

Univerzita Karlova
Přírodovědecká fakulta
katedra sociální geografie a regionálního rozvoje

Studijní program: Regionální a politická geografie

Studijní obor: Regionální a politická geografie



Lenka Hellebrandová

**ANALÝZA EFEKTIVITY VLÁDNUTÍ – KOMPARACE
MĚST A OBCÍ VYBRANÝCH ČESKÝCH KRAJŮ:
POLITICKO-GEOGRAFICKÉ ASPEKTY**

ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF
GOVERNANCE – THE COMPARISON OF SELECTED
CITIES AND MUNICIPALITIES IN CZECHIA: THE
POLITICAL-GEOGRAPHICAL ASPECTS

Disertační práce

Praha 2022

Vedoucí disertační práce: RNDr. Jiří Tomeš, Ph.D.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem závěrečnou práci zpracovala samostatně a že jsem uvedla všechny použité informační zdroje a literaturu. Tato práce ani její podstatná část nebyla předložena k získání jiného nebo stejného akademického titulu.

V Praze dne 5. 4. 2022

.....

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat svému školiteli RNDr. Jiřímu Tomešovi, Ph.D. za cenné rady a podporu při psaní této diplomové práce. Zároveň chci poděkovat i své rodině za podporu během celého studia. Děkuji i kolegům z REGPOLU za milou společnost v kanceláři v Legerově 5, zážitky z výletů a konferencí, a také děkuji Davidu Hánovi za připomínky k mé práci. Velký dík patří i Marku Jetmarovi za podporu a řadu doporučení při dokončení práce.

Abstrakt

Hlavním tématem výzkumu bylo hodnocení efektivity lokálního vládnutí s důrazem na přístupy vybraných měst v Česku k financování lokálního rozvoje. Základem je analýza obsahu strategických dokumentů, následná definice rozvojových politik a jejich dlouhodobé financování (v období 2002–2020) včetně využívání Evropských strukturálních a investičních fondů. V další části byly s využitím mediální analýzy lokálních online novin identifikovány lokálně politické konflikty ve vazbě na rozpočet ve zkoumaných městech. Výsledkem je navržený složený index efektivity lokálního vládnutí měřící 4 oblasti efektivity – participaci veřejnosti, politickou stabilitu, financování lokálního rozvoje a role města v mikroregionálním rozvoji.

Klíčová slova: lokální a regionální správa, efektivita, komparace, vybraná města a obce

Abstract

The main topic of the research was the evaluation of the effectiveness of local governance with an emphasis on the approaches of selected cities in the Czechia to financing local development. The basis is an analysis of the content of strategic documents, the definition of development policies, and their long-term financing (in the period 2002–2020), including the use of EU funds. In the next part, using media analysis of local online newspapers, local political conflicts concerning the budget in the surveyed cities were identified. The result is a proposed composite index of local government efficiency measuring four areas of efficiency - public participation, political stability, local development financing, and the role of the city in micro-regional development.

Keywords: local a regional administration, effectiveness, comparison, selected municipalities, political and regional aspects

Seznam tabulek

Tabulka 1: Srovnání měst - politicko-geografické a socio-ekonomické charakteristiky

Tabulka 2: Přehled rozvojových politik a jejich vztahu k obecním rozpočtům

Tabulka 3: Kódování rozvojových politik

Tabulka 4: Objem a struktura běžných rozvojových výdajů za období 2002–2020

Tabulka 5: Objem a struktura kapitálových rozvojových výdajů za období 2002–2020

Tabulka 6: Srovnání výdajů na rozvojové politiky s jejich zastoupením ve strategických dokumentech

Tabulka 7: Příklady realizovaných projektů z OP Lidské zdroje a zaměstnanost a OP Zaměstnanost

Tabulka 8: Politické konflikty ve vazbě na rozpočet a činnost lokální vlády v Mostě v období 2011-2017

Tabulka 9: Politické konflikty ve vazbě na rozpočet a činnost lokální vlády v Děčíně v období 2011-2017

Tabulka 10: Politické konflikty ve vazbě na rozpočet a činnost lokální vlády v Chomutově v období 2011-2017

Tabulka 11: Politické konflikty ve vazbě na rozpočet a činnost lokální vlády v Sokolově v období 2011-2017

Tabulka 12: Využívání participativních rozpočtů

Tabulka 13: Vládnoucí koalice v období 2002-2018

Tabulka 14: Ukazatele za oblast Participace veřejnosti

Tabulka 15: Ukazatele za oblast Politická stabilita

Tabulka 16: Ukazatele za oblast Financování lokálního rozvoje

Tabulka 17: Ukazatele za oblast Role města v mikroregionálním rozvoji

Tabulka 18: Hodnoty dílčích indexů a složeného indexu efektivity lokálního vládnutí

Seznam grafů

Graf 1: Zastoupení rozvojových politik ve strategických dokumentech měst Chomutova, Sokolova, Děčína a Mostu

Graf 2: Vývoj kapitálových výdajů v tis. Kč za období 2002–2020

Graf 3: Vývoj kapitálových výdajů na obyvatele města v období 2002–2020

Graf 4: Vývoj běžných výdajů v mil. Kč za období 2002–2020

Graf 5: Vývoj běžných výdajů na obyvatele města v období 2002–2020

Graf 6: Podíl rozvojových běžných výdajů na celkových běžných výdajích v období 2002–2020

Graf 7: Podíl rozvojových kapitálových výdajů na celkových kapitálových výdajích v období 2002–2020

Graf 8: Vývoj kapacity u zařízení z oblasti sociální prevence v období 1999-2020

Graf 9: Přijaté dotace z fondů EU v období 2005-2020

Graf 10: Index efektivity lokálního vládnutí

Seznam obrázků

Obrázek 1: Hodnotový strom pro index efektivity lokálního vládnutí („value tree“)

Obrázek 2: Lokalizace politických konfliktů a největších investic v Mostě

Obrázek 3: Lokalizace politických konfliktů a největších investic v Děčíně

Obrázek 4: Lokalizace politických konfliktů a největších investic v Chomutově

Obrázek 5: Lokalizace politických konfliktů a největších investic v Sokolově

Seznam příloh

Příloha 1: Kódování u obsahové analýzy rozvojových dokumentů, Chomutov, Most, Děčín, Sokolov

Příloha 2: Analyzované mediální zprávy splňující kritéria

Seznam zkratk

ČOV – Čistička odpadních vod

ČSÚ – Český statistický úřad

ČVUT – České vysoké učení technické v Praze

DEA – Data Envelopment Analysis (Analýza datových obalů)

DSO – Dobrovolný svazek obcí

ESF – Evropský sociální fond

EU – Evropská unie

HDP – Hrubý domácí produkt

IOP – Integrovaný operační program

IPRÚ – Integrované plány rozvoje území

ITI – Integrated Territorial Investments (Integrované územní investice)

MAS – Místní akční skupina

MěÚ – Městský úřad

NNO – Nevládní neziskové organizace

NPM – New Public Management

OP – Operační program

ORP – Obec s rozšířenou působností

OSN – Organizace spojených národů

PHARE – Poland and Hungary Aid for Restructuring of the Economies

RUD – Rozpočtové určení daní

SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
(Speciální předvstupní program pro zemědělství a rozvoj venkova)

SDGs – Sustainable Development Goals (Cíle udržitelného rozvoje)

UJEP – Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem

ÚSC – Územní samosprávný celek

WGI – Worldwide Governance Indicators

ZŠ – Základní škola

Obsah

1. Úvod	13
2. Institucionální ukotvení samosprávy v Česku.....	16
3. Teoretické přístupy ke studiu veřejné správy a vládnutí.....	19
3.1 Lokální demokracie.....	19
3.2 Vládnutí - teorie	21
3.3 Měření efektivity veřejné správy a vládnutí	25
3.4 Komunální politika v Česku	28
3.4.1 Političtí aktéři.....	30
3.5 Rozpočtování obce jako nástroj lokálního rozvoje a strategického plánování....	34
4. Metodická část.....	39
4.1 Výběr případů	39
4.2 Definice rozvojových politik a návaznost na obecní rozpočty	42
4.3 Obsahová analýza strategických a rozvojových dokumentů	44
4.4 Mediální analýza.....	46
4.5 Souhrnný index efektivity vládnutí	47
4.5.1 Participace veřejnosti.....	49
4.5.2 Politická stabilita	51
4.5.3 Financování rozvojových politik	52
4.5.4 Role města v mikroregionálním rozvoji.....	54
4.5.5 Metodika výpočtu	55
5. Analytická část	57
5.1 Analýza strategických (rozvojových) dokumentů	57
5.2 Financování rozvojových politik.....	62
5.2.1 Dlouhodobé trendy v hospodaření zkoumaných měst	62
5.2.2 Rozvojové výdaje v rámci běžného rozpočtu.....	66
5.2.3 Rozvojové výdaje v rámci kapitálového rozpočtu	71
5.2.4 Politika boje s chudobou a sociálním vyloučením v praxi zkoumaných měst	79
5.2.5 Evropské strukturální a investiční fondy jako nástroj lokálního rozvoje.....	84
5.3 Konfliktní oblasti – analýza mediálních zpráv	88

5.4	<i>Analýza využití vybraných participativních metod v lokálním vládnutí.....</i>	103
5.4.1	<i>Participativní rozpočtování.....</i>	103
5.4.2	<i>Setkávání s občany města.....</i>	105
5.4.3	<i>Komunitní plánování v oblasti sociálních služeb.....</i>	106
5.5	<i>Analýza politické stability lokálních vlád.....</i>	107
5.6	<i>Analýza zapojení měst do meziobecní a metropolitní spolupráce.....</i>	109
5.7	<i>Návrh indexu efektivity lokálního vládnutí pro samosprávy v Česku.....</i>	112
6.	Shrnutí hlavních výstupů a doporučení.....	129
6.1	<i>Doporučení pro samosprávy a národní úroveň.....</i>	134
7.	Závěr.....	137
8.	Použité zdroje.....	139
8.1	<i>Tištěná literatura.....</i>	139
8.2	<i>Elektronické zdroje.....</i>	147
8.3	<i>Další zdroje.....</i>	152
Přílohy	154

1. Úvod

Studium souvislosti lokálního vládnutí a politické geografie není v českých podmínkách příliš časté, a je to svým způsobem nevyužitá šance, protože schopnost geografů vnímat realitu a problémy komplexněji lze velmi dobře promítnout do studia řady politických aspektů rozvoje a proměn měst. Neopomenutelným faktem je i skutečnost, že geografové se kromě výzkumu výrazně uplatňují i v praxi veřejné správy. Role geografů v minulosti spočívala především ve vymezení jednotlivých administrativních (či správních) jednotek, tak aby, pokud možno, respektovaly funkční vazby v území a dojížďku za službami. Výsledkem je, v českém kontextu, současná síť krajů (regionální úroveň), odvozeně pak soustava tzv. regionů soudržnosti, a především obcí s rozšířenou působností (mikroregionální úroveň). Skutečnost, že se některá sídla stala regionálními a mikroregionálními centry v souvislosti s výkonem veřejné správy, ovlivnilo i jejich další vývoj. V některých případech byl navíc těmto sídlům dán větší význam, než jaký by jim náležel dle jejich postavení v sídelní struktuře Česka. Z pohledu vládnutí a správy těchto měst je úkolem lokální vlády zajistit nejenom rozvoj svého města, ale měla by při svém rozhodování přihlížet právě k jeho centrální roli, tj. neohlížet se jen na administrativní hranice vymezené katastrálním územím města, ale reflektovat jeho klíčovou roli v rozvoji celého (mikro)regionu. Jednou z cest k zajištění dlouhodobé udržitelnosti rozvoje je i fungující spolupráce obcí a měst různých velikostních kategorií a samozřejmě i správně zacílená regionální politika, resp. na její bázi realizovaný regionální rozvoj. Opět to jsou z velké části geografové, kteří v těchto oblastech spoluvytvářejí institucionální rámec pro fungování veřejné správy.

Vládnutí spolu s veřejnou správou je tématem na pomezí řady vědních oborů, kdy každý z nich (politické vědy, sociologie, ekonomie, psychologie) přispívá do výzkumu vlastními často specifickými teoriemi a přístupy studia (blíže Bovaird 2002). Převládající přístupy k jeho zkoumání se proměňují spolu s tím, jak se mění vládnutí na všech hierarchických úrovních – od globální, přes národní až po lokální úroveň (v kontextu vývoje společnosti, nástupu nových technologií - digitalizace procesů, strukturální přeměny ekonomiky apod.). Politická geografie zaměřená na studium lokálního vládnutí může čerpat inspiraci např. z konceptu governance či teorie pluralismu. Uvedené přístupy nelze ovšem brát jako dogma, protože lokální vládnutí má řadu specifík, jimž bude v práci věnován prostor.

Veřejná správa a s ní politické rozhodování jako takové prošly ve 20. století různými změnami. O lokální demokracii, která umožnila vznik samospráv (obcí a později i krajů), můžeme v českém kontextu více mluvit opětovně až po roce 1989. Spolu s posílením lokální úrovně docházelo v průběhu 90. let k územní fragmentaci, jejímž výsledkem je existence více než 6250 obcí, a tedy relativně vysoký počet volených místních vlád. Na jedné straně je tak veřejné správa a lokální vláda blíže občanům, na druhé straně se velmi malé obce potýkají s řadou finančních problémů. Pozdější vznik i rozvoj samosprávy se promítnul do opožděného uplatnění trendů ze zahraničí (jako např. New public management, nové formy vládnutí – „governance“). Navíc se tyto změny uplatnily v Česku oproti ostatním státům EU či vývoji v USA v různé intenzitě. Se změnami vnímání procesu vládnutí a správy obce se do popředí zájmu dostává problematika efektivity. Ostatně cílem řady reforem byla právě snaha zvýšit efektivitu spolu s kvalitou vládnutí (viz Silva, Buček 2017). Měření efektivity inspirované soukromým sektorem a zde úzce spojené se ziskovostí je nutné konfrontovat se skutečností, že lokální vláda zajišťuje pro občany veřejné služby, které jsou z povahy neziskové (sociální a zdravotní služby, služby vzdělávání).

Ústředním tématem dizertační práce je efektivita vládnutí a nastínění jednoho z možných způsobů její analýzy na bázi komparace činnosti samosprávy vybraných měst středního řádu. Celé téma je pojato a zpracováno více exploračně, kdy hlavním motivem tohoto výzkumu je snaha porozumět lokální správě (vládnutí) v Česku v kontextu realizovaných změn v posledních více jak 20 letech a na základě zjištěných poznatků se pokusit zhodnotit její efektivitu ve vztahu k základnímu úkolu lokálních vlád, tedy k rozvoji určitého území (obce/města). Konkrétně se jedná o skupinu středně velkých měst v Česku reprezentujících mikroregionální centra (ORP), u kterých lze v budoucnu předpokládat posílení jejich role v oblasti mikroregionálního rozvoje. Cílem dizertační práce je tedy zhodnotit efektivitu vládnutí v kontextu plnění dlouhodobých strategií a financování lokálně rozvojových aktivit na příkladu vybraných měst v Česku.

Výzkumné otázky odrážejí stanovený cíl práce a mají následující znění:

- 1) *Jak využívají města své rozpočty k podpoře lokálního rozvoje? Do kterých oblastí směřují své „volné“ finanční prostředky?*
- 2) *Jak využívají města potenciál strategického plánování k řešení dlouhodobých socio-ekonomických problémů?*

3) *Jaké rozpočtové položky jsou zdrojem lokálně politických konfliktů?*

4) *Jaké jsou možnosti a potenciál větších měst systematicky rozvíjet území celého mikroregionu?*

Poslední z výzkumných otázek má přispět k budoucímu rozhodování o posílení role velkých měst v mikroregionálním rozvoji v rámci samosprávných kompetencí.

V celkem 7 kapitolách je na příkladu vybraných měst představen politicko-geografický pohled na efektivitu vládnutí na lokální úrovni formou komparativní analýzy a v závěru jsou formulována doporučení pro praxi i pro další výzkum v tomto tématu. První dvě kapitoly se věnují institucionálnímu kontextu fungování samospráv v Česku a také jsou zde představeny teoretické přístupy ke studiu veřejné správy a vládnutí. Metodická kapitola shrnuje použité metody a práci s jednotlivými zdroji dat. Analytická část práce je tvořena v první řadě analýzou strategických dokumentů a na ní provázanou analýzou příjmových a výdajových částí rozpočtů zkoumaných měst včetně posouzení jejich efektivity ve vztahu k lokálnímu rozvoji. Doplnkově je představena pilotní analýza mediálních zpráv reflektujících téma rozpočtových konfliktů. Závěrečná část této kapitoly je věnována návrhu složeného Indexu efektivity lokálního vládnutí spolu s diskuzí jeho možného využití v praxi. Další kapitola představuje syntézu zjištěných poznatků, vyhodnocení naplnění výzkumných otázek a také doporučení pro samosprávy i ústřední (národní) úroveň správy. V závěru práce jsou zmíněny budoucí možnosti výzkumu v oblasti lokálního vládnutí.

2. Institucionální ukotvení samosprávy v Česku

Základním dokumentem nastavujícím institucionální rámec veřejné správy, úžeji pak územní samosprávy, v Česku je Ústava České republiky. Hlava sedmá zmiňuje základní aspekty existence územních samospráv, které jsou definovány jako „územní společenství občanů“ (citace Čl. 100, Ústava ČR). Podobně i Evropská charta místní samosprávy zdůrazňuje práva místních společenství a občanů podílet se na správě věcí veřejných. Hned v úvodu charty je zdůrazněno, že posílení místní samosprávy přispívá jak k posílení demokratických zásad, tak i k decentralizaci politického rozhodování. Česko začlenilo tuto chartu do svého právního systému v roce 1999. Nutné je ovšem podotknout, že s výhradami k některým článkům. Výhrady se týkaly 4 článků, konkrétně šlo o (1) článek 4, odstavec 5 pojednávající o nutnosti přizpůsobit výkon přenesených pravomocí místním podmínkám; (2) článek 6, odstavec 2 pojednávající o služebních podmínkách zaměstnanců místní správy (zvyšování kvalifikace, odměňování apod.); (3) článek 7, odstavec 2 pojednávající o podmínkách pro výkon odpovědnosti na místní úrovni (sociální zabezpečení, finanční náhrady apod.); (4) článek 9, odstavec 3, 5 a 6 pojednávající o místních daních, o ochraně finančně slabších místních společenství, o konzultaci přerozdělování zdrojů s místní úrovní. Uplatnění těchto výhrad plně odpovídá skutečnosti, že v Česku tou dobou teprve probíhaly reformy veřejné správy (plánované rušení okresů a vznik krajů). Místní společenství není zdaleka jen novodobým vynálezem. Analogií se můžeme dostat až do období starověkého Řecka a citátu Thúkýdidése: "Lidé to jsou, kdo tvoří obec, nikoliv zdi". Logicky proto můžeme předpokládat, že to jak obec vypadá a funguje, je odrazem jejích obyvatel a v demokratickém prostředí činností jimi zvolených politických představitelů.

Z pohledu lokální demokracie je vládnutí v Česku založeno na principech zastupitelské demokracie, klíčovou roli v politickém rozhodování tak mají zastupitelé zvolení v komunálních volbách. Zastupitelstvo obce je nejvyšším orgánem a zároveň jediným, které uvádí Ústava ČR (viz článek 101). Rozdělení kompetencí na lokální - obecní úrovni je určeno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Druhý odstavec § 2 uvádí, že "Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem". Celá tato věta v sobě zahrnuje jak klíčovou roli obce v lokálním či mikroregionálním rozvoji, tak i důležitost jednat ve veřejném zájmu. Důležitá je i nezávislost samospráv (resp. vykonávání samostatné působnosti), kterou lze omezit pouze zákonem (viz § 7).

Současná veřejná správa v Česku odpovídá smíšenému modelu, který je charakterizován přenesenou působností, resp. samosprávou vykonávající některé části státní správy (Balík 2009). V průběhu 90. let 20. století došlo k decentralizaci a posílení lokální (= obecní) úrovně. Problémem je skutečnost, že změny v rozdělení pravomocí mezi jednotlivými úrovněmi nebyly adekvátně doplněny finanční decentralizací. Mezo úroveň reprezentovaná kraji (od roku 2000) je díky omezeným „volným“ finančním prostředkům oslabená (Swianiewicz 2014). K horší pozici krajů přispívá i skutečnost, že velká část veřejných služeb dříve zajišťovaná okresy přešla do správy obcí (Hemmings 2006). Otázkou je také nedostatečná velikost krajů, resp. i výrazné populační rozdíly mezi nimi (např. Středočeský vs. Karlovarský kraj).

Na současnou podobu lokální demokracie a vládnutí má velký vliv i rozdrobená sídelní struktura, které je z velké části důsledkem osamostatnění řady obcí v 90. letech minulého století. Ve srovnání s jinými evropskými státy je v Česku velmi malá průměrná populační velikost obce a jejich územní velikost, přičemž srovnatelnou hodnotu dosahuje kromě Slovenska pouze Francie (OECD 2018).

Obecně lze systémy veřejné správy v Evropě kategorizovat podle různých hledisek. Swianiewicz (2014) ve své typologii pro státy východní Evropy vychází ze 4 skupin indikátorů (územní dimenze, míra funkční decentralizace, finanční aspekty a horizontální vztahy a sítě). Česko je spolu s Estonskem a Lotyšskem řazeno mezi státy "relativně decentralizované" (Swianiewicz 2014:305). Ze států v západní Evropě je zvláště v souvislosti s podporou meziobecní spolupráce často uváděna jako možný vzor Francie, která má na jedné straně silnější postavení starosty obce, na druhé straně se zde, jak uvádí Demaziere (2018), dlouhodobě uplatňuje princip rozvoje lokální úrovně s ohledem na místní zájmy. Na druhou stranu tamější územní roztržitost přináší řadu negativ, od ztráty soudržnosti až po nepřehlednost výkonu veřejné správy pro občany (blíže Loughlin 2007). Stejný problém se týká i Česka, kdy velká roztržitost a diverzita představují limity pro efektivní fungování.

21. století přineslo pro obce a místní společenství nové výzvy. Mnohem více je zdůrazňován udržitelný rozvoj, ať už v rámci potřeby reagovat na klimatické změny nebo snahy snižovat regionální nerovnosti (Ministerstvo životního prostředí 2022). Důležitým tématem v rámci udržitelného rozvoje je dostupnost veřejných služeb nejen na venkově. Týká se to nejenom "klasických" témat jako je dopravní obslužnost, školství a zdravotnictví, ale v souvislosti se stárnutím populace v Česku lze očekávat růst poptávky po specializovaných sociálních službách. Do popředí zájmu se tak dostává i využití

potenciálu meziobecní spolupráce ať už na úrovni mikroregionů či hierarchicky vyšších jednotkách reprezentovaných metropolitními oblastmi a aglomeracemi.

3. Teoretické přístupy ke studiu veřejné správy a vládnutí

Teoretické zarámování celého tématu efektivity lokálního vládnutí vychází z jeho základního předpokladu, kterým je existence funkční lokální demokracie, až po jeho propojení s ekonomickým fungováním (hospodařením) samospráv. Na úvod je třeba zmínit, že problematika lokálního vládnutí je studována v rámci různých společenských věd, ať už politologie, ekonomie či sociologie. Svou roli ve výzkumu lokálního vládnutí má i sociální a politická geografie. Postupně se uplatňuje snaha o nalezení geografických aspektů konceptů vládnutí, které byly zatím spíše doménou ostatních věd, Geografie však může přispět svým pohledem na územní rozvoj, včetně proměn sídel a celých funkčních regionů a tím v zásadě posílit další vědecký rozvoj tohoto tématu. Ostatně územní (dalo by se říci přímo geografická) dimenze je součástí řady aktuálně realizovaných politik.

3.1 Lokální demokracie

Pro rozvoj lokální demokracie v Česku byl klíčový jak revoluční rok 1989, tak i následné osamostatnění se řady obcí, které dříve byly proti své vůli sloučeny s jinými (systém střediskových obcí, společné obecní úřady, násilná municipalizace atd.). Existence lokální „governance“ (v češtině je nejvíce odpovídající pojem správa) je tak primárně podmíněna fungováním místních samosprávných jednotek, tedy dosažením určitého stupně funkční decentralizace. Lokální správa či lokální vládnutí je v podmínkách Česka spojeno s úrovní obcí, a to všech velikostních kategorií. Pokud bychom uvažovali o vládnutí na vyšších hierarchických úrovních (tj. na úrovni krajů), pak je vhodnější označení regionální vládnutí.

Všechny související procesy je nutné uvažovat v kontextu lokální demokracie, resp. integrace lokální úrovně do demokratického vládnutí (blíže Sisk 2001). Lokální demokracie podobně jako „governance“ nemá jednotnou definici. Podle Siska (2001) lze lokální demokracii chápat dvěma způsoby – jako určitou instituci (reprezentovanou přímo či nepřímo volenými orgány jako je starosta, zastupitelstvo apod.) nebo jako organizaci a aktivity občanské společnosti. Tento přístup, kdy je lokální vládnutí vnímáno jako zvládání sociálních konfliktů (blíže viz Sisk 2001), lze označit jako normativní (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010). Klíčové koncepty lokální demokracie jsou dle Siska 2001 (s. 13) následující čtyři: (1) občanství a komunita; (2) uvažování (ve smyslu dialogů

s dalšími aktéry); (3) politické vzdělávání; (4) dobré vládnutí („good governance“) a „welfare state“. Důraz na dialog (komunikaci) v rámci veřejné správy (i vládnutí) je součástí deliberativního modelu demokracie. Tento model uplatňovaný od 90. let nahradil agregativní model demokracie, kde byly možnosti občanů ovlivňovat politické rozhodnutí omezeny na volební právo. Kritika směřovala hlavně ke skutečnosti, že tento agregativní model omezuje možnosti menšin ovlivňovat politické dění (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010). Odlišně je lokální demokracie popisována v rámci deskriptivního přístupu. Tento přístup má blízko např. k teorii volební demokracie, důraz je kladen na odlišení institucí na různých hierarchických (a politických) úrovních (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010).

Uvažovat lze jak přímou demokracii, tak v současnosti častěji uplatňovanou zastupitelskou demokracii. Neplatí pravidlo, že by se v rámci jednoho typu demokracie používaly pouze metody pro něj typické, naopak některé nástroje přímé demokracie se uplatňují i v zastupitelských demokraciích. V Česku je takovým příkladem na lokální úrovni referendum a petice, na národní úrovni pak zavedená přímá volba prezidenta (blíže Kruntorádová, Jüptner 2015). Forma demokracie ovlivňuje možnosti zapojení dalších aktérů do procesu vládnutí. Zastupitelská demokracie dle některých autorů (např. John 2001) neumožňuje větší zapojení veřejnosti do lokálního vládnutí. Osud jednotlivých míst je tak v rukou politických stran (na vyšších hierarchických úrovních), respektive specifických politických bloků v případě malých měst a obcí a nevolených úředníků, kteří realizují rozhodnutí volených orgánů.

Kromě zastupitelské demokracie ovlivňují podle Bäck, Heinelt, Magnier (eds., 2006) současnou lokální politiku i další formy (podoby) demokracie – tržní („market“), síťová („network“) a participační (která odpovídá deliberativnímu modelu). Síťová ("network") demokracie bývá spojována s rolí sociálních médií v aktivizaci obyvatel a podpoře jejich participace. Vychází se z předpokladu, že média mají demokratický potenciál (blíže např. Iosifidis, Wheeler 2015). Tržní ("market") demokracie má různé definice, nicméně je pro ně společný důraz na poskytování veřejných služeb soukromým sektorem a využití konkurenčního prostředí s tím, že se liší způsob zajištění služeb pro chudší obyvatele ze strany státu (blíže Arnold 2014). Všechny tyto formy ovlivňují postavení lokální vlády, nelze ovšem jednoznačně říci, zda je pozice hlavního aktéra vládnutí (lokální vlády) oslabována.

3.2 Vládnutí - teorie

Pojem správa/vládnutí, resp. jeho anglická podoba „governance“, je relativně nový. Intenzivněji je využíván od 90. let 20. století (např. Veselý 2004), a to i v rámci soukromého sektoru¹ (blíže např. Lynn, Heinrich, Hill 2000). Často je využíván i nadnárodními organizacemi (OSN, EU) v rámci různých politických cílů (Bovaird, Löffler ed. 2003). Definice pojmu „governance“ je široká. Lynn, Heinrich, Hill (2000) tím označují právní rámec a různé aspekty realizovaného vládnutí související především s vytvářením a poskytováním veřejných statků a služeb. Proto není překvapením, že jako jedni z prvních utvářeli tento pojem „zastánci“ teorie veřejné volby. K definici přispěly i poznatky ze studia sítí (vytvářených mezi aktéry) (O’Toole cit. in Lynn, Heinrich, Hill 2000).

Jak již bylo zmíněno, koncept „governance“ jako nový pojem je výsledkem nejen myšlenkového, ale i funkčního posunu od „government“ ke „governance“ (např. Dostál 2002; Bovaird a Löffler ed. 2003; Jüptner a kol. 2014). „Governance“ tak tvoří rámec realizovaných změn ve vládnutí (Stoker 1998). Mezi klíčové pojmy spojené s posunem ke „governance“ patří decentralizace a princip subsidiarity (Jüptner a kol. 2014). Oproti dřívějšímu vnímání vládnutí („government“), kdy hlavním (a jediným) aktérem vládnutí byla (lokální, regionální) vláda, znamená posun ke „governance“ vytvoření nových forem vládnutí založených na interakci více aktérů (ze soukromého, veřejného i neziskového sektoru). Zároveň dochází k oslabení tradičních institucí zvláště na lokální úrovni. Lokální politici jsou tak nuceni přizpůsobit se novým podmínkám zahrnující konkurenční boj, fragmentaci řady organizací, evropeizaci² a zavedení nových metod ve veřejné správě (pod označením New public management) (John 2001). John (2001) zároveň upozorňuje, že samotný posun ke „governance“ nemusí obecně vést ke zlepšení, protože se zapojením více aktérů do rozhodovacích procesů (resp. do vládnutí) se rozměňuje odpovědnost za provedená rozhodnutí a v konečném důsledku dochází k omezení legitimacy lokální demokracie. Občané ve volbách zvolí své politické zástupce, nicméně vlivem privatizace politického rozhodování dochází k oslabení jejich pozice. Vytváří se tedy „nový pluralismus“ založený na předpokladu existence různorodosti zájmů (hlavně

¹ V soukromém sektoru se používá např. pojem „corporate governance“, a to pro označení problematiky rozložení moci a kontroly uvnitř organizací (Bovaird, Löffler ed. 2003).

² V tomto případě je evropeizace vnímána spíše jako adaptace politik, resp. vliv členství v EU na tvorbu veřejných politik (blíže viz Havlík, Pšejda 2007).

v souvislosti se zájmovými skupinami – blíže Laboutková in Müller ed. 2010) a institucionální diverzitě, v rámci které se mění vládnoucí koalice, na lokální úrovni vznikají nové zájmové skupiny (jejichž činnost má charakter lobbingu) a dochází k posílení regionální politiky (John 2001), zároveň je kladen důraz odlišení veřejné a soukromé sféry (Laboutková in Müller ed. 2010). Podle některých autorů jsou právě zájmové skupiny významnými aktéry utvářející veřejnou politiku (blíže Howlett, Ramesh, Perl 2009). V tomto pojetí lze za lobbing považovat i činnost některých orgánů veřejné správy – např. úřadů (blíže Potůček a kol. 2005). V evropském pojetí pluralismu je navíc zdůrazněna nezávislost zájmových skupin na státu (Laboutková in Müller ed. 2010). Ještě dále ve významu zájmových skupin jde korporatismus, podle kterého je veřejná politika určena interakcí mezi státem a zájmovými skupinami (Howlett, Ramesh, Perl 2009). Kritici ovšem upozorňují na naprostou rozdílnost zájmových skupin a jejich zájmových oblastí. Korporatismus je dále rozvíjen v kontextu liberalismu a výsledkem je neokorporatismus. Oproti pluralismu zde existuje pouze omezený počet organizací (zájmových skupin), které ovšem mají privilegované postavení (Laboutková in Müller ed. 2010). Tyto skupiny se podílejí na tvorbě i realizaci politiky (Cawson 1988). Příkladem je vyjednávání v rámci tzv. tripartity (blíže např. Sorensen, Torfing 2005).

Existence formálních i neformálních struktur je pouze jedním z aspektů „governance“. Spolu s politickými zájmy a obecnou konfigurací, zahrnující institucionální rámec, politické mandáty, zdroje a proces vytváření a poskytování veřejných služeb, znesnadňují zkoumání vládnutí (Lynn, Heinrich, Hill 2000). Složitost „governance“ se odráží i v přístupech k jeho zkoumání. Potůček a kol. (2004) zmiňuje multidimenzionální přístup ke studiu vládnutí, který umožňuje nalézt všechny jeho aspekty. V rámci tohoto přístupu vymezil Potůček a kol. (2004, s. 20 – 21) následující oblasti: (1) globální kontext vládnutí; (2) efektivita veřejné správy/vládnutí; (3) nástroje a prostředky využitelné v rámci vládnutí; (4) politické prostředí; (5) „governability“ (horizontální vztahy mezi aktéry zapojenými do vládnutí); (6) „self-governing“ (samosprávné) mechanismy (základ pro „governability“ – např. sociální kapitál).

V konceptu „governance“ je tedy klíčová interakce mezi (vládnoucími) aktéry, do které se budou promítat sociálně-politické aspekty daného prostředí (blíže Kooiman 2003). Kdo jsou tedy ti hlavní političtí aktéři? Howlett, Ramesh a Perl (2009) mezi ně řadí zvolené politické zástupce (ovládající rozpočty a také informace), veřejnost (a její volební právo), úředníky (ovládající zdroje politik), politické strany, zájmové skupiny, výzkumné organizace a experty na politiku. Na významu nabývá především spolupráce

vlád (a veřejného sektoru) s nevládními organizacemi a soukromým sektorem (např. formou PPP – „public-private partnership“) při řešení sociálních (společenských) problémů (Potůček a kol. 2004). Rozložení moci mezi zmíněnými aktéry ovlivnila i rostoucí globalizace. Navzdory různým očekáváním nedošlo k výraznému oslabení moci politických představitelů, pouze se zaměřili na spolupráci se soukromým sektorem a nové způsoby tvorby politik (blíže Clarke, Gaile 1998). Výjimkou je vztah mezi lokální a nadnárodní úrovní (EU a její právní rámec), kdy někteří autoři (John 2001) právem upozorňují, že z lokální úrovně nelze ovlivňovat předpisy (zákony) schválené na úrovni EU.

Sdílení moci mezi aktéry na různých hierarchických úrovních je jedním z předpokladů tzv. víceúrovňového vládnutí („multilevel governance“). Zastánci tohoto přístupu považují všechny úrovně (lokální, národní i globální) za politicky důležité (blíže Griffin 2012). Pokud jde o roli lokální úrovně (resp. samosprávy), tak ta může spočívat v určité koordinaci činností jednotlivých úrovní a aktérů. Cílem spolupráce je vyřešit problémy, k čemuž nepostačuje moc jednotlivých úrovní (aktérů). Bez vhodných předpokladů, ať už ve formě různých nástrojů, fungujícího právního systému apod., nelze problém plně vyřešit (blíže Bovaird, Löffler ed. 2003).

V rámci víceúrovňového vládnutí lze vymezit „network governance“ (blíže Griffin 2012). Důraz je zde kladen na horizontální vztahy označované jako sítě. Kromě zmiňovaného „network governance“ se pro toto „sít'ové vládnutí“ používají i další označení – např. „self-governing network“ (Stoker 1998). Mocenské vztahy v síti jsou dány přístupem aktérů ke zdrojům (např. Griffin 2012), schopnostmi aktérů a také jejich cíli (Stoker 1998). Sítě mohou být čistě formální, ale také mohou být založeny na neformálních vazbách (podobně jako u zájmových skupin), zároveň mohou být uvnitř organizací i mezi nimi. Existence složitých sítí přináší dle Sorensen a Torfing (2005) pro vládu řadu nevýhod, např. nutnost reflektovat příliš mnoho zájmů (názorů) a z toho vyplývající omezenou možnost dosažení kompromisů, a co je důležité i dominanci krátkodobých zájmů. Podle Griffin (2012) se ve veřejné správě kromě sítí a dobrovolných mechanismů uplatňují ovlivňování a manipulace. O těchto procesech v rámci „dynamického“ pojetí „governance“ píše i Potůček a kol. (2004).

Vycházíme-li z teorie veřejné volby, pak političtí aktéři jednají racionálně, tak aby dosáhli maximálního (často ekonomického) užitku (Howlett, Ramesh, Perl 2009). I když je tato teorie do určité míry zjednodušující, stále může sloužit k vysvětlení konfliktů v nových formách vládnutí. Nejde jenom o střety zájmů mezi jednotlivými aktéry

(skupinami), ale i uvnitř skupin. Zájem konkrétní skupiny není výsledkem konsensu, ale je pouze osobním zájmem několika členů (Stoker 1998). Motivací vlády na kterékoliv úrovni by neměla být pouze snaha být znovu zvolena, protože na rozdíl od jiných aktérů musí zajišťovat poskytování veřejných statků a služeb. Klíčové je, aby vláda nepodléhala lobbingu ze strany některých zájmových skupin bez respektování dopadů její politiky na všechny cílové skupiny. V praxi „ekonomická“ motivace vlád skrytá za zvýšením efektivity s cílem dosáhnout lepší hospodárnosti vedla k privatizaci řady veřejných služeb. Tato změna spolu s dalšími změnami v kontextu neoliberalismu je označována jako „New public management“ (Jüptner a kol. 2014). Nástroje (metody) New public managementu (dále jen NPM) se aplikovaly v různých zemích odlišnými způsoby. Na jedné straně docházelo k posilování aktivního občanství (např. ve Skandinávii), na druhé straně posiloval soukromý sektor (př. Spojené království) (Pollitt, Van Thiel, Homburg 2007). NPM zároveň přináší zaměření na kontrolu fungování veřejných organizací a jejich výstupů a výsledků, také je zde zmíněno efektivní využívání zdrojů (Hood 1995). Předpoklad efektivnějšího fungování u „tržně orientované“ veřejné správy je ovšem kritizován řadou autorů (př. Hood 1991; Walker a kol. 2011). Podobně směřuje kritika k převládajícímu vnímání občana jako zákazníka s tím, že důraz by měl být kladen na participaci občanů na politickém rozhodování (Hendriks, Tops 2003).

Zapojení obyvatel, resp. komunit, do procesu vládnutí je výsledkem výše diskutovaných změn ve vládnutí a posunu ke „governance“, zároveň je podpořeno i rozvojem participativní demokracie. Pojem komunitní, případně participativní, se začíná používat v nových souvislostech – ve spojení s vládnutím, rozpočtováním, ale také ve spojení s lokálním rozvojem. Nutnost podporovat komunity, resp. komunitní projekty, ze strany lokální vlády zmiňuje např. Blakely (1994). Zároveň zde existuje obava, zda se lokální vlády dokážou vzdát části moci ve prospěch komunity (blíže Ross, Osborne 1999). Ochota jednat v zájmu širší komunity je ovlivněna „kvalitou“ sociálního kapitálu, tak jak ho vymezuje Coleman (1988). Se sociálním kapitálem do určité míry souvisí i občanská angažovanost (a tím míra zapojení komunity), která vládnutí na lokální úrovni významně ovlivňuje (Putnam 1995).

Za důležitou v rámci „komunitně podmíněného“ rozvoje považuje Blakely (1994) i podporu začínajícím podnikům a podnikatelům z řad komunity a také zapojení komunity do strategického plánování a poskytování veřejných služeb. Přestože nastal trend privatizace poskytování veřejných služeb (viz změny v rámci NPM), v rámci sociálních služeb se s využitím metody komunitního plánování daří občany (komunitu) do procesu

zapojit. Občané nejsou v tomto přístupu pouze spotřebiteli, ale mají se podílet i na dalších částech „řetězce“ (Bovaird 2007). Bovaird (2007) dále zmiňuje důležitost koordinační role lokální vlády (která vyplývá z podstaty „governance“) při spolupráci aktérů poskytujících i využívajících veřejné služby. Komunita, resp. představitelé občanské společnosti, může být zároveň jednou ze zájmových skupin, která se bude formou lobbingu snažit prosadit své zájmy (blíže Chamlee-Wright, Storr 2011). Problémem může být absence některých skupin (etnické menšiny, ženy atd.) na politickém rozhodování (Michels, De Graaf 2010). Pokud jde o kvalitu poskytovaných veřejných služeb, tak byt' může být občany vnímána jako důležitá, neměla by dle Bovaird, Löffler ed. (2003) být jediným indikátorem při hodnocení vládnutí (veřejné správy).

3.3 Měření efektivity veřejné správy a vládnutí

Pojem efektivita se v souvislosti s vládnutím cituje stále častěji. Se změnami ve veřejné správě (viz NPM) a snahou snižovat náklady, roste poptávka po zvýšení efektivity a kontrole činnosti vlád. Efektivita (v angličtině „effectiveness“) tak v tradičním pojetí znamená splnění určitých cílů s co nejmenšími náklady (Foltin 1999; Jüptner a kol. 2014). Z ekonomického pohledu se ovšem efektivita (v angličtině „efficiency“, do češtiny často překládaná jako efektivnost) často definuje jako poměr vstupů a výstupů (např. Afonso, Schuknecht, Tanzi 2006). Tento „ekonomický“ přístup umožňuje především kontrolovat výdaje vlád (tj. hospodárnost), nicméně v praxi bývá opomíjeno plnění dlouhodobých cílů (tj. racionalita, účelnost), z nichž nejvýznamnější je lokální (regionální) rozvoj daného území. U studií, které hodnotí efektivitu politik (vládnutí) v kontextu splnění určitých cílů, upozorňují někteří (např. Greenberg et al. 1977; Yanow 2007) na chybějící diskuzi a zamyšlení se nad relevantností a racionalitou stanovených cílů.

Způsoby měření efektivity vládnutí vycházejí jak z různých teoretických přístupů (a různé definice efektivity), tak z dostupnosti a vypovídací schopnosti empirických dat. Dále záleží na autorovi, tedy zda měření provádějí orgány veřejné správy, odborníci, mezinárodní organizace, nevládní organizace nebo občané. Podle Bovaird a Löffler (2003b) jsou rozdíly mezi (samo)hodnocením ze strany vlády a hodnocením vládnutí (správy) odborníky (resp. auditory) např. v ceně (u auditorů je vyšší) a ve vnímání a přijetí provedeného hodnocení ostatními aktéry (kteří více důvěřují auditorům). Dílčím problémem je i snaha politiků nezveřejňovat v případě očekávání špatných výsledků při měření efektivity konkrétní výsledky a dopady jejich politik (Kulhmann 2010). Způsoby

(přístupy k) měření lze různými způsoby kategorizovat. Potůček a kol. (2004) rozlišuje: (1) objektivní měření postavené na využívání statistických dat např. z ekonomie (HDP, zadluženost, atd.), z demografie apod.; (2) subjektivní měření využívající data získaná od respondentů, resp. jejich vnímání různých aspektů vládnutí. Oba zmíněné přístupy mají své výhody, nicméně pro politické představitele jsou podle Potůčka a kol. (2004) přínosnější výsledky dotazování respondentů (subjektivní měření). Využívání objektivních a subjektivních dat zmiňují v rámci různých přístupů k měření výkonu vlád i Kostelecký a Patočková (2006). Ve čtyřech popisovaných kategoriích přístupů k měření vlád (měření výkonu pomocí ukazatelů sociálně-ekonomického rozvoje; agregátních indexů; subjektivní hodnocení občany nebo odborníky; měření procedurální a institucionální efektivnosti vlády) diskutují Kostelecký a Patočková (2006) využívaná data a indikátory (v existujících studiích) i pro geografii důležitou hierarchickou úroveň. Velká část prací, zvláště pod záštitou velkých mezinárodních organizací (Mezinárodní měnový fond, Světová banka – The Worldwide Governance Indicators), se věnuje srovnání vládnutí mezi jednotlivými státy (komparativní studie) a to s využitím „objektivních“ dat a indikátorů – např. HDP, míra nezaměstnanosti, politická stabilita, míra korupce apod. Metodika jejich přesného výpočtu není veřejná, v některých případech se navíc opírá o expertní hodnocení. Různé formy agregovaných indexů se postupně začínají uplatňovat i v praxi, ať už v rámci hodnocení výkonu samotnou veřejnou správou (Ministerstvo vnitra 2019), nebo v aktivitách think tanků (Econlab 2020).

