývoje. Zkoumat a hodnotit současný vývoj území na municipální a regionální úrovni je potřebné a zároveň velmi obtížné rovněž z mnoha dalších aspektů.

Rozvoj a vývojové etapy zahrnují nejen ekonomické, sociální i správněvědní oblasti poznání, ale dotýkají se i historických a kulturních kořenů vývoje jednotlivých obcí, měst i regionů-krajů. Značnou úlohu hraje také skutečnost, že regionální i sociální vědy jsou z větší části multiparadigmatické – neposkytují jednotné vodítko, ucelený teoretický rámec výkladu regionálních, ekonomických i sociálních jevů¹. Naopak nabízejí mnoho teoretických východisek a interpretací. Z tohoto pohledu je třeba zvolit taková teoretická i metodologická hlediska, která mohou přispět

¹ Blíže viz Blažek, J., Uhlíř, D. *Teorie regionálního rozvoje*. Praha: UK, Nakl. Karolinum, 2002, s. 15 a násl.

k reálným a ověřitelným tendencím vývoje, k podstatě regionálních rozdílů i k rozšíření a potvrzení platnosti zvolených teoretických východisek.

V průběhu zpracování této publikace jsme vycházeli nejen z teorie regionálního rozvoje, ale také z teoretických východisek modernizace, jež bere v úvahu a dává důraz také na sociální, kulturní rozměr i proces sociálních změn modernizačních procesů, které současný vývoj české společnosti provázejí. Ty jsou rovněž úzce spojeny, kromě jiného, se zvyšováním kvality života i udržitelnosti rozvoje území.

Realizace mnoha empirických výzkumů, které autorky uskutečňovaly od devadesátých let do současnosti, byly hlavním podnětem pro zpracování této publikace. Ukazuje se, že k prohloubení poznání i ověření platnosti teoretických přístupů mohou přispět také empirické poznatky. Hlavní slabinou empirických výzkumů zaměřených na municipální, regionální i výzkumy národních rozdílů je, že zatím není dostatek podrobných analýz, které by umožnily dospět k závěrům s obecnější platností.

S ohledem na zaměření a odborný přístup obou autorek je publikace orientována na poznání tzv. nástrojů neekonomické povahy a rozvoje území a na poznání finančního zázemí, které mohou územní samosprávy ve svém rozvoji využívat a podílet se na jejich udržitelném rozvoji. K využívání výsledků empirických výzkumů nás vedla především skutečnost, že tyto neekonomické nástroje i finanční situace sehrávají stále větší roli v řízení rozvoje municipalit, regionů i celého území nejen v ČR, ale i v dalších evropských zemích. K těmto nástrojům patří zejména využívání kulturního a přírodního dědictví, územní a regionální plánování, marketingové nástroje, strategické řízení a stále více i komunitní přístupy založené na principech partnerství, participace, vnější i vnitřní komunikace územních samospráv. Mezi specifické modely řízení a rozhodování na místní i regionální úrovni v tomto kontextu patří také strategické řízení rozvoje komunitního plánování, spolupráce se soukromým a neziskovým sektorem a nově vytvářené specifické koncepty, jako je Lokální agenda 21, projekt Zdravá města a další. K realizaci a využívání těchto nástrojů přispívá proces modernizace veřejné správy i stále větší rozsah kompetencí na úrovni municipalit i krajů.

Nicméně dosavadní realizované výzkumy zaměřené na studium procesů decentralizace a na rozvoj místní autonomie naznačují, že legislativní změny nejsou dostačující základnou pro naplnění jednotlivých cílů administrativních reforem² ani pro postupující modernizaci veřejné správy. Jedná se o dlouhodobější proces změn, který úzce souvisí s historickými, sociálně-ekonomickými i kulturními specifiky země i jejich jednotlivých celků.³

² Blíže viz Vajdová, Z., Čermák, D., Illner, M. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, edice Sociologické studie, 2006.

³ Baldersheim, H., Illner, M. a kol., 1996.

Modernizační procesy probíhající ve veřejné správě jsou úzce spojeny s řízením rozvoje spravovaných území, proto je v publikaci zahrnuta také problematika spojená se zvyšováním efektivity veřejného sektoru ve vztahu k územnímu a udržitelnému rozvoji. Tento přístup může přispět také k poznání přístupů a postojů územních samospráv k nově získaným pravomocím a zodpovědnosti. V tomto procesu značnou roli sehrávají především schopnosti a profesionalita úředníků i představitelů samospráv. Předkládaná publikace by měla také přispět k poznání, jak jsou využívány nově získané nebo rozšířené pravomoci k dynamizaci rozvoje spravovaného území s ohledem na lokální a regionální ekonomická, sociální, politická i kulturně-historická specifika a v tomto rámci také jejich podpora udržitelného rozvoje spravovaného území.

Řízení udržitelnosti rozvoje území je závislé do značné míry na struktuře personálního obsazení a odbornosti pracovníků příslušných odborů a oddělení úřadů obcí, měst i krajů, kteří se rozvojem území zabývají. Jejich odbornost a schopnosti by měly přispívat ke zpracování kvalitních, dlouhodobě zaměřených koncepčních materiálů i tvorbě příslušných dokumentů. Nezbytné jsou i manažerské dovednosti, které vycházejí nejen z odborných kvalit těch, kteří řídí rozvoj svých území, ale také ze zkušeností a schopnosti formulovat rozvojové strategie. Tyto přístupy vyžadují specifické vzdělání a průběžné zdokonalování těchto dovedností. Na úrovni obcí a měst dochází k častým odchodům pracovníků, kteří tyto schopnosti a dovednosti mají, do soukromé sféry. Tato cirkulace mnohdy negativně působí na návaznost minulých rozhodnutí a na všechny mechanismy nutné pro bezproblémový rozvoj území.

Reformní procesy mají také vlastní historickou dimenzi. Ta je provázena i úsilím o politickou, sociální a kulturní emancipaci jednotlivých sociálně územních systémů. Z pohledu analýzy té které společnosti se jedná o reakci na unifikační schémata praktikovaná v našem státě dlouhá desetiletí. Obdobně jako v určité etapě vývoje západní Evropy dostáváme se také v naší zemi do stadia vývoje, kdy začíná mít čím dál větší váhu komunální politika.

Současnost ukazuje, že je třeba brát v úvahu filozofii místních zájmů, tendence k přijímání změn, inovativních přístupů k rozvojovým aktivitám nejen na úrovni státu, ale i v jeho regionech, městech i obcích. Stále ještě můžeme postihnout příklon k sociálnímu a kulturnímu tradicionalismu, pomalým procesům v přijímání změn i pochopení dopadů volného trhu, financování i hospodárnosti při využívání veřejných financí.

Ekonomická, politická i kulturní emancipace sídel a regionů oživuje roli komunity v životě společnosti i jednotlivce. Z tohoto důvodu se dostáváme k problematice analýzy a následnému hledání řešení základních otázek vyplývajících z rozporů mezi nároky, potřebami a možnostmi jednotlivců, skupin obyvatel, organizací, institucí

atd. Významnou roli v tomto smyslu hrají sociokulturní determinanty, které mají své specifické projevy v konkrétních obcích a regionech. Jedná se o determinanty, které výrazně ovlivňují kvalitu rozhodování na lokální i regionální úrovni, procesy reformou stabilizaci i destabilizační jevy, které provázejí současné společenské, ekonomické i politické změny. Ve svém komplexu se promítají také v integračních procesech v národním i mezinárodním měřítku.

Využívání moderních metod řízení v organizacích veřejné správy a schopnost naplňovat strategické řízení je v ČR stále ještě do značné míry limitováno právním i finančním rámcem. Tato situace do určité míry omezuje možnosti, přípravu i realizaci střednědobých či dlouhodobých koncepcí rozvoje území. V této souvislosti je třeba poznamenat, že kraje a většina obcí a měst zpracovaly a zpracovávají strategické dokumenty a snaží se je v rámci specifických podmínek svěřených území realizovat. Pozitivní dopady tohoto vývoje, jejich příprava i realizace jsou v mnoha oblastech ovlivňovány mnohdy rozpornými politickými i lobbistickými tlaky, které negativně dopadají i na podobu rozhodovacích procesů a kvalitu řízení dlouhodobého a udržitelného rozvoje území.

Současné teoretické koncepce udržitelného rozvoje zohledňují tendence k hledání kompromisů mezi ekonomickými, sociálními a environmentálními dopady jednotlivých rozvojových opatření na lokální a regionální úrovni. Rozvojové politiky obcí, měst i regionů by měly na základě těchto teoretických přístupů plně integrovat a respektovat nejen ekonomické, environmentální, ale také sociální cíle. Rozhodovací procesy o budoucím rozvoji území by měly být také flexibilní, avšak plně integrovat priority a potřeby jednotlivých občanů.

Stále více je v popředí odborného zájmu efektivní a moderní systém „vládnutí“, který vede k dlouhodobé prosperitě a sociální vyváženosti. Jedná se o tzv. Good Governance (dobrá správa věcí veřejných), která je důležitá pro správný rozvoj a aplikaci místních agend, které přispívají k harmonickému rozvoji území. Good Governance je možno přiřadit k principům udržitelného rozvoje, neboť jejím úkolem je vycházet z těchto principů ve stylu vládnutí. Tento přístup k řízení věcí veřejných spočívá zejména v zapojování soukromého a občanského sektoru do rozhodování o věcech veřejných. Tento nový způsob vládnutí by měl také přispět k větší transparentnosti a k důvěryhodnosti lokálních i regionálních samospráv. K procesu změn strategického řízení a zavádění nových metod řízení kvality ve veřejné správě v současné době přispívá rovněž strategie Smart Administration. Ta ovlivňuje proces modernizace veřejné správy, neboť dává impulsy pro zkvalitnění řízení ve veřejné správě a je také součástí programového a projektového řízení pro získávání finančních podpor z národních fondů, z EU a dalších nadnárodních fondů.

Při respektování principů udržitelného rozvoje jsou jednotliví občané a další aktéři v daném prostředí spokojeni a tento proces přispívá k efektivnějšímu využívání

přírodních i dalších místních zdrojů, aby byly hospodárněji využívány a zahrnovány do rozvojových koncepcí území obcí, měst i regionů. Jejich pozitivní dopady jsou patrné již například při revitalizaci zemědělských i průmyslových zón, regeneraci měst, brownfieldů apod.⁴

Udržitelný rozvoj může být rovněž chápán jako strategický přístup k rozvoji území, který umožňuje pomocí různých prostředků a technologií uspokojovat materiální i nemateriální potřeby a priority jednotlivců za současného respektování a zachování životního prostředí i kvality života v prostředí, kde tyto rozvojové procesy probíhají.

Dlouhodobě nastavené cíle udržitelného rozvoje území, definované v odpovídající strategii, usnadňují možnost předvídat orientaci a záměry v rozhodování místních a regionálních představitelů a jejich schopnosti přizpůsobit své záměry i rozhodování specifickým podmínkám území nebo lokalit. Takto řízené a prezentované rozvojové aktivity se stávají pochopitelné jak pro občany, tak i pro místní ekonomické aktéry, pro drobné podnikatele a také pro investory. Ti všichni hodnotí tento přístup a zohlednění specifik území jako jeden z důležitých předpokladů rozvoje daného území, kde je výhodné nejen žít, ale i podnikat.

Otevřenost a koncepcnost územních samospráv snižuje riziko úprav v průběhu schvalovaných dokumentů, rozvojových aktivit i realizace nových rozvojových záležitostí v době, kdy dojde k politickým změnám v důsledku přeměny politického zastoupení na základě výsledků místních voleb. Proto účinné kontrolní mechanismy, zapojení všech aktérů a participace občanů na zpracovávání strategických, rozvojových, projektových a dalších dokumentů mohou tento nepříznivý vývoj v rozvoji území do značné míry ovlivnit a nedopustit nevhodné a nekoncepční kroky, které by měly negativní dopad na udržitelný rozvoj území lokálních i regionálních samospráv.

Výrazný posun v procesu zachování udržitelného rozvoje přináší větší zájem občanů o kvalitu života a životního prostředí, ve kterém žijí. Jsou to především občané, kteří dávají mnohem větší důraz na sociální stránku svého života, než tomu bylo v minulosti. V tomto procesu změn a ve větším důrazu obyvatel na kvalitu

⁴ Území označovaná jako brownfieldy mají mnoho definicí a popisů. Výstižně lze brownfield definovat jako: „*Opuštěné či nevyužívané území, které je oproti zeleným plochám postiženo vlivem předchozího využívání (ekologická a jiná rizika) a které vyžaduje zvláštní péči při jeho regeneraci.*“ Hlavním cílem regenerace těchto ploch je zvýšit přitažlivost a hodnotu jednotlivých lokalit na takovou úroveň, aby mohly přímo soutěžit s výstavbou na zelené louce. Dostatečná nabídka zrekultivovaných areálů či zabezpečení jejich financování z veřejného, soukromého sektoru anebo z kombinovaného a vícezdrojového financování může pomoci snížit zbytečné zábery půdy pro investice na zelené louce, které jsou v rozporu s principy udržitelného rozvoje. Blíže viz Kadeřábková, B., Piecha, M. *Brownfields. Jak vznikají a co s nimi*. Praha: Nakl. Beck, 2010.

života hrají roli také změny v jejich životních preferencích i větší příklon k ochraně a kvalitě životního i kulturního prostředí. Občané si čím dál více uvědomují nutnost a výhody udržitelného rozvoje, jehož principy přispívají k udržitelnému a harmonickému životu současných i budoucích generací.

V publikaci jsou řešeny také finanční nástroje podpory rozvoje i efektivnost řízení věcí veřejných na lokální a regionální úrovni. Poznatky uvedené v odborných publikacích i výsledky analýz věnujících se realizaci veřejných politik na lokální a regionální úrovni zdůrazňují, že je třeba věnovat značnou pozornost také finančním nástrojům podpory rozvoje území ze strany územních samospráv, především otázkám hospodaření s majetkem, otázkám místních financí, obecních či krajských rozpočtů a rozpočtovému plánování.

Složitost objasnění rozvojových aktivit v území a do značné míry i dopady finanční politiky patří mezi základní předpoklady nutné pro zabezpečení rozvojových možností území. V tomto smyslu hraje také významnou úlohu podstata integrální povahy společenského vývoje. Chceme-li postihnout celou šíři vývojového procesu v daném prostředí, je třeba vycházet ze vzájemných a mnohostranně podmíněných faktorů, mechanismů i subjektů, které se na regionálních rozvojových aktivitách podílejí.⁵ To představuje různorodý okruh problémů, které charakterizuje mnohdy jejich obtížná uchopitelnost. Chybí také dostatek empiricky ověřených přístupů a metod poznání, které by více přispěly k poznání těžko měřitelných faktorů a mechanismů rozvoje území.

Nesnadnost tohoto poznání zvyšuje také skutečnost, že je nutné počítat u sledovaných regionálních i sociálních jevů nejen s racionálními faktory, ale také s faktory, které mají značný emotivní náboj. Jejich podstata má hlubší historické, sociokulturní i ekonomické kořeny, které se odvíjejí také z geografických, geopolitických a dalších podmínek. Tento vývoj způsobuje relativně malou úspěšnost úsilí společnosti o rovnoměrné ovlivňování jejího udržitelného rozvoje. Jedná se o dlouhodobý proces, na kterém by se měly podílet nejen instituce veřejné správy se znalostí kulturně-historických, geografických i politických vývojových fází svěřeného území, ale celá společnost, pokud si bude vědoma své zodpovědnosti za budoucí vývoj své existence.

⁵ Blíže viz Blažek, J., Uhlíř, D. *Cit. dílo*, s. 155 a násl.

Historický vývoj územní správy prošel dlouhým vývojem, který byl ovlivněn mnohými politickými a celospolečenskými událostmi v českých zemích. Především období vývoje územní samosprávy roce 1990 může být zařazeno k přelomovým historickým etapám jejího vývoje. V následujících obdobích, zejména na přelomu nového tisíciletí, došlo k významné fázi vývoje reformy veřejné správy a k mnoha legislativním změnám, které zásadně ovlivnily podobu, fungování i postavení územních samospráv v rámci České republiky. Pro tuto vývojovou fázi je charakteristické, že správa společnosti přestává být pouze výlučnou záležitostí orgánů státu a postupně opět dochází ke stále většímu podílu samosprávy na společenském řízení a rozhodování.

Procesy a reformní kroky vedoucí k větší samostatnosti sídel a regionů jsou pouze základní osnovou dlouhodobějšího procesu politické, ekonomické, sociální i kulturní obrody územních společenství. Nejsme velkoměstský stát, větší část lidí u nás žije ve středně velkých a malých sídlech, což je důsledkem specifického vývoje sídelní struktury českého státu. Její charakteristiky a podoba ovlivňují také současný politický, ekonomický i sociokulturní vývoj a v neposlední řadě také vstupují a podstatně ovlivňují podobu reforem naší veřejné správy i územní samosprávy na našem území. Současná podoba naší sídelní struktury má hluboké kořeny v období raného a pozdějšího středověku, kdy byla podřizována mocenským, strategickým a ekonomickým cílům panovníka. V tomto období také docházelo k rozvoji menších měst a městeček, která pokryla celé území tehdejšího českého státu. Význam českých měst postupně vzrůstal v jejich správní, obchodní i kulturní funkci. Další významnou fází, která poznamenala sídelní strukturu, byl specifický proces industrializace naší země, vznikalo mnoho drobnějších průmyslových závodů ve středně velkých a malých obcích. Nebylo výjimkou, že byly umísťovány také ve venkovských obcích, což přispělo ke stabilizaci a historické podobě sídelní struktury.¹

Posilování funkce a právního postavení územní samosprávy, především na municipální úrovni, se dostává naše sídelní struktura do nových i specifických

¹ Kadeřábková, J. Urbanizace, suburbanizace a desurbanizace. In: Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 21 a násl.

vývojových etap, které podstatně ovlivňují nejen rozvoj a funkci měst, ale podstatně vstupují také do života občanů venkovských obcí. Tento vývoj vstupuje do dynamiky i podoby rozvojových aktivit realizovaných v městském nebo venkovském prostoru.

Samosprávou se v nejobecnějším smyslu rozumí především samostatné spravování záležitostí, které se bezprostředně dotýkají obyvatel. Spravování vlastních záležitostí si vyžaduje určitý právní rámec, který je v českém právním řádu zakotven jak ústavními, tak ostatními zákony. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že samospráva vedle státní správy tvoří jednu ze dvou větví veřejné správy, a to oblast nezávislou a státní správě nepodřízenou, která je vykonávána subjekty od státu odlišnými.

V obecné teorii je samospráva rozlišována na územní a zájmovou. V obou případech je existence takové samosprávy spojována s existencí tzv. veřejnoprávní korporace, tedy subjektu veřejné správy, jemuž je svěřena veřejná moc plnit veškeré úkoly.² Samospráva je pak vykonávána na vlastní odpovědnost, vlastním jménem a vlastními prostředky samosprávných korporací. Od státní správy se liší jednak tím, že jejím subjektem je veřejnoprávní korporace od státu odlišná a jednak tím, že její činnost je směřována interně, je tedy zcela zaměřena na řešení vlastních záležitostí.³

K veřejnoprávním korporacím realizujícím samosprávu územní patří na vyšší úrovni kraje a na nižší úrovni pak již zmíněné obce, jako základní jednotky územní samosprávy.

Zájmová samospráva je charakteristická řízením, kontrolou chodu a činností vykonávaných osobami specializovanými v určitém oboru. Zatímco samospráva územní je charakteristická ve spravování záležitostí, které jsou vázány k určitému vymezenému teritoriu a k osobám zde žijícím.

Veřejná správa je všeobecně považována za ústřední pojem správního práva, správní vědy i dalších vědních oborů, které se jí zabývají (státověda, politologie, psychologie veřejné správy). Ve starších i novějších definicích správy jsou na předním místě zdůrazňovány zejména tři znaky: záměrnost a trvalost uskutečňovaných činností a jejich provádění určitou organizací.⁴ Například K. Čížek vymezil správu jako organizovanou činnost k dosažení určitých účelů, J. Pražák hovoří o správě jako záměrné činnosti, která sleduje záměrně nějaký cíl, nebo činnosti nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti. Rakouský normativista A. Merkl vymezuje správu v nejširším smyslu jako záměrnou lidskou činnost směřující k dosažení

² Klíma, K. a kol. *Praktikum českého ústavního práva*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2005, s. 101.

³ K veřejnoprávním korporacím realizujícím samosprávu zájmovou patří různé profesní komory (advokátní, notářské, lékařské, ale také např. vysoké školy).

⁴ Simon, A. H., Smithburg, W. D, Thompson, A. W. *Public Administration*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1991, s. 3 a násl.

určitých lidských účelů. Uvedených vymezení se přidržují i současní autoři, například D. Hendrych, V. Sládeček nebo P. Průcha.⁵

Vymezení pojmu lze tedy shrnout tak, že správa je soubor činností majících zá-
měrný charakter, které jsou uskutečňovány v relativně trvale organizovaných cel-
cích, v objektivně vymezeném rámci a jež jsou zaměřeny k dosažení určitého cíle,
a současně jde také o zajištění těch procesů, jimiž se správa uskutečňuje.

Shoda panuje v tom, že tyto i další pokusy o definici správy jsou značně abstrakt-
ní, a jejich použitelnost je tak proto problematická. Přitom se jedná o otázku nikoli
jen teoretické povahy, protože náležité vymezení správy umožňuje její odlišení od
jiných činností, zejména řízení, resp. managementu, s nímž bývá někdy nesprávně
zaměňována.⁶

Na veřejnou správu lze hledět jako na systém složený ze dvou základních subsys-
témů. Hlavní a nejdůležitější je, že se jedná o subsystém státní správy. Její existence
vychází z povahy státu jako představitele veřejné moci. V tomto případě je stát origi-
nálním, neodvozeným subjektem veřejné správy. Z toho ovšem neplyne, že by státní
správa měla vůči dalšímu subsystému, jímž je samospráva, dominantní postavení
v tom smyslu, že by ji mohla přímo řídit. Může ovšem zákonem stanovit její šíři.

Podle J. Grospiče je „ovšem třeba zdůraznit, že při zrodu práva na samosprávu,
zejména pak územní (v našem prostředí v polovině 19. století), bylo pojímáno jako
přirozené právo územních korporací mít svoje jmění, volit si zástupce, přijímat další
členy atd. Plyne to ostatně již z faktu, že územní celky, zejména obce vznikly jako vý-
sledek přirozeného historického, náboženského, kulturního atd. vývoje, byť se na nich
v různých dobách a intenzitě podílelo sociální inženýrství politiky.⁷ Ústava v článku 8
stanoví, že se zaručuje právo na samosprávu územních samosprávních celků (nikoli
tedy ostatních forem samosprávy). Vzhledem k tomu, že toto právo je zařazeno mezi
Základní ustanovení Ústavy, lze mít za to, že tu jde o právo v uvedeném smyslu. Po-
vinností státu je toto právo zajistit jak v zákonodárné činnosti, tak i aplikační praxi
státních orgánů.“⁸

Neméně důležitý aspekt zdůrazňuje J. Grospič zejména těmito slovy: „Tradičně
je rozlišována samospráva ve smyslu politickém a právním. V prvním pojetí je výrazem

⁵ Čížek, K. *Obrysy řízení správního*. Praha, 1888, s. 3; Pražák, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní*. Praha, 1905, s. 1; Merkl, A. *Obecné právo správní. Díl I*. Praha, Brno, 1931, s. 2.

⁶ Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2003, s. 11–12 a 17 a násl.

⁷ V čele uvozovacího patentu k prvnímu obecnímu zřízení z roku 1849 byla známá věta „Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde“, tedy základem svobodného státu je svo-
bodná obec. Filip, J. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In: *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Sborník ze 4. letní mezinárodní konference/workshopu, AUB I No 338, Brno: MU, 2008, s. 25.

⁸ Grospič, J. *Základní otázky demokratické transformace, reformy a modernizace veřejné správy*. Plzeň, 2011, s. 417 a násl.

faktu, že se na výkonu veřejné správy podílejí občané, resp. laičtí funkcionáři. Ve smyslu právním vyjadřuje samospráva fakt, že veřejná správa je vykonávána někým jiným, než je stát a jeho orgány. V současnosti je na samosprávu (územní i ostatní) nahlíženo v širším smyslu, jako výrazu demokratického režimu, nezávislosti a samostatnosti občanů, jednoho z významných atributů občanské společnosti.⁹

V současných podmínkách je rozvoj územní samosprávy a demokratických forem rozhodování do značné míry dán kultivací komunitních struktur, postupnou renesancí zájmového, spolkového a politického života komunit. Značnou roli ve fungujících společnostech má **participace občanů na správě území**. Ta však v našich podmínkách, vinou některých negativních zkušeností z minulého období, je jen málo ze strany občanů realizována. Výzkumy zaměřené na tuto problematiku naznačují, že pouze legislativní ustanovení pro demokratizační proces v naší zemi nestačí. Jedná se o dlouhodobější proces změn, který úzce souvisí s historickými, sociálně-ekonomickými i kulturními předpoklady země i jejich jednotlivých celků-regionů. Svou roli hrají také tradice, národnostní struktura, vliv integračních procesů, politická kultura a další.

Významnou jednotkou, jak již bylo uvedeno, jsou obce. Ve smyslu právní úpravy je obec v České republice chápána jako základní územně správní celek a současně také základní samosprávné společenství občanů, kteří žijí na určitém území. Znaky určujícími obec jakožto samosprávné společenství jsou: územní základ, osobní základ a výkon samosprávy. Dále je to skutečnost, že obce mají svůj vlastní majetek, s nímž hospodaří, což jim umožňuje jejich samostatné postavení.¹⁰

⁹ Grospič, J. *Cit. dílo*, s. 418.

¹⁰ Blíže viz Grospič, J. *Cit. dílo*, s. 419. Základem právní úpravy obcí je, vedle již citovaných ustanovení Ústavy, zák. č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb. a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, zák. č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně některých zákonů, ve znění zák. č. 230/2002 Sb., zák. č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, zák. č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů a další.

1.1 Základní charakteristické znaky obce

Obec je veřejnoprávní územní korporací a při realizaci svých pravomocí podléhá povaze veřejného úřadu. Tvoří ji obyvatelstvo, které společně užívá vymezené území (katastrální) a které má v ústavě zakotvené právo na samosprávu.

Charakteristickými znaky jsou:

1. **vlastní území** (tzv. územní základ obce) a možnosti jeho změn, obec může mít jedno nebo více katastrálních území;
2. **občané obce** – každá obec musí být trvale obývána lidmi. Právní řád vyčleňuje kvalifikovanou skupinu obyvatel, s nimiž spojuje určitá subjektivní práva – tzv. občany obce. Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a má v obci hlášen trvalý pobyt a dosáhla věku 18 let;¹¹
3. **spravování svých záležitostí samostatně** – tzv. samostatná působnost;¹²
4. **vystupování v právních vztazích svým jménem** a odpovědnost z těchto vztahů vyplývající (tzv. právní základ obce);
5. **péče o všestranný rozvoj území**, při plnění svých úkolů též ochrana veřejného zájmu;
6. **hospodaření podle vlastního rozpočtu** a vlastní majetek obce (ekonomický základ obce).¹³

Obce získaly četný rozsah mnoha kompetencí a vykonávají řadu činností, které jsou stanoveny v odpovídajících zákonech a jiných předpisech. Složitost a obsáhlost činností předpokládá značné znalosti a zkušenosti představitelů obcí. Významné je poznamenat, že jednotlivé činnosti lze zařadit do dvou skupin podle působnosti – samostatné a přenesené.

Pro výkon přenesené působnosti rozlišujeme v současné době podle míry přenesení státní správy následující kategorie obcí, tzv. třístupňové členění obcí pro účely výkonu státní správy: Bližší rozvedení představují ust. § 61–66 zákona o obcích.

Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je:

¹¹ Tito občané mají na základě ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 16 odst. 2 písm. a) až g) vlastní práva, která jsou ve spojení s občanstvím obce.

