

MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ
Ekonomicko-správní fakulta
Katedra regionální ekonomie a správy

TEORIE A PRAXE ROZVOJE MĚST A OBCÍ

Simona Hrabalová

Část kapitoly 2 Funkce obcí a strategické plánování

BRNO, JARO 2004

2. Funkce obcí

Obce a města jsou složitými socioekonomickými systémy. Poskytují především sociální prostor pro uspokojování potřeb a zájmů občanů. Občané společně využívají území obce, přičemž se mezi nimi vytváří vztahy a vazby, z kterých těží i další subjekty. Základní funkce, které obce ve společnosti plní, jsou funkce¹:

obytná – lidé v obcích žijí, bydlí,

pracovní – je odvozena od toho, že v obci jsou soustředěny organizace, které nabízí pracovní místa, lidé v nich najdou práci,

obslužná – souvisí s tím, že organizace lokalizované v obci nabízí určitý rozsah soukromých i veřejných statků a služeb, lidé zde mohou tyto statky a služby poptávat a využívat.

Je třeba však zdůraznit, že tyto funkce plní různé obce rozdílnou měrou. Některé, zejména malé obce, plní převážně funkci obytnou, neboť jejich obyvatelé dojíždějí za prací i za nabídkou statků a služeb do jiných obcí. Oproti tomu mohou některé obce plnit obslužné či pracovní funkce i pro obyvatele jiných sídel.

Funkce, které obce ve společnosti plní, však můžeme vymezit i z jiného pohledu. Potom definujeme **funkci sociální, ekonomickou a územně-technickou**.² Sociální funkce obcí je spojena s tím, že se v obcích vytváří určitý sociální prostor pro společnou koexistenci lidí, pro vytváření vztahů mezi nimi. Pojem sociální je zde chápán spíše v širším smyslu slova. V důsledku této funkce obce zajišťují širokou paletu veřejných služeb, pomocí nichž toto prostředí pro vytváření společenských vztahů vytváří a ovlivňuje. Jedná se např. o zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti v obci, zajištění minimální úrovně vzdělanosti svých obyvatel, zajištění určitého minimálního životního standardu obyvatel obce, podpora kulturních a sportovních aktivit v obci apod.

Dále můžeme vymezit ekonomickou funkci, neboť obec sama vystupuje jako účastník ekonomických vztahů (hodnotí ekonomickou efektivnost svého chování, používá nástroje, pomocí nichž svůj ekonomický rozvoj řídí), ale svou činností může ovlivňovat a vytvářet podmínky pro ekonomický rozvoj i dalších subjektů na svém území, např. podporou podnikatelských aktivit na území obce.

Obec svými rozhodnutími a činnostmi plní i funkci územně-technickou, neboť obce jsou organizátory funkčního využití svého území, koordinují a řídí svůj územní rozvoj, k čemuž využívají celý systém nástrojů územního plánování. Výsledkem realizace územně-technické funkce je vytvoření sítě technické a sociální infrastruktury.

2. 1 Funkce obce a velikost obce

Obce a města se historicky vyvíjely a plnily ve společnosti různé funkce, jak již bylo zmíněno výše. Každé území má historicky danou sídelní strukturu, která však podmiňuje výkon veřejných služeb a odvíjí se od ní i efektivita výkonu veřejné správy. Otázkou tedy zůstává, jaká je sídelní struktura v České republice a jaké trendy se při jejím vývoji zejména v posledních letech projevíly.

Sídelní struktura v České republice je charakteristická velmi **vysokým počtem malých obcí** (do 1 000 obyvatel)³. Tato skutečnost byla způsobena zejména vznikem řady nových obcí po roce 1990 jako odpovědí na úředně určené slučování obcí v osmdesátých letech minulého století. Oproti tomu např. Polsko, kde nedávno proběhla reforma veřejné správy, která měla dopady i ve změnách územního členění má sídelní strukturu zcela odlišnou. Rozdílnost ve struktuře sídelních struktur České republiky, Rakouska a Polska ilustruje následující tabulka.

¹ Více viz například Hampl M., Gardavský, V., Kühnl, K.: Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČR. Univerzita Karlova, Praha, 1989, s. 88.

² Peková, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. Management press, Praha, 2004.

³ K 1. 1. 2004 existovalo v České republice 6249 obcí.

Tabulka č. 1: Srovnání velikostní struktury obcí v České republice, Rakousku a Polsku v roce 2001

Česká republika		Rakousko		Polsko	
do 199 obyvatel	1 661	do 500	181	méně jak 2 500	28
200 – 499	2 041	501 - 1 000	452	2 500 - 4 999	560
500 – 999	1 280	1 001 - 1 500	540	5 000 - 7 499	655
1 000 - 1 999	652	1 501 - 2 000	362	7 500 - 9 999	397
2 000 - 4 999	363	2 001 - 2 500	244	10 000 - 14 999	354
5 000 - 9 999	130	2 501 - 3 000	149	15 000 - 19 999	156
10 000 - 19 999	68	3 000 - 5 000	232	20 000 - 39 999	199
20 000 - 49 999	41	5 001 - 10 000	130	40 000 - 99 999	94
50 000 - 99 999	17	10 001 - 20 000	45	100 000 - 199 999	27
100 000 a více	5	20 001 - 30 000	12	200 000 a více	19
Celkem	6 258	30 001 - 50 000	3	Celkem	2 489
		50 001 - 100 000	4		
		100 001 - 500 000	4		
		nad 500 000	1		
		Celkem	2 359		