Komparativní studie jsou pouze jedním z příkladů měření výkonu a efektivitu vlád, další rozsáhlou skupinou jsou studie zkoumající vliv různých faktorů na efektivitu (výkonnost, kvalitu) vládnutí. Geografické faktory jsou při zkoumání vládnutí (a jeho efektivitu) v menšině – příkladem je např. studie Ermini a Santolini (2010), kteří na příkladu Itálie prokázali vliv sousedství (rozhodování v sousedních obcích) na rozhodnutí lokálních politiků v oblasti financí (výdajů). Šťastná a Gregor (2011) při hodnocení efektivitu samosprávy v Česku zjistili, že větší vzdálenost města (samosprávy) k regionálnímu centru má na efektivitu negativní vliv, zatímco např. vyšší volební účast má pozitivní vliv. Podobně prokázali pozitivní vliv volební účasti (často doplněné i větší participací občanů na vládnutí) na efektivitu vládnutí u německých obcí Geys, Heinemann, Kalb (2010) a v případě norských obcí Borge, Falch, Tovmo (2008).

Politická participace³ má pozitivní vliv na efektivitu vládnutí i na národní úrovni (Nekola 2004).

Předpokladem hodnocení efektivity veřejné správy, vládnutí apod. na lokální úrovni je existence samostatně (samosprávně) fungujících jednotek. Vymezení a pravomoci samosprávných jednotek se v průběhu historie měnily, aktuální schéma veřejné správy je tak výsledek dlouhodobého vývoje, do něhož se promítly i novější události – např. vstup do EU. Balík (2009, s. 12) vymezuje následující základní prvky samosprávy: „(1) území nebo činnost, vůči kterým působí; (2) osoby podřazené samosprávě; (3) existence samosprávy jako právnické osoby veřejného práva se soustavou samosprávných orgánů; (4) vlastní hospodaření a rozpočet“. Fungování samospráv je také výsledkem decentralizace a uplatnění principu subsidiarity (Balík 2009).

Decentralizace jako součást změn ve vládnutí by měla přispívat k lokálnímu (regionálnímu) rozvoji. Spolu s tím by mělo dojít ke zvýšení efektivity vládnutí, k lepšímu poskytování veřejných služeb, ekonomickému růstu (a větší ekonomické efektivitě – viz Bennett ed. 1989), a také zvýšení odpovědnosti a transparentnosti (Jüptner a kol. 2014). Jüptner a kol. (2014) zmiňuje tři typy decentralizace:

- 1) Fiskální decentralizace znamenající transfer finančních prostředků z národní na lokální úroveň. Může mít např. podobu zavedení (zvýšení) místních daní nebo spolufinancování různých (např. infrastrukturních) projektů.
- 2) Administrativní decentralizace znamenající přesun některé z agend zajišťované centrální vládou na speciální agentury, ministerstva, úřady.
- 3) Politická decentralizace, které vede k posílení moci i odpovědnosti lokálních vlád. Bývá spojena s posílením role občanů (komunity).

Ve spojení decentralizace s lokálním rozvojem zmiňuje Jüptner a kol. (2014, s. 48 - 49) čtyři možné výstupy: „(1) zlepšení vládnutí v souvislosti s rozvojem „good governance“; (2) zlepšení lokální ekonomiky; (3) zlepšení životních podmínek; (4) rozvoj lidských zdrojů“.

³ V tomto případě je za politickou participaci považováno „aktivní zapojení jednotlivců a skupin do procesu vládnutí“ (Nekola 2004, s. 2).

Dobré vládnutí „good governance“, zmiňované mezi výstupy decentralizace, je jedním z konceptů lokální demokracie (viz práce Sisk 2001), který lze označit za normativní. Označuje, jaké by vládnutí mělo být, a to vždy v určitém kontextu. Z části je tento koncept postaven na kritice dříve zavedeného NPM (blíže Špaček 2012). Bovaird a Löffler (2003b, s. 10) zmiňují v souvislosti s dobrým vládnutím následující otázky (aspekty): „zapojení více aktérů, zodpovědnost, udržitelnost, etické jednání, transparentnost, agendu rovnoprávnosti“. Zavedení všech těchto „principů“ dobrého vládnutí je nezbytné pro zajištění udržitelného rozvoje (blíže Jüptner a kol. 2014). Pokud jde o vztah „good governance“ a efektivity, nelze zjednodušeně tvrdit, že zlepšení všech výše zmíněných aspektů povede k větší efektivitě veřejné správy a vládnutí. Dror (1999) upozorňuje, že úplná otevřenost ve smyslu volného přístupu k informacím a vyšší transparentnost může u politiků vést ke snaze skrývat některé informace a také nedělat „riskantní“ rozhodnutí. Důvodem je i skutečnost, že přístup k informacím více než občané využívají zástupci masových médií (Dror 1999).

3.4 Komunální politika v Česku

Komunální politika je jednou z forem veřejné politiky, jejíž charakter se odvíjí od politického systému (Howlett, Ramesh, Perl 2009). Jak bylo již zmíněno, pro samosprávu v Česku je charakteristická územní fragmentace a relativně velké pravomoci lokálních vlád, které jsou v nepoměru s nízkou mírou fiskální decentralizace (Kruntorádová, Jüptner 2015). Někteří odborníci (např. Swianiewicz ed. 2010) upozorňují, že územní fragmentace v takovém měřítku, v jakém je v Česku, může bránit zvýšení efektivity lokálního vládnutí. Menší obce mají díky malým příjmům problémy s financováním rozvojových projektů a se zajištěním (často základních) veřejných služeb. Dílčím problémem je i personální zajištění fungování úřadů. Menší velikost obce ovšem může být výhodnější pro občany, kteří mohou lépe kontrolovat činnost lokální vlády (Swianiewicz ed. 2010). Zvýšení participace občanů, ať už volební, politické nebo různého zapojení do veřejného života (vymezení dle Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010), bylo jedním z cílů decentralizace (Jüptner a kol. 2014). Další z cílů vychází z již zmíněného principu subsidiarity, kdy lokální vláda dokáže lépe porozumět komunitě a vyřešit (lokální) problémy. Právě pocit příslušnosti k obci jako komunitě může být pro lokální politiky motivací k řešení problémů. Uvažování komunit, resp. obce, jako společenství obyvatel může být dle některých autorů (Balík 2009) v rozporu s vnímáním

obce jako územní (organizační) jednotky. V jedné obci navíc může být více komunit, mezi kterými mohou existovat rozpory. Další územní fragmentaci zabránil zákon o obcích z roku 2000, který určil např. minimální velikost nově vzniklé obce. Centrální vlády se pak soustředily na podporu spolupráce obcí a jejich dobrovolného slučování (blíže Swianiewicz ed. 2010).

V návaznosti na předcházející diskuzi různých forem vládnutí (zvláště toho víceúrovňového) lze usuzovat, že aktivní zapojení dalších aktérů (mimo lokální vládu a obecně zastupitelstvo obce) do politického rozhodování je limitováno. Například zde chybí institucionální propojení jednotlivých úrovní veřejné správy (blíže Balík, Gongala, Gregor 2015). Z institucionálního hlediska je stále nedořešeno legislativní nastavení meziobecní a metropolitní spolupráce. Nutné je totiž vypořádat se se skutečností, že obce jako samosprávné jednotky jsou si neohledně na svou velikost rovný.

Obce (resp. samosprávy) mají několik základních funkcí (podle Balík 2009):

- Politické funkce, do kterých patří např. volby do obecních orgánů, místní referenda.
- Ekonomické funkce vázané na hospodaření obcí a tvorbu rozpočtů.
- Sociální funkce zahrnující poskytování některých služeb – základní a mateřské školství, zdravotnictví a sociální péče, ale i oblast kultury a sportu.
- Ekologické funkce zahrnující převážně odpadové hospodářství.
- Bezpečnostní funkce reprezentovaná existencí městské/obecní policie.
- Infrastrukturní funkce, resp. údržba komunikací, vodovodů apod.
- Prognostické funkce, které pomáhají zajišťovat všechny ostatní funkce. Patří sem např. tvorba strategických a rozvojových dokumentů (plánů), která je klíčovou součástí lokálního rozvoje.

Způsob plnění těchto funkcí je výrazně ovlivněn změnami ve fungování veřejné správy (např. zavedením metod NPM) a také „omezeným“ množstvím finančních prostředků. Jeden z hlavních rozporů (konfliktů) bude mezi zájmy konkrétních politiků tvořících lokální vládu, resp. i zastupitelstvo a radu, a veřejným zájmem (komunity, občanů a dalších aktérů). Právě rozdílné zájmy (a snaha je prosadit) vedou podle teorie

pluralismu (blíže např. Cheibub, Dahl, Shapiro ed. 2003) k vzniku štěpných (konfliktních) linií ve společnosti (např. mezi zájmovými skupinami, politickými stranami). Harvey (2007) pak zdůrazňuje snahu lokálních vlád budovat podmínky pro podnikatele namísto zlepšení života občanů. Je ovšem otázkou, zda se tyto preference lokálních vlád uváděné Harveyem (2007) uplatňují i v menších městech. V případě obcí (hlavně těch menších) jsou však konflikty spíše osobní povahy, než že by je tvořily rozpory v politické ideologii (Bubeníček 2010). Role a moc jednotlivých politických aktérů vychází i z jejich oficiálních pravomocí určených zákonem. Podle teorie pluralismu by neměl žádný z aktérů (resp. žádná ze zájmových skupin) získat dominanci. Tato skutečnost vede v praxi k nutnosti nalézt „politický“ kompromis, ačkoliv i ten bude odpovídat nerovnoměrnému rozložení moci mezi místními skupinami (aktéry). S využitím poznatků z práce Howlett, Ramesh a Perl (2009) a také z práce Vajdové a kol. (2010) lze vymezit hlavní politické aktéry v české lokální politice: zvolení političtí zástupci (lokální vláda - zastupitelstvo a rada), politické strany, obyvatelé/komunity, úředníci, zájmové skupiny. Oproti práci výše zmíněných autorů zde vzhledem k lokální úrovni nebudou uvažovány výzkumné organizace, odborníci, ani masová média. Významnější roli těchto aktérů lze očekávat jak v místech, kde mají svá sídla (v případě výzkumných organizací/institucí), tak primárně ve velkých centrech osídlení (tj. spíše v metropolích než ve středně velkých sídlech zkoumaných v této práci).

3.4.1 Političtí aktéři

Vzhledem k systému veřejné správy a zvláště samosprávy by nejvýznamnějším politickým aktérem měla být obecní rada a zastupitelstvo, resp. i lokální vláda. Podle některých autorů (např. Vajdová a kol. 2010) je právě tato místní veřejná správa klíčovým aktérem lokálního rozvoje. Obecní rada je výkonným orgánem obce, který má na starosti agendu spojenou s fungováním samosprávy. Její členové jsou voleni z řad zastupitelů a její složení velmi často odpovídá složení lokální vlády (resp. vládnoucí koalice). Zastupitelstvo je voleno občany každé 4 roky, a to poměrným volebním systémem. Mezi nejdůležitější úkoly zastupitelstva patří schvalování rozpočtů a závěrečných účtů, volba obecní rady a starosty, schvalování strategických dokumentů, základní operace s majetkem a zřizování organizací.

Do politického rozhodování výše zmíněných orgánů obce i lokální vlády se může promítat i politická příslušnost zvolených členů. Význam politických stran na lokální

úrovni se odvíjí od „systému lokálního vládnutí“ (Bäck, Heinelt, Magnier eds. 2006) a velikostní kategorie obce (Kruntorádová, Jüptner 2015). V Česku již od prvních komunálních voleb na začátku 90. let 20. století dochází k nárůstu počtu zvolených nestraníků (blíže Ryšavý, Šaradín 2010), což může souviset s trendem oslabování členské základny politických stran ve vyspělých zemích (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010). Na lokální úrovni navíc kromě „zavedených“ politických stran působí i řada místních hnutí, která obvykle nemají za cíl působit i na vyšších úrovních veřejné správy. Čmejrek, Bubeníček, Čopík (2010) upozorňují i na další fenomén objevující se v menších obcích, kde dochází ke změnám kandidujících stran a hnutí, ale už se nemění jednotliví kandidáti ani klíčové osobnosti. K „transformaci“ různých místních politických hnutí v jiná hnutí a strany dochází i ve větších městech, často jako důsledek vnitřních politických konfliktů. Výjimkou není ani odštěpení části členů většího politického subjektu a vytvoření nové politické strany či hnutí.

Příslušnost k politické straně spolu s rozložením mandátů v zastupitelstvu může hrát roli při sestavování lokální vlády, resp. vládnoucí koalice. Situace, kdy v komunálních volbách získá nadpoloviční většinu mandátů jediná politická strana nebo hnutí, nastává jenom výjimečně, a to především v menších obcích (blíže např. Balík, Gongala, Gregor 2015). V praxi tak po volbách následuje vyjednávání o vytvoření koalice nebo podpoře „menšinové vlády“. V rámci teorie koalic je vytvořena typologie možných koalic uvažující ideové zaměření jednotlivých politických stran a hnutí. Jak upozorňuje Balík (2009), aplikace této teorie na komunální úroveň (v Česku) je problematická, protože existence koalice je často patrná pouze při volbě starosty a volbě do obecní rady. Uplatnění teorie koalic komplikuje i výše diskutovaná problematika nezávislých kandidátů. Přes tuto skutečnost Balík, Gongala a Gregor (2015) zkoumali obecní rady v Česku z pohledu teorie koalic a zjistili, že nejčastěji vznikaly v obcích nadbytečně velké koalice a minimální vítězné koalice.

Specifickým aktérem v rámci lokální vlády, zastupitelstva i obecní rady je starosta. Role starostů je v Česku určena volebním systémem, resp. skutečností, že starosta je volen z řad zastupitelů, což může přinášet určité výhody oproti přímé volbě (fungující např. na Slovensku). Volba starosty je tak výsledkem buď koaličního jednání, jiné dohody mezi zastupiteli obce nebo pouze formálním aktem, protože starosta mohl být vybrán již před volbami. „Profil“ starosty je dle Balíka, Gongaly a Gregora (2015:99) následující: (1) v menší obci nestraník, jinak člen politické strany nebo hnutí; (2) ve středním nebo vyšším věku. Ačkoliv může být starosta díky médiím vnímán jako nejvýznamnější

představitel obce, jeho reálné pravomoci vyplývající ze zákona (zákon č. 128/2000) jsou omezené. Přesto mohou některá problematická a medializovaná rozhodnutí starosty zkompromitovat celou lokální vládu (koalici) bez ohledu na skutečná rozhodnutí a činnost zastupitelstva a rady. Jednou z nejdůležitějších pravomocí starosty je řízení jednání zastupitelstva a rady (Balík 2009). Otázkou zůstává, jak vnímají svou roli sami starostové. Podle Bäck, Heinelt, Magnier (eds., 2006) považuje necelá polovina starostů za důležité zajistit poskytování veřejných služeb. Podobný význam přisuzují i určité „vizi“ rozvoje a směřování obce.

Dalším politickým aktérem vázaným kromě jiného i na činnost výše zmíněných aktérů jsou úředníci. Podle zastánců teorie veřejné volby by stejně jako politici měli usilovat především o vlastní prospěch. Jednání úředníků ovšem nelze takto zjednodušit, protože vzhledem ke komplexnosti vládnutí bude ovlivněno řadou faktorů, včetně vlivu různých zájmových skupin. Relativně silná pozice úředníků na lokální úrovni (v rámci obecního úřadu) je určena jejich přístupem ke klíčovým informacím, což jim umožňuje ovlivňovat tvorbu a realizaci politik (blíže Howlett, Ramesh, Perl 2009). Pozice a moc úředníků je v určitém nepoměru k jejich odpovědnosti, která stále není v rámci veřejné správy jasně definována. Existují sice formální kontrolní mechanismy, kdy Ministerstvo vnitra kontroluje výkon samostatné působnosti obcí a krajů (např. zákonnost právních předpisů ÚSC, vedení úřední desky apod.), nicméně např. efektivita hospodaření není systematicky kontrolována. Jak uvádí Potůček a kol. (2005), výkon úřadů nelze kvantifikovat a stejně tak nelze úřady jednoduše zrušit, pokud by jejich výkon byl neefektivní. Na druhé straně existují výzkumné projekty, které se na problematiku efektivity úřadů a zlepšení jejich vnitřního fungování zaměřují. Příkladem takového projektu v českém prostředí může být projekt TAČR – Eta s názvem „Etika ve veřejné správě“ řešený v období 2018 až 2021 (TAČR 2022).

Role občanů i komunit je často diskutována v souvislosti s participativní a deliberativní demokracií, případně s novými formami vládnutí (Michels, De Graaf 2010; komunitní vládnutí v práci Bovaird 2007). Jejich pozice politického aktéra se s decentralizací a změnami ve veřejné správě (např. zavedením metod NPM) posílila. Jak uvádí Lowndes, Pratchett, Stoker (2001), posilování role občanů a jejich participace je obecným trendem v lokálním vládnutí. Participace (resp. spíše angažovanost) občanů a komunit je podle řady autorů (např. Coffé, Geys 2005; Putnam 1995) ovlivněna „kvalitou“ sociálního kapitálu. Sociální kapitál je také dáván do souvislosti s výkonem (efektivitou) veřejné správy. I v Česku byly provedeny studie (např. Kostelecký,

Patočková a Vobecká 2007) hodnotící vztah mezi sociálním kapitálem a výkonností regionální (krajské) úrovně vlád. Rozdíly v sociálním kapitálu (sítích) mohou také vysvětlovat regionální rozdíly (viz italské regiony v práci Putnam 1993). Pro udržení a zvýšení sociálního kapitálu je klíčový postoj lokální vlády ve směru koordinace a podpory spolupráce mezi jednotlivými (politickými) aktéry. Tato role lokální vlády ostatně vyplývá z podstaty realizovaných změn ve veřejné správě a posunu od „government“ ke „governance“. Protože se v Česku nástroje přímé demokracie téměř nevyužívají (kromě referend a petic), je politická moc občanů (komunit) ve vztahu k (lokálnímu) vládnutí omezena především na volební právo. To ovšem neznamená, že by občané (a komunity) neměli vliv na politická rozhodování lokální vlády, zastupitelstva i obecní rady. Rozvoj interakcí a komunikace v rámci veřejné správy se v praxi projevuje např. setkáváním politických představitelů (či alespoň starosty) s občany nebo zapojením občanů do procesu strategického plánování rozvoje a poskytování veřejných služeb (viz komunitní formy vládnutí). Relativně novým trendem uplatňovaným v Česku je participativní rozpočtování, které umožňuje občanům navrhnout konkrétní projekty a následně pro ně i hlasovat a podpořit tak jejich realizaci. Neopomenutelná je i kontrolní role občanů (komunit) ve vztahu k lokální vládě i orgánům veřejné správy, zvláště při hodnocení již realizovaných „rozvojových“ projektů (blíže např. Blakely 1994). Vzhledem ke komplexnosti procesu vládnutí a sdílení odpovědnosti mezi aktéry je tato kontrola v praxi obtížná. Perspektivu mají např. osadní výbory, jejichž členy z řad občanů s trvalým bydlištěm v dotčené části obce sice určuje zastupitelstvo obce, ale jsou nejčastěji navrženi „zdola“.

Činnost samospráv kromě kontroly ze strany občanů, podléhá i kontrole ze strany nadřízených orgánů (blíže např. Dror 1999; Kruntorádová, Jüptner 2015), kterým je v případě samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v přenesené působnosti je to krajský úřad. Kontrola, resp. dozor dalších orgánů nad činností samospráv, by podle Evropské charty místní samosprávy měla dodržovat zásadu delegace (respektování platných zákonů daného státu), zásadu legality (kontrola dodržování předpisů a přenesené působnosti) a zásadu přiměřenosti (zásah do činnosti samosprávy odpovídající významu daného zájmu) (Rada Evropy 2021).

Samostatnou kapitolou je role zájmových skupin a jejich činnost označovaná jako lobbying, která utváří politiku na všech hierarchických úrovních. Působení zájmových skupin, resp. lobbying, je v řadě zemí regulováno zákonem (USA), případně funguje v některých zemích samoregulace (Spojené království) (blíže Laboutková, Vymětal in

Müller ed. 2010). Význam těchto skupin vychází ze skutečnosti, že mají přístup k informacím a ty mohou poskytnout politickým představitelům (případně i úředníkům). Podle zastánců pluralismu (blíže viz Smith 1990) je jejich moc kromě množství zdrojů ovlivněna i velikostí a organizací dané zájmové skupiny, její legitimitou (zvláště ve vztahu k veřejnému zájmu) a také charakterem politického procesu (rozhodování). Podle Müllera (2005) je pro „úspěšnost“ zájmových skupin důležitá i spolupráce s občany (kteří jsou také političtí aktéři) s cílem získat jejich podporu. K tomu je nezbytné, aby jednání a činnost zájmových skupin byly co nejvíce transparentní. Vzhledem k tomu, že lobbování je převážně realizováno formou osobního setkání (blíže Laboutková in Müller ed. 2010), je splnění tohoto požadavku obtížné.

Specifickým politickým aktérem na pomezí mezi občany (komunitami) a zájmovými skupinami jsou i neziskové organizace. Charakteristické je pro ně to, že se v nich sdružují občané a zároveň tyto organizace prosazují zájmy různých skupin (včetně např. etnických menšin apod.) Podle Rakušanové (in Mansfeldová, Kroupa eds. 2005) pomáhají neziskové organizace utvářet sociální kapitál, zároveň jsou i poskytovateli řady (sociálních) služeb. Právě jejich role při poskytování služeb (včetně těch veřejných) a často výborná znalost daného sociálního prostředí může být jak přínosem pro rozvoj obce/města, tak s ohledem na čerpání dotací z veřejných rozpočtů i příčinou politických konfliktů. Neopomenutelná je i jejich role coby iniciátora uplatňování různých participativních metod (např. participativní rozpočtování).

3.5 Rozpočtování obce jako nástroj lokálního rozvoje a strategického plánování

Tvorba rozpočtu na všech úrovních veřejné správy je politický proces (dle Potůčka a kol. 2005), do kterého se přirozeně promítají zájmy všech politických aktérů. Dále uvádí, že rozpočet je finančním vyjádřením veřejné politiky, kdy výdaje odpovídají stanoveným cílům. Tyto cíle se většinou týkají zajištění lokálního (i ekonomického) rozvoje obce nebo regionu. Stejně, jako jiné politiky, by i sestavování a plnění rozpočtů mělo být kontrolováno ostatními politickými aktéry a zároveň by měla být jasně stanovena odpovědnost za případné rozpočtové změny. Při srovnání odpovědnosti mezi soukromým sektorem (firmou) a vládou poukazuje Högye (in Potůček a kol. 2005) zejména na větší kontrolu a dohled nad hospodařením u soukromých firem než v případě „veřejných“ rozpočtů. V Česku se vedou dlouhodobě politické debaty ohledně možnosti

kontroly samospráv ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu, nicméně dosud ke změně legislativy nedošlo.

Rozpočet by měl respektovat předem stanovené cíle a priority. Z pohledu lokálního rozvoje by tyto cíle měly vycházet z přijatých strategických dokumentů a tím přispívat jak k řešení dlouhodobých problémů, tak k lokálnímu rozvoji. Plánování rozpočtů na delší časové období, které je nutným základem pro rozvoj obce, je negativně ovlivněno změnami v příjmových částech rozpočtů – konkrétně změnami zákona o rozpočtovém určení daní. Na základě rozpočtového určení daní (dle zákona č. 243/2000 sb. a vyhlášky č. 313/2021 Sb.) jsou obcím přerozdělovány výnosy z daní, přičemž snahou centrální vlády bylo dosáhnout „spravedlivého“ rozdělování financí a v některých časových obdobích (po roce 2000) podpořit slučování nejmenších obcí (blíže Provazníková 2009). K dobrovolnému slučování obcí nicméně nedošlo a nadále přetrvávají důsledky územní fragmentace a s ní spojené problémy s nízkými příjmy malých obcí ovšem.

Existují dva typy rozpočtů: (1) běžný rozpočet sloužící k financování veřejných služeb a statků; (2) kapitálový rozpočet, ze kterého jsou financovány investiční záměry. Členění rozpočtu (třídění příjmů a výdajů), resp. rozpočtová skladba, je určena vyhláškou Ministerstva financí č. 313/2021 Sb. Toto jednotné členění rozpočtů je klíčovým předpokladem pro realizaci analýzy hospodaření obcí a jejich následné srovnání.

Vzniku rozpočtu obce sestavovaného na jeden kalendářní rok předchází rozpočtový proces zahrnující následující fáze (Provazníková 2009, s. 70):

- 1) „analýza minulosti a stanovení priorit pro rozpočtové období,
- 2) sestavení návrhu rozpočtu,
- 3) projednání a schválení,
- 4) kontrola plnění rozpočtu,
- 5) přehled o skutečném plnění rozpočtu – závěrečný účet,
- 6) následná kontrola,
- 7) aktualizace programu rozvoje a rozpočtového výhledu“.

Jednotliví političtí aktéři z řad samosprávy i mimo ní se podílejí na různých fázích rozpočtového procesu. Sestavení návrhu rozpočtu na základě finančních podkladů má na starosti finanční odbor. Návrh rozpočtu obce musí být ze zákona zveřejněn minimálně po

dobu 15 dní před jeho projednáním na zastupitelstvu obce. Tato povinnost umožňuje dalším aktérům (především občanům) částečnou kontrolu plánovaných výdajů a příjmů. V další fázi – schvalování rozpočtu – má klíčovou roli zastupitelstvo. „Úspěšnost“ schvalování rozpočtů bude záviset na dohodě v rámci zastupitelstva, resp. v rámci lokální vlády. Protože je jednání zastupitelstva veřejné, mohou navržený rozpočet připomínkovat i přítomní hosté (občané, zástupci neziskového sektoru apod.). Provazníková (2009) zdůrazňuje, že navržený a schvalovaný rozpočet by měl být úplný a pravdivý, protože jinak by nebyla možná budoucí kontrola jeho plnění. O některých plánovaných výdajích, konkrétně dotacích určených na sport, kulturu a volnočasové aktivity, se ovšem rozhoduje až v průběhu roku, což může snižovat transparentnost politického rozhodování. Podobně jako rozpočet je i závěrečný účet obce včetně skutečného plnění rozpočtu sestavován finančním odborem ve spolupráce s radou obce. Schvalování závěrečného účtu (opět na veřejném zasedání) patří mezi výlučné pravomoci zastupitelstva. Kromě kontroly hospodaření ze strany jednotlivých politických aktérů, mají obce povinnost nechat přezkoumat své hospodaření a to buď s využitím služeb soukromého auditora, nebo krajského úřadu.

Protože je rozpočet obce vyjádřením politiky lokální vlády a zároveň je i nástrojem zajištění lokálního rozvoje, bude příčinou řady lokálně-politických konfliktů (např. Balík 2009). Tyto konflikty, resp. interakce mezi politickými aktéry, se budou odvíjet od sociálně-politických aspektů (viz Kooiman 2003) daného, v tomto případě městského prostředí. Kromě výše představeného rozpočtového procesu se mocenské spory budou týkat obou typů rozpočtů – běžného i kapitálového (investičního). Z rozpočtových výdajů má z pohledu hodnocení efektivity samosprávy význam sledovat ty, které může lokální vláda (resp. zastupitelstvo) výrazněji ovlivnit, na rozdíl od položek, které jsou tvořeny pouze transferem financí ze státního rozpočtu a o jejichž využití obce nerozhodují (např. různé sociální dávky, mzdy apod.).

V příjmové části rozpočtu z hlediska objemu financí dominují daňové příjmy, které jsou ovšem z podstatné části určeny v rámci rozpočtového určení daní a samosprávy tak nemají možnost je přímo ovlivnit. Výjimkou jsou některé místní daně a poplatky - např. daň z nemovitosti, jejíž výši si obce určují samy. Další typ příjmů – nedaňové příjmy – kam patří např. příjmy z činností obecních organizací nebo z prodeje nekapitálového majetku, mohou obce ovlivňovat mnohem více. Poskytování některých veřejných služeb může být zajištěno buď příspěvkovou organizací obce, nebo soukromým sektorem (viz uplatňování metod New public managementu). Na druhé straně fungování těchto

organizací a především kvalita poskytovaných služeb může ovlivňovat vnímání „kvality“ lokální vlády ze strany občanů. Význam nedaňových příjmů pro rozpočet obce se v posledních letech zvyšuje (blíže Provozánková 2009), což může ukazovat na větší aktivitu a úspěšnost obcí (lokálních vlád) v této oblasti. Dalším typem příjmů ovlivňovaným lokální vládou (resp. zastupitelstvem) jsou kapitálové příjmy, jejichž velkou část tvoří příjmy z prodaného majetku (nemovitostí, pozemků apod.). Prodej majetku je příležitostí, jak relativně rychle získat do rozpočtu obce peníze. Spolu s prodaným majetkem ovšem obec (a její vláda) ztrácí možnost ovlivňovat jejich budoucí vývoj, což zvláště v oblasti bydlení (privatizace bytového fondu) může přinést problémy – např. vznik sociálně vyloučených lokalit, nedostupnost sociálního bydlení (obecních/městských bytů). Posledním typem příjmů, v praxi velmi významným, jsou dotace. Ty pocházejí z rozpočtů vyšších územně správních celků (krajů), ze státního rozpočtu (i prostřednictvím vybraných státních fondů), případně z Evropských strukturálních a investičních fondů. Rozdělování některých typů dotací může být, stejně jako je tomu u obecních rozpočtů, netransparentní, což může podpořit „lobbistické“ aktivity lokálních politiků (blíže Provozánková 2009). S ohledem na provedenou funkční decentralizaci jsou pro obce důležitější získané neúčelové dotace, protože tyto finanční prostředky mohou využít dle svého uvážení, resp. s ohledem na zájmy jednotlivých politických aktérů.

Výdajová část rozpočtu je tvořena běžnými i kapitálovými výdaji (investicemi), které umožňují obci plnit její základní funkce (viz Balík 2009). Zatímco z běžných výdajů jsou financovány služby a mzdy (zdravotnictví, školství, fungování obecních úřadů apod.), údržba majetku obce, bezpečnost, sociální dávky a politika zaměstnanosti, kapitálové výdaje zahrnují různě velké investice, často s nejasným přínosem k rozvoji obce. Jak bylo již zmíněno, klíčové pro studium efektivity vládnutí budou výdaje v rámci samostatné působnosti obce (viz zákon č. 128/2000 Sb., v platném znění), protože zde musí lokální vláda najít kompromis mezi zájmy jednotlivých skupin a možnostmi rozpočtu. Mezi oblasti financované v rámci samostatné působnosti patří: (1) školství; (2) bydlení; (3) doprava; (4) kultura a volný čas/rekreace; (5) bezpečnost; (6) sociální péče; (7) zdravotnictví; (8) ostatní veřejné služby; (9) územní plánování. Většina těchto oblastí zahrnuje poskytování specifických veřejných služeb a statků, které jsou z části regulovány zákony. Jak bylo již diskutováno, spokojenost s poskytovanými veřejnými službami je jedním z aspektů vnímání kvality vládnutí (Bovaird, Löffler ed. 2003). Zároveň se poskytování a návrhům financování těchto služeb věnuje řada strategických

dokumentů obce (od strategických plánů po komunitní plány rozvoje sociálních služeb) s důrazem na aktivizaci obyvatel a posílení jejich role při plánování (viz komunitní plánování v práci Kelly 2010).

Struktura výdajů je do určité míry podmíněna populační velikostí obce (např. Kameníčková a Pirohanič 2008), protože podle toho se přerozdělují daně a zároveň populační velikost obce určuje i typ poskytovaných veřejných služeb a statků. Menší obce (do 5000 obyvatel) vynakládají podstatně větší část rozpočtových výdajů na zajištění fungování obce (místní správu), než je tomu u větších obcí. S tím souvisí i menší objem financí na případné investice a rozvoj, s výjimkou situace, kdy se obci (zásluhou lokální vlády) podaří získat dotace (včetně těch z EU). Provažníková (2009) zmiňuje i rozdíly v investicích, konkrétně v dopravě a bydlení, dané polohou obce. Oba tyto geografické faktory (poloha i velikost obce) budou ovlivňovat poskytované veřejné služby, resp. jejich množství a kvalitu (blíže např. Pacione 2001).

Diskutovaná struktura výdajů, resp. jejich směřování (zvláště „volných“ finančních prostředků) do vybraných oblastí, bude součástí hodnocení efektivit vládnutí. Efektivita zde nebude uvažována jako poměr vstupů a výstupů (viz Afonso, Schuknecht, Tanzi 2006), ale spíše jako splnění dlouhodobých cílů (Jüptner a kol. 2014) ve smyslu podpory lokálního rozvoje. Z geografického pohledu je důležité zmínit, že politická rozhodnutí ohledně financí, mohou mít v různých částech města různé dopady a může tak dojít ke koncentraci (ekonomického) rozvoje do určitých míst (viz Lamie, Campbell, Molnar 2012). To ve své podstatě může vést ke vzniku konfliktních linií mezi např. centrem a periferními částmi obce (viz práce Bubeníček 2010). Tato skutečnost by měla být reflektována při rozhodování o využití území (městského prostoru) např. při tvorbě územního plánu. Rozhodování o rozpočtových výdajích, resp. o rozpočtu jako takovém", je v rukou rady a zastupitelstva města. U malých obcí mají klíčovou roli v navrhování investičních akcí a priorit starostové, u větších měst je to pak rada města či přímo lokální vláda (blíže Kopřiva, Čopík, Čmejrek 2017).

4. Metodická část

Cílem práce je zhodnotit efektivitu vládnutí ve vybraných městech v kontextu financování lokálního rozvoje a naplňování role klíčového aktéra rozvoje mikroregionu. Metodická kapitola v sobě zahrnuje způsob výběru analyzovaných případů (měst), využívané datové zdroje, popis stanovení a výpočtu sledovaných ukazatelů, definici rozvojových politik a použité analytické metody (obsahová a mediální analýza). Dále je využita metoda nestrukturovaného pozorování, která umožnila získat doplňujících informací k vnitřnímu politickému fungování samospráv a jejich postoji k lokálnímu (regionálnímu) rozvoji.

4.1 Výběr případů

Výběr zkoumaných případů (měst) respektuje skutečnost, že primárním cílem práce není zobecnění získaných poznatků, ale pochopení a vysvětlení procesu lokálního vládnutí a využívání rozpočtů v kontextu lokálního rozvoje, a to z pohledu politické geografie. Do výzkumu byla ve třech případech vybrána populačně srovnatelná města, která patří do stejné kategorie v rámci rozpočtového určení daní. Tato města mají srovnatelně velké rozpočty a je tak možné je vzájemně porovnávat. Jeden případ (město) byl zvolen o kategorii nižší (tj. s menším rozpočtem), ale s respektováním srovnatelných socio-ekonomických podmínek. S ohledem na idiografický přístup byly z původně širšího výběru měst vybrány „významné“ případy (viz Ženka, Kofroň 2012), při zachování srovnatelnosti vstupních socio-ekonomických podmínek, které ovlivňují chování a interakci politických aktérů (viz Kooiman 2003; Flint, Taylor 2007). Cílem je tedy charakteristika jedinečné situace zkoumaných měst (resp. mikroregionu, jehož jsou součástí) a porovnání přístupu jejich lokálních vlád k rozvoji města.

Pro zachování předpokladu shodných socio-ekonomických podmínek byly případy (města) vybrány z regionů, které jsou dlouhodobě v Česku řazeny mezi ty problémové, a to především z následujících důvodů: jedná se převážně o (1) hospodářsky slabé a strukturálně postižené regiony (např. s vyšší mírou nezaměstnanosti, se specifickou hospodářskou strukturou); (2) regiony s nízkou úrovní sociálního kapitálu (viz Kostecký, Patočková a Vobecká 2007:926) a s větším počtem obyvatel ohrožených sociálním vyloučením (viz Ministerstvo práce a sociálních věcí 2006); (3) regiony s problematickým (a korupcí poznamenaným) čerpáním financí z fondů EU, které se staly

příčinou řady lokálních politických konfliktů. Zmiňovaná horší socio-ekonomická situace by měla do určité míry podmiňovat zaměření tamějších lokálních vlád na podporu lokálního rozvoje (formou plnění stanovených „rozvojových“ cílů), resp. financování akcí a aktivit, které povedou ke zlepšení socio-ekonomické situace. Zároveň, vzhledem k omezenému množství „volných“ finančních prostředků na investice, bude snaha zajistit rozvoj konfrontována s dílčími zájmy politických aktérů.

Na základě výše uvedených charakteristik byla definována kritéria pro výběr měst pro výzkum. Uvažovány byly:

- počet obyvatel (za rok 2016),
- míra nezaměstnanosti (roky 2008 a 2015),
- počet místních politických hnutí/stran v zastupitelstvu⁴(komunální volby 2006/2010/2014),
- počet sociálně vyloučených lokalit (dle analýzy z roku 2006),
- kategorie dle RUD (rozpočtové určení daní),
- trestná činnost nezletilých (roky 2009 a 2011).

⁴ Za místní politickou stranu/hnutí je považováno hnutí působící na lokální (výjimečně regionální úrovni) bez "celostátní základny".

Tabulka 1: Srovnání měst - politicko-geografické a socio-ekonomické charakteristiky

město	kraj	populace (2016)	míra nezaměstnanosti (průměrná hodnota v % za daný rok)		politické složení lokální vlády			počet místních politických hnutí/stran v zastupitelstvu (volby 2006/2010/2014)	počet sociálně vyloučených lokalit (2006)	kategorie podle RUD*	trestná činnost nezletilých 2009 a hodnota = vysoká - vyšší, nižší - nízká
			2008	2015	2006-2010	2010-2014	od 2014				
Chomutov	Ú	48710	9,5	10,71	ODS + ČSSD + SZ	ODS + ČSSD + TOP 09 + Severočeskí cz.	PRO CHOMUTOV + ANO 2011 + KSČM (od 12/2016 nová koalice ANO + KSČM + ČSSD + Nový Sever)	0/3/2	3	2	vysoká
Teplice	Ú	49959	8,93	8,56	ODS + SZ	ODS + TOP 09	ANO 2011 + TOP 09	0/0/2	2	2	vyšší
Děčín	Ú	49739	9,37	9,78	ODS + Volba pro město	ČSSD + Volba pro město	ANO 2011 + Volba pro město + ODS	1/2/1	4	2	nižší
Most	Ú	67002	11,52	11,6	KSČM + Sdružení Mostecké Mostu	Sdružení Mostecké Mostu + ODS + ČSSD	Severočeskí Most + KSČM + ANO 2011 (od 2015 nová koalice Severočeskí Most + ČSSD + ODS)	1/1/2	3	2	nižší
Ústí nad Labem	Ú	93248	9,53	11,77	ODS + ČSSD	ODS + ČSSD + Sdruž. pro zdraví, sport, prosp.	ANO 2011 + PRO1 Ústí (od 2015 nová koalice ANO 2011 + Ústecké fórum občanů (UF)) - 2016 pokračuje nestabilita	1/2/2	4	2	nižší
Žatec	Ú	19271	8,68	9,13	ČSSD + KSČM + ODS	ODS + SNK ED + TOP 09 + Unie pro sport a zdraví + Volba pro město	KSČM + ČSSD + Svobodní (od 2015 široká koalice, aktuálně politická nestabilita)	2/3/2	3	1	vyšší
Loňny	Ú	19407	6,95	8,53	ČSSD + ODS + Unie pro sport a zdraví	ČSSD + Koalice pro Loňny + ODS + TOP 09 + Unie pro sport a zdraví	TOP 09 + Unie pro sport a zdraví + ODS + Volba pro město + KPL	2/2/3	2	1	vyšší
Karlovy Vary	K	49326	5,67	7,02	ČSSD + ODS	Hnutí O co jim jde? + Karlovarská občanská alternativa + Sdružení alternativa NK + TOP 09	KOA + ANO 2011 + Karlovaráci (od 2015 nová koalice KOA + ANO 2011 + ČSSD + KDUL-ČSL)	1/3/3	0	2	nízká
Cheb	K	32355	7,15	6,98	KDU-ČSL + SZ + ODS + Volba pro město	ČSSD + ODS + Volba pro město	ČSSD + KSČM + ANO 2011	1/1/2	1	2	vyšší
Sokolov	K	23678	7,28	8,98	ČSSD + ODS + SZ + Radnice Středů a SZ	ČSSD + ODS	ČSSD + ANO 2011 + Hnutí pro město Sokolov 2014	1/1/3	2	1	vysoká
Liberec	L	103288	5,08	7,48	ČSSD + ODS + Unie pro sport a zdraví	ČSSD + Libereckokanin + Unie pro sport a zdraví + Změna pro Liberec	Změna pro Liberec + ANO 2011	2/3/2	4	2	nižší
Jablonec nad Nisou	L	45510	4,44	5,88	ČSSD + Domov nad Nisou + KSČM + ODS + SNK ED + SOS	Domov nad Nisou + ODS + TOP 09	ODS + ČSSD	2/1/3	2	2	nižší
Česká Lípa	L	37158	5,76	6,36	ČSSD + ODS + SOS pro Českou Lípou	ODS + SLK + SZ + TOP 09	ČSSD + ANO 2011 + Uděláme pořádek v České Lípě + ODS (v roce 2015 oddělo Hnutí ANO 2011 z koalice)	2/1/4	3	2	nižší

Zdroj: ČSU 2016a, Ministerstvo práce a sociálních věcí 2016, Ministerstvo práce a sociálních věcí 2006, vlastní setřetí, vlastní zpracování, * Kategorie dle RUD: 5000 - 30000 ob. = 1; 30001 + ob. = 2

Vybrána (žluté barva v tabulce 1) byla města Chomutov, Most, Děčín (všechna z Ústeckého kraje) a Sokolov (Karlovarský kraj). Populační velikost vybraných měst se pohybuje mezi 23 000 až 67 000 obyvatel, a tomu odpovídá i kategorie obcí z pohledu rozpočtového určení daní (RUD). Sokolov jako populačně slabší město patří do nižší kategorie RUD než zbývající tři města. Všechna města se dlouhodobě potýkají s vyšší mírou nezaměstnanosti, než je průměr⁵ pro celé Česko⁶. Rozdílná je v případě vybraných měst třetina činnosti nezletilých, na druhou stranu ve všech vybraných městech se nachází minimálně 2 sociálně vyloučené lokality. Tyto charakteristiky vyžadují systematické řešení problémů spojených se sociálním vyloučením a využívání nástrojů sociální prevence. Zastoupení místních politických hnutí a stran v zastupitelstvech, resp. ve všech vybraných městech i v rámci vládnoucích koalic, může indikovat snahu o změnu ve způsobu vládnutí.

4.2 Definice rozvojových politik a návaznost na obecní rozpočty

V návaznosti na samosprávné úkoly obcí dané zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, byly stanoveny rozvojové politiky a následně provázány s konkrétními rozpočtovými položkami. Zároveň byla při stanovování rozvojových politik reflektována potřeba lokálního (ekonomického) rozvoje tak, jak jej uvažuje Blakely (1994). Mezi rozvojové politiky byly zařazeny (1) politika životního prostředí; (2) politika výzkumu, vývoje a inovací; (3) politika zaměstnanosti; (4) hospodářská politika; a (5) sociální politika. Pro potřeby tohoto výzkumu je sociální politika považována za nástroj k naplňování sociální funkce obce (viz Balík 2009). Součástí sociální politiky je tak vzdělávací politika, reprezentovaná školami zřizovanými obcemi (převážně mateřské a základní školy), a také politika boje s chudobou a sociálním vyloučením, která má za cíl předcházet a řešit problémy sociálně znevýhodněných obyvatel (v reakci na lokalizaci sociálně vyloučených lokalit ve všech zkoumaných městech).

