

EVROPSKÁ LOKÁLNÍ POLITIKA

EVROPSKÁ LOKÁLNÍ POLITIKA

Petr Jüptner, Martin Polinec, Kamil Švec a kol.

© Petr Jüptner, Martin Polinec, Kamil Švec a kol., 2007
Edition © Petr Jüptner, 2007
Cover © ??? Vopatová, 2007

ISBN: 978-80-254-1187-2

OBSAH

ÚVOD	7
FRANCIE	
ONDŘEJ NOVÁK	11
ŠPANĚLSKO	
HANA FUNGAČOVÁ	35
SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO	
PETR JÜPTNER	59
RAKOUSKO	
TEREZA BURIANOVÁ	77
ŠVÉDSKO	
MARTIN POLINEC	97
DÁNSKO	
MARTIN POLINEC	127
NORSKO	
MARTIN POLINEC	153
FINSKO	
KAMIL ŠVEC	189
LOTYŠSKO	
MAREK NUMERATO	213
ZÁVĚR	
MARTIN POLINEC, MAREK NUMERATO, KAMIL ŠVEC	235

ÚVOD

V současnosti již neplatí teze, že komunální politika je stranou pozornosti české politologie. Ačkoli částečně vážne vzájemná spolupráce s ostatními společenskými vědami, lze vyjmenovat celou řadu českých autorů, kteří se komunální politikou v politologickém kontextu zabývají. Většina českých politologických pracovišť má výhradního či částečného specialistu na komunální politiku. Zde můžeme zmínit především Stanislava Balíka z Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně, Jaroslava Čmejrků z Provozně ekonomické fakulty České zemědělské univerzity v Praze nebo Lukáše Valeše, který dosud působil na Filozofické fakultě Západočeské univerzity v Plzni. Ke zlepšení stavu poznání české lokální politiky přispěli rovněž politologové, pro něž není politika obcí hlavním předmětem jejich výzkumu. To se týká kromě jiných především Pavla Šaradína z Filozofické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci nebo Jana Outlého z Filozofické fakulty Univerzity Hradec Králové. Spolu s rostoucím počtem „komunálních“ politologů se zároveň rozšiřuje i okruh ohnisek jejich pozornosti. K pionýrským úkolům patřilo v devadesátých letech popsat funkční účinky obecního pořádku a volebního systému, přičemž největší pozornost se soustředila na stranický systém na lokální úrovni včetně studia koalic a role nezávislých sdružení. V zájmu vyplnění výzkumného deficitu nezbylo doposud příliš prostoru pro výraznější zaměření na komparaci s ostatními evropskými zeměmi, ačkoli můžeme zmínit odborné články Stanislava Balíka o obecním a volebním pořádku ve Spolkové republice Německo či práce dalších autorů, kteří komunální politiku zahrnuli v rámci výzkumu decentralizačních procesů. Právě komparativní analýza by přitom pomohla zdokonalit terminologii a především mohla přinést nové pohledy a nová témata. Zatímco česká politologie prozatím zůstává u výše nastíněných klasických témat, evropská politologové se zabývají mimo jiné i vývojem a rolí sídelní struktury a zejména novými trendy v oblasti řízení obcí samosprávami, jako je například New Public Management. Vzhledem k dlouhé kontinuitě navíc západní politologie v rámci výzkumu lokální politiky často úspěšně spolupracuje i s ekonomikou a sociologií.

Předložená publikace představuje snahu vykročit právě směrem komparativní analýzy. Její vznik je výstupem specifického výzkumu Institutu

politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy „Analýza politických institucí evropských obcí“, grantem GAČR č. 407/06/P077 „Europeizace české komunální politiky. Analýza evropských legislativních trendů z politologického hlediska“ a výzkumným záměrem MSM0021620841 „Rozvoj české společnosti v EU: výzvy a rizika“. Kniha bezprostředně navazuje na výuku kurzu „Evropská komunální politika“ na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Většina jednotlivých statí představovala původně seminární práce, které byly na základě projektového zadání a nákupu přibližně dvou desítek titulů cizojazyčné literatury během roku 2007 rozšířeny do podoby studií institucionálního rámce lokální politiky se zahrnutím lokálního stranického systému v jednotlivých evropských zemích. Jednotlivé studie obsahují úvodní část s vymezením obcí a jejich vztahu ke státu a vyšším správním celkům, historický vývoj obecního pořádku a jeho současnou podobu. Přes jednotlivé instituce obcí, jako jsou například starostové a rady, se autoři dostávají k volebním systémům pro volby rad a případně starostů, stranou pozornosti nezůstávají ani prvky přímé demokracie. Významnou roli hraje analýza stranického systému na lokální úrovni, jehož podoba je zpravidla výrazně ovlivněna politickou kulturou a zejména rozdrobeností sídelní struktury. V rámci každé studie dostali autoři rovněž prostor pro reflexi aktuálních trendů a reforem, neboť institucionální rámec lokální politiky se v celé řadě evropských zemí stal dynamickým procesem odrážejícím nové potřeby, stejně jako prostorem pro institucionální i volební experimenty.

Výběr zahrnutých zemí nebyl záměrný a odvíjel se zejména od předmětu zájmu jednotlivých autorů, kterými jsou především studenti magisterského studia politologie na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. Naším poměrně vzdálený rámec lokální politiky ve Francii a Španělsku postupně představí Ondřej Novák a Hana Fungačová. Následuje přesun do středoevropského prostoru, kde metodický koordinátor specifického výzkumu Petr Jüptner analyzoval lokální politiku v německých spolkových zemích, sousední Rakousko prezentuje Tereza Burianová. Přes německy mluvící země se dostáváme ke skandinávskému bloku, v jehož rámci nám nejprve Martin Polinec jako dílčí výstup své vznikající diplomové práce postupně nastíní rámec lokální politiky ve Švédsku, Dánsku a Norsku. Skandinávii doplní Kamil Švec Finskem, přes které se dostáváme k poslední stati Marka Numerata, která je věnována

jedinému zástupci bývalého východního bloku – Lotyšsku. V samotném závěru potom Martin Polinec, Marek Numerato a Kamil Švec shrnují komparativní poznatky, přičemž reflektují rovněž již existující typologie obecních pořádků a představují trendy určující témata případného navazujícího výzkumu.

Vzhledem k podmínkám vzniku i způsobu práce si „Evropská lokální politika“ nedělá výrazné ambice. Ještě spíše než komparativní úvod pro nás díky nastíněným tématům představuje inspiraci pro další výzkumné kroky v rámci komparativní analýzy lokální politiky a obrat pozornosti k novým trendům odrážejícím dynamický vývoj evropského světa lokální politiky v minulých desetiletích. Vznik předložené publikace provázela řada problémů nejen s ohledem na dostupnost zdrojů, ale i v otázkách terminologie a nástrojů komparace. V případě některých spolkových zemí v Německu můžeme historicky mluvit o dualitě dvou „starostů“ v čele měst, zatímco ve Švédsku faktická hlava obce nenese označení „starosta“ vůbec. Stejně tak se o zastupitelských orgánech evropských obcí zpravidla píše jako o „radách“, což může vést k záměně s „radou“ představující exekutivní orgán českých obcí. Řešení tohoto terminologického problému navíc komplikuje fakt, že mj. v SRN se odborníci brání definovat rady jako „zastupitelstva“ nebo „zastupitelské orgány“.

„Evropská lokální politika“ je určena politologům a studentům politologie, stejně jako dalších oborů, s přesahem směrem k lokální politice – zejména sociologie, ekonomie nebo regionalistiky. Autoři by publikaci chtěli věnovat památce Jakuba Hudáka.

FRANCIE

Ondřej Novák

1. Administrativní členění

Francie zůstává posledním velkým státem západní Evropy, který se deklaruje jako unitární [ČEPOVÁ 2002: 73]. Setkáváme se zde se třemi stupni administrativního členění: obcemi (komunami – *communes*), departementy a regiony. V těchto správních jednotkách jsou uskutečňována administrativní rozhodnutí pocházející současně jak z celostátní úrovně, tak z úrovně místní, která má vlastní pravomoci. Z právního hlediska je lokální autorita územním společenstvím (*collectivité territoriale*) s vlastním názvem, územím, rozpočtem, zaměstnanci, disponuje určitými pravomocemi a podle místa v hierarchické struktuře určitým stupněm autonomie vůči centrální vládě. Kromě třech základních stupňů existují ve Francii zámořská území a místní orgány se zvláštním statutem (Paříž, Lyon, Marseille, Korsika, Mayotte).

2. Obce a obecní pořádek

2.1. Historický vývoj

Obec – komuna, nejnižší jednotka veřejné správy, byla zavedena dekrety z 14.–22. prosince 1789 a 15.–25. března 1791 [BOURJOL 1975:18] a od té doby bylo její postavení několikrát změněno. Důležitými mezníky jsou zejména rok 1800, kdy došlo k vytvoření prefektálního systému a uzákonění 38 000 historických komun, a 5. duben 1884, kdy byl schválen Obecní zákon (zákon o obecním pořádku), který stanovil pravidla pro jejich fungování jako např. poměr počtu radních k počtu obyvatel a stanovil dobu trvání mandátu na 4 roky. To bylo změněno zákonem z 10. dubna 1929, kdy byl tento interval prodloužen na 6 let. Důležitou změnu do fungování obcí přinesly také zákony o decentralizaci a zrušení správního dohledu a priori prefekta nad činností obce – *tutelle administrative et financière a priori*

– z let 1982 a 1983, přesto však základem obecní správy ve Francii zůstává zákon z 5. dubna 1884.

2.2. Obec

K 23. 1. 2007 ve Francii existovalo 36 686 obcí [Le Monde, 24. ledna 2007], stejně jako ve všech ostatních zemích Evropské unie dohromady, což se odráží v počtu obyvatel na jednu obec – 76 % obcí má dokonce méně než 1 000 obyvatel. Tato situace vedla vládu ke snaze o reformu stávajícího stavu, což však naráží na značné problémy, a to i z důvodu silného lokálního patriotismu obyvatel a místních radních – vazby na obec a identifikace se s ní.¹

Tabulka 1: Sídlní struktura (1999)

Velikost města (počet obyvatel)	Obce		Obyvatelé	
	Počet	%	Počet	%
Méně než 1 000	27 794	76,0	9 393 701	15,7
1 000 až 5 000	6 922	18,9	14 298 005	23,9
5 000 až 10 000	975	2,7	6 729 792	11,2
10 000 až 30 000	633	1,7	10 647 377	17,8
30 000 až 100 000	205	0,6	9 844 714	16,4
100 000 až 300 000	31	0,1	4 885 416	8,2
Přes 300 000	5	0,01	4 152 430	6,9
Celkem	36 565	100,0	59 951 435	100,0

Zdroj: DGCL (<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>)

Podobně jako departement a region, má komuna rozhodovací orgán (obecní radu) a exekutivu (starostu a náměstký) volenou obecní radou². Počet obecních radních je úměrný počtu obyvatel. Obecní radní, kteří jsou voleni na

¹ Podle průzkumů z roku 1991 se Francouzi identifikují nejvíce se svou obcí, a to z 90 % [Čepová 2002: 74], což se projevuje i v postojích k politikům: 68 % Francouzů důvěřuje starostovi, 26 % prefektovi, 23 % poslanci [LOUGHILIN 2004: 205].

² Detailní zpracování právního rámce fungování francouzských obcí viz „příručka“ Ministerstva vnitra a územní správy *Le Guide du maire* [COTON-PÉLAGIE, MIGEON 2006]

šest let přímým všeobecným hlasováním, stanovují směrnice obecní politiky, přijímají rozpočet, spravují obecní majetek, zejména budovy základních škol a vybavení, a rozhodují o fungování obecní administrativy.

Finanční prostředky obce získávají jednak prostřednictvím paušálních dotací od státu jako *Dotation globale de fonctionnement (DGF)*, jejíž výše je stanovena částkou na obyvatele a rozlohou obce, *Dotation générales de décentralisation (DGD)* k financování služeb převedených na obce po decentralizačních reformách, *Dotation globale d'équipement (DGE)* určenou výhradně pro obce s méně než 2 000 obyvateli, *Dotation particulière élu local* určenou pro obce s méně než 1 000 obyvateli. Kromě státních dotací a kompenzací (např. daně z přidané hodnoty) disponují obce zdroji z vlastních daní jako např. profesní daně, daně z pozemků, reklam apod. [COTON-PÉLAGIE, MIGEON 2006: 156–176]

2.3. Volby do obecních rad

Obecní volby umožňují zvolení obecních radních zasedajících v obecní radě – rozhodovacím orgánu obce. Pasivní volební právo má každý, kdo dosáhl 18 let věku a je obyvatelem či plátcem daní v dané obci. Radní jsou voleni přímým a všeobecným hlasováním na šest let, přičemž jejich mandát je obnovitelný. Používají se dva volební systémy, a to podle velikosti obce. Předpokládaný kandidát na starostu je pak obvykle prvním jmenovaným na kandidátce [COPUS 2006: 143].

V obcích s počtem obyvatel nižším než 3 500 (volba 9 až 23 obecních radních) jsou radní voleni dvoukolovým většinovým volebním systémem na základě kandidátních listin, ve kterých je povoleno přidávání nových jmen, nebo naopak jejich vyškrtávání, a také kombinování kandidátních listin. Hlasovací lístky jsou platné i pokud obsahují více či méně jmen, než je radních ke zvolení, ale navíc dopsaná jména nejsou započítávána. Hlasy jsou sčítány podle kandidátů a ne podle hlasovacích listin.

Aby mohl být kandidát zvolen, musí v prvním kole obdržet absolutní většinu odevzdaných hlasů a počet hlasů odpovídající čtvrtině zapsaných voličů. Ve druhém kole pak ke zvolení postačuje relativní většina. Pokud více kandidátů dostane stejný počet hlasů, pak je zvolen ten nejstarší.

V obcích s 3 500 a více obyvateli (volba 27 až 163 radních) jsou obecní radní voleni ve dvou kolech bez možnosti panašování a preferenčních

hlasů. Hlasovací lístek nesmí být voličem upravován: nemůže zde být ani připsané či škrtnuté jméno, ani změna pořadí kandidátů na listině, každý takto upravený lístek je považován za neplatný.

Hlasy jsou přepočítány podle kandidátních listin a nikoli podle kandidátů. V prvním kole je listině, která obdržela absolutní většinu platných hlasů, přisouzen počet křesel rovný polovině počtu křesel k obsazení (zakrouhleno nahoru pokud se má obsazovat více jak 4 křesla a dolů pokud je tomu naopak). Zbylé mandáty jsou rozděleny mezi kandidátky, které obdržely nejméně 5 % platných hlasů (včetně vítězné), systémem proporčního zastoupení podle pravidla nejsilnějšího průměru.

Druhé kolo je vyhlašováno, pokud žádná kandidátka nedostala v prvním kole absolutní většinu platných hlasů, a mohou se ho zúčastnit pouze kandidátky, které v prvním kole obdržely nejméně 10 % hlasů. Polovina obsazovaných mandátů je přidělena kandidátce, která dostala nejvíce hlasů. V případě rovnosti hlasů případně listině, ve které je vyšší průměrný věk kandidátů. Zbylé mandáty jsou rozděleny mezi kandidátky, které obdržely nejméně 5 % platných hlasů (včetně vítězné), systémem proporčního zastoupení podle pravidla nejsilnějšího průměru.

Massicotte a Blais označují tento volební systém jako smíšený volební systém nezávislé kombinace – fúzi. Většinou složku vytváří fakt, že vítězná kandidátka získává polovinu křesel, proporční pak rozdělování druhé poloviny křesel pomocí D'Hondtova dělitele. Všechny obce jsou tvořeny jedním volebním obvodem, výjimku tvoří pouze volby do městských rad Paříže, Lyonu a Marseille [ROSE 2000: 167–168]. Pokud je obec rozdělena na volební obvody, každá sekce volí určitý počet radních, nejméně však dva, úměrně počtu zapsaných voličů.

V obou případech je poté obecní radou na její první schůzi zvoleno předsednictvo – starosta a nejméně jeden náměstek. Ti musí být zvoleni z řad obecní rady na základě tajného většinového hlasování. Pokud ani po dvou kolech žádný z navrhovaných kandidátů nezíská absolutní většinu hlasů, přistupuje se ke kolu třetímu, kde již postačuje většina relativní, a pokud někteří z kandidátů získají stejný nejvyšší počet hlasů, pak je zvolen nejstarší. Někdy se může stát, že není nalezen vhodný kandidát a v takových případech musí zasáhnout prefekt (dekretem jmenovaný zmocněnec vlády).

Tabulka 2: Volby do obecních zastupitelstev

	Obce s méně než 3 500 obyvateli	Obce s 3 500 a více obyvateli
Kandidáti	Mohou vytvářet listiny nebo kandidovat sami (pouze v obcích pod 2500 obyvatel, v jiných případech je listina povinná)	Vytváření kandidátek povinné. Od schválení zákona z června 2000 nesmí být rozdíl počtu kandidátů stejného pohlaví větší než 1
Voliči	Mohou upravovat listiny škrtním nebo přidáním jednoho či více jmen	Nemohou upravovat listiny
1. kolo	Zvolení pouze kandidáti, kteří obdrželi absolutní většinu a zároveň je volila alespoň čtvrtina zapsaných voličů	Kandidátka s absolutní většinou obdrží polovinu mandátů. Druhá polovina křesel je rozdělena poměrně mezi všechny kandidátky s alespoň 5% hlasů
2. kolo	Zvolení kandidáti s relativní většinou.	Postupují pouze ty listiny, které v 1. kole získaly alespoň 10 % hlasů. Listina, která obdrží relativní většinu, dostane polovinu mandátů. Druhá polovina křesel je rozdělena proporcí způsobem mezi všechny kandidátky, které obdržely alespoň 5 % hlasů

Zdroj: <http://www.vie-publique.fr>

2.4. Zvláštnosti pro Paříž, Lyon a Marseille

Zákon z 31. prosince 1982 vybavil tři největší francouzská města zvláštním statutem – Lyon a Marseille pro jejich demografickou důležitost, Paříž mimo to také pro její historickou výjimečnost³. Tato města byla rozdělena do obvodů (*arrondissements*).

Členové Rady Paříže, obecních rad Lyonu a Marseille a obvodních rad jsou voleni na stejné volební období a podle stejných pravidel jako v obcích s 3 500 a více obyvateli. Zásadním rozdílem však je, že tato města jsou spravována dvěma orgány – městskou radou a obvodní radou (*conseil d'arrondissement*).

Volba městských a obvodních radních probíhá v rámci obvodu ve stejném dni a na stejných kandidátních listinách, přičemž počet obvodních radních je roven dvojnásobku počtu městských radních. Radní jsou voleni na

³ Paříž je departementem a obcí zároveň.

stejně volební období a podle stejných pravidel jako v obcích s 3 500 a více obyvateli. Starosta a náměstci jsou poté voleni v městské radě; obvodní starosta a náměstci v obvodních radách.

Rada Paříže má 163 členů, jejichž volba je rozdělena do 20 volebních obvodů; obecní rada Lyonu má 73 obecních radních, jejichž volba je rozdělena na 9 obvodů; obecní rada Marseille má 101 obecních radních a jejich volba je rozdělena do 8 obvodů.

3. Politické instituce a stranický systém v obcích

3.1. Pravomoci starosty

Stát do obcí nedeleguje zástupce s vyhrazenými pravomocemi jako prefekty pro departementy a region. Starosta má „dvojitou čapku“⁴, tzn. je zároveň zvolenou autoritou obce jakožto územního společenství (*collectivité territoriale*) a zároveň v obci zastupuje stát. Jakožto zástupce státu vykonává administrativní funkce jako zveřejňování zákonů a nařízení, organizaci voleb, zápisy nově narozených a zemřelých občanů, svatby a další. Vykonává také funkce v právní oblasti pod autoritou státního prokurátora (*police judiciaire*).

Jakožto vedoucí představitel výkonné moci v obci uskutečňuje rozhodnutí obecní rady a jedná pod jejím dohledem. Jeho úkoly se zaměřují na právní reprezentaci obce, pořádání obecních trhů, podepisování smluv, přípravu rozpočtu, správu obecního majetku. Vykonává kompetence, kterými jej zmocnila obecní rada a musí ji tedy informovat o své činnosti. Pověření se zabírají různými oblastmi (správa obecního majetku, vytváření tříd ve školách, podávání žalob...) a jsou kdykoli odvolatelná. Zákon z 13. srpna 2004 o místních svobodách a odpovědnosti umožňuje starostovi pověřit náměstka či obecního radu některými pravomocemi, které mu byly svěřeny.

Starosta má také vlastní pravomoci, je zodpovědný za bezpečnost a zdraví obyvatel a na základě toho spravuje příslušnou obecní administrativu. Jedná se o správu územního rozvoje města a bydlení, městské doprav-

⁴ Jedná se o symbol svobody a občanství z dob francouzské revoluce.

ní sítě, zabezpečení užitkové vody, obecních trhů či základních škol (jde však pouze o péči o budovy a placení neučitelského personálu). Nařízení starostů jsou jednostrannými administrativními úkony, jejichž zákonnost je kontrolována soudy, pokud jsou vydávána starostou jako hlavou výkonné moci v obci, a musejí být schváleny prefektem, kterému je starosta podřízen, pokud jedná jako zástupce státu.

3.2. Role obecní rady

Obecní rada zastupuje obyvatele dané obce. Její kompetence jsou značně rozsáhlé a podle zákona z 5. dubna 1884 je pověřena řídit svými usneseními záležitosti obce. Vyjadřuje se tedy ke všem záležitostem dotýkajícím se obce: schvaluje rozpočet obce, vytváří veřejné služby obce, spravuje obecní majetek a zodpovídá za ekonomický rozvoj obce.

Rada vykonává své kompetence přijímáním usnesení a může také ustanovovat komise – financí, urbanizace, veřejných prací, školství, sportu a další. V obcích nad 3 500 obyvatel je jejich vytváření povinné, každé předsedá starosta a musí mít mezi svými členy zástupce uživatelských asociací. V obcích nad 3 500 obyvatel musí být v komisích také respektován princip proporčního zastoupení radních.

Obecní rada se musí scházet nejméně jednou za trimestr a jednací pořádek, stanovený starostou, musí být oznámen před začátkem zasedání. Jednání jsou otevřena veřejnosti, pokud zasedání nerozhodne o jednání s jejím vyloučením nebo pokud starosta neuplatní svou pravomoc „klidu zasedání“ (*police des séances*), zejména v době volebních kampaní.

Obecní rada může také rozhodovat o vyhlášení místního referenda, jehož váha byla až do ústavní revize z 28. března 2003 pouze konzultativní, obecní rada nebyla vázána jeho výsledkem. Referendum je pak platné pouze v případě, že se jej zúčastnila nejméně polovina zapsaných voličů.

Pokud činnost obecní rady narušuje správu obce, může jí být na jeden měsíc pozastavena činnost prefektem, na tři měsíce ministrem vnitra a ve vážných případech pak může být obecní rada rozpuštěna dekretem Rady ministrů.

3.3. Postavení starosty

Ve francouzském politickém systému má starosta velmi silné postavení. První důvod spočívá ve skutečnosti, že výkon exekutivních pravomocí v obci je svěřen do rukou jediné osoby – starosty. Tím se značně odlišuje od ostatních západoevropských zemí, „které se vyznačují kolegiálním typem vedení obcí“ [PECKA 2002: 132], tedy že starosta sdílí exekutivu s ostatními radními. Tento typ jednohlavé exekutivy je tradicí od dob Napoleonových reforem a dovozoval starostovi být velice silným „lokálním baronem“ [JOHN 2001: 168] či „obecním monarchou“. Postavení starosty je také posilováno podřízenou pozicí, kterou přijímá obecní rada, která obvykle není schopna provádět podrobnou kontrolu starostových rozhodnutí a je ochotna podřídit se jeho vedení. Tento výjimečný status je vyvažován očekáváním, že starosta bude jednat ve prospěch obce jako celku a bude usilovat o dosažení konsenzu mezi různými názory dříve, než jménem obce podnikne nějaké významnější kroky. [CHANDLER 1998: 86] Ve velkých obcích nad 3 500 obyvatel je jeho silné postavení způsobeno také častou absencí významnější opozice vytvářenou silně disproportionálním efektem volebního systému, kdy vítězná listina může počítat s pohodlnou většinou: s více jak třemi čtvrtinami křesel, pokud zvítězí již v prvním kole, a s více jak dvěma třetinami, pokud je zvolena v druhém kole již jednou třetinou hlasů. [HOFFMANN-MARTINOT 2003: 165]

Druhý důvod silného postavení francouzských starostů spočívá v získávání prostředků pro jejich obec na vyšších státních úrovních a prostřednictvím kumulace mandátů také její zastupování v úřadech těchto úrovní – od departementu po parlament.

Vnímání role starosty veřejností se také projevuje v délce vykonávání mandátu, ve které jsou francouzští starostové přeborníky: např. starosta Bordeaux Jacques Chaban-Delmas vykonával svůj úřad od roku 1947 do roku 1995 bez přerušení, starosta Fort-de-France Aimé Césaire od roku 1945 do roku 2001 či Tony Larue, poprvé zvolený v roce 1935, vykonávající svůj úřad po šedesát let [HOFFMANN-MARTINOT 2006: 240], případně ve vytváření „starostovských dynastií“, kdy se funkce přenáší na syny či jiné členy rodiny.⁵ [JOHN 2001: 137]

⁵ Např. v obci Havernas (departement Somme) vykonávalo 6 členů rodiny De Brandt starostovský úřad po celých 129 let (1848–1977).

Relativní omezení dominantního postavení starosty znamenal zákon z 6. února 1992, který zavedl následující povinnosti: diskusi o návrzích rozpočtu v obcích nad 3 500 obyvatel, systém proporčního zastoupení v komitích, právo každého obecního radního být informován o tématech jednání a možnost schůzí obecní rady na vyžádání obecními radními.

Francie zůstává jednou z mála západních demokracií, kde stále není oddělena moc exekutivní od legislativní. Starosta, nebo prezident departementní a regionální rady, je zároveň hlavou administrativy a předsedou rady. Tato extrémní koncentrace moci napomáhá tlaku rozličných zájmových skupin na místní zodpovědné činitele a s decentralizací tak k nárůstu korupce. [HOFFMANN-MARTINOT 2003: 165]

3.4. Politické strany na místní úrovni a komunální volby 2001

Francouzský volební systém vytváří na celostátní i lokální úrovni tlak na uzavírání předvolebních, nikoli povolebních dohod a koalic – někdy jen krátkodobých, někdy s trvalejším záměrem strategické spolupráce s uchováním stranické identity a nejčastěji v konfederativních podobách. Má také silně formující účinek na celý stranický systém a bipolární rozdělení na levice (Socialistická strana – PS, Komunistická strana – PC, Hnutí pro demokracii – MoDem, Zelení – Verts) a pravici (Unie pro lidové hnutí – UMP, Sdružení pro republiku – RPR, Národní fronta – FN). Tradiční soupeření levicového a pravicového bloku však nelze spojovat pouze s účinkem volebního systému, je také dědictvím Francouzské revoluce.

Na místní úrovni však politické strany, zejména vlivem dvousetleté tradice antistranictví, hrají pouze omezenou úlohu – v malých obcích se volí spíše významné osobnosti, strany jsou relevantní zejména ve 232 městech nad 30 000 obyvatel. Zde dochází již před prvním kolem k vytváření společných kandidátek rozličných politických bloků – velké politické strany jsou si vědomy citlivosti voličů k soudržnosti kandidujících „týmů“. V obecních volbách voliči nevybírají své reprezentanty, ale spíše „tým“ pro správu města. „Jak přesvědčit voliče, že jsme schopni společně spravovat město, pokud nejsme schopni vytvořit společnou kandidátku již pro první kolo?“ [MARTIN 2001: 362]

Socialistická strana (PS) a Komunistická strana (PC) pro obecní volby 2001 představily společné kandidátky v 220 z 232 měst nad 30 000 obyvatel,

ve většině případů se k nim připojilo také Hnutí občanů (MDC) a Radikální strana levice (PRG), částečně také Zelení (Verts) – samostatné kandidátky prezentovali v 60 městech. Ve stovce měst se spojily ekologické strany, ve 13 případech pak kandidoval blok ekologických stran samostatně bez Zelených. Na extrémní levice (Dělnický boj – LO, Revoluční komunistická liga – LCR a Dělnická strana – PT) docházelo ve většině případů k samostatným kandidaturám. Na pravici představil společné kandidátky zejména blok Unie pro francouzskou demokracii (UDF), Sdružení pro republiku (RPR) a Liberální demokracie (DL), často s podporou Sdružení pro Francii (RPF). Extrémní pravice se pak prezentovala pouze v 58 % měst nad 30 000 obyvatel, což byl důsledek rozkolu mezi Národní frontou (FN) a Národním republikánským hnutím (MNR).

Tabulka 3: Výsledky prvních kol obecních voleb ve městech nad 30 000 obyvatel

	březen 1989	červen 1995	březen 2001
Volební účast (%)	62	57,9	56,8
Platných hlasů (%)	60,5	56,6	54,6
Extrémní levice	0,9	2,3	3,9
Komunistická strana	4,1	1,7	0,7
Unie levice	23,5	28,7	34,2
Socialistická strana	11,2	4,5	1,6
Ostatní levice	4,4	4	3
Zelení	4,5	2,8	3,9
Ostatní ekologické	---	---	0,4
Ostatní	0,1	0,1	1,2
UDF + RPR + DVD	43,5	44,4	44,1
MNR	---	---	3,4
FN	7,8	11,6	4,1
Celkem:			
Levice + ekologické	48,6	44	47,7
Pravice + ostatní	51,4	56	52,3

Pozn.: Údaje jsou v procentech. Ekologické strany jsou započítávány společně se Zelenými v letech 1989 a 1995. DVD – ostatní pravicové strany.

Zdroj: MARTIN 2001: 362

Mezičas před druhým volebním kolem byl poznamenán početným spojováním kandidátek a udržováním izolace extrémní pravice. Ve 143 městech s více jak 30 000 obyvateli se ve druhém kole proti sobě postavilo ve dvou případech 5 bloků, v 15 čtyři bloky a v 57 případech tři bloky stran. Čistě duální soupeření – v 69 případech – tak nebylo pravidlem

Pravice po druhém kole získala většinu měst nad 30 000 obyvatel – poprvé od roku 1971 (*Tabulka 4*). Vítězem voleb se i přes ztrátu Paříže stala RPR se ziskem 13 nových starostovských křesel ve městech nad 30 000 obyvatel, čímž dosáhla svého zatím nejlepšího výsledku od vzniku V. republiky a posílila svou pozici na pravici oproti upadajícímu vlivu UDF. V rámci levice potvrdila svou dominanci Socialistická strana – post starosty obsadila v 61 % měst, kde zvítězila levice, oproti 57,7 % v předchozích volbách. Tento fenomén dominance socialistů v levicové části politického spektra je ještě výraznější, pokud se zaměříme na 36 měst s více jak 100 000 obyvateli. Před volbami jich levici náleželo 19 (PC: 1, PS: 17, DVG: 1) a pravici 18 (UDF: 8, DL: 2, RPR: 6, DVD: 2). Po volbách získala Socialistická strana všech 18 měst, která připadla levici, pravice jich získala rovněž 18 (UDF: 8, DL: 2, RPR: 6, DVD: 2). Srovnání *Tabulek 3 a 4* také naznačuje významné změny preferencí před druhým kolem a celkový ústup levice. Prvním lokálním faktorem, který podmiňuje výsledek, je soudržnost odcházejícího „týmu“ spravujícího obec. Při jeho rozštěpení je vysoká pravděpodobnost sankcí ze strany voličů, jak ukázaly v případě pravice Paříž a Lyon a v případě levice Štrasburk a Roanne. Četnost porážek levice však byla způsobena také jiným faktorem – celostátně nepříznivým postojem voličů.

Volby 2001 je tak možné charakterizovat vítězstvím pravice, bezpečností a imigrací jako dvou faktorů silně ovlivňujících postoje voličů, systémem dvou aliancí levice a pravice s dominujícím postavením PS a RPR a izolovanou extrémní pravici s nezanedbatelným volebním vlivem. [MARTIN 2001: 368–371]

Tabulka 4: Zhodnocení obecních voleb 2001 podle stranické příslušnosti starostů měst nad 30 000 obyvatel

	Před volbami	Znovuzvoleno	Ztraceno	Získáno	Celkem	Rozdíl
PC	37	25	12	2	27	- 10
PS	71	50	21	13	63	- 8
PRG	1	1	0	0	1	=
MDC	3	2	1	0	2	- 1
DVG	11	7	4	2	9	- 2
Zelení	0	0	0	1	1	+ 1
UDF	34	25	9	8	33	- 1
DL	10	10	0	6	16	+ 6
RPR	49	44	5	18	62	+ 13
RPF	2	1	1	1	2	=
MPF	1	1	0	0	1	=
DVD	10	7	3	6	13	+ 3
EXD	1	0	1	0	0	- 1
MNR	2	2	0	0	2	=
Celkem:						
Levice	123	85	38	18	103	- 20
Pravice	109	90	19	39	129	+ 20

Pozn.: PC – Komunistická strana, PS – Socialistická strana, PRG – Radikální strana levice, MDC – Hnutí občanů, DVG – ostatní levicové strany, UDF – Unie pro francouzskou demokracii, DL – Liberální demokracie, RPR – Sdružení pro republiku, RPF – Sdružení pro Francii, MPF – Hnutí pro Francii, DVD – ostatní pravivé strany, EXD – extrémní pravice, MNR – Národní republikánské hnutí

zdroj: MARTIN 2001: 367

Po decentralizačních reformách 80. let vedoucích k přenosu moci na místní úroveň se i zájem politických stran zaměřil na regionální a lokální úroveň správy. Výsledkem se tak spíše než „lokalizace“ či „regionalizace“ celonárodních stran stala „nacionalizace“ místní úrovně způsobená tradiční snahou francouzských politiků o podporu na místní úrovni prostřednictvím systému kumulace mandátů (*cumul des mandats*). [LOUGHLIN, SEILER 2004: 199] Místo jejich tradiční funkce, jež spočívala ve vytváření stranických základů, se politické strany proměnily v prostředek k přijímání a výběru kandidátů na volené úřady různých úrovní. Po roce 1999 se v souvislosti

s úspěšným rozvojem meziobecní spolupráce znásobil počet rozdělovaných mandátů a politickým stranám se tak dostalo většího vlivu [BORRAZ, LE GALÈS 2005: 26].

3.5. Vztah obcí a vyšších administrativních úrovní

Obce mají významný vliv i v rámci politického systému V. republiky, zejména díky tomu, že kandidáti zvolení v obcích mají co do počtu nejdůležitější úlohu v senátních volbách.⁶

Podle ústavního článku 24 Senát reprezentuje místní samosprávné celky a volební systém do senátu odpovídá zásadě, podle níž 95 % volitelů pochází z obecních zastupitelstev. Senátoři jsou přibližně v polovině departementů voleni na základě proporčního systému, v ostatních většinovým systémem.

Kumulace mandátů je i přes některá omezení⁷ nejvýznamnějším prostředkem zastupování a prosazování zájmů obce na celostátní úrovni. Již od počátku francouzské III. republiky se základem politického systému stal „deputé – maire“, tedy starosta vykonávající současně parlamentní mandát. Často se také stává, že zájmy obcí jsou vyjednávány přímo na celostátní úrovni obcházením dvou mezistupňů – departementů a regionů. [PECKA 2002: 130–132]

4. Meziobecní spolupráce (*intercommunalité*)

Vysoký počet samostatných obcí, jejich rozdrobenost, nízký počet obyvatel v převážné většině z nich a s tím spojená zhoršená pozice při získávání prostředků vyvolávají značné problémy při správě obcí. Francie po dlouhou dobu zůstávala poslední zemí západní Evropy, která uchovávala svůj historický komunální systém, a počet francouzských obcí byl přibližně stejný jako ve všech zemích Unie dohromady.

⁶ Proto byl již za III. republiky Senát (kdy však měl jiné postavení) označován jako „velká rada obcí“ – *Grand conseil des communes*. [PEROTTINO 2005: 196]

⁷ K omezení kumulace mandátů a souběžně vykonávaných funkcí podrobněji viz Le Guide du maire. [COTON-PÉLAGIE, MIGEON 2006: 12–18]

To ovšem neznamená, že by poválečné vlády neusilovaly o reformu stávající správní struktury obcí a o její přizpůsobení novým potřebám. Veškeré snahy však skončily neúspěchem, a to z důvodů silného lokálního patriotismu a vazby na obec a zejména z důvodu, že místní úroveň byla schopna mobilizovat proti těmto snahám účinný politický odpor prostřednictvím mechanismu „*cumul des mandats*“ a z něj plynoucí značné neformální moci místních celků, kdy každý starosta vykonávající parlamentní mandát cítil potřebu chránit zájmy a tedy i existenci své obce. [ALVERGNE, TAULLELE 2002: 165; PECKA 2002: 134]

Za zmínku stojí např. zákon o slučování obcí z 16. července 1971 (tzv. zákon Marcellin), který byl odsouhlasen poslanci – převážně starosty a zastupiteli obcí a departementů, projevil se zde silný vliv samosprávy. Výraznou úlohu sehrála „Asociace starostů Francie“ (Association des Maires de France – AMF) a Senát, kdy významná část představitelů AMF vykonávala současně i funkci senátora. Ti se stavěli za uchování statu quo a podařilo se jim návrh podstatně zmírnit v tom smyslu, že namísto prefekta to měli být sami místní zastupitelé, kteří by si doporučovali sloučení. Tím se tyto projekty staly nepovinné a obce je mohly jednoduše vetovat. Zákon tak skončil sloučením pouze malého množství obcí [PECKA 2002: 136 – 137; ALVERGNE, TAULLELE 2002: 167] a to v době, kdy se většinou západoevropských zemí podařilo jejich počet významně snížit, např. v Německu klesl jejich počet z 24 728 v roce 1968 na 8 514 v roce 1978, ve stejném období pak ve Velké Británii z 1 549 na 522 či z 2 359 na 596 v Belgii. [ALVERGNE, TAULLELE 2002: 164]

Úsilí vlád se tedy nesoustředilo na reformu komunálního systému jako takového, ale spíše se snažilo motivovat obce k vytváření dobrovolných struktur a forem meziobecní spolupráce. Meziobecní spolupráce také zvyšuje místní ekonomický rozvoj a obnovu politiky územního plánování a je také pragmatickou odpovědí na problémy řízení, se kterými se setkávají obecní zastupitelé.

4.1. Struktury meziobecní spolupráce

Samotné úsilí o vytváření struktur meziobecní spolupráce sahá dále do minulosti (Tabulka 6), avšak klíčovým mezníkem se stal až zákon Chevènement z roku 1999 (*loi Chevènement*), který znamenal doslova revoluci v jejich

rozvoji. [BORRAZ, LE GALÈS 2005] Orgány meziobecní spolupráce představují Veřejná zařízení meziobecní spolupráce (*Les établissements publics de coopération intercommunale – EPCI*).

4.1.1. Meziobecní spolupráce před rokem 1999

Nejstarší formu meziobecní spolupráce představují **Sdružení obcí** (*Syndicats de communes*) zřízená již v roce 1890 za účelem přizpůsobit řízení obcí technickým potřebám doby (elektrifikace, zásobování vodou, svoz odpadu atd.). Sama Sdružení obcí se dále dělí na několik typů.⁸

1) Jednoúčelová sdružení (*Les syndicats à vocation unique – SIVU*) vytvořená zákonem z 22. března 1890. SIVU jsou asociací komun, které spolu nemusí sousedit, utvořenou za účelem správy jediné aktivity v meziobecním zájmu. Nejčastěji se jedná o přívod, úpravu a distribuci vody, školství atd.

Skutečnost, že SIVU mohly být vytvářeny pouze za účelem výkonu jedné veřejné služby, byla důvodem zřízení **2) Víceúčelových sdružení** (*Les syndicats à vocation multiple – SIVOM*) vytvořených vládním nařízením z 5. ledna 1959. Ty umožňují správu více aktivit zároveň – komunální odpad, školství, cestovní ruch, občanské vybavení.

3) Sdružení podle nabídky („*jídelního lístku*“ – *Les syndicats à la carte*) umožňují komuně připojit se ke sdružení pouze kvůli jedné jím vykonávané kompetenci.

K 1. 1. 1999 byly syndikáty (SIVU, SIVOM a smíšené) nejrozšířenějším typem spolupráce a SIVU z nich tvořily 80 %.

Okresy (*Districts*) byly vytvořeny nařízením z 5. ledna 1959 a původně byly zamýšleny pouze pro městské aglomerace, nakonec však byly zavedeny i ve venkovských oblastech. Na rozdíl od Sdružení obcí však měly výkon některých pravomocí svěřen přímo ze zákona (např. protipožární ochrana). Zrušeny byly k 1. lednu 2002 a podle zákona z 12. července 1999 byly v závislosti na své povaze přetransformovány ve společenství komun, společenství aglomerací nebo městská společenství.

⁸ Podrobněji viz např. Informační server Documentation française [<http://www.vie-publique.fr>; ověřeno ke dni 22. 10. 2007]

Městská společenství (*Communautés urbaines*), vytvořena zákonem z 31. prosince 1966, vznikla jako odpověď na problémy velkých aglomerací. Práh pro jejich utváření se postupně snížil z 50 000 na 20 000 obyvatel a byly pověřeny zřizováním a plánováním průmyslových zón, škol, městskou dopravou, protipožární ochranou, zásobováním vodou. Významným faktorem bylo, že čtyři společenství byla zřízena přímo ze zákona – pro města Bordeaux, Lille, Lyon a Štrasburk. Dalších pět pak vzniklo na základě dobrovolné iniciativy.

Sdružení nových aglomerací (*Syndicats d'agglomération nouvelle – SAN*) byla vytvořena zákonem z 13. července 1983 a byla odpovědí na potřeby nových měst vytvořených v 70. letech 20. století během výrazného populačního růstu. Mají kompetence v oblasti plánování a investic do urbanismu, bytové výstavby, dopravy a vytváření nových dopravních sítí a ekonomického rozvoje.

Proces racionalizace struktur meziobecní spolupráce, zahájený zákonem z 12. července 1999, má za důsledek postupnou transformaci SAN ve společenství aglomerací. K 1. lednu 2003 existovalo 8 SAN.

Společenství obcí (*Communautés de communes*) a **Společenství měst** (*Communautés de villes* – pro obce jedné aglomerace s více jak 20 000 obyvateli) byla vytvořena zákonem z 6. února 1992 a zaměřovala se na správu a vytváření společného projektu správy a rozvoje. Původně byla vytvořena pouze pro venkovské oblasti, ale postupně se více rozšířila i ve městech. Od členských komun přebírají některé kompetence – správu území, ekonomický rozvoj a nejméně jednu z následujících kompetencí: ochranu životního prostředí, bytovou otázku, vytváření a správu dopravních sítí (silnic), výstavbu, údržbu a provoz sportovních, kulturních, školních a předškolních zařízení.

Zákon z 6. února 1992 také usiloval o zavedení určité systematičnosti v dosud neuspořádaném a spontánním rozvoji meziobecní spolupráce zřízením Departementních komisí o meziobecní spolupráci (*Commission départementale de coopération intercommunale – CDCI*) v každém departementu. Struktury meziobecní spolupráce (*structures intercommunales*) tak jsou vytvářeny iniciativou obecních radních předložením požadavku k jejich zřízení prefektovi předsedajícímu Departementní komisi o meziobecní spolupráci. Prefekt poté zajistí přesné vymezení meziobecní struktury (tzn. seznam obcí, které mají zájem o vzájemnou spolupráci). Zainterесované

obce se ke zřízení interkomunální struktury musí do tří měsíců vyjádřit a pokud je vysloven souhlas kvalifikované většiny (nejméně 2/3 obecních radních zastupujících více jak polovinu všech obyvatel nebo polovina obecních radních zastupujících 2/3 obyvatel), prefekt vyhlásí vytvoření nové meziobecní struktury. Fungování těchto struktur je poté garantováno prezidentem struktury, exekutivním orgánem zvoleným mezi zmocněnci komun a rozhodovacím orgánem shromažďujícím delegáty komun, kteří byli zvoleni mezi obecními radními. Scházejí se nejméně jednou za trimestr a pokaždé, kdy to prezident struktury uzná za potřebné.

Na rozdíl od Sdružení (*Syndicats*) disponují Společenství (*Communautés*) vlastními zdroji jako společnou profesní daní (*taxe professionnelle unique – TPU*) převedenou z obcí. Mimo to Společenství získávají také blokovou státní dotaci (*Dotation globale de fonctionnement – DGF*) zavedenou v roce 1979 vládou Giscarda D'Estainga na pokrytí některých výdajů místních správ a další dotace. [CHANDLER 1998: 84]

Přesto v roce 1999, sedm let po jejich zřízení, byly výsledky silně neuspokojující. Společenství měst byla vytvořena pouze v pěti případech a Společenství obcí se ve většině případů ustavila pouze na minimální fiskální bázi, tzn. bez zavedení společné profesní daně (TPU) – v roce 1998 přijalo tento princip jenom 80 meziobecních struktur z 1 500.

4.1.2. Reforma a zjednodušení interkomunálního systému

Již v titulu zákona Chevènement z 12. července 1999 nalezneme jeho hlavní cíl: zjednodušit systém meziobecní spolupráce. Nová legislativa přeskupila meziobecní struktury kolem tří uspořádání: již existujících **Městských společenství** a **Společenství obcí** a nově vytvořených **Společenství aglomerací**. Některé struktury měly být k 1. lednu 2002 zrušeny – Okresy a Společenství měst, která se však mohla před tímto datem přetransformovat ve Společenství aglomerací či obcí. Pokud by tak neučinily, byly by automaticky převedeny na Společenství obcí.

Zákon z roku 1999 zavádí také geografický princip ucelenosti – oblast musí být bez přerušení a nesmí obsahovat žádnou enklávu.

Dvě zmíněné struktury prošly také mírnými úpravami – za účelem vytváření silných meziobecních struktur byl zaveden jednotný princip profesní daně pro Městská společenství a Společenství aglomerací.

Společenství obcí se zaměřují na oblasti slabě urbanizované a je zde zaveden motivační prvek ve formě blokové dotace (DGF) 18 až 26,7 EUR na obyvatele. [ALVERGNE, TAULLELE 2002: 168]

Nově pak byla vytvořena **Společenství aglomerací** (*Communautés d'agglomération*) a nahradila Společenství měst (*Communautés de ville*). Společenství aglomerací spojují více městských obcí v uceleném prostoru, který má více jak 50 000 obyvatel s jednou či vícero obcemi s více než 15 000 obyvatel. Disponují nejen vlastními zdroji, ale také předepsanými pravomocemi (*compétences obligatoires*) v oblasti ekonomického rozvoje, ve správě společného území apod. Mimo to si obce musí zvolit tři další doplňkové kompetence (správu silnic, svoz a likvidaci odpadu, zásobování vodou, životní prostředí, kulturní a sportovní vybavenost). Tato forma meziobecní spolupráce zaznamenala nesporný úspěch – oproti očekávané padesátce jich v roce 2007 existovalo 169 (*Tabulka 6*). Jedním z důvodů tohoto úspěchu je také silná státní blokovaná dotace (DGF) dosahující 38 EUR na obyvatele.

Městská společenství jsou určena pro velké metropole a spojují více obcí, které mají dohromady více jak 500 000 obyvatel s podmínkou ucelenosti území. Zákon z 12. července 1999 posílil jejich kompetence – jsou pověřena ekonomickým, sociálním a kulturním rozvojem společného prostoru, řízením služeb ve společném zájmu, ochranou životního prostředí atd. Mimo to si rovněž obce musí zvolit tři další doplňkové kompetence z pěti předkládaných (správu silnic, svoz a likvidaci odpadu, zásobování vodou, životní prostředí, kulturní a sportovní vybavenost). Platí pro ně povinná jednotná profesní daň (TPU) a státní dotace (DGF) 72 EUR na obyvatele. K 1. lednu 2007 existovalo 14 městských společenství (např. Lille, Nantes, Marseille)

Smíšená sdružení (*Syndicats mixtes*) byla vytvořena dekretem z 20. května 1955. Musí zahrnovat nejméně jedno společenství (*collectivité*) a umožnit spojení obcí s departementy, regiony nebo veřejnými institucemi. Tato spojení jsou vytvářena za účelem spolupráce výhodné pro všechny své členy a to zejména ve sběru a likvidaci komunálního odpadu, úpravě a distribuci vody, cestovním ruchu.

Tabulka 5: Typy struktur meziobecní spolupráce (Les établissements publics de coopération intercommunale – EPCI)

EPCI bez fiskálních pravomocí	EPCI s fiskálními pravomocemi
<ul style="list-style-type: none"> – Sdružení (syndikát) obcí – Smíšená sdružení 	<ul style="list-style-type: none"> – Městská společenství – Společenství obcí – Společenství aglomerací – Sdružení nových aglomerací – Okresy (zrušeny v roce 2002) – Společenství měst (zrušena v roce 2002)

Pozn.: Rozlišujeme dva typy meziobecních struktur. Prvním je „elastický“ či asociační typ bez vlastních fiskálních pravomocí financovaný příspěvky členských komun; tento typ umožňuje samostatně řídit veřejné aktivity a služby. Druhým typem je „prohloubená“ či federativní spolupráce s vlastními fiskálními pravomocemi charakterizována existencí předepsaných pravomocí (*compétences obligatoires*).

Zdroj: <http://www.vie-publique.fr>

4.2. Důsledky „interkomunální revoluce“

Pro pochopení této radikální změny ve francouzském komunálním systému je nutné zmínit její politické faktory, jelikož se tato revoluce silně dotýká vzorců řízení obcí a předchozích forem kooperace na rozdílných úrovních veřejné správy. Hlavní domény *policy* se přesunuly pod zodpovědnost meziobecních autorit: ekonomický rozvoj a plánování, sociální bydlení, odpady, voda a životní prostředí – tedy oblasti, které mohou být politicky riskantní a vyžadují velké náklady a odborníky. K jejich efektivní správě je tak zapotřebí dosažení konsenzu v kontroverzních tématech, nutná je též koordinace na vyšší úrovni, neboť některé činnosti nejsou schopny zvládnout obce samy pomocí svých technických, politických a finančních prostředků. Nové interkomunální orgány ovšem nejsou pouze podrobeny tlaku pravidel a procedur centrální vlády, ale v široké škále působností musí také pracovat pod supranacionálními normami – požadavky vyplývajícími z legislativy EU, které by samy nebyly schopny zvládnout. Jsou tak vyžadovány nové odborné znalosti na politické i administrativní úrovni – při získávání dotací z fondů Evropské unie, při vytváření koalic pro rozsáhlejší projekty a při řízení sítí měst.

Nové formy meziobecní spolupráce mají významný vliv na institucionální rámec politického systému V. republiky a koordinaci státní správy – jejich budoucnost tak závisí na jejich legitimitě. [BORRAZ, LE GALÈS 2005: 22] Členové meziobecních orgánů jsou stále voleni nepřímo radami členských obcí, což může omezovat jejich akceschopnost. Vytváří se tak strukturální problém, kdy meziobecní orgány řízené nepřímo zvolenými zastupiteli přejímají stále více funkcí a pravomocí obecních orgánů, ale postrádají demokratickou legitimitu a členská obce legitimitu naopak získávají prostřednictvím přímo volených rad, ovšem jejich funkce jsou zúženy. [WOLLMANN, BOUCKAERT 2006: 20; LOUGHLIN 2004: 202]

Výrazným impulzem ke zvýšení významu a autority meziobecních struktur by se mohlo stát zavedení přímé volby zástupců do interkomunálních orgánů, což bylo také podpořeno vládou pro rok 2007 pro meziobecní struktury s vlastní fiskální pravomocí⁹. [MAUROY 2000a: 39; ALVERGNE, TAULLELE 2002: 171] Přímá volba interkomunálních rad a uznání demokratické legitimacy jejich předsedů by mohly vést k omezení často dominantního postavení centrálního města¹⁰ a zejména ke kolektivnějším formám správy, které jsou dosud ve francouzské místní správě a samosprávě neznámé. [BORRAZ, LE GALÈS 2005: 23]

Nové struktury meziobecní spolupráce, jejich rozvoj a stále větší význam, spolu s pozitivní odezvou mezi obyvateli a jejich reprezentanty, obnovily diskuzi o budoucnosti a orientaci decentralizačního procesu. Změny vyvolané zákonem z 12. července 1999 převedly otázku reformy komunálního systému ze spojování obcí na otázku struktur meziobecní spolupráce. Vytváří se tak změna samotné povahy místní správy a jejího výkonu. Obce přenášejí stále více svých pravomocí na meziobecní struktury, ty tím vytvářejí institucionální mechanismy schopné přetvořit organizaci území, a tak reformovat decentralizaci. [ALVERGNE, TAULLELE 2002: 171] Tato nová společenství zřízená zákonem z 12. července (*loi Chevènement*) se tak stávají nejvýznamnějším prvkem subregionální správy. [WOLLMANN, BOUCKAERT 2006: 20]

⁹ Pro Městská společenství (*Communautés urbaines*) po vzoru Rady Paříže.

¹⁰ Velké části Společenství předseda starosta města, kolem kterého bylo Společenství vytvořeno.

Tabulka 6: Vývoj stuktur meziobecní spolupráce

K. l. l.	1972	1988	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
S. fiskaálními pravomocemi :														
Městská společenství	9	9	9	9	11	12	12	14	14	14	14	14	14	14
Společenství aglomerací							50	90	120	143	155	162	164	169
Společenství obcí			193	756	1105	1347	1533	1733	2032	2195	2286	2342	2389	2400
Sdružení nových aglomerací	9	9	9	9	9	9	9	8	8	8	6	6	6	5
Okresy	95	153	252	324	316	305	241	155	-	-	-	-	-	-
Společenství měst			3	4	5	5	0	0	-	-	-	-	-	-
Počet společenství s fiskaálními pravomocemi			466	1102	1446	1678	1845	2000	2174	2360	2461	2524	2573	2588
Celkový počet sdružených obcí			5071	11516	16240	19128	21347	23497	26870	29754	31428	32308	32923	33414
Počete obyvatel ve sdružených obcích (miliony)			16,1	24,6	29,9	34	37,1	40,4	45,1	48,8	50,7	52,1	53,3	54,2
Bez fiskaálních pravomocí:														
SIVU	9289	11967	N	14490	N	14885	N	N	N	N	N	N	N	12149
SIVOM	1243	2076	N	2298	N	2165	N	N	N	N	N	N	N	1501
Směšné				1107	N	1454	N	N	N	N	N	N	N	2749

Pozn. N – údaj není k dispozici

Zdroj: DGCL (<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>)

Prameny a literatura:

- ALVERGNE, C.; TAULLELE, F. (2002), *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris: Presses Universitaires de France.
- BORRAZ, O.; LE GALÈS, P. (2005): France: The Intermunicipal Revolution. In: DENTERS, B.; LAWRENCE, E., R. (2005): *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- BOURJOL, M. (1975): *La réforme municipale*. Paris: Berger-Levrault.
- CHANDLER, J., A. (1998): *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: Doplněk.
- COPUS, C. (2006): *Leading the localities. Executive mayors in English local governance*. Manchester-New York: Manchester University Press.
- COTON-PÉLAGIE, M.; MIGEON, P. (eds.) (2006): *Le Guide du maire*, Paris: La Documentation française.
- ČEPOVÁ, A. (2002): Decentralizace národních států v západní Evropě. In: FIALA, V.; ŘÍCHOVÁ, B. (2002): *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*, Praha – Olomouc: Moneta.
- FIALA, V.; ŘÍCHOVÁ, B. (2002): *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*, Praha – Olomouc: Moneta.
- HOFFMANN-MARTINOT, V. (2003): The French Republic, one yet divisible ? In: KERSTING, N.; VETTER, A. (eds.) (2003): *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.
- HOFFMANN-MARTINOT, V. (2006): Reform and Modernization of Urban Government in France. In: HOFFMANN-MARTINOT, V.; WOLLMANN, H. (eds.) (2006): *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*. Wiesbaden: VS.
- JOHN, P. (2001): *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE publications
- KUNC, J. (2005): Francouzská republika. In: DVOŘÁKOVÁ, V. a kol. (2005): *Komparace politických systémů I*. Praha: VŠE.
- LAGROYE, J.; WRIGHT, W. (1982): *Les structures locales en France et en Grande-Bretagne*. Paris: La Documentation française.
- LOUGHLIN, J.; SEILER, D.-L. (2004): France: Between Centralization and Fragmentation. In: LOUGHLIN, J. (2004): *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- MARTIN, P. (2001): Chronique des élections françaises (I). Les municipales et cantonales des 11 et 18 mars 2001. In: *Commentaire*, č. 24/94, 2001, s. 361–371.

MAUROY, P. (2000a): *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, Paris: La Documentation française, (<http://lesrapports.ladocumentation-francaise.fr/BRP/004001812/0000.pdf>); ověřeno ke dni 15. 9. 2007.

MAUROY, P. (2000b): La coopération intercommunale. In: *Pouvoirs*, č. 95, s. 33–42.

PECKA, A. (2002): Decentralizace a proměny politické kultury ve Francii v 80. letech 20. století: problematika fungování veřejné správy na místní úrovni. In: FIALA, V.; ŘÍCHOVÁ, B. (2002): *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*, Praha – Olomouc: Moneta.

PEROTTINO, M. (2005): *Politický systém Francie*. Praha: SLON.

ROSE, R. et al. (2000): *International Encyclopedia of Elections*, London: Macmillan Reference.

SWIFT, N., KERVELLA, G. (2003): *A Complex System Aims to Bring French Local Government closer to The People*. (http://www.citymayors.com/france/france_gov.html), ověřeno ke dni 22.10.2007.

WOLLMANN, H.; BOUCKAERT, G. (2006): State Organisation in France and Germany between Teritoriality and Functionality. In: HOFFMANN-MARTINOT, V.; WOLLMANN, H. (eds.) (2006): *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*. Wiesbaden: VS.

Internetové zdroje:

Ústava Francouzské republiky:

<http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution.htm> (ověřeno ke dni 22. 10. 2007)

Zákon z 12.července 1999: http://www.alcol.org/FFL_loichevement.htm (ověřeno ke dni 22. 10. 2007)

Generální ředitelství místních společenství (DGCL): <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr> (ověřeno ke dni 22. 10. 2007)

Journal officiel: <http://www.journal-officiel.gouv.fr> (ověřeno ke dni 22.10. 2007)

Informační server o francouzském právním systému: <http://www.legifrance.gouv.fr> (ověřeno ke dni 22. 10. 2007)

Deník Le Monde: <http://www.lemonde.fr> (ověřeno ke dni 22. 10. 2007)

Informační server Documentation française: <http://www.vie-publique.fr> (ověřeno ke dni 22. 10.2007)

Senát Francouzské republiky: <http://www.senat.fr> (ověřeno ke dni 22. 10. 2007)

ŠPANĚLSKO

Hana Fungačová

1. Obce ve Španělsku

1.1. Historický vývoj

Smrt generála Franca, a zejména Ústava z roku 1978, znamenaly počátek demokratizačního procesu ve Španělsku a s tím související transformaci místní správy a samosprávy. Frankistický režim se snažil co největší centralizací o potlačení místních nacionalismů na území Španělska. Toto úsilí se však nakonec ukázalo jako zcela marné, jelikož regionální či autonomistická hnutí, zejména Katalánců a Basků, opírající se o hospodářskou vyspělost a zdůrazňující svá kulturní, etnická a jazyková specifika, neslábla. Přesto, anebo právě proto, instituce místní samosprávy sloužily za Frankova režimu primárně jako instrumenty centrální vlády. Z tohoto důvodu muselo být nastolení demokratického režimu nezbytně spojeno se zásadní změnou teritoriálního uspořádání. „Decentralizace státní moci se tak stala klíčovým politickým tématem v období přechodu k demokracii“. [ČEPOVÁ 2002: 50] Je ale také potřeba dodat, že decentralizační proces se soustředil zejména na konsolidaci a posílení nově vytvořených regionů (tzv. autonomních společenství – *Comunidades Autónomas*) a otázky týkající se místní úrovně tak zůstaly na dlouhý čas opomíjené.

První svobodné parlamentní volby se konaly necelé dva roky od smrti generála Franca, tj. v červnu 1977. Vítězem se stala Suarézova strana Svaz demokratického středu (*Unión de Centro Democrático* – UCD), vnímaná jako jedna ze záruk demokratického procesu. Ta následně vytvořila menšinovou vládu, jejímž hlavním úkolem bylo vypracování nové ústavy. Při její přípravě byl zřetelný konsensuální přístup, tj. UCD požadovala nejen zapojení všech ostatních parlamentních sil, ale také to, aby ústava neobsahovala nic, co by bylo pro nějakou politickou skupinu zcela nepřijatelné. Ústava, mimo jiné ukotvující právě vznik autonomních společenství, po schválení v referendu nakonec vstoupila v platnost 29. prosince 1978. [DVOŘÁKOVÁ, KUNC 2004: 176–177]

Problematické zůstaly nejen například pasáže upravující funkce a postavení ozbrojených sil, ale také části věnující se národnostní otázce. „Ústavní formulace o autonomii pro ‚národnosti a regiony‘ byla kompromisem mezi požadavky na plné národní sebeurčení menšin a koncepcí jednotného španělského národa se zcela nedělitelnou mocí“. [KUNC 2000: 154] Současné Španělsko se tedy administrativně dělí na obce (*municipios*), provincie (*provincias*) a autonomní společenství (*Comunidades Autónomas*). Všechny tyto celky mají podle ústavy samosprávné orgány, jejichž pomocí řídí svoji vlastní agendu. [CONSTITUCIÓN 1978: článek 137]

První svobodné volby na místní úrovni se konaly již v roce 1979. O dva roky později byly přijaty omezené reformy týkající se místní úrovně, ale až zákon z dubna 1985 (*Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local* – LBRL) završil zásadní reorganizaci a demokratizaci místních institucí. Tímto však diskuse ohledně přeměny místních institucí zcela neutichla. Nadále zůstaly nevyřešeny některé požadavky ze strany obcí, zejména ty týkající se posílení a rozšíření místních kompetencí a reformy finančního systému. Částečné řešení poskytl tzv. Místní pakt (*Pacto Local*), který byl přijat v roce 1999 po šesti letech vyjednávání mezi Španělskou federací obcí a provincií (*Federación Española de Municipios y Provincias* – FEMP) a státními a regionálními orgány. Tento pakt měl za cíl posílit a rozšířit kompetence místních vlád, zlepšit finanční systém obcí a také vytvořit mechanismus na obranu místní autonomie. „Místní orgány se domnívaly, že je čas, aby se rozvinula nová role pro místní vlády v rámci již vysoce decentralizovaného systému (...) FEMP argumentovala tím, že Španělsko prošlo hlubokým procesem devoluce, z níž nejvíce těžily regiony. V souladu s tímto pohledem chvíle na druhou devoluci právě nastala“. [ALBA, NAVARRO 2003: 212] Po šesti letech vyjednávání bylo nakonec v dubnu 1999 přijato celkem šest zákonů, které ukotvovaly důležité reformy. Balík těchto zákonů nedostal dle očekávání název „Místní pakt“, jeho oficiální název zněl „Nástroje na rozvoj místní vlády“ (*Medidas para el desarrollo del gobierno local*). Centrální vláda si byla vědoma toho, že nemohla splnit všechna očekávání ze strany FEMP. Podle oficiální verze z toho důvodu, že centrální vláda měla pouze omezený počet kompetencí, jež mohla obcím předat, a že jsou to regionální vlády, které jediné mohou uspokojit požadavky místních orgánů.

Výsledkem vyjednávání byly tedy reformy zakotvující:

- širší účast místních vlád v některých oblastech politiky a konzultativních veřejných orgánech, např. ve Státní vzdělávací radě či v Národní vodní komisi
- hluboké změny v organizační struktuře místních vlád (posílení pozice starosty, jenž si monopolizoval manažerské a exekutivní funkce za účelem větší efektivity systému; více kontrolních pravomocí přidělených radě)
- větší právní ochranu pro místní vlády proti potencionálním zásahům ze strany státu nebo autonomních společenství; to znamená, že domnívali-li se místní instituce, že státní a regionální legislativa negativně narušuje místní autonomii, mohou se se svými námitkami obrátit přímo na Ústavní soud
- změny pravidel hlasování o nedůvěře, kdy zasedání rady je automatické, starosta ho nemůže nesvolat, pokud většina členů podporuje návrh proti starostovi. [COUNCIL OF EUROPE 2000: 41; ALBA, NAVARRO 2003: 213]

1.2. Sídlní struktura

Španělsko, rozkládající se na ploše 504 645 km²,¹ má v současné době téměř 45 miliónů obyvatel.² Jeho územní uspořádání je, jak bylo naznačeno výše, rozděleno do několika úrovní. Nejvýše, pokud pomineme úroveň státní, stojí regiony, též tzv. autonomní společenství (*Comunidades Autónomas*), kterých je celkem sedmnáct. Španělsko je v této souvislosti označováno nikoli jako federální stát, ale jako stát regionální, a to zejména z toho důvodu, že přestože regiony mají podobnou strukturu, kompetence, které na ně byly přeneseny v rámci decentralizačního procesu, nejsou u všech regionů stejné. Zejména do začátku 90. let 20. století se tento systém vyznačoval velkou nerovnováhou – na jedné straně stály zcela rozvinuté regionální vlády, které se těšily plnému rozsahu kompetencí, na druhé straně zde byly regiony, které naopak ve většině oblastí kompetence nepřevzaly. Lze však říci,

¹ V anglické verzi je číslo vyšší, tj. 505 128km², což způsobují odchylky v rozloze u měst Cataluña, Barcelona, Lleida a Rioja. Národní statistický úřad [<http://www.ine.es/inebase/cgi/axi>; ověřeno ke dni 13. 4. 2007].

² Tamtéž.

že se s počátkem 21. století decentralizační proces téměř završil. Přesto je nepravděpodobné, že by se ve Španělsku vyvinul jednotný model formálně homogenních regionálních vlád aplikovatelný na celé teritorium. Například Baskicko, Katalánsko a do menší míry i Galicie by pravděpodobně nikdy neakceptovaly homogenní řešení, ale snažily by se o aplikace nějakého typu „asymetrického“ federalismu. [ALBA, NAVARRO: 2003: 199] Jednotlivé regiony se od sebe poměrně liší také rozlohou a počtem obyvatel.

Ústava dále stanoví, že města v severní Africe Ceuta a Melilla mají své vlastní statuty, které jim přiznávají podobné organizační struktury a kompetence jako autonomním společenstvím, zároveň si ale uchovávají statut obce. [OECD 1997: 387]

Další stupeň administrativního členění Španělska tvoří úroveň místní, která se dělí do dvou podúrovní – provincií (*provincias*), jichž je ve Španělsku celkem 50, a obcí (*municipios*), o kterých bude zmínka později. Přestože všechny územní jednotky mají být autonomní, ve skutečnosti provincie slouží spíše jako nástroj politiky centrální vlády k zajišťování určitých funkcí. V dnešní době je stále mnoho lidí, kteří považují provincie za umělý produkt, a v některých regionech se dokonce objevily pokusy o odstranění provincií jako místních vládních entit. Provincie byly vytvořeny podle vzoru francouzských departementů, a to jako místní jednotky a zároveň jako prostředek k omezení centrální vlády a k tomuto dvojitému účelu slouží až do dnešní doby. Navíc jakákoli změna hranic provincií musí být schválena v rámci státního organického zákona³ a potvrzena parlamentem. [OECD 1997: 388]

Španělsko se mimo území na kontinentu skládá i ze dvou souostroví – Baleárských a Kanárských ostrovů – které jsou oficiálně autonomními společenstvími, avšak díky svým zvláštnostem mají statut ostrova, tj. statut mezi provincií a obcí (tzv. *archipiélagos*). Obce se mohou také sdružovat do vyšších celků, takzvaných *foral* komunit v Baskicku a Navarře, *comarcas* v Katalánsku, *cabildos* na ostrovech, *mancomunidades* (sdružení několika obcí ke zvláštnímu účelu) a tvořit tzv. metropolitní oblasti (*áreas metropo-*

³ Organický zákon je specifický typ zákona, který je ukotven v Ústavě z roku 1978. Ke svému schválení vyžaduje absolutní většinu všech členů Dolní komory parlamentu. Ústava stanovuje určitá témata, která musí být schválena formou organického zákona. Jsou jimi například otázky týkající se základních lidských práv a občanských svobod, souhlas s jednotlivými autonomními statuty či schválení všeobecného volebního zákona. [CONSTITUCIÓN 1978: článek 81]

litanas).⁴ I mezi provinciemi jsou patrné rozdíly, a to jak v rozloze, tak ve velikosti populace.

Obcí (*municipios*), jež tvoří základní jednotku státu, je v současné době 8 110.⁵ I zde jsou mezi jednotlivými obcemi patrné značné rozdíly, a to jak v počtu obyvatel, tak v rozloze. Obvykle se rozloha obcí pohybuje kolem 40 km², ale existují i takové, jako například obec Tremp v provincii Lleida, která se rozkládá na více než 300 km².

Tabulka 1: Žebříček obcí podle velikosti

10 NEJVĚTŠÍCH MĚST/OBCÍ (2006)		10 NEJMENŠÍCH OBCÍ (2006)	
Obec	Počet obyvatel	Obec	Počet obyvatel
Madrid	3 128 600	Illán de Vacas	6
Barcelona	1 605 602	Jaramillo Quemado	9
Valencia	805 304	Tordelrábano	9
Sevilla	704 414	Valdemadera	10
Zaragoza	649 181	Estepa de San Juan	10
Málaga	560 631	Salcedillo	10
Murcia	416 996	Villarroya	11
Palmas de Gran Canaria (Las)	377 056	Zarzosa	12
Palma de Mallorca	375 048	Allueva	12
Bilbao	354 145	Fuembellida	13

Zdroj: INE

Průměrný počet obyvatel v obci je 5 549, což může být ale do určité míry zavádějící údaj, jelikož rozmezí počtu obyvatel obcí je ve Španělsku velmi široké. Pohybuje se od méně než 10 obyvatel v nejmenších venkovských obcích až po obce čítající více než 3 miliony obyvatel, jako je Madrid (viz tabulka 1).

