

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Martin Polinec

**Komunální politické systémy v severských
zemích**

Diplomová práce

Praha 2008

Autor práce: **Martin Polinec**

Vedoucí práce: **PhDr. Petr Jüptner, PhD.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: 2008

Hodnocení:

Bibliografický záznam

POLINEC, Martin. *Komunální politické systémy v severských zemích*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, 2008. 160 s. Vedoucí diplomové práce PhDr. Petr Jüptner, PhD.

Anotace

Diplomová práce se zabývá komunální politikou v severských zemích. Cílem práce je přiblížit podobu komunální politiky v severských zemích a zjistit, v kterých významných aspektech se jednotlivé země podobají, a v kterých se naopak liší. První kapitola se věnuje existujícím teoretickým přístupům k rozlišování systémů místní správy. Kapitola představuje vybrané typologie systémů místní správy – včetně postavení severských zemí v těchto typologiích. Po první kapitole následují kapitoly zaměřené na lokální politiku v jednotlivých severských zemích. Druhá kapitola se věnuje Švédsku, třetí Dánsku, čtvrtá Norsku a pátá Islandu. Každá z těchto čtyř kapitol je členěna do podkapitol, které se zabývají jednotlivými významnými aspekty lokální politiky v severských zemích. Pozornost je věnována především vymezení rozsahu úkolů, povinností a pravomocí obcí, struktuře a fungování obecních institucí, počtu a velikosti obcí, formám spolupráce obcí, struktuře příjmů, výdajů a dalším finančním záležitostem obcí, volebním a stranickým systémům na místní úrovni, konceptu sousedských rad, uživatelské demokracii a svobodným komunám. Poslední kapitola shrnuje a porovnává získané poznatky. Závěr shrnuje nejvýraznější společné rysy lokální politiky v severských zemích a zároveň upozorňuje na některé rozdíly.

Annotation

Diploma thesis deals with local polity, politics and policies in the Nordic countries. The main aim of this thesis is to study local polity, politics and policies in the Nordic countries and then identify what are the most important common features of these countries and the most significant differences between them. The first chapter deals with known theoretical approaches to distinctions between local government systems. This chapter presents some typologies of local government systems. Another four chapters are dedicated to local politics in the Nordic countries. The second chapter is focused on Sweden. The third chapter deals with Denmark. The fourth chapter is focused on Norway, while the fifth chapter on Iceland. The each of these four chapters is split into several subchapters, which are focused especially on competencies, tasks and duties of municipalities, structure and functioning of municipal institutions, forms of intermunicipal cooperation, number and size of municipalities, structure of municipal earnings and expenditures and other financing matters, electoral and party systems at local level, neighborhood councils, user democracy and free commune experiments. The last chapter summarizes and compares findings. Conclusion presents the most evident common features of local polity, politics and policies in respective Nordic countries and draws attention to some differences.

Klíčová slova

Lokální politika, komunální politika, místní správa, místní samospráva, obce, severské země, Skandinávie, Švédsko, Dánsko, Norsko, Island,

Keywords

Local government, Local self-government, Municipalities, Scandinavia, Nordic countries, Sweden, Denmark, Norway, Iceland

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne ...

Martin Polinec

Obsah

ÚVOD	8
1. TEORETICKÉ PŘÍSTUPY – SEVERSKÉ ZEMĚ V RÁMCI VYBRANÝCH TYPOLOGIÍ	13
2. ŠVÉDSKO	20
2.1. HISTORICKÝ VÝVOJ	20
2.2. SÍDELNÍ STRUKTURA	25
2.3. OBCE V RÁMCI VEŘEJNÉ SPRÁVY	25
2.4. FINANCOVÁNÍ	27
2.5. SPOLUPRÁCE OBCÍ	29
2.6. INSTITUCE OBCÍ	30
2.7. VOLBY A VOLEBNÍ SYSTÉM	32
2.8. STRANICKÝ SYSTÉM	34
2.9. SOUSEDSKÉ RADY	37
2.10. UŽIVATELSKÁ DEMOKRACIE	40
2.11. SVOBODNÉ KOMUNY	42
3. DÁNSKO	45
3.1. HISTORICKÝ VÝVOJ	45
3.2. SÍDELNÍ STRUKTURA	48
3.3. OBCE V RÁMCI VEŘEJNÉ SPRÁVY	49
3.4. INSTITUCE OBCÍ	50
3.5. SPOLUPRÁCE OBCÍ	52
3.6. FINANCOVÁNÍ	53
3.7. VOLBY A VOLEBNÍ SYSTÉM	56
3.8. STRANICKÝ SYSTÉM	57
3.9. SOUSEDSKÉ RADY	60
3.10. UŽIVATELSKÁ DEMOKRACIE	61
3.11. SVOBODNÉ KOMUNY	63
4. NORSKO	67
4.1. HISTORICKÝ VÝVOJ	67
4.2. SÍDELNÍ STRUKTURA	70
4.3. OBCE V RÁMCI VEŘEJNÉ SPRÁVY	70
4.4. FINANCOVÁNÍ	72
4.5. INSTITUCE OBCÍ	75
4.6. SPOLUPRÁCE OBCÍ	79
4.7. VOLBY A VOLEBNÍ SYSTÉM	81
4.8. STRANICKÝ SYSTÉM	85
4.9. OSLO: „MĚSTSKÁ VLÁDA“	88
4.10. SOUSEDSKÉ RADY	92
4.11. SVOBODNÉ KOMUNY	94
5. ISLAND	98
5.1. HISTORICKÝ VÝVOJ	99
5.2. SÍDELNÍ STRUKTURA	100
5.3. OBCE V RÁMCI VEŘEJNÉ SPRÁVY	101
5.4. SPOLUPRÁCE OBCÍ	103
5.5. FINANCOVÁNÍ	106
5.6. INSTITUCE OBCÍ	110
5.7. VOLBY A VOLEBNÍ SYSTÉM	115

5.8. STRANICKÝ SYSTÉM	120
6. KOMPARACE KOMUNÁLNÍ POLITIKY V SEVERSKÝCH ZEMÍCH	124
ZÁVĚR	131
SUMMARY.....	133
SEZNAM LITERATURY A PRAMENŮ.....	134

Úvod

Komunální politika poměrně dlouho patřila spíše mezi okrajová témata zájmu českých politologů. Situace se však mění. S nadsázkou řečeno - z dřívější „popelky“ se postupně stává hýčkaná „princezna“ politologie. Největší část pozornosti se prozatím soustředila na českou komunální politiku, které se věnují odborné práce například Stanislava Balíka (Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně), Jaroslava Čmejrků (Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze), Petra Jüptnera (Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze), Pavla Šaradína (Filozofická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci) a Lukáše Valeše (Newton College v Brně). Petr Jüptner a Pavel Šaradín navíc patří mezi několik málo českých autorů, kteří se věnují i zkoumání komunální politiky v zahraničních zemích. Oba se ve svých textech zaměřovali především na Německo. Jednou z prvních prací věnujících se i řadě dalších evropských zemí je nedávno vydaná kniha *Evropská lokální politika*, jejíž součástí jsou i tři kapitoly této diplomové práce – Švédsko, Dánsko a Norsko. Zatímco v českém prostředí se tedy výzkum lokální úrovně politiky evropských zemí spíše teprve rozvíjí, tak ve „světě“ je v plném proudu, což dokazuje množství vydaných publikací, které se věnují vybraným aspektům lokální politiky v různých, především, evropských zemích. Některé z těchto knih se staly cenným zdrojem poznání i pro autora předkládané diplomové práce.

Jmenujme například *Reforming Local Government in Europe* [KERSTING, VETTER 2003], *Comparing Local Governance: Trends and Developments* [DENTERS, ROSE 2005], *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* [BÄCK, HEINELT, MAGNIER 2006], *The Political executive: politicians and management in European local government* [BATLEY, CAMBELL 1992], *Local elites, political capital and democratic development: governing leaders in seven European countries* [SZÜCS, STRÖMBERG 2006] a *Local Governance in Western Europe* [JOHN 2001]. Mezi zahraničními tituly nalezneme i podnětné publikace zaměřené pouze na severské země, například – *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia* [BOGASON 1996], *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities* [BÄCK,

GJELSTRUP, HELGESEN, JOHANSSON, KLAUSEN 2005], *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994].

Cenným zdrojem poznání o lokální politice v severských zemích je také mnoho odborných článků publikovaných v anglofonním čtvrtletníku *Scandinavian Political Studies*. Nejčastějšími tématy knih, článků a dalších odborných textů, které se věnují lokální politice v severských zemích, jsou uskutečněné, probíhající, či chystané reformy – např. slučování obcí, nové vymezení úkolů, povinností a práv obcí, změny v organizační struktuře obecních institucí, nové trendy, změny ve financování obcí, zavádění a uplatňování nových konceptů, proměny místních stranických systémů... Někteří autoři se zaměřují spíše na užší rozsah témat – například Signy Vabo se zabývá institucemi obcí v Norsku, zatímco Jørgen Elklit volebním systémem a volbami na místní úrovni v Dánsku. Jiní autoři se naopak dlouhodobě věnují více tematickým oblastem a širšímu okruhu severských zemí. Této charakteristice asi nejvíce odpovídá Harald Baldersheim a Henry Bäck. Díky těmto i dalším autorům existuje poměrně široká paleta zahraniční odborné literatury nabízející podnětné náhledy na různé aspekty lokální politiky v severských zemích.

Předkládaná diplomová práce se zabývá právě komunální politikou v severských zemích. Dánsko, Finsko, Island, Norsko a Švédsko jsou země, které se v mnoha ohledech navzájem podobají. Od konce 2. světové války severské země procházely řadou významných reforem. Mnohé z nich výrazně zasáhly i samotné obce. Komunální politika se tedy v průběhu let značně proměňovala. Od obcí se očekávalo, že sehrají významnou roli při rozvoji sociálního státu, a tak jim postupně přibývaly úkoly, povinnosti a v různé míře se měnilo jejich postavení a pravomoci.

Jedním z hlavních rysů poválečného vývoje bylo slučování obcí, ke kterému v různém rozsahu docházelo ve všech severských zemích. Slučování bylo zpravidla vedeno snahou učinit z obcí akceschopnější a ekonomicky funkčnější jednotky, jež by efektivněji plnily svěřené úkoly, a tak lépe sloužily právě rozvoji sociálního státu. Politici se však potýkali i s dalšími výzvami. Po slučování obcí to často byla otázka, jak udržet a zvyšovat úroveň participace občanů na politickém dění v obci. Slučování obcí do větších jednotek, od nichž se očekávalo plnění více úkolů, kladlo větší nároky

na obecní úředníky – administrativa se postupně profesionalizovala. V některých zemích (Švédsko) po čase došlo k nárůstu obav z přílišného vlivu byrokracie, a proto byla přijata opatření posilující pozici volených zástupců. Naopak odpovědí na „nabobtnání“ státního sektoru a přepolitizování oblasti obcemi poskytovaných služeb bylo otevírání širšího prostoru pro svobodné ekonomické aktivity a působení tržních mechanismů. Každá nová reforma se zpravidla pokoušela řešit otázky, které vyvstaly po reformách předchozích.

V průběhu dekád se tak setkáváme se zaváděním mnoha konceptů, programů a experimentů, které se tato práce pokusí více přiblížit. Řadu v severských zemích uskutečněných reforem lze označit jako součást tzv. *New Public Managementu*, což je jakési souhrnné označení pro reformy, jejichž společným znakem je snaha o zvýšení efektivity řízení a efektivity poskytovaných služeb – důraz je zpravidla kladen na orientaci směrem k uživateli služeb, na rozšiřování možností svobodné volby a na soutěž mezi poskytovateli veřejných služeb. [BALDERSHEIM 2003: 29]

Hlavním cílem této diplomové práce je přiblížit podobu lokální politiky v severských zemích a zjistit, v kterých významných aspektech se jednotlivé země podobají, a v kterých se naopak liší. Na základě těchto zjištění pak odpovědět na následující otázky:

Vyznačuje se lokální politika v severských zemích určitými podobnými rysy, které by nás opravňovaly hovořit o „severském modelu“ lokální politiky? Je možné na základě zjištěných podobností a rozdílů severské země rozčlenit do podskupin vymezených konkrétními charakteristickými znaky?

První kapitola se bude věnovat existujícím teoretickým přístupům k rozlišování systémů místní správy. Kapitola představí vybrané typologie systémů místní správy – včetně postavení severských zemí v těchto typologiích. Po první kapitole budou následovat kapitoly zaměřené na lokální politiku v jednotlivých severských zemích. Druhá kapitola se bude věnovat Švédsku, třetí Dánsku, čtvrtá Norsku a pátá Islandu. Každá z těchto čtyř kapitol bude členěna do podkapitol. V případě všech čtyř zemí se setkáme s podkapitolami Historický vývoj, Sídlní struktura, Obce v rámci veřejné správy, Instituce obcí, Spolupráce obcí, Financování, Volby a volební systém a Stranický systém. Kapitola Švédsko a kapitola Dánsko budou navíc obsahovat

podkapitoly Sousedské rady, Uživatelská demokracie a Svobodné komuny. Kapitola Norsko bude kromě prvně zmiňovaného výčtu podkapitol obsahovat také podkapitoly Oslo: „Městská vláda“, Sousedské rady a Svobodné komuny.

Podkapitoly s názvem „Historický vývoj“ připomenou některé významné události, jež formovaly komunální politiku v příslušných zemích – např. změny hranic obcí, změny úkolů a pravomocí obcí, zavádění nových konceptů a další reformy. Podkapitoly „Sídlní struktura“ poskytnou základní informace o počtu a velikosti obcí. V podkapitolách „Obce v rámci veřejné správy“ se zaměříme na vymezení současných úkolů, povinností a pravomocí obcí a na vztah obcí k vyšším úrovním správy. Podkapitoly „Instituce obcí“ se budou věnovat struktuře a fungování obecních institucí. V podkapitolách „Spolupráce obcí“ se zaměříme na charakter kooperativních vazeb, které obce rozvíjejí, a na členství obcí v národních i nadnárodních asociacích. Podkapitoly „Financování“ se budou zabývat zejména strukturou příjmů a výdajů obcí a celkovou mírou nezávislosti obcí ve finančních záležitostech. Podkapitoly „Volby a volební systém“ přiblíží nejen podobu volebních systémů používaných pro komunální volby, ale také úroveň volební účasti v komunálních volbách. Podkapitoly „Stranický systém“ se pokusí vykreslit podobu stranických systémů na lokální úrovni, a to včetně postavení nestranických kandidátek. V podkapitolách „Sousedské rady“ se budeme věnovat specifickému fenoménu vytváření sub-obecních politických orgánů vymezených na teritoriálním základě. Kapitoly „Uživatelská demokracie“ se naopak zaměří na koncept, který občana vnímal především jako uživatele obcemi poskytovaných služeb. Kapitoly „Svobodné komuny“ budou pojednávat o podstatě a dopadech experimentu, v rámci kterého mohly vybrané obce požádat o vynětí z působnosti některých zákonů a nařízení. Kapitola Oslo: „Městská vláda“ přiblíží zajímavou proměnu fungování institucí norského hlavního města.

Přestože Finsku¹ samostatná kapitola věnována nebude, tak to neznamená, že zůstane opomenuto. Poznatky o lokální politice ve Finsku budou zahrnuty do hlavní komparativní kapitoly, která bude následovat po kapitolách věnovaných Švédsku,

¹ V rámci společné knihy Evropská lokální politika [JÜPTNER, POLINEC, ŠVEC 2007] napsal Kamil Švec o Finsku kapitolu, která je podobně strukturována a zabývá se podobnými aspekty jako kapitoly Švédsko, Dánsko, Norsko a Island obsažené v této diplomové práci.

Dánsku, Norsko a Islandu. V závěru dojde ke konečnému shrnutí a zodpovězení otázek položených v úvodu.

V práci bude využívána zejména metoda diachronní komparace a metoda synchronní komparace. Práce bude čerpat téměř výhradně z cizojazyčné odborné literatury – knih, článků a dalších odborných textů. Mezi zdroje budou patřit také oficiální dokumenty z internetu a oficiální internetové stránky příslušných zemí.

1. Teoretické přístupy – severské země v rámci vybraných typologií

V odborné literatuře se setkáváme se řadou typologií, které rozlišují země z hlediska podoby systémů místní správy. Některé typologie se omezují pouze na Evropu, zatímco jiné pracují i s mimoevropskými zeměmi. Jak si ukážeme níže, tak právě výběr zemí, na základě jejichž zkoumání je konkrétní typologie vytvořena, se nezdá stávat hlavním důvodem kritiky ze strany odborné veřejnosti. Kromě rozdílného vymezení okruhů zkoumaných zemí se jednotlivé typologie odlišují především výběrem kritérií, na něž se zaměřují.

Charakter zkoumaných kritérií pak slouží k rozlišování jednotlivých typologií, které jsou rozřazovány například podle toho, zda se týkají *vertikální* dimenze mocenských vztahů, či dimenze *horizontální*. Na základní definici „vertikální dimenze“ se odborná literatura poměrně shoduje – zpravidla se dočteme, že se jedná o vztahy mezi různými úrovněmi správy [např. DENTERS, ROSE 2005: 246; HEINELT, HLEPAS 2006: 21]. V případě „horizontální dimenze“ se však interpretace některých autorů rozcházejí. Zatímco Hubert Heinelt a Nikolaos-K. Hlepas si pod tímto pojmem představují mocenské vztahy uvnitř jednotlivých obcí [HEINELT, HLEPAS 2006: 21], tak například Bas Denters, Lawrence E. Rose a Mike Goldsmith za horizontální dimenzi považují vztahy mezi různými místními správami, respektive vztahy mezi různými obcemi. [DENTERS, ROSE 2005: 246; GOLDSMITH 2005: 243]. Tato druhá interpretace se zdá být terminologicky přesnější, protože „vedle sebe stojící“ - sobě rovné obce² pravděpodobně vystihují princip horizontály lépe, než zpravidla v různé míře hierarchická struktura institucí uvnitř obce/obcí. Přesto však není třeba výklad Heinelta a Hlepase zatracovat, protože zmiňovaní autoři byli zřejmě vedeni snahou srozumitelně upozornit na existenci dvou základních typů mocenských vztahů – vztahy obcí k dalším úrovním správy a vztahy uvnitř obcí. Vazby a míru spolupráce/nespolutpráce mezi jednotlivými obcemi lze do značné míry vnímat jako důsledek mocenského nastavení uvnitř obcí a v různé míře také jako důsledek vlivů

² Platí za předpokladu, že ve zkoumané zemi mají všechny obce rovnocenné postavení.

z centrální úrovně správy. Rozlišování na vertikální a horizontální dimenzi tedy není vůbec jednoduché, protože se nezřídka obě dimenze v různém rozsahu prolínají.