Výběr rozpočtových položek z kategorie běžných i kapitálových výdajů (tabulka 2), které byly v rámci rozpočtů analyzovány, vychází z obsahové náplně jednotlivých rozvojových politik. Zároveň byl při výběru rozpočtových položek reflektován i jejich

⁵ V roce 2008 byla obecná míra nezaměstnanosti v ČR na úrovni 4,4 % (ČSÚ 2016b).

⁶ Pro srovnání v roce 2020 dosahovala obecná míra nezaměstnanosti v ČR 2,6 % (ČSÚ 2021).

popis ve vyhlášce Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a také byly využity poznatky z dřívějších analýz (Hellebrandová 2014). V případě některých politik (životní prostředí, vzdělávání) bylo sledováno více položek, a to z důvodu jejich komplexnějšího pojetí. U vzdělávací politiky byly v rámci běžných výdajů sledovány jen vybrané položky, které nezahrnovaly provozní výdaje ani platy učitelů a dalších zaměstnanců ve školských zařízeních.

Tabulka 2: Přehled rozvojových politik a jejich vztahu k obecním rozpočtům

Rozvojová politika ⁷		Analyzované rozpočtové položky
politika životního prostředí		37xx, 23xx
politika výzkumu, vývoje a inovací		2125, xxx8
politika zaměstnanosti		422x
hospodářská politika		2123, 2124, 2131,2139
sociální politika	vzdělávací politika	31xx, 32xx (v rámci běžných výdajů pouze položky 3212, 3292, 3293)
	politika boje s chudobou a sociálním vyloučením	3421, 437x, (v rámci běžných výdajů navíc i položka 4342)

Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

Výdaje byly analyzovány za období 2002-2020 vždy po jednotlivých letech. Výdaje na jednotlivé rozvojové politiky byly vyjádřeny procentuálním podílem na celkových běžných a kapitálových výdajích. V případě běžných výdajů byl s ohledem na jejich strukturu brán celkový součet běžných výdajů bez finančních operací.

⁷ Pro potřeby tohoto výzkumu jsou definice jednotlivých rozvojových politik určeny za pomoci klíčových slov vycházejících ze strategických dokumentů na ústřední úrovni veřejné správy v Česku.

4.3 Obsahová analýza strategických a rozvojových dokumentů

Obsahová analýza je metodou umožňující analyzovat jak obsahy různých zpráv a dokumentů, tak např. i politické projevy (blíže Neuendorf 2017). Rozvojové dokumenty obce jsou jedním z nástrojů a zároveň i hlavním předpokladem podpory lokálního rozvoje. V některých případech je jejich existence i podmínkou pro získání dotací z Evropských strukturálních a investičních fondů. S využitím kvantitativní obsahové analýzy (Hendl 2012:388) byl sledován výskyt klíčových slov a slovních spojení pro každou z definovaných rozvojových politik. V případě, že daná klíčová slova či spojení byla součástí rozvojových dokumentů, tak k nim byl přiřazen odpovídající kód. Cílem bylo zjistit strukturu rozvojových politik ve vztahu ke strategickému plánování.

Jednotky analýzy:

- Do výběru byly zahrnuty jak obsahově širěji zaměřené strategické plány, tak i strategické dokumenty zaměřené na konkrétní problémovou oblast (např. vzdělávání, sociální začleňování apod.). Všechny analyzované dokumenty byly staženy z webových stránek zkoumaných měst, a to včetně aktualizovaných verzí. Výběr strategických dokumentů zahrnoval všechny dokumenty, které v daném období (2016-2017) dostupné na webových stránkách zkoumaných měst.

System kódování

- Pro práci se souborem strategických (rozvojových) dokumentů byl vytvořen systém kódování, který zahrnoval číslo jednotky, název, téma (oblast politiky), rok vytvoření, autory a město.
 - Číslo jednotky je základní údaj pro další statistické zpracování dat.
 - Název odkazuje na celkové obsahové pojetí strategického dokumentu. Byly stanoveny dva typy dokumentů - širěji zaměřené strategie rozvoje města a druhý typ tvořily komunitní plány.
 - Kódování jednotlivých témat (rozvojových politik) bylo realizováno na základě vyhledání konkrétních klíčových slov v analyzovaných dokumentech, a to buď (1) přímo z názvu strategického dokumentu (2) v názvech kapitol; (3) v textu jednotlivých opatření. Výběr

klíčových slov vycházel jak z teoretické literatury (např. u politiky životního prostředí), tak i z nastavení (oficiálních dokumentů) národních politik (např. politika výzkumu, vývoje a inovací).

- Rok vytvoření je doplňujícím údajem. V případě aktualizace již existujícího dokumentu byly do souboru zahrnuty samostatně obě verze daného dokumentu.
- Pro potřeby práce s tímto souborem byly zakódovány i autoři dokumentu a město, pro které byl dokument vytvořen.

Tabulka 3: Kódování rozvojových politik

31	politika životního prostředí	klíčová slova: životní prostředí, znečištění, odpadové hospodářství, klima, ochrana, biodiverzita, udržitelný rozvoj	
32	politika výzkumu, vývoje a inovací	klíčová slova: výzkum a vývoj, věda (vědecká činnost)	
33	politika zaměstnanosti	klíčová slova: zaměstnanost, nezaměstnanost	
34	hospodářská politika	klíčová slova: podnikání, ekonomika, průmysl, ekonomický rozvoj	
35	sociální politika	35.1 vzdělávací politika	klíčová slova: vzdělávání, školství
		35.2 politika boje s chudobou a sociálním vyloučením	klíčová slova: sociální vyloučení, integrace, sociální začleňování, sociální prevence, sociální exkluze
36	ekonomické aspekty politiky	klíčová slova: rozpočet, financování, finance	
37	fungování veřejné správy (politika rozvoje veřejné správy)	klíčová slova: veřejná správa, kvalita/efektivita veřejné správy	

Zdroj: Damohorský a kol. 2007, Úřad vlády ČR 2016, Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, vlastní výzkum autorky a vlastní zpracování

4.4 Mediální analýza

K odpovědi na jednu z výzkumných otázek, resp. zjištění které části rozpočtů jsou zdrojem lokálně politických konfliktů, bude využita obsahová analýza (regionálních) mediálních zpráv. Na základě této analýzy bude možné identifikovat hlavní politické aktéry (viz jejich dřívější vymezení) zapojené do lokálního vládnutí a lokálních konfliktů. Jedním ze sledovaných jevů spojených s reakcí občanů na fungování lokální vlády, resp. kvalitou vládnutí (tak jak ji mohou vnímat občané), je i např. výskyt protestních událostí. Tyto události stejně jako "konfliktní" rozhodnutí lokální vlády, zastupitelstva či rady města bývají součástí mediálních zpráv. Jak uvádí Křeček (2013), média by měla být pluralitní a „nestranná“, bohužel v praxi se média „identifikují s určitou politickou ideologií“ (Křeček 2013, s. 71). I přes toto omezení mohou média (zvláště na lokální úrovni, kde politická ideologie nemá tak významnou roli) poskytnout informace o názorových střetech zainteresovaných aktérů. Na základě provedené obsahové analýzy (viz Císař 2008) budou vymezeny hlavní „konfliktní oblasti“ v rozpočtu (financování) (s využitím poznatků teorie pluralismu) a také zainteresovaní aktéři (včetně zájmových skupin). Jedním z typů možných konfliktů je "vnitřní" rozpočtový konflikt mezi lokální vládou a opozicí (tj. konflikt uvnitř zastupitelstva). Další variantou jsou pak konflikty mezi lokální vládou a dalšími aktéry, ať už z řad občanů či např. jiných úrovní veřejné správy. Zároveň bude možné porovnat, zda jsou hlavní oblasti střetu zájmů rozpočtově významné (tj. zda mají větší podíl na celkových příjmech/výdajích) či nikoliv. Konfliktní oblasti budou dále zobrazeny do mapy jednotlivých měst a budou porovnány s lokalizací nejvýznamnějších investičních projektů.

Byly analyzovány mediální zprávy v období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2017, tj. celkem období sedmi let pokrývající necelá dvě volební období. Jako studované médium byla zvolena internetová verze Deník.cz⁸, která má pro všechna analyzovaná města svou regionální mutaci a navíc se jedná o veřejně dostupný mediální zdroj. Existence regionálních mutací je nezbytným předpokladem pro pokrytí lokálně politických témat. Pro Chomutov byly analyzovány zprávy z webu chomutovsky.denik.cz, pro Most to byl mostecky.denik.cz, pro Děčín decinsky.denik.cz, a pro Sokolov sokolovsky.denik.cz. K vyhledávání mediálních zpráv (článků) byl využit

⁸ Deník patří pod české vydavatelství Vltava Labe media a.s., které spadá pod finanční skupinu Penta Investments.

nástroj Google - rozšířené vyhledávání pomocí klíčových slov (podobně využíval tento nástroj Vogt 2015). Klíčová slova pro vyhledávání byla "rozpočet" a "protest" + název daného města, vždy byly analyzovány mediální zprávy obsahující alespoň jedno z těchto klíčových slov a název města. Klíčová slova byla zvolena takto úzce na základě dřívější pilotní studie na příkladu Chomutova, kdy se ukázalo, že obecněji zvolený pojem "konflikt" nevykazuje při vyhledávání dostatečný počet relevantních výsledků. Vyhledávání přes nástroj Google má omezení v podobě možnosti odstranění vybraných zpráv (výsledků vyhledávání) z důvodu ochrany osobních údajů. I přes toto omezení nabízí funkce rozšířeného vyhledávání od Google nejvíce relevantních výsledků.

Vyhledávání probíhalo v období červenec - srpen 2018. Celkem bylo s pomocí Google vyhledáno 1580 mediálních zpráv obsahujících požadovaná klíčová slova. V případě Děčína se jednalo o 240 mediálních zpráv, v Chomutově 290 mediálních zpráv, v Mostě 971 a v Sokolově 79. Všechny nalezené zprávy byly přečteny a jako relevantní byly označeny takové mediální zprávy, které (1) popisovaly konkrétní "rozpočtový" konflikt; (2) se týkaly konkrétní lokality v analyzovaném městě; (3) představovaly konkrétní konflikt s jasně definovanými politickými aktéry. Výše uvedené podmínky splňovalo pouze 40 mediálních zpráv, z toho 9 za Most, 3 za Děčín, 27 za Chomutov a 1 za Sokolov. Zbytek nalezených zpráv byl tedy manuálně vyloučen. Důvodem pro vyřazení většiny nalezených mediálních zpráv z analýzy byla především absence rozpočtového konfliktu, resp. jeho nevztahování ke konkrétní lokalitě ve městě. U každé z nalezených relevantních zpráv byly manuálně zakódovány následující proměnné: (1) rok; (2) lokalita/oblast ve městě; (3) političtí aktéři; (4) předmět sporu (podobně viz Čísař 2008). Lokality, ke kterým se vázaly jednotlivé konflikty, byly následně vyznačeny v mapách jednotlivých měst. Zároveň do těchto map jako jednoho z výstupů mediální analýzy byly lokalizovány i nejvýznamnější investiční akce. Cílem bylo zjistit, zda jsou tyto investice hlavním zdrojem politických konfliktů.

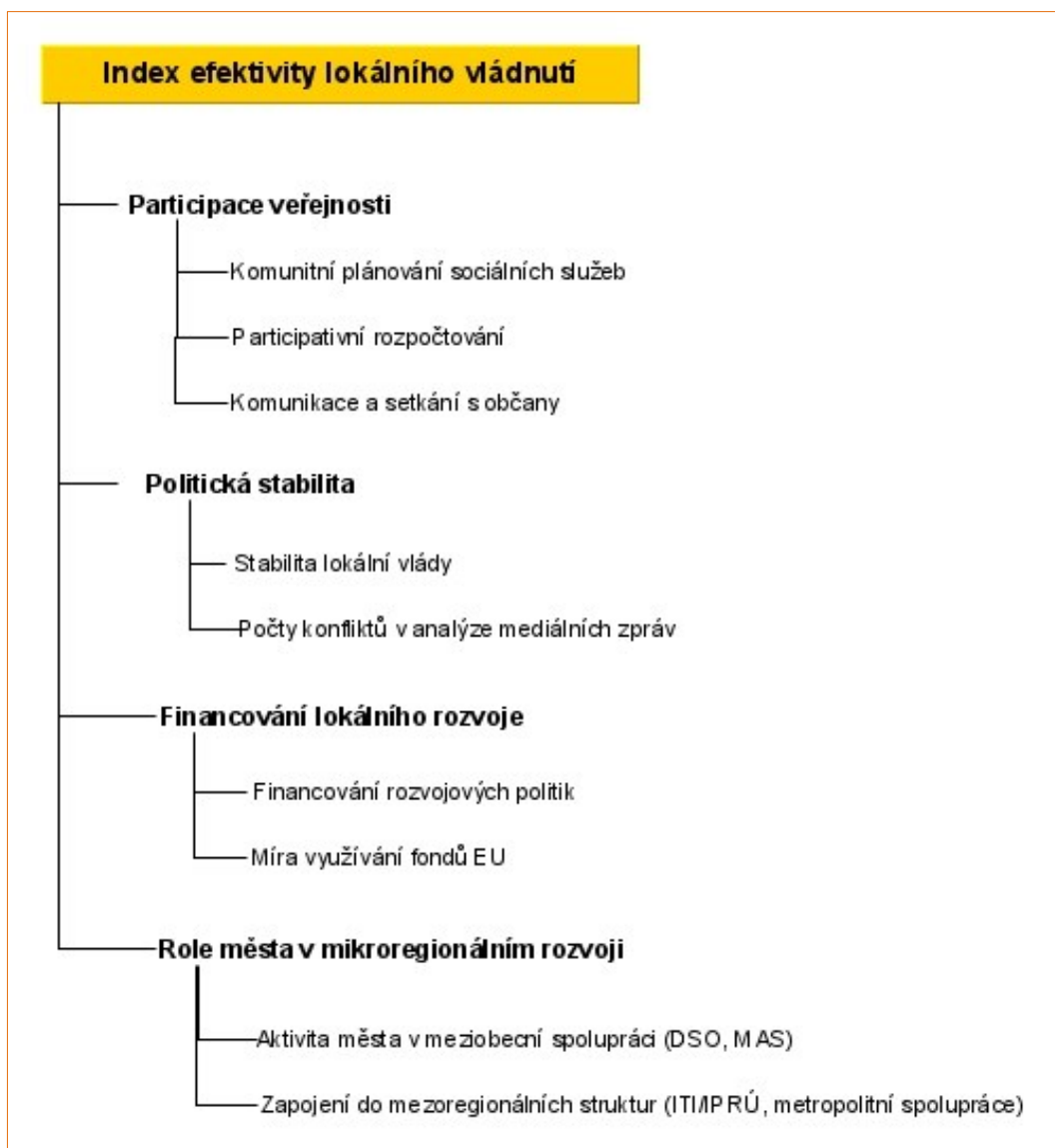
4.5 Souhrnný index efektivit vládnutí

Vládnutí na lokální úrovni v sobě zahrnuje řadu dílčích aspektů neboli dimenzí, které lze samostatně analyzovat. Souhrnné (agregované) indexy jsou relativně běžně využívanou metodou hodnocení výkonnosti (viz WGI používané Světovou bankou) vlád a vládnutí. Předpokladem je využití některé z metod standardizace (nejčastěji na škálu od 0 do 1) a následný výpočet indexu (např. zprůměrováním hodnot). Slabiny

agregovaných indexů v podobě obtížného teoretického zdůvodnění výběru ukazatelů diskutují např. Kostecký a Patočková (2006).

Výběr dílčích ukazatelů vychází ze stanovených cílů práce, tj. mělo by být na jejich základě možné zhodnotit efektivitu vládnutí jak z hlediska financování lokálně rozvojových aktivit a tedy plnění dlouhodobých strategií, tak i naplnění pozice leadera mikroregionálního rozvoje. Případné stanovování vah pro dílčí ukazatele je problematické především z teoreticko-metodologického hlediska, v případě ponechání stejné váhy pak zdůrazňujeme všechny ukazatele (blíže Da Cruz, Marques 2017). V tomto případě byly všem ukazatelům ponechány stejné váhy. Hodnotový strom (obrázek 1) obsahuje následující 4 dílčí subindexy (dimenze) efektivity vládnutí na lokální úrovni: (1) participace veřejnosti; (2) politická stabilita; (3) financování lokálního rozvoje; (4) role města v mikroregionálním rozvoji. Všechny tyto subindexy pak tvoří index efektivity lokálního vládnutí a ve výsledku představují jednu z možností komplexnějšího hodnocení lokálního vládnutí v Česku.

Obrázek 1: Hodnotový strom pro index efektivity lokálního vládnutí („value tree“)



Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

4.5.1 Participace veřejnosti

Sledování tohoto aspektu reflektuje skutečnost, že aktivní zapojení občanů má pozitivní vliv na naplňování strategií a realizaci plánovaných projektů (např. Nadin a kol. 2021:5). Cílem je zhodnotit, jak analyzovaná města a jejich lokální vlády využívají nové trendy v participaci občanů na procesu politického rozhodování. Obecně platí, že v Česku se stejně jako v ostatních státech EU postupně posiluje role občanů a občanské společnosti v kontextu územního i strategického plánování, nicméně jak uvádí Nadin a kol. (2021:9), možnosti participace občas zůstávají pouze formální možností v rámci zákonů a nejsou tak reálně uplatňovány v praxi. Participativní rozpočtování má význam především ve

větších městech, která mají v rozpočtu dostatek "volných" finančních prostředků, které lze vyčlenit na projekty realizované v rámci participativního rozpočtu. Jak uvádí Šaradín, Zapletalová, Soukup (2020:184), výrazněji se tento typ rozpočtování v obcích s rozšířenou působností začal rozvíjet až po roce 2018. Zkušenost z Německa ukazuje, že participativní rozhodování může být jedním z nástrojů, jak může být vedení města v bližším kontaktu s občany (Schneider, Busse 2019). Do souhrnného indexu vládnutí byly zahrnuty následující ukazatele (zdrojem dat jsou webové stránky zkoumaných měst):

- Objem finančních prostředků alokovaný na participativní rozpočtování (průměrná roční alokace za celé sledované období přepočtená na obyvatel daného města).
- Realizace oficiálních setkání vedení města s občany.
- Počet strategických dokumentů v oblasti sociálních služeb vzniklých metodou komunitního plánování.

Výše uvedené ukazatele představují pouze část existujících forem participace občanů na lokálním vládnutí, nicméně z hlediska četnosti se na úrovni měst jedná o relativně často využívané formy participace. Finanční prostředky vymezené na potřeby participativního rozpočtování a jejich přepočtení na obyvatele umožní srovnat zkoumaná města, ačkoliv samotná velikost participativního rozpočtu neříká nic o jeho reálném využití ani o počtu zapojených občanů (resp. navrhovatelů projektů a počtu hlasujících). I přes toto omezení ukazuje primárně ochotu lokálních vlád vyčlenit část rozpočtu na projekty navržené občany, které mohou řešit lokální problémy a nedostatky ve veřejném prostoru.

Pravidelná setkání vedení města či starosty (primátora) s občany jsou jednou z možností, jak může lokální vláda získat informace o problémech v jednotlivých částech města. Občané mohou využívat i jiných možností participace, od účasti na jednáních zastupitelstva, přes např. připomínkování tvorby územního plánu až po zapojení se do komunitního plánování a tvorby strategických dokumentů. Pořádání setkání z iniciace lokální vlády lze považovat za aktivní podporu participace občanů. Nevýhodou je možná změna v konání těchto setkání po změně lokální vlády (např. změna četnosti setkání či úplné zrušení), nicméně jako klíčové bylo stanoveno zjistit, zda se vůbec tato setkání v průběhu celého sledovaného období pravidelně konala.

Oblast sociálních služeb byla jednou z prvních, ve které se uplatnila metoda komunitního plánování. Jako důležité se v tomto kontextu jeví sledovat, jak dlouho tuto metodu využívají a v návaznosti na to, kolik strategických dokumentů v oblasti sociálních služeb bylo s využitím této metody vytvořeno. Tento ukazatel tedy primárně hodnotí, zda lokální vlády podporovaly tvorbu strategických dokumentů metodou komunitního plánování. Naopak nehodnotí už naplňování těchto dokumentů v praxi, protože financování sociální politiky jako takové je součástí jiného ukazatele.

4.5.2 Politická stabilita

Strategické plánování spolu s podporou lokálního rozvoje představuje dlouhodobou aktivitu, jejíž úspěšné zakončení je do značné míry podmíněno politickou stabilitou, resp. stabilitou priorit lokální vlády. Pokračování vládnoucího politického subjektu či koalice v dalším volebním období je podmíněno i stabilitou volebního chování. Kopřiva (2010) ve svém výzkumu na příkladu města Žatec zjistil, že volební podpora je v případě parlamentních stran stabilní. Platí také, že s rostoucí populační velikostí obce roste i počet starostů, kteří jsou členy politické strany (Ryšavý 2006). V případě studované kategorie měst se ovšem projevuje i trend vzniku nových lokálních politických hnutí, které se vymezují vůči "tradičním" politickým stranám a jejichž ambicí je obvykle i získání krajských mandátů.

Politickou stabilitu ovlivňují i konflikty, a to jak mezi politickými subjekty v rámci vládnoucí koalice či mezi koalicí a opozicí, tak i konflikty mezi lokální vládou a zájmovými skupinami včetně občanské společnosti. Řešení "politických" konfliktů je součástí politického rozhodování. Jak uvádí Müller ed. (2010), tak konflikty sice mohou mít negativní vliv na politickou stabilitu, na druhou stranu jejich neřešení může také vést k většímu společenskému napětí. V souvislosti s reprezentací konfliktů na komunální úrovni je neopominutelná i role lokálních médií. Křeček (2013) uvádí, že média by měla být pluralitní a „nestranná“, bohužel v praxi se média „identifikují s určitou politickou ideologií“ (Křeček 2013, s. 71). I přes toto omezení mohou média (zvláště na lokální úrovni, kde politická ideologie nemá tak významnou roli) poskytnout informace o názorových střetech zainteresovaných aktérů. Na základě provedené obsahové analýzy (viz Císař 2008) byly vymezeny hlavní „konfliktní oblasti“ v rozpočtu (a to s využitím poznatků teorie pluralismu) a také zainteresovaní aktéři (včetně zájmových skupin). Klíčovou součástí je srovnání hlavních oblastí střetu zájmů s rozpočtově významnými investičními projekty.

Do souhrnného indexu vládnutí byly zahrnuty následující ukazatele (zdrojem dat pro volební výsledky je ČSÚ a vlastní dlouhodobé terénní šetření a pozorování, pro mapování existujících koalic pak webové stránky zkoumaných měst, pro mapování konfliktů pak mediální analýza internetových verzí regionálních mutací denik.cz):

- Průměrná délka fungování (vládnutí) vzniklé koalice v daném městě.
- Počty lokálně politických konfliktů ve zkoumaných městech zjištěné v analýze mediálních zpráv.

Stabilita lokální vlády je předpokladem pro dlouhodobější podporu rozvojových politik. Tento ukazatel je primárně orientovaný na sledování změn ve složení lokálních vlád z hlediska struktury zastoupených politických stran a hnutí, nesleduje tedy například dílčí personální změny na úrovni jednotlivých zvolených zastupitelů. Skutečnost, že nedošlo v průběhu volebního období ke změně ve složení vlády, nemusí vždy znamenat, že existuje naprostá názorová shoda uvnitř vládnoucí koalice. Nicméně případné konflikty vztažené k rozvojovým aktivitám a rozpočtu by měly být zohledněny v druhém sledovaném ukazateli mapujícím lokálně politické konflikty.

U lokálně politických konfliktů se za efektivní z pohledu lokálního vládnutí považuje nízký počet těchto konfliktů zachycený v mediálních zprávách. Samozřejmě mohou existovat případy, kdy vysoký počet konfliktů a snaha lokální vlády je aktivně řešit může být vnímáno jako pozitivní znak fungování lokální politiky. Na druhé straně dlouhodobě vysoký počet konfliktů mezi lokální vládou a dalšími aktéry spíše indikuje jak nedostatečnou komunikaci lokální vlády s ostatními aktéry a chybějící vysvětlení realizovaných politik, tak i možné rozpory mezi zájmy všech politických aktérů. Lze zároveň předpokládat, že počet konfliktů reflektovaných v lokálních médiích může být ovlivněn i velikostí daného města, resp. i velikostí jeho rozpočtu a jeho rozvojovým potenciálem.

4.5.3 Financování rozvojových politik

Rozvojové politiky v pojetí definovaném v této práci pokrývají všechny klíčové oblasti lokálního a regionálního rozvoje včetně specifík strukturálně postižených regionů (viz politika boje s chudobou a sociálním vyloučením). K financování řady rozvojových projektů bylo ze strany zkoumaných obcí možné využít i finance z Evropských strukturálních a investičních fondů, proto bude míra jejich využití součástí souhrnného

indexu. Rumpel a Slach (2012) zmiňují klíčový vliv těchto finančních prostředků na příkladu dlouhodobého vývoje Ostravy, na druhou stranu autoři upozorňují na přílišnou dominanci snahy získat tyto finance v kontextu řízení města. Na rozdíly v čerpání dotací z EU i obecně rozdíly v přístupech k podpoře ekonomického rozvoje a v realizaci strategií v praxi upozorňují v evropském kontextu Lankina, Hudalla a Wollmann (2008:78-79). V programovém období 2007-2013 byla všechna města nositeli IPRM v rámci Integrovaného operačního programu (IOP). Děčín, Most a Chomutov jako města s více jak 50 tis. obyvateli mohla využívat i podporu z Regionálního operačního programu (ROP). Cílem IPRM bylo řešení hlavních problémů v území a také stimulace ekonomického rozvoje (viz Ministerstvo pro místní rozvoj 2007).

Do souhrnného indexu vládnutí byly zahrnuty následující ukazatele (zdrojem dat je aplikace "Monitor" Ministerstva financí a závěrečné účty zkoumaných měst, informace o využívání fondů EU zkoumanými městy byly získány z databáze MMR):

- Průměrný podíl kapitálových a běžných výdajů na rozvojové politiky na celkové výši kapitálových a běžných výdajů za celé sledované období.
- Míra využívání Evropských strukturálních a investičních fondů (celkový objem přijatých dotací přepočtený na obyvatele města).

Podíly výdajů na rozvojové politiky na celkových kapitálových i běžných výdajích umožňují porovnávat města s různě velkými rozpočty a zároveň umožňují sledovat i dlouhodobé trendy ve financování. Jako určitou nevýhodu lze vnímat meziroční rozdíly v celkovém objemu kapitálových výdajů, které jsou ovlivněny velkými investičními akcemi financovanými jak z rozpočtů měst, tak prioritně z externích zdrojů (dotace z fondů EU či z národní úrovně). I přes toto omezení je ale možné určit, zda vůbec byly rozvojové politiky z kapitálového rozpočtu financovány a v jakém celkovém objemu. V případě běžných výdajů nejsou meziroční změny tak významné, aby to limitovalo využití tohoto ukazatele.

Využívání dotací z Evropských strukturálních a investičních fondů ukazuje na aktivitu lokální vlády a její schopnost zajistit přípravu projektů a úspěšně žádat o dotace z fondů EU. Možnost čerpat finanční prostředky z Evropských strukturálních a investičních fondů lze považovat za jeden z nástrojů na podporu lokálního rozvoje. Jeho nevýhodou je jasně dané zaměření vypisovaných výzev, které ne vždy reflektuje specifické rozvojové potřeby území. Může tak docházet k situaci, kdy se realizují dříve

připravené projekty bez vazby na existující strategické (rozvojové) dokumenty. Na druhou stranu spolufinancování těchto projektů z kapitálového rozpočtu zkoumaných měst a hodnocení, zda patří mezi rozvojové výdaje, je součástí analýzy financování rozvojových politik a je tedy v této práci zohledněno.

4.5.4 Role města v mikroregionálním rozvoji

Velká města mají významnou pozici nejen v rámci sídelní struktury Česka, ale i z pohledu kompetencí v oblasti veřejné správy. Velikost jejich rozpočtu i dostatečné personální kapacity jim umožňují realizovat i finančně náročnější projekty, které mají nadobecní či mikroregionální význam. Nutným předpokladem je ovšem "rozvojové myšlení" přesahující hranice města. Konkrétním příkladem tohoto typu myšlení je např. zapojení měst do různých forem meziobecní spolupráce (podobně viz Urbanová 2015:80). Je třeba si uvědomit, že lokální elity se utvářely již od 90. let 20. st. s tím, že významným impulsem bylo i zrušení okresní úrovně veřejné správy, přesun většiny jejich kompetencí směrem k obcím a v neposlední řadě i vznik krajské úrovně samosprávy (srovnej s etablováním regionálních politických elit v Ryšavý 2007). Spolupráce obcí v rámci funkčních mikroregionů (reprezentovaných správními obvody ORP) byla v rámci různých projektů (např. projekty Svazu měst a obcí ČR) finančně podporována, jak ze strany státu, tak i ze strany EU. Dlouhodobá udržitelnost takto vytvořených forem spolupráce a podpory mikroregionálního rozvoje je ovšem nejistá.

Spolupráce obcí probíhá jak na mikroregionální úrovni (dobrovolné svazky obcí a místní akční skupiny), tak na úrovni metropolitních oblastí a aglomerací, jejichž součástí jsou všechna analyzovaná města. Metropolitní spolupráce je dosud realizována pouze prostřednictvím nástroje ITI reprezentujícího územní dimenzi regionální politiky. Území metropolitních oblastí a aglomerací bylo pro potřeby ITI poprvé vymezeno pro období 2014-2020. Od roku 2021 se využívá nové vymezení, ve kterém došlo k dílčím změnám v zapojení konkrétních obcí. Nevýhodou současné metodiky Vymezení území pro ITI (Ouředníček a kol. 2020) je opomíjení některých funkčních vazeb v metropolitních územích. Dochází tak k situaci, kdy jsou do metropolitních oblastí a aglomerací zapojena nižší centra osídlení ovšem bez svého zázemí, se kterým mají intenzivní vazby (a to nejenom dojížděkové). Způsobů zapojení do metropolitní spolupráce existuje několik, od členství v řídicích výborech přes aktivní účast na tematických pracovních skupinách, až po zapojení do tvorby společné strategie a následně i realizace společných (integrovaných projektů). Všechna zkoumaná města jsou obcemi

III. typu a měla by mít dostatečnou personální i finanční kapacitu na participaci na řízení ITI i koordinaci aktivit ve svém zázemí.

Do souhrnného indexu vládnutí byly zahrnuty následující ukazatele z oblasti meziobecní spolupráce (zdrojem dat jsou webové stránky zkoumaných měst):

- Zapojení daného města do meziobecní spolupráce (počet DSO a MAS ve kterých je město členem).
- Zapojení do struktur ITI (dříve IPRÚ, sledováno je zapojení do ITI + aktivní zapojení do koordinace a řízení).

Klíčové je nejenom členství města v některé z forem meziobecní spolupráce, ale i jeho aktivní role, tj. zda dokáže síťovat další aktéry (obce) a být leaderem aktivit. Ideální stav je zapojení co nejvíce obcí ze správního obvodu ORP (který nejvíce odpovídá funkčním mikroregionům) do meziobecní spolupráce v rámci DSO. Oba vybrané ukazatele primárně hodnotí, zda se město dobrovolně zapojilo do vybraných forem metropolitní spolupráce, resp. zda má v případě metropolitní spolupráce v rámci ITI nějakou aktivnější roli. Součástí realizované analýzy není terénní šetření, které by umožnilo v případě zapojení zkoumaných měst do DSO identifikovat další role těchto měst. I přes toto omezení je existence funkčních (a víceúčelových) DSO a zapojení měst do jejich struktur indikátorem podpory mikroregionálního rozvoje ze strany dotčených lokálních vlád.

4.5.5 Metodika výpočtu

Jednotlivé ukazatele zahrnuté do souhrnného indexu efektivity vládnutí mají rozdílné jednotky. Bylo tedy nutné přistoupit k jejich standardizaci a to s využitím metody min-max normalizace, kdy byly všechny ukazatele převedeny na hodnoty na stupnici 0 - 1. Výsledná hodnota indexu byla vypočtena jako aritmetický průměr čtyř dílčích subindexů, nabývá hodnot od 0 do 1, kdy hodnota 1 znamená nejlepší výsledek, tj. největší efektivitu. U některých ukazatelů (Počty lokálně politických konfliktů ve zkoumaných městech zjištěné v analýze mediálních zpráv) byla za pozitivní výsledek považována nižší hodnota, proto byla při výpočtu standardizovaná hodnota odčítána od jedné. Cílem bylo zajistit shodné vstupy (standardizované hodnoty) pro výpočet složeného indexu.

Vzorec pro standardizaci vstupních dat.

$$y_{ij} = \frac{x_{ij} - \min(x_j)}{\max(x_j) - \min(x_j)}.$$

Pro každou ze 4 oblastí (aspektů) byla u každého zkoumaného města spočítána průměrná hodnota dílčího indexu. Z těchto dílčích subindexů byla pak vypočtena průměrná hodnota celkového složeného indexu efektivity vládnutí. Výsledné hodnoty byly pro srovnání zaneseny do grafu.

5. Analytická část

Analytická část této práce je v úvodní části zaměřena na obsahovou analýzu strategických dokumentů a zhodnocení zastoupení rozvojových politik v těchto dokumentech, v další části je analyzováno dlouhodobé financování rozvojových politik s detailnější analýzou oblasti sociální prevence, v další části je pilotní analýza mediálních zpráv s cílem nalézt konfliktní rozpočtové oblasti. Následně jsou popsány dílčí analýzy participativních metod uplatňovaných ve vládnutí, politické stability lokálních vlád a zapojení měst do meziobecní a metropolitní spolupráce. Výstupy realizovaných analýz jsou využity jako vstupní data pro návrh indexu efektivity vládnutí na lokální úrovni v Česku.

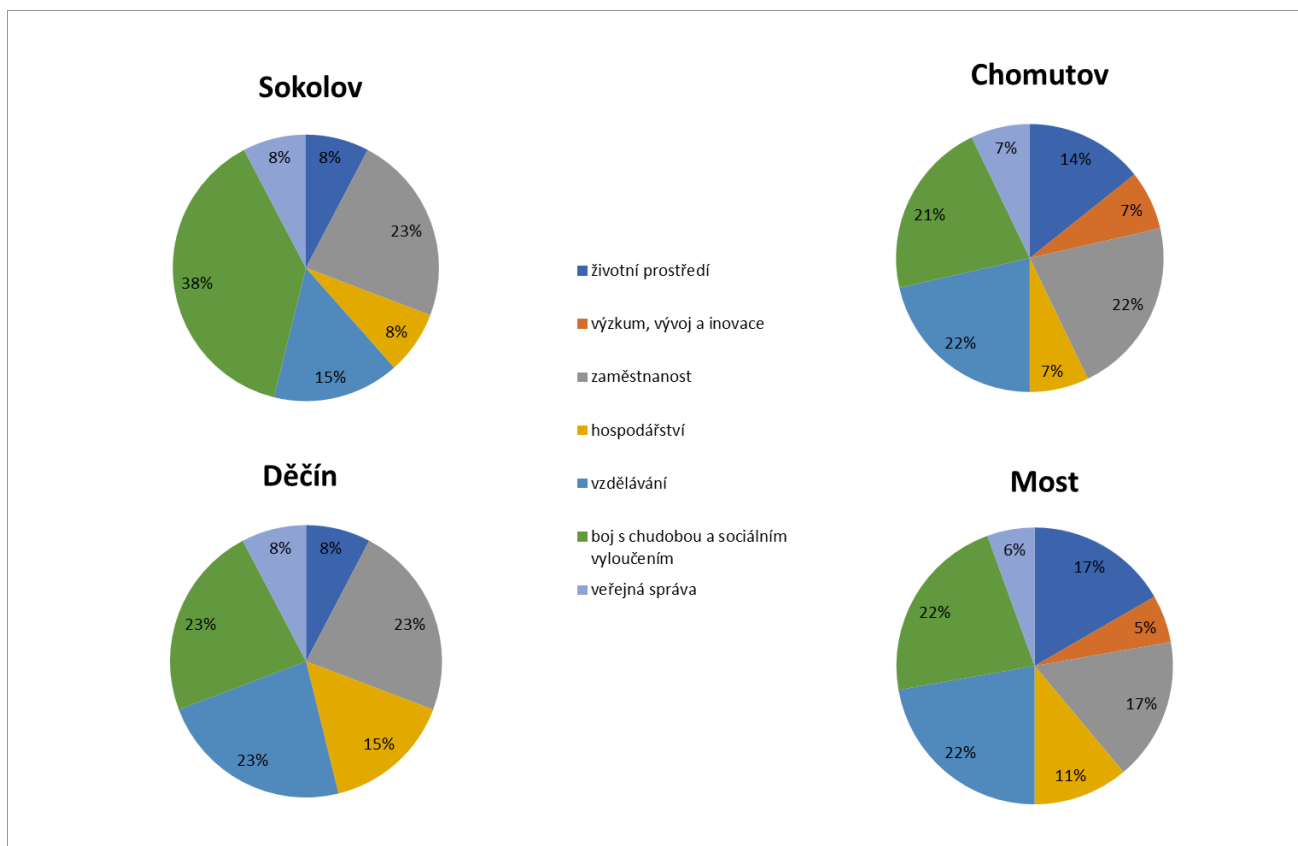
5.1 Analýza strategických (rozvojových) dokumentů

Strategické a komunitní plánování umožňuje definovat problémové oblasti měst a celých mikroregionů a je tak jedním z nástrojů lokálního rozvoje. S ohledem na lokalizaci zkoumaných měst ve strukturálně postiženém regionu se předpokládalo, že oblasti jako je např. podpora zaměstnanosti nebo podpora výzkumu, vývoje a inovací budou klíčovou součástí strategických dokumentů. Lokální vláda není jediným aktérem lokálního (regionálního) rozvoje, resp. do určité míry je rozvoj některých problémových oblastí omezen existujícími národními politikami. Vybrané analýzy zpracované na ústřední úrovni (např. Ministerstvo práce a sociálních věcí 2006) upozorňují na dlouhodobé problémy ve strukturálně postižených regionech. Na druhé straně řada strategických dokumentů zkoumaných měst nestanovuje měřitelné indikátory, jejichž naplňování by umožnilo efektivně zhodnotit plnění strategických plánů (podobná je situace i v Polsku viz Guzal-Dec, Zbucki a Ł. Kuś 2020:109).

V zastoupení jednotlivých rozvojových politik ve strategických dokumentech byly mezi zkoumanými městy identifikovány jen menší rozdíly. V grafu 1 je procentuálně znázorněna četnost výskytu rozvojových politik v rámci celého souboru zkoumaných strategických dokumentů, tj. hodnotilo se, zda je daná politika v dokumentu zastoupena (např. formou konkrétních opatření a cílů) či nikoliv. U všech zkoumaných měst byly ve strategických dokumentech proporčně nejvíce zastoupeny politika boje s chudobou a sociálním vyloučením, politika zaměstnanosti a vzdělávací politika. Největší podíl měla politika boje s chudobou a sociálním vyloučením ve městě Sokolov, kde byla v rámci této

oblasti navržena opatření zaměřená na: (1) zvýšení dostupnosti sociálního bydlení; (2) bezpečnost a prevenci kriminality; (3) služby sociálního poradenství. Klíčovou roli v této rozvojové politice mají NNO, a to především při poskytování služeb sociální prevence (např. provoz nízkoprahových zařízení pro děti a mládež, dluhové poradenství apod.). S těmito organizacemi je počítáno v rámci naplňování konkrétních opatření ze strategických dokumentů (Děčín - 2. Komunitní plán sociálních služeb města Děčín 2010-2013, Chomutov - Koncepce sociální politiky statutárního města Chomutova se zaměřením na sociální začleňování 2013-2015, Most - Strategický plán lokálního partnerství Most pro roky 2013-2014, Sokolov - Strategický plán lokálního partnerství Sokolov pro období 2014-2016). V Chomutově se v rámci analytických podkladů využívala i zpracovaná Analýza rizikových lokalit v Chomutově z roku 2012, která zahrnuje přehled rizikových míst (bytové domy, ulice) s informacemi o jejich využití a počtu osob pobírajících nepojistné sociální dávky. V rámci řešení problémů spojených se sociálním vyloučením a přípravou potřebných strategií a návrhů možných řešení začala všechna zkoumaná města ve sledovaném období spolupracovat s Agenturou pro sociální začleňování, konkrétně Děčín (2011-2014, dále od roku 2015 - dosud), Most (2008-2012, dále od roku 2016-dosud), Chomutov (2010-2012, dále od roku 2016), Sokolov (2011-2014, dále od roku 2016-dosud) (Agentura pro sociální začleňování 2021).

Graf 1: Zastoupení rozvojových politik ve strategických dokumentech měst Chomutova, Sokolova, Děčína a Mostu



Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

S politikou boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení výrazně souvisí i politika zaměstnanosti, která spolu se vzdělávací politikou tvořila významný podíl v rámci strategických dokumentů. S výjimkou Mostu přesahovala míra zastoupení politiky zaměstnanosti v rámci strategických dokumentů 20 %. Samostatný strategický dokument zacílený na podporu zaměstnanosti v kombinaci s podporou vzdělávání byl zpracován pouze v Chomutově v roce 2012 (Dlouhodobý záměr rozvoje vzdělávání a vzdělávací soustavy a podpory zaměstnanosti na území města Chomutova do roku 2020). U ostatních měst byla politika zaměstnanosti řešena v rámci komplexních strategických dokumentů (např. Strategický plán rozvoje města Děčín 2014-2020), případně právě v rámci strategických dokumentů zaměřených na sociální začleňování.

Politika výzkumu, vývoje a inovací byla řešena pouze ve strategických dokumentech Chomutova a Mostu, konkrétně v rámci strategických plánů rozvoje města (v obou městech po jedné strategii). V Chomutově byla problematika výzkumu a vývoje zařazena do jedné z klíčových oblastí spolu se vzděláváním s cílem podpořit jak spolupráci s vysokou školou (ČVUT), tak podpořit i vznik vědecko-technického parku.

V případě Mostu byla plánovaná podpora výzkumu a vývoje provázána s podporou strategické průmyslové zóny Joseph. S ohledem na socio-ekonomické podmínky Ústeckého kraje (strukturálně postižený region) by měla být podpora vědy, výzkumu a inovací jednou z priorit, její reálná absence ve strategických dokumentech však ukazuje na její nedostatečnou podporu ze strany lokálních vlád. Na krajské úrovni existuje Regionální inovační strategie Ústeckého kraje z roku 2014, se kterou by v ideálním případě měly být tyto lokální strategie provázány. V rámci činností zajišťovaných obcemi bylo v této strategii opatření C.2.1 "Inovativní veřejná správa" (Ústecký kraj 2014:32), které bylo zaměřeno na inovativní řešení veřejných služeb. Tato inovativní řešení nebyla ve zkoumaných strategických dokumentech akcentována, inovace zde byly pojaty úzce pouze s vazbou na vysokoškolské vzdělávání, případně rozvoj průmyslových zón.

Jako specifickou rozvojovou politiku lze v kontextu socio-ekonomického vývoje zkoumaných měst vnímat politiku životního prostředí. Její potřeba a zařazení mezi rozvojové politiky je reakcí na probíhající restrukturalizaci celého regionu a odstraňování ekologických zátěží a škod. Zároveň se v posledních letech v souvislosti s postupným útlumem těžby v hnědouhelných dolech zintenzivnil proces rekultivace, který zároveň sebou nese nutnost dalších investic v rámci budování doprovodné infrastruktury ze strany dotčených měst. Neopomenutelným cílem je i obecně zvýšení kvality života občanů. Opatření v oblasti politiky životního prostředí se dále zaměřují i na odpadové hospodářství, resp. podporu třídění i opětovného využívání těchto odpadů (Chomutov, Most, Sokolov, Děčín), zlepšení kvality ovzduší (Chomutov, Most), veřejnou zeleň (Chomutov, Most, Sokolov, Děčín), nakládání s vodou (Chomutov, Most, Sokolov – včetně protipovodňové ochrany), krizové řízení v kontextu hrozby průmyslových havárií (Most), osvětu v tématu ekologie (Sokolov), podporu ekologických staveb (Sokolov, Děčín), propagaci brownfieldů (Sokolov). Tuto rozvojovou politiku zohlednila ve svých strategických dokumentech tedy všechna města. Rozdíly byly v míře zastoupení, kdy v případě Chomutova a Mostu přesáhlo její zastoupení 10 % a také byly identifikovány rozdíly v preferovaných tématech. Kromě jejího zahrnutí v rámci komplexních strategických dokumentů (strategie rozvoje města) byla zohledněna i např. v rámci Integrovaných plánů rozvoje města.

