

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Katedra evropských studií

Bakalářská práce

2024

Jaroslav Bartůšek

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Katedra evropských studií

**Konzervativní strana v období post-thatcherismu:
ústavní aspekty reformy místní správy v Anglii**

Bakalářská práce

Autor práce: Jaroslav Bartůšek

Studijní program: Teritoriální studia

Vedoucí práce: Mgr. Jan Váška, Ph.D.

Rok obhajoby: 2024

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.
4. Při přípravě této práce autor použil nástroje *DeepL* za účelem zpětné kontroly vlastních překladů. Po použití tohoto nástroje autor obsah podle potřeby zkontroloval a upravil a přebírá plnou odpovědnost za obsah publikace.

V Praze dne 29. dubna 2024.

Jaroslav Bartůšek

Bibliografický záznam

BARTUŠEK, Jaroslav. *Konzervativní strana v období post-thatcherismu: ústavní aspekty reformy místní správy v Anglii*. Praha, 2024. 60 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, Katedra evropských studií. Vedoucí bakalářské práce Mgr. Jan Váška, Ph.D.

Rozsah práce: 93 371 znaků.

Abstrakt

Tématem předkládané bakalářské práce je vztah mezi Konzervativní stranou a institucí místní správy v Anglii mezi lety 1990–1997. Práce vychází z předpokladu, že moment jmenování Johna Majora do funkce britského premiéra představoval ve zkoumaném vztahu kvalitativní zlom a že změny provedené ve financování, struktuře funkcích a pravomocích místní správy ve výsledku nabyly ústavního významu. Cílem práce je ověřit, zda tyto reformy byly součástí promyšlenější konzervativní strategie. Z metodologického hlediska je proto čtenáři předkládána interpretativní případová studie, jejímž výsledkem je porozumění zkoumanému tématu v jeho komplexitě a složitosti. Výzkum dochází k závěrům, že rozsáhlou transformaci místní správy realizovanou vládami Johna Majora v uvedeném období nelze chápat jako koherentní soubor opatření, a to i přes to, že se prostředí, ve kterém britská místní správa funguje, radikálně proměnilo. Práce analyzuje klíčové determinanty, které reformní proces ovlivnily, a dosahuje poznatku, že v tehdejší konzervativní politice jsou patrné rysy neoliberalního, tradicionalistického, pragmatického a korporativistického přístupu. Na rozdíl od jiných tematických publikací práce neanalyzuje dopady změn jako takových, ale zkoumá jejich dynamiku z perspektivy Konzervativní strany.

Abstract

This paper examines the relationship between the Conservative Party and the institution of local government in England between 1990 and 1997. The thesis is based on the premise that the moment when John Major became Prime Minister marked a qualitative turning point in the relationship and that the changes implemented in funding, organization, functions and powers had taken on a constitutional significance. The aim is to verify whether these reforms were part of a more deliberate Conservative strategy. In terms of methodology, this paper is an interpretative case study that aims to understand the topic in its complexity. The research concludes that the transformation of local government that had been implemented by Major's governments cannot be understood as a coherent set of measures, even though the environment in which the local government works had changed radically in the 1990s. The paper analyses the key determinants that influenced the reform process and reaches a finding that New Right, traditional, pragmatic and corporatist approaches are apparent in the then-Conservative policies. Unlike other thematic publications, this paper does not analyse the impact of these changes *per se*, but examines their dynamics from the perspective of the Conservative Party.

Klíčová slova

Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Konzervativní strana, post-thatcherismus, konzervativní ideologie, nová pravice, britská místní správa, místní správa v Anglii, John Major, Michael Heseltine, John Gummer.

Keywords

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Conservative Party, Post-Thatcherism, Conservative ideologies, New Right, Local government in the United Kingdom, Local government in England, John Major, Michael Heseltine, John Gummer.

Title

The Conservative Party in the Post-Thatcherism Era: Constitutional Aspects of Local Government Reform in England

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval především vedoucímu bakalářské práce Mgr. Janu Váškovi, Ph.D. za veškerou pomoc a podnětná doporučení, která mi v průběhu přípravy práce poskytl. Současně bych rád poděkoval prof. PhDr. Michalu Kubátovi, Ph.D. za inspirativně vedený bakalářský seminář. Závěrem bych chtěl moc poděkovat své rodině za podporu, ohleduplnost a vřelé zázemí, kterého se mi od ní dostalo.

Obsah

Úvod	8
1. Místní správa jako instituce v politickém systému Spojeného království.....	12
1.1. Ústavní status.....	12
1.2. Vznik a hodnoty	14
1.3. Struktura, financování, funkce a pravomoci.....	15
1.4. Teorie a konceptualizace změn.....	17
2. Konzervativní strana ve vztahu k britské ústavnosti a místní správě.....	20
2.1. Konzervativní pojetí ústavy.....	20
2.2. Konzervativní pojetí místní správy.....	21
3. Reforma financování místní správy.....	25
3.1. Problematické dědictví Margaret Thatcherové.....	25
3.2. Komunitní zdanění, neboli „daň z hlavy“	26
3.3. Obecní daň.....	28
4. Pokus o komplexní reorganizaci územních správních celků v Anglii.....	30
4.1. Rozpadající se dědictví zákona o místní správě z roku 1972	30
4.2. (Ne)reforma vnitřní organizace	32
4.3. Dynamika restrukturalizace a její výsledky.....	33
4.3.1. Směrem k jednostupňové místní správě	34
4.3.2. Lancashirský rozsudek a jeho důsledky	35
5. Dynamický vývoj funkcí a pravomocí místní správy.....	37
5.1. Nová veřejná správa	37
5.2. Občanská charta.....	40
5.3. Kvazi-nevládní organizace	41
5.3.1. Doprava, bydlení, územní rozvoj	42

5.3.2. Školství a bezpečnost	43
5.4. Komunitní vládnutí.....	44
6. Analýza, shrnutí a interpretace poznatků	46
6.1. Kombinace ideologie a pragmatického přístupu	47
6.2. Determinanty vývoje	48
6.3. Shrnutí poznatků.....	50
Závěr.....	52
Summary.....	54
Použitá literatura.....	56
Primární zdroje	56
Autobiografie.....	56
Vládní a parlamentní materiály	56
Stranické materiály	56
Projevy.....	57
Sekundární literatura.....	57

Úvod

Tématem předkládané bakalářské práce je vztah mezi aktérem – Konzervativní stranou, resp. vládami Johna Majora – a strukturou místní správy v Anglii se zaměřením na ústavní aspekty změn, které v dané struktuře z iniciativy aktéra proběhly. Podstatou je pojmově a empiricky založený příběh, který předpokládá, že moment jmenování Johna Majora do funkce britského premiéra představoval kvalitativní zlom ve zkoumaném vztahu a že změny provedené ve financování, struktuře, funkcích a pravomocích místní správy ve výsledku nabyly ústavního významu. Lze konstatovat, že uskutečněné reformy podobu správy věcí veřejných na lokální úrovni zcela zásadně modifikovaly. Jejich význam v mnohém přetrvává dodnes a zdaleka tak není omezen odchodem konzervativců do opozice v roce 1997. Teritoriální vymezení na území Anglie bylo zvoleno především s ohledem na skutečnost, že ačkoliv obdobné změny probíhaly v celém Spojeném království (s výjimkou Severního Irska), ve Skotsku a Walesu se tak dělo na základě odlišné legislativy. V obecné rovině byl nicméně vývoj totožný, proto lze ve většině případů použít pojem „britská“ místní správa.

Výběr zvoleného tématu inicioval zejména rozpor, který se mezi příspěvky dvou autorů objevil ve sborníku *John Major: Un Unsuccessful Prime Minister?* T. Travers zmiňuje, že snahou konzervativců a premiéra Majora bylo najít racionální a pragmaticky založený vztah s místní správou, aniž by při tom sledovali jakoukoliv koherentní doktrínu o jejich ústavní roli v rámci britského politického systému.¹ Naopak P. Norton charakterizoval Majora jako premiéra, který o britské ústavnosti, a inherentně tudíž i o ústavní roli místní správy, přemýšlel komplexně.² Z hlediska akademické relevance má práce ambici zmíněný rozpor objasnit a na oba texty tímto způsobem navázat.

Smyslem práce je proto zaprvé porozumět ději, jehož výsledek minimálně nepřímo ovlivnil současný stav. Zadruhé pochopit a popsat proces, který uvnitř zkoumaného problému spojuje příčinu („vstup“) s následkem („výstupem“). A zatřetí analyzovat zda v pozadí toho, co Travers (a další) pokládají za *ad hoc* hledání racionálního a pragmaticky založeného vztahu, nebyla ve skutečnosti promyšlenější politická koncepce. Předmětem výzkumu proto budou dvě kategorie historických a sociálních procesů, které konstituovaly

¹ Tony Travers, „Local Government“, in *John Major: An Unsuccessful Prime Minister?* eds. Kevin Hickson a Benn Williams (London: Biteback Publishing, 2017), 92–93.

² Philip Norton, „The Constitution“, in *John Major: An Unsuccessful Prime Minister?* eds. Kevin Hickson a Benn Williams (London: Biteback Publishing, 2017), 87–88.

zkoumané subjekty: ideologie a pragmatický zájem. Uvedené cíle přirozeně reflektuje výzkumná otázka: „Zda (případě proč) lze reformy místní správy realizované vládami Johna Majora v rozmezí let 1990–1997 chápat jako koherentní soubor opatření naplňující alespoň jednu z definic konzervativních ústavních teorií?“

V zájmu zodpovězení výzkumné otázky se práce pokusí charakterizovat politiku konzervativních vlád ve vztahu k místní správě v uvedeném období, popsat vnitřní dynamiku jednotlivých návrhů a upozornit na jejich klíčové politické konsekvence. Práce ověří a eventuálně zpřesní předběžnou hypotézu, že soubor změn realizovaných ve financování, struktuře, funkcích a pravomocích místní správy naplňuje principy neoliberálního přístupu k britské ústavě, jehož cílem byl efektivní a jednoduchý systém.