¹² Dle ust. § 7 odst. 1, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹³ Ekonomický základ samosprávy obcí je pak dán právem mít majetek a právem hospodaření s tímto majetkem, právem získávat vlastní finanční prostředky a hospodaření podle rozpočtu. Zákonná úprava obsažená v zákoně o obcích tuto oblast upravuje spíše rámcově, bližší úpravu nakládání s majetkem a hospodaření obce obsahují navazující zákony, např. zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, nebo zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

- a) v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce; určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona, v tomto případě je území obce správním obvodem,
- b) v rozsahu pověřeného obecního úřadu (§ 64) vykonávána tímto úřadem,
- c) v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66) vykonávána tímto úřadem.¹⁴

Dle zákonné úpravy je rozlišován subjekt přenesení výkonu státní správy neboli tzv. obecní typ na:

1. obec,
2. obec s matričním úřadem,
3. obec s pověřeným obecním úřadem,¹⁵
4. obec s rozšířenou působností.¹⁶

Příslušné aktivity obec spravuje samostatně, tzn. v rámci své samostatné působnosti. Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů a které do samostatné působnosti obce svěří zákon.¹⁷ Jedná se zejména o uspokojování potřeb svých občanů, jako je bydlení, ochrana a rozvoj zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkový kulturní rozvoj a ochrana veřejného pořádku. Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí zákonem (při vydávání obecně závazných vyhlášek) a též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona (v ostatních záležitostech). [zákon o obcích, hlava II]

¹⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 61 odst. 1.

¹⁵ Jako pověřený obecní úřad je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích, vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s pověřeným obecním úřadem pak stanovuje zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, resp. vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností.

¹⁶ Jako obecní úřad obce s rozšířenou působností je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích a vedle přenesené působnosti podle § 64 vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s rozšířenou působností určuje zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, resp. vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností.

¹⁷ Zákon o obcích, cit. 2, § 7 odst. 1.

Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.¹⁸

Obec však vykonává také určité činnosti pro stát, který je na ni delegoval zákonem. Jedná se tedy o nepřímou místní státní správu, která v podstatě představuje dekoncentrovanou státní správu svěřenou obcím zákony podle čl. 105 Ústavy České republiky („*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*“). Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost.¹⁹

Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí zákony a jinými právními předpisy (při vydávání nařízení), v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a dále návrhy opatření, popřípadě rozhodnutím krajského úřadu, učiněnými podle zvláštního zákona v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti. Metodickou a odbornou pomoc ve věcech přenesené působnosti vykonává vůči orgánům obcí krajský úřad.

Hlavním záměrem převodu některých úkolů státu na obec je přiblížení základních záležitostí z oblasti státní správy občanům, tedy přímo do místa jejich bydliště. Na plnění úkolů v přenesené působnosti obce získávají finanční příspěvek ze státního rozpočtu. V praxi, zejména u malých obcích, však dochází k tomu, že obec není z různých důvodů schopna či ochotna danou činnost vykonávat vlastními silami. Obec pak může se souhlasem krajského úřadu uzavřít veřejnoprávní smlouvu, jejímž prostřednictvím převede výkon těchto činností na jinou obec ve stejném obvodu obce s rozšířenou působností. Obec, která převezme závazek vykonávat určitý rozsah přenesené působnosti pro obec jinou, má právo na úhradu nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti. (zákon o obcích, hlava III) Dle § 8 zákona o obcích platí, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, pak platí, že jde vždy o samostatnou působnost.²⁰

V rámci kompetencí a v souladu s hlavním posláním obcí je realizovat úkoly v samostatné působnosti a právě samostatná působnost by měla představovat převážující náplň činnosti orgánů obce. Činnost obcí a jejich orgánů při výkonu přenesené působnosti by neměla ovlivňovat výkon samostatné působnosti a neměla by být prováděna na její úkor.

¹⁸ Zákon o obcích, cit. 2, § 7 odst. 1.

¹⁹ Zákon o obcích, cit. 2, § 7 odst. 2.

²⁰ Blíže viz Mates, P., Olšová, P. K některým otázkám pravomocí obcí k vydávání obecně závazné vyhlášky. In: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2006, s. 129 a násl.

Vlastní nabízené členění těchto skupin obcí nemá žádné hmotněprávní měřítko či snad zákonný základ, ve své podstatě se jedná o názorový pohled na vertikální strukturu, která se vytvořila v průběhu reformy územní veřejné správy.

1. **První skupinou jsou sídla bývalých okresních měst** – tato města na výkon státní správy jednoznačně doplácí.
2. **Druhou skupinou jsou obce tzv. 3. typu** nebo také tzv. neokresní sídla – tato skupina se možná jeví jako celkový vítěz reformy. Dá se říci, že tyto obce získávají status tzv. menších okresů, a tím došlo k vzestupu zejména kompetenční velikosti.
3. **Třetí skupinou jsou obce tzv. 2. stupně** – tato skupina po reformě již nemá kompetenci stavebních či živnostenských úřadů. Jejich úlohu jako regionálních center středního významu převzaly obce pověřené výkonem státní správy.
4. **Čtvrtou skupinou je hlavní město Praha a ostatní magistrátní města** – této skupiny obcí se reforma dotkla asi nejméně. Kompetenčně si nepohoršily a mohou dobře profitovat na základě územních změn obcí, mnohdy se menší obce snaží a snažily připojit k magistrátním městům a díky tomu mohou získat v mnoha případech větší státní dotace, což je mnohdy více poškodilo, než jim přineslo užitek.
5. **Pátou skupinou jsou tzv. malé obce** – jednoznačně se ukazuje, že obce, jež mají méně než 1 000 obyvatel, mají obecně horší podmínky pro výkon některých činností v rámci samostatné působnosti než obce ostatních kategorií. Ukazuje se také, že s relativní stabilizací demografického vývoje dochází nepochybně k oslabování ekonomického postavení venkovských obcí v návaznosti na snižování objemu zemědělské a lesnické výroby.²¹

Velikostní struktury obcí a jejich možné územní změny jak integrační (například mikroregiony – dobrovolná sdružení obcí), tak i dezintegrační, například znovu obnovení samostatnosti obcí), což má v našich podmínkách a ve vývoji i charakteru územní veřejné správy specifické podoby.²²

Možnosti integrovat a dezintegrovat obce upravuje zákon o obcích. Ve své podstatě existují tři varianty územních změn obcí, a to:

1. oddělení nové obce (vzniká nová obec), sloučení a připojení obcí (ze slučováním obcí vzniká nová obec; dosavadní obec zůstává zachována a její území se zvětšuje o území nově připojené obce, která zaniká);
2. faktický zánik obce (obec definitivně přestává existovat);

²¹ Statistické údaje: www.mvcr.cz – internetové stránky Ministerstva vnitra České republiky.

²² Kadeřábková, J.: Osídlení a jeho vývoj. In: Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 21 a násled.

3. týkající se územních změn hlavního města Prahy a jeho městských částí, které jsou upraveny v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v ust. § 11 a § 12.

Mikroregiony – dobrovolná sdružení obcí

„Mikroregiony“ patří ke specifické formě spolupráce mezi obcemi. Každá obec má možnost stát se členem dobrovolného svazku obcí, a to za účelem ochrany a prosazování společných zájmů. Tuto formu spolupráce znala i předchozí právní úprava postavení obcí (zavedla ji novela č. 302/1992 Sb.), současná právní úprava je však podrobnější a některé aspekty upravuje jinak. Zákonné vymezení:

- Obce mají právo být členy svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů.²³
- Obce mohou vytvářet svazky obcí, jakož i vstupovat do svazků obcí již vytvořených. Členy svazku obcí mohou být jen obce.²⁴
- Svazek obcí je právnickou osobou.²⁵

Jak vyplývá ze samotného názvu „dobrovolný svazek obcí“, je členství v těchto svazcích pouze právem, nikoli povinností obcí. Členem svazku mohou být pouze obce. Podle výslovného ustanovení zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, je vyloučeno, aby kraj byl členem svazku obcí.²⁶ Pro účast obcí ve svazku, resp. svazcích obcí platí, že obce mohou vstupovat nebo se stávat členy svazků obcí jak při jejich vytváření, tak rovněž tehdy, kdy obec vstupuje do svazku obce, který je již vytvořený.

Přístup k realizaci dobrovolného sdružování obcí je velmi citlivý fenomén současnosti, který se dotýká mnoha aspektů života především malých obcí, které se stavějí k těmto tendencím velmi obezřetně a obávají se, že příliš úzká spolupráce omezí jejich autonomii, proto se spíše přiklání k pragmatickým postojům, spíše vytvářejí tyto svazky na základě konkrétních projektů, které jim umožní zlepšit infrastrukturu jejich obcí (čističky, dopravní infrastrukturu, některé sociální služby, například domy pro seniory atd.). K problémům integrace obcí byly realizovány sociologické výzkumy v Sociologickém ústavu ČR, které přinesly cenné poznatky o výhodách i nevýhodách integrace obcí.²⁷

Výsledky tohoto výzkumu ukázaly, že za nespornou výhodu sloučení obcí považovali jejich zastupitelé především soustředění finančních prostředků na zlepšení kvality života jejich občanů, zlepšení kvality plánování územního rozvoje, větší

²³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 49 odst. 1.

²⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 49 odst. 2.

²⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 49 odst. 3.

²⁶ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

²⁷ Čermák, D., Illner, M., Vajdová, Z. Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení z r. 1990. *Sociologické studie*, č. 2, 2006, s. 34 a násl.

možnosti účastnit se mezinárodních projektů a další pozitivita, například větší kvalifikovanost pracovníků větších obcí a také větší možnosti financovat zpracování projektů, neboť ty jsou pro malé, ale i středně velké obce finančně velmi náročné a jsou mnohdy spojeny s negativními lobbistickými praktikami.²⁸

Obavy měli představitelé obcí i většina občanů kromě ztráty v nedávné době získané autonomie i negativní zkušenosti z období sedmdesátých let, kdy se vytvářela tzv. středisková sídelní struktura.²⁹ Z výzkumů, které jsme v rámci našeho pracoviště realizovali, vyplynula také obava, že ze strany malých obcí nebudou rozdělovány finanční prostředky spravedlivě a že malé obce budou mít menší šance, mimo jiné také prosazovat své potřeby a požadavky.³⁰

Přesto se integrace obcí pozvolna prosazuje a bude záviset na tom, zda si obce najdou způsob, který jim bude nejvíce vyhovovat, a také na tom, zda půjdou pouze cestou ekonomických výhod (mnohé obce jsou členy několika sdružení), nebo se zaměří na společné prosazování a zajišťování kvality života občanů svých obcí také z pohledu zlepšování veřejných služeb, na rozvoj společenského i kulturního života nebo například na podporu zachrany nebo obnovy kulturního dědictví.³¹

Mezinárodní spolupráce mikroregionů

Spolupráce s obcemi jiných států je upravena v zákoně o obcích, konkrétně pak v ust. § 55 odst. 1 až 6. Obce, jako územní samosprávné korporace, mohou vyvíjet také tzv. přeshraniční spolupráci, tzn. také spolupracovat s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení místních orgánů. Mezinárodní spolupráce na úrovni místní samosprávy je možné realizovat:

- možností spolupráce obcí s obcemi jiných států,
- možností spolupráce svazku obcí se svazky obcí jiných států.

Spolupráce obcí s obcemi jiných států není vázána, jak by se na první pohled zdálo, na „hraniční sousedství“ spolupracujících obcí. Obdobně mohou s územními samosprávnými celky jiných států spolupracovat i vyšší územní samosprávné celky, tedy kraje. Územní poloha samosprávného celku nehraje tedy závažnou roli, jde

²⁸ Vlastní výzkumy v různých obcích a regionech ČR.

²⁹ Kadeřábková, J. Sídelní struktura. In: Wokoun, R., Mates, M., Kadeřábková, J. *Základy regionálních věd*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 24 a násl.

³⁰ K této problematice se také vyjadřuje Grospič, J. K některým otázkám vývoje územní veřejné správy. In: *Územní samospráva v české republice a Evropě*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2007, s. 118 a násl.

³¹ Cogan, R. Organizační zajištění agendy regionálního rozvoje na úrovni obcí s rozšířenou působností. In: Wokoun, R., Mates, P. a kol. *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde 2006, s. 291 a násl.

proto o náhled vyplývající zcela čistě ze státního hlediska, konkrétně pak s vedením státní hranice.³²

Z povahy spolupráce obcí s obcemi jiných států je třeba zdůraznit, že se jedná především o spolupráci při výkonu samostatné působnosti obcí. Obec by měla vstupovat do mezinárodních aktivit, jen pokud v tom spatřuje plnění svých samosprávných úkolů.³³ Zákon o obcích sám uvádí pojem sdružení místních „orgánů“, z hlediska kontinentálního chápání veřejného práva je však lepší hovořit o celcích, protože samospráva a právní osobnost se pojí se samosprávným územním celkem, nikoliv s jeho orgány, byť vytvářejí a realizují vůli samosprávného celku a slouží jako jakýsi servisní prostředek, který zabezpečuje vlastní správu.

Jedná se o velmi významný krok, neboť umožňuje obcím spolupracovat s obcemi za hranicemi našeho státu a získávat mnoho cenných zkušeností, které mohou využívat v rozhodovacích procesech našich obcí. Mohou také porovnávat rozvojové aktivity, výhodnost strategických plánů a vizí. Výměnné zájezdy mezi spolupracujícími obcemi v mezinárodním kontextu oslovují také obyvatelstvo našich obcí, což má pozitivní dopad také na přijímání nových podnětů i rozvojových aktivit v našich podmínkách. Oživuje také společenské, kulturní i sportovní aktivity v našich obcích, které tuto spolupráci realizují.³⁴

Euroregiony

Ke specifické formě spolupráce mezi obcemi patří také spolupráce přeshraniční, která zahrnuje i možnost spolupráce svazků obcí. Současná právní úprava komunálního práva přitom jasně stanoví, že obec může toliko spolupracovat jen s jinou obcí či obcemi ve formě přeshraniční spolupráce a stejně tak svazek obcí může spolupracovat pouze s jiným přeshraničním svazkem obcí či svazky obcí.

Regiony ležící při hranicích našeho státu většinou trpí historickými důsledky své periferní polohy a z toho vyplývající izolací. V minulosti byly tyto bariéry národních států motivované také politicky. K odstraňování těchto bariér přispívají přeshraniční regiony, tzv. euroregiony, přispívající k realizaci integračních procesů v Evropě. Na evropském kontinentu se staly realitou.³⁵ V zemích Evropské unie má tato forma přeshraniční spolupráce již řadu let skutečně své pevné místo. Euroregiony zemí

³² V praxi se přesto jedná převážně o tzv. přeshraniční sousedství.

³³ Vzhledem k obecné definici samosprávy však stejně záleží na jejím uvážení, zda je určitá aktivita naplnění její samosprávy.

³⁴ Tyto pozitivní podněty ze spolupráce obcí potvrzovaly také naše empirické výzkumy v ČR.

³⁵ Euroregiony jsou tedy nadnárodním typem zájmového sdružení právnických osob, jež může za své členy pojímat obce a města, ale také řadu významných organizací, firem a institucí z regionu, které mezi sebou dobrovolně spolupracují. Blíže viz *Euroregiony, státní správa a samospráva*. Praha: VŠE, 2005.

především na území Evropské unie jsou sdruženy v asociaci – tzv. pracovním společenství evropských hraničních regionů již od roku 1971. Přeshraniční spolupráce má napomoci tyto nevýhody vyrovnávat a zlepšovat životní podmínky obyvatel, většinou na obou stranách hranic.³⁶

Euroregiony jsou považovány za ideální a reálný způsob provádění evropské politiky pracovní mobility a evropské politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti prostřednictvím postupů spolupráce v hraničních oblastech tak, aby zamezovaly střetu pravomocí.

Euroregiony jsou tedy nadnárodním typem zájmového sdružení právnických osob, jež může za své členy pojmout obce a města, ale také řadu významných organizací, firem a institucí z regionu, které mezi sebou dobrovolně spolupracují.³⁷

Obecně tedy můžeme říci, že posláním euroregionů je podporovat přeshraniční spolupráci mezi příhraničními regiony, místními subjekty nebo regionálními úřady i sociálními partnery a všemi dalšími činiteli, kterými nutně nemusejí být členské státy EU, v oblastech, jako jsou kultura, vzdělání, cestovní ruch, infrastruktura, hospodářské záležitosti a jakékoli další aspekty každodenního života.³⁸

V rámci této příhraniční spolupráce jsou hlavní cíle tzv. euroregionů především aktivity, které se zaměřují na:³⁹

- spolupráci v otázkách územního plánování,
- zvyšování kvality životní úrovně obyvatel,
- rozvoj kulturní vzájemnosti,
- rozvoj cestovního ruchu a volnočasových aktivit,
- rozvoj mezilidských vztahů,
- rozvoj a zlepšení infrastruktury přesahující hranice,
- zachování a zlepšování životního prostředí,
- rozvoj vzájemné spolupráce v sociální oblasti.

Rozvoj euroregionů v geopolitickém prostoru střední Evropy je přes mnohé a úspěšné společné aktivity proces dlouhodobý a pouze vlastní zkušeností obcí i jejich občanů se může euroregionalismus v tomto evropském prostoru ještě

³⁶ Kadeřábková, J. *Historické aspekty přeshraniční spolupráce v ČR*. Praha: VŠE, 2005, s. 25 a násl. nebo Kadeřábková, J. Euroregiony a proces demokratizace v ČR (Sociologický a sociokulturní pohled). In: *Věřejná správa ve střední Evropě*. Praha: VŠE, 1996; také viz Kadeřábková, J., Trhlíková, Z. Regionální rozvoj v názorech občanů a starostů obcí. In: *Regionální rozvoj venkovských oblastí*. Sborník příspěvků. Praha: ČZU, 2001.

³⁷ Problematika euroregionů je příliš rozsáhlá, a zasloužila by si proto mnohem větší odborný zájem, než je možné v rámci zaměření předkládané publikace realizovat.

³⁸ Jeřábek, M. Příhraniční aktivity v geografii na příkladu Euroregionu Elbe/Labe. In: *Euroregiony, státní správa a samospráva*. Praha: VŠE, 2005, s. 19 a násl.

³⁹ Blíže viz *cit. dílo*, s. 35 a násl.

prohloubit. Výzkumy, které jsme na území českých euroregionů uskutečňovali, prokazují, že územní samosprávy spolu s místními aktéry, kteří se podílejí na konceptu i realizaci rozvojové spolupráce na obou stranách hranic, si výhodu této spolupráce uvědomují.⁴⁰

Stále ještě menší znalosti i povědomí o výhodách a přínosu euroregionu si uvědomují občané spolupracujících obcí, i když se také tato skutečnost čím dál více mění k lepší informovanosti občanů a zvyšuje se také jejich poznání výhod této formy přeshraniční spolupráce. Je třeba zdůraznit, že řídicí složky, které připravují koncepce i programy rozvoje euroregionů, si nedostatky informovanosti občanů uvědomují, proto se snaží o větší účast občanů na rozvoji této spolupráce.⁴¹

1.2 Kraje – vyšší územní samosprávné celky

Kraje tvoří podle čl. 99 Ústavy vyšší územní samosprávné celky. K jejich konstitování došlo úst. zák. č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění úst. zák. č. 176/2001 Sb. Jím bylo vytvořeno čtrnáct vyšších územních samosprávných celků, a to hlavního města Prahy a třinácti krajů. Jejich teritoria byla vymezena územími okresů, resp. Prahy, podle stavu ke dni účinnosti zákona, tj. 1. 1. 2000. Napříště pak mohou být jejich hranice měněny toliko zákonem.⁴² Pokud jde o vymezení krajů podle P. Matesa, platí více méně totéž co o obcích: „[...] *jedná se tedy o samosprávné společenství občanů, kteří žijí na určitém území. Základními rysy krajů jakožto samosprávného společenství jsou tedy: územní základ, osobní základ a výkon samosprávy, k nimž se dále řadí fakt, že kraje mají vlastní majetek, s nímž hospodaří, přímo ze zákona je krajům přiznáno postavení veřejnoprávní korporace.*“⁴³ Krajské zřízení má menší objem samostatné působnosti ve srovnání s obcemi, avšak podle J. Grospiče disponuje „významnými působnostmi ve vztahu k celostátní legislativě a státní správě.“⁴⁴

⁴⁰ Rozsáhlé výzkumy k této problematice také realizoval a publikoval Zich, F. a kol. *Člověk v pohraničí. Výzkum přeshraničních vlivů působících na obyvatele pohraničí ČR*. Ústí nad Labem: UJP, 2006.

⁴¹ Výsledky vlastních výzkumů naznačují změny, které jsou nezbytné pro skutečný přínos euroregionů na našem území.

⁴² Blíže viz Grospič, J. K některým otázkám vývoje veřejné správy. In: *Územní samospráva v české republice a v Evropě*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2007; nebo Grospič, J. *Základní otázky demokratické transformace, reformy a modernizace veřejné správy*. Plzeň, 2011, s. 419 a násl.

⁴³ Mates, P. *Základy veřejné správy*. In: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 353 a násl.

⁴⁴ Grospič, J. K některým otázkám vývoje veřejné správy. In: *Územní samospráva v České republice a v Evropě*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2007, s. 107 a násl.

V současné době patří veřejná správa a zejména územní samospráva k velmi dynamickým prvkům institucionálního a funkčního vývoje moderního státu samého. Z tohoto aspektu jsme svědky neustálých změn ve veřejné správě a mnoha inovativních přístupů, které zejména územní samosprávě dávají možnost podílet se přímo na rozvojových aktivitách svých obcí, měst nebo krajů.⁴⁵

⁴⁵ Grospič, J. *Cit. dílo*, s. 107.

2 PŘÍSTUPY A POJETÍ REGIONU JAKO ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU

Územní samospráva má úzkou souvislost s vymezováním regionů i procesem regionalismu jako významného fenoménu identifikace obyvatel s územím, ve kterém žijí. Z hlediska náplně i obsahu se jedná o komplexní přístup, který upřednostňuje propojení geografických, ekonomických, sociologických i kulturních aspektů rozvoje jednotlivých regionů i celé země. Z historie i vývoje regionů vyplývá, že funkční a ekonomicky i sociálně úspěšné regiony jsou především ty, jejichž obyvatelé mají pocit identity a jsou spokojeni s kvalitou života v těchto regionech.

Studium historických kořenů vývoje regionů v našich podmínkách je spojeno s procesem vytváření decentralizace země po vzniku Československa v r. 1918. V tomto procesu byl regionalismus v tomto období chápán nejen jako ideový směr, ale také jako metoda a přístup k řešení ekonomických, politických i sociálně-kulturních problémů země. Hlavní náplní tehdejšího regionalistického hnutí mělo být prozkoumání „osobitostí“ jednotlivých oblastí-regionů a hledání řešení jeho hospodářského, sociálního i kulturního vzestupu (Lenderová, Jiránek).¹ Značná pozornost měla být věnována aktivitám a schopnostem lidí, kteří měli být hlavním aktéry rozvoje těchto území. V současné době je v tomto smyslu chápán regionalismus jako proces vytváření regionální identifikace i jako jeden ze způsobů regionálního managementu a také jako jeden z mnoha faktorů, který napomáhá v rámci řízení organizací veřejné správě využívat vnitřní potenciál rozvoje území krajů, měst i obcí.

Jedním ze základních termínů, se kterými regionální vědy pracují, je region a jeho vymezení. Region se řadí k mlhavým a mnohoznačným pojmům, se kterým se setkáváme v mnoha každodenních situacích (médiu, odborné diskuse aj.). Pojem region chápou jednotlivé vědní disciplíny odlišně dle svého odborného zaměření (v ekonomické, geografické, historické, právní, kulturní i politické rovině).

Z pohledu regionalistického jde o oblast, která je určována geografickými, geologickými, historickými, sociálně-ekonomickými podmínkami a v neposlední řadě i administrativním vymezením. Podle Lenderové (1993) je region vymezen jako zeměpisné prostředí, které je přeměňováno díky lidské aktivitě a souvisí s hospodářským zaměřením a sociálními charakteristikami daného prostředí. Při hledání

¹ Blíže viz Kadeřábková, J. Regionální vědy – regionalistika. In: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 15 a následně.

kritérií pro vymezení regionu je zřejmé, že nelze postupovat mechanicky aplikováním pouze jediného kritéria. Vymezení zeměpisné bylo často podobné vymezení hospodářskému, neboť hospodářský vývoj vyplýval z podmínek geografických, klimatických, vodopisných, dopravních a dalších.²

V současné době, kdy se regionalismus vyznačuje mnohem komplexnějším obsahem a projevy než v minulosti, se setkáme s řadou různorodých definic regionalismu a souvisejících pojmů, které jsou účelově specifikovány. Tak například veřejná správa a regionální plánování shodně chápou regionalismus jako snahu definovat územní celky pro novou, tzv. prostřední úroveň vlády – územní samosprávy a správy (tj. mezi národní a lokální úrovní), aby veřejná správa a regionální plánování byly výkonnější a efektivnější.

V této souvislosti je nezbytné také upozornit na tzv. politický regionalismus, který vyjadřuje regionální aspirace na získání politické autonomie či regionální samosprávy, v extrémních případech pak požadavek na odtržení od státu, jehož je příslušné území součástí. V evropském měřítku často nastává situace, kdy centrální vláda vytváří regiony, kterým ale neposkytuje žádné rozhodovací pravomoci jako politickému nebo institucionálnímu subjektu (příkladem jsou Řecko, Švédsko, Irsko, Dánsko, Maďarsko). V tomto případě se mluví o tzv. funkčním regionalismu.³

Nové formy a projevy regionalismu zejména po druhé světové válce vedly rovněž ke snaze pojmově jej odlišit od klasického (resp. primárního) regionalismu projevu-jícího se od konce 18. století. Nově se tak rozšířil pojem neoregionalismus, který je chápán jako politická a ekonomická reakce proti zvyšující se integraci společnosti na nadnárodní (zde se stále více uplatňují rovněž globalizační tendence) i národní úrovni. Růst regionální ekonomické a politické mobilizace obyvatel je označován jako „bottom-up regionalismus“, rozvíjený na základě iniciativy obyvatelstva žijícího v konkrétním území. Naopak zájem státu o podporu regionálního rozvoje v podobě formulace státní regionální politiky je typickým příkladem tzv. top-down regionalismu, v tomto případě jsou hlavním iniciátorem centrální instituce.⁴ Tento přístup byl v ČR v období vytváření územních samosprávných celků dominantní.

V posledních letech usiluje reprezentace řady evropských regionů o zapojení do nadnárodních struktur se snahou hájit při integračních procesech regionální dimenzi života společnosti. V rámci Evropské unie tato snaha vyústila v roce 1994 ve vytvoření Výboru regionů, který je poradním orgánem Komise (hlavního

² Kadeřábková, J. Regionální vědy – regionalistika. In: Kol. autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 9–12.

³ Fiala, V., Řichová, B. a kol. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc, Praha, 2002, s. 9–21.

⁴ Srv. Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008, s. 12.

rozhodovacího orgánu EU), která bez vyjádření Výboru nemůže přijmout žádné opatření dotýkající se regionálních aspektů integrace.⁵ Praktickým příkladem meziregionální spolupráce na mezistátní úrovni je existence tzv. euroregionů, což jsou společné regiony vzniklé propojením pohraničních území na styku dvou či více států. Do této formy spolupráce je například v rámci 11 euroregionů zapojena řada pohraničních obcí v ČR.

Zájem obyvatel o dění ve vlastním regionu, včetně rozvoje politických regionálních struktur, podnítil v mnoha zemích i v našem prostoru k rozvoji regionálních sdělovacích prostředků. V řadě regionů (například ve Francii) jsou tzv. regionální noviny nejčtenějším deníkem a zájem o celostátní tisk upadá. Obdobné tendence se projevují i v případě televizních a rozhlasových vysílání. Celostátní sdělovací prostředky na tuto situaci reagují různými pořady a rubrikami, které se věnují událostem v konkrétních regionech.⁶ Tento trend se začíná uplatňovat také v ČR, což potvrzuje, že postavení územní samosprávy v našich podmínkách se v základních rysech podobá procesu statusu územních samospráv a jejich fungování těm, které existují a fungují ve vyspělých zemích.