Téma veřejné správy ve vztahu k její kvalitě či efektivitě se ve strategických dokumentech vyskytovalo jen s malou četností, a to výhradně v rámci komplexních strategií rozvoje města. Cílem rozvojových cílů a opatření byla: (1) modernizace služeb veřejné správy a zvýšení spokojenosti občanů (Chomutov); (2) zvýšení transparentnosti

a elektronizace veřejné správy (Sokolov); (3) zapojení občanů do vybraných činností samosprávy (Most); (4) spolupráce samosprávy s dalšími subjekty (soukromý a neziskový sektor) (Děčín). Zahnutí výše uvedených opatření do strategických dokumentů bylo ovlivněno i skutečností, že v programovém období 2007-2013 bylo možné na projekty zefektivnění fungování veřejné správy čerpat finanční prostředky z evropských strukturálních a investičních fondů, konkrétně z IOP (Integrovaný operační program) a OP Lidské zdroje a zaměstnanost.

Analýza strategických dokumentů ukázala, že zkoumaná města se v rámci svých strategií zaměřují především na oblast zaměstnanosti a na boj s chudobou a sociálním vyloučením. Výskyt sociálně vyloučených lokalit byl jedním z kritérií výběru měst do tohoto výzkumu, kdy podle údajů Ministerstva práce a sociálních věcí (2006) bylo nejvíce lokalit v Děčíně (4), poté v Mostě a Chomutově (obě 3) a pouze 2 lokality byly v Sokolově. Ačkoliv je tedy situace v Sokolově lepší než v ostatních městech, na politiku boje s chudobou a sociálním vyloučením byl v jeho strategických dokumentech kladen větší důraz, resp. zde byla tato politika více zastoupena. Konkrétní možnosti a především výsledky dlouhodobé podpory oblasti sociální prevence (jako jedné z částí sociální politiky) budou blíže představeny v následující kapitole. Podobně byla v Sokolově i nižší míra nezaměstnanosti ve srovnání s ostatními městy, ale i přes tuto skutečnost bylo zastoupení politiky zaměstnanosti ve strategických dokumentech srovnatelné. Naopak politika výzkumu, vývoje a inovací byla zastoupena ve strategických dokumentech pouze u dvou měst a to ve velmi omezené míře. Na jedné straně může absence této politiky souviset se skutečností, že výzkum a vývoj je koncentrován spíše do center metropolitních oblastí a aglomerací než do středně velkých měst, která byla zkoumána v této práci. Ačkoliv byla výchozí socio-ekonomická charakteristika zkoumaných měst velmi podobná, do zaměření strategických dokumentů se promítla i lokální specifika, díky kterým není zastoupení rozvojových politik ve strategických dokumentech u všech měst shodné a podobně se liší i dílčí opatření v rámci těchto rozvojových politik. Příkladem je i oblast životního prostředí, kde se města soustředila jak na obecná témata (odpadové hospodářství a veřejná zeleň), tak se v nich projevila i lokální specifika. Příkladem je opatření na protipovodňovou ochranu v Sokolově. Samotné zastoupení (resp. četnost výskytu) rozvojových politik ve sledovaných strategických dokumentech lze považovat za předpoklad pro financování těchto rozvojových politik z rozpočtů zkoumaných měst. Zároveň lze předpokládat, že rozdíly v tematickém zaměření

a zastoupení rozvojových politik budou patrné i v rámci výsledků analýzy financování rozvojových politik.

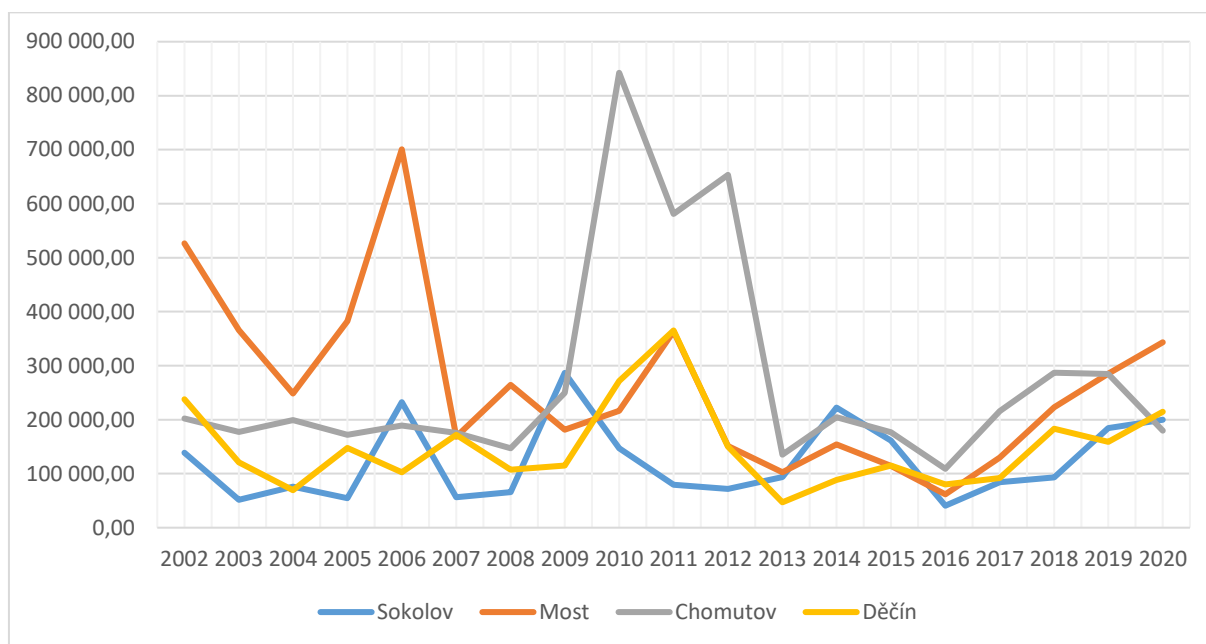
5.2 Financování rozvojových politik

Ačkoliv je financování rozvojových politik primárně závislé na rozhodnutí lokálních vlád, v rámci běžného i kapitálového rozpočtu se projevuje i ekonomický vývoj Česka, ať už v rámci výběru daní (a jejich přerozdělení v rámci RUD) nebo v možnosti čerpat finanční prostředky z Evropských strukturálních a investičních fondů, případně ve využití národních dotačních titulů.

5.2.1 Dlouhodobé trendy v hospodaření zkoumaných měst

Absolutní výše kapitálových výdajů jednotlivých zkoumaných vykazuje v některých letech větší variabilitu, přesto lze vysledovat podobný dlouhodobý trend těchto výdajů. Z pohledu ekonomického vývoje Česka by se dal předpokládat pokles objemu kapitálových výdajů v období po roce 2008, kdy Česko zasáhla globální hospodářská krize, a tím došlo k výraznému poklesu HDP. Data ovšem ukazují (graf 2), že s výjimkou Sokolova došlo ve všech ostatních městech k nárůstu kapitálových výdajů. Důvodem je skutečnost, že teprve po roce 2008 se začalo s čerpáním finančních prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů v rámci nového programového období (2007–2014). Podobně je vidět i nárůst výdajů v letech 2005–2006 (odstup 1 roku od začátku programového období EU 2004–2006) a také v období 2016–2020 (odstup 2 let od začátku programového období EU 2014–2020). Z pohledu všech obcí v Česku je klíčové zmínit, že většina kapitálových výdajů směřuje do oblasti bydlení a komunálních služeb, dopravy a školství (Hellebrandová 2021).

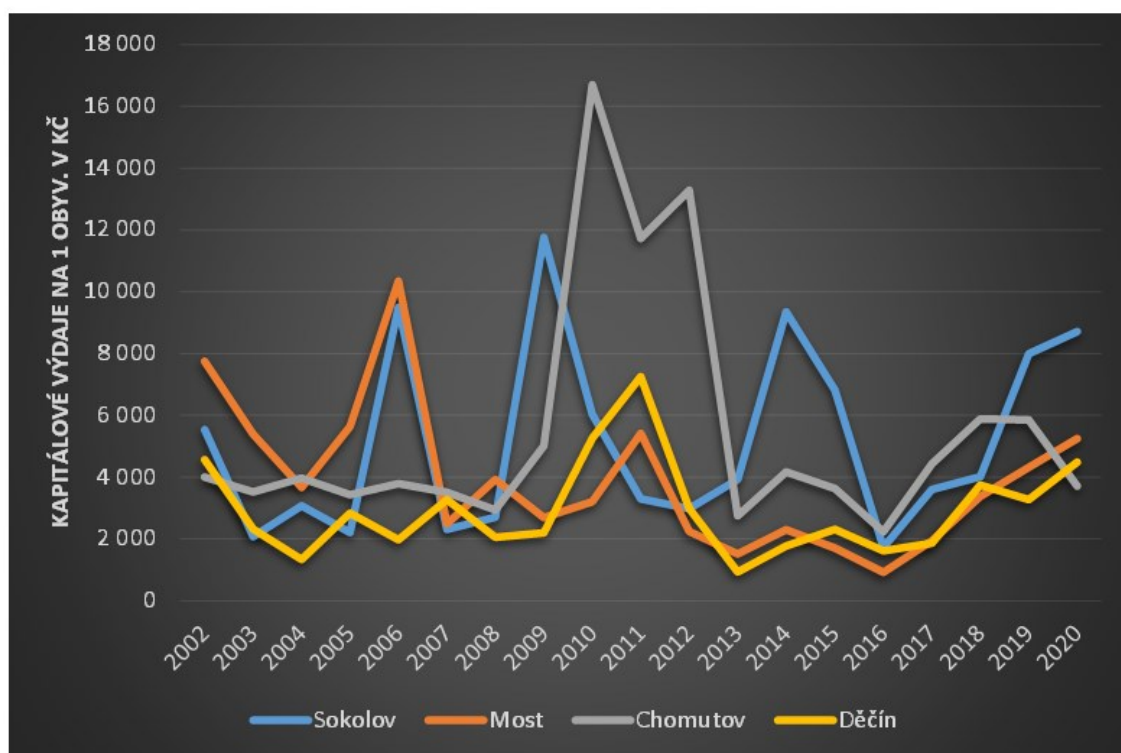
Graf 2: Vývoj kapitálových výdajů v tis. Kč za období 2002–2020



Zdroj: Ministerstvo financí 2021, vlastní zpracování

Při přepočtu kapitálových výdajů na 1 obyvatele města je největší rozdíl oproti grafu 2 ve výdajích Sokolova, které dosahují vyšší hodnoty než např. v Děčíně, který má 2x více obyvatel. V průměru měl za celé sledované nejvyšší kapitálové výdaje na obyvatele Chomutov (5 506 Kč) a Sokolov (5 139 Kč) s tím, že u obou měst jsou významné meziroční rozdíly. V případě Chomutova byly vysoké výdaje v období 2010–2012 důsledkem investičních akcí zahrnujících výstavbu zimního a letního stadionu. Obě tyto investiční akce byly spolufinancovány z ROP NUTS II Severozápad. V Sokolově dosáhly kapitálové výdaje maximální hodnoty v roce 2009, kdy byla realizována jak rekonstrukce zimního stadionu (spolufinancovaná z ROP NUTS II Severozápad), tak i dva projekty na snížení tepelných ztrát u základních škol a domova dětí a mládeže (spolufinancováno z OP Životní prostředí). Vyšší výdaje v období 2014–2015 v Sokolově jsou pak důsledkem projektů revitalizace městských sportovišť a koupaliště a projektu intenzifikace ČOV Sokolov, jehož realizace začala už v roce 2012 a dokončena byla v roce 2015).

Graf 3: Vývoj kapitálových výdajů na obyvatele města v období 2002–2020



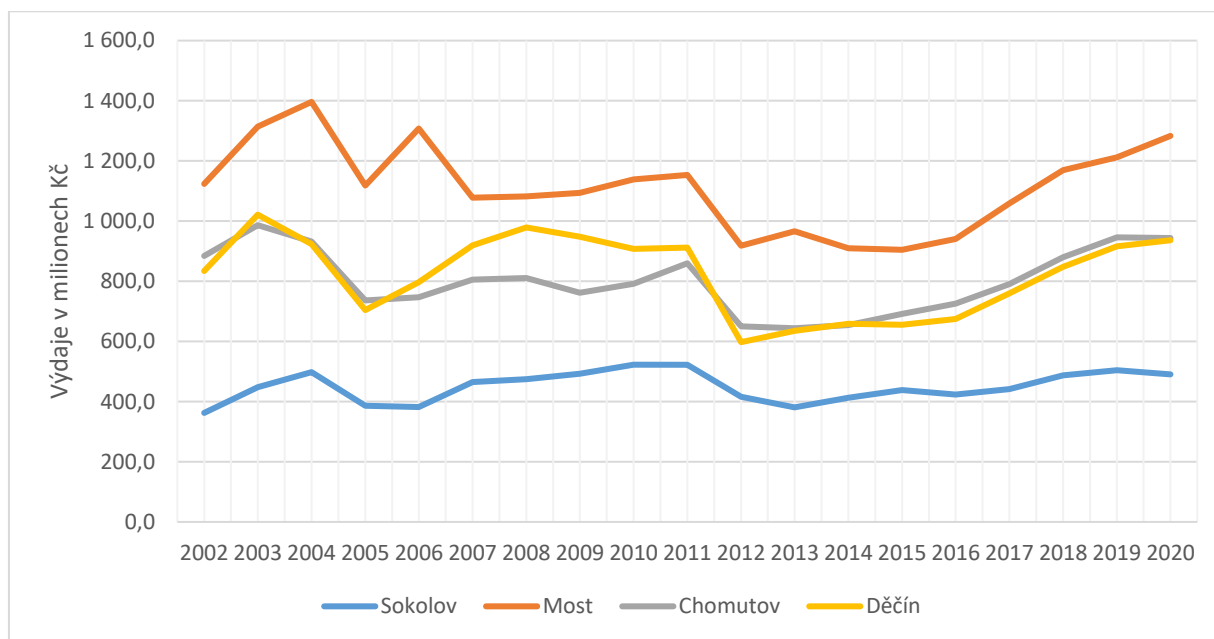
Zdroj: Ministerstvo financí 2021, vlastní zpracování

V případě běžných výdajů (graf 4) je u všech zkoumaných měst stejný dlouhodobý trend. Na rozdíl od dlouhodobého vývoje kapitálových výdajů se v rámci těch běžných projevil jejich pokles v důsledku poklesu příjmů v rámci hospodářské krize (z roku 2008) a následné recese. Tento pokles výdajů svědčící o úsporných opatřeních dotčených měst ovšem nastal až v roce 2012, tedy s odstupem přibližně 3 let od krize. Zkoumaná města měla určité finanční rezervy, které šlo v prvních letech využít na pokrytí výpadku příjmů ze sdílených daní. Po roce 2016 pak docházelo k opětovnému nárůstu výdajů s tím, že v Chomutově je patrný jejich další pokles v období 2019–2020.

Při přepočtu těchto celkových běžných výdajů na 1 obyvatele daného města (graf 5) se ukazuje, že nejvyšší výdaje měl po většinu sledovaného období Sokolov. Rozdíly mezi Sokolovem a ostatními městy se pohybovaly v řádu 2–5 tisíc Kč na obyvatele. Důvodem vyšších výdajů Sokolova může být jak jeho menší populační velikost a tím menší úspory z rozsahu, tak i např. vyšší výdaje v některých oblastech. Ostatní zkoumaná města (Chomutov, Děčín i Most) měla běžné výdaje na obyvatele v podobné výši. Celkově nižší běžné výdaje na obyvatele a tím i menší provozní náklady mohou být výhodou pro větší úspory financí a tím i větší potenciál pro investice do rozvoje města.

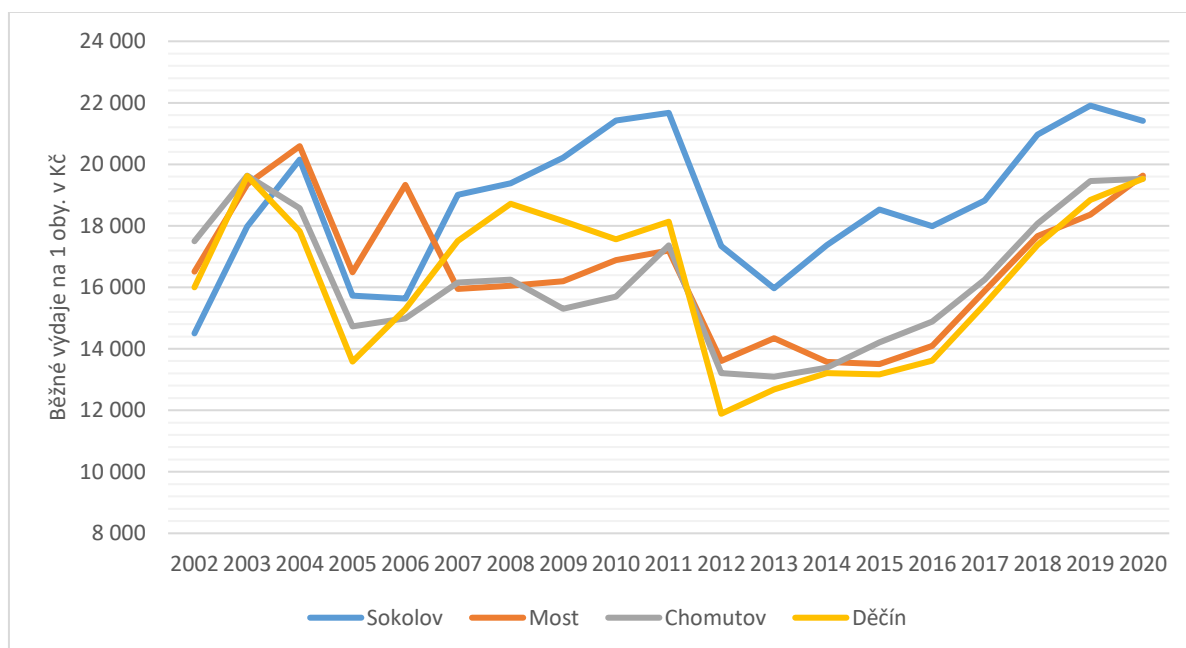
Pokud jde o celkovou výši běžných výdajů, tak ta je do značné míry ovlivněna výší daňových příjmů vycházejících z rozpočtového určení daní (RUD). Sokolov, který je populačně slabší, tak má k dispozici řádově menší objem finančních prostředků. Zbylá tři sledovaná města (Chomutov, Děčín, Most) jsou ve stejné kategorii pro přerozdělení daní v rámci RUD. Celkově tyto relativně velké rozpočty u všech analyzovaných měst představují potenciál pro naplňování dlouhodobých strategií a podporu lokálního rozvoje.

Graf 4: Vývoj běžných výdajů v mil. Kč za období 2002–2020



Zdroj: Ministerstvo financí 2021, vlastní zpracování

Graf 5: Vývoj běžných výdajů na obyvatele města v období 2002–2020



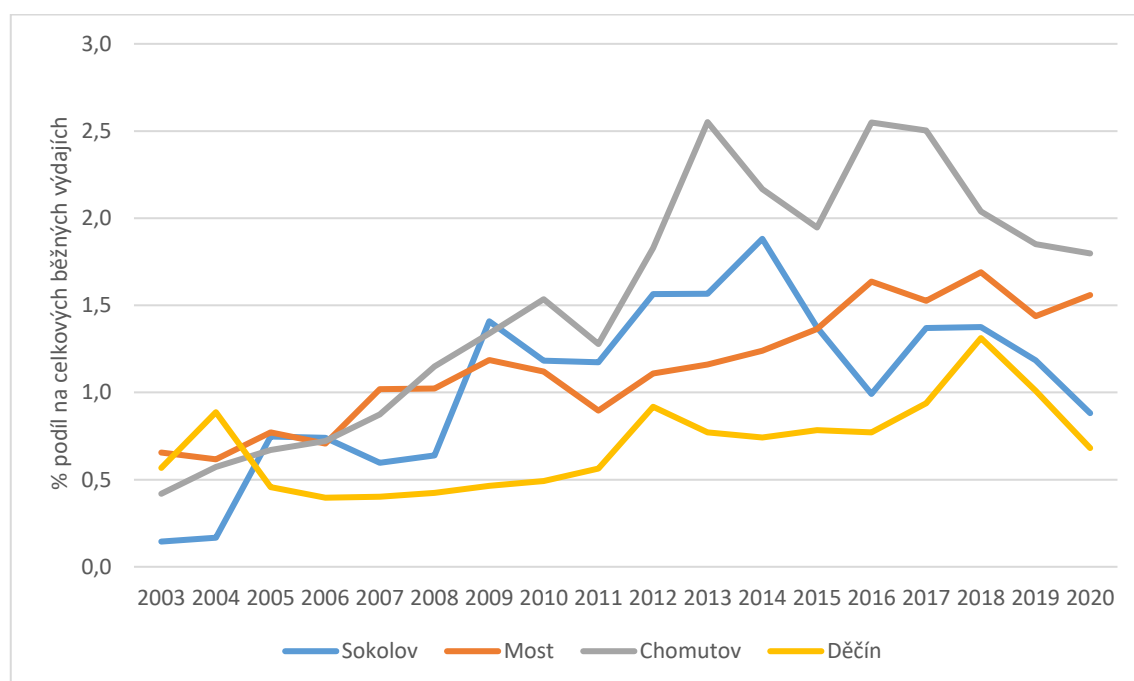
Zdroj: Ministerstvo financí 2021, vlastní zpracování

5.2.2 Rozvojové výdaje v rámci běžného rozpočtu

V rámci běžných výdajů byly analyzovány výdaje směřované do 5 rozvojových politik, které vycházely z existujících strategických dokumentů zkoumaných měst. Jako první ukazatel byl sledován podíl rozvojových běžných výdajů na celkové výši běžných výdajů v daném roce. Zjištěné rozdíly mezi zkoumanými městy nejsou významné, jedná se rozdíly v podílech v řádu max. 2 %. Dlouhodobý trend byl ve všech městech podobný, kdy na začátku sledovaného období (rok 2002) byl podíl těchto výdajů vždy menší jak 1 % a postupně docházelo k velmi mírnému nárůstu rozvojových výdajů a jejich podílu na celkových běžných výdajích. Po roce 2018 pak u všech sledovaných měst dochází k poklesu podílu těchto rozvojových výdajů (graf 6). V případě Chomutova je nárůst podílu rozvojových výdajů po roce 2011 ovlivněn především poklesem celkových běžných výdajů o přibližně 200 mil. Kč oproti předcházejícímu roku, zároveň ovšem docházelo i k postupnému růstu vybraných rozvojových výdajů především na aktivní politiku zaměstnanosti (výraznější navýšení bylo od roku 2013) a také do oblasti sociální prevence (od roku 2016). V případě Sokolova, byl nárůst podílu rozvojových výdajů v roce 2008 ovlivněn především počátkem financování oblasti sociální prevence, další nárůst až do roku 2013 byl pak, stejně jako v případě Chomutova, ovlivněn meziročním poklesem běžných výdajů v řádu 100 mil. Kč. Děčín dosahuje z hlediska podílu

rozvojových běžných výdajů nejnižších hodnot po téměř celé sledované období. Ačkoliv meziročně v období 2011–2012 došlo k poklesu celkových běžných výdajů až o 300 mil. Kč, podíl rozvojových výdajů (které meziročně zůstaly v podobné výši) se zvýšil jen o necelé 0,5 %. V Mostě byl nejvyšší podíl rozvojových běžných výdajů v roce 2016 a 2018, kdy došlo k nárůstu výdajů do oblasti sociální prevence spolu s výdaji na provoz nízkoprahového zařízení pro děti a mládež. Po roce 2018 dochází v Mostě k nárůstu výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti, ve srovnání s ostatními městy zde tak nedošlo k poklesu celkového podílu rozvojových běžných výdajů.

Graf 6: Podíl rozvojových běžných výdajů na celkových běžných výdajích v období 2002–2020



Zdroj: Ministerstvo financí 2021, vlastní zpracování

Politika výzkumu, vývoje a inovací se v rozvojových (strategických) dokumentech objevila pouze v Chomutově a Mostu. Nicméně v žádném ze sledovaných měst nebyly zaznamenány běžné výdaje do této oblasti. Důvodem může být jejich podpora z jiných rozpočtů (kraj, stát) a také skutečnost, že se dotace na výzkum, vývoj a inovace z Evropských strukturálních a investičních fondů koncentrují do jiných oblastí Česka (srovnej s Hána, Hellebrandová 2018). Samostatnou kapitolou je podpora vědy a výzkumu na vysokých školách, která vzhledem ke své povaze a vazbě na vysokoškolské vzdělávání byla započítána do oblasti vzdělávací politiky. V kontextu stále probíhající

restrukturalizace průmyslu je absence výdajů do této rozvojové politiky negativním jevem, který nenaplnuje potřeby lokálního rozvoje.

Běžné výdaje směřované do oblasti hospodářské politiky se objevily pouze u města Most a to výši necelého 0,5 mil. Kč. Podíl těchto výdajů na celkových běžných rozvojových výdajích v Mostě dosáhl 7 %. Tyto výdaje byly realizovány v období 2003–2004 a směřovaly na podporu rozvoje průmyslových zón, konkrétně se jednalo o průmyslovou zónu Joseph, ve které v roce 2021 působilo celkem 8 investorů. Podobně, jako v případě politiky výzkumu, vývoje a inovací, se projevuje nedostatečné financování a podpora ekonomického rozvoje, který by příznivě mohl ovlivnit i zaměstnanost v celém mikroregionu.

Vysoká míra nezaměstnanosti byla jedním z kritérií výběru zkoumaných měst na počátku výzkumu, jedná se o dlouhodobý problém, k jehož částečnému řešení sice přispěl hospodářský růst v celém Česku, přesto i s ohledem na nižší míru vzdělanosti oproti jiným částem Česka je třeba politiku zaměstnanosti aktivně podporovat a uvádět do praxe. V rámci běžných rozvojových výdajů byly výdaje do oblasti politiky zaměstnanosti realizovány za celé sledované období pouze v Mostě (celkově přes 16,5 mil. Kč) a v Chomutově (přes 193 mil. Kč). U obou těchto měst byly využity různé způsoby podpory aktivní politiky zaměstnanosti, v Chomutově byly podporovány veřejně prospěšné práce (dle rozpočtové položky 4222) a ostatní podpora (dle rozpočtové položky 4226, 4229), v Mostě pak byly podporovány veřejně prospěšné práce a společensky účelná pracovní místa (dle rozpočtové položky 4223). V případě Chomutova navíc tvoří výdaje na politiku zaměstnanosti naprostou většinu (87 %) rozvojových běžných výdajů. Na koci roku 2020 dosahoval podíl nezaměstnaných osob v Chomutově 7 %, v Mostě 7,1 %, v Sokolově pak 5,9 % a v Děčíně 5,7 %. Převládající vyšší míra nezaměstnanosti mohla být impulzem pro systematickou podporu aktivní politiky zaměstnanosti v Mostě a Chomutově. Z dlouhodobé perspektivy je třeba uvažovat skutečnost, že úbytek pracovních příležitostí a odchod mladších a vzdělanějších obyvatel může vést až ke „smršťování“ měst, tak jak o něm v případě Ostravy mluví Rumpel a Slach (2012).

Vzdělávací politika je rozvojovou oblastí, která by v dlouhodobém horizontu měla přispívat jak ke zlepšení vzdělanostní struktury v celém regionu, tak i k integraci znevýhodněných skupin obyvatel (tj. plní částečně i funkci sociální prevence). V rámci běžných výdajů nebyly sledovány výdaje na provoz různých typů škol ani na platy pedagogických pracovníků. Místo toho byly sledovány rozpočtové položky zahrnující

podporu vědy a výzkumu na vysokých školách (resp. v rámci jejich detašovaných pracovišť zřízených ve zkoumaných městech), podporu a rozvoj multikulturní výchovy a také podporu vzdělávacích akcí k integraci znevýhodněných skupin obyvatelstva. Výsledky analýzy ukazují, že pouze v Mostě a Chomutově směřovaly běžné výdaje do této rozvojové politiky (tabulka 4). V Chomutově se jednalo o výdaje na podporu vědy a výzkumu na vysokých školách (v kontextu fungování detašovaného pracoviště ČVUT v Chomutově), a to v období 2006–2015. V Mostě se také jednalo o výdaje na podporu vědy a výzkumu na vysokých školách, a to v období 2002–2005 a 2007–2011. V Mostě tato podpora souvisela s fungováním detašovaného pracoviště Fakulty životního prostředí UJEP. Podíl těchto rozvojových výdajů na celkových běžných rozvojových výdajích byl v obou městech nízký, v případě Mostu se jednalo o 7% podíl, v Chomutově pak pouze o 2% podíl. Fungování detašovaných pracovišť vysokých škol v obou městech mělo podpořit rozvoj vysokoškolského vzdělávání, kdy potenciální studenti nemuseli dojíždět do vzdálenějších měst. V případě Chomutova a pracoviště ČVUT (fakulty strojní) se ukázal jako největší problém nedostatečný počet studentů, resp. zájemců o studium, který nakonec vedl k přesunu výuky zpět do Prahy.

Tabulka 4: Objem a struktura běžných rozvojových výdajů za období 2002–2020

	v tis. Kč	v %	v tis. Kč	v %	v tis. Kč	v %	v tis. Kč	v %
Běžné rozvojové výdaje	Sokolov	Sokolov	Most	Most	Chomutov	Chomutov	Děčín	Děčín
celkem	85 867,42	100	236 810,66	100	222 398,41	100	107 202,47	100
politika výzkumu, vývoje a inovací	0	0	0	0	0	0	0	0
politika zaměstnanosti	0	0	16 644,33	7,03	193 178,09	86,86	0	0
hospodářská politika	0	0	465,14	0,20	0	0	0	0
vzdělávací politika	0	0	16 007,39	6,76	4 078,86	1,83	0	0
politika boje s chudobou a sociálním vyloučením	85 867,42	100	203 693,80	86,02	25 041,46	11,26	107 202,47	100

Zdroj: Ministerstvo financí 2021, vlastní zpracování

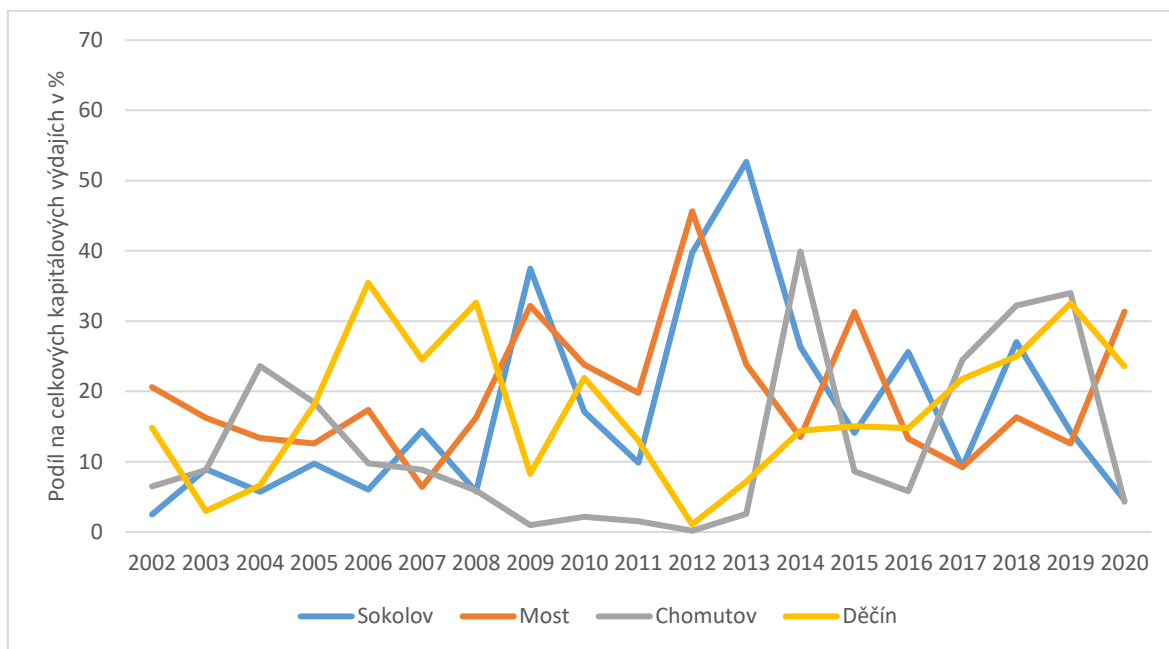
Z hlediska celkového objemu rozvojových běžných výdajů měl za více než 18 sledovaných let nejvyšší výdaje Most (236 mil. Kč) a Chomutov (222 mil. Kč). Děčín, který je populačně srovnatelný, měl tyto rozvojové běžné výdaje přibližně poloviční a jen o 20 mil. Kč vyšší než mnohem menší Sokolov. Navzdory celkově menšímu objemu příjmů z RUD a tím menšímu rozpočtu dokázal Sokolov financovat rozvojové politiky srovnatelným způsobem jako řádově větší města (resp. města s vyššími příjmy z RUD). Pro Sokolov a Děčín platí, že ze 100 % byly tyto rozvojové výdaje tvořeny výdaji na politiku boje s chudobou a sociálním vyloučením. V Mostě byly podporovány všechny rozvojové politiky s výjimkou politiky výzkumu, vývoje a inovací a s dominantním podílem politiky boje s chudobou a sociálním vyloučením. V Chomutově nebyla podporována politika výzkumu, vývoje a inovací ani hospodářská politika. Dominantní podíl měla v Chomutově politika zaměstnanosti. Závěrem lze konstatovat, že zkoumaná města převážně řeší problematiku sociálního vyloučení, která je na jedné straně spojena s vyšší mírou nezaměstnanosti, na druhé straně může vést k růstu sociálního napětí ve společnosti. Problematika sociálního vyloučení je složitá i z toho hlediska, že nelze určit (tj. neexistují statistiky) přesný počet obyvatel žijících v sociálně vyloučených lokalitách, případně počet obyvatel ohrožených sociálním vyloučením.

5.2.3 Rozvojové výdaje v rámci kapitálového rozpočtu

Podíl kapitálových rozvojových výdajů (graf 7) vykazuje větší variabilitu v čase než je tomu u běžných rozvojových výdajů. Hodnoty se pohybují od 0,18 % v případě Chomutova v roce 2012, až po hodnotu 52,68 % v případě Sokolova a roku 2013. Ve srovnání s celkovou výší kapitálových výdajů za jednotlivé roky se ukazuje, že podíl těchto kapitálových rozvojových výdajů je vyšší v letech, kdy byly tyto rozpočty celkově nižší. Zároveň platí, že většina finančně nejvýznamnějších investic nepatří mezi rozvojové výdaje. Průměrný podíl těchto kapitálových výdajů za celé sledované období byl nejvyšší ve městě Most (19,77 %), následovaný městy Sokolov (17,56 %) a Děčín (17,42 %) s minimálními rozdíly a Chomutovem, který měl podíl nejnižší (12,56 %). V Chomutově byl podíl rozvojových kapitálových výdajů na celkových kapitálových výdajích nejvyšší v roce 2014 (39,92 %), a to vlivem investic do vzdělávací politiky, a vysoký podíl byl i v letech 2018 a 2019 (32,24 %, resp. 34,01 %), kdy kromě investic do vzdělávání bylo investováno i do oblasti sociální prevence a také volnočasových aktivit dětí a mládeže (politika boje s chudobou a sociálním vyloučením). Naopak mezi roky 2009 a 2013 byl tento podíl nejnižší, rozvojové výdaje v tomto období

směřovaly převážně do oblasti životního prostředí a omezeně do oblasti vzdělávání. Ve městě Most pouze ve dvou ze sledovaných let klesl podíl rozvojových kapitálových výdajů na celkových kapitálových výdajích pod 10 %. Bylo to v roce 2007 (6,41% podíl), kdy meziročně poklesly kapitálové výdaje ve všech podporovaných rozvojových politikách, a také v roce 2017 (9,22% podíl), kdy sice došlo k investicím do oblasti sociální prevence, ovšem ty nestačily pokrýt pokles výdajů do oblasti vzdělávání a hlavně do oblasti životního prostředí. Nejvyšší podíl měly tyto rozvojové kapitálové výdaje v Mostě v roce 2012 (45,63% podíl), kdy dominovaly investice do oblasti životního prostředí. V Děčíně, který představuje město s druhým nejvyšším podílem kapitálových výdajů za celé sledované období, bylo identifikováno celkem 5 roků (2003, 2004, 2009, 2012 a 2013), kdy tento podíl klesl pod hodnotu 10 %. Důvodem tohoto poklesu bylo primárně omezení výdajů do oblasti životního prostředí, okrajově pak i do oblasti vzdělávání a volnočasových aktivit dětí a mládeže. Naopak nejvyšší podíl rozvojových kapitálových výdajů byl v roce 2006 (35,47% podíl), kdy převládaly kapitálové výdaje do oblasti vzdělávání. Oproti Děčínu byl v Sokolově celkem v 9 letech podíl rozvojových kapitálových výdajů na celkových kapitálových výdajích pod hodnotou 10 %. Tyto nízké podíly byly ovlivněny jak nárůstem kapitálových nerozvojových výdajů (roky 2002, 2017, 2020), tak i poklesem rozvojových výdajů do oblasti životního prostředí, případně absencí výdajů do oblasti sociální prevence.

Graf 7: Podíl rozvojových kapitálových výdajů na celkových kapitálových výdajích v období 2002–2020



Zdroj: Ministerstvo financí 2021, vlastní zpracování

Struktura kapitálových rozvojových výdajů nereflakuje v některých aspektech zastoupení rozvojových politik ve strategických dokumentech zkoumaných měst. U všech zkoumaných měst směřovala největší část těchto rozvojových výdajů do oblasti vzdělávací politiky, což v praxi znamenalo financování infrastruktury a modernizaci učeben mateřských, základních a základních uměleckých škol. Podíl této rozvojové politiky ve strategických dokumentech dosahoval v průměru 21 %, srovnatelně s politikou zaměstnanosti. Politika zaměstnanosti ovšem s ohledem na svou povahu, resp. absenci nutnosti financovat fyzickou infrastrukturu, nebyla s výjimkou města Chomutova cílem kapitálových výdajů. Dvě z rozvojových politik, konkrétně hospodářská politika a politika výzkumu, vývoje a inovací, nebyly za celé sledované období v rámci kapitálových výdajů financovány. Důvodem jejich nulové podpory kromě jejich faktické absence v přípravě investičních projektů může být i zařazení přímo i nepřímo souvisejících kapitálových výdajů do jiných rozpočtových položek. Taková situace se v zásadě týká výstavby silnic k nově vybudovaným průmyslovým zónám, např. Chomutov budoval přístup k průmyslové zóně Nové Spořice v období 2003-2005,

tyto náklady ovšem nebylo možné díky jinému zařazení vyčlenit a přiřadit k rozvojové politice.

Vzdělávací politika představuje dle výsledků analýzy kapitálových výdajů pro všechna zkoumaná města hlavní investiční prioritu. Celková investovaná částka do této oblasti přesáhla v případě Mostu a Chomutova 300 tis. Kč, v případě Děčína a Sokola 200 tis. Kč. Na investiční projekty z oblasti vzdělávání, resp. modernizaci škol a učeben, bylo možné čerpat finanční prostředky z Evropských strukturálních a investičních fondů. Realizaci těchto projektů lze hodnotit pozitivně, ačkoliv tato infrastruktura představuje do určité míry pouze předpoklad pro zlepšení kvality vzdělávání. Kromě menšího zastoupení osob s ukončeným vysokoškolským vzděláním v populaci zkoumaných měst ve srovnání s ostatními regiony (městy) v Česku je problémem i dřívější odchod ze základní školy bez ukončeného základního vzdělání. Poslední zmiňovaný problém se řeší od lokální úrovně až po globální (viz Cíle SDGs, OSN 2021). Nad rámec kapitálových výdajů je třeba posílit např. i předškolní vzdělávání a oblast sociální prevence, tak aby nedocházelo k sociálnímu znevýhodnění části dětí.

Politika životního prostředí byla ze strany kapitálových výdajů druhou nejčastěji podporovanou rozvojovou politikou. Její zastoupení v rozvojových dokumentech ovšem dosahovalo v případě Sokolova a Děčína 8 %, Chomutova 14 % a Mostu 17 %. Její prioritizace ve výdajové části rozpočtu tak byla vyšší, než by vyplývalo ze strategií měst. Tyto investice zahrnují jak revitalizaci veřejných prostranství, resp. zelených ploch ve městech, tak i např. oblast čistění odpadních vod. V případě města Most a také města Sokolov probíhají postupně další rekultivace ploch po těžbě hnědého uhlí na jejich území, případně v jejich těsném zázemí, které vyžadují investice ze strany těchto měst. Lze předpokládat, že tyto výdaje budou potřeba i ve střednědobém horizontu.

Oblast politiky boje s chudobou a sociálním vyloučením měla podíl na kapitálových rozvojových výdajích ve výši pohybující se od 2 % v případě Děčína, přes 4 % u Chomutova a 7 % u Sokolova až po 25 % v případě Mostu (tabulka 5). Most směřoval do této rozvojové politiky kapitálové výdaje každoročně, Sokolov s výjimkou jednoho roku také. Tyto výdaje lze rozčlenit do dvou skupin, první a častěji financovaná je podpora volnočasových aktivit dětí a mládeže, druhá financovaná okrajově, a to především v posledních třech sledovaných letech (2017–2020), je oblast sociální prevence. Např. Děčín do oblasti sociální prevence směřoval kapitálové výdaje pouze v roce 2012. U této oblasti je důležité, aby existovalo její systematické financování i v oblasti běžných výdajů, což s výjimkou Chomutova platí. Mezi konkrétní projekty

financování volnočasových aktivit dětí a mládeže patří výstavba či obnova volně přístupných dětských hřišť, workoutová sportoviště a také např. skateparky.

Tabulka 5: Objem a struktura kapitálových rozvojových výdajů za období 2002–2020

	v tis. Kč	v %	v tis. Kč	v %	v tis. Kč	v %	v tis. Kč	v %	v tis. Kč	v %
Kapitálové rozvojové výdaje										
celkem	421867,64	100	956985,99	100	537534,13	100	515604,27	100		
politika výzkumu, vývoje a inovací	0	0	0	0	0	0	0	0		
politika zaměstnanosti	0	0	0	0	371,28	0	0	0		
hospodářská politika	0	0	0	0	0	0	0	0		
vzdělávací politika	224114,29	53	390298,78	41	344945,74	64	270634,3	52		
politika boje s chudobou a sociálním vyloučením	31286,52	7	240056,99	25	23273,23	4	9654,4	2		
politika životního prostředí	166466,83	39	326630,22	34	168943,88	31	235315,57	46		

Zdroj: Ministerstvo financí 2021, vlastní zpracování

Celkový objem rozvojových kapitálových výdajů dosáhl za celé sledované období (2002–2020) nejvyšší hodnoty v Mostě (přes 956 mil. Kč). Ostatní města dosáhla téměř o polovinu nižší celkové částky (nejméně investoval Sokolov – přes 421 mil. Kč, jedná se ovšem o populačně menší město), což především v Chomutově a Děčíně ukazuje na menší ochotu investovat do rozvojových politik. Most se od ostatních měst liší i vyšším podílem politiky boje s chudobou a sociálním vyloučením (25% podíl) ze všech rozvojových politik. Tento vysoký podíl je reakcí na výskyt populačně významných sociálně vyloučených lokalit ve městě. Na druhé straně ve všech zkoumaných městech absentovalo financování hospodářské politiky a politiky výzkumu, vývoje a inovací.