Z hlediska metodologie je proto čtenáři překládána interpretativní případová studie, jejímž cílem je definovanému tématu porozumět v jeho komplexitě a složitosti. Za využití metody abdukce kombinující induktivní i deduktivní prvky, práce usiluje o závěry, které lépe odpovídají disponibilním informacím. Práce dále využívá metody hermeneutického kruhu a opakovaně přechází od teorie k interpretaci, neboli předporozumění. Výsledky výzkumu by tak měly sloužit jako východisko pro případné další bádání.³

Zvolená metodologie vyžaduje důslednou práci s empirickým materiálem. Práce tudíž vychází ze širokého spektra k tématu publikované sekundární literatury. Základní orientaci v problematice poskytují především učebnice *Politics UK* v 10. vydání editovaná B. Jonesem, P. Nortonem a I. Hertnerovou; *Developments in British Politics 5* od P. Dunleavyho a kol.; obecně k tématu místní správy *Local Government in the United Kingdom*, jejímž autory jsou D. Wilson a C. Game.⁴ Specificky místní správě a jejím proměnám se věnuje řada tematických publikací, z nejzásadnějších titulů lze zmínit *Local Government from Thatcher to Blair* H. Atkinsona a S. Wilks-Heega; sborník *Local Government in the 1990s* editovaný J. Stewartem a G. Stokerem; publikaci C. Copuse, M. Robertse a R. Wallové *Local Government in England*; nebo monografii *Transforming Local Governance* od G. Stokera.⁵ Vztah konzervativců k ústavě rozpracovává především

³ Petr Drulák, „Interpretativní případová studie“, in *Metodologie výzkumu politiky*, eds. Vít Beneš a Petr Drulák (Praha: Sociologické nakladatelství, 2019), 83–84.

⁴ Bill Jones, Philip Norton a Isabelle Hernerová (eds.), *Politics UK* (Abingdon: Routledge, 2022). Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Ian Holliday a Gillian Peelová (eds.), *Developments in British Politics 5* (Houndmills: Macmillan, 1997).

David Wilson a Chris Game, *Local Government in the United Kingdom* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011).

⁵ Hugh Atkinson a Stuart Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy* (Oxford: Blackwell Publishers, 2000).

John Stewart a Gerry Stoker (eds.), *Local Government in the 1990s* (Houndmills: Macmillan, 1995).

P. Norton ve sborníku *The Political Thought of the Conservative Party Since 1945* editovaném K. Hicksonem.⁶

O dynamice přístupu Konzervativní strany k místní správě ve sledovaném období pojednávají příslušné kapitoly v publikacích *Conservative Century* editované A. Seldonem a S. Ballem; *Local Government and Thatcherism* od H. Butchlera a kol.; *Explaining Local Government* J. A. Chandlera; nebo *The Major Premiership 1990–1997*, kterou editoval P. Dorney.⁷ Právě na tyto publikace má práce ambici navázat. Většina k tématu vydaných knih se totiž věnuje především změnám jako takovým a analyzuje jejich vliv v prostředí místní správy. Překládaná bakalářská práce však tuto problematiku pojímá z opačné perspektivy a na pozadí změn realizovaných v prostředí místní správy charakterizuje a analyzuje politiku Konzervativní strany. Velmi cenné informace proto obsahovala rovněž biografie Michaela Heseltina od M. Cricka.⁸ Z primárních zdrojů je pak možné zmínit především autobiografie M. Thacherové, J. Majora a M. Heseltina.⁹ Oproti původním předpokladům naopak nedostatek relevantních informací k tématu vykazují knihy *The Tories* A. Clarka nebo *Britain's Conservative Right since 1945* K. Hicksona.¹⁰

Práce vychází z velkého množství odborných pojmů, přičemž k naprosté většině z nich se čtenáři snaží nabídnout české ekvivalenty. Neocenitelným zdrojem inspirace proto byla publikace L. Rovné *Kdo vládne Británii?*, ze které práce přebírá základní české názvosloví.¹¹ Doporučit naopak nelze český překlad *Oxfordského průvodce britskou*

Colin Copus, Mark Roberts, a Rachel Wall. *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control* (London: Palgrave Macmillan, 2017).

Gerry Stoker, *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004).

⁶ Philip Norton, „The Constitution“, in *The Political Thought of the Conservative Party Since 1945*, ed. Kevin Hickson (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005).

⁷ Anthony Seldon a Stuart Ball (eds.), *The Conservative Party since 1900* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

Hugh Butcher, Ian G. Law, Robert Leach a Maurice Mullard, *Local Government and Thatcherism* (London: Routledge, 1989).

J. A. Chandler, *Explaining Local Government: Local Government in Britain Since 1800* (Manchester: Manchester University Press, 2007).

Peter Dorney (ed.), *The Major Premiership 1990–1997: Politics and Policies under John Major, 1990–1997* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 1999).

⁸ Michael Crick, *Michael Heseltine. A Biography* (London: Penguin Books, 1997).

⁹ Margaret Thatcherová, *Roky na Downing Street* (Praha: Naše vojsko, 1996).

John Major, *The Autobiography* (New York, Harper Collins Publishers, 1999).

Micheal Heseltine, *Life in the Jungle. My Autobiography* (London: Hodder & Stoughton, 2000).

¹⁰ Alan Clark, *The Tories* (London: Phoenix, 1999).

Kevin Hickson, *Britain's Conservative Right since 1945. Traditional Toryism in a Cold Climate* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2020).

¹¹ Lenka A. Rovná, *Kdo vládne Británii?* (Praha: Sociologické nakladatelství, 2004).

politikou 20. století, který vykazuje příliš mnoho terminologických nepřesností.¹² Některé termíny nicméně dosud přeloženy nebyly a jejich české ekvivalenty jsou tudíž invencí autora. Z důvodu lepší orientace v tématu je následně originální anglické znění uváděno kurzívou v závorkách.

Struktura práce respektuje tradiční rozdělení na teoretickou, deskriptivní a analytickou část. Teoretická část se skládá ze dvou kapitol. Kapitola 1 čtenáře uvede do problematiky britské místní správy a objasní její ústavní status v rámci politického systému Spojeného království. Kapitola 2 poté teoretizuje přístup Konzervativní strany jak k britské ústavě, tak k místní správě. Záměrem obou kapitol je, aby čtenáři poskytly informace, které jsou potřebné a relevantní pro další studium práce.

Kapitola 3 bude věnována problematice financování místní správy, poukáže na problematické aspekty thatcheristického komunitního zdanění a popíše dynamiku post-thatcheristického řešení v podobě tzv. obecní daně (*Council tax*). Kapitola 4 se zaměří na pokus o komplexní restrukturalizaci místní správy v Anglii. Nastíní výchozí parametry situace před rokem 1992, zmíní se o neuskutečněné reformě vnitřní organizace místní správy a seznámí čtenáře s dynamikou restrukturalizace jako takové. Kapitola 5 bude pojednávat o změnách ve funkcích a pravomocích britské místní správy. Charakterizuje důsledky politiky nové veřejné správy (*New Public Management*), zmíní fenomén Občanské charty (*Citizen's Charter*), seznámí čtenáře s problematikou kvazi-nevládních organizací a pokusí se vystihnout základní rysy konzervativního pojetí komunitního (místního) vládnutí (*governance*).

Závěrečná kapitola 6 zodpoví výzkumnou otázku a na základě konceptů diskutovaných v kapitole 2 analyzuje přístup Konzervativní strany ve vztahu ke změnám ve financování, struktuře, funkcích a pravomocích místní správy. Současně nastíní vnitřní politickou dynamiku reform, určí klíčové determinanty reformního procesu, ověří hypotézu a pokusí se vysvětlit výše zmiňovaný rozpor v odborné literatuře.

¹² John Ramsden, Aleš Skřivan, Martin Kovář, Olga Kovářová, Václav Hořčíčka, František Stellner a Šárka Stellnerová. *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století* (Praha: Prostor, 2006).

1. Místní správa jako instituce v politickém systému Spojeného království

Pro studium jakýchkoliv reforem místní správy je v první řadě nutné definovat její postavení v britském politickém systému. Podkapitola 1.1. definuje ústavní status britské místní správy a seznámí čtenáře s několika klíčovými pojmy. Podkapitola 1.2. v krátkosti charakterizuje klíčové politické hodnoty, které instituci místní správy formují už od jejího založení v první polovině 19. století.

Podkapitola 1.3. čtenáře pro celkovou orientaci v tématu seznámí v obecné rovině se strukturou, financováním, funkcemi a pravomocemi místní správy v Anglii. Podkapitola 1.4. poté shrne koncepty definované v důsledku teoretizování změn, kterými (nejen britská) místní správa prošla v druhé polovině 20. století.

1.1. Ústavní status

Britská ústava, resp. ústavní systém, je nekodifikovaným souborem vybraných parlamentních zákonů, zvykového práva a nepsaných konvencí. Z tohoto důvodu však zdejší místní správa, na rozdíl od mnoha států kontinentální Evropy, postrádá jakýkoliv ústavní status.¹³ Podstata britské místní správy je tudíž zakotvena v ústavním principu, že Parlament je ve spojení s Korunou, skrze doktrínu „Koruny v Parlamentu“ (*Crown-in-Parliament*), původcem veškeré státní moci.¹⁴ „[Jediná centrální suverénní] vláda se nedělí o rozhodovací pravomoci s žádnou nižší jednotkou. Ovšem může na ni některé pravomoci delegovat.“¹⁵ Stručně shrnutí nabízí zpráva Waddiscombova výboru z roku 1986:

„Ačkoli je místní správa jako instituce starší než ústavní princip svrchovanosti Parlamentu, všechny současné místní správní jednotky jsou vytvořeny na základě parlamentního zákona a nedisponují statusem nezávislosti a ani právem na existenci.“¹⁶

V souvislosti s transferem pravomocí na lokální úroveň Wilson a Game (2011) rozlišují mezi decentralizací a devolucí. Zatímco výsledkem administrativní nebo funkční decentralizace je místní administrativa (*local administration*), instituce místní správy (*local*

¹³ Desmond King, „Government Beyond Whitehall“, in *Developments in British Politics 4*, eds. Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Ian Holliday a Gillian Peele (Houndmills: Macmillan, 1993), 217.