Celkově lze říci, že se k typologiím patrně vyplatí přistupovat s určitou obezřetností - nevnímat je jako chirurgicky přesné rozlišení, ale spíše jako jakási vodítka. Jedním z takových vodítek je často citovaná typologie z autorské dílny dvojice Page/Goldsmith. Ti zkoumali několik vybraných evropských zemí - Francii, Itálii, Španělsko, Velkou Británii, Švédsko, Dánsko a Norsko, které rozřadili do dvou skupin – na jihoevropské systémy a severoevropské systémy. Při posuzování zemí autoři vycházeli ze tří hlavních kritérií - počet a typ funkcí alokovaných na substátní úrovně správy, rozsah kompetencí a míra nezávislosti lokálně volených představitelů místní správy, charakter přístupu³ lokálních politiků k vyšším úrovním správy. [JOHN 2001: 26; HEINELT, HLEPAS 2006: 22-24] 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. Ve výsledku tedy lokální politici mohou disponovat poměrně silným vlivem na rozhodování v rámci centrální úrovně, zároveň však stále platí, že reprezentují politicky slabé obce. Charakter přístupu k vyšším úrovním správy souvisí právě s politickou silou obcí. Pokud lokální politici disponují pouze slabými kompetencemi, tak zpravidla udržují dobré vztahy s politiky působícími na centrální úrovni, čímž se snaží pro obec zajistit prostředky a příznivá rozhodnutí z centra. Peter John upozorňuje, že lobování na centrální úrovni sice nakonec může vést ke stejnému výsledku (např. vybudování mostu), jaký by přineslo rozhodnutí učiněné na lokální úrovni, avšak politické cesty vedoucí k jeho dosažení se liší. [JOHN 2001: 26-27]

Pro jihoevropské systémy je dále charakteristické, že velikost jednotek místní správy zůstává menší, protože identita komunity je zde důležitější než efektivita poskytovaných služeb. [HEINELT, HLEPAS 2005: 23]

Severoevropské systémy se podle Page a Goldsmithe vyznačují silnou decentralizací, značnou lokální autonomií, širokou odpovědností místní správy za zajišťování sociálních služeb a důrazem na efektivitu poskytovaných služeb. Lokální

³ Toto kritérium se týká především rozsahu kontaktů mezi centrálními a lokálními aktéry. [JOHN 2001: 26]

politici nemají v porovnání s prvně jmenovanou skupinou tak velké možnosti přístupu k vyšším úrovním správy. [HEINELT, HLEPAS 2006: 22-24] Tato výše popsaná 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 E. Page a M. Goldsmithe navázali také J. J. Hesse a L. J. 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 obcí 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 očekává reprezentace a hájení zájmů obce na vyšších úrovních správy. [HEINELT, HLEPAS 2006: 26] Obcím je dopřána pouze nízká míra správní samostatnosti - jsou silně závislé na centrální vládě. Hesse a Sharpe do Franco-skupiny zařadili Francii, Španělsko, Itálii, Portugalsko, Řecko a Belgii. [VETTER, KERSTING 2003a: 22]

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 zpravidla slabé. [HEINELT, HLEPAS 2006: 26] Míra správní samostatnosti obcí je větší než

v případě Franco-skupiny a zároveň menší než v případě Severo- a středoevropské skupiny. [VETTER, KERSTING 2003a: 22] Do této skupiny autoři řadí Velkou Británii a Irsko, z mimoevropských zemí pak USA, Kanadu, Austrálii a Nový Zéland. [HEINELT, HLEPAS 2006: 26]

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 představují decentralizovanou úroveň autonomního politického rozhodování, požívají relativně vysoké finanční nezávislosti a mají silné právní postavení. [HEINELT, HLEPAS 2006: 26] V porovnání s předchozími dvěma skupinami se zdá, že obce v zemích Severo- a středoevropské skupiny zastávají větší porci úkolů v oblasti sociální péče. [VETTER, KERSTING 2003a: 22] Podle Denterse a Rose hlavní rozdíl mezi Anglo-skupinou a Severo- a středoevropskou skupinou spočívá v tom, že obce v zemích Anglo-varianty smějí vykonávat pouze ty úkoly, které jim centrální vláda explicitně svěří, zatímco v případě Severo- a středoevropské varianty mají obce zpravidla obecnou funkční působnost. [DENTERS, ROSE 2005a: 10] V prvním případě je tedy působnost obcí vymezena pozitivně⁴, zatímco v tom druhém negativně⁵.

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 byly začleněny i některé další země ze střední a východní Evropy.

⁴ Obce vykonávají jen určené úkoly.

⁵ V podstatě mohou vyvíjet všechny aktivity, které ze zákona nespádají do působnosti jiných entit.

Heinelt a Hlepas zařadili všechny výše zmíněné typologie do již diskutované kategorie „vertikální dimenze“. Typologie autorské dvojice Hesse/Sharpe patří spolu s typologií Page a Goldsmitha mezi nejčastěji citované typologie systémů místní správy [např. GOLDSMITH 2005: 229-230, 244; JOHN 2001: 26-27; HEINELT, HLEPAS 2006: 22-26; DENTERS, ROSE 2005a: 9-10; VETTER, KERSTING 2003a: 22-23]. Nemělo by také být opomenuto, že severské země se ve všech výše zmíněných typologiích nacházejí vždy ve stejné skupině.

Typologie, které vycházejí ze zkoumání vztahů mezi jednotlivými institucemi uvnitř obcí⁶, se potýkají s několika zásadními překážkami. Za jedno z největších úskalí lze pokládat existující rozdíly mezi zákonem vymezenými formálními nároky na podobu, vztahy a celkovou strukturu obecních institucí a fungováním obecních institucí v praxi – tedy rozdíly mezi formálním nastavením „mantinelů“ a tím, jakým způsobem je prostor mezi těmito „mantinely“ zaplňován v praxi. Nežádka se může jednat o rozdíly skutečně zásadního rázu. Například reálné postavení starosty uvnitř obecního systému může být významně ovlivněno nejen rozpětím jemu formálně svěřených pravomocí, ale také podobou místního stranického systému či charakterovými rysy člověka, který onu funkci zastává.

Kromě rozdílů mezi formálním nastavením a skutečnou praxí se navíc v případě některých zemí můžeme setkat s tím, že jsou zákonné normy, jež stanovují nároky na podobu obecních institucí, formulovány v některých ohledech dosti volně - záměrně nechávají prostor samotným obcím, které si tedy do určité míry mohou svoji organizační strukturu dotvářet samy⁷. Konečné formální nastavení se tedy může lišit nejen stát od státu, ale i v rámci států samotných⁸. Z toho jasně vyplývá, jak obtížné je v této oblasti výzkumu vytváření typologií se skutečnou vypovídací hodnotou.

Například obecné rozlišování na dualistické a monistické systémy se snaží reflektovat zákonem definované rozdělení úkolů mezi legislativní a exekutivní funkce. V monistických systémech jsou obě tyto funkce sloučeny, zatímco v dualistických systémech jsou odděleny. V monistickém typu místní správy je z přímých voleb vzešlé obecní zastupitelstvo považováno za nejvyšší rozhodovací orgán, přičemž místní

⁶ Podle Heinelta a Hlepase se tedy jedná o „horizontální dimenzi mocenských vztahů“.

⁷ S tím se můžeme setkat například právě v případě severských zemí.

⁸ To se může výrazně týkat také federálních států.

správní „exekutiva“ nemá žádné vlastní autonomní rozhodovací pravomoci exekutivního charakteru - takže jedná pouze na základě instrukcí zastupitelstva a pod dohledem zastupitelstva. V dualistickém systému je z přímých voleb vzešlé zastupitelstvo považováno za primární rozhodovací orgán místní samosprávy, avšak místní správní „exekutiva“ disponuje určitými vlastními rozhodovací pravomocemi, které nejsou odvozeny od zastupitelstva. Tato typologie může být za účelem zkoumání dalších odlišností rozvinuta, a to na základě několika kritérií – jakým způsobem je starosta (hlava obce) volen, zdali starosta vykonává exekutivní pravomoci, a zdali je vykonává sám nebo je sdílí s kolektivním orgánem. [HEINELT, HLEPAS 2006: 29]

Rozdíly mezi monistickými a dualistickými systémy však nemusejí být v praxi tak jasné, jak by se mohlo zdát při pohledu na formální nastavení [HEINELT, HLEPAS 2006: 30], což jen potvrzuje existenci výše zmiňovaných úskalí, která se částečně týkají i typologie Mouritzena a Svary. Pro tyto autory se klíčovou otázkou stal způsob, jakým je politická moc v obci získávána, udržována, vykonávána a sdílена. Zmiňovaní autoři se snažili rozlišit, do jaké míry je obecní zastupitelstvo kontrolováno jedním, či více politickými aktéry a do jaké míry je kontrola nad obecní exekutivou v rukou jednoho, či více politických aktérů. Mouritzen a Svava považovali za důležitou nejen formální strukturu, ale i neformální institucionální pravidla a normy. Na základě těchto kritérií a úvah následně stanovili čtyři vzorové typy – „*The strong mayor form*“, „*The committee-leader form*“, „*The collective form*“ a „*The council-manager form*“. [HEINELT, HLEPAS 2006: 31]

„*The strong mayor form*“ – Zvolený starosta ovládá většinu v obecním zastupitelstvu a je nejen formálně, ale i v praxi silným představitelem obecní exekutivy. Do této skupiny je řazena Francie, Německo (bez Hesenska), Rakousko (šest z devíti spolkových zemí), Řecko, Maďarsko, Itálie, Polsko, Portugalsko, Španělsko a Anglie (týká se pouze případů, kdy je starosta volen přímo).

„*The committee-leader form*“ – Jedna osoba je jasným politickým lídrem obce, a to ať už s titulem starosty, nebo bez něj. Tento politický lídr může, ale nemusí ovládat zastupitelstvo. Exekutivní moc je sdílена. Politický lídr se o exekutivní pravomoci dělí s dalšími orgány – např. stálými výbory složenými ze zvolených politiků a šéfem obecních úředníků. Heinelt a Hlepas do této skupiny řadí Dánsko,

Švédsko, anglické případy alternativního uspořádání a zbylé tři rakouské spolkové země.

„*The collective form*“ – Centrem politického rozhodování je kolektivní orgán. Všechny exekutivní pravomoci náleží exekutivnímu výboru, který se skládá ze zvolených lokálních politiků a starosty, jenž výboru předsedá. Do této skupiny je řazena Belgie, Nizozemí, Česká republika, Švýcarsko, německé Hesensko a některé anglické případy.

„*The council-manager form*“ – Všechny exekutivní pravomoci spočívají v „rukou“ profesionální administrativy – městského manažera, který je jmenován městským zastupitelstvem. Zastupitelstvo má obecnou plnou moc v politických záležitostech, avšak nesmí se angažovat v záležitostech administrativních. V čele zastupitelstva stojí starosta, který však má pouze ceremoniální funkce. Jediným představitelem této formy je Irsko.⁹ [HEINELT, HLEPAS 2006: 31-33]

Přinejmenším na příkladu severských zemí se ukazuje, že i tato typologie je vystavena některým úskalím. Právě v severských zemích se totiž projevila tendence poskytovat obcím větší volnost v rozhodování o organizační struktuře, z čehož plyne, že se podoba organizační struktury obecních institucí může obec od obce poměrně výrazně lišit. Těchto otázek se výrazněji dotkneme ještě v dalších částech této diplomové práce. Již nyní však můžeme konstatovat, že Dánsko a Švédsko, které Heinelnt a Hlepas zařadili do skupiny „*The committee-leader form*“, by pravděpodobně bylo možné zařadit i pod „*The collective form*“.

⁹ Heinelnt a Hlepas upozorňují, že přestože Mouritzen a Svava svoji typologii představili poměrně nedávno – v roce 2002, tak nezachycuje některé změny, k nimž v posledních letech došlo, a také nezahrnuje některé země – jako je například Německo. Autoři knihy *The European Mayor* proto výčet zemí v jednotlivých skupinách rozšířili a aktualizovali.

2. ŠVÉDSKO

Ve Švédsku jsou obce spolu s kraji zodpovědné za zajišťování většiny veřejných služeb. Požívají poměrně vysokého stupně autonomie a mají právo vybírat místní daně.¹⁰ 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]

2.1. 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 osada. V tuto dobu ve Švédsku existovalo 2 498 obcí a 25 krajů¹¹. 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

¹⁰ 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]

¹¹ 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]

čtyřicátých let se pozornost upínala zejména ke zvýšení efektivity místní správy. Pro tento účel vláda odstartovala řadu reform, 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 obyvatel¹². 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 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"¹³. Kromě zřizování orgánů na teritoriálním principu bylo obcím umožněno i ustavování orgánů založených na funkčním principu, což znamenalo možnost zřídit

¹² Díky uskutečněnému slučování patří švédské obce v rámci severského srovnání k těm největším. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994b: 215]

¹³ O tzv. "sousedských radách" podrobněji pojednává samostatná kapitola "Sousedské rady".

výbory s mezi-sektorovými kompetencemi v různých oblastech služeb. [KRONVALL 1994: 127]

V této době bylo spuštěno mnoho projektů, které 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 zaznívajícím kritice upozorňující na přemíru regulací a byrokracie. Ke změně postoje se strana odhodlala před volbami v roce 1982¹⁴, když přiznala, že růst státního sektoru může produkovat také určité dysfunkce. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 33]

V polovině osmdesátých let byl problém spatřován v nedostatku efektivity 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 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"¹⁵ nebo koncept "svobodné volby". [MONTIN 1992: 33] To se dělo také díky změně postojů na straně Sociální demokracie, která přestala trvat na tradiční

¹⁴ Sociální demokracie byla před těmito volbami v opozici a usilovala o návrat do vládních křesel.

¹⁵ Tento koncept je více přiblížen v samostatné kapitole "Uživatelská demokracie".

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"¹⁶, 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 "objednavatel-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 rozhodnutích¹⁷. Jednalo se tedy o snahu snížit přímý politický vliv a otevřít širší prostor pro svobodné ekonomické aktivity a působení tržní mechanismů. [MONTIN, PERSSON 1996: 72; WISE, AMNÅ 1993: 354]

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 otevíralo tržním mechanismům.

¹⁶ Koncept "svobodných komun" je dále rozveden v samostatné kapitole "Svobodné komuny".

¹⁷ 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, STÅHLBERG 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]

[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 zajišťovatele¹⁸. [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 škrtů v oblasti sociálních a dalších služeb. Důvody těchto škrtů 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 výdaje¹⁹, zatímco příjmy z daní rostly obcím pouze velice pomalu. Vláda nesocialistických stran, které se k moci dostaly po volbách v roce 1991, se 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 vztazích²⁰. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006b: 286]

¹⁸ Čím více má poskytovatel služby klientů, tím více dostane prostředků.

¹⁹ 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]

²⁰ 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]

2.2. Sídlní struktura

V současnosti je celá země rozdělena na 24 krajů²¹ a 290 obcí. Největší velikostí populace se pyšní hlavní město Stockholm - čítající přes 700 tisíc obyvatel. Naopak nejmenší velikostí populace se může pyšnit obec Bjurholm, kde žijí necelé 3 tisíce obyvatel. [COUNCIL OF EUROPE 1997a: 7] Více než 90 procent švédských obcí má přes 5 tisíc obyvatel. Asi 75 procent obcí čítá přes 10 tisíc obyvatel. Jedenáct obcí (necelá 4 procenta celkového počtu) má více než 100 tisíc obyvatel. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 85] Průměrná velikost švédské obce je zhruba 30 tisíc obyvatel. Z hlediska územní rozlohy je největší obcí Kiruna rozprostírající se na ploše 19 447 kilometrů čtverečních. Naopak Sundbyberg se rozkládá na ploše 9 kilometrů čtverečních, a proto je teritoriálně nejmenší švédskou obcí. Průměrná územní rozloha švédské obce je 1 437 kilometrů čtverečních. [COUNCIL OF EUROPE 1997a: 7]

2.3. Obce v rámci veřejné správy

Švédsko má tříúrovňový systém veřejné správy – stát, kraje, obce. Rozlišení sfér působnosti obcí a krajů se odvíjí od úkolů, které jim v celém systému přísluší. Činnost obcí a krajů²² lze v zásadě rozdělit do dvou skupin – na závazné úkoly²³ a dobrovolné úkoly²⁴. 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*

²¹ 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]

²² Po vstupu do EU se Švédsko snažilo kraje posílit a učinit z nich výkonnější aktéry v regionálním rozvoji. [BALDERSHEIM 2003: 36]

²³ Závazné úkoly jsou zákonem stanovené činnosti, které musí být povinně zajišťovány. [ELANDER 1991: 46]

²⁴ Dobrovolné aktivity jsou omezeny pravidlem, že obce či kraje mohou vstupovat do záležitostí obecného zájmu, které jsou spojeny s teritoriem příslušné obce či kraje a nespádají do působnosti státu, jiné obce, jiného kraje či jiné instituce.

odvoz odpadů, voda a kanalizace, záchranné služby, 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.²⁵ Pro zjednodušení je tedy možné shrnout, že hlavní část odpovědnosti krajů spočívá v zajišťování zdravotní a lékařské péče, zatímco hlavním úkolem obcí²⁶ je zajišťování sociálních služeb a školství²⁷.

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 1997a: 25] K nejvýznamnějším vládním agenturám patří Státní rada pro zdraví a sociální péči, Státní rada pro vzdělání či krajské správní rady²⁸. 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.²⁹ 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 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.

²⁵ 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]

²⁶ Obce mohou přenést praktické zajišťování některých úkolů na společnosti s ručením omezeným, obchodní společnosti, neziskové organizace, nadace, jednotlivce atd. [COUNCIL OF EUROPE 1997a: 21]

²⁷ Jakkoliv byla primární odpovědnost za vzdělávání svěřena obcím, tak stát si nad touto oblastí ponechává konečnou kontrolu. [PETERSSON 1994: 129]

²⁸ 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]

²⁹ 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]

[COUNCIL OF EUROPE 1997a: 25] Jakkoliv tedy švédské obce požívají poměrně vysokého stupně nezávislosti, tak centrální vláda disponuje prostředky, kterými dokáže svůj vliv účinně prosazovat.

2.4. Financování

Více než 70 procent výdajů obcí směřuje na sociální služby a školství³⁰. Asi tři čtvrtiny celkových výdajů obcí tedy vychází z jejich závazných úkolů. [ELANDER 1991: 46] Hlavním finančním zdrojem obcí jsou místní daně³¹, které tvoří přibližně 69 procent jejich příjmů. Dalších asi 14 procent příjmů obcí představují státní dotace³², které buď mají podobu jednorázových subvencí³³, 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 1997a: 23] Ve finančních záležitostech byly švédské obce nejvíce nezávislé v období od konce 2. světové války do sedmdesátých 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, jenž se týkala především výše daňových sazeb, zpravidla ústila v konkrétní doporučení obcím. Právě v sedmdesátých letech

³⁰ 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]

³¹ 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 1997a: 22]

³² 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]

³³ Jednorázové subvence nejčastěji putují do oblasti školství a na sociální služby. [COUNCIL OF EUROPE 1997a: 112]

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 daních 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 deficitů³⁴, 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 1997a: 23] Celý systém v praxi funguje tak, že obce, které se nacházejí v lepší ekonomické situaci, odvádějí "vyrovnávací" příspěvek³⁵. Z takto nashromážděných peněz jsou pak vypláceny dotace těm obcím, které se nacházejí v horší ekonomické situaci³⁶. 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 1997a: 24]

³⁴ 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]

³⁵ Tento příspěvek je často nazýván "Robin Hood charge". [BLAIR 1993: 11]

³⁶ Při posuzování ekonomické situace obcí hrají roli faktory, jako je výše příjmů z daní, výše a struktura výdajů, demografické faktory aj.

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]

2.5. 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 1997a: 21] Za účelem vzájemné spolupráce mohou obce zakládat také nejrůznější společné výbory³⁷. 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. 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.³⁸ Švédské obce v nemalé míře navazují partnerství s obcemi z pobaltských zemí a Ruska. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 97]

³⁷ 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]

³⁸ 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]

2.6. 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 rozpočtu³⁹ 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.*⁴⁰

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 zastupitelů⁴¹, zatímco větší 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 1997a: 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

³⁹ 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]

⁴⁰ 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]

⁴¹ 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.

podobného práva⁴². [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 projevily v poklesu celkového počtu obcemi zřizovaných výborů⁴³. [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 řízení⁴⁴.

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 výbor⁴⁵ je v podstatě jakousi vládou příslušné obce a předseda tohoto výboru je jakýmsi "neformálním"⁴⁶ starostou. Rozhodovací pravomoci předsedy jsou však poměrně omezené, většina rozhodnutí je přijímána kolektivně. [COUNCIL OF EUROPE 1997a: 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.

⁴² Velice hlasitě se v tomto směru ozýval například Göteborg, který důrazně prosazoval, aby všechny obce měly stejná práva. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 31]

⁴³ I přes zmiňovaný pokles švédské obce tradičně zřizují více výborů než třeba obce v Dánsku a Norsku. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994b: 213]

⁴⁴ 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]

⁴⁵ Výzkum Henryho Bäcků 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 nevyskytují. [BÄCK 1996: 108]

⁴⁶ Předseda výkonného výboru nemá oficiální titul "starosta". [HEINELT, HLEPAS 2006: 36; BÄCK 2003: 94]

Kromě povinně zřizovaných výborů obce často ustavují také výbor pro kulturu a volný čas, výbor pro vzdělání, výbor pro životní prostředí a výbor pro sociální péči⁴⁷. 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 1997a: 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 1997a: 11, 12] Administrativní oddělení, která jsou složena z úředníků, odpovídají za implementaci jednotlivých rozhodnutí zastupitelstva a praktický chod místních úřadů.

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 1997a: 13]

2.7. Volby a 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

⁴⁷ 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]

zásadně neliší od klasického pojetí zmiňované metody, protože po děliteli 1,4 následují dělitelé v podobě celých lichých čísel (3, 5, 7, 9 atd.).⁴⁸ 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.⁴⁹ Při komunálních volbách není uplatňována žádná omezující volební klauzule, což je další odlišnost od parlamentních a krajských voleb, kde omezující volební klauzule uplatňovány jsou.⁵⁰ 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 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 hlasů⁵¹. 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

⁴⁸ Údaje pochází z webových stránek švédského parlamentu

[http://www.riksdagen.se/templates/R_Page___1065.aspx; ověřeno ke dni 20. 4. 2007]

⁴⁹ 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]

⁵⁰ 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]

⁵¹ Tato doplňující podmínka se může výrazně projevit především v menších obcích.

začíná být obzvláště důležité pořadí na kandidátce, protože mandáty získávají ti kandidáti, kteří se na kandidátní listině nacházejí nejdříve.⁵²

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 účasti⁵³. 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 strany⁵⁴ [PETERSSON 1994: 129], což lze pokládat za další důkaz klesající 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]

2.8. 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

⁵² 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]

⁵³ 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]

⁵⁴ 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".