Souhrnně tedy zkoumaná města podporují vybrané rozvojové politiky, ale výše podpory neodpovídá stanoveným prioritám ve strategických dokumentech (tabulka 6). Dochází k situaci, kdy města s větším důrazem na konkrétní rozvojovou politiku ve strategických dokumentech mají při srovnání nižší podíly této politiky v rámci běžných i kapitálových výdajů. Politika zaměstnanosti patřila z pohledu četnosti k nejvýznamnějším rozvojovým politikám akcentovaným ve strategických dokumentech, ale i přes tuto skutečnost nebyla ze strany Děčína a Sokolova v rámci výdajů reflektována. V případě politiky životního prostředí měla tato rozvojová politika vyšší podíl na kapitálových výdajích v Děčíně a Sokolově, ačkoliv obě města měla ve srovnání s ostatními dvěma nižší podíl této politiky v rozvojových dokumentech. Důvodem proč nejsou naplňovány priority ve strategických dokumentech je jak rozhodnutí lokálních vlád, tak i samotná nezávaznost strategických dokumentů a jejich neprovázanost s rozpočtem města.

Tabulka 6: Srovnání výdajů na rozvojové politiky s jejich zastoupením ve strategických dokumentech

Rozvojová politika	Město	Zastoupení rozvojových politik ve strategických dokumentech	Podíl běžných výdajů na rozvojovou politiku na celkových běžných výdajích 2002 - 2020 (%)	Podíl kapitálových výdajů na rozvojovou politiku na celkových kapitálových výdajích 2002 - 2020 (%)
Politika životního prostředí	Děčín	8,00	-	8,28
	Chomutov	14,00	-	3,26
	Most	17,00	-	6,55
	Sokolov	8,00	-	7,11
Politika výzkumu, vývoje a inovací	Děčín	0,00	0	0
	Chomutov	7,00	0	0
	Most	5,00	0	0
	Sokolov	0,00	0	0
Politika zaměstnanosti	Děčín	23,00	0	0
	Chomutov	22,00	1,27	<0,01
	Most	17,00	0,08	0
	Sokolov	23,00	0	0
Hospodářská politika	Děčín	15,00	0	0
	Chomutov	7,00	0	0
	Most	11,00	<0,01	0
	Sokolov	8,00	0	0
Vzdělávací politika	Děčín	23,00	0	9,53
	Chomutov	22,00	0,27	6,66
	Most	22,00	0,08	7,83
	Sokolov	15,00	0	9,58
Politika boje s chudobou a sociálním vyloučením	Děčín	23,00	0,69	0,34
	Chomutov	21,00	1,64	0,45
	Most	22,00	0,96	4,82
	Sokolov	38,00	1,00	1,34

Zdroj: Ministerstvo financí 2021, Hellebrandová 2021, vlastní zpracování

5.2.4 Politika boje s chudobou a sociálním vyloučením v praxi zkoumaných měst

Z analýzy rozvojových výdajů vyplynulo klíčové postavení politiky boje s chudobou a sociálním vyloučením, která byla převládající podporovanou rozvojovou politikou ve třech ze čtyř zkoumaných měst. Celkové běžné výdaje na tuto rozvojovou politiku za období 2002–2020 se pohybovaly v rozmezí od 25 mil. Kč. (Chomutov) až po 203 mil. Kč. (Most). Z hlediska struktury těchto výdajů jsou rozdíly ve financování nízkoprahových zařízení pro děti a mládež, které byly podpořeny pouze v Mostě a Sokolově. Naopak oblast sociální péče a pomoci přistěhovalcům a vybraným etnikům (dle rozpočtové položky 4342) a oblast využití volného času dětí a mládeže (dle rozpočtové položky 3421) byla financována ve všech analyzovaných městech. Kromě výdajů je důležitý i aktivní přístup samospráv k řešení celé problematiky. Jak uvádí Ekholm a Lindström (2020), v případě znevýhodněných skupin obyvatel může být přínosem i zapojení těchto skupiny (především dětí a dospívajících) do sportovních a kulturních aktivit. V kontextu těchto poznatků je pozitivní přístup vedení města Most, které již dříve zpřístupnilo školní hřiště veřejnosti, a to bez poplatku. Cílem tohoto opatření bylo umožnit všem dětem ve městě trávit volný čas na těchto školních sportovištích. V Sokolově bylo zpřístupnění sportovišť u některých škol (např. 6. ZŠ od roku 2015) iniciováno samotnými studenty, celkem jsou pro veřejnost otevřena hřiště u dvou základních škol. V Děčíně byla školní hřiště zpřístupněna veřejnosti až v roce 2019. Zpřístupnění školních hřišť sebou ovšem může přinášet další nutné výdaje, např. na dozor, zabezpečení vstupu mimo návštěvní hodiny, náklady na úklid apod. Tyto aktivity představující rozšíření možností trávení volného dětí a mládeže jsou doplněny právě výdaji na infrastrukturu volnočasových aktivit (rozpočtová položka 3421), na které mířilo v případě Mostu za celé sledované období přes 215 mil. Kč, v Sokolově to bylo 24 mil. Kč, v Chomutově to bylo 13 mil. Kč a v Děčíně 9,5 mil. Kč. Vysoká částka investovaná v Mostě je spojená s investicemi do zpřístupněných školních hřišť, protože ty plní nejenom funkci prostoru pro vzdělávání žáků a studentů, ale i funkci volnočasového areálu pro děti a mládež.

Specifickou součástí politiky boje s chudobou a sociálním vyloučením je podpora služeb sociální prevence. Mezi tento druh sociálních služeb patří následující služby (Ministerstvo práce a sociálních věcí 2021a):

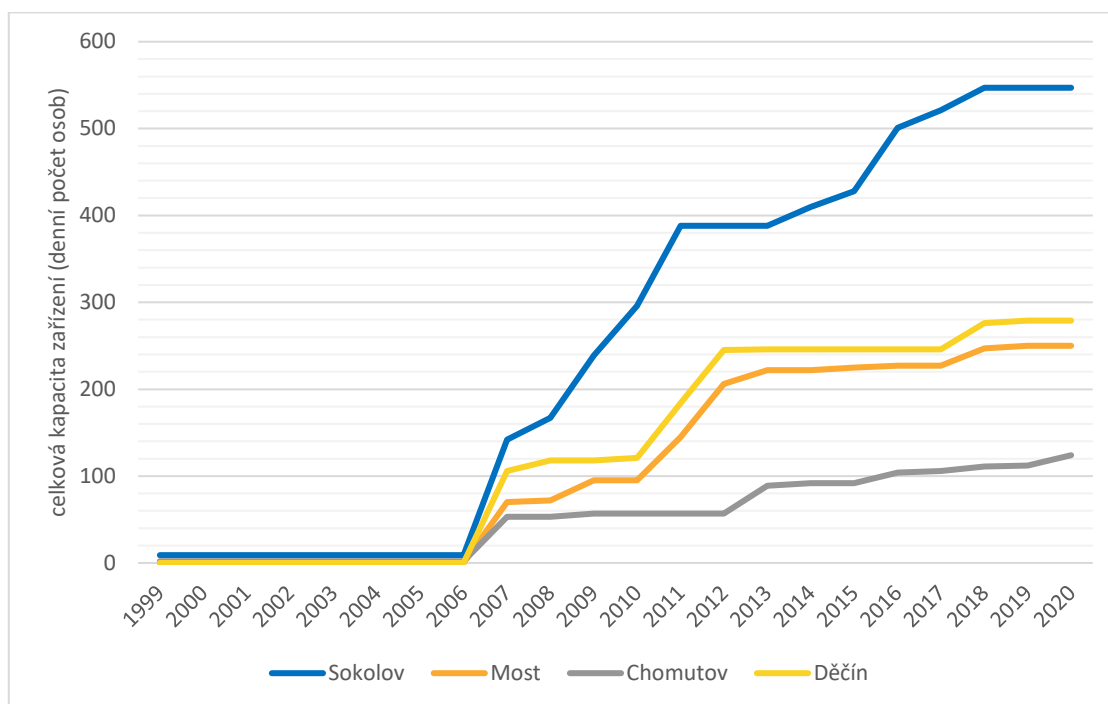
- raná péče,
- telefonická krizová pomoc,
- tlumočnické služby,
- azylové domy,
- domy na půl cesty,
- kontaktní centra,
- krizová pomoc,
- intervenční centra,
- nízkoprahová denní centra,
- nízkoprahová zařízení pro děti a mládež,
- noclehárny,
- služby následné péče,
- sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi,
- sociálně aktivizační služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením,
- sociálně terapeutické dílny,
- terapeutické komunity,
- terénní programy,
- sociální rehabilitace.

Tyto služby mají klíčovou roli v prevenci i řešení problémů spojených se sociálním vyloučením. Zároveň platí, že většina těchto služeb je přímo financována zkoumanými městy (dalšími zdroji jsou pak dotační tituly z úrovně kraje, případně dotace z úrovně EU, resp. ESF), ale jejich provozovateli jsou nejčastěji nestátní neziskové organizace (NNO). Ve zkoumaných městech, konkrétně v Chomutově a Sokolově, působí např. organizace Člověk v tísni, která zde provozuje předškolní kluby, poskytuje kariérní i dluhové poradenství. Podpora terénní sociální práce a nízkoprahových zařízení pro děti a mládež by dle Zoubkové (2012) měla být nedílnou součástí revitalizace samotných sociálně vyloučených lokalit. Podpora služeb sociální prevence byla řešena i v rámci komunitního plánování a byla zapracována do vznikajících komunitních plánů sociálních služeb (Chomutov, Most, Děčín), případně do strategického plánu sociálního začleňování

(Sokolov). Cílem komunitních plánů bylo zajištění a rozšíření nabídky ambulantních i terénních sociálních služeb zaměřených na prevenci sociálního vyloučení obyvatel (viz např. Komunitní plán rozvoje sociálních a souvisejících služeb ORP Chomutov 2018–2021 (s. 22)). Ústecký kraj patří podle analýzy Ministerstva práce a sociálních věcí (2019) ke krajům s největším zastoupením služeb sociální prevence.

V kontextu vynaložených běžných i kapitálových výdajů do oblasti sociální prevence, resp. celkově do politiky boje s chudobou a sociálním vyloučením, byla sledována aktuální kapacita (tj. max. počet klientů, kteří mohou tuto službu v daný den využívat) zařízení sociální prevence, a to včetně jejího dlouhodobého vývoje. V Chomutově a Sokolově fungovala první taková zařízení již od roku 1999, u zbylých dvou měst (Most a Děčín) je počátek v roce 2007 (graf 8). V tomto roce zároveň došlo v Sokolově a Chomutově k nárůstu počtu zařízení, a tím i celkové kapacity služeb sociální prevence. Zařízení sociální prevence v Sokolově mají v současnosti denní kapacitu 547 klientů, což je přibližně dvakrát více než v Děčíně (279 klientů) a v Mostě (250 klientů), a mnohonásobně více než v Chomutově (124 klientů). Sokolov měl zároveň nejvyšší zastoupení politiky boje s chudobou a sociálním vyloučením v rozvojových dokumentech (38% podíl).

Graf 8: Vývoj kapacity u zařízení z oblasti sociální prevence v období 1999–2020



Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí 2020, Ústecký kraj 2021, Město Sokolov 2020, vlastní zpracování

K zajištění „fyzické“ infrastruktury pro poskytování služeb sociální prevence byly využity i dotace z Evropských strukturálních a investičních fondů. V Případě Chomutova šlo např. o rekonstrukci a vybavení Nízkoprahového denního centra a noclehárny pro ženy (finalizace v roce 2020) nebo o provoz a poskytování služeb sociálně vyloučeným obyvatelům v sociálním centru Kamínky (finalizace v roce 2016). Kromě samotné infrastruktury bylo realizováno i několik projektů zaměřených na měkké dovednosti. V Mostě byly z Operačního programu Zaměstnanost realizovány např. projekt na podporu a zvýšení dostupnosti sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách (realizace 2017–2018) a také projekt na podporu práce asistentů prevence kriminality v sociálně vyloučených lokalitách a jejich okolí, tj. zaměření na prevenci sociálně patologických jevů (realizace 2017–2020). V Děčíně byl ze stejného Operačního programu podpořen projekt (realizace 2018–2020) s názvem „Koordinátor terénní práce v Děčíně“, který byl zaměřen na sdílení know-how mezi pracovníky magistrátu a pracovníky neziskových organizací působících v sociálně vyloučených lokalitách. Město Sokolov se zaměřilo v roce 2020 na podporu zaměstnávání osob ze sociálně vyloučených lokalit jako asistenty prevence kriminality.

Z hlediska infrastruktury a obecně přístupu k podpoře znevýhodněných skupin obyvatel města nelze opomenout ani podporu sociálního bydlení. Na úrovni státu se jedná o dlouhodobě neřešený problém, kdy se spíše než sociální bydlení akcentuje dostupné bydlení. Ministerstvo pro místní rozvoj zpracovalo Koncepti bydlení České republiky do roku 2020, kde bylo několik opatření směřujících ke zvýšení dostupnosti bydlení či přímo investiční podpora se zaměřením na sociální bydlení. Na úrovni samospráv, resp. obcí a měst, je aktivní podpora sociálního bydlení spíše výjimkou. Příklad města Chomutov a dvou realizovaných projektů (v období 2017–2020) zaměřených na vybudování infrastruktury sociálního bydlení formou výkupu bytových jednotek či rekonstrukce bytového domu ukazuje, že lze zajistit pro občany dostupné sociální bydlení. Podobně v Mostě začala v roce 2020 realizace pilotního projektu inspirovaného metodou „Housing First“, který má za cíl podpořit 30 osob v rámci 10 bytových jednotek⁹. Metoda „Housing First“ představuje dle Platformy pro sociální bydlení (2018) metodu, jak pomoci lidem bez domova nebo lidem v nevyhovujících bytových podmínkách. Jejím principem je poskytnutí standardního bydlení těmto osobám a zároveň poskytnutí potřebných (sociálních) služeb. Kromě Mostu se tato metoda pilotně využívá i v Chomutově. Chomutov a Most tak patří mezi progresivní města, která se snaží problematiku nedostupnosti sociálního bydlení řešit a to při relativní absenci systematické podpory z úrovně Ministerstva pro místní rozvoj.

Problematika sociálního začleňování, sociální prevence a boje s chudobou je dlouhodobou výzvou pro všechna analyzovaná města. Ukázalo se, že všechna 4 města se snaží tyto problémy řešit, a to včetně využití inovativních postupů (např. „Housing First“). Rozdílů jsou ovšem v intenzitě a hlavně dlouhodobé stabilitě finanční podpory celé této rozvojové politiky, protože bez dlouhodobé podpory nelze očekávat zlepšení situace. Nevýhodou této rozvojové politiky je skutečnost, že řada aktivit směřuje na děti a mládež a jejich úspěšnost se projeví až po letech, tj. až tato cílová skupina dosáhne dospělosti a najde uplatnění na trhu práce. Most a Sokolov patří mezi města dlouhodobě směřující finance do této rozvojové politiky, a to nezávisle na změně v politickém vedení obou měst. Zároveň, na rozdíl od Chomutova a hlavně Děčína, korespondují tyto výdaje i se strategickými plány obou měst, kde tvořila politika boje s chudobou a sociálním vyloučením 38 % (Sokolov), resp. 22 % (Most). Důvodem, proč některé lokální vlády

⁹ Implementace metody "Housing First" byla podpořena i v rámci výzvy MPSV č. 108 v OP Zaměstnanost v roce 2019. Podle údajů z Ministerstva práce a sociálních věcí (2021b) bylo takto podpořeno celkem 15 projektů.

(např. v Děčíně, ale v některých obdobích i v Chomutově) v analyzovaných městech preferují v rámci rozpočtu jiné rozvojové politiky nebo častěji jiné (nerozvojové) oblasti, může být neochota čelit rozporům mezi obyvateli měst (resp. realizovat negativně vnímané investice do sociálně vyloučených lokalit) a také nemožnost dosáhnout výrazného zlepšení v rámci jednoho volebního období.

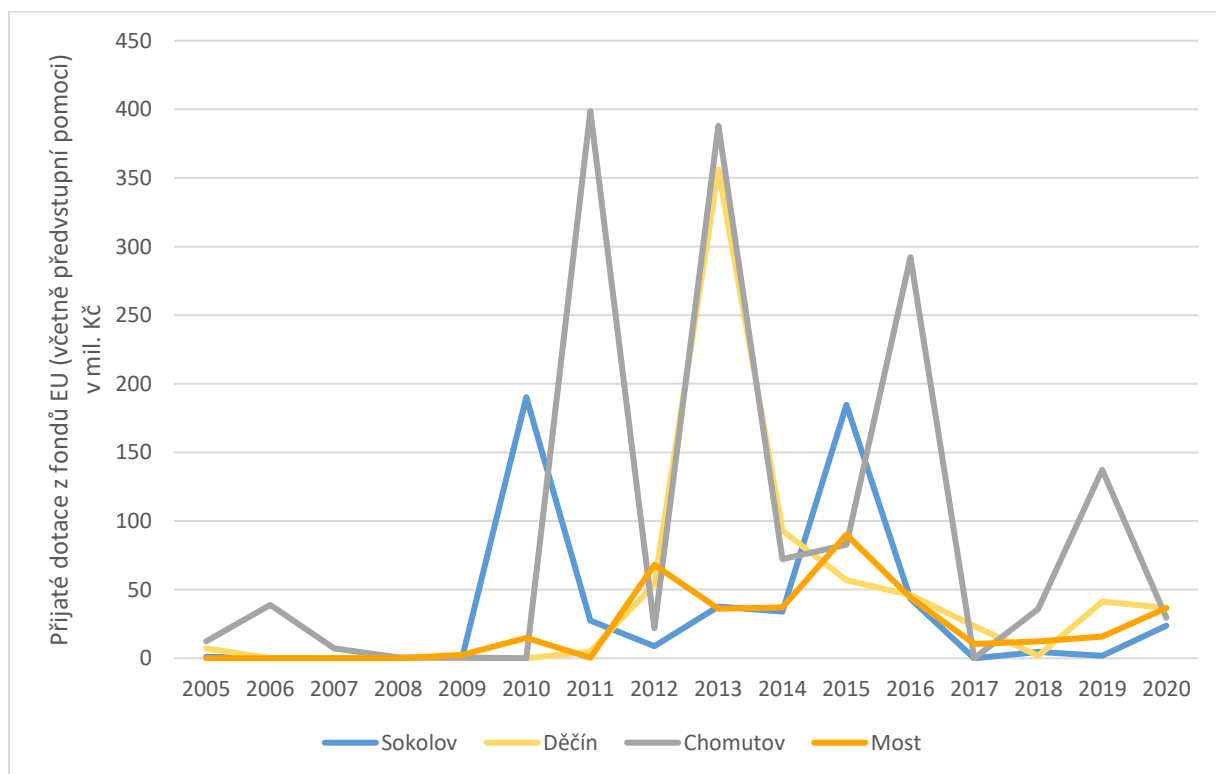
5.2.5 Evropské strukturální a investiční fondy jako nástroj lokálního rozvoje

Stále vyšší roli ve financování a rozvojových projektech měst hrají Evropské strukturální a investiční fondy. Česko vstoupilo do EU 1. května 2004, ačkoliv již předtím byla možnost využívat různé formy předvstupní pomoci (např. PHARE, SAPARD apod.). Dostupnost finančních prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů představuje impuls pro realizaci finančně náročnějších investic, a to často bez ohledu na jejich budoucí udržitelnost (včetně nákladů na provoz a údržbu) a přínos pro lokální rozvoj. Všechna zkoumaná města využila možnosti čerpat tyto finanční prostředky, přičemž zacílení realizovaných projektů odpovídalo vypisovaným výzvám. Skutečnost, že tematické oblasti v jednotlivých výzvách ne vždy reflektují potřeby obcí a měst, je limitem pro regionální a lokální rozvoj. Ačkoliv mají finanční prostředky z EU jasný přínos pro zlepšení infrastruktury i podporu vzdělanosti, stávají se často jedinou motivací pro spolupráci obcí a realizaci společných projektů. Na druhé straně někteří autoři (Šašinka a kol. 2019) upozorňují, že finanční motivace je pouze jedním z faktorů metropolitní spolupráce a že klíčové je i povědomí přínosech (metropolitní) spolupráce. Cílem spolupráce by tedy nemělo být čerpání finančních prostředků, ale spíše naplňování potřeb obyvatel spolupracujících obcí (Galvasová a kol. 2007).

Chomutov má ze všech zkoumaných měst v absolutních částkách nejvyšší přijaté dotace z Evropských strukturálních a investičních fondů, které dosahují celkové výše 1,5 mld. Kč. To je dvakrát více než v případě druhého Děčína. Klíčové jsou v případě Chomutova roky 2011, 2013 a 2016, kdy byly proplaceny největší investice (graf 9). V roce 2011 a 2013 bylo klíčové proplacení projektů na vybudování rozsáhlého sportovního areálu (zimní a letní stadion, tréninková hala), v roce 2011 pak byla významná ještě dotace na kulturně společenské centrum ve výši 66,7 mil. Kč, v roce 2013 navíc i projekty v rámci IPRM (Integrovaný plán rozvoje města) se souhrnnou dotací více než 50 mil. Kč. V roce 2016 pak bylo proplaceno vybudování oddychového a relaxačního

centra Aquasvět s náklady více jak čtvrt miliardy Kč. V Mostě bylo nejvíce dotací přijatých z fondů EU v roce 2012, kdy s využitím OP Životní prostředí byly rekonstruovány základní a mateřské školy (zateplení obvodových konstrukcí, výměna oken apod.) a rok 2015, kde byly s využitím prostředků z ROP NUTS II Severozápad rekonstruovány přednádražní prostory a také tramvajový přestupní uzel. Děčín se od ostatních zkoumaných měst odlišuje tím, že přijaté dotace byly výrazně koncentrovány do jednoho roku – 2013. Naprostá většina takto financovaných projektů byla realizována v rámci ROP NUTS II Severozápad, primárně se jednalo o vybudování kulturně společenského centra s multifunkčním sálem v prostorách Děčínského zámku (130 mil Kč) a také revitalizaci objektu „Atlantik“ (knihovna/multimediální centrum) s náklady 120 mil. Kč. V případě Sokolova dosáhly přijaté dotace z EU fondů nejvyšších částek v roce 2010 a 2015. V roce 2010 byly proplaceny investice do zateplení základních a mateřských škol z OP Životní prostředí a také investice z ROP NUTS II Severozápad ve výši 113 mil. Kč do rekonstrukce zimního stadionu.

Graf 9: Přijaté dotace z fondů EU v období 2005–2020



Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj 2021, vlastní zpracování

Zjištěné informace o přijatých dotacích z Evropských strukturálních a investičních fondů v případě zkoumaných měst ukazují na preferenci velkých infrastrukturních projektů, ať už letních a zimních stadionů, případně multifunkčních objektů pro kulturní využití. Další významnou skupinou projektů byly investice do základních a mateřských škol, resp. do snížení tepelných ztrát. Výdaje na tyto projekty výrazně převyšují výdaje na měkké projekty zahrnující oblast vzdělávání, podporu sociálního začleňování nebo komunitní plánování veřejných služeb (tabulka 7). To ovšem neznamená, že by jejich přínos pro lokální rozvoj byl menší, než v případě velkých infrastrukturních projektů. Mezi projekty podpořenými z OP Lidské zdroje a zaměstnanost (programové období 2007–2013) případně z OP Zaměstnanost (programové období 2014–2020) byly i ty zaměřené na zvýšení efektivity veřejné správy. Téma veřejné správy bylo součástí strategických (rozvojových) dokumentů u všech zkoumaných měst, nicméně patřilo k těm méně čtenějším. Realizované projekty z oblasti veřejné správy zahrnovaly buď vzdělávání úředníků (zaměstnanců magistrátu/MěÚ) nebo zefektivnění procesního řízení a fungování magistrátu či MěÚ.

Tabulka 7: Příklady realizovaných projektů z OP Lidské zdroje a zaměstnanost a OP Zaměstnanost

Most	Chomutov	Děčín	Sokolov
<i>Prevence sociálního vyloučení v romských lokalitách, podpora jejich začleňování do společnosti</i>	<i>Systémové vzdělávání zaměstnanců Magistrátu Statutárního města Chomutova v souladu se zákonem 312/2002 Sb.</i>	<i>Vzdělávání v eGON Centru Děčín</i>	<i>Optimalizace a zefektivnění ekonomických procesů Městský úřad Sokolov</i>
<i>Dílna kompetencí Magistrátu města Most</i>	<i>Chomutov – moderní úřad 21. století</i>	<i>Racionálně organizovaný úřad Děčín</i>	<i>Vzdělávání v eGONcentru Města Sokolov Karlovarský kraj</i>
<i>eGON centrum – Vzdělávání pracovníků v oblasti veřejné správy na Mostecku</i>	<i>Podpora standardizace orgánu sociálně-právní ochrany dětí v Chomutově</i>	<i>Efektivní úřad Děčín</i>	<i>Vzdělávání zaměstnanců Městského úřadu v Sokolově</i>
<i>SPOLEČNÉ PŘÍLEŽITOSTI pro město Most - spolupráce při sladování pracovního a rodinného života</i>	<i>SOCIÁLNÍ CENTRUM KAMÍNEK V CHOMUTOVĚ – PROVOZ a poskytování sociálních služeb sociálně vyloučeným a sociálním vyloučením ohroženým obyvatelům</i>	<i>Úřad otevřený veřejnosti</i>	<i>Systematizace strategického řízení a plánování s důrazem na následnou implementaci projektových opatření</i>

<i>Komunitní plánování rozvoje sociálních služeb a služeb navazujících v Mostě</i>	<i>Asistenti prevence kriminality v Chomutově</i>	<i>Podpora sociálně znevýhodněných osob ve Středisku městských služeb</i>	<i>Katalog služeb městského úřadu Sokolov a Systém řízení rizik</i>
<i>Standardy sociálně-právní ochrany dětí ve správním obvodu města Mostu</i>	<i>Tvorba Komunitního plánu rozvoje sociálních a souvisejících služeb ORP Chomutov 2018 – 2021</i>	<i>Podporou trhu práce k vyšší atraktivitě regionu Děčínska</i>	<i>Systematizace sociální práce OSPOD Sokolov</i>
<i>Komplexní program integrace sociálně vyloučených a sociálním vyloučením ohrožených obyvatel města Mostu do společnosti</i>	<i>Pilotní ověření implementace systému sociálního bydlení na lokální úrovni v Chomutově</i>	<i>Od analýz ke koordinaci sociálních služeb v Děčíně</i>	<i>Zapojování osob ze sociálně vyloučených lokalit do práce bezpečnostních složek v Sokolově</i>
<i>ROVNÉ PŘÍLEŽITOSTI v podmínkách Magistrátu města Mostu</i>	<i>Chytrý Chomutov – strategické řízení rozvoje dopravy, technické infrastruktury, energetiky, informačních a komunikačních technologií</i>	<i>Asistenti prevence kriminality v Děčíně</i>	
<i>Asistence prevence kriminality pro sociálně vyloučené lokality ve městě Most</i>		<i>Koordinátor terénní práce v Děčíně</i>	
<i>Rozvoj a podpora procesů komunitního plánování obce s rozšířenou působností Most</i>		<i>Efektivní strategické řízení veřejné správy v dopravě a mobilitě města Děčín</i>	
<i>Podpora sociální práce v obci Most</i>			
<i>Pilotní ověření implementace systému sociálního bydlení na lokální úrovni v obci Most</i>			
<i>Zefektivnění plánování úřadu v oblasti dopravy</i>			
<i>Nástavba odborných učeben v Základní škole Jakuba Arbesa 2454 v Mostě</i>			
<i>Vybudování odborných učeben 4. ZŠ Most</i>			
<i>Vybudování dvou odborných učeben na 11. ZŠ Most pro podporu rozvoje ICT, přírodovědné a jazykové gramotnosti</i>			

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj 2021, vlastní zpracování

5.3 Konfliktní oblasti – analýza mediálních zpráv

Jedna z hlavních výzkumných otázek této dizertační práce se týkala zmapování rozpočtových položek (či konkrétních projektů financovaných z rozpočtu města), které byly zdrojem lokálně politických konfliktů. Jako političtí aktéři byli v kontextu jejich vymezení dle Howlett, Ramesh a Perl (2009) a také při respektování propojení jednotlivých úrovní vládnutí, tzv. „multilevel governance“ (viz Griffin 2012), identifikováni lokální vláda (resp. zastupitelstvo, včetně opozice), občané, ostatní úrovně a orgány veřejné správy a zájmové skupiny. Předpokladem je, že lokální vláda jedná ve veřejném zájmu a respektuje potřeby obyvatel města. Na druhé straně nelze s ohledem na pluralitu názorů očekávat vždy snadné dosažení konsensu, zvláště v případech rozvoje města a kultivace veřejného prostoru. V další části budou představeny jednotlivé lokálně politické konflikty a zapojení aktéři.

Ve městě Most bylo v období 2011–2017 v lokálním médiu zmíněno 7 různých politických konfliktů (tabulka 8). Až na jeden z těchto konfliktů byli do všech ostatních zapojeni občané města, což by mohlo ukazovat na nesouhlas s aktivitami lokální vlády. První konflikt souvisel se schvalováním rozpočtu, primárně kapitálového, na rok 2018. Klíčovými aktéry sporu byly lokální vláda a opozice. Předmětem sporu byl nárůst běžných výdajů např. na Městskou Policii a propagaci města, ale i plánované investiční akce jako byla např. oprava ledové plochy na zimním stadionu. V případě rostoucích výdajů na propagaci činnosti města (resp. radnice) mohly být dle opozičních zastupitelů motivem blížící se komunální volby, a tím i snaha lokální vlády oslovit více voličů. Výsledkem bylo nepodpoření návrhu rozpočtu ze strany opozice, nicméně návrh rozpočtu byl i tak schválen. Předmětem druhého konfliktu z roku 2017 byla budoucí podoba kulturního domu Repre a jeho nejbližšího okolí. Do tohoto konfliktu byli kromě opozice přímo zapojeni i občané, kteří využili petičního práva a žádali po vedení města vypsání architektonické soutěže na rekonstrukci tohoto kulturního domu. V současnosti je situace taková, že kulturní dům Repre, který je stále uzavřen a dosud nebylo finálně rozhodnuto ani o jeho zbourání ani o jeho rekonstrukci. Tento případ je na jedné straně pozitivním příkladem aktivity a mobilizace občanů, na straně druhé ukazuje na širší problém nevyužívání architektonických studií při revitalizaci objektů v majetku měst. Třetí politický konflikt se odehrál na konci listopadu roku 2017 a jeho předmětem byla úprava prostranství před budovou magistrátu z důvodu vybudování ledového kluziště. Na místě plánovaného kluziště se nacházelo několik borovic, které musely být během přípravných

prací vykáčeny a právě tato skutečnost nejvíce vadila části občanů a opozici zastoupené Sdružením Mostečané Mostu a Stranou Zelených. Občané využili své možnosti účastnit se jednání zastupitelstva, kde vyjádřili nesouhlas s aktivitami města, resp. lokální vlády. Náklady na kácení a vybudování kluziště byly ve výši 2,5 mil. Kč, jednalo se tak o relativně malou investici z rozpočtu města. Stejně jako v případě předchozího konfliktu o podobu původního kulturního domu Repre se jedná o konflikt ohledně využití veřejného prostoru v samotném centru města. Konflikty se nevyhnuly ani sociálně vyloučené lokalitě Stovky, kde v průběhu roku 2017 došlo k nárůstu sociálního napětí mezi starousedlíky a nově přistěhovanými obyvateli. Kromě protestu občanů se do konfliktu zapojila i národní úroveň reprezentovaná mosteckou poslankyní Hanou Aulickou Jírovcovou a senátorkou Alenou Dernerovou. Důvodem přesahu lokálního konfliktu až do národní úrovně je předmět konfliktu – koncentrace různých sociálních dávek včetně doplatku na bydlení do této lokality. V pojetí multilevel governance, tak jak jej vnímá Griffin (2012), je důležitá koordinační role lokální vlády, a to včetně reprezentování zájmů města Most směrem k centrální vládě a plánované legislativně. Tento případ představuje jeden z příkladů stěhování nájemníků převážně závislých na pomoci státu do sociálně vyloučených lokalit, čímž dochází k dalšímu prohlubování sociálního vyloučení. Další dva konflikty se týkaly lokality Vtelno, která je městskou částí s převážně venkovským charakterem osídlení, a byly vyvolány novým návrhem územního plánu v březnu roku 2017. Tento návrh počítal s omezením další výstavby rodinných domů v lokalitě V Sadech a převedením existujících nevyužitých parcel zpět na zemědělskou půdu, což vadilo jejich vlastníkům z řad občanů města. Naopak územní plán počítal s novou výstavbou v jiné okrajové části této městské čtvrti, s čímž občané bydlící V Sadech nesouhlasili. Důležitým aspektem tohoto konfliktu byl přiznaný střet zájmů ze strany primátora města Most, protože část pozemků ve Vtelně, určených nově pro výstavbu, je majetkem otce pana primátora. Na tuto skutečnost výrazně upozorňovala kromě občanů i opozice. V tomto případě došlo ke změně v dlouhodobé strategii lokálních vlád v Mostě, které původně počítaly s výstavbou rodinných domů s tím, že byl připraven i projekt na vybudování inženýrských sítí v této lokalitě, k jehož realizaci nicméně do roku 2017 nedošlo. Poslední konflikt, který se odrazil v regionální verzi deníku.cz, se v roce 2017 týkal nadměrného hluku z provozu autodromu. Na tento hluk si stěžovali občané a následně město Most udělilo autodromu pokutu kvůli porušení místní vyhlášky. Nicméně v odvolacím řízení rozhodl Krajský úřad Ústeckého kraje o protiprávnosti samotné vyhlášky, která zakazovala hlučné činnosti v některých dnech

v části města okolo autodromu. Jednalo se tak v období 2011–2017 o druhý konflikt, do kterého byla zapojena i vyšší úroveň veřejné správy.

Tabulka 8: Politické konflikty ve vazbě na rozpočet a činnost lokální vlády v Mostě v období 2011–2017

Lokalita	(politici) aktéři zapojení do konfliktu		
	lokální vláda, zastupitelstvo	Občané	ostatní veřejná správa
celé město	X		
kulturní dům Repre	X	X	
plocha před budovou magistrátu	X	X	
sociálně vyloučená lokalita Stovka		X	X
čtvrť Vtelno	X	X	
Autodrom		X	X
V Sadech		X	

Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

Obrázek 2: Lokalizace politických konfliktů a největších investic v Mostě



Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu, podklad - Google Maps

- 1) Náměstí Velké mostecké stávky – Kulturní dům Repre.
- 2) Radniční ulice – plocha před budovou Magistrátu města Most.
- 3) Třída Budovatelů – sociálně vyloučená lokalita Stovka.
- 4) Místní část Vtelno.
- 5) Autodrom Most.
- 6) Ulice V Sadech.
- 7) Rudolická a Nádražní ulice – rekonstrukce tramvajového přestupního uzlu.
- 8) Nádražní ulice – rekonstrukce přednádražních prostor.

V Mostě se lokálně politické konflikty týkaly několika lokalit (obrázek 2), jak v samotném centru města (Radniční ulice), tak v okrajových částech (Vtelno, autodrom). V případě plánů na rekonstrukci či zbourání kulturního domu Repre v centru města lze očekávat zvýšené výdaje z rozpočtu města, nicméně o budoucí podobě této lokality

a budovy nebylo dosud rozhodnuto. S rozpočtovými výdaji do oblasti sociální prevence nepřímo souvisí sociálně vyloučená lokalita Stovka. Občanům bydlícím v této lokalitě vadila koncentrace vyplacených sociálních dávek do této lokality. Město Most se různou formou i s využitím „měkkých“ projektů spolufinancovaných z fondů EU snaží dlouhodobě podporovat sociální začleňování i služby sociální prevence. Závěrem lze zhodnotit, že nejvýznamnější rozpočtové výdaje nebyly primárním zdrojem lokálně politických konfliktů zjištěných v mediální analýze.

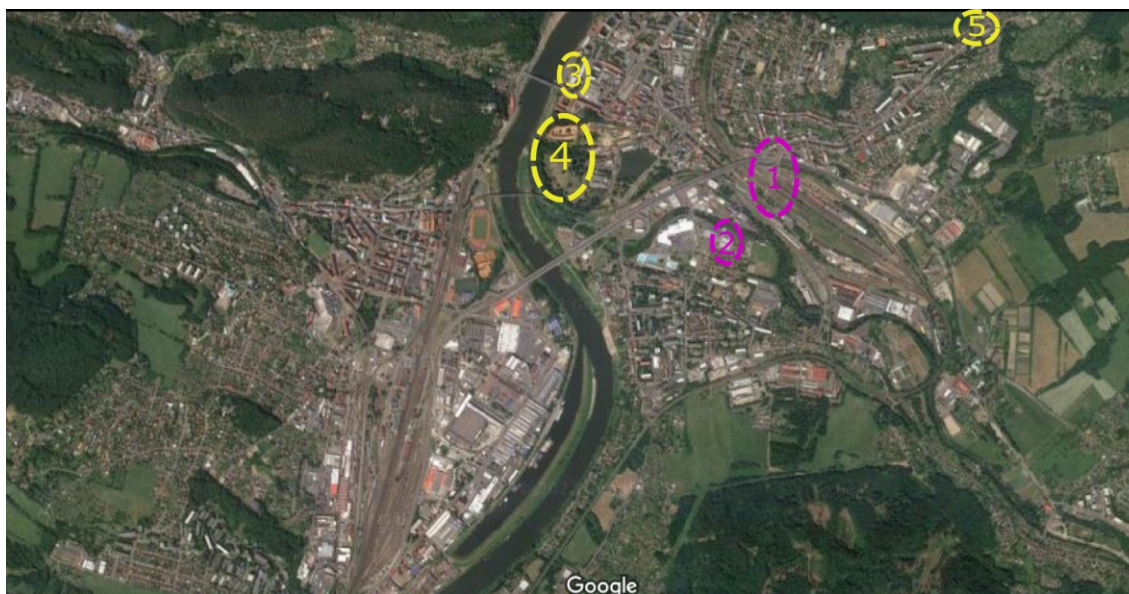
V Děčíně se v období 2011–2017 podařilo s využitím mediální analýzy identifikovat celkem 3 lokálně politické konflikty (tabulka 9). První z konfliktů se váže ke konci roku 2017, kde se opozice (z řad ČSSD) vymezila vůči předloženému návrhu rozpočtu na rok 2018, resp. vůči výši rozpočtového schodku. Tento návrh počítal s navýšením investic např. do revitalizace veřejného prostoru v Podmoklech (což je jedna z částí města) nebo rekonstrukce sídlišť. Předmětem druhého konfliktu z května roku 2017 byla lokalita východního nádraží a plánovaná rekonstrukce lávky pro pěší, která se nacházela v havarijním stavu. Očekávaná investice do nové lávky byla ve výši 37 mil. Kč, z čehož přibližně 31 mil. Kč pokryla dotace. Proti výstavbě se ohradila část občanů, která upozorňovala na malé využití stávající lávky. Podobně reagovala i opozice v čele s bývalým primátorem města Františkem Pelantem. Lokální vláda s tímto postojem nesouhlasila a upozorňovala na intenzivní využívání lávky zvláště v letních měsících. Otevření zrekonstruované lávky proběhlo na počátku roku 2019. Poslední konflikt, do kterého byli zapojeni občané, byl v roce 2012. Část občanů, kteří dlouhodobě upozorňovali na špatný stav skateparku v blízkosti zimního stadionu, podepsala petici za revitalizaci celého areálu. Lokální vláda zvažovala vybudování skateparku v jiné části města, nicméně investice do rozpočtu na rok 2012 zahrnuta nebyla. Lokalizace skateparku do blízkosti zimního stadionu byla výsledkem snahy eliminovat hluk a také zamezit kolizím mezi skateboardisty a chodci, protože dříve se tyto aktivity koncentrovaly před obchodní centrum.

Tabulka 9: Politické konflikty ve vazbě na rozpočet a činnost lokální vlády v Děčíně v období 2011–2017

Lokalita	(politici) aktéři zapojení do konfliktu	
	lokální vláda, zastupitelstvo	občané
celé město ¹⁰	x	
východní nádraží – mezi Kamenickou a ulicí 17. listopadu	x	x
skatepark u zimního stadionu	x	x

Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

Obrázek 3: Lokalizace politických konfliktů a největších investic v Děčíně



Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu, podklad - Google Maps

- 1) Východní nádraží – lávka mezi Kamenickou ulicí a ulicí 17. listopadu.
- 2) Ulice Ve Vilách – skatepark (v blízkosti zimního stadionu).
- 3) Ulice Karla Čapka – revitalizace objektu „Atlantik“ (vybudování multifunkčního centra).
- 4) Zámek Děčín – kulturně společenské centrum + revitalizace parku na Mariánské louce a zámeckých zahrad.

¹⁰ Jednalo se o investice do dopravní infrastruktury a majetku města.

5) Kamenická ulice – rekonstrukce domova pro seniory + revitalizace venkovních prostor.

V Děčíně byly lokálně politické konflikty lokalizovány do prostoru nádraží a blízkosti zimního stadionu. Naopak největší investiční projekty (spolufinancované z EU) byly zaměřeny na zámek, vybudování knihovny a multimediálního kulturního centra a rekonstrukci domova pro seniory a byly realizovány v jiných lokalitách (obrázek 3). Předmětem lokálně politických konfliktů v Děčíně nebyly největší výdajové rozpočtové položky.

V Chomutově bylo nalezeno celkem 27 mediálních zpráv, které splňovaly stanovená kritéria. Lokality, resp. předměty konfliktů, se u některých z nich opakovaly. V těchto případech byla lokalita zanesena do souhrnné tabulky pouze 1x s tím, že dílčí vysvětlení předmětů konfliktů jsou uvedena v následujícím textu. V roce 2011 byly v mediálních zprávách nalezeny 2 politické konflikty, kdy do prvního z nich byli zapojeni opoziční zastupitelé a lokální vláda. Předmětem tohoto konfliktu bylo neplánované navýšení nákladů na výstavbu zimního stadionu a také předpokládané každoroční náklady na provoz všech sportovních areálů a také kulturního centra. Opoziční zastupitelé zmiňovali obavy z budoucích provozních nákladů a jejich vlivu na rozpočet města. Druhý z konfliktů vyplynul ze setkání lokální vlády s občany bydlicími v centru města, kteří si stěžovali především na rušení nočního klidu, nepořádek v blízké sociálně vyloučené lokalitě, a také nedostatek parkovacích míst. Předmětem jednoho z konfliktů týkajícího se celého města z roku 2012 bylo zvýšení daně z nemovitosti od 1. 1. 2013, se kterým nesouhlasila opozice. Důvodem zvýšení daně byla snaha lokální vlády posílit příjmovou část rozpočtu a to s ohledem na vysoké investice do výstavby letního a zimního stadionu v lokalitě Zadní Vinohrady. Po komunálních volbách v roce 2014 došlo ke změně ve složení lokální vlády a původní členové opozice se stali členy lokální vlády. Navzdory této skutečnosti se v roce 2015 zopakoval konflikt mezi touto novou lokální vládou a opozicí ohledně navrženého snížení daně z nemovitosti. Zastupitelé, kteří byli proti zvýšení v roce 2012, teď z pozice lokální vlády nepodpořili návrh na snížení této daně s odůvodněním možného poklesu rozpočtových příjmů. Podobně se i v roce 2013 odehrál konflikt mezi lokální vládou a opozicí na jednání zastupitelstva ohledně dotací pro sportovní kluby (fotbalový a hokejový), resp. pro jejich juniorské hráče. Do konfliktu byli zapojeni i zástupci obou dotčených sportovních klubů (tj. představitelé zájmových skupin) a také poslanec Jaroslav Krákora, který zároveň zastupoval fotbalový klub.