⁴ City Mayors [http://www.citymayors.com/government/spain_government.html; ověřeno ke dni 8. 9. 2007] a [ALBA, NAVARRO 2003: 203].

⁵ Toto číslo je podle anglické verze z roku 2006. Ve španělské verzi jsou data z roku 2003 a tudíž nepřesná – jako celkový počet obcí uvádějící číslo 8 108. Národní statistický úřad [http://www.ine.es/inebase/cgi/axi; ověřeno ke dni 13. 4. 2007]. Podle volebního serveru ministerstva vnitra je v současné době obcí 8 111. [http://www.elecciones.mir.es/electanteriores/mun200705/faq01.html#2; ověřeno ke dni 20. 4. 2007]

Tabulka 2: Počet obcí a rozložení obyvatelstva (2006)

Obyvatelstvo	Počet obcí	Procentuální podíl
0 – 101	973	12,0%
101 – 500	2 855	35,2%
501 – 1 000	1 065	13,1%
1 001 – 2 000	943	11,6%
2 001 – 3 000	531	6,5%
3 001 – 5 000	485	6,0%
5 001 – 10 000	547	6,7%
10 001 – 20 000	348	4,3%
20 001 – 30 000	137	1,7%
30 001 – 50 000	91	1,1%
50 001 – 100 000	76	0,9%
100 001 – 500 000	53	0,7%
Více než 500 000	6	0,1%
Celkový počet	8 110	100,0%

Zdroj: INE

Španělsko, podobně jako Francie, je charakteristické velkým počtem velmi malých obcí, což dokládá tabulka 2. Tento fenomén lze vysvětlit nejen historickými okolnostmi, ale také migračními procesy, které vedly v 60. a 70. letech 20. století k rychlé a intenzivní urbanizaci. Z 8 110 obcí má 4 893 obcí méně než 1 000 obyvatel, 6 852 obcí méně než 5 000 obyvatel, a pouze 59 obcí má více než 100 000 obyvatel. Jinými slovy celých 91 % obcí má méně než 10 tisíc obyvatel.

Každá obec má ze zákona povinnost zajišťovat svým obyvatelům určité služby, např. odvoz odpadu, osvětlení, dodávky pitné vody (podrobněji viz níže). To pro mnohé z nich vzhledem k jejich velikosti přináší značné obtíže. Výsledkem však není slučování jednotlivých obcí (v nedávné době bylo takových příkladů pouze několik), naopak lze zaznamenat mírný nárůst v jejich počtu (viz tabulka 3). Existují dvě hlavní překážky, které brání slučování obcí. Zaprvé se tomuto procesu brání samotné obce. Zadruhé autonomní společenství, pod jejichž zodpovědnost slučování obcí náleží, nemají zájem na posilování místních vlád, jelikož se obávají, že by jim tímto mohl vyrůst potencionální soupeř. [ALBA, NAVARRO 2003: 214]

Tabulka 3: Trend v počtu obcí, 1981–2006

Rok	Počet obcí	Rok	Počet obcí	Rok	Počet obcí	Rok	Počet obcí
1981	8 020	1989	8074	1994	8 098	1999	8 105
1985	8 057	1990	8 081	1995	8 097	2000	8 107
1986	8 056	1991	8 086	1996	8 098	2003	8 108
1987	8 063	1992	8 091	1997	8 100	2006	8 110
1988	8 067	1993	8 094	1998	8 101		

Zdroj: ALBA, NAVARRO; INE

Malé obce tedy problém týkající se zajišťování některých služeb pro své obyvatele neřeší slučováním, ale zakládáním konsorcií nebo sdružení místních vlád. To dokládají i data v příspěvku Alby a Navarry: „Ve Španělku je velké množství horizontálních sdružení obcí vytvořených za účelem poskytování veřejných služeb⁶ (*mancomunidades*) a více než 500 vertikálních konsorcií tvořených obcemi a dalšími úrovněmi vlády“. [ALBA, NAVARRO 2003: 215]

1.3. Vztah obcí, státu a vyšších správních celků

Většina mechanismů vzájemné interakce mezi úrovní obecní a státní je vedena nepřímo, daleko více se komunikace vede mezi regiony a provinciemi/obcemi a mezi státem a regiony/provinciemi. Například autonomní společenství mohou na svém území zakládat supra-obecní nebo oblastní orgány (*comarcas*) nebo další entity (*mancomunidades*) slučující několik obcí, které mají společné zájmy, jež vyžadují oddělenou správu nebo zajištění služeb pokrývající celou oblast. Legislativa autonomních společenství definuje teritoriální hranice entit zvaných *comarcas*, dále pak složení jejich exekutivních orgánů, pravomoci a finanční zdroje, které budou těmto entitám určeny. Autonomní společenství mají také pravomoci měnit hranice obcí právem nebo z iniciativy obecních rad, a to po konzultacích s dotčenými obcemi. [OECD 1997: 389]

Obecně lze říci, že se obce těší poměrně vysoké míře autonomie ve výkonu svých místních záležitostí. Zároveň se povinností a kompetence jed-

⁶ Mezi něž mimo jiné patří např. odvoz odpadu, sociální služby, doprava, turismus, dodávky pitné vody, industrializace, jatka a trh.

notlivých obcí liší vzhledem k počtu jejich obyvatel (podrobněji viz níže). Neexistuje např. žádná kontrola centra ohledně personální politiky obcí, které si mohou samy určit počet svých zaměstnanců a jejich platy. [OECD 1997: 396] Obecní vlády větších měst mimo jiné sdílejí odpovědnost s regionálními vládami v otázkách vzdělávání a zdravotnictví. Jak regionální vláda, tak centrum mohou na obce delegovat dodatečné kompetence.

Vzhledem ke stupni pravomocí, které byly centrální vládou na autonomní společenství přeneseny, jsou místní orgány politicky závislé na těchto společenstvích, zároveň však zůstávají z velké míry finančně závislé na centru.⁷ A to přesto, že španělská ústava zakotvuje princip dostatečného množství financí založený na myšlence, že rozdělení úkolů musí být doprovázeno dislokací patričních ekonomických prostředků. Jak uvádí Alba a Navarro [2003], místní vlády jsou financovány prostřednictvím mnoha zdrojů: účasti na státním a regionálním rozpočtu a jejich vlastních zdrojích založených na přímém zdanění (vlastnictví půdy, bydlení, ekonomické aktivity, automobily a daň z přidané hodnoty). Obce dále získávají příjmy z prodeje a pronájmu majetku, úroků z kapitálu, poplatků za veřejné služby, administrativních aktivit, dobrovolných služeb a pokut.

1.4. Vztah samosprávy a státní správy

Ve španělském komunálním systému neexistuje funkce profesionálního manažera města, přestože ve velkých městech jsou různá oddělení obecní administrativy běžně řízena profesionály. Rozhodovací pravomoci náleží zvoleným představitelům. [OECD 1997: 390] Za výkon administrativy je v obcích zodpovědný starosta.

Ve Španělsku neexistuje jeden ustálený model spolupráce mezi místní a regionální úrovní, jelikož je na každém autonomním společenství, jak tyto vztahy upraví. Na národní úrovni existuje tzv. Národní komise místní správy (*Comisión Nacional de la Administración Local – CNAL*), která je jedním z orgánů Ministerstva veřejné správy (*Ministerio de Administraciones Públicas*). CNAL je stálý poradní sbor umožňující spolupráci mezi státní správou a místní správou. Plénum CNAL se skládá z reprezentantů místních institucí (*Entidades Locales*) a státní správy (*Administración del Estado*),

⁷ Country Studies [<http://www.country-studies.com/spain/local-government.html>]; ověřeno ke dni 13. 4. 2007].

kterí jsou zastoupeni ve stejném poměru. Komise se schází minimálně jednou za rok, zatímco jednotlivé podkomise alespoň třikrát do roka. Mezi kompetence CNAL patří například formulování návrhů a připomínek vládě vztahujících se k místní správě, zvláště těch, jež se týkají delegování kompetencí ve prospěch místních institucí či výše podílu místních financí na daních státu.⁸

Větší vliv však mají zájmová sdružení jako například Španělská federace obcí a provincií (*Federación Española de Municipios y Provincias* – FEMP) jako součást širší korporativistické tradice, o které byla zmínka výše v souvislosti s prosazováním Místního paktu.

2. Obecní pořádek ve Španělsku

2.1. Typ obecního pořádku

Jak již bylo řečeno, ve Španělsku je přibližně 8 000 obcí,⁹ které tvoří základní jednotku státu a těší se relativně vysoké míře autonomie. Kompetence a služby, které musejí obce poskytovat, jsou závislé na počtu obyvatel obce. Podle zákona LBRL z roku 1985, konkrétně článku 26, musejí všechny obce zajišťovat alespoň veřejné osvětlení, hřbitov, odvoz odpadu, čištění ulic, dodávky pitné vody, kanalizaci, přístup do středu obce, dláždění ulic a kontrolu potravin a nápojů. Obce mezi 5 000 až 20 000 obyvateli mají navíc povinnost poskytovat služby související s veřejnými parky, knihovnami, trhem a nakládáním s odpady. Pokud mají obce od 20 000 do 50 000 obyvatel, musejí dále zajišťovat civilní obranu, sociální služby, prevenci a hašení požárů a veřejná sportovní zařízení. Obce nad 50 000 obyvatel mají povinnost kromě výše uvedených služeb zajišťovat navíc veřejnou dopravu a ochranu životního prostředí.

Z logiky věci vyplývá, že menší obce mají s naplňováním těchto povinností problémy. Svou situaci řeší převážně zakládáním jednotlivých

⁸ Ministerstvo veřejné správy [<http://www.map.es/ministerio/organos/cnal.html>]; ověřeno ke dni 14. 4. 2007].

⁹ Výjimku tvoří pouze Bardenas Reales v Navarře, teritorium deklarované biosférickou rezervací UNESCO. City Mayors [http://www.citymayors.com/government/spain_government.html]; ověřeno ke dni 13. 4. 2007].

sdužení (*mancomunidades*) a konsorcií, či sdružováním se do tzv. metropolitních oblastí (*áreas metropolitanas*). Ty jsou uznávané jako místní entity, jež jsou tvořeny obcemi v rámci městské aglomerace se společnými ekonomickými a sociálními vazbami. Struktura metropolitních oblastí je podobná tzv. federaci obcí. V rámci federace jsou všechny obce rovnocenně zastoupené, což zajišťuje spravedlivou distribuci ekonomických zisků a výdajů. Nejznámějším příkladem je metropolitní oblast Barcelony.¹⁰

2.2. Instituce obcí

Podle zákona LBRL musí mít každá obec základní organizační strukturu tvořenou starostou (*Alcalde*), zástupcem starosty (*Tenientes de Alcalde*) a radou (*Pleno*). Obce nad 5 000 obyvatel navíc zřizují vládní komisi (*Junta de Gobierno Local*) a podle potřeby mohou zakládat i další oddělení.

Vláda v obci náleží radě (*Pleno*), což je kolegiální orgán skládající se ze všech radních (*Consejales*), kterým předsedá starosta (*Alcalde*). Rada je nejvyšší reprezentativní orgán obce, řídí obecní administrativu a má monopol na politickou a administrativní kontrolu. Alba a Navarro k tomu dodávají: „...otcové zakladatelé našeho právního systému se snažili vytvořit systém brzd a protivah, proto vytvořili silnou radu, která by vyvažovala silného starostu. Proto je rada odpovědná za hlavní politické směřování obce a z tohoto důvodu kontroluje politickou agendu. Je autorem hlavní politické linie, má pravomoc kontrolovat manažerské obecní orgány a je hlavním hráčem při přijímání jakýchkoli důležitých manažerských, regulativních a rozpočtových rozhodnutí. To znamená, že rada kontroluje další exekutivní orgány (starostu, vládní komisi a celý zbytek administrativní mašinérie)“.
[ALBA, NAVARRO 2003: 209–210]

Počet radních se může měnit v závislosti na počtu obyvatel v dané obci, a to od 5 radních v obcích do 250 obyvatel do 25 v obcích do 100 000 obyvatel.¹¹ U obcí nad 100 000 obyvatel se přidávají vždy 2 radní za každých 200 000 obyvatel. Například v obcích od 100 001 do 300 000 obyvatel

¹⁰ City Mayors [http://www.citymayors.com/government/spain_government.html; ověřeno ke dni 8. 9. 2007].

¹¹ Konkrétně obce s 250 až 1000 obyvateli mají 7 radních; 1001–2000 9 radních; 2001–5000 11; 5001–10 000 13; 10 001–20 000 17 a 20 001–50 000 21 radních [LOREG 1985: článek 179].

bude 27 radních, v obcích v rozmezí 300 001 až 500 000 obyvatel bude radních 29 [COUNCIL OF EUROPE 1999: 11]. Zákon nestanovuje kolikrát mohou být jednotliví radní znovuzvoleni. Pokud zemřou, rezignují nebo jsou odvoláni, nekonají se doplňující volby, ale jsou pouze nahrazeni další osobou na kandidátní listině té politické strany, za níž byli zvoleni. Zákon také stanoví, že se minimálně každé tři měsíce musí konat zasedání celého pléna rady. Úkolem rady je činit rozhodnutí týkající se nejdůležitějších otázek, které ovlivňují občany dané obce, a vypracovávat nařízení založená na legislativě schválené celostátním parlamentem (*Cortes Generales*) či regionálními parlamenty (*Parlamentos Autónomos*). Jinými slovy, „funkce, jež náleží městské radě, jsou takové, které jí stát a autonomní společenství dají, obecně takové, které bezprostředně ovlivňují občany“.¹² Rada mimo jiné schvaluje uzemní plán a mnoho dalších nařízení v oblastech daní a městské policie. Zajímavé jsou též údaje týkající se procentuálního podílu mužů a žen zastoupených v radě. V roce 1999 bylo ve Španělsku v radách zastoupeno 76 % mužů a 24 % žen,¹³ což představuje znatelný nárůst v počtu žen oproti roku 1995, kdy zde zastoupení žen činilo pouze 13,5 %. Viditelný je i nárůst v počtu starostek – více než 10 % v roce 1999 oproti 7 % v roce 1995. [COUNCIL OF EUROPE 2000: 95]

Nejvyšším reprezentantem obce a předsedou rady je starosta (*Alcalde*), který je ve většině případů lídrem té politické strany, jež má v radě většinu. Tato situace je ale často komplikována, neboť ve skutečnosti je neobvyklé, aby některá ze stran získala ve volbách absolutní většinu v radě. Proto je běžné vytváření koalic politických stran. „Výsledkem je, že pozice starosty není vždycky obsazena kandidátem s největším množstvím hlasů. V roce 1991 ve 45 ze 70 nejdůležitějších obcí v zemi žádná ze stran nezískala většinu [ve smyslu absolutní většiny – pozn. aut.]. V 17 z nich starosta nebyl lídrem nejsilnější strany“.¹⁴ [COUNCIL OF EUROPE 1999: 35; ALBA, NAVARRO 2003: 210]

Starosta vykonává exekutivní a reprezentativní funkce a je zodpovědný jak za výkon vlády, tak i administrativy. Svě zástupce (*Tenientes de Alcalde*) jmenuje z řad radních, organizuje, přerušuje a řídí zasedání rady a dal-

¹² City Mayors [http://www.citymayors.com/government/spain_government.html; ověřeno ke dni 8. 9. 2007].

¹³ Pro srovnání dodejme, že např. ve Švédsku bylo o rok dříve mužů zastoupených v radě 58,4 % a žen 41,6 % . [COUNCIL OF EUROPE 2000: 91]

ších obecních orgánů. Kromě toho stojí také v čele obecních policejních složek, má rozsáhlé jmenovací a pověřovací pravomoci a těší se poměrně velké prestiži. Je také důležité zmínit, že na počátku měl španělský komunální systém rysy parlamentarismu. Starosta byl sice silnou osobností, ale pod kontrolou rady. S postupným vývojem doby a politické praxe se tento model začal posunovat směrem k prezidentskému systému. A to díky tomu, že starosta je šéfem administrativy a jejích zaměstnanců, jmenuje své zástupce a členy komise, a to dokonce aniž by musel brát v potaz složení rady. Má možnost přímo uzavírat smlouvy týkající se různých druhů služeb a veřejných prací, a to bez souhlasu rady, jsou-li právně stanoveny ekonomické limity. Reforma z roku 1999 navíc tyto tendence ještě prohloubila. [ALBA, NAVARRO 2003: 210–211]

Obce nad 5 000 obyvatel ustavují vládní komisi (*Junta de Gobierno Local*), která se skládá ze starosty, zástupců starosty a radních, jež starosta jmenuje. Úkolem komise je napomáhat starostovi s výkonem exekutivních a organizačních funkcí.¹⁴ V takovýchto městech je obecní administrativa rozdělena do oblastí a obvodů, jejichž přední představitelé jsou zodpovědní starostovi.

Struktura místní vlády také zahrnuje administrativní organizaci, která se skládá z tajemníka, který poskytuje právní servis, auditora zodpovědného za ekonomickou, finanční a účetní kontrolu a z ředitelů či šéfů specifických oddělení.

2.3. Prvky přímé demokracie

V nejmenších venkovských obcích na severu Španělska se lze setkat i s prvky přímé demokracie, tzv. otevřenou radou (*Consejo abierto*). Klasičtí městskou radu zde nahrazují shromáždění občanů. Tato praxe by se dala přirovnat k vládě, která existovala již v antickém Řecku, kdy se obyvatelé scházeli na agoře za účelem přijímání nejdůležitějších rozhodnutí. Ve Španělsku jsou všichni obyvatelé obce svoláváni k účasti na shromáždění, na nichž se rozhoduje o základních otázkách obce, vyzváněním na zvon.

¹⁴ City Mayors [http://www.citymayors.com/government/spain_government.html]; ověřeno ke dni 13. 4. 2007] a oficiální webové stránky města Barcelony [http://w3.bcn.es/V61/Home/V61HomeLinkPl/0,2687,200713899_200720894_2,00.html]; ověřeno ke dni 13. 4. 2007].

Díky svému charakteru má tento typ přímé demokracie možnost uplatnění jen v obcích, které mají pouze malý počet obyvatel, konkrétně méně než 100.¹⁵ V těchto malých obcích si občané také přímo volí svého starostu. [OECD 1997: 390]

Španělský právní systém zná i institut místního referenda neboli tzv. lidových konzultací.¹⁶ Místní referendum má takovou podobu, v níž se „určité procento obyvatel smí chopit iniciativy, ale je stále na obecní radě, aby rozhodla, zda se referendum bude konat či ne“. [COUNCIL OF EUROPE 1993: 8] Je to právě zákon LBRL z roku 1985, který lidové konzultace zakotvuje. Za normálních okolností se může starosta chopit iniciativy k vypsání referenda, a to pokud získá souhlas většiny v obecní radě a povolení od národní a regionální vlády. Z hlasování jsou ve Španělsku vyloučeny otázky týkající se místních financí. Naopak nejčastějšími tématy referend jsou otázky zabývající se slučováním nebo rozdělováním obcí, případně změnou jejich hranic. Výsledky referenda mají ve Španělsku, stejně jako například ve Finsku či Itálii, čistě konzultativní povahu.¹⁷ Slouží zejména k vyjasnění pozic dvou opozičních táborů a usnadnění rozhodnutí ohledně kontroverzních problémů. [COUNCIL OF EUROPE 1993: 15–18] Nedá se také říci, že by institut místního referenda byl hojně využívaným nástrojem, jak zjistit názory obyvatel. Od dubna 1985, kdy vstoupil zákon LBRL v platnost, do února 1998 „centrální orgány obdržely pouze 66 žádostí o povolení ke konání obecních referend“. [COUNCIL OF EUROPE 2000: 30]

Naopak častější než konání místních referend je účast občanů prostřednictvím sdružení obyvatel reprezentujících jejich obecné nebo sektorové zájmy. Tato sdružení jsou téměř integrována do španělského komunálního systému a volení zástupci s nimi často a intenzivně komunikují. Místní orgány spravují obecní registr jednotlivých sdružení, které mohou být přizvány ke konzultacím, když se rozhoduje o tom, kdo se bude moci podílet na práci v konzultativních obecních institucích nebo v institucích spojených se správou decentralizovaných obecních služeb. [COUNCIL OF EUROPE

¹⁵ City Mayors [http://www.citymayors.com/government/spain_government.html; ověřeno ke dni 13. 4. 2007] a [LBRL – článek 29].

¹⁶ Španělsko patří k zemím, kde se místní úroveň skládá ze dvou podúrovní – provincií a obcí. Je proto důležité zmínit, že referendum je možné pořádat pouze na obecní úrovni [COUNCIL OF EUROPE 1993: 15].

¹⁷ V některých obcích je referendum povinné v případech, kdy se chce obec spojit s další entitou – např. Castilla-Leon či Baskicko. [COUNCIL OF EUROPE 2000: 71]

2000: 37] Ve velkých městech existují tzv. Obvodní rady (*Consejos de distritos*), což jsou obecní orgány, které mají konzultativní a informativní povahu. Občanům a občanským sdružením poskytují možnost vyjadřovat se k záležitostem v daném obvodu a také garantují reprezentaci zájmů jednotlivých městských částí.¹⁸ Přesto si zástupci občanských sdružení stěžují, že ve skutečnosti místní orgány považují účast z jejich strany za ústupek než za občanské právo a že nařízení týkající se účasti mají spíše za cíl kontrolovat než ji pomáhat rozvíjet. Často je tak účast omezena pouze na poskytování informací. [COUNCIL OF EUROPE 2000: 37, 51]

3. Volební systém pro komunální volby

3.1. Volební systém pro volby obecních institucí

Obecní volby se konají každé čtyři roky společně s volbami do autonomních parlamentů (*Parlamentos Autónomos*). Od pádu Frankova režimu se komunální volby konaly celkem osmkrát, konkrétně v letech 1979, 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 a poslední 27. května 2007.¹⁹ Hlavními tématy, která posledním volbám dominovala, byly korupce a terorismus. Principy konání místních voleb jsou obsaženy zejména ve všeobecném volebním zákonu z června 1985 (*Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* – LOREG) a jeho pozdějších novelizací.²⁰ Jak aktivní, tak pasivní volební právo mají všichni španělští občané a také občané Evropské unie žijící ve Španělsku,²¹ kteří dosáhli 18 let. Navíc ti voliči,

¹⁸ Oficiální webové stránky města Sabadell [http://www.sabadell.es/GobiernoRepresentacion/p/consells_districte_esp.asp; ověřeno ke dni 6. 9. 2007].

¹⁹ Volební server Ministerstva vnitra [<http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>; ověřeno ke dni 20. 4. 2007]; Sí Spain [<http://www.sispain.org/spanish/politics/election/municipa.html>; ověřeno ke dni 20. 4. 2007] a Národní statistický úřad [http://www.ine.es/censoe/munaut07/munaut07_menu.htm; ověřeno ke dni 13. 4. 2007].

²⁰ Ministerstvo vnitra [<http://www.mir.es/SGACAVT/derecho/lo/lo05-1985.html#t3c4>; ověřeno ke dni 20. 4. 2007].

²¹ Ti se musejí včas zapsat do obecního registru a vyjádřit záměr volit v obecních volbách. Národní statistický úřad [http://www.ine.es/en/censoe/elecmun03/ciud_ue_ele0503_en.htm; ověřeno ke dni 13. 4. 2007].

kterí nejsou schopni se dostavit do volebních místností v den voleb nebo ti, kteří v době voleb pobývají v zahraničí, mohou využít korespondenční volby. Kandidovat mohou jak politické strany, tak sdružení. V menších obcích je patrná vyšší volební účast.

Ve Španělsku existují tři volební systémy pro volby do rady, a to v závislosti na velikosti obce. Jak již bylo řečeno výše, v obcích, které mají méně než 100 obyvatel, se uplatňuje systém tzv. otevřené rady (*Consejo abierto*). Obce se 100 až 250 obyvateli si mohou, ale i nemusí zvolit systém otevřené rady. Druhou možností pro tyto obce představuje přímá volba pěti radních na základě otevřené kandidátní listiny, na které jsou uvedeni všichni kandidáti. Uplatňuje se zde relativně většinový volební systém, konkrétně limitované hlasování. Voliči mají o jeden hlas méně, než se obsazuje mandátů, disponují tedy čtyřmi hlasy. Zvoleni jsou ti kandidáti, kteří obdrží nejvíce hlasů. U obcí, které mají 250 a více obyvatel, se mandáty v městské radě rozdělují na základě principu proporčního zastoupení. [COUNCIL OF EUROPE 1999: 12] Každá politická strana nominuje uzavřenou kandidátní listinu,²² na níž může být uvedeno maximálně tolik kandidátů, kolik se má v dané obci obsadit mandátů.²³ Aby se politická strana vůbec mohla účastnit rozdělování mandátů, musí překročit 3% volební práh. Mandáty jsou následně rozdělovány pomocí d'Hondtova dělitele.²⁴ Celkově je tento diferencovaný systém ze strany obyvatel dobře přijímán, přesto se zde objevují různé návrhy na rozšíření principu otevřené kandidátní listiny, a to u obcí s 1 000, 2 000, 5 000, 10 000 či více obyvatel. [COUNCIL OF EUROPE 1999: 12 a 31–33]

Ani pro volbu starosty se neuplatňuje jednotný model, pouze funkční období je vždy stejné, a to čtyři roky. V malých obcích je starosta volen přímo a ke zvolení stačí relativní většina hlasů. Ve větších obcích nad 250 obyvatel je volen naopak nepřímo radními ze svých řad. Pokud žádný kandidát nezíská absolutní většinu hlasů, stává se starostou ten kandidát, který stál v čele vítězné kandidátky²⁵ [COUNCIL OF EUROPE 1999: 35]. Starosta

²² Voliči nemůže ovlivnit pořadí jednotlivých kandidátů v rámci jedné strany, může dát hlas pouze straně jako celku.

²³ Webové stránky o Andalusii [<http://www.andalucia.com/spain/elections/municipalhome.htm>; ověřeno ke dni 20. 4. 2007].

²⁴ D'Hondt používá řadu celých čísel začínajících jedničkou, tj. 1, 2, 3, 4 až do čísla počtu křesel, které mají být obsazeny.

²⁵ To způsobuje ve Španělsku řadu problémů, proto se uvažuje o zavedení přímé volby starostů.

musí být zvolen do jednoho měsíce od konání voleb do městské rady. Pokud se městská rada usnese, že starosta nevykonává řádně svoji funkci, může být sesazen konstruktivním vyjádřením nedůvěry. To znamená, že zároveň s odvoláním musí být zvolen starosta nový. Děje se tak zejména z toho důvodu, aby se zabránilo politickému vakuu.

Vláda v provinciích je vykonávána poslanci (*Diputados*) provinciálních shromáždění (*Diputación Provincial*), kteří jsou voleni obecními radními ze svých řad s ohledem na výsledky obecních voleb. Poslanecký mandát je čtyřletý a znovuzvolení je možné, pokud jsou poslanci stále členy obecních rad. Poslanci pak ze svých řad volí předsedu (*Presidente*), který se mimo jiné dělí o odpovědnost za výkon administrativy s civilním gubernérem (*Gobernador Civil*). Ten je jmenován předsedou vlády (*Presidente del Gobierno*) na doporučení ministra vnitra (*Ministro del Interior*).²⁶

3.2. Zhodnocení a dopady volebního systému

Pro volby do obecních institucí se ve Španělsku nepoužívá jednotný volební systém, ale liší se podle velikosti obcí. V menších obcích do 100, resp. do 250 obyvatel dává volební systém občanům větší manévrovací prostor při výběru kandidátů do obecních orgánů. Naopak ve větších obcích je iniciativa ze strany občanů značně omezena, jelikož se zde staví oproti menším obcím uzavřené kandidátní listiny, kde volič může hlasovat pouze pro stranu jako celek. „Volební pravidla podporují hegemonickou pozici politických stran jako hlavních aktérů, kteří si monopolizují celý proces, existuje zde ale možnost prosazení ‚volebních platform‘, ne nutně svázanými s politickými stranami, jako otevřených dveří pro nezávislé kandidáty (...) charakter politické kampaně a také pozoruhodná pozice politických stran činí potencionální otevřenost volebních pravidel iluzorní (...)V průběhu více než 20 let místní demokracie se dramaticky snížil počet hlasů pro nezávislé kandidáty z 15 % na 3 %, soustředěných hlavně do malých obcí“. [ALBA, NAVARRO 2003: 209] Ve skutečnosti je volební proces naprosto ovládnut národními problémy, dochází k tzv. nacionalizaci místní politiky, což je patrné zejména ve městech.

²⁶ Country Studies [<http://www.country-studies.com/spain/local-government.html>]; ověřeno ke dni 13. 4. 2007].

Dalším důsledkem volebního systému je tzv. přeběhlictví (*transfugui-smo*), tedy neloajalita radních vůči straně, za kterou byli zvoleni. Politické strany se sice snaží přijímat různá opatření, která by tomuto jevu zabránila, ale Ústavní soud vždy zastával názor, že radní jsou reprezentanty lidu, nikoli politických organizací snažících se do určité míry uplatňovat tzv. imperativní mandát. I když přeběhlictví není široce rozšířený jev, má důležitý symbolický dopad a občas také vážné důsledky pro vytvořené vládnoucí koalice. [ALBA, NAVARRO 2003: 209]

4. Stranický systém na lokální úrovni

4.1. Výsledky komunálních voleb

Od nástupu demokracie se stranický systém vyvinul do takové podoby, v níž se na celostátní úrovni zformovaly dvě ústřední strany – středo-levicová Španělská dělnická socialistická strana (*Partido Socialista Obrero Español* – PSOE) a konzervativní Lidová strana (*Partido Popular* – PP). Ty mají silné zastoupení i v nižších územních jednotkách a v posledních čtyřech komunálních volbách získaly obě vždy kolem 34 % hlasů.²⁷ Třetí celostátně etablovanou stranou, která je v komunálních volbách schopna získat mandáty je Sjednocená levice (*Izquierda Unida* – IU).

Nejsilnějšími regionálními stranami, které mají zastoupení i v celostátním parlamentu, jsou katalánská Konvergence a jednota (*Convergencia i Unió* – CiU)²⁸ a Baskická nacionalistická strana (*Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco* – EAJ-PNV), což je nacionalistická křesťansko-demokratická strana, jež zaujímá v baskickém systému politických stran středové postavení. Relativně silné postavení v komunálním systému i parlamentní zastoupení mají také Katalánská republikánská levice (*Esquerra Republicana de Catalunya* – ERC), Kanárská koalice (*Coalicion*

²⁷ S výjimkou v roce 1995, kdy PSOE získala „pouze“ 31 % hlasů. Volební server Ministerstva vnitra [<http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>]; ověřeno ke dni 20. 4. 2007].

²⁸ CiU je centristická koalice Demokratické konvergence Katalánska (*Convergència Democràtica de Catalunya* – CDS) a křesťansko-demokratické Demokratické jednoty Katalánska (*Unió Democràtica de Catalunya* – UCD). [STRMISKA 1998: 68]

Canaria – CC),²⁹ Galicijský nacionalistický blok (*Bloque Nacionalista Galego – BNG*),³⁰ *Chunta Aragonesista* (CHA), Baskická solidarita (*Eusko Alkartasuna – EA*)³¹ a navarrští nacionalisté (*Nafarroa Bai – NA-BAI*). Další známou stranou, která však nemá zastoupení v celostátním parlamentu, ale dokáže přitáhnout hlasy voličů v komunálních volbách, je centristicky orientovaná Andaluská strana (*Partido Andalucicta – PA*).

V posledních čtyřech sledovaných volbách se voličská účast pohybovala mezi 63 % a 70 %.³² Zároveň je z výsledků voleb patrné, že dvě největší strany ve Španělsku – PP a PSOE – mají téměř stejně početnou voličskou základnu a dosahují stabilních volebních výsledků, umísťují se vždy na prvních dvou místech a získávají přes 21 tisíc křesel radních. Platí také, že ty politické strany, které obsazují třetí místo, získávají téměř o 6 milionů hlasů méně a tím pádem o 17 až 19 tisíc méně radních než první dvě politické strany, viz tabulky 4–7.

Poslední komunální volby se konaly společně s volbami do autonomních parlamentů 27. května 2007. Obě hlavní politické strany Španělska – lidová a socialistická – po volbách vyjádřily s volebními výsledky spokojenost a prohlásily se za vítěze. Zatímco lidovci získali nejvyšší počet hlasů, socialisté naopak nevyšší počet křesel v obecních a regionálních radách. Absolutní čísla a výsledky shrnuje tabulka 7. Rozdíl v procentuál-

²⁹ Tato koalice vznikla v roce 1993. Nejednalo se však o sjednocení všech kanárských politických stran a hnutí, nýbrž o spojení pěti kanárských formací, které měly anticentralistický, resp. nentralistický a autonomistický či nacionalistický charakter. [STRMISKA 1998: 82]

³⁰ BNG v roce 1982 založili radikálně komunističtí nacionalisté. Postupně však svoji útočnou komunistickou rétoriku začali zmírňovat a od 90. let prosazují pragmatičtější přístup. To umožnilo BNG expanzi do středu galicijského stranického spektra. V současné době se BNG charakterizuje jako sociálně-demokratické a nacionalistické uskupení. [STRMISKA 199: 92]

³¹ EA – v řadě ohledů ještě nacionalističtější než PNV – vznikla odtržením právě od PNV v roce 1986. Sama sebe charakterizovala jako sociálně-demokraticky a progresivně orientovanou stranou, usilující o modernizaci baskického nacionalismu. [STRMISKA 1998: 49]

³² Podle volebního serveru Ministerstva vnitra byla účast ve volbách v roce 1995 69,87 %, tj. 22 324 852 voličů; v roce 1999 63,99 %, tj. 21 491 984 voličů a v roce 2003 67,67 % tj. 23 270 072 voličů [http://www.elecciones.mir.es/ MIR/jsp/resultados/index.htm]. V roce 2007 dosáhla volební účast 63,78 %, tj. k urnám se dostavilo 22 491 570 voličů [http://www.elecciones.mir.es/provisionales2007/muni/FTOP.htm].

ním podílu hlasů, které PP a PSOE obdržely, byl pouhých 0,7 %, přesto lidovecký lídr Mariano Rajoy prohlásil, že je PP favoritem pro nadcházející parlamentní volby. Jeho výrok nemusí být zcela nepravdivý, jelikož od roku 1983 dokázala strana s nejvyšším podílem hlasů v obecních volbách zvítězit v následujícím roce i ve volbách parlamentních.³³ Celkově lidovci obdrželi 7 915 tisíc hlasů, zatímco socialisté 7 758 tisíc, což představuje rozdíl pouze zhruba 156 tisíc hlasů.³⁴ Obě tyto strany vnímaly tyto komunální volby jako zkoušku před parlamentními volbami, které se uskuteční v březnu 2008.

Tabulka 4: Obecní volby v roce 1995 (15 nejúspěšnějších politických stran)

Zkratka	Politická strana	Hlasy	Platná %	Radní
PP	Partido Popular	7 820 392	35,27 %	24 772
PSOE	Partido Socialista Obrero Español	6 838 607	30,84 %	21 189
CIU	Convergencia i Unio	973 498	4,39 %	4 240
INDEP	Independientes	729 037	3,29 %	4 202
IU	Izquierda Unida	2 589 780	11,68 %	3 493
PAR	Partido Aragones	116 447	0,53 %	1 050
EAJ-PNV	Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco	313 318	1,41 %	1 015
HB	Herri Batasuna	184 742	0,83 %	621
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya	204 095	0,92 %	525
BNG	Bloque Nacionalista Galego	208 098	0,94 %	428
EA	Eusko Alkartasuna	133 576	0,60 %	406
CC	Coalicion Canaria	211 882	0,96 %	372
PA	Partido Andalucista	260 249	1,17 %	345
UV-CCV	Unio Valencia-Independientes-Centristas	129 759	0,59 %	215
PIE	Plataforma de los Independientes de España	79 338	0,36 %	206

Zdroj: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>.

³³ Nicméně PSOE poukázala na to, že získala 24 029 křesel radních oproti 23 349, která obdržela PP.

³⁴ Volební server Ministerstva vnitra [<http://www.elecciones.mir.es/provisionales2007/muni/FTOP.htm>; ověřeno ke dni 20. 4. 2007] a City Mayors [<http://www.citymayors.com/politics/spain-elections-07.html>; ověřeno ke dni 8. 9. 2007].

Tabulka 5: Obecní volby v roce 1999 (15 nejúspěšnějších politických stran)

Zkratka	Politická strana	Hlasy	Platná %	Radní
PP	Partido Popular	7 334 135	34,44 %	24 623
PSOE	Partido Socialista Obrero Español	7 296 484	34,26 %	21 917
INDEP	Independientes	1 267 420	5,95 %	4 706
CIU	Convergencia i Unio	774 074	3,63 %	4 089
IU	Izquierda Unida	1 387 900	6,52 %	2 295
PAR	Partido Aragones	87 493	0,41 %	925
EH	Euskal Herritarrok	272 446	1,28 %	890
ERC-AM	Esquerra Republicana de Catalunya A-Acord Municipal	225 576	1,06 %	677
EAJ-PNV	Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco	97 180	0,46 %	620
BNG	Bloque Nacionalista Galego	290 187	1,36 %	586
PA	Partido Andalucista	355 684	1,67 %	544
CC	Coalicion Canaria	267 773	1,26 %	432
EAJ-PNV/ EA	Coalicion EAJ-PNV/EA	272 736	1,28 %	399
IC-V-EPM	Inic.per Catalunya-Verds-ent.pel Prog. Munic.	230 015	1,08 %	291
UC-CDS	Union Centrista – Centro Democratico y Social	62 964	0,30 %	281

Tabulka 6: Obecní volby v roce 2003 (15 nejúspěšnějších politických stran)

Zkratka	Politická strana	Hlasy	Platná %	Radní
PP	Partido Popular	7 875 762	34,29 %	23 615
PSOE	Partido Socialista Obrero Español	7 999 178	34,83 %	23 224
RESTO	Resto	1 534 924	6,68 %	4 892
CIU	Convergencia i Unio	789 871	3,44 %	3 687
IU	Izquierda Unida	1 394 871	6,07 %	2 198
ERC-AM	Esquerra Republicana de Catalunya A-Acord Municipal	419 961	1,83 %	1 282
PAR	Partido Aragones	85 857	0,37 %	907
EAJ-PNV/ EA	Coalicion EAJ-PNV/EA	408 317	1,78 %	892
PA	Partido Andalucista	332 970	1,45 %	667
EAJ-PNV	Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco	76 048	0,33 %	630
BNG	Bloque Nacionalista Galego	325 331	1,42 %	595
CC	Coalicion Canaria	283 701	1,24 %	458
ICV-EPM	ICV-Esquerra Alternativa-EPM	335 861	1,46 %	397
BLOC-EV	Bloc Nacionalista Valencia-Esquerra Verda	139 307	0,61 %	298
PRC	Partido Regionalista de Cantabria	66 592	0,29 %	276

Zdroj tabulek 5 a 6: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>.

Tabulka 7: Obecní volby v roce 2007 (15 nejúspěšnějších politických stran)

Zkratka	Politická strana	Hlasy	Platná %	Radní
PSOE	Partido Socialista Obrero Español	7 758 783	34,91 %	24 029
PP	Partido Popular	7 915 014	35,61 %	23 349
RESTO	Resto	1 673 424	7,53 %	4 999
CIU	Convergencia i Unio	722 653	3,25 %	3 384
IU	Izquierda Unida	1 216 944	5,47 %	2 035
ESQUERRA-AM	Esquerra Republicana-Acord Municipal	347 460	1,56 %	1 594
EAJ-PNV	Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco	309 625	1,39 %	1 038
PAR	Partido Aragones	94 087	0,42 %	982
BNG	Bloque Nacionalista Galego	315 449	1,42 %	661
PA	Partido Andalucista	235 201	1,06 %	526
ICV-EUIA-EPM	Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa-Entesa pel Progres M	257 048	1,16 %	449
EAE-ANV	Eusko Abertzale Ekintza-Acción Nacionalista Vasca	94 825	0,43 %	439
CC-PNC	Coalicion Canaria-Partido Nacionalista Canario	217 540	0,98 %	403
PRC	Partido Regionalista de Cantabria	73 783	0,33 %	302
BLOC-VERDS	Bloc Nacionalista Valencia-ELS Verds-Esquerra Ecologista del Pais Valencia	105 762	0,48 %	276

Zdroj: <http://www.elecciones.mir.es/provisionales2007/muni/FTOP.htm>.

5. Aktuální diskuse a přípravy reforem

Diskuse se v současné době vedou hlavně o změně volebního systému. Ten ale nemá ve Španělsku jednotnou podobu a ačkoliv jsou zkušenosti s diferencovaným volebním systémem pozitivní, je otázka reformy stále diskutována. Objevují se návrhy na dílčí změny, a to zejména požadavek na větší rozšíření otevřených kandidátních listin, kdy si voliči mohou vybírat kandidáty napříč politickými stranami.

Další návrhy na reformu se týkají hlavně funkce starosty. Ten je ve větších obcích volen nepřímou a tak se jím ne vždy stává ten kandidát, který

ve volbách získal nejvíce hlasů, ale ten, kterého podporují koaliční strany. Starosta je tedy ve funkci do té doby, dokud má podporu koalice. Starosta je však často podporován buď koalici v podobě největší menšiny nebo koalici, která je administrativně slabá a politicky neúčinná. Jak uvádí Alba a Navarro, toto byl důvod, proč se v poslední době objevily návrhy na takovou reformu volebního systému, která by posílila roli starosty.³⁵ Jeden z návrhů, který podporuje zejména Španělská dělnická socialistická strana (PSOE), počítá s přímou volbou starosty. Argumenty jsou známé: přímé volby by zajistily transparentní vládnutí, umožnily by lepší identifikaci voliče se starostou a v neposlední řadě by posílily pozici místní vlády, která by tak mohla efektivněji plnit své úkoly. Tento návrh ale z rozdílných důvodů nepodporují další dvě hlavní politické síly ve Španělsku, proto se nezdá být pravděpodobné, že by se reforma v brzké době uskutečnila.

Mezi další často diskutovaná témata patří dokončení tzv. druhé devoluce, která by měla směřovat od autonomních společenství směrem k místním vládám, k většímu zapojení obyvatel do politiky a teritoriální decentralizaci velkých měst.

³⁵ Na tuto situaci se lze dívat i z jiného úhlu pohledu a problém formulovat odlišným způsobem. Problematické se může zdát pravidlo, že pokud kandidát na starostu nezíská absolutní většinu hlasů členů rady, je zvolen ten kandidát, který stál v čele vítězné kandidátní listiny. „Toto pravidlo ve Španělsku vedlo k problémům, stejně tak jako předtím v Itálii, kde byl systém podobný tomu španělskému v roce 1993 zrušen“. [COUNCIL OF EUROPE 1998: 35]

Prameny a literatura

AJUNTAMENT DE BARCELONA (http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPl/0,4022,200713899_200720824_2,00.html); ověřeno ke dni 6. 9. 2007.

AJUNTAMENT DE SABADELL (<http://www.sabadell.es/HomeEsp/>); ověřeno ke dni 6. 9. 2007.

ALBA, C.; NAVARRO, C. (2003): Twenty-five years of democratic local government in Spain. In: KERSTING, N.; VETTER, A. (eds.) (2003): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich, s. 197–220.

ANDALUCIA.COM (<http://www.andalucia.com/>); ověřeno ke dni 20. 4. 2007.

CITY MAYORS (<http://www.citymayors.com>); ověřeno ke dni 13. dubna 2007 a 8. září 2007.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 1978: (<http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm>); ověřeno ke dni 13. 4. 2007.

COUNCIL OF EUROPE (1999): *Electoral System and Voting Procedures at Local Level: Local and regional authorities in Europe*. No. 68. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

COUNCIL OF EUROPE (1993): *Local referendums*. No. 52. Strasbourg: Council of Europe Press.

COUNCIL OF EUROPE (2000): *Participation of Citizens in Local Public Life*. No. 72. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

COUNTRY STUDIES (<http://www.country-studies.com/spain/local-government.html>); ověřeno ke dni 13. 4. 2007.

ČEPOVÁ, A. (2002): Decentralizace národních států v západní Evropě (Velká Británie, Španělsko, Francie, Itálie). In: FIALA, V.; ŘÍCHOVÁ, B. a kol. (2002): *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc – Praha : Moneta – FM, s. 36–107.

ČEPOVÁ, A. (2003): Španělsko: stát autonomií. In: FIALA, V.; ŘÍCHOVÁ, B. a kol. (2002): *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí*. Olomouc – Praha: Moneta – FM, s. 180–202.

DVOŘÁKOVÁ, V.; KUNC, J. (2004): Španělsko. In: ŘÍCHOVÁ, B. a kol. (2004): *Komparace politických systémů II*. Praha: Oeconomica, s. 163–199.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (<http://www.ine.es/>); ověřeno ke dni 13. 4. 2007.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (<http://www.map.es/index.html>); ověřeno ke dni 14. 4. 2007.

MINISTERIO DEL INTERIOR (<http://www.mir.es/>); ověřeno ke dni 20.4.2007.

KUNC, J. (2000): *Stranické systémy v re/konstrukci – Belgie, Itálie, Španělsko, Československo, Česká republika*. Praha: Slon.

LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1985.t3.html); ověřeno ke dni 8. 9. 2007.

LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL (<http://www.alicante-ayto.es/documentos/urbanismo/lbrl.pdf>); ověřeno ke dni 13. 4. 2007.

OECD (1997): *Managing Across Levels of Government – Spain* (<http://www.oecd.org/dataoecd/9/33/1902255.pdf>); ověřeno ke dni 13. 4. 2007.

SANTIGOSA, A. (1993): The Finance of Spanish Local Governments and its Recent Reforms. In: GIBSON, J.; BATLEY, R. (1993): *Financing European Local Government*. London: Frank Cass. and co.ltd., s. 136 – 157.

SÍ SPAIN (<http://www.sispain.org/>); ověřeno ke dni 20. 4. 2007.

STRMISKA, M. (1998): *Regionální strany a stranické systémy. Španělsko, Itálie, Velká Británie a Severní Irsko*. Brno: CDK.

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO

Petr Jüptner

1. Obce v SRN

1.1. Historický vývoj

V diskusi o počátcích historie obecní samosprávy na německém území často zaznívá z úst odborníků zmínka o roku 1808, kdy byla v Prusku provedena tzv. městská reforma spojovaná s ministrem Karlem vom Stein. Jakkoli bývá reforma spojována rovněž s impulsy anglického a francouzského politického myšlení, její hybnou silou byly především pruské neúspěchy v napoleonských válkách a s nimi související finanční problémy pruského státu. [VON SALDERN 1999: 24] Ustavením svobodných obcí hodlal vom Stein posílit rovněž jejich finanční soběstačnost. Přes úspěchy nového obecního zřízení došlo např. v letech 1831 a 1853 k revizím reformy, v jejichž důsledku byla městská samospráva ve svých klíčových atributech degradována a dlouhodobý význam reformy se tak omezil na vytvoření specifického statutu měst v kontextu převážně agrárního státu. [NASSMACHER & NASSMACHER 1999: 40]

Přes četné reformní pokusy představuje reforma z roku 1808 jeden z mála úspěšných pokusů o prosazení principu funkční samosprávy a vytvoření jednotného institucionálního rámce pro obce a města. Pruský stát respektoval historická obecní zřízení nově přičleněných území jako např. v případě Porýní, Vestfálska nebo Nassau [KNEMEYER 1999: 106]¹ a rovněž pozdější Německé císařství nemělo ústavně upravený vztah obcí a státu. K obnovení principu samosprávy se přihlásila Výmarská republika, která obcím přiznala právo na samosprávu omezené pouze zákony. I zde se však nejednalo o samosprávu v dnešním pojetí a ve smyslu práva, jako spíše o vyjádření organizačního principu státu. [VON SALDERN 1999: 24] Příkladem zachování různorodosti obecních pořádků i v období Výmarské

¹ Představu o diverzitě obecních pořádků může ještě prohloubit např. zmínka o bavorském obecním pořádku z roku 1818, württerském obecním ediktu z roku 1822, bádenském zákonu o obcích z roku 1831, rýnském a vestfálském městském zřízení z roku 1856 nebo šlesvicko-holštýnském městském pořádku z roku 1869. [VON SALDERN: 28]

republiky je paralelní existence dvoukomorového a jednokomorového systému. Zatímco dvoukomorové magistrátní uspořádání navazovalo na pruské tradice, v Bavorsku a Württembersku nově implementované jednokomorové uspořádání představovalo konsekventní posílení demokratického principu v obcích. [VON SALDERN 1999: 29]

Návrat konvergence představoval po letech 1808 a 1850² rovněž rok 1935, kdy byl implementován nacistický Německý obecní pořádek zneužívající unifikaci obecních pořádků k posílení moci nacistické NSDAP. Po druhé světové válce se objevil tzv. Weinheimský návrh na přijetí jednotného vymezení obcí, ani ten však nebyl úspěšný a jednotlivé země při tvorbě nového statutu obcí přihlíděly k historickým tradicím či dokonce k obecním pořádkům vítězných mocností – jako v případě britské okupační zóny. [KNEMEYER 1999: 107]

Legislativní vymezení obcí zůstává ve Spolkové republice Německo v kompetenci jednotlivých spolkových zemí, které jsou povinné zohlednit při tvorbě legislativy požadavky německé ústavy a Evropské charty místní samosprávy. [KNEMEYER 1999: 105] Německá ústava vymezuje postavení obcí v článku 28, v jehož rámci spojuje fungování obcí s demokratickými principy (zejména svobodnými volbami) a přiznává místním společenstvím právo na samosprávu ohraničené pouze platnými zákony [Grungesetz 2007, Artikel 28³]. V ústavě je obcím rovněž výslovně přiznáno právo na místní daně. Na úrovni jednotlivých zemí je status obcí a jejich institucí vymezen zpravidla zejména obecním pořádkem (GO⁴), komunálním volebním pořádkem (KWO⁵) a komunálním volebním zákonem (KWG⁶).

1.2. Vztah samosprávy a státní správy, obcí a zemí

Samospráva a státní správa je v Německu částečně rozdělena mezi obce a okresy, zejména větší obce však nezřídka paralelně vykonávají samostatnou i přenesenou působnost⁷. Vedle obcí se v německých zemích zpravidla setkáváme

² Unifikaci představující pruský obecní pořádek z roku 1850 byl ještě před svojí faktickou implementací suspendován. [VON SALDERN: 28]

³ Ústava SRN [www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/grundgesetz; ověřeno ke dni 3. 11. 2007]

⁴ *Gemeindeordnung*

⁵ *Kommunalwahlordnung*

⁶ *Kommunalwahlgesetz*

⁷ Samosprávu i státní správu.

s okresy (*Landkreis*), které jsou však na úrovni jednotlivých zemí vnímány rozdílně. Bývají nahlíženy jako nejnižší stupeň státní správy [WEHLING 2003: 23], v některých zemích bývají pojímány ale i jako korporace obcí doplňující samosprávu „členských“ obcí. [KELLMANN 2003: 283] Smíšený charakter okresů dotváří i přímo volené okresní sněmy (*Kreistag*) stejně jako stále častěji přímo volený zemský rada (*Landrat*) představující voleného úředníka, který stojí v čele okresu a reprezentuje ho navenek. Státní správu vykonávají například v případě Hesenska ve vyšším objemu rovněž velká města [DRESSLER 2003: 131] a napříč jednotlivými spolkovými zeměmi se setkáváme s tzv. „městskými okresy“ (*kreisfreie Städte, Stadtkreise*) vykonávajícími zároveň působnost města i okresu. [DRESSLER 2003: 131]

Další úroveň veřejné správy se již v jednotlivých německých zemích výrazně liší. V Bavorsku existuje kromě 71 okresů a 25 „městských okresů“ i 7 krajů označovaných za bavorské specifikum. [MÄRZ 2003: 41] V Hesensku existují vedle 21 okresů a 7 „městských okresů“ 3 vládní kraje (*Regierungsbezirk*). [DRESSLER 2003: 131] Tato úroveň vyskytující se i v některých dalších zemích (Bavorsko, Bádensko-Würtembersko nebo Severní Porýní-Vestfálsko) představuje přechod mezi zemskou a okresní úrovní [BOGUMIL & JANN 2005: 80], přičemž nedisponuje volenými orgány a vykonává přenesenou působnost. [KOST & WEHLING 2003: 16] Lze ji považovat rovněž za kritérium pro teritoriální členění sektorově definovaných zemských úřadů.

Významnou roli hrají svazky obcí zakotvené v jednotlivých zemských ústavách. Správní společenství (*Verwaltungsgemeinschaft*) představují integrace obcí zakládané za účelem efektivnějšího plnění úkolů municipalit. Na druhou stranu některé teritoriálně či sektorově vymezené svazy obcí zahrnující obce i okresy přerůstají v další úroveň veřejné správy. Příkladem může být „*Svaz regionu Stuttgart*“, který řeší otázku spolupráce mezi velkoměstem a jeho zájmovým územím a sdružuje obce i okresy v aglomeraci Stuttgartu. [WEHLING 2003: 23] V Hesensku se vedle podobně koncipovaných svazků setkáme např. i se sektorovým „Zemským svazkem pro obecné blaho“ (*Landeswohlfahrtsverband Hessen*) zaměřeným na sociální služby a sdružujícím všechny hesenské okresy. [DRESSLER 2003: 132] Vzhledem k nepřímé delegaci zástupců těchto svazů však může být tato asymetrická správní úroveň z našeho hlediska považována za virtuální. [WEHLING 2003: 23]

1.3. Sidelní struktura

V zemi s více než 82 mil. obyvatel existovalo k roku 2003 celkem 13 844 obcí, 323 okresů a 117 městských okresů. [KOST & WEHLING 2003: 14] Přibližně třetina Němců žije v tzv. „městských okresech“. Pouze 39 měst má více než 200 000 obyvatel. [KOST & WEHLING 2003: 14] Z uvedeného počtu 39 velkoměst se jich celých 16 nachází ve spolkové zemi Severní Porýní-Vestfálsko, čímž se dostáváme k očekávanému zjištění – sidelní struktura se v jednotlivých spolkových zemích často výrazně liší a pro její bližší analýzu musíme sestoupit na zemskou úroveň.

Od poloviny šedesátých do poloviny sedmdesátých let došlo zejména v severoněmeckých zemích k úspěšné komunální územní reformě. Reforma vycházela z přesvědčení, že modernizace veřejné správy je předpokladem dalšího společenského a hospodářského rozvoje. Funkční decentralizace potom byla podmíněna přenosem pravomocí na teritoriální celky, které splňují požadovaná administrativní a hospodářská kritéria. [BOGUMIL & JANN 2005: 194] Minimální počet zaměstnanců obecní správy byl stanoven na 10–15, čemuž odpovídaly obce s 5 000–8 000 obyvateli. Tomuto cíli přitom neodpovídal fakt, že ještě koncem šedesátých let mělo přibližně 80 % německých obcí méně než 2 000 obyvatel. [BOGUMIL & JANN 2005: 195] Jörg Bogumil a Werner Jann popisují tři nástroje, jejichž prostřednictvím mělo být v jednotlivých zemích dosaženo redukce počtu municipalit. Patří mezi ně zřizování správních společenství, zakládání dvoustupňové struktury obcí s politickým zastoupením na úrovni místa i celku, případně vytváření integrovaných obcí s „obecní ústavou“. [BOGUMIL & JANN 2005: 195] Reforma byla zejména na severu Německa úspěšně implementována a vedla k poklesu počtu obcí na pouhou jednu třetinu původního stavu. Zároveň došlo k významnému poklesu počtu teritoriálních a městských okresů. [BOGUMIL & JANN 2005: 195]

Přes uvedené reformy nadále nacházíme mezi jednotlivými spolkovými zeměmi výrazné rozdíly. K nejsilnějšímu integračnímu procesu došlo v severních spolkových zemích⁸. Jako extrémní příklad může posloužit Severní Porýní-Vestfálsko, které má na 18 mil. obyvatel pouze 396 obcí.⁹ [KOST & WEHLING 2003: 15] Pouze 3 z těchto obcí přitom měly na kon-

⁸ Máme zde na mysli staré spolkové země.

⁹ Údaje jsou z roku 2003.

ci roku 1990 méně než 5 000 obyvatel a většina se pohybovala v rozmezí 10 000–50 000 obyvatel. [SCHNEIDER 1999: 98] Naopak v jihoněmeckých zemích nebyla reforma implementována příliš důsledně a například Porýní-Falcko mělo ještě v roce 2003 na 4 mil. obyvatel stále ještě 2 306 obcí. K zemím s rozdrobenou sídelní strukturou řadíme rovněž Bádensko-Würtembersko, ve kterém mělo k roku 2000 celých 53,6 % obcí méně než 5 000 obyvatel. [BOGUMIL & HOLTKAMP 2005: 52] Zvláštní skupinu představují nové spolkové země. Zde došlo ke komunální územní reformě až po znovusjednocení Německa, přičemž počet obcí ve východní části země poklesl ze 7 627 na 6 037 [BOGUMIL & JANN 2005: 195] a ani zde tedy nedošlo k tak výrazné redukci jako v některých severoněmeckých zemích.

2. Obecní pořádek v SRN

2.1. Typy obecního pořádku

Ještě v devadesátých letech se mluvílo o čtyřech základních typech obecních pořádků v Německu. [KNEMEYER 1999: 109] K tradičním modelům patřilo tzv. starostovské uspořádání, v jehož rámci představoval hlavní instituci obce nepřímý volený starosta. O tomto modelu se často mluvílo v souvislosti s demokratickými deficity a v historii bychom se s tímto uspořádáním setkali v Porýní-Falcku nebo v Sársku. [KOST & WEHLING 2003: 10] Po zavedení přímé volby starostů v devadesátých letech tento model v podstatě splýnul s tzv. jihoněmeckým radním uspořádáním a zanikl.

Jihoněmecké radní uspořádání je historický název pro systém, v jehož rámci je ústřední institucí obce rada. Po druhé světové válce byl tento model implementací přímé volby starostů v Bavorsku a Bádensku-Würtembersku modifikován a dnes ho tak můžeme označit spíše jako „duální starostovsko-radní uspořádání“ s velmi silnou pozicí přímo voleného starosty, který zpravidla předsedá radě. [KNEMEYER 1999: 109] Jedná se o velmi úspěšnou konfiguraci, v souvislosti s reformami obecních pořádků uskutečněných v devadesátých letech se často mluví o tzv. vítězném tažení jihoněmeckého radního uspořádání. [HOLTKAMP 2005: 13]

Severoněmecké radní uspořádání svoji charakteristickou podobu získalo až po druhé světové válce. Severoněmecké země, jako Dolní Sasko

a Severní Porýní-Vestfálsko, tehdy převzaly některé prvky britské veřejné správy. Ústředním tělesem obce je rada, která volí neuvolněného starostu jako reprezentanta obce a uvolněného ředitele města jako jejího statutárního zástupce. Tuto konfiguraci lze po výše uvedené modifikaci jihoněmeckého radního uspořádání rovněž označit za pravé radní uspořádání. Severoněmecký model byl vždy jedním z hlavních terčů kritiky. [HOLTKAMP 2005: 13] Důvodem byla kromě implementace anglosaských prvků zejména problematická dualita neuvolněného starosty a uvolněného ředitele města. Někteří autoři neoprávněně označovali nepřehledný kompetenční vztah mezi předsedou rady, starostou a ředitelem obce dokonce za „bermudský trojúhelník“, ve kterém se vše ztrácí. [KOST & WEHLING 2003: 11]

Magistrátní obecní pořádek lze vedle starostovského uspořádání rovněž zařadit mezi tradiční modely – některé jeho atributy mají kořeny již v pruské reformě z roku 1808. Historickým příkladem může být Hesensko či města ve Šlesvicku-Holštýnsku. [KNEMEYER 1999: 116] Výkonnou moc zde představuje magistrát jako kolektivní orgán, jemuž předsedá starosta plnící roli prvního mezi rovnými. Dalšími členy magistrátu jsou uvolnění i neuvolnění členové volení zastupitelským orgánem, přičemž funkce člena zastupitelského orgánu a magistrátu nejsou slučitelné (tento tradiční atribut magistrátního uspořádání si zachovalo pouze Hesensko). Rovněž magistrátní uspořádání je pro svoji složitost terčem kritiky a v původní podobě se s ním dnes již nesetkáme. Za zmínku stojí spolková země Hesensko, kde nepravé magistrátní uspořádání přežilo zavedení přímé volby starostů. [KNEMEYER 1999: 116]

Postupným zavedením přímé volby starostů v devadesátých letech došlo ke zdánlivému konvergenčnímu procesu a tradiční typologie obecních pořádků v Německu prakticky pozbyla platnosti. Vedle Hesenska představujícího ostrůvek tradice magistrátního zřízení se v současnosti podle Knemeyera setkáváme pouze s „duálním starostovsko-radním uspořádáním“, které lze dále rozčlenit v závislosti na vztahu starosty a rady. První variantu představuje vymezení silného starosty jako „jediné špice“, který předsedá radě a všem jejím výborům a zpravidla má v rámci rady i hlasovací právo. Variantu „dvou špicí“ potom představuje vyvážený model s relevantními kompetencemi předsedy rady na úkor starosty. [KNEMEYER 1999: 115]

2.2. Instituce obcí

Centrální institucí obcí je tradičně přímo volená rada (*Gemeinderat, Stadtrat*). V některých zemích nese název zastupitelstvo (*Gemeindevertretung*), nicméně toto označení příliš implikuje orgán parlamentního typu. Zejména právně zaměření autoři takové označení odmítají a poukazují na fakt, že rady jsou zpravidla kolektivní správní orgány a není možné na úrovni těchto institucí odlišit tvorbu norem a pravidel od správy obce. [např. WEHLING 2003: 29] Přesto se např. v Hesensku pojem „městský parlament“ (*Stadtparlament*) používá a z funkčního hlediska nelze parlamentní pojetí rad z diskuse vyloučit. Rada mj. určuje hlavní linie rozvoje obce, schvaluje vyhlášky, musí vyjádřit souhlas s případnou změnou hranic obce a zřizuje a ruší městské organizace. [např. Hessische Gemeindeordnung 2005, § 51¹⁰] K nejvýznamnějším kompetencím rady patří volba omezeného počtu správních úředníků, kterými mohou v závislosti na institucionálním uspořádání jednotlivých zemí být zástupci starosty (např. Bavorsko), členové magistrátu (např. Hesensko) nebo ve většině spolkových zemí rovněž tzv. „přidělení“ (*Beigeordnete*). [BOGUMIL & HOLTKAMP: 50, MÄRZ 2001: 50] Rady zřizují výbory, jejichž členové bývají v některých zemích jmenováni dle volebních výsledků jednotlivých frakcí. O funkčním postavení rad často rozhoduje vztah k instituci starosty. Pokud starosta radě předsedá a zároveň v ní disponuje hlasovacím právem, bývá důsledkem slabé postavení rady jako v případě Bádenska-Würtemberska. Naopak pokud stojí v čele rady jeden z jejich členů a starosta nedisponuje hlasovacím právem jako ve Šlesvicku-Holštýnsku, je pozice rady silnější. [HOLTKAMP 2005: 21] Počet členů obecních rad se např. v Bavorsku pohybuje v rozmezí 8–60¹¹.

Reformní proces devadesátých let výrazně posílil „exekutivní vůdcovství“ v podobě starostů, kteří jsou nyní již ve všech teritoriálních německých státech voleni přímo [KERSTING 2004: 129]. Starosta je významnou součástí obecní exekutivy, přičemž v případě dnes už chybně označovaného jihoněmeckého radního uspořádání může politickému systému obce dominovat. [HOLTKAMP 2005: 22] Snad nejsilnější institucionální pozici

¹⁰ Hesenský obecní pořádek. [www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/33_Kommunalwesen/331-1-hgo/hgo.htm; ověřeno ke dni 3. 11. 2007]

¹¹ Výjimku představuje Norimberk se 70 radními a Mnichov s 80 radními. [MÄRZ 2001: 47]

má starosta v Bádensku-Würtembersku, kde předsedá radě a všem jejím výborům s hlasovacím právem, stojí v čele monokraticky strukturovaného správního aparátu obce a představuje reprezentanta i statutárního zástupce obce [WEHLING 2003: 26]. Naopak slabší je starosta v Dolním Sasku, kde je jeho funkční období spojené s volební periodou rady a rada má možnost starostovi odebrat kompetence v oblasti průběžné agendy. [HOLTKAMP 2005: 21] Jeho funkční postavení determinují kromě institucionálního vztahu k radě a stranického systému mj. rovněž počet a kompetence dalších volených úředníků a délka volebního období. [HOLTKAMP 2005: 21] Spolu se zvyšující se velikostí obcí stoupá podíl uvolněných starostů, vzhledem k integrované sídelní struktuře se v některých zemích s neuvolněnými starosty prakticky nesetkáme. Například v Hesensku mohou být neuvolnění starostové pouze v obcích do 1 500 obyvatel, přičemž Ullrich Dressler se zmiňuje o jediném neuvolněném starostovi v celém Hesensku. [DRESSLER 2003: 133]

2.3. Prvky přímé demokracie

Prvky přímé demokracie jako doplněk zastupitelské demokracie jsou pro lokální úroveň institucionalizovány v ústavách všech německých teritoriálních¹² států. [KOST & WEHLING 2003: 350] Nejdiskutovanější a neúčinnější institucionalizované instrumenty přímé demokracie představují „občanská iniciace“ (*Bürgerbegehren*) a „občanské referendum“ (*Bürgerentscheid*). Oba instrumenty spolu úzce souvisí, neboť „občanská iniciace“ představuje iniciační fázi „občanského referenda“. [KOST 2003: 339] Úspěšná „občanská“ či „místní“ referenda mají při splnění předepsaného kvóra právní účinek usnesení rady a zpravidla získávají ochrannou lhůtu, během které není výsledek plebiscitu možné revidovat. [KOST 2003: 342]

Vraťme se ale k historickému vývoji instrumentů přímé demokracie. První, a před rokem 1990 jedinou, spolkovou zemí s úpravou místního referenda bylo Bádensko-Würtembersko [KOST 2003: 341], ze kterého pochází řada empirických studií na toto téma. Silné volání po posílení instrumentů přímé demokracie, zavedení přímých voleb starostů i personalizace voleb-

¹² Mluvíme-li o územních či teritoriálních státech, nezahrnujeme městské státy Berlín, Hamburk a Brémy.

ních systémů se objevilo v sedmdesátých a osmdesátých letech dvacátého století. [BOGUMIL & HOLTKAMP 2005: 35] Většina laické i odborné veřejnosti si od implementace těchto prvků slibovala posílení občanské angažovanosti, politické participace a v neposlední řadě také oslabení „rozmrzelosti z politiky“ (*Politikverdrossenheit*) nebo eliminaci stranických kartelů. Proces postupné implementace místních referend do komunálních ústav započal v době znovusjednocení Německa a dnes je místní referendum ve více či méně odlišné formě zakotveno ve všech územních německých státech.

Do roku 2002 se v Německu konalo přibližně 1 200 místních referend, přičemž v samotném Bavorsku se jich uskutečnilo na 500. [KOST 2003: 341] Kromě institucionální úpravy je výskyt a úspěšnost místních referend determinován rovněž politickou kulturou a velikostí obcí. Místní referenda jsou z politologického hlediska problematicky uchopitelná nejen z důvodu jejich poměrně krátké existence ve většině spolkových zemí. Převážná část odborníků se shoduje na metodologických úskalích spojených např. s identifikací iniciátorů nebo neformálními a vedlejšími účinky iniciace plebiscitu. Přesto lze konstatovat, že přibližně čtvrtina místních referend byla v případě Bádenska-Würtemberska iniciována (zpravidla opozičními) politickými stranami. [KERSTING 2004: 161] Úspěšnost místních referend je 30–40%. [KERSTING 2004: 158] Obecně je ale úspěšnost plebiscitů obtížně kvantifikovatelná i proto, že např. v Severním Porýní-Vestfálsku se přibližně ve 30 % případů referendum po iniciační fázi nakonec neuskutečnilo a příslušná záležitost je pozitivně vyřešena obecní radou. [KERSTING 2004: 161] Nejméně místních referend je realizováno v obcích do 5 000 obyvatel. Se vzrůstající velikostí měst úspěšnost místních referend klesá. [KERSTING 2004: 159]

Kvórum pro iniciaci referenda (*Bürgerbegehren*) se pohybuje v rozmezí 3–20 % voličů, kvórum pro platnost kladného výsledku referenda se nejčastěji pohybuje na úrovni 25–30 % oprávněných voličů hlasujících pro návrh. [KERSTING 2004: 156] V některých obcích může být obecní plebiscit iniciován rovněž radou, zpravidla kvalifikovanou většinou hlasů. [KERSTING 2004: 156]

3. Volební systém

3.1. Volební systém pro volby rad

V devadesátých letech došlo v rámci reformního procesu vedle implementace přímých voleb starostů a posilování prvků přímé demokracie rovněž k úpravám volebního systému pro volby rad, k nejčastějším modifikacím patřilo odstraňování uzavírací klauzule, prodlužování volebních období a implementace panašování a kumulování.

Rady – jako zastupitelské orgány v německých obcích – jsou volební poměrným volebním systémem. Jejich funkční období trvá ve většině spolkových zemí pět let, s nejdelším funkčním obdobím se setkáme v Bavorsku, kde je šestileté. [KERSTING 2004: 138] Aktivní volební právo nabývají voliči v několika spolkových zemích jako např. v Severním Porýní-Vestfálsku již v šestnácti letech¹³. V jižních zemích jako v Bavorsku a Bádensku-Würtembersku se pro přidělování mandátů aplikuje d'Hondtova formule. Ještě využívanější je jako v případě severoněmeckých zemí Dolního Saska a Hesenska pro Německo typická Hare-Niemeyerova metoda. Třetí a nejméně využívanou variantu aplikovanou například v Severním Porýní-Vestfálsku představuje Saint-Laguë. [KERSTING 2004: 137] Uzavírací klauzule je dnes již ve většině německých zemí zcela zrušena. Kandidátní listiny lze v případě drtivé většiny spolkových zemí považovat za volné, přičemž instrumentem modifikace pořadí na kandidátních listinách je ve většině zemí implementované panašování a kumulování.