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 úroveň⁵⁵ 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 jasné 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]

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

⁵⁵ V původních menších obcích hrál osobní kontakt mezi voliči a jejich volenými zástupci velmi důležitou roli.

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 strany⁵⁶. [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 přítomni 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 nejmórazněji 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

⁵⁶ 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]

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.⁵⁷ 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 lidí⁵⁸. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006a: 69]

2.9. Sousedské rady⁵⁹

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

⁵⁷ Jednotlivé skupiny se však mohou prolínat.

⁵⁸ Typickým švédským komunálním politikem je podle výzkumů asi padesátiletý muž ze střední sociální třídy. [STRÖMBERG, SZÜCS 2006a: 68]

⁵⁹ Kořeny konceptu "sousedských rad" sahají k modelu, který byl kdysi zaveden v Bologni. [BALDERSHEIM, WOLLMANN 2006: 112]

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 voleni⁶⁰ nepřímo⁶¹. 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 Örebro⁶² sousedské rady disponovaly dvěmi třetinami celkového finančního rozpočtu obce, 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 ustoupit⁶³. 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,

⁶⁰ 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]

⁶¹ 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]

⁶² 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]

⁶³ 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]

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 občanů⁶⁴, 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 výsledky⁶⁵ 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 nenaplnuje 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

⁶⁴ Zřizování sousedských rad dlouhodobě vedlo ke zvyšování počtu politiků. [BÄCK 1996: 111, 112]

⁶⁵ Ve smyslu zvýšení participace občanů a zkvalitnění rozhodovacího procesu.

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 mezi různými územními úrovněmi, ale mezi sférou státní a soukromou⁶⁶. [BÄCK 1996: 99, 100]

2.10. 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

⁶⁶ Někteří autoři pak tvrdí, že tržní orientace se dostává do konfliktu s formálně právním modelem místní správy. [BÄCK 1996: 101, 102]

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 školku.

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 nezdálo 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 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]

2.11. 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 severovýchodních 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 obcí⁶⁷ a tři kraje⁶⁸, které byly do programu svobodných komun zařazeny⁶⁹. [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] Odchytky byly umožněny v případě výborů pro sociální věci,

⁶⁷ Bräcke, Ale, Gosjö, Haninge, Helsingborg, Sandviken, Tyresö, Varberg, Örebro. [STRÖMBERG, LINDGREN: 24]

⁶⁸ Göteborg a Bohus, Jämtland, Örebro. [STRÖMBERG, LINDGREN 1994: 24]

⁶⁹ 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]

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 Örebra. [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 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, STÅHLBERG 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 neznárodně 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 reforem, 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 nezdárně 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 napětí⁷⁰, 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 reforem v oblasti školství, plánování, výstavby, životního 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.

⁷⁰ 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.

3. DÁNSKO

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]

3.1. 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 275⁷¹ 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.⁷² Slučování je tedy

⁷¹ 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, STÅHLBERG 2005: 91]

⁷² 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]

možné vnímat také jako odpověď na přirozené rozrůstání 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 pokračovala⁷³. 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 obcemi⁷⁴. Na konci sedmdesátých let byl představen koncept tzv. "uživatelské demokracie"⁷⁵. [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"⁷⁶. Odezva na tento koncept však byla dlouhodobě slabší než v případě uživatelské demokracie. V polovině osmdesátých let byl spuštěn experiment se "svobodnými komunami"⁷⁷. [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 systém 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

⁷³ 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]

⁷⁴ 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]

⁷⁵ Koncept "uživatelské demokracie" je více přiblížen v samostatné kapitole "Uživatelská demokracie".

⁷⁶ Koncept "sousedských rad" je podrobněji rozveden v samostatné kapitole "Sousedské rady".

⁷⁷ Experiment se "svobodnými komunami" je více přiblížen v samostatné kapitole "Svobodné komuny".

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.⁷⁸ 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 strana⁷⁹. Následně se rozběhla práce na asi padesáti konkrétních návrzích zákonů, které představovaly pomyslnou páteř reformy.⁸⁰ 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 s obcí z pevniny. Slučování obcí nakonec mělo hladší průběh, než se původně očekávalo, protože pouze ve dvou případech byly nové

⁷⁸ 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]

⁷⁹ Konzervativní strana a Lidová strana se dlouhodobě zasazovaly o zrušení krajů. [BUNDGAARD, VRANGBÆK 2007: 498]

⁸⁰ 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]

obce vytvořeny rozhodnutím tzv. shora, v ostatních případech se jednalo o dobrovolná rozhodnutí dotčených obcí.⁸¹

3.2. Sídlní struktura

Reforma místní správy znamenala "překreslení" dosavadní mapy Dánska. Z původních 271 obcí jich po slučování zbylo 98⁸². Kraje byly zrušeny a nahrazeny 5 regiony. Zatímco před reformou se průměrný počet obyvatel obce pohyboval pod 20 tisíci, tak po reformě je to již přibližně 55 tisíc. Před reformou mělo 42 procent obcí populaci v rozsahu 5 až 10 tisíc obyvatel a 28 procent obcí populaci v rozsahu 10 až 20 tisíc obyvatel. Po reformě má 40 procent obcí mezi 30 až 50 tisíci obyvateli a 29 procent obcí je velikosti 50 až 100 tisíc obyvatel.

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.⁸³ 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.⁸⁴ Zrušené kraje disponovaly příjmy z vlastních krajských daní. Regiony však právo vybírat regionální daně nezískaly (viz. podkapitola "Financování"). [BUNDGAARD, VRANGBÆK 2007: 491] Spolu s kraji zanikl také Úřad prefekta Kodaně a 14 úřadů krajských guvernérů – hlavních zástupců státu na krajské úrovni. Tyto úřady byly

⁸¹ 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]

⁸² 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.

⁸³ 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]

⁸⁴ 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]

nahrazeny pěti regionálními orgány státní správy. [BUNDGAARD, VRANGBÆK 2007: 497]

3.3. Obce v rámci veřejné správy

V současné době je tedy Dánsko rozděleno na 5 regionů a 98 obcí. Mezi hlavní úkoly obcí patří fungování *mateřských škol, základní školství pro děti od 7 do 17 let, speciální školy, pečovatelské služby, sportovní zařízení, knihovny, hudební školy a další kulturní aktivity, péče o stárnoucí, poskytování sociálních dávek, integrace a jazykové vzdělávání imigrantů, projekty na podporu zaměstnanosti*⁸⁵, *ochrana životního prostředí, plánování, pohotovostní služby, místní silniční síť, účast v dopravních společnostech regionů*.⁸⁶ 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*⁸⁷ - 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*⁸⁸. 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

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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]

⁸⁷ Obce a regiony musí zřizovat společné výbory pro koordinaci aktivit v oblasti zdravotní péče.

⁸⁸ 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]

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 sítě. Zbylých 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 výrazná finanční podpora také od státu.⁸⁹

3.4. 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 zastupitelů⁹⁰. Zastupitelstvo Kodaně má 55 členů⁹¹.

Zastupitelstvo volí starostu⁹² 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 ředitelem⁹³ místní administrativy a zodpovídá za konkrétní

⁸⁹ 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]

⁹⁰ 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]

⁹¹ Údaje pochází z webových stránek Asociace dánských obcí [<http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=3158e93a-9daa-46d2-b22c-cf9fc0097322&menuid=296079&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16>; ověřeno ke dni 12. 8. 2007]

⁹² Zajímavostí pak je, že pouze v 6 procentech případů zastává post starosty žena. [JOHANSSON 2006: 104]

⁹³ 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]

realizaci rozhodnutí zastupitelstva⁹⁴. Existencí 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 1997b: 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*⁹⁵. [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 rozpočtu*⁹⁶ a zabývá se *ekonomickými záležitostmi obce a územním plánováním*. Ostatní výbory disponují

⁹⁴ Údaje pochází z webových stránek Asociace dánských obcí [http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=3158e93a-9daa-46d2-b22c-cf9c0097322&menuid=296079&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16; ověřeno ke dni 12. 8. 2007]

⁹⁵ Serritzlew mezi často zřizované výbory řadí také výbor pro péči o děti. [SERRITZLEW 2003: 329]

⁹⁶ 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]

pravomocemi, které na ně deleguje zastupitelstvo obce. [COUNCIL OF EUROPE 1997b: 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 1997b: 11] Administrativa je zpravidla rozčleněna na několik oddělení, jako je oddělení sociálních a zdravotních služeb, finanční (ekonomické) oddělení a oddělení pro školství a kulturu⁹⁷.

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]

3.5. 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 zaměstnavatelem⁹⁸, 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 výbor⁹⁹, který stojí nad šesti politickými výbory¹⁰⁰. Ty se

⁹⁷ 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]

⁹⁸ V současné době je v dánských obcích zaměstnáno 15 procent všech pracujících.

⁹⁹ Výbor je tvořen 17 lokálními politiky z různých částí země.

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).¹⁰¹

3.6. 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.¹⁰² 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 pro zvyšování

¹⁰⁰ Výbory mají 9 členů.

¹⁰¹ 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]

¹⁰² 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]

obecních daní¹⁰³. 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 dotací¹⁰⁴ 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, nehledě 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 péče¹⁰⁵ 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

¹⁰³ Údaje pochází z webových stránek dánského ministerstva daní [<http://www.skm.dk/foreign/english/taxindenmark2007/section1howistaxrevenuegenerated>]; ověřeno ke dni 10. 9. 2007]

¹⁰⁴ 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]

¹⁰⁵ 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.

zajišťují. To se týká například činnosti některých sociálních institucí, které spadají do působnosti obcí, avšak jejich praktický chod zajišťují regiony.¹⁰⁶

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 Evropě¹⁰⁷. 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 zel¹⁰⁸. [BLOM-HANSEN 1998: 151] Centrální vláda na oplátku zredukovala některé normy a standardy týkající se obcemi poskytovaných služeb. To se týkalo

¹⁰⁶ 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]

¹⁰⁷ Zatímco před rokem 1965 Dánsko patřilo k zemím s nízkými daněmi.

¹⁰⁸ Asociace se obávaly, že pokud by jakoukoliv formu makroekonomické kontroly příliš vehementně odmítaly, tak by centrální vláda mohla začít prosazovat direktivnější způsoby řešení.

zejména těch norem, díky kterým bylo pro obce čím dál obtížnější držet svoje výdaje na uzdě. [OULASVIRTA 1993: 119]

3.7. Volby a 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 Islandu¹⁰⁹. 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 Norska¹¹⁰. [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 výsledků¹¹¹ 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

¹⁰⁹ 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]

¹¹⁰ 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]

¹¹¹ Ve volbách do obecních zastupitelstev není uplatňována žádná omezující volební klauzule.

nestranné kandidátky mohou před volbami deklarovat, že jejich kandidáti se o zvolení ucházejí tzv. paralelně, což znamená, že přidělování mandátů bude v rámci příslušné 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 parlamentní¹¹². [CHRISTIANSEN, TOGEBY 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 zastupitelstva¹¹³ 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]

3.8. Stranický systém

Dánský stranický systém je v rámci severského srovnání asi nejpolarizovanější. Ideologická vzdálenost mezi pravicí a levicí 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

¹¹² Parlamentní volby se zpravidla pyšní vyšší volební účastí než volby komunální.

¹¹³ Z předsedů těchto zastupitelstev se stali starostové.

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 obecních zastupitelů¹¹⁴. [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 mobilizace¹¹⁵ nové střední třídy a žen¹¹⁶. [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 oblíbenosti 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]

¹¹⁴ Ve zmiňovaném volebním období pocházelo 35 procent obecních zastupitelů ze Sociálně demokratické strany a 33 procent z Liberální strany.

¹¹⁵ Tato vlna politické mobilizace však nebyla doprovázena zvýšeným zájmem o politické strany. [TOGEBY 1992: 14]

¹¹⁶ 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]

Komunální volby konané v roce 2005 ukázaly, že uskutečněná reforma místní správy ve svých důsledcích umožnila, aby se podoba komunálních 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 strana¹¹⁷.

¹¹⁷ 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 mandáty¹¹⁷. Údaje pochází z webových stránek dánského statistického úřadu [http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024; 20. 9. 2007]

3.9. Sousedské rady

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"¹¹⁸. Dánský parlament to však nakonec neschválil. Odpůrci návrh odmítali 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". [BÄCK 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 nezdřáhali 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]

¹¹⁸ V případě sousedských rad se jedná o decentralizaci na teritoriálním základě.

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. [BÄCK et al. 2005: 23-24] Narozdíl 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 nezdřáhlo 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 vypsat 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]

3.10. 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"¹¹⁹, 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 základními školami. [MONTIN, PERSSON 1996: 81] Koncept "uživatelské demokracie" se v praxi projevuje zřizováním tzv. "uživatelských výborů", jejichž cílem je integrovat uživatele konkrétní veřejné služby¹²⁰. [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 školy¹²¹. [WADSKJÆR 1996: 162] Školským radám byl od počátku prisuzován 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

¹¹⁹ 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]

¹²⁰ V některých případech jsou do výborů integrováni i zaměstnanci dané veřejné služby.

¹²¹ Školské rady v dánských školách nejsou definovány teritoriálně, nýbrž na základě hlediska funkčního. [DENTERS, ROSE 2005b: 256]

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 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]

3.11. 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 krajů¹²². Status svobodné komuny znamenal, že obec mohla zažádat o vynětí z působnosti některých zákonů a nařízení, čímž získala větší volnost v

¹²² Žádost o zařazení do programu podalo celkem 49 obcí a 6 krajů. [ALBÆK 1994: 42]

rozhodování o svých záležitostech¹²³. 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 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

¹²³ 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]

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 kladně¹²⁴. [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

¹²⁴ 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]

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]

4. NORSKO

"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 škrty ve veřejném sektoru a v porovnání s ostatními severskými zeměmi se zde odehrálo relativně málo reforem. [BALDERSHEIM 2003: 36] Četnost reforem však příliš nevyovídá o jejich významu. Většina v Norsku uskutečněných reforem přinesla výrazné změny s často dalekosáhlými důsledky.

4.1. 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 státopornými 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 obcích¹²⁵ 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"¹²⁶ objevily daleko decentralizovanější systémy – tzv. "sousedské rady"¹²⁷. [BÄCK et al. 2005: 22] Díky programu svobodných komun se politické přístupy obcí staly pestřejšími. Proběhlo několik experimentů s "lokálním parlamentarismem"¹²⁸, 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

¹²⁵ Včetně Osla, Bergenu, Trondheimu a Stavangeru, jenž se řadí mezi větší norská města.

¹²⁶ Experiment se "svobodnými komunami" je blížeji rozveden v samostatné kapitole "Svobodné komuny".

¹²⁷ Koncept "sousedských rad" je dále rozveden v samostatné kapitole "Sousedské rady".

¹²⁸ Více viz. samostatná kapitola Oslo: "Městská vláda".

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 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 nezřídka začala projevovat určitá nespokojenost vycházející z pocitu ztráty vlivu na realizaci politických rozhodnutí. Nechuť 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 obecných trendech, kdy se změny většinou odehrávají ve smyslu přesunu kompetencí z centra na nižší správní jednotky. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 93]

4.2. Sídlní struktura

V současnosti je země rozdělena na 19 krajů a 434 obcí. Hlavní město Oslo má status obce, ale zároveň je i jedním z krajů. Asi 54 procent norských obcí má méně než 5 tisíc obyvatel, přibližně 22 procent obcí má dokonce méně než 2 tisíce obyvatel. Pouze 5 obcí, představujících zhruba 1 procento celkového počtu norských obcí, má více než 50 tisíc obyvatel. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 85] Největším městem je Oslo s přibližně 500 000 obyvateli.¹²⁹ Nejmenší norská obec má 212 obyvatel. Průměrná velikost norské obce je 10 tisíc obyvatel. Územně největší norská obec se rozkládá na ploše 9 700 kilometrů čtverečních, zatímco ta nejmenší na ploše 57 kilometrů čtverečních. Průměrná geografická rozloha norské obce je 890 kilometrů čtverečních. [COUNCIL OF EUROPE 1997c: 6, 7; PETTERSEN, ROSE 1996: 54]

4.3. Obce v rámci veřejné správy

Norsko má tříúrovňový systém veřejné správy – stát, kraje, obce. 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,¹³⁰ 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

¹²⁹ 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]

¹³⁰ 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]

jsou odpovědné za vyšší střední školství, regionální rozvoj, krajské silnice a veřejnou dopravu, regionální plánování, obchodní rozvoj, kulturu a sport.¹³¹

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 1997c: 8] 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 1997c: 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

¹³¹ 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]

systemu je možné obce porovnávat z mnoha různých úhlů.¹³² 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 1997c: 34]

4.4. 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.¹³³

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, 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)¹³⁴. V roce 2003 představovaly daně 43 procent, všeobecné dotace 21 procent, účelové dotace 13 procent a výnosy z různých poplatků¹³⁵ a

¹³² 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]

¹³³ 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]

¹³⁴ 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 1997c: 28-29]

¹³⁵ 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 1997c: 30, 31] Konkrétní výše místních poplatků se v obcích často stává předmětem politických konfliktů mezi různě ideologicky orientovanými stranami. [HANSEN 1994: 10]

příspěvků 16 procent příjmů obcí. Stanovování konkrétní výše místních daní spadá do kompetence obcí, avšak parlament každoročně určuje horní limity daňových sazeb.¹³⁶

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 vyrovnávání¹³⁷, který má rozdíly zmenšovat a dorovnávat obcím podmínky tak, aby byly schopné svým závazkům dostát a skutečně zajišťovat obdobně vysokou úroveň veřejných služeb¹³⁸. 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 (demografické a sociální aspekty), počet a hustota obyvatelstva,¹³⁹ 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 deficitů¹⁴⁰ 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

¹³⁶ 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]

¹³⁷ Z tohoto systému těží zejména malé obce. [HANSEN 1994: 9]

¹³⁸ Největší norská města dostávají zvláštní dodatečné příspěvky na krytí potřeb v oblasti sociálních služeb a dopravy. [BLAIR 1993: 20]

¹³⁹ 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]

¹⁴⁰ V Norsku se však deficity veřejných rozpočtů nevyšplhaly do takových výšin jako v případě Dánska a Švédska. [BLOM-HANSEN 1998: 131]

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, 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 vláda¹⁴¹ 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

¹⁴¹ Výši limitů v konečné fázi schvaluje parlament.

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. [BOGASON 1996a: 3; 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]

4.5. Instituce obcí

Obecní instituce můžeme rozlišovat na politické a administrativní. Nejvyšším politickým orgánem obce je obecní zastupitelstvo¹⁴². V závislosti na počtu obyvatel obce¹⁴³ se velikost zastupitelstva pohybuje mezi 9 až 85 členy. Průměrná velikost zastupitelstva¹⁴⁴ 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.¹⁴⁵ Do výborů mohou být zvoleni i lidé, kteří nejsou členy

¹⁴² 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 1997c: 16-17]

¹⁴³ 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]

¹⁴⁴ Ženy tvoří asi 30 procent všech obecních zastupitelů. [PETTERSEN, ROSE 1996: 73]

¹⁴⁵ 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]

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] 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 nesetkáváme s uzavíráním dlouhodobých koaličních dohod a vytvářením pevných aliancí. Struktura

většinu 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 obcí¹⁴⁶ 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 rozpočtu, 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"¹⁴⁷. 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

¹⁴⁶ V roce 2005 to byla asi jedna třetina obcí. [HAGEN, VABO 2005: 46]

¹⁴⁷ 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 rozšířené. 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]

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 prostředí, a s výborem pro *administrativní služby*, který se zabývá plánováním a financemi. [MARTINUSSEN 2002: 144] Od politiků se v tomto systému očekává, že se budou koncentrovat především na strategické řízení¹⁴⁸, 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 oddělení¹⁴⁹. 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 výborů¹⁵⁰ 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]

¹⁴⁸ 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]

¹⁴⁹ Například ve struktuře administrativy existovalo oddělení pro školské otázky, které bylo v politické oblasti "kopírováno" školským výborem.

¹⁵⁰ 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]

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 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 1997c: 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 1997c: 15]

4.6. 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 2003b: 337] Dvě či více obcí smějí 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 1997c: 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 1997c: 26] Kooperativní vazby mohou obce rozvíjet také s kraji¹⁵¹. 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 1997c: 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 organizacemi¹⁵². 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.¹⁵³ Obce a kraje jsou skrze jimi vlastněné společnosti velmi významným zaměstnavatelem¹⁵⁴, 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.¹⁵⁵ Každá obec a kraj odvádí Asociaci lokální a regionální správy příspěvek. Prostředky nashromážděné z příspěvků slouží i na

¹⁵¹ Například obec Kristiansand úzce spolupracuje s pěti okolními obcemi a dvěma kraji. [AARS, FIMREITE 2005: 246]

¹⁵² 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]

¹⁵³ 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]

¹⁵⁴ Ve službách obcí a krajů nyní působí asi 370 000 zaměstnanců.