Oproti původním plánům a doporučení rady města byla fotbalovému klubu na žádost opozice schválena vyšší dotace, na toto zvýšení přistoupili i zástupci lokální vlády, protože původní částka byla výrazně v nepoměru ke dříve schválené dotaci pro hokejový klub. Měla jsem možnost se opakovaně účastnit jednání zastupitelstva, kde se schvalovali dotace pro (juniorské) sportovní kluby a téměř vždy se tam odehrál konflikt mezi opozicí a lokální vládou. Z pohledu nezúčastněného pozorovatele bylo zásadní zjištění, že většina zastupitelů si nebyla vědoma, jak vysoké dotace už jednotlivým klubům (zvláště tomu hokejovému) schválili buď předcházející rok nebo čtvrtletí (dotace z rozpočtu města se rozdělovaly obvykle 4x ročně). Toto lze mimo jiné považovat za nesplnění podmínek evidence-based rozhodování (tj. tvorba veřejných politik a politické rozhodování založené na evidenci a faktech, blíže např. Novotný 2013) ani např. performance budgeting (tj. výkonové rozpočtování). Dochází k situaci, kdy se hlasuje o poskytnutí dotací z rozpočtu bez ohledu na znalost hospodaření klubů a následného využívání získaných dotačních prostředků z rozpočtu města. Úplně stejný konflikt, jehož předmětem bylo schvalování dotace pro mládežnickou činnost hokejové klubu, mezi lokální vládou a opozicí byl i v letech 2014, 2015 a 2016 (tabulka 10). Potvrzuje se tak, že rozhodování o poskytnutí dotace na sportovní a klubovou činnost je konfliktní téma a v případě Chomutova se nepodařilo dosáhnout shody mezi lokální vládou a opozicí. Lokality, resp. zimního stadionu, kde působí hokejový klub, se týkal další konflikt z roku 2014. Jeho předmětem byla pokuta udělená městu Chomutov ze strany Úřadu ROP Severozápad z důvodu pochybení při výběrovém řízení na zhotovitele stavby. Kromě zmiňovaného úřadu na netransparentní výběrové řízení upozorňovala i iniciativa občanů s názvem „Nechceme žít v Palermu“¹¹. Tato iniciativa byla zapojena i do dalšího konfliktu z roku 2014, jehož předmětem bylo podezření na kupování hlasů před komunálními volbami na sídlišti Písečná. Do konfliktu byli zapojeni zástupci vybraných politických stran a hnutí ze zastupitelstva města, nejednalo se však o členy lokální vlády. Výsledkem konfliktu, resp. podezření na nákup hlasů u obyvatel sídliště, bylo podání trestního oznámení ze strany člena opozice a iniciativy „Nechceme žít v Palermu“. Jednou z posledních aktivit lokální vlády před volbami na podzim roku 2014 bylo schválení městské vyhlášky zakazující provoz všech výherních automatů, videoloterijních terminálů či kvízomatů na území města. Opoziční zastupitelé vyhlášku podpořili, ačkoliv

¹¹ Iniciativa "Nechceme žít v Palermu" vznikla v Chomutově na konci roku 2013. Její členové z řad občanů města se vyhradili vůči lokální vládě a začali upozorňovat na její pochybení (Česká televize 2013).

předtím vyjádřili preferenci vypsání místního referenda ohledně regulace hazardu. Zároveň upozorňovali, že městskou vyhlášku lze změnit během dalšího roku a je tak otázkou, zda bude v budoucnu naplňovat svůj účel. Předmětem dalšího sporu z roku 2014 byly obavy občanů o bezpečnost ve městě, resp. upozornění na problematiku kriminality ve městě. Tato nespokojenost občanů vyplynula jak z online dotazníkové šetření realizovaného městem, tak i ze setkání vedení města s občany. S cílem zvýšit počet policistů v Chomutově a okolí se primátor Chomutova domluvil se starostou sousedního města Jirkov na společném postupu a vyjednávání. Předmětem dalšího konfliktu mezi občany a lokální vládou byla revitalizace objektu kulturního domu KASS lokalizovaného v sídlišti Zahradní. Plánovaná podoba objektu byla představena občanům na veřejném jednání, kde právě někteří občané upozorňovali na nutnost celkové revitalizace včetně nevyhovujících vnitřních prostor (pasáží). Představovaný projekt podporovaný lokální vládou nicméně zahrnoval pouze demolici části objektu, resp. jeho rozdělení na dvě části oddělené průchodem. V článku bylo dále zmíněno, že na tento projekt budou navazovat další v této lokalitě, takže je možné, že potřeby občanů budou naplněny. Vše ovšem závisí na finančních prostředcích (rozpočtu města), který je v gesci lokální vlády (resp. rady a zastupitelstva obce).

Rekonstrukce objektu v majetku města za účelem zřízení noclehárny pro bezdomovce v Kochově ulici se stala předmětem konfliktu mezi lokální vládou, opozicí a občany v září roku 2015. Opozice v zastupitelstvu se v tomto případě vyhradila jak vůči skutečnosti, že o rekonstrukci objektu rozhodovala pouze rada města a ne zastupitelstvo, tak i vůči vybrané lokalitě. Podle opozičních zastupitelů jsou ve městě vhodnější lokality. Část občanů bydlících v této lokalitě zároveň sepsala petici proti výstavbě noclehárny, nicméně lokální vláda tuto petici nerespektovala. Vybudování noclehárny pro bezdomovce spolu s dalšími projekty sociálního bydlení může být zdrojem konfliktů mezi lokální vládou a občany, protože se na jedné straně jedná o nezbytnou součást sociální a bytové politiky města, na druhé straně rada občanů má obavy z výskytu sociálně-patologických jevů v dotčených lokalitách. Řešením by měla být vhodně nastavená komunikační strategie města, která se ne vždy uplatňuje v praxi. Schvalování rozpočtu na rok 2016 se v prosinci roku 2015 stalo předmětem dalšího konfliktu mezi lokální vládou a opozičními zastupiteli. Lokální vláda upozorňovala na nutnost splácení úvěru za sportovní areál v lokalitě Zadní Vinohrady ve výši 98 mil. Kč. Ročně. Tento úvěr schválila minulá lokální vláda, jejíž členové jsou dnes mezi opozičními zastupiteli. Ti se proti této skutečnosti ohradili a upozornili na jednání zastupitelstva na dodatečné

finance v rozpočtu města na pokrytí úvěru i dalších investičních aktivit. Předmětem dalšího konfliktu mezi lokální vládou a opozicí (opozičními zastupiteli) z téhož roku 2015 byl výsledek auditu u městské policie. Tento audit ukázal na vysoké odměny, chybějící smlouvy u řady objednaných služeb (např. mediální služby), a také chybějící část vozového parku (motorové skútry). Opoziční zastupitelé si dle jejich vyjádření nebyli vědomi jakéhokoliv pochybení a hledané motorové skútry by dle nich měly být v reklamaci. Lokální vláda dále představila svůj plán na zachování rozpočtu městské policie s cílem navýšit počet strážníků. Tento krok lze hodnotit pozitivně, minimálně z hlediska prevence sociálně patologických jevů ve městě. Další konflikt mezi lokální vládou, opozicí a občany se týkal budoucího využití prázdného objektu městských lázní v centru města. Občané za účelem zachování budovy těchto městských lázní včetně plaveckého bazénu založili petici. Lokální vláda v tuto dobu revitalizaci objektu vzhledem k finanční náročnosti neplánovala. V roce 2015 se odehrál i konflikt mezi lokální vládou a opozicí ohledně výběrového řízení na ředitele Zooparku Chomutov, který je příspěvkovou organizací města. Opoziční zastupitelé upozornili, že lokální vláda současnou ředitelku Zooparku neodvolala, ale přesto musí svou funkci obhajovat ve výběrovém řízení. Do výběrového řízení se nakonec kromě současné ředitelky přihlásili i 2 další zájemci, nicméně lokální vláda rozhodla o zrušení tohoto výběrového řízení z důvodu takto nízkého počtu uchazečů. V kontextu politické změny ve vedení města po volbách v roce 2014 se jedná o další plánovanou změnu ve vedení městských organizací. Do posledního konfliktu z roku 2015 byli zapojeni zastupitelé Chomutova a zastupitelé sousedního města Jirkova. Předmětem konfliktu byly plánované změny v dopravě zajišťované společným dopravním podnikem. Zastupitelé obou měst se neshodli na zrušení autobusové linky do Prahy (zastupitelé Jirkova byli proti) ani na zrušení trolejbusové dopravy (kterou naopak požadovalo město Jirkov). Zde je důležité podotknout, že až do roku 2011 probíhala 4 x do roka pravidelná společná jednání rady města Jirkova a rady města Chomutova. Po tomto období se již žádná jednání vycházející z iniciativy obou lokálních vlád nekonala. Vzhledem k tomu, že obě města vlastní společný dopravní podnik a jsou sídelně propojená včetně intenzivních dojížděkových vazeb, je nespolečná práce obou měst velkým rozvojovým problémem a omezením do budoucna. Spor o zachování trolejbusové dopravy se v konfliktu mezi lokální vládou a opozicí opakoval v Chomutově i v následujícím roce. V tomto konfliktu se nedařilo nalézt shodu ani uvnitř vládnoucí koalice ani mezi opozičními zastupiteli. Zpracovaná ekonomická analýza ukázala, že levnější variantou je přechod na autobusy

na CNG, proto tuto variantu část zastupitelů podporovala. Na druhé straně část zastupitelů (např. ze Strany zelených) zdůrazňovala ekologický aspekt dopravy a preferovala zachování trolejbusové dopravy. Předmětem dalšího konfliktu mezi lokální vládou a opozicí z roku 2016 bylo obsazení postu ředitele nově zřízené organizace města s názvem „re:kult“, která by se prioritně měla starat o využití budovy bývalých městských lázní, bývalého kina Praha a také železničnímu depozitáři. Autorem celé myšlenky této organizace byl jeden z uchazečů o post ředitele, současný poradce primátora a zároveň člen dříve aktivní iniciativy „Nechceme žít v Palermu“. Proti jeho jmenování se ovšem postavila polovina správní rady z řad opozice. Výsledkem je tak vypsání nového výběrového řízení. V roce 2016 se kromě sporů o dotaci pro hokejový klub v zastupitelstvu města řešila i dotace pro fotbalový klub. Fotbalový klub měl již půjčené peníze od města a již dříve zastupitelé schválili odložení splátky dluhu o půl roku. Právě nesplacení tohoto dluhu vadilo části zastupitelů, kteří následně hlasovali proti další dotaci pro tento klub. V roce 2017 byly v mediálních zprávách zmíněny dva konflikty mezi lokální vládou a opozicí. Předmětem prvního z nich bylo zrušení poplatků za svoz odpadu. Ačkoliv návrh předložil jeden z opozičních zastupitelů, pro jeho schválení hlasovala i část lokální vlády. Zastupitelé, kteří byli proti tomuto návrhu, argumentovali poklesem rozpočtových příjmů (ve výši cca 8 mil. Kč), a také možným poklesem množství vytríděného odpadu. Předmětem druhého konfliktu byly opět dotace pro vybrané sportovní kluby, celkem zastupitelé schvalovali 16 mil. Kč pro celkem 8 sportovních klubů. Opoziční zastupitelé se vymezovali především vůči výši dotace pro hokejový klub, opakovala se tak situace z předchozích let. Objektivně ovšem hokejový klub dostával mnohem více finanční podpory než ostatní sportovní kluby.

Shrnutí hlavních konfliktních oblastí a lokalit v Chomutově v období 2011–2017:

- dotační tituly pro sportovní kluby,
- sportovní areál v lokalitě Zadní Vinohrady (aquapark, zimní a letní stadion),
- městská hromadná a linková doprava (dopravní podnik),
- revitalizace objektů v majetku města (např. městské lázně).

Tabulka 10: Politické konflikty ve vazbě na rozpočet a činnost lokální vlády v Chomutově v období 2011–2017

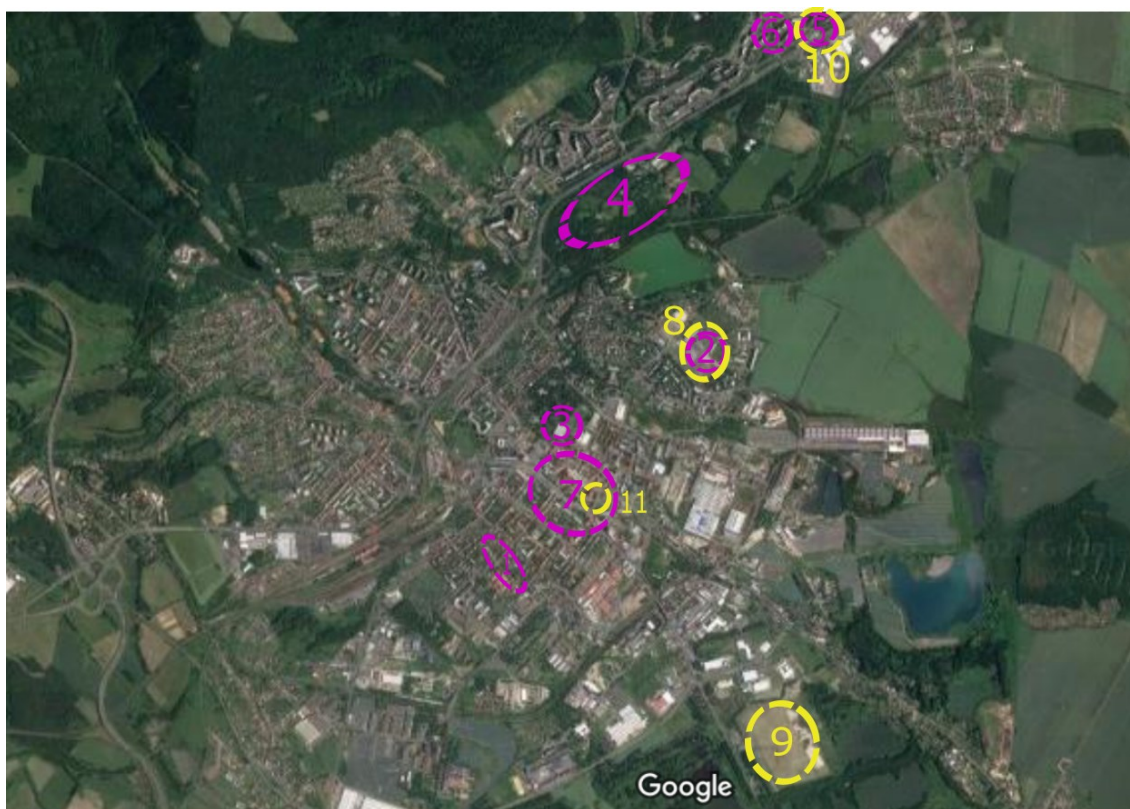
Lokalita	(političtí) aktéři zapojení do konfliktu			
	lokální vláda, zastupitelstvo	občané	zájmové skupiny	ostatní veřejná správa
Kochova ulice	X	x		
Zadní Vinohrady – sportovní areál (IPRM) ¹²	X		x	X
Městské lázně	X	x		
Zoopark	X			
sídliště Písečná	X		x	
sídliště Zahradní – Kass	X	x		
centrum města	X	x		
celé město ¹³	X	x		X

Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

¹² Byly sem zařazeny i spory o dotace pro hokejový klub Piráti Chomutov případně dotace pro fotbalový klub FC Chomutov.

¹³ Byly sem zařazeny i spory týkající se DPCHJ a městské policie, výběrová řízení do městských společností a zvýšení daně z nemovitosti.

Obrázek 4: Lokalizace politických konfliktů a největších investic v Chomutově



Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu, podklad - Google Maps

- 1) Kochova ulice – zřízení noclehárny.
- 2) Zadní Vinohrady – sportovní areál.
- 3) Mánesova ulice – městské lázně.
- 4) Ulice Přemyslova – Zoopark Chomutov.
- 5) Ulice (a celé sídliště) Písečná.
- 6) Zahradní ulice – objekt Kass.
- 7) Historické centrum města + Palackého ulice.
- 8) Mostecká ulice + Zadní Vinohrady – Centrum sportu a volného času (letní a zimní stadion, Aquasvět, kino).
- 9) Pražská ulice – skládka odpadu.
- 10) Ulice Kamenná – rekonstrukce objektu s cílem provozu dětských skupin.
- 11) U Městských mlýnů – Informační centrum Chomutov.

Lokálně politické konflikty byly v Chomutově lokalizovány v různých částech města. Tři z těchto lokalit byly zároveň místy (obrázek 4), kam mířily největší investice (spolufinancované z EU). Pouze v jednom případě byla předmětem konfliktu významná

investice, konkrétně vybudování sportovního a volnočasového areálu na Zadních Vinohradech. Rozpočet Chomutova byl díky této rozsáhlé investiční akci navýšen o více jak 50 %. Právě náklady na výstavbu a nutnost úvěru na její spolufinancování byla předmětem jednoho z konfliktů mezi opozicí a lokální vládou. Další konflikty byly spojeny s dotací pro hokejový klub a také s pochybením při výběrovém řízení na zhotovitele stavby. Ostatní velké investice byly realizovány v okrajových částech města (rekultivace skládky komunálního odpadu, revitalizace objektů na sídlišti Kamenná). Nedá se tak jednoznačně potvrdit, že by významné rozpočtové položky byly častěji předmětem lokálně politických konfliktů.

V Sokolově se s využitím mediální analýzy podařilo nalézt pouze 1 lokálně politický konflikt, který je navíc lokalizován mimo území města Sokolov. Předmětem konfliktu byla černá skládka na katastrálním území obce Těšovice (tabulka 11). Tato obec je urbanisticky propojená se Sokolovem a v zásadě spolu tvoří funkční celek. Starosta Těšovic požadoval úklid této černé skládky ze strany Sokolova, a to s upozorněním na využívání této lokality (garáží) občany Sokolova. Lokální vláda v Sokolově se proti tomuto požadavku ohradila s tím, že nejedná o lokalitu jejich města, a proto se na úklidu nebudou podílet. Nižší výskyt lokálně politických konfliktů v Sokolově může být důsledkem jak menší investiční aktivity města (s odkazem na menší rozpočet ve srovnání s ostatními zkoumanými městy), a tím potenciálně menším objemem problematických projektů, tak i menším výskytem sporů uvnitř vládnoucí koalice a mezi ní a opozicí.

Tabulka 11: Politické konflikty ve vazbě na rozpočet a činnost lokální vlády v Sokolově v období 2011–2017

Lokalita	(politici) aktéři zapojení do konfliktu	
	lokální vláda	ostatní veřejná správa
Těšovice (mimo Sokolov)	X	X

Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

Obrázek 5: Lokalizace politických konfliktů a největších investic v Sokolově



Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu, podklad - Google Maps

- 1) Obec Těšovice.
- 2) Ulice Boženy Němcové – zimní stadion.
- 3) Tovární ulice – ČOV.
- 4) Slovenská ulice – městské koupaliště.
- 5) Ulice Boženy Němcové – fotbalový stadion + další sportoviště.
- 6) Chebská ulice – stezka pro chodce a cyklisty.
- 7) Chebská ulice – sběrný dvůr SOTES.

V Sokolově byl v mediální analýze identifikován pouze jeden lokálně politický konflikt, který se navíc týkal lokality mimo město Sokolov (obrázek 5). Není zde tedy přímá souvislost s konkrétními rozpočtovými výdaji. Velké investiční projekty (sběrný dvůr, cyklostezka, sportoviště, ČOV) byly lokalizovány v okrajových částech města a byly zaměřeny na výstavbu či obnovu základní infrastruktury, která je důležitá pro kvalitu života občanů. Ani v případě Sokolova se tak nepotvrdilo, že by nejvýznamnější investiční výdaje byly předmětem lokálně politických konfliktů.

Analýza mediálních zpráv ukázala na rozdílný výskyt a zaměření lokálně politických konfliktů ve zkoumaných městech. Nejvíce konfliktů (resp. mediálních zpráv obsahujících informace o těchto konfliktech) bylo identifikováno v Chomutově (27), s velkým odstupem pak následoval Most (7), Děčín (3) a Sokolov (1). Nejčastějšími aktéry konfliktů byly, kromě lokální vlády, opoziční zastupitelé, a také občané. Jako další aktér zasahovaly do konfliktů ostatní úrovně veřejné správy. Jen v části konfliktů a pouze ve městě Chomutov se mezi aktéry konfliktu vyskytovaly zájmové skupiny. Předmětem konfliktu byly jak rozpočtové výdaje včetně některých větších investic, tak např. i změny územního plánu, které přímo souvisejí s rozvojem města. Samostatnou kapitolou je revitalizace veřejného prostoru, včetně rekonstrukce budov nacházejících se v centru zkoumaných měst. Tyto prostory čekají na své využití a ukazuje se, že mezi lokální vládou, opozicí a občany je obtížné nalézt shodu na jejich budoucí podobě. Příkladem tohoto typu konfliktu a jeho dlouhodobého trvání je pokračující diskuze v Chomutově o využití budovy bývalých městských lázní, podobně i v Mostě pokračuje diskuze o využití bývalého kulturního domu Repre.

5.4 Analýza využití vybraných participativních metod v lokálním vládnutí

Součástí efektivního lokálního vládnutí je kromě financování lokálního rozvoje, resp. rozvojových politik, i využívání různých participativních metod s cílem zapojit co nejvíce občanů a dalších aktérů ve městě do procesu vládnutí. Hudeček (2019) upozorňuje, že u velkých měst je obtížné zjistit priority obyvatel. I přesto by lokální vlády neměly rezignovat na komunikaci s občany nad rámec předvolebních kampaní a měly by využívat dostupné možnosti komunikace, ať už v osobní rovině či např. přes sociální sítě. Konkrétně bude analyzována podpora participace veřejnosti na lokálním vládnutí ze strany zkoumaných měst, a to využívání participativního rozpočtování, komunitního plánování, dále i zapojení zkoumaných měst a jejich role ve strukturách meziobecní a metropolitní spolupráce.

5.4.1 Participativní rozpočtování

Participativní rozpočtování představuje jeden z novějších trendů v zapojení občanů do rozvoje města. Cílem je jak zapojení občanů do procesu politického rozhodování, tak i jejich zapojení do revitalizace veřejného prostoru. Participativní rozpočty využívají

města všech velikostních kategorií s tím, že se přirozeně liší objem financí, který je každoročně na projekty navržené občany vyčleněn. Jak uvádí Zapletalová, Soukup Šaradín (2020), tak iniciátorem může být jako lokální vláda (resp. konkrétní politická strana či hnutí) nebo zájmová skupina (zmiňují např. Národní síť zdravých měst). Postupně v Česku narůstá počet obcí a měst, která tento nástroj využívají. Převládajícím problémem je ovšem, jak upozorňuje např. Minárik (2020), nízká účast občanů. V praxi tak lze zpochybnit často zmiňované posílení role občanů v politickém rozhodování.

Postup přípravy participativního rozpočtu je obvykle následující. Jako prvotní krok je třeba, aby zastupitelstvo obce schválilo realizaci participativního rozpočtu a souhlasilo s vyčleněnou finanční částkou. Poté následuje několikaměsíční období určené na podávání návrhů ze strany občanů. Následně je prověřena realizovatelnost návrhů ze strany obecního (městského) úřadu či magistrátu, tj. např. zda se jedná o území nebo objekty v majetku města a zda je tato investice právně a technicky realizovatelná. Následuje (nejčastěji veřejné) představení návrhů občanům a jejich diskuze. Poslední fází je pak hlasování o návrzích až do vyčerpání finanční alokace a následná realizace vítězných projektů (standardně v následujícím kalendářním roce).

Všechna zkoumaná města využívají participativní rozpočtování, které se snaží propagovat formou odkazů či přímo speciálních webových stránek, na kterých poté probíhá i samotné hlasování o navržených projektech. Jako první ze zkoumaných měst začal participativní rozpočet využívat Chomutov, a to v roce 2017. Celý projekt nese název „Společně tvoříme Chomutov“ a roční alokace finančních prostředků dosahuje 5 mil. Kč. V roce 2021 se do hlasování o navržených projektech zapojilo 4 132 občanů s tím, že vítězný návrh obdržel 1 513 hlasů (Náš Chomutov 2021). Stejnou výši finančních prostředků jako Chomutov vymezuje z rozpočtu i město Děčín, které participativní rozpočet s názvem „Tvoříme Děčín“ využívá od roku 2018. Dosud proběhly 3 ročníky (2018, 2019, 2020) tohoto participativního rozpočtu. V posledním ročníku v roce 2020 se do hlasování zapojilo 816 občanů a vítězný návrh obdržel 415 hlasů (Tvoříme Děčín 2021). Sokolov začal tento nástroj využívat v roce 2019, kdy byl spuštěn projekt „Můj nápad pro Sokolov“. Občané Sokolova mohou v rámci participativního rozpočtu s alokací 1 mil. Kč navrhopvat projekty na zlepšení veřejného prostoru. Po vyhodnocení jejich proveditelnosti byly vybrané projekty realizovány v roce 2020. Most realizuje participativní rozpočet pod názvem „Hejbní Mostem“ od roku 2020

(zatím proběhly dva ročníky). Roční alokace dosahuje výše 2 mil. Kč (tabulka 12). V roce 2020 dostal v Mostě vítězný návrh 461 hlasů (Hejbni Mostem 2022).

Tabulka 12: Využívání participativních rozpočtů

Město	Využívání participativního rozpočtu	Počet proběhlých ročníků	Roční alokace v mil. Kč.	Roční alokace přepočtená na 1 obyvatele (rok 2020) v Kč.
Sokolov	ANO	1	1	43,6
Děčín	ANO	3	5	104,3
Chomutov	ANO	4	5	103,4
Most	ANO	2	2	30,6

Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

5.4.2 Setkávání s občany města

Setkání s občany mohou mít různou formu, od pořádání kulatých stolů ke konkrétnímu tématu (nebo např. k přípravě nového strategického či územního plánu) až po setkání s občany v jednotlivých částech města (lokality). Kromě zástupců vedení města (tj. lokální vlády) se setkání s občany mohou účast i další zainteresovaní aktéři, např. zaměstnanci obecního (městského) úřadu (magistrátu) nebo zástupci Policie ČR či městské policie. Občané mohou i nad rámec těchto setkání např. vznášet své dotazy na jednáních zastupitelstva nebo kontaktovat zastupitele napřímo.

V posledních dvou letech byla možnost pravidelných setkání s občany negativně ovlivněna pandemickou situací, nicméně setkání s občany se dříve konala ve všech zkoumaných městech. V Chomutově se setkání s občany konají dlouhodobě. Již v roce 2013 se tato setkání konala v intervalu 6 týdnů. Setkání se kromě lokální vlády účastnili v řadě případů i zástupci městské policie, technických služeb a dopravního podniku (Město Chomutov 2016). V Mostě se setkání s občany konají také pravidelně, v období před pandemií se konala 4 x ročně (Město Most 2018). Realizována setkání byla vždy v konkrétních částech města, kde zástupci vedení města a magistrátu zodpovídali dotazy občanů. V Sokolově se setkání s občany konají také dlouhodobě (minimálně od roku 2011), obvykle 4 x ročně. Vedení města Sokolov zároveň pořádá i besedy se seniory. Zároveň se zde konají i setkání zástupců městské policie a Policie ČR s občany (např. v roce 2019), kterého se účastnili i zástupci vedení města (Město Sokolov 2019).

V Děčíně byla setkání občanů s primátorem města realizována již v roce 2008. Byla zde pořádána i setkání k přípravě Strategie města 2014-2020 (Město Děčín 2013). Spíše než pravidelná setkání jsou v Děčíně realizována setkání ke konkrétním projektům či v rámci přípravy strategií, jedno ze setkání bylo realizováno např. v rámci přípravy Plánu mobility (Město Děčín 2019).

Z pohledu dlouhodobých trendů se ukazuje, že všechna zkoumaná města se snaží realizovat setkání s občany s tím, že se jich kromě zástupců lokální vlády obvykle účastní i zaměstnanci magistrátu či městského úřadu, zástupci příspěvkových organizací měst (zajišťujících dopravní obslužnost, sociální služby, údržbu města) a také zástupci městské policie nebo Policie ČR.

5.4.3 Komunitní plánování v oblasti sociálních služeb

Mapování počtu strategických dokumentů v oblasti sociálních služeb vzniklých do roku 2020 metodou komunitního plánování vycházelo z informací zveřejněných na webových stránkách jednotlivých měst, a také z informací obsažených v samotných strategických dokumentech. Do celkového počtu dokumentů nebyly započítány aktualizované verze (tj. aktualizace formou menších změn ve stávajícím znění a opatřeních) již existujících dokumentů. Komunitní plánování zdaleka není novým nástrojem, ale využívá se již více jak 15 let, a to nejčastěji právě v oblasti sociálních služeb. Jeho cílem bylo zapojit uživatele veřejných služeb (v tomto případě uživatele sociálních služeb) do tvorby strategie, tak aby plně respektovala potřeby občanů (uživatelů). K rozvoji komunitního plánování přispěla i možnost dotační podpory z Evropských strukturálních a investičních fondů (ESF).

Ze zkoumaných měst se metody komunitního plánování v oblasti sociálních služeb začaly nejdříve využívat ve městě Děčín, a to v roce 2004. Výsledkem těchto prvotních aktivit byl vznik 1. Komunitního plánu města Děčín pro období let 2006–2008. Další (v pořadí druhý) komunitní plán byl pak na období 2010–2013. V současnosti je v platnosti 4. komunitní plán sociálních služeb města Děčín 2020–2023 (Město Děčín 2022). V Mostě se komunitní plánování sociálních služeb začalo využívat v roce 2005. Město využilo i dotační prostředky z OP Lidské zdroje a zaměstnanost a z OP Zaměstnanost na dva projekty zaměřené na komunitní plánování. Dosud zde byly touto metodou vytvořeny 4 komunitní plány sociálních služeb, ten poslední (IV. Komunitní plán sociálních služeb a navazujících služeb pro region Mostecka 2019–2022) je na období 2019–2022 (Město Most 2021). Příprava prvního komunitního plánu sociálních služeb v Chomutově začala

v roce 2006. Prvotní aktivitou při přípravě tohoto plánu byl vznik pracovních skupin, které tematicky pokrývaly všechny věkové i sociální skupiny obyvatel. Chomutov podobně jako Most realizoval dva projekty spolufinancované z EU zaměřené na tvorbu komunitního plánu. V Chomutově vzniklo již 5 komunitních plánů s vazbou na sociální služby (Město Chomutov 2021). V Sokolově se komunitnímu plánování také věnují dlouhodobě a v současnosti mají již čtvrtý komunitní plán (Plán rozvoje sociálních služeb – období 2019–2021). Milníkem byl rok 2019, kdy schválila rada města Sokolova Základní listinu komunitního plánování sociálních služeb na území města Sokolova (Město Sokolov 2021).

Ačkoliv se zkoumaná města věnují komunitnímu plánování rozdílnou dobu, počty vzniklých dokumentů se příliš neliší. Ukazuje se ovšem, že ne vždy dochází k časovému překryvu či přímé časové návaznosti u jednotlivých komunitních plánů (viz Děčín). Na jedné straně to může svědčit pouze o dočasné preferenci komunitního plánování v určitém (vládnoucím) období, na straně druhé na lokální úrovni nic nebrání možnosti realizovat i již „neplatné“ rozvojové dokumenty (včetně těch vzniklých metodou komunitního plánování). S ohledem na demografické trendy a postupné inovace v oblasti sociálních služeb je potřeba vytvořené dokumenty ve spolupráci s uživateli i poskytovateli služeb aktualizovat, proto je pravidelná aktualizace a vznik nových dokumentů vnímána jako pozitivní znak fungování lokální vlády. Z těchto důvodů byl nakonec sledován počet vytvořených dokumentů za celé sledované období 2002–2020.

5.5 Analýza politické stability lokálních vlád

Podpora rozvoje města a zajištění kontinuity rozvojových politik je jedním z úkolů lokálních vlád. K jeho zajištění je nutné dosáhnout určité míry politické stability v průběhu čtyřletého volebního období. Vzhledem k tomu, že až na výjimky je nutné k zisku většiny hlasů v zastupitelstvu vytvářet koalice, je udržení funkční vlády výzvou pro všechny vládnoucí aktéry. Na rozdíl od kategorie nejmenších obcí v Česku je výhodou těchto větších měst dostatek kandidátů ve volbách (ve vztahu k počtu dostupných mandátů), a tím v zásadě nulové riziko nezvolení zastupitelstva. Analýza politické stability lokálních vlád vycházela z výsledků komunálních voleb, osobní účasti na zastupitelstvech zkoumaných měst a také z informací z webových stránek a tištěných zpravodajů zkoumaných měst. Kromě tohoto vlastního šetření byla využita i studie Caletky (2011), který zmapoval fungování obcí III. typu po volbách v roce 2010.

Výsledky dlouhodobého šetření ukázaly, že v Děčíně i Sokolově se vzniklé koalice udržely v nezměněné podobě po celé volební (funkční období). V Chomutově došlo ve volebním období 2014–2018 k rozpadu vládnoucí koalice ve složení ANO 2011, hnutí PRO Chomutov a KSČM v prosinci roku 2016 (po dvou letech fungování) a jejímu nahrazení koalicí ANO 2011, ČSSD a hnutí Nový Sever, která fungovala až do dalších komunálních voleb na podzim roku 2018 (tabulka 13). Podobně i v Mostě došlo ve volebním období 2014–2018, konkrétně v září 2015 (po necelém roce fungování), k rozpadu vládnoucí koalice ANO 2011, KSČM a Severočeši Most a jejímu nahrazení koalicí ODS, ČSSD a Severočeši Most.

Na komunální úrovni se tak ukazuje, že je zde možná spolupráce i ideově odlišných stran, které by např. na úrovni vlády ČR nespolupracovaly. Po většinu sledovaných volebních období nedošlo ve větší míře k výraznějším změnám ve složení vládnoucích koalic, ačkoliv tato skutečnost nevylučuje existenci menších názorových rozdílů uvnitř těchto koalic. V kontextu lokálního rozvoje a příspěvku k efektivitě vládnutí tak lze stabilitu koalic ve zkoumaných městech hodnotit velmi kladně.

Tabulka 13: Vládnoucí koalice v období 2002–2018

město	Volební období			
	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018
Chomutov	ODS + ČSSD	ODS + ČSSD + SZ	ODS + ČSSD + TOP 09 + Severočeši cz.	ANO 2011 + PRO Chomutov + KSČM (rozpad v 12/2016), nová koalice pak ANO 2011 + ČSSD + Nový Sever
Most	ODS + ČSSD + Sdružení nezávislých + Nezávislé sdružení sportovců města Mostu	KSČM + Mostečané Mostu	Mostečané Mostu + ODS + ČSSD	ANO 2011 + KSČM + Severočeši Most (rozpad v 9/2015) nová koalice pak byla ODS + ČSSD + Severočeši Most
Děčín	ODS + Sdružení nezávislých + ODA	ODS + Volba pro město	ČSSD + Volba pro město	ANO 2011 + Volba pro město + Koalice ODS a PSZ
Sokolov	ODS + ČSSD + Sdružení SOS, NK-Radnice středu	ČSSD + ODS + Radnice středu + SZ	ČSSD + ODS	ANO 2011 + Hnutí pro město Sokolov (HMS) + ČSSD

5.6 Analýza zapojení měst do meziobecní a metropolitní spolupráce

Jedním z hlavních cílů fungování lokální vlády by mělo být zajištění rozvoje obce a jejího území, ať už jde o zajištění dostupnosti veřejných služeb pro občany i podnikatele a základní infrastruktury, nebo o podporu různých volnočasových aktivit. Obec však nemusí vše zajišťovat pouze vlastními silami, ale může se spojit se sousedními obcemi a např. zajistit lepší dostupnost některých služeb (dopravní obslužnost, obchody apod.). Současné legislativní nastavení v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje obcím vytvářet dobrovolné svazky obcí (DSO) a jejich prostřednictvím společně prosazovat své zájmy. DSO zároveň představují entitu fungující na mikroregionální úrovni a zajišťující rozvoj širšího území, tj. mají „nadobecní“ přesah aktivit. Protože se do DSO zapojují obce s různou velikostí, a tím i rozdílnými možnostmi se finančně podílet na společných projektech a aktivitách, je žádoucí, aby se do DSO zapojovala i větší města (tj. obce III. typu), mezi která patří i města zkoumaná v této práci. Leadership ze strany vybraného starosty (či primátora) je dle řady průzkumů (např. Teles, Swianiewicz 2018) klíčový pro iniciaci meziobecní spolupráce. U všech 4 zkoumaných měst je tedy důležité zjistit, zda jsou součástí některého DSO, případně zda jsou zapojeni do dalších forem meziobecní (MAS) či metropolitní spolupráce (ITI). S ohledem na skutečnost, že výzkum je prováděn ve městech v dosídleném pohraničí, kde ve 20. století došlo k porušení historických sociokulturních vazeb, lze očekávat menší míru zapojení měst do spolupráce. Dalším aspektem, který může snižovat ochotu měst spolupracovat, je populační velikost zkoumaných měst, která jim díky dostatečnému rozpočtu a personálnímu zabezpečení umožňuje zajistit pro své občany všechny potřebné služby. Na rozdíl od malých obcí není pro tato velká města meziobecní spolupráce klíčová.

Na Mostecku existoval v období 1999–2014 Dobrovolný svazek obcí Srpina. Dále zde od roku 1999 působí Sdružení obcí regionu Most-Jih, jehož členem je ovšem i obec Strupčice, která leží v ORP Chomutov. Ve SO ORP Most neexistuje DSO, který by pokrýval většinu tohoto území (tj. zahrnoval by území mikroregionu). Město Most tak neplní roli leadera meziobecní spolupráce, resp. neiniciovalo vznik žádného DSO. Na druhé straně město Most poskytuje okolním obcím např. poradenství v souvislosti

s výkonem veřejné správy, nejedná se však o formalizovanou formu meziobecní spolupráce.

Odlišná situace je ve městě Chomutov, které je členem Dobrovolného svazku obcí Chomutovsko, a to od jeho založení v roce 2016. Do tohoto víceúčelového svazku jsou zapojeny všechny obce ORP Chomutov, takže tvoří funkční mikroregion. Sídlo tohoto DSO je v Chomutově a jeho předsedou je Mgr. Milan Märč, náměstek primátora města Chomutov. Skutečnost, že se do činnosti DSO zapojilo město Chomutov (a také sousední Jirkov) je přínosem nejenom z pohledu posílení rozpočtu svazku (členské příspěvky jsou od obcí vybírány dle počtu jejich obyvatel), ale i z pohledu možného předávání zkušeností a využití personálních kapacit magistrátu města Chomutova. Komunikaci se všemi aktéry v DSO má na starosti manažerka svazku (Lenka Kynčilová), které se podařilo přesvědčit vedení města Chomutov i ostatní obce o důležitosti podpory meziobecní spolupráce. Výhodou a důkazem propojení DSO s městem Chomutovem je i sídlo svazku, které je přímo naproti historické budově radnice. Z aktivit realizovaných na území DSO lze zmínit např. dodání kompostérů občanům vybraných obcí (projekt spolufinancovaný z Evropských strukturálních a investičních fondů), instalování souboru informačních panelů ukazujících turistické zajímavosti z regionu, realizace Místní agendy 21 (projekt na podporu udržitelného rozvoje obcí). Na území Chomutovská působí i MAS Sdružení Západní Krušnohoří, do kterého ovšem z důvodu vysokého počtu obyvatel nemůže být město Chomutov zapojeno.

Město Sokolov je členem DSO Mikroregion Sokolov – východ. Předsedou tohoto svazku je Bc. Jan Picka, starosta města Sokolov. Mikroregion se zapojil do řady projektů se zahraničním přesahem, které zároveň mají za cíl posílit (resp. nastartovat) rozvoj a transformaci mikroregionu po postupném útlumu těžby hnědého uhlí. Příkladem jsou projekty ReSource, InduCCI (Cultural and Creative Industries in Traditional Industrial Regions as Drivers for Transformation in Economy and Society) a SHIFT-X. Jeden z přeshraničních projektů (Nové cesty komunální spolupráce v prostoru Euregia Egrensis) byl pak zaměřen na posílení partnerství s německými městy a vzájemné sdílení zkušeností. Kromě tohoto DSO je díky své menší populační velikosti (ve srovnání s ostatními zkoumanými městy) město Sokolov zapojeno i do činnosti MAS Sokolovsko. Na úrovni MAS se řešily např. Místní akční plány (MAP) pro ORP Kraslice a Sokolov nebo projekt Karlovy stezky zaměřený na vybudování a revitalizaci stávajících cyklostezek.

Město Děčín je zapojeno spolu s dalšími obcemi mimo své ORP do Dobrovolného svazku obcí Euroregion Labe. Tento DSO je zároveň zapojen do Euroregionu Labe, který byl založen v roce 1992 a je do něho zapojen i svazek obcí na německé straně. Cílem je tedy především podpora přeshraniční spolupráce v různých oblastech, od životního prostředí přes kulturu a podporu cestovního ruchu až po společné regionální plánování. Z významných projektů tohoto Euroregionu lze zmínit např. Dny české a německé kultury či organizace sportovních her pro děti a mládež z obou zemí. Na území ORP Děčín působí i víceúčelové DSO Sdružení obcí Benešovska, které sdružuje 13 obcí, a také DSO Svazek obcí Českého Švýcarska, nicméně Děčín není ani do jednoho z těchto svazků zapojen.

Metropolitní spolupráce jako jedna z forem meziobecní spolupráce na vyšší geografické úrovni je z formálního hlediska realizována prostřednictvím Integrovaných územních investic (ITI). Integrované územní investice by jako jeden z nástrojů regionální politiky měly přispívat k růstu rozvojových pólů země tvořených metropolitními oblastmi a aglomeracemi. V kontextu Česka byla mezi metropolitní území a aglomerace zařazena všechna krajská města a jejich zázemí doplněné Prahou a Mladou Boleslaví, která je sice funkčně součástí Pražské metropolitní oblasti, ale na základě vlastní žádosti má svou vlastní aglomeraci. V případě území Ústeckého kraje byla vymezena Ústecko-chomutovská aglomerace. Mezi hlavní řešená témata v rámci ITI patří doprava, zajištění dostatečné kapacity a zvýšení kvality veřejných služeb, podpora vědy a výzkumu a životní prostředí. Jedná se tak o vyšší služby, které má z hlediska organizace a efektivnosti smysl řešit na úrovni metropolitních oblastí a aglomerací.

Sokolov v minulém programovém období 2014–2020 nebyl součástí IPRÚ Karlovarské aglomerace a nemohl tak využívat specifické dotační výzvy a realizovat integrované projekty. Od roku 2021 je tak nově zapojen v rámci ITI do činnosti Karlovarské aglomerace. V této aglomeraci má klíčovou roli hybatele město Karlovy Vary. Tematicky se spolupráce nad rámec klíčových témat jako je doprava zaměřuje na oblast cestovního ruchu a také kultury. Míru zapojení do činnosti ITI nelze v období do roku 2020, resp. 2021, detailněji hodnotit.

Města Chomutov, Most i Děčín byla v programovém období 2014–2020 součástí ITI Ústecko-chomutovské aglomerace. Tato aglomerace je charakteristická existencí více jádrových měst, která mají silné vazby se svým zázemím a nemají tak silnou vazbu na hlavní sídlo aglomerace, kterým je Ústí nad Labem. Nastavení ITI je založena na existenci územních koordinátorů v zapojených statutárních městech, se kterými je snaha vybudovat

jak formální, tak neformální vazby. Pozice těchto koordinátorů, resp. jednotlivých měst, je primárně v přenosu informací z centra aglomerace (Ústí nad Labem) směrem k obcím ve svém správním obvodu. Jejich další funkcí je i zprostředkování zpětné vazby k realizovaným či plánovaným aktivitám a projektům.

Zapojení zkoumaných měst do struktur ITI je následující:

- Chomutov – zástupce obce se vždy podílel na řízení ITI (mají územního koordinátora),
- Most – zástupce obce se vždy podílel na řízení ITI (mají územního koordinátora),
- Děčín - zástupce obce se vždy podílel na řízení ITI (mají územního koordinátora),
- Sokolov – nově je součástí ITI Karlovarské aglomerace pro období 2021–2027. Sokolov nebyl v období 2014–2020 součástí IPRÚ Karlovarské aglomerace.