Panašování a kumulování lze nahlížet jako vzájemně se doplňující nástroje. Panašování představuje možnost přidělovat hlasy kandidátům napříč kandidátními listinami. Lze přitom rozlišovat mezi dvěma variantami, tzv. klasickou a dolnosaskou variantou. V rámci klasické varianty aplikované již tradičně v jihoněmeckých zemích a nově např. v Hesensku nebo v Porýní-Falecku je počet voličských hlasů totožný s počtem přidělovaných mandátů. Tzv. dolnosaská varianta aplikovaná mimo Dolní Sasko ve většině nových spolkových zemí omezuje počet voličských hlasů na pouhé tři. [KERSTING 2004: 138] V rámci kumulování lze jednotlivým kandidátům udělit až tři hlasy. Možností podpory „vyprofilovaných“ straníků kumu-

¹³ Ve většině zemí nabývají voliči aktivní i pasivní volební právo dosažením osmnácti let věku. [KERSTING 2004: 138]

lováním je tak vyváženo panašování zvýhodňující všeobecně přijatelné osobnosti, v rámci „rotace“ hlasů pro celé kandidátní listiny navíc politické strany nemusí své listiny v zájmu akumulace hlasů doplňovat o tzv. křoví. [JÜPTNER 2006b: 14] Zejména v jihoněmeckých zemích s tradicí personalizace volebního systému lze kandidátní listiny výrazně měnit či kandidáty v některých případech dokonce škrtnat. Narozdíl od přímé volby starostů se však instrumenty panašování a kumulování neprosadily ve všech teritoriálních zemích, to se týká například Sárska či Severního Porýní-Vestfálska. Podmínky pro kandidaturu nezávislých kandidátů jsou zpravidla snadno naplnitelné a volební zákon často neklade dělítko mezi strany a sdružení, ale spíše mezi subjekty doposud zastoupené v místní radě a ty nově kandidující.

3.2. Volební systém pro volby starostů

Přímá volba starostů byla před znovusjednocením Německa uplatňována pouze v Bavorsku a Bádensku-Würtembersku, kde byla zavedena již v padesátých letech. V rámci „revoluce komunálních ústav“ či „vítězného tažení jihoněmeckého radního uspořádání“ byla v devadesátých letech postupně zavedena ve všech územních německých státech¹⁴. Postupným reformám předcházela normativní odborná diskuse, v jejímž rámci se volání po zavedení přímé volby objevovalo už v sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století¹⁵. Tato diskuse se však do politického procesu nijak nepromítla a rozhodujícím hybatelem se vedle „rozmrzlosti“ z politiky

¹⁴ Stranou tohoto procesu zůstaly německé městské státy.

¹⁵ Mezi největší kritiky reprezentativního systému založeného na soutěži politických stran se zařadil například Hans Herbert von Arnim označovaný Larsem Holtkampem jako „kritik partají“, který již na konci sedmdesátých let požadoval zavedení přímé volby starostů, panašování a kumulování [HOLTKAMP 2005: 17], přičemž si od těchto instrumentů stejně jako část jeho kolegů sliboval zvýšení efektivity správy města a potlačení negativních jevů označovaných jako rozmrzlost z politiky (*Politikverdrossenheit*), únava z politiky, stranického státu (*Parteienstaat*) či propojení politiky a ekonomiky (*Parteibuchwirtschaft*). Mezi nejuznávanější představitele „komunální vědy“ (*Kommunalwissenschaft*) prosazující reformu obecních institucí patřil Gerhard Banner, který se snažil prokázat souvislost mezi neúměrnými rozpočtovými výdaji obcí a nepřímou volbou starosty. [JÜPTNER 2006b: 11]

a politických stran staly především mocenské souboje na úrovni zemských sněmů. Při tvorbě obecních ústav nových spolkových zemí se prosadil jiho-německý model s přímou volbou. Křesťanští demokraté (CDU) odsunutí na zemské úrovni ve významné části starých spolkových zemí do opozice na úkor dlouhodobě dominující SPD se v rámci snahy o posílení své pozice snažili iniciovat zemská referenda o zavedení přímých voleb starostů. [HOLTKAMP 2005: 26] Rozhodujícím impulsem bylo zemské referendum v Hesensku v roce 1991, které s 82 % kladných hlasů [KOST & WEHLING 2003: 14] jednoznačně prokázalo popularitu přímé volby. Křesťanští demokraté (CDU) dostali SPD v zemských sněmech pod silný tlak, v jehož důsledku sociální demokraté přes silný odpor ve vlastních řadách a pod hrozbou zemských referend aktivně podpořili zavádění přímých voleb. Na nejsilnější odpor narazila přímá volba v Dolním Sasku a Severním Porýní-Vestfálsku, kde byly kompetence nově přímo volených starostů značně omezeny. [HOLTKAMP 2005: 23] Výsledkem bylo plošné zavedení přímé volby, významné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi však nadále zůstávají v kompetencích starostů a délce jejich funkčního období.

Oproti tomu podoba volebního systému je prakticky unifikovaná. Hranice pro dosažení aktivního volebního práva se v jednotlivých spolkových zemích ve srovnání s volbami rad zvyšuje často až k hranici 21 či 25 let věku [KERSTING 2004: 128], přičemž například v Bavorsku je stanoven rovněž maximální věk starostů. [MÄRZ 2003: 51] U uvolněných starostů se v některých případech nemusí nutně vyžadovat podmínka trvalého pobytu v příslušné obci. [MÄRZ 2003: 51] Funkční období starostů osciluje napříč Německem mezi pěti až devíti lety, přičemž osmiletá volební období významně posilující starosty vůči radám nejsou výjimkou. [KERSTING 2004: 129] Ke zvolení starostů je potřebná absolutní většina odevzdaných hlasů. K dosažení této podmínky nezřídka dochází až ve druhém (a posledním) kole, do kterého postupují dva kandidáti. Pokud je nominován pouze jeden kandidát, lze hlasovat i proti jeho zvolení.

3.3. Vztah volebního systému a politických aktérů

Nečekaně silný dopad na komunální politické systémy má především panašování. V kombinaci s rozdrobenou sídelní strukturou jiho-německých zemí vede k depolitizaci rad, ze kterých se místo zastupitelských orgánů stáva-

jí shromáždění místních stavů či honorací. [BOGUMIL & HOLTKAMP 2005: 47] Oproti tomu „měkké“ podmínky pro kandidaturu nezávislých nemají významné dopady. Ukazuje se, že v konkurenčním prostředí definovaném volebním zákonem nenechávají místní organizace politických stran nezávislým ve městech příliš prostoru.

Implementace přímých voleb starostů neodstranila „rozmrzelost“ z politiky a už vůbec nepřispěla ke zvýšení volební účasti. Na druhou stranu je ale silně akceptována veřejností i politickými aktéry, čímž ji můžeme označit za nezvratný proces. [KERSTING 2004: 126] Očekávané obavy z kohabitace se naplnily pouze z malé části a objevují se zejména v zemích se soutěživou politickou kulturou založenou na politických stranách. Spolu s přímou volbou a např. s panašováním dochází k dramatické změně povahy volebních soubojů, jejichž témata se v některých regionech přesouvají z oblasti politických programů k osobnostem jednotlivých kandidátů.

4. Stranický systém na lokální úrovni

Ve městech nad 20 000 obyvatel se stranický systém a volební výsledky dramaticky neliší od národní úrovně. Přes tuto strukturální podobnost se můžeme právě ve městech setkat nejen s dlouhodobou dominancí či dokonce predominancí určitých politických stran, ale i s nesouhlasnými výsledky při porovnání komunální a zemské úrovně. Zde můžeme zmínit některá velká města jako Mnichov, jehož radnici dominují sociální demokraté (SPD), ačkoli na zemské úrovni dominují křesťanští sociálové (CSU). [MÄRZ 2003: 61] Za zmínku stojí rovněž politická kultura v řadě hesenských měst jako ve Frankfurtu nebo Marburgu, kde má elektorát tendenci „vyvažování“, což může vést ke kohabitacím. [KERSTING 2004: 132]

Zcela zásadní vliv na lokální stranické systémy či světy lokálních politických aktérů má politická kultura, kterou významně determinuje především sídelní struktura a nikoli bezvýznamným způsobem ji dotváří rovněž tradice panašování. Pro země s rozdrobenou sídelní strukturou na jihu Německa je příznačné silné postavení nezávislých kandidátů. Pro kandidáty na funkci starosty je například v Bádensku-Würtembersku stranická příslušnost či nominace diskvalifikující [KERSTING 2004: 131] a v Bavorsku získala volební sdružení v lokálních volbách v roce 2002 stejně křesel jako

dvě nejsilnější strany CSU a SPD dohromady¹⁶. Naopak v některých severoněmeckých spolkových zemích se setkáváme se stranickou a soutěživou politickou kulturou spojenou s masovým členstvím v politických stranách a spolehlivými účinky volební geografie. Nárůst soutěživosti a parlamentarizace obecních rad byl způsoben nejen úspěchy německých Zelených (Grüne) od sedmdesátých let minulého století, ale především územní reformou a integrací obcí. Norbert Kersting zmiňuje, že v důsledku integrace obcí lze v sedmdesátých letech pozorovat napříč spolkovými zeměmi trend vstupování původně nezávislých starostů do politických stran, z čehož profitovali zejména křesťanští (CDU) a sociální (SPD) demokraté. [KERSTING 2004: 132] Příkladem této skupiny zemí může být Hesensko, kde CDU a SPD v lokálních volbách 2006 získaly dohromady více než v 73 % hlasů a nezávislé kandidátky získaly pouze 5 % hlasů.¹⁷

5. Vybrané aspekty reformního procesu

Výrazné rozdíly nalezneme kromě stranických systémů a politické kultury rovněž v oblasti odborné diskuse. Ta se v německém prostředí nese částečně v normativním duchu a žádá více demokracie a občanské participace. Se zásadními rozdíly se přitom setkáme mezi právníky a politology. [NASSMACHER & NASSMACHER 1999: 32] V řadách právně zaměřených autorů se často setkáváme s ostrou kritikou politických stran a politizace obecních rad, naopak se zde objevuje volání po posilování prvků přímé demokracie i přímého výběru reprezentantů. [HOLTKAMP 2005: 17] Běžně se zde objevuje volání po tzv. kooperativní demokracii (*kooperative Demokratie*), která je orientována na dialog a maximalizaci zapojení občanů a spolků. [BOGUMIL & HOLTKAMP 2005: 35] Příkladem pojetí těchto autorů může být koncept již zmíněného Gerharda Bannera, dle kterého může v některých obcích docházet k vytvoření a vzájemnému posilování vazeb mezi exekutivním vůdcovstvím (přímo volení starostové), kooperativní demokracií (občanskou a spolkovou angažovaností) a stranicko-politickou konkordancí (konsenzuálním politickým modelem). Přímo

¹⁶ Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung. [www.statistik.bayern.de/wahlen/kommunalwahlen; ověřeno ke dni 3. 11. 2007]

¹⁷ Der Landeswahlleiter für Hessen. [www.wahlen.hessen.de; ověřeno ke dni 3. 11. 2007]

volený starosta zde pro občany a spolky představuje hmatatelného partnera a zprostředkovává „blízkost k občanům“ (*Bürger Nähe*), stranicko-politická konkordance (*parteilpolitische Konkordanz*) usnadňuje situace při kohabitaci a nevede k demotivaci a znechucení občanů, což zpětně posiluje kooperativní demokracii. [BOGUMIL & HOLTKAMP 2005: 36] Bez zajímavosti nezůstává fakt, že názory právně zaměřených odborníků se nezřídka překrývají s názory aktérů z konzervativních unionistických stran CDU a CSU. Na druhé straně politologové (a mainstream sociálně demokratické SPD) poukazují na fakt, že výše nastíněné správní koncepty mají výrazné demokratické deficity, zdůrazňují potřebnost soutěživosti a protestují proti vykazování politických stran z demokratické obce. [NASSMACHER & NASSMACHER 1999]

Přes omezený dopad se ve Spolkové republice Německo vede intenzivní diskuse o modernizaci komunálního a volebního pořádku a komunální sféra je nezřídka nahlížena jako prostor pro testování experimentů jako je snižování volebního práva pod hranici 18 let. Vedle posilování demokracie mezi hybatele reformních diskusí patří i europeizace a modernizace, která stála ostatně již na počátku integrace obcí na přelomu šedesátých a sedmdesátých let. V souvislosti s v Německu diskutovaným konceptem New Public Management se mluví o snaze odbourat přetížení rad jako zastupitelských orgánů detailními úkony jako je „pojmenovávání ulic či rozhodování o květinové výzdobě,“ v jehož důsledku nezbývá čas na agendu závažných projektů. [KERSTING 2004: 125] Profesionalizace správního aparátu může způsobit deficit politické legitimacy, který by však měl být kompenzován právě nově implementovanými prvky přímé demokracie a přímého výběru reprezentantů. [KERSTING 2004: 125]

Prameny a literatura

Monografie, sborníky a odborné články

BALÍK, S. (2003): Debata nad podobou nejnižší úrovně veřejné správy ve Spolkové republice Německo. In: FIALA, V. ; ŘÍCHOVÁ, B. (eds.). *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí. Sborník z konference konané v Olomouci 9. 12. 2002*. Olomouc: Moneta-FM.

BLUME, L.; SACK, D. (2006): Regional Preferences for Hierarchies, Markets, and Networks: Exploring Social Capital Data for Germany. In: *Discussion Papers in Economics Nr. 85/06* [www.wirtschaft.uni-kassel.de/VWL/workingpaper/Papier8506.pdf; ověřeno ke dni 28.8.2006].

BOGUMIL, J. (2001): *Modernisierung lokaler Politik*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

BOGUMIL, J. (2002): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*. Opladen: Leske + Budrich GmbH.

BOGUMIL, J.; HEINELT, H. (eds.) (2005): *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*. Wiesbaden: VS.

BOGUMIL, J.; HOLTkamp, L. (2005): Die Machtposition der Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg. In: BOGUMIL, J.; HEINELT, H. (eds.): *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*. Wiesbaden: VS.

BOGUMIL, J.; JANN, W. (2005): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Wiesbaden: VS.

DRESSLER, U. (2003): Kommunalpolitik in Hessen. In: KOST, A.; WEHLING, H.G. (eds.): *Kommunalpolitik in deutschen Ländern*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.

EITH, M.; MIELKE, G. (eds.) (1994): *Honoratioren oder Parteisoldaten?: Eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg*. Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer.

HOLTkamp, L. (2005): Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern – eine Ursachenanalyse. In: BOGUMIL, J.; HEINELT, H. (eds.): *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*. Wiesbaden: VS.

- JÜPTNER, P. (2006a): Přímá volba starostů a její vliv na komunální volby v kontextu zkušeností spolkových zemí SRN. In: DANČÁK, B.; HLOUŠEK, V. (eds.): *Parlamentní volby 2006 a česká politika*. Brno : Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, s. 251–261.
- JÜPTNER, P. (2006b): Modernizing Municipal Order in the Federal Lands of Germany. In: HNÍZDO, B.; KOTÁBOVÁ, V. & PLECHANOVÁ, B.: *Instruments of European Integration*. Praha: IPS.
- KELLMANN, K. (2003): Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein. In: KOST, A.; WEHLING, H.G. (eds.) (2003): *Kommunalpolitik in deutschen Ländern*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.
- KERSTING, N. (2004): *Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle*. Frankfurt: Campus Verlag.
- KISTNER, W. (2005): *Europäisierung der Lokalpolitik im ländlichen Raum*. Kassel: Kassel University Press GmbH.
- KNEMEYER, F. (1999): Gemeindeverfassungen. In: WOLLMAN, H.; ROTH, R. (eds.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske + Budrich GmbH.
- KOST, A.; WEHLING, H.G. (eds.) (2003): *Kommunalpolitik in deutschen Ländern*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.
- MÄRZ, P. (eds.) (2001): *Die kommunalen Ebenen in Bayern. Kommunalordnungen und Wahlen*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- MÄRZ, P. (2003): Kommunalpolitik im Freistaat Bayern. In: KOST, A.; WEHLING, H.G. (eds.): *Kommunalpolitik in deutschen Ländern*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.
- NASSMACHER, H.; NASSMACHER, K.H. (1999): *Kommunalpolitik in Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich GmbH.
- PFIZER, T.; WEHLING, H.G. (eds.) (2000): *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*. Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH.
- SCHENZER, D. (eds.) (2000): *Handbuch zur Kommunalpolitik in Hessen*. Lorch am Rhein: Wispervlag.
- SCHNEIDER, H. (1999): Dorfpolitik. In: WOLLMAN, H.; ROTH, R. (eds.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske + Budrich GmbH.

VON SALDERN, A. (1999): Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: WOLLMAN, H; ROTH, R. (eds.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske + Budrich GmbH.

KOST, A. (2003): Direkte Demokratie auf lokaler Ebene. In: KOST, A.; WEHLING, H.G. (eds.): *Kommunalpolitik in deutschen Ländern*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.

WEHLING, H.G. (2003): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. In: KOST, A.; WEHLING, H.G. (eds.): *Kommunalpolitik in deutschen Ländern*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.

WOLLMAN, H.; ROTH, R. (eds.) (1999): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske + Budrich GmbH.

Internetové zdroje

Bavorský úřad pro statistiku a zpracování dat – www.statistik.bayern.de

Hesenský zemský volební portál – www.wahlen.hessen.de

Hesenské ministerstvo vnitra a sportu – www.hmdi.hessen.de

Hesenská sbírka zákonů a vyhlášek – www.hessenrecht.hessen.de

Německý spolkový sněm – www.bundestag.de

Volební portál Spolkového statistického úřadu – www.bundeswahlleiter.de

www.wahlrecht.de

RAKOUSKO

Tereza Burianová

Rakouská republika je federací devíti spolkových zemí, které se těší značné autonomii. Nejnižší správní jednotku představují obce, vykonávající úkoly jednak v samostatné, jednak v přenesené působnosti. Mezistupeň mezi obcí a spolkovou zemí tvoří okresy, které však fungují jen jako administrativní, nikoliv však samosprávné jednotky. Představitelé všech 98 rakouských okresů nejsou voleni, ale jmenováni zemskými vládami, kterým se zodpovídají ze své činnosti.

1. Obce v Rakouské republice

Obcím se věnuje oddíl „C“ čtvrté hlavy Ústavy Rakouské republiky. Obec je zde definována jako územní jednotka, které přísluší právo na samosprávu ve všech záležitostech, které se týkají výlučně nebo převážně jejich vlastních zájmů, a je jí zaručeno právo vlastnit majetek, svobodně s ním zacházet, samostatně hospodařit a zřizovat vlastní podniky.

1.1. Historický vývoj

Samospráva obcí má v Rakousku více než stoletou tradici a odvozuje se od provizorního zákona o obcích z roku 1849. Do té doby vykonávaly správu obcí vrchnosti a panství, nicméně některým knížecím městům a městyům byla přiznána samostatnost již ve středověku.¹ Provizorní zákon z roku 1849 zakotvil dodnes platnou zásadu, že základem svobodného státu jsou svobodné obce. [NEUHOFER 1994: 29] Říšský zákon o obcích z roku 1862 položil základy obecních pořádků, ze kterých vycházeli autoři nové rakouské ústavy z roku 1920. V letech 1934 až 1945 platil v Rakousku německý obecní pořádek. Po návratu k původní úpravě byla samospráva obcí posílena v ústavní novele z roku 1962.²

¹ Šlo především o agrární obce v dnešní spolkové zemi Tirol a o tzv. svobodná říšská města se specifickými městskými právy.

² Přijetí této ústavní novely prosadil především Rakouský svaz obcí a Rakouský svaz měst. [NEUHOFER 1994: 29]

V roce 1988 ratifikovalo Rakousko Evropskou chartu místní samosprávy. Tento dokument však není součástí rakouského ústavního pořádku a nebyl zahrnut ani do Smlouvy o evropské ústavě.

1.2. Sídlní struktura

Pro Rakousko je typická existence menších obcí. V převážně městských oblastech žije podle kritérií OECD jen 22 % rakouské populace, zbývajících 78 % žije v oblastech venkovských.³ Z celkového počtu 2 359 rakouských obcí jich 48 % spadá do velikostní kategorie 1 000–2 500 obyvatel.⁴ V průměru připadá na jednu rakouskou obec 3 518 obyvatel.⁵ Nejmenší rakouská obec, Gramais ve spolkové zemi Tirol⁶, čítá jen 59 obyvatel. V hlavním městě Wien naopak žije více než 1,6 milionu obyvatel, tedy 20 % rakouské populace.⁷ V roce 1960 existovalo v Rakousku 3 998 obcí. V šedesátých a sedmdesátých letech došlo ve spolkových zemích Burgenland, Kärnten a Niederösterreich ke slučování obcí na základě tzv. zákonů o zlepšení komunálních struktur. Očekávání, že se tak sníží náklady na správu obcí, se však nepotvrdila. Ukázalo se, že ve větších obcích dochází k určitému odcizení mezi občany a vedením obcí, k posílení byrokracie a k růstu nákladů na personál. Struktury mnohých obcí si neodpovídaly a jen obtížně se uváděly v soulad. Spojování obcí navíc nezřídka narazilo

³ Zpráva Rakouského svazu obcí o činnosti v roce 2006 [http://www.gemeindebund.at/rcms/upload/18_164_179_TTB_2006_komplett.pdf]; ověřeno ke dni 29. 4. 2007].

⁴ NEUHOFFER, H. (2005): *Grundsätze der Gemeindegeldverwaltung in Österreich* [<http://www.staedtebund.at/>]; ověřeno ke dni 29. 4. 2007].

⁵ Údaje institutu *Statistik Austria*, podle nichž k 1. lednu 2007 dosáhla rakouská populace hodnoty 8 229 075 [http://www.statistik.at/fachbereich_03/bevoelkerung_tab1.shtml]; ověřeno ke dni 29. 4. 2007].

⁶ Za účelem sjednocení používám německá jména rakouských obcí a spolkových zemí. Pouze pro některé obce a spolkové země existují české ekvivalenty: Wien – Vídeň, Graz – Štýrský Hradec, Salzburg – Salcburk či Solnohrad, Kärnten – Korutany, Niederösterreich – Dolní Rakousko, Oberösterreich – Horní Rakousko, Salzburger Land – Salcbursko, Steiermark – Štýrsko, Tirol – Tyrolsko.

⁷ Údaje institutu *Statistik Austria*, podle nichž k 1. lednu 2007 dosáhla populace hlavního města hodnoty 1 664 035 [http://www.statistik.at/fachbereich_03/bevoelkerung_tab1.shtml]; ověřeno ke dni 29. 4. 2007].

na nesouhlas místního obyvatelstva,⁸ časem proto došlo k opětovnému rozdělování dříve sloučených obcí. Od té doby se na rakouské obecní strukturu příliš nezměnilo.

Tabulka 1: Počet obcí jednotlivých velikostních kategorií.

Počet obyvatel obce	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburger Land	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Rakousko celkem
Do 500	16	0	17	15	7	66	37	15	173
501 – 1.000	35	8	82	77	17	121	65	21	426
1.001 – 2.500	93	70	310	213	34	274	109	28	1 131
2.501 – 5.000	22	35	103	97	40	53	47	15	412
5.001 – 10.000	4	11	41	30	15	21	14	8	144
10.001 – 20.000	1	5	13	8	5	5	6	6	49
20.001 – 50.000	0	1	7	3	0	2	0	3	16
50.001 – 500.000	0	2	0	2	1	1	1	0	7
Mezisoučet	171	132	573	445	119	543	279	96	2 358
Hl. město Wien									1
Celkem									2 359

Zdroj: Statistik Austria, Sčítání lidu k 15. 5. 2001

Dnes se prosazuje trend nikoliv obce slučovat, ale posilovat jejich spolupráci, především v oblasti komunální infrastruktury. Platí, že při vzniku obecního sdružení nesmí být ohrožena schopnost žádné ze zúčastněných obcí fungovat jako samosprávná jednotka. Ústava stanovuje, že se obce mohou na základě dohody v zájmu lepšího plnění některých úkolů spojit ve sdružení obcí. Nejčastěji k tomu dochází za účelem kvalitnějšího zajištění školství, zdravotnictví, sociální pomoci, hospodaření s odpadem a odpadními vodami a vedení matrik. Obce však mohou být ve sdružení obcí spojeny i proti vlastní vůli na základě nařízení.⁹

V Rakouském konventu (*Österreich Konvent*), který od roku 2003 připravoval znění nové rakouské ústavy, se vedla diskuse, zda do nové ústavy zakotvit mimo jiné i záruku existence obce. Konečný návrh znění ústavy, který předseda Konventu předložil v lednu roku 2005, nabízí dvě varianty, jak tuto záruku obcí upravit. Změna existence obce by vyžadovala buď

⁸ Menší obce se navíc cítily znevýhodněny, svou roli sehrála i skutečnost, že nově vzniklá jednotka často převzala pojmenování největší obce, která ji tvořila.

⁹ Článek 116a Ústavy Rakouské republiky.

vypsání místního referenda v dotyčné obci, nebo souhlas většiny oprávněných voličů obecní rady dané obce.¹⁰ Definitivní znění nové rakouské ústavy v současné době projednávají výbory Národní rady.

Z právního hlediska si jsou malé obce i velká města rovny. Pojmy město a městys právo nijak nevymezuje. Zvláštní postavení je přiznáno jen městům s vlastním statutem neboli statutárním městům. Zatímco dříve o přiznání titulu města s vlastním statutem rozhodovaly především historické důvody, podle ústavních změn z roku 1962 se o tento titul může ucházet každá obec s více než 20 000 obyvateli. Statutární města fungují zároveň jako okresní města a plní tak agendu okresních hejtmanství. Titul statutárního města dosud získalo patnáct rakouských měst. Jedná se o Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Krems, Linz, Rust, Salzburg, Steyr, St. Pölten, Villach, Waidhofen an Ybbs, Wels, Wien a Wiener Neustadt.

1.3. Vztah obcí a státu, resp. vyšších správních celků

Obce vykonávají úkoly jednak v samostatné, jednak v přenesené působnosti. V otázkách samostatné působnosti je obec sice vázána zákony, v souladu s nimi a nařízeními spolku a příslušné spolkové země však rozhoduje bez státních zásahů a na vlastní zodpovědnost. Státní dohled je v oblasti samostatné působnosti obcí omezen ústavou na kontrolu zákonnosti obecních nařízení a na kontrolu účelnosti a úspornosti obecního hospodaření. Obec má povinnost poskytovat kontrolním orgánům informace, proti jejich rozhodnutí se může odvolat u správního nebo Ústavního soudu.¹¹

Vlastní působnost obcí je v Rakousku poměrně rozsáhlá. Nemůže být obci odebrána zákonem ani prostřednictvím jakéhokoliv jiného opatření. V rámci samostatné působnosti vykonává obec zákonem předepsané úkoly, dobrovolně však může spravovat či řídit i další úkoly.

Mezi ústavou předepsané úkoly v oblasti samostatné působnosti patří:

- zřízení samosprávných orgánů
- místní policie
- protipožární ochrana

¹⁰ Konečný návrh znění ústavy předložený předsedou Konventu 31. 1. 2005, článek 116, odstavec 3 [http://www.konvent.gv.at/pls/portal/docs/page/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/imfname_036113.pdf; ověřeno ke dni 29. 4. 2007].

¹¹ Články 115–120 Ústavy Rakouské republiky.

- správa dopravní sítě v obci
- územní plánování
- ochrana polností
- mimosoudní vyřizování sporů

Mezi dobrovolné úkoly v oblasti samostatné působnosti patří:

- místní vodovody a kanalizace
- výstavba a údržba obecních bytů

V otázkách spadajících do přenesené působnosti zavazuje ústava obce spolupracovat se spolkem a spolkovými zeměmi na výkonu státní správy a řídit se direktivami spolkových a zemských orgánů.

Mezi úkoly v oblasti přenesené působnosti patří:

- vedení seznamu oprávněných voličů
- zajištění voleb spolkového prezidenta, Národní rady, zemského sněmu a Evropského parlamentu
- zajištění lidových hlasování
- vedení matriky, záznamů o narozeních, úmrtích a sňatcích uzavřených v obci
- vedení rejstříku přihlašovaných osob
- bezpečnostní opatření k ochraně vod
- bezpečnostní opatření při epidemiích
- provádění statistických šetření

V několika posledních desetiletích se úloha obcí v Rakousku posunula z role zajišťovatele pořádku do role poskytovatele služeb. Dnes více než 90 % všech obecních výdajů připadá na služby poskytované obcí, mimo jiné na mateřské a základní školy, domovy důchodců, zásobování vodou, na sportoviště, centra volného času, místa k odpočinku a na správu dopravních sítí a zelených ploch obce. [NEUHOFER 1994: 38] K poskytování těchto služeb se obce spojují ve sdružení obcí nebo využívají soukromé podniky. Přibližně 70 % všech veřejných zakázek dnes přidělují obce, zbylých 30 % připadá na spolek a spolkové země. [NEUHOFER 1994: 38] Poptávka po službách se neustále proměňuje, obce se jí však mohou přizpůsobovat díky flexibilní formulaci v ústavě. Z ústavy tak není poskytování služeb obcí nijak omezeno, v praxi je však limitováno finančními prostředky, které mají obce k dispozici. Ústava stanovuje obcím povinnost dbát na účelnost a hospodárnost při spravování obecních financí.

Veřejné výdaje jsou v Rakousku rozděleny mezi jednotlivé úrovně vládnutí následovně: 65 % veřejných výdajů připadá na spolek, 15 % na osm spolkových zemí bez hlavního města, 11 % na obce a 9 % na hlavní město Wien. Rakouské obce mají ze zákona nárok na podíl z odvedených daní a dávek, a to přiměřeně k objemu úkolů, které plní.¹² Obce jsou v Rakousku financovány na základě smíšeného systému.¹³ Více než 60 % financí získávají z dávek vybíraných spolkem a z nepatrné části spolkovými zeměmi, zbývající prostředky čerpají z dávek, které samy vybírají.¹⁴ Na základě rozhodnutí Evropského soudního dvora z roku 2000 přišly obce o výběr velmi výnosné daně z alkoholických nápojů.¹⁵

Při vyjednávání konkrétních podílů, které z vybraných daní a dávek obdrží spolek, spolkové země a obce, jsou obce zastupovány Rakouským svazem obcí a Rakouským svazem měst.¹⁶ Podíl připadající obcím neustále klesá a obecně lze konstatovat, že příjmy rakouským obcím nestačí. Obecní rozpočty se proto potýkají s nedostatkem financí. Důvody lze spatřovat jednak ve vzrůstajících výdajích, které musí obce vynakládat na zdravotnická a sociální zařízení, jednak v přenosu stále více úkolů ze spolkové a zemské úrovně na úroveň komunální.¹⁷ Finanční situace jednotlivých obcí se velmi liší, finančně velmi slabé obce proto dostávají příspěvky v rámci tzv. meziobecního finančního vyrovnání, které probíhá na úrovni spolkových zemí.¹⁸

Vzhledem k tomu, že Rakousko představuje jednu z členských zemí Evropské unie, vztahuje se na všechny veřejné rozpočty zásada vyhýbat se nadměrným deficitům a udržovat je pod hranicí 3 % hrubého národního produktu. Veřejné zadlužení by přitom nemělo přesáhnout 60 % hodnoty

¹² Finanční ústavní zákon (*Finanz-Verfassungsgesetz*) z roku 1948.

¹³ Více o systémech finančního vyrovnání mezi lokální a regionální úrovní v evropských zemích BLAIR, P. (1993): *Financial Equalisation Between Local and Regional Authorities in European Countries*. In: GIBSON, J.; BATLEY, R. (eds.) (1993): *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass, str. 7–27.

¹⁴ Obce samy vybírají obecní daň, pozemkovou daň, poplatek ze zábavy a poplatek za držení zvířat.

¹⁵ NEUHOFER, H. (2005): *Grundsätze der Gemeindeselbstverwaltung in Österreich* [<http://www.staedtebund.at/>; ověřeno ke dni 29. 4. 2007].

¹⁶ Viz podkapitola 5.3.

¹⁷ Viz podkapitola 5.1.

¹⁸ NEUHOFER, H. (2005): *Grundsätze der Gemeindeselbstverwaltung in Österreich* [<http://www.staedtebund.at/>; ověřeno ke dni 29. 4. 2007].

hrubého národního produktu.

1.4. Vztah samosprávy a státní správy

Rozhodujícím orgánem samosprávy je obecní rada, která ustavuje ze svého středu výkonný orgán samosprávy, tj. obecní představenstvo, v jehož čele stojí starosta. Není-li starosta volen přímo voliči, ustavuje jej sama obecní rada. Starosta zodpovídá nejen za realizaci rozhodnutí samosprávného orgánu, ale také za realizaci rozhodnutí učiněných na spolkové a zemské úrovni. V jeho osobě se tak samospráva a státní správa prolíná. Při plnění státních, zemských i samosprávných úkolů mu pomáhá obecní úřad, který se řídí jeho pokyny.

2. Obecní pořádek v Rakouské republice

2.1. Typ obecního pořádku

Ústava zmiňuje jen základní principy organizace obcí, konkrétní pravidla upravuje už každá spolková země sama v souladu s ústavou. Přesto se organizace obcí v jednotlivých spolkových zemích příliš neliší. Důvod lze spatřovat jednak v základních principech stanovených ústavou, jednak v přípravných návrzích obecních pořádků, které pro spolkové země sestavil Rakouský svaz obcí a Rakouský svaz měst. Organizace obcí vychází z osmi zemských obecních pořádků, ze statutů patnácti statutárních měst, z nařízení upravujících komunální volby a ze zákonů o sdružení obcí.

2.2. Instituce obcí, jejich kompetenční a politické vztahy

Ústava stanoví, že každá obec musí mít minimálně tři orgány: obecní radu, obecní představenstvo a starostu.

Obecní rada (*Gemeinderat*, *Gemeindevertretung* v Salcbursku, ve městech tzv. městská rada) je rozhodujícím a dohlížecím orgánem, který spravuje všechny záležitosti týkající se obecních statků a obecního majetku a rozhoduje o tom, zda obec rozšíří svoji působnost. Má konečné slovo

při přijímání obecního rozpočtu a sestavuje účetní uzávěrku obce. Vydává obecní nařízení a vyhlášky a rozhoduje o plánu rozvoje města, o využití vodních ploch, o regulačním plánu nebo o přijímání či propouštění státních zaměstnanců. Dohlíží na ostatní orgány obce, které nesou zodpovědnost za plnění úkolů náležejících do samostatné působnosti obce.

Obecní rada je volena oprávněnými občany na čtyři až šest let¹⁹ a ze svého středu vybírá starostu a ostatní členy obecního představenstva. Velikost obecní rady určuje obecní pořádek každé spolkové země, přičemž počet radních závisí na počtu obyvatel obce. K přijetí většiny usnesení stačí souhlas prosté většiny přítomných radních. Zasedání obecní rady jsou až na výjimky veřejná, veřejnost nemůže být ze zasedání vyloučena, pokud se projednává rozpočet či účetní uzávěrka obce.

Jako poradní či rozhodující orgány fungují výbory obecní rady, jejichž práce se v posledních letech mohou účastnit i nepočetná uskupení zastoupená v obecní radě, kterým podle proporčního principu místa ve výborech nepřísluší. Obecní rada může zřídit i poradní sbory. Přenos kompetencí vykonávaných obcí na jiné než ústavou dané obecní orgány vyžaduje zákonnou úpravu.

Obecní představenstvo (*Gemeindevorstand*, ve městech tzv. městské představenstvo, ve statutárních městech tzv. městský senát) sestává ze starosty, jednoho až tří místostarostů a dalších členů a představuje výkonný orgán v otázkách samostatné působnosti. Strany disponující mandáty v obecní radě mají z ústavy právo na zastoupení v obecním představenstvu, a to poměrně k síle svého zastoupení v obecní radě. Uplatňuje se navíc tzv. volební právo frakcí, na jehož základě si každá frakce v obecní radě vybírá svého zástupce do obecního představenstva sama. O osobě starosty však v případě, kdy není volen přímo občany, rozhodují všichni radní, bez ohledu na to, k jaké frakci náleží. Spolkové země Korutany, Burgenland a Štýrsko nepřiznávají starostům v obecním představenstvu hlasovací právo.

Starosta (*Bürgermeister*) je výkonným orgánem obce v otázkách pře-

¹⁹ Délku funkčního období obecních rad určují jednotlivé spolkové země. Na čtyřleté funkční období se volí radní v hlavním městě Wien, na pětileté ve spolkových zemích Burgenland, Salzburger Land, Niederösterreich, Steiermark a Vorarlberg, na šestileté období ve spolkových zemích Kärnten, Oberösterreich a Tirol. Komunální volby v jednotlivých zemích tak neprobíhají zároveň, městská rada v městech Innsbruck a Graz se dokonce volí ve zcela jiném termínu než obecní rady ostatních obcí ve spolkových zemích Tirol a Steiermark.

nesené působnosti, při jejichž plnění je vázán direktivami spolku a příslušné spolkové země. Současně s tím zodpovídá za realizaci rozhodnutí obecní rady v otázkách samostatné působnosti a zastupuje obec navenek. Má silnou pozici, i pokud není volen přímo občany, ale obecní radou. Stojí v čele obecního úřadu, jehož zaměstnanci se řídí jeho pokyny. Ve statutárních městech stojí starosta zároveň v čele krajského správního úřadu.

Starostou se může stát jen občan Rakouské republiky. Podle ústavy starostu volí obecní rada, od roku 1994 však mohou starostu vybírat i sami oprávnění občané obce, pokud to umožňují ústavy jednotlivých spolkových zemí.²⁰ V hlavním městě Wien je však přímá volba starosty ústavně vyloučena, neboť zde starosta zastává zároveň i funkci zemského hejtmana. Přímé volby starostů tak v současné době probíhají v šesti spolkových zemích.²¹ Přímá volba starosty se koná ve stejném termínu jako volba obecní rady. V prvním kole musí některý z kandidátů obdržet nadpoloviční většinu všech platných hlasů k zisku funkce, jinak se uskuteční kolo druhé, do kterého postupují nejčastěji dva kandidáti s nejvyšším počtem obdržených hlasů. V druhém kole získá mandát ten, kdo obdrží více hlasů.

U většiny rakouských starostů se jedná o čestný úřad, starostové z povolání představují spíše výjimku. Starostům je vyplácena náhrada osobních nákladů nebo odměny a zpravidla dostávají po deseti letech v úřadu nebo po dosažení šedesáti let života takzvanou starostovskou penzi.

Obecní úřad (ve městech se tato instituce nazývá městský úřad, ve statutárních městech magistrát) je správním a výkonným orgánem obce, v jehož čele stojí starosta.

2.3. Prvky přímé demokracie

Ústava připouští závazné a nezávazné lidové hlasování²² o záležitostech spadajících do samostatné působnosti obcí. Zda vůbec a k jakým otázkám mohou být lidová hlasování uspořádána, upravují dále jednotlivé spolkové

²⁰ Argumenty pro přímou volbu starostů a proti ní jsou uvedeny v publikaci COPUS, C. (2004): *Party Politics and Local Government*. Manchester: Manchester University Press, kapitola „Directly elected mayors: a new political dynamic or a tired party hack?“

²¹ Jedná se o spolkové země Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburger Land, Tirol a Vorarlberg.

²² V Rakousku existují dvě formy referenda: *Volksabstimmung*, jehož výsledek je pro příslušný legislativní orgán závazný, a *Volksbefragung*, jehož výsledkem se příslušný legislativní orgán řídit nemusí.

země.

Ve všech spolkových zemích existuje možnost vyhlásit na místní úrovni nezávazné lidové hlasování. Nezávazné referendum může iniciovat ve všech spolkových zemích obecní rada, v některých spolkových zemích dále starosta, výbor obecní rady či občané dané obce, pokud se jich minimálně 25 % podepíše pod petici, v níž vypsání referenda požadují.²³ Některé spolkové země připouštějí i občanské iniciativy a další formy spoluúčasti občanů na správě obcí. V devadesátých letech se objevily pokusy zapojit občany ještě více do dění v obci skrze zavedení povinnosti obcí poskytovat občanům informace.²⁴

3. Volební systém pro komunální volby

3.1. Volební systém pro volby obecních institucí

Pro obsazování obecních rad se používá poměrný volební systém, obdržené hlasy se přepočítávají na mandáty pomocí d'Hondtova volebního dělitele. Křeslo v místní radě může získat jen osoba uvedená na kandidátní listině některého z kandidujících subjektů. Individuálně kandidující nezávislí kandidáti se tak o mandáty v obecní radě ucházet nemohou. Výjimku představuje případ, kdy kandidátní listinu nepředloží žádný subjekt. V takovém případě ústava připouští, že mandát získají osoby, jejichž jména se na hlasovacích lístcích objeví nejčastěji.²⁵ Kandidatura každého ze subjektů je podmíněna sesbíráním určitého počtu podpisů občanů dané obce, konkrétní počet často závisí na velikosti obce. Předložení podpisů je nezřídka promínuto subjektům, které již v obecní radě disponují alespoň jedním radním, příp. je požadován jen podpis tohoto radního.

Na počátku devadesátých let zavedly některé spolkové země preferenč-

²³ Zpráva Steeringova výboru o lokální a regionální demokracii v Rakousku v roce 1999 [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/structureoperation/austria.pdf; ověřeno ke dni 16. 10. 2007].

²⁴ Více o možnostech jak zapojit občany do dění v obci BENS, Ch. (1999): *Effective Citizen Involvement* a CHRISLIP, D. (1999): *Reconnecting Citizens with Public Life*, In: KEMP, R. (1999): *Local Government Election Practices: A Handbook for Public Officials and Citizens*. Jefferson: Mc Farland & Copany.

²⁵ Článek 117, odstavec 2 Ústavy Rakouské republiky.

ní hlasy, aby tak posílily výběr osobností. Ve spolkové zemi Tirol mohou voliči navíc panašovat, tedy volit napříč kandidátními listinami.

Aktivní i pasivní volební právo při volbách do obecní rady má občan Rakouské republiky nebo jiné členské země Evropské unie²⁶, který v době voleb dovrší 18 let a prokáže, že má v obci trvalé bydliště²⁷ a že neexistují žádné důvody, pro které by mu mělo být hlasovací právo upřeno. Osoby splňující výše zmíněné podmínky mohou být zapsány do evidence voličů. Ústava umožňuje spolkovým zemím upřít volební právo občanova pobývajícimu v konkrétní obci po dobu kratší jednoho roku, pokud je zřejmé, že se u něj jedná jen o přechodný pobyt.²⁸ Věkovou hranici pro pasivní volební právo do obecních rad může spolková země stanovit i vyšší než 18 let.²⁹

Před každými komunálními volbami se odehrávají vášnivé diskuse o minimální věkové hranici pro přiznání aktivního volebního práva a o přiznání volebního práva cizincům pocházejícím z nečlenských zemí Evropské unie, kteří v obci pobývají už delší dobu.

3.2. Dopady volebního systému na lokální politický a stranický systém

Při přepočítávání hlasů na mandáty dochází často ke zvýhodnění vítězné strany, ostatní strany naopak na přepočítávání tratí. Výjimku představují pouze kandidátní listiny jiných než pěti etablovaných rakouských stran (ÖVP, SPÖ, FPÖ, Grüne a KPÖ)³⁰, které získávají přibližně stejné procento hlasů a mandátů a nejsou nijak výrazně nadreprezentovány ani podprepre-

²⁶ Pasivní i aktivní volební právo do obecních rad bylo občanům členských států Evropské unie přiznáno v roce 1996.

²⁷ Ústava umožňuje spolkovým zemím přiznat volební právo i občanova, který má v obci bydliště, nikoliv však trvalé bydliště. Článek 117, odstavec 2 Ústavy Rakouské republiky.

²⁸ Článek 117, odstavec 2 Ústavy Rakouské republiky.

²⁹ Zpráva Steeringova výboru o lokální a regionální demokracii v Rakousku v roce 1999 [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/structureoperation/austria.pdf]; ověřeno ke dni 16. 10. 2007].

³⁰ ÖVP (Österreichische Volkspartei) – Lidová strana Rakouska; SPÖ (Socialistische Partei Österreichs) – Socialistická strana Rakouska; FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) – Strana svobodomyšlných; Grüne – Zelení; KPÖ (Komunistische Partei Österreichs) Komunistická strana Rakouska. Strana Spojenectví pro budoucnost Rakouska (BZÖ) vznikla v dubnu roku 2005. Od té doby proběhly komunální volby jen v hlavním městě a ve městě Innsbruck. V hlavním městě se BZÖ do městské rady neprobojovala, ve městě Innsbruck ani nekandidovala.

zentovány. Ve velké většině obcí vítězí ÖVP nebo SPÖ, pouze v menších obcích získávají vedoucí pozici v obecních radách i listiny sestavené výlučně pro danou obec.

Zákony upravující komunální volby v jednotlivých spolkových zemích neumožňují ucházet se o křeslo v obecní radě samotným nezávislým kandidátům, proto velmi často v menších obcích vznikají subjekty nesoucí v názvu jméno nejvýraznějšího kandidáta subjektu, často kandidáta na starostu (tedy „Listina kandidáta XY“).

4. Stranický systém na lokální úrovni

4. 1. Výsledky komunálních voleb, odlišnosti od národního stranického systému

Nejsilnější zastoupení na komunální úrovni má Lidová strana Rakouska (ÖVP), která podílem 48,77 % na celkovém počtu radních převyšuje i podíl hlasů, který obdržela ve volbách do Národní rady v roce 2002, kdy poprvé po 32 letech dokázala na celonárodní úrovni zvítězit. I Socialistická strana Rakouska (SPÖ) disponuje v obecních radách silnějším zastoupením než v Národní radě, rozdíly však nejsou tak výrazné jako v případě ÖVP. Naopak Strana svobodomyšlných (FPÖ) i Zelení (Grüne) nedosahují v obecních radách ani zdaleka takového zastoupení, jakému se těší v Národní radě. V případě Zelených je tento rozdíl velmi markantní, jejich zastoupení na komunální úrovni je v porovnání s úrovní spolkovou téměř desetkrát slabší. Komunistická strana Rakouska (KPÖ) je na komunální úrovni zastoupena lépe než na úrovni spolkové, kde se jí dlouhodobě nedaří probíjet se do Národní rady. Spojenectví pro budoucnost Rakouska (BZÖ) se zatím na komunální úrovni prosadit nedokázalo.

Tabulka 2: Výsledky posledních komunálních voleb v jednotlivých zemích, příp. městech

Spolková země (výsledek posledních komunálních voleb)	Počet obcí, v nichž volby proběhly	Počet oprávněných voličů	Celkový počet volených radních	Počet radních jednotlivých kandidujících stran					
				ÖVP	SPÖ	FPÖ	Grüne	KPÖ	Jiné
Burgenland (6. 10. 2002)	171	241 082	3 075	1 343	1 556	96	13	0	67
Kärnten (9. a 23. 3. 2003)	132	443 208	2 552	628	1 145	507	11	0	261
Niederösterreich (6. 3. 2005)	573	1 339 483	11 669	6 397	4 315	214	224	0	519
Oberösterreich (28. 9. 2003)	445	1 031 531	9 557	4 900	3 558	742	171	1	185
Salzburger Land (7. a 21. 3. 2004)	119	368 545	2 116	1 075	753	151	65	0	72
Steiermark (13. 3. 2005)	541	779 903	7 507	3 818	2 940	314	94	13	328
Tirol (7. a 21. 3. 2004)	278	406 981	3 676	Převážně jmenné listiny					
Vorarlberg (10. 4. 2004)	96	245 504	1 779	548	181	128	53	0	869
Innsbruck (23. 4. 2006)	1	84 482	40	6	8	2	8	0	16
Graz (26. 1. 2003)	1	180 532	56	21	15	4	4	11	1
Wien (23. 10. 2005)	1	1 142 126	100	18	55	13	14	0	0
Všechny spolkové země	2 358	6 263 377	42 127	18 754	14 526	2 171	657	25	2 318

Zdroj: Rakouský svaz měst a informace zemských vlád³¹

³¹ Údaje Rakouského svazu měst [<http://www.staedtebund.at/de/recht/tab2.htm>], oficiální stránky spolkové země Niederösterreich [<http://www.noel.gv.at/service/Politik/wahlen/G20051/index.htm>], oficiální stránky hlavního města Wien [<http://www.wien.gv.at/statistik/daten/wahlen.html#gem>], oficiální stránky spolkové země Steiermark [<http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/4903446/DE/>], oficiální stránky spolkové země Vorarlberg [http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/sicherheit_inneres/inneres/wahlen/wahlergebnisse/gemeindewahlen/gemeindevertretungs-undbu/uebersicht.htm], oficiální stránky statutárního města Innsbruck [<http://www.innsbruck.at/io30/browse/Webseiten/Content/Politik/Gemeinderat>] a oficiální stránky statutárního města Graz [<http://www.graz.at/cms/ziel/245158/DE/>]; webové stránky ověřeny ke dni 23. 4. 2007.

Tabulka 3: Srovnání výsledků komunálních a spolkových parlamentních voleb

Strana	Volby do Národní rady				Aktuální procentuální podíl na celkovém počtu obecních radních
	2002		2006		
	% hlasů	% mandátů	% hlasů	% mandátů	
SPÖ	36,51	37,70	35,34	37,16	37,78 %
ÖVP	42,30	43,17	34,33	36,06	48,77 %
FPÖ	10,01	9,84	11,04	11,48	5,64 %
Grüne	9,47	9,29	11,05	11,48	1,71 %
BZÖ	-	-	4,11	3,83	0 %
KPÖ	0,56	0,0	1,01	0,0	0,65 %

Zdroj: Ministerstvo vnitra Rakouské republiky

4.1. Rozdíly determinované velikostí obcí

Ve velkých obcích, především v hlavních městech jednotlivých spolkových zemí, obsazují mandáty v městských radách zejména čtyři nejsilnější rakouské strany (SPÖ, ÖVP, FPÖ a Grüne). Výjimku představuje jen město Innsbruck, kde v posledních komunálních volbách v dubnu roku 2004 zvítězila listina *Für Innsbruck* a obdržela o tři mandáty více než druzí SPÖ (8 křesel) a Zelení (rovněž 8 křesel).

V malých obcích sestavují kandidátní listiny často jen subjekty založené za účelem kandidatury v jediné obci. V obcích střední velikosti se často střetávají ÖVP a SPÖ, v případě tří kandidujících subjektů se nejčastěji jedná o souboj ÖVP, SPÖ a FPÖ, a utkávají-li se spolu čtyři politické strany, jde zpravidla o čtyři nejsilnější, které spolu soupeří i ve velkých městech.

4.2. Politická kultura, funkční modely komunálních politických systémů

Volební účast v komunálních volbách dlouhodobě klesá v celém Rakousku. V posledních komunálních volbách se v jednotlivých spolkových zemích pohybovala mezi 60 a 80 %. Nejvýraznější propad byl zaznamenán ve spolkové zemi Voralberg, kde volební účast poklesla z 88,8 % v roce 2000 na 64,9 % v roce 2005.

Vzhledem ke skutečnosti, že strany disponující mandáty v obecní radě mají z ústavy právo na zastoupení v obecním představenstvu, a to poměrně k síle svého zastoupení v obecní radě, nepřipadá v Rakousku v úvahu tvorba minimálních vítězných koalic či menšinových vlád, vždy se jedná o vlády duhové. Velmi často má ze zákona právo na vlastního zástupce v některém z výborů obecní rady i strana, která sice získá alespoň jedno křeslo v obecní radě, avšak při proporčním přepočítávání v obecním představenstvu žádný mandát neobdrží.

5. Specifika komunální politiky Rakouské republiky

5.1. Aktuální diskuse a přípravy reforem

V současné době se v Rakousku diskutuje o mnoha tématech, která souvisejí s obcemi. V souvislosti s přípravou nové ústavy usilují Rakouský svaz měst a Rakouský svaz obcí o prosazení takové podoby základního zákona, která by rozšířila ústavně garantovaná práva obcí a především zakotvila záruku existence obce. Chtějí také rozšířit samostatnou působnost obcí a prosadit do ústavy princip subsidiarity.³²

Rakouský svaz obcí navíc usiluje o novelizaci obecních pořádků, která by posílila spolupráci obcí geograficky i kompetenčně. Nová úprava by umožňovala vznik sdružení spojujících obce napříč spolkovými zeměmi a sdružení, která by zajišťovala více služeb najednou. V současnosti se mohou sdružovat jen obce v rámci jedné spolkové země, a to za účelem kooperace jen v jedné jediné oblasti (např. školství či zdravotnictví). Po vzoru Spolkové republiky Německo se uvažuje i o zavedení okresů jako samosprávných jednotek, které by představovaly druhý stupeň samosprávy. Tomuto kroku by však musela předcházet změna ústavy.

Mnoho stížností ze strany obcí se týká jejich obtížné finanční situace. Rakouské obce požadují, aby spolu s každou další agendou, kterou budou pověřeny, získaly i finance k hrazení nových nákladů. S nedostatečným finančním a sociálním zabezpečením se potýkají ovšem také starostové a radní. Studie vypracovaná na žádost Rakouského svazu obcí v roce 2006 ukázala, že průměrný rakouský starosta obdrží za téměř 34 odpracovaných hodin týdně přibližně 1 390 EUR, což znamená na rakouské poměry nad-

³² Viz podkapitola 1.2.

přůměrné pracovní vytížení a velmi nízké finanční ohodnocení. Tento závěr se vztahuje i na všechny ostatní členy obecní rady. Kritizován je především Zákon o omezení příjmů z roku 1997, který povoluje jedinci pobírat maximálně dva příjmy z veřejných zdrojů. Rakouský svaz obcí proto usiluje o napravení situace, neboť časové i pracovní zatížení a nedostatečné finanční a sociální zajištění odrazuje mnoho občanů od působení v samosprávě.³³

Mezi často diskutovaná témata patří rovněž přiznání volebního práva v komunálních volbách občanům nečlenských zemí Evropské unie s trvalým pobytem v dané obci.

5.2. Hlavní město Wien

S více než 1,6 miliony obyvatel představuje hlavní město s velkým odstupem největší rakouskou obec, a v rakouské sídelní struktuře tak zaujímá zvláštní postavení. Je hlavním městem Rakouska, statutárním městem a zároveň jednou z devíti spolkových zemí. Má proto dvojitou strukturu orgánů, obecní a zemskou.

Sto zastupitelů hlavního města vykonává mandát v městské radě i v zemském sněmu v personální unii. Členové městského senátu, který podle ústavy hlavního města čítá devět až patnáct členů, jsou zároveň členy zemské vlády. Některým je svěřeno vedení jednoho z osmi resortů, které se v hlavním městě nazývají obchodními skupinami (*Geschäftsgruppen*), jiní zastávají funkci tzv. radních bez úřadu. Starosta je zároveň hejtmanem spolkové země Wien a do funkce jej jmenuje spolkový prezident. Místo starosty a jednoho z místostarostů připadá nejsilnější straně zastoupené v městské radě, místo druhého místostarosty získává druhá nejsilnější strana za podmínky, že si zajistí podporu alespoň třetiny členů městské rady.

Hlavní město sestává z 24 městských částí.³⁴ Každá z těchto částí má vlastní volený zastupitelský orgán a jisté kompetence.

Už od roku 1994 zastává místo starosty sociálnědemokratický politik

³³ Zpráva Rakouského svazu obcí o činnosti v roce 2006 [http://www.gemeindebund.at/rcms/upload/18_164_179_TTB_2006_komplett.pdf]; ověřeno ke dni 29. 4. 2007].

³⁴ Wien 1 – Innere Stadt, Wien 2 – Leopoldstadt, Wien 3 – Landstraße, Wien 4 – Wieden, Wien 5 – Margareten, Wien 6 – Mariahilf, Wien 7 – Neubau, Wien 8 – Josefstadt, Wien 9 – Alsergrund, Wien 10 – Favoriten, Wien 11 – Simmering, Wien 12 – Meidling, Wien 13 – Hietzing, Wien 14 – Penzing, Wien 15 – Rudolfshiem-Fünfhaus, Wien 16 – Ottakring, Wien 17 – Hernals, Wien 18 – Währing, Wien 19 – Döbling, Wien 20 – Brigittenau, Wien 21 – Floridsdorf, Wien 22 – Donaustadt, Wien 23 – Liesing.

Michael Häupl, který mimo jiné stojí od roku 1995 v čele Rakouského svazu měst.

5.3. Rakouský svaz obcí a Rakouský svaz měst

Zájmy obcí a měst vůči spolkovým zemím a spolku zastupují podle dodatku ústavy z roku 1988 Rakouský svaz obcí (*Österreichische Gemeindebund*) a Rakouský svaz měst (*Österreichische Städtebund*). Rakouský svaz měst vznikl v roce 1915 a k jeho znovuzaložení došlo v roce 1946, první sněm obcí se přitom konal již v roce 1887. Rakouský svaz obcí zahájil svou činnost v roce 1947. Rakouský svaz obcí dnes registruje 2 345 členů, Rakouský svaz měst 247 členů, některé obce jsou členy obou organizací. Ústava Rakouské republiky přiznává oběma právo vyslat tři zástupce do evropského Výboru regionů, právo na informace a právo zaujmout postoj k plánovaným stanoviskům Rakouské republiky na půdě institucí Evropské unie.

Prameny a literatura

Prameny

Finanzverfassungsgesetz,

http://www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungenzu_658/FVG.pdf

Österreichische Bundesverfassung (Ústava Rakouské republiky),

<http://www.wienerzeitung.at/linkmap/recht/verfassung1.htm>

Literatura

BLAIR, P. (1993): „Financial Equalisation Between Local and Regional Authorities in European Countries.“ In: GIBSON, J.; BATLEY, R. (eds.). 1993. *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass.

COPUS, C. (2004): *Party Politics and Local Government*. Manchester: Manchester University Press.

KEMP, R. (1999): *Local Government Election Practices: A Handbook for Public Officials and Citizens*. Jefferson: McFarland.

KERSTING, N.; VETTER, A. (2003): *Reforming Local Government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen: Leske & Budrich.

NEUHOFER, H. (1994): „Österreich.“ In: WEHLING, H.–G. (ed.). 1994. *Kommunalpolitik in Europa*. Stuttgart: Kohlhammer.

ŘÍCHOVÁ, B. a kol. (2004): *Komparace politických systémů II*. Praha: Vysoká škola ekonomická.

WAGNEROVÁ, E.; KLOKOČKA, V. (1997): *Ústavy států Evropské unie*, Praha: Linde.

Internetové zdroje

Bundesministerium für Inneres (Ministerstvo vnitra Rakouské republiky),

<http://www.bmi.gv.at>

Österreichische Gemeindebund (Rakouský svaz obcí), <http://www.gemeindebund.at>

Österreichische Städtebund (Rakouský svaz měst), <http://www.staedtebund.at>

Österreich Lexikon, <http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop>

Rada Evropy – sekce věnovaná lokální a regionální demokracii,

http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/

SORA (Institute for Social Research and Analysis), <http://www.sora.at>

Statistik Austria (Rakouský statistický úřad), <http://www.statistik.at>

Oficiální stránky jednotlivých spolkových zemí, kde jsou dostupné příslušné
obecní pořádky a volební výsledky:

Land Niederösterreich (Dolní Rakousko), <http://www.noel.gv.at/>

Land Oberösterreich (Horní Rakousko), <http://www.land-oberoesterreich.gv.at>

Land Salzburg (Salcbursko), <http://www.salzburg.gv.at/>

Land Vorarlberg (Vorarlberg), <http://www.vorarlberg.at/>

Land Steiermark (Štýrsko), <http://www.steiermark.at/>

Land Tirol (Tyrolsko), <http://www.tirol.gv.at/>

Land Burgenland, <http://www.burgenland.at/>

Land Kärnten (Korutany), <http://www.ktn.gv.at/>

Wien (Viedeň), <http://www.wien.gv.at/>

ŠVÉDSKO

Martin Polinec

Švédsko je spolu s ostatními severskými zeměmi, Rakouskem, Švýcarskem, Německem a Nizozemím často řazeno do skupiny severo- a středoevropských států, jejichž obce se vyznačují vysokým stupněm lokální autonomie, menší kontrolou z vyšších úrovní politického systému, silným právním zakotvením a poměrně vysokou finanční nezávislostí. [VETTER, KERSTING 2003: 22, 23; HEINELT, HLEPAS 2006: 23, 26] Ve Švédsku jsou obce spolu s kraji zodpovědné za zajišťování většiny veřejných služeb. Požívají poměrně vysokého stupně autonomie a mají právo vybírat místní daně.¹ Princip místní samosprávy je jedním ze základních pilířů švédské ústavy. [ELANDER 1991: 45] Decentralizace rozhodovacích procesů výraznou měrou přispěla k demokratickému, ekonomickému, sociálnímu a kulturnímu rozvoji státu. [GUSTAFSSON 1988: 11] Švédsko lze do značné míry považovat za decentralizovaný sociální stát. Expanze sociálních služeb je v zemi úzce spjata s rozšířením komunální sociální péče. Zastupitelstva obcí jsou od 50. let považována za nejdůležitější instituce v procesu realizace sociální a školské politiky, což však neznamená, že obce měly po celé období stejně silnou pozici, jakou mají nyní. Teprve až několik decentralizačních reforem posílilo samostatnost obcí na stávající úroveň. [MONTIN, PERSSON 1996: 73]

1. Historický vývoj

Místní samospráva má ve Švédsku dlouhou tradici. Přelomovým se stal zejména rok 1862, kdy došlo k rozsáhlé reformě, v rámci které obce získaly pravomoc ukládat místní daně. [GUSTAFSSON 1988: 57] Reforma přinesla také změnu hranic obcí. Status obce získala skoro každá venkovská

¹ Levels of local democracy in Sweden. Published by the Swedish Association of Local Authorities and Regions (2006), strana 8. [<http://www.skil.se/artikeldokument.asp?C=756&A=180&FileID=168647&NAME=Levels+of+local+democracy+2006.pdf>; ověřeno ke dni 27. 3. 2007]

osada. V tuto dobu ve Švédsku existovalo 2 498 obcí a 25 krajů². Reformy z let 1918 až 1921 v zemi zakotvily všeobecné a rovné volební právo pro parlamentní i místní volby. [GUSTAFSSON 1988: 57] Reforma volebního práva byla výchozím bodem pro širší zavádění volených místních zastupitelstev, která ve městech a některých větších venkovských obcích existovala již před reformou. Teprve však v roce 1952, po první vlně slučování obcí, měly volené zastupitelstvo skutečně všechny švédské obce. [BÄCK 2003: 97] Od čtyřicátých let se pozornost upínala zejména ke zvýšení efektivnosti místní správy. Pro tento účel vláda odstartovala řadu reforem, které měly vést k posílení místní správy a zajištění dostatku zdrojů pro její fungování. Ve snaze učinit z obcí ekonomicky životaschopnější jednotky, jež by mohly lépe sloužit rozvoji sociálního státu, došlo v průběhu roku 1952 k jejich rozsáhlému slučování. Na konci této první vlny slučování, která zasáhla zejména menší venkovské obce, mělo Švédsko 1 037 obcí, což bylo o 1 461 méně než před reformou. Celkově však reforma nesplnila očekávání, a tak bylo rozhodnuto o dalším slučování, které proběhlo v rozmezí let 1962 až 1974. Cílem této druhé vlny bylo, aby žádná obec neměla méně než 8 000 obyvatel, což mělo z obcí vytvořit geograficky a ekonomicky soudržnější a funkčnější jednotky, a to zejména s ohledem na reformu základního školství. [GUSTAFSSON 1988: 30, 31] Slučování obcí zpočátku probíhalo na základě principu dobrovolnosti. Mnoha obcím se však do slučování příliš nechtělo, což celý proces zpomalovalo, a tak bylo od principu dobrovolnosti upuštěno. [PETERSSON 1994: 124] V roce 1969 se účast na reformě stala ze zákona povinnou. [HANSSON 1991: 77] Po završení reformy mělo Švédsko 278 obcí. Z tohoto počtu jich 238 vzniklo sloučením. [GUSTAFSSON 1980: 10] Před první vlnou slučování byla průměrná velikost obce 1 500 obyvatel, na konci druhé vlny se již jednalo o 29 000 obyvatel³. Důraz kladený na ekonomickou efektivnost však vzbuzoval obavy o kvalitu demokracie. [BÄCK et al. 2005: 19] Po provedených reformách místní správa disponovala většími finančními i administrativními zdroji, došlo ke zvýšení její efektivity, avšak zároveň s tím byl

² Local government in Sweden-organisation, activities and finance. Published by the Ministry of Finance (2005), strana 5. [<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/86/64/58543c32.pdf>; ověřeno ke dni 25. 3. 2007]

³ Díky uskutečněnému slučování patří švédské obce v rámci severského srovnání k těm největším. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994b: 215]

zaznamenán pokles celkové úrovně participace občanů na řešení lokálních záležitostí. [MONTIN 1992: 32] Pokles zájmu občanů pokračoval a od poloviny sedmdesátých let byl za hlavní problém místní správy považován nedostatek lokální demokracie a politické kontroly, což vedlo k přijetí nového zákona o místní správě, který vešel v platnost v lednu 1980. Tento zákon obcím umožnil zřizovat sub-obecní politické orgány ve formě tzv. „sousedských rad“.⁴ Kromě zřizování orgánů na teritoriálním principu bylo obcím umožněno i ustavování orgánů založených na funkčním principu, což znamenalo možnost zřídit výbory s mezi-sektorovými kompetencemi v různých oblastech služeb. [KRONVALL 1994: 127]

V této době bylo spuštěno mnoho projektů, jež měly podnítit větší zájem občanů o zapojení do řešení místních záležitostí. K oživení demokracie mělo přispět i zavedení místních konzultativních referend. [MONTIN 1992: 33] Diskuse se vedly také o roli volených zástupců a politických stran. Místním úřadům byly navyšovány administrativní kompetence a úřednictvo se postupně profesionalizovalo, což vedlo k nárůstu obav z přílišného vlivu byrokracie, a tak došlo k přijetí mnoha opatření, které pozici volených zástupců ve vztahu k administrativě posílily. [MONTIN, PERSSON 1996: 72] V průběhu sedmdesátých let Sociální demokracie odhodlaně hájila tehdejší rozsah státního sektoru, a to i tváří v tvář stále častěji zaznívající kritice upozorňující na přemíru regulací a byrokracie. Ke změně postoje se strana odhodlala před volbami v roce 1982⁵, když přiznala, že růst státního sektoru může produkovat také určité dysfunkce. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 33]

V polovině osmdesátých let byl problém spatřován v nedostatku efektivního výkonu politické moci na místní úrovni. Klíčovou roli při řešení tohoto problému opět sehrála decentralizace. Jestliže v předešlých etapách vývoje byla decentralizace vnímána především jako prostředek k vyšší demokratičnosti, tak nyní představovala cestu k dosažení vyšší efektivity. Začíná se prosazovat koncept „řízení podle cílů“. Od politiků se očekávalo, že budou schopni vytyčovat jasné cíle, jejichž naplňování bude možné kontrolovat a náležitě ohodnocovat. To vše ve snaze zefektivnit činnost, zvýšit

⁴ O tzv. „sousedských radách“ podrobněji pojednává samostatná kapitola „Sousedské rady“.

⁵ Sociální demokracie byla před těmito volbami v opozici a usilovala o návrat do vládních křesel.

flexibilitu a zlepšit politickou kontrolu. [MONTIN, PERSSON 1996: 72] V praxi však často i nadále přetrvávalo nejasné formulování cílů, což úředníkům administrativy poskytovalo značný prostor pro rozdílné interpretace. Nástroje pro hodnocení práce úředníků byly rozvinuty nedostatečně, což ztěžovalo politickou kontrolu činnosti administrativy. [MONTIN 1992: 35, 36] Právě v osmdesátých letech se v oblasti obcemi poskytovaných služeb začínají prosazovat nové směry jako model „uživatelské demokracie“⁶ nebo koncept „svobodné volby“.⁷ [MONTIN 1992: 33] To se dělo také díky změně postojů na straně Sociální demokracie, která přestala trvat na tradiční podobě byrokracie a více se otevřela novým směrům. [JOHN 2001: 104] Všechny zásadní proměny místní správy, ke kterým došlo od konce čtyřicátých let až do počátku let osmdesátých, lze považovat za výsledek rozsáhlých reforem iniciovaných shora. V osmdesátých letech se však situace mění a navrhované reformy jsou stále častěji a ve větším měřítku iniciovány samotnými obcemi. Do této kategorie spadá i experiment s konceptem „svobodných komun“⁷, kdy byl vybraným obcím a krajům poskytnut vyšší stupeň volnosti. [MONTIN 1992: 33]

Na konci osmdesátých let převažovalo mínění, že oblast obcemi poskytovaných služeb je přepolitizovaná a celý státní sektor nabobtnalý. Ve snaze snížit politický vliv a vytyčit jasnou hranici mezi politickou sférou a samotným zajišťováním místních služeb byl představen model „objednatel-zajišťovatel“. [JOHN 2001: 104; MONTIN, PERSSON 1996: 72] Podstatou tohoto modelu byla myšlenka, že by volení političtí zástupci měli být odděleni od konkrétních výrobních funkcí. [KRONVALL 1994: 138] Produkce místních služeb se měla stát méně závislou na politických rozhodnutích⁸. Jednalo se tedy o snahu snížit přímý politický vliv a otevřít širší prostor pro svobodné ekonomické aktivity a působení tržní mechanizmů. [MONTIN, PERSSON 1996: 72; WISE, AMNÁ 1993: 354]

⁶ Tento koncept je více přiblížen v samostatné kapitole „Uživatelská demokracie“.

⁷ Koncept „svobodných komun“ je dále rozveden v samostatné kapitole „Svobodné komuny“.