¹⁴ Philip Norton, „The Changing Constitution“, in *Politics UK*, eds. Bill Jones, Philip Norton a Isabelle Hernerová (Abingdon: Routledge, 2022), 350–351.

¹⁵ Lenka A. Rovná, *Kdo vládne Británii?* (Praha: Sociologické nakladatelství, 2004), 69.

¹⁶ David Waddiscombe, *The Conduct of Local Authority Business: Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business, Cmnd.: 9797* (London: Her Majesty's Stationery Office, 1986), 45.

government) je vyjádřením politické devoluce, při které dochází nejen k přenosu funkcí a pravomocí, ale i odpovědnosti za utváření politiky na přímo volené místní rady. Místní správa proto není jen agentem centrální vlády, nýbrž vyjádřením vůle lidí, jimž umožňuje utvářet a spravovat místo, které obývají.¹⁷

Odlišností pojmů decentralizace a devoluce se zabývají i Copus, Roberts a Wall (2017), kteří diferenciuji mezi mocí (*power*) a autoritou (*authority*). Zatímco decentralizaci vnímají jako přenos autority, včetně procesu rozhodování, za průvodní znak devoluce pokládají jak transfer moci, tak především moment politické legitimizace místní správy jako volené instituce disponující omezenými legislativními pravomocemi. Místní správa je tak nejen odpovědná za zajištění veřejných služeb, ale i vyjádřením politické diverzity.¹⁸

Marginální by se na první pohled mohl jevit i rozdíl mezi pojmy místní správa (*government*) a samo-správa (*self-government*), avšak v britském kontextu nabývá tento rozpor zásadního významu. Mnoho států kontinentální Evropy vzniklo spojením několika samo-správných celků historicky oprávněných vykonávat jakoukoliv činnost, kterou považují za zájem svých občanů, pokud jim ta není výslovně zakázána nebo tím nezasahují do působnosti jiné správní jednotky; disponují tudíž tzv. „pravomocí všeobecné způsobilosti“. ¹⁹ Situace ve Spojeném království je přesně opačná. Zdejší místní správa vychází z principu zvykového práva (*common law*). Místní úřady a jejich volení představitelé mohou vykonávat pouze ty funkce, ke kterým jsou jednoznačně oprávněni. Pokud se rozhodnou jednat bez výslovného zákonného zmocnění, budou jednat tzv. *ultra vires*, tzn. za hranicemi jejich pravomocí, a tedy nelegálně.²⁰

Copus, Robert a Wall (2017) považují nastíněnou skutečnost za jeden z úhelných kamenů debaty o podstatě a roli britské místní správy. Centralisté v principu obhajují *status quo*, v jejich pojetí je instituce místní správy vyjádřením vůle centrální moci s přesně vymezenými funkcemi. Naopak lokalisté se mimo jiné odvolávají na dávné anglo-saské tradice a akcentují skutečnost, že tehdejší Anglie byla řízena spíše lokálně a silná centrální vláda se ustanovila až po dobytí země Normany. Jakkoliv se takové argumenty mohou zdát úsměvné, je nezbytné dodat, že tento názorový proud v britské společnosti existuje

¹⁷ David Wilson a Chris Game, *Local Government in the United Kingdom* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011), 30–31.

¹⁸ Colin Copus, Mark Roberts, a Rachel Wall. *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control* (London: Palgrave Macmillan, 2017), 10–16.

¹⁹ Wilson a Game, *Local Government in the United Kingdom*, 32.

²⁰ Game, „Local Government“, in *Politics UK*, eds. Bill Jones, Philip Norton a Isabelle Hernerová (Abingdon: Routledge, 2022), 538.

nejpozději od poloviny 19. století a má své kořeny v práci politického teoretika Joshuy Toulmina Smithe. Rozličnost obou perspektiv je klíčová především v tom, že determinuje směr uvažování o roli místní správy, a tím pádem i teoretizování změn, kterými za dobu své novodobé existence prošla. Pro kontext je nutno dodat, že ačkoliv zákon o lokalismu (*Localist Act*) z roku 2011 britské místní správě (po kontinentálním vzoru) explicitně udělil pravomoc všeobecné způsobilosti, její podstata zůstává dodnes stejná.²¹

1.2. Vznik a hodnoty

King (1995) rozpoznává tři liberální (svoboda, politická participace, efektivnost) a dvě sociálně demokratické (redistribuce, autonomie) hodnoty britské místní správy.²² Dle Johnsona (2004) její podstata vychází z tradice náboženského a morálního individualismu, ochrany majetkových práv a snahy prosazovat ekonomický a sociální zájem lokálních komunit. Upozorňuje na skutečnost, že v Británii, na rozdíl od absolutistických monarchií evropského kontinentu, nikdy nevznikla trvalá státní správa (*state administration*) a že reprezentativní charakter přímo volené místní správy byl hodnotou už v době jejího vzniku v průběhu 19. století.²³

Atkinson a Wilks-Heeg (2000) nicméně připomínají, že iniciačním momentem vzniku prvních volených municipálních korporací, a tedy i novodobé britské místní správy v roce 1835, byl především zájem Whitehallu, přenést odpovědnost za řešení následků živelné industrializace na *ad hoc* zřizované místní instituce. Podotýkají, že od počátku se jednalo o velmi nekoherentní („*far from coherent*“) strukturu, což bylo patrné i v rozšíření moderního systému volené místní správy do zbytku Anglie a Walesu v roce 1888. Nejpozději od 30. let 20. století bylo navíc zřejmé, že uspořádání konstituující se v průběhu 19. století nereflektovalo radikální demografické změny a už za druhé světové války se seriózně uvažovalo o možné reorganizaci. Ta se však (mimo území Velkého Londýna) uskutečnila až na počátku 70. let 20. století.²⁴

²¹ Copus, Roberts a Wallová, *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control*, 118.

²² Desmond King, „From the Urban Left to the New Right: Normative Theory and Local Government“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 228–234.

²³ Nevil Johnson, *Reshaping the British Constitution. Essays in Political Interpretation* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004), 41.

²⁴ Hugh Atkinson a Stuart Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy* (Oxford: Blackwell Publishers, 2000), 12–22.

1.3.Struktura, financování, funkce a pravomoci

Z hlediska struktury dnes demokraticky volenou místní správu v Anglii tvoří primárně dva paralelně existující systémy:

1. dvoustupňová soustava 21 nemetropolitních hrabství (*counties*) rozdělených na 164 distriktů nebo statutárních městských okresů (*boroughs*);
2. jednostupňová soustava zahrnující území 62 jednotných správních úřadů (*unitary authorities*), 32 londýnských městských okresů a 36 dalších metropolitních distriktů; zvláštním případem jsou ostrovy Scilly a korporace spravující City of London.²⁵

Nejnižší úrovní místní správy s velmi omezeným významem (*sub-principal*, též *non-principal authorities*) jsou poté farní a městské rady (*parish a town councils*).²⁶ Součástí struktury místní správy v Anglii jsou rovněž přímo volení komisaři pro policejní a trestní záležitosti (*Police and Crime Commissioners*) a úřady dozorující práci hasičů a záchranářů (*Fire and rescue authorities*). Výjimečné postavení v celém systému pak mají Úřad Velkého Londýna (*Greater London Authority*) a od roku 2011 zřizované sdružené správní jednotky (*combined authorities*), jejichž zřízení je spojeno s devolucí některých pravomocí centrální vlády.²⁷

Rozpočet místních úřadů se skládá ze dvou kapitol: příjmu (*revenue*), který zabezpečuje denní chod služeb, a kapitálu, jímž jsou subvencovány strategické infrastrukturní projekty. Hlavním zdrojem financování je výnos z obecní daně (*council tax*, viz. podkapitola 3.3.). Její výši nastavuje příslušná rada distriktu nebo jednotný správní úřad pro každé zúčtovací období tak, aby pokryla výdaje všech složek místní správy, které se na daném území podílejí na zajištění veřejných služeb. Provozní výdaje jsou dále dotovány z centrálně vybírané a následně redistribuované národní sazby na nemovitý majetek firem (*national non-domestic rate*) a nejrůznějších grantů vypisovaných centrální vládou. Specificky k financování kapitálových výdajů jsou využívány investiční půjčky nebo kapitálové výnosy. Nezanedbatelný význam má i od 90. let 20. století rozvíjené partnerství veřejného a soukromého sektoru (viz. podkapitola 5.3.2.).²⁸

²⁵ Edward Scott, „Local government and local democracy in England“, zpráva sněmovny lordů, House of Lords, naposledy upravené 8. června 2023, <https://lordslibrary.parliament.uk/local-government-and-local-democracy-in-england/> (staženo 10. února 2024).

²⁶ Mark Sandford, *Parish and town councils: recent issues* (Londýn: House of Commons Library, 2021), 8, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04827/SN04827.pdf> (staženo 10. února 2024).

²⁷ Mark Sandford, *Local government in England: structures* (Londýn: House of Commons Library, 2022), 7, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07104/SN07104.pdf> (staženo 10. února 2024).

²⁸ Wilson a Game, *Local Government in the United Kingdom*, 206–224.

Do působnosti místní správy dlouhodobě spadá školství, sociální služby, správa komunikací, kultura, bydlení, plánování a územní rozvoj, životní prostředí, pohřebnictví, svoz odpadu, zajištění bezpečnosti nebo vybírání místní daně. V závislosti na tom, jaké funkce a pravomoci jsou oprávněny vykonávat, se od sebe odlišují i jednotlivé stupně a formy místní správy (viz. tabulka 1).