Pramen: www.czso.cz, www.stat.gov.pl, www.statistik.at

Nárůst počtu obcí v České republice v devadesátých letech dokumentuje následující tabulka. Jak můžete vidět, více jak 95 % obcí má méně jak 5 000 obyvatel. Poněkud opožděně na vznik řady nových obcí, a tedy velkou fragmentaci sídelní struktury v ČR, reagoval i zákon o obcích, který vymezuje pravidla pro slučování a připojení obcí a pro vznik nové obce⁴. V současné době může nová obec vzniknout jen k 1. 1. roku následujícího po roku voleb do obecních zastupitelstev, tedy jednou za čtyři roky. S oddělením části obce musí v místním referendu vyslovit souhlas občané, žijící v té části obce, která se chce oddělit. Nová obec i obec, od které se obec odděluje, musí mít alespoň 1 000 obyvatel a zákon o obcích stanovuje relativně komplikovaný proces oddělení obce.

Tabulka č. 2: Vývoj velikostní struktury obcí České republiky

Velikostní kategorie	k 1. 11. 1980	k 3. 3. 1991	k 1. 3. 2001
do 199 obyvatel	528	1 328	1 661
200 – 499	1 535	1 955	2 041
500 – 999	1 345	1 224	1 280
1 000 - 1 999	705	647	652
2 000 - 4 999	390	347	363
5 000 - 9 999	136	131	130
10 000 - 19 999	78	71	68
20 000 - 49 999	39	41	41
50 000 - 99 999	17	17	17
100 000 a více	5	7	5
Celkem	4 778	5 768	6 258

Pramen: ČSÚ, Malý lexikon obcí.

Velký podíl malých obcí je problematický zejména proto, že tyto obce často neplní své základní funkce a je pro ně problematické zajistit určitou úroveň poskytování veřejných statků a služeb pro své občany. Velikost obce hraje roli při zajištění alokační efektivity při poskytování veřejných statků a služeb, neboť v rámci většího společenství je možné dosáhnout úspor z rozsahu a zvýšit odbornost a profesionalitu řízení obce. Zatím bez výsledku byla snaha změnit tuto skutečnost a motivovat obce

⁴ § 19 až § 27 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.

ke slučování např. novým daňovým určením, kdy většina daňových příjmů obce je odvozena od počtu obyvatel obce. Spíše než slučování volí obce cestu spolupráce v některých oblastech, ať už na smluvním základě, nebo formou sdružování ve svazcích obcí⁵. Tak mohou využívat pro zabezpečení některých aktivit výhody spolupráce a sloučení zdrojů, přitom však uhájí svou samostatnost v rozhodování.

2. 2. Město – městotvorné a městoobslužné procesy

Město je zvláštní kategorií obce, vyznačující se určitými znaky osídlení a poskytující služby uživatelům i mimo své území. Vyznačuje se zejména vyšší koncentrací obyvatel, vyšším podílem obyvatel pracujících v průmyslu či službách, naopak nižším podílem obyvatel pracujících v zemědělství a těžbě surovin. Dle zákona o obcích je městem obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, pokud tak stanoví předseda poslanecké sněmovny po vyjádření vlády⁶. Můžeme najít však i historická města s méně obyvateli, které mají neustále statut města, i když funkce města již neplní. Zákon o obcích pak dále vymezuje **statutární města**⁷, což jsou města, která se mohou vnitřně členit na městské obvody, či městské části. Tyto městské obvody či městské části pak mají vlastní orgány samosprávy, přičemž vztahy mezi městem a jeho jednotlivými částmi jsou upraveny statutem, vydaným formou obecně závazné vyhlášky.

Z hlediska socioekonomických procesů probíhajících uvnitř města můžeme rozlišit procesy městotvorné a městoobslužné.

Městotvornou funkci plní ty činnosti, které jsou vyvíjeny ve městě, ale jejich dopady jsou určeny subjektům mimo území města. Tyto činnosti mají rozhodující vliv pro vznik města. Může se jednat např. o služby bank, služby kulturních zařízení, služby správních úřadů, lokalizaci podniků, které zaměstnávají obyvatele do města dojíždějící, činnost vysoké školy apod.

Městoobslužnou funkci pak představují ty činnosti, které slouží především k uspokojování potřeb obyvatelstva města. Můžeme sem tedy např. zařadit udržování veřejného pořádku ve městě, provozování systému městské hromadné dopravy, sběr a likvidaci komunálních odpadů apod.

Shrnutí kapitoly

Města a obce plní ve společnosti celou řadu funkcí, základní jsou funkce obytná, pracovní a obslužná. To, jak obce dokáží plnit své funkce, je ovlivněno i sídelní strukturou dané země. Česká republika je charakteristická velkým počtem velmi malých obcí. I když jsou neustále diskutovány problémy, které tato roztržitost sídelní struktury přináší, nebyla zatím, i přes snahu obce ekonomicky motivovat ke slučování, přijata opatření, která by obce ke slučování skutečně motivovala.

Otázky k zamyšlení

1. Jaké jsou základní funkce obcí ve společnosti? Plní tyto funkce všechny obce?
2. Pokuste se zdůvodnit, zda konkrétní činnosti odehrávající se na území měst jsou projevem jeho funkce městotvorné či městoobslužné – činnost městské policie, provoz národního divadla, činnost základní školy, činnost krajského soudu, péče o veřejnou zeleň.

⁵ Více viz kapitola 7.4 a § 49 – 51 zákona o obcích.

⁶ K 31. 12. 2002 mělo statut města 526 obcí České republiky.

⁷ § 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.