⁸ Zájemci o zajišťování určité služby se přihlásí do výběrového řízení, v kterém obecní výbory na základě politického rozhodnutí vyberou vítěze, jenž se následně stane poskytovatelem dané služby. [BALDERSHEIM, STÄHLBERG 1994b: 220] Soutěž tedy neprobíhá v rámci trhu, ale o samotný trh, protože vítěz se stane výhradním zajišťovatelem dané služby, což je rozdíl oproti tzv. „voucher“ modelu, kde soutěž o zákazníky probíhá v rámci trhu. [BÄCK 2003: 95]

Vliv politických orgánů na administrativní strukturu se měl zmenšit, což představovalo změnu oproti sedmdesátým letům, kdy se debata naopak týkala otázky, jak vliv politiků na administrativu posílit. [MONTIN 1992: 36] V pozdních osmdesátých letech také došlo k decentralizaci základního a středního školství z národní na lokální úroveň. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006a: 49, 51]

Devadesátá léta probíhala ve znamení snah o dosažení větší politické akceschopnosti a vyšší ekonomické efektivity. Zájem lokálních politických aktérů se soustředil zejména na nové systémy managementu a na posílení svobody výběru pro uživatele veřejných služeb, zatímco otázka zvýšení participace občanů byla znatelně upozaděna. Prostředí místní správy se v rostoucí míře otvíralo tržním mechanismům. [MONTIN 1992: 34, 40, 41] Tržně orientovaný přístup se zpočátku projevoval především zaváděním výše zmiňovaného modelu „objednavatel-zajišťovatel“, který však vedl k poměrně komplikované organizační struktuře, takže v důsledku obtíží spojených se zaváděním tohoto modelu začala stoupat popularita tzv. „voucher“ modelu, kde je právo výběru přeneseno přímo na občany. Místní úřady pouze vyplácejí poskytovatelům služeb finanční náhrady. Výše těchto náhrad se odvíjí od počtu klientů příslušného zajišťovatele⁹. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994b: 220, 221]

V roce 1990 ve Švédsku existovalo 248 obcí. V následujících letech však došlo k rozpadu několika obcí, takže se jejich celkový počet zvýšil, a to na 289 v roce 2000. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 91] V této době však zároveň docházelo k posilování spolupráce mezi obcemi. [GOLDSMITH 2005: 236] Na počátku devadesátých let několik obcí provedlo poměrně zásadní škrty v oblasti sociálních a dalších služeb. Důvody těchto škrů měly nejen strukturálně-ekonomickou, ale i ideologicky-politickou povahu. Od počátku devadesátých let byly finanční problémy švédských obcí umocňovány rostoucí nezaměstnaností, která ve svých důsledcích zvyšovala obecní výdaje¹⁰, zatímco příjmy z daní rostly obcím pouze velice pomalu. Vláda nesocialistických stran, které se k moci dostaly po volbách v roce 1991, se

⁹ Čím více má poskytovatel služby klientů, tím více dostane prostředků.

¹⁰ Obce jsou například odpovědné za poskytování různých druhů sociální podpory, která má zajistit, že si nezaměstnaný bude moci udržet určitý akceptovatelný životní standard. Růst počtu nezaměstnaných tedy přispívá ke zvyšování výdajů obcí na sociální péči. [MONTIN, PERSSON 1996: 74]

situaci snažila řešit částečným seškrtáním povinností obcí právě v sociální oblasti. [MONTIN, PERSSON 1996: 74; GOLDSMITH 2006: 17]

V současnosti mnohé obce stále intenzivněji pociťují dopady vlivů, které ve svém významu přesahují nejen hranice samotných obcí, ale i krajů a státu. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006a: 70] Obce a jejich politické elity jsou ve vzrůstající míře závislé na ekonomických lokálně-globálních vztazích¹¹. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006b: 286]

2. Obce v rámci veřejné správy

Švédsko má tříúrovňový systém veřejné správy – stát, kraje, obce. V současnosti je celá země rozdělena na 24 krajů¹² a 290 obcí. Rozlišení sfér působnosti obcí a krajů se odvíjí od úkolů, které jim v celém systému přísluší. Činnost obcí a krajů¹³ lze v zásadě rozdělit do dvou skupin – na závazné úkoly¹⁴ a dobrovolné úkoly¹⁵. Mezi povinné úkoly krajů patří *zajišťování zdravotní, lékařské a zubařské péče*. Do dobrovolných úkolů spadá *oblast kultury, vzdělání a cestovní ruch*.

Mezi povinné úkoly obcí patří *zajišťování sociálních služeb (včetně péče o stárnoucí, invalidy, rodiny), vzdělávání (předškolní a povinná školní docházka, středoškolské vzdělání), ochrana životního prostředí, plánování a výstavba, sběr a odvoz odpadů, voda a kanalizace, záchranné služby,*

¹¹ Například přibývá situací, kdy se nějaká mezinárodní společnost rozhodne svoji výrobu přesunout do jiné části Evropy nebo světa, což představuje výzvu především pro příslušné místní politické elity, které musí řešit z toho vyplývající důsledky, jako je úbytek pracovních míst, nižší příjmy z daní atd. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006a: 40]

¹² Krajských zastupitelstev je však pouze 20, protože Stockholm, Gotland, Göteborg a Malmö mají zvláštní status. V rámci nedávno uskutečněného experimentu byly ve Švédsku vytvořeny dva velké regiony (Skåne v jižní a Västra Götaland v západní části země), které vznikly sloučením několika „klasických“ krajů. Tyto nově vytvořené jednotky mají přímo volená zastupitelstva, v jejichž rukou spočívá odpovědnost zejména za regionální rozvoj. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 93]

¹³ Po vstupu do EU se Švédsko snažilo kraje posílit a učinit z nich výkonnější aktéry v regionálním rozvoji. [BALDERSHEIM 2003: 36]

¹⁴ Závazné úkoly jsou zákonem stanovené činnosti, které musí být povinně zajišťovány. [ELANDER 1991: 46]

¹⁵ Dobrovolné aktivity jsou omezeny pravidlem, že obce či kraje mohou vstupovat do záležitostí obecného zájmu, které jsou spojeny s teritoriím příslušné obce či kraje a nespádají do působnosti státu, jiné obce, jiného kraje či jiné instituce.

civilní obrana, knihovnictví, bydlení. Do dobrovolných úkolů spadají aktivity v oblasti *kultury, volného času, technických služeb, energetiky, údržby silnic*. Společnou povinností obcí a krajů je zajišťování regionální a místní veřejné dopravy.¹⁶ Pro zjednodušení je tedy možné shrnout, že hlavní část odpovědnosti krajů spočívá v zajišťování zdravotní a lékařské péče, zatímco hlavním úkolem obcí¹⁷ je zajišťování sociálních služeb a školství¹⁸.

Stát může ve vztahu k místní správě využívat různé instrumenty přímé či nepřímé kontroly, a to zejména skrze legislativu nebo poskytnutím určitých pravomocí centrálním a regionálním vládním agenturám, soudům či ombudsmanovi. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 25] K nejvýznamnějším vládním agenturám patří Státní rada pro zdraví a sociální péči, Státní rada pro vzdělání či krajské správní rady¹⁹. Tyto agentury sice nemají právo zrušit rozhodnutí místní správy, avšak mohou iniciovat soudní přezkoumání určitých kroků místní správy, nebo mohou na příslušné obce uvalit podmíněčné finanční sankce.²⁰ Kontrola činnosti orgánů místní správy spadá také do působnosti parlamentního ombudsmana a nejvyššího státního zástupce. Ti sice také nemohou změnit žádné rozhodnutí obce, avšak mohou určitý orgán či jednotlivce zažalovat pro překročení pravomocí nebo pro jiné porušení zákona a také se mohou k rozhodnutím obcí vyjadřovat skrze

¹⁶ Local government in Sweden-organisation, activities and finance. Published by the Ministry of Finance (2005), strana 11. [<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/86/64/58543c32.pdf>; ověřeno ke dni 25. 3. 2007]

¹⁷ Obce mohou přenést praktické zajišťování některých úkolů na společnosti s ručním omezeným, obchodní společnosti, neziskové organizace, nadace, jednotlivce atd. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 21]

¹⁸ Jakkoliv byla primární odpovědnost za vzdělávání svěřena obcím, tak stát si nad touto oblastí ponechává konečnou kontrolu. [PETERSSON 1994: 129]

¹⁹ V každém z krajů je jedna krajská správní rada. V čele rady stojí guvernér, který je spolu s dalšími členy rady jmenován vládou. Krajské správní rady reprezentují stát na krajské a lokální úrovni a zodpovídají například za fungování záchranné služby, kontrolu potravin, vydávání řidičských průkazů a vyřizování některých povolení a žádostí. Levels of local democracy in Sweden. Published by the Swedish Association of Local Authorities and Regions (2006), strana 7. [<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=756&A=180&FileID=168647&NAME=Levels+of+local+democracy+2006.pdf>; ověřeno ke dni 27. 3. 2007]

²⁰ Local government in Sweden-organisation, activities and finance. Published by the Ministry of Finance (2005), strana 13. [<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/86/64/58543c32.pdf>; ověřeno ke dni 25. 3. 2007]

memoranda. [PETERSSON 1994: 137] K těm nejúčinnějším prostředkům kontroly a uplatňování vlivu však patrně patří systém udělování státních dotací, prostřednictvím kterého si vláda může vynutit, aby se obce řídily i jinak nezávaznými pokyny, které vydává. Navíc parlament může rozhodnout o zmrazení výše místních daní, čímž lze obcím zabránit v jejich zvyšování. Parlament má také možnost obcím zakázat zpoplatňování některých veřejných služeb. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 25] Jakkoliv tedy švédské obce požívají poměrně vysokého stupně nezávislosti, tak centrální vláda disponuje prostředky, kterými dokáže svůj vliv účinně prosazovat.

3. Financování

Více než 70 procent výdajů obcí směřuje na sociální služby a školství²¹. Asi tři čtvrtiny celkových výdajů obcí tedy vychází z jejich závazných úkolů. [ELANDER 1991: 46] Hlavním finančním zdrojem obcí jsou místní daně²², které tvoří přibližně 69 procent jejich příjmů. Dalších asi 14 procent příjmů obcí představují státní dotace²³, které buď mají podobu jednorázových subvencí²⁴, nebo se jedná o granty určené na konkrétní aktivity. Zatímco o využití jednorázových subvencí, jež slouží k dorovnávání celkové finanční situace, rozhodují samy obce, tak druhý typ grantů směřuje přímo na konkrétní aktivity, například se může jednat o dotace do oblasti školství. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 23] Ve finančních záležitostech byly švédské obce nejvíce nezávislé v období od konce 2. světové války do sedm-

²¹ Levels of local democracy in Sweden. Published by the Swedish Association of Local Authorities and Regions (2006), strana 8. [<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=756&A=180&FileID=168647&NAME=Levels+of+local+democracy+2006.pdf>]; ověřeno ke dni 27. 3. 2007]

²² Konkrétní výši daňové sazby určují obecní zastupitelstva. Celková výše místních a krajských daní je 30 procent. Z toho asi 20 procent představují obecní daně a 10 procent krajské daně. Tyto daně jsou uvaleny na příjmy obyvatel jednotlivých obcí a krajů. Bez souhlasu parlamentu obce nemohou zavést žádný nový druh daní. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 22]

²³ Levels of local democracy in Sweden. Published by the Swedish Association of Local Authorities and Regions (2006), strana 8 a 12. [<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=756&A=180&FileID=168647&NAME=Levels+of+local+democracy+2006.pdf>]; ověřeno ke dni 27. 3. 2007]

²⁴ Jednorázové subvence nejčastěji putují do oblasti školství a na sociální služby. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 112]

desátých let. Základ ekonomické nezávislosti obcí představovalo právo svobodně si určovat výši místních daní. Navzdory setrvalému růstu výdajů a vzrůstající ekonomické důležitosti veřejného sektoru se centrální vláda až do sedmdesátých let nesnažila toto právo omezovat. [BLOM-HANSEN 1998: 141]

V sedmdesátých letech centrální vláda a zástupci obcí odstartovali pravidelná vyjednávání o příjmech obcí. Vyjednávání, jež se týkala především výše daňových sazeb, zpravidla ústila v konkrétní doporučení obcím. Právě v sedmdesátých letech však obce zvyšovaly místní daně více, než jim bylo doporučováno. [OULASVIRTA 1993: 119] V průběhu druhé poloviny sedmdesátých let se vyjednávání mezi centrální vládou a obcemi začala týkat i výdajů obcí. Podle prvních doporučení neměl reálný růst výdajů přesáhnout 3 procenta, později jedno procento. V osmdesátých letech se vláda, vedená cílem snížit deficit státního rozpočtu, znovu zaměřila na příjmovou stránku obcí. [OULASVIRTA 1993: 120] Tempo růstu obecních daní se v průběhu osmdesátých let zpomalilo, přesto však sociálnědemokratická vláda na jaře 1990 navrhla pro roky 1991 a 1992 zmrazení růstu daní. Parlament opatření schválil, takže obcím bylo na dobu následujících dvou let zakázáno daně zvyšovat. [OULASVIRTA 1993: 124, 132] Zmrazení výše sazeb u místních daní bylo součástí širší reformy švédského daňového systému, která přinesla především posun od přímých daní k daním nepřímým. Pravicová vláda, která se k moci dostala po volbách v roce 1991, byla znepokojena neutuchajícím růstem rozpočtových deficitů²⁵, a tak provedla hluboké škrty v oblasti státem poskytovaných grantů obcím. [OULASVIRTA 1993: 132]

Nový systém státních dotací a dorovnávání daňových výnosů vstoupil v platnost v lednu 1996. Podle zákona jsou obce a kraje zodpovědné za vytváření rovnocenných životních podmínek pro celou populaci. Hospodářská situace jednotlivých obcí se však v závislosti na mnoha podmínkách často velmi liší, takže dotace ze strany státu mají tyto rozdíly dorovnávat, a tak zajistit, že všechny obce budou mít rovnocenné ekonomické podmínky. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 23] Celý systém v praxi funguje tak, že obce, které se nacházejí v lepší ekonomické situaci, odvádějí „vyrovnávací“

²⁵ Rozpočtové deficity se zvyšovaly především v období od poloviny sedmdesátých let do poloviny osmdesátých let. Ve stejném období nejdramatičtěji rostl i státní dluh. [BLOM-HANSEN 1998: 131]

příspěvek²⁶. Z takto nashromážděných peněz jsou pak vypláceny dotace těm obcím, které se nacházejí v horší ekonomické situaci²⁷. Cílem systému není absolutní vyrovnání situace jednotlivých obcí, ale zajištění určité garantované úrovně. Kromě místních daní a státních dotací pramení část obecních příjmů z různých místních poplatků (asi 7 procent) a menší část také z pronájmů a prodeje nemovitostí. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 24]

Strategie, které centrální vláda uplatňuje ve vztahu k ekonomickým aktivitám místní správy, můžeme podle Blom-Hansena rozdělit do dvou skupin – na *donucovací* a na *kooperativní*. Donucovací strategie se spoléhá především na parlamentní prostředky kontroly financí místní správy, zatímco kooperativní strategie je charakteristická důrazem na vyjednávání mezi centrální vládou a zástupci místní správy. [BLOM-HANSEN 1998: 135] Ve Švédsku se prosadila kooperativní strategie. Kromě dohadování výše místních daní a objemu dotací se důraz na kooperativní strategii projevil například i při standardizaci účetních systémů obcí v raných padesátých letech či při reformě středního školství v šedesátých letech. [BLOM-HANSEN 1998: 142]

4. Spolupráce obcí

Spolupráce mezi jednotlivými obcemi i mezi obcemi a kraji se neustále zintenzivňuje, což dokazuje existence asi 80 lokálních federací. Členové těchto federací zpravidla dobrovolně přenášejí některé svoje pravomoci na shromáždění federace. Spolupráce se odehrává v mnoha oblastech, nejčastěji se však zaměřuje na oblast školství a fungování záchranné služby. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 21] Za účelem vzájemné spolupráce mohou obce zakládat také nejružnější společné výbory²⁸. Obce i kraje jsou často zároveň členy svých vlastních národních asociací (Asociace švédských obcí, Federace švédských krajských rad), skrze které jsou reprezentovány také na mezinárodní úrovni. [PETERSSON 1994: 138] Mnohé švédské obce dlouhodobě spolupracují s některými zahraničními obcemi.

²⁶ Tento příspěvek je často nazýván „Robin Hood charge“. [BLAIR 1993: 11]

²⁷ Při posuzování ekonomické situace obcí hrají roli faktory, jako je výše příjmů z daní, výše a struktura výdajů, demografické faktory aj.

²⁸ Local government in Sweden-organisation, activities and finance. Published by the Ministry of Finance (2005), strana 12. [<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/86/64/58543c32.pdf>; ověřeno ke dni 25. 3. 2007]

Dříve se jednalo zejména o spolupráci s obcemi ze sousedních skandinávských zemí, avšak v posledních letech se tyto aktivity rozšířily i do dalších částí Evropy. K prohlubování spolupráce výrazně přispělo i členství v EU.²⁹ Švédské obce v nemalé míře navazují partnerství s obcemi z pobaltských zemí a Ruska. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 97]

5. Instituce obcí

Strukturu obecních institucí lze v zásadě rozdělit na část politickou a část administrativní. Klíčovým politickým orgánem obce je zastupitelstvo, kterému přísluší stěžejní role v rozhodovacích procesech. Mezi nejvýznamnější pravomoci zastupitelstva patří zejména schvalování rozpočtu³⁰ a určování výše místních daní. *Zastupitelstvo volí členy výkonného výboru a dalších výborů, rozhoduje o organizaci a pracovním uspořádání místní administrativy, zabývá se návrhy a interpelacemi ze strany členů zastupitelstva, kontroluje aktivity ostatních orgánů místní správy a rozhoduje o výročních zprávách a auditech, zabývá se místními předpisy a nařízeními. Zastupitelstvo může některé rozhodovací pravomoci přenést na výkonný výbor či další výbory. Zastupitelstvo musí jmenovat minimálně tři auditory, kteří podrobně zkoumají práci zastupitelstva.*³¹

Počet členů zastupitelstva závisí především na počtu obyvatel, kteří v příslušné obci disponují volebním právem. Nejmenší obce, s méně než 12 tisíci obyvateli, musí mít minimálně 31 zastupitelů³², zatímco větší

²⁹ Local government in Sweden-organisation, activities and finance. Published by the Ministry of Finance (2005), strana 12. [<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/86/64/58543c32.pdf>]; ověřeno ke dni 25. 3. 2007]

³⁰ Od roku 2000 je uzákoněno, že rozpočty obcí musí být tzv. vyrovnané. Deficitní rozpočty jsou povoleny pouze v případě zásadních investic do restrukturalizace. Vzniklý deficit však musí být nejpozději do dvou let vyrovnán. Local government in Sweden-organisation, activities and finance. Published by the Ministry of Finance (2005), strana 14. [<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/86/64/58543c32.pdf>]; ověřeno ke dni 25. 3. 2007]

³¹ Local government in Sweden-organisation, activities and finance. Published by the Ministry of Finance (2005), strana 8. [<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/86/64/58543c32.pdf>]; ověřeno ke dni 25. 3. 2007]

³² Obce, které mají více než 12 000 obyvatel a méně než 24 000 obyvatel, musí mít přinejmenším 41 zastupitelů. Obce, jenž mají více než 24 000 a méně než 36 000 obyvatel, musí mít alespoň 51 zastupitelů.

obce, s více než 36 tisíci obyvateli, musí mít přinejmenším 61 zastupitelů. Výjimku představuje Stockholm, který díky velkému počtu obyvatel musí mít alespoň 101 zastupitelů. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 10]

Zastupitelstvo zřizuje jednotlivé obecní výbory, které připravují podklady pro jednání zastupitelstva, realizují rozhodnutí zastupitelstva a samy rozhodují v rozsahu, který jim vymezují zákony a předpisy obce. [MONTIN 1992: 35] Přesná struktura obecních výborů byla dlouhou dobu dána zákonem, takže se všechny obce musely řídit stejnými pravidly. V rámci programu svobodných komun však bylo vybraným obcím umožněno, aby si strukturu obecních výborů svobodně zvolily. Mnohé další obce, které do zmiňovaného programu zapojeny nebyly, to inspirovalo a začaly se domáhat podobného práva³³. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 31; MONTIN 1992: 36] Ve snaze posílit místní samosprávu byl pak v roce 1991 parlamentem schválen zákon, který všem obcím poskytl právo svobodně si zvolit strukturu výborů. Povinných zůstalo pouze několik z nich. Provedené změny se projeví v poklesu celkového počtu obcemi zřizovaných výborů³⁴. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006a: 39; MONTIN 1992: 36] V dnešní době musí každá obec mít pouze výkonný výbor, volební výbor, dozorčí výbor a výbor pro krizové řízení³⁵.

Výkonný výbor, jenž je nejvyšším exekutivním orgánem obce, řídí a koordinuje správu záležitostí spadajících do působnosti příslušné obce a dohlíží nad aktivitami dalších výborů. Výkonnému výboru přísluší odpovědnost za ekonomické záležitosti obce a dlouhodobé plánování. [MONTIN 1992: 34, 35] Výkonný výbor³⁶ je v podstatě jakousi vládou příslušné obce a předseda tohoto výboru je jakýmsi „neformálním“³⁷ sta-

³³ Velice hlasitě se v tomto směru ozýval například Göteborg, který důrazně prosazoval, aby všechny obce měly stejná práva. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 31]

³⁴ I přes zmiňovaný pokles švédské obce tradičně zřizují více výborů než třeba obce v Dánsku a Norsku. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994b: 213]

³⁵ Local government in Sweden-organisation, activities and finance. Published by the Ministry of Finance (2005), strana 9. [<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/86/64/58543c32.pdf>; ověřeno ke dni 25. 3. 2007]

³⁶ Výzkum Henryho Bäcka ukázal, že ve výkonném výboru jsou zpravidla slabě zastoupeny určité významné skupiny obyvatelstva. Jedná se zejména o ženy, dělníky, imigranty a mladé lidi, kteří se v nejprestižnějším obecním výboru příliš často nevykytují. [BÄCK 1996: 108]

³⁷ Předseda výkonného výboru nemá oficiální titul „starosta“. [HEINELT, HLEPAS 2006: 36; BÄCK 2003: 94]

rostou. Rozhodovací pravomoci předsedy jsou však poměrně omezené, většina rozhodnutí je přijímána kolektivně. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 11] V asi 21 procentech případů stojí v čele výkonného výboru žena, což je zřetelně více než třeba v Dánsku, kde post starosty, jenž je zároveň předsedou finančního výboru obce, zastává v 94 procentech případů muž. [JOHANSSON 2006: 104]

Členové výkonného výboru jsou jmenováni obecním zastupitelstvem. Ve výkonném výboru mohou působit i lidé, kteří nebyli zvoleni do zastupitelstva obce, čehož se ve Švédsku hojně využívá. Počet členů výkonného výboru závisí na rozhodnutí zastupitelstva, přičemž v současné době převažuje snaha tyto počty snižovat. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 86] Výkonný výbor je zodpovědný za finanční správu, přičemž jednou z jeho nejvýznamnějších povinností je předkládat návrh rozpočtu. Výkonný výbor také rozhoduje, v jakém pořadí budou realizovány projekty schválené zastupitelstvem.

Kromě povinně zřízovaných výborů obce často ustavují také výbor pro kulturu a volný čas, výbor pro vzdělání, výbor pro životní prostředí a výbor pro sociální péči³⁸. Jednotlivé výbory mají v rámci jimi obhospodařovaných oblastí povinnost připravovat materiály a podklady pro jednání zastupitelstva. Celkovou odpovědnost za přípravu záležitostí pro jednání zastupitelstva však má výkonný výbor.

Podoba administrativní struktury spadá čistě do kompetence obcí, takže se případ od případu liší. Jednotlivé obecní výbory zpravidla mají své vlastní administrativní oddělení. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 86] V čele takového oddělení stojí vedoucí, který je jmenován výkonným výborem, přičemž někdy jmenování vyžaduje také souhlas zastupitelstva. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 29] Nad šéfy jednotlivých administrativních oddělení stojí ředitel administrativy, který je zodpovědný za celkovou koordinaci a chod obecní administrativy. Ředitel i ostatní pracovníci administrativy jsou placenými zaměstnanci. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 11, 12] Administrativní oddělení, která jsou složena z úředníků, odpovídají za implementaci jednotlivých rozhodnutí zastupitelstva a praktický chod místních úřadů.

³⁸ Local government in Sweden-organisation, activities and finance. Published by the Ministry of Finance (2005), strana 9. [<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/86/64/58543c32.pdf>; ověřeno ke dni 25. 3. 2007]

Ve Švédsku se setkáváme s institutem poradního referenda, jehož může být využito na všech úrovních. [PETERSSON 1994: 131] V případě obcí smí podnět k vypsání referenda vzejít od výkonného výboru nebo od minimálně pěti procent obyvatel disponujících volebním právem v dané obci. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 13]

6. Volební systém

Členové obecních zastupitelstev jsou voleni na základě systému poměrného zastoupení. Pro sčítání hlasů a přerozdělování mandátů se stejně jako v případě parlamentních a krajských voleb používá metoda volebního dělitele. Konkrétně se jedná o modifikovanou Sainte-Laguëovu metodu. Modifikace spočívá ve skutečnosti, že prvním dělitelem není číslo 1, nýbrž číslo 1,4. Následující postup se už nijak zásadně neliší od klasického pojetí zmiňované metody, protože po děliteli 1,4 následují dělitelé v podobě celých lichých čísel (3, 5, 7, 9 atd.).³⁹ Zatímco v případě parlamentních a krajských voleb se setkáváme s rozdělováním tzv. pevných a tzv. dodatečných mandátů, tak v případě komunálních voleb existují pouze mandáty pevné.⁴⁰ Při komunálních volbách není uplatňována žádná omezující volební klauzule, což je další odlišnost od parlamentních a krajských voleb, kde omezující volební klauzule uplatňovány jsou.⁴¹ Pro komunální volby je také poněkud odlišně nastavena minimální hranice preferenčních hlasů, kterou musí kandidát překročit, aby získal mandát. I ve volbách do místních zastupitelstev je totiž možné kandidovat pouze v rámci kandidátních listin. Volič si může vybrat pouze jednu kandidátní listinu, v rámci které může jednomu z kandidátů přidělit preferenční hlas. Voliči tedy nemají možnost panašovat. Na kandidátní listině může být maximálně tolik kandidátů, kolik se v obci rozděluje zastupitelských mandátů. Cesta k rozdělení mandátů vypadá následovně. Na základě zmiňované metody volebního dělitele jsou mandáty nejprve rozděleny mezi kandidátní listiny jednotlivých politických stran. Poté se

³⁹ Údaje pochází z webových stránek švédského parlamentu [http://www.riksdagen.se/templates/R_Page___1065.aspx; ověřeno ke dni 20. 4. 2007]

⁴⁰ Údaje pochází z webových stránek švédského volebního úřadu [http://www.val.se/in_english/general_information/final_counting/index.html; ověřeno ke dni 20. 4. 2007]

⁴¹ Údaje pochází z webových stránek švédského volebního úřadu [http://www.val.se/in_english/general_information/final_counting/index.html; ověřeno ke dni 20. 4. 2007]

zjišťuje, kterým konkrétním kandidátům budou mandáty přiděleny. Nárok na křeslo v zastupitelstvu kandidát získává, pokud počet jemu udělených preferenčních hlasů představuje alespoň 5 % všech hlasů odevzdaných pro danou politickou stranu v příslušné obci. K tomu je doplněna podmínka, že kandidát musí získat minimálně 50 konkrétních preferenčních hlasů⁴². Pokud tyto podmínky splní více kandidátů, nežli je počet stranou získaných křesel, tak mandáty získávají ti kandidáti, kteří dosáhli největšího počtu preferenční hlasů.

Poněkud složitější situace nastává ve chvíli, kdy dostatečný počet kandidátů dané strany nedosáhne potřebné hranice 5 % preferenčních hlasů. V tom případě totiž začíná být obzvláště důležité pořadí na kandidátce, protože mandáty získávají ti kandidáti, kteří se na kandidátní listině nacházejí nejvýše.⁴³

Můžeme si tedy povšimnout, že zmiňovaná hranice 5 % preferenčních hlasů je velmi důležitá, protože nad touto hranicí se o pořadí kandidátů rozhoduje na základě počtu získaných preferenčních hlasů, zatímco pod hranicí 5 % se o pořadí kandidátů rozhoduje v závislosti na pořadí na kandidátních listinách.

Ve Švédsku se parlamentní, krajské i komunální volby konají vždy ve stejný den, což nepochybně přispívá k vyšší volební účasti⁴⁴. Zmiňovaná synchronizace voleb je ve Švédsku možná díky pevně stanovenému termínu konání řádných voleb. Tento termín není nikterak ovlivňován případným konáním mimořádných voleb. Třetí zářijovou neděli, v příslušném volebním roce, tedy voliči mají možnost zvolit si své zástupce nejen do parlamentu, ale také do krajských a místních zastupitelstev. V poslední době se čím dál častěji stává, že voliči v jednotlivých volbách hlasují pro různé strany⁴⁵ [PETERSSON 1994: 129], což lze pokládat za další důkaz klesající

⁴² Tato doplňující podmínka se může výrazně projevit především v menších obcích.

⁴³ Údaje pochází z webových stránek švédského volebního úřadu [http://www.val.se/in_english/general_information/final_counting/index.html]; ověřeno ke dni 30. 4. 2007]

⁴⁴ Volební účast v komunálních a krajských volbách je přesto zpravidla menší než v parlamentních volbách. Petersson za hlavní příčinu tohoto jevu považuje skutečnost, že cizinci (s povolením k trvalému pobytu), kteří mohou volit v místních a krajských volbách, ale ne v parlamentních volbách, se voleb účastní méně často než švédští občané. [PETERSSON 1994: 129]

⁴⁵ Volič může v jeden den odevzdat hlasy několika rozdílným stranám, například v parlamentních volbách odevzdá hlas straně „A“, zatímco v krajských volbách straně „B“ a v obecních volbách straně „C“.

úrovně stranické identifikace a zvyšující se volatility („přelétavosti“) voličů. Zároveň s tím dochází k dlouhodobému poklesu volební účasti. Zatímco v roce 1985 se komunálních voleb zúčastnilo 90 procent voličů, tak v roce 1998 to bylo už „jen“ 79 procent voličů. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006a: 39]

7. Stranický systém

Zavedením všeobecného, rovného volebního práva a zastupitelského systému vznikly předpoklady pro uplatnění politických stran v lokálních volbách a na lokální politické scéně. Ke skutečně razantnímu nárůstu vlivu politických stran však došlo až v důsledku rozsáhlého slučování obcí. [BÄCK 2003: 97] Slučování znamenalo pokles celkového počtu obcí, čímž došlo ke snížení počtu obecních zastupitelstev a úbytku zastupitelských postů, o které se ve volbách soutěží. [ELANDER 1991: 46] To ve výsledku zlepšilo situaci celostátních politických stran, pro které tak bylo snazší účastnit se většiny lokálních volebních klání.

Navíc slučováním obcí došlo k často velmi znatelnému nárůstu počtu jejich obyvatel. Čím více obyvatel obce měly, tím těžší bylo udržet dřívější vysokou úroveň⁴⁶ osobního kontaktu mezi voliči a jejich politickými zástupci. Postupně tak docházelo k posilování zprostředkující role politických stran. [BÄCK 2003: 97] Chod věcí uvnitř obecních zastupitelstev začal být čím dál více ovlivňován podobou místního stranického systému. Došlo k zavedení jakéhosi kvazi-parlamentního systému, kdy jsou předsedové všech obecních výborů vybíráni ze stran, které reprezentují politickou, smluvně koaliční většinu v zastupitelstvu. [BÄCK 2003: 98; HANNA BÄCK 2003: 48] Dříve stranická příslušnost předsedů výborů tak velkou roli nehrála, protože se mezi jednotlivými politickými subjekty uplatňoval převážně kooperativní model spolupráce, což se projevovalo i ve způsobu rozdělování nejrůznějších funkcí. Od šedesátých a sedmdesátých let však dochází ke změně. Pokud v obci dojde k ustavení jasně politické většiny, tak se tato vládnoucí skupina snaží obsadit co možná nejvíce dostupných politických postů. [BÄCK et al. 2005: 14] To se týká i výkonného výboru, kde zpravidla zasedají především členové koaličních stran. [JOHN 2001: 161]

⁴⁶ V původních menších obcích hrál osobní kontakt mezi voliči a jejich volenými zástupci velmi důležitou roli.

V průběhu osmdesátých i devadesátých let rostla fragmentace lokálních stranických systémů. Zatímco v roce 1980 mělo v obecních zastupitelstvech své reprezentanty v průměru kolem pěti stran, tak v roce 1993 se již jednalo přibližně o sedm stran. [BÄCK 2003: 98] S rostoucí fragmentací a složitostí lokálních stranických systémů se zvyšoval význam mezistranického vyjednávání a formování koalic. Zvyšoval se tlak na vnitřní soudržnost stran, protože bez kohezních stranických skupin v zastupitelstvech by se systém mohl stát neřiditelným. [BÄCK 2003: 99] Nejen na celostátní úrovni, ale také na úrovni krajů a obcí je za hlavní a nejvýznamnější štěpnou linii považováno politické štěpení na ideologické ose pravice-levice. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006a: 55, 69] Obecně je možné říci, že švédské levicové strany (Sociálnědemokratická strana a Strana levice) vždy považovaly za důležité, aby pro ně klíčové hodnoty, jako je rovnost, nebyly ohroženy příliš lokálně odlišnými přístupy k řešení zásadních problémů. Naopak nesocialistické strany (Umírnění, Strana středu, Liberální strana) prosazovaly širší redukci státního sektoru a omezení role politiků ve prospěch soukromé sféry a tržně orientovaných přístupů. [MONTIN, PERSSON 1996: 79]

Až do poloviny sedmdesátých let se na lokální úrovni hlasy voličů rozdělovaly téměř výhradně právě mezi tradiční strany⁴⁷. [WÖRLUND 2007: 11] Od počátku 70. let však můžeme ve Švédsku pozorovat poměrně výrazné změny v chování voličů. Dochází k poklesu zájmu o členství v politických stranách, k poklesu stranické identifikace, k poklesu významu třídního štěpení, k poklesu důvěry v tradiční strany, ke zvyšování přelétavosti voličů. [WÖRLUND 2007: 2] Tyto faktory přispěly k postupnému zhoršování dříve neochvějně pozice tradičních stran, které se stále více potýkají s problémem získávání nových členů a aktivistů, obzvláště pak mezi mladými lidmi a ženami. Dalším problémem se jeví být snížená schopnost mobilizovat a aktivizovat společnost. [MONTIN, PERSSON 1996: 75, 76; MONTIN 1992: 39; WISE, AMNÅ 1993: 356]

Na lokální úrovni se začínají čím dál více prosazovat čistě lokální politické subjekty. [WÖRLUND 2007: 2; WISE, AMNÅ 1993: 356] Od počátku devadesátých let jsou reprezentanti lokálních politických stran při-

⁴⁷ Mezi tradiční švédské politické strany řadíme Umírněné (konzervativci), Liberální stranu, Stranu středu, Sociálně demokratickou stranu, Stranu levice (komunisté), částečně pak také Stranu zelených a Křesťanské demokraty. [GILLJAM, OSCARSSON 1996: 28]

tomni téměř v polovině všech místních zastupitelstev. [WÖRLUND 2007: 11] Podle Wörlunda mají lokální strany obvykle větší šanci uspět v místech s nižší voličskou účastí a také tam, kde stranický systém začal erodovat. [WÖRLUND 2007: 16] Volby v roce 2006 potvrdily obecný trend ve zvyšování počtu lokálních stran. Zatímco v roce 1991 ve Švédsku působilo 88 lokálních politických stran, tak v roce 2006 jich již bylo 157. [WÖRLUND 2007: 2] Situace lokálních stran se začala nejvýrazněji měnit právě od počátku 90. let. V posledním desetiletí začaly získávat podporu i v místech, kde byly dříve neúspěšné. Lokální strany tedy dnes v obcích hrají mnohem výraznější roli, než tomu bylo v minulosti. [WÖRLUND 2007: 9] Po volbách v roce 2006 je asi v 80 procentech místních zastupitelstev přítomno více než 7 stran. [WÖRLUND 2007: 11] Přesto je však nutné mít na paměti, že více než 90 % všech mandátů si na lokální úrovni rozdělují tradiční celostátní strany. [WÖRLUND 2007: 10]

Na základě programů lze švédské lokální strany rozdělit do čtyř skupin.⁴⁸ První skupinu tvoří sociálně-populistické strany, druhou strany s ambicí získat celostátní vliv. Třetí skupinu tvoří strany, které se zaměřují na jednu specifickou otázku, kvůli jejímuž vyřešení vznikly. Čtvrtou skupinu pak představují strany, které reprezentují zájmy nějaké konkrétní skupiny obyvatelstva. [WÖRLUND 2007: 15] Celkový počet politiků působících na lokální úrovni klesá, zároveň však v průměru roste počet povinností připadajících na obecní zastupitele. V mnoha aspektech se zhoršuje reprezentativnost obecních institucí. Podle Bäcka se výše zmíněné tendence mnohem výrazněji projevují v těch obcích, kde nejdále pokročila privatizace komunálních služeb a tržně orientované změny v organizaci. [BÄCK 1996: 94] Výzkumy ukazují, že se lokální politici nejčastěji rekrutují z řad střední třídy. Stále ve větší míře se v prostředí komunální politiky prosazují ženy, což nás v případě Švédska asi příliš nepřekvapí, protože snaha o rovnost pohlaví na všech úrovních politického systému je dlouhodobě jedním z hlavních cílů nejen centrální vlády. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006a: 43] V rámci komunálních politických elit se zvýšil nejen počet žen, ale i počet vysokoškolsky vzdělaných lidí⁴⁹. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006a: 69]

⁴⁸ Jednotlivé skupiny se však mohou prolínat.

⁴⁹ Typickým švédským komunálním politikem je podle výzkumů asi padesátiletý muž ze střední sociální třídy. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006a: 68]

8. Sousedské rady⁵⁰

V rámci reformy místní správy vešel v roce 1980 v platnost zákon, který obcím povoloval zřízení sub-obecních rozhodovacích orgánů na teritoriálním základě – tzv. sousedských rad. [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 137] Tyto rady měly působit v rámci jednotlivých teritoriálních oblastí obce a disponovat kompetencemi, které na ně přenesou tradiční politické orgány obce. Ačkoliv se náplň činnosti sousedských rad liší případ od případu, nejčastěji disponují kompetencemi v oblasti školství, sociálních služeb, kultury a v oblasti aktivit pro volný čas. [KRONVALL 1994: 127; ELANDER 1991: 47] Sousedské rady lze vnímat jako částečný návrat do doby před rozsáhlým slučováním obcí, kdy se rozhodování odehrávalo v rámci menších teritoriálních jednotek. [MONTIN 1992: 39] Mnozí si od této reformy slibovali především oživení demokracie a také zlepšení fungování služeb na lokální úrovni. [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 138; BÄCK 1996: 99]

Zákon stanovil, že sousedské rady nesmějí na obyvatelstvo uvalovat vlastní daně, členové rad mají být voleni⁵¹ nepřímou⁵². V mnoha dalších oblastech však zákon ponechával větší prostor, takže se postavení sousedských rad v jednotlivých obcích již od počátku lišilo. Ve finanční oblasti byly sousedské rady značně závislé na prostředcích, které jim vyčleňovaly obecní zastupitelstva. [BÄCK 1996: 99] Například v Örebro⁵³ sousedské rady disponovaly dvěma třetinami celkového finančního rozpočtu obce,

⁵⁰ Kořeny konceptu „sousedských rad“ sahají k modelu, který byl kdysi zaveden v Bologni. [BALDERSHEIM, WOLLMANN 2006: 112]

⁵¹ Členové sousedských rad jsou zpravidla jmenováni obecními zastupitelstvy [BÄCK et al. 2005: 37] a většinou se rekrutují z prostředí politických stran. [MONTIN, PERSSON 1996: 81]

⁵² V porovnání s ostatními severskými zeměmi byl v případě Švédska odpor k zavedení přímých voleb do sub-obecních orgánů patrně nejsilnější. Několik obcí sice žádalo o rozvolnění stávajících pravidel tak, aby bylo možné pořádat volby přímé, avšak všechny tyto požadavky byly centrálními orgány odmítnuty. Nejhlasitěji se proti zavedení přímých voleb stavěli sociální demokraté. Například stockholmští sociální demokraté se zpočátku hlásili k požadavku na přímost voleb, avšak později stanovisko změnili. [BÄCK et al. 2005: 29]

⁵³ Örebro, Umeå a Eskilstuna jsou první tři obce, kde byly sousedské rady zavedeny. Celkový počet sousedských rad stoupl z 50 v roce 1983 na 140 v roce 1993. [MONTIN, PERSSON 1996: 77]

zatímco třeba v obci Umeå se množství finančních prostředků kontrolovaných sousedskými radami dalo přirovnat spíše k jakémusi „kapesnému“. [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 138]

Koncept sousedských rad, jenž představoval decentralizaci na teritoriálním základě, se nejintenzivněji rozvíjel zejména v první polovině osmdesátých let. Svého pomyslného vrcholu se sousedské rady dočkaly v letech 1986 až 1987, kdy se souběžně vyskytovaly ve 24 obcích. Od druhé poloviny osmdesátých let však začaly převažovat případy, kdy se obce rozhodly od nového konceptu ustoupit⁵⁴. Za dobu platnosti zákona se sousedské rady objevily celkem ve 32 obcích. Ve většině případů však nebyly zřízeny na celém území dané obce, ale pouze v některých částech. K zavedení na celém území došlo celkem v 15 obcích. V roce 2001 se sousedské rady vyskytovaly v 18 obcích, přičemž v 11 případech pokrývaly celé území dané obce, zatímco ve zbývajících 7 případech pouze některé části obce. [BÄCK et al. 2005: 19, 20]

Zavádění sousedských rad ve Švédsku nepřineslo jednoznačně interpretovatelné výsledky. Rozšířil se počet zastupitelských politických postů, jež nyní začali zastávat i lidé, kteří se dříve na řešení obecních záležitostí nijak aktivně nepodíleli. Ve většině obcí, které rady zřídily, tedy došlo ke zvýšení politické participace občanů⁵⁵, avšak původně se v této oblasti očekával mnohem výraznější posun. Mnohá další očekávání spojená se zavedením sousedských rad byla naplněna jen částečně nebo vůbec ne. To se týkalo zejména naděje na zrychlení rozhodovacího procesu a zkrácení doby implementace norem. V případě byrokracie nejenže nenastal očekávaný pokles, ale spíše bylo možné pozorovat její nárůst. V obecné rovině se sice občanům rozšířily možnosti jak artikulovat svoje požadavky a ovlivňovat rozhodování, avšak v praxi tyto nové možnosti často zůstávaly z velké části nevyužity. [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 138, 139] Poměrně nízká úroveň zapojení občanů zřejmě představuje jeden z hlavních důvodů vytrvalého poklesu zájmu o tento koncept. [BÄCK et al. 2005: 20] Někteří autoři se domnívají, že koncept sousedských rad přinesl příznivější výsled-

⁵⁴ V letech 1986 až 1990 byly sousedské rady zrušeny v pěti obcích, v první polovině devadesátých let v dalších šesti obcích a v druhé polovině devadesátých let ve čtyřech obcích. [BÄCK et al. 2005: 20]

⁵⁵ Zřizování sousedských rad dlouhodobě vedlo ke zvyšování počtu politiků. [BÄCK 1996: 111, 112]

ky⁵⁶ zejména v menších venkovských obcích, kde se tento nový prvek setkal s větším zájmem občanů než ve větších městech. Jedním z důvodů může být skutečnost, že v případě venkovských obcí se často dařilo vytvořit politické komunity (rady), které věrněji reflektují v dané obci existující sociální komunity. V případě velkých měst mělo vytváření politických komunit často méně přirozený základ. [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 140, 141]

Na počátku osmdesátých let se předpokládalo, že zavádění sousedských rad může významně přispět k oživení demokracie na lokální úrovni. Když se začalo ukazovat, že reforma nenaplní očekávání, tak její zastánci postupně přestali hovořit o oživení lokální demokracie a začali propagovat názor, že zavádění sousedských rad může zvýšit efektivnost byrokracie. [MONTIN 1992: 39] Některé obce však naopak kvůli nárůstu byrokracie od konceptu sousedských rad upustily. [MONTIN, PERSSON 1996: 77] Například v případě Göteborgu se však sousedské rady ukázaly být efektivním prostředkem v procesu snižování finančních nákladů. Původní očekávání v politické oblasti tedy byla v některých případech zastíněna dopady v oblasti ekonomické. [BÄCK et al. 2005: 20]

Mnozí celému konceptu vyčítali přílišný důraz na územní loajalitu, protože sousedské rady měly představovat rozhodovací fóra, kde by loajalita k příslušné územní oblasti hrála větší roli než stranická příslušnost nebo odborné zaměření. Bäck zmiňovaný návrh přirovnává ke snaze posunout ručičky hodin zpět, což prý celou koncepci již od počátku odsuzovalo k nezdaru. [BÄCK 1996: 99] Společenský vývoj v osmdesátých a devadesátých letech přinesl nové výzvy. Finanční obtíže mnoha obcí se neustále prohlubovaly, a tak stále hlasitěji zaznívala volání po efektivnějším rozvržení a rozdělování zdrojů. Odpověď mnozí spatřovali ve větším důrazu na fungování tržních mechanismů uvnitř místní správy. Otázka tedy nyní už nezněla, na jakou nižší úroveň přesunout rozhodování, ale které úseky (odvětví) státního sektoru podřídít čistě tržním mechanismům. Došlo k privatizaci části komunálních služeb a celkově většímu zapojení soukromého sektoru, což bylo vyjádřeno novým modelem „objednavatel-zajišťovatel“. Od tržně konkurenčního prostředí se pak očekávalo vytváření tlaku na co nejnižší ceny. Celkově tedy můžeme říci, že posun tentokrát neměl nastat

⁵⁶ Ve smyslu zvýšení participace občanů a zkvalitnění rozhodovacího procesu.

mezi různými územními úrovněmi, ale mezi sférou státní a soukromou⁵⁷. [BÄCK 1996: 99, 100]

9. Uživatelská demokracie

V průběhu osmdesátých let se na občany začalo více pohlížet také jako na uživatele obcemi poskytovaných služeb. V oblasti veřejné správy se pak čím dál častěji setkáváme s termínem „uživatelská demokracie“, jenž se stal nedílnou součástí tzv. „New Public Managementu“. [MONTIN 1992: 40] Koncept „občan-uživatel“, jak je možné uživatelskou demokracii také nazývat, nebyl v osmdesátých letech ničím novým, protože byl odvozen od podobného dánského konceptu, který byl představen již na konci sedmdesátých let. [MONTIN, PERSSON 1996: 78] V praxi se měl koncept projevit zřizováním uživatelských výborů pro jednotlivé obcemi poskytované služby. Tyto výbory pak měly ve vztahu ke konkrétnímu provozovateli-zajišťovateli služby zastupovat zájmy uživatelů těchto služeb. Například v případě mateřských škol se jednalo o výbory, v nichž byli zastoupeni rodiče dětí navštěvujících danou školkou.

Koncept tzv. uživatelské demokracie počítá s účastí občanů v různých veřejných institucích. [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 115] Jeden člověk tedy může být členem hned několika uživatelských výborů. Kompetence uživatelským výborům postupuje příslušná obec, která také sama rozhoduje o jejich rozsahu. Obecně se dá říci, že čím širším rozsahem kompetencí jsou výbory vybaveny, tím aktivnější roli od nich obec očekává. [JARL 2005: 282] Podle sociálnědemokratické vlády měl tento koncept představovat jakési doplnění zastupitelské demokracie, avšak při jeho zavádění do praxe se nezřídka naráželo na problém, že koncept se nestával přirozeným doplňkem zastupitelské demokracie, ale spíše jejím konkurentem. [MONTIN, PERSSON 1996: 78] Vznikal problém s přesným definováním „uživatele“ a jasným vymezením rozsahu působnosti uživatelských výborů, což ústilo právě v konflikt mezi způsobem participace uživatelů služeb a rolí institucí zastupitelské demokracie. [MONTIN 1992: 40] V neposlední řadě se objevovaly také spory uvnitř jednotlivých výborů, protože někdy

⁵⁷ Někteří autoři pak tvrdí, že tržní orientace se dostává do konfliktu s formálně právním modelem místní správy. [BÄCK 1996: 101, 102]

uživatelé zastávali velice rozdílné názory a shoda na společných stanoviscích se hledala obtížně. [MONTIN, PERSSON 1996: 78, 79]

Nepříliš jasně vymezené mantinely působnosti uživatelských výborů často narážely na hrany tradičních obecních institucí, jakými jsou zastupitelstvo či obecní výbory. Na konci osmdesátých let se tak uvažovalo o určitém plošném omezení role uživatelských výborů. Na jaře 1994 však byl parlamentem přijat zákon, který v podstatě ponechal rozhodnutí o osudu těchto výborů na jednotlivých obcích, které se tak mohou svobodně rozhodnout, jak velký prostor tzv. uživatelské demokracii vyčlení. [MONTIN, PERSSON 1996: 79] Na konci osmdesátých let se vedle konceptu uživatelské demokracie začíná prosazovat také koncept tzv. „svobodné volby“, jenž vycházel z myšlenky, že uživatel místních služeb by měl mít možnost volby mezi různými poskytovateli (ve smyslu konkrétních zajišťovatelů), takže například pacient by si mohl vybrat mezi různými nemocnicemi. Vliv na služby se v tomto konceptu projevoval výlučně skrze volbu mezi různými alternativami nabídky, zatímco koncept uživatelské demokracie vycházel z předpokladu, že uživatelé daných služeb se budou sdružovat a vytvářet výbory. V případě konceptu uživatelské demokracie je tedy jednoznačně patrný prvek kolektivního rozhodování, jenž u konceptu svobodné volby chybí. Koncept svobodné volby byl často stavěn nad koncept uživatelské demokracie, přestože na počátku osmdesátých let sociálnědemokratická vláda označila uživatelskou demokracii za alternativu k privatizaci. [MONTIN 1992: 40]

10. Svobodné komuny

K experimentu se svobodnými komunami vedla snaha o změnu, přičemž panovalo přesvědčení, že podněty ke změnám by měly přicházet tzv. zdola. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 34] Švédsko bylo první ze severských zemí, kde ke spuštění programu „svobodných komun“ došlo. Sociální demokraté se po vítězných parlamentních volbách v roce 1982 rozhodli zřídit ministerstvo pro občanské záležitosti, kterému svěřili odpovědnost za modernizaci veřejného sektoru – včetně místní správy. Nový ministr vytvořil speciální pracovní tým, který připravil právě koncept „svobodných komun“. Následně švédský parlament schválil zákon, jenž určil devět

obcí⁵⁸ a tři kraje⁵⁹, které byly do programu svobodných komun zařazeny⁶⁰. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994a: 5; KRONVALL 1994: 128] Status svobodné komuny znamenal, že obec mohla být na svoji žádost vyňata z působnosti některých zákonů a nařízení, čímž získala větší volnost v rozhodování o svých záležitostech. To se týkalo i organizační struktury, kterou si dotčené obce mohly na základě svých zkušeností a potřeb flexibilněji upravovat. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 21; BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994a: 5] Každá obec však musela mít obecní zastupitelstvo, výkonný výbor a volební výbor. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 23] Odchylyky byly umožněny v případech výborů pro sociální věci, ochranu životního prostředí, zdraví, výstavbu a školství. [KRONVALL 1994: 128] Vláda a parlament vnímaly experiment se svobodnými komunami jako test výrazného rozšíření autonomie obcí. [KRONVALL 1994: 125] Experiment měl hrát důležitou roli v procesu rozvoje místní správy. [KRONVALL 1994: 135] Program svobodných komun byl formálně odstartován 1. června 1984. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 21; BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994a: 5] Do roku 1986 vzešlo z řad zúčastněných obcí celkem 280 žádostí o vynětí z působnosti některého zákona či jiné normy. Nejvíce žádostí přicházelo z obcí, které usilovaly o co největší odpoutání od centrální vlády, což byl případ například Örebro. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 27] Žádosti obcí se nejčastěji týkaly oblasti vzdělání, plánování a městské výstavby, zdravotní služby a lékařské péče. [KRONVALL 1994: 133; BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994b: 216] Většina (přibližně tři čtvrtiny) obcemi předložených žádostí byla schválena. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 28; KRONVALL 1994: 133] Co se týče možnosti flexibilněji upravovat vlastní organizační strukturu, tak pouze tři z devíti obcí tohoto práva využily a svoji organizační strukturu pozměnily. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 29] V květnu 1988 parlament rozhodl o dalším rozšíření experimentu, když bylo i dosud nezúčastněným obcím umožněno, aby se do projektu zapojily. [KRONVALL

⁵⁸ Bräcke, Ale, Gosjö, Haninge, Helsingborg, Sandviken, Tyresö, Varberg, Örebro. [STRÖMBERG, LINDGREN: 24]

⁵⁹ Göteborg a Bohus, Jämtland, Örebro. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 24]

⁶⁰ Nutno podotknout, že se vybíralo pouze ze skupiny obcí a krajů, které o zařazení do experimentu dobrovolně zažádaly. V mnoha případech se jednalo o obce, které již měly zkušenosti s konceptem sousedských rad. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 25]

1994: 128] Do roku 1990 se počet svobodných komun rozšířil na 40 (36 obcí a 4 kraje). V roce 1992 parlament schválil zákon, díky němuž získaly právo rozhodovat o struktuře svých výborů i obce, které se programu svobodných komun neúčastnily. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 32] Na základě zkušeností z projektu svobodných komun došlo ke změně několika zákonů. Často byly změněny právě ty části zákonů, jichž se týkalo nejvíce obcím přiznaných výjimek. [KRONVALL 1994: 133–135] Experiment přinesl několik důležitých impulsů k legislativním reformám v oblasti školství a ve způsobu organizace místní správy. [BALDERSHEIM, STÄHLBERG 1994b: 216]

Samotné obce hodnotily zkušenosti s experimentem jako převážně kladné. [KRONVALL 1994: 132] Během účasti v programu svobodných komun často objevily nejen z centra uvalené regulace, jichž se chtějí zbavit, ale nezřídka narazily také na některé ryze místní nařízení, které by si žádaly přehodnocení. Experiment vedl ke zvýšení spolupráce uvnitř obcí i ke zintenzivnění spolupráce mezi centrálními a lokálními orgány. Program svobodných komun vedl také k oživení diskuse o podobě reform, jimiž by obce a kraje měly projít. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 38] Některé obce však vyjadřovaly zklamání nad tím, že jejich pokusy o překlenutí hranic mezi státním a soukromým sektorem byly nezřídka centrem odmítnuty, protože zatímco ministerstvo pro občanské záležitosti hrálo roli hlavního zastávce a pomyslného „motoru“ programu svobodných komun, tak na straně ostatních ministerstev centrální vlády se po spuštění experimentu začaly objevovat známky určitého odporu a nechuti ke změnám, což vedlo ke vzniku napětí⁶¹, které celý projekt poněkud přibrzdilo. Některé ambicióznější a radikálnější návrhy ze strany obcí tedy nakonec realizovány nebyly. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 36, 37] Mnohé obce vyjádřily zklamání také nad malým zájmem o vyhodnocování změn, ke kterým v rámci celého experimentu došlo. Jiné obce si naopak pochvalovaly, že díky zapojení do projektu mohly rychleji vyřešit určité problémy v organizační struktuře. [KRONVALL 1994: 132] Vláda si pochvalovala, že spuštěním programu došlo k vytvoření klimatu nakloněného změnám, což umožnilo simultánní zavádění reform v oblasti školství, plánování, výstavby, život-

⁶¹ K napětí přispíval i fakt, že navrhovanými změnami byly často rozsáhle dotčeny zájmy nejrůznějších skupin, které se v obavě z negativních dopadů snažily různými cestami vyvíjet tlak na nepřijetí změn.

ního prostředí a trhu práce. [KRONVALL 1994: 136] Díky experimentu došlo ve sféře místní správy k vzestupu inovativního myšlení. Podle vlády hrál experiment se svobodnými komunami důležitou roli v procesu rozvoje a obnovy, a to i přesto, že se počáteční vysoká očekávání naplnila jen částečně. [KRONVALL 1994: 138] Celkově však při hodnocení experimentu převažovala pozitiva.

Prameny a literatura

BÄCK, HANNA (2003): *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons From Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Uppsala: Uppsala Universitet.

BÄCK, HENRY (1996): *Decentralization, Privatization and Representativeness in Local Government*. In: Bogason, Peter (eds.), *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

BÄCK, HENRY (2003): *Party Politics and the Common Good in Swedish Local Government*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 26, č.2, s. 93–120.

BÄCK, HENRY; GJELSTRUP, GUNNAR; HELGESEN, MARIT; JOHANSSON, FOLKE; KLAUSEN, JAN ERLING (2005): *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BALDERSHEIM, HARALD; STÅHLBERG, KRISTER (1994a): *From top-down to bottom-up: free communes and the politics of administrative modernization*. In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

BALDERSHEIM, HARALD; STÅHLBERG, KRISTER (1994b): *Vitalization from below: towards the self-regulating municipality. Comparative notes on the Nordic free commune experiments*. In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

BALDERSHEIM, HARALD; WOLLMAN, HELLMUT (2006): *Assessment of the Field of Comparative Local Government and a Future Research Agenda*. In: Baldersheim, Harald; Wollmann, Hellmut (eds.): *The Comparative Study of Local Government: Overview and synthesis*. Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.

BALDERSHEIM, HARALD (2003): *Local government reforms in the Nordic countries. Bringing politics back in?* In: Vetter, Angelika; Kersting, Norbert (eds.), *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.

- BLAIR, PHILIPS (1993): *Financial Equalisation Between Local and Regional Authorities in European Countries*. In: Gibson, John; Batley, Richard (eds.), *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass.
- BLOM-HANSEN, JENS (1998): *Macroeconomic Control of Local Governments in Scandinavia: The Formative Years*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 21, č. 2, s. 129–155.
- COUNCIL OF EUROPE (1997): *Structure and operation of local and regional democracy*. Sweden. Strasbourg: Cedex.
- ELANDER, INGEMAR (1991): *Analysing Central-Local Government Relations in Different Systems: A Conceptual Framework and Some Empirical Illustrations*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 14, č. 1, s. 31–59.
- GILLJAM, MIKAEL; OSCARSSON, HENRIK (1996): *Mapping the Nordic Party Space*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 19, č. 1, s. 25–40.
- GOLDSMITH, MIKE (2005): 'A New Intergovernmentalism?' In: Denters, Bas; Rose, Lawrence E. (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.
- GOLDSMITH, MICHAEL (2006): *From Community to Power and Back Again?* In: Baldersheim, Harald; Wollmann, Hellmut (eds.): *The Comparative Study of Local Government: Overview and synthesis*. Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- GUSTAFSSON, AGNE (1988): *Local government in Sweden*. Stockholm: The Swedish Institute.
- GUSTAFSSON, GUNNEL (1980): *Local government reform in Sweden*. Lund: CWK Gleerup.
- HANSEN, ALLAN DREYER; NYSETH, TORILL; AARSÆTHER, NILS (1996): *Community Councils – Improved Local Democracy?* In: Bogason, Peter (eds.), *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.
- HANSSON, HELGE (1991): *Local Government in the Nordic Countries: facts and figures*. Oslo: Kommuneforlaget.

HEINELT, HUBERT; HLEPAS, NIKOLAOS-K. (2006): *Typologies of Local Government Systems*. In: Bäck, Henry; Heinelt, Hubert; Magnier, Annick (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

JARL, MARIA (2005): *Making User-boards a School in Democracy? Studying Swedish Local Governments*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 28, č. 3, s. 277–294.

JOHANSSON, VICKI (2006): *Gendered Roads to Mayorship in Different Welfare States*. In: Bäck, Henry; Heinelt, Hubert; Magnier, Annick (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

JOHN, PETER (2001): *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE Publications Ltd.

KRONVALL, KAI (1994): *Deregulation and decentralization in the Swedish free commune experiment*. In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds.), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

MONTIN, STIG (1992): *Recent Trends in the Relationship between Politics and Administration in Local Government: The Case of Sweden*. In: Batley, Richard; Campbell, Adrian (eds.), *The Political Executive: Politicians and Management in European Local Government*. London: Routledge.

MONTIN, STIG; PERSSON, GUNNAR (1996): *Local Institutional Change in Sweden – A Case Study*. In: Bogason, Peter (eds.), *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

OULASVIRTA, LASSE (1993): *Municipal Public Finance in the Nordic Countries*. In: Gibson, John; Batley, Richard (eds.), *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass.

PETERSSON, OLOF (1994): *Swedish government and politics*. Stockholm: Fritzes.

ROSE, LAWRENCE E.; STÅHLBERG, KRISTER (2005): *The Nordic countries: Still the „Promised Land“?* In: Denters, Bas; Rose, Lawrence E. (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.

STRÖMBERG, LARS; LINDGREN, LENA (1994): *The Swedish case: political change and administrative resistance*. In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

STRÖMBERG, LARS; SZÜCS, STEFAN (2006a): *The Untouchables: Stability among the Swedish Local Elite*. In: Szücs, Stefan; Strömberg, Lars (eds.), *Local Elites, Political Capital and Democratic Development*. Wiesbaden: VS Verlag.

STRÖMBERG, LARS; SZÜCS, STEFAN (2006b): *Universal Change and the Conditions for Democratic Development*. In: Szücs, Stefan; Strömberg, Lars (eds.), *Local Elites, Political Capital and Democratic Development*. Wiesbaden: VS Verlag.

VETTER, ANGELIKA; KERSTING, NORBERT (2003): *Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe*. In: Vetter, Angelika; Kersting, Norbert (eds.), *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.

WISE, CHARLES R.; AMNÅ, ERIK (1993): „*New managerialism*“ in *Swedish Local government*. *Scandinavia Political Studies*, roč. 16, č. 4, s. 339–358.

WÖRLUND, INGEMAR (2007): *The Changing Local Party System in Sweden*. *Independent local lists in Europe: A comparative perspective*. Workshop in Halle-Wittenberg, Martin-Luther Universität.

Internet

Local government in Sweden-organisation, activities and finance. Published by the Ministry of Finance (2005), <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/86/64/58543c32.pdf>; ověřeno ke dni 25. 3. 2007.

Levels of local democracy in Sweden. Published by the Swedish Association of Local Authorities and Regions (2006), <http://www.skil.se/artikeldokument.asp?C=756&A=180&FileID=168647&NAME=Levels+of+local+democracy+2006.pdf>; ověřeno ke dni 27. 3. 2007.

Webové stránky švédského parlamentu: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page___1065.aspx; ověřeno ke dni 20. 4. 2007

Webové stránky švédského volebního úřadu: http://www.val.se/in_english/general_information/final_counting/index.html; ověřeno ke dni 20. 4. 2007

DÁNSKO

Martin Polinec

V severských zemích hrají obce při realizaci sociální politiky natolik významnou roli, že Christian Albrekt Larsen navrhuje nehovořit o „severském sociálním státu“, ale o „severských sociálních obcích“. [LARSEN 2002: 318]

1. Historický vývoj

V roce 1848 je absolutní monarchie přeměněna na monarchii konstituční. O rok později vchází v platnost nová ústava, v které je zakotveno právo lokálních úřadů rozhodovat pod kontrolou státu o správě svých záležitostí. V roce 1868 se vliv centrální vlády na místní správu snižuje, avšak vládě i nadále přísluší právo jmenovat starosty obcí, respektive předsedy obecních zastupitelstev. O toto právo ústřední vláda přichází až v roce 1919. [HANSSON 1991: 31]

Před reformou uskutečněnou v roce 1970 bylo Dánsko rozděleno na 1 365 obcí a 25 krajů. Reforma přinesla pokles počtu obcí na 275¹ a krajů na 14. [HANSSON 1991: 32] Reforma znamenala nejen snížení počtu obcí, ale také mnoho nových úkolů a větší autonomii pro místní správu. [LARSEN 2002: 318] Jednu z hlavních příčin rozsáhlého slučování obcí představovala jejich velikost. Obce byly většinou malé, takže nedokázaly samostatně plnit úkoly, které se od nich očekávaly. To se týkalo například školství – většina menších municipalit se potýkala s problémem nedostatku zaměstnanců. Další problém představovaly hranice obcí, protože na mnoha místech se nové budovy rozrůstaly napříč hranicemi sousedících municipalit.² Slučování je tedy možné vnímat také jako odpověď na přirozené rozrůs-

¹ Výsledný počet obcí představoval asi 20 procent původního počtu. Dánská reforma tedy byla podobně rozsáhlá jako druhá vlna slučování ve Švédsku. [BÄCK et al. 2005: 24] V průběhu devadesátých let se počet obcí dále snížil z 275 na 273. [ROSE, STÄHLBERG 2005: 91]

² Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health (2006), strana 5. [http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007]

tání a prorůstání obcí. Vytvořením větších jednotek pak nepochybně vznikly podmínky pro lepší fungování obcí, na které mělo být převáděno stále více úkolů a politické odpovědnosti. Nejprve obce spolu s kraji získaly více úkolů v oblasti sociálních služeb a zdravotní péče. V průběhu sedmdesátých let pak decentralizace pokračovala³. Došlo ke zrušení nebo zjednodušení některých nařízení týkajících se místní správy a do působnosti krajů bylo převedeno střední školství a také 3 000 km silnic. [RHODES 1999: 349, 350] Postupné převádění úkolů na kraje a obce šlo ruku v ruce se změnou financování. Před rokem 1970 stát financoval místní správu především formou vyplácení náhrad za část výdajů. V rámci provedené reformy byl tento systém z velké části nahrazen systémem jednorázových subvencí. Zároveň s tím došlo k rozšíření systému finančního vyrovnávání mezi bohatšími a chudšími obcemi⁴. Na konci sedmdesátých let byl představen koncept tzv. „uživatelské demokracie“⁵. [MONTIN, PERSSON 1996: 81] Na začátku osmdesátých let se do popředí dostala také otázka zavádění sub-obecních rozhodovacích orgánů na teritoriálním základě – tzv. „sousedských rad“⁶. Odezva na tento koncept však byla dlouhodobě slabší než v případě uživatelské demokracie. V polovině osmdesátých let byl spuštěn experiment se „svobodnými komunami“⁷. [BÄCK et al. 2005: 24] Obce, které se tohoto experimentu zúčastnily, získaly možnost požádat o vynětí z působnosti některých zákonů a nařízení. To lze vnímat jako snahu o vytvoření většího prostoru pro svobodnou iniciativu obcí. V průběhu sedmdesátých let však stát zároveň posílil svůj dohled nad finančními záležitostmi obcí. Přesto celkově docházelo k posunu od tradičního centralizovaného způsobu vlády k decentralizovanějším formám vládnutí. Dánsko představilo více pluralitní

³ Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health (2006), strana 6. [http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007]

⁴ Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health (2006), strana 6. [http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007]

⁵ Koncept „uživatelské demokracie“ je více přiblížen v samostatné kapitole „Uživatelská demokracie“.

⁶ Koncept „sousedských rad“ je podrobněji rozveden v samostatné kapitole „Sousedské rady“.

⁷ Experiment se „svobodnými komunami“ je více přiblížen v samostatné kapitole „Svobodné komuny“.

system poskytování veřejných služeb a usilovalo o posílení participace v již decentralizovaném systému. [RHODES 1999: 349, 350] Devadesátá léta se odehrávala především ve znamení dalších snah o posílení participace uživatelů služeb, což se projevilo například zavedením nových školských rad. Znatelně se zvýšila iniciativnost obcí a přibývalo snah o propojování prvků soukromého a státního sektoru. [JOHN 2001: 105]

Na základě zintenzivňující se debaty o struktuře veřejné správy se vláda v říjnu 2002 rozhodla zřídit komisi pro administrativní strukturu. Tato komise se skládala ze zástupců místní správy, ministrů centrální vlády a odborníků. Komise se měla zabývat výhodami a nevýhodami alternativních modelů struktury veřejného sektoru a následně navrhnout změny, které by systému prospěly. Komise postupně došla k závěru, že velikost obcí a krajů je nedostatečná pro řádné plnění úkolů, které jim ze zákona náleží.⁸ Stejně tak celkové rozdělení úkolů mezi státem, kraji a obcemi bylo označeno za nevhodné a hranice odpovědnosti v mnoha oblastech činnosti za nejasné. V lednu 2004 komise zveřejnila zprávu, v které souhrnně pojmenovala hlavní nedostatky stávajícího systému a navrhla rozsáhlou reformu zahrnující změnu hranic obcí, krajů a nové rozdělení úkolů mezi státem, kraji a obcemi. [GOLDSMITH 2005: 233] Na základě podnětů vzešlých ze zprávy se vláda, složená z liberálů a konzervativců, rozhodla připravit návrh reformy veřejné správy, se kterým v květnu 2004 vyslovila souhlas i nevládní Lidová strana. Následně se rozběhla práce na asi padesáti konkrétních návrzích zákonů, které představovaly pomyslnou páteř reformy.⁹ Velká část z nich byla parlamentem postupně schválena. Základními rysy reformy bylo slučování obcí, zrušení krajů, vytvoření nových regionů a nové rozdělení úkolů mezi státem, obcemi a regiony. Každá obec měla mít minimálně 20 tisíc obyvatel, takže všechny obce, které tohoto počtu nedosahovaly, musely podstoupit slučování, nebo vstoupit do závazného partnerství s jinou obcí. V případě partnerství však musely obce dohromady čítat minimálně 30 tisíc obyvatel. Obcím ležícím na některém z ostrovů bylo umožněno vytvořit partnerství

⁸ Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health (2006), strana 6. [http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007]

⁹ Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health (2006), strana 8–9. [http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007]

s obcí z pevniny. Slučování obcí nakonec mělo hladší průběh, než se původně očekávalo, protože pouze ve dvou případech byly nové obce vytvořeny rozhodnutím tzv. shora, v ostatních případech se jednalo o dobrovolná rozhodnutí dotčených obcí.¹⁰ Reforma místní správy znamenala „překreslení“ dosavadní mapy Dánska. Z původních 271 obcí jich po slučování zbylo 98¹¹. Kraje byly zrušeny a nahrazeny 5 regiony.