Tabulka 1: Distribuce funkcí a pravomocí mezi jednotlivé úrovně a formy místní správy v Anglii

Oblast	Agenda (příklady)	Nemetropolitní oblasti			Met. oblasti	Londýn	
		JSÚ	RH	RD	MD	LMČ	ÚVL
Vzdělání	Správa školních budov; pomoc sociálně znevýhodněným nebo hendikepovaným žákům	✓	✓		✓	✓	
Sociální služby	Zajištění sociální a psychologické péče o děti, dospělé i seniory; péče o uprchlíky; podpora v nezaměstnanosti	✓	✓		✓	✓	
Správa komunikací, veřejná doprava	Výstavba a údržba vedlejších komunikací; veřejné osvětlení a parkování; koordinace veřejné dopravy	✓	✓		✓	✓	✓
Kultura	Provoz, správa a údržba archivů, muzeí, galerií, parků, sportovních nebo turistických center	✓	✓	✓	✓	✓	
Bydlení	Výstavba, rekonstrukce a údržba domů; bezdomovectví	✓		✓	✓	✓	
Plánování a územní rozvoj	Strategické plánování (SP); povolování staveb (PS), územní rozvoj	✓	✓	✓ (PS)	✓	✓	✓ (SP)
Životní prostředí, pohřebnictví, sběr odpadu	Kontrola kvality potravin, čistoty ovzduší; správa hřbitovů a krematorií, ochrana spotřebitele; sběr odpadu (SO) a jeho skládkování (S); úklid silnic; lokální zemědělství a rybolov	✓	✓ (S)	✓ (SO)	✓	✓	
Bezpečnost	Zajištění bezproblémové činnosti místní policie, hasičů, záchranné služby, soudů a služeb koronera	✓	✓		✓	✓	✓
Vybírání místní daně		✓		✓	✓	✓	

Zdroj: Chris Game, „Local Government“, in *Politics UK. Tenth Edition*, eds. Bill Jones, Philip Norton a Isabelle Hernerová (Abingdon: Routledge, 2022), 546 (upraveno autorem). **Použité zkratky:** (JSÚ) jednotný správní úřad; (RH) rada hrabství; (RD) rada distriktu; (MD) metropolitní distrikt; (LMČ) londýnská městská část; (ÚVL) Úřad Velkého Londýna.

Konkrétní agenda se v čase proměňuje a odvíjí se od rozhodnutí a priorit centrální vlády, resp. Parlamentu. Zatímco období po druhé světové válce se vyznačovalo nárůstem pravomocí, místní správa se stala nenahraditelným zprostředkovatelem a poskytovatelem keynesiánského státu blahobytu, ekonomická vyčerpanost Británie, jež se v plné síle projevila v 70. letech, a především neoliberalní ekonomická politika vlád Margaret Thatcherové s sebou přinášely nové výzvy. Prostředí a podstata britské místní správy se začaly proměňovat, což ve svém důsledku iniciovalo potřebu probíhající transformaci teoretizovat.

1.4. Teorie a konceptualizace změn

Dle Atkinsona a Wilks-Heega (2000): „teoretické přístupy sice nemohou výzkumníka ‚provést chaosem‘ všemožných reforem místní správy, ale přinejmenším pro něj představují způsob, jak vnímat jejich ‚širší obraz‘“. ²⁹ Zmiňují, že smyslem teoretizování britské místní správy je zaprvé popsat, jaká je úloha místní správy v širším kontextu lokálního politického systému, zadruhé prozkoumat, jakou roli hrají místní správní jednotky ve vztazích mezi dalšími vládními institucemi (*intergovernmental relations*); a upozorňují na rozdíl mezi teoriemi místní správy (*local government*) a místního vládnutí (*local governance*).

Garnett a Lynch (2016) vysvětlují, že pod pojmem „místní správa“ se rozumí primárně síť konstituovaných místních úřadů, termín „místní vládnutí“ pak odkazuje na „systém, v němž se na poskytování místních služeb podílí řada dalších subjektů a organizací“. ³⁰ Zatímco místní správu lze konceptualizovat na základě teorií státu, např. teorie pluralismu, teorie elitářství nebo marxistické pojetí, u teorií místního vládnutí je nutné vycházet z premisy, že primární úlohou místní správy je zajištění místních služeb. ³¹

Atkinson a Wilks-Heeg (2000) postupně analyzují: 1) teorii mocenské závislosti (*power-dependence*), která klade důraz na to, do jaké míry je centrum omezeno ve své schopnosti ovlivňovat místní správu; 2) neo-pluralistickou teorii městského režimu (*urban regime theory*), jejíž význam spočívá v předpokladu, že místní správa je s podporou dalších lokálních aktérů schopná vykonávat své funkce nezávisle na centrální vládě; 3) marxistickou teorii regulace, která pracuje s hypotézou kolapsu ekonomického „modelu fordismu“ a jeho náhradou v podobě „post-fordismu“, v jehož souvislosti došlo k zásadním změnám

²⁹ Atkinson a Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, 33.

³⁰ Mark Garnett a Philip Lynch, *Exploring British Politics*. (Abingdon, Oxon: Routledge, 2016), 290.

³¹ Atkinson a Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, 36–41.

v organizaci ekonomické činnosti a strukturu státních intervencí.³² Uvedené teoretické modely jsou univerzální a aplikovatelné v celosvětovém měřítku. Obsáhleji o nich pojednává rovněž Davies (2011) a výhradně post-fordistickému paradigmatu v místní správě se věnují například Stoker a Mossbergerová (1995).³³

O alternativní pojetí, vycházející ze specifických britských podmínek, se pokoušejí Copus, Roberts a Wall (2017), kteří rozvíjejí koncept tří „politických meta-narativů“ (*policy meta-narratives*): „svrchované rady“ (*Sovereign Council*), „nové veřejné správy“ (*New Public Management*) a „spletitého vládnutí“ (*Network governance*). Samotný politický narativ definují jako „soubor příběhů, které společně formují naše myšlenky a činy ve vztahu k politickým otázkám“.³⁴

Teoretický model „suverénní rady“ konceptualizoval již Skelcher (2004) a je vyjádřením prostředí, v němž místní správa fungovala od poloviny 40. do začátku 80. let 20. století, tedy v období poválečného konsenzu, kdy se stala nezastupitelným zprostředkovatelem státu blahobytu a disponovala relativně širokými pravomocemi.³⁵ V očích mnoha lokalistů zůstává normativní představou o ideální roli místní správy v britském politickém systému.

Fenomén „nové veřejné správy“ lze ve stručnosti popsat jako přesvědčení, že pokud veřejný sektor přijme některé metody používané v privátní sféře, zvýší tím svoji efektivitu a kompetentnost. Slouží především k teoretizování výsledků neoliberalní politiky konzervativních vlád Margaret Thatcherové a Johna Majora (viz. podkapitola 5.1.), a to nejen v prostřední místní, ale i státní správě.³⁶ Směrodatnými hodnotami se staly „úspornost“, „účinnost“ a „efektivita“ (*economy, effectivity, effectiveness*). Ačkoliv po roce 1997 došlo k oslabení tohoto trendu, dodnes vzbuzuje značné kontroverze. Především v řadách lokalistů, kteří kritizují primárně skutečnosti, že řada funkcí místních rad byla převedena na nikým nevolené instituce, čímž došlo ke vzniku určité míry demokratického deficitu.³⁷

³² Ibid., 41–53.

³³ Jonathan Davies, „Localism“, in *The Oxford Handbook of British Politics*, eds. Matthew Flinders, Andrew Gamble, Colin Hay a Michael Kenny (Oxford: Oxford University Press, 2009), 408–412. Gerry Stoker a Karen Mossbergerová, „The Post-Fordist Local State: The Dynamics of Development“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 210–227.

³⁴ Copus, Roberts a Wallová, *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control*, 59.

³⁵ Chris Skelcher, „The New Governance of Communities“, in *British Local Government into the 21st Century*, eds. Gerry Stoker a David Wilson (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004), 28–29.

³⁶ Garnett a Lynch, *Exploring British Politics*, 271.

³⁷ Copus, Roberts a Wallová, *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control*, 62–65.

Koncept „spletitého vládnutí“ je reflexí fragmentované a polycentrické struktury vzniknuvší v důsledku implementace politiky nové veřejné správy. Předpokládá, že výsledkem spolupráce veřejného a privátního sektoru není hierarchie, ale vzájemně propojená síť (*network*), navazuje tak na neopluralistickou teorii městského režimu.³⁸

³⁸ Ibid., 66–68.

2. Konzervativní strana ve vztahu k britské ústavnosti a místní správě

Zatímco kapitola 1 charakterizovala zkoumanou strukturu, kapitola 2 se zaměří na aktéra – Konzervativní stranu – a definuje teoretické koncepty, které následně budou využity v rámci analytické části (kapitola 6).

Podkapitola 2.1. zmíní základní aspekty konzervativního přístupu k britské ústavnosti. Podkapitola 2.2. poté v krátkosti nastíní základní parametry konzervativního přístupu k místní správě jako instituci a rozvine některé z konceptů definovaných v předchozí podkapitole.

2.1. Konzervativní pojetí ústavy

Stěžejním předpokladem práce je, že přístup aktéra ve vztahu ke zkoumané struktuře lze konceptualizovat na základě ústavních doktrín definovaných v odborné literatuře. Norton (2022) vymezuje celkem sedm přístupů k ústavním změnám, z čehož ve vztahu ke Konzervativní straně jsou relevantní čtyři z nich.

„Vysocí Toryové“ (*High Tory*) jakékoliv (umělé) změny v ústavním systému považují za nežádoucí a nepřijatelné. Zastávají názor, že ústava se přirozeně a účelně vyvíjí bez vnějších zásahů. V rámci parlamentní Konzervativní strany se nicméně jedná o relativně okrajový proud.

Korporativistický přístup se do procesu rozhodování snaží zapojit co nejvíce různorodých zájmových skupin. Jeho cílem je nalézt široce akceptovatelný konsenzus, který je předpokladem dlouhodobě udržitelných výsledků. V druhé polovině svého mandátu jej uplatňoval např. premiér Edward Heath.

Stoupenci ideologie nové pravice (*New Right*) se nebrání reformě jakékoliv instituce, pokud je taková změna v zájmu rozvoje volného trhu. Ideovou základnou tohoto pojetí jsou historicky především neoliberalní *think-tanky* rozvíjející koncept „ústavy psané volným trhem“. Ohlas tohoto až radikálního pojetí byl nicméně mezi konzervativními zákonodárci relativně omezený. Většina z nich neoliberalní principy podporovala pouze v ekonomické rovině, avšak i tento přístup mohl mít své ústavní implikace. Ve vztahu k místní správě proto bude tzv. nová pravice teoretizována podrobněji v následující podkapitole.