¹⁵⁵ 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]

podporu výzkumu. Tyto zdroje byly využity například pro financování odborných studií vyhodnocujících program svobodných komun (viz. kapitola "Svobodné komuny"). [BALDERSHEIM, STAVA 1993: 113]

4.7. Volby a 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 let¹⁵⁶, 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.¹⁵⁷ 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 systém 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 obdobu 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]

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ 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]

Nesmíme také opomenout, že od roku 1999 několik norských obcí experimentuje s přímou volbou starostů. [VETTER, KERSTING 2003b: 341; BALDERSHEIM, WOLLMANN 2006: 113]

Ve volbách do obecních zastupitelstev se pro přerozdělování mandátů využívá modifikovaná Sainte-Laguëova metoda volebního dělitele¹⁵⁸. 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 procent¹⁵⁹ 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.¹⁶⁰ 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 hlasy¹⁶¹, 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

¹⁵⁸ Prvním dělitelem je číslo "1,4", po kterém následuje řada dělitelů v podobě celých lichých čísel (3, 5, 7, 9 atd.)

¹⁵⁹ Vychází se z počtu oprávněných voličů v posledních komunálních volbách.

¹⁶⁰ 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]

¹⁶¹ Zavedení možnosti udělovat preferenční hlasy přispělo v sedmdesátých letech ke zvýšení počtu žen v obecních zastupitelstvech. [HANSEN 1994: 15]

jiné listiny či listin¹⁶². Připsáním kandidáta na listinu 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 kandidáti¹⁶³ 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

¹⁶² Do komunálních voleb v roce 1971 existovala možnost, aby voliči na kandidátní listiny připisovali i jména, která se na žádné jiné kandidátní listině nevyskytnula. Právo volit tyto tzv. "divoké kandidáty" zaniklo v roce 1975. [AARS, RINGKJØB 2005: 180]

¹⁶³ 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.

preferenčním hlasům, které kandidáti obdrželi od voličů. Mandáty v rámci listiny získávají kandidáti s nejvyšším počtem sečtených "preferenčních" hlasů.¹⁶⁴ 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 případech ostatních severských zemí. V současné době se v Norsku v důsledku voleb obměňuje 60 až 65 procent zastupitelů, zatímco v ostatních severských zemích je to kolem 35 až 45 procent. Hlavní příčinu 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.¹⁶⁵ 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]

¹⁶⁴ 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]

¹⁶⁵ 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]

4.8. 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.¹⁶⁶ [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 rostl 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,

¹⁶⁶ Podobě celostátního (parlamentního) stranického systému se nejvíce blíží lokální stranické systémy ve větších obcích. [MARTINUSSEN 2002: 149]

zatímco v menších obcích se lidé zajímají méně o stranickou politiku a více o konkrétní 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 kategorii 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 nestraničnými kandidátkami převažují ty, jež se orientují na konkrétní lokální otázky¹⁶⁷, zatímco v minulosti převažovaly kandidátky snažící se o reprezentaci zájmů určité sub-obecní geografické oblasti. [AARS, RINGKJØB 2005: 173]

Nestraničké 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 nestraničných kandidátních listin, které se od roku 1947 účastní komunálních voleb, je relativně stabilní. Úroveň voličské podpory nestraničných 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 nestraničných listin se odehrály mezi lety 1951 až 1955 a 1967 až 1971. Podpora nestraničných kandidátek se ustálila v sedmdesátých letech, a to na úrovni kolem 7 procent. [AARS, RINGKJØB 2005: 171-172]

V průběhu devadesátých let se počet nestraničných 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 nestraničných kandidátek se tedy rozrůstá, avšak voliči se i nadále rozhodují spíše pro tradiční politické strany. Přesto zároveň platí, že pokud se nestraničké 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

¹⁶⁷ Často se tyto nestraničké kandidátky vyskytují právě tam, kde nějaké místní politické téma vyvolává silné kontroverze. [AARS, RINGKJØB 2005: 177]

zvoleným na nestraničských 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 nestraničské listiny. Konkrétně se jednalo o 25 starostů. Pokroková strana, která v těch samých komunálních volbách získala celkově dvakrát větší podporu než nestraničské kandidátky, měla pouze jednoho starostu. Pokud započítáme pouze obce, v kterých nestraničské 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 nestraničské 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 tématům¹⁶⁸ 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]

4.9. 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 vsutku 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

¹⁶⁸ Jedním z nejvýznamnějších témat volebních programů politických stran je expanze sociálního státu. [NYGÅRD 2006: 366]

model "městské vlády", který znamenal odklon od tradičního "aldermen" modelu a změnu ve způsobu řízení administrativy. [BALDERSHEIM 1992: 19]

Podstata tradičního "aldermen" modelu¹⁶⁹ spočívala v důrazu na uplatňování 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 neřídka 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 projednávané 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 krizích¹⁷⁰ [BUKVE, HAGEN 1994: 119], když se celkový deficit města začal blížit jedné miliardě norských korun. Změna systému měla přinést zlepšení politické

¹⁶⁹ 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.

¹⁷⁰ Finanční krize byly způsobeny především vytrvalým růstem městských výdajů.

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 nezískaly 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 případě, 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 zastupitelstvu¹⁷¹. 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 obraceli 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 práce¹⁷². Výhodou

¹⁷¹ Finanční ředitel měl zpravidla nejsilnější postavení.

¹⁷² 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]

tohoto systému bylo rychlé šíření informací, avšak za cenu roztržitosti řízení a nepřilíživě 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, které 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]

Uskutečněné 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 zdlouhavost 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. [BÄCK 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.

4.10. 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 obcí¹⁷³ 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 Dánskem¹⁷⁴, 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 reformy místní správy se v obou zmiňovaných zemích lišily. [HANSEN, NYSETH, AARSÆTHER 1996: 134] V porovnání s Dánskem se v

¹⁷³ Obecní zastupitelstva, obecní výbory atd.

¹⁷⁴ 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]

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 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 pozitivní¹⁷⁵ [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]

¹⁷⁵ Hovořilo se o zkrácení a zjednodušení rozhodovacích procesů.

4.11. 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. [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 aktivit¹⁷⁶ ve vztahu k místní správě [BALDERSHEIM, FIMREITE 1994: 80] a v neposlední řadě podnítit 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 komunám¹⁷⁷, které se zapojily do experimentů v oblasti průmyslového rozvoje, podařilo získat dodatečné dotace z ministerstva pro místní správu a ministerstva zemědělství. [LESJØ 1994: 161]

¹⁷⁶ 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]

¹⁷⁷ Převážně se jednalo o obce z venkovských oblastí.

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 realizace schválených žádostí představovala třetí fázi. Za čtvrtou fázi 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] Nejochoťněji 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 přivykla. [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, STÄHLBERG 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 oblasti¹⁷⁸. [CRAWFORD 1992: 78-79] 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 Selje¹⁷⁹. 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 proporčnosti, 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 neznamenal, že je tzv. "hotovo", protože realizace schválených změn neprobíhala vždy hladce. Ukázalo se, že v některých případech byla motivace

¹⁷⁸ 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]

¹⁷⁹ V Oslu změny organizační struktury neprobíhaly v rámci experimentu se svobodnými komunami, ale byly upraveny zvláštní legislativou.

předkladatelů velice prchává, takže zatímco žádost byla předkládána s velkým zanícením a nadšením, tak ve fázi realizace se zájem o projekt vytratil. Obtíže s realizací projektů také nezřídka 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 svobodných komun vládu inspirovaly k přijetí nového zákona¹⁸⁰ 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 nabyt 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]

¹⁸⁰ Zákon vešel v platnost v roce 1993.

5. I s l a n d

Při zmínce o Islandu se možná mnohým vybaví obraz malé země ležící kdesi na okraji Evropy. Bývalý islandský premiér David Oddsson¹⁸¹ však k tématu „odlehlosti“ ostrova poznamenal, že Islandanů je sice pouze 280 tisíc, ale jejich ostrov je s okolním světem spojen lépe než některá mnohem lidnatější evropská města. [GOODEVE 2005: 98] Na základě charakteristiky z pera Marguerity Del Giudiceové lze navíc soudit, že obyvatelé tohoto ostrova svoji zemi rozhodně nepovažují za skutečně malou: „Islandané jsou hrdí na své ságy, poutavé legendy o rané skandinávské a islandské společnosti, které jsou obecně řazeny mezi nejlepší literaturu středověku. Jsou hrdí na svého laureáta Nobelovy ceny za literaturu (Halldór Laxness, 1955), na své tři Miss World, čtyři horolezce na Everestu, nejstarší existující parlament a na první demokraticky zvolenou prezidentku na světě Vigdís Finnbogadóttir, která vykonávala funkci 16 let.“ [DEL GIUDICEOVÁ 2008: 75] Hlavním zdrojem obživy ostrovních obyvatel bylo dlouhou dobu zemědělství a rybolov. V posledních 25 letech však došlo k rychlému rozvoji průmyslu a služeb. Islandané těží z výhod, které jim poskytuje přístup k bohatým zdrojům obnovitelné energie. Elektřina je získávána z hydroelektráren a geotermální energie - k vytápění domů se ve značné míře používá horká geotermální voda. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 3] Island sice není členem EU, avšak je signatářem Dohody o Evropském ekonomickém prostoru. V rámci severského srovnání se v islandských komunálních volbách nejvíce prosazují nestranné kandidátky. Island je navíc jedinou ze severských zemí, kde se neuskutečnil experiment se svobodnými komunami. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994: 4]

¹⁸¹ Není bez zajímavosti, že Oddsson strávil deset let na postu primátora Reykjavíku. [KADEČKOVÁ 2001: 256] Na radnici hlavního města získal cenné politické zkušenosti, které mohl později uplatnit ve funkci předsedy vlády.

5.1. Historický vývoj

Kořeny islandských úřadů místní správy sahají na počátek desátého století – tedy do doby krátce po osídlení ostrova. První písemně zachycené normy týkající se struktury, působnosti a odpovědnosti úřadů místní správy obsahuje Grágás – islandská kniha (sbírka) zákonů pocházející z 12. století¹⁸². Grágás například stanovoval, že každá obec musí mít přinejmenším 20 farmářů, respektive 400 obyvatel, což je poněkud zarážející číslo, vezmeme-li v úvahu, že v současnosti ke vzniku obce postačí 50 obyvatel. Součástí Grágásu byl také tzv. Desátkový zákon, přijatý na konci 11. století z iniciativy biskupa Gissura Ísleifssona. Tento zákon na obce uvalil povinnost vybírat desátky, přičemž část takto vybraných prostředků směřovala na podporu chudých. Poskytování sociální podpory po staletí přetrvalo jako jedna z hlavních funkcí a povinností obcí. Pro formování místní správy byly důležité ze severské kultury pramenící zkušenosti, které si sebou na ostrov přivezli první osadníci. Původní role místních úřadů vycházela ze snahy pomáhat obyvatelstvu-společenství dané obce. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 6] Míra úspěšnosti při naplňování takto ambiciózní úlohy nepochybně úzce souvisela s mírou nezávislosti, kterou obce v rámci celého systému správy požívaly.

Nezávislost obcí začala být významně redukována počínaje rokem 1262, kdy se země ocitnula pod cizí - tehdy norskou – nadvládou. Ačkoliv formálně obce o svoji nezávislost přišly na základě rozhodnutí dánského krále v roce 1809, tak ve skutečnosti se původní forma místní samosprávy vytratila již mnohem dříve. Místní úřady však byly obnoveny v květnu 1872, a to výnosem dánského krále Kristiána IX. Nové hranice obcí se odvíjely od podoby starých místních obvodů¹⁸³. První zákon o místní správě byl přijat v roce 1905. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 6]

Až do poslední dekády minulého století vycházela podoba sídelní struktury především z výše zmiňované direktivy z května 1872. Země tehdy byla rozdělena na 172 obcí. V první polovině dvacátého století se počet obcí zvyšoval, což bylo

¹⁸² Údaje pochází z oficiálního internetového portálu o Islandu [[http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local Government](http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local%20Government); ověřeno ke dni 12. 4. 2008]

¹⁸³ Údaje pochází z oficiálního internetového portálu o Islandu [[http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local Government](http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local%20Government); ověřeno ke dni 12. 4. 2008]

způsobeno především osamostatňováním některých částí měst. Počet obcí dosáhl svého vrcholu v roce 1950, kdy jich existovalo 229. V následujících čtyřiceti letech se však počet obcí výrazně nezměnil, v roce 1990 jich bylo 204 – z toho 30 měst a 174 venkovských okresů¹⁸⁴. Po roce 1990 ministerstvo sociálních věcí ve spolupráci s Asociací islandských místních samospráv spustilo kampaň za slučování obcí. V obcích se následně konaly referenda, v kterých se občané vyjadřovali k možnosti sloučení s jinou obcí/obcemi. Výsledkem celého procesu byl výrazný pokles počtu obcí. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 13] Mezi lety 1990 až 1994 se počet obcí snížil o 33 – na 171. V období 1994 až 1998 došlo k dalšímu poklesu – na 124 obcí. Pokles pokračoval i v období 1998 až 2002, kdy se celkový počet obcí snížil na 105. Ani toto číslo již však není aktuální, protože od roku 2006 na Islandu nalezneme pouze 79 obcí.¹⁸⁵

5.2. Sídlní struktura

Velikost jednotlivých obcí se poměrně výrazně liší. Každá obec musí mít minimálně 50 obyvatel. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 6] Nejmenší islandská obec má pouze asi 100 obyvatel, zatímco největší obec (hl. město Reykjavík) čítá okolo 108 000 obyvatel. Pouze osm dalších měst má více než 5000 obyvatel, z toho pouze čtyři města mají více než 10 000 obyvatel. Naproti tomu 47 obcí čítá méně než 1000 obyvatel. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 13] Počet obyvatel žijících v okresech¹⁸⁶ (na venkově) trvale klesá, v současnosti zde žije pouze asi 10 procent populace Islandu.¹⁸⁷ Celkově je Island nejřidčeji osídlenou evropskou zemí – v průměru s asi třemi obyvateli na jeden kilometr čtvereční. Skoro čtyři pětiny země jsou neobydlené. Populace se soustřeďuje především podél pobřeží, v údolích a na jihozápadním výběžku ostrova. Nej hustěji zalidněnou oblastí je Reykjavík a jeho

¹⁸⁴ Municipalities and Unification of municipalities in Iceland since 1950, str. 5. [http://www.samband.is/template1.asp?id=364; ověřeno ke dni 25.4.2008]

¹⁸⁵ Municipalities and Unification of municipalities in Iceland since 1950, str. 5-16. [http://www.samband.is/template1.asp?id=364; ověřeno ke dni 25.4.2008]

¹⁸⁶ Okres je v podstatě synonymem pro venkov.

¹⁸⁷ Údaje pochází z oficiálního internetového portálu o Islandu [http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local Government; ověřeno ke dni 12. 4. 2008]

okolí.¹⁸⁸ V roce 2002 byla průměrná geografická rozloha obce 976 kilometrů čtverečních a průměrná velikost populace obce přibližně 2700 obyvatel. V důsledku slučování obcí, a tedy poklesu jejich celkového počtu se do jara 2006 průměrná geografická rozloha obce zvýšila na 1300 kilometrů čtverečních a průměrná velikost populace na 3800 obyvatel. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 13]

Ruku v ruce s poklesem počtu obcí se měnila i jejich úloha – rozsah působnosti obcí se rozšiřoval.

5.3. Obce v rámci veřejné správy

Islandský systém veřejné správy má dvě základní úrovně – státní a lokální. Na úrovni lokální se setkáváme s *měst*y a *okres*y. Nutno zdůraznit, že města nejsou součástí okresů. Města i okresy jsou samostatné jednotky s rovnocenným postavením. Z hlediska islandského zákona o místní správě jsou obě zmiňované formy správních jednotek (města i okresy) považovány za obce.

Princip místní samosprávy je právně ukotven v islandské ústavě (článek 78) a v zákoně o místní správě (článek 2).

Činnosti, které obce vykonávají, lze rozdělit v zásadě do dvou skupin – na povinné a dobrovolné. Povinné jsou ty činnosti, které obcím předepisují zákony. Do dobrovolných lze zařadit všechny aktivity, které obce vyvíjejí ze své vůle, aniž by to po nich vyžadoval zákon¹⁸⁹. Vychází se z principu, že obce mohou vykonávat jakékoliv úkoly vztahující se k obyvatelstvu dané obce, pokud tyto úkoly nejsou ze zákona svěřeny jiným entitám. Obce tedy svým jednáním nesmějí omezovat zákonnou působnost jiných institucí či orgánů. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 15]

Mezi hlavní povinnosti obcí patří zajišťování úkolů v oblasti školství (provoz základních, středních a hudebních škol)¹⁹⁰, v oblasti sociální péče (péče o stárnoucí a

¹⁸⁸ Údaje pochází z oficiálního internetového portálu o Islandu [<http://www.iceland.is>; ověřeno ke dni 12. 4. 2008]

¹⁸⁹ Samotný způsob provádění těchto (dobrovolných) aktivit však nesmí být v rozporu s platnými zákonnými normami – tj. obce za žádných okolností nesmějí porušovat zákon.

¹⁹⁰ Stát odpovídá za organizaci výukového systému a finančně pokrývá mzdy učitelů. Hlavním úkolem obcí je zvolit členy školských výborů a finančně zajišťovat provoz školních budov (vytápění, osvětlení, údržba a úklid). Školní docházka je povinná pro děti od 6 do 16 let.

nemohoucí, podpora rodin, školky, jesle a další sociální péče o děti), v oblasti zdravotnictví (částečná odpovědnost za chod zdravotních středisek a nemocnic), v oblasti kultury (činnost knihoven, muzeí, kulturních center a podpora ochotnických sdružení působících v oblasti umění)¹⁹¹, sportu (budování a provoz sportovních zařízení) a dalších volnočasových aktivit (budování a provoz rekreačních oblastí). Ze zákona jsou obce odpovědné za velkou část infrastruktury (silnice a cesty¹⁹², zásobování vodou, dodávky elektrické energie, kanalizace, centrální topné systémy). Do působnosti obcí spadá také územní plánování, bytová výstavba, protipožární ochrana, civilní obrana, zajišťování sběru a likvidace odpadu, v různé míře se podílejí na výstavbě silnic, cest a přístavů. Obce se státem sdílejí odpovědnost také v oblasti ochrany životního prostředí, v oblasti veřejné dopravy a v boji s nezaměstnaností.¹⁹³ [COUNCIL OF EUROPE 2005: 17-20] Dohled nad aktivitami místní správy vykonává především ministerstvo sociálních věcí, které sleduje, zdali je činnost místní správy ve shodě se zákonem o místní správě a dalšími závaznými právními normami. Pokud ministerstvo odhalí zanedbání povinností na straně místní správy, tak disponuje dvěma hlavními nástroji, jak si vymoci nápravu - tím prvním je možnost pokutovat zodpovědné osoby, tím druhým je právo přerušit tok finančních prostředků z vyrovnávacího fondu obcí do pokladny příslušné obce.¹⁹⁴ Přímými zástupci státu na lokální úrovni jsou obvodní komisaři, kteří v jim svěřených územních oblastech vykonávají určité povinnosti státní správy – např. výběr daní, vedení policie a prokuratury, svatby a rozvody. Obvodní komisaři působí v rámci 26 správních obvodů, na které je země rozdělena. Tyto obvody neplní žádné samosprávné funkce – jedná se „pouze“ o jednotky státní správy. Na Islandu se setkáme i s dalším členěním – například na regiony, kraje či volební obvody. Členění na regiony však slouží

¹⁹¹ Stát zajišťuje chod Národního muzea, Národní knihovny, Národního divadla a Islandského symfonického orchestru. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 20]

¹⁹² Stát je odpovědný za dálnice a cesty ve venkovských oblastech. Obce jsou odpovědné za ostatní cesty a silnice v rámci hranic jednotlivých obcí.

¹⁹³ Údaje pochází z oficiálního internetového portálu o Islandu [[http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local Government](http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local%20Government); ověřeno ke dni 12. 4. 2008]

¹⁹⁴ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 102, strana 23. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

především statistickým účelům, v případě krajů se zase jedná spíše o historické členění. Islandské regiony, ani kraje tedy nepředstavují regionální úroveň samosprávy.

5.4. Spolupráce obcí

Zákon o místní správě říká, že obce mohou při provádění určitých úkolů vzájemně spolupracovat.¹⁹⁵ Důraz na kooperaci je jedním ze základních rysů fungování islandských obcí. Vzájemná spolupráce hraje významnou roli především v případě venkovských obcí, pro které představuje cestu, jak zlepšovat podmínky pro zvyšování kvality občanům poskytovaných služeb.