Charakteristickým rysem vývoje hospodářství v posledních 20 letech (nejprve v západní Evropě, v posledních letech také v ČR) je orientace řady firem na regionální sféru své působnosti. Objevují se tak různé regionální banky, regionální zastoupení národních či nadnárodních firem včetně specifické funkční či personální terminologie (například regionální manažer, regionální ředitel apod.). Mezi vysoce dynamické produkční aktivity patří tzv. regionální kategorie výrobků a služeb (například výroba regionální kategorie letadel, regionální poradenská a informační centra, regionální rozvojové agentury atd.). Významný rozmach zaznamenává tzv. regionální infrastruktura (například projekt Intercity v železniční osobní přepravě nebo dynamický rozvoj tzv. regionálních letišť).⁷

Socioekonomický a správní vývoj po roce 1989 vyvolal také v České republice růst zájmu o problematiku správních a regionálních problémů, které se dotýkají každodenního života občanů. Odborná veřejnost se svými teoretickými a metodologickými přístupy může významně přispět k řešení některých závažných problémů, které v jednotlivých obcích, městech nebo regionech musí současná společnost řešit (dlouhodobá nezaměstnanost, rozvoj podnikatelských aktivit, konkurenceschopnost území, migrace aj.). Konkrétní regionální výzkumy, které se zaměřují na

⁵ Srov. Kadeřábková, J. Regionální vědy – regionalistika. In: Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008, s. 11 a násl.

⁶ Postránecký, J. *Regionální správa a samospráva v Evropě*. Master of Public Administration. Brusel: VŠE, Praha EHSAL, 1995, s. 3 a násl.

⁷ Postránecký, J. *Cit. dílo*, s. 6.

postižení specifik a charakter problémů v jednotlivých regionech-krajích, mikro-regionech, napomáhají k objektivnímu poznání toho, jaké přístupy, cíle a priority rozvoje je možné a vhodné využívat pro příslušné území. Zájem o tyto regionální výzkumy stoupá především ze strany měst, obcí, mikroregionů, krajů, ale i centrálních orgánů státní správy.

V tomto smyslu proces decentralizace a politické i ekonomické změny otvírají mnohem větší prostor pro participaci občanů na rozhodovacích procesech ve veřejné správě. Ukazuje se, že tato oblast je v našich podmínkách odborně zatím málo zpracovaná, i když mnohé vědecké a výzkumné instituce i organizace a instituce veřejné správy věnují těmto problémům mnohem intenzivnější odbornou pozornost, než tomu bylo doposud.⁸

Vstup České republiky do EU a dosavadní ekonomický, společenský i politický vývoj země vytváří základ pro nové úkoly společenských věd, které by se měly mnohem více soustřeďovat na problémy, které je třeba zkoumat hlouběji, aby bylo možné postihnout dopady sociálně-ekonomických a historických i kulturních změn v každodenním životě občanů České republiky a možnosti rozvoje jejích obcí, měst a krajů.

Nutnost tohoto zaměření potvrzují také rozvojové strategie a priority ČR a vstup do EU, které reflektují nejen probíhající integrační procesy v Evropě, ale reagují na stále intenzivnější proces globalizace. Ta se velmi silně dotýká schopnosti národních států i jejich jednotlivých obcí nebo částí-regionů reagovat i vytvářet podmínky pro územní konkurenceschopnost i pro územní rozvojové aktivity. Jednotlivá ministerstva ČR zpracovávají a vytvářejí základní institucionální a partnerské rámce dokumentů, které obce, města nebo kraje zahrnují do svých rozvojových aktivit a strategií.

Metodická podpora regionální politiky na municipální i regionální úrovni je vedena úsilím prosadit cílenější prostorovou skladebnost, aby tzv. aktéři, kteří ovlivňují realizaci celostátní regionální politiky v krajích, obcích nebo městech, více zohledňovali reálné možnosti jejich rozvoje a udržitelného vývoje. Hlavním důvodem pro tento přístup je zajistit, aby se regionální politika svými dopady a působením odvíjela z reálného potenciálu rozvoje jednotlivých obcí, měst nebo krajů. Na základě těchto předpokladů se dokumenty státu zaměřují také na místní aktéry, kteří by měli přispět k prosazování takových rozvojových aktivit, které se odvíjejí od místních podmínek a zároveň naplňují regionální politiku státu.

Jedná se také o prosazování regionálního rozvoje směrem „zdola nahoru“. Hlavním záměrem státní politiky a koncepce regionálního rozvoje na úrovni územních

⁸ Kadeřábková, J. Komunikační strategie územní samosprávy v regionálním rozvoji. In: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2006, s. 298–310.

samospráv je, aby pro řešení územních disparit byly vytvářeny flexibilnější rozvojové a strategické dokumenty, na kterých by se podíleli všichni aktéři regionálního rozvoje jak na národní, regionální, nebo municipální úrovni. Tyto dokumenty zdůrazňují také nutnost řešení udržitelného vývoje na všech úrovních veřejné správy. Velký akcent je dáván stále více na zapojování a participaci občanů, kteří mají větší možnost podílet se na rozvoji svého území. Participace občanů vytváří rovněž prostor pro jejich zapojování do rozhodovacích procesů na různých úrovních územní samosprávy.⁹

Regionální rozvoj a regionální politika je v ČR koordinována z úrovně vlády a ústředních správních úřadů, avšak zodpovědnost je spojena s činností vyšších územních samosprávných celků – krajů.

Ministerstvo pro místní rozvoj je z pohledu regionálního rozvoje činné ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu, územního plánování, stavebního řádu, investiční politiky a cestovního ruchu. Ostatní ministerstva se zaměřují na aktivity v jejich kompetenci a v tomto rámci jsou také propojené s regiony (například regionální podpora podnikání – MPO, rozvoj venkova: MZE). Tento rámec rozvoje území a jeho řízení ze strany územních samospráv naznačuje, že úloha územních samospráv – obcí, měst i krajů – sílí.

Při zpracovávání podkladů těchto dokumentů se vychází zejména z identifikace podstatných a specifických vlastností jednotlivých částí i celkových charakteristik ČR. Analýza by měla obsahovat podstatu jejich specifík i jejich vzájemné vazby. Analýzy by měly řešit následující hlavní okruhy problémů:¹⁰

1. Ekonomika

- soukromá ekonomika (podnikatelské subjekty, zaměstnanost, efektivnost ekonomiky),
- veřejná ekonomika (rozpočet, hospodaření, investiční, rozhodování)

2. Rozvoj lidských zdrojů

- demografický vývoj,
- bydlení,
- zázemí pro bydlení/život obyvatel města – fyzické vzhled města, služby,
- život města (život ve městě) – kultura, zájmové aktivity, tradice,
- školství, zdravotnictví, sociální služby,
- společenská situace (kriminalita, sociální integrace, sociální patologie).

⁹ Blíže viz *Metodická podpora regionálního rozvoje, Aktéři regionální politiky*. MMR ČR (přístupné online).

¹⁰ Blíže viz *cit. dílo*.

3. Strategické cíle
 - cíle definované v dlouhodobém horizontu,
 - vhodný je menší počet cílů,
 - možná kombinace → klíčový strategický cíl (komplexní, globální) a dílčí strategické cíle,
 - cíle musí být reálné, v návrhovém období dosažitelné a měřitelné/hodnotitelné,
 - vhodné je dopředu stanovit srovnávací datovou či informační základnu (počáteční hodnoty ukazatelů a jejich vývoj v čase).
4. Personální zabezpečení rozvoje
 - personální kapacita,
 - kvalifikační a kvalitativní úroveň pracovníků rozvoje,
 - manažerské schopnosti představitelů samospráv,
 - úroveň řízení výkonné složky rozvoje,
 - motivace.

V tomto rámci jsou vytipovány také významní aktéři regionálního rozvoje na různých úrovních veřejné správy:

- obec,
- obcí zřizované organizace (školy, kulturní a sportovní zařízení aj.),
- významní podnikatelé: možná různá kritéria výběru, například dle počtu zaměstnanců, dle vlivu na krajinu (například počet ha u zemědělců), klíčovým prvkem však je bezesporu ochota zapojit se do rozvoje obce či regionu,
- zájmová sdružení.

K aktérům na mikroregionální úrovni jsou to zejména:

- management svazků obcí,
- obce,
- místní akční skupiny.

Z hlediska územních samosprávy na krajské úrovni jsou to především:

- kraj,
- svazky obcí,
- místní akční skupiny,
- *územní orgány státní správy*,
- podnikatelská sdružení,
- nezisková sdružení,
- vysoké školy.

Pro dokreslení hierarchizované struktury je třeba uvést také doporučovanou strukturu aktérů regionálního rozvoje na státní úrovni:

- ministerstvo pro místní rozvoj,
- ostatní ministerstva,
- kraje,
- svaz měst a obcí,
- celostátní zájmová uskupení (Hospodářská komora ČR, Agrární komora ČR).¹¹

Rozvoj území souvisí s možnostmi, zaměřením i schopnostmi jednotlivých aktérů na různých úrovních veřejné správy. Významní aktéři na jejích různých úrovních mají obvykle dostatek kapacit lidských či finančních pro podporu vlastního rozvoje, na rozdíl od například malých obcí, neziskových organizací, drobných podnikatelů, kteří jsou silně limitováni v řadě oblastí rozvojových, personálních i administrativních. Pro tyto aktéry se spolupráce stává klíčovou příležitostí pro zlepšení vlastní situace. Významní aktéři mají také dostatek kapacit lidských či finančních pro podporu rozvoje svého území a znají jeho limity i silné stránky, je to hlavní důvod jejich poslání při koncipování i podpoře rozvojových aktivit.¹²

Partnerské vztahy i spolupráce aktérů z různých sektorů je motivována především jejich rozdílnými předpoklady pro poskytování služeb a možnostmi danými společenskou úlohou podílet se i realizovat udržitelnost rozvoje území, ve kterém působí.

Regionální rozvoj na úrovni územních samospráv je zaměřen především na rozvojové aktivity, které mohou z hlediska svých kompetencí realizovat a vytvářet k nim adekvátní strategie i programy rozvoje v souladu s udržitelným rozvojem svých území. Patří k nim tyto subjekty:

- veřejná správa, především obce, města, mikroregiony i kraje,
- podnikatelská sféra,
- nezisková sféra,

¹¹ Blíže viz *Metodická podpora regionálního rozvoje, Aktéři regionální politiky*. MMR ČR (přístupné online)

¹² Blíže viz *cit. dílo*. V této souvislosti bychom chtěli zdůraznit, že v souvislosti s realizací efektivní spolupráce obcí jsou ještě zmiňováni:

1. Podílejší se (shareholders), tj. subjekty, které jsou hlouběji zapojeny do procesu řešení či přípravy, podílejí se na něm (např. spolupracující obce a podnikatelé).
2. Zainteresovaní (stakeholders), tj. subjekty, na které bude jistá aktivita působit (např. občané a jejich sdružení, návštěvníci aj.).
3. Dotčení (placeholders) – myšleno na územním principu, tj. subjekty, v jejichž zájmovém území se aktivita realizuje (např. krajský úřad, správa chráněné krajinné oblasti či národního parku, ministerstvo). Srov. Galvasová, I. a kol. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007, s. 45.

- veřejnost,
- geografická poloha a potenciál území – suroviny, prostředí, krajina, charakter obcí (městské, venkovské, pocit sounáležitosti s územím, tradice, zvyky, mentalita, náboženství apod.),
- administrativní (aktivita veřejné správy, byrokracie, smart administration),
- demografická (struktura obyvatelstva),
- socioekonomická (sociální úroveň, ekonomická výkonnost, trh práce),
- manažerská (plánování, organizování, vedení, rozhodování).¹³

Posílení kompetencí a zodpovědnosti územních samosprávných jednotek v souvislosti s decentralizací veřejné správy a v souvislosti se současnými ekonomickými, sociálními i politickými změnami otevřelo územním samosprávám další možnosti a přístupy k podpoře lokálního a regionálního rozvoje. Byla posílena zodpovědnost představitelů obcí, měst, krajů a dalších organizací na regionální, národní a nadnárodní úrovni za realizaci takových aktivit a opatření, které povedou k podpoře udržitelného regionálního nebo lokálního (municipálního) rozvoje.

V této souvislosti je třeba se zamyslet nad vymezením pojmu regionální rozvoj. V odborné literatuře je v kontextu **regionálních věd rozvoj chápán jako proces změn pozitivně vnímaných obyvateli, soukromým sektorem a dalšími subjekty**.¹⁴

Probíhající změny mají rovněž úzkou spojitost s narůstáním snahy o efektivnost a účelnost při využívání zdrojů a rozvojových možností území¹⁵ (růst počtu a diversity soukromého sektoru, rozvoj a zkvalitňování infrastruktury, růst různých typů organizací občanského sektoru apod.).

Současné teoretické přístupy vymezují regionální rozvoj jako komplexní a dynamický proces, který je ve střednědobém i dlouhodobém horizontu založen na schopnosti lokálních nebo regionálních společenství definovat priority a strategie, jež ovlivní a zabezpečí vyvážený rozvoj území jednotlivých regionů, obcí, popř. mikroregionů. Cílem naplňování těchto priorit a strategií je iniciace a podpora takových aktivit regionálního rozvoje, které povedou ke zvyšování kvality života v jednotlivých sídlech.

Rozvojové aktivity by měly přinést větší daňovou výtežnost, zvyšování příjmů obyvatel, navyšování příjmů územních samospráv i růst zájmu soukromého sektoru o lokalizaci v daném území. Rozvoj území není možný bez zvyšování rozsahu i kvality veřejných služeb, zvyšování kvality technické i občanské infrastruktury, včetně bytového fondu, prodlužování střední délky života, kladného salda migrace, růstu

¹³ Blíže viz *cit. dílo*.

¹⁴ Macháček, J. Koncept místního rozvoje. In: Kol. autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 213 a násled.

¹⁵ Blíže ke konceptu a termínu místní nebo regionální rozvoj viz Macháček, J. *Cit. dílo*, s. 213–225.

míry zaměstnanosti, popř. stabilizace malé míry nezaměstnanosti a eliminace sociálních problémů. Růst jednotlivých výše zmíněných ukazatelů není v regionálních vědách považován za cíl rozvojových aktivit, ale za nástroj rozvoje území.¹⁶

Regionální nebo municipální rozvoj je v tomto ohledu mnohorozměrným procesem, který vede v dlouhodobé perspektivě k posilování ekonomické výkonnosti území, k podpoře sociální stability a soudržnosti a především ke zvyšování životního standardu a kvality života obyvatel. Lokální a regionální rozvoj může být také chápán jako soubor všech procesů a aktivit, jejichž cílem je podpora dynamizace daného území za aktivní spoluúčasti všech místních aktérů. Tyto aktivity v sobě zahrnují vypracování a implementaci strategie, která by měla vytvářet podmínky adaptace lokálních společenství na neustále se měnící vnější podmínky, za nezbytného předpokladu společné identifikace komunity.¹⁷

Při hodnocení rozvoje území a zvyšování kvality života nebo životního standardu v území hrají významnou roli také faktory neekonomického charakteru, které jsou definovatelné při využití především kvalitativních metod, jako například kvalita životního prostředí, estetická a architektonická kvalita, kvalita bytového fondu, životní úroveň a další. I přes obtížnou měřitelnost těchto rozvojových aspektů jsou tato sociální a environmentální hlediska brána stále více v úvahu při analýzách rozvojového potenciálu jednotlivých území i při rozhodování jednotlivých ekonomických subjektů o lokalizaci do vybraných obcí, měst, popř. regionů.

Stále větší úlohu hrají měnící se hodnoty a priority jednotlivců i skupin obyvatel, které jsou stále významnějším **faktorem pro mobilitu jednotlivců – pracovní síly, i kvalita životního prostředí v rámci dané lokality a urbanistický a architektonický charakter území**. Tento trend se odráží také ve zvýšení odborného zájmu a výzkumných aktivit, které jsou realizovány mnoha institucemi ve všech vyspělých zemích. V současné době se také tento trend objevuje rovněž v ČR.

Potenciál místního rozvoje je tak determinován nejen přírodními, resp. tradičními ekonomickými zdroji, ale také sociokulturními charakteristikami jednotlivých obcí, měst nebo regionů. Specifika atraktivit jednotlivých obcí, mikroregionů nebo krajů-regionu, které se svými charakteristickými vlastnostmi liší od ostatních obcí nebo regionů, mohou vytvářet jedinečnou identitu daného území. Existence jedinečných hmotných i nehmotných prvků v daném území, které tento specifický charakter utvářejí, je důležitým hodnotícím rámcem pro různé subjekty, které tyto charakteristiky berou v úvahu při svých rozhodováních.

Atraktivitu území můžeme chápat také v širším slova smyslu jako soubor takových ekonomických, sociálních, kulturních i environmentálních charakteristik

¹⁶ Macháček, J. *Cit. dílo*, s. 214.

¹⁷ Pecqueur, B. *Le développement local: mode ou modele?* Paris: Syros, 1989, s. 21 a násl.

území, které vytvářejí prostor pro uspokojování potřeb obyvatel i představitelů soukromého i neziskového sektoru.¹⁸

Definování i realizace rozvojových opatření obcí, měst i regionů tak, aby byla rozvíjena specifická atraktivita jednotlivých území i zvyšována jejich dlouhodobá konkurenceschopnost, vyžaduje nastavení takových opatření, která nebudou zaměřena jen na krátkodobé přínosy, ale především na dlouhodobé efekty, které jsou v každodenním rozhodování o rozvoji území často opomíjeny, popř. podceňovány. „*Prospěšnost a efektivita jednotlivých opatření může být sice v krátkém sledovaném období vysoká, ale následné efekty mohou být méně příznivé.*“¹⁹ Z tohoto pohledu jsou pro efektivitu rozvojových opatření a nástrojů lokálních a regionálních samospráv stále více doporučovány takové přístupy, které budou v dlouhodobém horizontu **respektovat sociální a ekologické důsledky ekonomického chování i ekonomických rozhodnutí.**

V první části budou sledovány sociální aspekty posílání územních samospráv a úloha občanů v rozvoji jejich území, na jejich schopnosti participovat a podílet se na rozhodovacích procesech a přispívat na udržitelnost jejich rozvoje.

Z hlediska poznání a řízení územních samospráv a jejich udržitelného rozvoje je třeba vzít také v úvahu průběh industrializačních a urbanizačních procesů i naši specifickou strukturu osídlení, která se promítá do procesu vytváření fungujících územních správních komunit.

Procesy industrializace a urbanizace ovlivnily pestrost sociální a demografické struktury a jsou charakteristickým znakem většiny našich regionů, měst i obcí. Relativně kompaktní sídelní struktura a poměrně malé vzdálenosti mezi jednotlivými typy obcí jsou dalšími faktory, se kterými je nutné počítat při analýze ekonomických procesů, financování chodu veřejné správy i sociálního a kulturního prostředí našich sídel (městských i venkovských) i regionů.²⁰

Rozdíly v demografické, sociální, profesní a vzdělanostní struktuře naznačují nezbytnost přehodnocení laické iluze o poměrné rovnosti naší společnosti v období tzv. socialistického vývoje. Jak ukazují výzkumy, naše společnost byla sociálně diferencovanější, než se předpokládalo. Sociální systém české společnosti s ohledem na její historický vývoj není a nemůže být stabilizovaným sociálním systémem s vyhraněnou a relativně jednoduchou, popřípadě přehlednou strukturací, která je typická pro země západní Evropy. Struktura české společnosti v současných společenských i ekonomických změnách a procesech je stále ještě v pohybu, z hlediska

¹⁸ Srov. Kadeřábková, J., Khendriche Trhlínová, Z. *Region a regionální vědy*. Praha: VŠFS, 2008, s. 15 a násl.

¹⁹ Maier, K., Čtyrský, J. *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada, 2000, s. 142.

²⁰ Hampl, M. Dlouhodobé trendy ve vývoji osídlení. In: Hampl, M. a kol. *Geografie sociální transformace v České republice*. Praha: Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, UK, 1999.

jejího poznání také komplikovaná, vnitřně heterogenní a podle některých badatelů i nepřehledná.²¹

Modifikace sociálních i kulturních charakteristik na lokální i regionální úrovni i procesy proměn naší společnosti kladou na rozhodovací a řídicí struktury veřejné správy mimořádné nároky a nelehké úkoly. Jejich zvládnutí je závislé také na znalostech fungování lokálních a regionálních společenství a na profesionalitě pracovníků veřejné správy. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že nelze vždy využívat zkušenosti zemí s dlouhodobou a nepřerušovanou demokratickou tradicí, jedná se o země relativně kulturně i sociálně stabilizované, jejichž sociální struktura je zřetelnější (například Francie, Anglie, SRN, skandinávské země, USA a další). Z tohoto aspektu je nutné přihlížet ke specifikám našeho vývoje i geopolitického postavení země.²²

Do popředí odborného, politického i veřejného zájmu se dostává také kulturní identita podporovaná zájmem o zachování přírodního a kulturního dědictví krajů, měst nebo obcí. Získané vědeckovýzkumné poznatky zahrnující řešení těchto problémů mohou být využívány pro potřeby koordinace rozvoje územního celku, pro zpracování dokumentů na různých úrovních, které jsou nezbytné pro získání finančních podpor jak z českých, tak z evropských zdrojů. Bez regionálních socioekonomických, sociálních a kulturních analýz není možné pochopit regionální problémy a rozdíly ani vytvářet odpovídající hospodářskou, natož regionální politiku státu.²³

Při analýze ekonomického, sociálního i kulturního prostředí našich sídel i regionů, které výrazně ovlivňuje celkový život společnosti, je proto třeba vycházet, kromě jiného, také z úlohy prostoru v organizaci společnosti. Jedná se o fenomén, kterému v minulosti společenskovědní disciplíny věnovaly menší pozornost, z tohoto důvodu máme k dispozici jen málo prací, které by tyto otázky řešily. V rámci současných potřeb společnosti se tato bílá místa ve vědeckém zkoumání postupně zaplňují. Pozornost se stále více obrací k ekonomické i společenské funkci prostoru. Především při zpracovávání územních a sociálně-ekonomických analýz je nutné vycházet nejen z tzv. tvrdých dat, ale také brát v úvahu i další výzkumná data, která by poskytla hlubší pohled na sledované území nebo sídlo. Hlavním záměrem je nalézt vazbu

²¹ Sociální stratifikaci se věnoval S. Machonin a vedl řadu výzkumných prací, které tuto problematiku řeší, např. *Sociální stratifikace ve střední a východní Evropě a koloběh elit* (1993) nebo vydal v roce 1996 s M. Tučkem publikaci *Česká společnost v transformaci*. Praha: SLON, 364 s.

²² Fiala, V., Říchová, B. *Úloha politických akterů v procesu decentralizace*. Olomouc, Praha: Nakl. Moneta – FM, 2002.

²³ Wokoun, R. a kol. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. Praha: VŠE, Oeconomia, 2007. Rovněž srov. Toušek, V., Kunc, J., Vystoupil, J. a kol. *Ekonomická a sociální geografie*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008.

mezi ekonomickým, sociálním i kulturním chováním a prostorem. Tyto vazby pak mají přímou souvislost také s politickou kulturou a stabilitou vývoje jednotlivých územních částí státu.²⁴

Sociální vědy i přírodní vědy se snaží nalézt vazbu mezi sociálním i kulturním chováním a prostorem. Sociologické výzkumy naznačují, že tento vztah se realizuje specificky a rozdílně v jednotlivých velikostních typech obcí. Definování těchto vazeb je závislé na mnoha faktorech, jejichž poznání může usnadnit optimální řešení budoucího vývoje sídel i stanovit problémy, které mohou negativně ovlivnit sociální a politické klima městských i venkovských sídel i celých regionů.

V prvé řadě se v sociologické literatuře studují vztahy mezi formou zástavby sídel, jejich urbanistickým a architektonickým ztvárněním. Studie ukazují, že forma zástavby sídla vytváří specifické formy sociálních vazeb, specifické podoby sociálních kontaktů podmiňují sociální chování, hodnoty, normy i vzory chování. V tomto smyslu se jedná o uznávání místně závazných lokálních hodnot, vzorů a norem chování (například dělnické čtvrtě, vilové čtvrtě, enklávy s romským obyvatelstvem, města, vesnice anebo maloměsta). Poznání sociokulturních charakteristik prostoru dovoluje rovněž objasnit lokální problémy vývoje, kromě jiných například projevy sociálních deviací, nacionalismu a jiných sociálních problémů, které musí samosprávné orgány řešit. Významným způsobem se sociokulturní charakter sídla projevuje v politické kultuře i politické stabilitě.²⁵

Pro pochopení sociokulturních charakteristik si musíme být vědomi také významných faktorů ovlivňujících tento sociální a kulturní rozvoj obcí a regionů²⁶. Patří sem především charakter území, jeho geografické a klimatické podmínky, urbanizační i industrializační procesy v území, vztah městských a venkovských sídel i jejich velikostní struktura. Z tohoto pohledu základní difference budou vznikat v závislosti na pěti základních typech území:

1. urbanizované zóny,
2. industrializované oblasti,
3. zóny s prioritou zemědělské produkce,
4. smíšené zóny zemědělsko-průmyslové,
5. zóny rekreace a přírodních parků.²⁷

²⁴ Heřmanová, E., Patočka, J. *Regionální sociologie, sociologie prostoru a prostředí II*. Praha: VŠE, Oeconomica, 2007.

²⁵ Maier, K., Čtyroký, J. *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada Publishing; nebo blíže viz Slepíčka, A. *Prostorové plánování*. In: Kol. autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2007, s. 447.

²⁶ Patočka, J., Heřmanová, E. *Lokální a regionální kultura v České republice. Kulturní prostor, kulturní politika a kulturní dědictví*. Praha: ASPI, 2008, s. 23 a násl.

²⁷ Maier, K. *Územní plánování*. Praha: ČVUT, 1993, s. 85.

Toto základní dělení přibliží s pomocí hlubších výzkumů z oblasti sociálního a kulturního života obcí nebo regionu reálný stav, který může být základem pro zpracovávání úspěšných rozvojových aktivit. Ukazuje se, že při zpracovávání odborných analýz již není možné využívat pouze tzv. tvrdá data (například informace a data statistického charakteru), ale přistoupit také k sociologickým, sociálně psychologickým a dalším typům výzkumů, který by samosprávné území analyzoval komplexněji.

Tyto okruhy faktorů naznačují, že významným diferencujícím činitelem jsou procesy urbanizace v území. Poznání důsledků procesu urbanizace v území a jejich odrazu v sociálních a kulturních změnách patří k nejvýznamnějším, neboť napomáhá odhalit směry budoucího vývoje území – krajů i jednotlivých obcí.

Urbanizace patří k procesům, které modifikují sociální strukturu nejen určitého společenství, ale i celé společnosti. Mění význam jednotlivých sociálních skupin. Je procesem vedoucím ke změnám v chování jednotlivců i skupin obyvatel, ovlivňuje změny v sociálních vazbách, ve způsobu života, v hodnotových orientacích a v postojích. Ve srovnání s množstvím údajů o demografických, sídelních a ekonomických stránkách urbanizace je rozsah informací o sociální a kulturní stránce menší, a vzniká tím nebezpečí jednostranného chápání tohoto procesu i jeho dopadu na vývoj obcí (zejména venkovských) i celých regionů.²⁸ Z tohoto aspektu je třeba brát v úvahu také následující faktory, které ovlivňují sociokulturní charakter obcí, měst nebo regionu (mikroregionů i krajů) a promítají se v něm.

Mezi nejvýznamnější patří:

- a) struktura osídlení,
- b) specifická struktura sídel podle jejich velikostních kategorií (pro ČR je charakteristický velký počet malých měst a jejich rozmístění v území),
- c) vzdálenosti mezi jednotlivými typy sídel (kompaktnost a zároveň značná koncentrovanost, malá vzdálenost mezi jednotlivými sídly),
- d) malé rozdíly mezi městským a venkovským způsobem života (kromě metropolí).²⁹

²⁸ Musil, J., Horská, E., Maur, E. *Zrod velkoměsta*. Praha: Paseka, 2002; nebo Kadeřábková, J. Urbanizace, suburbanizace a desurbanizace. In: *Cit. dílo*, s. 47 a násl.