Ústavní tradicionalisté vychází z toryovské doktríny silné vlády a whigovské teorie nadřazenosti Parlamentu. Nebrání se změnám, které jsou v zájmu zachování nebo posílení

Westminsterského modelu. Odmítají nicméně jakékoliv radikální reformy. Tento umírněný přístup dominuje nejen mezi konzervativními poslanci, své zastánce má i v Labouristické straně.³⁹

Ačkoliv uvedená typologie může do značné míry přispět k alespoň základní orientaci v motivacích a politických pozicích jednotlivých aktérů a stranických frakcí, konzervativci jsou všeobecně a dlouhodobě ke všem velkým teoriím skeptičtí.⁴⁰ Britský konzervatismus je především forma pragmatické politiky, která inherentně reprezentuje partikulární zájmy a hledá adekvátní odpovědi na aktuální výzvy.⁴¹

2.2. Konzervativní pojetí místní správy

Young (1994) vzpomíná Konzervativní stranu jako „architekta systému místní správy v Anglii“.⁴² Přestože toryové nebyli v roce 1835 v pohledu na whigy předkládaný zákon o municipálních korporacích jednotní a část z nich byla ostře proti, zákony o místní správě z roku 1888 a 1894, které princip volené místní správy rozšířily na venkov a umožnily vzniknout nižším správním jednotkám, již byly výsledky vnitrostranicky konsenzuální politiky konzervativních vlád Lorda Salisberyho.⁴³ Butcher et al. (1989) rozeznávají čtyři obecné trendy v přístupu Konzervativní strany k místní správě:

1. období tzv. „municipální strategie“ (1884–1910) charakteristické zvyšováním pravomocí místních úřadů, především v oblasti poskytování vzdělání, zajištění zdravotní péče, bydlení a veřejného zdraví;
2. období snížení výdajů a krize místních financí (1910–1934), které se vyznačovalo bojem proti „municipálnímu socialismu“;
3. období kolektivismu (1934–polovina 70. let), kdy konzervativci většinově akceptovali nutnost více financovat místní správu ze strany centrální vlády v zájmu zachování a zlepšování místních služeb;

³⁹ Philip Norton, „The Changing Constitution“, in *Politics UK*, eds. Bill Jones, Philip Norton a Isabelle Hernerová (Abingdon: Routledge, 2022), 356–357.

⁴⁰ Philip Norton, „The Constitution“, in *The Political Thought of the Conservative Party Since 1945*, ed. Kevin Hickson (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005), 96.

⁴¹ Hugh Butcher, Ian G. Law, Robert Leach a Maurice Mullard, *Local Government and Thatcherism* (London: Routledge, 1989), 36–37.

⁴² Ken Young, „The Party and English Local Government“, in *Conservative Century. The Conservative Party since 1900*, eds. Anthony Seldon a Stuart Ball (Oxford: Oxford University Press, 1994), 403.

⁴³ G. B. A. M. Finlayson, „The Politics of Municipal Reform, 1835“, *The English Historical Review* 81, č. 321 (říjen 1966): 673–692, <https://www.jstor.org/stable/562019> (staženo 3. března 2024).

4. období od poloviny 70. let lze pak charakterizovat vzrůstající nespokojeností s nastalou situací a snahou výdaje místní správy.⁴⁴

Bucher et al. (1989) zároveň vymezují koncept tzv. „municipálního toryismu“, který lze definovat dvojitým způsobem. Zaprvé jako zájem podporovat byznys a střední třídu k ekonomické aktivitě na lokální úrovni a kvalitní životní úroveň tak zajistit skrze svépomoc a tvrdou práci. Zadruhé jako potřebu vážně řešit problémy „Británie dvou národů“. Tento koncept má své kořeny v polovině 19. století, kdy reagoval na výrazné sociální rozdíly v rámci britské společnosti, kde pouze jeden z těchto národů měl možnost konzumovat ovoce ekonomické prosperity. V tomto pojetí by se místní správa měla podílet na zajištění rozsáhlých veřejných prací, veřejném vlastnictví a přerozdělování příjmů.

První jmenovaná definice vychází z tzv. „politiky symbolů“ (*Symbolic Politics*) přelomu 19. a 20. století, jejíž snahou bylo sjednotit nově oprávněné vrstvy voličů vyzdvihováním hodnot impéria, monarchie a církve, zdůrazňováním lokálního patriotismu a prosazováním instituce rodiny jako řešení pro chudé, nemocné, starší nebo nezaměstnané. V pořadí druhá zmíněná definice je naopak vyjádřením tzv. konzervatismu jednoho národa (*One-Nation conservatism*), jenž je charakterizován cílem eliminovat rozštěpení Británie do dvou národů, odmítnutím doktríny *laissez-faire* a akceptací poválečné politiky konsenzu.

Hypotézou autorů je předpoklad, že thatcherismus není odmítnutím municipálního toryismu, protože reflektuje nejen zájmy trhu, ale i zájmy jednotlivce a jeho majetkových práv. Margaret Thatcherová v souvislosti s financováním místní správy nebo reformou školství a bydlení (viz. podkapitoly 5.3.1. a 5.3.2.) jednala v souladu s dlouhodobou strategií Konzervativní strany, která historicky v těchto otázkách tíhla k centralistickému řešení.⁴⁵ Svoji analýzu Butcher et al. (1989) uzavírají tvrzením:

„Uskutečněné reformy [...] představují posun kolektivismu směrem do politického středu, tak aby si konzervativní vláda zajistila takovou formu kolektivismu, kterou považuje za sobě bezpečnou a kterou dokáže kontrolovat.“⁴⁶

Teoretizování přístupu Konzervativní strany k instituci místní správy v práci sledovaném období nabízí King (1995). Ten sice nepředpokládá přímý vztah mezi politickými hodnotami a veřejnou politikou, avšak domnívá se, že: „politické principy

⁴⁴ Butcher, Law, Leach, Mullard, *Local Government and Thatcherism*, 49–51.

⁴⁵ *Ibid.*, 38–48.

⁴⁶ *Ibid.*, 52.

konstituují relevantní kritéria, na jejichž základě je vedena diskuze o veřejné politice.⁴⁷ V rámci ideologie nové pravice (*New Right*) rozlišuje dva přístupy: liberální a konzervativní.

Teorie liberálního přístupu nové pravice k místní správě předpokládá maximalizaci individuálních svobod a omezení moci vlády, čímž implikuje decentralizaci a relativně široké pravomoci místní správy. King (1995) se odvolává na tzv. Tieboutovu hypotézu o „existenci optimální velikosti komunity, která je definována počtem residentů, pro které lze daný soubor služeb poskytnout s co nejnižšími průměrnými náklady“.⁴⁸ Z tohoto úhlu pohledu je zavedení „daně z hlavy“ (*poll tax*) nebo povinných výběrových řízení (*Compulsory competitive tendering*, viz. podkapitola 5.1.) strategií, jak vyřešit problém neefektivity místní správy. Všeobecným zájmem je maximalizace kolektivního dobra, které je efektivně alokováno mezi jednotlivce.⁴⁹ „Filozofie místní správy je tak založena na principu, že místní komunity by měly zvolit takovou daňovou a výdajovou politiku, která nejvíce uspokojuje jejich voliče.“⁵⁰

Naproti tomu konzervativní pojetí nové pravice vychází z primátu suverenity Parlamentu a jedná se tak o klasický centralistický pohled. Pokud místní správa splňuje jejich kritéria a cíle, jsou zastánci tohoto přístupu s jejím výkonem spokojeni. Za reprezentanta tohoto názorového proudu lze považovat např. kabinetního ministra ve vládě premiérky Thatcherové Nicholase Ridleyho, autora konceptu tzv. „zmocňovacího úřadu“ (*enabling authority*, viz. podkapitola 5.3.).⁵¹ King (1995) v neposlední řadě definuje i pojem „nové městské levice“ (*New Urban Left*) a rozdíly mezi jednotlivými teoriemi a přístupy shrnuje do přehledné tabulky (viz. tabulka č. 2).

⁴⁷ Desmond King, „From the Urban Left to the New Right: Normative Theory and Local Government“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 228.

⁴⁸ Charles M. Tiebout, „A Pure Theory of Local Expenditures“, *Journal of Political Economy* 64, č. 5 (říjen 1956): 419, https://www.jstor.org/stable/1826343?seq=1&cid=pdf-reference#_references_tab_contents (staženo 3. března 2024).

⁴⁹ King „From the Urban Left to the New Right: Normative Theory and Local Government“, 235–236.

⁵⁰ *Ibid.*, 238.

⁵¹ *Ibid.*, 236–237.

Tabulka 2: Pět teorií místní správy

Varianta	Politická pravice		Politická levice		
	Liberální nová pravice	Konzervativní nová pravice	Městská levice	Komunitarismus	Etatismus
Hodnoty	Svoboda, participace, efektivita	Nadřazenost centra, efektivita	Redistribuce, participace	Svoboda, participace, redistribuce	Sociální občanství (<i>social citizenship</i>)
Role místní správy	Služba komunitě	Agent centrální vlády	Služba komunitě	Služba komunitě	Agent centrální vlády
Ilustrativní politika	„Daň z hlavy“ (<i>poll tax</i>)	Národní (školní) kurikulum	Podnikové rady (<i>enterprise boards</i>)	Daň z místních příjmů	Všeobecné vzdělání
Výsledek politiky	Podporuje variabilitu a nerovnosti	Centrálně nastavený systém poskytování místních služeb, jehož hlavním kritériem je ekonomická efektivita	Mezi-lidské a mezi-regionální rozdíly v místních službách	Mezi-lidské a mezi-regionální rozdíly v poskytování místních služeb	Centrálně nastavený vzorec pro snížení nerovností

Zdroj: Desmond King, „From the Urban Left to the New Right: Normative Theory and Local Government“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 243 (upraveno autorem).