Vzájemná spolupráce obcí se může odehrávat například skrze regionální rady, regionální federace, v rámci společně vlastněných agentur, či na bázi Asociace místních samospráv.¹⁹⁶

Způsob fungování regionálních rad a regionálních federací závisí na dohodě zúčastněných obcí. V případě dlouhodobé spolupráce mezi obcemi, jako je spolupráce na provozu škol, zdravotních zařízení a hasičských sborů, mohou obce zřídit společnou agenturu, která v dohodnuté sféře spolupráce realizuje stanovené úkoly. Dohoda o založení společné agentury musí obsahovat vymezení činnosti řídicího orgánu agentury – tj. agenturního výboru, způsob volby členů tohoto výboru, počet jeho členů, délku volebního období a další důležité náležitosti, jako je způsob hlasování agenturního výboru či rozsah mandátu tohoto výboru při přijímání finanční závazků dotýkajících se pokladen zúčastněných obcí¹⁹⁷. V neposlední řadě musí

¹⁹⁵ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 81, strana 19. [http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

¹⁹⁶ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 81, strana 19. [http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

¹⁹⁷ Obce jsou individuálně odpovědné za finanční závazky společných agentur, jejichž jsou součástí. Odpovědnost každé zúčastněné obce je úměrná velikosti dané obce (podle počtu obyvatel). *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 82, strana 19. [http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

smlouva také stanovit, která rozhodnutí agenturního výboru budou podléhat potvrzení ze strany zastupitelstev zúčastněných obcí. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 23]

Mezi obcemi je populární vytváření nejrůznější společných projektů, protože to často vede k vyšší efektivnosti a nižším nákladům. Příklady takové spolupráce nalezneme v mnoha oblastech, jako je sociální péče, školství, kultura, sport, práce s mládeží, veřejná doprava, hospodaření s odpady a předcházení znečišťování. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 23]

Na Islandu působí celkem 8 regionálních asociací obcí, jejichž součástí je většina islandských obcí. Asociacemi pokrývané regiony ve většině případů korespondují s hranicemi volebních obvodů – Sudurnes, Jižní Island, Východní fjordy, Severovýchodní Island, Severozápadní Island, Západní fjordy, Západní Island, Reykjavík. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 15] Regionální federace usilují o ochranu lokálních a regionálních zájmů, snaží se obcím zprostředkovávat důležité informace a zajišťovat fórum pro diskusi mezi zástupci obcí. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 23] V některých případech byly asociace pověřeny výkonem určitých provozních úkolů místní správy – například provozem školských kanceláří či organizací odvozu odpadků v dané oblasti. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 15] Asociace se těchto úkolů ujaly na základě dobrovolného rozhodnutí sdružených obcí, protože zákon regionálním asociacím žádné povinnosti nestanovuje. Všechny regionální asociace však každoročně dostávají výrazný finanční příspěvek z vyrovnávacího fondu obcí. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 23]

Hlavní celostátní platformu pro spolupráci mezi obcemi představuje Asociace islandských místních samospráv. Tu v roce 1945 založilo 52 obcí. Od roku 1973 pak tato instituce zahrnuje všechny islandské obce. Členství však stále zůstává dobrovolné. Asociace islandských místních samospráv je podle zákona o místní správě reprezentantem islandských obcí – zastupuje jejich zájmy v jednáních s centrální vládou a dalšími partnery na Islandu i v zahraničí. Asociace formuluje společná stanoviska obcí k nejrůznějším politickým otázkám. Tato stanoviska pak tlumočí dále - nejčastěji směrem k vládě a parlamentu. Vztahy a způsob kooperace mezi Asociací

místních samospráv a vládou upravuje speciální smlouva.¹⁹⁸ V posledních letech se znatelně zvětšila role asociace v mzdových otázkách, stejně tak se zvýšila míra jejího zapojení do mezinárodní spolupráce, specificky na základě Dohody o Evropském ekonomickém prostoru (EEA). [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 14] Na domácí politické scéně se asociace snaží plnit také roli poradního orgánu – prostřednictvím různých vzdělávacích projektů, konferencí a publikací rozšiřuje informace o jednotlivých aspektech fungování místní správy¹⁹⁹. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 14] Každé čtyři roky, po komunálních volbách, se pořádá celostátní sjezd asociace, který má nejvyšší pravomoci v záležitostech asociace. Každá obec má na sjezdu přinejmenším jednoho zástupce. Počet zástupců se zvyšuje v závislosti na počtu obyvatel dané obce – čím více obyvatel, tím více zástupců. Sjezd ze svého středu volí 55 člennou radu, která se schází minimálně dvakrát do roka. Dále je ustavován 9 členný výkonný výbor, jehož předseda je na sjezdu volen ve zvláštních samostatných volbách. Devět členů je voleno také do mzdového výboru, který zastupuje většinu islandských obcí při jednáních s odbory o mzdových otázkách. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 14] Dalšími čtyřmi hlavními odděleními asociace jsou Finanční a ekonomické oddělení, Právní oddělení, Informační oddělení a Oddělení pro zahraniční styky a rozvoj.²⁰⁰ Největší část příjmů asociace pramení z vyrovnávacího finančního fondu obcí. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 24]

Asociace islandských místních samospráv a regionální asociace spolu úzce spolupracují. Zástupci Asociace islandských místních samospráv se pravidelně účastní plenárních (členských) schůzí regionálních asociací a zástupci regionálních asociací se pro změnu účastní jednání Asociace islandských místních samospráv, na jejímž sjezdu mají právo vystoupit s projevem, či dokonce předložit nějaký návrh. Kromě toho se pravidelně konají i další vzájemná setkání a jednání. Co se týče vymezení sfér působnosti, tak platí dohoda, že Asociace islandských místních samospráv jedná

¹⁹⁸ Údaje pochází z webových stránek Asociace islandských místních samospráv [http://www.samband.is/template1.asp?id=364; ověřeno ke dni 25.4.2008]

¹⁹⁹ Například vydává časopis „*Sveitarstjornarmál*“ o událostech v oblasti místní správy a provozuje informační webové stránky asociace.

²⁰⁰ Údaje pochází z webových stránek Asociace islandských místních samospráv [http://www.samband.is/template1.asp?id=364; ověřeno ke dni 25.4.2008]

s centrální vládou o legislativě a záležitostech týkajících se všech obcí, zatímco regionální asociace se zabývají regionálními otázkami a tématy.²⁰¹

Islandské obce a jejich asociace v posledních letech a dekadách značně rozvíjejí vztahy s obcemi v ostatních severských a evropských zemích. Kromě toho se islandské obce účastní také několika projektů EU zaměřených na spolupráci. Islandské zákony neobsahují žádná ustanovení, která by takovou spolupráci či členství v mezinárodních organizacích omezovala. Asociace islandských místních samospráv působí v Kongresu lokálních a regionálních samospráv Rady Evropy (CLRAE), v Radě evropských měst a regionů (CEMR), v organizaci Spojená města a místní samosprávy (UCLG) či v Mezinárodním svazu místních samospráv (IULA). [COUNCIL OF EUROPE 2005: 24]

5.5. Financování

Islandské obce jsou financovány ze dvou hlavních zdrojů – z daní a dotací. V případě daní se jedná o část výnosů z daně z příjmu fyzických osob a daně z nemovitosti. Daň z příjmu fyzických osob má na Islandu dvě části. Jedna část směřuje do státní pokladny, zatímco ta druhá do obecních pokladen²⁰². Sazba té části daně z příjmu fyzických osob, která náleží státu, je určena pevně – v roce 2008 činí 22,75%. Místní daň z příjmu fyzických nemá stanovenou jednu pevnou sazbu, nýbrž „pouze“ pevné rozpětí sazby. Zákon stanovuje, že sazba nesmí být vyšší než 13,03% a menší než 11,24%. V rámci tohoto rozpětí si pak každá obec stanovuje konkrétní výši sazby místní daně z příjmu fyzických osob. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 25] V roce 2008 je průměrná výše této daně 12,97%. Převažujícím trendem posledních let je snižování sazby odváděné státu a zvyšování sazby náležející obcím. Stávající rozpětí, v rámci kterého se obce pohybují, platí od roku 1997, kdy byla na obce přesunuta značná část odpovědnosti za financování chodu základních škol. Rozšíření povinností však bylo kompenzováno navýšením finančních zdrojů - centrální vláda snížila výši sazby

²⁰¹ Údaje pochází z webových stránek Asociace islandských místních samospráv [http://www.samband.is/template1.asp?id=500; ověřeno ke dni 25.4.2008]

²⁰² Obě daně jsou však vybírány státem, a teprve následně rozdělovány mezi státní pokladnu a obecní pokladny.

odváděné státu o 2,84 procentního bodu a o stejnou část posunula směrem nahoru rozpětí sazby odváděné obcím. V dalších letech pak došlo k několikerému snižování sazby odváděné státu, takže zatímco v roce 1993 měla sazba odváděná státu hodnotu 34,3 procenta a průměrná sazba odváděná obcím 7,04 procenta, tak v roce 2008 je to, již zmiňovaných, 22,75 procenta státu a 12,97 procenta obcím.²⁰³ Obce mají určitou volnost i v případě nastavování výše daně z nemovitosti – existuje několik sazeb a rozpětí sazeb pro různé druhy nemovitostí. U obytných domů by daň měla činit 0,5%, zatímco u komerčních budov 1,5% a více. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 10]

Jak již bylo řečeno v úvodu této podkapitoly, dalším důležitým finančním zdrojem obcí jsou dotace od státu, které lze v zásadě rozdělit na všeobecné a účelové. Všeobecné dotace mají zpravidla podobu jednorázových subvencí, u kterých není předem přesně stanoven účel jejich využití. Účelové dotace naopak putují na konkrétní aktivity, způsob jejich využití je tedy znám předem. Dotace stát poskytuje především prostřednictvím *finančního vyrovnávacího fondu obcí*, do kterého posílá přesně stanovenou část výnosů ze státních daní. Do fondu však přispívají i samotné obce, které odvádějí přesně stanovené procento z vybraných místních daní. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 25, 26] Všechny obce sice odvádějí stejné procento, ale nikoliv stejnou částku – obce s většími výnosy z místních daní logicky odvádějí větší reálné částky. Finanční prostředky nashromážděné v tomto fondu slouží v zásadě ke dvěma účelům, či lépe řečeno – dvěma skupinám účelů. Na jedné straně jsou z fondu vypláceny kompenzační příspěvky všem obcím a povinné příspěvky institucím a asociacím obcí. Na straně druhé se obcím poskytují dotace na dorovnání jejich příjmových možností a na krytí potřeb ve sféře výdajů. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 10] Tato část dotací se týká především finančně slabších obcí, které mají horší podmínky pro výběr daní (např. kvůli malému počtu obyvatel-plátců daní), či jsou postiženy v oblasti finančních nákladů (např. mají z objektivních důvodů neúměrně vysoké výdaje), nebo jsou jinak znevýhodněny. V současné době převažuje tendence snižovat účelové dotace, a naopak zvyšovat podíl dotací všeobecného charakteru. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 25, 26]

²⁰³ Údaje pochází z webových stránek *islandského ministerstva financí* [<http://eng.fjarmaladaruneyti.is/customs-and-taxes/principaltaxrates/nr/10062>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

Kromě daní a dotací jsou dalším zdrojem příjmů obcí výnosy z poplatků za různé obcemi poskytované služby. To se týká například provozu přístavů, veřejné dopravy, jeslí a školek, knihoven, plaveckých bazénů, odvozu odpadků, vydávání stavebních povolení atp. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 26] Výše většiny poplatků nesmí přesahovat náklady vynaložené na poskytování dané služby. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 10] Finanční prostředky mohou obce získat také prostřednictvím půjček - takto získané finance by však měly směřovat pouze na výdaje investičního charakteru, nikoliv tedy na pokrytí běžných „provozně-spotřebních“ nákladů.²⁰⁴

Výnosy z místní daně z příjmu tvoří největší část příjmů obcí – konkrétně 63 procent. Výnosy z poplatků za nejrůznější služby představují 18 procent příjmů, daň z nemovitosti přináší 11 procent a dotace z finančního vyrovnávacího fondu představují 8 procent příjmů obcí.²⁰⁵ [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 10]

Největší část - přibližně polovina - výdajů obcí směřuje na školství a výchovu. Pomyslné druhé místo přísluší sociální péči, která pohlcuje v průměru 13 procent výdajů. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 10] Islandské obce mají 22 tisíc zaměstnanců, a jsou tedy jedním z největších zaměstnavatelů v zemi. Přibližně 60 procent daňových příjmů obcí putuje právě na platy zaměstnanců a na pokrytí dalších finančních nákladů spojených se mzdami. Souhrnné výdaje islandských obcí v posledních letech tvořily 32 až 35 procent celkových veřejných výdajů, což je zřetelně méně než v ostatních severských zemích. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 7] V případě Islandu totiž centrální vláda zodpovídá také za mnoho finančně nákladných povinností, které v ostatních severských zemích spočívají na bedrech obcí, či krajů (regionů). Větší rozsah působnosti islandské centrální vlády lze do značné míry vnímat jako přirozený důsledek především dvou faktorů. Tím prvním je celkově malá velikost populace ostrova a tím druhým teritoriálně nerovnoměrné zalidnění ostrova. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 16] Do finančních záležitostí samotných obcí se však centrální vláda snaží příliš nezasahovat. Několik státních institucí vykonává dohled nad financemi obcí, avšak tento dohled má spíše charakter odborných

²⁰⁴ Údaje pochází z oficiálního internetového portálu o Islandu [[http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local Government](http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local%20Government); ověřeno ke dni 12. 4. 2008]

²⁰⁵ Jedná se o průměrné hodnoty. Obzvláště v případě dotací z vyrovnávacího fondu je pak nutné zdůraznit, že mezi jednotlivými obcemi existují značné rozdíly – podíly jednotlivých složek příjmů se tedy případ od případu často výrazně liší.

konzultací. Důraz je kladen na zajištění určité míry konzistentnosti mezi aktivitami obcí a základní politickou linií vlády, která však nemá právo zasahovat do výdajů obcí.

Ze zákona musí obce každoročně sestavovat obecní rozpočet a rozpočty obecních agentur a společností. Kromě toho musí vyhotovovat tříletý plán chystaných činností, projektů a finančního vývoje. Všechny tyto údaje musí být následně poslány ministerstvu sociálních věcí, a to vždy do konce měsíce prosince. Dále musí obce vypracovávat celkové roční zúčtování. Veškeré účetnictví obce každoročně podléhá kontrole – k tomuto účelu si obec musí najmout autorizovaného účetního znalce či účetní firmu. Zkoumána je hodnověrnost účetních údajů a soulad se zákony a dalšími platnými normami a pravidly. Výsledky kontroly musí být v dostatečném časovém předstihu před finálním podepsáním účetní uzávěrky předloženy dvěma auditorům, které si na svém prvním zasedání volí zastupitelstvo obce. Auditorem nemůže být zvolen žádný zaměstnanec obce, zastupitel, náhradník zastupitele, či člověk, který vykonával funkci zastupitele v uplynulém roce. Zvolení auditori by měli spolu s pověřeným účetním znalcem dospět k odůvodněnému závěru ohledně přesnosti ročního zúčtování a zaručit, že obec toto zúčtování připravila v souladu s všeobecně akceptovanými účetními principy a splnila všechny povinnosti vyplývající ze zákonů a dalších závazných norem. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 27] Centrálním dohledem nad financemi obcí je pověřen zvláštní monitorovací výbor ustavovaný ministrem sociálních věcí. Tento výbor má tři členy, z nichž jeden musí být nominován Asociací islandských místních samospráv. Ze tří jmenovaných členů vybere ministr jednoho, jenž zastává funkci předsedy monitorovacího výboru.²⁰⁶

²⁰⁶ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006. Art. 74, strana 17.* [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

5.6. Instituce obcí

Klíčovým politickým orgánem každé islandské obce je zastupitelstvo, jemuž náleží nejvyšší rozhodovací pravomoci v obci. Zastupitelstvo řídí obec v rozsahu vymezeném platnými zákony a je zodpovědné za plnění stanovených povinností obce. Na islandské lokální úrovni se setkáváme s městskými zastupitelstvy a okresními zastupitelstvy²⁰⁷ - rozdíl mezi nimi však spočívá pouze v názvu, protože jejich postavení i pravomoci jsou shodné. Počet členů zastupitelstva se odvíjí od velikosti obce. Zastupitelstva nejmenších obcí, s méně než 200 obyvateli, mají 3 až 5 členů. V obcích s 200 až 999 obyvateli se zastupitelstva skládají z 5 až 7 členů, v obcích s 1000 až 9 999 obyvateli ze 7 až 11 členů a v obcích s 10 000 až 49 999 obyvateli z 11 až 15 členů. Největší islandské obce, s více než 50 tisíci obyvateli, mají 15 až 27 zastupitelů. Počet zastupitelů musí představovat liché číslo.²⁰⁸

V obecních zastupitelstvech se za poslední čtyři dekády velmi výrazně zvýšil podíl žen-zastupitelek. Zatímco v roce 1962 ženy představovaly pouze 1 procento všech islandských obecních zastupitelů, tak v roce 1998 to již bylo 28 procent a v roce 2006 dokonce 36 procent. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 12] Největší část obecních zastupitelů spadá do věkové skupiny 40 až 54 let. [BALDURSSON 1999: 55]

Výše finančních příjmů zastupitelů a výše cestovních náhrad je čistě v kompetenci zastupitelstev jednotlivých obcí. Zákon pouze říká, že zastupitelstvo musí rozhodnout o přiměřeném finančním ohodnocení zastupitelů a o přiměřených náhradách za cestovní výdaje vzniklé v souvislosti s výkonem funkce zastupitele.²⁰⁹

²⁰⁷ LGA art. 11, str. 2. *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 11, strana 2. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²⁰⁸ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 12, strana 3. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²⁰⁹ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 35, strana 7. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

Na svém prvním zasedání musí nově zvolené zastupitelstvo zvolit svého „leadera“ a jeho zástupce. Oficiální pojmenování (titul) „leadera“ závisí čistě na rozhodnutí příslušné obce. V některých obcích to tedy může být např. „předseda“, zatímco v jiných třeba „starosta“. Funkční období leadera a jeho zástupce/zástupců je jeden rok. Pokud leader nadále nedisponuje podporou většiny zastupitelů, musí odstoupit. Novým leaderem se v prvním kole volby stává ten kandidát, který získá absolutní většinu hlasů zastupitelů. Pokud žádný z kandidátů nezíská dostatečné množství hlasů v prvním kole, uskuteční se kole druhé, do kterého postupují dva nejlépeší kandidáti z kola prvního. Ve druhém kole vítězí ten z kandidátů, který obdrží větší počet hlasů – v tomto kole tedy ke zvolení stačí prostá většina hlasů.²¹⁰ Pokud v obci není zřízen post obecního správce (viz. níže), což byl v roce 2004 případ 36 islandských obcí, tak musí leader zastupitelstva vyřizovat i každodenní agendu obce, tedy záležitosti spíše administrativně-provozního charakteru. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 10]

Zastupitelstvo se musí scházet minimálně jednou za tři měsíce. Pokud je v obci ustavena i výkonná rada, tak se schází přinejmenším jednou za měsíc. Zasedání zastupitelstva musí být svoláno vždy, když o to požádá minimálně jedna třetina zastupitelů.²¹¹ Zákona vyžaduje, aby jednání zastupitelstva byla otevřena veřejnosti. Zastupitelstvo však má možnost odhlasovat si projednávání některých specifických otázek, které to ze své podstaty vyžadují, v režimu neveřejného zasedání.²¹² Obecní zastupitelstvo je usnášeníschopné, pokud je přítomna více než polovina zastupitelů. Rozhodnutí jsou přijímána prostou většinou hlasů.²¹³ Zasedáním předsedá zvolený

²¹⁰ LGA, art. 14, str. 3 *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 14, strana 3. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²¹¹ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 15, strana 4. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²¹² *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 16, strana 4. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²¹³ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 20, strana 5. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

leader.²¹⁴ První dvě rozpravy zastupitelstva, uskutečněné v časovém intervalu alespoň jednoho týdne, se musí zaměřit na rozpočet obce a rozpočty obecních agentur a společností, na roční zúčtování obce a jejích agentur a společností, na nařízení a regulace ze zákona podléhající souhlasu ministra sociálních věcí, na dlouhodobé plány obce – jako jsou územní plán a rozvojový plán, a na eventuální žádost o asistenci – v případě, že se obec nachází v závažných finančních potížích.²¹⁵

Obecní zastupitelstvo může rozhodnout o ustavení výkonné rady obce²¹⁶. Členové výkonné rady jsou zastupitelstvem voleni na dobu jednoho roku. Velikost výkonné rady se odvíjí od velikosti zastupitelstva. Pokud se zastupitelstvo skládá ze sedmi až devíti členů, tak výkonná rada má členy tři. Když má zastupitelstvo jedenáct a více členů, tak se výkonná rada skládá z pěti až sedmi členů. Předseda výkonné rady je vybírán z řad jejích členů. Složení výkonné rady se nemusí řídit proporčním principem.²¹⁷ V praxi však převažuje snaha tento princip při obsazování obecních orgánů uplatňovat, a to s cílem, aby byla zachována názorová proporcionalita vzešlá z přímých voleb do obecního zastupitelstva. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 11]

Pokud je výkonná rada ustavena, tak spolu s obecním správcem (viz. níže) má výkonnou a fiskální moc v obci. Rozsah této moci je v zásadě vymezen negativně – moc výkonné rady končí tam, kde začíná moc jiných entit. Výkonná rada především připravuje obecní rozpočty, zajišťuje přípravu ročních zúčtování a také jí náleží odpovědnost za všeobecný dohled nad obecní administrativou, obzvláště nad finanční správou.²¹⁸ Zastupitelstvo také zpravidla ustavuje různé obecní výbory – statutární i

²¹⁴ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 22, strana 5. [<http://www.samand.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²¹⁵ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 21, strana 5. [<http://www.samand.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²¹⁶ Zastupitelstva, která mají od 3 do 5 členů, však výkonnou radu ustavit nemohou.