Roli v zapojení zkoumaných měst do metropolitní spolupráce v rámci ITI má jejich populační velikost a možnost realizovat a spolufinancovat složitější integrované projekty s aglomeračním dosahem. Sokolov byl do územní struktury ITI Karlovarské aglomerace zařazen až v aktuálním programovém období (2021+), což znemožňuje systematičtěji vyhodnotit jeho aktivitu v této formě spolupráce. Ostatní tři města (Děčín, Chomutov, Most) jsou díky své velikosti klíčovými partnery pro centrum aglomerace (Ústí nad Labem) a jejich úkol spočívá i v komunikaci všech informací do území, a také v získávání zpětné vazby od obcí ve svém správním obvodu. Od těchto měst se tedy očekává, že budou leaderem pro svůj správní obvod (resp. mikroregion).

5.7 Návrh indexu efektivity lokálního vládnutí pro samosprávy v Česku

Tato kapitola představuje výsledný návrh složeného indexu pro měření efektivity lokálního vládnutí na úrovni středně velkých měst v Česku. Pro návrh Indexu efektivity lokálního vládnutí jsou využity výsledky analýzy hospodaření a financování rozvojových politik, analýzy mediálních zpráv a analýzy využití vybraných participativních metod. Index efektivity lokálního rozvoje je tvořen ukazateli ve 4 tematických oblastech zahrnující využívání různých forem participace veřejnosti na vládnutí (politickém

rozhodování), politickou stabilitu lokálních vlád, financování lokálního rozvoje a roli města v mikroregionálním rozvoji. Návrh indexu, resp. návrh oblastí vázaných na efektivitu lokálního vládnutí ve vztahu k zajištění lokálního (a částečně i mikroregionálního) rozvoje, je závěrečným výstupem celého realizovaného dizertačního výzkumu.

Tematická oblast Participace veřejnosti

Participativní rozpočty – alokované finance

Využívání participativního rozpočtu přispívá k větší efektivitě lokálního vládnutí tím, že umožňuje občanům rozhodovat o realizovaných projektech ve veřejném prostoru, a tím ovlivňovat i kvalitu života v daném městě. Limitem tohoto typu rozpočtu jsou omezené finanční prostředky a také nižší míra zapojení občanů do návrhu projektů i samotného hlasování. Ne všechna zkoumaná města navíc zveřejňují počty hlasujících či počty účastníků veřejných prezentací návrhů projektů. Provedená analýza ukázala, že všechno zkoumaná města využívají participativní rozpočty s tím, že byly zjištěny rozdíly v každoroční alokaci i v počtu realizovaných ročníků. Absolutně nejvyšší částky i nejvyšší částky při přepočtu na obyvatele na participativní rozpočtování tedy vymezují města Chomutov a Děčín s tím, že v Chomutově se konaly již 4 ročníky participativního rozpočtu.

Setkání s občany

Setkání vedení města (nebo pouze starosty/primátora) s občany představuje jeden z dalších nástrojů participace veřejnosti na politickém rozhodování v obci. Na základě dostupných zdrojů se ukázalo, že všechna zkoumaná města v průběhu sledovaného období uskutečňovala v měnících se časových intervalech setkání se svými občany.

S ohledem na omezení osobních setkání od roku 2020 v důsledku pandemické situace, a také z důvodu nedostupnosti dat (resp. informací o konaných setkáních na webových stránkách zkoumaných měst) nebylo možné vyhodnotit celkový počet realizovaných setkání vedení města (lokální vlády) se svými občany. Původně plánovaný ukazatel „Počet realizovaných oficiálních setkání vedení města s občany“ byl nahrazen ukazatelem „Uskutečněné oficiální setkání vedení města s občany“ s binární hodnotou ANO-NE (resp. hodnotou 1-0). Ve všech zkoumaných městech byla v minulých letech oficiální setkání vedení města s občany realizována, tj. pro všechna zkoumaná města je výsledná hodnota ANO.

Počet strategických dokumentů v oblasti sociálních služeb vzniklých metodou komunitního plánování

Komunitní plánování představovalo jednu z prvních inovací v tvorbě strategických dokumentů na lokální úrovni v Česku. Všechna zkoumaná města aplikovala tuto metodu participace veřejnosti (tj. uživatelů veřejných služeb) do tvorby strategických dokumentů zaměřených na poskytování sociálních služeb. Města se lišila jak v délce využívání této participativní metody, tak i v počtu strategických dokumentů, které vznikly s jejím přímým využitím. Nejvíce těchto dokumentů v oblasti sociálních služeb bylo vytvořeno v Chomutově (5), v ostatních městech vzniklo za celé sledované období o jeden dokument méně. Vytvoření komunitního plánu sociálních služeb lze považovat za první krok ve zlepšení plánování, organizace a dostupnosti těchto služeb. Důležité je i jeho naplňování v praxi, které by díky komunikaci s uživateli i poskytovateli služeb mělo být pro lokální vládu jednodušší.

Za oblast Participace veřejnosti byly hodnoceny 3 ukazatele: (1) objem finančních prostředků alokovaný na participativní rozpočtování; (2) realizace oficiálních setkání vedení města s občany (resp. zda města tato setkání pořádají); (3) počet dokumentů v oblasti sociálních služeb vzniklých metodou komunitního plánování. Všechny zjištěné hodnoty byly standardizovány a následně byl spočítán dílčí index za celou oblast, a to jako průměrná hodnota ze všech třech ukazatelů. Nejlepších výsledků v této oblasti dosáhlo město Chomutov (tabulka 14), s minimálním rozdílem následoval Děčín a poté města Sokolov a Most, která dosáhla přibližně 2/3 maximální hodnoty (tj. maximální efektivity).

Tabulka 14: Ukazatele za oblast Participace veřejnosti

Tematická oblast	Hodnota	Most		Chomutov		Děčín		Sokolov	
		Standardizovaná hodnota	Hodnota	Standardizovaná hodnota	Hodnota	Standardizovaná hodnota	Hodnota	Standardizovaná hodnota	
Participace veřejnosti	Objem finančních prostředků alokovaný na participativní rozpočtování (průměrná roční alokace za celé sledované období přepočtená na obyv. daného města v Kč). Uskutečněné oficiální setkání vedení města s občany.	30,6	ANO	103,4	ANO	104,3	43,6	30,6	
	Počet strategických dokumentů v oblasti sociálních služeb vzniklých metodou komunitního plánování.	4	1	5	1	4	4	4	
	Průměrná hodnota za celou oblast	0,29	0,70	0,99	1,00	0,93	0,42	0,74	

Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

Tematická oblast Politická stabilita

Délka fungování (vládnutí) vzniklé koalice v daném městě

Stabilita lokální vlády je nezbytnou podmínkou pro úspěšnou realizaci rozvojových aktivit včetně nastavení jejich udržitelného financování. Do indexu byla zahrnuta průměrná délka fungování vládnoucí koalice ve zkoumaných městech (v letech) za poslední 4 volební období, tj. od roku 2002 až do roku 2018. Většina lokálních vlád vykazovala vysokou míru stability ve svém volebním období a v řadě případů se koalice v téměř stejném složení vytvořila i v dalším volebním období (např. v Chomutově a Sokolově). Ve všech zkoumaných městech zároveň působila kromě tradičních politických stran s celostátním přesahem i řada místních hnutí bez jasné politické orientace, v některých případech byli jejich členy i odchází členové jiných politických stran.

Počty konfliktů v analýze mediálních zpráv

Lokální politické konflikty byly sledovány v období 2011–2017, a to s využitím mediální analýzy regionálních mutací Deník.cz. V této analýze byly identifikovány konflikty, které se týkaly rozpočtu města (resp. rozpočtových příjmů i výdajů), a také konflikty ohledně rozvoje města (např. změny územního plánu). Do zjištěných konfliktů byli kromě lokální vlády zapojeni i další aktéři: opozice, občané, zájmové skupiny, a ostatní úrovně veřejné správy. Ačkoliv mediální analýza pokrývala jenom část období, za které byly sledovány další ukazatele (především financování rozvojových aktivit), poskytuje dostatek informací o předmětech konfliktů v průběhu dvou volebních období. Ukázalo se, že nejvíce konfliktů týkajících se rozpočtu města a případných protestů ze strany občanů se vyskytovalo v Chomutově. Nejméně těchto konfliktů bylo v Sokolově, který má díky nižšímu počtu obyvatel významně nižší rozpočet než ostatní tři zkoumaná města.

Počty konfliktů (resp. zachycených mediálních zpráv splňujících kritéria) za sledované období:

- Most – 7 konfliktů,
- Děčín – 3 konflikty,
- Chomutov – 27 konfliktů,
- Sokolov – 1 konflikt.

Za oblast Politická stabilita byly hodnoceny 2 ukazatele: (1) průměrná délka fungování v letech vzniklé koalice v daném městě; (2) počty lokálně politických konfliktů ve zkoumaných městech zjištěné v analýze mediálních zpráv. Všechny zjištěné hodnoty byly standardizovány a následně byl spočítán dílčí index za celou oblast, a to jako průměrná hodnota z obou ukazatelů. Klíčový vliv na celkové výsledky hodnocení této tematické oblasti měly zjištěné počty lokálně politických konfliktů z analýzy mediálních zpráv, kterých bylo nejvíce identifikováno ve městě Chomutov (tabulka 15). Naopak nejlepších výsledků dosáhla města Sokolov a Děčín.

Tabulka 15: Ukazatele za oblast Politická stabilita

Tematická oblast	Průměrná délka fungování (vládnutí) v letech vzniklé koalice v daném městě.	Most		Chomutov		Děčín		Sokolov	
		Hodnota	Standardizovaná hodnota	Hodnota	Standardizovaná hodnota	Hodnota	Standardizovaná hodnota	Hodnota	Standardizovaná hodnota
Politická stabilita	Počty lokálně politických konfliktů ve zkoumaných městech zjištěné v analýze mediálních zpráv.	7	0,74	27	0,00	3	0,89	1	0,96
	Průměrná hodnota za celou oblast		0,78		0,44		0,94		0,98

Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

Tematická oblast Financování lokálního rozvoje

Míra využívání fondů EU

Dostupnost finančních prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů spolu s dostatečnou personální kapacitou pro přípravu projektů na straně zkoumaných měst výrazně přispěla k realizaci řady investic včetně „měkkých“ projektů zaměřených na vzdělávání či sociální prevenci. Aktivní přístup lokálních vlád k realizaci projektů spolufinancovaných z EU lze vnímat pozitivně, ačkoliv je nutné reflektovat i strukturu realizovaných projektů (tj. infrastrukturní vs. vzdělávací) a potřebu dalších provozních výdajů. Pro potřeby výpočtu složeného indexu efektivity vládnutí byl celkový počet přijatých finančních prostředků z fondů EU přepočítán na 1 obyvatele (vycházelo se z průměrného počtu obyvatel daného města za celé sledované období). Nejvíce byly v přepočtu na obyvatele využívány dotace z Evropských strukturálních a investičních fondů v Chomutově, a také v Sokolově. Řádově o polovinu nižší než v Chomutově byla míra využívání dotací z EU v Děčíně. Ačkoliv město Most mělo v přepočtu na obyvatele nejmenší objem přijatých dotací, tak ve výsledku mělo ze všech analyzovaných měst nejvíce realizovaných „měkkých“ projektů z OP Lidské zdroje a zaměstnanost a OP Zaměstnanost, které ovšem byly finančně méně náročné než např. velké infrastrukturní projekty v Chomutově (zimní a letní stadion apod.).

Celkové přijaté finanční prostředky z fondů EU přepočtené na 1 obyvatele:

- Sokolov – 23229 Kč/obyv.
- Děčín – 14247 Kč/obyv.
- Chomutov – 30705 Kč/obyv.
- Most – 5483 Kč/obyv.

Pro detailnější vysvětlení je možné porovnat i celkové počty realizovaných projektů z fondů EU, které byly zahrnuty do výpočtu. Nejvíce projektů bylo za období 2002–2020 realizováno v Chomutově (88), dále v Mostě (67), Sokolově (50) a nejméně v Děčíně (44). Potvrzuje se tak, že v případě Mostu je ve srovnání s ostatními městy větší nepoměr mezi počtem realizovaných projektů a celkovou výší přijatých prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů přepočtených na obyvatele. Důvodem je zaměření na jiné typy projektů (z oblasti sociální politiky). Při přepočtu na obyvatele, resp. 1000 obyvatel, nejsou rozdíly mezi zkoumanými městy tak významné jako v případě celkového objemu dotací.

Celkový počet realizovaných projektů z Evropských strukturálních a investičních fondů přepočtený na 1000 obyvatel města:

- Sokolov – 2,1
- Děčín – 0,7
- Chomutov – 1,8
- Most – 1,3

Financování rozvojových politik

Kromě míry využívaných finančních prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů byla hlavní pozornost v oblasti financování lokálního rozvoje a hodnocení efektivity vládnutí věnována dlouhodobému financování definovaných rozvojových politik. Sledována byla oblast politiky zaměstnanosti, politiky životního prostředí, sociální politiky, politiky výzkumu, vývoje a inovací, a hospodářské politiky. Jako ukazatel byl využit průměrný podíl kapitálových výdajů na rozvojové politiky na celkové výši kapitálových výdajů za období 2002–2020 a také průměrný podíl běžných výdajů na rozvojové politiky na celkové výši běžných výdajů za období 2002–2020.

V případě běžných výdajů se podíl těch rozvojových u všech zkoumaných měst pohyboval v jednotkách procent, v případě těch kapitálových výdajů dosahoval podíl těch rozvojových až ke 20 %. V případě běžných výdajů mělo financování rozvojových politik větší význam v Chomutově, naopak v Děčíně byl podíl nejnižší. Rozdíly mezi městy ovšem byly do 1 %. V případě kapitálových výdajů měly ty rozvojové nejvyšší podíl v Mostě (19,8 %) a nejnižší v Chomutově (12,56 %).

Za oblast Financování lokálního rozvoje byly hodnoceny 3 ukazatele: (1) průměrný podíl kapitálových výdajů na rozvojové politiky na celkové výši kapitálových výdajů; (2) průměrný podíl běžných výdajů na rozvojové politiky na celkové výši běžných výdajů; (3) míra využívání Evropských strukturálních a investičních fondů. V této oblasti byl největší rozdíl mezi zkoumanými městy v míře čerpání, kdy nejnižší hodnoty dosáhlo město Most (tabulka 16). V celkových výsledcích za tuto tematickou oblast dosáhlo město Most hodnoty 0,65 a jen minimálně přeskočilo město Děčín s hodnotou 0,61. Naopak město Chomutov si vedlo při čerpání finančních prostředků z EU nejlépe a zároveň dosáhlo nejlepšího výsledku za celou tuto tematickou oblast.

Tabulka 16: Ukazatele za oblast Financování lokálního rozvoje

Tematická oblast	Most		Chomutov		Děčín		Sokolov	
	Hodnota	Standardizovaná hodnota	Hodnota	Standardizovaná hodnota	Hodnota	Standardizovaná hodnota	Hodnota	Standardizovaná hodnota
Průměrný podíl kapitálových výdajů na rozvojové politiky na celkové výši kapitálových výdajů za celé sledované období.	19,77	1,00	12,56	0,64	17,56	0,89	17,42	0,88
Průměrný podíl běžných výdajů na rozvojové politiky na celkové výši běžných výdajů za celé sledované období.	1,14	0,76	1,5	1,00	0,7	0,47	1	0,67
Míra využívání Evropských strukturálních a investičních fondů (celkový objem přijatých dotací přepočtený na obyvatele obce).	5483	0,18	30705	1,00	14247	0,46	23229	0,76
Průměrná hodnota za celou oblast		0,65		0,88		0,61		0,77

Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

Tematická oblast Role města v mikroregionálním rozvoji

Ukazatele sledující zapojení měst do různých forem meziobecní a metropolitní spolupráce měly za cíl postihnout ochotu zkoumaných měst zapojit se do formálních forem spolupráce a podílet se na aktivitách směřujících k podpoře mikroregionálního či metropolitního (aglomeračního) rozvoje. Schopnost myslet přes hranice a být v této roli aktivní může částečně ukazovat i obecnou ochotu lokální vlády podporovat lokální rozvoj.

Aktivita měst ve vybraných formách meziobecní spolupráce

Formalizovaných forem meziobecní spolupráce existuje v Česku několik, nejčastěji obce spolupracují v rámci DSO nebo MAS. Členy Místních akčních skupin (MAS) nemohou být města s více jak 25 tis. obyvateli. Z těchto důvodů se do této formy spolupráce zapojilo pouze město Sokolov, a to v rámci MAS Sokolovsko. Pozornost nicméně byla věnována spolupráci obcí a zapojení zkoumaných měst do dobrovolných svazků obcí (DSO), a také využívání integrovaných nástrojů (ITI, dříve i IPRÚ), které představují jednu z forem metropolitní spolupráce. Jako ukazatel byl ve složeném indexu vládnutí využit počet víceúčelových DSO, ve kterých je zkoumané město zapojeno. Zapojení do MAS nebylo s ohledem na výše uvedené skutečnosti v indexu využito.

Ačkoliv se na začátku předpokládalo, že ochota zkoumaných měst zapojit se do meziobecní spolupráce bude s ohledem na charakteristiku regionu a jejich populační velikost malá, nakonec se tento předpoklad nenaplnil. S výjimkou města Most se všechna ostatní zkoumaná města (Děčín, Chomutov, Sokolov) zapojila do víceúčelového DSO. Rozdíl mezi těmito městy spočívá v roli zástupců lokální vlády ve strukturách DSO, kdy starosta města Sokolov je předsedou DSO, u DSO Chomutovsko je předsedou svazku náměstek primátora města Chomutov a v případě Děčína je primátor aktuálně 2. místopředsedou Euroregionu Labe.

Zapojení do ITI

Ukazatel míry zapojení města do struktur ITI byl pro každé město vyjádřen binární hodnotou ANO (tj. město se aktivně zapojilo do struktury/řízení ITI) – NE (tj. město se do struktury/řízení ITI nezapojilo), resp. hodnotou 1 (ANO) – 0 (NE). Všechna zkoumaná města se do ITI zapojila s tím, že Sokolov byl do Karlovarské aglomerace začleněn až v současném programovém období 2021+. Ostatní města (Děčín, Most a Chomutov) jsou

součástí Ústecko-chomutovské aglomerace a všechna mají ve struktuře ITI své územní koordinátory.

Za oblast Role města v mikroregionálním rozvoji byly hodnoceny 2 ukazatele: (1) zapojení daného města do meziobecní spolupráce formou DSO; (2) zapojení do struktur ITI. V této tematické oblasti byly rozdíly mezi zkoumanými městy minimální (tabulka 17), pouze město Most se odlišovalo v tom, že nebylo aktivně zapojeno do žádného víceúčelového dobrovolného svazku obcí (DSO). Z těchto důvodů dosáhla města Chomutov, Sokolov a Děčín shodného výsledku 1,0, tedy všechna tato města a jejich lokální vlády plní aktivní roli v mikroregionálním rozvoji.

Tabulka 17: Ukazatele za oblast Role města v mikroregionálním rozvoji

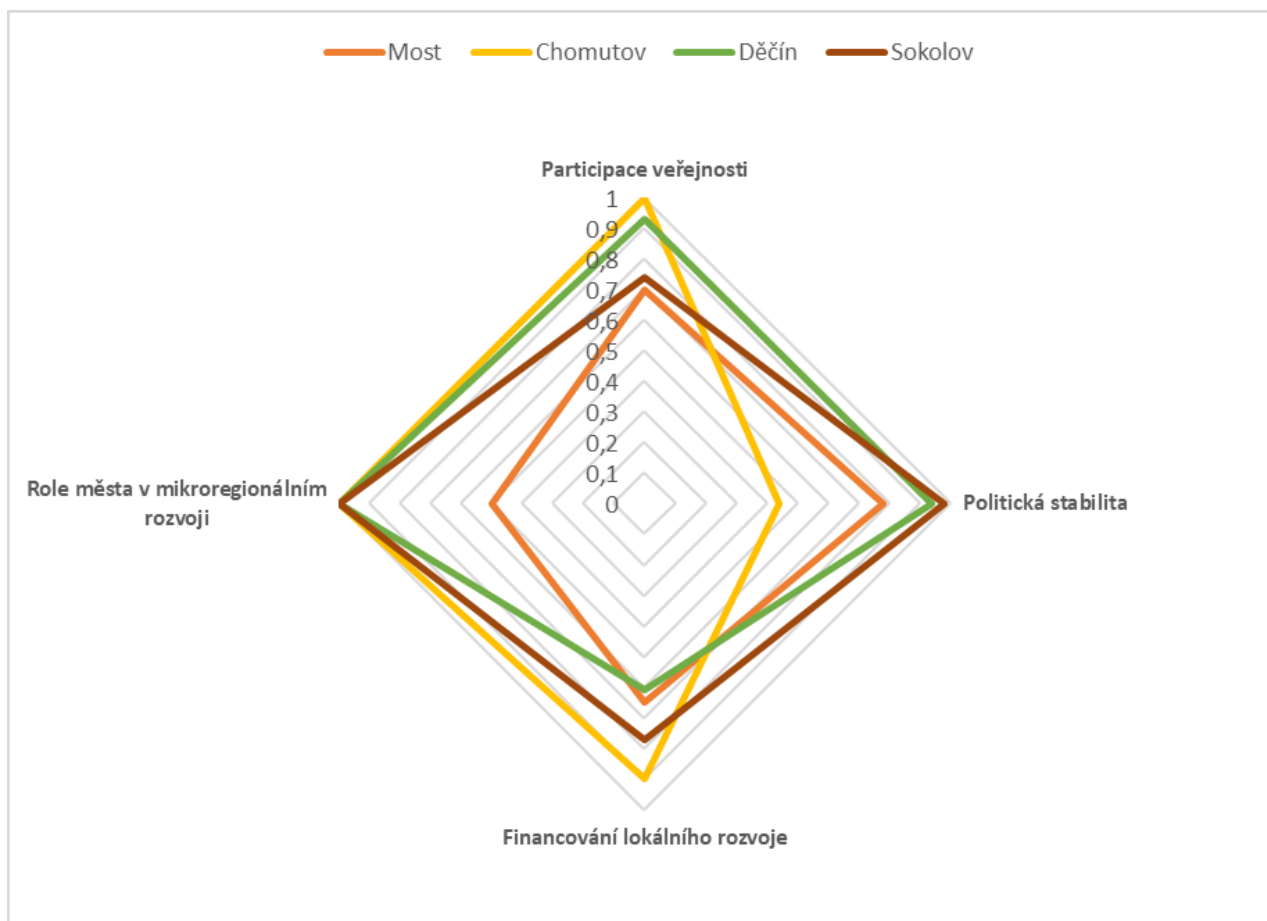
Tematická oblast	Míra zapojení daného města do meziobecní spolupráce - počet DSO, ve kterých je město členem.	Most		Chomutov		Děčín		Sokolov	
		Hodnota	Standardizovaná hodnota	Hodnota	Standardizovaná hodnota	Hodnota	Standardizovaná hodnota	Hodnota	Standardizovaná hodnota
Role města v mikroregionálním rozvoji	Míra zapojení do struktur IITI (dříve IPRÚ).	ANO	1	ANO	1	ANO	1	ANO	1
	Průměrná hodnota za celou oblast		0,50		1,00		1,00		1,00

Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

Index efektivity lokálního vládnutí

Návrh složeného indexu, který by vystihoval komplexní problematiku lokálního vládnutí, představuje jeden z hlavních výstupů této dizertační práce. Složený index efektivity lokálního vládnutí byl vypočítán jako průměr z hodnoty 4 dílčích indexů z oblastí (1) participace veřejnosti; (2) politická stabilita; (3) financování lokálního rozvoje; (4) role města v mikroregionálním rozvoji. Není tak ve srovnání s jinými uplatňovanými přístupy k efektivitě vládnutí založen na porovnávání vstupů a výstupů a hodnocení ekonomické efektivity. Jeho cílem je postihnout jednotlivé aspekty lokálního vládnutí, které mají přesah až do mikroregionálního rozvoje. Index může nabývat hodnoty od 0 do 1, kdy hodnota 1 představuje nejvyšší efektivitu. V paprskovém grafu (graf 10) jsou zobrazeny pro všechna města výsledky za každou z tematických oblastí.

Graf 10: Index efektivity lokálního vládnutí



Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

V první oblasti zahrnující vybrané aspekty participace veřejnosti dosáhl nejlepšího výsledku Chomutov, a to především díky vyšší částce alokované na participativní rozpočet v přepočtu na obyvatele města a také díky nejvyššímu počtu strategických dokumentů vzniklých s využitím komunitního plánování. Naopak třeba město Most vyčlenilo v přepočtu na obyvatele mnohem menší objem financí na participativní rozpočet.

V druhé tematické oblasti zahrnující politickou stabilitu reprezentovanou délkou fungování lokální vlády (koalice), resp. stabilitou povolebních koalic, a také počtem zjištěných lokálně politických konfliktů dosáhl nejlepších výsledků Sokolov (0,98) následovaný Děčínem (0,94). U obou měst byl velmi nízký výskyt lokálně politických konfliktů reflektovaných v mediálních zprávách.

Ve třetí tematické oblasti dosáhl nejlepších výsledků Chomutov s tím, že v oblasti běžných rozvojových výdajů byl jejich podíl nejvyšší ze všech zkoumaných měst, naopak v oblasti kapitálových rozvojových výdajů byl jejich průměrný podíl nižší než u ostatních měst. Na horší výsledky města Most a Děčín v této oblasti měla negativní vliv nižší míra čerpání z Evropských strukturálních a investičních fondů. Souhrnné výsledky za celou oblast do určité míry zakrývají rozdíly ve struktuře financování rozvojových politik. Z pohledu potřeby srovnání a kvantifikace celé oblasti je žádoucí hodnotit celkové objemy rozvojových výdajů přepočtené na obyvatele daného města, na druhé straně některé z rozvojových politik (primárně politika boje s chudobou a sociálním vyloučením) mohou být vnímány jako důležitější či potenciálně zdrojové pro lokálně politické konflikty. Tady je možné vyzdvihnout pozici města Most, které na tuto politiku směřovalo nejvíce finančních prostředků jak v rámci běžných výdajů, tak i v rámci těch kapitálových.

Poslední tematická oblast hodnotící aktivitu měst v oblasti mikroregionálního rozvoje představuje očekávanou budoucí roli těchto větších měst, která mají své jasně vymezené zázemí, a která tvoří jejich přirozené centrum. Hodnocení potenciálu větších měst systematicky rozvíjet území mikroregionu bylo jednou z hlavních výzkumných otázek. Pozornost proto byla soustředěna na zapojení zkoumaných měst do nadobecních struktur, resp. meziobecní a metropolitní spolupráce, a jejich role v těchto uskupeních (podobně Urbanová 2015). Na jedné straně zapojení zkoumaných měst do struktur ITI a DSO ukazuje jejich aktivní přístup, na druhé straně je to i výsledek činnosti dalších aktérů. V případě struktur ITI je aktivní i nositel strategie, v případě zkoumaného území jde o Ústí nad Labem (pro ITI Ústecko-chomutovské aglomerace) a Karlovy Vary (pro

Karlovarskou aglomeraci). Co je ovšem důležité je např. i ochota měst podílet se na financování činnosti dobrovolného svazku obcí, protože v případech výběru členských příspěvků dle počtu obyvatel (viz DSO Chomutovsko) je příspěvek takto velkých měst pro činnost svazku klíčový a umožňuje realizaci řady činností.

Tabulka 18: Hodnoty dílčích indexů a složeného indexu efektivity lokálního vládnutí

	Složený index	Participace veřejnosti	Politická stabilita	Financování lokálního rozvoje	Role města v mikroregionálním rozvoji
Most	0,66	0,7	0,78	0,65	0,5
Chomutov	0,83	1	0,44	0,9	1
Děčín	0,87	0,93	0,94	0,61	1
Sokolov	0,87	0,74	0,98	0,77	1

Zdroj: Autorka na základě vlastního výzkumu

Využívané ukazatele za jednotlivé oblasti lokálního vládnutí mají své silné i slabé stránky. Cílem bylo maximálně využít dostupná data a veřejně dostupné informace o fungování lokálních vlád a jejich rozvojových aktivitách. Právě omezené datové zdroje představují hlavní limit pro využití některých dat a vedly i k drobným úpravám původně navržených ukazatelů. Příkladem může být hodnocení realizace oficiálních setkání vedení města s občany, kdy nakonec nebylo možné získat celou časovou řadu s počtem každoročně konaných setkání. Ve výsledku tak bylo přistoupeno ke zjednodušenému hodnocení ANO/NE, tj. zda se pravidelně konala tato setkání (bez ohledu na roční četnost) či nikoliv. Navzdory snaze o objektivitu je závěrečný výběr ukazatelů a nevyužívání vah (resp. vážených průměrů) subjektivním rozhodnutím vycházejícím jak ze zkušenosti autorky výzkumu, tak ze zkušeností dalších autorů věnujících se tomuto tématu. Navíc index byl aplikován a částečně i přizpůsoben vybraným městům a jejich socio-ekonomickým specifikům, jeho ambicí tak není univerzální použitelnost pro všechna města v Česku.

Za efektivní se v rámci lokálního vládnutí na základě navrženého indexu označují města, která (1) využívají konkrétní prvky participativní demokracie; (2) vykazují politickou stabilitu a malou četnost výskytu lokálně politických konfliktů; (3) dlouhodobě financují rozvojové politiky, a to včetně využívání finančních prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů; (4) se aktivně zapojují do struktur meziobecní

a metropolitní spolupráce. Efektivita v tomto případě není měřena jako porovnávání vstupů a výstupů (tj. ekonomický pohled), ale jako dlouhodobé plnění (nezávazných) cílů lokálního rozvoje, a to v návaznosti na schválené rozvojové (strategické) dokumenty.

Podle výsledné hodnoty složeného indexu lze jako nevíce efektivní v lokálním vládnutí označit města Sokolov a Děčín, s minimálním odstupem následuje Chomutov a s mírně horším výsledkem Most. Neplatí ovšem, že by města Děčín a Sokolov dosahovala nejlepších výsledků ve všech sledovaných oblastech. Horší výsledek Chomutova v oblasti politické stability (tabulka 18) je způsoben vysokou četností nalezených lokálně politických konfliktů v analýze mediálních zpráv. Město Most, jak bylo již diskutováno výše, se vyznačuje dlouhodobou snahou řešit problémy sociálního vyloučení a systematicky také financuje oblast sociální prevence. Politika boje s chudobou a sociálním vyloučením ovšem tvoří pouze jednu ze sledovaných rozvojových politik, kterou by tato města měla dlouhodobě podporovat. Zástupcům lokální vlády ve zkoumaných městech lze doporučit další podporu a prioritizaci investic do rozvojových oblastí, a to v návaznosti na stanovené cíle ve strategických dokumentech.

Výše uvedené skutečnosti ukazují na jisté limity využití složených indexů pro hodnocení efektivity lokálního vládnutí v Česku. Hlavní výhodou je skutečnost, že umožňují porovnávat výsledky různých oblastí, v tomto případě od financování rozvojových aktivit až po zapojení města do meziobecní a metropolitní spolupráce. Pro tradiční ekonomické analýzy využívané pro měření efektivity veřejné správy na úrovni obcí (např. s využitím neparametrických metod – DEA, viz studie italských obcí v D'Inverno, Carosi, Ravagli (2018)) je hlavním problémem absence dostatečného počtu vstupních dat (a jejich velká chybovost) a také absence výstupů. Velmi často se podobně jako v této práci využívají data o financování různých oblastí (tj. využívání obecního rozpočtu), která by sice měla mít jednotnou strukturu, ovšem v praxi obce vykazují některé typy výdajů v různých rozpočtových položkách. Proto bylo nutné při hodnocení efektivity vládnutí a financování rozvojových politik vybrat do analýzy více rozpočtových položek, tak aby byly pokryty všechny definované výdajové oblasti. Jedná se tak o „nepřímé“ hodnocení efektivity, kdy byla snaha identifikovat dlouhodobé trendy v oblasti financování lokálního rozvoje. Sledované téměř 20 leté období umožnilo naplnit tento cíl a ukázalo na existující rozdíly v přístupech jednotlivých měst.

6. Shrnutí hlavních výstupů a doporučení

Cílem dizertační práce bylo zhodnotit efektivitu vládnutí v kontextu plnění dlouhodobých strategií a financování lokálních rozvojových politik na příkladu čtyř vybraných měst v Česku, která měla shodné předpoklady (resp. socio-ekonomické a částečně i kulturní charakteristiky). V kontextu tohoto cíle práce byly stanoveny 4 výzkumné otázky, jejichž vyhodnocení je hlavní částí této kapitoly.

Výzkumná otázka č. 1: Jak využívají města své rozpočty k podpoře lokálního rozvoje? Do kterých oblastí směřují své „volné“ finanční prostředky?

Ke splnění tohoto dílčího cíle byly v první fázi definovány rozvojové politiky a jejich návaznost na obecní rozpočty formou přiřazení konkrétní rozpočtových položek ke konkrétním lokálně rozvojovým politikám. Následně bylo vyhodnoceno zastoupení těchto rozvojových politik ve strategických dokumentech zkoumaných měst. Teprve poté byla realizována analýza hospodaření, resp. běžných i kapitálových výdajů, zkoumaných měst za období 2002–2020. Výsledky ukázaly, že ne všechny rozvojové politiky byly v rozpočtových výdajích zohledněny. Opomenuta zůstala politika výzkumu, vývoje a inovací, a to i přes skutečnost, že dvě města (Chomutov a Most) ji měla zahrnutou do strategických dokumentů. V plánu měla tato města podporovat vznik vědeckotechnického parku (Chomutov), resp. podporu strategické průmyslové zóny (Most), která byla financována pouze částečně v rámci běžných výdajů zařazených do hospodářské politiky.

Z hlediska běžných výdajů byla nejčastěji financována politika boje s chudobou a sociálním vyloučením, která zároveň patřila mezi nejčastěji zastoupené rozvojové politiky ve strategických dokumentech. Pro města Sokolov a Děčín se jednalo o jedinou rozvojovou politiku, kterou v rámci běžných výdajů podporovala. Minimálně a pouze ze strany města Most byla podporována hospodářská politika. Absence větší podpory hospodářské politiky je v rozporu s jejím výskytem ve strategických dokumentech. V průměru nejvyšší podíl běžných rozvojových výdajů na celkových rozvojových výdajích za celé sledované období (2002–2020) mělo města Chomutov (1,5 %). S drobnými výkyvy tento podíl až do roku 2017–2018 rostl, ovšem poté docházelo k poklesu. Důvodem je jak omezení výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti (v reakci na

celkový pokles míry nezaměstnanosti), tak i částečné omezení výdajů na oblast sociálního začleňování a sociální prevence.

V oblasti kapitálových výdajů platí, že jejich celková výše je ovlivněna čerpáním finančních prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů, resp. se do časové řady promítají začátky programových období (2007–2014, 2014–2020). To, že zkoumaná města využívají i externí zdroje financování, lze hodnotit velmi pozitivně, protože jim to umožňuje realizovat i náročnější projekty, které by z vlastního rozpočtu nedokázala celá financovat. Objem přijatých dotací závisí i na struktuře realizovaných projektů a tomu odpovídající finanční náročnosti. Mezi finančně méně náročnější projekty, které ale mají přímou vazbu na rozvojové politiky a strategické dokumenty, patří projekty realizované v rámci OP Lidské zdroje a zaměstnanost a také OP Zaměstnanost. Konkrétně se jednalo o (1) projekty zaměřené na vzdělávání zaměstnanců úřadu a také o projekty zefektivňující samotný chod městského úřadu či magistrátu; (2) projekty zaměřené na koordinaci poskytování sociálních služeb, a také komunitní plánování; (3) projekty zaměřené na sociální prevenci a integraci sociálně vyloučených obyvatel. Všechny uvedené oblasti byly součástí strategických plánů, ačkoliv např. zastoupení oblasti rozvoje veřejné správy bylo ve strategických dokumentech menší než u ostatních rozvojových politik.

Na jedné straně je evidentní dlouhodobá snaha lokálních vlád zlepšit občanskou vybavenost a nabídnout občanům nové možnosti v oblasti kultury a volnočasových aktivit, na druhé straně je potřeba kromě fyzické infrastruktury směřovat finanční prostředky i do vzdělávacích a inovativních projektů a také do oblasti sociální politiky, která je důležitá i s ohledem na výskyt sociálně vyloučených lokalit ve všech zkoumaných městech.

Výzkumná otázka č. 2: Jak využívají města potenciál strategického plánování k řešení dlouhodobých socio-ekonomických problémů?

Strategické plánování představuje jeden z nástrojů rozvoje města, který by zároveň měl stanovovat rozpočtové priority ve střednědobém až dlouhodobém horizontu. Co se ukázalo být limitujícím, je především malá provázanost mezi cíli a opatřeními ve strategických dokumentech a rozpočty měst. Vzhledem k nezávazné povaze těchto dokumentů, není možné vymáhat plnění stanovených cílů. Navíc strategické dokumenty mohou sloužit i jako podklad či nezbytná podmínka čerpání finančních prostředků

z Evropských strukturálních a investičních fondů. Jako problematické se tak jeví hodnocení relevantnosti stanovených cílů. Většina klíčových rozvojových politik vycházející ze socio-ekonomické situace zkoumaných měst byla v analyzovaných dokumentech akcentována, jejich reálné financování ovšem nereflektovalo jejich význam a míru zastoupení v těchto dokumentech.

V zastoupení rozvojových politik byly mezi zkoumanými městy pouze dílčí rozdíly. Klíčové bylo zastoupení třech rozvojových politik: (1) politika boje s chudobou a sociálním vyloučením; (2) politika zaměstnanosti; (3) vzdělávací politika. Všechny tyto politiky jsou vzájemně propojené a reagují na specifické socio-ekonomické podmínky ve zkoumaných městech i širším regionu (Ústecký a Karlovarský kraj). Na jedné straně platí, že lokální vlády ve vytvářených strategiích reagují na problémy spojené s vyšší mírou nezaměstnanosti, výskytem sociálně vyloučených lokalit i horší vzdělanostní strukturou obyvatelstva, na straně druhé chybí jednoznačné propojení s rozpočtem měst a snaha už při navrhování opatření mít zajištěné jejich financování. Některé z rozvojových politik ovšem byly zmíněny jen okrajově či dokonce vůbec, konkrétně politika výzkumu, vývoje a inovací, a také hospodářská politika.

Jako hlavní pozitivum lze označit využití nástroje komunitního plánování při tvorbě vybraných strategických dokumentů, primárně z oblasti sociálních služeb. Ve všech městech se tento nástroj participace občanů na politickém rozhodování uplatňuje dlouhodobě. Podařilo se tak propojit uživatele sociálních služeb s jejich poskytovateli a autory (včetně úředníků) strategie (komunitního plánu). Minimálně tedy v oblasti kvality a dostupnosti sociálních služeb města aktivně využívají svůj potenciál ve strategickém plánování.

Využití vybraných participativní metod, konkrétně komunitního plánování, participativních rozpočtů, a také setkání a diskuze s občany nad tvorbou strategických plánů, potvrzuje do určité míry posun od „government“ ke „governance“ ve zkoumaných městech. Ačkoliv např. John (2001) upozorňoval na hrozbu ztráty legitimacy lokální demokracie ve smyslu rozmělnění odpovědnosti za tato témata, tak zapojení občanů a poskytovatelů sociálních služeb do strategického plánování ve zkoumaných nemělo na lokální demokracii negativní vliv. Na druhé straně tvoří využívané participativní metody pouze doplněk zastupitelské demokracie a hlavním aktérem v politickém rozhodování v těchto městech je stále lokální vláda. Problémem je relativně nízká míra zapojení občanů, která byla nejvíce patrná v nízké účasti při hlasování o projektech v participativním rozpočtu.

Výzkumná otázka č. 3: Jaké rozpočtové položky jsou zdrojem lokálně politických konfliktů?

Analýza mediálních zpráv ve svém pilotním zpracování ukázala, že předmětem lokálně politických konfliktů jsou jak větší investiční akce, tak i např. daňové příjmy a vybrané provozní výdaje. Neprokázalo se, že by předmětem konfliktu byly častěji finančně náročnější investiční projekty. Naopak se mezi předměty konfliktů objevovala i témata jako jsou dotace pro sportovní kluby, zvýšení daně z nemovitosti (která představuje v zásadě jediný daňový příjem plně ovlivnitelný ze strany obce) nebo změny v územním plánu. Konflikty týkající se budoucího využití opuštěných budov v centru města (kulturní dům Repre v Mostě, budova městských lázní v Chomutově) ukazují na nutnost diskuze využití veřejného prostoru. Tady může být přínosem i např. využití participativního rozpočtu, který občanům umožňuje navrhnout projekty a následně vybírat mezi návrhy a hlasovat pro ně.

Konkrétní části rozpočtu (resp. rozpočtové položky), které byly předmětem lokálně politických konfliktů ve zkoumaných městech, jsou následující:

- Daňové příjmy – příjmy z daně z nemovitosti (rozpočtová položka 1511).
- Běžné výdaje – podpora sportovních a jiných zájmových klubů + údržba sportovních zařízení v majetku města (pododdíl 341, 342).
- Kapitálové výdaje – výstavba sportovních zařízení v majetku města (rozpočtová položka 3412).
- Kapitálové výdaje – rekonstrukce objektů v majetku města (pododdíl 363, resp. rozpočtová položka 3639).
- Běžné i kapitálové výdaje – oblast dopravní obslužnosti (MHD) (pododdíl 229, resp. rozpočtové položky 2292, 2295).

Pro srovnání, finančně nejnáročnější projekty byly z naprosté většiny podpořeny z Evropských strukturálních a investičních fondů. Typově se jednalo o výstavbu Centra sportu a volného času (Chomutov), revitalizaci objektu „Atlantik“ – multimediální centrum (Děčín), rekonstrukci tramvajového přestupního uzlu a přednádražních prostor (Most), rekonstrukci haly zimního stadionu (Sokolov). Pouze v Chomutově se stala

výstavba Centra sportu a volného času (letní a zimní stadion, kino) předmětem dvou lokálně politických konfliktů. První z nich se týkal finanční náročnosti splácení úvěru na stavbu areálu (resp. spoluúčast k přijatým dotacím z EU) a druhý pokuty od Úřadu ROP Severozápad za dřívější pochybení při výběrovém řízení na zhotovitele této stavby. V Mostě, Děčíně ani Sokolově nebyly ani další velké investiční projekty předmětem zjištěných konfliktů.

Z pohledu politických aktérů (v návaznosti na práci Howlett, Ramesh a Perl 2009) zapojených do těchto konfliktů se nejčastěji jednalo o konflikty uvnitř zastupitelstva (tj. spory mezi lokální vládou a opozicí), zčásti i se zapojením občanů. Role zájmových skupin ve zjištěných lokálně politických konfliktech byla minimální, výrazněji se projevíly pouze sportovní kluby (fotbalový a hokejový) v Chomutově, jejichž počínání lze ve vztahu k dotacím z městského rozpočtu označit jako lobbying (viz Laboutková in Müller ed. 2010).

Výzkumná otázka č. 4: Jaké jsou možnosti a potenciál větších měst systematicky rozvíjet území celého mikroregionu?

Samostatnou kategorií, které byla věnována jen část tohoto výzkumu, je oblast meziobecní a metropolitní spolupráce, která s sebou přináší možnost tvorby strategických plánů pro větší území (mikroregion či metropolitní oblast a aglomeraci). Do činnosti dobrovolných svazků obcí se zapojila s výjimkou Mostu všechna zkoumaná města, u ITI pak všechna. Spolupráce v rámci ITI umožňuje městům jak přímé zapojení do řídicích struktur, tak i zapojení do tematických pracovních skupin. O jejich aktivitě pak svědčí už i toto aktivní zapojení do struktur, protože se nejedná o povinnost. Specifický je přístup Chomutova, který je součástí DSO Chomutovsko pokrývající celý SO ORP Chomutov, tj. v zásadě celý funkční mikroregion. Pro tento region byla vytvořena i Strategie území správního obvodu ORP Chomutov v oblasti předškolní výchovy a základního školství, sociálních služeb, odpadového hospodářství, cestovního ruchu, dopravy, dopravní obslužnosti a mobility. Sídlem tohoto svazku je Chomutov a jeho provázanost s městem je významná. Schopnost vedení města uvažovat „za hranicemi“ svého města je klíčovým předpokladem pro aktivní rozvoj funkčního mikroregionu. Bohužel je toto uvažování v kontextu celého Česka minoritní a bude do budoucna vyžadovat aktivní metodickou podporu.