3. Reforma financování místní správy

Reforma místního zdanění v roce 1990 měla pro premiérku Thatcherovou fatální důsledky, a to i přesto, že k její rezignaci přispělo více důvodů. Masové demonstrace proti tzv. „daně z hlavy“ vyvolávaly v řadách parlamentní Konzervativní strany obavu, zda se v takové situaci podaří uspět v blížících se všeobecných volbách.⁵²

Podkapitola 3.1. proto zmíní politické okolnosti, za jakých došlo mezi Margaret Thatcherovou a Johnem Majorem k předání moci. Podkapitola 3.2. čtenáře seznámí s principy thatcheristické reformy místního zdanění a vysvětlí proč v řadách britské veřejnosti vzbudila takové kontroverze. Podkapitola 3.3. poté popíše post-thatcheristické řešení v podobě tzv. obecní daně.

3.1. Problematické dědictví Margaret Thatcherové

Přestože Margaret Thatcherová dle svých slov odstoupit nechtěla a hodlala řádně dokončit volební období, v reakci na četné schůzky se členy kabinetu se nakonec rozhodla rezignovat a jako svého nástupce v čele Konzervativní strany a britské vlády podpořit tehdejšího ministra financí Johna Majora.⁵³ Ten v pamětech vzpomíná, že nedlouho po svém nástupu začal být příznivci bývalé premiérky osočován ze zrady na jejím odkazu. V reakci na tuto kritiku namítá, že v ekonomické politice, prohloubení privatizace a dalších oblastech pokračoval v nastaveném kurzu, v nějž věřil. Na druhou stranu přiznává, že chtěl-li se v něčem od své předchůdkyně zásadně odlišit, byla to její sociální politika. Nutnost revize reformy místního zdanění tudíž akcentoval ještě v době před svým zvolením. „Daň z hlavy“ (resp. přesněji přeloženo volební daň, *Poll tax*) považoval za „katastrofu – nespravedlivou, nefungující a neakceptovatelnou“.⁵⁴

Řešením palčivé otázky místního zdanění záhy pověřil velmi zkušeného konzervativního politika a rovněž protikandidáta z volebního klání o premiérskou funkci Michaela Heseltina. Ten se do kontaktu s problematikou místní správy dostal už jako poslanec a juniorní ministr počátkem 70. let. Ve stínové vládě Margaret Thatcherové zastával pozici ministra pro životní prostředí, do jehož gesce záležitosti týkající se místní správy spadaly, a po návratu konzervativců k moci se této agendě jako kabinetní ministr věnoval až do roku 1983. John Major rozhodnutím jmenovat jej do této funkce v roce 1990

⁵² Hugh Atkinson a Stuart Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy* (Oxford: Blackwell Publishers, 2000), 102.

⁵³ Margaret Thatcherová, *Roky na Downing Street* (Praha: Naše vojsko, 1996), 567–581, 687.

⁵⁴ John Major, *The Autobiography* (New York: Harper Collins Publishers, 1999), 215.

znovu zároveň významně stabilizoval svoji pozici ve straně a neutralizoval možné mocenské ohrožení.⁵⁵ Michael Heseltine, ačkoliv sám Majora nakonec podpořil, totiž nejpozději od roku 1986 a tzv. Westlandské aféry patřil k nejhlasitějším vnitrostranickým kritikům premiérky Thatcherové. Jednalo se o velmi charismatického, výřečného a populárního politika se solidní podporou v rámci parlamentní Konzervativní strany. Sama Margaret Thatcherová přiznává, že za jejím rozhodnutím podpořit Johna Majora nebyla výhradně víra v jeho politické schopnosti, ale rovněž snaha zabránit Heseltinově vítězství.⁵⁶

3.2. Komunitní zdanění, neboli „daň z hlavy“

Na britských ostrovech fungoval od počátku 17. století systém tzv. sazeb (*the rates*) založený na zdanění nemovitého majetku. První sazba byla uvalena na majetek firem (*non-domestic rate*), druhá na majetek domácností (*domestic rate*). Administrace tohoto zdanění byla velmi jednoduchá a zcela v rukou příslušného místního úřadu. Ten pro každé zúčtovací období nastavil výši sazeb tak, aby jejich výběr v kombinaci s granty centrální vlády pokryl předpokládané výdaje na zajištění místních služeb.

V kontextu omezování centrálního financování místní správy v první polovině 80. let se některé místní úřady rozhodly tento výpadek kompenzovat zvýšením místních sazeb, a to většinou na majetek firem. Jakékoliv dodatečné zdanění uvalené na soukromý sektor však ostře kontrastovalo s neoliberální ekonomickou politikou vládní Konzervativní strany. Řešení přišlo v podobě zákona o sazbách z roku 1984. Ten vládě umožnil přímo zasahovat do agendy místní správy a výši sazeb zastropovat (tzv. *capping*).⁵⁷

Zákon o sazbách byl v každém případě jen provizorním řešením. Konzervativci měli k principům místního zdanění výhrady dlouhodobě.⁵⁸ Obrisy celkové reformy místního zdanění provedené v letech 1989–90 ale nastínila až vládní zelená kniha *Paying for Local Government* z roku 1986. Předmětem kritiky byla především skutečnost, že obecná místní daň, tedy sazba na majetek domácností, se týkala jen vlastníků nemovitostí a nikoliv všech obyvatel dané lokality. V souvislosti se sazbou na majetek firem pak nesouhlasili s tím,

⁵⁵ Michael Crick, *Michael Heseltine. A Biography* (London: Penguin Books, 1997), 362.

⁵⁶ Thatcherová, *Roky na Downing Street*, 687.

⁵⁷ J. A. Chandler, *Explaining Local Government: Local Government in Britain Since 1800* (Manchester: Manchester University Press, 2007), 251–253.

⁵⁸ Zrušit systém sazeb konzervativci navrhovali už před říjnovými všeobecnými volbami v roce 1974, viz. „October 1974 Conservative Party General Election Manifesto“, volební program, Conservative Party, říjen 1974, <http://www.conservativemanifesto.com/1974/Oct/october-1974-conservative-manifesto.shtml> (staženo 11. dubna 2024).

že firmy musí odvádět daň místním úřadům, aniž by mezi nimi byl jakýkoliv vztah přímé odpovědnosti.⁵⁹

Zákon o financování místní správy z roku 1988 předchozí praxi radikálně změnil. Přestože za výběr sazby na nemovitý majetek firem zůstaly odpovědné místní úřady, její výše začala být určována centrálně. Lokálně vybírané finanční prostředky od té doby plynou do státní poklady, z níž jsou až následně redistribuovány zpět na úroveň místní správy. Ačkoliv tento krok nevyvolal tak vyhrocenou veřejnou diskuzi jako zavedení tzv. „daně z hlavy“, z ústavního hlediska došlo k výraznému zvýšení závislosti místní správy na centrální vládě. Sazba na nemovitý majetek firem byla totiž dlouhodobě výdělečnější než sazba na majetek domácností. V posledním zúčtovacím roce před „znárodněním“ její výběr pokrýval v průměru více než čtvrtinu výdajů všech složek místní správy.⁶⁰

Vláda usilovala o „přímější a spravedlivější vazbu“ mezi voličem a náklady spojenými s poskytováním místních služeb.⁶¹ Sazba na majetek domácností proto byla nahrazena tzv. komunitním zdaněním (*Community charge*), které až na několik málo výjimek, měli platit všichni místní voliči, nikoliv pouze vlastníci nemovitostí. Výše daně byla přímo navázána na výdaje příslušných místních úřadů. Výpočet byl nastaven tak, aby se každá sebemenší změna v rozpočtu bezprostředně projevila na výši odváděné daně.⁶² Ve své podstatě se jednalo o velmi radikální reformu a nekompromisní rozchod se starým systémem zdanění majetku. Ve výsledku ale šlo o fatální chybu v politickém úsudku Margaret Thatcherové a jejích spolupracovníků. „Daň z hlavy“, jak se nové sazbě začalo přezdívat, rozzuřila miliony Britů a vyhnala je do ulic. Průzkumy veřejného mínění ukazovaly, že nová daň má podporu pouhých 12 % občanů a silně rozštěpená na tomto tématu byla i sama Konzervativní strana, která za celý experiment zaplatila vysokou cenu.⁶³

Butcher et al. (1989) v kontextu kontroly veřejných výdajů místní správy centrální vládou zmiňují dva možné přístupy. Přestože jejich publikace byla vydána ještě před samotnou implementací nového systému místního zdanění, čtveřice autorů odhadla budoucí situaci velmi dobře. Thatcheristická politika, která se dle jejich názoru plně projevila právě

⁵⁹ Department of the Environment, *Paying for Local Government, Cmnd.:9714* (London: Her Majesty's Stationery Office, 1986, vii–viii).

⁶⁰ David Wilson a Chris Game, *Local Government in the United Kingdom* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011), 234.

⁶¹ Department of the Environment, *Paying for Local Government, Cmnd.:9714*, 9.

⁶² Tony Travers, „Finance“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 13.

⁶³ Atkinson a Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, 99–102.

v zavedení plošné daně z hlavy, sleduje výhradně ekonomické, politické a ideologické cíle. Naproti tomu státnická politika (*politics of statecraft*) je motivována zejména zájmem udržet politickou moc a hledat taková řešení, která se setkají s co nejmenším odporem.⁶⁴

Přesně tento cíl sledovala ta část konzervativců, která se na podzim 1990 rozhodla Margaret Thatcherovou po patnácti letech v čele strany a jedenácti letech v premiérském křesle nahradit Johnem Majorem. Ten si dobře uvědomoval, že chce-li mít šanci příští všeobecné volby vyhrát, musí problém místního zdanění co nejdříve vyřešit. Nový ministr životního prostředí Michael Heseltine proto dostal zcela jasný úkol, najít funkční a přitom široce přijatelné východisko.