²¹⁷ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 38, strana 7-8. [<http://www.samand.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²¹⁸ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 39, strana 8.

dobrovolné²¹⁹. Tyto výbory jsou odpovědné za přípravu a implementaci rozhodnutí zastupitelstva a za správu určených činností obce. V posledních letech se projevuje tendence snižovat počty výborů a rozšiřovat pole jejich působnosti. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 9] To pak v praxi vypadá tak, že se jednotlivé výbory nezaměřují vždy pouze na jednu úzce vymezenou oblast činnosti, ale na oblastí několik. Výbory tedy nejsou orientovány silně sektorově. Naopak důraz je v tomto případě kladen na funkčně širší rozsah působnosti výborů.²²⁰ Kromě zřizování klasických „celo-obecních“ výborů má zastupitelstvo právo ustavit i výbory zabývající se vytyčenými úkoly a záležitostmi pouze v některé části obce. Zastupitelstvo navíc může rozhodnout, že členové těchto výborů vzejdou z přímých voleb²²¹ konaných v příslušné části obce.²²² V praxi se tedy jedná o určitou obdobu tzv. sousedských rad, které známe z ostatních severských zemí – zejména Švédska.

V islandských obcích se také setkáváme s existencí tzv. uživatelských výborů. Například každá škola musí mít *rodičovský kontrolní výbor*, v kterém jsou rodiče zastoupeni prostřednictvím svých tří vybraných reprezentantů. Rodiče také musí mít své zástupce v obecním školském výboru a v obecním výboru pro školky a jesle. V posledních letech obecní zastupitelstva kladla znatelně větší důraz na využití různých forem občanské participace v rozhodovacím procesu, než tomu bylo v minulosti. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 12]

[<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²¹⁹ Pokud v obci nejsou žádné výbory zřízeny, tak zákonem stanovené povinnosti vykonává obecní zastupitelstvo. *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 41, strana 9. [http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²²⁰ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 41, strana 9. [http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²²¹ Členové běžných „celo-obecních“ výborů i výkonné rady jsou voleni v tajném hlasování. *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 40, strana 9. [http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²²² *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 40, strana 9. [http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

Určitou zajímavostí je skutečnost, že zastupitelé jsou povinni akceptovat své zvolení do výkonné rady či do některého z obecních výborů. Existuje však výjimka týkající se zastupitelů, kteří v některém ze zmiňovaných orgánů již působili. Ti mohou členství v radě a výborech odmítat – avšak jen po dobu rovnající se době, jež strávili v daném orgánu v minulosti. Například - pokud některý zastupitel vykonával čtyři roky funkci starosty (leadera zastupitelstva), tak může po dobu čtyř let odmítat své zvolení do tohoto úřadu.²²³

Co se týče obecní administrativy, zastupitelstvo může jmenovat obecního správce²²⁴, který ve spolupráci s dalšími obecními zaměstnanci provádí určené úkoly a rozhodnutí zastupitelstva. Rozsah odpovědnosti obecního správce určuje zastupitelstvo. Obecním správcem se může stát i některý z obecních zastupitelů. Správce navštěvuje jednání zastupitelstva a případně dalších orgánů. Na těchto jednáních má právo promluvit a pronášet návrhy. Právo hlasovat má však pouze v případě, že je zároveň členem zastupitelstva. Obecní správce připravuje podklady pro jednání zastupitelstva a výkonné rady, a má odpovědnost za implementaci rozhodnutí obecních orgánů. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 10] Obecní správce stojí nad ostatními obecními zaměstnanci, na které může se souhlasem zastupitelstva přenést část svých kompetencí ve finančních záležitostech obce.²²⁵

Souhrnně tedy můžeme konstatovat, že stěžejním politickým orgánem islandských obcí je z přímých voleb vzešlé zastupitelstvo, které může část svých pravomocí delegovat na další obecní orgány, které na základě svého rozhodnutí zřídí. Podstatná část rozhodovacích a výkonných pravomocí tak může být přenesena na výkonnou radu, obecního správce a obecní výbory. Kromě toho se zastupitelstvo může

²²³ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006. Art. 33, strana 7.* [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²²⁴ Zákon umožňuje, aby dvě nebo více obcí jmenovalo společného obecního správce. *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006. Art. 54, strana 11.* [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²²⁵ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006. Art. 55, strana 12.* [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

dohodnout na institucionalizované spolupráci s dalšími obcemi (viz. výše – podkapitola Spolupráce obcí). Konečná odpovědnost za rozhodnutí učiněná jednotlivými obecními orgány však stále přísluší obecnímu zastupitelstvu. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 10-11] Celkově lze říci, že obce mají při vytváření struktury svých institucí poměrně značnou ze zákona vycházející volnost, což vede k tomu, že se konkrétní podoba struktury institucí v případě jednotlivých obcí do určité míry liší. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 11]

Podobně jako v ostatních severských zemích, tak i na Islandu se setkáváme s institutem místního referenda, které se může konat v celé obci, ale i jen v některé části obce. Výsledky referenda jsou závazné pouze v tom případě, že je závaznost předem výslovně deklarována. Místní referendum vždy musí být vypsáno v případě předložení návrhu na sloučení s jinou obcí/obcemi. Takový návrh je pak schválen pouze v tom případě, že se kladně vyjádří většina voličů v každé z dotčených obcí, které se mají sloučit. Vypsání místního referenda vyžadují také některé parlamentem schválené zákony. [COUNCIL OF EUROPE 2005:11] Další formu přímé participace na rozhodování představují veřejná shromáždění, která mají tradici především ve venkovských okresech. Podle zákona se veřejné shromáždění občanů obce koná v případě, že o tom rozhodne obecní zastupitelstvo, anebo v případě, že o to požádá alespoň čtvrtina občanů disponujících volebním právem v příslušné obci. Rozhodnutí učiněná veřejným shromážděním nejsou pro obecní zastupitelstvo závazná, avšak ve většině případů, kdy je zřejmé, že rozhodnutí veřejného shromáždění vyjadřuje vůli většiny voličů v obci, se obecní zastupitelstvo takovým rozhodnutím řídí. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 11, 12]

5.7. Volby a volební systém

V komunálních volbách, které se konají vždy jednou za čtyři roky, voliči rozhodují o složení obecních zastupitelstev.

Do třicátých let dvacátého století se konání komunálních voleb neřídilo jednotnými pravidly. Například samotný termín voleb si jednotlivá města určovala

sama, takže o přesné synchronizaci a harmonizaci nemohla být řeč. V každých volbách se navíc soutěžilo pouze asi o polovinu křesel v zastupitelstvu. V některých obcích se volby konaly každé tři roky a probíhaly na veřejných shromážděních. Tajné hlasování se konalo pouze tehdy, pokud o použití této formy volby předem rozhodlo zastupitelstvo obce, nebo pokud to požadovala alespoň jedna šestina voličů v obci. Od ledna 1930, kdy se uskutečnily volby do obecních zastupitelstev tehdejších osmi existujících měst, se komunální volby konaly pravidelně každé čtyři roky. V roce 1936 přijatý zákon o komunálních volbách určil, že se ve volbách musí soutěžit vždy o všechny mandáty v zastupitelstvu najednou. Ve městech a městských okresech²²⁶ se komunální volby konaly vždy v měsíci lednu příslušného volebního roku a mandáty byly rozdělovány na základě systému poměrného zastoupení. V ostatních obcích se komunální volby konaly v červnu a pomocí většinového systému.

Od roku 1998 se komunální volby konají vždy poslední květnovou sobotu, která nepředchází Svatodušním svátkům. Zákon také říká, že se komunální volby musí uskutečnit podle systému poměrného zastoupení. Pokud však v obci není předložena žádná kandidátní listina, tak volby probíhají podle většinového principu (viz. níže). Tam, kde je tři týdny před konáním voleb předložena pouze jedna kandidátní listina, se o 48 hodin prodlouží lhůta na předložení případné další kandidátní listiny. Pokud žádná další listina předložena není, tak jsou automaticky bez hlasování zvoleni kandidáti oné jediné předložené listiny. [BALDURSSON 1999: 54] V komunálních volbách 2002 slavilo na základě uplatnění tohoto pravidla úspěch celkem sedm kandidátních listin, které ve svých obcích neměly žádné protikandidáty. [MAGNÚSSON 2005: 13]

Volební právo bylo od roku 1930 několikrát rozšířeno. Zatímco v období let 1930 až 1966 byla minimální věková hranice pro účast v komunálních volbách stanovena na 21 let, tak v období 1970 až 1982 na 20 let a od roku 1986 na stávajících 18 let. V roce 1929 bylo sice právo volit v komunálních volbách odejmuto těm, kteří v příslušné obci žili méně než jeden rok před konáním voleb, a těm, kteří své obci dlužili za poskytnutí veřejné podpory z důvodu jejich vlastní lenivosti, nestřídmosti a

²²⁶ Samozřejmě pouze v příslušném volebním roce.

nedbalosti. Tyto dvě omezení však byly zrušeny zákonem z roku 1936. [BALDURSSON 1999: 54]

V současnosti aktivní i pasivní volební právo v islandských komunálních volbách náleží všem Islandčanům, kterým je v den voleb 18 a více let a jsou registrovanými obyvateli Islandu, dále pak Dánům, Finům, Norům a Švédům, kterým je minimálně 18 let a na Islandu legálně žijí nejméně tři po sobě následující roky před dnem voleb. Pro občany z jiných než severských zemí jsou podmínky nastaveny o něco přísněji – kromě již zmiňované věkové hranice se vyžaduje, aby na Islandu legálně žili nejméně pět po sobě následujících let před konáním příslušných místních voleb. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 8]

Členové obecních zastupitelstev jsou voleni dvěma způsoby - buď pomocí listinného poměrného volebního systému, nebo pomocí relativně většinového volebního systému. Obce si však volební systém nevybírají! Většinový způsob volby lze uplatnit pouze tam, kde není možné volit pomocí poměrného systému. Taková situace nastává v případě, že v dané obci není předložena žádná kandidátní listina, a dále v případě, kdy je na předložených listinách tak málo jmen, že by podle poměrného systému nemohla být místa v zastupitelstvu obsazena. Pokud tedy nastane některá z výše jmenovaných situací, je uplatněn relativně většinový systém. Hlas může volič udělit kterémukoliv občanovi obce, který splňuje zákonem stanovené podmínky volitelnosti a není předem zproštěn povinnosti kandidaturu akceptovat. Pokud tedy občan splňuje všechny zákonem stanovené podmínky a nevztahuje se na něj některá z výjimek, tak se může stát, že bude zvolen i proti své vůli. Odmítnout zastávat post v zastupitelstvu smí totiž pouze ten, komu je více než 65 let, anebo ten, kdo již v zastupitelstvu působil - tato výjimka má však časově omezenou platnost. Občan smí kandidaturu do zastupitelstva odmítat pouze po dobu rovnající se souvislému období, které v minulosti v zastupitelstvu strávil. Jiná situace panuje v případě voleb uskutečněných podle poměrného systému – zde platí, že jméno občana nesmí být na kandidátní listinu umístěno bez jeho písemného souhlasu.²²⁷

²²⁷ *Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments.* Article 18-20, strana 3-4. [http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

Kandidátní listina se smí místních voleb zúčastnit pouze v případě, že se jí podaří shromáždit stanovený počet podpisů (podpory) občanů obce. Každý občan smí svým podpisem podpořit kandidaturu pouze jedné listiny. Hranice minimálního počtu podpisů se odvíjí od velikosti obce. V obcích majících 101 až 500 obyvatel se vyžaduje 10 podpisů, v obcích s 501 až 2000 obyvateli 20 podpisů, v obcích s 2001 až 10 000 obyvateli 40 podpisů, v obcích čítajících 10 001 až 50 000 obyvatel 80 podpisů a v obcích s více než 50 000 obyvateli 160 podpisů. Maximální počet shromážděných podpisů nesmí převyšovat dvojnásobek minimálního požadovaného počtu. V obcích majících 100 a méně obyvatel se podpisy nevyžadují.²²⁸

Na listině musí být minimálně tolik kandidátů, kolik se volí členů zastupitelstva. Maximálně však dvojnásobek minimálního počtu. Kandidovat je možné pouze na jedné z listin.²²⁹ Kandidátní listiny jsou tzv. otevřené²³⁰, takže volič smí měnit pořadí kandidátů na listině a také může jméno některého kandidáta škrtnout – vše v rámci listiny, kterou si vybral.²³¹ Voliči tedy nemají možnost panašovat. Mandáty jsou mezi jednotlivé kandidátky rozdělovány na základě d'Hondtovy metody volebního dělitele. Přidělování mandátů konkrétním kandidátům v rámci jednotlivých listin probíhá následovně. Na nijak nepozměněných hlasovacích lístcích je kandidát postavený nejvýše považovaný za kandidáta na prvním místě, druhý nejvýše postavený kandidát za kandidáta na druhém místě atd. V případě těch hlasovacích lístků, na kterých bylo pořadí kandidátů pozměněno, se zjišťuje, kolikrát a na kterém místě se jednotliví kandidáti umístili. Na konci všech těchto výpočtů volební komise ví, kolikrát se jednotliví kandidáti ocitnuli na jednotlivých místech listiny. První mandát získává ten kandidát, který se nejvíce krát umístil na první pozici. Tento kandidát je následně z výpočtů vyřazen, druhý mandát je pak přidělen

²²⁸ *Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments.* Article 22, strana 4. [<http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²²⁹ *Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments.* Article 26, strana 5. [<http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²³⁰ V parlamentních volbách, které se také konají pomocí systému poměrného zastoupení, jsou kandidátní listiny uzavřené, přičemž tři ze čtyř hlavních politických stran v zemi uplatňují systém otevřených stranických primárek. [KRISTJÁNSSON 2004: 157]

²³¹ *Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments.* Article 58, strana 10. [<http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

kandidátovi, který se nejčastěji ocitnul na první a druhé pozici (dohromady). Tímto způsobem přidělování mandátů pokračuje až do chvíle, kdy jsou rozděleny všechny mandáty, které daná kandidátní listina získala.²³²

V případě relativně většinového systému je rozdělování mandátů poněkud jednodušší. Mandáty získávají ti kandidáti, kteří získali největší počet hlasů. Pokud se tedy například volilo do 5 členného zastupitelstva, tak mandáty získává prvních 5 kandidátů s nejvyšším počtem obdržených hlasů.²³³

Ve většině islandských obcí jsou zastupitelé voleni pomocí systému poměrného zastoupení. Například v komunálních volbách uskutečněných v roce 1998 byl systém poměrného zastoupení uplatněn v 66 obcích, jejichž voliči představovali 96,6 procenta všech oprávněných voličů v zemi, zatímco pomocí relativně většinového systému se volilo v 58 obcích, jejichž voliči v souhrnu představovali pouze 3,4 procenta všech voličů oprávněných volit v komunálních volbách. [BALDURSSON 1999: 54] Do roku 2002 proběhlo další slučování obcí, takže se jejich celkový počet snížil na 105, což přispělo ke snížení počtu obcí uplatňujících relativně většinový systém – v komunálních volbách 2002 se takto volilo v 39 obcích představujících 2 procenta všech oprávněných voličů v zemi, zatímco pomocí systému poměrného zastoupení volilo 66 obcí představujících 98 procent všech voličů oprávněných volit v místních volbách. [MAGNÚSSON 2005: 13] V komunálních volbách uskutečněných v roce 2006 se pomocí poměrného systému nevolilo již jen v 19 obcích. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 12]

Co se týče míry obměny obecních zastupitelstev, tak 36 procent obecních zastupitelů zvolených v roce 1994 bylo znovu zvoleno v roce 1998. [BALDURSSON 1999: 55] Ze zastupitelů zvolených v roce 1998 jich bylo 40 procent opětovně zvoleno v komunálních volbách 2002. [MAGNÚSSON 2005: 14]

Zajímavostí je, že na Islandu platí pouze několik málo omezení týkajících se kumulování veřejných funkcí. Existují tedy příklady, kdy jedna osoba současně

²³² *Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments.* Article 85-86, strana 15. [<http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²³³ *Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments.* Article 87, strana 16. [<http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

zastávala post ministra vlády, člena parlamentu a obecního zastupitele. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 13]

5.8. Stranický systém

Podoba celostátního stranického systému byla silně formována vývojem chování voličů v parlamentních volbách.

Do sedmdesátých let dvacátého století se parlamentní volby vyznačovaly vysokou voličskou účastí (okolo 90 procent), nízkou volatilitou, téměř fixním pořadím úspěšnosti čtyř hlavních politických stran a nevydařenými snahami nových politických stran získat zastoupení v parlamentu. Strany si držely pevnou kontrolu nad výběrem parlamentních kandidátů, kteří se často rekrutovali z řad lokálních politiků. [KRISTJÁNSSON 2004: 163] V sedmdesátých letech se naplno rozvinula kritika, jež politickým stranám vyčítala přílišné uzurpování moci a neefektivní řízení ekonomiky. Chování voličů se začalo výrazně měnit. Od sedmdesátých let se parlamentní volby vyznačovaly vyšší voličskou volatilitou, nižší úrovní stranické identifikace a výrazným poklesem významu třídního štěpení. Míra obliby jednotlivých stran kolísala. [KRISTJÁNSSON 2004: 164] I tak se však na celostátní úrovni až do osmdesátých let prosazovaly především čtyři tradiční strany – nesocialistická Strana nezávislosti, agrární Pokroková strana, relativně malá Sociálně demokratická strana a relativně velký levicový Lidový svaz. V rámci severského srovnání byla za určitou zvláštnost považována absence tradiční liberální strany a naopak přítomnost Ženská aliance představující „kombinaci“ environmentální a ženské strany. [GILLJAM, OSCARSSON 1996: 32; KADEČKOVÁ 2001: 234] Podle Kadečkové se tato strana, která v roce 1983 rozšířila spektrum tradičních čtyř parlamentních stran, vymykala tradičnímu dělení na pravici a levici. [KADEČKOVÁ 2001: 254] K výraznější proměně stranického systému pak došlo v průběhu devadesátých let, kdy se většinová část Lidového svazu spojila s částí Ženské aliance, se Sociálně demokratickou stranou a s jedním dalším levicovým subjektem – a tím vznikla Sociálně demokratická aliance. Menšinová část Lidového svazu se naopak spojila se zbytkem Ženské aliance a

zelenými, čímž vzniklo Levicově-zelené hnutí. Nový subjekt se koncem devadesátých let objevil i na pravé straně politického spektra – byla to Liberální strana, která má své zástupce v parlamentu od voleb v roce 1999. [KADEČKOVÁ 2001: 255]

V devadesátých letech měly strany celkem asi 50 tisíc členů představujících 25 procent voličstva. Přitom jen samotná Strana nezávislosti čítala 34 tisíc členů. Svanur Kristjánsson však upozorňuje, že tato masovost má spíše jen formální charakter. Na podporu této myšlenky uvádí, že podle provedených výzkumů se pouze 34 z oněch 50 tisíc považuje za skutečné stranické členy, přičemž zbylých zhruba 16 tisíc členů do stran vstoupilo zřejmě pouze proto, aby mohli hlasovat ve stranických primárkách. Žádná z islandských stran nevybírá členské příspěvky, takže Kristjánsson tvrdí, že jakmile se člověk jednou stane členem politické strany, zůstane jím až do své smrti. Chod politických stran prý závisí především na regionálních lídrech jednotlivých stran, kterých je ve čtyřech hlavních stranách odhadem něco mezi jedním až dvěma tisíci. To jsou tedy ti aktivní členové. [KRISTJÁNSSON 2004: 165] Islandské politické strany jsou podle Kristjánssona méně soudržné na lokální úrovni a v důsledku uplatňování systému otevřených primárek je pro ně těžší formulovat stranickou politiku. [KRISTJÁNSSON 2004: 166] V tom lze také spatřovat jeden z důvodů menší úspěšnosti stranických kandidátek v komunálních volbách, které se od těch všeobecných liší především v tom ohledu, že se jich často účastní nestranické kandidátky nebo společné kandidátky více stran. Porovnávání výsledků mezi jednotlivými obcemi a mezi jednotlivými volbami je tedy obtížné. Například v komunálních volbách 1998 se Sociálně demokratická strana a Lidová aliance rozhodly postavit společné kandidátní listiny ve většině obcí, kde dříve kandidovaly samostatně či spolu s jinými politickými uskupeními, jako byla například Ženská aliance. [BALDURSSON 1999: 55] V jednotlivých obcích se v komunálních volbách o přízeň voličů zpravidla utkává jedna až šest kandidátních listin. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 12]