²⁹ Maier, K. (ed.). *Urbanistická čítanka* (díl I a II). Praha: Česká komora architektů, 2000, 2003. Blíže viz také Musil, J., Horská, P., Mauer, E. *Zrod velkoměsta. Urbanizace českých zemí a Evropa*. Praha: Paseka, 2002; a např. Schmeidler, K. a kol. *Sociologie v architektonické a urbanistické tvorbě*. Brno: MU, 1997.

Urbanizace ovlivňuje celou řadu velmi významných oblastí života obcí a regionu od ekonomické, sociální, kulturní sféry života po politickou orientaci i politickou kulturu. Příčin nedostatečného poznání sociálních a kulturních aspektů urbanizace je celá řada. K nejvýznamnějším patří složitější a méně přístupná povaha sociálních fenoménů urbanizace, což ztěžuje vytváření srovnatelných ukazatelů a také jejich sběr. V mnoha případech odborní pracovníci přistupují k sociologické interpretaci demografických a ekonomických údajů, která však musí být doplňována dalšími metodami, abychom mohli objektivněji posoudit problémy a žádoucí rozvoj obcí, měst nebo regionů. V této souvislosti je třeba také zdůraznit, že bez empirických poznatků, vědecké dedukce i odborné (sociologické) imaginace jsou údaje statistické povahy pro pochopení dopadu urbanizačních procesů z větší části nedostatečné. Pro řízení těchto procesů a stanovení odpovídajících řídicích rozhodnutí je komplexnější přístup nezbytný.³⁰

Cílevědomému shromažďování informací také chybí mnohdy teoretický rámec i nesourodost přístupů k procesu urbanizace. Není stále ještě dostatečně teoreticky propracována a komplexně pojatá teorie města, která by obsáhla jak ekonomickou, urbanistickou, tak i sociální a kulturní oblast při akceptaci administrativních otázek teorie města. Nesnadnost hodnocení urbanizačních procesů naznačují následující hlediska, která jsou pro poznání urbanizace užívána:

- a) demografické hledisko – zaměřuje se zejména na zvyšování počtu obyvatel ve městech;
- b) ekonomický přístup – sleduje územní koncentraci různých hospodářských odvětví;
- c) sociální a sociologický pohled – sleduje důsledky velké koncentrace lidí na život města, na specifické okruhy činnosti obyvatel, anonymitu, rozptýl sociálních komunikačních center atd.;
- d) administrativní (správní) hledisko – zdůrazňuje se jeho správní funkce v rámci územní správy a organizace společnosti a zároveň jako významný faktor integračních procesů a vztahů města a jeho venkovského zázemí.³¹

Výčet základních přístupů k uvedenému procesu naznačuje různorodost kvality hodnocení. V této souvislosti je třeba uvést, že poznání sociálních a kulturních

³⁰ Schmeidler, K. a kol. *Sociologie v architektonické a urbanistické tvorbě*. Brno: CEU 1997, s. 131 a násl.

³¹ Musil, J., Horská, P. Maur, E. *Cit. dílo*; nebo blíže viz Kotačka, L. Hlavní tendence vývoje osídlení v západní Evropě a jejich implikace pro vývoj osídlení u nás. *Výstavba a architektura*, č. 6, 1996.

faktorů je záležitost významně interdisciplinární, která zahrnuje i historické aspekty. Vývoj každého typu společenství koresponduje s geografickým prostředím, které vytváří hlavní základnu pro charakter obcí, měst i regionů-krajů i jejich možnosti rozvoje. Pro rozvojové aktivity je stále důležité zjistit, zdali se jedná o území s převládající agrární, industriální, rekreační, lázeňskou anebo jinou orientací. Tato zjištění přiblíží také vnitřní ekonomickou, demografickou i sociální strukturu, charakteristiku kulturních aktivit jednotlivých obcí. Uvnitř lokálních společenství hrají roli vzájemné vazby, komunikační kanály, kvalita sociálních sítí i sociokulturní transmise a v neposlední řadě také přijímání inovačních impulsů atd.³²

2.2 Sídlní struktura jako faktor lokálního a regionálního rozvoje

Role i možnosti veřejné správy podporovat rozvoj na lokální i na regionální úrovni jsou ovlivněny mnoha faktory, jak již bylo zdůrazněno, především jsou ekonomické, právní, sociální, kulturní i politické povahy. K důležitým faktorům se řadí možnosti financování aktivit v území. V tomto smyslu je třeba vzít v úvahu globální procesy i postavení v rámci mezinárodních sídelních struktur. Osídlení je podle R. Wokouna „*strukturováno do vzájemně propojených soustav, jejichž základem jsou uzly, vzájemně propojené spojnici, které jsou označovány jako rozvojové osy*“.³³

Rozvojové osy můžeme definovat jako kanály, kterými se šíří socioekonomický růst z pólů rozvoje do okolí. Zároveň rozlišujeme tzv. urbanizační osy, které jsou chápány jako lineární prostorové útvary, které propojují urbanizační centra.³⁴ Rozvojové možnosti jednotlivých území jsou ovlivněny rovněž strukturou spravovaného území, resp. prostorovou organizací společnosti i ekonomických subjektů ve sledovaném regionu.

V tomto smyslu je pro efektivitu řízení lokálního a regionálního rozvoje významná struktura a míra koncentrace obyvatel do jednotlivých sídel neboli specifický charakter sídelní struktury a systém vzájemných vztahů mezi jednotlivými sídly. V systému osídlení se jedná o hierarchizaci i funkčně specializované prostory, které vyjadřují vztah městských a venkovských sídel, odrážejí procesy urbanizace a suburbanizačních procesů i specifika našeho venkovského prostoru.³⁵

³² Zich, F. a kol. *Sociální potenciál regionů. Soubor studií*. Praha: VŠFS, 2006, s. 18 a násl.

³³ Wokoun, R. Regionální struktura a reforma územní samosprávy a samosprávy v České republice. In: *Výchova občanů k demokracii*. Sborník MSA. Brno, 1997.

³⁴ Wokoun, R. Regionální rozvoj a regionální politika v ČR. In: Kol. autorů. *Regionální rozvoj, východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde, 2008, s. 376 a násl.

³⁵ Ouředníček, M. a kol. *Suburbanizace.cz*. Praha: UK, 2008, s. 39 a násl.

Specifická sídelní struktura i zvláštnosti urbanizačních procesů na našem území ovlivňovaly rovněž lokalizaci firem ve středně velkých a malých obcích. Ty byly mnohdy lokalizovány na jejich okrajích a mnohdy také v jejich centrech, což v současnosti vytváří mnoho problémů spojených se vznikem tzv. brownfields. Zejména od počátku devadesátých let můžeme pozorovat rozšiřování řady českých aglomerací do volné krajiny. Upřednostňování výstavby na „zelené louce“ před revitalizací brownfields, tedy opětovným využitím již jednou urbanizovaného území, vede k ne-regulovanému nebo jen nedostatečně regulovanému růstu měst a obcí.³⁶

Přesouvání socioekonomických aktivit mimo tradiční lokality pak přináší nejen problém funkčního zapojení nově urbanizovaných oblastí do organismu města, ale i vůči místní samosprávě nastoluje otázku, jakým způsobem dále využít opouštěná území, jak se vyrovnat s poklesem jejich ekonomické výkonnosti. Jinými slovy, jak se vyhnout snížení kvality života místního obyvatelstva a degradaci krajiny.

Opětovné využití již jednou urbanizovaného území nabývá proto v moderní společnosti na významu.³⁷

Současný stav osídlení ČR charakterizuje hustá síť sídel různé velikosti, kde důležitou roli sehrává i administrativní uspořádání území. Jestliže osídlení chápeme jako určitý dynamický systém, potom jeho popis a analýzu provádíme na základě charakteristik jeho prvků, tedy obcí a charakteristik vazeb mezi obcemi. Při ekonomickém

³⁶ Srov. Jetmar, M. Typologie brownfields. Kap. 3, s. 6–11. In: Kadeřábková, B., Piecha, M. a kol. *Brownfields – jak vznikají a co s nimi?* C. H. Beck 2009.

Existuje mnoho definicí brownfield a největší rozdíl je mezi americkým a evropským chápáním tohoto pojmu. Evropské vnímání vidí brownfield jako opuštěné, nedostatečně využívané nebo prázdné území, které může, ale nemusí mít ekologickou zátěž. Definice toho, co je a co není brownfield, také často záleží na místních okolnostech.

Co je považováno za brownfield podle jednoho přístupu, může být podle jiného přístupu nebo za jiných okolností slibným podnikem. Je také důležité si uvědomit, že určité množství brownfieldů v území je docela přirozené, jako je například přirozené určité procento nezaměstnanosti. Navíc ne všechny brownfieldy musejí být nevyužívány, některé brownfieldy mohou být stále částečně využívány.

Vede se také mnoho diskusí o tom, co představují brownfieldy. Mnohdy se jedná o slibný ekonomický zdroj, podnikatelskou aktivitu a příležitosti, kterých je potřeba využít. Neméně významná je také historická stopa, zdroj paměti národa, kulturní a architektonické dědictví, které by se mělo zachovat a rekonstruovat. Pojmem brownfield také můžeme rozumět nemovitost (pozemek, objekt, areál), která je nedostatečně využívána, mnohdy je zanedbána, případně i kontaminována a nelze ji vhodně a efektivně využívat, aniž by proběhl proces její regenerace, vzniká jako pozůstatek průmyslové, zemědělské, rezidenční, vojenské či jiné aktivity v území.

³⁷ Jetmar, M. Brownfields a aktivity veřejného sektoru. Kap. 11, s. 63–73. In: Kadeřábková, B., Piecha, M. a kol. *Brownfields – jak vznikají a co s nimi?* C. H. Beck 2009.

hodnocení osídlení by mělo jít o charakteristiky postihující ekonomickou efektivnost výstavby a fungování základních sídelních jednotek a vazeb mezi nimi.³⁸

Současná situace a dosavadní poznatky ukazují, že tato problematika není uspokojivě zpracována a že pro analýzy tohoto typu chybí adekvátní metody. Pokud bylo třeba ekonomického zkoumání osídlení, pak byla pozornost soustředěna především na hledání optimální velikosti měst, na zpracování modelů růstu měst, na vymezování faktorů ovlivňujících růst měst a jen podstatně menší pozornost byla věnována (v našich podmínkách) venkovským sídlům a jejich problematice. Úspěšnost budoucích rozvojových projektů na lokální, regionální i národní úrovni bude proto ovlivněna i schopností komplexněji postihnout procesy v území a předvídat budoucí dopady těchto procesů.³⁹

Sídla jsou základní jednotkou osídlení. „*Za sídlo považujeme každé obydlené místo včetně příslušných ploch, které jsou jeho obyvatelstvem bezprostředně využívány.*“ V sídlech se koncentruje obyvatelstvo, vykonává v nich ekonomické činnosti i další aktivity, které ovlivňují vzájemné vztahy mezi jednotlivcem a prostorem. Sídla jsou v tomto ohledu místy reprodukce života společnosti (demografické, ekonomické, sociokulturní apod.). Vyznačují se velkou druhovou, velikostní i funkční rozmanitostí.⁴⁰

Struktura osídlení je definována jako soubor různých typů sídel, mezi kterými existují více či méně intenzivní vazby technického, prostorového, sociálního i ekonomického charakteru. Studujeme-li sídelní strukturu, sledujeme jednak velikost jednotlivých typů sídel, vzájemné vztahy mezi jednotlivými typy sídel i stabilitu této sídelní struktury v delším časovém horizontu (například stabilita a proměny hranic jednotlivých zemí, zanikání sídel, dynamický růst sídel). Pod termínem osídlení lze rovněž chápat nebo zahrnout výsledky aktivity člověka v daném území. Ta se mimo jiné projevuje v koncentraci obyvatelstva do sídel, která můžeme rozlišovat podle velikostí (malá, střední, velká, metropolitní atd.) a jež můžeme charakterizovat určitou ekonomickou činností, která v sídlech převládá (zemědělství, průmysl, služby apod.).⁴¹

³⁸ Hampl, M. Hierarchie systému osídlení a administrativní členění České republiky. *Geografie*, 3/1996, s. 201–210; nebo blíže viz Hampl, M., Gardavský, V., Kühnl, K. *Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČSR*. Praha: UK, 1987. 255 s.

³⁹ Kadeřábková, J. Osídlení a jeho vývoj. In: Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 33.

⁴⁰ Wokoun, R. Sídelní struktura. In: Wokoun, R. a kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 24 a násl.

⁴¹ Wokoun, R. a kol. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. Praha: VŠE, Oeconomia, 2007, s. 102 a násl.

Struktura a charakter sídelní struktury do značné míry ovlivňují rozvojový potenciál příslušných území. Velikost obcí jako územních jednotek s určitým počtem obyvatel je jedním z faktorů, který může ovlivnit jejich rozvoj, hospodárnost a efektivnost jejich činnosti. Jestliže v sídelní struktuře převládají malá sídla, má dané území relativně limitovanější rozvojový potenciál z hlediska finančních, funkčních, profesních i sociálních kapacit územní samosprávy. Jednotlivé země nebo regiony musí v tomto případě investovat také více prostředků do základní infrastruktury, která umožní vzájemné propojení malých sídel.⁴²

Je-li naopak sídelní struktura charakterizována větším počtem středních nebo velkých sídel, jsou tato sídla z ekonomického **hlediska atraktivnější pro lokalizaci soukromého sektoru, místních i zahraničních investorů, které mohou využít větší koncentrace lidských zdrojů, služeb a dalších aglomeračních výhod.**⁴³ V tomto smyslu je cílem mnoha vlád v jednotlivých zemích podpořit vyšší míru sdružování obcí do větších celků (v minulosti došlo ke sdružování obcí například v Německu, v Nizozemsku, ve Švédsku). Tato problematika je v České republice rovněž předmětem debat, neboť základní charakteristikou sídelní struktury je velký počet malých obcí a malých měst. I v ČR je dlouhodobě diskutována možnost sloučení obcí do větších administrativních celků, představitelé malých obcí i měst jsou však k těmto tendencím v opozici.⁴⁴

Systém osídlení má dynamický ráz a rozvíjí se v souladu s místními (územními) podmínkami, z nichž hraje nejvýznamnější roli přírodní, geografické a klimatické prostředí, historické souvislosti, demografické faktory i ekonomika. Urbanistická, demografická i sociální podoba sídel je výsledkem dlouhého historického vývoje, v jehož průběhu se na jejich utváření uplatnily nejrůznější vlivy, které se měnily v závislosti na stupni socioekonomického rozvoje společnosti. Jednotlivé typy sídel jsou výsledkem spolupůsobení celé řady faktorů. Můžeme je shrnout do dvou základních skupin a vyčlenit vliv:

1. podmínek přírodního prostředí – klima, reliéf, vegetační kryt, půda, hydrologické poměry, přírodní zdroje;

⁴² Hampl, M., Gardavský, V., Kühnl, K. *Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČSR*. Praha: UK, 1989. Blíže viz také Anderle, A., Sovjaková, E. Obyvatelstvo našich měst v dlouhodobém vývoji (1869–2010). *Veřejná správa*, č. 16, 1998.

⁴³ Zahraniční investice jsou předmětem mnoha odborných studií. V této souvislosti je třeba poznamenat, že je jejich role v ekonomickém rozvoji sídel nebo regionů mnohdy přeceňována. Mnohem větší pozornost by měla být věnována malému a střednímu podnikání, které může (nejen v problémových regionech) vytvořit také potřebná pracovní místa. Blíže viz Viturka, M. a kol. *Kvalita podnikatelského prostředí, regionální konkurenceschopnost a strategie regionálního rozvoje České republiky*. Grada, 2010, s. 46 a násl.

⁴⁴ Horská, P., Maur, E. a Musil, J. *Zrod velkoměsta*. Litomyšl: Paseka 2002. *Cit. dílo*, s. 52 a násl.

2. podmínké socioekonomických – struktura výroby, doprava, služby, infrastruktura, technická a kulturní vyspělost obyvatelstva, organizace společnosti, administrativní a politické uspořádání, proměna životních hodnot apod.⁴⁵

Stabilita jednotlivých sídel nebo regionů-krajů a možnosti jejich dlouhodobého rozvoje jsou do značné míry dány rozsahem a strukturou funkcí, které jednotlivá sídla nebo regiony mají a dokážou je naplňovat. Udržitelnost rozvoje regionů i jejich sídel a jejich dlouhodobá stabilita je tím vyšší, čím více různorodých funkcí se v daných lokalitách nebo regionech koncentruje s ohledem na proměny vnějšího socioekonomického rámce.⁴⁶

2.2.1 Rozvojové procesy v regionech, městech a obcích

Při studiu jednotlivých rozvojových procesů, které ovlivňují zvyšování ekonomicko-sociálního rozvoje i kvalitu života jednotlivých sídel, není dostatečné využívat pouze tzv. tvrdá data (tj. například informace statistického charakteru o mobilitě obyvatel, o struktuře ekonomických subjektů atd.), ale přistoupit také k analýzám sociologických a sociálně psychologických ukazatelů, které ovlivňují rozvojové aktivity i schopnost přijímat změny, které zvyšují atraktivitu území..

Při hodnocení potenciálu rozvoje obcí, měst nebo regionů se v současné době využívá kombinace kvantitativních a kvalitativních metod i analýzy sekundárních dat a jejich interpretace.⁴⁷ Kvantitativní metody jsou založeny na analýzách statistických dat, která můžeme pro účely hodnocení potenciálu území získat z různých zdrojů (například Český statistický úřad, data vedená obcemi, městy a kraji, databáze hospodářských komor, profesních sdružení, regionálních centrál cestovního ruchu, policie, výroční zprávy jednotlivých institucí a další). Mnohdy nám tyto informace nepostačí pro plné pochopení příčin problémů, které je třeba v daném území řešit.⁴⁸

Mezi základní indikátory rozvoje území patří míra nezaměstnanosti, odvětvová míra nezaměstnanosti, hrubý regionální produkt (aplikace hrubého domácího produktu bez vnějších vztahů), rozsah a cílová odvětví investic do regionu, daňová

⁴⁵ Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. Urbanizace, suburbanizace a desurbanizace. In: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 47 a násl.

⁴⁶ Wokoun, R. a kol *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 36 a násl.

⁴⁷ Srov. Majerová, V., Majer, E. *Empirický výzkum v sociologii venkova a zemědělství*. Část II. Praha: ČZU, 2007; nebo Jerábek, H. *Úvod do sociologického výzkumu*. Praha: UK, 1992.

⁴⁸ Náročnost těchto výzkumů, jak finanční, tak i odborná, je vysoká, proto se ne vždy samosprávy pro tyto výzkumy rozhodnou. *Bližší viz Punch, K. F. Úspěšný návrh výzkumu*. Praha: Portál, 2008, s. 131 a násl.

výtěžnost a další. Tato hlediska vstupují také do ratingu území, tj. hodnocení daného území z hlediska jistoty a stability prostředí pro investiční záměry.⁴⁹

K prohloubení znalostí o daném území a zejména k poznání příčin a dopadů jednotlivých ekonomických jevů se stále více využívají i kvalitativní metody, které vycházejí z metod sociálních věd. Jedná se především o empirická šetření a výzkumy, jejichž cílem je postihnout regionální ekonomické procesy komplexněji.⁵⁰

V tomto smyslu se využívá například anketních šetření, dotazníkových šetření, hloubkových rozhovorů s jednotlivými subjekty, pozorování a dalších. Kromě jiného jsou v rámci těchto metod sledovány životní postoje, přístupy obyvatel k řešení rozvojových problémů území, sociální sítě, lokální a regionální identita a další ukazatele.

Hodnocení potenciálu a dynamiky rozvoje jednotlivých území je založeno na multidiferenciální analýze, která kombinuje různé ukazatele ovlivňující výsledný potenciál rozvoje příslušného území. Při komplexním hodnocení rozvoje území se uvažuje s více než 50 různými kritérii. Kromě jiného patří mezi významné faktory považované v současnosti za důležité z hlediska dynamiky vývoje jednotlivých území následující:

- sídelní a regionální struktura (specifická struktura sídel podle jejich velikostních kategorií),
- přírodní i kulturní zdroje území,
- dostupnost a kvalita technické infrastruktury (vodovody, kanalizace, telekomunikace aj.),
- dopravní obslužnost území,
- občanská vybavenost (sociální služby, zdravotní zařízení, kvalita a dostupnost vzdělávacích institucí, kulturní infrastruktura),
- bytový fond a jeho dostupnost,
- lidské zdroje (demografická struktura, kvalifikace, produktivita, cena pracovní síly),
- výše daňové zátěže,
- dostatek volného prostoru pro rozvoj firmy, dostatek volných využitelných pozemků, ceny nemovitostí,

⁴⁹ Wokoun R. a kol. Regionální rozvoj a regionální politika v ČR. In: *Regionální rozvoj, východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde, 2008, s. 375 a násl.

⁵⁰ Kol. autorů: Závěry sociologického šetření realizovaného v rámci výzkumného projektu v krajských úřadech a v úřadech obcí s rozšířenou působností. In: Wokoun, R a kol. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*, s. 183 a násl.; nebo Veselá, J., Kanioková Veselá, P. *Sociologické aspekty managementu*. Praha: Grada, 2011, s. 17 a násl.

- podnikatelské prostředí – podpora podnikání, komunikace veřejné správy, míra byrokratizace, transparentnost,
- finanční služby,
- klima města (přírodní a kulturní prostředí),
- možnost využití dodavatelsko-odběratelských vztahů a další.⁵¹

Rozvojový potenciál a vývoj každého typu společenství koresponduje s geografickým prostředím, které vytváří hlavní základnu pro charakter sídla nebo regionu, jedná-li se například o území s převažující agrární nebo industriální anebo rekreační či lázeňskou orientací. Neméně významnými faktory jsou systém vzdělávání, charakter a životní úroveň rodiny, příbuzenské vazby, sousedské vztahy i podoba politické organizace.⁵²

K hlavním faktorům, ze kterých analýza vychází při stanovení sociální situace, proměn sociální struktury, sociokulturní orientace a dalších jevů, které ovlivňuje sociální i kulturní charakter sídel, patří:

1. demografická struktura – která zahrnuje rozdílnost postavení a úlohy různých věkových skupin, příslušníků obou pohlaví, jedinců v různých fázích životního cyklu i jejich vzájemné vazby;
2. profesní struktura – která je odvozená od dělby práce, povolání, kvalifikace a vzdělání, její proměny jsou závislé na procesech spojených s restrukturalizací hospodářství a s technologickými a socioekonomickými transformacemi;
3. etnická a národnostní struktura – která zachycuje problematiku vztahů mezi etnickými a národnostními skupinami a národním státem, jejich sociální, kulturní a vzdělanostní odlišnosti, projevy odlišného skupinového vědomí a organizační platformy jejich soudržnosti atd.;
4. socioekonomická struktura – která zahrnuje především vztahy vyplývající z postavení v systému vlastnictví, majetku, příjmů a rozdílů v životní úrovni. Zahrnuje také rozdíly podle míry ekonomických aktivit (například období studia, ekonomicky aktivní období, nezaměstnanost, důchodový věk atd.);
5. sociokulturní difference – které zachycují členitost a vztahy kultur a subkultur, způsob života, trávení volného času a zejména přístup k tvorbě a užívání kulturních hodnot. Významným činitelem v tomto smyslu jsou souvislosti

⁵¹ Macháček, J. *Cit. dílo*, s. 155–162. A blíže také viz Wokoun, R. Regionální rozvoj a regionální politika v ČR. In: Kol. autorů. *Regionální rozvoj, východiška regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde, 2008, s. 376 a násl.

⁵² Blíže viz Maier, K., Čtyrský, J. *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada, 2000; nebo např. Wokoun, R. a kol. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. Praha: VŠE, Oeconomia, 2007.

vzdělanostní, kultura v užším slova smyslu, kultura jazyka, řečové návyky, estetické vnímání atd.;

6. struktura moci, vlivu a autority – spojená s dělbou práce, charakterizovaná stupněm koordinace a kooperace (manažeři – výkonní pracovníci) a s politickým systémem. Kromě veřejného života je uplatňována také v malých skupinách bez formálních vztahů, které mají mnohdy větší význam, než jim společnost přikládá (například v rodině, v lokálních společenstvích, v sousedství, v zájmových skupinách atd.);
7. prostorová struktura – naznačuje, jak se promítají předchozí faktory v určitém prostoru, jaké jsou vztahy mezi přírodním a umělým prostředím, jaký je stupeň identifikace jednotlivců nebo skupin obyvatel ke konkrétnímu prostoru nebo území.⁵³

Dynamika lokálního a regionálního rozvoje do značné míry závisí jak na daných charakteristikách území, tak i na schopnosti představitelů obcí, měst i regionů potenciál využívat, popř. jej ovlivňovat pomocí různých typů nástrojů a opatření. Z hlediska dynamiky rozvoje jednotlivých území definujeme různé kategorie regionů, jejich rozvojový potenciál a konkurenceschopnost.⁵⁴

Vedle studia a analýz tzv. vyspělých nebo úspěšných regionů s vysokým růstem HDP i vysokou mírou zaměstnanosti (v ČR například Praha) se regionální vědy zaměřují i na studium méně úspěšných oblastí a na definování možností jejich rozvoje. V další části textu se v tomto smyslu zaměřujeme na některé kategorie problémových regionů.⁵⁵

2.2.1.1 Problémové regiony

Řešení problémů méně vyspělých a problémových regionů je jedním z hlavních cílů České republiky i Evropské unie na celém jejím území v rámci politiky hospodářské

⁵³ Petrussek, M. Společnost jako sociální konstrukce. *Teorie vědy*, roč. XXX, č. 3–4 2008 (vyd. 2009), s. 5–54.

⁵⁴ Pojem konkurenceschopnost se obvykle používá ve vztahu k jednotlivým podnikům či osobám a nejčastěji se jím rozumí schopnost subjektu uplatnit svoji nabídku na příslušném trhu. V poslední době se začíná konkurenceschopnost vztahovat i k jednotlivým regionům, městům a obcím. Dostáváme se k podstatným otázkám, zda tento pojem má stejný obsah, zda ho lze měřit a také, které hlavní faktory jej ovlivňují. Na tyto otázky v současné době nelze jednoznačně v českém prostoru odpovědět. Stále více se ukazuje, že existují obce, města nebo kraje, které vykazují vstřícnější (smart administration) veřejnou správu, hledají způsob, jak vytvořit dobré podmínky pro podnikatele, a snaží se o zkvalitnění života svých obyvatel. Některým se to daří. Těmto otázkám by bylo třeba věnovat větší odbornou pozornost.

⁵⁵ Wokoun, R. Regionální politika. In: Wokoun, R. a kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008, s. 100 a násl.

a sociální soudržnosti. Dosažení konkurenceschopnosti jednotlivých evropských regionů v Evropské unii jako celku do značné míry závisí i na schopnosti řešit regionální diferenciaci ekonomické výkonnosti. **Příčin méně dynamického vývoje vybraných regionů Evropy je více, proto regionální vědy rozlišují následující kategorie problémových oblastí:**

- zaostalé regiony – vyznačující se nedostatkem infrastruktury, nízkými příjmy, neefektivní zemědělskou produkcí a nízkou úrovní kvalifikace a produktivity pracovní síly (například východní Slovensko, Polsko, značná část Rumunska);
- venkovské regiony – jedná se o specifický typ zaostalých regionů s převažující zaměstnaností v zemědělství, mnohdy vysokou mírou nezaměstnanosti, nedostatečným zastoupením sekundéru a terciéru, negativní migraci (především odchod mladých lidí). Do této kategorie patří například zemědělské oblasti Vysočiny, jižních Čech, střední Portugalsko, jižní Španělsko, Řecko, jižní Itálie a další oblasti;
- příhraniční regiony – oblasti, které jsou charakterizovány dlouhodobou marginalizací danou jejich polohou na hranicích jednotlivých zemí, oblasti, které mají málo rozvinutou dopravní, technickou i občanskou infrastrukturu, málo rozvinutý průmysl, geograficky bývají vzdálené významným ekonomickým centřům, rozvoj těchto oblastí může být významně podpořen administrativními opatřeními otevírání hranic v rámci zemí EU;
- regiony s urbanistickými problémy – jedná se o oblasti s rozvinutou ekonomikou zaměřenou na průmysl i služby, ale s vysokou mírou koncentrace obyvatelstva, významnými dopravními zátěžemi i zhoršeným životním prostředím (například Londýn, Paříž, oblast Randstad, Praha);
- strukturálně postižené oblasti – jedná se o regiony, které v předešlých obdobích patřily mezi vyspělé průmyslové oblasti, ale v důsledku rychlé proměny ekonomiky byly poznamenány průmyslovým úpadkem a ekonomickou recesí (například východní Německo, Ústecko, Sokolovsko, severní Morava, v minulosti Porúří, severovýchod Skotska apod.), charakteristickým znakem je především vysoká míra nezaměstnanosti v příslušných ekonomických odvětvích;
- periferní regiony – jedná se o oblasti, které jsou geograficky izolovány od významných ekonomických center, zpravidla mají kvalitní životní prostředí, může se jednat o regiony v pohraničí, ale i v centrálních částech jednotlivých zemí (například Šumpersko, Jesenicko, Rakovnicko, Nymbursko, oblast Plzeň-sever, Osoblažsko a další).⁵⁶

⁵⁶ Srov. Kadeřábková, J., Khendriche Trhlínová, Z. *Region a regionální vědy*. Praha: VŠFS, 2008, s. 22 a násl.