3.3. Obecní daň

Michael Heseltine v pamětech vzpomíná, že zrušit nepopulární „daň z hlavy“ byla jedna věc, ale najít alternativu, která by byla akceptovatelná všemi křídly parlamentní Konzervativní strany, byla věc druhá. V thatcheristickém systému komunitního zdanění viděl primárně dva problémy. Zaprvé to byl problém s efektivitou, s jakou byla daň vybírána. Mnoho lidí se totiž jejímu placení vyhnulo tak, že se nechalo vyškrtnout z registru voličů. Zadruhé to byla principiální nespravedlnost uvalené sazby, kdy všichni plátcí bez ohledu na svůj majetek museli místní správě odvádět totožnou částku.⁶⁵

Crick (1997) popisuje Heseltinův vztah k instituci místní správy jako „kooperativní“ a „plný respektu“. Upozorňuje, že do procesu revize místního zdanění se kabinetní ministr pokusil zapojit i opoziční strany. Zatímco labouristé jakoukoliv participaci odmítli, liberální demokraté se alespoň zpočátku spolupráci nebránili. Heseltina v momentě jeho návrhu do ministerského křesla Crick charakterizuje jako „uvolněnějšího, sebevědomějšího a vyzrálejšího“ politika s „autokratičtějšími a velkolepějšími způsoby“ chování, který plně využil své pověsti „těžké váhy“. Na druhou stranu upozorňuje, že samotný ministr příliš známek nadšení pro řešení problematiky místního zdanění nikdy nevykazoval a agendu proto delegoval na juniorního ministra pro místní správu Michaela Portilla.⁶⁶

Eminentní zájem na řešení celé problematiky měla nicméně Downing Street. Kabinetní komisi, která se tématem specificky zabývala, předsedal přímo premiér John Major. Potenciálně výbušná situace byla každodenně monitorována Sarah Hoggovou,

⁶⁴ Hugh Butcher, Ian G. Law, Robert Leach a Maurice Mullard, *Local Government and Thatcherism* (London: Routledge, 1989), 55–76.

⁶⁵ Micheal Heseltine, *Life in the Jungle. My Autobiography* (London: Hodder & Stoughton, 2000), 387–392.

⁶⁶ Crick, *Michael Heseltine. A Biography*, 363–364.

vedoucí premiérova týmu poradců (tzv. *Number Ten Policy Unit*). Problémem Michaela Heseltina bylo, že ačkoliv thatcheristické komunitní zdanění dlouhodobě kritizoval, nebyl schopen nabídnout žádnou koherentní alternativu. Počátkem roku 1991 navíc začínalo být zřejmé, že v důsledku stagnujícího ekonomického růstu bude výše sazby, kterou místní úřady dle zákona nastavily tak, aby pokryly své náklady, vzrůstat. V reakci na tento vývoj proto předseda (*Chairman*) Konzervativní strany Chris Patten a premiér John Major na poslední chvíli připravili protiopatření. V rámci mechanismu tzv. „Velké Berty“ (*Big Bertha*) ministerstvo financí dovalo místní daň až 140 librami na osobu. Tím se podařilo výši sazby snížit na průměrnou hodnotu 250 liber za domácnost, což byla částka, kterou britská veřejnost ještě byla ochotná akceptovat. Státní rozpočet však tato operace stála přes 4,5 miliardy liber. Ztráta tak musela být kompenzována 2,5% zvýšením sazby daně z přidané hodnoty.⁶⁷

Obecní daň, kterou se podařilo prosadit v roce 1992 a která funguje dodnes, je víceméně kombinací starého systému sazeb a thatcheristického komunitního zdanění. Základem obecní daně je progresivní zdanění nemovitého majetku, který byl rozdělen do osmi skupin (A–H) dle jeho hodnoty. Druhým faktorem je pak počet členů domácnosti. Domácnostem, které jsou tvořeny pouze jedním člověkem je přesně čtvrtina z odvedené částky v podobě rabatu navržena. 50% sleva se pak vztahuje na členy domácnosti pod 18 let věku a plnohodnotné studenty. V plné výši se peníze odvedené na dani vrací nízkopříjmovým domácnostem.⁶⁸

Přestože se nový systém zdanění setkal s poměrně hořkou kritikou některých ze skalních příznivců bývalé premiérky, kteří v něm spatřovali zradu na jejím odkazu, John Major, Michael Heseltine a konzervativci vůbec v této misi uspěli a problematiku místního zdanění se jim podařilo zákonem o financování místní správy z roku 1992 relativně úspěšně vyřešit a zejména dlouhodobě stabilizovat.

⁶⁷ Michael Crick, *Michael Heseltine. A Biography* (London: Penguin Books, 1997), 365–367.

⁶⁸ David Wilson a Chris Game, *Local Government in the United Kingdom* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011), 221–224.

4. Pokus o komplexní reorganizaci územních správních celků v Anglii

Atkinson a Wilks-Heeg (2000) podotýkají, že proces restrukturalizace místní správy je nekonečný proces, pro jehož řešení neexistuje jeden nejlepší racionální nebo vědecký přístup.⁶⁹ V kontextu zkoumaného období tato teze platí beze zbytku. Iniciačním momentem byl i v tomto případě návrat Michaela Heseltina na ministerstvo životního prostředí. Crick (1997) zmiňuje, že mnohem zajímavější vyhlídkou, než byla úprava místního zdanění, byla pro Heseltina možnost přehodnotit organizaci a strukturu místní správy.⁷⁰ Young (1994) píše v této souvislosti o nové etapě, o příležitosti znovu nastavit „tradiční a osobitou konzervativní podobu vztahu mezi lidmi, místy a mocí“.⁷¹ Naopak Leach (1995) je skeptičtější a ambici radikálně reorganizovat britskou místní správu považuje jen za „individuální politickou ambici“ a „osobní (volební) program“.⁷² Následující kapitola prokáže, že všechna tři uvedená tvrzení jsou správná.

Podkapitola 4.1. čtenáře stručně seznámí s událostmi, které restrukturalizaci z let (1990–)1992–1997 předcházely a jsou nezbytné k pochopení jejího významu. Podkapitola 4.2. se bude věnovat nerealizované reformě vnitřní organizace místní správy, která zahrnovala i návrh na implementaci systému přímo volených starostů, a charakterizuje důvody jejího neúspěchu. Relativně obsáhlá podkapitola 4.3. čtenáře komplexně seznámí s dynamikou restrukturalizace jako takové. Upozorní na zásadní milníky reformního procesu, popíše práci Komise pro místní správu a poukáže na klíčové faktory, které ovlivnily výsledek.

4.1. Rozpadající se dědictví zákona o místní správě z roku 1972

Když se na konci roku 1990 kabinet Johna Majora chopil moci, nebylo to ani dvacet let od poslední komplexní restrukturalizace místní správy, kterou v roce 1972 prosadila vláda Edwarda Heatha. Implementována byla o dva roky později (v roce 1974), kdy přes 1 400 místních úřadů (vzniknuvších ve většině koncem 19. století) nahradila soustava 39 nemetropolitních hrabství rozdělených na 296 distriktů a 6 metropolitních hrabství skládajících se z 36 městských částí a obvodů, které pokrývaly území velkých městských

⁶⁹ Hugh Atkinson a Stuart Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy* (Oxford: Blackwell Publishers, 2000), 107.

⁷⁰ Crick Crick, *Michael Heseltine. A Biography*, 370.

⁷¹ Ken Young, „The Party and English Local Government“, in *Conservative Century. The Conservative Party since 1900*, eds. Anthony Seldon a Stuart Ball (Oxford: Oxford University Press, 1994), 404.

⁷² Steve Leach, „The Strange Case of the Local Government Review“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 50.

aglomerací, např. Jižního Yorkshiru nebo okolí Birminghamu. Obdobný dvoustupňový systém místní správy současně vznikl i ve Skotsku a ve Walesu. Londýn byl už od reformy z období vlády Harolda Macmillana z roku 1963 rozčleněn na 33 městských obvodů (včetně autonomní *City of London*), které zastřešovala Rada Velkého Londýna.

Za reorganizaci z první poloviny 70. let nesl politickou odpovědnost především tehdejší kabinetní ministr pro životní prostředí Peter Walker. Na přípravě a prosazení reformy v Dolní sněmovně mimo jiné z pozice parlamentního podsekretáře významně participoval i Michael Heseltine. Klíčovým problémem byla nicméně lhostejnost, s jakou Peter Walker přistupoval k detailům restrukturalizace. Mnohdy jen vágně formuloval politické zadání a jednotlivosti nechal vypořádat úředníky státní správy, kteří přehlíželi lokální zájmy a hranice nových správních celků vytyčovali uměle tak, že v několika případech došlo ke sloučení oblastí, které spolu měly historicky jen málo společného. Výsledek reformy velmi výstižně charakterizoval L. J. Sharpe (1978):

„Snad nikdy v moderní historii se změny provedené ve struktuře britského politického systému nestaly tak rychle nepopulárními jako v případě Walkerova zákona o místní správě z roku 1972. [...] Stručně řečeno, Walkerův zákon se zdá být chybou gigantických rozměrů.“⁷³

V průběhu několika následujících let se ukázalo, že reorganizace vyšla konzervativce skutečně velmi drahou. Šest nově vzniklých metropolitních hrabství se během několika let stalo baštou militantních labouristů. S nástupem nové pravice v roce 1979 se situace začala postupně vyostřovat a k plnohodnotné eskalaci ve vztahu mezi vládou a největšími průmyslovými centry došlo po roce 1981, kdy byl krajně levicový labouristický politik Ken Livingstone zvolen lídrem Rady Velkého Londýna.⁷⁴ Konzervativci na nastalou situaci reagovali rezolutně a před všeobecnými volbami v roce 1983 slíbili „zbytečná“ metropolitní hrabství a „nehospodárnou“ Radu Velkého Londýna zrušit.⁷⁵

Premiérka Thatcherová a její ministři tento návrh zdůvodňovali snahou o zefektivnění organizace místní správy. Poukazovali přitom na objektivní skutečnost, že jak metropolitním hrabstvím, tak Radě Velkého Londýna příslušely jen funkce koordinátora a strategického plánovače, zatímco skutečné pravomoci a odpovědnost za zajištění

⁷³ L. J. Sharpe, „Reforming‘ the Grass Roots“, in *Policy and Politics*, eds. D. Butler a A. H. Halsey (London: Macmillan, 1978), 82–83.