V komunálních volbách uskutečněných v roce 2002 se o přízeň voličů celkově ucházelo 182 kandidátních listin. Strana nezávislosti do voleb vyslala celkem 37 kandidátek, Pokroková strana 30, Sociálně demokratická aliance 10 a Levicově-zelené hnutí 7 kandidátních listin. Pokroková strana, Sociálně demokratická aliance a

Levicově-zelené hnutí sestavili společnou kandidátní listinu pro volby v Reykjavíku. Kromě výše zmíněných kandidátek se voleb účastnilo dalších 90 kandidátních listin, které představují skupinu, v níž bychom našli nestranické listiny a kandidátky různých čistě lokálních politických subjektů. Nejvíce kandidátních listin, konkrétně 89, se voleb účastnilo v obcích s 1 000 a více obyvateli²³⁴. V obcích s 300 až 999 obyvateli bylo předloženo celkem 55 kandidátních listin, v regionu hl. města celkem 26 listin a v obcích s méně než 300 obyvateli celkem 12 kandidátek. Etablované celostátní strany předložily nejvíce kandidátních listin v obcích s 1000 a více obyvateli – v souhrnu to bylo 56 kandidátek. Zatímco nestranické kandidátní listiny a kandidátky dalších lokálních politických subjektů se v nejhojnějším počtu představily v obcích s 300 až 999 obyvateli – kde to bylo celkem 42 listin. [MAGNÚSSON 2005: 15] Podle systému poměrného zastoupení bylo celkově zvoleno 466 zastupitelů. Největší část z toho počtu – konkrétně 214 – tvoří zastupitelé zvolení na nestranických listinách a kandidátkách dalších lokálních politických subjektů. Z celostátních stran nejvíce uspěla Strana nezávislosti, která ze zmiňovaného celkového počtu získala 120 zastupitelů, za Pokrokovou stranu uspělo 68 kandidátů, za Sociálně demokratickou alianci 50 kandidátů, Levicově-zelené hnutí úspěšně prosadilo 4 kandidáty a Liberální strana 2 kandidáty. Osm zastupitelů získala společná kandidátka Pokrokové strany, Sociálně demokratické aliance a Levicově-zeleného hnutí pro Reykjavík. [MAGNÚSSON 2005: 17] Nestranickým kandidátním listinám a kandidátkám dalších čistě lokálních politických subjektů se nejvíce dařilo v obcích s 300 až 999 obyvateli, kde jejich kandidáti získali 97 ze 146 zastupitelských mandátů, a v obcích s méně než 300 obyvateli, kde to bylo 20 ze 40 mandátů. Naopak kandidátky celostátních stran měly největší převahu v obcích s 1000 a více obyvateli, kde získaly 140 z 210 mandátů, a v regionu hlavního města, kde obsadily 56 ze 70 zastupitelských mandátů. [MAGNÚSSON 2005: 27-28]

Podoba sídelní struktury ovlivňuje volby i v dalších aspektech. Například v komunálních volbách 2002 byla volební účast nejnižší (79, 7 %) ve skupině nejmenších obcí - s méně než 300 obyvateli. Naopak nejvyšší volební účast (85 %)

²³⁴ Do této skupiny není započten region hl. města, který v islandských statistikách představuje samostatnou kategorii.

byla ve skupině obcí s 300 až 999 obyvateli. Obě zmiňované hodnoty volební účasti se však nijak výrazně neliší od celostátního průměru, který činil 83, 2 %. [MAGNÚSSON 2005: 6]

V posledních čtyřech desetiletích se volební účast v komunálních volbách pohybovala v průměru kolem 85 procent. V některých obcích však mají zkušenost i s volební účastí v rozsahu 90 až 100 procent. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 12]

6. Komparace komunální politiky v severských zemích

Postavení obcí v rámci jednotlivých severských zemí je ovlivněno především rozsahem úkolů, 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.

Ve Švédsku, Dánsku a Norsku se systém veřejné správy skládá ze tří základních úrovní – stát, kraje (v případě Dánska regiony) a obce. Ve Finsku [ROSE, STÅHLBERG 2005: 84, ŠVEC 2007: 198-201] a na Islandu se s „klasickými“ kraji, jejichž politická reprezentace by pocházela z přímých voleb, nesetkáme. Ve Švédsku, Dánsku i Norsku jsou političtí představitelé krajů voleni v přímých volbách občany příslušných krajů. V případě Finska a Islandu je však neexistence „klasické“ krajské úrovně do značné míry nahrazována zesíleným důrazem na spolupráci obcí. Ve Finsku hrají významnou roli tzv. *joint municipal boards*, což jsou větší správní celky, do kterých se obce sdružují především za účelem efektivnějšího poskytování svěřených veřejných služeb (zdravotní péče, sociální péče a školství). *Joint municipal boards*²³⁵ jsou pokládány za určité finské specifikum, a proto jsou v odborné literatuře poměrně často zmiňovány. Méně často se však hovoří o spolupráci obcí na Islandu, kde je navazování kooperativních vazeb různého typu (společné projekty a agentury, členství v regionálních radách a asociacích) velmi důležité především pro malé venkovské obce. Rozvíjení kooperativních vazeb mezi obcemi můžeme pozorovat i v ostatních severských zemích, i když se zdá, že právě v případě Islandu a Finska hraje spolupráce mezi obcemi ještě o trochu významnější roli, a to zřejmě právě kvůli neexistenci „klasických“ krajů, které by zodpovídaly za zajišťování části veřejných služeb, jako je tomu ve Švédsku, kde kraje hrají významnou roli zejména při zajišťování chodu zdravotnictví, v Dánsku, kde do působnosti nově vytvořených regionů spadá většina zdravotnictví a také úkoly ve sféře regionálního rozvoje a oblasti regionální dopravy,

²³⁵ *Joint municipal boards* lze dále rozlišovat podle typu členství – v některých je povinné (zdravotní péče, regionální rozvoj a péče o invalidy), zatímco v jiných nepovinné (např. školství). [ŠVEC 2007: 199-200]

či v Norsku²³⁶, kde jsou kraje odpovědné především za vyšší střední školství, regionální rozvoj a část veřejné dopravy.

Obce mají v severských zemích poměrně podobné úkoly – zpravidla zodpovídají především za řadu sociálních služeb. Dále jsou to například úkoly v oblasti základního školství a ve většině severských zemí (kromě Dánska) také úkoly v oblasti středního školství. Díky zajišťování mnoha služeb se obce významně podílejí na celkové úrovni zaměstnanosti. Výrazná role severských obcí při realizaci sociální politiky vede některé autory k používání termínů "lokální sociální stát" [ROSE, STÅHLBERG 2005: 83] či „severské sociální obce“ [LARSEN 2002: 318]

Na sociální služby zpravidla putuje největší část výdajů obcí. Skrze obce prochází významná část (60 až 70 procent) celkových veřejných výdajů. Výjimku představuje pouze Island, kde souhrnné výdaje obcí tvoří přibližně 32 až 35 procent celkových veřejných výdajů. V případě Islandu totiž centrální vláda přímo financuje i takové aktivity, které jsou v ostatních severských zemích hrazeny z rozpočtů obcí. Přestože tedy na Islandu neexistují „klasické“ kraje, které by se prostřednictvím zajišťování určitých veřejných služeb podílely na celkových veřejných výdajích, tak spotřeba obcí je menší než v ostatních severských zemích. Ještě pozoruhodněji pak zní zjištění, že v podstatě přesně naopak jsou na tom obce v druhé ze severských zemí, která nemá samostatnou regionální úroveň správy – tedy ve Finsku, kde skrze obce prochází patrně největší část (85 procent) veřejných výdajů [ROSE, STÅHLBERG 2005: 85, ŠVEC 2007: 198], což je dáno především tím, že finské obce mají nejvíce úkolů, kvůli jejichž zajišťování se sdružují do zmiňovaných *joint municipal boards*. Z porovnání vyplývá, že na Islandu do působnosti obcí spadá poměrně mnoho úkolů, avšak řada nákladných aktivit je financována přímo centrální vládou.

Celkový finanční rozměr by při posuzování postavení obcí neměl být nikdy opomenut. Míra skutečné nezávislosti obcí totiž 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. Pro většinu severských zemí platí, že čím větší podíl na příjmech obcí představují výnosy

²³⁶ V roce 2002 norská centrální vláda zřídila síť 5 nemocničních regionů (státní správa), na které z krajů přešly povinnosti v oblasti zdravotnictví.

z různých místních daní a čím svobodněji mohou nastavovat konkrétní výši těchto daní, tím jsou nezávislejší – přinejmenším právě ve finanční oblasti. Ve Švédsku výnosy z místních daní představují přibližně 69 procent příjmů obcí, zatímco na Islandu asi 63 procent. Před zrušením krajských daní tvořily místní daně asi 60 procent příjmů obcí v Dánsku. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 87] Ve Finsku místní daně představují 54 procent příjmů obcí [ROSE, STÅHLBERG 2005: 85, ŠVEC 2007: 198]. V Norsku je podíl místních daní na celkových příjmech obcí nejmenší – přibližně 43 procent. Rozpětí sazeb, v rámci kterého si obce mohou zvolit konkrétní výši místních daní, je nastaveno velmi úzce, takže naprostá většina obcí využívá horního limitu. S podobně úzkým rozpětím daňových sazeb se setkáváme i na Islandu – tam však místní daně tvoří výrazně větší část příjmů obcí (viz. výše). V porovnání s Norskem a Islandem se zdá, že švédské, dánské a finské obce požívají v daňové oblasti větší volnosti. Rozpětí možných daňových sazeb není vymezeno tak úzce, takže jednotlivé obce mohou provádět aktivnější daňovou politiku. Norsko se od ostatních severských zemí poměrně dlouho lišilo tím, že zde ve struktuře dotací určených obcím převažovaly všeobecné dotace, zatímco v ostatních severských zemích účelové dotace. V posledních letech však ve všech severských zemích převažuje snaha snižovat podíl účelových dotací ve prospěch zvyšování všeobecných dotací. O konkrétním způsobu využití všeobecných dotací si rozhodují samy obce, což lze považovat za výhodu této formy dotací.

Ve finančních záležitostech i ve všech dalších oblastech musí každá obec dodržovat zákony a další závazné normy. Dále také platí, že severské obce sice zajišťují celou řadu služeb, avšak způsob zajišťování těchto služeb podléhá kontrole ze strany institucí státní správy.

Severské obce v průběhu let získaly větší volnost v rozhodování o organizační struktuře svých institucí. Významně k tomu přispěl především experiment se svobodnými komunami, který byl v roce 1984 spuštěn ve Švédsku, v roce 1985 v Dánsku, v roce 1986 v Norsku a v roce 1988 ve Finsku [ŠVEC 2007: 191]. V rámci tohoto experimentu obce získaly možnost požádat o vynětí z působnosti určitých norem a zákonů. Některé obce toho využily právě k provedení změn ve struktuře svých institucí. Nezůstalo však pouze u experimentů – ty se totiž staly především

inspirací k provedení trvalých změn. Zákony například přestaly lpět na přesně definované struktuře obecních výborů - povinných zůstalo pouze několik z nich. Provedené změny často vedly k poklesu počtu obcemi zřizovaných výborů. Začala se prosazovat tendence neorientovat obecní výbory silně sektorově, ale naopak vytvářet de-specializované struktury výborů. Souběžně se změnou politických výborů se zpravidla proměňovala i struktura administrativy (úředníků). Podoba nového nastavení vztahů mezi politickými orgány a administrativními odděleními závisela pouze na rozhodnutí příslušné obce.

Výsledkem je, že v podstatě každá obec má do určité míry jedinečnou strukturu svých institucí. V těch nejzákladnějších aspektech týkajících se vztahů mezi těmito institucemi se však severské země poměrně výrazně podobají. Ve všech severských zemích je stěžejním rozhodovacím orgánem obcí zastupitelstvo, jehož členové jsou voleni v přímých volbách. Zastupitelstvo disponuje klíčovými pravomocemi – schvaluje obecní rozpočet a účetní uzávěrku, ustavuje další orgány a volí jejich členy, přičemž má také kontrolní funkce. Konkrétní struktura obecních výborů tedy závisí především na rozhodnutí zastupitelstva, i když platí, že některé výbory zastupitelstvo zřídit musí. Ve Švédsku obecní zastupitelstva povinně zřizují výkonný výbor, volební výbor, dozorčí výbor a výbor pro krizové řízení. V Dánsku zastupitelstva povinně ustavují finanční výbor a přinejmenším jeden další výbor. V Norsku obecní zastupitelstva povinně zřizují výkonný výbor a kontrolní výbor. Ve Finsku zastupitelstva povinně zřizují výkonný výbor a výbor auditorů [ŠVEC 2007: 202]. Na Islandu může veškeré pravomoci vykonávat zastupitelstvo, což je podstatné především pro malé obce. Určitým islandským specifíkem je zákonem stanovená povinnost ujmout se funkce v obecním orgánu. Tato povinnost je podrobněji rozvedena v samostatné kapitole Island, takže stačí, když nyní připomeneme, že v islandských obcích může nastat situace, kdy je občan do určité obecní funkce zvolen proti své vůli. Pokud se na takového občana nevztahuje některá z mála výjimek, tak je povinen příslušnou funkci vykonávat.

Pokud porovnáme výše zmíněné počty výborů, které jsou v jednotlivých zemích povinně zřizovány, tak zjistíme, že nejvíce povinných výborů ustavují švédské obce. Ve všech severských zemích v praxi platí, že v rámci struktury zastupitelstvem

zřizovaných výborů existuje orgán s výsadním exekutivním postavením – v případě Švédska, Finska a Norska je to výkonný výbor, v případě Dánska finanční výbor a v případě Islandu výkonná rada. Exekutivní pravomoci těchto orgánů jsou však odvozeny od zastupitelstva. V Dánsku jsou členové obecních výborů voleni pouze z řad členů obecního zastupitelstva. V ostatních severských zemích se členem některého z obecních výborů může stát i nečlen zastupitelstva. Ve Finsku [ŠVEC 2007: 203] a na Islandu se složení obecních výborů zpravidla řídí principem poměrného zastoupení. Tento princip obsazování výborů dlouhou dobu jednoznačně převažoval 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.

Kromě několika norských obcí, kde probíhají experimenty s přímou volbou starostů, je ve všech severských zemích politická hlava obce volena nepřímou. S titulem „starosta“ se setkáváme v Dánsku a částečně také v Norsku, Finsku [ŠVEC 2004: 204] a na Islandu. Ve Švédsku je politickou hlavou obce předseda výkonného výboru, který má zpravidla podobné postavení jako dánští starostové. Musíme také zdůraznit, že reálná síla starosty nezávisí pouze na rozsahu jeho kompetencí, ale do značné míry také na podobě místního stranického systému a na schopnostech člověka, který danou funkci vykonává.

Ve všech severských zemích se volby do obecních zastupitelstev konají na základě systému poměrného zastoupení²³⁷ – ve Švédsku a Norsku se pro přerozdělování mandátů používá Sainte-Laguëova metoda volebního dělitele, zatímco v Dánsku a na Islandu d'Hondtova metoda volebního dělitele. Ve Švédsku se stejná metoda přepočítávání hlasů na mandáty používá pro komunální, krajské i parlamentní volby. Všechny troje volby se navíc konají vždy v jeden den, což pozitivně ovlivňuje volební účast, která se zde pohybuje kolem 80 procent. Podobně vysokou účastí se

²³⁷ Jiné systémy volby se v menšinové míře uplatňují pouze v případech, kdy není možné volit poměrným systémem – například v situaci, kdy není předložena žádná kandidátní listina. Tyto případy se týkají pouze malých obcí.

vyznačují i komunální volby na Islandu. V ostatních 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.

Ve všech severských zemích kromě Islandu se v komunálních volbách nejvíce prosazují tradiční celostátní (parlamentní) strany. Naopak na Islandu jsou nejúspěšnější nestranické kandidátní listiny. Ani v prvně jmenovaných zemích již však celostátní strany nemají na komunální úrovni tak silnou pozici, jakou zde měly v minulosti. Důvody úspěšnosti islandských nestranických kandidátek lze hledat především v podobě sídelní struktury – 47 ze 79 obcí má méně než 1 000 obyvatel. O nestranických kandidátních listinách je obecně známo, že se jim zpravidla více daří právě v menších obcích.

Severské státy se z hlediska sídelní struktury přirozeně dělí do dvou skupin – ta první zahrnuje Dánsko a Švédsko, zatímco ta druhá Norsko, Finsko a Island. Rozlišení je poměrně snadné. V Dánsku a Švédsku jsou obce větší – ve smyslu velikosti populace obcí. S obcemi do 2 000 obyvatel se v těchto zemích nesetkáme, zatímco ve Finsku a Norsku je jich přibližně dvacet procent. Skoro 90 procent islandských obcí má méně než 5 000 obyvatel – stejně je na tom kolem 50 procent norských a finských obcí. 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. [ROSE, STÅHLBERG 2005: 85]

Jak jsme si v průběhu práce ukázali, severské obce prošly celou řadou reforem, v rámci nichž poznávaly výhody i nevýhody mnoha nových konceptů, které se lišily v názvech, avšak několik hlavních cílů se stále opakovalo a opakuje – zvýšení efektivity poskytovaných služeb, zkvalitnění řízení a zvýšení úrovně participace občanů na politickém dění a rozhodování v obci. To jsou výzvy, které i nadále přetrvávají. V této práci jsme se podrobněji zabývali především konceptem sousedských rad, uživatelskou demokracií a experimentem se svobodnými komunami. Shrňme tedy, že sousedské rady se v nejhojnějším počtu představily ve Švédsku, kde však zároveň panoval nejsilnější odpor k ustavování těchto rad na základě přímých voleb. Podobně i v případě Norska byli členové naprosté většiny sousedských rad

jmenování příslušným obecním zastupitelstvem. Nejméně sousedských rad se patrně objevilo v Dánsku, kde jsme se však setkali s dvěma příklady, které patrně nejlépe vystihují dva typy přístupů představitelů tradičních obecních institucí k sousedským radám – v obci Ejby byly vytvořeny sousedské rady, jejichž členové sice vzešli z přímých voleb, avšak rady získaly pouze slabé kompetence. Naopak v obci Herlev získaly sousedské rady širší kompetence, ale členové těchto rad byli voleni nepřímo (obecním zastupitelstvem). Nabízí se následující vysvětlení. Pokud obecní zastupitelé měli jistotu, že si udrží kontrolu nad složením sousedských rad, tak se nebáli jim poskytnout více kompetencí. Pokud však tuto jistotu neměli (viz. přímé volby), tak raději sousedským radám „přílišné“ kompetence nesvěřili.

V dánské obci Ejby začal zájem o členství v sousedských radách upadat ve chvíli, kdy se na místní „scéně“ objevily uživatelské výbory reprezentující koncept uživatelské demokracie. Největší pozornost byla uživatelské demokracii věnována právě v Dánsku, od kterého se touto politikou inspirovalo sousední Švédsko, kde se na konci osmdesátých let začal prosazovat také koncept „svobodné volby“. Prostředí veřejných služeb se postupně více otevíralo působení tržních mechanismů a soukromému kapitálu, a to nejen ve Švédsku, ale i v dalších severských zemích.

Závěr

Základní shrnutí bylo provedeno v předchozí srovnávací kapitole, takže nyní přistoupíme k zodpovězení otázek položených v úvodu.

První otázkou bylo, zda se lokální politika v severských zemích vyznačuje určitými podobnými rysy, které by nás opravňovaly hovořit o „severském modelu“ lokální politiky.

Jedním ze základních společných rysů severských obcí je, že zodpovídají za širokou škálu úkolů a hrají významnou roli při realizaci sociální politiky. Působnost severských obcí je vymezena negativně. Výdaje severských obcí představují významnou část celkových veřejných výdajů. Obce se výrazně podílejí na politice zaměstnanosti. Značnou část příjmů obcí představují výnosy z místních daní.²³⁸ Mezi dotacemi převažují všeobecné dotace, o jejichž konkrétním využití rozhodují samy obce. Klíčovým rozhodovacím orgánem severských obcí jsou zastupitelstva, jejichž členové jsou voleni v přímých volbách, a to na základě systému poměrného zastoupení. Politická hlava obce je volena nepřímo.

Tyto shodné rysy lze zároveň vnímat jako definiční znaky severského modelu lokální politiky. Na základě zjištěných podobností a odlišností je však zároveň možné severské země rozdělovat do podskupin, jejichž složení se liší v závislosti na zvolených kritériích.