Jedním z hlavních úkolů územních samospráv je snaha o podporu rozvoje území, která je procesem dlouhodobým, jenž by vedl k udržitelnému rozvoji, růstu daňové výtěžnosti, stabilitě hrubého produktu, zvyšování příjmů obyvatel, navyšování příjmů územních samospráv i růstu zájmu soukromého sektoru o lokalizaci v daném území.⁵⁷

V tomto smyslu jde především o zvyšování rozsahu i kvality veřejných služeb, zvyšování kvality technické i občanské infrastruktury, včetně bytového fondu, prodlužování střední délky života, kladné saldo migrace, růst míry zaměstnanosti, popř. stabilizace malé míry nezaměstnanosti a eliminace sociálních problémů.⁵⁸

Územní samospráva na úrovni krajů nebo městských a venkovských sídel by měla brát více v úvahu strukturu a funkci sídel, o jejichž fungování i rozvoj usiluje. V tomto smyslu jsou nezbytné znalosti o funkcích sídel, které vytvářejí podobu regionů-krajů.

Mezi základní funkce sídel patří:

- funkce obytná – patří mezi základní funkce spojené se samotnou existencí sídel, je spojena již s přechodem z kočovného na usedlý způsob života, důležitou roli hrála možnost obrany sídla i dobré přírodní podmínky pro zemědělství; dnes může v některých typech sídel hrát převažující roli (například satelity na okrajích velkých měst). Obytná funkce, resp. vztahy mezi formou zástavby sídel, jejich urbanistickým a architektonickým ztvárněním ovlivňují i kulturní a sociální specifika lokálních a regionálních společenství. Forma zástavby sídla vytváří specifické formy sociálních vazeb, specifické podoby sociálních kontaktů, podmiňuje sociální chování, hodnoty, normy i vzory chování;
- funkce výrobně-ekonomická – spojena se vzájemnou směnou zboží a obchodem, peněžnictvím, řemesly, průmyslem, službami; v jednotlivých typech sídel může mít rozdílný charakter (od zemědělských sídel přes průmyslové lokality k sídlům orientovaným ekonomicky na služby různého charakteru), významnou roli hraje v současnosti schopnost inovace, zejména velká sídla jsou chápána také jako centra pokroku a ekonomického rozvoje;
- funkce sociální – spojena se sociální strukturou a sociálními sítěmi, sociálním kapitálem jako předpoklad inkluze jednotlivců do společnosti a ekonomiky;
- funkce administrativní – spojena s rozsahem samosprávných kompetencí ve správě území i s přidělenými kompetencemi státní správy;
- funkce politická – spojena s mocí a politickou autonomií jednotlivých sídel;

⁵⁷ Blíže viz Wokoun, R. a kol. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. Praha: VŠE, Oeconomica, 2007, s. 42 a násl.

⁵⁸ Macháček, J. Koncept místního rozvoje. In: Kol. autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 213 a násl.

- funkce infrastrukturní – spojena se základním technickým i sociálním zázemím pro vytváření příznivých podmínek pro každodenní aktivity obyvatel i lokalizaci soukromého sektoru;
- funkce kulturní – spojena s normami, tradicemi a zvyklostmi, kulturním dědictvím, lokální identitou i schopností kulturní inovace;
- a další funkce (rekreační, vzdělávací, výzkumná aj.).⁵⁹

Velká sídla kombinují různé funkce, menší a malá sídla mohou být závislá jen na některých funkcích (například obytná nebo turistický ruch). Diference v rozsahu jednotlivých funkcí ovlivňuje socioekonomickou a politickou pozici jednotlivých sídel. Rozdíl ve velikosti a významu jednotlivých sídel určuje jejich zařazení do kategorizované stupnice, resp. hierarchizace sídel. Vedle samot a osad, kde je koncentrováno jen malé množství obyvatel a které nehrají v podpoře rozvoje území významnější roli, rozlišujeme v klasifikaci sídel především venkovská sídla nebo též vesnice a městská sídla, popř. města.⁶⁰

Rozdíl mezi těmito dvěma typy sídel je především v rozsahu funkcí, které mají, a ve významu v socioekonomické struktuře společnosti. Zatímco venkovská sídla jsou stále spojována především se zemědělstvím a s možností zabezpečení jen základních potřeb, města nabízejí větší rozsah specializovaných ekonomických, administrativních, sociálních i kulturních služeb. Tato nabídka služeb je dále diferenciována mezi jednotlivými velikostními kategoriemi měst, tj. mezi malými městy, regionálními centry a hlavními městy.⁶¹ (V další části této publikace se zaměříme na detailnější charakteristiku městských a venkovských sídel.)

Vznik a rozvoj městských sídel je spojen s vyššími možnostmi uspokojování ekonomických, sociálních, kulturních a politických potřeb jednotlivců v porovnání s rozptýleným osídlením typickým pro venkovský prostor, kde tyto potřeby nelze v některých případech zajistit vůbec. Stejně tak, jako se v průběhu vývoje společnosti jednotlivé potřeby rozvíjely a měnily, měnily a rozvíjely se i funkce měst.⁶²

⁵⁹ Maier, K., Čtyroky, J. *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada, 2000.

⁶⁰ Wokoun, R. Sídla. In: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008, s. 24–40.

⁶¹ Wokoun, R. a kol. K hierarchizaci a základním charakteristikám sídelní struktury, včetně historického vývoje srov. In: Kol. autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 447.

⁶² Musil, J., Horská, P., Maur, E. *Cit. dílo*; nebo Slepíčka, A. *Venkov a/nebo město, Lidé/sídla/krajina*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1981, 367 s., s. 19.

Struktura českých obcí se vyznačuje vysokou rozmanitostí. Tomu odpovídají odlišná členění obcí do mnoha kategorií podle nejrůznějších kritérií a hledisek.

Obec a sídlo

Nejprve je třeba rozlišovat pojmy obec a sídlo. Obec je základní územně správní jednotka s vymezeným obvodem, která se skládá z jednoho nebo více sídel. Sídlo je základní jednotkou osídlení a jedná se o „každé obydlené místo včetně příslušných ploch, které jsou jeho obyvatelstvem bezprostředně využívány“. Na rozdíl od obce nemá sídlo právní subjektivitu. Z výše uvedeného vyplývá, že obec je vždy zároveň sídlem, zatímco sídlo nemusí být vždy obcí.

Existují dvě základní kategorie sídel, a to sídla venkovská a sídla městská. Venkovská sídla jsou starší vývojovou formou sídel a jsou spojena se zemědělskou funkcí. Vyznačují se charakteristickou zástavbou, malým počtem obyvatel a nízkou hustotou zalidnění. Naopak městská sídla mají nezemědělský charakter a uspokojují ekonomické, sociální a kulturní potřeby vysokého počtu obyvatel. K vymezení venkovských a městských sídel existuje mnoho přístupů a definice jednotlivých autorů se liší.

Velikostně nejmenší sídla jsou vždy venkovského typu. Podle jejich velikosti (podle počtu usedlostí) rozlišujeme tři kategorie: samota, víska a vesnice. Samota je izolované obydlí, které má od ostatních usedlostí velký odstup a celé je obklopeno například polem, lesem či loukou. Víska je pak seskupení 4–5 usedlostí a často se rozrůstá ve vesnici, což je největší ze jmenovaných kategorií, tvoří ji větší počet zemědělských usedlostí.¹

Obec, městys a město

Obec jako jednotka územní samosprávy (v širším pojetí) může nabývat různých úrovní, neboť za předpokladu splnění určitých podmínek může být prohlášena za městys, město, případně statutární město. Zvláštní postavení pak má hlavní město Praha.²

¹ Blíže viz zákon o obcích a Wokoun, R. a kol. *Cit. dílo*, 18, kap. 3.3, s. 24–26.

² Mates, P. Základy veřejné správy. In: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 316 a násl.

Obec v užším pojetí (jakožto nejnižší úroveň) bývá chápána nejčastěji jako obec neměstského (venkovského) charakteru, také jako „ves“ či „vesnice“. Jako taková je typická nízkým počtem obyvatel a nízkou hustotou zalidnění. Také sektorová struktura hospodářství obce je odlišná od města – je zde výraznější zastoupení priméru, naopak je často nedostatečně zastoupen terciér. Liší se také svým vnějším vzhledem (například propojení obytných a hospodářských částí domů). Z pohledu práva však přesná definice této nejnižší úrovně neexistuje. Za obec lze zjednodušeně pokládat obec, která není městysem ani městem.³

Městys (městečko) představuje přechod mezi obcí (v užším pojetí) a městem. Jedná se o historický typ obce, která se od vsi lišila tím, že jí bylo uděleno právo pořádat výroční a dobytčí trhy. Městys musel mít městský charakter a být spádovým centrem pro okolní vesnice. Podle současné právní úpravy je obec městysem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády anebo pokud obec byla oprávněna používat označení městys přede dnem 17. května 1954 a požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Městys může vzniknout také územní změnou – sloučením obce s městysem či rozdělením městyse.⁴

Také pro město v našem platném právu neexistuje konkrétní definice. Zákon o obcích v § 3 stanoví, že obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, je městem, pokud tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Dle § 151 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Město může vzniknout také územní změnou – sloučením obce s městem či rozdělením města.⁵

3.1 Města a jejich zázemí

Městská sídla mají povahu historií formovaného složitého urbanistického a sociálně-ekonomického systému, vytvářeného postupně a dlouhodobě. Jeho formování se řídí jistými pravidly. Pro charakterizování těchto pravidel je nejprve nutno pojem město definovat.

Při definování pojmu město musíme konstatovat, že neexistuje žádná všeobecně platná a univerzální definice města. Město je specifickým typem sídla, které je vývojově mladší, ale dynamičtější z hlediska vývoje jednotlivých funkcí. Základním kritériem, které bývá využíváno pro vymezení termínu město nebo městské sídlo, je statisticko-velikostní kritérium, například velikost populace, hustota zalidnění apod.

³ Zákon o obcích.

⁴ Zákon o obcích.

⁵ Kadeřábková, J. Osídlení a jeho vývoj. In: Wokoun, R. a kol. *Cit. dílo*, s. 18.

Podle mezinárodní definice OSN jsou města taková sídla, kde žije více než 10 000 obyvatel. Vzhledem ke specifice sídelních struktur jednotlivých zemí jsou však respektována i jiná vymezení městských sídel tak, jak jsou definována v národní legislativě. Tak například ve Skandinávii jsou za městská sídla považovány již lokality, které mají 200 a více obyvatel (například Norsko, Island), v České republice sídla s více než 2 000 obyvateli (podobně jako například v Nizozemsku nebo ve Francii, kde je ale podmínkou, že se jedná o souvislou zástavbu se vzdáleností mezi domy menší než 200 metrů), na Slovensku sídla s více než 5 000 obyvateli apod. Minimální počet obyvatel obce nutný pro získání statutu města je v jednotlivých zemích závislý také na hustotě obyvatelstva daného státu a částečně i na jeho rozloze.

Z výše uvedených charakteristik měst vyplývá, že městská sídla jsou sociální organismy, které jsou geograficky vymezené a relativně stabilní. Jsou charakterizována souborem dynamických znaků, které je odlišují od jiných forem sídel. Mezi charakteristické znaky městských společenství patří specifická socioprofesionální struktura obyvatel, odlišnost kulturních vzorců i norem chování oproti venkovským sídlům, větší distance v osobních a příbuzenských vztazích, nižší míra sociální kontroly, větší míra organizace společnosti a další. Tyto znaky městských sídel se obvykle v historické perspektivě mění.

Mezi jinými jsou kritéria vymezování městských sídel následující:

- počet obyvatel,
- relativní velikost sídla,
- hustota obyvatelstva,
- druhy ekonomických, sociálních, kulturních, politických a správních aktivit,
- hustota a kompaktnost výstavby,
- sociální a profesní struktura obyvatel,
- a mnoho dalších znaků.⁷

Specifický charakter města pak definují faktory, jež ve svém komplexu určují, které lidské (obvykle ekonomické) činnosti ve městě převládají. Jedná se také o faktory sociologické, urbanistické, ekonomické, ekologické a další. Z hlediska těchto faktorů pak mluvíme o průmyslovém, kulturním či správním centru, o lázeňském středisku, o univerzitním městě apod.

Městské a venkovské oblasti jsou propojeny vzájemnými ekonomickými, obchodními i sociálními a kulturními kontakty, včetně příbuzenských vazeb. Města

⁶ K vymezení městských typů sídel blíže viz dokument dostupný na adrese: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page>.

⁷ K základním charakteristikám městských sídel blíže viz Kadeřábková, J., Trhlínová, Z., *Městské a venkovské komunity*. In: Kol. autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 43–45.

zajišťují různé typy administrativních, ekonomických, sociálních, kulturních, vzdělávacích a dalších služeb. V tomto rámci hrají městská sídla významnou úlohu nejen pro své obyvatele, ale i obyvatele žijící v jejich zázemí.⁸ Z tohoto hlediska je nezbytné při studiu fungování městských i venkovských sídel studovat síť všech sídel, která vykazují vzájemné vazby. Vztahy venkovských sídel k městu mají různou povahu, například dojíždění do zaměstnání, dojíždění za specializovanými zdravotními zařízeními, za vzdělávacími institucemi, za kulturními aktivitami, obchodem a dalšími službami. Venkovská sídla v zázemí měst jsou naopak pro města důležitá z hlediska produkce zemědělských potravin (v současnosti především v rozvojových zemích). Ukazuje se, že také v naší budoucnosti bude hrát zemědělské zázemí měst větší roli než dosud, což se ukazuje již v současné době – značná obliba farmářských trhů. Naopak venkovská sídla v zázemí měst slouží a jsou využívána obyvateli měst k rekreačním funkcím a mnohdy i k trvalému či přechodnému bydlení.⁹

Vztahy mezi městskými sídly a jejich zázemím mají různou intenzitu. Čím je město rozsáhlejší, tím větší je také jeho zázemí. Velká města mohou být centry rozsáhlých regionů. S růstem vzdálenosti od měst intenzita vztahu klesá. Důležitým faktorem je rovněž kvalita a uspořádání dopravní infrastruktury. Dle intenzity vztahu je možné dělit zázemí měst na několik zón:

- zázemí převážně tíhnoucí k danému městu – tvoří je všechna sídla, pro něž je toto město hlavním centrem nebo hlavním střediskem,
- zázemí volněji spojené s městem – leží zde sídla, která mají stejné nebo intenzivnější vztahy nejen k tomuto městu, ale i k jednomu nebo více dalším střediskům.

Specifickým znakem měst je především rozsah a diverzita jejich funkcí. Pro poznání fungování měst a analýzu specifických funkcí, které jednotlivá městská sídla mají, můžeme tyto funkce členit na městotvorné a městoobslužné.¹⁰ Městotvorné funkce můžeme charakterizovat jako primární, ve městech se produkují produkty a služby, které uspokojují potřeby nejen obyvatel vlastního města, ale i obyvatel mimo území daného města. Tím je vytvářen základ pro růst měst a produkce těchto typů výrobků a služeb se promítá i do vývoje národní ekonomiky (například průmyslová výroba, aktivity spojené s cestovním ruchem a další).

Městotvorné funkce se promítají v tocích zboží a služeb mezi městem a ostatními sídly. Naproti tomu městoobslužné funkce jsou chápány jako doplněk k městotvorným funkcím. Jedná se o produkci takových služeb a produktů, které mají lokální

⁸ Maier, K. *Územní plánování*. 2. vyd. Praha: ČVÚT, 2000.

⁹ Majerová, V. *Český venkov 2001*. ČZÚ, s. 34; nebo Maříková, P., *Venkov v České republice – teoretické vymezení*. In: *Český venkov 2005 – Rozvoj venkovské společnosti*. Praha: ČZÚ, 2005.

¹⁰ Toth, P. *Ekonomika měst a obcí*. Praha: VŠE, 1998.

povahu a které zabezpečují potřeby obyvatel příslušného města (drobná výroba pro místní trh, školy, základní sociální služby apod.).¹¹

Důležitý prvek prostorového uspořádání představují malá a střední města (20 000 až 500 000 obyvatel). Historicky hrála tato města důležitou roli tím, že poskytovala administrativní a další služby okolním oblastem, zejména venkovským, a přispívala k vyváženějšímu prostorovému rozdělování obyvatelstva a ekonomických aktivit. Ekonomický, technický a sociální rozvoj začal působit v období industrializace do určité míry proti nim a jen částečně byl vyvažován rostoucími problémy velkoměst.

V malých a středních městech v uplynulých letech došlo k podstatnému růstu populace, rozvoji místní ekonomiky a zaměstnanosti. Budoucnost a stabilita těchto sídel v evropských zemích je do značné míry závislá na schopnosti místních představitelů a dalších aktérů koordinovat a podporovat aktivní rozvojové politiky prostřednictvím strategického řízení tak, aby dokázala efektivně řešit problémy s delokalizací průmyslu, úbytkem pracovních míst i obyvatel.¹²

Město a městské prostředí nejsou dva totožné termíny, podobně jako u venkovských sídel rozlišujeme mezi městem jako takovým a městským prostředím. Městské prostředí je prostor, kde se soustředí výrobní, vzdělávací, politické i administrativní funkce a socioekonomické i kulturní aktivity. Městský region je pak taková oblast, jež je tvořena městem i okolními sídly, která jsou vzájemně propojena sítí socioekonomických, politických i kulturních vztahů. Podle J. Musila můžeme pod termínem městský region, popř. městská aglomerace, chápat takové území, které zahrnuje jak vlastní město v jeho administrativních hranicích, tak i obce, které mají blízký vztah k danému městu. Tento vztah je určován podle socioekonomické skladby obyvatelstva a podle údajů o dojížděce. Vznik a rozvoj měst a městských oblastí je spojen s procesem urbanizace a jeho jednotlivými fázemi.¹³

V odborné literatuře se můžeme setkat s vymezením několika vývojových cyklů proměny sídelní struktury, které specifikují jednotlivé fáze koncentrace obyvatel do měst a růst měst, stagnace rozvoje velkých městských oblastí ve prospěch rozvoje malých nebo středně velkých měst nebo venkovských sídel a tendence k opětovnému oživení zájmu obyvatel o život ve městech.¹⁴

¹¹ Toth, P. Financování rozvoje měst a obcí. In: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008, s. 284 a násl.

¹² Toušek, V., Kunc, J., Vystoupil, J. a kol. *Ekonomická a sociální geografie*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008, s. 114 a násl.

¹³ Blíže viz např. Musil, J., Horská, P., Maur, E. *Zrod velkoměsta*. 1. vyd. Praha: Paseka. 352 s.; nebo Musil, J. a kol. *Lidé a sídliště*. Praha: Svoboda, 1985, s. 148.

¹⁴ Blíže viz: Hampl, M. Dlouhodobé trendy ve vývoji osídlení. In: Hampl, M. a kol. *Geografie sociální transformace v České republice*. Praha: Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, UK, 1999.

Výzkum vývoje a formování měst představuje mezi odborníky dlouhodobě jedno z nejstudovanějších témat. Procesy urbanizace a jejími jednotlivými fázemi i dopady se zabývá mnoho různých disciplín, a proto i chápání tohoto specifického jevu může být zkoumáno z řady odlišných hledisek. Chceme-li vývoj městských a venkovských sídel pochopit komplexně, musíme vycházet z interdisciplinárních přístupů, které jsou založeny na sblížování jednotlivých vědeckých disciplín, především geografie, sociologie, antropologie, historie i ekonomie.¹⁵

Města se oproti venkovským sídlům stávají atraktivními lokalitami, neboť přinášejí nejen větší nabídku pracovních míst, ale také širší možnosti vzdělávání, výzkumu, finančních, manažerských, obchodních, kulturních a dalších služeb. Jednotlivé subjekty mají možnost využívat také velký rozsah specializovaných sociálních a zdravotních služeb apod. Větší města disponují většími finančními prostředky, které mohou investovat do zvyšování úrovně technické i občanské infrastruktury, rozvoje nabídky kulturních institucí a dalších rozvojových projektů.¹⁶

Zvýšená koncentrace obyvatel ve městech, popř. v městských aglomeracích, však s sebou přináší i celou řadu negativních jevů. I přes růst městských zdrojů a zvyšování produktivity jsou mnohá města vystavena problémům rostoucí chudoby, nerovnosti, snižující se sociální koheze, kriminality a malé efektivity veřejných politik a veřejných institucí. Nedostatečná kapacita technické a sociální infrastruktury, systém dopravy, odpadové hospodářství atd. v období rychlého růstu měst může přinášet další vážné negativní dopady nejen na výslednou produktivitu, ale i na kvalitu městského života.¹⁷

Mezi problémy, se kterými se jednotlivá města v období rychlého tempa urbanizace nejvíce potýkají a které ovlivňují život nejen chudých (nízko příjmových), ale i bohatých obyvatel měst, patří zhoršování životního prostředí ve městech, dopravní přetíženost, sociálně-patologické jevy, nedostatečné vybavení území bytovým fondem, především pro sociální bydlení nebo tzv. startovací byty, zhoršující se zdravotní stav populace a sociální segregace.¹⁸

¹⁵ Blíže viz: Musil, J. *Sociologie města*. Praha: Svoboda, 1969; nebo Musil, J. *Urbanizace v socialistických zemích*. Praha: Svoboda, 1977.

¹⁶ Otázky rozpočtového určení daní jsou v současné době předmětem široké, politické i odborné diskuse. Projekt, který byl realizován na naší katedře, potvrdil obtížnost řešení tohoto problému. Blíže viz Kol. autorů. „Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků“, zadavatelem bylo Ministerstvo financí ČR, výzkum realizován v letech 2008–2009; při kvantitativní analýze byla použita poslední dostupná data tj. příjmy a výdaje obcí v letech 2005–2007.

¹⁷ Naše výzkumy realizované v posledních letech prokázaly, že tyto problémy negativně ovlivňují stabilitu obcí, možnosti podnikatelských aktivit i jejich celkový rozvoj.

¹⁸ Mareš, P. Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení. *Sociologický časopis*, č. 3, 2000.

Řešení jednotlivých problémů spojených s vyšší mírou koncentrace obyvatel do měst závisí na prioritách a koncepcích jak jednotlivých územních samospráv, tak i národních států a nadnárodních institucí. Kromě jiného lze využít při řešení těchto problémů i nové přístupy k plánování měst, které by měly respektovat následující principy:

- plánování měst a navrhování využití městského území v duchu zásad trvale udržitelného rozvoje, začlenění potřeb životního prostředí do plánování, například snaha snižovat vzdálenost, kterou jsou lidé nuceni překonávat při cestě do práce, povzbuzování podnikatelů, aby se usídlovali blíže k obytným oblastem, zajišťování dosažitelnosti dopravního systému a zlepšování energetické účinnosti a soběstačnosti a další;
- integrované řízení dopravy zaměřené na snížení vlivu městského dopravního ruchu a celkového množství spotřebovaného paliva snížením úrovně používání automobilů a podporou efektivnějších způsobů přepravy, vyloučením provozu v určených oblastech, kontrolou parkování a integrací různých způsobů přepravy, účinnými řízeními městských toků, snižováním spotřeby vody, energií, používáním technologií s malým vlivem na prostředí a rozumným čerpáním zdrojů, zvýšením účinnosti používané energie, snížením odpadů a zbytečné spotřeby materiálů a rozšířením recyklace pomocí tříděného sběru.¹⁹

Koncentrace obyvatel do měst, popř. do zázemí měst, není uzavřeným procesem. Z tohoto pohledu můžeme rozeznávat jednotlivé urbanizační fáze, které probíhají s různou intenzitou v různých časových periodách v jednotlivých vyspělých i rozvojových zemích. Mezi tyto fáze patří:

- klasická urbanizace,
- metropolizace (přechod od extenzivní k intenzivní urbanizaci, role jiných forem prostorové mobility a koncentrace aktivit),
- nepřímá urbanizace (rurbanizace),
- suburbanizace,
- desurbanizace,
- reurbanizace (gentrifikace).²⁰

Podle některých autorů se některá města vyspělých států nacházejí v konečné fázi vývoje. Bouřlivý rozvoj měst v období průmyslové revoluce se po druhé světové válce ve vyspělých zemích zpomaloval, byl postupně nahrazován nárůstem městských regionů nebo aglomerací a v současné době nelze pozorovat žádné významnější

¹⁹ Maier, K., Čtyrský, J. *Cit. dílo*, s. 14 a násl.

²⁰ Blíže viz Musil, J., Horská, P., Maur, E. *Zrod velkoměsta*. 1. vyd. Praha: Paseka.

změny spojené s početním růstem městského obyvatelstva vyspělých zemí. Jedním z důvodů je především dosažená vysoká míra urbanizace v těchto zemích a rovněž proměny demografického chování populace.²¹

Proměny sídelní struktury v důsledku urbanizačních procesů jsou v současné době v globálním měřítku charakterizovány rozvojem nových forem sídelních systémů především prostorovým rozšiřováním urbánních území. Tento proces růstu počtu rezidenčních zón, komerčních zón i průmyslu v okrajových částech měst je v odborné literatuře označován jako proces suburbanizace. Suburbanizace je chápána jako proces rozvolňování měst, růst zástavby s nízkou hustotou na okrajových předměstích a mimo katastrální území měst. Je spojena s odchodem bohatších a aktivnějších obyvatel z měst do jejich zázemí. Procesy suburbanizace ohrožují volnou krajinu a ovlivňují také život města, protože degradují principy, na nichž město dosud stálo. Mezi tyto principy patří kromě jiného množství interakcí, dostupnost velkého počtu služeb, motivace k soutěživosti apod. Důsledkem je vylidňování kompaktnějších městských čtvrtí, které následně chátrají.²²

Suburbanizační procesy

Suburbanizační procesy jsou považovány za pokračující fázi vývoje měst. V sub-urbánním zázemí měst dochází k významnému populačnímu růstu a města se tak začínají více rozpínat do venkovské a přírodní krajiny. Rozvoj lidských aktivit v tomto metropolitním zázemí měst je spojen nejen s migrací z území ležících mimo aglomeraci, ale především s migrací z centrálních částí měst. Tato migrace je založena především na dekoncentraci relativně sociálně homogenních skupin obyvatelstva. Do okrajových částí měst se stěhují především střední a vyšší vrstvy obyvatel. Podobně jako urbanizace je i suburbanizace součástí celospolečenských změn spojených s novými vzorci chování, levnějšími pozemky, finančními možnostmi, hypotečními půjčkami a dalšími jevy, které suburbanizační procesy podporují. Negativně ovlivňují centra měst. Mezi základní proměnné faktory v chování obyvatel patří využívání nákupů v komerčních zónách, preference bydlení v rodinných domech v osobním vlastnictví a v oblastech s vyšší kvalitou životního prostředí.

Obdobně jako dochází k ovlivnění krajinného rázu je vlivem suburbanizace poznamenán také architektonický i urbanistický vzhled okolní krajiny suburbanizovaných obcí. Výstavba bazénů a zavlažování zahrad s sebou přináší větší spotřebu vody a energie (například veřejná osvětlení), zemědělská půda je likvidována ve velkém

²¹ Koschin, F. *Kapitoly z ekonomické demografie*. Praha: VŠE, Oeconomica, 2005.