Zatímco před reformou se průměrný počet obyvatel obce pohyboval pod 20 tisíc¹², tak po reformě¹³ to již bylo přibližně 55 tisíc. V důsledku provedené reformy byly obcím přiděleny nové úkoly v oblasti sociálních služeb, zdravotní péče, zaměstnanosti, speciálního školství, obchodních služeb, hromadné dopravy a cest, životního prostředí, plánování a kultury.¹⁴ Jednu z nejvýraznějších změn představovalo nové vymezení kompetencí v oblasti sociálních služeb. Do ledna 2007 se úkoly v oblasti sociálních služeb dělily mezi obce a kraje. Po reformě se celá oblast sociálních služeb ocitla v kompetenci obcí. Nově vytvořené regiony získaly primární odpovědnost za zdravotní péči a regionální rozvoj.¹⁵

2. Obce v rámci veřejné správy

V současné době je tedy Dánsko rozděleno na 5 regionů a 98 obcí. Mezi hlavní úkoly obcí patří fungování *materšských škol, základní školství pro děti od 7 do 17 let, speciální školy, pečovatelské služby, sportovní zařízení, knihovny,*

¹⁰ Údaje pochází z webových stránek Asociace dánských obcí [http://www.kl.dk/nems.aspx?id=1e76a797-46d3-46c8-80ea-e387e88fe256; ověřeno ke dni 12. 8. 2007]

¹¹ Z celkového počtu 98 obcí jich 65 vzniklo sloučením, 33 obcí zůstalo nezměněno, avšak 7 z těchto obcí mělo méně než 20 tisíc obyvatel, takže musely vstoupit do partnerství s jinou obcí. Pět z těchto sedmi obcí jsou ostrovy. Jedenáct obcí bylo na základě výsledků místních referend rozděleno.

¹² Čtyřicet dva procent obcí mělo mezi 5 až 10 tisíci obyvatel a 28 procent obcí mezi 10 až 20 tisíci obyvatel.

¹³ Čtyřicet procent obcí má mezi 30 až 50 tisíci obyvatel a 29 procent obcí mezi 50 a 100 tisíci obyvatel.

¹⁴ Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health (2006), strana 13, 16, 17, 23. [http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007]

¹⁵ Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health (2006), strana 28. [http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007]

*hudební školy a další kulturní aktivity, péče o stárnoucí, poskytování sociálních dávek, integrace a jazykové vzdělávání imigrantů, projekty na podporu zaměstnanosti¹⁶, ochrana životního prostředí, plánování, pohotovostní služby, místní silniční síť, účast v dopravních společnostech regionů.*¹⁷ Hlavní odpovědnost za oblast zdravotnictví sice náleží regionům, ale obcím přísluší *zajišťování zdravotní prevence, léčba drogové a alkoholové závislosti, zubařská péče a jsou také zodpovědné za zajišťování mimonemocničních zdravotních rehabilitací.* Do působnosti regionů pak spadají *nemocnice, praktičtí lékaři a odborní lékaři*¹⁸ – tedy drtivá většina zdravotnictví, které je tak hlavní oblastí působnosti regionů. Ty jsou odpovědné také za *regionální rozvoj, mapování surovinových zdrojů a plánování, ochranu půdy před znečištěním a zakládání regionálních dopravních společností*¹⁹. Oblasti působnosti nově vzniklých regionů jsou vymezeny pozitivně, takže regiony mohou vykonávat pouze ty úkoly, které jsou jim výslovně v zákonech svěřeny.

Ze zaniklých krajů byla do působnosti státu přenesena oblast středního školství, takže stát nyní kromě základních škol a speciálních škol zodpovídá za všechny oblasti školství. Po zrušení krajů stát převzal také odpovědnost za tu část vlakové dopravy, která se nestala součástí regionálních dopravních společností.

Ve snaze zajistit kvalitní spojení mezi hlavními dopravními „křižovatkami“, jako jsou přístavy, letiště a hraniční přechody, se stát rozhodl spravovat také hlavní silniční síť, která představuje asi 20 procent celkové silniční

¹⁶ Obce v koordinaci a s podporou státu zřizují „místní pracovní centra“ zaměřená na podporu zaměstnanosti. Stát dohlíží, aby kroky jednotlivých lokálních úřadů nebyly v rozporu se základní linií vládní politiky zaměstnanosti.

¹⁷ Údaje pochází z webových stránek Asociace dánských obcí [<http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=3158e93a-9daa-46d2-b22c-cfefc0097322&menuid=296079&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16>; ověřeno ke dni 12. 8. 2007]

¹⁸ Obce a regiony musí zřizovat společné výbory pro koordinaci aktivit v oblasti zdravotní péče.

¹⁹ Dopravní společnost je řízena výkonným výborem, který má devět členů, z nichž dva jsou jmenováni příslušným regionem a zbývajících sedm obcemi. Na chodu dopravní společnosti se povinně podílejí všechny obce. Zřizované dopravní společnosti jsou odpovědné za autobusovou dopravu, stanovování tarifů, systém jízdenek, jízdní řády a za celkovou koordinaci a plánování v této oblasti. Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health (2006), strana 26. [http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007]

sítě. Zbýlých 80 procent silnic spadá do působnosti obcí. Před reformou zodpovídaly za dopravní spojení kraje. Stát se také spolu s obcemi a regiony podílí na aktivitách v oblasti ochrany životního prostředí. Jakkoliv je pravdou, že velkou část kulturních aktivit dotují obce, tak v mnoha případech přichází finanční podpora také od státu.²⁰

3. Instituce obcí

Klíčovým politickým orgánem dánských obcí je obecní zastupitelstvo, jehož členové jsou voleni v přímých volbách, a to na dobu čtyř let. Velikost zastupitelstva se odvíjí od velikosti obce. Nejmenší obce mají minimálně 9 zastupitelů, zatímco největší obce 31 zastupitelů²¹. Zastupitelstvo Kodaně má 55 členů²².

Zastupitelstvo volí starostu²³ obce. Od roku 1919 je starosta vybírán z řad členů obecního zastupitelstva, od sedmdesátých let je volen vždy na celé volební období a předsedá finančnímu výboru. [JOHN 2001: 139] Starosta je zodpovědný za přípravu, svolávání a řízení všech zasedání zastupitelstva a také za přípravu projednávaných návrhů. Starosta je zároveň ředitelem²⁴ místní administrativy a zodpovídá za konkrétní realizaci roz-

²⁰ Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health (2006), strana 24–34. [http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007]

²¹ Zastupitelstva obcí s méně než 20 tisíci obyvateli, což se týká těch 7 obcí, které se nesloučily, ale vytvořily partnerství s jinou obcí, mají mít 9 až 31 členů. Zastupitelstva obcí s více než 20 tisíci obyvateli mají mít 19 až 31 členů. V důsledku reformy došlo k poklesu celkového počtu obecních zastupitelů z 4 597 na 2 520. Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health (2006), strana 42. [http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007]

²² Údaje pochází z webových stránek Asociace dánských obcí [<http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=3158e93a-9daa-46d2-b22c-cfefc0097322&menuid=296079&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16>; ověřeno ke dni 12. 8. 2007]

²³ Zajímavostí pak je, že pouze v 6 procentech případů zastává post starosty žena. [JOHANSSON 2006: 104]

²⁴ V rámci obecní hierarchie starosta formálně stojí nad vedoucím úředníkem, zatímco třeba ve Finsku nebo Norsku je politické a administrativní vedení zřetelně odděleno. V obou těchto zemích je vedoucí úředník jmenován zastupitelstvem příslušné obce. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 86]

hodnutí zastupitelstva²⁵. Existenci titulu „starosta“ se však nesmíme nechat zmást. Dánsko rozhodně nelze řadit k zemím se systémem silného starosty. Postavení dánského starosty se spíše podobá postavení švédského předsedy výkonného výboru. Oba jsou jasní političtí lídři obce, avšak o svoje exekutivní pravomoci se musí dělit. Často jsou tedy označováni jako „kolegiální lídři“. [HEINELT, HLEPAS 2006: 31–33, 36] Podle některých autorů je však i v Dánsku možné nalézt příklady silných starostů, kteří jsou schopni účinně formovat socioekonomický rozvoj jimi řízené obce. [GETIMIS, HLEPAS 2006: 185] Reálná síla starosty tedy nezávisí pouze na rozsahu jeho kompetencí, ale do značné míry také na podobě místního stranického systému a na schopnostech člověka, který funkci starosty zastává.

Obecní zastupitelstvo svírá celkovou odpovědnost za správu záležitostí obce, stanovuje výši místních daní a rozhoduje o návrhu rozpočtu, výročních zprávách, územním plánu, struktuře a organizaci obecních výborů, volí členy výborů a auditory a schvaluje dohody orgánů místní správy o společném postupu v rámci určité sféry působnosti místní správy. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 11] Zastupitelstvo také může rozhodnout o vypsání místního referenda, které má však pouze poradní charakter.

Struktura obecních výborů není pevně dána, takže se může případ od případu lišit. Zastupitelstvo však musí vždy ustavit *finanční výbor a přinejmenším další jeden stálý výbor*. Starosta je z titulu své funkce předsedou finančního výboru. Obce zpravidla dále zřizují *školský a kulturní výbor; sociální výbor a technický výbor*²⁶. [BLOM-HANSEN 2002: 88] Každý výbor má 5 nebo 7 členů, kteří musí být zároveň zastupiteli. Místa ve výborech si strany zpravidla rozdělují proporčně na základě poměru sil v zastupitelstvu.

Finanční výbor připravuje návrh obecního rozpočtu²⁷ a zabývá se eko-

²⁵ Údaje pochází z webových stránek Asociace dánských obcí [http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=3158e93a-9daa-46d2-b22c-cfefc0097322&menuid=296079&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16; ověřeno ke dni 12. 8. 2007]

²⁶ Serritzlew mezi často zřizované výbory řadí také výbor pro péči o děti. [SERRITZLEW 2003: 329]

²⁷ V posledních 10 až 15 letech se na přípravě rozpočtu stále intenzivněji podílejí také zastupitelstva, což se v praxi projevuje zejména pořádáním rozpočtových porad. Na administrativní úrovni se pak postupně mění role ekonomického oddělení, které se dříve staralo pouze o technicko-odbornou přípravu rozpočtu a účetnictví, zatímco nyní se více zabývá i analytickou činností. [BLOM-HANSEN 2002: 89]

nomickými záležitostmi obce a územním plánováním. Ostatní výbory disponují pravomocemi, které na ně deleguje zastupitelstvo obce. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 9–11] Dánské obce mají tradičně méně výborů než obce v ostatních severských zemích. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994b: 213] Struktura a způsob organizace práce administrativy je plně v kompetenci zastupitelstva příslušné obce. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 11] Administrativa je zpravidla rozčleněna na několik oddělení, jako je oddělení sociálních a zdravotních služeb, finanční (ekonomické) oddělení a oddělení pro školství a kulturu²⁸.

Karin Hansenová rozděluje dánské obce na dva druhy – tradiční a modernizované. V tradičních obcích se zvolení politici zabývají i velmi detailními záležitostmi (v podstatě provozního charakteru), na jejichž řešení velice úzce spolupracují s úředníky administrativních oddělení. Rozlišení mezi sférou politickou a administrativní je v tomto případě obtížné. Naproti tomu znakem modernizované obce je, že politici pouze stanovují základní politickou linii, hlavní cíle a zabývají se těmi nejvýznamnějšími záležitostmi. Plnění konkrétních úkolů „každodenního charakteru“ je ponecháno na administrativě. [K. HANSEN 2005: 225–226]

4. Spolupráce obcí

Všech 98 obcí je členem Asociace dánských obcí. Hlavním posláním této organizace je chránit zájmy obcí v politické, finanční a administrativní oblasti a fungovat jako mluvčí obcí ve vztahu k parlamentu, vládě, centrálním administrativním úřadům, EU, zájmovým organizacím a médiím. Asociace obcí každý rok vyjednává s centrální vládou o celkových finančních rámcích pro obce. Dánské obce jsou významným zaměstnavatelem²⁹, takže asociace je zastupuje také v jednáních s odbory zaměstnanců obcí. Nejvyšším orgánem asociace je Valné shromáždění, kde lokální politici hledají shodu na hlavních otázkách a celkovém směřování asociace. Jakýmsi výkonným orgánem je Řídící výbor³⁰, který stojí nad šesti politickými výbo-

²⁸ Údaje pochází z webových stránek Asociace dánských obcí [<http://www.kl.dk/nems.aspx?id=3158e93a-9daa-46d2-b22c-cfefe0097322&menuid=296079&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16>; ověřeno ke dni 12. 8. 2007]

²⁹ V současné době je v dánských obcích zaměstnáno 15 procent všech pracujících.

³⁰ Výbor je tvořen 17 lokálními politiky z různých částí země.

ry³¹. Ty se zabývají sociální péčí a zdravotnictvím, kulturou a školstvím, životním prostředím, pracovním trhem, obchodním rozvojem a mezinárodními záležitostmi.

Na mezinárodním poli je ze strany asociace největší pozornost věnována Evropské unii. Ve Výboru regionů má Dánsko 9 zástupců, přičemž 6 z nich nominuje právě Asociace dánských obcí a zbývající 3 pocházejí z Asociace dánských regionů. Dánští lokální politici reprezentují Asociaci dánských obcí také v Kongresu místních a regionálních samospráv Rady Evropy (CLRAE). Spolupráce Asociace dánských obcí s obdobnými asociacemi z jiných zemí se odehrává zejména skrze Radu evropských obcí a regionů (CEMR) a skrze celosvětovou organizaci Spojená města a místní samosprávy (UCLG).³²

5. Financování

Od ledna 2007 obce získaly některé nové úkoly a povinnosti, což si vyžádalo dílčí změny v jejich financování. Vycházelo se z principu, že přidělené úkoly by měly být následovány potřebnými finančními prostředky na jejich zajišťování. Hlavním zdrojem financování obcí však i nadále zůstaly místní daně. Právě daňová oblast prošla díky uskutečněné reformě významnou proměnou, protože zatímco v dřívějším systému občané odváděli daně státu, obcím i krajům, tak po reformě už „pouze“ státu a obcím. Nově vytvořené regiony pravomoc vybírat daně nezískaly a jejich financování je závislé na prostředcích od státu a obcí.³³ Neexistence regionálních daní byla částečně vykompenzována zavedením osmiprocentní daně na státní zdravotní péči. Z takto vybraných peněz pak stát regionům přispívá na zajišťování zdravotní a lékařské péče. Zánikem původních krajských daní se také vytvořil prostor

³¹ Výbory mají 9 členů.

³² Údaje pochází z webových stránek Asociace dánských obcí [<http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=311e2aaa-3fb1-46e4-9aff-e69e4ef28c0&menuid=298588&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16>; ověřeno ke dni 12. 8. 2007]

³³ Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health (2006), strana 35. [http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007]

pro zvyšování obecních daní³⁴. Nové úkoly totiž pro obce zpravidla znamenají další výdaje. Příjmovou část obecních rozpočtů naplňují prostředky z výběru daní (výnosy z daně z příjmu, majetkové daně a část daní ze zisků obchodních společností), zisky z obcemi provozovaných společností a kapitálové výnosy z prodeje půdy, půjčky (v omezeném rozsahu), finanční náhrady a všeobecné dotace od státu. Zatímco finanční náhrady vždy putují na konkrétní účel (týká se zejména sociálních služeb), tak o způsobu využití všeobecných dotací si rozhodují samy obce. Největší část příjmů obcí pramení z daní, provozních a kapitálových výnosů a z dotací³⁵ od státu.

Ve snaze zmenšit rozdíly mezi bohatšími a chudšími obcemi byl spuštěn nový systém finančního vyrovnávání. Systém má reflektovat skutečnost, že díky rozdílům v sociální a demografické struktuře jsou jednotlivé obce různě úspěšné při výběru místních daní. Kdyby si každá obec měla plně hradit svoje výdaje, vznikaly by výrazné rozdíly v úrovni obcemi poskytovaných služeb i daňovém zatížení občanů. Účelem finančního vyrovnávacího systému je, aby všechny obce, neohledně na příjmy svých obyvatel a různé demografické faktory, byly schopné zajišťovat obdobnou úroveň služeb. Celý systém v zásadě funguje tak, že z prostředků bohatších obcí je dorovnáována finanční situace těch chudších. Cílem systému však není úplné vyrovnání, takže mezi jednotlivými obcemi určité rozdíly existují.

Jak již bylo zmíněno, nově přidělené úkoly pro obce zpravidla znamenají nárůst výdajů, zejména na sociální služby, které jsou nově zcela v jejich kompetenci, a také na zdravotnictví, protože obce přispívají na zajišťování zdravotní péče³⁶ regionům, které vlastními příjmy z daní nedisponují. V oblasti sociálních služeb a speciálního školství mají obce regionům hradit výdaje za provozní služby, které pro ně regiony zajišťují. To se týká napří-

³⁴ Údaje pochází z webových stránek dánského ministerstva daní [<http://www.skm.dk/foreign/english/taxindenmark2007/section1howistaxrevenuegenerated>; ověřeno ke dni 10. 9. 2007]

³⁵ Od sedmdesátých let dochází k postupnému ústupu od účelových dotací (viz. finanční náhrady) a jejich nahrazování všeobecnými dotacemi, které postupně začaly převažovat. [OULASVIRTA 1993: 115]

³⁶ Asi 80 procent nákladů na zdravotní péči však mají pokrývat dotace od státu. Příspěvky ze strany obcí mají představovat přibližně zbylých 20 procent. Výše příspěvků ze strany obcí má záviset na míře, v jaké občané příslušné obce využívají lékařskou a zdravotní péči, čímž jsou obce motivovány, aby věnovaly hodně pozornosti zdravotní prevenci, protože právě úspěšná prevence může vést ke snížení objemu lékařské péče poskytované praktickými lékaři a nemocnicemi.

klad činnosti některých sociálních institucí, které spadají do působnosti obcí, avšak jejich praktický chod zajišťují regiony.³⁷

Koordinace výdajů místní správy je předmětem každoročních vyjednávání mezi centrální vládou a zástupci místní správy. Tomuto systému vyjednávání se říká „rozpočtová spolupráce“. [BLOM-HANSEN 1998: 130] Vyjednávání zpravidla ústí v doporučení obcím ohledně růstu výdajů a daňových sazeb. [OULASVIRTA 1993: 119] V Dánsku i ve Švédsku je snaha o koordinaci ekonomických linií a makroekonomickou kontrolu založena na kooperativní strategii. [BLOM-HANSEN 1998: 135] První významné známky zájmu centrální vlády o určitou makroekonomickou kontrolu místní správy se objevily v roce 1971, kdy byly parlamentem schváleny daňové stropy, které měly zabránit dalšímu růstu výdajů místní správy a dalšímu zvyšování místních daní. [BLOM-HANSEN 1998: 141] V letech 1965 až 1971 totiž došlo k rapidnímu růstu daní, díky kterému se z Dánska stala země s nejvyšším daňovým zatížením v Evropě³⁸. Zavedení daňových stropů mělo situaci rychle stabilizovat. K podobně razantnímu prostředku makroekonomické kontroly se již centrální vláda nikdy více neuchýlila.

Od roku 1972 se však mezi vládou a zástupci místní správy každoročně uskutečňují zmiňovaná koordinační (neformální) jednání o ekonomických otázkách. Nejprve byly předmětem jednání pouze investiční aktivity, od roku 1975 však přibyla daňová oblast a od roku 1979 jsou předmětem jednání veškeré aktivity místní správy v příjmové i výdajové oblasti. [BLOM-HANSEN 1998: 148] Asociace reprezentující zájmy místní správy se zavedením těchto vyjednávání zpočátku nesouhlasily, protože to vnímaly jako omezení nezávislosti místní správy, avšak nakonec akceptovaly kooperativní charakter vládou uplatňované makroekonomické kontroly jako menší ze dvou zel³⁹. [BLOM-HANSEN 1998: 151] Centrální vláda na oplátku zredukovala některé normy a standardy týkající se obcemi poskytovaných služeb. To se týkalo zejména těch norem, díky kterým bylo pro obce čím dál obtížnější držet svoje výdaje na uzdě. [OULASVIRTA 1993: 119]

³⁷ Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health (2006), strana 35–39. [http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007]

³⁸ Zatímco před rokem 1965 Dánsko patřilo k zemím s nízkými daněmi.

³⁹ Asociace se obávaly, že pokud by jakoukoliv formu makroekonomické kontroly příliš vehementně odmítaly, tak by centrální vláda mohla začít prosazovat direktivnější způsob řešení.

6. Volební systém

Aktivní i pasivní volební právo mají v komunálních volbách nejen všichni Dánové starší 18 let, ale také občané ze zemí EU, Norska a Islandu⁴⁰. Volby se konají vždy jednou za čtyři roky, přičemž termín konání komunálních voleb není nijak závislý na termínu konání parlamentních voleb, čímž se Dánsko zřetelně odlišuje od Švédska i Norska⁴¹. [THOMSEN 1998: 327]

Od roku 1909 se ve volbách do obecních zastupitelstev pro přerozdělování mandátů využívá d'Hondtova metoda volebního dělitele. [ELKLIT 2007: 2] Kandidovat do zastupitelstva je možné pouze na kandidátní listině. Volič může hlasovat jen pro jednu z kandidátních listin, přičemž jednomu z kandidátů může udělit preferenční hlas. Není tedy možné panašovat.

Na základě výsledků⁴² voleb jsou mandáty nejprve rozděleny mezi jednotlivé kandidátky. Přidělování mandátů konkrétním kandidátům je ovlivňováno dvěma faktory – pořadím kandidátů na kandidátní listině a počtem získaných preferenčních hlasů. O tom, který z těchto faktorů bude hrát klíčovou, převažující roli, rozhodují sami předkladatelé kandidátní listiny, která může být dvojího druhu. V prvním případě hraje klíčovou roli pořadí kandidátů na listině, ve druhém případě je rozhodující počet získaných preferenčních hlasů.

Do roku 1985 existoval pouze jeden druh kandidátních listin, přičemž způsob přidělování mandátů výrazně zvýhodňoval kandidáty nacházející se na čele listiny. Například pokud kandidátní listina na základě výsledků voleb získala nárok na 4 mandáty, tak bylo velice obtížné, ačkoliv ne úplně nemožné, aby na tyto mandáty dosáhli i kandidáti z nižších míst listiny (od pátého dolů). Od roku 1985 však strany i nestranické kandidátky mohou před volbami deklarovat, že jejich kandidáti se o zvolení ucházejí tzv. paralelně, což znamená, že přidělování mandátů bude v rámci příslušné

⁴⁰ Údaje pochází z webových stránek Asociace dánských obcí [http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=311e2aaa-3fb1-46e4-9aff-e69e4eff28c0&menuid=298588&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16; ověřeno ke dni 12. 8. 2007]

⁴¹ Ve Švédsku se komunální volby konají vždy souběžně s parlamentními a krajskými volbami. V Norsku se komunální volby konají vždy přesně v polovině řádného volebního období parlamentu. [THOMSEN 1998: 327]

⁴² Ve volbách do obecních zastupitelstev není uplatňována žádná omezující volební klauzule.

listiny probíhat výlučně na základě počtu získaných preferenčních hlasů. [ELKLIT 1991: 221]

Od sedmdesátých let se volební účast v komunálních volbách pohybuje kolem 70 procent, avšak ve volbách konaných v roce 2001 byla zaznamenána nezvykle vysoká účast 85 procent voličů, což lze přičíst zejména tomu, že se souběžně konaly také volby parlamentní⁴³. [CHRISTIANSEN, TOGBY 2006: 6, 23] Zatím poslední obecní volby, které se konaly v listopadu 2005, byly poměrně specifické, protože 1. ledna 2007 vstupovala v platnost rozsáhlá reforma místní správy, která znamenala změnu hranic mnoha obcí. Situace vypadala následovně. V případě 32 obcí, které nepodstoupily slučování a jejichž hranice se tedy nijak změnit neměly, probíhaly volby podle obvyklého scénáře – voliči zvolili nová zastupitelstva a ta se ujala funkce. Složitější situace však nastala v případě obcí, jejichž hranice se v důsledku sloučení s jinou obcí/obcemi měly od 1. ledna 2007 změnit. V těchto případech bylo rozhodnuto o jednoročním prodloužení volebních období úřadujících zastupitelstev, zatímco voliči v dotčených obcích volili tzv. „sloučená zastupitelstva“, z nichž se 1. ledna 2007 stala řádná zastupitelstva⁴⁴ nových obcí. [ELKLIT, KJÆR 2006: 3]

Výsledky lokálních voleb jsou zpravidla významně ovlivňovány situací na celostátní politické scéně. [ELKLIT 1991: 226-227] V porovnání s Norskem a Švédskem je však tento vliv přeci jenom menší. [THOMSEN 1998: 344]

7. Stranický systém

Dánský stranický systém je v rámci severského srovnání asi nejpolarizovanější. Ideologická vzdálenost mezi pravíci a levíci je zde na pravolevé škále nejdelší. [GILLJAM, OSCARSSON 1996: 37] Relativní síla jednotlivých politických stran se obec od obce liší. Po desetiletí však lokální politické scéně dominují zejména dvě strany – Sociální demokratická strana a Liberální strana. Například ve volebním období 1998–2001 bylo 42 procent všech starostů z Liberální strany a 38 procent ze Sociální demokracie. Liberální strana tedy Sociálně demokratickou mírně převyšovala v počtu starostů, avšak Sociální demokracie se pro změnu mohla pyšnit celkově vyšším počtem

⁴³ Parlamentní volby se zpravidla pyšní vyšší volební účastí než volby komunální.

⁴⁴ Z předsedů těchto zastupitelstev se stali starostové.

obecních zastupitelů⁴⁵. [BLOM-HANSEN 2002: 94] Právě tyto dvě tradiční třídní strany byly v průběhu šedesátých a sedmdesátých let nejvíce zasaženy všeobecným poklesem zájmu o členství v politických stranách. [TOGEBY 1992: 3] Zatímco v roce 1950 bylo ve čtyřech největších stranách organizováno zhruba 25 procent všech voličů, tak v současnosti má „stranickou legitimaci“ pouze asi 5 procent dánských voličů. [CHRISTIANSEN, TOGEBY 2006: 6; FALLEND, IGNITS, SWIANIEWICZ 2006: 248]

V Dánsku lze pokles zájmu o členství v politických stranách přičítat třem hlavním faktorům, jimiž jsou pokles počtu lidí zaměstnaných v zemědělství, slábnoucí úroveň organizace mezi pracujícími a politická mobilizace⁴⁶ nové střední třídy a žen⁴⁷. [TOGEBY 1992: 1] Na poklesu zájmu o členství v politických stranách se pak podepsaly i další faktory jako změna struktury médií, reforma místní správy uskutečněná v roce 1970, vysoké členské příspěvky a malý počet volených úřadů. [TOGEBY 1992: 14] V důsledku poklesu zájmu o členství ubyli stranám nejen skalní členové a agitátoři, ale také stabilní voliči. [TOGEBY 1992: 16–17] Pokles zájmu o členství v politických stranách souvisel s celkovým poklesem obliby starých třídních stran. Tento pokles byl nejvíce patrný v parlamentních volbách v roce 1973, kdy Sociálně demokratická strana, Liberální strana a Konzervativní strana dohromady obdržely 47 procent hlasů, zatímco v předešlých volbách to bylo 70 procent hlasů. [BORRE 1995: 194–195] Od turbulentních voleb v roce 1973 však volatilita klesala na úroveň před začátkem sedmdesátých let a podpora tradičních stran se postupně začala vracet na dřívější úroveň. [SUNDBERG 1999: 224, 229] V průběhu devadesátých let se stabilizoval i počet členů politických stran. [CHRISTIANSEN, TOGEBY 2006: 22]

Komunální volby konané v roce 2005 ukázaly, že uskutečněná reforma místní správy ve svých důsledcích umožnila, aby se podoba komunálních

⁴⁵ Ve zmiňovaném volebním období pocházelo 35 procent obecních zastupitelů ze Sociálně demokratické strany a 33 procent z Liberální strany.

⁴⁶ Tato vlna politické mobilizace však nebyla doprovázena zvýšeným zájmem o politické strany. [TOGEBY 1992: 14]

⁴⁷ Zapojení žen do politiky se neustále zvyšuje, takže dřívější výrazný rozdíl v úrovni politické participace se mezi ženami a muži zásadně zmenšil, v některých ohledech dokonce v podstatě zmizel. [TOGEBY 1992: 12–13] Přesto však třeba post starosty zastává v drtivé většině případů muž. [JOHANSSON 2006: 104]

stranických systémů ještě více přiblížila celostátnímu stranickému systému. V těch obcích, kde se před jejich sloučením místní stranický systém výrazně lišil od toho celostátního, se oba systémy zpravidla začaly více podobat. Rozdíl mezi výsledky komunálních a parlamentních voleb se v těchto případech zmenšil. Podle výzkumu Elklita a Kjæra se však tento rozdíl naopak zvýšil v případě obcí, které slučování nepodstoupily. Přesto však celkově došlo ke zmenšení rozdílu mezi výsledky jednotlivých voleb. [ELKLIT, KJÆR 2006: 12]

Kromě celostátních stran se v místních volbách prosazují také nejrůznější nestraničné kandidátní listiny. V komunálních volbách v roce 2001 představovaly 21 procent všech kandidátních listin. Těchto 21 procent nestraničných kandidátek získalo 7,5 procenta všech hlasů. Ve volbách v roce 2005 pak nestraničné kandidátky představovaly 31 procent všech kandidátních listin a získaly 6,6 procenta všech hlasů – komunálních voleb se tedy účastnilo více nestraničných kandidátních listin, které však získaly celkově menší procento hlasů. [ELKLIT, KJÆR 2006: 8] Větší podporu zpravidla získávají v „menších“ obcích. S rostoucí velikostí obce se zpravidla zvyšuje podpora celostátních stran. [ELKLIT, KJÆR 2006: 6] Výsledky komunálních voleb konaných v roce 2005 napovídají, že největší přízeň si v obcích i nadále udržuje Sociálně demokratická strana a Liberální strana⁴⁸.

8. Sousedské rady⁴⁹

Když měl být v roce 1978 revidován zákon o místní správě pro Kodaň, tak padl návrh, aby městské zastupitelstvo získalo pravomoc zřizovat sub-obecní politické orgány, pro které se ve Švédsku vžil název „sousedské rady“⁵⁰. Dánský parlament to však nakonec neschválil. Odpůrci návrh odmítali

⁴⁸ Z hlediska celkového počtu získaných zastupitelských mandátů byla nejméně úspěšnější Sociálně demokratická strana s 900 mandáty, dále následovala Liberální strana s 804 mandáty, Konzervativní strana s 257 mandáty, Socialistická strana se 162 mandáty, nestraničné kandidátky se 160 mandáty, Lidová strana se 125 mandáty, Sociálně-liberální strana s 86 mandáty, Rudozelená aliance s 24 mandáty a Šlesvická strana se 4 mandáty. Údaje pochází z webových stránek dánského statistického úřadu [<http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024>; 20. 9. 2007]

⁴⁹ Kořeny konceptu „sousedských rad“ sahají k modelu, který byl kdysi zaveden v Bologni. [BALDERSHEIM, WOLLMANN 2006 : 112]

⁵⁰ V případě sousedských rad se jedná o decentralizaci na teritoriálním základě.

s tím, že již existuje možnost zřizovat lokální poradní výbory, takže zavádět „sousedské rady“ není nutné. Navíc převážil názor, že demokracii v obcích nejvíce prospěje rozvíjení konceptu „uživatelské demokracie“. [BÁČEK et al. 2005: 23]

V roce 1982 byly sousedské rady zřízeny v sedmitisícové obci Ejby, která se tehdy potýkala s ekonomickými problémy. Městská správa občany obce vyzvala, aby se nezdráhali prezentovat návrhy, jak ekonomickou krizi řešit a jak pomoci rozvoji obce. Následná diskuse se soustředila zejména na téma decentralizace. O několik měsíců později byly sousedské rady ustaveny v prvních třech čtvrtích. Postupně však následovaly další, takže sousedské rady nakonec pokrývaly území celé obce. Právo jmenovat členy sousedských rad sice formálně náleželo centrální městské správě, avšak v praxi městské zastupitelstvo jmenovalo ty kandidáty, kteří úspěšně prošli volbami v dané čtvrti. Sousedské rady tedy vycházely z přímých voleb. Rady však získaly velmi slabé kompetence a plnily pouze roli poradních orgánů městského zastupitelstva.

I přes poměrně slabé institucionální postavení se sousedským radám v některých případech podařilo podnítit větší zájem občanů o lokální témata a problémy. Zájem o členství v sousedských radách však začal znatelně upadat ve chvíli, kdy se na „scéně“ objevily uživatelské výbory (viz níže), které disponovaly větším vlivem. Některým sousedským radám paradoxně podlomil kolena jejich vlastní úspěch – podařilo se jim přispět k vyřešení nějakého klíčového problému v dané čtvrti a nyní už neměly natolik zajímavé myšlenky a cíle, aby jimi mohly dostatečně odůvodnit svoji existenci. Rozhodující slovo ve všech významných lokálních otázkách si navíc stále drželo obecní zastupitelstvo. [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 130–132]

V polovině osmdesátých let se myšlenka zavádět „sousedské rady“ znovu objevila v rámci experimentu se svobodnými komunami. Sousedské rady však nakonec zavedla pouze jedna jediná komuna – Herlev. [BÁČEK et al. 2005: 23–24] Narozdí od Ejby zde byli členové sousedských rad voleni striktně nepřímou – obecním zastupitelstvem. Příliš tedy nepřekvapí, že se sousedské rady skládaly převážně z členů politických stran zastoupených v obecním zastupitelstvu. Možná i proto se herlevské obecní zastupitelstvo nezdráhalo sousedským radám poskytnout širší kompetence, než kterých se dostalo přímo voleným sousedským radám v Ejby. [HANSEN, NYSETH,

AARSÆTHER 1996: 128–129, 136] Herlevský experiment se sousedskými radami začal v roce 1986 a ukončen byl o 11 let později. [BÄCK et al. 2005: 23, 24]

Na jaře 1996 byly čtyři „sousedské rady“ zkušebně ustaveny v Kodani. Přímé volby se konaly do třech z nich. Členové čtvrté byli jmenováni městským zastupitelstvem, což však následně vyvolalo vlnu kritiky, takže v roce 1997 byly přímé volby uskutečněny i do této rady. V roce 2000 se městské zastupitelstvo rozhodlo vypsát o otázce budoucnosti sousedských rad místní referendum, které se konalo souběžně s celonárodním referendem o vstupu Dánska do Evropské měnové unie. Jasná většina obyvatel Kodaně se vyslovila proti pokračování decentralizace ve smyslu sousedských rad. Pouze v jednom z městských obvodů, který patřil mezi ty čtyři, kde již sousedské rady zkušebně fungovaly, se voliči vyjádřili pro pokračování. Na základě celkových výsledků referenda se městské zastupitelstvo rozhodlo experiment ukončit a čtyři existující sousedské rady zrušit. Jednu z hlavních příčin nevelkého zájmu o decentralizaci na teritoriálním základě lze v případě Dánska hledat ve větší oblibě konceptu uživatelské demokracie. [BÄCK et al. 2005: 23–24]

9. Uživatelská demokracie

Koncept uživatelské demokracie byl v Dánsku představen již na konci sedmdesátých let. [MONTIN, PERSSON 1996: 78] Narozdíl od Švédska, které se touto politikou inspirovalo, zde však nedošlo k tak výraznému poklesu zájmu o tento koncept. V Dánsku zpravidla nebyla participace uživatelů služeb považována za ohrožení role zastupitelské demokracie. Mnozí se domnívají, že důvody tohoto rozdílu je možné spatřovat ve větší flexibilitě dánské občanské společnosti. Na druhé straně je však nutné zmínit, že se v Dánsku nikdy významnou alternativou nestal koncept „svobodné volby“⁵¹, který uživatele definuje jako individuální spotřebitele veřejných služeb. Narozdíl od mnoha švédských obcí se zde tedy neprojevil takový důraz na možnost svobodné volby například mezi různými mateřskými a základ-

⁵¹ Od systému „svobodné volby“ se očekávalo, že vytvoří prostor pro hlubší působení tržních mechanismů, avšak v oblasti nemocniční péče i po několika letech stále přetrvávaly překážky, které působení tržních mechanismů bránily. Podobná situace panovala i po spuštění tohoto systému v oblasti sociálních služeb. [H. F. HANSEN 2005: 339]

ními školami. [MONTIN, PERSSON 1996: 81] Koncept „uživatelské demokracie“ se v praxi projevuje zřizováním tzv. „uživatelských výborů“, jejichž cílem je integrovat uživatele konkrétní veřejné služby⁵². [RHODES 1999: 349] V dánských obcích se tzv. uživatelské výbory začaly ve větší míře objevovat na počátku osmdesátých let v době vlády (1982–1993) premiéra Poula Schlütera z Konzervativní strany. Koncept uživatelské demokracie se pak nadále rozvíjel za vlády (1993–2001) sociálnědemokratického premiéra Poula Nyrupa Rasmussena i za vlády (od 2001) premiéra Anderse Fogha Rasmussena z Liberální strany. Uživatelské výbory byly nejprve představeny v oblasti školství a teprve později v oblasti sociálních služeb. [H. F. HANSEN 2005: 327–328] V rámci školství existuje skutečně dlouholetá tradice uplatňování vlivu uživatelů. V roce 1990 byl v rámci modernizačního programu představen nový koncept školských rad, které měly představovat rodičovsko-učitelská fóra podílející se na řízení školy⁵³. [WADSKJÆR 1996: 162] Školským radám byl od počátku přisuzován dvojitý účel. Na jedné straně měly uživatelům, v tomto případě rodičům, poskytnout větší vliv na rozhodnutí týkající se školou poskytovaných služeb. Na straně druhé měly podnítit další zájem občanů o zapojení do lokálních záležitostí. [ROSE, STÅHLBERG 2005a: 96] Co se týče samotné podoby školských rad – tak oproti minulosti došlo ke změně podmínek jejich složení. Od nynějška museli rodiče představovat jasnou většinu. Obecně se počítalo, že se každá rada bude skládat z pěti až sedmi rodičů a z dvou pracovníků školy, přičemž ředitel školy měl zastávat funkci výkonného tajemníka rady. Rovnoprávními členy rady mohli být zvoleni také dva studenti.

Po čtyřech letech fungování tohoto konceptu se projevil pokles zájmu o účast ve školských radách. Hlavní důvody tohoto poklesu lze spatřovat ve slábnoucí ochotě rodičů stát se členy těchto rad, což je možné vnímat jako reakci na tlak vyvíjený ze strany učitelů, kterým chyběla ochota dělit se s rodiči o svoje pravomoci a vliv. [WADSKJÆR 1996: 162] Není bez zajímavosti, že dánská asociace učitelů celý koncept školských rad vytrvale kritizovala. [ALBÆK 1994: 64] V mnoha radách se rodiče obávali proti

⁵² V některých případech jsou do výborů integrováni i zaměstnanci dané veřejné služby.

⁵³ Školské rady v dánských školách nejsou definovány teritoriálně, nýbrž na základě hlediska funkčního. [DENTERS, ROSE 2005: 256]

učitelům ostře vystoupit, i když existovaly také případy, kdy se rodiče nebáli využít svých zákonných pravomocí a schválili i rozhodnutí, která byla v rozporu s vůlí učitelů, což podle Wadskjæra většinou vyústilo v jakousi „občanskou válku“ mezi rodiči a učiteli. Ve funkci výkonného tajemníka působící ředitelé škol pak často fungovali jako jakési „nárazníky“, které se v případě negativního stanoviska učitelů nezdřáhaly ignorovat vůli v radě zastoupených rodičů. [WADSKJÆR 1996: 162] V rámci dánských škol se tedy vliv uživatelů uplatňuje poměrně obtížně, což kontrastuje například se situací v oblasti péče o stárnoucí, kde díky provedeným reformám došlo k pozitivním změnám. [WADSKJÆR 1996: 164–165]

Celkově lze říci, že se v důsledku zavedení uživatelských výborů zvýšil počet lidí aktivně zapojených do řešení lokálních záležitostí. Uživatelské výbory poskytly občanům větší prostor pro vyjádření názorů, avšak míra zájmu občanů o využití tohoto prostoru nenaplnovala původní očekávání, což dokládá zkušenost z oblasti školství, kde zájem rodičů o volby do školských rad klesá. [H. F. HANSEN 2005: 339–340]

10. Svobodné komuny

Dánsko se inspirovalo spuštěním programu svobodných komun ve Švédsku a 30. ledna 1985 dánský parlament schválil obdobný program, do něhož bylo zahrnuto 22 obcí a 5 krajů⁵⁴. Status svobodné komuny znamenal, že obec mohla zažádat o vynětí z působnosti některých zákonů a nařízení, čímž získala větší volnost v rozhodování o svých záležitostech⁵⁵. To se týkalo i organizační struktury, kterou si dotčené obce mohly flexibilněji upravovat. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994a: 5] V roce 1989 se počet obcí zařazených do programu zvýšil na třicet a počet krajů na šest. Jedním z důvodů pro navýšení počtu účastníků byla i snaha o docílení stavu, kdy budou v některém z krajů součástí experimentu všechny obce i sám kraj. [ALBÆK 1994: 42] Na základě zákona o svobodných komunách se

⁵⁴ Žádost o zařazení do programu podalo celkem 49 obcí a 6 krajů. [ALBÆK 1994: 42]

⁵⁵ Žádosti o výjimky se však nesměly týkat pravidel pro volby, práv obecních zastupitelů a některých dalších norem. Vláda také od experimentů očekávala, že ve svých důsledcích nepovedou ke zvýšení nákladů na místní správu. [ALBÆK 1994: 52]

v některých případech mohly experimentů účastnit i obce, které neměly status svobodné komuny. To se týkalo například situace, kdy se nezúčastněná obec chtěla zapojit do experimentálního projektu svého kraje, který součástí programu svobodných komun byl.

Pravidla pro vynětí z působnosti zákona byly stanoveny tak, že jednotlivé žádosti obcí musely být předloženy parlamentu, který v konečné fázi rozhodl. Postup byl takový, že žádost o vynětí z působnosti určitého zákona nejprve schválilo zastupitelstvo příslušné obce (kraje). Následně musel souhlas vyjádřit i ministr, do jehož oblasti spadala norma, z jejíž působnosti se daná svobodná komuna chtěla vymanit. [ALBÆK 1994: 43] Nutno podotknout, že dánští ministři měli na proces přidělování výjimek zcela zásadní vliv. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994b: 211] V poslední fázi pak žádost putovala do parlamentu, který s konečnou platností rozhodl. [ALBÆK 1994: 43]

Jestliže v případě Švédska bylo na vládní úrovni hlavním obhájcem konceptu svobodných komun ministerstvo pro občanské záležitosti, tak v případě Dánska se jednalo o ministerstvo vnitřních věcí. [ALBÆK 1994: 48] Zajímavostí je, že počáteční schvalování a spouštění programu svobodných komun se v dotčených severských zemích obešlo bez výraznější kritiky a odporu. Příčinu lze vidět v povaze programu, který byl koncipován jako experiment, což usnadňovalo jeho všeobecné přijetí, protože navrhované změny nevyvolávaly dojem nezvratnosti. Kritika se tedy začala výrazněji ozývat až v samotném průběhu experimentu. [ALBÆK 1994: 49] Od programu svobodných komun se v Dánsku očekávalo, že povede ke zvýšení úrovně místní samosprávy, k lepší adaptaci místní samosprávy na místní podmínky, ke zkvalitnění veřejných služeb a k efektivnějšímu využívání zdrojů ze strany lokálních orgánů. Decentralizací rozhodovacího procesu a uvolněním otěží centrální byrokracie mělo dojít k celkovému posílení postavení orgánů místní správy. [ALBÆK 1994: 50]

Po odstartování programu svobodných komun se začínaly ozývat negativní ohlasy z řad některých zájmových organizací, které se cítily být poněkud odstrčeny do pozadí, protože procedura žádání o vynětí z působnosti zákona předpokládala přímou komunikaci mezi zastupitelstvem žádající obce (kraje) a ministerstvem, do jehož kompetence žádost dle své povahy spadala. V rámci této procedury se na pomyslné „druhé koleji“ neocitly pouze zájmové organizace, ale svým způsobem také parlament. Zákon

o svobodných komunách měl totiž charakter zmocňovacího zákona, což znamenalo, že jednotlivým vládním ministerstvům byl poskytnut široký prostor, v rámci něhož mohly se zastupitelstvy svobodných komun jednat bez zapojení parlamentu. [ALBÆK 1994: 53] Nutno zmínit, že ministerstva často nesdílela horlivý zápal samotných svobodných komun, protože předkládané žádosti a projekty měly ve svých důsledcích nezřídka znamenat zkrácení některých pravomocí právě dotčeného ministerstva – i přesto však byla nakonec většina žádostí vyřízena kladně⁵⁶. [ALBÆK 1994: 52, 57] Nejvíce projektů a žádostí o vynětí z působnosti zákona se týkalo oblasti školství. [ALBÆK 1994: 54]

V roce 1991 vláda uvedla, že již minimálně ve 24 případech byla změna legislativy inspirována právě výstupy z experimentu svobodných komun. [ALBÆK 1994: 64] Instrument žádosti o vynětí z působnosti některých norem byl po zkušenosti se svobodnými komunami přenesen i do dalších oblastí veřejné správy, když bylo několika institucím umožněno, aby tento instrument využívaly. Například Přírodovědecká fakulta Univerzity v Aarhusu získala status tzv. „svobodné fakulty“, což bylo také inspirováno programem svobodných komun. [ALBÆK 1994: 65]

Experiment se svobodnými komunami lze vnímat jako pokračování snah o snížení míry regulace z centra a jako politický projekt konzervativci vedené vlády, jenž se dostala k moci v roce 1982. [ALBÆK 1994: 44] Souhrnně je možné konstatovat, že aktivita dánských obcí v rámci experimentu se svobodnými komunami byla menší než v případě obcí v ostatních severských zemích. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994b: 213] Experiment v Dánsku vzbudil méně diskusí a rozruchu než třeba v sousedním Švédsku. Částečně to mohlo být způsobeno tím, že se jednalo již o několikátý „speciální“ program zaměřený na místní správu. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994b: 214]

⁵⁶ Svobodné komuny nejpozitivněji hodnotily přístup ministerstva školství, ministerstva kultury a ministerstva sociálních věcí, zatímco spíše negativně byla hodnocena ministerstva financí, práce a průmyslu. [ALBÆK 1994: 58–59]

Prameny a literatura

ALBÆK, ERIK (1994): *The Danish case: rational or political change?* In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

BÄCK, HENRY; GJELSTRUP, GUNNAR; HELGESEN, MARIT; JOHANSSON, FOLKE; KLAUSEN, JAN ERLING (2005): *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BALDERSHEIM, HARALD; STÅHLBERG, KRISTER (1994a): *From top-down to bottom-up: free communes and the politics of administrative modernization*. In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

BALDERSHEIM, HARALD; STÅHLBERG, KRISTER (1994b): *Vitalization from below: towards the self-regulating municipality. Comparative notes on the Nordic free commune experiments*. In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

BALDERSHEIM, HARALD (2003): *Local government reforms in the Nordic countries. Bringing politics back in?* In: Vetter, Angelika; Kersting, Norbert (eds.), *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.

BALDERSHEIM, HARALD; WOLLMAN, HELLMUT (2006): *Assessment of the Field of Comparative Local Government and a Future Research Agenda*. In: Baldersheim, Harald; Wollmann, Hellmut (eds.): *The Comparative Study of Local Government: Overview and synthesis*. Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.

BLOM-HANSEN, JENS (1998): *Macroeconomic Control of Local Governments in Scandinavia: The Formative Years*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 21, č. 2, s. 129–154.

BLOM-HANSEN, JENS (2002): *Budget Procedures and the Size of the Budget: Evidence from Danish Local Government*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 25, č.1, s. 85–106.

BORRE, OLE (1995): *Old and New Politics in Denmark*. Scandinavian Political Studies, roč. 18, č. 3, s. 187–203.

COUNCIL OF EUROPE (1997): Structure and operation of local and regional democracy. Denmark. Strasbourg: Cedex.

DENTERS, BAS; ROSE, LAWRENCE E. (2005): *Towards Local Governance?* In: Denters, Bas; Rose, Lawrence E. (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.

ELKLIT, JØRGEN (1991): *Sub-National Election Campaigns: The Danish Local Elections of November 1989*. Scandinavian Political Studies, roč. 14, č. 3, s. 219–239.

ELKLIT, JØRGEN; KJÆR, ULRİK (2006): *Split-ticket Voting in Times of Sub-national Government Reorganization: Evidence from Denmark*. Paper prepared for the symposium „Democracy, Divided Government and Split-Ticket Voting“, Harvard University, May 26–27.

ELKLIT, JØRGEN (2007): *Are There Really No Arguments for Changing from d'Hondt to Hare (LR)?* Paper prepared for presentation at 4th ECPR General Conference, Pisa, Italy, September 6–8.

FALLEND, FRANZ; IGNITS, GYORGYI; SWIANIEWIC, PAWEL (2006): *Divided Loyalties? Mayors between Party Representation and Local Community Interests*. In: Bäck, Henry; Heinelt, Hubert; Magnier, Annick (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

GETIMIS, PANAGIOTIS; HLEPAS, NIKOLAOS-K. (2006): *Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities*. In: Bäck, Henry; Heinelt, Hubert; Magnier, Annick (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

GILLJAM, MIKAEL; OSCARSSON, HENRIK (1996): *Mapping the Nordic Party Space*. Scandinavian Political Studies, roč. 19, č. 1, s. 25–40.

GOLDSMITH, MIKE (2005): *„A New Intergovernmentalism?“* In: Denters, Bas; Rose, Lawrence E. (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.

HANSEN, ALLAN DREYER; NYSETH, TORILL; AARSÆTHER, NILS (1996): *Community Councils – Improved Local Democracy?* In: Bogason, Peter (eds.), *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publisher.

HANSEN, HANNE FOSS (2005): *Evaluation in and of Public-sector Reform: The Case of Denmark in a Nordic Perspective*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 28, č. 4, s. 323–347.

HANSEN, KARIN (2005): *Representative Government and Network Governance – In Need of, Co-governance: Lessons from Local Decision Making on Public Schools in Denmark*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 28, č. 3, s. 219–237.

HANSSON, HELGE (1991): *Local Government in the Nordic Countries: facts and figures*. Oslo: Kommuneforlaget.

HEINELT, HUBERT; HLEPAS, NIKOLAOS-K. (2006): *Typologies of Local Government Systems*. In: Bäck, Henry; Heinelt, Hubert; Magnier, Annick (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

CHRISTIANSEN, PETER MUNK; TOGEBY, LISE (2006): *Power and Democracy in Denmark: Still a Viable Democracy*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 29, č.1, s. 1–24.

JOHANSSON, VICKI (2006): *Gendered Roads to Mayorship in Different Welfare States*. In: Bäck, Henry; Heinelt, Hubert; Magnier, Annick (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

JOHN, PETER (2001): *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE Publications Ltd.

LARSEN, CHRISTIAN ALBREKT (2003): *Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 25, č. 4, s. 317–332.

MONTIN, STIG; PERSSON, GUNNAR (1996): *Local Institutional Change in Sweden – A Case Study*. In: Bogason, Peter (eds.), *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

- RHODES, R. A. W. (1999): *Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark*. Scandinavian Political Studies, roč. 22, č. 4, s. 341–370.
- ROSE, LAWRENCE E.; STÅHLBERG, KRISTER (2005): *The Nordic countries: Still the „Promised Land“?* In: Denters, Bas; Rose, Lawrence E. (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.
- SERRITZLEW, SØREN (2003): *Shaping Local Councillor Preference: Party Politics, Committee Structure and Social Background*. Scandinavian Political Studies, roč. 26, č.4, s. 327–348.
- SUNDBERG, JAN (1999): *The Enduring Scandinavian Party System*. Scandinavian Political Studies, roč. 22, č. 3, s. 221–241.
- THOMSEN, SØREN RISBJERG (1998): *Impact of National Politics on Local elections in Scandinavia*. Scandinavian Political Studies, roč. 21, č.4, s. 325–345.
- TOGEBY, LISE (1992): *The Nature of Declining Party Membership in Denmark: Cause and Consequences*. Scandinavian Political Studies, roč. 15, č. 1, s. 1–19.
- WADSKJÆR, HANS (1996): *Learning User Influence, The Constitution of User-Subjects in a Differentiated Welfare State*. In: Bogason, Peter (eds.), *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

Internet

Local Government Reform – In Brief. Published by the Ministry of the Interior and Health. (2006),

http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf; ověřeno ke dni 15. 7. 2007

Webové stránky Asociace dánských obcí:

<http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=1e76a797-46d3-46c8-80ea-e387e88fe256>;
ověřeno ke dni 12. 8. 2007

<http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=3158e93a-9daa-46d2-b22c-cfefc0097322&menuid=296079&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16>; ověřeno ke dni 12. 8. 2007

Webové stránky dánského ministerstva daní:

<http://www.skm.dk/foreign/english/taxindenmark2007/>

section1howistaxrevenuegenerated; ověřeno ke dni 10. 9. 2007

Webové stránky dánského statistického úřadu:

<http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024>; ověřeno ke dni 20. 9. 2007

NORSKO

Martin Polinec

„Místo, kde boty tlačí, pozná nejlépe ten, kdo v těch botách chodí,“ toto přísloví v Norsku často zaznívá na podporu a obhajobu místní samosprávy. [BUKVE, HAGEN 1994: 116] Norsko se vyznačuje prosperující národní ekonomikou, minimálními škrtky ve veřejném sektoru a v porovnání s ostatními severskými zeměmi se zde odehrálo relativně málo reforem. [BALDERSHEIM 2003: 36] Četnost reforem však příliš nevypovídá o jejich významu. Většina v Norsku uskutečněných reforem přinesla výrazné změny s často dalekosáhlými důsledky.

1. Historický vývoj

Princip místní samosprávy byl právně ukotven v zákoně o místní správě z roku 1837. [ØSTERUD, SELLE 2006: 27; HANSSON 1991: 9] Tento zákon poprvé jasně vymezil pravomoci a odpovědnost orgánů místní správy. Obce získaly větší volnost, ale také několik nových povinností, mezi které patřilo zajišťování chodu obecní knihovny či přispívání na údržbu silnic. [HROCH 2005: 153] Počátek místní samosprávy lze do značné míry vnímat jako součást širšího rozdělení moci mezi státotvornými byrokratickými elitami (úředníky) a rolníky, což byly v devatenáctém století dvě nejmocnější sociální skupiny v norské společnosti.

Do 2. světové války došlo k rozšíření volebního práva a vzestupu stran práce a sociálně-liberálních stran. Sociální legislativa se rozrůstala. Ve třicátých letech obce zasáhla ekonomická krize, která zvýraznila regionální a lokální nerovnosti. Po 2. světové válce místní správa získala nové úkoly v sociální oblasti a stala se důležitým prostředkem expanze sociálního státu. Není tedy divu, že se obce musely potýkat se silným nárůstem administrativy. [BUKVE, HAGEN 1994: 114].

S cílem vyrovnat postavení obcí a zvýšit efektivitu došlo k revizi hranic obcí, slučování, a tedy celkovému poklesu počtu obcí. [ØSTERUD, SELLE 2006: 31] Na konci padesátých let v Norsku existovalo 744 obcí. V důsledku slučování se do poloviny sedmdesátých let počet norských obcí snížil na

443. Slučování bylo tedy méně rozsáhlé než v případě sousedního Švédska, kde se celkový počet obcí postupně snížil skoro o 90 procent, zatímco v případě Norska došlo k poklesu „jen“ o 40 procent. Slučování vyzdvihlo do popředí otázku vnitřní decentralizace obcí. [BÄCK et al. 2005: 22] Postupně se rozšiřovaly možnosti obcí delegovat větší část odpovědnosti z centrálních obecních orgánů na stálé výbory i administrativu. [BUKVE, HAGEN 1994: 117] V průběhu sedmdesátých let byly v 19 obcích¹ zřízeny lokální výbory. Jejich hlavní funkce spočívala ve zjišťování veřejného mínění v jim svěřených územních oblastech obce. Od výborů se očekávalo, že se budou vyjadřovat k návrhům projednávaným vyššími obecními orgány. Mělo se jednat o jakési komentáře, v nichž se budou odrážet názory lidí žijících v jednotlivých částech obce. Lokální výbory však měly pouze konzultativní charakter, takže jejich politická moc byla značně omezená, což se stalo terčem kritiky, která tvrdila, že účast v orgánech, jež nemají reálnou rozhodovací moc, je nezajímavá. V polovině osmdesátých let se v rámci experimentu se „svobodnými komunami“² objevily daleko decentralizovanější systémy – tzv. „sousedské rady“³. [BÄCK et al. 2005: 22] Díky programu svobodných komun se politické přístupy obcí staly pestřejšími. Proběhlo několik experimentů s „lokálním parlamentarismem“⁴, když se v některých obcích změnil způsob rozdělování moci. Konsensuální model byl v mnoha případech nahrazen modelem většinovým, což znamenalo, že složení výborů již neodráželo poměr sil v zastupitelstvu, ale řídilo se většinovým principem, takže obsazování míst ve výborech probíhalo čistě v režii stran, které v zastupitelstvu představovaly vládnoucí (koaliční) většinu. [BUKVE, HAGEN 1994: 117] Pro obce se stalo příznačné právě zvažování výhod a nevýhod konsensuálního a většinového modelu a váhání mezi orientací na uživatele a čistě tržní orientací.

Několik reforem zaměřených na zvýšení efektivity obcemi zajišťovaných služeb a posilování strategické role politiků bylo inspirováno systémy řízení v soukromém sektoru. [BUKVE, HAGEN 1994: 115] V polovině

¹ Včetně Osla, Bergenu, Trondheimu a Stavangeru, jenž se řadí mezi větší norská města.

² Experiment se „svobodnými komunami“ je blížeji rozveden v samostatné kapitole „Svobodné komuny“.

³ Koncept „sousedských rad“ je dále rozveden v samostatné kapitole „Sousedské rady“.

⁴ Více viz. samostatná kapitola Oslo: „Městská vláda“.

osmdesátých a na začátku devadesátých let se v Norsku prosazuje koncept „řízení podle cílů“. [JOHNSEN 1998: 189] Tento koncept vycházel z předpokladu, že by se politici měli zaměřovat především na základní strategická rozhodnutí a stanovování jasných politických cílů, jejichž realizace však měla příslušet především administrativě. Zavádění tohoto modelu zpočátku podporovali politici i úředníci. Později se však na straně politiků nezájímavost začala projevovala určitá nespokojenost vycházející z pocitu ztráty vlivu na realizaci politických rozhodnutí. Nechtěl ke konceptu „řízení podle cílů“ se projevovala zejména v menších obcích. [JOHNSEN 1998: 192]

Kraje byly dlouhou dobu relativně slabé, protože nedisponovaly nezávislým zdrojem financování a krajská zastupitelstva nebyla volena přímo, nýbrž jmenována přímo volenými obecními zastupitelstvy. Situace se však změnila v roce 1975 [HANSSON 1991: 10], kdy byli členové krajských zastupitelstev poprvé voleni v přímých volbách a kraje zároveň získaly právo uvalovat na obyvatelstvo vlastní, tj. krajské daně. V následujících letech však docházelo k systematickému oslabování krajské úrovně, což se projevilo například v roce 2002, kdy stát převzal odpovědnost za do té doby krajské nemocnice. [ØSTERUD, SELLE 2006: 45] Stát pro tento účel zřídil síť tzv. „nemocničních regionů“. Tento příklad je však možné považovat za určitou výjimku v soudobých obecních trendech, kdy se změny většinou odehrávají ve smyslu přesunu kompetencí z centra na nižší správní jednotky. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 93]

2. Obce v rámci veřejné správy

Norsko má tříúrovňový systém veřejné správy – stát, kraje, obce. Země je rozdělena na 19 krajů a 434 obcí. Hlavní město Oslo má status obce, ale zároveň je i jedním z krajů. Přes padesát procent norských obcí má méně než 5 000 obyvatel. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 85] Osm obcí má více než 50 000 obyvatel, čtyři obce mají více než 100 000 obyvatel. Největším městem je Oslo s přibližně 500 000 obyvateli.⁵ Nejmenší norská obec má 212 obyvatel. Průměrná velikost norské obce je 10 tisíc obyvatel. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 6, 7; PETTERSEN, ROSE 1996: 54]

⁵ Local government in Norway. Published by Department of Local Government and Regional Development (2004), strana 5. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

Do působnosti obcí patří jesle a školky, základní a nižší střední školství, sociální služby (včetně péče o stárnoucí a postižené), místní územní plánování, místní silnice a přístavy,⁶ knihovny, ochrana kulturního dědictví, ochrana rekreačních oblastí, fungování hasičské služby, sběr odpadu, čištění odpadních vod, dodávky vody a udělování stavebních povolení. [BUKVE, HAGEN 1994: 111] Některé obce také provozují hydroelektrárny. [NYLEHN 1996: 361] V oblasti ochrany životního prostředí a zemědělství se odpovědnost dělí mezi obce a stát. Do kompetencí centrální vlády mimo jiné spadá také odborná zdravotní péče a specializované sociální služby (instituce pro péči o děti a instituce pro léčbu alkoholové a drogové závislosti), národní pojišťenecký systém, vysoké školy, pracovní trh, státní silniční síť a železnice. Kraje jsou odpovědné za vyšší střední školství, regionální rozvoj, krajské silnice a veřejnou dopravu, regionální plánování, obchodní rozvoj, kulturu a sport.⁷

Svoboda obcí je vymezena negativně, takže obce mohou vykonávat veškeré aktivity, které ze zákona nespádají do působnosti jiných institucí a orgánů. V sedmdesátých a osmdesátých letech se obce na základě uplatnění tohoto principu zapojily do lokálního průmyslového rozvoje a tvorby pracovních míst. Obce jsou v těchto oblastech zpravidla velmi aktivní, a to i přesto, že to není jejich zákonná povinnost. [BUKVE, HAGEN 1994: 111, 112] V roce 2000 místní správa zaměstnávala 20 procent veškeré norské pracovní síly, ve stejnou dobu pak 60 procent veškerých veřejných výdajů směřovalo právě skrze obce. [ØSTERUD, SELLE 2006: 30] Přímou kontrolu nad aktivitami obcí stát vykonává zejména prostřednictvím krajských guvernérů, kteří jsou hlavními zástupci státu v jednotlivých krajích. Každý krajský guvernér je v rámci „svého“ kraje zodpovědný za to, že všechny aktivity obcí probíhají ve shodě se zákony, nařízeními a rozpočtovými opatřeními centrální vlády. Ve vztahu k obcím a krajům guvernér plní také úlohu poradního a koordinačního orgánu. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 8]

⁶ Local government in Norway. Published by Department of Local Government and Regional Development (2004), strana 4, 6. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

⁷ Local government in Norway. Published by Department of Local Government and Regional Development (2004), strana 5. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

V každém z krajů se nachází státní školský úřad, který reprezentuje ministerstvo školství. V čele toho úřadu stojí ředitel, který dohlíží na realizaci vládní školské politiky. Pod kontrolu školských úřadů spadají základní a střední školy, soukromé školy, vyšší odborné školy a některé další vzdělávací instituce. Stát je na lokální úrovni zastoupen také prostřednictvím některých dalších institucí, jako jsou úřady práce či daňové úřady. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 8]

Pokud je obec registrována v ROBEKU, což je registr pro obce s ekonomickými problémy, tak veškerá fiskální rozhodnutí zastupitelstva podléhají kontrole centrálních úřadů. Ke kontrole činnosti obcí centrální vláda využívá také informační systém KOSTRA, kam obce i kraje zasílají zprávy o způsobu zajišťování veřejných služeb a stavu svých financí. Systém KOSTRA obsahuje souhrnné informace o způsobu rozdělování zdrojů, veřejných službách a požadavcích. Díky systému je možné obce porovnávat z mnoha různých úhlů.⁸ Obce také podléhají dohledu ze strany parlamentního ombudsmana, který může, na základě formální stížnosti či z vlastní iniciativy, přezkoumávat zákonnost konkrétních rozhodnutí obcí. Žádné rozhodnutí obce sice nemá právo zrušit, ale může zrušení navrhnout či případně doporučit uplatnění sankcí, pokud taková možnost v daném případě existuje. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 34]

3. Financování

V roce 2003 výdaje místní správy představovaly přibližně 13 procent norského HDP, zatímco příjmy tvořily skoro 18 procent HDP. V rámci místní správy je zaměstnáno asi 20 procent všech zaměstnanců.⁹

Největší část výdajů obcí směřuje na školství a péči o stárnoucí. V roce 2003 tvořily výdaje na školství 34 procent a výdaje na péči o stárnoucí 28 procent celkových výdajů. Na další sociální služby putovalo 7 procent,

⁸ Local government in Norway. Published by Department of Local Government and Regional Development (2004), strana 13–15. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

⁹ Local government in Norway. Published by Department of Local Government and Regional Development (2004), strana 6. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

na administrativu 9 procent, na technické služby 5 procent, na kulturu 5 procent a na zdravotní péči 4 procenta výdajů obcí. Hlavním zdrojem příjmů obcí jsou místní daně (výnosy z daně z příjmu fyzických osob, majetkové daně a částečně daně z příjmu právnických osob) a dotace (všeobecné nebo účelové)¹⁰. V roce 2003 představovaly daně 43 procent, všeobecné dotace 21 procent, účelové dotace 13 procent a výnosy z různých poplatků¹¹ a příspěvků 16 procent příjmů obcí. Stanovování konkrétní výše místních daní spadá do kompetence obcí, avšak parlament každoročně určuje horní limity daňových sazeb.¹²

Příjmy a výdaje jednotlivých obcí se v závislosti na mnoha podmínkách výrazně liší. Od všech obcí se však očekává, že budou zajišťovat stejně vysokou úroveň veřejných služeb, a tak v Norsku, podobně jako ve Švédsku a Dánsku, funguje systém finančního vyrovnávání¹³, který má rozdíly zmenšovat a dorovnávat obcím podmínky tak, aby byly schopné svým závazkům dostát a skutečně zajišťovat obdobně vysokou úroveň veřejných služeb¹⁴. Hlavním prostředkem systému finančního vyrovnávání jsou všeobecné dotace. Při posuzování situace jednotlivých obcí se sleduje mnoho faktorů, jako je výše a struktura povinných výdajů, charakteristika populace

¹⁰ Všeobecné dotace slouží především k dorovnávání celkové finanční situace obcí. Účelové dotace jsou určeny na financování konkrétních služeb či projektů. Způsob využití účelových dotací je tedy daný předem, zatímco o konkrétním využití všeobecných dotací rozhodují samy obce. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 28–29]

¹¹ Obce mohou zpoplatňovat poskytování nejrůznějších místních služeb (např. jesle a školky). V případě, že je poskytování dané služby zákonnou povinností obce a v případě, kdy je obec monopolním poskytovatelem služby, nesmí výše vybíraného poplatku přesahovat výrobní cenu dané služby. V ostatních případech (např. parkoviště a kina) výše ceny závisí čistě na rozhodnutí obce, jež danou službu provozuje. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 30, 31] Konkrétní výše místních poplatků se v obcích často stává předmětem politických konfliktů mezi různě ideologicky orientovanými stranami. [HANSEN 1994: 10]

¹² Local government in Norway. Published by Department of Local Government and Regional Development (2004), strana 8–10. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

¹³ Z tohoto systému těží zejména malé obce. [HANSEN 1994: 9]

¹⁴ Největší norská města dostávají zvláštní dodatečné příspěvky na krytí potřeb v oblasti sociálních služeb a dopravy. [BLAIR 1993: 20]

(demografické a sociální aspekty), počet a hustota obyvatelstva,¹⁵ dopravní zatížení, geografické a klimatické podmínky. [BLAIR 1993: 18]

V porovnání se Švédskem se snahy o výraznější makroekonomickou kontrolu místní správy objevují později, a to v pozdních sedmdesátých letech. Hlavním impulzem byl dramatický růst deficitů¹⁶ státního rozpočtu a obchodní platební bilance v letech 1976 až 1979. Na expanzi veřejných výdajů se v této době významně podílela právě místní správa, takže ve snaze zesílit kontrolu financí obcí byla v letech 1978 a 1979 zavedena některá nová opatření – například povinné příspěvky obcí do státní pokladny či omezení daňových příjmů obcí. Otázka makroekonomické kontroly místní správy se stala významnou součástí politické agendy, avšak původně zamýšlený účinek nová opatření nepřinesla. Otázka makroekonomické kontroly souvisela se snahami o zavedení nového systému financování obcí. [BLOM-HANSEN 1998: 142–143] V průběhu let 1983 až 1985 se s podporou Asociace lokální a regionální správy a díky konsenzu napříč politickým spektrem zrodila komplexní reforma systému státních dotací. [OULASVIRTA 1993: 132] Nový systém počítal s omezením účelových dotací a vyrovnávacích příspěvků ve prospěch posílení všeobecných dotací. Od těchto změn se očekávalo, že povedou ke zprůhlednění a zefektivnění systému financování obcí. Větší důraz na všeobecné dotace měl navíc umožnit lepší makroekonomickou kontrolu, protože velikost všeobecných dotací mohla být pružněji měněna v závislosti na aktuální makroekonomické situaci a politických cílech parlamentu. [BLOM-HANSEN 1998: 143–144] Tento nový systém poskytování státních dotací byl do praxe uveden na začátku roku 1986. [OULASVIRTA 1993: 111]

Strategie, které centrální vláda uplatňuje ve vztahu k ekonomickým aktivitám místní správy, můžeme podle Blom-Hansena rozdělit do dvou skupin – na donucovací a na kooperativní. Donucovací strategie se spoléhá především na parlamentní prostředky kontroly místní správy,

¹⁵ Local government in Norway. Published by Department of Local Government and Regional Development (2004), strana 11. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

¹⁶ V Norsku se však deficity veřejných rozpočtů nevyšplhaly do takových výšin jako v případě Dánska a Švédska. [BLOM-HANSEN 1998: 131]

zatímco kooperativní strategie je charakteristická důrazem na vyjednávání mezi centrální vládou a zástupci místní správy. [BLOM-HANSEN 1998: 135]

Zatímco ve Švédsku a Dánsku se ve vztazích mezi centrální vládou a místní správou uplatňuje převážně kooperativní strategie, tak v případě Norska centrální vláda prosazuje donucovací strategii. [BLOM-HANSEN 1998: 135] To se projevuje zejména ve způsobu, jakým centrální vláda kontroluje daňové příjmy obcí. Místní daně tradičně představují nejdůležitější finanční zdroj obcí. Od roku 1911 vláda¹⁷ stanovuje horní limity sazeb místních daní, přičemž od roku 1950 určuje i dolní limity. Horní limity daňových sazeb jsou stanovovány takovým způsobem, že od sedmdesátých let téměř všechny obce využívají maximální možnou sazbu. Rozhodnutí o horním limitu místních daní je tak vlastně rozhodnutím o konkrétní výši daní v naprosté většině obcí. Na poli daňové politiky tedy obce příliš prostoru pro svobodnou iniciativu nemají. Centrální vláda rozhoduje také o výši přidělovaných dotací a omezuje výši poplatků, které mohou obce vybírat za jimi poskytované služby. Výnosy z místních daní a státní dotace představují naprostou většinu příjmů obcí, takže centrální vláda a parlament mají nad financemi obcí velmi významnou kontrolu. Norské obce mají jen velmi málo možností, jak reálně ovlivňovat výši svých příjmů. [BLOM-HANSEN 1998: 145; OULASVIRTA 1993: 120; ROSE, STÅHLBERG 2005: 86; HANSEN 1994: 10] V porovnání s Norskem se zdá, že dánské, finské a švédské obce požívají v daňové oblasti větší volnosti. Rozpětí možných daňových sazeb není vymezeno tak úzce, takže jednotlivé obce mohou provádět aktivnější daňovou politiku. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 87] Nedostatek volnosti při určování výše místních daní je norským obcím částečně kompenzován způsobem rozčlenění státních dotací, protože, jak již bylo řečeno, převažují všeobecné dotace, o jejichž konkrétním využití rozhodují samy obce. [OULASVIRTA 1993: 120–121] Rozpočty obcí by měly být vyrovnané, přesto se každý rok asi 20 procent obcí potýká s deficitem. [HAGEN, VABO 2005: 44]

¹⁷ Výši limitů v konečné fázi schvaluje parlament.