Analýza financování rozvojových politik a realizovaných projektů v zásadě identifikovala jen minimum projektů, které by měly nadobecní význam a přispívaly k (ekonomickému) rozvoji většího území. Nejvíce je to znatelné v oblasti podpory inovací a vysokých škol, kde se nepodařilo nastavit dlouhodobé financování ze strany zkoumaných měst. Z finančního hlediska je důležitá např. i ochota měst financovat činnost svazku obcí, jehož je členem, a to i v případě, kdy je příspěvek určený dle počtu obyvatel města. V tomto případě je žádoucí zajistit nejenom souhlas lokální vlády, ale celého zastupitelstva, tak aby byla zajištěna kontinuita zapojení do činnosti svazku.

6.1 Doporučení pro samosprávy a národní úroveň

Na základě výsledků výzkumu lze vydefinovat základní problémové okruhy, které limitují efektivitu lokálního vládnutí, a tím i aktivní roli takto velkých měst v oblasti mikroregionálního rozvoje. Prvním z nich je nezávažnost cílů a opatření stanovených ve strategických dokumentech obcí a na to navazující chybějící provázanost s rozpočtem obce. Omezená je také provázanost těchto dokumentů se strategiemi vyšších územních celků (krajů). Z tohoto důvodu je poměrně obtížné hodnotit jejich plnění v praxi, protože nejsou jasně stanovené indikátory pro splnění opatření. Dalším problémovým okruhem je nejednotnost v zařazování výdajů do konkrétních rozpočtových položek, a to navzdory jednotně stanovené rozpočtové skladbě (viz Vyhláška ministerstva financí č. 323/2002 Sb.). Spolu s absencí některých výstupů z pohledu ekonomické výkonnosti je omezené využívání statistických metod pro měření efektivity vládnutí a veřejné správy obecně problémem. V návaznosti na hospodaření je také otázkou možnost její kontroly, a to nejenom ze strany občanů, ale např. i ze strany NKÚ. Předposlední okruh se dotýká fungování samosprávy v oblasti mikroregionálního rozvoje. V současném nastavení systému veřejné správy dle Ústavy ČR jsou samosprávnými jednotkami obce a kraje. V zásadě tedy v Česku existuje lokální (obecní) a regionální (krajská) úroveň samosprávy, chybí zde tedy meziúroveň odpovídající funkčním mikroregionům. Role krajů je navíc v oblasti samostatné i přenesené působnosti omezená, ať už z důvodu jejich menší velikosti nebo nedostatku agendy. Důvodem je i skutečnost, že dosud nedošlo k původně plánované 3. fázi reformy veřejné správy, která měla zahrnovat přesun některých kompetencí z ústřední úrovně (ministerstva) na regionální (krajskou) úroveň. Ministerstvům měla být v tomto případě ponechána především koncepční role. Poslední

doporučení se týká nutnosti větší propagaci participativních metod a participativního vládnutí obecně.

Doporučení jsou následující:

- **Zvážit stanovení určité míry závaznosti u vybraných strategických dokumentů obcí a měst.** V analýze financování rozvojových politik se ukázalo, že míra jejich financování z běžných i kapitálových výdajů neodpovídá jejich významu v rámci strategických (rozvojových) dokumentů. Jedním z důvodů je chybějící provázanost s rozpočty měst (resp. závaznost uvedeného způsobu financování), ale také rozdílné priority lokálních vlád.
- **Zvážit vytvoření další úrovně samosprávy na území funkčních mikroregionů nebo alespoň legislativně zakotvit meziobecní spolupráci v těchto územích.** Výsledky zjišťování způsobu zapojení zkoumaných měst reprezentujících obce III. typu ukázala na jedné straně na existenci víceúčelových DSO působících v hranicích správního obvodu ORP (DSO Chomutovsko), na straně druhé v některých mikroregionech (Mostecko) DSO nefungují. Nezapojení se do DSO ovšem neznamená (viz příklad města Most), že by dané město nepomáhalo sousedním obcím, např. formou poradenství. Analýza financování rozvojových politik zároveň potvrdila, že vybraná zkoumaná středně velká města mají velké rozpočty a mohou si dovolit realizovat i velké infrastrukturní projekty, které velmi často mají nadobecní dosah.
- **Zvážit a legislativně zakotvit možnost kontroly hospodaření samospráv ze strany NKÚ s cílem zhodnotit efektivitu nakládání s finančními prostředky a její udržitelnost.** Obce v Česku by primárně měly usilovat o rozvoj svého území, k čemuž mají k dispozici svůj rozpočet. Bohužel i u větších měst se ukazuje, že s výjimkou vybraných rozvojových politik (politika životního prostředí, vzdělávací politika) nejsou rozvojové aktivity (v návaznosti na socio-ekonomickou situaci) primárním cílem většiny investic. Nad nakládáním samospráv s rozpočtem není v současné době žádný dohled ze strany Ústředních správních úřadů, což může (ale nemusí) znamenat možnou vyšší míru nehospodárnosti. Realizované výzkumné

práce a projekty hodnotící efektivnost obcí (např. Ambis 2022) přinesly poznatky a také využitelné metodiky pro národní úroveň, které by bylo možné systematicky využívat.

- **Samosprávy, resp. obce a města, by měly více propagovat participativní metody a snažit se zapojit co nejvíce občanů i dalších aktérů (např. podnikatelský a neziskový sektor).** Ačkoliv se v Česku postupně uplatňují některé prvky přímé demokracie i nové formy participace, stále tvoří pouze slabý doplněk zastupitelské demokracie. Výsledky analýzy ukázaly primárně na nízkou míru zapojení občanů do přípravy participativních rozpočtů (tj. jak při přípravě návrhů projektů, tak i v účasti při hlasování), a to i v případě, kdy se jednalo o již několikátý ročník participativního rozpočtu. Důvodem může být jak nezájem, pasivita, ze strany občanů, tak i malá propagace těchto aktivit.

7. Závěr

Realizovaný výzkum a šetření byl zaměřen na vybrané aspekty lokálního vládnutí v Česku a blíže přiblížil situaci čtyř severočeských měst se specifickou socio-ekonomickou situací. Představuje tak jeden z možných přístupů ke zkoumání efektivity lokálního vládnutí, a to především ve vztahu k roli středně velkých měst (resp. obecně obcí III. typu) v oblasti lokálního a mikroregionálního rozvoje a jeho financování. Postavení takto velkých sídel v sídelní struktuře Česka včetně jejich hierarchického postavení vůči obcím v jejich zázemí jim umožňuje hrát aktivní roli v oblasti rozvoje. Ze strany menších obcí (lokální úroveň) i z pohledu ústředních správních úřadů (národní úroveň) jsou vnímány jako klíčové aktéři mikroregionálního rozvoje a iniciátoři spolupráce obcí na území mikroregionu.

Analýza financování rozvojových politik včetně způsobů řešení hlavních sociálních problémů formou posílení oblasti sociální prevence mimo jiné ukázala na systematickou snahu všech čtyř zkoumaných měst podporovat lokální rozvoj. Přesto výdaje na rozvojové politiky představují pouze menší část rozpočtových výdajů. Zároveň se potvrdilo, že velikost jejich rozpočtu a také dostatečné personální kapacity na straně městských úřadů (magistrátů) jim umožňují realizovat běžné rozvojové projekty. Co se však týče financování velkých infrastrukturních projektů, zde je klíčové spolufinancování z Evropských strukturálních a investičních fondů.

Jako klíčové se, kromě vlastní aktivity v podpoře lokálního rozvoje ze strany samotných měst, proto ukazuje i nastavení dotačních programů z národní úrovně. Ačkoliv mají zkoumaná města dostatečné množství finančních prostředků na profinancování provozních výdajů a běžných investic (projektů), vysoká kapitálová náročnost velkých investičních akcí, které často mají přímý či nepřímý dopad na občany i okolních obcí, způsobuje závislost těchto měst na vypsáních výzvách operačních programů. Je zde i vysoké riziko nabídkově orientované strategie vedení města, tj. přednostní realizace projektů, které sice nejsou z hlediska potřeb tak prioritní, avšak mají výhodný poměr vlastního financování a možné dotace.

Tuto skutečnost potvrzuje i časová osa kapitálových výdajů (Graf 3: Vývoj kapitálových výdajů na obyvatele města v období 2002–2020). V praxi tak dochází k situaci, kdy mají města připravena investiční projekty do zásoby a v okamžiku dostupné dotace z jakékoliv úrovně, je začnou realizovat. Komunikace se zástupci obcí ovšem ukazuje, že dotační tituly, resp. výzvy, nepokrývají všechny potřeby obcí a měst. Ačkoliv

se realizuje řada různých investice, nelze je plošně označit jako klíčové pro rozvoj obce (města).

S dostatečnou personální (a manažerskou) kapacitou je spojena i možnost aktivně vstupovat do různých forem meziobecní spolupráce, včetně personálního zastoupení ve vedení DSO, a také obecně informační podpora a pomoc ostatním obcím v jejich zázemí. Na základě komunikace s ostatními obcemi je zároveň možné lépe identifikovat rozvojové potřeby a naplánovat projekty s nadobecním přesahem. Diskuze s dalšími aktéry působícími v širším zázemí, v tomto případě zástupci okolních obcí, je dalším příkladem posunu od „government“ ke „governance“, tentokrát na mikroregionální úrovni.

Z pohledu participativního vládnutí se ukazují limity možného zavádění různých participačních metod. Důvodem nízkého zapojení občanů, jako se to projevilo např. u participativních rozpočtů, může být i nižší kvalita sociálního kapitálu (upozorňují na to např. Coffé, Geys 2005). Kvalita sociálního kapitálu přirozeně ovlivňuje i ochotu a schopnost lokálních vlád jednat v širším zájmu (viz Coleman 1998). S touto skutečností mohou lokální vlády pracovat tak, že budou plnit „novou“ roli v rámci „governance“, tedy využijí svou koordinační roli a budou usilovat o zapojení dalších aktérů do politického rozhodování, kteří mohou přispět k rozvoji sociálního kapitálu. V rámci komunitního plánování sociálních služeb se již dlouhodobě daří propojovat zájmy uživatelů (občanů), poskytovatelů i „organizátorů“ z řad zástupců města či úředníků. Je třeba tuto zkušenost využít i v jiných oblastech, např. při plánování dopravní obslužnosti, u vzdělávacích služeb apod.

Na základě zodpovězení výzkumných otázek lze identifikovat další potenciální směry navazujícího politicko-geografického výzkumu. Nedostupnost některých dat je limitující pro uplatnění řady metod hodnocení efektivity vládnutí, nicméně datová analýza představuje nutný základ pro hodnocení fungování lokálních vlád. K většímu pochopení principů lokálního vládnutí a limitů vybraných metod přispívají i kvalitativní formy šetření jako jsou rozhovory se zástupci obcí a měst, které jsem realizovala v rámci své práce mimo akademickou sféru. Další výzkum by se mohl více věnovat problematice participativního vládnutí a také proměně role lokální vlády v řízení města.

Akademická geografická pracoviště mají velký potenciál řešit témata veřejné správy a efektivity vládnutí v rámci aplikovaného výzkumu a byla by škoda tohoto potenciálu do budoucna nevyužít.

8. Použité zdroje

8.1 Tištěná literatura

- ARNOLD, S. (2014): Market Democracy: Land of Opportunity?. *Critical Review*, 26, 3-4, 239 – 258.
- BÄCK, H., HEINELT, H., MAGNIER, A. (2006): *The European Mayor*. Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- BALÍK, S. (2009): *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Grada, Praha.
- BALÍK, S., GONGALA, P., GREGOR, K. (2015): *Dvacet let komunálních voleb v ČR*. Centrum pro studium demokracie a kultury: Masarykova Univerzita, Brno.
- BENNETT, R. J. ed. (1989): *Territory and administration in Europe*. Pinter, London.
- BLAKELY, E. J. (1994): *Planning local economic development: theory and practice*. Sage Publications, USA.
- BORGE, L. E., FALCH, T., TOVMO, P. (2008): Public Sector Efficiency. The Roles of Political and Budgetary institutions, Fiscal Capacity and Democratic Participation. *Public Choice*, 136, 3-4, 475 – 495.
- BOVAIRD, T. (2002): Public Management and Governance. In: Vigota-Gadot, E. (eds.): *Public Administration: An interdisciplinary Critical analysis*. CRC Press, New York, 304 – 330.
- BOVAIRD, T. (2007): Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67, 5, 846 – 860.
- BOVAIRD, T., LÖFFLER, E. ed. (2003): *Public Management and Governance*. Routledge, London.
- BOVAIRD, T., LÖFFLER, E. (2003b): Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69, 3, 313 – 328.

- CAWSON, A. (1988): *Corporatism and political theory*. Blackwell.
- CÍSAŘ, O. (2008): *Politický aktivismus v České republice: sociální hnutí a občanská společnost v období transformace a evropeizace*. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno.
- CLARKE, S. E., GAILE, G. L. (1998). *The work of cities*. U of Minnesota Press. Minneapolis.
- COLEMAN, J. S. (1988): *Social Capital in the Creation of Human Capital*. *American Journal of Sociology*, 94, 95 – 120.
- ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V., ČOPÍK, J. (2010): *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Grada, Praha.
- DA CRUZ, N. F., MARQUES, R. C. (2017): *Structuring composite local governance indicators*, *Policy Studies*, 38, 2, 109 – 129.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. (2007): *Právo životního prostředí*. CH Beck, Praha.
- DEMAZIÈRE, Ch. (2018): *Strategic spatial planning in a situation of fragmented local government: The case of France*. *disP-The Planning Review*, 54, 2, 58 – 76.
- D'INVERNO, G., CAROSI, L., RAVAGLI, L. (2018): *Global public spending efficiency in Tuscan municipalities*. *Socio-Economic Planning Sciences*, 61, 102 – 113.
- DOSTÁL, P. (2002): *Territorial government and flexibility: a critical assessment*. *Revue belge de géographie*, 3, 227 – 242.
- DROR, Y. (1999): *Transparency and openness of quality democracy*. In: Kelly, M.: *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*. NISPAceePress, Bratislava.
- EKHOLM, D., LINDSTRÖM, S. S. (2020): *Mobilising non-participant youth: using sport and culture in local government policy to target social exclusion*. *International Journal of Cultural Policy*, 26, 4, 510 – 523.

- ERMINI, B., SANTOLINI, R. (2010): Local expenditure interaction in Italian municipalities: Do local council partnerships make a difference? *Local Government Studies*, 36, 5, 655 – 677.
- FLINT, C., TAYLOR, P. J. (2007): *Political geography: world-economy, nation-state and locality*. Pearson/Prentice Hall, Harlow.
- FOLTIN, C. (1999): State and Local Government performance: It's time to measure up!. *The Government Accountants Journal*, 48, 1, 40 – 46.
- GALVASOVÁ, I. a kol. (2007): *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Georgetown, Brno.
- GEYS, B., HEINEMANN, F., KALB, A. (2010): Voter Involvement, Fiscal Autonomy and Public Sector Efficiency: Evidence from German Municipalities. *European Journal of Political Economy*, 26, 2, 265 – 278.
- GREENBERG, G. D. et al. (1977): Developing public policy theory: Perspectives from empirical research. *American Political Science Review*, 71, 4, 1532 – 1543.
- GRIFFIN, L. (2012): Where is power in governance? Why geography matters in the theory of governance. *Political studies review*, 10, 2, 208 – 220.
- GUZAL-DEC, D., ZBUCKI, Ł., KUŚ, A. (2020): Good governance in strategic planning of local development in rural and urban-rural gminas of the eastern peripheral voivodships of Poland. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 50, 50, 101–112.
- HÁNA, D., HELLEBRANDOVÁ, L. (2018): Spatial and sectoral differentiation of support to innovative companies from EU funds in Czechia. *European Planning Studies*, 26, 8, 1598 – 1615.
- HAVLÍK, V., PŠEJA, P. (2007): Evropeizace jako předmět výzkumu v sociálních vědách. *Sociální studia/Social Studies*, 4, 3, 7–15.
- HELLEBRANDOVÁ, L. (2014): *Analýza efektivity samosprávy na základě rozpočtů- lokální a regionální úroveň na příkladu Ústeckého kraje*. Diplomová práce, Praha.

- HELLEBRANDOVÁ, L. (2021): The evaluation of local governance effectiveness in the selected cities of Czechia. *AUC GEOGRAPHICA*, 56, 1, 18 – 30.
- HENDL, J. (2012): Přehled statistických metod: analýza a metaanalýza dat. Portál, Praha.
- HENDRIKS, F., TOPS, P. (2003): Local public management reforms in The Netherlands: fads, fashions and winds of change. *Public Administration*, 81, 2, 301 – 323.
- HÖGYE, M. (2005): Tvorba rozpočtů jako politický proces. In: Potůček, M. a kol.: *Veřejná politika. Sociologické nakladatelství, Praha.*
- HOOD, CH. (1991): A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 1, 3 – 19.
- HOOD, CH. (1995): The „New Public Management“ in the 1980s: variations on theme. *Accounting, organizations and society*, 20, 2, 93 – 109.
- HOWLETT, M., RAMESH, M., PERL, A. (2009): *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems.* Oxford University Press.
- HUDEČEK, T. (2019): *Řízení a správa města. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, Praha.*
- CHAMLEE-WRIGHT, E., STORR, V. H. (2011): Social Capital, Lobbying and Community-based Interest Groups. *Public Choice*, 149, 1-2, 167 – 185.
- CHEIBUB, J. A., DAHL, R. A., SHAPIRO, I. ed. (2003): *The democracy source book.* MIT Press, Cambridge.
- COFFÉ, H., GEYS, B. (2005): Institutional performance and social capital: An application to the local government level. *Journal of Urban Affairs*, 27, 5, 485 – 501.
- IOSIFIDIS, P., WHEELER, M. (2015): The public sphere and network democracy: Social movements and political change?. *Global Media Journal*, 13, 25, 1– 17.
- JÜPTNER, P. a kol. (2014): *Local Governance between Democracy and Efficiency.* Faculty of Organization Studies, Novo Město.

- JÜPTNER, P., KRUNTORÁDOVÁ, I. (2015): Local government in the Czech Republic. les Éditions IMODEV, Paris.
- KELLY, E. D. (2010): Community planning: An introduction to the Comprehensive plan. Island Press, Washington DC.
- KOOIMAN, J. (2003): Governing as Governance. Sage Publications, New Delhi.
- KOPŘIVA, R. (2010). Stabilita volební podpory politických stran v komunálních volbách. *Acta Politologica* 2, 3, 3 – 16
- KOPŘIVA, R., ČOPÍK, J., ČMEJREK, J. (2017): Mechanismy rozhodování o investičních záměrech a rozpočtech obcí. *Sociologia*, 49, 5, 482 – 506.
- KOSTELECKÝ, T., PATOČKOVÁ, V. (2006): Fungování národních, regionálních a lokálních vlád – problém měření výkonu vlád („government performance“). *Sociologický časopis*, 42, 5, 913 – 936.
- KRUNTORÁDOVÁ, I., JÜPTNER, P. (2015): Local Government in the Czech Republic. L’Institut du Monde et du Développement, IMODEV, Paris.
- KŘEČEK, J. (2013): Politická komunikace: Od res publica po public relations. Grada, Praha.
- KUHLMANN, S. (2010): Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76, 2, 331 – 345.
- LABOUTKOVÁ, Š. (2010): Reprezentace zájmů: pluralismus a neokorporatismus. In: Müller, K. B. ed.: *Lobbing v moderních demokraciích*. Grada, Praha.
- LABOUTKOVÁ, Š. (2010b): Typologie, formy a funkce zájmových skupin. In: Müller, K. B. ed.: *Lobbing v moderních demokraciích*. Grada, Praha.
- LABOUTKOVÁ, Š., VYMĚTAL, P. (2010): Regulace lobbingu ve vybraných zemích. In: Müller, K. B. ed.: *Lobbing v moderních demokraciích*. Grada, Praha.

LAMIE, R. D., CAMPBELL, W., MOLNAR, W. (2012): The Fiscal-geographic Nexus: An Overview of Fiscal Impact Assessment in Local Policy Development. *Applied Geography*, 32, 1, 54 – 60.

LANKINA, T., HUDALLA, A., WOLLMANN, H. (2008): Local governance in central and eastern Europe: Comparing performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia. Springer, New York.

LOUGHLIN, J. (2007): Reconfiguring the state: Trends in territorial governance in European states. *Regional and federal Studies*, 17, 4, 385 – 403.

LOWNDES, V., PRATCHETT, L., STOKER, G. (2001): Trends in Public Participation: Local Government Perspectives. *Public Administration*, 79, 1, 205 – 222.

LYNN, L. E., HEINRICH, C. J., HILL, C. J. (2000): Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 2, 233 – 262.

MICHELS, A., DE GRAAF, L. (2010): Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36, 4, 477 – 491.

MINÁRIK, P. (2020): Participatory Budgeting and Traditional Participation in Czech Municipalities. *Slovenská politologická revue*, 20, 1, 29 – 47.

MÜLLER, K. B. ed. (2010): *Lobbing v moderních demokraciích*. Grada, Praha.

NADIN, V. a kol. (2021): Integrated, adaptive and participatory spatial planning: trends across Europe. *Regional Studies*, 55, 5, 791 – 803.

NEUENDORF, K. A. (2017): *The content analysis guidebook*. Sage Publications, USA.

NOVOTNÝ, V. (2013): Co je „policy work“? Pracovní činnost v oblasti veřejných politik v teorii a praxi. *Politologická revue*, 2, 136 – 158.

O'TOOLE cit. in Lynn, Heinrich, Hill (2000): Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 2, 233 – 262.

- PACIONE, M. (2001): Geography and public finance: planning for fiscal equity in a metropolitan region. *Progress in Planning*, 56, 1 – 59.
- POTŮČEK, M. a kol. (2004): *Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice*. UK FSV CESES, Praha.
- POTŮČEK, M. a kol. (2005): *Veřejná politika*. Sociologické nakladatelství, Praha.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. (2009): *Financování měst obcí a regionů*. Grada, Praha.
- PUTNAM, R. D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- PUTNAM, R. D. (1995): Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of democracy*, 6, 1, 65 – 78.
- RAKUŠANOVÁ, P. (2005): Třetí sektor a občanská participace v České republice. In: Mansfeldová, Z., Kroupa, A. eds.: *Participace a zájmové organizace v České republice*. Sociologické nakladatelství, Praha.
- ROSS, K., OSBORNE, S. P. (1999): Making a Reality of Community Governance: Structuring Government – voluntary Sector Relationships at the Local Level. *Public Policy and Administration*, 14, 2, 49 – 61.
- RUMPEL, P., SLACH, O. (2012): Je Ostrava „smršťujícím se městem“?. *Sociologický časopis*, 48, 5, 859 – 878.
- RYŠAVÝ, D. (2006): Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit. *Sociologický časopis*, 42, 5, 953 – 970.
- RYŠAVÝ, D. (2007). Regionální politické elity–zrod, charakter a důsledky. *Sociologický časopis*, 43, 5, 993 – 1116.
- RYŠAVÝ, D., ŠARADÍN, P. (2010): Stranici, bezpartijní a nezávislí zastupitelé na českých radnicích. *Sociologický časopis*, 46, 5, 719 – 744.
- SCHNEIDER, S. H., BUSSE, S. (2019): Participatory budgeting in Germany—A review of empirical findings. *International Journal of Public Administration*, 42, 3, 259 – 273.

- SILVA, C. N., BUČEK, J. (ed.) (2017): *Local government and urban governance in Europe*. Springer International Publishing, Switzerland.
- SISK, T. D., et al. (2001): *Democracy at the local level: The international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance*. International IDEA, Stockholm.
- SMITH, M. J. (1990): Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: the Role of Pressure Groups in Policy-Making. *Political Studies*, 38, 2, 302 – 322.
- SORENSEN, E., TORFING, J. (2005): Network governance and post-liberal democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27, 2, 197 – 237.
- STOKER, G. (1998): Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50, 155, 17 – 28.
- SWIANIEWICZ, P. ed. (2010): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Open Society Institute, Budapešť.
- SWIANIEWICZ, P. (2014): An empirical typology of local government systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 40, 2, 292 – 311.
- ŠARADÍN, P., ZAPLETALOVÁ, M., Soukup, M. (2020): Praxe participativních rozpočtů v České republice. Případová studie obce s rozšířenou působností Semily. *Sociológia*, 52, 2, 180 – 200.
- ŠAŠINKA a kol. (2019): Cooperation differs. Intentions of municipalities towards metropolitan cooperation in post-socialist space – Brno, Czech Republic. *European Planning Studies*, 37, 4, 818 – 840.
- ŠPAČEK, D. (2012): *EGovernment: Cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení*. CH. Beck, Praha.
- ŠŤASTNÁ, L., GREGOR, M. (2011): *Local government efficiency: Evidence from the Czech municipalities*. IES FSV UK, Praha.
- TELES, F., SWIANIEWICZ, P. (2018): *Inter-municipal cooperation in Europe. Institutions and Governance*. Palgrave Macmillan, Cham.

URBANOVÁ, M. (2015): Malá města Středočeského kraje jako aktéři meziobecní spolupráce. *Acta Politologica*, 7, 1, 79 – 89.

VAJDOVÁ a kol. (2010): Síť institucionálních aktérů rozvoje malého města. *Sociologický časopis*, 46, 2, 281 – 299.

VESELÝ, A. (2004): Governance as multidimensional concept. *Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice*. CESES Papers, 5, 11 – 23.

VOGT, D. (2015): Vybrané aspekty politicko-geografického studia demokratické občanské společnosti. *Geografie: Sborník české geografické společnosti*, 120, 3, 444 – 464.

WALKER, R. M. a kol. (2011): Market orientation and public service performance: new public management gone mad?. *Public Administration Review*, 71, 5, 707 – 717.

YANOW, D. (2007): Interpretation in Policy Analysis: On Methods and Practice. *Critical Policy Analysis*, 1, 1, 110 – 122.

ZOUBKOVÁ, V. (2012). Samosprávy a revitalizace sociálně vyloučených lokalit. *Urbanismus a územní rozvoj*, 15, 5, 74 – 77.

ŽENKA, J., KOFROŇ, J. (2012): Metodologie výzkumu v sociální geografii – případové studie. Ostravská univerzita, Ostrava.

8.2 Elektronické zdroje

AFONSO, A., SCHUKNECHT, L., TANZI, V. (2006): Public Sector Efficiency – Evidence for new EU member states and emerging markets, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp581.pdf> (8. 8. 2017).

AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ (2021): Lokality naší podpory, <https://www.socialni-zaclenovani.cz/lokality/> (4. 2. 2021).

AMBIS (2022): Projekt Uplatnění neparametrických metod (DEA, FDH) k analýze a ke komparaci efektivnosti obcí, <https://www.ambis.cz/projekt-uplatneni-neparametrickych-metod-dea-fdh-k-analyze-a-ke-komparaci> (20. 2. 2022).

BUBENÍČEK, V. (2010): Lokální modely demokracie v malých obcích ČR – dizertační práce, 323573647_Lokalni_modely_demokracie_v_malych_obcich_CR (14. 3. 2018).

CALETKA, S. (2011): Koalice v obcích s rozšířenou působností po komunálních volbách v roce 2010, <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=72816> (5. 2. 2022).

ČESKÁ TELEVIZE (2013): Nechceme žít v Palermu: Akce odpovědných, nebo předvolební kampaň?, <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/1059024-nehceme-zit-v-palermu-akce-odpovednych-nebo-predvolebni-kampan> (5. 8. 2018).

ČSÚ (2016a): Databáze demografických údajů za obce ČR, <https://www.czso.cz/csu/czso/databaze-demografickych-udaju-za-obce-cr> (2. 1. 2016).

ČSÚ (2016b): Zaměstnanost, nezaměstnanost - časové řady, https://www.czso.cz/csu/czso/zam_cr (2. 1. 2016).

ČSÚ (2020): Výsledky voleb a referend, <https://volby.cz/> (8. 10. 2020).

ČSÚ (2021): Základní charakteristiky ekonomického postavení obyvatelstva ve věku 15 a více let, https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=ZAM01-B&skupId=426&katalog=30853&pvo=ZAM01-B&str=v467&u=v413__VUZEMI__97__19 (30. 11. 2021).

ECONLAB (2020): Projekty, <https://www.econlab.cz> (22. 6. 2020).

HEJBNI MOSTEM (2022): Realizované projekty a výsledky 2020, <https://hejbnimostem.cz/rok2020/>, (5. 2. 2022).

HEMMINGS, P. (2006): Improving public-spending efficiency in Czech regions and municipalities, <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/884741503537> (2. 10. 2020).

KAMENÍČKOVÁ, V., PIROHANIČ, O. (2008): Výdaje obcí - porovnání vývoje a struktury obecních výdajů, <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6346154> (30. 5. 2016).

KOMUNITNÍ PLÁN ROZVOJE SOCIÁLNÍCH A SOUVISEJÍCÍCH SLUŽEB ORP CHOMUTOV 2018-2021 (2018): 2. část výstupu veřejné zakázky „Tvorba Komunitního plánu rozvoje sociálních a souvisejících služeb ORP Chomutov 2018 –

2021“, <https://www.chomutov-mesto.cz/cz/komunitni-plan-rozvoje-socialnich-sluzeb> (5. 6. 2020).

MĚSTO DĚČÍN (2013): Setkání s občany o rozvoji města, <https://www.mmdecin.cz/mapovy-portal/449-setkani-s-obcany-o-rozvoji-mesta> (4. 7. 2017).

MĚSTO DĚČÍN (2019): Plán udržitelné městské mobility města Děčín, <https://www.mobilitadecin.cz/novinky/item/3-pozvanka-na-verejne-projednani> (4. 2. 2020).

MĚSTO DĚČÍN (2022): Komunitní plány, <https://www.mmdecin.cz/komunitni-dokumenty/komunitni-plany> (3. 3. 2022).

MĚSTO CHOMUTOV (2016): Pozvánka na setkání s občany, <https://www.chomutov-mesto.cz/cz/1491.pozvanka-na-setkani-s-obcany-13-4-2016> (5. 10. 2016).

MĚSTO CHOMUTOV (2021): Komunitní plán rozvoje sociálních služeb, <https://www.chomutov-mesto.cz/cz/komunitni-plan-rozvoje-socialnich-sluzeb> (8. 12. 2021).

MĚSTO MOST (2018): Setkání občanů s pověřenými zastupiteli, <https://www.mesto-most.cz/setkani-obcanu-s-poverenymi-zastupiteli/ds-5425> (4. 1. 2019).

MĚSTO SOKOLOV (2019): Série setkání občanů s bezpečnostními složkami začala v Nádražní ulici, <https://www.sokolov.cz/novinky/serie-setkani-obcanu-s-bezpecnostnimi-slozkami-zacala-v-nadrazni-ulici-42846> (18. 11. 2019).

MĚSTO SOKOLOV (2020): Katalog poskytovatelů sociálních služeb, https://www.sokolov.cz/assets/urad/odbory/odbor_socialnich_veci/katalog-poskytovatelu-2019.pdf (4. 11. 2020).

MĚSTO SOKOLOV (2021): Komunitní plánování, https://www.sokolov.cz/urad/odbory/odbor_socialnich_veci/komunitni-planovani-25974 (9. 12. 2021).

MĚSTO MOST (2021): Komunitní plánování sociálních služeb a prarodinných aktivit, <https://www.mesto-most.cz/komunitni-planovani-socialnich-sluzeb-a-prorodinnych-aktivit/ds-1517> (10. 12. 2021).

MINISTERSTVO FINANCÍ (2021): Monitor – Analytická část, <https://monitor.statnipokladna.cz/analyza/> (6. 4. 2021).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (2006): Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti, http://www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analyza_romskych_lokalit.pdf (30. 5. 2016).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (2016): Nezaměstnanost z územního hlediska, <https://data.mpsv.cz/web/data/statistiky> (5. 2. 2016).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (2020): Registr poskytovatelů sociálních služeb, http://iregistr.mpsv.cz/socreg/hledani_sluzby.do?SUBSESSION_ID=1650802516339_1 (4. 12. 2020).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (2021a): Sociální služby, <https://www.mpsv.cz/socialni-sluzby-1> (3. 10. 2021).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (2021b): Housing First v ČR, <http://socialnibydleni.mpsv.cz/cs/co-je-socialni-bydleni/housing-first-v-cr> (22. 8. 2021).

fparticipaceMINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2007): Metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města, https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF_StaryWeb/import/N%C3%A1rodn%C3%A1D%20org%C3%A1n%20pro%20koordinaci/Dokumenty/Metodick%C3%A9%20dokumenty/Metodicky-pokyn-MMR-k-IPRM_c44db929-2c73-41dd-948d-70944690ba36.pdf (2. 3. 2017).

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2021): Evropské fondy v ČR, <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr> (3. 2. 2021).

MINISTERSTVO VNITRA (2019): Veřejná správa v České republice 2018,
<https://www.mvcr.cz/clanek/vyrocnizpravy-o-stavu-verejne-spravy.aspx> (16. 5. 2020).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ (2022): Strategický rámec ČR 2030,
<https://www.cr2030.cz/strategie/> (10. 1. 2022).

NÁŠ CHOMUTOV (2021): Společně tvoříme Chomutov – výsledky hlasování 2021,
<https://hlasovani.naschomutov.cz/nas-chomutov-2021/vysledky> (12. 12. 2021).

NEKOLA, M. (2004): Politická participace a efektivita vládnutí,
http://is.muni.cz/el/1456/jaro2014/MPV_VSVP/um/47454158/P6_politicka_participace_-_nekola.pdf (28. 4. 2016).

OSN (2021): Cíle udržitelného rozvoje (SDGs), <https://www.osn.cz/osn/hlavni-temata/sdgs/> (28. 6. 2021).

OUŘEDNÍČEK, M. A KOL. (2020): Vymezení území pro Integrované teritoriální investice (ITI) v ČR, https://mmr.cz/getmedia/420ae22b-fe35-4b75-88d0-5824612a4e85/PrF_200120_ZAVERECNY-DOKUMENT_FINAL_02042020.pdf.aspx?ext=.pdf (6. 11. 2021).

PLATFORMA PRO SOCIÁLNÍ BYLDENÍ (2018): Housing First,
<https://hf.socialnibydeni.org/> (17. 8. 2018).

POLLITT, CH., VAN THIEL, S., HOMBURG, V. M. F. (2007): New public management in Europe, Management Online Review, <http://repub.eur.nl/pub/11553> (10. 6. 2016).

RADA EVROPY (2021): Evropská charta místní samosprávy,
<https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-cze-a6/1680a57dde> (7. 5. 2021).

TAČR (2022): Etika ve veřejné správě, <https://starfos.tacr.cz/cs/project/TL01000260> (17. 4. 2022).

TVOŘÍME DĚČÍN (2021): Výsledky hlasování Tvoříme Děčín 2020,
<https://www.participativni-rozpocet.cz/tvorimedecin/aktuality/vysledky-hlasovani-tvorime-decin-2020/> (7. 11. 2021).

ÚŘAD VLÁDY (2016): Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2016-2020, <https://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=682145> (4. 5. 2016).

ÚSTECKÝ KRAJ (2014): Regionální inovační strategie Ústeckého kraje, <https://www.databaze-strategie.cz/cz/ulk/strategie/regionalni-inovacni-strategie-usteckeho-kraje?typ=download> (3. 1. 2021).

ÚSTECKÝ KRAJ (2021): Sociální služby v Ústeckém kraji, <https://socialnisluzby.kr-ustecky.cz/socialni-sluzby/> (3. 6. 2021).

8.3 Další zdroje

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém, určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

Vyhláška Ministerstva financí č. 313/2021 Sb., o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

Ústava České republiky.

Evropská charta místní samosprávy.

Vyhledávání mediálních zpráv na webových stránkách sokolovsky.denik.cz, chomutovsky.denik.cz, mostecky.denik.cz, decinsky.denik.cz s využitím pokročilých nástrojů Google vyhledávače.

Tištěné verze zpravodajů: Chomutovské noviny, Mostecké listy, Zpravodaj města Děčín, Sokolovský patriot.

Osobní účast (nezúčastněné pozorování) na jednáních zastupitelstva v Chomutově a Mostě.

Výzkum meziobecní a metropolitní spolupráce (řízené rozhovory s vybranými zástupci DSO a ITI) realizovaný na Ministerstvu vnitra v období 2019 –2021.

Oficiální webové stránky města Chomutov (<https://www.chomutov-mesto.cz/>), Most (<https://www.mesto-most.cz/>), Děčín (<https://www.mmdecin.cz/>), Sokolov (<https://www.sokolov.cz/>).

Závěrečné účty Chomutova, Mostu, Děčína a Sokolova poskytnuté na základě žádosti o informace dle Zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Strategické a rozvojové dokumenty města Chomutova, Sokolova, Mostu a Děčína.

Přílohy

Příloha 1: Kódování u obsahové analýzy rozvojových dokumentů, Chomutov, Most, Děčín, Sokolov

	1)	2)	3)	4)	5)	6)
jednotka analýzy	číslo jednotky	název	téma (oblast politiky)	rok vytvoření	autoři	město/lokality
Rámcová strategie rozvoje města 2014 - 2024 (Chomutov)	1	21	31, 32, 33, 34, 35.1, 37	2013, původní strategie 2005	51	61
Komunitní plán sociálních služeb (Chomutov)	2	22	35.2	2006	51	61
Koncepce sociální politiky statutárního města Chomutova se zaměřením na sociální začleňování 2013 - 2015	3	23	33, 35.1, 35.2	2012	51	61
Dlouhodobý záměr rozvoje vzdělávání a vzdělávací soustavy a podpory zaměstnanosti na území města Chomutova do roku 2020	4	23	33, 35.1	2012	52	61
Integrovaný plán rozvoje města Chomutov: "Areál bývalých kasáren a přilehlého okolí"	5	23	31, 35.2	2008	51	61
Strategický plán rozvoje města Mostu do roku 2020 (Aktualizace 2016 - 2020)	6	21	31, 32, 33,34, 35.1, 35.2, 37	2012, 2016	51	62
Integrovaný plán rozvoje města Mostu: "Deprivované mostecké zóny a občanské soužití"	7	21	31, 33, 34, 35.1, 35.2	2009	51	62
IPRM Most: Sídlíště Liščí Vrch a Výsluní	8	21	31	2013	51	62
III. Komunitní plán sociálních služeb a služeb navazujících v Mostě 2015 - 2018	9	22	33, 35.1, 35.2	2015	51	62
Strategický plán lokálního partnerství Most pro roky 2013 - 2014	10	23	35.1, 35.2	2013	51	62
Strategický plán udržitelného rozvoje města	11	21	31, 33, 34, 35.1, 35.2, 37	2013	52	63
Plán rozvoje sociálních služeb města Sokolova na období 2009 - 2013	12	22	35.2	2009	51	63
Plán rozvoje sociálních služeb města Sokolova na období let 2014 - 2018	13	22	35.2	2014	51	63
Strategický plán sociálního začleňování města Sokolov pro období 2017 - 2019	14	23	33, 35.2	2016	51	63
Strategický plán lokálního partnerství Sokolov pro období 2014 - 2016	15	23	33, 35.1, 35.2	2014	51	63
Strategický plán rozvoje města Děčína (z roku 2001)	16	21	33, 34, 35.1, 35.2	2001	51	64
Strategický plán města Děčín II (aktualizace z roku 2004)	17	21	33, 34, 35.1, 35.2	2004	51	64
Strategický plán města Děčín II (aktualizace k 31.12. 2013)	18	21	31, 33, 34, 35.1, 35.2, 37	2013	51	64
Strategický plán rozvoje města Děčín 2014 - 2020	19	21	31, 33, 34, 35.1, 35.2, 37	2014	51	64
1. komunitní plán sociálních služeb města Děčína 2006 – 2008	20	22	33, 35.1, 35.2	2006	51	64
2. komunitní plán sociálních služeb města Děčín 2010 - 2013	21	22	33, 35.1, 35.2	2010	51	64

Příloha 2: Analyzované mediální zprávy splňující kritéria

Děčín

- https://decinsky.denik.cz/zpravy_region/decin-miri-k-obrimu-schodku-rozpocet-schvali-pred-vanoci-20171207.html
- https://decinsky.denik.cz/zpravy_region/foto-decin-necha-postavit-novou-lavku-za-37-milionu-pres-vychodni-nadrazi-20170524.html
- https://decinsky.denik.cz/zpravy_region/bikeri-chceme-novy-skatepark-decin-nemame-na-nej-penize-20120731.html

Sokolov

- <https://sokolovsky.denik.cz/z-regionu/z-garazi-za-sokolovem-a-jejich-okoli-si-lide-udelali-smetiste-20140423.html>

Most

- https://mostecky.denik.cz/zpravy_region/most-promeni-stavby-za-ctvrtmiliardy-pomohou-i-prijmy-z-pozemku-20171216.html
- https://mostecky.denik.cz/zpravy_region/petice-hajici-repre-neuspela-20171211.html
- https://mostecky.denik.cz/zpravy_region/v-moste-uz-stavi-kluziste-chteji-ho-otevrit-v-nedeli-20171130.html
- https://mostecky.denik.cz/zpravy_region/most-chce-tlacit-na-vladu-aby-pomohla-zastavit-bujeni-ghett-20171219.htm
- https://mostecky.denik.cz/zpravy_region/most_vtelno_nove_domy_petice_20170711.html
- https://mostecky.denik.cz/zpravy_region/autodrom-nemusi-platit-pokutu-20171110.html
- https://mostecky.denik.cz/zpravy_region/uzemni_plan_parcely_most_20170329.html

Chomutov

- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/pirati-odkryli-karty-kdyz-mesto-neprida-nebudou-hrat-extraligu-20160517.html

- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/pirati-snizili-pozadavek-12-5-milionu-na-mladez-a-extraliga-zustane-20160617.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/fotbal-financne-strada-mesto-vahalo-s-dotaci-20160504.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/reditel-pri-prijimani-strazniku-dam-hodne-na-psycholozku-20160225.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/reditele-re-kultu-nezvolili-mel-jim-byt-poradce-primatora-20160111.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/trolejbusy-nebo-autobusy-ani-koalice-neni-jednotna-20160105.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/mesto-chomutovanum-odpustilo-poplatek-za-odpad-20171213.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/chomutov-rozdeli-16-milionu-aby-podporil-vrcholovy-sport-20171123.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/provoz-noveho-stadionu-bude-drazsi-ale-ma-vice-vyd.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/palackeho-jako-vystavni-skrin-mesta-mistni-si-to.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/chomutov-potrebuje-penize-zvysil-dan-z-nemovitosti.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/fotbal-ziskal-milion-tak-trochu-natruc-20131202.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/chomutov-ma-platit-pokutu-za-vyberove-rizeni-na-zimni-stadion-20140417.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/nejvetsi-problem-chomutova-kriminalita-vzkazali-mestu-lide-20140306.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/stovky-romu-na-pisecne-kupci-se-tu-s-hlasy-20141010.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/chomutov-mesto-rozpuli-kass-za-par-let-zmizi-i-vnitri-pasaz-20141123.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/chomutov-zakazal-hazard-ovsem-na-jak-dlouho-20140915.html

- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/dotace-pirati-meli-dostat-mene-nakonec-sve-uhajili-20150506.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/rozhodnuto-nocleharna-pro-bezdomovce-bude-v-kochove-ulici-20150922.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/vyber-reditele-zooparku-se-odklada-20150630.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/nova-koalice-rychle-obsadila-dozorci-rady-a-predstavenstva-20150306.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/zrusit-linku-do-prahy-a-snizit-jizdne-v-mhd-20150714.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/audit-mestske-policie-milionove-odmeny-prihravani-kseftu-chybejici-skutry-20150430.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/chomutov_mestske_lazne_20170305.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/snizit-chomutovakum-dan-z-nemovitosti-chceme-ale-20150410.html
- https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/chomutov-bude-hospodarit-s-miliardovym
- <https://www.denik.cz/ustecky-kraj/v-chomutove-nejspis-skonci-hazard-uplne-radni-zmenili-nazor-20140826-5jce.html>