²² Baše, M., Cílek, V. Krajina v době rozpadu města a přeměny venkova. *Veřejná správa*. 2006, č. 19, nebo Majerová, V. a kol. *Aktuální sociologické otázky rozvoje venkova a města*. Kosova Hora: Čs. soc. spol. při ČSAV, 1985. 212 s., s. 86.

(například dúsledkem výstavby městských okruhů). Největší podíl na změnu krajinného rázu má zajisté výstavba účelových budov – zábavních areálů, logistických a nákupních center aj., podél kterých jsou kromě komplexů samotných budována rozlehlá parkoviště a nové komunikace.²³

Suburbanizace je spojena s celou řadou vzájemně se prolínajících jevů. Byly to především nižší ceny pozemků na venkově a vysoké nájemné ve městech i změny životních hodnot, které vyvolaly zájem o bydlení mimo velká města. Při suburbanizaci dochází ke spojení výhod plynoucích z bydlení v rodinných domcích v relativně zdravém prostředí s výhodami plynoucími z poměrně snadné dostupnosti občanské vybavenosti města a škály pracovních příležitostí v něm.

Suburbanizace je spojena také s prudkým rozvojem individuálního motorismu, se změnami v životním stylu a s tím souvisejícími změnami v nárocích na bydlení, se zhoršujícím se životním prostředím v jádrových městech. V neposlední řadě určitou roli sehrálo i to, že bydlení mimo jádrové město se stalo prestižní záležitostí dobře situovaných vrstev.²⁴

V aglomerovaných územích hraje velkou úlohu doprava, která je předpokladem pro realizaci veškerých vazeb mezi jádrovým městem a ostatními sídelními jednotkami. Komunikace musí umožňovat rychlé a bezpečné spojení. Ve stále větší míře by se měla uplatňovat hromadná doprava.

Mezi nejvýznamnější faktory, které ovlivňují suburbanizační procesy, tedy patří:

- změny v technické základně a organizaci průmyslové výroby;
- modernizace výrobních procesů umožňující dosahování těže nebo větší produktivity ekonomiky s menším počtem pracovních sil a v menších podnicích než doposud; tyto podniky nevyžadují lokalizaci ve velkých městech a sídelních aglomeracích;
- klesající podíl velkých závodů v průmyslové výrobě;
- technický pokrok v telekomunikacích, umožňujících bezprostřední řízení decentralizované mimo město lokalizované výroby z městské „centrály“;
- technický pokrok v dopravě umožňující dobré spojení venkovských oblastí mezi sebou a s městy a aglomeracemi;
- růst rezervy pracovních sil na venkově uvolňovaných ze zemědělství, růst podílu potenciálně ekonomicky činných mezi venkovskými ženami;
- přetrvávající nedostatek pozemků a jejich vysoká cena ve městech ve srovnání se zázemím měst a venkovem;

²³ Hnilička, P. *Sídelní kaše. Otázky k subúrbánní výstavě rodinných domků*. 1. vyd. Brno: Era, 2005, 129 s.; blíže viz také Sýkora, L. *Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické dúsledky*. 1. vyd. Praha: Ústav pro ekopolitiku, 2002, s. 191.

²⁴ Musil, J., Horská, P., Maur, E. *Zrod velkoměsta*. 1. vyd. Praha: Paseka. 352 s.

- preference obyvatel pro suburbanizaci a venkovské bydlení díky lepší kvalitě tamějšího životního prostředí, zlepšující se kvalitě infrastruktury a snadnějšímu přístupu k městskému vybavení občanskou dopravní infrastrukturou,
- podpora rodinného bydlení (dotace, úvěry, hypotéky).²⁵

Různé formy suburbanizace i vymezení a obsahové naplnění tohoto pojmu naráží na značnou rozmanitost empirických dat, dokumentujících intenzitu i časový průběh těchto procesů nejen u nás, ale i v dalších zemích. Ze srovnávacích studií z evropských „funkčních městských regionů“, které porovnávají celkový růst počtu obyvatel v regionu jako celku, v jeho městském jádru a v zázemí tohoto jádra, vyplynula čtyři stadia suburbanizačních procesů:

- relativní decentralizace městského regionu – jádro, zázemí i celý region rostou, ale růst zázemí je silnější než růst jádra,
- absolutní decentralizace městského regionu – zázemí a region jako celek rostou, jádro populačně ztrácí,
- celý region populačně ztrácí, přičemž zázemí roste,
- celý region populačně ztrácí a ztrácí i jádro a zázemí.

Proces suburbanizace se začal dynamicky vyvíjet ve Spojených státech amerických ve třicátých letech minulého století a v evropských městech vyspělých zemí v druhé polovině 20. století.²⁶ Jednalo se o do určité míry neřízenou a rychlou přeměnu příměstských zón na rozsáhlá předměstí a na venkovskou krajinu výstavbou nových rezidenčních a komerčních čtvrtí v zázemí měst.²⁷

Přestože je proces suburbanizace v České republice relativně novým fenoménem, některé jeho pozitivní i negativní důsledky jsou již zřejmé. Česká republika by

²⁵ Kadeřábková, J. Urbanizace, suburbanizace a desurbanizace. In: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 61 a násl.; nebo Kotačka, L. Hlavní tendence vývoje osídlení v západní Evropě a jejich implikace pro vývoj osídlení u nás. *Výstavba a architektura*, č. 6, 1993.

²⁶ Suburbanizace je spojená s extrémním rozptylováním sídel do volné krajiny, často ani nepřiléhají ke stávajícím sídlům. Mají velmi nízkou hustotu osídlení. Tento proces je také nazýván „urban sprawl“, své počátky má v USA. V Evropě se tato forma objevuje v menší míře, a to hlavně díky aktivním nástrojům udržitelného rozvoje osídlení, které regulovaly rozmístění obyvatelstva, a také díky kulturní podmíněnosti rozvoje měst. V českých podmínkách se musíme právem obávat toho, že se u nás takováto forma také rozvine. V této souvislosti je třeba se více poučit ze zahraničních zkušeností a těmto možným negativním dopadům předcházet již v začátcích.

²⁷ Slepíčka, A. *Venkov a/nebo město, Lidé/sídla/krajina*. Praha: Svoboda, 1981, s. 19–20; anebo Ryšavý, Z., Kotačka, L. Poznámka k pojmovému vymezení suburbia. *Územní plánování a urbanismus*. XXI, č. 3–4, 1994. Srov. také Kadeřábková, J., Mates, P., Wokoun, R. (eds.) a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Edice Monografie. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 47 a násl.

mohla při řešení doprovodných problémů využít zkušeností řízení tohoto procesu z vyspělých zemí. Cílem řízení těchto procesů by mělo být dosažení vyváženého funkčního využití krajiny i jednotlivých typů sídel tak, aby venkovská krajina, která je do jisté míry kulturním dědictvím českého národa, nezmizela pod skladovými prostory, komerčními zónami a typovými bezvýraznými rodinnými domy.²⁸

Řešení, popř. předcházení negativním dopadům provázejícím procesy urbanizace i suburbanizace, by nemělo být předmětem jednotlivých ad hoc opatření do konkrétních aktuálních problematických oblastí, ale mělo by být založeno na vytváření dlouhodobých koncepcí a strategickém řízení ve vazbě na konkrétní rozvojové potřeby a priority jednotlivých území. Řízení těchto procesů by mělo být především založeno na závazném regionálním i územním plánování a také na sociálně i environmentálně odpovědné investiční politice státu i jednotlivých regionálních a místních orgánů.²⁹

3.1.1 Nepřímá urbanizace

Vedle suburbanizace jsme svědky dalšího procesu, tzv. nepřímé urbanizace. Pojem nepřímá urbanizace se vztahuje k „urbanizaci vesnic“, která je vyvolána zejména technickým pokrokem v zemědělství. Dochází ke změnám v charakteru práce v důsledku zprůmyslnění zemědělské výroby, ke změnám v nárocích na kvalifikaci pracovních sil, ke snižování počtu bezprostředně pracujících v zemědělství, což vyvolává vyjíždku venkovského obyvatelstva za prací do měst. Nepřímá urbanizace se projevuje sbližováním městského a venkovského způsobu života, sbližováním úrovně bydlení i úrovně vybavenosti domácností, změnami ve vzhledu vesnic.

Za hlavní mechanismy nepřímé urbanizace jsou obvykle označovány:

- změny ve struktuře zaměstnanosti venkovského obyvatelstva;
- vyjíždku za prací do měst;
- využívání jednotlivých druhů zařízení občanské vybavenosti typických pro města na venkově;

²⁸ Baše, M., Cílek, V. (2006) Krajina domova v době rozpadu města a přeměny venkova. *Veřejná správa* [online], č. 19, s. 2–12.

²⁹ V souvislosti s procesem suburbanizace rozrůstající se rezidenční i komerční zástavby zásadním způsobem narušují krajinný ráz, vznikají problémy ekonomického charakteru, řeší se otázka vlastnictví komunikací aj. Je třeba více využívat účinné nástroje, které umožní tyto situace regulovat. Jedním z nich je např. územní plánování. Jedná se o nejúčinnější prostředek, jehož správným využíváním lze dosáhnout souladu mezi veřejnými zájmy reprezentovanými obcemi a zájmy soukromými, které reprezentují jednotlivé developerské společnosti. Dalším nástrojem může být i regulační plán, který také napomáhá k prosazování stanovených cílů. V individuálních případech lze využít i různých jiných zákonných opatření, jako jsou např. stavební uzávěra či asanace území.

- působení hromadných sdělovacích prostředků;
- rekreace městského obyvatelstva na venkově;
- změna životních hodnot a postojů.

Na druhé straně venkovské osídlení ovlivňuje osídlení městské. V tomto případě hovoříme o tzv. ruralizaci měst, o přenášení určitých vesnických prvků do měst. Jedná se zejména o snahu po větším sepětí člověka s přírodou v městském prostředí. Nové životní styly vytváří odlišné preference v bydlení a ty se také odrážejí a budou odrážet v nových přístupech lidí k tomu, kde budou chtít bydlet. Stárnutí obyvatel a vysoké náklady v České republice vytváří nové podmínky a rozhodování pro mnoho obyvatel měst bydlet mimo jeho území, proto se domníváme, že tendence tzv. nepřímé urbanizace budou vzrůstat.

3.2 Venkov a venkovské obce

Vesnice a venkovský prostor byly v minulosti spojovány s pojmem zemědělství. **Zemědělská výroba determinovala sociální postavení obyvatel**, určovala způsob života, hierarchii hodnot, chování, normy a další jevy sociálního i kulturního charakteru. V průběhu druhé poloviny 19. století došlo k významným změnám venkovského prostředí v důsledku industrializačních a urbanizačních procesů. Vývoj a přeměna českého venkova neprobíhaly územně a časově rovnoměrně. Regionální rozdíly je možné zaznamenat, jak v rámci jednotlivých regionů a lokalit ve vnitrozemí, tak i v pohraničí země. Mezi faktory, které vývoj našeho venkova ovlivňovaly, patří zejména prostorové a geografické podmínky, historický vývoj sídelních struktur, urbanizační i industrializační procesy, které probíhaly v návaznosti na změny v technologii zemědělské výroby, a další.³⁰

Přeměna venkova úzce souvisí také s podobou i zachováním dosavadní **sídelní struktury**. Vznikají problémy, jak řešit budoucnost českého venkova při garantování základních životních podmínek jejich obyvatel. Otázky stability a uchování venkovského prostoru se v současné době dostávají do popředí odborného, společenského i politického zájmu. Většina odborných prací a studií, které se věnují venkovské problematice a možnostem rozvoje venkova, je stále ještě zpracovávána v souvislosti s proměnou zemědělské výroby, menší pozornost je dosud věnována možnostem jejich další existence a rozvojovým aktivitám zaměřeným na širší spektrum rozvojových aktivit.³¹

³⁰ Blíže viz Kadeřábková, J. a kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 15 a násl.

³¹ Perlín, R. *Venkov, typologie venkovského prostoru*. Praha: PŘ FUK, 2008, s. 16 a násl.

Vymezení hranic venkova je obtížné z hlediska nejednotnosti kritérií, resp. ukazatelů, které jsou jednotlivými odbornými přístupy využívány pro samotné vymezení pojmu venkov. Definování hranic venkovského prostoru je rovněž ovlivněno současnými urbanizačními a suburbanizačními tendencemi, které rozdíly mezi městem a venkovem do určité míry stírají.³²

Venkovské regiony můžeme vymezovat subjektivně, výchozími definičními kritérii jsou v tomto případě dojmy lidí, nebo objektivně, s využitím kvalitativních nebo kvantitativních přístupů. U kvalitativních přístupů jsou kritéria víceméně přesně specifikována, ale lze je špatně kvantifikovat, jako například architektonický vzhled, struktura osídlení, historický a kulturní vývoj apod. Patří sem i kritéria sociální, která jsou mnohdy na pomezí vymezení objektivního a subjektivního. Objektivní kvantitativní vymezení má kritéria přesně definována, jsou měřitelná a jejich ověřování je snadné (statistické údaje o počtu obyvatel, hustotě zástavby na metr čtvereční, o populačním vývoji, o kvalifikační struktuře obyvatel a další měřitelná data).

Venkovské oblasti je možno rozdělit do čtyř skupin:

- **venkovské oblasti ležící v blízkosti vysoce urbanizovaných oblastí**

Tyto oblasti leží na okrajích velkých aglomerací, jejich napojení na městská sídla a rozvojové možnosti jsou do značné míry ovlivněny vzdáleností a rozsahem dopravní obslužnosti v území. Jejich rozvoj je často spojen s bytovým, průmyslovým, obchodním i rekreačním rozrůstáním města. Zvyšování kvality života v těchto oblastech je ovlivněno efektivním využitím nástrojů prostorového plánování, včetně kontroly využívání území, ochrany krajiny, a rozvíjením dopravní, technické i občanské infrastruktury.

- **venkovské oblasti využívané pro cestovní ruch**

Jedná se o venkovská sídla, která jsou atraktivní pro volný čas a turistiku z hlediska zachovalého přírodního i kulturního dědictví. Nezbytnou podmínkou pro využití těchto sídel pro rozvojové aktivity vázané na rekreaci a cestovní ruch je dostatečná vybavenost ubytovacími a stravovacími zařízeními i dobrá dopravní dostupnost. Rozvoj cestovního ruchu je zpravidla vázán na zemědělské hospodářství a specifickou lokální kulturu. V souladu s principy udržitelnosti by rozvoj cestovního ruchu a rekreace měl respektovat zásady ochrany krajiny a přírodního bohatství.

- **převážně zemědělské oblasti**

V těchto typech venkovských sídel převažuje v ekonomické struktuře zemědělství, ekonomika sídel je málo nebo není vůbec diverzifikována. Do těchto typů

³² Andrlé, A., Hladík, J. Průzkum venkovského osídlení a bydlení. Část I. a II. *Veřejná správa*. XIII, č. 47 a 48, 2002, nebo Toušek, V., Kunc, J., Vystoupil, J. a kol. *Ekonomická a sociální geografie*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008.

venkovských oblastí mohou spadat jak oblasti, v nichž je zemědělství vysoce produktivní a je spojeno s výkonným zpracovatelským a trhovým sektorem, tak i oblasti, kde je zemědělství málo produktivní a nenabízí přímo ani nepřímo pracovní příležitosti.

■ **obtížně dostupné venkovské oblasti**

Tyto venkovské oblasti se nacházejí v přírodně a geograficky izolovaných prostorech, převážně v podhorských a horských územích, popř. na malých ostrovech. V ekonomické struktuře převažuje lesnictví a zemědělství. Mnohé z těchto oblastí jsou ohrožovány odchodem obyvatel a vylidňováním. Zvyšování kvality života v těchto typech venkovských sídel je do značné míry závislé na rozvoji služeb a podpoře investic do takových rozvojových projektů, které budou založeny na využití komparativních výhod těchto sídel pro další aktivity, například turistický ruch, diverzifikace a modernizace zemědělské výroby, tradiční řemesla. Rozvojový potenciál těchto sídel je rovněž závislý na schopnosti napojit se na dopravní infrastrukturu a síť.³³

Nicméně venkovská sídla nejsou terminologicky v odborné literatuře jednoznačně vymezena, chápání pojmu venkov a venkovská sídla záleží na účelech, pro které venkov vymezujeme. Venkov můžeme vymezit z ekonomického hlediska jako řídko osídlený prostor, kde je převážná část ekonomiky vázána na zemědělství, nebo z demografického hlediska jako sídla s malým počtem a hustotou obyvatel na kilometr čtvereční, popř. z urbanistického hlediska jako sídla se specifickým typem zástavby.³⁴

Sociální, sociologické i přírodovědecké disciplíny vymezují venkov jako sídlo, kde obyvatelé žijí jiným způsobem života než obyvatelé ve městech z hlediska sociálních vztahů, rodinných vazeb, sousedství i sociální kontroly. Podle velkého sociologického slovníku je venkov definován jako „*obydlený prostor mimo městské lokality tradičně charakterizovaný orientací na zemědělství a menší hustotou obyvatel, ale i jiným způsobem života, většinou propojeným s přírodou, a také s jinou sociální strukturou ve srovnání s městem*“.³⁵ Regionální vědy vymezují venkovská sídla komplexně, tj. využívají poznatků všech výše zmíněných vědních oborů.³⁶

³³ Toušek, V., Kunc, J., Vystoupil, J. a kol. *Ekonomická a sociální geografie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2008.

³⁴ Slepíčka, A. *Venkov a/nebo město, Lidé /sídla/krajina*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1981. 367 s. Toušek, V., Kunc, J., Vystoupil, J. a kol. *Ekonomická a sociální geografie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2008. ISBN 978-80-7380-114-4. Blíže viz také Blažek, B. *Problémy a výhledy českého venkova*. 1. vyd. Praha: Škola obnovy venkova a nadace EcoTerra, 1997. 84 s., s. 43.

³⁵ Blíže viz *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996, s. 1380.

³⁶ *Cit dílo*, s. 1380 a násl.

Podoba a charakter venkovských sídel je ovlivněna mnoha faktory, mezi jinými se jedná zejména o charakter přírodního prostředí, dostupnost stavebního materiálu, sociální a ekonomické potřeby, kulturní tradice i politický systém. Vliv těchto faktorů, které spolupůsobily v dlouhém časovém horizontu, a závislost venkovských sídel na vnějším přírodním prostředí daly vzniknout specifické urbanistické i architektonické podobě sídel, která je v mnoha regionech nedílnou součástí národního, popř. regionálního kulturního dědictví.³⁷

Z územního hlediska můžeme rozlišovat venkovský prostor, venkovský region a venkovské sídlo. Venkovským prostorem se obvykle označuje venkovské sídlo a krajina v jeho okolí. Stejně tak to může být označení pro celé území mimo plochy měst. Venkovský prostor lze rovněž vymezit „jako periferní území, které vytváří zázemí městům, na kterých je ekonomicky i administrativně závislé“. Venkov zabezpečuje zemědělskou produkci, vybrané typy služeb a zázemí pro volný čas a rekreaci³⁸.

Pojem venkovský region je užíván ve statistikách. Nejběžněji používaná metoda v Evropské unii hodnotí regiony podle podílu obyvatelstva žijícího ve venkovských obcích, které jsou pro tyto účely vymezeny danou maximální hustotou obyvatel. Venkovské sídlo, tedy jednoduše vesnice, je označení pro sídelní jednotku ve venkovském prostoru. Z historického hlediska je to typické seskupení obytných a hospodářských stavení plnících různé funkce, mezi nimiž převládá zemědělská.³⁹

Z hlediska ekonomického a sociálně demografického složení většiny našich venkovských sídel je dojízdka za prací, za službami, za vzděláním významným charakteristickým rysem utvářejícím život českého venkova. Tyto faktory jsou také významnými činiteli, které se promítají do participace občanů na veřejném životě, na podnikatelských aktivitách, v péči o kulturní a přírodní dědictví, o životní prostředí a další oblasti jejich každodenního života. V případě, že mají obyvatelé možnosti získat zaměstnání v blízkém okolí a mají dostatek volného času, mohou se více podílet na veřejném životě svých sídel.⁴⁰

Na aktivitách občanů ve venkovských obcích má silný vliv jejich sociální prostředí a kvalita života jejich komunit, které charakterizují časté kontakty i široký rozsah sociálních vazeb. Ty patří mezi významné činitele integrace různých sociálních skupin v rámci komunity, což se projevuje ve větší šanci realizovat společné akce,

³⁷ Schmeidler, K. a kol. *Sociologie v architektonické a urbanistické tvorbě CEU*. Brno, 1997, s. 200 a násl.

³⁸ *Cit dílo*.

³⁹ Majerová, V., Kostecký, T., Sýkora, L. a kol. *Sociální kapitál a rozvoj regionu*. Grada, 2011, s. 19 a násl.

⁴⁰ Výsledky výzkumů realizovaných J. Kadeřábkovou a Z. Khendriche Trhlínovou v různých regionech, městech i ve venkovských obcích pro jednotlivé projekty Katedry regionálních studií (např. Kladensko, Broumovsko, Chebsko, Domažlicko, Kutnohorsko a další oblasti ČR).

které vstupují do historie komunity a potvrzují její integritu⁴¹. Pozitivně se projevují ve vzájemné výpomoci, komunikaci, společných aktivitách, informovanosti o dění v obci. Hodnoty a hodnotové postoje mají v takovýchto komunitách jasnější obrysy a jejich dodržování je přísně determinováno velmi silnou sociální kontrolou.⁴²

Sociální prostředí venkovských obcí je samotnými občany charakterizováno jako místo, kde dochází k intenzivnějším sociálním kontaktům a kde je větší sociální kontrola a ochota jednotlivců podílet se na aktivitách obce, které mají často ryze pragmatický charakter. Oproti tomu hodnocení městského způsobu života a prostoru je u venkovského obyvatelstva spojeno s názory, že sociální kontakty ve městě jsou povrchnější a sociální kontrola je malá nebo žádná. V tomto smyslu naprostá většina obyvatel zkoumaných venkovských sídel spojovala výhody žít ve vesnickém prostředí vždy s výhodami silnějších sociálních kontaktů a větší schopnosti domluvit se na společných akcích.⁴³

Vztah obyvatel k obci je významným ukazatelem také pro zástupce samospráv, neboť ukazuje, že samosprávy mohou počítat s aktivním podílem a participací obyvatel na rozvojových aktivitách, kulturním a společenském životě lokalit i politické stabilitě atd. Vzájemná komunikace v těchto oblastech života ovlivňuje postoje i spokojenost obyvatel s prací i vedením samospráv. Tím, že se občané zajímají o dění ve svých obcích, lze předpokládat také jejich aktivní účast na jejich rozvoji i snahu a zájem podílet se na podnikatelských aktivitách, které podporují rozvoj lokalit. Pozitivní přístup občanů k dění v obcích odráží jejich spokojenost s podmínkami a způsobem života, což se promítá do tendencí a možností rozvoje mnoha venkovských obcí.

V tomto smyslu jsme se v našich empirických výzkumech setkávali také se skutečností, že ve zkoumaných lokalitách existovala určitá pasivita obyvatel (například na Jihlavsku, na Křivoklátsku i v pohraničních regionech a jinde).⁴⁴ Potvrzovala se tendence, že občané očekávají spíše impulsy od samospráv nebo lokálních

⁴¹ Např. Majerová, V. *Český venkov 2001 Instituce*. Část I. 1. vyd. Praha: Česká zemědělská univerzita, 2001. 210 + 140 s.

⁴² Zich, F. a kol. *Sociální potenciál regionů. Soubor studií*. Praha: VŠFS, 2006, s. 21 a násl.

⁴³ Výsledky našich výzkumů v městských typech sídel však ukázaly, že také v určitých částech měst, např. v ulicích s řadovými domky nebo ve staré zástavbě s malou výměnou obyvatel, na sídlišťích apod., mají občané obdobné názory. Blíže viz Kadeřábková, J., Trhlínová, Z. *Participace občanů na ochraně a využívání kulturního dědictví na českém venkově*. Praha: ČZU, 2006, s. 381–389.

⁴⁴ Z pohledu diferenciací venkovských obcí ve vnitrozemí a v pohraničí ČR byla mnohdy překvapivá shoda odpovědí v obou typech regionů. Především obyvatelé pohraničních obcí, jejichž předci sem přišli krátce po druhé světové válce a setrvali, měli shodné názory v mnoha otázkách týkajících se kulturního a přírodního dědictví jako obyvatelé venkovských obcí ve vnitrozemí (blíže viz Kol. autorů. *Euroregiony, státní správa a samospráva*. Praha: Ústav geoniky AV ČR, 2005.).

neformálních „aktérů“, než aby impulsy vycházely od samotných občanů. Úloha lokálních formálních aktérů je často spojována více s jejich angažovaností v politických stranách, proto nejsou vždy pokládány za „jedinečné lídry“ nových a nevyzkoušených aktivit v obci. Za lokální aktéry, kteří mají vliv na chování komunity, byli považováni většinou ti občané, kteří se zasloužili o aktivní život obce, dokázali prosazovat rozvojové aktivity v různých oblastech života obcí a kteří se sami podíleli na změnách v obcích.⁴⁵

3.2.1 Specifika venkovských sídel v ČR

Pro vymezení, která sídla jsou venkovská a která městská, používá v současné době Český statistický úřad statut obcí jako kritérium jejich klasifikace. Zároveň jsou za venkovská sídla považovány takové obce, které mají méně než 2 000 obyvatel.⁴⁶

V současné době se český venkov z hlediska jeho charakteristik na první pohled příliš neliší od venkovského prostoru v jiných oblastech střední Evropy. Venkov byl kontinuálně formován od středověku až do současnosti a postupně se přeměňoval od původní dominantní zemědělské funkce k současné mnohem větší variabilitě funkcí.⁴⁷

Jedním z významných problémů venkovských sídel v industrializačním a především postindustrializačním období byl fenomén výrazného poklesu populace. Vylidňování venkova bylo problémem de facto všech vyspělých zemí. Úbytek populace byl nejvýraznější v odlehlých venkovských oblastech, kde byl provázen exodem mladých lidí do velkých měst za studiem a za prací, stárnutím populace a významné destabilizace venkovského prostoru.

V poválečném období se v souvislosti s růstem životního standardu obyvatel nejen ve městech, ale i na venkově začíná zpomalovat proces vylidňování venkova a naopak začínají probíhat procesy opačné, které byly spojené s odchodem obyvatel do některých venkovských oblastí. V současnosti existují významné rozdíly mezi vývojem venkovských oblastí v geograficky odlehlých regionech, které stále ztrácejí obyvatelstvo, a mezi venkovskými oblastmi poblíž velkých měst s přitažlivým okolím nebo vzkvétajícím zemědělským sektorem. Problém destabilizace venkovských obcí se v současné době týká především periferních venkovských regionů. Naopak ve venkovských obcích v blízkosti velkých měst dochází v posledních desetiletích

⁴⁵ Illner, M. České regiony na prahu evropské integrace. In: *Současná česká společnost. Sociologické studie*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2002, s. 289–306.

⁴⁶ Maříková, P. Venkov v České republice – teoretické vymezení. In: *Český venkov 2005 – Rozvoj venkovské společnosti*. Praha: PEF, ČZU 2005, s. 28.

⁴⁷ Majerová, V. a kol. *Český venkov 2005 – Rozvoj venkovské společnosti*. Praha: PEF, ČZU 2005, s. 44.

v České republice k významnému růstu obyvatel, kteří přicházejí z měst do venkovských sídel za kvalitnějším bydlením a životním standardem.⁴⁸

Malá hustota zalidnění a zachovalé přírodní prostředí, které tyto venkovské oblasti mají, se stává komparativní výhodou pro rozvoj nových aktivit spojených se sociálními změnami a změnami životního stylu: například ekoturistika, aktivity volného času, péče o zdraví a chalupářství. Prodlužování pravděpodobné délky života, zlepšování důchodových podmínek a zhoršování kvality života ve velkých městech podporují migraci do venkovských oblastí a návrat důchodců – pokud zde budou mít zajištěny odpovídající služby.