4. Instituce obcí

Obecní instituce můžeme rozlišovat na politické a administrativní. Nejvyšším politickým orgánem obce je obecní zastupitelstvo¹⁸. V závislosti na počtu obyvatel obce¹⁹ se velikost zastupitelstva pohybuje mezi 9 až 85 členy. Průměrná velikost zastupitelstva²⁰ je 30 členů. [BUKVE, HAGEN 1994: 112; MARTINUSSEN 2002: 143] Obecní zastupitelstvo rozhoduje o všech klíčových otázkách, jako je rozpočet, územní plán či ustavování dalších orgánů. Zastupitelstvo volí výkonný výbor, který se skládá minimálně z 5 členů. Výkonný výbor, jenž je klíčovým exekutivním orgánem obce, zodpovídá za přípravu čtyřletého ekonomického plánu, přípravu rozpočtu a daně. O ostatních povinnostech výkonného výboru rozhoduje zastupitelstvo, v jehož kompetenci je také zřizování dalších výborů a volba jejich členů. Zastupitelstvo vždy musí zřídit kontrolní výbor.²¹ Do výborů mohou být zvoleni i lidé, kteří nejsou členy obecního zastupitelstva, i když od poloviny osmdesátých let zřetelně převažuje tendence volit členy výborů právě z řad obecních zastupitelů. [VABO 2005: 576] Zastupitelstvo si volí svého předsedu, který je zároveň i předsedou výkonného výboru a starostou obce. Od roku 1993, kdy vešel v platnost nový zákon o místní správě, je starosta volen na čtyřleté období. [BUKVE, HAGEN 1994: 113; JOHN 2001: 139] Spolu se starostou je volen i jeho zástupce. [MARTINUSSEN 2002: 143]

¹⁸ Zákon umožňuje, aby osoba vykonávající funkci obecního zastupitele byla zároveň zvolena i do krajského zastupitelstva či parlamentu. Členové obecních zastupitelstev mají za svoji činnost nárok na finanční náhrady, jejichž výše závisí na rozhodnutí dané obce. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 16–17]

¹⁹ Obce s méně než 5 000 obyvateli musí mít minimálně jedenáctičlenné zastupitelstvo, obce s populací mezi 5 000 a 10 000 obyvateli mají přinejmenším devatenáctičlenná zastupitelstva. Local government in Norway. Published by Department of Local Government and Regional Development (2004), strana 7. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

²⁰ Ženy tvoří asi 30 procent všech obecních zastupitelů. [PETTERSEN, ROSE 1996: 73]

²¹ Local government in Norway. Published by Department of Local Government and Regional Development (2004), strana 12, 13. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

Oba jsou voleni z řad členů výkonného výboru. V prvním kole volby je ke zvolení nutné získat hlasy absolutní většiny zastupitelů. Pokud v prvním kole žádný kandidát padesátiprocentní hranici nepřekoná, tak následuje druhé kolo, do kterého postupují všichni kandidáti z kola prvního. Ve druhém kole stačí ke zvolení prostá většina hlasů. [GRAVDAHL 1998: 311]

Ještě ve volebním období 1991–1995 byli starosta a jeho zástupce voleni v polovině volebního období, tedy po dvou letech. Od volebního období 1995–1999 jsou voleni vždy na začátku volebního období, což ve vztahu starosta-zastupitelstvo přispívá spíše k posílení postavení starosty. [MARTINUSSEN 2002: 168] Starosta je reprezentantem obce navenek. V mnoha případech plní také úlohu důležité spojnice mezi obecním zastupitelstvem a místní administrativou. [GRAVDAHL 1998: 311–312] Starosta svolává a řídí zasedání obecního zastupitelstva i výkonného výboru a je odpovědný za řádnou přípravu materiálů pro jednání těchto orgánů. [BUKVE, HAGEN 1994: 113] Postavení starosty však můžeme celkově hodnotit jako relativně slabé. [VABO 2005: 565]

Až do konce roku 1992 musela obecní zastupitelstva většinu svých rozhodnutí schvalovat kvalifikovanou většinou. Nový zákon o místní správě z roku 1993 však tuto podmínku zrušil. [MARTINUSSEN 2004: 230] Nutnost rozhodovat na základě kvalifikované většiny významně přispívala k tomu, že až do zmiňovaného roku 1993 naprostá většina obecních zastupitelstev fungovala na základě tzv. „aldermen“ modelu, který vychází z předpokladu, že členové výkonného i dalších výborů jsou voleni podle principu proporčního zastoupení, takže složení výborů zpravidla odráží poměr sil v zastupitelstvu obce. [GRAVDAHL 1998: 311; MARTINUSSEN 2002: 140; ROSE, STÅHLBERG 2005: 93] V obcích s „aldermen“ modelem se v podstatě neseťkáváme s uzavíráním dlouhodobých koaličních dohod a vytvářením pevných aliancí. Struktura většin se v rámci rozhodovacích procesů mění v závislosti na povaze projednávané otázky. Většina rozhodnutí vzniká na základě širokého konsenzu.

V současné době se však ve vzrůstajícím počtu norských obcí²² začíná uplatňovat spíše tzv. většinový model. V tomto případě si naprostou většinu funkcí ve výborech rozdělují strany, které uzavřely koaliční dohodu a představují vládnoucí většinu v zastupitelstvu obce. Koaliční spolupráce se projevuje zejména při volbě starosty a při schvalování rozpoč-

²² V roce 2005 to byla asi jedna třetina obcí. [HAGEN, VABO 2005: 46]

tu, dále pak také v otázkách týkajících se školství, sociální péče, kultury, výše poplatků a daňové politiky obce. [MARTINUSSEN 2004: 230–231; MARTINUSSEN 2002: 164]

Způsob samotné organizace obecních výborů se případ od případu poměrně výrazně liší. Ještě na počátku devadesátých let se však přibližně 96 procent všech obcí řídilo modelem „hlavních stálých výborů“²³. Tento model počítá s existencí stálých výborů pro jednotlivé oblasti jako je školství, sociální služby a zdravotní péče, kultura, technické služby, místní rozvoj a životní prostředí. [HAGEN, VABO 2005: 50] Stálé výbory jsou zaměřeny úzce sektorově, takže každý ze stálých výborů vždy pokrývá pouze jednu oblast, například školství. Na stálé výbory jsou zpravidla delegovány určité rozhodovací pravomoci, takže se nejedná pouze o orgány poradního charakteru. [VABO 2000: 348]

V osmdesátých letech se však postupně zintenzivňovala kritika tohoto modelu, protože systém prý vedl k přílišnému důrazu na úzce sektorové zájmy. Zaznívaly názory, že se z politiků stávají spíše obhájci zájmů konkrétního odvětví, o které se v rámci příslušného výboru starají, než aby hájili zájmy obce jako celku. Další problém byl spatřován v příliš úzkých vazbách mezi politiky a úředníky, kteří měli produkci služeb v rámci příslušného odvětví na starosti. [VABO 2000: 344; MARTINUSSEN 2002: 143] Kritika byla nakonec vyslyšena. V roce 1993 vešel v platnost nový zákon o místní správě, který v otázce organizace obecních výborů poskytl zastupitelstvům značnou volnost. [HAGEN, VABO 2005: 50] V následném období 1993 až 1996 se v mnoha obcích objevily zcela nové systémy obecních výborů. Často se jednalo zejména o nějakou formu de-specializované struktury výborů. De-specializace znamená, že došlo k rozšíření okruhů působnosti výborů, které se nově zaměřují na více oblastí zároveň. Příkladem může být tzv. funkční model, v rámci něhož není výborům svěřena jedna oblast, ale oblastí několik. Ve funkčním modelu se tedy setkáváme s výborem pro *běžné služby*, který se zabývá školstvím a sociální péčí, dále pak s výborem pro *rozvojové služby*, jenž se soustředí na kulturu, obchod a životní

²³ Tento systém vznikl v pozdních sedmdesátých letech. Model „hlavních stálých výborů“ představoval odpověď na tehdejší problém s velkým počtem ustavovaných výborů. Systémy výborů byly zpravidla velmi roztržštěné. Nový model představoval zjednodušení a zpřehlednění, protože vysoký počet výborů byl zpravidla nahrazen strukturou čtyř až pěti výborů, které svým zaměřením odpovídaly jednotlivým oddělením místních služeb. [VABO 2000: 344]

prostředí, a s výborem pro *administrativní služby*, který se zaobírá plánováním a financemi. [MARTINUSSEN 2002: 144] Od politiků se v tomto systému očekává, že se budou koncentrovat především na strategické řízení²⁴, stanovování cílů a klíčová rozhodnutí. O realizaci rozhodnutí a řešení rutinních problémů se mají starat především úředníci. [VABO 2000: 344; MARTINUSSEN 2002: 159] V obcích s de-specializovanou strukturou výborů se posílila pozice ředitele administrativy. [VABO 2000: 348]

Před de-specializací se okruhy působnosti výborů v podstatě shodovaly s oblastmi činnosti jednotlivých administrativních oddělení²⁵. V praxi se pak mezi výbory a příslušnými administrativními odděleními vytvářely velice úzké vazby, které byly de-specializací oslabeny, což také bylo jedním z cílů. [VABO 2000: 349–350] Na druhé straně se však ukázalo, že v rámci de-specializované struktury výborů je těžší udržet dobrou informovanost politiků, kteří jsou zde poněkud vzdálenější službám, o nichž mají rozhodovat. Netřeba příliš zdůrazňovat, že kvalitní informovanost je jedním z klíčových předpokladů pro činění správných rozhodnutí. Systém de-specializovaných výborů²⁶ i systém hlavních stálých výborů tedy mají své výhody i nevýhody. [VABO 2005: 587] De-specializovanou strukturu výborů si do roku 1998 vytvořila asi jedna čtvrtina všech obcí. [HAGEN, VABO 2005: 53] Asi 68 procent obcí však zůstalo u tradičního systému s výbory orientovanými silně sektorově. [VABO 2005: 566]

V čele administrativy stojí zastupitelstvem jmenovaný ředitel, který zodpovídá za realizaci rozhodnutí zastupitelstva a přípravu některých podkladů pro jednání zastupitelstva či výborů. Pozice ředitele administrativy je v norských obcích relativně silná. [VABO 2005: 565] I když i zde samozřejmě musíme říci, že se situace liší případ od případu.

Podle Jacobsena existují čtyři základní kategorie úředníků – politický

²⁴ Idea strategického politického řízení je samozřejmě teoreticky realizovatelná i v tradičním systému „hlavních stálých výborů“, avšak v Norsku se tato myšlenka nejvíce váže právě k systému de-specializovaných výborů. [VABO 2000: 351]

²⁵ Například ve struktuře administrativy existovalo oddělení pro školské otázky, které bylo v politické oblasti „kopírováno“ školským výborem.

²⁶ De-specializované systémy výborů můžeme dále rozdělit na ty, v kterých došlo k posílení rozhodovacích pravomocí výborů, a pak na ty, které z výborů učinily čistě poradní orgány zastupitelstva. [VABO 2000: 349–350]

byrokrat, autonomní byrokrat, klasický administrátor a „spojovací článek“. Jacobsen úředníky rozlišoval na základě dvou dimenzí. Tou první byl vztah mezi úředníky a politiky – rozpor mezi politickou loajalitou a autonomií. Druhou dimenzi představoval vztah mezi úředníky a občany – rozpor mezi otevřeností a uzavřeností úředníků směrem k občanům. [JACOBSEN 1996: 45] Do kategorie „klasický administrátor“ Jacobsen řadí ty úředníky, kteří jsou loajální k politikům a spíše uzavření směrem k občanům. Kategorii „spojovací článek“ tvoří úředníci, kteří jsou loajální k politikům, ale zároveň otevření směrem k občanům, takže často hrají roli jakýchsi „obhájců občanů“, a jsou tak aktivní spojnicí mezi občany a politiky. Do kategorie „politický byrokrat“ spadají úředníci, kteří usilují o větší nezávislost na politicích, ale zároveň zůstávají otevření občanům. Kategorii „autonomní byrokrat“ reprezentují úředníci, kteří si snaží uchovat co možná největší odstup od politiků i od občanů. [JACOBSEN 1996: 58–59]

Každá obec musí využívat služeb auditora, který kontroluje zejména provozní a finanční záležitosti příslušné obce. Auditor předkládá svoje zprávy obecnímu kontrolnímu výboru, který je spolu se svými doporučeními postupuje obecnímu zastupitelstvu. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 34]

V obcích se mohou konat místní referenda, která však mají výhradně poradní charakter. Referenda se uskutečňují například v situaci, kdy se chystá změna hranic obce, obzvláště v případě slučování s jinou obcí. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 15]

5. Spolupráce obcí

V současnosti se velice často můžeme setkat s úzkou spoluprací obcí, přičemž tyto kooperativní vazby jsou vnímány jako alternativa k dalšímu slučování obcí. [VETTER, KERSTING 2003: 337] Dvě či více obcí směřjí zakládat společné výbory pro realizaci nejrůznějších lokálních projektů. Pravomoci mohou být na tyto výbory delegovány nejen tzv. „zdola“, tj. zúčastněnými obcemi, ale v některých případech i „shora“, tedy centrální vládou. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 14] Zmiňované společné výbory obcí mohou přijímat rozhodnutí týkající se organizace a řízení společných aktivit. Spolupráce obcí se nejčastěji odehrává v oblasti rozvoje, bydlení a školství. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 26] Kooperativní vazby mohou

obce rozvíjet také s kraji²⁷. Spolupráce je však možná i s obcemi z jiných zemí. V rámci takové spolupráce mohou být ustavovány společné orgány zabývající se přípravou a plněním úkolů v rozličných oblastech. Norské obce však na tyto orgány nesmějí přenášet své rozhodovací pravomoci. [COUNCIL OF EUROPE 1997: 27]

Všechny norské obce, kraje a společnosti vlastněné obcí nebo krajem se sdružují v Asociaci lokální a regionální správy, jejímž hlavním posláním je zastupovat zájmy svých členů v jednáních s centrální vládou, parlamentem a pracovními organizacemi²⁸. Jednání s centrální vládou se od roku 2000 konají čtyřikrát ročně, přičemž cílem těchto jednání je sladit názory a postup zejména v ekonomických a finančních otázkách.²⁹ Obce a kraje jsou skrze jimi vlastněné společnosti velmi významným zaměstnavatelem³⁰, takže asociace hájí jejich zájmy v jednáních se zaměstnaneckými odbory. Mezi další aktivity asociace patří například poskytování poradenských služeb svým členům či zastupování místní správy v mezinárodních záležitostech. Nejvyšším orgánem asociace je kongres tvořený delegáty z obcí a krajů. Kongres stanovuje základní politickou linii organizace a volí svého předsedu, místopředsedu, členy stálého výboru, pracovního výboru a výkonné rady, která je hlavním výkonným orgánem asociace.³¹ Každá obec a kraj odvádí Asociaci lokální a regionální správy příspěvek. Prostředky nashromážděné z příspěvků slouží i na podporu výzkumu. Tyto zdroje byly využity například pro financování odborných studií vyhodnocujících program svobodných komun (viz. kapitola „Svobodné komuny“). [BALDERSHEIM, STAVA 1993: 113]

²⁷ Například obec Kristiansand úzce spolupracuje s pěti okolními obcemi a dvěma kraji. [AARS, FIMREITE 2005: 246]

²⁸ Údaje pochází z webových stránky norské Asociace lokální a regionální správy [http://www.ks.no/templates/Start.aspx?id=32718; ověřeno ke dni 5. 9. 2007]

²⁹ Local government in Norway. Published by Department of Local Government and Regional Development (2004), strana 14. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

³⁰ Ve službách obcí a krajů nyní působí asi 370 000 zaměstnanců.

³¹ Údaje pochází z webových stránky norské Asociace lokální a regionální správy [http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=44656; ověřeno ke dni 5. 9. 2007]

6. Volební systém

Obecní zastupitelstva jsou volena vždy na čtyřleté období. Komunální i krajské volby se konají přesně v polovině řádného volebního období norského parlamentu. [THOMSEN 1998: 327] Konkrétní volební den formálně vybírá centrální vláda, avšak vždy se jedná o pondělí v polovině měsíce září. Aktivní i pasivní volební právo mají nejen norští občané starší 18 let³², ale také cizinci s minimálně tříletým trvalým pobytem v Norsku, přičemž v případě občanů z ostatních severských zemí stačí, aby trvalý pobyt měli od 31. května příslušného volebního roku.³³ V současné době jsou členové obecních zastupitelstev voleni podle poměrného volebního systému, který byl v komunálních volbách poprvé použit v roce 1896.

Do té doby se využíval relativně většinový systém. Od roku 1919 se systémem poměrného zastoupení stal povinným ve všech případech, kdy v obcích kandiduje více než jedna kandidátní listina. Do poloviny třicátých let se počet obcí, kde se poměrný volební systém nepoužíval, snížil na asi 7 procent celkového počtu. V roce 2003 byla všechna obecní zastupitelstva volena podle systému poměrného zastoupení. [AARS, RINGKJØB 2005: 166] Pokud by však v některé obci nastala situace, že by se voleb účastnila pouze jedna, nebo dokonce žádná kandidátní listina, tak jsou obecní zastupitelé voleni na základě relativně většinového systému, konkrétně se jedná o jakousi dobu blokového hlasování, kdy voliči mají tolik hlasů, kolik mandátů se obsazuje, přičemž mandáty získávají ti kandidáti, kteří obdrželi nejvíce hlasů. Například pokud se volí 15 členné zastupitelstvo, tak mandát získává prvních patnáct kandidátů s nejvyšším počtem obdržených hlasů. [AARS, RINGKJØB 2005: 179] Nesmíme také opomenout, že od roku 1999 několik norských obcí experimentuje s přímou volbou starostů. [VETTER, KERSTING 2003: 341; BALDERSHEIM, WOLLMANN 2006: 113]

Ve volbách do obecních zastupitelstev se pro přerozdělování mandátů

³² Zajímavostí je, že občan nemusí tohoto věku dosahovat přímo ve volební den. Pravidlo říká, že voleb se mohou účastnit norští občané, kterým není 18 let později než 31. prosince příslušného volebního roku.

³³ Local government in Norway. Published by Department of Local Government and Regional Development (2004), strana 7. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

využívá modifikovaná Sainte-Laguëova metoda volebního dělitele³⁴. Stejná metoda se používá i ve volbách krajských a parlamentních. Kandidovat do obecního zastupitelstva je možné pouze na kandidátní listině. Podmínkou účasti ve volbách je, aby kandidátní listina získala podpisy (doporučení) alespoň 2 procent³⁵ oprávněných voličů v dané obci. Vždy to musí být minimálně tolik podpisů, kolik se volí členů zastupitelstva. Zisk 300 podpisů stačí v každé situaci, a to i v případě, že těchto 300 podpisů nepředstavuje zmiňovaná 2 procenta oprávněných voličů.³⁶ Požadavek na shromáždění podpisů alespoň dvou procent voličů platí až od roku 2003. Do té doby stačilo, aby kandidátní listina získala množství podpisů odpovídající počtu volených zastupitelů. Například v obci s 8 tisíci oprávněných voličů a 45 členným zastupitelstvem se od předkladatelů kandidátní listiny vyžadovalo 45 podpisů, zatímco podle nového zákona je to 160 podpisů. Změna zákona ztížila situaci především nestranickým kandidátkám. Celonárodní strany změnou nijak výrazně zasaženy nebyly. [AARS, RINGKJØB 2005: 167] Většinu kandidátních listin tvoří právě stranické kandidátky. Kandidátní listiny čistě lokálních politických subjektů se vyskytují především v malých a venkovských obcích. [BUKVE, HAGEN 1994: 112; NYLEHN 1996: 375] Samotná kandidátní listina smí obsahovat nanejvýš tolik kandidátů, kolik se volí zastupitelů, nejméně však sedm. Voliči nejenže mohou jednotlivým kandidátům udělovat preferenční hlasy³⁷, ale také mohou panašovat, což znamená, že je možné volit napříč kandidátními listinami. To v praxi vypadá tak, že volič připiše na kandidátní listinu, kterou primárně volí, jméno kandidáta/kandidátů z jiné listiny či listin.³⁸ Připsáním kandidáta na listinu

³⁴ Prvním dělitelem je číslo „1,4“, po kterém následuje řada dělitelů v podobě celých lichých čísel (3, 5, 7, 9 atd.)

³⁵ Vychází se z počtu oprávněných voličů v posledních komunálních volbách.

³⁶ Údaje pochází z webových stránek norského ministerstva pro místní správu a regionální rozvoj [<http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/kampanjer/The-municipal-and-county-election/The-Norwegian-electoral-system/The-main-features-of-the-Norwegian-elect-2.html?id=457014&epslanguage=EN-GB#15>; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

³⁷ Zavedení možnosti udělovat preferenční hlasy přispělo v sedmdesátých letech ke zvýšení počtu žen v obecních zastupitelstvech. [HANSEN 1994: 15]

³⁸ Do komunálních voleb v roce 1971 existovala možnost, aby voliči na kandidátní listiny připsávali i jména, která se na žádné jiné kandidátní listině nevyskytnula. Právo volit tyto tzv. „divoké kandidáty“ zaniklo v roce 1975. [AARS, RINGKJØB 2005: 180]

mu volič zároveň uděluje preferenční hlas. Počet kandidátů, jež může volič na kandidátní listinu připsat, nesmí přesáhnout jednu čtvrtinu celkového počtu členů budoucího zastupitelstva. Nikdy by však na kandidátku nemělo být připsáno více než 5 kandidátů z jiných listin. Z hlediska sčítání hlasů je důležité, že se jedna kandidátní listina nerovná jeden hlas. Hlas pro jednu kandidátní listinu je totiž násoben počtem kandidátů na listině. Například pokud volič vhodí do hlasovací urny nijak nepozměněnou kandidátní listinu s dvaceti kandidáty, tak to znamená, že příslušná kandidátní listina od voliče obdržela 20 hlasů. Pokud však volič na kandidátní listinu připsal kandidáta či kandidáty z jiné listiny/listin, tak je počet těmto kandidátům přidělených hlasů odečten od celkového počtu kandidátů na výchozí listině a přičten té kandidátní listině, ze které „připsaný“ kandidát pochází. Pokud se tedy například volí dvacetičlenné zastupitelstvo a volič si vybere dvacetičlennou kandidátní listinu „A“, na kterou připiše jméno jednoho kandidáta z konkurenční kandidátní listiny „B“, tak to ve výsledku znamená, že kandidátní listině „A“ dal devatenáct hlasů a kandidátní listině „B“ jeden hlas. Po sečtení hlasů následuje rozdělování zastupitelských mandátů. Rozdělování mandátů se skládá ze dvou hlavních fází. Nejprve se na základě počtu získaných hlasů zjišťuje, v jakém poměru budou mandáty rozděleny mezi kandidátní listiny a kolik mandátů tedy jednotlivé listiny získají. Následně jsou mandáty přiděleny konkrétním kandidátům příslušných listin, a to v závislosti na jejich konečném pořadí na listině. O konečném pořadí kandidátů rozhoduje počet získaných preferenčních hlasů, i když je nutné zdůraznit, že předkladatelé kandidátní listiny mají možnost některé kandidáty na čele listiny zvýhodnit. Toto zvýhodnění vypadá tak, že k počtu preferenčních hlasů, jež určení kandidáti³⁹ získali, jsou přičteny dodatečné „preferenční“ hlasy, jejichž počet odpovídá jedné čtvrtině všech hlasů, které daná kandidátní listina získala. Například pokud kandidátní listina získala celkem 100 hlasů, tak je 25 hlasů připočteno na „konto“ každého zvýhodněného kandidáta. Tyto dodatečné hlasy se pak přičtou k preferenčním hlasům, které kandidáti obdrželi od voličů. Mandáty v rámci listiny získávají kandidáti

³⁹ Počet kandidátů, které mohou předkladatelé listiny zvýhodnit, se liší v závislosti na velikosti zastupitelstev. Pokud se volí do zastupitelstva, které bude mít 11 až 23 členů, tak předkladatelé smí zvýhodnit nejvíce čtyři čelní kandidáty, v případě 25 až 53 členných zastupitelstev maximálně šest a v případě více než 55 členných zastupitelstev nanejvýš deset kandidátů.

s nejvyšším počtem sečtených „preferenčních“ hlasů.⁴⁰ Tento instrument tedy vede ke zvýhodnění kandidátů na čelních místech listin a posiluje vliv předkladatelů kandidátních listin.

Každé nové volby zpravidla přinášejí obměnu určitého počtu zastupitelů, protože někteří zastupitelé znovu zvoleni nejsou, nebo se o znovuzvolení ani neucházejí. Rozsah obměny se samozřejmě liší případ od případu, avšak celkově je možné říci, že v Norsku dochází k rozsáhlejší obměně zastupitelů, než je tomu v případě ostatních severovýchodních zemí. V současné době se v Norsku v důsledku voleb obměňuje 60 až 65 procent zastupitelů, zatímco v ostatních severovýchodních zemích je to kolem 35 až 45 procent. Hlavní příčinou vysoké míry obměny lze v případě Norska hledat především v četnosti dobrovolných rozhodnutí zastupitelů znovu nekandidovat. [AARS, OFFERDAL 1998: 212–213, 228]

Volební účast v komunálních volbách trvale klesá. V šedesátých letech se komunálních voleb účastnilo více než 80 procent voličů, zatímco v roce 1991 to bylo 66 procent a v roce 2003 dokonce „jen“ 57 procent voličů. [ØSTERUD, SELLE 2006: 37; HANSEN 1994: 1; DENTERS, ROSE 2005b: 256; GOLDSMITH 2006: 19]

Po většinu druhé poloviny dvacátého století se volební účast v parlamentních volbách pohybovala o 10 až 15 procent výše než ve volbách komunálních. [MARTINUSSEN 2004: 232] V poválečném období to byly celostátní politické strany, komu se podařilo přitáhnout k volebním urnám více voličů.⁴¹ V současnosti se podobnou roli snaží hrát nestraničné kandidátky, které reprezentují alternativu k etablovaným celostátním politickým stranám. Nehledě na velikost obcí se ukazuje, že volební účast je nejvyšší tam, kde se voleb účastní právě i nestraničné kandidátní listiny. [AARS, RINGKJØB 2005: 178]

⁴⁰ Údaje pochází z webových stránek norského ministerstva pro místní správu a regionální rozvoj [<http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/kampanjer/The-municipal-and-county-election/The-Norwegian-electoral-system/The-main-features-of-the-Norwegian-elect-2.html?id=457014&epslanguage=EN-GB#15>; ověřeno ke dni 12. 9. 2007]

⁴¹ Podle Aarse a Ringkjøba to bylo způsobeno především tím, že se lokální politická scéna stala pro voliče přehlednější. Lokální politická scéna totiž do značné míry odrážela poměry na celostátní politické scéně. Volba mezi různými alternativami se tak v tomto smyslu stala poněkud jednodušší. Vstupem stran se také zvýšila soutěživost. [AARS, RINGKJØB 2005: 176]

7. Stranický systém

V Norsku je lokální politika ovlivňována tou celostátní zřejmě více, než je tomu v případě Švédska a Dánska. [THOMSEN 1998: 325] Dopady celostátní politiky na lokální volby jsou v Norsku silnější. [THOMSEN 1998: 344] Změna úrovně stranické podpory na celostátní (parlamentní) úrovni se zpravidla výrazněji promítne i v lokálních volbách.⁴² [THOMSEN 1998: 333] Polarizace norského stranického systému se zvyšuje, přesto však Norsko v rámci severského srovnání zůstává zemí s asi nejméně polarizovaným stranickým systémem. [GILLJAM, OSCARSSON 1996: 25, 37, 38] Norské celostátní politické strany lze rozdělit do dvou skupin – na socialistický blok a nesocialistický blok. Do socialistického bloku řadíme Rudou alianci, Stranu socialistické levice a Stranu práce (sociální demokraté). Do nesocialistického bloku náleží Strana středu, Liberální strana, Křesťanskodemokratická strana, Konzervativní strana a Pokroková strana. [MARTINUSSEN 2004: 238] Tradiční postavení hlavních norských stran vypadá na pravolevé ideologické škále následovně (zleva): Rudá aliance, Strana socialistické levice, Strana práce, Strana středu, Liberální strana, Křesťanskodemokratická strana, Konzervativní strana a Pokroková strana. [MARTINUSSEN 2004: 256] Co se týče štěpných linií, tak v jižním a západním Norsku je výrazná štěpná linie centrum-periferie, zatímco ve východních, středních a severních oblastech hraje významnou roli především třídní štěpení. [KINSEY 2006: 262]

Význam lokální politiky postupně roste s tím, jak se rozšiřoval sociální stát, protože právě obce hrály a hrají v rozvoji sociálního státu velmi důležitou roli. Klíčovými otázkami lokální politiky se stala témata celonárodní důležitosti – např. úroveň sociálních služeb a školství. Naopak význam čistě lokálních témat se v rámci komunální politiky zmenšil. [AARS, RINGKJØB 2005: 161] Mezi jednotlivými obcemi však v tomto směru existují rozdíly. Některé výzkumy totiž ukazují, že stranická ideologie je důležitá především pro rozhodování voličů ve větších městech, zatímco v menších obcích se lidé zajímají méně o stranickou politiku a více o kon-

⁴² Podobě celostátního (parlamentního) stranického systému se nejvíce blíží lokální stranické systémy ve větších obcích. [MARTINUSSEN 2002: 149]

krétní kandidáty. [GRAVDAHL 1998: 313] To je také jeden z důvodů, proč se nestranickým kandidátkám nejlépe daří právě v menších obcích. [AARS, RINGKJØB 2005: 166]

Místní organizace politických stran jsou v obcích vnímány především jako „promotéři“ celonárodních politických témat. Ony však zároveň svým stranickým centrálám zajišťují informace o situaci na lokální úrovni. Z těchto informací pak strany do značné míry vycházejí při formulaci své politiky. Místní organizace politických stran tedy do lokální politiky vnášejí celostátní politická témata, ale zároveň směrem „nahoru“ zprostředkovávají místní stanoviska, představy a priority, čímž stranickým centrálám zajišťují jakousi zpětnou vazbu. V závislosti na poklesu důležitosti čistě lokálních politických témat a růstu významu celostátních témat se také mění způsob mobilizace voličů. Zatímco dříve byli voliči mobilizováni zejména na základě čistě lokálních témat, tak nyní se pozornost upíná především na témata celostátního významu. To byl také jeden z důvodů, proč se v průběhu rozvoje sociálního státu oslabila pozice nestranických kandidátních listin, které se zpravidla soustředí na specificky lokální témata, a posílil vliv celostátních politických stran. V současné době se však na lokální úrovni objevují známky všeobecného poklesu obliby celostátních stran. Zájem o členství v politických stranách vytrvale klesá, takže pro politické strany je čím dál obtížnější získávat nové členy. Navíc, pouze malá část ze stávajících členů se aktivně účastní politické činnosti strany. Příjmy z členských příspěvků se snižují. Vazby voličů na strany se oslabují, volatilita se zvyšuje.

Narůstající „propast“ mezi voliči a vedením politických stran lze podle Aarse a Ringkjøba přisuzovat profesionalizaci politických stran. Nestranické kandidátky pak mohou být interpretovány právě jako reakce na profesionalizaci stranické politiky. [AARS, RINGKJØB 2005: 162–163] Podle Aarse a Ringkjøba se nestranické kandidátní listiny dají rozdělit do tří hlavních kategorií. Tu první tvoří listiny pokrývající celé území obce. Tato kategorie je široká a mohou do ní spadat jak listiny orientované na jednu konkrétní lokální otázku (např. zlepšení stavu místních komunikací), tak i kandidátky zaměřené na více témat. Druhou kategorií tvoří listiny snažící se reprezentovat zájmy určité sub-obecní geografické oblasti. Často se může jednat o oblast, která před slučováním představovala samostatnou obec. Třetí kategorií reprezentují kandidátky, které svoji existenci spojují s nějakou kontroverzní lokální otázkou. První a třetí kategorie se tedy mohou částečně

prolínat. [AARS, RINGKJØB 2005: 175] V současnosti mezi nestranickými kandidátkami převažují ty, jež se orientují na konkrétní lokální otázky⁴³, zatímco v minulosti převažovaly kandidátky snažící se o reprezentaci zájmů určité sub-obecní geografické oblasti. [AARS, RINGKJØB 2005: 173]

Nestranické kandidátky zaměřené na jedno konkrétní téma však mívají kratší „život“. Často se stává, že v jedněch volbách poměrně výrazně uspějí, avšak v těch následujících nejsou schopny úspěch zopakovat a nezřídka z politické scény mizí. V některých případech je to dáno tím, že se v průběhu volebního období podařilo naplnit cíl, kvůli kterému příslušná kandidátka vznikla, a tak se její představitelé rozhodnou znovu nekandidovat. V jiných případech je hlavním důvodem odliv voličské přízně. [MARTINUSSEN 2004: 241]

Počet nestranických kandidátních listin, které se od roku 1947 účastní komunálních voleb, je relativně stabilní. Úroveň voličské podpory nestranických kandidátek však v poválečném období kolísala. [AARS, RINGKJØB 2005: 178] Ve čtyřicátých a na počátku padesátých let získávaly kolem 30 procent hlasů, v roce 1975 to však bylo již jen 8 procent hlasů. Nejvýraznější propady oblíbenosti nestranických listin se odehrály mezi lety 1951 až 1955 a 1967 až 1971. Podpora nestranických kandidátek se ustálila v sedmdesátých letech, a to na úrovni kolem 7 procent. [AARS, RINGKJØB 2005: 171–172]

V průběhu devadesátých let se počet nestranických listin mírně zvyšoval. Nárůst počtu listin byl však doprovázen pouze velice mírným růstem jejich volební podpory, která dál zůstávala na úrovni 7 až 9 procent. Nabídka nestranických kandidátek se tedy rozrůstá, avšak voliči se i nadále rozhodují spíše pro tradiční politické strany. Přesto zároveň platí, že pokud se nestranické kandidátky komunálních voleb v určité obci účastní, tak se jim v 90 procentech případů daří získat jeden či více zastupitelských mandátů. Ještě zajímavěji pak zní skutečnost, že kandidátům zvoleným na nestranických listinách se poměrně dobře daří při volbě starosty. [AARS, RINGKJØB 2005: 178] Například po komunálních volbách v roce 1999 bylo 6 procent všech starostů zvoleno z řad zastupitelů za nestranické listiny. Konkrétně se jednalo o 25 starostů. Pokroková strana, která v těch samých komunálních volbách získala celkově dvakrát větší podporu než

⁴³ Často se tyto nestranické kandidátky vyskytují právě tam, kde nějaké místní politické téma vyvolává silné kontroverze. [AARS, RINGKJØB 2005: 177]

nestrannické kandidátky, měla pouze jednoho starostu. Pokud započítáme pouze obce, v kterých nestrannické listiny kandidovaly, tak zjistíme, že získaly 16 procent zastupitelských mandátů a 13 procent postů starosty obce. [AARS, RINGKJØB 2005: 174] Jakkoli tedy lokální politice stále vévodí celostátní politické strany, tak údaje z průběhu devadesátých let ukazují, že nestrannické kandidátky jsou na mírném vzestupu. Ve volbách v roce 2003 sice došlo k určitému poklesu jejich podpory, avšak tento pokles pravděpodobně souvisí s provedenou změnou volebního zákona, která znamenala již zmiňované zpřísnění podmínek pro účast v komunálních volbách. [AARS, RINGKJØB 2005: 161]

Přetrvávající dominantní postavení stranických kandidátek a míra pozornosti věnovaná celostátním politickým tématům⁴⁴ vede některé autory k závěru, že se komunální volby staly určitými kvazi-referendy o aktuální politice celostátních stran. [GRAVDAHL 1998: 310] Martinussen však zdůrazňuje, že jakkoliv hrají celostátní politická témata v lokálních volbách důležitou roli, tak se nesmí podceňovat ani význam čistě lokálních politických témat. Komunální volby by tedy rozhodně neměly být vnímány pouze jako jakási referenda o aktuálním postavení celostátních stran. [MARTINUSSEN 2004: 251]

8. Oslo: „Městská vláda“

V únoru 1986 Oslo přijalo novou městskou chartu, která zcela novým způsobem rozdělila kompetence mezi jednotlivé aktéry tamního systému místní správy. Jednalo se o vskutku radikální změnu, která do té doby neměla v rámci Norska obdoby. Nová charta zavedla určité „parlamentní“ principy, které měly způsob řízení města více přiblížit vládnímu modelu na celostátní úrovni. V Oslu se pokusili zavést model „městské vlády“, který znamenal odklon od tradičního „aldermen“ modelu a změnu ve způsobu řízení administrativy. [BALDERSHEIM 1992: 19]

Podstata tradičního „aldermen“ modelu⁴⁵ spočívala v důrazu na uplat-

⁴⁴ Jedním z nejvýznamnějších témat volebních programů politických stran je expanze sociálního státu. [NYGÅRD 2006: 366]

⁴⁵ Na počátku fungování tohoto modelu se počítalo s tím, že politika na místní úrovni bude primárně záležitostí politických laiků sdílejících odpovědnost za obecní záležitosti. [BALDERSHEIM 1992: 20] S rostoucím vlivem politických stran však počáteční představy vzaly za své.

ňování principu proporčního zastoupení při obsazování funkcí v obecních výborech. Očekávalo se, že takto nastavený systém povede k rozvíjení politického prostředí, v kterém bude převažovat snaha o konsensus a tlak na kooperaci. V praxi se však nezřídka projeví i stinné stránky tohoto modelu, což je možné demonstrovat právě na příkladu Osla, kde nejasné vymezení hranic odpovědnosti vedlo k nárůstu nezodpovědného chování na straně některých politických aktérů. V kuloárech radnice hlavního města se prý napůl žertovně říkalo, že městské zastupitelstvo má ve zvyku schvalovat rozpočtové výdaje ve výši odpovídající požadavkům sociálních demokratů a daně ve výši odpovídající požadavkům konzervativců – tedy vysoké výdaje a nízké daně. [BALDERSHEIM 1992: 20]

V rámci „aldermen“ modelu se projevoval nedostatek celkové koordinace a nejasné politické vedení, což negativně ovlivňovalo práci jednotlivých administrativních úřadů. Nově zavedený model se snažil narýsovat jasnou hranici mezi administrativou a politikou. Jmenování úředníků nemělo probíhat na základě politického klíče, ale čistě na základě odborných hledisek. Stěžejní roli v rámci administrativy hraje ředitel administrativy. Ředitel nemusí být pouze jeden, ale může jich být hned několik, což byl případ právě Osla, kde jich fungovalo celkem osm. Ředitel zodpovídá za přípravu materiálů pro jednání zastupitelstva nebo dalších orgánů. Materiály k projednávání záležitosti prezentuje zpravidla na počátku jednání příslušného orgánu, kdy většinou navrhne i varianty řešení dané otázky. Funkce ředitele administrativy je tedy spojena s poměrně značným vlivem na agendu místních politických orgánů. [BALDERSHEIM 1992: 21]

Ke změně modelu politické správy se Oslo odhodlalo po několika finančních krizích⁴⁶ [BUKVE, HAGEN 1994: 119], když se celkový deficit města začal blížit jedné miliardě norských korun. Změna systému měla přinést zlepšení politické kontroly nad administrativou, vyjasnění hranic politické odpovědnosti, více adaptability v oblasti poskytování služeb, více prostoru pro participaci zaměstnanců, lepší služby pro veřejnost a větší zohledňování celkových dopadů přijímaných rozhodnutí. Těchto cílů mělo být dosaženo zejména skrze dvě zásadní strukturální změny. Obsazování výkonného výboru, jenž je hlavním exekutivním orgánem města, začalo vycházet z většinového principu, takže zastoupení ve výboru již nezíská-

⁴⁶ Finanční krize byly způsobeny především vytrvalým růstem městských výdajů.

ly všechny strany přítomné v zastupitelstvu, ale zpravidla pouze ty, které společně představovaly vládnoucí (koaliční) většinu v zastupitelstvu města. [BALDERSHEIM 1992: 21] Navíc byl zaveden instrument hlasování o vyslovení důvěry/nedůvěry. Pokud výkonný výbor („městská vláda“) požádá zastupitelstvo o vyslovení důvěry a neuspěje, tak musí rezignovat. Stejně tak i v případech, kdy zastupitelstvo vysloví „vládě“ nedůvěru. V této souvislosti se často hovoří o vzniku nového modelu „lokální parlamentní demokracie“. [ROSE, STÄHLBERG 2005: 93]

Druhou zásadní změnou pak bylo přetvoření vyšší a střední úrovně administrativy. Cílem se stalo zavedení manažerského způsobu řízení. V předchozím modelu nebyla jasně definovaná hlava administrativy, protože jednotliví ředitelé měli rovnocenné postavení – s odpovědností směrem k zastupitelstvu⁴⁷. V rámci nového systému došlo k vytvoření nové funkce generálního ředitele, který stál v čele administrativy a představoval jedinou spojnicí mezi administrativou a „městskou vládou“. [BUKVE, HAGEN 1994: 117–118; BALDERSHEIM 1992: 22] Členové „městské vlády“ tedy nekomunikovali s jednotlivými odděleními administrativy přímo, ale obračeli se na generálního ředitele, který následně danou záležitost postoupil na příslušné oddělení administrativy. Stejně systém fungoval i v obráceném směru, když se například řadový úředník rozhodl obrátit na některého ze členů „městské vlády“. Můžeme si tedy povšimnout, že postavení generálního ředitele bylo opravdu výjimečné.

V rámci původního radničního systému si jednotliví ředitelé administrativy vytvářeli své vlastní komunikační kanály, což přispělo k hojnému kontaktu mezi politiky a úředníky a poměrně úzkému propojení a propletení jejich práce⁴⁸. Výhodou tohoto systému bylo rychlé šíření informací, avšak za cenu roztříštěnosti řízení a nepříliš vyjasněné odpovědnosti. Nový systém sice vedl k jasnějšímu vymezení hranic odpovědnosti a zřetelnějšímu rozlišení mezi sférou politickou a administrativní, avšak na úkor zpomalení toku informací. Ve snaze o dosažení větší efektivity na nižších stupních správy došlo k dalšímu posunu rozhodovacích procesů směrem dolů. Širší pravomoci byly svěřeny zejména oddělením služeb,

⁴⁷ Finanční ředitel měl zpravidla nejsilnější postavení.

⁴⁸ Politici často měli pocit, že jsou příliš zavalováni nejrůznějšími administrativními detaily, a proto jim následně nezbývá dostatek času na přípravu strategických politických rozhodnutí. [BALDERSHEIM 1992: 24]

kteří získaly větší volnost v personálních záležitostech a při přerozdělování finančních zdrojů. [BALDERSHEIM 1992: 22] To mělo zvýšit jejich adaptabilitu a flexibilitu v oblasti poskytování služeb. [BALDERSHEIM 1992: 28]

Ukutečněné změny se však záhy po svém zavedení staly předmětem četných rozpaků na straně úředníků i politiků. Nejvíce kritiky bylo směřováno na nově vytvořený post generálního ředitele. Úředníci sice přiznávali, že v rámci nového systému jsou politické instrukce jasnější, avšak nelíbilo se jim, že se musí na politické vedení obracet pouze skrze generálního ředitele, což prý zpomalovalo řešení problémů. [BALDERSHEIM 1992: 28–29] Úředníci navíc uváděli, že v porovnání s předchozím modelem pocítují narůstající vliv stranické politiky na způsob řízení města. [BALDERSHEIM 1992: 24] Připomeňme, že v Oslu měla být provedená reforma odpovědí mimo jiné právě na přílišnou stranickou politizaci místní správy. Nový systém se stal předmětem kritiky i ze strany samotných členů „městské vlády“. Ti si podobně jako úředníci stěžovali na zdoluhavost mnohých procesů. Vadilo jim, že se mohou na administrativu obracet pouze skrze generálního ředitele a začali požadovat změnu, která by jednotlivá administrativní oddělení podřídila přímo „ministrům městské vlády“, kteří by tak získali individuální odpovědnost za příslušné oddělení administrativy. „Městská vláda“ byla totiž odpovědná pouze jako kolektivní orgán, takže i samotné rozdělení kompetencí (rezortů) v rámci „městské vlády“ mělo zpočátku spíše neformální povahu. Členové „městské vlády“ tedy chtěli, aby jim byla přidělena formální odpovědnost za jednotlivé rezorty a pod ně spadající administrativní oddělení. Například městský „ministr dopravy“ by se tak stal přímým nadřízeným administrativního oddělení pro dopravu. Debata se tedy stočila k roli „městské vlády“ – jestli se má jednat o čistě kolektivní orgán nebo plnohodnotné „ministry“ s jasně vymezenými kompetencemi a zodpovědností. S tím pak úzce souvisela diskuse o roli generálního ředitele administrativy – zdali se má jednat o jakéhosi generálního manažera či spíše finančního poradce. [BALDERSHEIM 1992: 28–29] Členové „městské vlády“ nakonec odpovědnost za jednotlivé oblasti (sektory) obecních záležitostí získali. Sektorově zaměřené výbory, jako například výbor pro dopravu, byly nahrazeny pouze jakýmsi přípravnými výbory. [BÁČEK et al. 2005: 14] Zavedení nového modelu přispělo k vyjasnění hranic odpovědnosti, zvýšení akceschopnosti, posílení možností strategického řízení

a posílení celkového vlivu politických zástupců. [BÄCK et al. 2005: 15; JOHN 2001: 147] Model však ukázal i své stinné stránky, například v oblasti efektivity komunikace.

9. Sousedské rady

Sousedské rady nelze chápat pouze jako jeden přesně vymezený model, ale spíše jako obecný koncept vytváření sub-obecních politických orgánů vymezených na teritoriálním základě, které doplňují tradiční politické instituce obcí⁴⁹ a jejichž podoba a způsob fungování se často liší v závislosti na specifikách a preferencích příslušné obce.

V rámci okruhu severských zemí není možné zjednodušeně tvrdit, že odlišnosti v podobě a fungování sousedských rad jsou způsobeny výhradně rozdíly mezi jednotlivými zeměmi. Rozdíly ve fungování sousedských rad tedy nekopírují národní hranice, o čemž svědčí i relativně malé rozdíly mezi Norskem a Dánskem⁵⁰, přestože v celkové struktuře obcí mezi nimi panují výraznější rozdíly. V šedesátých, sedmdesátých letech dvacátého století došlo v obou zmiňovaných zemích ke slučování obcí, avšak v Dánsku tato změna proběhla ve větším rozsahu a měla hlubší dopady. Obecně se dá říci, že strategie reforem místní správy se v obou zmiňovaných zemích lišily. [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 134] V porovnání s Dánskem se v norských reformách místní správy neprojevoval tak silný důraz na roli občana jakožto uživatele veřejných služeb, ale spíše byl zdůrazňován princip občanské participace, a to je také možná jeden z důvodů, proč se sousedské rady častěji vyskytují v Norsku, zatímco koncept „uživatelské demokracie“ v Dánsku. [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 135] Poněkud jinak však vypadá srovnání Norska se Švédskem. V roce 1995 sousedské rady existovaly ve 14 norských obcích – tedy ve 3 procentech

⁴⁹ Obecní zastupitelstva, obecní výbory atd.

⁵⁰ Norské a dánské zákony vymezující podobu a fungování sousedských rad se z velké části podobají. V Dánsku i Norsku má každá obec právo zřídit sousedské rady. Přímé volby členů rad jsou zpravidla možné pouze v případě, že v příslušné obci sousedské rady nedisponují žádnou formální mocí. V ostatních případech podléhá jmenování členů rad nějaké formě souhlasu představitelů tradičních obecních orgánů. Přímé volby zpravidla zvyšují zájem občanů o zapojení do sousedských rad a také posilují legitimitu těchto orgánů. [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 135–136]

obcí. Zatímco ve Švédsku se tehdy stále ještě vyskytovaly v asi 8,5 procentech obcí. [BÄCK et al. 2005: 23]

S výjimkou Osla byli v Norsku členové sousedských rad vždy jmenováni obecním zastupitelstvem. [BÄCK et al. 2005: 37] Oslo zavedlo přímé volby ve čtyřech zkušebních městských obvodech. Následující zhodnocení ukázalo, že tento krok měl poměrně malý efekt, protože nedošlo k očekávanému zvýšení úrovně participace občanů. Zároveň se však nenaplnily ani „černé“ předpovědi, že rozdílné složení vládnoucích skupin v městském zastupitelstvu a sousedských radách povede k nárůstu politických konfliktů. [BÄCK et al. 2005: 29]

Příznivou zprávou pro zastánce konceptu sousedských rad bylo spuštění programu „svobodných komun“. Několik obcí, které se tohoto programu účastnily, se rozhodlo koncept sousedských rad na svém území rozvinout. To se týkalo například Trondheimu či Stavangeru. [BÄCK et al. 2005: 22] Ve Stavangeru sousedské rady existovaly řadu let, avšak jejich formální moc byla velmi omezená. Teprve v rámci programu svobodných komun byly na dvě sousedské rady zkušebně přeneseny širší formální pravomoci a podíl na rozhodování – například v oblasti základního školství, sociálních služeb, bydlení, kultury. Stavangerské sousedské rady se skládaly z 11 stálých členů, kteří byli jmenováni obecním zastupitelstvem. Místa v radách se proporcčně rozdělovala mezi politické strany, a to v závislosti na jejich síle v obecním zastupitelstvu. [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 123–124] Ačkoliv byly počáteční reakce na posílení sousedských rad převážně pozitivní⁵¹ [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 125], tak nakonec byl experiment ukončen. Podobně to dopadlo i se sousedskými radami ve zmiňovaném Trondheimu. [BÄCK et al. 2005: 22]

10. Svobodné komuny

Zatímco ve Švédsku byl experiment se svobodnými komunami spuštěn v roce 1984 a v Dánsku v roce 1985, tak norský parlament potřebnou legislativu schválil v květnu 1986 a experiment, jehož se na počátku účastnilo 20 obcí a 4 kraje, byl do praxe uveden v lednu 1987. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994a: 5–6] Program měl původně trvat čtyři roky, avšak později došlo k jeho prodloužení i k navýšení počtu účastníků.

⁵¹ Hovořilo se o zkrácení a zjednodušení rozhodovacích procesů.

[BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 70, 79] Koncept svobodných komun vycházel z reflexe decentralizačních trendů a důrazu na efektivnost. Celý systém počítal s iniciativou na straně obcí. [CRAWFORD 1992: 78–79] Status svobodné komuny znamenal, že obec mohla být vyňata z působnosti některých zákonů a nařízení, čímž získala větší volnost v rozhodování o svých záležitostech. [CRAWFORD 1992: 78–79; BALDERSHEIM, STAVA 1993: 105; BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994a: 5–6] Norský program svobodných komun byl spuštěn se záměry zjednodušit z centra uvalené regulace místní správy, zlepšit koordinaci vládních aktivit⁵² ve vztahu k místní správě [BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 80] a v neposlední řadě podnitit místní správu k větší flexibilitě. [BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 69] Očekávalo se, že experiment bude pro zúčastněné aktéry (centrální vládu i místní správu) znamenat především proces „učení“. V případě místní správy to mělo být „učení se měnit“, zatímco na straně centrální vlády „učení se učit“. [BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 80; BALDERSHEIM, STAVA 1993: 104] Jednou z hlavních výchozích podmínek programu svobodných komun bylo, aby uskutečňované experimenty nevyžadovaly žádné dodatečné finanční zdroje od státu. Celý program svobodných komun měl být z hlediska státní pokladny tzv. „*cost-free*“. Navzdory tomuto výchozímu požadavku se některým svobodným komunám⁵³, které se zapojily do experimentů v oblasti průmyslového rozvoje, podařilo získat dodatečné dotace z ministerstva pro místní správu a ministerstva zemědělství. [LESJØ 1994: 161]

Celý program svobodných komun byl rozdělen do čtyř hlavních fází. V první fázi, kterou lze nazvat mobilizační, byly obce centrální vládou vyzvány, aby v případě zájmu zažádaly o vynětí z působnosti těch zákonů a nařízení, které podle jejich názoru příliš svazují místní správě ruce, a stojí tak v cestě nalezení racionálnějších řešení na lokální úrovni. Výsledkem první fáze byla řada obcemi předložených projektů a žádostí o vynětí z působnosti některých norem. [BALDERSHEIM, STAVA 1993: 106] Ve druhé fázi pak centrální vláda rozhodovala, kterým žádostem vyhoví. Následná reali-

⁵² Koordinace vládních aktivit ve vztahu k místní správě představovala poměrně velký problém, protože obce si dlouhodobě stěžovaly, že jednotlivá ministerstva vzájemně nekoordinují vydávání svých direktiv, což prý vede k finančnímu přetížení obcí. [BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 69]

⁵³ Převážně se jednalo o obce z venkovských oblastí.

zace schválených žádostí představovala třetí fázi. Za čtvrtou fází je možné považovat vyhodnocování realizovaných projektů. [BALDERSHEIM, STAVA 1993: 107]

Ve chvíli, kdy od obcí začaly přicházet konkrétní návrhy na změny, se na straně některých ministerstev projevila určitá neochota tyto změny podpořit. To se týkalo zejména těch případů, kdy se jednalo o návrh na přenesení pravomocí z centra na orgány místní správy. V některých případech se v důsledku neochoty ministrů jednání protáhla až na rok a půl, přičemž někdy byla sporná otázka vyřešena až na jednání celé vlády. [BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 80; BALDERSHEIM, STAVA 1993: 108] Neochotněji na projektech svobodných komun spolupracovalo ministerstvo pro místní správu a ministerstva zemědělství, školství a práce, zatímco ministerstva financí, rybolovu a průmyslu se k celému programu stavěla velice rezervovaně, což bylo pravděpodobně způsobeno i tím, že na rozdíl od prvně jmenovaných ministerstev tak úzce s místní správou v minulosti nespolupracovala, a tak nebyla této formě spolupráce tolik přivyklá. [BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 78–79] Postupem času se však ministerstva s novou „rolí“ více sžila a v jejich přístupu k návrhům svobodných komun se začala projevovat větší vstřícnost. [BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 81] Každopádně je důležité zdůraznit, že jednotlivým ministrům příslušela ve věci předkládaných návrhů pouze konzultativní role, protože o konečném schválení projektů a výjimek rozhodovala až celá vláda. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994b: 211]

Svobodné komuny v první fázi podaly celkem 260 žádostí o vynětí z působnosti některého zákona. Komunami předkládané žádosti a projekty se daly rozdělit do dvou skupin. Jedna zahrnovala experimenty s novou organizační strukturou místních orgánů a zavádění nových modelů poskytování služeb, zatímco do druhé skupiny spadaly žádosti o převzetí činností a kompetencí, které doposud náležely některému z centrálních úřadů. Velký počet žádostí a projektů zařaditelných do této druhé skupiny překvapil dokonce i samotné iniciátory programu svobodných komun. [BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 75] Řada konkrétních projektů se zaměřovala na oblast školství a na rozvoj v ekonomické oblasti⁵⁴. [CRAWFORD 1992: 78–79]

⁵⁴ Obce, jež se experimentu se svobodnými komunami nezúčastnily, nezaznamenaly nijak menší ekonomický růst než obdobně velké a průmyslově založené obce, které se experimentu zúčastnily. [LESJØ 1994: 162]

Mnoho předkládaných projektů se týkalo koordinace a komunalizování státní podpory pro soukromé společnosti. Svobodné komuny převzaly některé funkce od státu i v oblastech ochrany životního prostředí a pracovního trhu. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994b: 215]

Zajímavé pokusy o změnu organizační struktury proběhly například v obcích Tynset a Selje⁵⁵. V obci Tynset došlo k oslabení postavení administrativy ve prospěch posílení pravomocí výkonného výboru. [BUKVE, HAGEN 1994: 119] Zároveň se však nezměnil způsob ustavování výboru, nadále zůstal klíčový princip proporcčnosti, takže složení výboru odráželo poměr stranických sil v zastupitelstvu. Výkonný výbor tedy i nadále představoval místo pro hledání kompromisu. Selje je příkladem obce, kde se nejvýrazněji projevila snaha o přeměnu výkonného výboru na orgán strategického kolektivního rozhodování. Experiment však vedl k nárůstu politických konfliktů, a to i uvnitř výkonného výboru obce. Selje a Tynset tedy v mnoha ohledech představují protikladné příklady. Zatímco Tynset je příkladem obce, kde v politické oblasti převažuje snaha o hledání konsenzu a důraz na spolupráci, tak Selje představuje příklad obce, kde došlo ke zdůraznění politických konfliktů a antagonismu. V obou obcích se zproblematicovaly vztahy mezi výkonným výborem a zastupitelstvem. [BUKVE, HAGEN 1994: 120–121]

Do září 1990 bylo svobodným komunám uděleno celkem 305 výjimek z 88 různých zákonů a nařízení. [BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 75] Schválení výjimky však neznamenovalo, že je tzv. „hotovo“, protože realizace schválených změn neprobíhala vždy hladce. Ukázalo se, že v některých případech byla motivace předkladatelů velice prchavá, takže zatímco žádost byla předkládána s velkým zanícením a nadšením, tak ve fázi realizace se zájem o projekt vytratil. Obtíže s realizací projektů také nečistka nastaly ve chvíli, kdy v příslušné obci došlo k personální obměně. Rozhodně lepší vyhlídky na úspěch měly ty projekty, jejichž iniciátoři byli ve funkcích i v době samotné realizace. [BALDERSHEIM, STAVA 1993: 108–109] Celkově však program svobodných komun odstartoval vlnu iniciativ a experimentů, které pomohly intenzivnějšímu rozvoji místní samosprávy. [BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 80] Zkušenosti z programu

⁵⁵ V Oslu změny organizační struktury neprobíhaly v rámci experimentu se svobodnými komunami, ale byly upraveny zvláštní legislativou.

svobodných komun vládu inspirovaly k přijetí nového zákona⁵⁶ o místní správě, jenž obcím poskytnul větší svobodu při nastavování organizační struktury. Zároveň začaly být z dalších zákonů odstraňovány některé organizační požadavky na orgány místní správy. V roce 1993 nabyl účinnost také zákon o experimentech ve veřejné správě, jenž byl inspirován zákonem o svobodných komunách. Nový zákon umožnil veřejným institucím uskutečňovat rozsáhlejší experimenty a žádat o dočasné výjimky z působnosti těch právních norem, které takovým experimentům brání v cestě. [BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 79]

⁵⁶ Zákon vešel v platnost v roce 1993.

Prameny a literatura

AARS, JACOB; FIMREITE, ANNE LISE (2005): *Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics*. Scandinavian Political Studies, roč. 28, č.3, s. 239–256.

AARS, JACOB; OFFERDAL, AUDUN (1998): *Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway*. Scandinavian Political Studies, roč. 21, č.3, s. 207–232.

AARS, JACOB; RINGKJØB, HANS-ERIK (2005): *Party Politicisation Reversed? Non-partisan Alternatives in Norwegian Local Politics*. Scandinavian Political Studies, roč. 28, č. 2, s. 161–181.

BÄCK, HENRY; GJELSTRUP, GUNNAR; HELGESEN, MARIT; JOHANSSON, FOLKE; KLAUSEN, JAN ERLING (2005): *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BALDERSHEIM, HARALD (1992): „*Aldermen into Ministers*“: *Oslo's Experiment with a City Cabinet*. In: Batley, Richard; Campbell, Adrian (eds.), *The Political Executive: Politicians and Management in European Local Government*. London: Routledge.

BALDERSHEIM, HARALD; FIMREITE, ANNE LISE (1994): *The Norwegian case: rational or political change?* In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

BALDERSHEIM, HARALD; STÅHLBERG, KRISTER (1994a): *From top-down to bottom-up: free communes and the politics of administrative modernization*. In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

BALDERSHEIM, HARALD; STÅHLBERG, KRISTER (1994b): *Vitalization from below: towards the self-regulating municipality. Comparative notes on the Nordic free commune experiments*. In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

BALDERSHEIM, HARALD; STAVA, PER (1993): *Reforming Local Government Policymaking and Management Through Organizational Learning and Experimentation: The Case of Norway*. Policy Studies Journal, roč. 21, č. 1, s. 104–114.

BALDERSHEIM, HARALD (2003): *Local government reforms in the Nordic countries. Bringing politics back in?* In: Vetter, Angelika; Kersting, Norbert (eds.), *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.

BALDERSHEIM, HARALD; WOLLMAN, HELLMUT (2006): *Assessment of the Field of Comparative Local Government and a Future Research Agenda*. In: Baldersheim, Harald; Wollmann, Hellmut (eds.): *The Comparative Study of Local Government: Overview and synthesis*. Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.

BLAIR, PHILIPS (1993): *Financial Equalisation Between Local and Regional Authorities in European Countries*. In: Gibson, John; Batley, Richard (eds.), *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass.

BLOM-HANSEN, JENS (1998): *Macroeconomic Control of Local Governments in Scandinavia: The Formative Years*. Scandinavian Political Studies, roč. 21, č. 2, s. 129–155.

BUKVE, ODDBJØRN; HAGEN, TERJE P. (1994): *New roles in political and administrative leadership in Norwegian local government*. In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

COUNCIL OF EUROPE (1997): *Structure and operation of local and regional democracy*. Norway. Strasbourg: Cedex.

CRAWFORD, COLIN (1992): *European Influence on Local Self-Government*. In: Batley, Richard; Campbell, Adrian (eds.), *The Political Executive: Politicians and Management in European Local Government*. London: Routledge.

DENTERS, BAS; ROSE, LAWRENCE E. (2005): *Towards Local Governance?* In: Denters, Bas; Rose, Lawrence E. (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.

GILLJAM, MIKAEL; OSCARSSON, HENRIK (1996): *Mapping the Nordic Party Space*. Scandinavian Political Studies, roč. 19, č. 1, s. 25–40.

GOLDSMITH, MICHAEL (2006): *From Community to Power and Back Again?* In: Baldersheim, Harald; Wollmann, Hellmut (eds.): *The Comparative Study of Local Government: Overview and synthesis*. Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.

GRAVDAHL, HANS PETTER (1998): *Consensual Coalitions? Coalition Formation in Norwegian Municipalities*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 21, č. 4, s. 307–323.

HAGEN, TERJE P.; VABO, SIGNY IRENE (2005): *Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian lo-cal governments, 1991–1998*. *European Journal of Political Research*, roč. 44, č. 1, s. 43–64.

HANSEN, ALLAN DREYER; NYSETH, TORILL; AARSÆTHER, NILS (1996): *Community Councils – Improved Local Democracy?* In: Bogason, Peter (eds.), *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

HANSEN, TORE (1994): *Local Elections and Local Government Performance*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 17, č. 1, s. 1–32.

HANSSON, HELGE (1991): *Local Government in the Nordic Countries: facts and figures*. Oslo: Kommuneforlaget.

HROCH, MIROSLAV (2005): *Na cestě k modernímu národu. Školské a správní reformy*. In: Hroch, Miroslav; Kadečková, Helena; Bakke, Elizabeth, *Dějiny Norska*. Praha: Lidové noviny.

JACOBSEN, DAG INGVAR (1996): *The Role of the Public Manager: Loyalty, Autonomy or Advocacy?* *Scandinavian Political Studies*, roč. 19, č. 1, s. 45–63.

JOHN, PETER (2001): *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE Publications Ltd.

JOHNSEN, ÅGE (1998): *Comment on Børre Nylehn's „Strategy in Local Government“*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 21, č. 2, s. 189–193.

KINSEY, BARBARA SGOURAKI (2006): *Cleavage Formation in Norway: The Contextual Dimension*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 29, č. 3, s. 261–283.

- LESJØ, JON HELGE (1994): *Local economic development – lessons from the free commune experiment*. In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.
- MARTINUSSEN, PAL ERLING (2002): *In Search of the Government in Local Government: Coalition Agreements and Office Payoffs in Norway*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 25, č. 2, s. 139–171.
- MARTINUSSEN, PAL ERLING (2004): *Government Performance and Political Accountability at Subnational Level: The Electoral Fate of Local Incumbents in Norway*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 27, č. 3, s. 227–259.
- NYGÅRD, MIKAEL (2006): *Welfare-Ideological Change in Scandinavia: A Com-parative Analysis of Partisan Welfare State Positions in Four Nordic Countries, 1970–2003*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 29, č. 4, s. 356–385.
- NYLEHN, BORRE (1996): *Strategy of Local Government*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 19, č. 4, s. 359–378.
- OULASVIRTA, LASSE (1993): *Municipal Public Finance in the Nordic Countries*. In: Gibson, John; Batley, Richard (eds.), *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass.
- ØSTERUD, ØYVIND; SELLE, PER (2006): *Power and Democracy in Norway: The Transformation of Norwegian Politics*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 29, č. 1, s. 25–46.
- PETTERSEN, PER ARNT; ROSE, LAWRENCE E. (1996): *Participation in Local Politics in Norway: Some do, Some don't; Some will, some won't*. *Political Behavior*, roč. 18, č. 1, s. 51–97.
- ROSE, LAWRENCE E.; STÅHLBERG, KRISTER (2005): *The Nordic countries: Still the „Promised Land“?* In: Denters, Bas; Rose, Lawrence E. (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.
- SØRENSEN, RUNE J. (1993): *The Impact of Fiscal Austerity on the Local Budgetary Process in Norway*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 16, č. 1, s. 49–71.
- THOMSEN, SØREN RISBJERG (1998): *Impact of National Politics on Local elections in Scandinavia*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 21, č. 4, s. 325–345.

VABO, SIGNY IRENE (2000): *New Organisational Solutions in Norwegian Local Councils: Leaving a Puzzling Role for Local Politicians?* Scandinavian Political Studies, roč. 23, č. 4, s. 343–372.

VABO, SIGNY IRENE (2005): *Committee structure and political preferences: The case of Norwegian local government.* European Journal of Political Research, roč. 44, č. 4, s. 563–592.

VETTER, ANGELIKA; KERSTING, NORBERT (2003): *Reforming local government. Heading for efficiency and democracy.* In: Vetter, Angelika; Kersting, Norbert (eds.), *Reforming Local Government in Europe.* Opladen: Leske + Budrich.

Internet

Local government in Norway.

Published by Department of Local Government and Regional Development (2004), http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf; ověřeno ke dni 12. 9. 2007.

Webové stránky norské Asociace lokální a regionální správy:

<http://www.ks.no/templates/Start.aspx?id=32718>; ověřeno ke dni 5. 9. 2007

<http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=44656>; ověřeno ke dni 5. 9. 2007

Webové stránky norského ministerstva pro místní správu a regionální rozvoj:

<http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/kampanjer/The-municipal-and-county-election/The-Norwegian-electoral-system/The-main-features-of-the-Norwegian-elect-2.html?id=457014&epslanguage=EN-GB#15>; ověřeno ke dni 12. 9. 2007

FINSKO

Kamil Švec

Tématem následující studie je analýza komunální politiky ve Finsku. Cílem, který si klade, je přiblížení oblasti, jež je v českém odborném prostředí opomíjena. Zvláště v případě Finska hraje, jak tato stat' ukáže, lokální úroveň vlády důležitou roli. Důvodem je oscilace na hraně mezi dvou- a třístupňovým politickým systémem.

Jelikož je tato studie určena spíše odborné veřejnosti, bude autor pro označení jednotlivých institucí a dokumentů používat anglických výrazů, se kterými pracuje většina odborné literatury. U těch výrazů, k nimž existuje český ekvivalent, se přikloní k českému překladu.