Na základě podoby sídelní struktury lze severské země rozdělit do dvou skupin. Ta první zahrnuje Dánsko a Švédsko, zatímco ta druhá Norsko, Finsko a Island. Hlavní rozdíl mezi těmito skupinami spočívá ve velikosti obcí. V Dánsku a Švédsku jsou obce větší.

²³⁸ Tato zjištění jsou ve shodě s poznatky Lawrence E. Rose a Krister Ståhlberg [ROSE, STÅHLBERG 2005: 83-99].

Na základě převažující podoby lokálních stranických systémů lze severské země rozdělit také do dvou skupin. Na Islandu se výrazně prosazují nestranické kandidátky, zatímco v ostatních severských zemích především místní organizace celostátních (parlamentních) stran.

Na základě míry volnosti, kterou obce požívají při nastavování konkrétní výše místních daní, lze severské země rozdělit také do dvou skupin. V Norsku a na Islandu se obce pohybují v rámci velmi úzkého rozpětí daňových sazeb, zatímco v ostatních severských zemích je toto rozpětí širší.

Předkládaná diplomová práce představuje jakési úvodní nakročení, na které by bylo možné navázat dalším výzkumem komunální politiky v severských zemích.

Summary

The main aim of this thesis was to study local polity, politics and policies in the Nordic countries and then identify what are the most evident common features of these countries and the most significant differences between them.

Research was focused especially on competencies, tasks and duties of municipalities, number and size of municipalities, structure and functioning of municipal institutions, forms of intermunicipal cooperation, structure of municipal earnings and expenditures, degree of fiscal discretion of local governments, electoral systems at local level and local elections, party systems at local level, free communes experiments, neighborhood councils, user democracy and other new concepts and reforms.

Municipalities in the Nordic countries are responsible for a broad range of tasks and services – many of them are social services. Nordic municipalities enjoy broad discretionary authority. Expenditures of local authorities form large share of public expenditures. Local authorities are big employers. Local taxes form large share of local government incomes. Within intergovernmental financial transfers general grants outweigh specific grants. Local electoral systems are based on the principle of proportional representation. Citizens elect members of representative body - which plays key role within the structure of municipal political institutions. Political „head” of municipality is elected indirectly.

Above mentioned facts can be regarded as main characteristic features of the „Nordic local model“, but between the Nordic countries also exists some differences. For example - on the basis of different size of municipalities we can distinguish two groups of the Nordic countries – Norway, Finland, and Iceland on the one hand and Denmark coupled with Sweden on the other side. The difference between these two groups is that Danish and Swedish municipalities are bigger (in terms of population) than municipalities in Norway, Finland and Iceland.

Seznam literatury a pramenů

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.

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, 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.

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 (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.

BALDURSSON, GUÐNI (1999): *Local government elections 1998*. Reykjavík: Statistics Iceland.

BANG, HENRIK PAUL (1996): *The Political Division of Labor: An Institutional Approach to Authority and Community*. In: Bogason, Peter (eds.), *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

BATLEY, RICHARD; CAMPBELL, ADRIAN (eds.) (1992): *The Political Executive: Politicians and Management in European Local Government*. London: Routledge.

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.

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.

BOGASON, PETER (1996a): *Changes in Local Government and Governance*. In: Bogason, Peter (eds.), *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

BOGASON, PETER (1996b): *The Fragmented Locality*. In: Bogason, Peter (eds.), *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

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

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.

BUNDGAARD, ULRİK; VRANGBÆK, KARSTEN (2007): *Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark*. Scandinavian Political Studies, roč. 30, č. 4, s. 491-520.

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

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

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

COUNCIL OF EUROPE (2005): *Structure and operation of local and regional democracy. Iceland*. 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.

DEL GIUDICEOVÁ, MARGUERITE (2008): *Bitva o energii*. National Geographic-Česká republika, č. 3, s. 65-87.

DENTERS, BAS; ROSE, LAWRENCE E. (2005a): *Local governance in the Third Millennium*. In: Denters, Bas; Rose, Lawrence E. (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.

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

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.

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, ULRIK (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.

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.

GOODEVE, EMILY D. (2005): *Iceland and the European Union: An In-Depth Analysis of One of Iceland's Most Controversial Debates*. Scandinavian Studies, roč. 77, č. 1, s. 85-104.

GRAVDAHL, HANS PETTER (1998): *Consensual Coalitions? Coalition Formation in Norwegian Municipalities*. Scandinavian Political Studies, roč. 21, č. 4, s. 307-323.

GUSTAFSSON, AGNE (1988): *Local government in Sweden*. Stockholm: The Swedish Institute.

GUSTAFSSON, GUNNEL (1980): *Local government reform in Sweden*. Lund: CWK Gleerup.

HAGEN, TERJE P.; VABO, SIGNY IRENE (2005): *Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local 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, 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.

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.

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.

HROCH, MIROSLAV (2005): *Na cestě k modernímu národu. Školské a správní reformy*. In: Hroch, Miroslav; Kadečková, Helena; Bakke, Elizabeth, *Dějiny Norska*. Praha: Lidové noviny.

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.

JACOBSEN, DAG INGVAR (1996): *The Role of the Public Manager: Loyalty, Autonomy or Advocacy?* Scandinavian Political Studies, roč. 19, č. 1, s. 45-63.

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.

JOHNSEN, ÅGE (1998): *Comment on Børre Nylehn's "Strategy in Local Government"*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 21, č. 2, s. 189-193.

JÜPTNER, PETR; POLINEC, MARTIN; ŠVEC, KAMIL (2007): *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK.

KADEČKOVÁ, HELENA (2001): *Dějiny Islandu*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.

KINSEY, BARBARA SGOURAKI (2006): *Cleavage Formation in Norway: The Contextual Dimension*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 29, č. 3, s. 261-283.

KRISTJÁNSSON, SVANUR (2004): *Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions of Citizen Control*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 27, č. 2, s. 153-174.

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.

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.

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.

MAGNÚSSON, MAGNÚS S. (2005): *Statistical Series. Elections*. Reykjavík: Statistics Iceland.

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.

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.

NYGÅRD, MIKAEL (2006): *Welfare-Ideological Change in Scandinavia: A Comparative 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.

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

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.

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.

SZÜCS, STEFAN; STRÖMBERG, LARS (eds.) (2006): *Local Elites, Political Capital and Democratic Development*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

SERRITZLEW, SØREN (2003): *Shaping Local Councillor Preference: Party Politics, Committee Structure and Social Background*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 26, č.4, s. 327-348.

SHARPE, L. J. (1996): *The Modernization of Local Government in the Modern Democratic State*. . In: Bogason, Peter (eds.), *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

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.

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.

SUNDBERG, JAN (1999): *The Enduring Scandinavian Party System*. *Scandinavian Political Studies*, roč. 22, č. 3, s. 221-241.

SVERRISSON, SIGURDUR; HANNESSON, MAGNÚS KAREL (2006): *Local Governments in Iceland*. Reykjavík: The Association of Local Authorities in Iceland.

ŠVEC, KAMIL (2007): *Finsko*. In: Jüptner, Petr; Polinec, Martin; Švec, Kamil, *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK.

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.

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

VETTER, ANGELIKA; KERSTING, NORBERT (2003b): *Reforming local government. Heading for efficiency and democracy*. In: Vetter, Angelika; Kersting, Norbert (eds.), *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.

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.

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

Levels of local democracy in Sweden. Published by the Swedish Association of Local Authorities and Regions (2006), <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.

Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006. <http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008.

Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments. <http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008.

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.

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.

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.

Municipalities and Unification of municipalities in Iceland since 1950. http://www.samband.is/files/1423886735sameining%20sveitarfelaga%201950-2010_Engl.doc; ověřeno ke dni 5. 5. 2008.

Oficiální internetový portálu o Islandu:

<http://www.iceland.is>; ověřeno ke dni 12. 4. 2008

<http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local> Government; ověřeno ke dni 12. 4. 2008

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 Asociace islandských místních samospráv:

<http://www.samband.is/template1.asp?id=364>; ověřeno ke dni 25.4.2008

<http://www.samband.is/template1.asp?id=500>; ověřeno ke dni 25.4.2008

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

Webové stránky islandského ministerstva financí:

<http://eng.fjarmalaraduneyti.is/customs-and-taxes/principaltaxrates/nr/10062>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008

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-election-2.html?id=457014&epslanguage=EN-GB#15>; ověřeno ke dni 12. 9. 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

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut politologických studií

Projekt diplomové práce

na téma:

Komunální politické systémy v severských zemích

Autor: **Martin Polinec**
Obor a ročník: **Politologie, 1. ročník magisterského studia**
Akademický rok: **2006/2007**
Vedoucí práce: **PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.**

Souhlasím s vedením diplomové práce : _____

Téma a cíle diplomové práce

Téma připravované diplomové práce se týká problematiky komunálních politických systémů v severských zemích.

V českém politologickém prostředí komunální politika poměrně dlouho patřila spíše mezi okrajová témata zájmu. Mezi nejvíce neprozkoumané oblasti pak nepochybně můžeme zařadit komunální politické systémy v zahraničních zemích. Severské země v tomto ohledu patří mezi ty, jimž prozatím příliš pozornosti věnováno nebylo. Severskými zeměmi rozumíme Island, Norsko, Dánsko, Švédsko a Finsko, což může na první pohled působit jako dosti široký záběr pro diplomovou práci, avšak možné počáteční rozpaky jsou rychle vyváženy klady, které plynou z rozhodnutí pohybovat se v rámci kontextu všech těchto výše zmíněných zemí. Komparace jejich komunálních politických systémů nám totiž může pomoci zjistit, jak moc se v této oblasti podobají či naopak liší. Severské země jsou často srovnávány a v rozličných souvislostech se nezdálo by můžeme setkat s termínem "severský model", a tak jistě bude zajímavé zjistit, zdali je o něčem podobném možné hovořit i v případě komunálních politických systémů severských zemí.

Jedním z nejasnějších severských komunálních politických systémů je pravděpodobně ten ve Švédsku, kde klíčové reformy proběhly od padesátých let do poloviny let sedmdesátých. V této době došlo k rozsáhlému slučování obcí, které bylo motivováno snahou snížit počet obcí a učinit z nich silnější jednotky, jimž bude možné svěřit výraznější roli při implementování rozsáhlých reforem, a tak není divu, že v současné době švédské obce významnou měrou přispívají k zajišťování sociální péče a vzdělávání. V tomto směru bude zajímavé porovnání s kompetencemi a povinnostmi obcí v ostatních severských zemích. Například v Dánsku proběhla v nedávné době významná reforma, která měla za následek snížení počtu obcí a rozšíření jejich působnosti. Na první pohled se tedy zdá, že se Dánsko vydalo ve stopách sousedního Švédska, přičemž jistě

bude zajímavé zjistit, zdali se tento předpoklad potvrdí. Porovnání však neuniknou ani další aspekty. Jedním z klíčových bodů samozřejmě musí být podoba a struktura obecních institucí. Zatímco v Dánsku se setkáváme s nám dobře známou funkcí starosty, tak ve Švédsku je pomyslnou hlavou obce předseda výkonného výboru. Další oblasti zájmu připravované diplomové práce vyplývají ze zamýšlené struktury.

Po úvodu a teoretickém vymezení pojmu komunální politika se práce zaměří na přiblížení podoby a pojmenování specifik komunálních politických systému v jednotlivých severských zemích. Nejvíce pozornosti bude věnováno Švédsku, Norsku a Dánsku, u nichž se setkáváme s tří úroňovou veřejnou správou (stát, vyšší správní celky, obce). Struktura kapitol se v případě těchto tří zemí bude poměrně shodovat. Nejprve vždy dojde ke shrnutí nejdůležitějších okamžiků spjatých s formováním podoby tamních komunálních politických systémů, načež bude načrtnuta sídelní struktura. Nemalý prostor bude věnován vymezení vztahu obcí, vyšších správních celků a státu, následně dojde k detailnějšímu rozlišení sfér působnosti obcí a vyšších správních celků, k objasnění podoby a fungování institucí obcí, představení volebního systému používaného pro komunální volby, vykreslení stranického systému na komunální úrovni, načež nakonec budou pojmenována specifika příslušného komunálního systému.

Po poněkud obsáhlejších kapitolách zabývajících se Švédskem, Norskem a Dánskem budou následovat poněkud zhuštěnější části věnované Islandu a Finsku, což jsou země s dvou úroňovou veřejnou správou (stát, obce). U obou zemí dojde k vymezení sfér působnosti obcí a státu, následně bude charakterizována podoba obecního uspořádání a nakonec budou shrnuta specifika komunální politiky.

Po přiblížení podoby komunálních politických systémů v jednotlivých severských zemích dojde k jejich komparaci, jenž vyústí v pojmenování shodných rysů i nejzřetelnějších odlišností. Následně bude možné říci, zda jsou některé shodné rysy natolik významné a jedinečné, že lze na jejich základě

hovořit o jakémisi severském modelu komunálních politických systémů, případně na základě zmiňovaných shodných rysů definovat nějakou užší "rodinu" severských zemí.

V práci bude využívána zejména metoda synchronní komparace. Práce bude čerpat především z cizojazyčné (převážně anglofonní) literatury. Kromě několika knižních titulů se nepostradatelným zdrojem informací stanou také některé zahraniční odborné časopisy, především pak čtvrtletník *Scandinavian Political Studies*, v němž se můžeme setkat s mnoha odbornými statěmi souvisejícími s problematikou komunální politiky v severských zemích. Mezi další zdroje budou patřit také oficiální dokumenty z internetu a oficiální internetové stránky příslušných zemí.

Předběžná osnova

1. Úvod
2. Teoretické vymezení komunální politiky
3. Komunální politické systémy v severských zemích
 - 3.1. Švédsko
 - 3.1.1. Historický vývoj
 - 3.1.2. Sídlní struktura
 - 3.1.3. Vztah obcí, správních obvodů a státu
 - 3.1.4. Rozlišení sfér působnosti obcí a správních obvodů
 - 3.1.5. Instituce obcí
 - 3.1.6. Volební systém pro komunální volby
 - 3.1.7. Stranický systém na úrovni obcí
 - 3.1.8. Specifika švédské komunální politiky

3.2. Norsko

- 3.2.1. Historický vývoj
- 3.2.2. Sídlní struktura
- 3.2.3. Vztah obcí, regionů a státu
- 3.2.4. Rozlišení sfér působnosti obcí a regionů
- 3.2.5. Instituce obcí
- 3.2.6. Volební systém pro komunální volby
- 3.2.7. Stranický systém na úrovni obcí
- 3.2.8. Specifika norské komunální politiky

3.3. Dánsko

- 3.3.1. Historický vývoj
- 3.3.2. Sídlní struktura
- 3.3.3. Vztah obcí, regionů a státu
- 3.3.4. Rozlišení sfér působnosti obcí a regionů
- 3.3.5. Instituce obcí
- 3.3.6. Volební systém pro komunální volby
- 3.3.7. Stranický systém na komunální úrovni
- 3.3.8. Specifika dánské komunální politiky

3.4. Island

- 3.4.1. Rozlišení sfér působnosti obcí a státu
- 3.4.2. Základní charakteristika obecního uspořádání
- 3.4.3. Specifika komunální úrovně

3.5. Finsko

- 3.5.1. Rozlišení sfér působnosti obcí a státu
- 3.5.2. Základní charakteristika obecního uspořádání
- 3.5.3. Specifika komunální úrovně

4. Komparace komunálních politických systémů v severských zemích

5. Závěr

Vybraná literatura

Knihy:

Arter, David (1999): *Scandinavian politics today*. Manchester: Manchester University Press.

Back, Hanna (2003): *Explaining Coalitions: Evidence & Lessons from Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Uppsala: Uppsala University Press.

Bäck, Henry; Heinelt, Hubert; Magnier, Annick (2006): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bäck, Henry; Gjelstrup, Gunnar; Helgesen, Marit; Johansson, Folke; Erling Klausen, Jan (2005): *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Baldersheim, Harald; Wollmann, Hellmut (2006): *The Comparative Study of Local Government: Overview and synthesis*. Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.

Baldersheim, Harald; Stahlberg, Krister (1994): *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

Batley, Richard (1992): *The Political Executive: Politicians and Management in European Local Government*. London: Routledge.

Bogason, Peter (1996): *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

Delwit P. , Pilet J.-B. , Reynaert H. , Steyvers K. (2005): *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics In Europe*. Brugge: Vanden Broele.

Denters, Bas; Rose, Lawrence E. (2005): *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.

Gustafsson, Agne (1988): *Local government in Sweden*. Stockholm: The Swedish Institute.

Kersting, Norbert; Vetter, Angelika (2003): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske & Budrich.

Lijphart, Arend; Grofman, Bernard (2002): *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon Press.

Petersson, Olof (1994): *Swedish government and politics*. Stockholm: Fritzes.

Szücs, Stefan; Strömberg, Lars (2006): *Local Elites, Political Capital and Democratic Development*. Wiesbaden: VS Verlag.

Články z odborných časopisů:

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 Jakob; Ringkjøb, Hans-Erik (2005): *Party Politicisation Reversed? Non-partisan Alternatives in Norwegian Local Politics*. Scandinavian Political Studies, roč. 28, č.2, s. 161-181.

Andersen, Ole Johan (2004): *Public-Private Partnerships: Organisational Hybrids as Channels for Local Mobilisation and Participation?* Scandinavian Political Studies, roč. 27, č.1, s. 1-21.

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

Esaisson, Peter (1991): *120 year of Swedish Election Campaigns*. Scandinavian Political Studies, roč. 14, č. 3, s. 261-278.

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 local governments, 1991-1998*. European Journal of Political Research, roč. 44, č. 1, s. 43-64.

Hansen, Jens Blom (1998): *Macroeconomic Control of Local Governments in Scandinavia: The Formative Years*. Scandinavian Political Studies, roč. 21, č. 2, s. 129-159.

Hansen, Tore (1994): *Local elections and Local Government Performance*. Scandinavian Political Studies, roč. 17, č. 1, s. 1-30.

Hovik, Sissel; Vabo, Signy Irene (2005): *Norwegian Local Councils as Democratic Meta-governors? A Study of Networks Established to Manage Cross-border Natural Resources*. Scandinavian Political Studies, roč. 28, č. 3, s. 257-275.

Immergut, Ellen (2002): *The Swedish Constitution and Social Democratic Power: Measuring the Mechanical Effect of Political Institutions*. Scandinavian Political Studies, roč. 25, č. 3, s. 231-257.

Jacobsen, Dag Ingvar (1996): *The role of the public manager: loyalty, autonomy or advocacy?* Scandinavian Political Studies, roč. 19, č. 1, s. 45-65.

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

Lien, Sandra; Pettersen, Per Arnt (2004): *Local Government and Welfare Generosity: Municipality Spending on Social Welfare*. Scandinavian Political Studies, roč. 27, č. 4, s. 343-365.

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.

Nylehn, Borre (1996): *Strategy of Local Government*. Scandinavian Political Studies, roč. 19, č. 4, s. 359-378.

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.

Serritzlew, Søren (2003): *Shaping Local Councilor Preferences: Party Politics, Committee Structure and Social Background*. Scandinavian Political Studies, roč. 26, č. 4, s. 327-348.

Skjæveland, Asbjørn (1999): *A Danish Party Cohesion Cycle*. Scandinavian Political Studies, roč. 22, č. 2, s. 121-136.

Sørensen, Rune; Bay, Ann-Helén (2002): *Competitive Tendering in the Welfare State: Perceptions and Preferences among Local Politicians*. Scandinavian Political Studies, roč. 25, č. 4, s. 357-384.

Thomsen, Søren Risbjerg (1998): *Impact of National Politics on Local Elections in Scandinavia*. Scandinavia 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?* Scandinavia 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.

Wise, Charles R.; Amna, Erik (1993): *"New managerialism" in Swedish Local government*. Scandinavia Political Studies, roč. 16, č. 4, s. 339-358.

Dokumenty z internetu:

Local Government Act.

http://www.samband.is/files/{28810deb-e80d-4907-af7f-9d674901dc2c}_local_government_act.doc (staženo 20.5.2007)

Local government in Norway. Published by Ministry of Local Government and Regional Development,

http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0005/ddd/pdfv/221808-h-2155_local_government_in_norway.pdf (staženo 12.5.2007)

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> (staženo 25.3.2007)

Municipalities and Unification of municipalities in Iceland since 1950,

http://www.samband.is/files/1423886735sameining%20sveitarfelaga%201950-2010_Engl.doc (staženo 20.5.2007)

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 (staženo 15.5.2007)

The Finnish Local Government Act, Published by The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Helsinki (2007),

<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p070219103210O.pdf> (staženo 20.5.2007)

The 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_scren.pdf (staženo 20.5.2007)

Internet:

<http://www.localfinland.fi>

<http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/Yearbook/2006.aspx>

<http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=a2b99d0e-3511-4fac-a897-4bdc1cec0c96&menuid=1&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16>

<http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/LocalGovernment>

<http://www.lst.se>

<http://www.riksdagen.se>

<http://www.val.se>