Z hlediska hodnocení rozvojového potenciálu venkovských sídel je tedy třeba rozlišovat mezi oblastmi, kde obyvatelstvo stále ubývá, a oblastmi, kde se počet obyvatel stabilizoval, nebo se dokonce zvětšuje v důsledku příchodu „nových venkovů“ z městských oblastí (proces suburbanizace a exurbanizace). Významnou roli v ekonomickém rozvoji venkovských oblastí by měla hrát malá a středně velká města jako střediska ekonomické aktivity, kde je nicméně potřeba zvýšit jejich vybavení, především pokud jde o zdravotní péči, vzdělávání, kulturní aktivity, veřejnou dopravu, tzn. i sociální a technickou infrastrukturu atd. Vzhledem k velkým nákladům může mít v rozvoji těchto obcí rozhodující vliv veřejná podpora a spolupráce mezi místními institucemi. Například mezi soukromým a veřejným sektorem nebo v rámci tzv. mikroregionů.⁴⁹

Rozvoj venkovských sídel je v současné době podporován různými nástroji a opatřeními jak z národních fondů, tak i z evropských zdrojů. Vedle dotačních titulů Ministerstva zemědělství ČR, které se zaměřuje na komplexní rozvoj venkova, sehrály v rozvoji venkova důležitou roli i programy obnovy venkova jednotlivých krajů, které navázaly na Program obnovy venkova zajišťovaný v posledních letech MMR ČR (jako součást regionální politiky státu). Dotační tituly poskytnuté z těchto programů byly zaměřeny na komplexní rozvoj venkovských oblastí. Jednalo se například o vzdělávací projekty, realizaci společných seminářů a konferencí, opravy a investice do místní infrastruktury (chodníky, opravy střech, opravy domů, obecních úřadů, kulturních památek, hasičských zbrojnic apod.), vytváření strategických koncepčních dokumentů, vytváření multifunkčních center a další projekty.

⁴⁸ Majerová, V. a kol. *Aktuální sociologické otázky rozvoje venkova a města*. Kosova Hora: Čs. soc. spol. při ČSAV, 1985. 212 s., s. 86.

⁴⁹ Fišer, P., Labounková, V., Půček, M. *Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů*. 1. vyd. Brno: Ústav územního rozvoje, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2009. 47 s.

Významným faktorem pro řízení venkovských obcí je síla sociálních vazeb v obci, neboť sociální struktura v těchto komunitách je přehlednější, s větší sociální kontrolou, častějšími sociálními kontakty a mnohdy intenzivnějším prožíváním každodenního společného života.

Rozdíly, které byly zřejmé také z pohledu sociálních a sociologických výzkumů, můžeme postihnout mezi malými a velkými obcemi.⁵⁰ Zatímco ve velké obci jsou vazby mezi starostou a občany spíše slabé, v případě malých obcí i měst se jedná o často velmi intenzivní a silné vazby, které mohou být pro starostu a jeho činnost jak přínosem, tak často také komplikací. Tyto vazby mohou nabývat několika podob – jednak samotný kontakt starosty s občany, jednak osobní vztahy mezi starostou a občany, příbuzenské vazby atd.⁵¹

Sociokulturní prostředí obcí je fenomén, který je možné charakterizovat pouze na základě komplexně pojatých informací, aby nedošlo k jednostrannému hodnocení. Pro řízení ekonomických procesů, sociální a kulturní oblasti života sídla nebo regionu je komplexní pohled základem pro úspěšnou řídicí praxi.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že starostové malých obcí na rozdíl od starostů velkých obcí jsou v denním kontaktu s občany, a to jak formálně (na obecním úřadě), tak neformálně (na ulici, v hospodě apod.). Znájí tak lépe aktuální problémy a dění v obci, mají informace „z první ruky“. Na druhou stranu může být tento intenzivní kontakt pro starostu malé obce velmi náročný, neboť málo občanů rozlišuje úřední hodiny a osobní volno starosty či víkendy. Starosta malé obce je v permanenci 24 hodin denně, sedm dní v týdnu.⁵²

Komunikace s občany patří mezi významné strategie, které přispívají k realizaci reformy a modernizaci veřejné správy. Komunikace s občany neznamena pouze poskytování informací o činnosti samospráv, o záměrech a jednotlivých aktivitách v oblasti ekonomické, sociální, vzdělanostní i kulturní. Tato komunikační strategie by měla odrážet také reakci lokálních i regionálních samospráv na konkrétní potřeby a požadavky jednotlivých skupin občanů obcí nebo celého regionu.

Z našeho pohledu bylo významné také zjištění, že jedním z významných zdrojů pro získávání informací občanů zkoumaných obcí je existence fungujících míst pro vzájemná setkávání, mezi něž patří **bývalé kulturní domy, sokolovny, sportoviště a také hospody**. Tento typ informovanosti převažoval spíše v obcích se silnou a integrovanou lokální společností.

⁵⁰ Také výzkumy realizované ZČU nebo Sociologickým ústavem AVČR i dalšími výzkumnými institucemi potvrzují, že existují rozdíly v samosprávném vedení malých nebo velkých obcí.

⁵¹ Tyto skutečnosti potvrzovaly také výsledky vlastních výzkumů.

⁵² Kadeřábková, J., Jetmar, M. *Selected Issues of the Development of small Municipalities in the Czech republic, Financing of Municipalities*. *European Countryside* [online], r. 2, 2010, s. 102–117.

Naše výsledky výzkumů také prokázaly, že v obcích, kde neměli možnosti pořádát společenské nebo kulturní akce v odpovídajících prostorách, byl sociální život touto situací značně omezen. Občany byl tento stav kritizován a společenský život v obci byl závislý na individuálních akcích v rámci rodiny, v příbuzenských nebo v přátelských skupinách. Nedostatek prostoru pro setkávání představoval významnou bariéru sociálních kontaktů i sociální integrace i schopnosti realizovat aktivity spojené s rozvojem života v obci.⁵³

Jedním z významných faktorů hodnocení spokojenosti občanů se životem ve zkoumaných obcích byla úroveň společenského i kulturního života a v neposlední řadě také možnosti sportovního vyžití. Jedná se o hodnoty, které lze využít pro rozvoj cestovního ruchu i turismu a jejichž rozvoj byl občany velmi pozitivně hodnocen. Ve většině obcí byli respondenti spíše nespokojeni s možnostmi a nabídkou společenských, kulturních i dalších volnočasových aktivit. V obcích, kde chybí vhodné prostory pro pořádání společenských a kulturních anebo sportovních akcí, byla nespokojenost občanů ještě průkaznější. Z jejich odpovědí bylo také patrné, že si uvědomují význam těchto aktivit pro integraci obce a kvalitu života komunity.

V rozvoji venkovských sídel vždy sehrávala a sehrává významnou **úlohu místní škola**, která je významným vzdělávacím a kulturním místem. Pro sociální život obce je a měla by být škola důležitým centrem integrace obcí. Venkovské školy se podílejí na rozvoji společenského a kulturního života v obcích a jsou významným komunikačním centrem.⁵⁴ Prostřednictvím různých aktivit, na kterých se venkovské školy podílejí, dochází k posilování lokální identity a spoluvytváření nových občanských postojů a hierarchie hodnot.

Zachování venkovských škol hraje významnou úlohu v šíření vzdělanosti, v rozvoji místních tradic i vytváření jedinečného vztahu k místnímu kulturnímu dědictví, což mělo a má zásadní význam pro rozvoj venkovských obcí.

Obdobně významnou roli hrají také knihovny, které jsou centrem vzdělávacích i osvětových akcí a jsou také neodmyslitelným prostorem pro setkávání různých generací i sociálních skupin. Mají v českém prostoru dlouhou historii a měly by být nejen zachovány, ale také ze strany veřejné správy posilovány. Tato

⁵³ Blíže viz Kadeřábková, J., Trhlínová, Z. *Participace občanů na ochraně a využívání kulturního dědictví na českém venkově*. Praha: ČZU, 2006, s. 381–389. Tato studie obsahuje rozsáhlý výzkum vztahu občanů ke kulturnímu dědictví, který byl podporován nadací OSF Praha.

⁵⁴ Význam škol pro rozvoj obcí potvrzovali všichni respondenti, které jsme oslovili v rámci výzkumu pro RUD kol. autorů. Závěrečná zpráva z výzkumného úkolu. Kol. autorů. *Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků* [online]. Praha: Ministerstvo financí, 2009–2010.

kommunikační centra setkávání sehrávají důležitou roli pro současný a budoucí vývoj obcí.⁵⁵

Nové impulsy z hlediska rozvoje společenského a kulturního života přinášejí do života **obcí i chalupáři a chataři**. Jedná se o specifické skupiny, které nebývají vždy jednoznačně původními komunitami obcí přijímány. Je však skutečností, že tyto skupiny se v mnoha oblastech podílejí na zachování urbanistické i architektonické tvárnosti obcí, i když jejich zásahy nebývají ve všech případech pozitivně hodnoceny. Chataři i chalupáři bývají v mnoha případech rovněž iniciátory místních tradic a podílejí se na rozvoji společenských a kulturních aktivit obcí.⁵⁶

Jedinečným místem pro setkávání obyvatel českých obcí je hospoda, která hraje důležitou roli ve zprostředkovávání informací, je to místo, kde se při významných akcích obce vytvářejí jejich „ideje“ a stanovují jejich hlavní aktéři. Je také místem „politických debat“ i kritiky sportovních aktivit v lokalitě. Hodnotí se společenská i politická situace v celé ČR. V některých lokalitách je to místo pro mužskou část populace sídel, i když se v současnosti tato situace mění. Tam, kde byly „zprivatizovány“ kulturní domy anebo sokolovny, zůstaly hospody jediným místem, kde se mohou odehrávat společenské nebo kulturní akce obcí.⁵⁷

Významné bylo zjištění, že stále ještě nebyla v povědomí obyvatel zkoumaných lokalit a regionů dostatečně zřejmá souvislost mezi rozvojovým potenciálem obcí i regionů a **existencí kulturních památek**. Ve zkoumaných lokalitách i regionech bylo zpracováno jen málo kvalitních projektů, které by využívaly kulturní památky i kulturní aktivity obyvatel a služeb spojených s jejich využíváním pro rozvojové koncepty lokalit.⁵⁸

O vztahu obyvatel ke svým obcím vypovídaly výsledky našeho empirického šetření, které katedra a autorka realizovaly v různých obcích a regionech ČR. Značnou vypovídací hodnotu měly názory občanů na obnovu a způsoby využívání kulturních památek nebo významných objektů spojených s historií obce a regionu.⁵⁹ Z odpovědí respondentů byl patrný intenzivní vztah k těmto objektům, který nebyl příliš modifikován sociálním nebo vzdělanostním postavením respondentů, ale především

⁵⁵ Problematika venkovských škol je v současné době předmětem široké diskuse. Na podkladě vlastních výzkumů můžeme konstatovat, že mají v malých městech i venkovských obcích zásadní význam pro jejich zachování i rozvoj.

⁵⁶ Srov. Fialová, D., Vágner, J. Struktura, typologie, současnost a perspektivy druhého bydlení v Česku. *Geografie*, roč. 110, č. 5, 2005, s. 73–81.

⁵⁷ Blíže viz Haukanes, H. *Velká dramata – obyčejné životy*. Praha: SLON, 2004, s. 90 a násl.

⁵⁸ Blíže viz Patočka, J., Heřmanová, E. *Lokální a regionální kultura v České republice. Kulturní prostor, kulturní politika a kulturní dědictví*. Praha: ASPI, 2008, s. 66 a násl.

⁵⁹ Blíže viz Kadeřábková, J., Khendriche Trhlinová, Z. Využití metod strategického řízení na úrovni obcí, měst a krajů v teorii a praxi. In: Ježek, J. a kol. *Budování konkurenceschopnosti měst a regionů v teorii a praxi*.

dobou narození nebo bydlení v lokalitě anebo v blízkém okolí, návštěvou místních škol, vytvářením silných kontaktů mezi vrstevníky od dětství, což se projevovalo také v ochotě podílet se v mnohem větší míře na rozhodovacích procesech o budoucnosti obce. Respondenti v našich výzkumech potvrzovali svůj silný vztah ke svým lokalitám a také se pozitivně vyjadřovali k rozhodnutím samospráv udržovat, rekonstruovat a využívat památky a historické stavby pro potřeby rozvoje obcí. Mnozí také souhlasili s finanční podporou ze strany samospráv a sami uvažovali o finanční i časové pomoci při aktivitách, které by přispěly k zachování kulturního i přírodního dědictví jejich obcí.⁶⁰

Přesto naše výsledky výzkumu ukázaly, že se v jednotlivých obcích postoje občanů nepatrně lišily a nebyly vždy závislé na socioprofesi nebo vzdělanostní struktuře. Rozhodnutí podílet se na rozvojových aktivitách obce nebo na obnově i zachování památek bylo závislé na mnoha faktorech, jak bylo výše uvedeno, také na schopnostech představitelů obcí získat občany pro rozvojové aktivity. Mnozí občané z námi zkoumaných obcí si jen velmi málo uvědomovali to, že mohou sami přispět různými aktivitami k rozvoji své obce nebo regionu. Výsledky výzkumů naznačovaly, že změna myšlení a postojů má dlouhodobější charakter a bude třeba mnohem více než dosud přistoupit k odbornému poradenství i profesionalizaci veřejné správy, která by na různých úrovních byla schopna podpořit také aktivity samotných občanů, které by přispěly k rozvoji i stabilitě venkovského prostoru.

3.2.2 Vztah města a venkova

V souvislosti s přípravami strategických, projektových a dalších dokumentů ze strany státu i územních samospráv bude třeba věnovat větší pozornost vztahu měst a venkova. Ukazuje se, že větší spolupráce měst i obcí přináší mnohé výhody pro rozvoj obou typů sídel. Posílení tohoto vztahu je také zakotveno v Územní agendě EU a v různých dokumentech ČR, které berou v úvahu implementaci této agendy v českých podmínkách. Z těchto aspektů bude nezbytné zaměřit větší pozornost v národních a regionálních politikách územního rozvoje na problematiku těchto vazeb. Tento přístup by měl přispět ke komplexnějšímu využívání regionálního potenciálu a územního kapitálu v prostorových vazbách.

Ukazuje se, že při uplatňování oboustranně výhodných partnerských vztahů mezi městem a venkovem je účinné zaměřit se na propojování rozvojové aktivity a potenciálu měst a venkova tak, aby docházelo k podpoře reálných rozvojových aktivit, které odpovídají daným možnostem *území*.

⁶⁰ Kadeřábková, J. Komunikační strategie územní samosprávy v regionálním rozvoji. In: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2006, s. 298–310.

Ukazuje se také, že je nutné vazby měst a venkova sledovat v závislosti na specifické sídelní struktuře České republiky a zohledňovat i její sídelní hierarchii. Vzhledem k pokračující koncentraci pracovních příležitostí a služeb do hierarchicky významnějších středisek (zejména obcí s rozšířenou působností, příp. obcí s pověřeným obecním úřadem) nabývají vztahy měst a venkova v ČR na významu a lze předpokládat, že tato situace se bude prohlubovat. Z tohoto pohledu je nezbytné zaměřit se na studium reálných vazeb v území a na spádovost center vyplývající z jejich socioekonomického významu v území. Při výzkumu a hodnocení vazeb mezi městem a venkovem je proto třeba vzít v úvahu také existenci center vyššího řádu v území a zohlednit jejich vazby na okolní obce.⁶¹

V našich podmínkách jsou většinou vazby mezi městským a venkovským prostorem sledovány a zaměřeny na problémy, spojené s propojením města s jeho zázemím, na infrastrukturu dopravní i technickou (například komunikační sítě, ale také například čištění odpadních vod, odpadové hospodářství), dopravní obslužnost (koordinace a organizační opatření – vytváření a rozvoj integrovaných dopravních systémů) a na oblast cestovního ruchu. Menší pozornost je věnována koordinaci a organizaci aktivit, marketingu a propagaci území, informační a rezervační sítě. Dosud opomíjeny jsou i další oblasti jako například sociální a kulturní aktivity v území, které by mohly být jedním ze společných cílů partnerství města a obcí v jeho užším i širším zázemí.

Pro venkovské obce, které jsou často spojeny se zemědělským sektorem, je a bude důležitá diverzifikace zemědělských činností směrem k nezemědělským pro zajištění větší stability příjmů a snížení potenciálních negativních dopadů při výkyvech zemědělského hospodaření (například klimatické změny, fluktuace cen zemědělských komodit, postupná liberalizace zemědělské politiky). K procesu diverzifikace přispívají aktivity, jako jsou například tradiční řemesla, agroturistika, ekoagroturistika, opravárenská činnost, spolupráce na údržbě a výstavbě silnic a cyklostezek, péče o vzhled obce apod. Tyto aktivity by významně rozšířily možnosti pracovních příležitostí v rámci venkovských sídel. Z ekonomického hlediska by pouze v některém venkovském prostoru přispěla také podpora budování malých průmyslových zón a propojení do klastrů. V tomto smyslu by bylo třeba větší množství podrobných analýz, aby tato podpora byla účelně a efektivně využívána a dlouhodobě přispívala k rozvoji venkovských oblastí.

Hlavním posláním diverzifikace ekonomických aktivit na venkově je zvyšování jeho atraktivity a motivace pro udržení mladých lidí prostřednictvím vytváření

⁶¹ Blíže viz Pělucha, M., Wokoun, R. a kol. *Analýza a zhodnocení problematiky vztahů měst a venkova v návaznosti na implementaci Prvního akčního plánu pro implementaci Územní agendy EU*. Studie realizovaná Katedrou regionálních studií VŠE Praha pro MMR ČR.

dalších pracovních příležitostí. Jedná se o pracovní příležitosti celoročního charakteru i mimo hlavní zemědělskou sezonu, jež by rozšiřovaly možnosti lidem pracujícím v zemědělství i mimo něj získat pracovní příležitosti a finanční zdroje, které by přispěly k udržení kvality života, což je také mimo jiné důležité z hlediska udržitelné stabilizace venkovské populace.

Současná situace ukazuje, že je nutné brát v úvahu také historické, sociální i kulturní vazby mezi městem a venkovem, které mají hlubší kořeny, než jsme schopni postihnout pouze kvantitativními výzkumy. V každém ohledu bude nezbytné ze strany územních samospráv iniciovat a rozvíjet aktivity, které povedou k hlubšímu porozumění těchto vazeb a jejich dopadů na život obyvatel našich obcí.⁶²

3.3 Role kultury a kulturního dědictví v rozvoji měst a venkovských obcí

Právě oblast lokální nebo regionální kultury a podpora i ochrana kulturního dědictví může významným způsobem vytvořit základnu pro rozvoj podnikání, což by přispělo k řešení problémů obcí s vysokou nezaměstnaností, nevýhodnou sociální nebo demografickou strukturou a dalšími negativními jevy.⁶³

Zkušenosti z některých evropských států ukazují, že rozvoj cestovního ruchu a turismu v regionech nebo obcích i městech provází silný multiplikační efekt, který přináší nové možnosti rozvojových aktivit, nová pracovní místa a další pozitiva pro zachování rozvoje venkovských i městských sídel. Je však třeba také poznamenat, že

⁶² Naše pracoviště (Katedra regionálních studií) zpracovávalo pro MMR ČR Analýzu a zhodnocení problematiky vztahů měst a venkova v návaznosti na implementaci Prvního akčního plánu pro implementaci Územní agendy EU, kde byly tyto vazby sledovány v širších souvislostech. K nejvýznamnějším poznatkům lze řadit následující doporučení: „*vytvoření nových forem spravování územní (territorial governance) a partnerství venkovských a městských oblastí:*

- *posílení ekologických struktur a kulturních zdrojů jako přidané hodnoty pro rozvoj,*
- *širší využívání integrovaných přístupů v politice rozvoje měst,*
- *vytváření a zajištění vysoce kvalitního veřejného prostoru,*
- *modernizace infrastrukturních sítí a zlepšení energetické účinnosti,*
- *aktivní, inovativní a vzdělávací politika.*

Bylo doporučeno věnovat také zvláštní pozornosti deprivovaným/upadajícím čtvrtím v rámci města jako celku

- *zaváděním strategií pro dosažení vyššího standardu fyzického prostředí,*
- *posílením lokální ekonomiky a místní politiky zaměstnanosti,*
- *aktivní vzdělávací politikou pro děti a mládež,*
- *podporou cenově dostupné/sociálně unosné a efektivní městské dopravy.“*

⁶³ Kadeřábková, J. Kultura jako ekonomický faktor. In: *Lidé, města*, č. 1, Praha: UK, 1999, s. 158–161; nebo Patočka, J., Heřmanová, E. *Cit. dílo*, s. 110 a násl.

tento rozvoj provází také negativní dopady na venkovské i městské komunity, které se **s rozmachem cestovního ruchu i turismu musí naučit žít**. Naše výzkumy však také potvrzují, že převažují pozitiva nad negativními vlivy aktivit spojených s cestováním a turismem⁶⁴.

Ve vyspělých zemích je kulturní dědictví (památky a sbírky, živé umění, tradice, kulturní aktivity) chápáno jako významný ekonomický stimul, který je možné využívat pro rozvoj území. Regionům i obcím, které nemají rozvinutý průmysl, může cestovní ruch přinést možnosti nových pracovních míst, jejichž vznik není závislý na každodenní dojížděce za prací, a ve svém důsledku pak napomáhá udržet trvalé osídlení těchto regionů. Zejména venkovským obcím otvírají prostor pro zachování jejich hodnot i kulturní krajiny.⁶⁵

Výsledky výzkumů prováděných v různých regionech ČR, zaměřených na posílení vztahu občanů k obnově a zachování kulturního a přírodního dědictví a k participaci na aktivitách spojených s rozvojem cestovního ruchu, ukázaly, že rozvoj těchto aktivit je otázkou dlouhodobějšího vývoje. Výzkum zachytil ochotu většiny občanů přispět ke zlepšení svých životních podmínek a podílet se na ochraně a využívání památek.⁶⁶ V odpovědích respondentů se však objevovaly také rozporuplné postoje. Na jedné straně si většina z nich uvědomovala, že kulturní dědictví v obcích nebo v mikroregionech hraje roli pro rozvoj cestovního ruchu, avšak jen málo respondentů by se rozhodlo pro podnikání v této oblasti. Ve volných otázkách a v řízených rozhovorech se objevovaly „naivní“ představy dotazovaných, které se blížily předpokladu, že turisté sami budou vyhledávat jejich obce nebo mikroregiony. Tyto postoje byly zřejmé ve vyjádřeních typu: „Vždyť u nás je tak krásně, tady se bude všem líbit.“ V této souvislosti je nutné poznamenat, že sounáležitost a silný vztah k obcím není dostačující. Bez koncepčního a strategického přístupu samospráv, profesionality všech, kteří se na rozvoji cestovního ruchu podílejí, ke změnám postojů nedojde.⁶⁷

Významným faktorem pro rozvoj participace občanů na rozvoji obcí a jejich podílu na zachování kulturního a přírodního bohatství byly komunikační schopnosti kromě představitelů samospráv i neformálních aktérů. K významným krokům pro získání občana pro rozvojové aktivity obce patřila také kvalita a především četnost komunikace na místní i na regionální úrovni. Nemalou roli hrálo získávání dostatku

⁶⁴ Tittelbachová, Š. *Turismus a veřejná správa*. Praha: Grada, 2011, s. 33 a násl.

⁶⁵ Kadeřábková, J., Mates, P., Wokoun, R. (eds.) a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Edice Monografie. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 63 a násl.

⁶⁶ Kadeřábková, J., Trhlínová, Z. Kulturní dědictví jako rozvojový potenciál v názorech občanů. In: *Páté mezinárodní kolokvium o mezinárodních vědách*. Pavlov: MU Brno, 2002.

⁶⁷ Kesner, L. *Marketing a management muzeí a památek*, Praha: Grada, 2005, s. 259 a násl.

informací o dění v obcích, které byly pro rozhodování zastupitelstva i občany oboustranně důležité.⁶⁸

Na problematiku významu kulturního dědictví v rozvoji městských nebo venkovských komunit i regionů se zaměřují výzkumné práce, které také potvrzují nutnost věnovat tomuto významu ještě větší pozornost než dosud.⁶⁹ Význam využívání kulturního a přírodního dědictví v rozvoji městských a venkovských sídel ukázal také náš výzkum. Výsledky výzkumů potvrdily, že spokojenost občana s podmínkami života v dané obci nezávisí pouze na úrovni a na kvalitě bydlení, na materiálním zajištění, ale také na jeho možnostech zapojovat se do sociálního, společenského a kulturního života komunity.⁷⁰

V této souvislosti je možné rovněž podotknout, že jsme se v průběhu výzkumů setkali také s tím, že pouze malá skupina obyvatel si uvědomovala, že rozvoj obcí i regionů do značné míry závisí na intenzitě jejich sounáležitosti s lokalitou nebo regionem⁷¹. Málo respondentů si bylo vědomo, že harmonický rozvoj jejich sídel je odrazem jejich aktivního přístupu k veřejnému dění i zájmu o účast na rozhodovacích procesech. Teprve v řízených rozhovorech si občané začínali uvědomovat rozsah svých vlastních možností, jak přispět k rozvoji svých lokalit nebo regionů.⁷²

Příkladem pro intenzivnější zapojení občanů do těchto procesů rozhodování jsou rozvojové aktivity, které jsou většinou spojeny s jednotlivými podnikateli nebo jejich rodinami. Rozvoj cestovního ruchu v jednotlivých obcích i celém regionu je závislý nejen na schopnostech a možnostech podnikatelských subjektů, ale také do značné míry na celém spektru služeb, které využívají nejen tyto subjekty, ale celé komunity. Výrazně přispívají k tomuto rozvoji také vyrovnané sociální vazby uvnitř

⁶⁸ Kadeřábková, J., Trhlínová, Z. Význam komunikace veřejné správy s občany. In: *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde, 2006, s. 42–53.

⁶⁹ Jedna z významných prací byla zpracovávána na Katedře teorie kultury na FF UK např. ve studii *Funkce lokální kultury v inovaci životního stylu*. Praha, 1994. Také na naší katedře jsme této problematice věnovali značnou pozornost.

⁷⁰ Na základě dotazníkových šetření, rozhovorů a studia literatury jsme se snažili postihnout základní předpoklady, které by umožnily zlepšení ochrany i využívání kulturního dědictví, a ukázalo se, že se vždy jednalo o následující:

- stav **památek a jejich vlastnictví** (revitalizace, oživení a využívání),
- sociální a kulturní klima v **sídlech** (rozšíření nabídky kulturních akcí, autenticita, charakter, tradice, konflikty mezi rezidenty a návštěvníky...),
- podíl **občanů** na ochraně a vyživání kulturního dědictví v území.

Vycházeli jsme a podněty jsme brali ze zaměření výzkumů, které byly uskutečňovány dalšími institucemi, jako např. Katedrou teorie kultury FF UK i MMR ČR.

⁷¹ Výsledky tohoto výzkumu byly publikovány: Kadeřábková, J., Trhlínová, Z. *Participace občanů na ochraně a využívání kulturního dědictví na českém venkově*. Praha: ČZU, 2006, s. 381–389.

⁷² Blíže viz cit. výzkum.

komunit i rozsah a kvalita kulturní a osvětové činnosti. To jsou hlavní faktory při rozhodování a zájmu návštěvníků strávit svůj volný čas v těchto obcích a regionech.