1. Obce v zemi

1.1. Historický vývoj

První lokální volby se ve Finsku konaly v letech 1865–1873. Položily základy lokální politiky, resp. finské samosprávě. V tomto období platily diferencované právní normy pro venkovské oblasti, malé obce a velká města. Místní úřady již tehdy, na začátku formování samosprávy, získaly právo vybírat daně. Po získání nezávislosti byla v letech 1917–1919 vypracována nová legislativa místní samosprávy a zastupitelstva obcí¹ začala být povinně volena na všech úrovních samosprávy. Toto období bylo signifikantní také zakotvením samosprávy ve finské ústavě, v níž je obecní administrativa svěřena do správy občanům. Dalším významným mezníkem v historickém vývoji finské lokální politiky byl rok 1932. Přijetím příslušných ustanovení byly položeny základy spolupráce mezi jednotlivými obcemi. Do legislativy se tak dostal pro finskou samosprávu charakteristický a podstatný prvek. V roce 1949 byl přijat nový *Local Government Act (LGA)*, základní kodex upravující lokální správu, který obce a města zahrnul pod jeden právní doku-

¹ Instituce obecního zastupitelstva (*municipal council*) bude popsána v kapitole druhé.

ment. Zavedl taktéž funkci správního manažera². K zrovnoprávnění obcí a měst došlo v roce 1977, kdy byl přijat nový jednotný *Local Government Act*, který posílil postavení volených úředníků. V roce 1987 byla přijata legislativa, již se započal experiment svobodných komun.³ [HANSSON 1991: 55–56]

1.1.1. Free commune experiments⁴

Reforma *Free commune experiments* je příznačná pro všechny severské země, jedinou výjimku tvoří Island. Svobodnými samosprávnými obcemi, tzv. *free communes*, byly obce, jež se řídily speciálním statutem. Práva zakotvená v tomto statutu byla garantovaná státem. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994: 3; BALDERSHEIM 1994: 170] Tento zvláštní statut byl na žádost samosprávných obcí schválen národním parlamentem. Reforma byla vystavěna na logice, že obce samy nejlépe vědí, jaké jsou jejich potřeby a jak je nejlépe řešit. Severské země tak touto reformou zahájily pomalý přechod od správy obcí založené na plánování (spjaté částečně s *welfare state*) k obecní samosprávě.

Podle Haralda Baldersheima [1994: 178–183] můžeme rozdělit tři typy lokálních politik severských zemí. Experiment se svobodnými samosprávnými zeměmi dal vzniknout třem systémovým modelům: (a) *community model*, (b) *political model* a (c) *enterprise model*.

Community model vnímá občana jako součást společnosti, přičemž zdůrazňuje lokální vazby. Každý člen této komunity je v první řadě chápán jako soused a na tomto základě obec funguje. Existují tu silné sousedské vazby, vzájemná podpora a pomoc. I proto je základním rozhodovacím mechanismem konsensus a výkon moci je velmi diskrétní. Právě tento model je v severských zemích velmi významný. *Political model* nahlíží na občana především jako na voliče a člena politické strany. Výkonné a koordinační mechanismy jsou utvářeny dle vládního modelu. Poslední, tzv. *enterprise model* považuje občana za konzumenta, za spotřebitele komunálních služeb.

² Do té doby byl správní manažer (*municipal manager*) pouze ve městech. Více o této funkci viz. kapitola 2.

³ Asociace finských obcí [<http://www.localfinland.fi>; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

⁴ Do češtiny bychom tento výraz mohli přeložit jako *experiment svobodných obcí*, případně *komun*, v severských zemích je označován jako *frikommuneforsk*.

Tomu odpovídá i výkon obecní moci, kdy starosta je analogií k funkci předsedajícího dozorčí rady v podniku, správní manažer k funkci předsedajícího představenstva podniku, obecní rada je obdobou shromáždění akcionářů.

Program svobodných samosprávných komun započal ve Švédsku po parlamentních volbách v roce 1983. Nově jmenovanému ministru pro občanské záležitosti byl uložen úkol modernizovat veřejný sektor. Také Finsko hledalo způsob, jak reformovat lokální politiku a vztahy mezi lokální a centrální úrovní. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994: 5–6] Rozhodování však bylo mnohem pomalejší než ve Švédsku. Ačkoliv přípravy začaly téměř okamžitě po začátku švédského projektu, zásadní dokument – tzv. *Free Commune Act* – byl vyhlášen až v červnu 1988. Na rozdíl od Švédska ve Finsku nebyla iniciátorem vláda, myšlenku „*free communes*“ prosazovaly především asociace obcí.⁵ Aby se předešlo implementaci během volebního období, přijalo 56 obcí statut svobodných samosprávných komun k 1. lednu 1989. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994: 5–6, 89] Mnohé obce se díky tomu osvobodily od stovek regulací. Problematika reformy *free commune experiments* je velmi obsáhlá, avšak pro účely této práce bude postačovat, shrneme-li její vliv do několika následujících bodů:

- reforma přispěla k tomu, že na lokální úrovni je vládnutí spíše managementem než vykonáváním politiky
- projekty svobodných komun zahájily modernizaci veřejného sektoru – administrativa byla právě svobodnými samosprávnými obcemi donucena přijmout ekologické programy, začal být kladen důraz na svépomoc obcí, občané se proměnili z pasivních konzumentů v aktivní hráče, kteří jsou odkázáni sami na sebe
- *free communes* byly výhodné pro *welfare state* – ministerstvo v nich vidělo příležitost, jak změnit pravidla financování, jelikož výdaje lokální politiky se začaly stávat neúnosnými; výhodná situace to byla i pro *free communes*, které se prezentovaly jako zodpovědné za racionální správu
- zvýšila se personální úroveň lokální politiky, současně s tím rostla i sebedůvěra obcí
- představitelé *free communes* požadovali větší kontrolu nad svým pracovním prostředím

⁵ Ve Finsku jsou tři asociace sdružující obce – *Asociace finských obcí*, *Asociace finských měst* a *Asociace švédsky mluvících obcí Finska*. [HANSSON 1991: 54]

– byl spuštěn boj o moc na centrální úrovni – svůj vliv chtělo v největší míře prosazovat ministerstvo zodpovědné za lokální politiku, stejně tak tu ale viděla prostor své seberealizace a uplatnění svého vlivu ministerstva školství, zdravotnictví a sociálních věcí. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994: 8–14]

Podstata reformy *free communes* tkvěla ve svobodě možnosti výběru norem a regulací. Obce tak mohly hledat ta řešení problémů, která jim nejvíce vyhovovala. Začaly tak být uplatňovány alternativní přístupy v plnění úkolů, za které měly samosprávné obce zodpovědnost. Právě to se stalo základem reformy začátku 90. let. [DENTERS, ROSE 2005: 88] Reforma *free commune* byla uplatněna ve volebním období 1989–1992, s drobnými modifikacemi pak ještě v následujícím čtyřletém volebním období. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994: 89]

Poslední změna *Local Government Act* byla schválena v polovině devadesátých let. Uznává rozmanitost jednotlivých obcí, kterým zajišťuje více volnosti, svobody a flexibility v organizaci funkcí a řízení.⁶

1.2. Sídlní struktura

Finsko je unitární stát s téměř 5 240 tisíci obyvateli, v němž podobně jako v ostatních severských zemích hraje značnou roli decentralizace. Je tu celkem 416 obcí různé velikosti, z nich 400 jsou obce pevninské. Zbývajících 16 je v oblasti Ålandských ostrovů, které mají specifický správní řád. Více než polovina obcí má méně než 6 000 obyvatel. Největší je hlavní město Helsinky, které má přes 500 tisíc obyvatel, nejmenší je Iniö s přibližně 250 obyvateli v jihozápadním souostroví. Bez ohledu na velikost mají všechna města a obce dle legislativy stejnou zodpovědnost. [LOCAL GOVERNMENT ACT 1995]

Výjimku ve finské lokální politice tvoří již zmíněné Ålandské ostrovy. Jedná se o autonomní a demilitarizovanou provincii Finska na jihozápadě země. Je to území s asi 25 000 obyvateli švédské menšiny, kde i jediným úředním jazykem je švédština. Tomuto souostroví je zaručena autonomie a prosazování vlastní legislativy, tzv. speciální Ålandské právo. Dokumentem, který garantuje výsadní postavení tomuto území, je *Act of*

⁶ Asociace finských obcí [http://www.localfinland.fi; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

the Autonomy of Åland.⁷ Autonomie je zakotvena také v čl. 120 Ústavy.⁸ Je tu celkem 16 obcí, přičemž vzhledem k celkovému počtu obyvatel v oblasti má většina z nich méně než 1 000 obyvatel, současně 40 % obyvatel žije v hlavním městě souostroví Mariehamnu. Tyto obce mají stejný rozsah zodpovědnosti jako obce pevninské. [SANDBERG 2007: 3 a 6]

Tabulka 1: Počet obcí dle počtu obyvatel k 31. 12. 2002

Počet obyvatel	Počet obcí	Procentuální podíl
Méně než 2000	88 ⁹	219,82 %
2 001 – 5 999	180	40,54 %
6 000 – 9 999	74	16,67 %
10 000 – 19 999	50	11,26 %
20 000 – 39 999	34	7,66 %
40 000 – 99 999	12	2,70 %
Více než 100 000	6	1,35 %
Celkem	444 ¹⁰	100 %

Zdroj: Finský statistický úřad

Sídlní struktura ve Finsku je charakterizována značným štěpením mezi obcemi. [SANDBERG 2007: 6–7] Štěpení mezi malými obcemi a velkými městy je však marginální, mnohem více signifikantní je cleavage mezi centrem a periferií. Hustota osídlení je velmi rozdílná. Východní a severní části Finska jsou osídleny řídce, naopak západní a jižní území se vyznačují mnohem vyšší hustotou osídlení. Tyto rozdíly samozřejmě vedou k tomu, že čím nižší hustota osídlení v oblasti je, tím více stoupá problematičnost celkové situace v regionu. Počet obyvatel má klesající tendenci, zvyšuje

⁷ Dokument je dostupný na internetovém portálu Parlamentu Ålandských ostrovů [<http://www.lagtinget.aland.fi/eng/act.html>; ověřeno ke dni 13. 9. 2007].

⁸ Finská Ústava je zákonem č. 731/1999 z 11. 6. 1999, v platnost vstoupila 1. 3. 2000.

⁹ Statistika z roku 2001, kterou citují Lawrence E. Rose a Krister Ståhlberg [DENTERS, ROSE 2005: 85], uvádí 76 obcí s méně než 2 000 obyvateli. Porovnáme-li Finsko s Norskem, Dánskem a Švédskem, zjistíme, že pouze Norsko má více obcí do 2 000 obyvatel, zbývající dvě země nedisponují ani jednou obcí této velikosti.

¹⁰ Ve Finsku je sestupná tendence počtu obcí. V roce 2004 jich bylo 428, v roce 2005 už jen 416. Statistika dostupná na internetových stránkách Ministerstva vnitra Finska [http://intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/index_eng; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

se nezaměstnanost. Zajišťování služeb a standardů na stejné úrovni jako v hustě obydlených oblastech je na severu a východě mnohem nákladnější. Nevýhodou oblastí s nízkou hustotou obyvatelstva je také obtížnější vybudování sítě sousedních obcí, kterých mohou využívat malé obce v západním a jižním Finsku. Důležitost obcí ve východních a severních oblastech bývala dříve vyšší, především díky účasti soukromého a státního sektoru. Avšak i zde dochází během posledních let k obratu. S odchodem mladých a vzdělaných obyvatel tak jde ruku v ruce i zvyšující se nezaměstnanost.

Tabulka 2: Charakteristika sídelní struktury dle oblastí, 2002.

	Jižní Finsko	Západní Finsko	Východní Finsko	Oulu (sever)	Laponsko (sever)
Počet obyvatel	7 415	3 859	5 153	5 031	4 946
Rozloha oblasti (km ²)	311	317	591	691	2 806
Počet obyvatel/km ²	20,3	12,4	6,7	6,0	1,5
Počet obcí	89	204	66	51	22

Zdroj: SANDBERG 2007: 7

1.3. Interakce mezi centrální a lokální úrovní

Podle finské ústavy mají města a obce dvojí funkci. Tou první je fungování jako (a) základní regionální administrativní jednotky země, druhou pak (b) jako základní jednotka samosprávy občanů. Jak již bylo uvedeno, obce hrají důležitou roli v zajišťování sociálního zabezpečení, tj. *welfare state*. I z tohoto důvodu je třeba úzká spolupráce mezi lokální a centrální úrovní. Na centrální úrovni nese hlavní zodpovědnost za lokální politiku ministerstvo vnitra, které dohlíží na financování obcí a na realizaci lokálních projektů. [LOCAL GOVERNMENT ACT 1995, oddíl 8] Zodpovídá též za základní dokumenty upravující místní samosprávu.¹¹

¹¹ Základními dokumenty finské lokální vlády jsou *Local Government Act, Act on Local Authority Boundaries, Act on the Employment Security of Municipal Officeholders, Act on Municipal Officeholders' and Employers Pensions, Act on the Bargaining Rights of Municipal Officeholders, Act on the Commission for Local Authority Employers, Act on Central Government Transfers to Local Government, Act on the Municipal Guarantee Board, Act on the Helsinki Metropolitan Area Council*. Všechny tyto dokumenty jsou dostupné na internetovém portálu Ministerstva vnitra Finska [http://intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/index_eng; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

V záležitostech dohledu a prošetřování souladu jednání a vykonávání pravomocí místních orgánů s platným finským řádem je pověřen *Státní úřad*. Nejedná se však o instituci centrální, nýbrž oblastní. S místní samosprávou jsou propojena samozřejmě i ostatní ministerstva, z nichž každé více či méně ovlivňuje lokální úroveň vládnutí. Významnější postavení má ministerstvo spravedlnosti, které zodpovídá za realizaci legislativy týkající se obecních voleb a referenda.¹²

S otázkou vztahů a vzájemného ovlivňování centrální a lokální úrovně souvisí také financování obcí. Místní samospráva má dva hlavní zdroje příjmů. Tím prvním je právo vybírat daně, druhým pak státní dotace. K doplňkovým příjmům patří různé příspěvky, poplatky a taxy, které jsou v pravomocích jednotlivých obcí. [GIBSON, BATLEY 1993: 106–107; DENTERS, ROSE 2005: 87] Tabulka 3 ukazuje skladbu příjmů obcí v letech 1987 a 1999. K určitým změnám financování došlo v roce 1993, kdy paušální dotace začaly tvořit významný podíl z celkové státem přidělené částky.

Finské obce disponují vysokým stupněm svobody nakládání s financemi. Samospráva má značnou míru autonomie alokace finančních prostředků, která je však částečně omezována relativně komplikovanými směrnici a předpisy vydávanými na centrální úrovni. Děje se tak v důsledku nutnosti respektování zásad *welfare state*.

Tabulka 3: Skladba příjmů finských obcí v letech 1987 a 1999

	1987	1999
Daně	39,1 %	54 %
fyzické osoby	---	42 %
právnícké osoby	---	12 %
Dotace	25,6 %	19 %
paušální dotace	---	17 %
vyčleněné dotace	---	2 %
Příspěvky a poplatky	14,8 %	25 %
Ostatní zdroje	20,5 %	3 %
Celkem	100 %	100 %

Zdroj: Autor; dle GIBSON, BATLEY 1993: 106–107; DENTERS, ROSE 2005: 87

¹² Ministerstvo vnitra Finska [http://intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/index_eng; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

2. Obecní pořádek

2.1. Samospráva

V polovině 90. let byla místní samospráva opět transformována. V rámci reformy *Free commune experiments* získává na síle model, který se stal typickým pro všechny severské země. V celé severní Evropě včetně Finska nastupuje tzv. *New Public Management (NPM)*, jenž se postupně rozšířil i do dalších zemí. Společně s reformou *free communes* vychází z historických zkušeností skandinávských zemí. Prvotní kořeny je možné nalézt již v období po druhé světové válce, kdy vzniká *welfare state*. S jeho posilováním se zvyšuje i důležitost místní samosprávy.¹³ Obce totiž nejsou pouze pasivním příjemcem a vykonavatelem centrálních nařízení, jsou především jeho iniciátory, kteří se podílejí na jeho rozvoji. [DENTERS, ROSE 2005: 84] Základy, na nichž byl vystavěn *welfare state*, byly využity i při reformování samosprávy na bázi *New Public Management*. Obce se staly poskytovatelem služeb, v níž se z občana stává spotřebitel. Klíčovým slovem se stala *volba*, jádrem *NPM* je možnost výběru veřejných služeb konzumentem. Důraz je kladen na orientaci směrem k uživateli, na svobodnou volbu a soutěž mezi poskytovateli veřejných služeb. S tím stoupá efektivita zajišťovaného servisu. [KERSTING, VETTER 2003: 29–30; JOHN 2001: 105] Vyzdvihována je také příslušnost k dané obci, posilován je místní patriotismus a vazby k oblasti, regionu.¹⁴ [KERSTING, VETTER 2003: 30] Finská místní samospráva nastoupila trend maximální racionalizace.¹⁵

Nabízí se otázka, z jakého důvodu se finská vláda v polovině 90. let přiklonila k modelu *New Public Management*. Spouštěcím mechanismem se

¹³ Můžeme hovořit dokonce o „municipalization of public sector“. [DENTERS, ROSE 2005: 84]

¹⁴ Vazby k obci jsou podporovány v severských zemích například diskusními fóry obcí, sousedskými radami, místními festivaly nebo internetovými portály umožňující chat. Tyto nástroje využívá více než 50 % všech severských zemí. [KERSTING, VETTER 2003: 30] Tento fenomén je označován jako *social capital formation*. [Tamtéž, podle PUTNAM, R. D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press. a PUTNAM, R. D. (1999). *Bowling Alone*. New York: Simon a Schuster.]

¹⁵ Z toho důvodu vychází mnoho teoretických konceptů *NPM* z teorie racionální volby. [KERSTING, VETTER 2003: 29]

stal ekonomický úpadek na začátku 90. let, který postihl všechny severské země. Nejhorší dopad měl však na Finsko. S kolapsem Sovětského svazu se dostávají problémy spojené s rozpadem státu, který byl do té doby hlavním finským obchodním partnerem. [DENTERS, ROSE 2005: 88] Ve Finsku, stejně jako v ostatních severských zemích, bylo přijato několik kroků, které měly napomoci rozvoji lokální politiky. Shrnout je můžeme do následujících čtyř bodů [DENTERS, ROSE 2005: 90–98]:

- strukturální reformy a přesun zodpovědnosti;
- změna organizace;
- změny v přijímání projektů;
- změny ve stanoviscích policy.

Pro účely této studie bude dostačovat, věnujeme-li pozornost pouze prvním dvěma změnám. Tlak na strukturální změny a přerozdělení zodpovědnosti byl ze všech severských zemí nejsilnější v Norsku a Finsku. Právě tyto dva státy totiž mají velmi výrazný podíl malých obcí (viz Tabulka 1). Se změnami byl spojen i neustálý tlak na hlavní metropole států, které čelily přílivu nových obyvatel. V těchto oblastech bylo potřeba hledat nové správní orgány a formy vládnutí. V regionu Helsinky z tohoto důvodu vznikla Rada pro vztahy a spolupráci mezi obcemi. Také vznikají nové výbory pro spolupráci obcí na regionální úrovni. Na ně je přenesena část zodpovědnosti za lokální politiku. Dnes však již nejsou výhradně finskou záležitostí, ale setkat se s nimi je možné i v jiných zemích. [DENTERS, ROSE 2005: 91–93] Změny v organizaci si vyžádaly větší míru flexibility obcí. Tyto legislativní změny rušily nebo výrazně měnily pozůstatky po *free communes experiments*. Důraz byl kladen na silný management. [DENTERS, ROSE 2005: 94]

Finský politický systém je možné označit za třívrstevný, tedy skládající se z lokální, regionální a centrální úrovně. Nicméně je nutné podotknout, že se nejedná o klasický model, který se vyskytuje v ostatních severských zemích.

Nejnižší úroveň je tvořena samotnými obcemi, které jsou dle čl. 121 Ústavy nejzákladnější jednotkou disponující autonomií, jejíž rozsah je upraven v *LGA*. [LOCAL GOVERNMENT ACT 1995: oddíl 2] *Local Government Act* je také dokumentem garantujícím autonomii obcí. K jejich

základním privilegiím patří právo vybírat daně.¹⁶ Sbor, který stojí v čele, je volený v přímých volbách. Na ně též padá veškerá právní odpovědnost z činnosti, kterou provozují samy či v rámci jiného celku. [SANDBERG 2007: 2–3] Do jejich působnosti, bez ohledu na velikost obce, spadá zdravotní péče, správa nemocnic, sociální služby, primární a sekundární vzdělávání, rozvojové plánování záchranné a bezpečnostní jednotky, kultura a umění. Dále jsou také zodpovědné za údržbu ulic a hlavních silnic, které vedou jejich územím. Jsou samostatné také v oblasti administrativy životního prostředí a jeho ochrany, stavebnictví a územního rozvoje. Zvláště pro menší obce je složité zajišťovat veškeré služby samostatně.¹⁷ Z toho důvodu se obce spojují do větších celků.

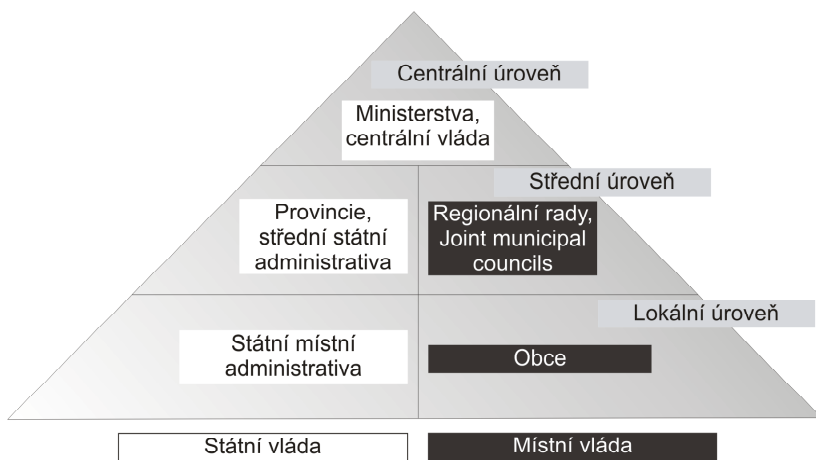
Těmi jsou *joint municipal boards (JMB)*.¹⁸ Ve finském politickém systému hrají důležitou roli. Jak již bylo naznačeno, nejedná se ve Finsku o čistý třístupňový model vládnutí. Neexistuje tu svébytná entita mezi lokální a centrální úrovní v pravém slova smyslu jako v jiných zemích, kde je možné setkat se s regiony či kraji, které jsou reprezentovány samostatnými institucemi. Jednotlivé obce se dle aktuálních potřeb slučují do těchto uskupení, která se vždy věnují některé z problematik spadajících do působnosti obcí. Jedná se tak pouze o prostředek spolupráce mezi obcemi. Například v roce 1993 existovalo 300 *joint municipal boards*, v roce 2000 jich bylo přes 200. [DENTERS, ROSE 2005: 84–85] Že ani Finové nepokládají *JMB* za regiony jakožto samosprávnou a nezávislou úroveň systému, dokládá jejich financování. Zatímco v Dánsku, Norsku a Švédsku je obcím věnováno 60–70 % prostředků a vyšším správním celkům 30–40 % financí, ve Finsku je poměr přerozdělení 85 % pro obce ku 15 % pro *joint municipal boards*. [DENTERS, ROSE 2005: 85] Většina odborných publikací [JOHN 2001: 113; DENTERS, ROSE 2005: 85; SANDBERG 2007: 3] však považuje *joint municipal boards* za druhý neformální stupeň vládnutí ve Finsku.

¹⁶ Ústava z roku 1999, článek 121.

¹⁷ Internetový portál Asociace finských obcí [<http://www.localfinland.fi>; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

¹⁸ Chtěli-li bychom název přeložit do češtiny, mohli bychom hovořit o *společném výboru obcí*.

Grafika 1: Schéma veřejné správy ve Finsku



Zdroj: Autor, podle Asociace finských obcí

Základní podmínky vzniku a fungování vymezuje *Local Government Act* v článcích 76–87. Za financování jsou zodpovědné obce, které jsou členy *JMB*, pokud neučiní jinak v zakládací listině. [LGA 1995, čl. 83] Rozhodovacím orgánem je shromáždění, které je voleno všemi zúčastněnými obcemi. Utvořeny mohou být i další orgány, pokud se na tom v zakládací listině obce shodnou a specifikují je. [LGA 1995, čl. 81]

Rozdělit můžeme dva typy *joint municipal boards* [SANDBERG 2007: 2]: (1) s povinným členstvím a (2) dobrovolným členstvím. Prvně jmenovanou skupinu, v níž jsou všechny obce obligátně, tvoří:

- a) regionální rady
- b) regionální správa zdravotnictví
- c) správa péče pro invalidní občany

Struktura je stejná ve všech částech země. Regionálních rad je 19 a jsou zaměřeny na regionální rozvoj. Jsou složeny tak, aby splňovaly podmínky Evropské unie pro rozdělování finančních prostředků z evropských fondů (NUTS II.). Oblastí regionálního zdravotnictví je 20 a jsou zodpovědné za speciální odbornou zdravotní péči, včetně fungování nemocnic. Nejméně

je oblastí, které se zabývají péčí o invalidní občany, ve Finsku jich je 17. Právě tyto tři formy *joint municipal boards* tvoří základ regionální úrovně. Je proto možné se setkat i s označením *regional councils*.¹⁹

Do kategorie dobrovolných *JMB* pak spadají méně náročné otázky správy, například oblasti sekundárního vzdělávání, primární zdravotní péče apod. V této kategorii si obce samy určují svoji vnitřní organizaci a rámeček, v němž se pohybují. V roce 2002 řešilo 48 % obcí otázku primárního zdravotnictví samostatně, bez účasti v jakékoliv regionální organizaci. Většina, zbylých 52 % obcí, se rozhodla spravovat otázku primárního zdravotnictví ve spolupráci s ostatními obcemi sdruženými v *joint municipal boards*. V rámci celé země se jednotlivé dobrovolné *JMB* značně liší. [SANDBERG 2007: 5]

Ve Finsku fungují také *funkční regiony*, což je 79 administrativních sborů. Ty jsou často tvořeny městem a jeho přilehlým okolím. Zabývají se především plánováním, rozvojem a projektovým managementem. Tyto regiony často jednájí jménem obcí, které sdružují. Podoba tohoto uspořádání se stále vyvíjí, jelikož se jedná o fenomén nový. [SANDBERG 2007: 2]

Grafika 2: Mapa Finska, rozdělení na regiony



Zdroj: Asociace finských obcí

¹⁹ Informace portálu Asociace finských obcí [http://www.kunnat.net/k_etusivu.asp?path=1;161;279; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

Siv Sandberg [2007: 2] rozdělil administrativu dle sektorů. Napomáhá tomu její diferenciaci, téměř až roztržitost. *Joint municipal boards* s povinným členstvím spadají pod místní samosprávu a tvoří regionální úroveň vládnutí. Tu dotváří 5 provinčních úřadů, které byly velmi významné především dříve. V jejich rámci je prováděno hodnocení elementárních služeb, jako je zdravotnictví či vzdělání. Dále je to 15 regionálních center zaměstnanosti a rozvoje, jež jsou nástrojem centrální vlády k regionálnímu rozvoji. Posledním prostředkem vlády na úrovni regionu je 13 center životního prostředí, kde jsou připravována a přijímána rozhodnutí v záležitostech životního prostředí. Nutné je zdůraznit, že však ani tyto orgány nemohou být považovány za projev decentralizace a vytvoření regionální úrovně s možností přijímání vlastních rozhodnutí. Jedná se pouze o nástroje vlády, která skrze tato centra a úřady prosazuje své záměry. Na lokální úrovni je vedle obcí, *JMB* a funkčních regionů také 90 obvodů, dle kterých je organizována policie, daňové úřady a úřady mající na starosti místní zaměstnanost.

Tabulka 4: Rozdělení samosprávných jednotek dle místní/státní správy a lokální/regionální úrovně

	Místní samospráva	Státní vláda
Regionální úroveň	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 19 regionálních rad ▪ 20 regionálních správ zdravotnictví ▪ 17 správ péče o invalidní občany 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 5 provinčních úřadů (<i>lääni</i>) ▪ 15 regionálních center zaměstnanosti a rozvoje ▪ 13 regionálních center životního prostředí
Lokální úroveň	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 444 obcí ▪ více než 200 <i>joint municipal boards</i> ▪ 79 funkčních regionů 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 90 místních policejních obvodů ▪ místní daňové úřady ▪ místní úřady zaměstnanosti

Zdroj: SANDBERG 2007: 3

2.2. Obecní správa

Finská obecní správa je značně technokratická. [PAWLOWSKA, RADZIK 2007: 4] V organizační struktuře je nejvýše postavené *zastupitelstvo obce* (*municipal council*). Jeho pozici v systému upravuje *Local Government Act*, čl. 9–15. Funkční období zastupitelstva je čtyřleté a zastupitelé jsou voleni v tajných a přímých volbách, na základě proporční logiky.²⁰ Počet mandátů je závislý na počtu obyvatel obce, k jejich sčítání dochází vždy v květnu volebního roku. Jak uvádí tabulka č. 5, počet zastupitelů se pohybuje od 17 do 85, ve výjimečných případech může být snížen na 13. Ve svém rozhodování se obecní zastupitelstvo soustředí na řešení důležitějších záležitostí v dlouhodobém horizontu. K jeho výlučným pravomocem náleží plánování a schvalování programů a projektů, stejně jako otázky týkající se financování obce. Zastupitelstvo nese zodpovědnost za investice, financování a schvalování rozpočtu. Také každý rok předkládá tzv. závěrečný účet. Rozhoduje taktéž o finančních závazcích obce. Právě díky otázce financí je zastupitelstvo napojeno na výbor auditorů. K jeho dalším pravomocem patří možnost úpravy obecní administrativy. Každé čtyři roky je schvalována směrnice, podle níž se řídí rozšířená organizační struktura obce. Povinnými orgány jsou pouze zastupitelstvo obce, obecní výkonný výbor a výbor auditorů. Pouze zastupitelstvo volí členy do dalších orgánů. Variabilitu organizace samosprávných úřadů upravuje čl. 16 *LGA*. Některé ze svých pravomocí může přenášet na další obecní orgány. Reformní kroky zatím stále posilují pozici zastupitelstva navzdory tomu, že členové ostatních výborů a komisí usilují o to, aby byli voleni všemi občany obce v přímých volbách. [LGA 1995: čl. 9–15; SANDBERG 21–22, DENTERS, ROSE 2005: 86]

V čele zastupitelstva stojí předseda. Ten je politickým představitelem obce, není však pro svoji funkci uvolněn. Funkci vykonává současně se svým zaměstnáním. Spolu s ním je zvolen odpovídající počet jeho zástupců. [LGA 1995: čl. 12; JOHN 2001: 139] V zastupitelstvu zasedá taktéž několik tzv. *deputy councilors*, kteří jsou zvoleni z kandidátů, kteří neuspěli ve volbách. [LGA 1995: čl. 11]

Druhým, velmi významným orgánem finské samosprávy je *obecní výkonný výbor* (*Municipal Executive Board*).²¹ Jedná se o orgán, který má

²⁰ Více o volbách v následující kapitole.

²¹ Fungování výkonného výboru je upraveno kapitolou 3., zejména čl. 17, 19, 20, 24, 24a a 25 dokumentu *Local Government Act* [1995].

Grafika 3: Organizační struktura obecní správy



Zdroj: Autor, dle Asociace finských obcí

největší faktickou rozhodovací pozici, a to z toho důvodu, že připravuje podklady, na jejichž základě bude daná problematika projednána. Výkonný výbor je zodpovědný za administrativu, přípravu, výkon a kontrolu rozhodnutí, která přijme zastupitelstvo obce. Právě na úrovni obecního výkonného výboru se projevuje vysoká míra technokratického přístupu. V čele stojí apolitický manažer, který je volen obecním zastupitelstvem, kandidát na tuto funkci musí získat většinu hlasů obecních zastupitelů. [PAWLOWSKA, RADZIK 2007: 4] Volební období je dvouleté. V praxi zastupitelstvo ve většině případů zvolí výkonný výbor v téměř nezměněné podobě i na druhou polovinu svého funkčního období. Od roku 1995 je zastupitelům dána možnost rozhodnout, zda obecní manažer bude zvolen na pevnou dobu či nikoliv. Období však nesmí přesahovat trvání mandátu zastupitelstva. V obcích, kde žádná z politických stran nemá jasnou většinu, dochází obvykle po vypršení délky prvního mandátu k výměně postu manažera a předsedy mezi stranami. Členové jsou voleni na základě proporcionality výsledků voleb. [SANDBERG 2007: 22] Pokud jsou uzavírány koalice mezi stranami, pak

se jedná pouze o technickou záležitost, jelikož se v případě finské komunální politiky nedá hovořit o existenci vládní většiny a opozice. [SANDBERG 2007: 23]

V těchto letech stále probíhají ve Finsku debaty o reorganizaci lokální politiky, zejména o možnosti nahrazení „dvojvládní“ předsedy zastupitelstva a obecního manažera. Článek 24 *LGA* z roku 2006 umožňuje vytvoření instituce *starosty* tak, jak je znám z jiných evropských zemí. Funkce vychází z postu obecního manažera. Historicky první starosta byl zvolen 1. ledna 2007 ve městě Tampere. [PAWLOWSKA, RADZIK 2007: 4] Grafika 4 znázorňuje organizaci samosprávy ve městě.

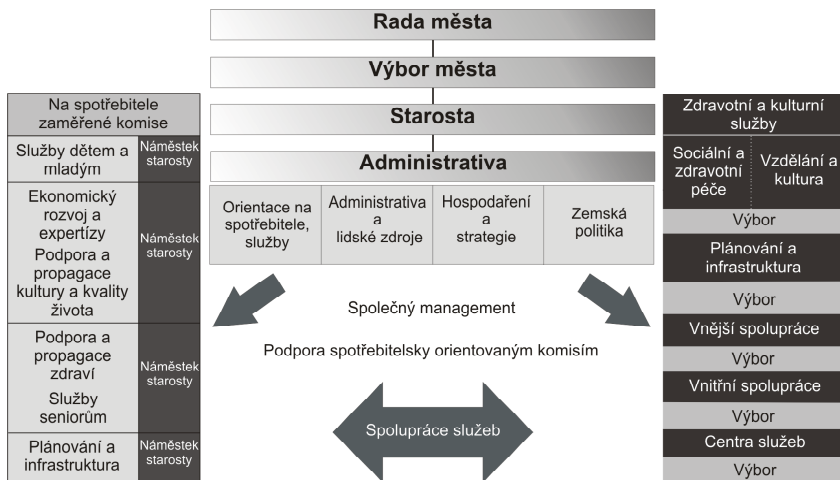
Obce mohou na základě svých potřeb vytvářet výbory a komise. Existují dva přístupy, které mohou jednotlivé úřady zvolit. První možností je vytvoření silného výkonného výboru, pod který spadají pouze tři základní výbory (pro vzdělání a kulturu, pro zdravotní a sociální péči a pro životní prostředí a infrastrukturu). Tento model koncentruje většinu moci do výkonného výboru a zastupitelům poskytuje silnou pozici v rozhodování. Výhodou je vyšší míra koordinace. Druhou variantou je pak vytvoření vysokého počtu výborů, které mají pouze úzké pole působnosti. Motivací pro přijetí tohoto modelu je vyšší počet osob, které se mohou podílet na rozhodnutí. Důvodem je též větší míra specializace výborů. [SANDBERG 2007: 23; LOCAL GOVERNMENT ACT 1995: čl. 17, 23]

Velký význam je ve Finsku přikládán rovné reprezentaci mužů a žen v samosprávě. Hranicí pro minimální míru účasti žen je 40 %. V zastupitelstvech je jich 38 %, v obecních výkonných výborech je 46 % žen a v komisích obsazují téměř polovinu – 48 %.²² [SANDBERG 2007: 18–24]

Uspořádání regionální rady je v mnohém podobné organizaci místní správy. Nejvýše postavené je shromáždění, které je tvořeno zástupci všech zúčastněných obcí. Na úrovni nižší je pak regionální výbor, který je analogií k obecnímu výkonnému výboru. Funkce manažera je v tomto případě nahrazena regionálním úřadem. Regionální rada pak prostřednictvím komisií a výborů vykonává své povinnosti dané statutem. Mimo to je jí poskytnut prostor pro dobrovolné činnosti.

²² Statistika je dostupná na internetovém portálu Asociace finských obcí. [http://www.kunnat.net/k_etusivu.asp?path=1;161;279; ověřeno ke dni 15. 9. 2007]

Grafika 4: Model organizace samosprávy ve městě Tampere



Zdroj: Autor; převzato z internetového portálu města Tampere²³

2.3. Prvky přímé demokracie

Ve finské lokální politice se setkáme s dvěma prvky přímé demokracie – *občanskou iniciativou* a *obecním referendem*. Každý občan má právo občanské iniciativy ohledně obecních záležitostí. Rada je pak povinna se touto iniciativou zabývat a projednat ji na svém zasedání. Obecní referendum má doporučující charakter. Může být organizováno buď obecní radou, nebo iniciováno 5 % občanů obce. Referenda jsou však spíše vzácným jevem. [SANDBERG 2007: 20] Možnosti přímé účasti občanů na rozhodování prostřednictvím referenda nebo občanské iniciativy upravuje *Local Government Act*, v prvním případě čl. 28, v druhém čl. 30 a 31. Prvky přímé demokracie byly zavedeny do místní samosprávy v roce 1976. Obliba po jejich zavedení byla vysoká. V městě Turku bylo v letech 1977–1979 usku-

²³ Organizační struktura dle portálu města Tampere. [<http://www.tampere.fi/english/administration/index.html>]; ověřeno ke dni 15. 9. 2007]

tečně 387 referend nebo občanských iniciativ. [JOHN 2001: 162] Dnes jsou využívány spíše vzácně.

3. Volební systém

Své zástupce volí v místních volbách občané každé čtyři roky. Volební místnosti se otvírají vždy čtvrtou nedělí v říjnu. Poslední volby se konaly v roce 2004, další jsou plánovány na 28. října 2008. Ve všech obcích probíhají volby ve stejný termín, výjimku tvoří pouze autonomní Ålandské ostrovy. Volby jsou přímé, tajné a proporční.²⁴ Kandidáty může nominovat politická strana, která je uvedena v registru politických stran,²⁵ nebo sdružení voličů. V obou případech musí kandidátka obsahovat maximálně jeden a půl násobek počtu obsazovaných míst. Sdružení voličů, které je ustaveno pro nominaci nezávislých kandidátů, musí být iniciováno minimálně deseti občany s volebním právem v dané obci. V menších obcích může být ministerstvem spravedlnosti udělena výjimka a minimální počet občanů nutných k iniciativě může být snížen na méně než deset.²⁶ Všichni kandidáti jsou zapsáni na společné listině.²⁷ Strany a sdružení voličů odevzdávají své kandidátky centrální volební komisi nejpozději 40 dní před volbami. Aktivní volební právo mají občané od 18 let, volit může každý obyvatel Finska, který žije na

²⁴ Asociace finských obcí [http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;279;280;37558;105420; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

²⁵ Ministerstvo spravedlnosti uvádí v registru politických stran následujících jedenáct subjektů: *Finská sociálně demokratická strana, Středová strana Finska, Strana národního sjednocení, Švédská lidová strana Finska, Křesťanská demokracie, Zelená liga, Levicová aliance, Práví Finové, Komunistická strana Finska, Finská strana seniorů a Pro mír a socialismus – Komunistická dělnická strana*. [http://www.vaalit.fi/15485.htm; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

²⁶ Ministerstvo spravedlnosti Finska [http://www.vaalit.fi/15524.htm; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

²⁷ Příklad složení listiny kandidátů pro volby v roce 2004 v městě Inari: pozice 2–16 jsou obsazeny kandidáty strany *Kansallinen Kokoomus r.p.*, pozice 17–46 stranou *Suomen Keskusta r.p.*, kandidáti číslo 47–65 patří subjektu *Vasemmistoliitto r.p.*, kandidáti na 66.–74. místě jsou navrženi stranou *Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r. p.*, zbývající pozice, tj. 75–88, patří kandidátům *Inarin sitoutumattomien yhteislista*. Zajímavostí je, že kandidátní listina je číslována vždy od číslice „2“. Data finského ministerstva spravedlnosti [http://192.49.229.35/K2004/e/ehd_listat/inari.html; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

území státu alespoň 2 roky. Podmínkou pro účast ve volbách do obecních institucí je (a) trvalé bydliště v místě úřadu, (b) aktivní volební právo v době konání voleb a (c) svéprávnost. [LGA 1995, čl. 33] Volby místní samosprávy jsou dosti personalizované. Hlasovací lístek je zobrazen v grafice 6.²⁸ Volby upravuje zákon č. 714 z roku 1998. [ELECTION ACT 1998]

Grafika 5: Organizační struktura regionální rady



Zdroj: Autor, dle Asociace finských obcí.

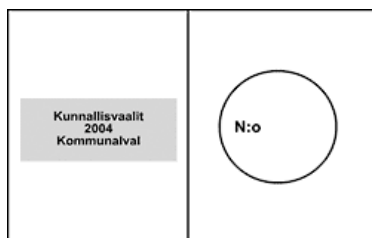
²⁸ Ministerstvo spravedlnosti Finska, portál věnovaný obecním volbám [<http://www.vaalit.fi/teksti/15522.htm>]; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

Tabulka 5: Počet volených zastupitelů dle populace

Počet obyvatel	Počet zastupitelů
Méně než 2 000	17 ²⁹
2001–4000	21
4001–8 000	27
8001–15 000	35
15001–30 000	43
30001–60 000	51
60001–120 000	59
120001–250 000	67
250001–400 000	75
Nad 400 000	85

Zdroj: LOCAL GOVERNMENT ACT 1995, čl. 10

Volební účast ve volbách v roce 2000 byla nejnižší v celé historii, k volbám přišlo pouze 55,9 % voličů. Ve volbách následujících, v roce 2004, se účast zvedla a dosáhla hodnoty 58,6 % voličů. Stále se však nevrátila na úroveň z let dřívějších. V roce 1980 byla 78,1 %, v roce 1992 pak 70,9 % a v roce 1996 byla ještě nižší, 61,3 %.³⁰ [SANDBERG 2007: 16]

Grafika 6: Hlasovací lístek používaný v lokálních volbách ve Finsku, 2004

Zdroj: CITIZENS' ASSEMBLY

²⁹ Počet může být snížen na 13 nebo 15.

³⁰ Statistika dostupná taktéž na internetovém portálu finského statistického úřadu [http://www.stat.fi/index_en_html]; ověřeno ke dni 15. 9. 2007.

4. Stranický systém

Ve finské lokální politice mají dominantní postavení parlamentní politické strany. Po volbách v roce 2000 bylo 95 % všech mandátů přiděleno právě parlamentním subjektům, zatímco pouze zbývajících 5 % křesel získaly neparlamentní strany a místní kandidátky. Tento trend započal již po 2. světové válce a dnešní podobu získal v 70. letech 20. století. Kandidátky nezávislých jsou samostatnými entitami, které zpravidla nepřekročí ani hranici potřebnou pro získání mandátu. Hranice je stanovena na 5 % odevzdaných hlasů. Stejně jako na národní úrovni, tak i na lokální si většinu mandátů rozdělují tři přibližně stejně silné strany – Finská sociálnědemokratická strana (*Suomen sosialidemokraattinen puolue* – SDP), Národní koaliční strana (*Kansallinen kokoomuspuolue* – KOK) a Finský střed (*Suomen Keskusta* – KESK).

Sociální demokraté a Národní koaliční strana mají nejsilnější podporu v městských oblastech a v jižní části Finska. Protože se jedná o dvě nejsilnější strany s velmi podobným elektorátem, uzavírají tyto dva subjekty vládní koalici na lokální úrovni. Centristé mají podporu ve zbytku země, především na venkově a v periferních oblastech. Celkový počet 416 samosprávných jednotek je velmi výrazně tvořen malými obcemi, v nichž dominuje právě KESK.³¹ [SANDBERG 2007: 17]

4.1. Volby v roce 2004

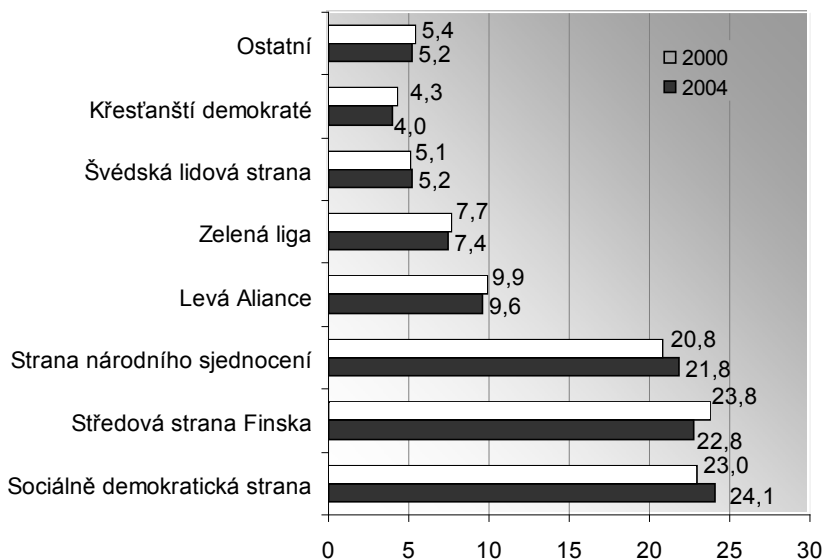
Volby v roce 2004 skončily vítězstvím SDP a KOK, centristé si od posledních voleb pohoršili a ztratili část své podpory. Sociální demokraté, jakožto největší a nejsilnější strana ve Finsku, získali 24,1 % voličských hlasů, oproti posledním volbám si polepšili o 1,1 %. Vítěznou stranou jsou dlouhodobě, prvenství obhájili již podvanácté v řadě od roku 1953. Svoji podporu zvýšila strana téměř ve všech volebních obvodech, nejvýrazněji však v Helsinkách, kde nárůst hlasů oproti posledním volbám byl 3,1 %. Celkem získali 2 587 mandátů.

Druhá v pořadí skončila KESK, které svůj hlas přidělilo 22,8 % voličů. Strana ve volbách získala 543 495 hlasů, což je přibližně o 32 tisíc méně,

³¹ Údaje dostupné na internetových stránkách finského statistického úřadu [http://www.stat.fi/index_en_html]; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

než zisk SDP. Současně je to o 15 tisíc méně, než kolik získala ve volbách v roce 2000. I přesto, že si strana pohoršila, stala se druhou nejsilnější po volbách v roce 2004. Díky tomu, že se podpoře těší ve velkém počtu malých obcí, získala celkem 4 422 zastupitelů. Národní koaliční strana se stala druhým vítězem voleb, ač skončila třetí. Dokázala totiž zvýšit podíl získaných hlasů ve volbách. Celkem získala 520 959 hlasů, což je 21,8% podíl z celkového počtu všech hlasů přidělených stranám. Oproti volbám v roce 2000 si strana polepšila o přibližně 57 tisíc hlasů. Mandátů obsadila 2 076.³²

Graf 1: Volební výsledky z let 2000 a 2004



Zdroj: Finský statistický úřad

³² Údaje dostupné na internetovém portálu finského statistického úřadu [http://www.stat.fi/index_en_html]; ověřeno ke dni 15. 9. 2007].

Prameny a literatura

Prameny

Asociace finských obcí; <http://www.localfinland.fi> (ověřeno ke dni 15. 9. 2007)

Citizens' Assembly; http://www.citizensassembly.bc.ca/public/get_involved/submission/S/SALMI-1668 (ověřeno ke dni 15. 9. 2007)

Election Act. Zákon o volbách, č. 714/1998.

Electoral Systems and Voting Procedure at Local Level; <http://www.coe.int> (ověřeno ke dni 15. 9. 2007)

Local Government Act. 1995. The Finnish Local Government Act, No. 365.

Ministerstvo spravedlnosti Finska, internetový portál věnovaný obecním volbám; <http://www.vaalit.fi/teksti/15522.htm> (ověřeno ke dni 15. 9. 2007)

Ministerstvo vnitra Finska; http://intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/index_eng (ověřeno ke dni 15. 9. 2007)

Outlwood; <http://www.outlwood.com> (ověřeno ke dni 15. 9. 2007)

PAWLOWSKA, AGNIEZSKA a RADZIK, KATARZYNA. 2007. *Institutional Models of Local Governance: Comparative Analysis*; http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2007/papers/200704100858340.KievPaper.Pawlowska.Radzik.doc (ověřeno ke dni 15. 9. 2007)

Political Resources on the Net; <http://www.politicalresources.net/finland32.htm> (ověřeno ke dni 15. 9. 2007)

SANDBERG, SIV. 2007. *Local Government in Finland*; http://www.abo.fi/fak/esf/lindman/offentlig_forvaltning/word/Local%20government%20in%20Finland%20-%20Siv%20Sandberg.doc (ověřeno ke dni 15. 9. 2007)

Statistic Finland. Internetový portál Statistického úřadu Finska; http://www.stat.fi/index_en_html (ověřeno ke dni 15. 9. 2007)

Tampere. Internetový portál města; <http://www.tampere.fi/english/administration/index.html> (ověřeno ke dni 15. 9. 2007)

Ústava. 1999. Finská ústava, č. 731/1999 z 11. června 1999.

Literatura

BÄCK, HENRY a HEINELT, HUBERT a MAGNIER, ANNICK, eds. (2006): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BÄCK, HENRY et al. (2005): *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BALDERSHEIM, HARALD a STÅHLBERG, KRISTER, eds. (1994): *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

BALDERSHEIM, HARALD. 1994. „Skandinavien.“ In: *Kommunalpolitik in Europa*. Ed. HANS-GEORG WEHLING. Köln: Kohlhammer.

BOGASON, PETER, ed. (1996): *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

DENTERS, BAS a ROSE, LAWRENCE E., eds. (2005). *Comparing Local Government: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.

GIBSON, JOHN a BATLEY, RICHARD, eds. (1993). *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass.

HANSSON, HELGE, ed. (1991). *Local Government in the Nordic Countries: Facts and Figures*. Oslo: Kommuneforlaget.

JOHN, PETER. 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publication.

KERSTING, NORBERT a VETTER, ANGELIKA, eds. (2003): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske & Budrich.

NASCHOLD, FRIEDER. (1996). *New Frontiers in Public Sector Management*. Berlin a New York: De Gruyter.

LOTYŠSKO

Marek Numerato

1. Obce v Lotyšsku

1.1. Historický vývoj

Před rozpadem Sovětského svazu byla samospráva v Lotyšsku plně podřízena centrální administrativě. Úlohou komunálních politiků bylo plnění centrálních plánů v oblasti společenské a hospodářské. Výkon veřejných funkcí na nejnižší úrovni přirozeně neodpovídal základním demokratickým požadavkům. Výběr zástupců byl prováděn bez soutěže. O nominacích jednotlivých kandidátů rozhodovaly pouze komunistické stranické orgány a komise. Lokální vláda v praxi postrádala jakoukoliv autoritu. Důležitá rozhodnutí byla realizována místními komunistickými sekretariáty, často s podporou vyšších orgánů. [PUKIS; VANAGS; VILKA 2002: 111–112] Před rokem 1989 byly lotyšské zastupitelské orgány na komunální úrovni tvořeny oproti dnešnímu stavu nadměrným počtem reprezentantů a v politických funkcích byly mnohdy preferovány osobnosti z řad dělnických profesí. [VANAGS; VILKA 2000: 120]

První demokratické volby do komunálních orgánů se uskutečnily v prosinci 1989. Šlo o první poválečné svobodné volby. Přejít k demokracii tedy v Lotyšsku, stejně jako v ostatních pobaltských zemích, začal na komunální úrovni. Ve většinovém volebním systému se o posty ucházelo více kandidátů, než kolik se mohlo ujmout funkcí. Prakticky se jednalo o souboj příznivců *Lotyšské lidové fronty* (LTF) se zastánci sovětského prokomunistického režimu. Zástupci byli zvoleni na pětileté funkční období. Samostatnost Lotyšské republiky byla obnovena a mezinárodně uznána po rozpadu Sovětského svazu v roce 1991. [PUKIS; VANAGS; VILKA 2002: 112; ŠVEC 2004: 199–200]

Lotyšská komunální politika nevychází pouze ze sovětských kořenů, politická kultura územních jednotek nejnižší úrovně čerpá ze třech zdrojů. Venkovské obce zvané *pagasts* představují pozůstatky tradičních ven-

kovských územních jednotek, obývaných komunitami žijícími v částečné izolaci. Předchozí podoba venkovských obcí připomínala německé osady (*Geside*) [KING et. al. 2004: 932–933]. Kořeny těchto územních jednotek můžeme považovat za ryze lotyšské. Dodnes v zemi existuje přes 73 tisíc osad tohoto typu. [VANAGS; VILKA 2000: 124–125]

S odlišným původem politické kultury jsou spojena velká přístavní města. Podstatnou roli v jejich minulosti sehrály obchodní vztahy s německými hanzovními městy. Německý vliv se určitým způsobem promítl i do společnosti a stylu komunální politiky. Třetím vlivným faktorem byla drastická obměna národnostního složení obyvatelstva ve dvacátém století. Během půlstoletí Lotyšsko prošlo taktéž rozsáhlou urbanizací. Zatímco před druhou světovou válkou ve městech žila zhruba třetina obyvatelstva, na začátku tohoto tisíciletí to byly již třetiny dvě. Poválečné změny v etnické skladbě obyvatelstva posílily ruský, resp. sovětský vliv na lotyšskou komunální politiku. Při obnově institucí samosprávy po rozpadu Sovětského svazu se lotyšští zákonodárci inspirovali zejména v západní Evropě (v Dánsku, Francii, Německu, Nizozemí), v Kanadě a ve Spojených státech. [KING et. al. 2004: 933–934]

Etnické složení obyvatelstva

Vliv na politiku v Lotyšsku, a to nejen na komunální, má národnostní složení obyvatelstva. Etnické složení obyvatelstva prošlo během posledního století výraznými změnami, což bylo ovlivněno zejména ztrátou samostatnosti lotyšského státu. V roce 1935 Lotyši ve své zemi zaujímali 75% podíl obyvatelstva, v roce 1989 před nastoupením cesty k samostatnosti tvořili již pouze 52% podíl. Po druhé světové válce v důsledku vystěhování výrazně klesl počet Němců a Židů v Lotyšsku, naopak došlo k nárůstu podílu Rusů, Bělorusů a Ukrajinců. [ŠEDO 2000; ŠATAVA 1994: 165–170]

Lotyši dnes tvoří pouze 57,5 % z celkové populace. Největší minoritní skupinou jsou Rusové (29,6 %). Další národnostní menšiny představují Bělorusové (4,1 %), Ukrajinci (2,7 %), Poláci (2,5 %) a Litevci (1,4 %). Další minority (Němci, Estonci, Židé) jsou v souhrnu zastoupeny 2 % z celkové populace [CIA 2007]. V největších městech je pozice Lotyšů ještě více oslabena. V sedmi z osmi největších lotyšských měst jsou Lotyši dokonce minoritou. [VANAGS; VILKA; 2000: 136]

Ve městě Daugavpils (druhé největší v Lotyšsku) na hranicích s Ruskem

tvorí Lotyšši pouze 14 %, zatímco rusofonní obyvatelstvo 84 % místní populace. Ovšem i tato zdánlivě homogenní skupina zahrnuje jak sympatizanty bývalého sovětského režimu, tak mnohem pasivnější a umírněnější tzv. pobaltské Rusy. [KING et. al. 2004: 945] V Rize, lotyšském hlavním městě, jsou Lotyšši a Rusové zastoupeni v poměru 38,7 % ku 47,2 % vzhledem k celkovému počtu obyvatel města. S postupem času se zvyšuje počet příslušníků národnostních menšin disponujících lotyšským občanstvím. A to navzdory tomu, že k jeho získání je nutné prokázat znalost lotyštiny. Vztahy mezi jednotlivými etniky, zejména mezi Rusy a Lotyšši, se nevyhýbají vzájemným animozitám. [ŠVEC 2004: 202–203]

Kromě etnické rozmanitosti místní populace je Lotyšsko charakteristické i náboženským pluralismem. Nejvýznamnějšími náboženskými konfesemi v zemi jsou luteránská, římskokatolická a ruská pravoslavná, přičemž prvně jmenovaná hraje vedoucí roli. Vliv náboženských skupin na komunální politiku je sice zanedbatelný, ale některým oblastem dodává specifický ráz. Tak je tomu například v Latgalsku, kde převládá povědomí příležitosti k regionu a místní obyvatelé se od obyvatel v ostatních oblastech odlišují vyznáním katolické víry. [HLOUŠEK 2002]

1.2. Administrativně-územní členění a sídelní struktura

Lotyšsko je administrativně členěno do dvou stupňů. Na vyšší, regionální úrovni se dělí na 26 okrsků (*rajons*) a 7 republikánských měst. Nižší úroveň samosprávy, kterou můžeme označit za komunální, je tvořena třemi typy jednotek. Mezi nimi nalezneme 473 venkovských obcí (*pagasts*), 72 měst (*pilseta*) a 7 sloučených obcí (*novads*). „Slučování obcí na dobrovolné bázi probíhá od roku 1996. Je sice vládou podporováno finančně, prozatím však není dostatečně úspěšné.“ [WIDEMANNOVÁ 2001] Republikánská města jsou součástí lokální i regionální úrovně územní správy. V důsledku trendu slučování obcí se jednotlivé počty územních jednotek, často však nikoliv ve velkém rozsahu, mění.

Co se týče velikosti obcí dle počtu obyvatelstva, mezi venkovskými obcemi nalezneme nejmenší se 346 obyvateli a největší s 11 351. Naprostou většinu venkovských obcí lze zařadit do skupiny s méně než dvěma tisíci

obyvatel. Nejmenší město je osídleno 1 201 obyvatel a největší 29 670. Pouze 24 obcí má více než deset tisíc obyvatel. [PUKIS; VANAGS; VILKA 2002: 114] Největší město Riga, které je i jedním z republikánských měst, má zhruba 747 tisíc obyvatel. Vysoký počet obcí je dědictvím sovětského režimu. Hustota obyvatelstva je v Lotyšsku ve srovnání se střední a západní Evropou poměrně nízká. Průměrná velikost obcí činí 4,4 tisíce obyvatel, ačkoliv ve více než 70 % obcích počet nepřesahuje dva tisíce občanů. V případě venkovských obcí se setkáváme s průměrnou velikostí 1,7 tisíce obyvatel. [UNION OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS 2004: 10] Průměrná územní rozloha obce v Lotyšsku je čtyřikrát menší než v zemích Evropské unie. [VILKA 2004: 20]

Tabulka 1: Sídlní struktura

Počet obyvatel	Počet obcí	%
méně než 1000	183	33
1000 – 1999	219	39
2000 – 4999	108	20
5000 – 9999	24	4
10000 a více	24	4
Celkem	558	100

Zdroj: PUKIS; VANAGS; VILKA 2002: 114

1.3. Vztah obcí, státu a vyšších správních celků

Lotyšsko jako jediný z pobaltských států nevymezuje postavení samosprávy v Ústavě, jedinou zmínkou o existenci lotyšské samosprávy je článek 25 Ústavy. [VANAGS; VILKA 2003a: 124] Jelikož v Lotyšsku je vztah mezi centrální a lokální politickou úrovní založen na principu subsidiarity¹, disponují obce značnou mírou autonomie. Vliv státu je na druhou stranu patrný při organizaci reformy samosprávy, která je řízena z centra. Samotní představitelé komunální politiky nepřikládají neformálnímu vlivu centrální vlády na politická rozhodnutí v obcích příliš velkou váhu (viz Kapitola 5).

Nicméně vláda i Sejm mohou v určitých případech postihovat politické reprezentanty obcí. Lotyšský Sejm má například možnost rozpustit

¹ Subsidiaritou rozumíme stav, kdy záležitosti, jejichž řešení lze učinit na nejnižší úrovni, nepřenášíme na vyšší úroveň.

obecní radu v případech, že se dopouští opakovaného porušování zákonů, opakovaně zasahuje do kompetencí Sejmu nebo centrální vlády, nezvolí předsedu rady, jeho zástupce a stálé komise do dvou měsíců od první schůze nebo se na třech zasedáních po sobě nesejde v usnášeníschopném počtu. [VANAGS; VILKA 2003a: 129]

Obce jsou pověřeny i výkonem státní správy. Jejich úřady mají na starost registraci občanů, zajišťování dokumentace pro státní archivy, sběr dat a jejich zasilání pro Státní statistický úřad aj. [VILKA 2004: 13]

Představitelé některých obcí v průběhu ustavování nového administrativního členění prosazovali, aby systém státní správy a samosprávy byl založen pouze na centrální a komunální úrovni, tedy bez regionálního mezistupně. Dodnes je vztah poslanců k obcím silnější než k regionům. Důvody, proč si regiony nevybudovaly dostatečně silnou pozici jsou dva. Tím prvním je skutečnost, že se od roku 1997 do regionálních zastupitelstev nekonají přímé volby, druhým aspektem je, že řada funkcí, které obvykle patří do kompetencí regionu, byla přenesena na jednotky místní správy. Budoucnost regionů zůstává otevřenou otázkou, která má být řešena v rámci probíhající územně-správní reformy. Buď bude v regionech obnovena přímá volba zastupitelů, nebo budou regionální zastupitelé i nadále jmenováni politickým centrem. [VANAGS; VILKA 2002: 309–322] Do kompetencí regionů spadají záležitosti, které se více týkají obecních jednotek. Jsou například zodpovědné za alokaci finančních zdrojů obcím. [VANAGS; VILKA 2002: 122]

2. Obecní pořádek

Ještě před tím než nezávislé Lotyšsko přijalo zákonné úpravy nezbytné pro zajištění chodu komunální politiky, schválila místní vláda koncepci reformy samosprávy. Cílem vládního návrhu reformy z roku 1993 byla demokrati-zace a decentralizace administrativy, autonomie lokálních vlád na centrální úrovni, nezávislost působení v rámci zákonných omezení, rozvoj obecního a soukromého vlastnictví, ustavení nezávislých obecních rozpočtů a využití tržních metod v obecním managementu. Porevoluční právní úpravy odkazovaly k zákonům z první Lotyšské republiky z dvacátých let. [VANAGS; VILKA 2000: 120–123]

Původní zákon o místní samosprávě pochází z roku 1994. Od té doby prošel několika novelizacemi. V roce 1994 vešel v platnost i zákon o komu-

nálních volbách. V polovině devadesátých let byl schválen zákon o obecním rozpočtu a zákon o hospodaření s obecními financemi. Speciální zákon z roku 1992 upravuje postavení hlavního města Rigy uvnitř samosprávy. V roce 1996 Lotyšsko ratifikovalo Evropskou chartu místní samosprávy. Inga Vilka [2004: 10–12] považuje přijetí charty za významný bod v etapě utváření demokratické samosprávy.² Přihlášením k dokumentu Rady Evropy se země zavazují k zajištění fungování demokratické samosprávy s decentralizovanou mocí na principu subsidiarity.

Obecní rada má za úkol pečovat o potřeby svých obyvatel v oblasti vzdělání, sociální péče, kultury a hospodaření. Úkolem obcí je poskytování obecních služeb, dohled nad nakládáním s veřejnými zdroji vody a půdou, poskytování vzdělání a podpora kultury, zaručení lékařské péče, pomoc se zajištěním sociálních programů, dohled nad adopcemi a opatrovnictvím, budování a údržba veřejných obytných sídel, podpora volnočasových aktivit, dohled nad dodržováním obecního pořádku, boj s nezaměstnaností, zajištění občanské ochrany, spravování matriky a katastru nemovitostí. [VANAGS; VILKA 2000: 132; KING et. al. 2004: 938]

Lotyšské obce mohou disponovat vlastním majetkem a mají právo zřizovat vlastní podnikatelské subjekty. Vlastnictvím obce mohou být vodní zdroje, lesy, půda nebo také nemovitosti. Úkolem zvolených zástupců je nakládat s obecním majetkem hospodárně. V určitých případech obce mohou majetek vyvlastňovat, a stejně tak ho i privatizovat [VANAGS; VILKA 2000: 132]. Předložení rozpočtu je úkolem obecní rady, resp. příslušných komisí. Rada schvaluje po konzultaci s příslušnými komisemi obecní rozpočet. Financování obce je zajištěno především z výběru daní a z dotací.

2.1. Instituce obcí a jejich vzájemné kompetenční vztahy

Zastupitelským orgánem obce je občany přímo volená rada. Vzhledem k malému počtu zastupitelů (viz níže) se v Lotyšsku nevytváří orgány podobné radám (jakožto exekutivním orgánům), známým například z českého prostředí. Kvalifikace členů reprezentativního orgánu má v Lotyšsku velmi dobrou úroveň, zhruba polovina zastupitelů disponuje vysokoškolským vzděláním. [PUKIS; VANAGS; VILKA 2002: 157] Zasedání rady

² Původně Lotyšsko přijalo 26 bodů charty ze 30.

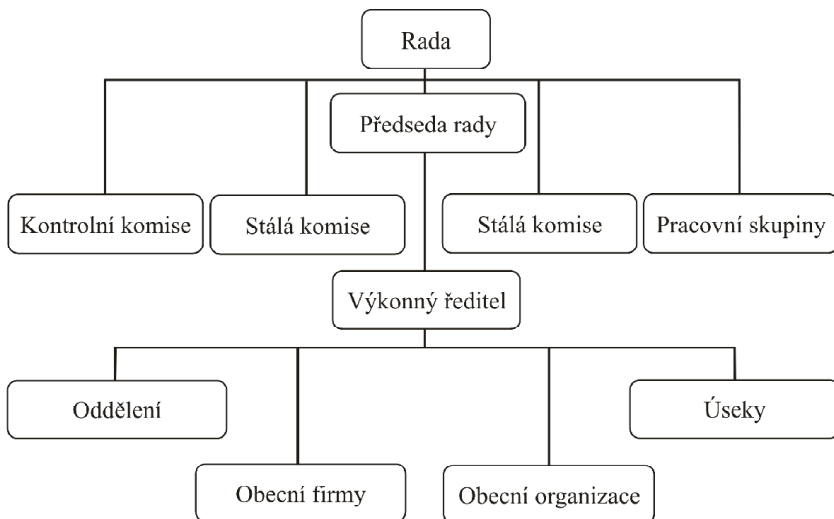
jsou veřejná a musí se konat minimálně jednou měsíčně. Předseda rady je volen jejími členy. Úkolem předsedy rady je dohlížet nad činností komise a reprezentace obce navenek. Výkon funkce je spojen s uvolněním ze zaměstnání.³ Instituce předsedy rady se liší od instituce starosty známé z našich podmínek. Podle T. Price [2000: 1–9] představuje Lotyšsko jedinou zemi v regionu středovýchodní Evropy, kde obce nemají starostu. V zahraničních publikacích a dokumentech se přesto můžeme setkat s označením starosta i pro lotyšské realie, jedná se tak o nepřesnost. Pravomoci předsedy rady jsou velmi slabé. Jeho role se ovšem posiluje v souvislosti s tím, zda předseda finanční komise, což je obvyklé ve velkých obcích.

Rada zakládá komise, přičemž dvě komise – finanční komise a komise pro sociální, vzdělávací a kulturní záležitosti – musí být vytvořeny vždy. V komisích jsou proporcčně zastoupeny všechny zvolené subjekty. Každý zastupitel musí být členem alespoň jedné z komisí. V komisích jsou zastoupeni i představitelé nevládních organizací a profesionálové z řad právníků či ekonomů apod. Zastoupení nevolených členů je považováno za demokratický deficit komunální politiky. Rozhodnutí rady jsou přijímána na základě souhlasu prosté většiny. Usnášeníschopná je rada tehdy, pokud se sejde více než polovina jejích členů. Všechna usnesení rady související se soukromým právem musejí být nejprve schválena příslušnou komisí. [VANAGS; VILKA 2000: 134–5; PUKIS; VANAGS; VILKA 2002: 136]

Ve větších obcích je povinné ustavení funkce výkonného ředitele (*izpildirektors*), který je označován za profesionálního manažera obce. Pouze v obcích s méně než pěti tisíci obyvateli může funkci výkonného ředitele a předsedy rady vykonávat tatáž osoba. Právě výkonnému řediteli náleží exekutivní funkce. Výkonní ředitelé obcí jsou sdruženi v *Asociaci výkonných ředitelů lotyšských komunálních a regionálních samospráv (AEDLLRG)*. Jmenování jsou radou na návrh jejího předsedy, což do jisté míry zvyšuje navrhovatelův vliv. [PUKIS; VANAGS; VILKA 2002: 149] Do kompetence výkonného ředitele spadá výběr zaměstnanců místní správy, zejména úředníků. Žádná z institucí na komunální úrovni nemá možnost vetovat rozhodnutí vyšší úrovně.

³ V průběhu výkonu funkce nemůže starosta vykonávat jiné zaměstnání s výjimkou činnosti pedagogů, vědce nebo tvůrčí činnosti.

Schéma 1: Organizační struktura lotyšské samosprávy



Zdroj: VANAGS; VILKA 2000: 138

Lotyšsko představuje evropský unikát v počtu žen ve funkci „hlavy“ obce. Následující statistický údaj klade na stejnou úroveň starosty evropských zemí a předsedy lotyšských obecních rad. S téměř třetinovým zastoupením žen v čele obce nemá Lotyšsko v Evropě konkurenci. [GAUL et. al. 2004: 31] Ženy tradičně zaujímají vysoký podíl i mezi zastupiteli. [VANAGS; VILKA 2000: 130]

Počet zastupitelů v obecních radách se odvíjí od počtu obyvatel. Lotyšsko se vydalo cestou malých zastupitelských orgánů, které v Evropě nemají obdoby a kopírují spíše americký model komunální politické reprezentace.

Velikost rad je následující: obce do 2 000 obyvatel mají 7 zastupitelů, obce od 2 001 do 5 000 mají 9 zastupitelů, obce od 5 001 do 50 000 obyvatel mají 11 zástupců, obce nad 50 000 obyvatel mají 15 zástupců, výjimkou je hlavní město Riga, do jehož rady je voleno 60 reprezentantů.

2.2. Organizace zastřešující aktivity komunálních politických činitelů

Města a obce jsou sdruženy v asociaci *Unie lotyšské komunální a regionální samosprávy (ULRGL)*, vzniklé v roce 1991. Jejím cílem je obhajoba autonomní činnosti obcí a regionů. Oproti podobným asociacím známým ze západní Evropy se jedná o poměrně vlivnou instituci. [VANAGS; VILKA 2003a: 124] V organizaci je sdružena naprostá většina velkých obcí, nejméně jsou zastoupeny venkovské obce (zhruba z 80 %). Unie zastupující komunální a regionální politiky obvykle vyjednává se zástupci vládního kabinetu. Hlavním předmětem sporů bývají dohody o alokaci finančních zdrojů. Spolupráce mezi obcemi probíhá taktéž v dalších organizacích jako jsou *Unie lotyšských měst (ULT)*, *Asociace samospráv venkovských obcí (APSG)* nebo *Asociace lotyšských velkoměst (ALCL)*.