V obcích, kde samospráva přistupuje koncepčněji k využívání kulturního potenciálu a aktivit občanů, se daří pozvolna rozvíjet některé činnosti, které se již orientují na pořádání akcí, které jsou lukrativní nejen pro místní obyvatelstvo, ale jsou vyhledávány také návštěvníky z jiných oblastí (některé obce Sdružení mikroregionů Křivoklátska, Berounska, Broumova, Chebska, Lounska a dalších). Velmi často dochází k návratům k tradičním lidovým zábavám, například slavení masopustu, Velikonoc nebo vánočních slavností. Tyto tradiční slavnosti přispívají k integritě venkovských komunit a jsou pozitivně hodnoceny.⁷³

Toto konstatování můžeme podložit srovnávacím výzkumem v některých zkoumaných obcích, kde chybělo jak odborné poradenství, tak i finanční podpora buď ze strany státu, nebo byly zanedbatelné aktivity občanů. V těchto lokalitách obvykle nebylo vytvářeno nezbytné zázemí pro takové kulturní aktivity, které by vtáhly místní obyvatelstvo do života obce. Tento stav negativně vstupoval do sociálních vztahů místních komunit a do jisté míry je dezintegroval. Ve zkoumaných obcích existoval kulturní potenciál, avšak z mnoha důvodů nebyl využíván například v důsledku nevyřešených restitučních nároků nebo zanedbatelné, až malé aktivity samosprávy a pasivity občanů.⁷⁴

Koncepční přístup a podpora společenských i kulturních aktivit občanů se mohou stát významnou základnou pro řízení kulturní politiky na různých úrovních řízení veřejné správy. Výsledky výzkumu potvrdily, že kultura a kulturní dědictví mohou být také významným stimulem socioekonomického rozvoje obcí nebo mikroregionů. Bez koncepčních, odborně vedených kroků a bez aktivní účasti obyvatel bylo patrné, že nemůže být tento kulturní potenciál dostatečně využíván pro rozvoj území. Výzkum také potvrdil, že kulturní aktivity zlepšují kvalitu života, umožňují intenzivnější sociální komunikaci i sociální integraci, což potvrzuje jejich nezastupitelnost. Mnohdy také podporuje podnikatelské aktivity i chuť v daném území podnikat. Domníváme se, že ze strany veřejné správy nejsou, až na některé výjimky, otázky finanční pomoci a odborného vedení kulturních aktivit a politiky na úrovni měst a obcí stále ještě doceněny.

Pro charakter podnikatelského, sociálního i kulturního prostředí má význam rovněž poznání, z jakých sociálních skupin se společenství skládá. Tyto skupiny jsou

⁷³ V této souvislosti je třeba zdůraznit, že v obou oblastech sehrála pozitivní roli podpora nadace Open Society Fund Praha, která odbornými konzultacemi a finanční podporou usnadnila realizaci kulturních akcí, jež vstupovaly do historie obcí a pomáhaly spoluvytvářet pozitivní obraz oblasti, který se mimo jiné promítl také ve zvýšeném turistickém ruchu.

⁷⁴ Kulturní kapitál je v současné době v centru pozornosti široké odborné veřejnosti, která si jeho využívání v rozvoji území uvědomuje. Blíže viz Patočka, J., Heřmanová, E. *Cit. dílo*, s. 51 a násl.

neobčejně různorodé. Termínu skupina se užívá vždy, pokud má být zdůrazněno, že určitý člověk má „něco“ společného s řadou druhých lidí, což ovlivňuje jeho jednání, postoje vůči nim a odlišuje ho spolu s nimi od všech ostatních lidí. Sociální skupiny představují důležitý aspekt studia, který umožňuje přistoupit k empirické analýze, potřebné pro řídicí praxi. Sociální skupiny tvoří významný zprostředkující článek mezi jednotlivcem jako izolovaným individuem a společností jako globálním útvarem, tzn. regionem, mikroregionem, městem nebo vesnicí. Pro sociální povahu člověka, jeho postoje, hierarchii hodnot má zásadní význam to, v jakých skupinách žije.⁷⁵

3.3.1 Venkovské obce a rozvoj cestovního ruchu

Stále více se v odborných i v politických kruzích diskutuje o rozvoji venkova v souvislosti s cestovním ruchem, který by mohl přispět k zachování i novému vývoji českého venkova. Rozvoj cestovního ruchu je nejčastěji spojován s využíváním jeho hmotných i nehmotných kulturních hodnot i specifické podoby a neopakovatelnosti krajiny. Právě rozvoj cestovního ruchu v prostředí českého venkova nabízí tak nové možnosti, které by přispěly k vytváření i podpoře podnikatelských aktivit i k oživení života a zlepšení životních podmínek jejich obyvatel.⁷⁶ Naše výzkumné aktivity ukázaly, že rozvoj cestovního ruchu ve venkovském prostředí je proces nelehký, který by měl být vytvářen v součinnosti samosprávy se všemi subjekty, které se na aktivitách spojených s cestovním ruchem podílejí. Rovněž občanské aktivity a samotní občané mohou mnoho udělat pro rozvoj cestovního ruchu. Měli by být především vhodně motivováni a v rámci možností různými způsoby podporováni. Nejen občané, ale i podnikatelé jsou málo trpěliví a chtějí vidět pozitivní výsledky svých aktivit spojených s rozvojem cestovního ruchu okamžitě. Jen málo si uvědomují, že se jedná o proces dlouhodobý. Ze strany podnikatelů jde mnohdy také o podceňování odborných konzultací i profesionality, kvality služeb, které poskytují, atd.⁷⁷

Podpora různých forem kulturních aktivit ovlivňuje zodpovědnost za věci veřejné a je součástí vyspělé občanské společnosti. Tlumí některé negativní jevy působící na sociální klima místních komunit a stává se dynamickým prvkem jejich rozvoje. Kladný vztah občana k obcím nebo regionu, jeho sociokulturní orientace, vztah ke kulturnímu dědictví, k tradicím je podmíněn socioekonomickými i geografickými charakteristikami. **Představitelé obcí, měst i regionů spolu**

⁷⁵ Keller, J. *Sociologie, byrokracie a organizace*. Praha: SLON, 1997.

⁷⁶ Srov. Koncepce účinnější péče o movité kulturní dědictví v ČR na léta 2003–2008. In: *Věstník Asociace muzeí a galerií ČR*, č. 1–2, 2003.

⁷⁷ Blíže viz Kesner, L. *Marketing a management muzeí a památek*. Praha: Grada, 2005, s. 39 a násl.; nebo Tittelbachová, Š. *Turismus a veřejná správa*. Praha: Grada, 2011, s. 57 a násl.

s podnikatelským a neziskovým sektorem i místními vzdělávacími a kulturními institucemi by měli být hlavními iniciátory kulturních a společenských aktivit při ožiování kulturního bohatství regionu, což mimo jiné může podstatně podpořit podnikatelské aktivity místního obyvatelstva a rozšířit nabídku akcí využitelných pro cestovní ruch.

Je třeba zdůraznit, že bez odborné a finanční podpory se rozvoj lokální a regionální kultury neobejde. **Odbornost a politická kultura spojená s intenzivní komunikací s obyvateli mnohdy nahradila nedostatek financí.** Tento stav není vždy dlouhodobě udržitelný. Otázka financování kultury stejně jako ve vyspělých evropských státech patří a bude patřit stále k zásadním otázkám rozvoje společnosti a její udržitelnosti. Je však zřejmé, že financování kultury do budoucna nebude závislé pouze na možnostech státu, ale také na sponzorech, nadacích a dalších nevládních organizacích i schopných jednotlivcích. Tento trend potvrzuje nutnost využívat ve větší míře principu partnerství obcí, podporovat spolupráci všech aktérů, kteří jsou do aktivit ochrany i využívání kulturního dědictví zapojeni. Výzkumy také naznačovaly, že by mělo více docházet k vícezdrojovému financování těchto aktivit.

Pozitivní a emocionální vztah občanů ke svým obcím nebo regionu, jeho sociální a kulturní orientace, vztah ke kulturnímu dědictví, k tradicím je podmíněn mnoha faktory ekonomického, ale i neekonomického charakteru. Územní samosprávy v tomto duchu mají neopominutelnou úlohu. Ze strany kraje, územních samospráv i odborných institucí je významná podpora nebo poskytování financí pro různé typy kulturních aktivit. Stále zatím nejsou dostatečně podporovány odborně i poradensky právě malé podniky a drobní podnikatelé napojení na cestovní ruch. Většina podpor a zaměření odborníků i územních samospráv se týká především velkých podniků, hlavní zájem je o velké investory. Sledujeme-li strategie a možnosti rozvoje obcí, měst nebo mikroregionů na našem území, je patrné, že existují obce, města nebo mikroregiony, jejichž udržitelný rozvoj, rozšíření většího spektra pracovních příležitostí bude záviset zejména na podnikatelských aktivitách jejich vlastních občanů. Malí a středně velcí podnikatelé mohou na jedné straně přispívat k širší nabídce služeb cestovního ruchu a na druhé straně se podílet na vytváření nových pracovních míst. Využívání kulturního a přírodního bohatství může patřit mezi reálné možnosti rozvojových aktivit jednotlivých územních samospráv nejen v souvislosti s rozvojem cestovního ruchu.

Historicky cenná a vzhledově atraktivní podoba kraje nebo jeho obcí a měst není však ještě zárukou, že budou vždy schopny využívat v plném rozsahu svých výhod pro svůj rozvoj. Předpokladem je vytvoření nejen krátkodobé, ale zejména **dlouhodobé koncepce**, jejíž součástí je **zapojení výhod atraktivity obcí nebo krajů do života jeho obyvatel, návštěvníků, podnikatelů, investorů a dalších subjektů.** Zkušenosti ze zemí Evropské unie ukazují, že pro možnosti využívání kulturních

památek pro lokální a regionální rozvoj je důležitý vztah místních obyvatel k obnově a využívání kulturního dědictví. Pro ekonomický rozvoj kraje jsou neméně významné i kulturní aktivity obyvatel, jejich společenský život a v neposlední řadě i podnikatelské invence. Odborná literatura i empirické výzkumy potvrzují, že návštěvníci jak z České republiky, tak ze zahraničí dávají přednost „živým obcím a městům“ před místy, ve kterých se pohybují pouze jejich návštěvníci.⁷⁸

Rozvoj cestovního ruchu spojeného s využíváním kulturního a přírodního dědictví je v mnoha případech brzděn malou aktivitou a nápaditostí lidí, kteří pracují v cestovním ruchu. Malá invence se projevuje také při sestavování programových nabídek směřujících k vícedenním pobytům, při nedostatečné propagaci kraje a poměrně nízké úrovni informační sítě. Stále ještě má region poměrně nízkou kapacitu, nevyhovující strukturu a kvalitu ubytovacích i stravovacích zařízení. Z hlediska návštěvníka kraje není vždy zřejmá kooperace mezi hlavními turistickými centry a jejich zázemím.

Vtažení kulturních památek do života místní komunity při zachování jejich historických hodnot může ovlivnit zájem návštěvníků strávit ve městě delší čas. **Participace místního obyvatelstva** na oživení kulturních památek města patří k významným podmínkám pro dlouhodobý pobyt návštěvníků. Veřejná správa, soukromí vlastníci, občané a jejich sdružení jsou ochotni investovat finanční prostředky, čas i intelektuální potenciál do aktivit spojených se záchranou a využíváním těchto památek.

Mezi další významné podmínky pro možnosti využívání kulturních památek v rozvoji cestovního ruchu patří také tyto faktory:

- legislativa a právní zázemí památkové péče,
- odborné zázemí místních aktérů památkové péče,
- marketingové koncepce,
- dostatečné finanční prostředky na údržbu a obnovu kulturního dědictví,
- podnikatelské klima a podpora malého a středního podnikání,
- struktura a kvalita služeb,
- vzdělanostní struktura obyvatelstva a pracovníků v oblasti cestovního ruchu,
- kulturní a osvětová sféra kraje,
- propojení veřejné správy, podnikatelských subjektů a neziskového sektoru.

Pestrost nabídek kulturních aktivit a činností napojených na existenci i využívání kulturního bohatství vytváří základ pro zvyšování atraktivnosti kraje. K významným faktorům rozvoje cestovního ruchu patří také **obnova a rozvoj tradičních řemesel**. Především pohraniční části kraje byly poznamenány poválečnou výměnou

⁷⁸ Blíže viz Tittelbachová, Š. *Cit. dílo*, s. 57 a násl.

obyvatelstva a přerušením mnoha místních tradic. K vyrovnání této situace by měly obce a města i kraje přispívat větší podporou nových tradic, k čemuž již v mnoha obcích a regionech dochází.

Podpora a rozvíjení místních tradic, folklorních aktivit, tradičních i uměleckých řemesel **vytvářejí pozitivní obraz kraje** a také zvyšují zájem o pobyt v regionu zejména pro určité skupiny návštěvníků, kteří patří ke středně situovaným skupinám, jež by v případě dalších volnočasových aktivit v regionu zůstávaly déle než jeden den.

Rozvíjení kulturních a společenských aktivit v území vytváří také vhodné **podmínky pro aktivní trávení volného času** nejen místního obyvatelstva, ale také návštěvníků kraje. Dnešní návštěvník vyžaduje ucelenou nabídku, tzn. kompletní produkt cestovního ruchu, který zahrnuje ubytování, stravování, program pobytu orientovaný na jednotlivé skupiny turistů a jejich zájmy, jejich finanční možnosti a důvody pobytu.

Pro realizaci těchto aktivit spojených s využíváním kulturního bohatství v cestovním ruchu je nezbytné dostatečné množství informací o podmínkách pobytu, historii regionu, způsobu života místních obyvatel a dalších významných zájmovech regionu. Pouze takový region nebo obec, které budou mít dostatek nabídek a produktů cestovního ruchu, rozvíjených ve spolupráci veřejné správy, podnikatelů, neziskového sektoru i občanů, budou na „trhu“ cestovního ruchu konkurenceschopnými.

Kultura v globalizované společnosti sehraává integrující roli. Ochrana a zachovávaní kultury jak na lokální, tak na regionální úrovni se v dnešním světě stává základem pro zachovávání kulturního dědictví pro budoucí generace.

Na závěr je třeba zdůraznit, že kultura jako ekonomický faktor by měla být chráněna před zneužitím tzv. negativní ekonomizace. Významnou úlohu při snižování negativních dopadů využívání kulturního a přírodního dědictví by měly sehrát lokální a regionální samosprávy, které by měly aktivně vstupovat do aktivit spojených s využíváním kulturního dědictví a ovlivňovat vzájemný vztah kulturních a ekonomických zájmů.

Lidská sídla představují prostorový a sociální základ života lidí a jednotlivé typy sídel vytvářejí prostor, kde se uskutečňuje řada ekonomických, sociálních i kulturních procesů, které ovlivňují chování lidí, způsob života, politické i kulturní postoje atd. Specifický význam má v tomto smyslu také forma zástavby sídel, která přímo i nepřímo ovlivňuje specifické formy ekonomických a sociálně-kulturních vazeb.¹

Minulost i současnost městských a venkovských sídel je provázena mnohými, ne vždy jednoznačně vedenými, soudy o způsobu života, hodnotových orientacích, sociální komunikaci i typu sociálních interakcí jejich obyvatel. Každý typ sídla vytváří svébytné společenství – komunity, jejichž charakter vytváří základ pro participaci jejich členů na jejich podobě i tvářnosti.²

Přesto, že pojmu komunita jsou přiřazovány různé obsahy s nesterijnorodými hodnotami (například obec městského nebo venkovského typu, regionální komunita, národ anebo sociální organizace, různá společenství – umělecká, vědecká, profesní, zájmová atd.), shoduje se většina badatelů v tom, že komunitu pojímá nejčastěji jako společenství se specifickým územním ohraničením.³

Je důležité, abychom komunitu chápali jako prostor společného života, otevřený pro setkávání, vytváření sítě vztahů a základů pro sociální komunikaci. Z tohoto pohledu můžeme komunitu také pojímat jako společenství, jež je vymezováno hranicemi, které mohou být geografické, politické, ekonomické nebo sociální, jež je postaveno na společných hodnotách, společném kulturním dědictví, společných zájmech a problémech. Každé společenství – komunita má specifickou sociální strukturu, tvořenou formálními a neformálními organizacemi a jednotlivci. Komunita je v tomto smyslu také uskupení lidí, kteří žijí ve vzájemné blízkosti a spojují je společné zájmy a vzájemná pomoc. Komunita není statická, vyvíjí se pod tlakem a vzájemným spolupůsobením svých členů a intenzity jejich sociálních vztahů.⁴

¹ Musil, J. *Sociologie soudobého města*. Praha: Svoboda, 1967.

² Slepíčka, A. *Cit. dílo*.

³ Jeden z významných sociologů T. Parsons vymezuje komunitu jako společenství, podílející se o ohraničenou územní oblast, která vytváří základ pro uskutečňování největší části jejich každodenních činností. Blíže viz Musil, J. *Cit. dílo*, s. 144.

⁴ Blíže viz také Musil, J. a kol. *Lidé a sídliště*. Praha: Svoboda, 1985, s. 31 a násl.; nebo Schmeidler, K. a kol. *Cit. dílo*, s. 23 a násl.

Při znalosti specifik městských a venkovských sídel, jejich sociálních, demografických a etnických i dalších specifik, je možné odhadnout tendence budoucího vývoje sídla nebo regionu, včetně politické orientace a aktivit, stabilizačních nebo destabilizačních faktorů jejich rozvoje. K postižení sociální a kulturní situace v sídlech a regionech je třeba využít sociologických šetření, abychom mohli definovat sociální předpoklady rozvoje sídla nebo regionu. Analýza by měla zahrnovat vedle vyhodnocení základních statistických indikátorů především postojové charakteristiky a názorovou analýzu obyvatel.⁵ Komplexní pojetí takovéto analýzy umožní vytipování současných bariér sociálního vývoje i postihnout dlouhodobé trendy sociokulturního vývoje, včetně politické kultury, stabilizace nebo destabilizace života v rámci sídla nebo celého regionu.⁶

4.1 Procesy sociální soudržnosti a sociální politika na komunální úrovni

Sociální politika a řešení sociálních problémů ve městech a obcích patří k velmi závažným, ale také nesnadno řešitelným úkolům, které územní samospráva musí řešit. Musí vycházet z respektování, dodržování i uspokojování lidských práv občanů obcí v rámci jednotlivých krajů. V sociální oblasti se jedná především „o právo na vzdělání, zdraví a důstojnost lidského života (tj. zajištění životního minima, přístřeší a sociálních služeb)“.⁷

Jedním z významných opatření je rozvíjení účinných nástrojů pro posilování soudržnosti společnosti prostřednictvím zajištění přístupu ke vzdělávání pro všechny a rovnost vzdělávacích příležitostí. V tomto smyslu se otevírá velký prostor nejen pro aktivity státní správy a samosprávy, ale také neziskových organizací, které již v této oblasti působí.

K sociální soudržnosti a předcházení konfliktů je nezbytné zlepšovat u všech skupin obyvatelstva sociální a kulturní kapitál.⁸ Mezi oběma druhy kapitálu je velmi úzký vztah vzájemného umocňování, který působí v obou směrech. Rozvoj společnosti znalostí vyžaduje vysokou míru kulturního kapitálu spojeného s možnostmi získání kvalitního vzdělání. Míra sociálního kapitálu přímo ovlivňuje vzdělávací proces jak uvnitř školy (vztahy mezi žáky a vztahy učitelů s vedením školy), tak

⁵ Kadeřábková, J., Trhlínová, Z. Význam komunikace veřejné správy s občany. In: *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde, 2006, s. 42 a násl.

⁶ Vyloučení a integrace jsou předmětem mnoha studií, např. Sirovátka, T. *Sociální exkluze a sociální inkluze menšin a marginalizovaných skupin*. 1. vyd. Brno: MU, 2004.

⁷ Rektorík, J., Šelešovský, J. a kol. *Sociální a technická infrastruktura. Rukověť územní samosprávy*. Brno, Praha 2002, s. 6 a násl.

⁸ Zich, F. a kol. *Sociální potenciál region. Soubor studií*. Praha: VŠFS, 2006, s. 7 a násl.

vztahy mezi školou a obcí, příp. sociálními partnery (především zapojení rodičů i angažovanost obce ve škole). Sociální kapitál se rozvíjí v **komunitách, kde škola hraje významnou úlohu a aktéra aktivit, které rozšiřují i prohlubují** vzdělání i rozvoj osobnosti a nabízí další možnosti smysluplného využití volného času.⁹ Propojení vzdělávacích institucí s životem komunity usnadňuje sociální inkluzi sociálně ohrožených i znevýhodněných skupin (například handicapovaní, děti sociálně slabých rodin a rodin se sociálně patologickými charakteristikami).¹⁰

Zásadní roli hraje v území vzdělanost obyvatelstva a v tomto smyslu hraje veřejná správa mimořádnou úlohu. Vzdělané obyvatelstvo má větší šanci uplatnit se na trhu práce, vzdělání přispívá k řešení nezaměstnanosti, snižuje sociální vyloučení a do značné míry také sociálně patologické jevy. Vzdělávací soustava má obsahem a formou preventivně ovlivňovat přízpůsobování nabídky pracovní síly potřebám trhu práce. Očekává se, že vzdělávání v ČR se bude ještě pružněji přizpůsobovat novým požadavkům na trhu práce a dostatečně rychle a efektivně reagovat na jeho změny. Pravidlem by mělo být, aby školy samoučelně nevychovaly studenty, u nichž je dopředu jisté, že z důvodu přesycenosti trhu práce pracovníky daného oboru budou nalézat pracovní uplatnění o to obtížněji.¹¹ Opatření pro lepší řešení této problematiky lze spatřovat v:

- důslednějším přihlížení ke stanoviskům odborníků z úřadů práce a k prognóze uplatnitelnosti absolventů jednotlivých studijních oborů na trhu práce;
- regulaci otevíraných studijních oborů (omezit obory postrádající důslednou vazbu na požadavky trhu práce, čímž se snižuje možnost uplatnění jejich absolventů) a podporovat pro studenty málo atraktivní obory například technického, chemického a přírodovědného směru;
- postupném rušení studijních oborů, o jejichž absolventy přestávají nebo již přestaly jevit zájem zaměstnavatelé (souvisí s reálným odhadem perspektivnosti);
- dotování škol s ohledem na možnou uplatnitelnost jejich absolventů na trhu práce (určité zvýhodnění žádaných studijních oborů vyššími dotacemi);
- podporování užší spolupráce mezi školami a zaměstnavateli v daném regionu formou vzájemné výměny informací či zajišťování studentských praxí;

⁹ Horská, P., Maur, E., Musil, J. *Zrod velkoměsta. Urbanizace českých zemí a Evropa*. Praha, Lito-myšl: Nakl. Paseka, 2002; a blíže viz Kadeřábková, J., Kouřilová, J. Sociální politika. In: *Regionální rozvoj – východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde, 2008, s.187 a násl.

¹⁰ Problematikou sociálního a kulturního kapitálu se zabývá také např. J. Patočka v publikaci: Heřmanová, E., Patočka, J. *Regionální sociologie, sociologie prostoru a prostředí*. Praha: VŠE, Oeconomia, 2006.

¹¹ Blíže viz Rektřík, J., Šelešovský, J. a kol. *Sociální a technická infrastruktura. Rukověť územní samosprávy*. Brno, Praha 2002, s. 27 a násl.

- nezbytné změně postojů státu vůči zahraničním investorům ve smyslu jejich podílu na celoživotním učení, rekvalifikací atd. S podporou zahraničních investic by měl být spojen nárok na organizační i finanční podíl těchto investorů na rekvalifikačních kurzech i dalších formách vzdělávání v regionech (na úrovni krajů i NUTS II).¹²

K řešení sociálních problémů kromě veřejné správy může přispívat a přispívá rozvoj občanské společnosti také v České republice. Občanská společnost je založená na participaci jednotlivce, komunity i celého státu na věcech veřejných, kromě jiného také na procesu vzdělávání i na procesu integrace komunity a také na zvýšení příležitosti znevýhodněných skupin na trhu práce. Proces demokratizace spojený s reformou i modernizací veřejné správy usnadňuje aktivity občanské společnosti v této oblasti a dává větší akcent na zodpovědnost lokálních i regionálních samospráv v řešení závažných problémů v oblasti rovnosti přístupů nejen ke vzdělávání, ale i v přístupu na trh práce (integraci ohrožených, sociálně slabých aj.). Výzkumy zaměřené na tyto otázky ukázaly, že provázání vzdělávacích institucí i občanského sektoru s konkrétním územím umožňuje flexibilnější přizpůsobení pracovní síly potřebám tohoto území a omezuje dezintegrační procesy v území.¹³

Sociální vyloučení je proces, při němž jsou lidé vytlačeni na okraj společnosti a nemohou vzhledem k chudobě, nedostatečnému přístupu k příležitostem celoživotního vzdělávání nebo vzhledem k diskriminaci plně participovat na životě celé společnosti. To je dále vzdaluje od možnosti zaměstnání, příjmu, vzdělání, stejně jako od sociálních aktivit a sítí. Nemají téměř žádný přístup k rozhodovacím procesům a často se cítí bezmocní a neschopní zasáhnout do rozhodovacích procesů, které ovlivňují jejich každodenní život. Tento problém se mnohdy týká cizinců, migrantů a nejen Romů.¹⁴

Opakem sociálního vyloučení je pak sociální začleňování (sociální inkluze), což je proces, který umožňuje těm, kteří jsou zasaženi chudobou a sociálním vyloučením, získat příležitosti a zdroje nutné k jejich plné ekonomické, sociální a kulturní participaci na životě společnosti a těžit se z určitého životního standardu, který je považován ve společnosti, ve které žijí, za přijatelný. Umožňuje jim získat

¹² Wokoun, R. a kol. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. Praha: VŠE, Oeconomica, 2007, s. 58 a násl.; nebo Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol. *Sociální a technická infrastruktura. Rukověť územní samosprávy*. Brno, Praha 2002, s. 27 a násl.

¹³ Potůček, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: SLON, 2006. Srov. Možný, I. *Česká společnost. Nejdůležitější fakta o kvalitě našeho života*. Praha: Portál, 2002.

¹⁴ Sýkora, L., Temelová, J. *Prevence prostorové segregace*. Praha: UK, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2005. Blíže viz Silver, H. Social exclusion and social solidarity: Three paradigms. *International Labour Review*, vol. 133, 1994, s. 531–578.

větší participaci v rozhodovacích procesech, které ovlivňují jejich každodenní život a zlepši dostupnost jejich základních práv.

4.1.1 Vyloučené lokality

Problém sociálního vyloučení v České republice je často spojován s existencí sociálně vyloučených lokalit. Přestože se v sociálně vyloučených lokalitách, vzniklých na pokrajích českých měst a obcí v posledních desetiletích, zdaleka nekoncentrují jen Romové, jsou tyto lokality majoritou vnímány a označovány nejčastěji jako romské.¹⁵

Některé ze sociálně vyloučených lokalit na našem území tvoří pouze jednotlivé domy či několik málo domů dohromady, jiné tvoří celá městská čtvrť, kterou obývá několik stovek, či dokonce tisíc obyvatel. Prostor sociálně vyloučených lokalit je jak místem, do něhož jsou sociálně vyloučení odkázáni, tak i místem, které se na jejich vyloučení podílí. Hranice těchto lokalit mohou být jak symbolické, pokud je lokalita vnímána jako tzv. špatná adresa nebo „cikánská ulice“ apod., tak fyzické. V tomto případě je lokalita oddělena od ostatní obytné zástavby průmyslovou zónou, frekventovanou silnicí, vodním tokem apod. V obou případech si však existenci těchto hranic uvědomují jak ti, kteří danou lokalitu obývají, tak i ti, kteří žijí mimo ni.¹⁶

Nehledě na velikost a počet obyvatel však tyto lokality nesou některé společné znaky. Vyznačují se zejména:

1. nízkou sociální organizací,
2. životními strategiemi zaměřenými na přítomnost,
3. oslabenou funkcí soukromého vlastnictví,
4. absencí majetku vůbec.¹⁷

Pro tyto komunity je typický uzavřený ekonomický systém, který se vyznačuje například zastavováním věcí a půjčkami na vysoké úroky, čímž si způsobují následnou zadluženost. Dalším charakteristickým znakem je nedůvěra ke státním a samosprávním institucím, zejména policii, odborům sociální péče či pracovním úřadům. Ve velké míře zde nalezneme patologické jevy a poměrně vysokou míru kriminality.¹⁸

¹⁵ Kadeřábková, J. Řešení multietnického soužití na státní a lokální úrovni na příkladu českého a romského obyvatelstva. In: *Lidé města*, č. 3, 2000, s. 145–149.

¹⁶ Haukanes, H. *Velká dramata – obyčejné životy*. Praha: SLON, 2004.

¹⁷ Mareš, P. Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení. *Sociologický časopis*. č. 3, 2000.

¹⁸ Mareš, P. Marginalizace, sociální vyloučení. In: Sirovátka, T. (ed.). *Menšiny a marginalizované skupiny v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 9–23.