2.3. Prvky přímé demokracie

Ačkoliv se lotyšská ústava zmiňuje o možnosti využití referenda na celostátní úrovni, nemá tento způsob lidového hlasování oporu v zákoně o místní samosprávě. Proto se s ním na komunální úrovni nesetkáme. Prvky přímé demokracie v lotyšské samosprávě uplatňovány nejsou. Výjimku představuje Riga, kde se v rámci projednávání územního rozvoje konají veřejná slyšení. [VANAGS; VILKA 2000: 131]

3. Strany a stranický systém

Politické strany jsou v Lotyšsku zakládány spíše za účelem dosažení politických ambicí a nejsou v přílišné míře reprezentanty jednotlivých společenských skupin. Jsou charakteristické silnou elitou, ale málo početnou členskou základnou. [ŠVEC 2004: 211] Lotyšský stranický systém je v rámci pobaltské oblasti považován za nejméně konsolidovaný. Jeho fragmentace, stejně jako velmi slabá organizační základna politických stran mají své historické kořeny již v první Lotyšské republice. [HLOUŠEK 2002] Ve velkých městech s početnou rusofonní menšinou bývají úspěšné i strany hájící zájmy ruské minority, které jsou zpravidla levicové. „Otázka postavení ruské menšiny je dodnes citlivým tématem lotyšské politiky, některé strany požadují udělení občanství všem obyvatelům s trvalým pobytem na území Lotyšska, jiné mají naopak protiruský program.“ [ŠEDO 2000] Lotyšský

stranický systém je tedy založen na socioekonomické linii transformace a na nacionalistické konfliktní linii. Zatímco prvně jmenovaná konfliktní linie proti sobě vymezuje strany pravicové a levicové, druhá je zdrojem vzniku zejména vlasteneckých lotyšských stran a subjektů orientovaných na ruskou menšinu. [HLOUŠEK 2005: 585]

Na parlamentní úrovni zaujímá nejsilnější pozici konzervativní *Lidová strana (TP)*, která je součástí koaliční vlády s agrárně orientovaným *Lotyšským zemědělským svazem (LZS)*, *Lotyšskou stranou zelených (LZP)*, křesťanskodemokraticky orientovanou *Lotyšskou první stranou (LPP)* a liberální *Lotyšskou cestou (LC)*. V opozici jsou v parlamentu zastoupeny konzervativní *Nová éra (JL)*, nacionalisté *Za vlast a svobodu / Lotyšská národní konzervativní strana (TB/LNNK)*, sdružení orientované na ruskou menšinu *Za lidská práva a jednotné Lotyšsko (PCTVL)* a *Harmonický střed (SC)*. [PARTIES & ELECTIONS 2007; HLOUŠEK 2005: 582–587]

Podmínky kandidatury v komunálních volbách jsou pro všechny politické subjekty stejné, bez ohledu na to, zda působí na celostátní či pouze lokální nebo regionální úrovni. Každá politická strana ale musí mít minimálně 200 členů, čímž je vznik lokálních politických stran do určité míry limitován. Z regionálních stran se dokázalo prosadit například *Latgalské světlo (Latgales Gaisma)*, jejíž zástupce předsedal v roce 2001 radě v městě Daugavpils. [LATVIANS ONLINE 2004]

4. Komunální volby

Komunální volby se konají každé 4 roky druhou březnovou nedělí. Vzhledem k velikostní struktuře obcí se můžeme ve volbách nejčastěji setkat s formou sdružení nezávislých kandidátů. Tato forma kandidatury byla v roce 1997 preferována přibližně v 85 % případů. Kandidátní listiny politických stran tvoří asi 14 % případů. Ve srovnání s ostatními zeměmi střední a východní Evropy byl podíl nezávislých kandidátů v Lotyšsku jednoznačně nejvyšší [HORVÁTH 2000: 40]. Velmi nepopulární bylo využívání koalic politických stran. [VANAGS; VILKA 2000: 129]

Na tento jev reagovala úprava volebního zákona, která stanovuje, že v obcích s více než pěti tisíci obyvateli mohou volební listiny předkládat pouze politické strany, jejich koalice nebo sdružení více stran. V obcích s méně než 5 000 obyvateli je kandidatura jednotlivých sdružení i nadá-

le povolena. Z důvodu velké fragmentace stranického systému se na komunální úrovni setkáváme s utvářením velmi těsných většin, které jsou nezbytné například již při prvním zasedání rady pro zvolení předsedy rady. [VANAGS; VILKA 2000: 154] Právě z důvodu zamezení vzniku těsných vládních většin byla v obcích s více než 5 000 obyvateli znemožněna kandidatura nezávislých kandidátů.

Volebním právem disponují všichni občané Lotyšské republiky (a nově i Evropské unie), kteří v den voleb dosáhli hranice 18 let. Volebního práva jsou zbaveny osoby vykonávající trest odnětí svobody, osoby zadržené kvůli spáchání trestného činu a osoby nesvéprávné. Ke kandidatuře jsou oprávněny osoby, které v den voleb dosáhly hranice 21 let a splňují následující podmínky: trvalý pobyt na daném území, výkon zaměstnání na daném území nebo vlastnictví nemovitosti. [CVK 2007] Například v roce 1997 mezi zvolenými zastupiteli zcela dominovali (z 94 %) obyvatelé daných oblastí, u 5 % byl vztah k území zaměstnanecký, zbylé 1 % tvořili vlastníci nemovitostí. [VANAGS; VILKA 2000: 130] Pasivní volební právo je upřeno osobám nesvéprávným, osobám ve výkonu trestu, osobám dříve odsouzeným za vážný zločin bez možnosti rehabilitace, bývalým úředníkům a zaměstnancům KGB či Ministerstva obrany SSSR a osobám nespĺňujícím požadavek na znalost lotyštiny. [CVK 2007]

Na kandidátní listině se může vyskytovat maximálně o tři kandidáty více, než je voleno zastupitelů. Konečné pořadí kandidátů je vypočítáno na základě kladných a záporných hlasů.⁴ Voliči nemají možnost panašovat. Pro přepočítání hlasů na mandáty se využívá volební formule Sainte-Lagué. Volební zákon se zmiňuje i o pravidlech pro podobu předvolebního programu. [CVK 2007]

V souvislosti s probíhající územně-správní reformou probíhá i diskuse o změně volebního systému na komunální úrovni. Jeden z návrhů předpokládá, že by se poměrná složka volebního systému doplnila o většinovou. Ta by měla díky jednomandátovým volebním obvodům zajistit reprezentaci všem obcím, které budou sloučeny do většího celku. [VANAGS; VILKA 2003a: 146]

⁴ Volič může na kandidátní listině přidělit jakýsi preferenční hlas, a to pozitivní, neutrální i negativní. Šanci na zvolení tak mají hlavně populární osobnosti. Zároveň se snižuje orientace voličů na ideologii a politické programy.

4.1. Výsledky komunálních voleb

Volby v roce 2001 odhalily nárůst volební podpory pro levicově zaměřené politické strany. Jelikož vysoký počet nezávislých kandidátů v komunálních volbách znemožňuje sumarizaci výsledků politických stran, uvádíme pouze přehled jejich voličské podpory v největších městech. Zisky politických stran ve volbách v roce 2005 v největších městech byly následující: *Lidová strana* získala 91 mandátů, *Nová éra* 41, *Regionální strany* 35, *Za vlast a svobodu / Lotyšská národní konzervativní* 26, *Svaz rolníků a zelených (ZZS)* 20, *Lotyšská cesta* 17, *Lotyšská sociálnědemokratická dělnická strana (LSDSP)* 17, *Lotyšská první strana (JPP)* 16 a sdružení *Za lidská práva a jednotné Lotyšsko* 13 mandátů. [KONRAD ADENAUER STIFTUNG 2005: 1] Výsledky politických stran ve volbách na lokální úrovni částečně kopírují popularitu politických stran na úrovni parlamentní. [PUKIS; VANAGS; VILKA 2002: 163] Příští komunální volby se budou konat v roce 2009.

Ve volbách v roce 2001 postavily z celkových 1 617 kandidátek 347 politické strany, na 1 244 případech se podílela sdružení nezávislých kandidátů. Registrované koalice stran a předvolební koalice byly využity v naprosto minimálním počtu, avšak v naprosté většině koaliční spolupráce politických stran vedla ke zvolení jejich kandidátů (viz Tabulka 2).

Tabulka 2: Komunální volby v roce 2001 z pohledu kandidátních listin

Druh kandidátní listiny	Počet kandidátních listin	Vítězné kandidátní listiny	Počet kandidátů	Počet poslanců
Politické strany	347	282	3 404	648
Registrované koalice	13	12	134	32
Předvolební koalice	13	11	160	38
Sdružení nez. kandidátů	1 244	1 157	5 892	3 133
Celkem	1 617	1 462	9 590	3 851

Zdroj: UNION OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS 2004: 17

V posledních volbách kandidovalo více než 15 tisíc kandidátů, z nichž 4 179 získalo mandát zastupitele. Mezi zvolenými převažovali z 57,7 %

muži a z 82,6 % Lotyšů. Z národnostních menšin bylo nejvíce zvoleno Rusů, a to 4,3 %. [FREEDOM HOUSE 2006]

Volební účast v lotyšských komunálních volbách se pohybuje mezi 50 až 60 %. Nejvíce voličů se zúčastnilo hlasování v roce 2001 (61,99 % voličů). Nejnižší volební účast byla v posledních volbách, v roce 2005, a to 52,91 %. [KONRAD ADENAUER STIFTUNG 2005: 3] Výše volební účasti je ovlivněna i spokojeností občanů s politickou situací na celostátní úrovni. Jak uvádí Vanags a Vilka [2006: 90], při posledních komunálních volbách se projevil vyšší zájem o hlasování v menších, a současně tedy ekonomicky méně rozvinutých obcích. Autoři tento jev vysvětlují bližší vazbou mezi voliči a kandidáty v malých obcích.

5. Neformální vliv politických aktérů a politická kultura

Inga Vilka, Maris Pukis a Edvins Vanags [2002: 152–153] se na základě rozhovorů s komunálními politiky pokusili vyhodnotit váhu neformálního politického vlivu jednotlivých aktérů reprezentujících obecní samosprávu. Autoři se zaměřili konkrétně na radu, předsedu rady, komise, místní administrativu a na centrální/regionální vládu. Jako orgán s nejvyšším neformálním vlivem byla vyhodnocena rada, následovaná komisemi a osobou předsedy rady. Na čtvrtém místě se umístila místní administrativa před centrální/regionální vládou, jejichž vliv je považován za zanedbatelný. Autoři provedli komparaci i pro jednotlivé skupiny obcí rozřazených dle počtu obyvatel.⁵ Mírná odchylka se projevila u nejmenších obcí, kde předseda rady disponuje druhým nejvyšším neformálním vlivem a není zde přílišná váha přikládána vlivu komisí. Naopak v největších obcích je předseda rady vzhledem ke svému neformálnímu vlivu řazen až na čtvrté místo. Autoři se podobně zaměřili i na neformální vliv obecních aktérů, kteří nevykonávají politické funkce. Komunální politici v Lotyšsku přikládají nejvyšší míru neformálního vlivu běžným občanům před podnikateli, občanskou společností a médii.⁶ Jako nejméně vlivné z komparace vyšly politické strany.

⁵ Obce byly dle počtu obyvatel v průzkumu rozřazeny do následujících skupin – s počtem obyvatel menším než 1 000, 1 000–1 999, 2 000–4 999, 5 000–9 999 a více než 10 000 obyvateli.

⁶ Výskyt lokálních médií je v Lotyšsku obvyklý i v menších obcích. Obyvatelé se jejich prostřednictvím dostávají k informacím ze života obce.

Jednota nepanuje ohledně posouzení současné míry rozsahu pravomocí politických reprezentantů obcí. Zhruba polovina komunálních politiků (52 %) souhlasí s tvrzením, že lotyšské samosprávné orgány mají dostatečné pravomoci a vliv, přibližně stejná část (48 %) se ovšem domnívá, že tomu tak není. [VANAGS; VILKA 2000: 149]

Podle organizace Freedom House [2006] se menší obce v Lotyšsku obtížně vyrovnávají s problémem nedostatku poctivých a schopných komunálních politiků. Současně se v menších obcích vyskytuje jev nepotismu. Komunální politika se částečně potýká s problémem výskytu korupce při přidělování obecních zakázek. Freedom House dále spatřuje problém v nevyváženém společensko-ekonomickém rozvoji mezi hlavním městem Rigou a ostatními částmi země. Riga se sice na celkové lotyšské populaci podílí jednou třetinou, ale vytváří zhruba dvě třetiny hrubého domácího produktu. I přes výše uvedená negativa je důvěra občanů v komunální politiky výrazně vyšší než v parlamentní a vládní představitele. Zástupcům samosprávy důvěřuje zhruba polovina obyvatel Lotyšska, přičemž nižší důvěru všeobecně ve všechny instituce projevují příslušníci ruské menšiny.

Autoři Vanags, Seimuskane a Vilka [2006: 199–200] uvádějí, že společensko-politické změny v Lotyšsku po roce 1989 jednoznačně ovlivnily personální zastoupení v obecních politických funkcích. Naprostá většina současných komunálních politiků se začala zapojovat do veřejných funkcí až po pádu komunistického režimu. Třetina z nich představuje členy politických stran. Větší část komunálních politiků se přiklání spíše k názorům pravicového politického spektra. Političtí reprezentanti nejčastěji považovali jako hlavní problém své obce nezaměstnanost a nízkou úroveň ekonomického rozvoje. Naprostá většina obecních zastupitelů souhlasila s názorem, že demokracie v Lotyšsku plní svoji funkci, byť má určité nedostatky.

6. Přípravovaná reforma komunální samosprávy

V Lotyšsku se nyní připravuje reforma samosprávy, která má za cíl vyrovnat rozdíly v počtu obyvatel jednotlivých obcí. Radikálním krokem má být snížení počtu obcí s méně než dvěma tisíci obyvateli. Zatímco dnes je takových obcí v Lotyšsku 389, po reformě jich má být pouze 8. [KUČINSKIS 2006: 13] Snížení počtu obcí odmítá většina komunálních politiků i veřejnosti a jedná se tak o značně nepopulární krok. [VANAGS; VILKA 2000:

116] O slučování malých obcí se Lotyšsko pokusilo již začátkem devadesátých let. Snahy zredukovat počet obcí byly ovšem neúspěšné. [HORVÁTH 2000: 44]

V uskutečňování reformy samosprávy zůstává Lotyšsko v porovnání s dalšími zeměmi v Pobaltí pozadu. V Litvě se radikálně snížil počet obcí a navíc se zde stejně jako v Estonsku přešlo z dvoustupňové úrovně samosprávy na jednostupňovou. V Lotyšsku zatím po vyhlášení nezávislosti země k zásadnějším změnám nedošlo (viz Tabulka 3).

Tabulka 3: Územní samospráva v Pobaltí

Země (počet obyvatel)	Začátek 90. let 20. století		Konec 90. let 20. století	
	počet obcí	počet úrovní samosprávy	počet obcí	počet úrovní samosprávy
Estonsko (1,37 miliónu)	249	2	247	1
Litva (3,45 miliónu)	526	2	56	1
Lotyšsko (2,37 miliónu)	559	2	552	2

Zdroj: VANAGS, VILKA 2003b: 311

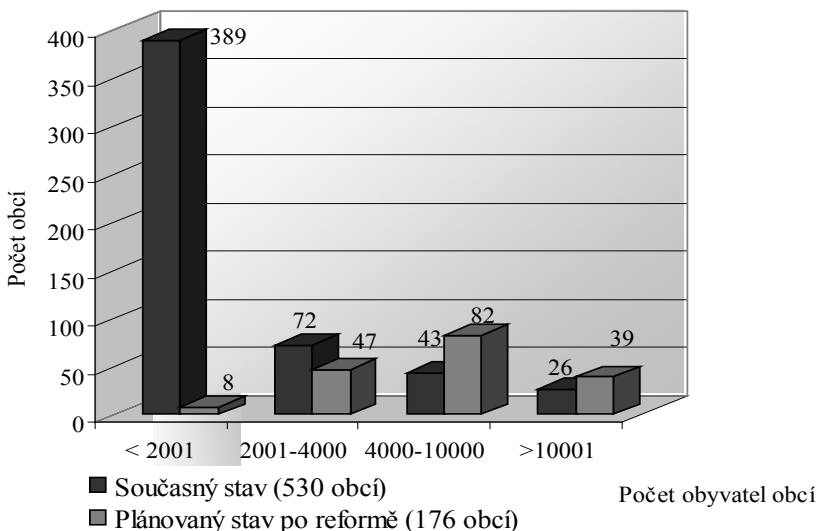
Jedním z impulsů reformy je fakt, že nejmenší obce ve svém rozvoji výrazně zaostávají za většími městy. Komparace obcí na základě indexu socioekonomického rozvoje poukazuje na to, že úměrně se zvyšujícím se počtem obyvatel vykazují obce lepší výsledky. [KUČINSKIS 2006: 12; VANAGS, VILKA 2003b: 318–319]⁷ Zájem na reformě má hlavně centrální vláda, konkrétně Ministerstvo regionálního rozvoje a místní samosprávy. „Vzhledem k území mají být dále vytvářena administrativní centra pro správní obvody s počtem obyvatel do 25 tisíc. Tato centra by měla vykazovat dopravní dostupnost. Požaduje se, aby nejbližší sídla nebyla od centra vzdálena více než třicet kilometrů. Z limitů těchto čísel se připouštějí výjimky, podložené individuálními analýzami pro některá méně typická území.“ [WIDEMANNOVÁ 2001]

Před realizací reformy se objevily dvě koncepce. Jedna byla založena na prohloubení spolupráce mezi obcemi. Ty si měly zachovat původní autonomii, ale například při čerpání finančních zdrojů ze státního rozpočtu nebo

⁷ Index socioekonomického rozvoje (development index) zohledňuje například demografické faktory, míru nezaměstnanosti, výši HDP na obyvatele nebo hustotu osídlení. [PUKIS; VANAGS; VILKA 2002: 120]

mezinárodních grantů měly být odkázány na kooperaci s jinými obecními jednotkami. Nakonec ovšem byla upřednostněna koncepce založená na slučování menších obcí v jednotky s vyšším počtem obyvatel. Slučování obcí poskytuje například více výhod při čerpání fondů z Evropské unie nebo různých mezinárodních projektů. Jelikož iniciátorem slučování má být centrum, označuje řada nezávislých pozorovatelů tento akt za narušení nezávislosti samosprávy. [KING et. al. 2004: 941] Pro porovnání pozitivních a negativních stránek slučování, resp. kooperace obcí (viz Tabulka 4).

Graf 2: Stávající poměr velikosti obcí a plánovaný stav po reformě



Zdroj: KUČINSKIS 2006: 13

V původním plánu reformy bylo ponechání prostoru pro dobrovolné slučování obcí s konečným termínem v roce 2004. Poté měla následovat redukce počtu obcí vedená z centra. Personální změny na Ministerstvu regionálního rozvoje a samosprávy ale chod reformy zpomalily. Nakonec převážilo rozhodnutí, že ani navzdory pomalému rozvoji obcí nebude minis-

terstvo činit kroky, které by samosprávné jednotky násilně slučovaly. Na základě dobrovolného slučování se spojilo pouze 26 obcí, což lze vzhledem k vysokému počtu obcí považovat za zanedbatelné množství. V reformě hodlá lotyšská vláda pokračovat i přes předchozí negativní zkušenost, kdy se jí několikrát nepodařilo docílit plánu v předeslaném termínu. Současným cílem je zredukování počtu obcí do doby konání komunálních voleb, tedy do března 2009. [FREEDOM HOUSE 2006]

Tabulka 4: Slučování a kooperace obcí (výhody a nevýhody)

	Slučování obcí	Kooperace obcí
Výhody	<ul style="list-style-type: none"> – zdokonalení administrativy a zajištění vyšší kvality služeb – specializace a vyšší kvalifikovanost zaměstnanců – pohodlnější čerpání finančních prostředků – zdokonalení projektování ekonomického rozvoje a více příležitostí pro participaci na mezinárodních projektech – více možností při delegování státních funkcí a služeb na obce 	<ul style="list-style-type: none"> – zachování současné autonomie – zlepšení administrativního postupu a lokálních služeb – zlepšení spolupráce a rozvoj obcí s ohledem na citlivost obecní komunity; není vyloučena participace na mezinárodních projektech – zisk zkušeností s kooperací – poměrně uzavřený kontakt mezi obyvateli a „obecní vládou“ – více podpory a důvěry ze strany obecní komunity
Nevýhody	<ul style="list-style-type: none"> – ztráta pocitu sounáležitosti příslušníků obecní komunity – prohloubení vztahu mezi obecní radou a obecní komunitou – nedostatek podpory ze strany veřejnosti při realizaci reforem a jiných změn – výkon služeb méně vnímatelný vůči obecní komunitě, zvýšení skrytých sociálních nákladů komunity 	<ul style="list-style-type: none"> – složitá a časově náročná manažerská koordinace a kooperace při řešení konfliktů – možný nárůst výdajů na zajištění administrativy – složité finanční plánování a alokace fondů – více prostoru pro vznik konfliktu mezi partnery – nejistota a nedůvěra v budoucí rozvoj a reformy

Zdroj: VANAGS, VILKA 2003b: 324

7. Specifika lotyšské komunální politiky

Komunální samospráva v Lotyšsku se řídí demokratickými pravidly od chvíle, kdy země získala nezávislost na Sovětském svazu. Političtí aktéři v Lotyšsku byli vystaveni před řešení podobných problémů, se kterými se potýkaly i ostatní země východního bloku pod nadvládou komunistické moci. Součástí demokratizace těchto zemí se stala decentralizace a posílení pravomocí a kompetencí politiků na nejnižší územní úrovni. Na komunální úroveň byl začleněn prvek politické soutěže. Politická kultura je ovlivněna několika různorodými kulturně-geografickými tradicemi. Ve veřejném životě obcí se odráží etnicky rozmanité složení obyvatelstva a dynamický historicko-politický vývoj země.

Hlavní specifikum lotyšské komunální politiky můžeme shledat v nepřítomnosti institucionalizované funkce starosty. Země je taktéž složena oproti jiným případům z velkého počtu velmi malých obcí. V Lotyšsku jsou obyvatelé obcí reprezentováni na evropské poměry nízkým počtem zastupitelů. V tomto ohledu komunální model připomíná Spojené státy. Narážíme též na patrný rozdíl ve funkčním komunálním modelu mezi menšími a většími obcemi, který má původ i v zákoně. Mezní hranici mezi skupinou velkých a malých obcí představuje počet 5 tisíc obyvatel.

Určité specifikum skrývá i technická podoba hlasování v komunálních volbách. Voliči mají možnost na kandidátní listině přidělit kandidátovi nejen pozitivní, ale současně i negativní hlas. Tento mechanismus by mohl být inspirujícím i pro jiné země, zvláště například pro Českou republiku.⁸

Komunální politika je současně ovlivněna i faktory působícími na celý lotyšský politický systém. Lotyšsko se potýká s fragmentací stranického systému, jehož podoba vykazuje prvky nestability. Postupně ze stranické scény některé politické subjekty mizí a naopak se na ní objevují nové.

Lotyšský komunální politický systém prochází reformním procesem. V současné fázi má být jeho cílem radikální snížení počtu obcí. Reforma, podporována spíše centrem než samotnými obcemi, má být provedena cestou slučování menších územních jednotek ve větší celky.

⁸ V České republice je v komunálních volbách podoba výsledku hlasování značně ovlivněna postavením jednotlivých kandidátů na kandidátní listině. Kandidát, který je nominován do jejího čela, má velkou pravděpodobnost na zvolení i pokud je u samotných voličů nepopulární.

Lotyšská samospráva je charakterizována řadou specifických prvků. Z toho vyplývá problematické zařazení Lotyšska do určité skupiny zemí, které se vyznačují příbuznými funkčními prvky komunální politiky. Někteří autoři se však o tento obtížný úkol pokusili. Agnieszka Pawlowska a Katarzyna Radzik [2007] provedly komparaci evropských komunálních politických systémů, při které se zaměřily na oblast komunální vlády, institucí a na výskyt fenoménu „politického vůdcovství“. Lotyšsko stejně jako ostatní pobaltské země přirovnaly k byrokratickému modelu samosprávy, jejímž prototypem je Francie.⁹ Autorky byrokratický model charakterizují jako silně institucionalizovaný vzhledem k politickému vůdcovství a k vymezení vzájemných politických vztahů. Hesse a Sharpe [cit. dle KING et. al. 2004] přirovnávají Lotyšskou samosprávu vzhledem k jejímu nedostatečnému vymezení v Ústavě k anglicky mluvícím zemím. T. Price [2000] se pokusil o komparaci komunálních politických systémů zemí střední a východní Evropy. Lotyšskému případu se podle něj nejvíce blíží Estonsko. Price přesto nabádá, aby na lotyšskou samosprávu bylo nahlíženo vzhledem k neexistenci funkce starosty jako na specifický případ.

⁹ Autorky dále rozeznávají technokratický a transformativní model. K uplatňování technokratického modelu samosprávy podle nich dochází například ve Finsku, zatímco k transformativnímu ve Velké Británii.

Prameny a literatura

FREEDOM HOUSE (2006): *Nations In Transit – Lativa*, on-line text (http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/nit/inc_country_detail.cfm?page=47&nit=393&year=2006&pf). Ověřeno ke dni 18. 7. 2007.

GAUL, B.; LETTNER, M.; SCHNITZLEIN, J.; SZMYDKE, P. (2004): „*Frau Bürgermeister“ bleibt Mangelware*, In: Kommunal Nr. 4/2004, s. 30–33.

HLOUŠEK, V. (2002): *Stranické systémy pobaltských států v první fázi demokratické politiky*. In: Středoevropské politické studie, roč. IV., č. 1. (<http://www.cepsr.com/>). Ověřeno ke dni 18. 7. 2007.

HLOUŠEK, V. (2005): *Lotyšsko*. In: In: Strmiska, M. a kol. : Politické strany moderní Evropy, Praha: Portál. s. 572–587.

HORVÁTH, T. M. (2000): Directions and Differences of Local Changes. In: T. M. Horváth (ed.). Decentralization: Experiments and Reforms. Budapest: Open Society Institute, s. 19–59.

KING G. J.; VANAGS, E.; VILKA, I.; MC NABB, D.E. (2004): *Local Government Reforms in Latvia, 1990–2003: Transition to a Democratic Society*. In: Public Administration 82 (4), s. 931–950.

KONRAD ADENAUER STIFTUNG (2005): *Lettland – Ergebnisse der Kommunalwahlen 2005*, on-line text (http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_6371_1.pdf) Ověřeno ke dni 18. 7. 2007.

KUČINSKIS, M. (2006): *Structural reforms of public administration in Latvia*, on-line text (http://www.siseministerium.ee/public/LATVIA_Minister.ppt), Ověřeno ke dni 18. 7. 2007.

PAWLOWSKA, A.; RADZIK, K. (2007): *Institutional Models of Local Governance*, on-line text (www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2007/papers/200704100858340.KievPaper.Pawlowska.Radzik.doc). Ověřeno ke dni 18. 7. 2007.

PRICE, T. (2000): Power Relations in Local Governments in Central and Eastern Europe, (www.t-rc.org/Publications/WorkingPapers/Power/Paper.html). Ověřeno ke dni 17. 7. 2007.

PUKIS, M.; VANAGS, E.; VILKA, I.; (2002): *Indicators of local Democracy in Latvia*. In: Vilka, I. – Pukis, M. – Vanags, E.: *The State of Local Democracy in Central Europe*, Budapest: Local Government Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, s. 107–179.

ŠATAVA, L. (1994): *Národnostní menšiny v Evropě*. Praha: Ivo Železný

ŠEDO, J. (2000): *Kontinuita a diskontinuita ve vývoji stranicko-politického systému Lotyšska*. Středoevropské politické studie, roč. II., č. 3. (<http://www.cepsr.com/>). Ověřeno ke dni 18. 7. 2007.

ŠVEC, L. (2004): *Lotyšsko*. In: Kubát, M.: *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*, Praha: Eurolex Bohemia, s. 199–216.

UNION OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS (2004): *Local and Regional Governments in Latvia*, on-line text (<http://www.lps.lv/faili/Dokumenti/LPS%20brosura%202004%20gads.pdf>), Ověřeno ke dni 18. 7. 2007.

VANAGS, A. (2005): *The Governance of Employment and Economic Development in the Baltic States*. on-line text (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/42/34276983.pdf>). Ověřeno ke dni 18. 7. 2007.

VANAGS, E. ; VILKA, I. (2000): *Local Government in Latvia*. In: Horváth, T. M. (ed.): *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Open Society Institute, , s. 115–164.

VANAGS, E. ; VILKA, I. (2002): *Local Government Reform in the Baltic Countries*. In: *Reforming Local Government in Europe: Closing the gap between Democracy and Efficiency*. – Leske+Budrich: Opladen, s. 309–322.

VANAGS, E. ; VILKA, I. (2003a): *Local democracy in the Baltic countries: a new beginning?* In: Baldersheim, H., Illner, M., Wollmann, H. (eds.): *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen: Leske+Budrich, s. 123–156.

VANAGS, E. ; VILKA, I. (2003b): *Local government reform in the Baltic Countries*. In: Kersting, N., Vetter, A.: *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen: Leske+Budrich, s. 309–322.

VANAGS, E. ; VILKA, I. (2006): *Local Government in the Baltic States: Similar but Different* In: Coulson, A., Campbell, A.: *Local Government in Central and Eastern Europe*, Routledge: London, s. 82–96.

VANAGS, E., SEIMUSKANE, L., VILKA, I. (2006): *The Development of Democracy and Local Governance in Latvia* In: Szücs, S., Strömberg, L.: *Local Elites, „Political Capital and Democratic Development Governing Leaders in Seven European Countries“*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft. s. 173–201.

VILKA, I. (2004): *Local Government Reforms And Regional Development In Latvia*, on-line text (http://www3.acadlib.lv/greydoc/Vilkas_disertacija/Vilka_ang.doc), Ověřeno ke dni 18. 7. 2007.

WIDEMANNOVÁ, M (2001): *Mezinárodní konference Rady Evropy v lotyšské Rize: Místní samospráva na úsvitu 21. století*. In: *Veřejná správa*, číslo 32, on-line text (<http://web.mvcr.cz/casopisy/s/2001/0032/32zahr1.html>), Ověřeno ke dni 18. 7. 2007.

Internet:

CIA 2007 – The World Factbook – (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>)

CVK 2007 – webový server Centrální lotyšské volební komise, <http://web.cvk.lv/pub/public/28157.html>

LATVIANS ONLINE 2004 – <http://www.latviansonline.com>

PARTIES & ELECTIONS 2007 – The database about political parties and parliamentary elections in Europe, <http://www.parties-and-elections.de>

ZÁVĚR

Martin Polinec, Marek Numerato, Kamil Švec

V rámci jednotlivých námi zkoumaných zemí je postavení obcí ovlivněno zejména rozsahem úkolů¹, které plní, rozpětím kompetencí, které jsou jim k tomu svěřeny, a mírou nezávislosti, kterou požívají ve vztahu k vyšším úrovním správy, zejména ve vztahu k centrální vládě. Míra skutečné nezávislosti obcí do značné míry závisí také na způsobu jejich financování, tedy na otázce, jak moc jsou obce při získávání a rozdělování finančních zdrojů závislé na rozhodnutích z vyšších úrovní politického systému. Zpravidla platí, že čím větší podíl na příjmech obcí představují výnosy z různých místních daní a čím svobodněji mohou nastavovat konkrétní výši těchto daní, tím jsou nezávislejší. Toto kritérium se zdá být klíčové například při porovnávání míry nezávislosti obcí v severských zemích. Norsko obce mají manévrovací prostor ve finančních záležitostech nejzúženější. Otázkou však zůstává, zdali je tento argument natolik silný, aby bylo možné opovnovat autorům (viz níže), kteří z hlediska postavení obcí řadí Norsko do jedné skupiny s ostatními severskými zeměmi, protože v některých dalších významných aspektech lokální politiky se tyto země skutečně značně podobají. Naznačený „problém“ se zařazením Norska je však pouze jedním z mnoha podobných příkladů, s nimiž se v rámci snah o typizaci můžeme setkat. Zobecňování, rozřazování do skupin a vytváření typologií tedy přináší určitá úskalí, například opomenutí nějaké dílčí, ale podstatné odlišnosti. K typologiím se tedy vyplatí přistupovat s určitou obezřetností – nevnímat je jako chirurgicky přesné rozlišení, ale spíše jako jakási vodítka. Jedním z takových vodítek je typologie z autorské dílny dvojice Page/Goldsmith. Ti zkoumali několik vybraných evropských zemí – Francii, Itálii, Španělsko, Velkou Británii, Švédsko, Dánsko a Norsko, které na základě takových kritérií, jako je počet a typ funkcí alokovaných na substátní úrovní správy či

¹ Obce zpravidla nevykonávají pouze činnosti čistě samosprávného charakteru, ale většinou zajišťují i úkoly, které lze v různé míře vnímat také jako součást státní správy. Nalézt jasnou a jednoznačnou hranici mezi samosprávou a státní správou je v případě některých zemí v podstatě nemožné.

role institucí, rozřadili do dvou skupin – na jihoevropské systémy a severoevropské systémy. Jihoevropské systémy se podle autorů vyznačují obcemi, které zajišťují málo úkolů a disponují nemnoha kompetencemi. Lokální politici mají sklon jednat jako lokální patroni využívající různé sítě přístupu (včetně politických stran) k vyšším úrovním správy, kam se snaží adresovat lokální požadavky. Velikost jednotek místní správy zůstává menší, protože identita komunity je zde důležitější než efektivita poskytovaných služeb.

Naproti tomu „severoevropské systémy“ se vyznačují silnou decentralizací, značnou lokální autonomií, širokou odpovědností místní správy za zajišťování sociálních služeb a důrazem na efektivitu poskytovaných služeb. Lokální politici nemají v porovnání s prvně jmenovanou skupinou tak velké možnosti přístupu k vyšším úrovním správy. [HEINELT, HLEPAS 2006: 22–24] Tato typologie byla kladně hodnocena pro svoji jednoduchost, přímost a nepodlehnutí právně formalistickému přístupu. Naopak mezi zápory lze zmínit výtku, že se autoři nezabývali federálními státy – Německem, Rakouskem a Švýcarskem. Typologii Page a Goldsmithe později rozšířil Peter John, který k jihoevropské skupině přiřadil Belgii, Řecko a Portugalsko. Do severoevropské kategorie začlenil Irsko, Finsko a Nizozemí. I John se vyhnul zařazení Německa, Švýcarska a Rakouska – v případě dvou prvně jmenovaných zemí to bylo s odůvodněním, že se jedná o hybridní systémy, přičemž o Rakousku se nezmiňoval vůbec. John se již předem rozhodl zabývat pouze západní Evropou, takže zcela stranou zájmu opět zůstaly země středovýchodní Evropy. [HEINELT, HLEPAS 2006: 24]

Na práci Page a Goldsmithe navázali také Hesse a Sharpe, kteří však systémy místní správy rozlišili nikoliv na dva, ale na tři základní typy, a to Franco-skupinu, Severo- a středoevropskou skupinu a Anglo-skupinu. V porovnání se svými předchůdci se Hesse a Sharpe zabývali větším počtem zemí, při jejichž zkoumání se zaměřovali zejména na způsob rozdělení kompetencí v oblasti poskytování veřejných služeb, postavení místní správy ve vztahu k vyšším úrovním správy a na úroveň lokální demokracie.

Franco-skupina v podstatě odpovídá jihoevropské skupině v typologii Page a Goldsmithe. V zemích náležících do této skupiny je místní samospráva vnímána především jako reprezentant teritoriálně definovaných komunit, respektive teritoriálně vymezených zájmů. Od starosty se oče-

kává reprezentace a hájení zájmů obce na vyšších úrovních správy. Hesse a Sharpe do této skupiny zařadili Francii, Španělsko, Itálii, Portugalsko, Řecko a Belgie.

Pro Anglo-skupinu jsou charakteristické obce se slabým právním a politickým statutem, přesto však místní správa hraje důležitou roli při formování a poskytování veřejných služeb. Postavení starosty, jakožto politického vůdce obce, je slabé. Do této skupiny autoři řadí Velkou Británii a Irsko, z mimoevropských zemí pak USA, Kanadu, Austrálii a Nový Zéland.

Severo- a středoevropská skupina zahrnuje severské země, Německo, Nizozemí, Rakousko a Švýcarsko. Podobně jako v případě Anglo-skupiny je i zde kladen značný důraz na zajišťování veřejných služeb. Obce však představují decentralizovanou úroveň autonomního politického rozhodování, požívají relativně vysoké finanční nezávislosti a mají silné právní postavení. [HEINELT, HLEPAS 2006: 26]

Jak jsme si mohli povšimnout, ani Hesse a Sharpe se nezabývali zařazením „nových demokracií“ ve střední a východní Evropě. Této otázce se však nevyhnuli autoři knihy *The European Mayor*, kteří typologii rozšířili o samostatnou Středo- a východoevropskou skupinu, kam zařadili Polsko, Maďarsko a Českou republiku. Tyto země sice mají z hlediska lokálně-centrálních vztahů některé rysy společné se zeměmi ze Severo- a středoevropské skupiny, avšak odlišný historický vývoj a často právě probíhající decentralizace ztěžují jejich posuzování a případné zařazení do některé z původních tří skupin.

Nutno podotknout, že autoři publikace *The European Mayor* zařadili do Středo- a východoevropské skupiny pouze ty země, jimiž se ve své knize sami podrobněji zabývali. Nic by však nemělo stát v cestě tomu, aby do této skupiny bylo zařazeno například námi zkoumané Lotyšsko.

Celkové postavení obcí v rámci veřejné správy má zpravidla významný vliv i na samotnou podobu obecních institucí. Organizační struktura obecních institucí většinou obsahuje část politickou a část administrativní. V některých případech je mezi nimi možné nalézt poměrně zřetelnou dělicí linii, zatímco v jiných se tyto úrovně značně prolínají. Základem politické struktury obcí bývá orgán zastupitelského charakteru, o jehož složení rozhodují občané v přímých volbách. S existencí takového orgánu se setkáváme ve všech námi zkoumaných zemích, avšak konkrétní postavení tohoto orgánu se v jednotlivých případech více či méně liší. Někde se tyto orgány

zabývají pouze klíčovými otázkami legislativního charakteru a kontrolou výkonu exekutivy (např. Francie, Španělsko), zatímco jinde samy plní i exekutivní funkce (např. Lotyšsko).

Zastupitelský orgán zpravidla ustavuje další orgány – nejčastěji různé komise a výbory. V některých případech v rámci struktury zřízovaných orgánů existuje kolektivní orgán s výsadním exekutivním postavením, což se týká například Rakouska, kde tuto roli plní představenstvo (v čele se silným starostou), či severských zemí, kde exekutivu představuje výkonný výbor (Švédsko, Norsko, Finsko) nebo finanční výbor (Dánsko). V německém Hesensku výkonná moc náleží magistrátu, což je taktéž kolektivní orgán ustavovaný zastupitelským orgánem obce. Magistrátu předsedá starosta plnící roli prvního mezi rovnými. V ostatních německých státech se setkáváme v podstatě pouze s „duálním starostovsko-radním uspořádáním“, které lze v závislosti na vztahu starosty a rady (primárně zastupitelský orgán) dále rozčlenit na systém „jediné špice“ (silný starosta) či „dvou špicí“ (starosta a předseda rady).

V případě Francie, Španělska či Lotyšska se s existencí dominantního kolektivního orgánu čistě exekutivního charakteru také nesetkáváme. Ve Francii a Španělsku plní klíčové exekutivní funkce starosta, který je v obou případech zároveň předsedou z voleb vzešlého zastupitelského orgánu – obecní rady. V Lotyšsku si zcela výsadní postavení udržuje zastupitelský orgán (obecní rada), v jehož čele stojí slabými pravomocemi vybavený předseda.

Příklad Lotyšska se zdá být zajímavý tím, že ačkoliv se v obcích nevykazuje silný kolektivní orgán čistě exekutivního charakteru, tak zde zároveň není silná hlava obce, protože pozice předsedy obecní rady je slabá. Ve Francii a Španělsku naopak pozorujeme silnou pozici hlavy obce (starosty), což částečně souvisí právě s neexistencí silné kolektivní exekutivy. Otázka existence kolektivní exekutivy však nemusí být ve vztahu k síle postavení hlavy obce rozhodující, o čemž svědčí zmiňovaný příklad rakouských obcí, kde je ustavován výsadní kolektivní orgán exekutivního charakteru (představenstvo), v jehož čele však stojí nikoliv slabý, ale silný starosta. Naopak ve Švédsku, Dánsku a Norsku se setkáváme s „kombinací“ kolektivního exekutivního orgánu a spíše slabé hlavy obce, a to i přesto, že v případě Norska a Dánska je hlavou obce starosta.

A zde se dostáváme k jednomu z hlavních úskalí. Za formálními označeními se totiž v případě jednotlivých zemí může skrývat výrazně odlišný

obsah a funkční náplň. Například dánský starosta má z funkčního hlediska rozhodně více společného se švédským předsedou výkonného výboru (hlava švédské obce) než se starosty francouzskými či španělskými. Zároveň však platí, že rozdílné pojmenování určitých orgánů ještě nemusí automaticky znamenat, že se postavení a funkce těchto orgánů skutečně výrazně liší. Například v Rakousku je kolektivní zastupitelský orgán nazýván „rada“, zatímco v severských zemích „zastupitelstvo“. V obou případech však tyto orgány disponují velmi podobným postavením a pravomocemi – např. schvalování rozpočtu a účetní uzávěrky, ustavování dalších orgánů a volba jejich členů, kontrolní funkce.

Na uvedených příkladech tedy vidíme, jak moc je důležité rozlišovat mezi formálním pojmenováním a skutečnou rolí dané instituce v příslušném systému. Například označení „starosta“ se v rámci skupiny námi zkoumaných zemí vyskytuje ve Francii, Španělsku, Rakousku, Dánsku, Norsku a Německu, avšak skutečně silnou pozici mají většinou pouze starostové ve třech prvně jmenovaných státech a v některých německých zemích – zpravidla tam, kde se uplatňuje varianta „jediné špice“, např. v Bádensku-Würtembersku.

Ani toto rozlišení však nemusí platit vždy, protože reálná síla starosty nezávisí pouze na rozsahu jeho kompetencí, ale do značné míry také na podobě místního stranického systému a na osobnosti toho kterého starosty. V praxi tedy můžeme na silného starostu narazit i tam, kde bychom to na základě obecného povědomí nečekali.

S přímou volbou starostů se setkáváme ve všech německých územních státech a dále – v části španělských a rakouských obcí.² Ve Španělsku je to v případě obcí s méně než 250 obyvateli a v Rakousku v šesti z devíti spolkových zemí. Obecně platí, že přímá volba přispívá k síle postavení takto vybraného činitele, a tak je možná trochu překvapivé, že velice silné postavení mají francouzští starostové, kteří jsou voleni nepřímou – obecní radou.

Samotné zastupitelské orgány (rady či zastupitelstva) jsou nejčastěji voleny na základě systému poměrného zastoupení – to platí pro Dánsko, Finsko, Norsko, Švédsko, Lotyšsko, španělské obce nad 250 obyvatel, Německo a Rakousko. Ve většině německých zemí existuje možnost panašovat a kumulovat hlasy. S panašováním, neboli možností volit napříč kan-

² V poslední době se s přímou volbou starostů experimentuje i v několika norských obcích.

didátními listinami, se setkáváme také v Norsku či rakouském Tyrolsku. Panašování většinou přispívá k větší personalizaci lokální politiky.

Německo je mimo jiné zajímavé i tím, že se zde pro přepočítávání hlasů na mandáty používají celkem tři různé metody – d'Hondtova formule (např. Bavorsko, Bádensko-Würtembersko), Hare-Niemayerova metoda (např. Dolní Sasko, Hesensko), Saint-Laguëova metoda (Severní Porýní-Vestfálsko).

Nastavení volebních systémů pro komunální volby se tedy více či méně liší nejen stát od státu, ale někdy i v rámci státu samotného, což se týká také Francie, kde jsou pro volby obecních rad využívány dva různé volební systémy – dvoukolový většinový pro obce s méně než 3 500 obyvateli a fúzní smíšený volební systém pro obce s více než 3 500 obyvateli. Podobně je na tom i Španělsko, kde jsou obecní rady voleny buď pomocí tzv. limitovaného hlasování nebo na základě již zmiňovaného systému poměrného zastoupení. Více podob mají také volby španělských starostů. V menších obcích je starosta volen přímo, zatímco v těch větších nepřímo. Francie a Španělsko tedy z hlediska komunálních voleb představují příklady zemí s poněkud komplikovanějším uspořádáním, což však není na škodu, protože ona komplikovanost je z velké části důsledkem snahy vyhovět nejrůznějším lokálním specifikům.

Protipólem k „francouzsko-španělské“ rozmanitosti může být příklad Švédska, kde se stejná metoda přepočítávání hlasů na mandáty používá nejen pro veškeré komunální volby, ale také pro volby krajské a parlamentní. Všechny troje volby se navíc konají vždy v jeden den, což pozitivně ovlivňuje volební účast, která se zde pohybuje kolem 80 procent. V sousedních severských zemích volební účast dosahuje znatelně nižších hodnot – v Dánsku je to kolem 70 procent, v Norsku a Finsku dokonce pouze lehce pod 60 procent. Mezi 60 až 80 procenty se pohybuje volební účast v rakouských obcích, mezi 60 až 70 procenty ve španělských obcích a mezi 50 až 60 procenty v lotyšských obcích. Ve většině zemí volební účast i přes případné dílčí výkyvy dlouhodobě klesá.

Počet členů zastupitelských orgánů se zpravidla odvíjí od počtu obyvatel obcí. S celkově nejužším rozpětím možné velikosti zastupitelských orgánů se setkáváme v Lotyšsku, kde obecní rady čítají 7 až 15 členů, přičemž například v Norsku je to 9 až 85 zastupitelů. Orgány zřizované zastupitelským orgánem obce jsou v některých zemích, např. v Rakousku

a Dánsku, obsazovány výhradně z řad členů zastupitelského orgánu obce, zatímco v jiných, např. ve Švédsku, Norsku, Lotyšsku a Francii, se členem některého z obecních výborů či komise může stát i nečlen zastupitelského orgánu. Zajímavým příkladem je německé Hesensko, kde je členství v zastupitelském orgánu obce neslučitelné s funkcí v obecním magistrátu, kterému náleží výkonná moc v obci.

Samotný způsob výběru členů obecních výborů a komisí může mít v zásadě dvě podoby – buď vychází z principu proporčního zastoupení nebo nikoliv. Uplatňování principu proporčního zastoupení znamená, že složení obecních výborů a komisí odráží poměr sil v zastupitelském orgánu obce. S tímto přístupem se setkáváme v Rakousku (složení představenstva), Lotyšsku, Finsku, v některých německých zemích či při zřizování komisí ve větších francouzských obcích. Obsazování výborů na základě principu proporčního zastoupení dlouhou dobu jednoznačně převažovalo i v Dánsku, Švédsku a Norsku. Dnes již však situace tak jasná není. Například v případě norských obcí je od roku 1993 možné pozorovat částečný odklon od uplatňování principu proporčního zastoupení. Asi jedna třetina norských obcí do roku 2005 přešla na tzv. většinový model, což znamená, že pokud v obci dojde k vytvoření smluvní koalice představující vládnoucí většinu v zastupitelstvu obce, tak obsazování míst ve výborech probíhá čistě v režii koaličních stran.

Komunální stranické systémy můžeme odlišovat podle míry jejich podobnosti s celostátními (parlamentními) stranickými systémy. V německých městech nad 20 tisíc obyvatel se stranické systémy nijak výrazně neliší od národní úrovně. V severských zemích se na lokální úrovni nejvíce prosazují tradiční celostátní parlamentní strany. Podobná situace panuje ve Španělsku, kde dominuje Španělská dělnická socialistická strana a Lidová strana, a i ve větších rakouských městech, kde se výrazně prosazují čtyři celostátně nejsilnější strany – SPÖ, ÖVP, FPÖ, Grüne. Francouzským specifickým je hojné vytváření předvolebních koalic a společných kandidátek.³ To se však týká především větších obcí, protože francouzské politické strany hrají významnou roli až ve městech s více než 30 tisíci obyvateli. Právě velikost obcí, respektive sídelní struktura je tedy pro podobu lokálních stranických systémů jedním z klíčových faktorů. S rostoucí velikostí obcí se zpravidla snižují šance nestranických subjektů a naopak zlepšují vyhlídky

³ Hlavní příčiny tohoto jevu lze hledat právě v podobě volebního systému.

celostátních stran. V Lotyšsku dokonce platí pravidlo, že v obcích s více než pěti tisíci obyvateli se komunálních voleb nemohou účastnit sdružení nezávislých kandidátů, která v menších obcích dosahují velice dobrých výsledků. Podíl tamních nestranických kandidátek patří v rámci středo- a východoevropského srovnání k těm nejvyšším.

Kromě Lotyšska existuje ve všech námi sledovaných zemích možnost vypsat místní referendum. V severských zemích a Španělsku se vyskytují pouze referenda poradního charakteru, zatímco v Rakousku, Německu a Francii mohou být vypsána i referenda, jejichž výsledky jsou pro obecní orgány závazné.

V posledních dekádách komunální politika prochází nesmírně dynamickým vývojem. Z tohoto důvodu se veřejný život obcí stává vděčným objektem zájmu nejen politologických výzkumů. Mezi hlavní ohniska pozornosti politologů patří snahy centrálních vlád o snížení počtu malých obcí, které se často potýkají s problémem nízké ekonomické efektivity. Podstatným fenoménem evropské komunální politiky je i zavádění prvků managementu převzatých ze soukromé sféry.

Malé obce často vykazují nízkou hospodářskou efektivitu, takže řada zemí věnuje značnou pozornost spolupráci těchto menších územních jednotek. V podstatě existují dva hlavní typy možného zintenzivnění spolupráce obcí. Tím prvním je maximální kooperace při zachování plné samostatnosti obcí, přičemž tento přístup citlivěji zohledňuje existenci svébytných identit obecních komunit. Touto cestou kooperace se vydaly například finské obce, a to za účelem snadnějšího zajištění veřejných služeb. Větší celky, které zajišťují uspokojení společných zájmů obcí, jsou označovány jako *joint municipal boards*.

Druhou možnost zintenzivňování spolupráce obcí představuje jejich sloučení. Původní obce při tomto procesu zpravidla přicházejí o větší či menší část své autonomie. Identity původních nesloučených obecních komunit se dostávají pod větší tlak. Na druhé straně asi největším pozitivem je zvýšená ekonomická stabilita a soběstačnost sloučených obcí. Spolupráce mezi centrem a obcemi je mnohem flexibilnější a méně náročná na manažerskou koordinaci. Iniciátorem slučování obcí je v naprosté většině případů stát. Tento proces ale nezřídka naráží na nesouhlas lokálních autorit i místních obyvatel.

V některých případech proto slučování obcí zatím nepřináší příliš pozitivní

výsledky. V Lotyšsku se proces slučování postupně zpomaluje. V Rakousku se některé zprvu spojené obce postupně opět oddělily. O slučování nejnižších územních jednotek jsou vedeny diskuse i ve Francii, kde nalezneme velký počet velmi malých obcí. Lokální patriotismus radních i obyvatel brání centrální vládě v uskutečnění jakékoliv reformy, která by počet obcí redukovala. Ve Švédsku se po rozsáhlém slučování obcí začala opět objevovat poptávka po rozhodování v rámci menších teritoriálních jednotek. Za tímto účelem byly zřízeny tzv. sousedské rady, na které obce přenesly určitou část svých kompetencí. Zavádění sousedských rad vzbudilo poměrně velká očekávání, která však v mnoha ohledech zůstala nenaplněna.

Poměrně novodobý fenomén představuje formování svazů či asociací obcí, jejichž cílem je agregovat a následně artikulovat společné zájmy místních jednotek vůči regionům, politickému centru, ale dnes už i nadnárodním organizacím, jako je Evropská unie. Národní asociace obcí nalezneme ve všech zemích, které neunikly pozornosti naší knihy.

Jednu z nejdůležitějších platform pro formování a sdružování zájmů obcí na evropské úrovni představuje Rada evropských měst a regionů (*CEMR*). V jejích řadách je zastoupeno více než 100 tisíc obcí a regionů z více než 35 evropských zemí. *CEMR* se zabývá takovými oblastmi, jako je regionální politika, doprava, životní prostředí a rovné příležitosti. Výbory a pracovní skupiny této organizace se snaží ovlivňovat připravovanou legislativu EU, a to tak, aby zájmy regionálních a místních samospráv byly brány v potaz již od samého počátku legislativních procesů. V Radě evropských měst a regionů jsou zastoupeny i obce ze zemí, jež nejsou členy Evropské unie – to se týká například Švýcarska, Islandu či Makedonie.

Roli hlavního prostředníka mezi městy a regiony EU a orgány EU plní Výbor regionů složený ze zástupců evropských regionálních a místních samospráv. Výbor regionů má charakter konzultativního orgánu. Rada či Komise EU se na něj mohou kdykoliv obrátit, přičemž v deseti oblastech (ekonomická a sociální soudržnost, školství a mládež, kultura, ochrana veřejného zdraví, transevropské sítě a sítě energetické infrastruktury, politika zaměstnanosti, sociální politika, životní prostředí, odborné školení pracovníků, doprava) jsou konzultace mezi Radou či Komisí a Výborem regionů povinné. Výbor sám může předkládat podněty v záležitostech týkajících se měst a regionů EU. Jedním z hlavních úkolů Výboru regionů je dohled nad dodržováním principu subsidiarity.

Naproti tomu Kongres místních a regionálních samospráv je poradním orgánem při Radě Evropy. Obce jsou zastoupeny v Komise místních samospráv, druhá z komor Kongresu je zaměřena na reprezentaci regionů. Kongres poskytuje poradenství Radě ministrů a Parlamentnímu shromáždění Rady Evropy v otázkách komunální a regionální politiky. Zároveň spolupracuje s národními i mezinárodními organizacemi sdružujícími místní a regionální samosprávy.

Specifické zájmy evropských velkoměst reprezentuje organizace *Eurocities*, mezi jejíž činnosti patří lobování za zařazení otázek lokální politiky do programů EU, předávání vzájemných zkušeností mezi představiteli velkoměst či podpora a realizace praktických projektů spolupráce mezi partnerskými velkoměsty. *Eurocities* se zaměřuje na specifické problémy velkoměst (dopravní obslužnost, kriminalita, modernizace sídlišť, problematika předměstí). Plnoprávními členy *Eurocities* jsou města z členských států EU. Města z nečlenských zemí mohou získat například statut přidruženého člena.

Zájmy obcí jsou zastoupeny i na celosvětové úrovni. Vliv celosvětových zastřešujících organizací však nelze přeceňovat. Jedná se spíše o platformu pro diskusi a předávání zkušeností mezi zástupci vyspělých zemí z Evropy a severní Ameriky směrem k reprezentantům samospráv z rozvojových či demokratizujících se částí světa. Celosvětová organizace Spojená města a místní samosprávy (*UCLG*) se zasazuje o decentralizaci a finanční autonomii obcí. *UCLG* spolupracuje s Organizací spojených národů a snaží se například o podporu rovnosti pohlaví, ochranu životního prostředí, rozvoj informační společnosti a kulturního života v obcích.

Evropské prostředí prochází řadou decentralizačních procesů a stále více je využíváno i principu subsidiarity. Řada kompetencí se tedy přesouvá na úroveň samospráv. Obce se stávají zajišťovatelem služeb v sociální, zdravotní či vzdělávací oblasti. Zároveň se projevuje snaha zapojit do procesu politického rozhodování co nejširší skupiny občanů. Tento trend je patrný zejména ve Skandinávii. Někdy se hovoří o alternativách k zastupitelské demokracii, jindy o způsobech politického rozhodování, které jsou se zastupitelskou demokracií přímo v konkurenčním vzájemném vztahu. Podle mnohých politologů se vládnutí na lokální úrovni stává stále více managementem než vykonáváním politiky.

V této souvislosti se často můžeme setkat s termínem *New Public Management (NPM)*, což není označení jedné konkrétní reformy, ale spí-

še skupiny reforem, jejichž hlavním společným rysem je snaha o zvýšení efektivity řízení. V rámci *New Public Managementu* je zpravidla kladen důraz na orientaci směrem k uživateli, na svobodnou volbu a soutěž mezi poskytovateli veřejných služeb, což nezřídka vede právě ke kýženému zefektivnění těchto služeb. Koncepty zařaditelné pod termín *NPM* se v různé míře prosazují v mnoha evropských zemích. V Německu se v souvislosti s *New Public Management* hovoří o snaze odbourat přetížení obecních rad, jako zastupitelských orgánů, detailními úkony, díky kterým mají zastupitelé méně času na strategické rozhodování a agendu závažných projektů.

Jako součást *New Public Managementu* se v některých severských zemích, zejména v Dánsku, začal prosazovat koncept uživatelské demokracie. Ten počítá s účastí občanů v různých veřejných institucích. Ve školských výborech jsou tak například zastoupeni rodiče dětí navštěvujících školu. S plánem zapojení širokých vrstev občanů do procesu rozhodování byla spojena i možnost využití silných sousedských vztahů a existence prostředí, ve kterém je každý součástí obecní komunity. Aktivní výbory ovšem odhalily dvousečnost uživatelské demokracie. Participace uživatelů služeb totiž mnohdy začala kolidovat s rolí institucí zastupitelské demokracie.

Ve Švédsku se na konci osmdesátých let vedle konceptu „uživatelské demokracie“ začal prosazovat také koncept „svobodné volby“, který uživatele definuje jako individuální spotřebitele veřejných služeb. V rámci tohoto konceptu se vliv na veřejné služby projevuje především skrze volbu mezi různými alternativami nabídky, zatímco koncept „uživatelské demokracie“ klade důraz na sdružování uživatelů a vytváření uživatelských výborů.

Některé kroky v dynamickém prostředí skandinávské komunální politiky nabraly poměrně experimentální podobu. Za účelem rozvoje místní správy Švédsko, jako první ze severských zemí, zahájilo program svobodných komun. Obce se statutem svobodné komuny mohly být na svoji žádost vyňaty z působnosti některých nařízení a zákonů. Tím pádem získaly větší volnost v rozhodování o svých záležitostech, například mohly flexibilněji zasahovat do vlastní organizační struktury, přičemž povinně musely zachovat pouze obecní zastupitelstvo, výkonný výbor a volební výbor. Program svobodných komun vychází z logiky, že obce samy nejlépe vědí, jaké jsou jejich potřeby a jak je nejlépe řešit. V Dánsku, Norsku, Švédsku i Finsku vedly zkušenosti z projektu svobodných komun ke změně některých zákonů. Asi nejméně diskusí a rozruchu experiment vzbudil v Dánsku. Aktivita

tamních obcí byla v rámci programu svobodných komun menší než v případě obcí v ostatních severovýchodních zemích.

V posledních desetiletích je možné pozorovat tři nejzásadnější směry působící na samosprávu. Jsou jimi urbanizace, globalizace a evropeizace. V odborné literatuře je možné se setkat se souhrnným označením makrotrendy. Urbanizace, tedy zvyšující se počet obyvatel žijících ve městech, je jev, který má dlouhou historii a je možné jej pozorovat již v předcházejících stoletích. Po druhé světové válce však došlo ke zlomu. Počet obyvatel žijících ve městech se začal velmi prudce zvyšovat, což je trend, který pozorujeme i v současnosti. Jak uvádí Bas Denters a Lawrence E. Rose (2005: 2), v devadesátých letech žily tři čtvrtiny obyvatelstva Západu ve městech, v roce 2030 by tento počet měl stoupnout k pěti šestinám.

Zaměříme-li se na sídelní strukturu zkoumaných zemí, tak mezi jednotlivými případy nalezneme jak odlišnosti, tak i společné rysy, viz tabulka 1. V obcích s méně než tisíci obyvateli žijí dvě třetiny obyvatel Francie a tři čtvrtiny obyvatel Španělska. V obcích s jedním až pěti tisíci obyvatel žije skoro 60 procent obyvatel Lotyšska a asi 65 procent obyvatel Rakouska. Severské státy se z hlediska sídelní struktury přirozeně dělí do dvou skupin – „Norsko-finské“ a „Dánsko-švédské“. Rozlišení je poměrně snadné. V Dánsku a Švédsku je celkový počet obcí menší a jejich průměrná velikost vyšší. S obcemi do 2 000 obyvatel se v těchto zemích neseťkáme, zatímco ve Finsku a Norsku je jich přibližně dvacet procent. Kolem 50 procent norských a finských obcí má do 5 000 obyvatel. Naopak více než 90 procent dánských a švédských obcí má přes 5 000 obyvatel. Více než 70 procent švédských obcí má přes 10 000 obyvatel a skoro 70 procent dánských obcí dokonce přes 30 tisíc obyvatel, přičemž 29 procent dánských obcí je velikosti 50 až 100 tisíc obyvatel. Ve většině námi sledovaných zemí se tak vysoký podíl takto velkých měst nevyskytuje..

Tabulka 1: Sídlní struktura severských, středo- a západoevropských zemí

	Švédsko		Dánsko ^{*)}		Norsko		Finsko	
	počet	%	počet	%	počet	%	počet	%
méně než 2000	---	---	---	---	95	21,84	76	17,59
2000-5000	12	4,15	17	6,18	150	34,48	141	32,64
5000-10000	60	20,76	117	42,55	90	20,69	112	25,93
10000-25000	120	41,52	97	35,27	68	15,63	68	15,74
25000-50000	55	19,03	27	9,82	22	5,06	21	4,86
50000-100000	31	10,73	13	4,73	5	1,15	8	1,85
100000 a více	11	3,81	4	1,45	5	1,15	6	1,39
celkem	289	100,00	275	100,00	435	100,00	432	100,00
	Lotyšsko		Španělsko		Francie ^{**)}		Rakousko	
	počet	%	počet	%	počet	%	počet	%
méně než 1000	183	32,80	4 893	60,33	27 794	76,01	599	25,39
1001-5000	327	58,60	1959	24,16	6 992	19,12	1 543	65,41
5001-10000	24	4,30	547	6,74	975	2,67	144	6,10
10 001-20 000	24	4,30	348	4,29	633	1,73	49	2,08
20 001-30 000	---	---	137	1,69			16	0,68
30 001-50 000	---	---	91	1,12	205	0,56	7	0,30
50 001-100 000	---	---	76	0,94				
100 001-500 000	---	---	53	0,65	31	0,08	1	0,04
500000 a více	---	---	6	0,07	5	0,01		
celkem	558	100,00	8 110	100,00	36 565	100,00	2 359	100,00

^{*)} Údaje uvedené v tabulce se týkají stavu před prvním lednem 2007, kdy se celkový počet dánských obcí v důsledku rozsáhlého slučování snížil na 98. Před touto reformou se průměrný počet obyvatel obcí pohyboval pod 20 tisíci, zatímco po reformě je to přibližně 55 tisíc.

^{**)} U Francie je hranice počtu obyvatel snížena na 100 tisíc až 300 tisíc a nad 300 tisíc.

Zdroj: DENTERS, ROSE 2005: 85; další zdroje v kapitolách věnujících se jednotlivým zemím

Jak ukazuje tabulka 1, sídlní struktura je v rámci zkoumaných zemí značně diverzifikovaná. Odlišnosti se však nevyskytují pouze mezi jednotlivými státy – je možné se s nimi setkat i v rámci státu samotného. Příkladem země s velmi nesourodou sídlní strukturou je Německo. Tabulka 2 poukazuje na značné rozdíly mezi spolkovými zeměmi Porýní-Falcko a Severní Porýní-Vestfálsko.

Tabulka 2: Sídlní struktura spolkových zemí Porýní-Falcko a Severní Porýní-Vestfálsko

Spolková republika Německo					
Porýní-Falcko			Severní Porýní-Vestfálsko		
	počet obcí	% podíl na celku		počet obcí	% podíl na celku
méně než 5000 ^{*)}	2179	94,49	méně než 5000	3	0,76
5000-10000	81	3,51	5000-10000	52	13,13
10000-20000	25	1,08	10000-25000	164	41,41
20000-50000	12	0,52	25000-60000	119	30,05
50000-100000	6	0,26	60000-200000	42	10,61
100000 a více	3	0,13	200000 a více	16	4,04
celkem	2 306	100,00	celkem	396	100,00

*) Velikostní kategorii s méně než 5 000 obyvateli můžeme rozčlenit do menších subkategorií: méně než 200 obyvatel má 361 obcí, 200–500 obyvatel má 652 obcí, s 500–1 000 obyvateli je 579 obcí, v subkategorii 1 000–2 000 obyvatel je 379 obcí, v kategorii 2 000–3 000 je 129 obcí, obcí s 3 000–5 000 obyvateli je 88.

Zdroj: Ministerstvo vnitra spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko (www.im.nrw.de) a Statistický úřad spolkové země Porýní-Falcko (www.statistik.rlp.de) a KOST, A; WEHLING, H. G. (eds.) (2003): „Kommunalpolitik in deutschen Ländern“. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, GmbH.

Dalším makro-trendem, který ovlivňuje rozhodování a chování obcí, je globalizace. V literatuře [DENTERS, ROSE 2005: 3] se setkáme se třemi charakteristikami vymezujícími proces globalizace:

- silný růst mezinárodního obchodu, existence světového trhu a pravidla hry společná pro všechny účastněné
- finanční globalizace způsobená propojenými finančními trhy
- reakce podniků na stále nové možnosti a výzvy, prostředkem je koordinace postupů v rámci horizontální a vertikální integrace a soustředění se na ni.

Právě v podmínkách globalizace a ekonomického rozvoje stoupá důležitost místní samosprávy, zejména pak měst. Ta jsou místem manage-

mentu, výstavby, rozvoje a činitelem, který nepřímo ovlivňuje ekonomiku, například poptáváním či produkováním služeb.

Třetím a posledním makro-faktorem, který významně ovlivňuje lokální politiku, je evropeizace. Důsledky evropeizace jsou přímé i nepřímé. Evropská integrace byla primárně zaměřena na problematiku ekonomické integrace, avšak s postupným vývojem se její vliv značně rozšířil, čímž se rozšířily i přímé důsledky evropeizace. Lokální politika je přímo ovlivňována nařízeními Evropské unie, která může regulovat aktivity místních samospráv. EU však také spolufinancuje lokální projekty a podílí se na rozvojových programech obcí. To vše je doprovázeno důsledky nepřímými – změnami v rozložení sil mezi centrálními vládami a lokálními samosprávami. Decentralizace mnohdy znamenala posílení rozhodovacích pravomocí nižších úrovní správy. Vzrůstající „přítomnost“ Evropské unie v obcích, například právě skrze spolufinancování lokálních projektů, ve výsledku často znamená oslabení „přítomnosti“ státu, respektive oslabení pozice centrálních vlád ve vztahu k obcím.

Tématem evropeizace naši knihu uzavíráme. Cesta za poznáním v oblasti lokální politiky však zůstává otevřená. Námí předkládanou publikaci nelze vnímat jako uzavřený celek. Jedná se především o jakési úvodní nakročení, kterým se téma lokální politiky rozhodně nevyčerpalo – spíše naopak – na povrch vystoupilo nesčetně otázek, které představují výzvu pro další výzkum.

Prameny a literatura

BÄCK, HENRY; GJELSTRUP, GUNNAR; HELGESEN, MARIT; JOHANSSON, FOLKE; ERLING KLAUSEN, JAN (2005): *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BÄCK, HENRY; HEINELT, HUBERT; MAGNIER, ANNICK (eds.) (2006): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Kontext of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BALDERSHEIM, HARALD; STÅHLBERG, KRISTER (eds.) (1994): *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

BALDERSHEIM, HARALD; WOLLMANN, HELLMUT (eds.) (2006): *The Comparative Study of Local Government: Overview and synthesis*. Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.

BATLEY, RICHARD; CAMPBELL, ADRIAN (eds.) (1992): *The Political Executive: Politicians and Management in European Local Government*. London: Routledge.

BOGASON, PETER (eds.) (1996): *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

COULSON, ANDREW; CAMPBELL, ADRIAN (2007): *Local Government in Central and Eastern Europe*. London: Routledge.

DENTERS, BAS; ROSE, LAWRENCE E. (eds.) (2005). *Comparing Local Government: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.

GIBSON, JOHN; BATLEY, RICHARD (eds.) (1993): *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass.

HEINELT, HUBERT; HLEPAS, NIKOLAOS-K. (2006): *Typologies of Local Government Systems*. In: Bäck, Henry; Heinelt, Hubert; Magnier, Annick (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

HOFFMANN-MARTINOT, VINCENT; WOLLMANN, HELLMUT (eds.) (2006): *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

JOHN, PETER (2001): *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE Publications Ltd.

SZÜCS, STEFAN; STRÖMBERG, LARS (eds.) (2006): *Local Elites, Political Capital and Democratic Development*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

VALEŠ LUKÁŠ a kol. (2006): „*Politologické aspekty veřejné správy*.“ Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

VETTER, ANGELIKA; KERSTING, NORBERT (eds.) (2003): *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.

Petr Jüptner, Martin Polinec, Kamil Švec a kolektiv

Evropská lokální politika

Vydal Petr Jüptner ve spolupráci s Institutem politologických studií
Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy

Recenzent: PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.

Návrh obálky ??? Vopatová

Tisk Printia (www.knihy-levne.cz)

Praha 2007

Vydání první

ISBN: 978-80-254-1187-2

Tato publikace byla zpracována a vydána v rámci grantového projektu GAČR č. 407/06/P077, výzkumného záměru Univerzity Karlovy MSM 0021620841 a za finanční podpory FSV UK (projekt specifického výzkumu „Analýza politických institucí evropských obcí“).