⁷⁴ Chandler, *Explaining Local Government: Local Government in Britain Since 1800*, 254.

⁷⁵ „1983 Conservative Party General Election Manifesto“, volební program, Conservative Party, 1983, <http://www.conservativemanifesto.com/1983/1983-conservative-manifesto.shtml> (staženo 11. dubna 2024).

veřejných služeb náležely městským částem a obvodům. Na druhou stranu rozhodnutí vyšší stupeň místní správy ve městech skutečně zrušit bylo ryze politické.⁷⁶

Legislativní rámec dal celému procesu zákon o místní správě z roku 1985. Ačkoliv se setkal s kritikou několika vlivných konzervativních poslanců, především zastánců tzv. konzervatismu jednoho národa, byl schválen oběma komorami Parlamentu a v účinnost vstoupil začátkem dubna 1986. Zrušením vyššího stupně místní správy v sedmi největších metropolitních oblastech Anglie, došlo k přesunu jejich pravomocí buď na nižší úroveň městské správy nebo na *ad hoc* zřízená správní tělesa a agentury. Z jednotlivých městských částí a obvodů se v důsledku staly první jednotné správní úřady odpovědné prakticky za všechny funkce a služby vyhrazené místní správě v britském politickém systému.⁷⁷

4.2.(Ne)reforma vnitřní organizace

Přestože v roce 1986 došlo ke zrušení šesti metropolitních hrabství a Rady Velkého Londýna, struktura místní správy v nemetropolitní Anglii, stejně jako ve Skotsku a ve Walesu, zůstala nedotčena. Přestože dle Cricka (1997) Michael Heseltine nikdy nepřipustil, že se s Peterem Walkerem na počátku 70. let dopustili v souvislosti s tehdejší celkovou reorganizací jakýchkoliv chyb, ve prospěch jednostupňové místní správy se vyslovoval už od poloviny 80. let. Jmenování ministrem pro životní prostředí mu umožnilo pokusit se své vize realizovat.⁷⁸

Integrální součástí jeho reformního plánu byla zpočátku i ambice implementovat do britské místní správy po americkém vzoru přímé volby starostů. Právě v tomto návrhu, více než v kterémkoliv jiném, se zcela zřetelně ukázala jeho fascinace manažerským systémem řízení. V instituci přímo volených starostů viděl cestu jak zefektivnit výkon moci na lokální úrovni. Tento Heseltinův návrh se nicméně opakovaně setkával s tvrdou kritikou ministerstva financí, ministerstva školství, příslušného kabinetního výboru a především z řad konzervativních poslanců, kteří se obávali nové generace odbojných labouristických městských bossů. S obdobným nesouhlasem se setkal i jeho návrh uzákonit

⁷⁶ Atkinson a Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair*, 107–112.

⁷⁷ Butcher, Law, Leach a Mullard, *Local Government and Thatcherism*, 72.

⁷⁸ Crick, *Michael Heseltine. A Biography*, 372.

referenda o místních výdajích. Aby si Heseltine zachoval tvář, ale přitom neztratil osobní politický kapitál, rozhodl se sice tyto projekty formálně dále konzultovat, avšak dal jasně najevo, že s jejich hlubším rozpracováním už nepočítá.⁷⁹

Přesto se agendou dál zabývala (na ministerstvu životního prostředí vzniklá) pracovní skupina složená ze zástupců místní správy, představitelů Auditní komise a několika akademiků. Volně navazovala na práci Waddiscombova výboru z druhé poloviny 80. let a svoji závěrečnou zprávu publikovala v červnu 1993. Připustila, že mnoho dílčích vylepšení lze realizovat i beze změny zákonného rámce. Současně nicméně analyzovala celkem čtyři možné varianty případné komplexní reformy vnitřního fungování místní správy. Diskutovány tak byly koncepty výkonného výboru jedné strany, systému vůdčích členů, kabinetního systému a přímo volené místní exekutivy. Jednotlivé modely se od sebe navzájem odlišovaly dle toho, do jaké míry by byla místní exekutiva oddělena od legislativy a zda by mocenská odpovědnost byla spíše individuální nebo kolektivní záležitostí.⁸⁰

4.3. Dynamika restrukturalizace a její výsledky

Michael Heseltine se po neúspěšném pokusu reformovat vnitřní fungování plně zaměřil na problematiku nahrazení dvoustupňové místní správy jednotnými správními úřady. Dle svých vzpomínek si však byl již od počátku dobře vědom toho, že takový krok má mnoho odpůrců, a to nejen mezi představiteli místní správy, ale i v rámci parlamentní Konzervativní strany. Jak sám uvádí, v zájmu vyhnout se komplikacím nechal založit Komisi pro místní správu (*Local Government Commission*) s pravomocemi postupně prověřit specifické místní podmínky v celé Anglii a navrhnout možná východiska. Věřil, že série menších lokálních potyček bude lepším řešením než jeden velký střet na národní úrovni.⁸¹

Způsob jakým byla otázka reorganizace místní správy pojata v Anglii, kde se reforma ocitla v rukou částečně nezávislé Komise pro místní správu, se značně odlišoval od praxe ve Skotsku a Walesu. Odpovědnost za restrukturalizaci tamní místní správy nesla přímo příslušná ministerstva pro obě historické země. Na rozdíl od Anglie se zde rovněž podařilo víceméně bez problémů uniformní jednostupňový systém místní správy prosadit.

⁷⁹ John Kingdom, „Centralisation and Fragmentation: John Major and the Reform of Local Government“, in *The Major Premiership 1990–1997: Politics and Policies under John Major, 1990–1997*, eds. Peter Dorney (Houndmills, Houndmills, Hampshire: Palgrave Macmillan, 1999), 55.

⁸⁰ John Stewart, „The Internal Management of Local Authorities“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 69–85.

⁸¹ Micheal Heseltine, *Life in the Jungle. My Autobiography* (London: Hodder & Stoughton, 2000), 393.

4.3.1. Směrem k jednostupňové místní správě

Stewart, Gasterová a Smart (1997) se domnívají, že za rozhodnutím po necelých 20 letech znovu restrukturalizovat místní správu stály jak nespokojenost s řešením z roku 1972, tak rychlá změna vnějšího prostředí.⁸² Vládou deklarovaným záměrem bylo instituci místní správy připravit na vstup do 21. století. Právní rámec dal celému procesu zákon o místní správě z roku 1992, který předznamenal vznik už zmiňované Komise pro místní správu, do jejíhož čela byl v červnu 1992 jmenován sir John Bahnham, bývalý předseda Auditní komise, která od roku 1983 dohlížela mimo jiné i na hospodaření místních úřadů. Komise pro místní správu měla odborně a komplexně prozkoumat specifické místní podmínky v celé Anglii, a to ve čtyřech fázích. Poté co byla komisi předložena různá vyjádření a návrhy, následovalo vyhodnocení alternativních řešení a výběr návrhu způsobilého k hlubším konzultacím. Po diskuzi návrhu z dotčenými aktéry na místní úrovni proběhla analýza jejich reakcí a bylo formulováno finální doporučení. Komise ze své podstaty podléhala instrukcím ministerstva životního prostředí a kabinetu. Politické zadání bylo formulováno už v roce 1991. Komise měla najít ucelený model strukturální reformy, jejímž výsledkem mělo být rozšíření systému jednostupňové místní správy na většinu území Anglie s možnými výjimkami v podobě zachování dvoustupňového modelu v rurálních oblastech. Komise při hledání nejlepšího řešení pro danou lokalitu měla brát v úvahu i náklady a benefity možné změny, měla reflektovat zájem a zvyky místních komunit a správní hranice nových celků navrhopvat tak, aby jednotlivé úřady mohly odpovědně plnit přání a potřeby tamních obyvatel.⁸³

První zprávy komise, které analyzovaly situaci v celkem deseti hrabstvích, se ve veřejném prostoru začaly objevovat už od května 1993. Doporučená řešení se však od sebe v jednotlivých případech značně odlišovala. Zatímco v Clevelandu měly jednotné správní úřady vzniknout v hranicích už existujících distriktů, v Somersetu nebo Durhamu měl unitární úřad nahradit radu hrabství. Třetím modelovým příkladem může být např. Derbyshire. Nemetropolitní hrabství mělo být zrušeno a celkem deset tamních distriktů sloučeno do dvou jednotných správních úřadů. Práce komise se proto stala terčem veřejné kritiky. Akademické obci vadilo, že komisí prováděné šetření mělo příliš omezený rozsah a že navrhovaná řešení byla nekonzistentní. Analytické schopnosti komise akademici

⁸² Murray Stewart, Lucy Gasterová a Gavin Smart, *The Local Government Commission. Oversized cloak or emperor's clothes?* (York: Joseph Rowntree Foundation, 1997), 4.

⁸³ *Ibid.*, 5–11, 15.

považovali za diskutabilní. Proti práci komise zcela logicky vystupovaly rovněž ty místní rady, kterým hrozilo zrušení. Jednalo se jak o zástupce Asociace rad hrabství (*Association of County Councils*), kteří se až na výjimky proti reformě stavěli od počátku, tak Asociace rad distriktů (*Association of District Councils*), jejich podpora restrukturalizace nebo odpor proti ní se řídily partikulárními zájmy. Třetí skupinu kritiků pak tvořila část konzervativních poslanců, jejichž volební obvod by reorganizace zasáhla negativně.⁸⁴ Banhamova komise se tak dostala pod tlak hned ze dvou stran. Na jedné straně stála vláda favorizující řešení v podobě jednostupňové místní správy, na druhé straně obránci *statusu quo*, kteří odmítali jakoukoliv reformu, která by ohrozila jejich lokální zájmy.

Jako fatální se pro budoucnost celého projektu reorganizace místní správy ukázal odchod Michaela Heseltina na ministerstvo průmyslu a obchodu po všeobecných volbách v roce 1992 a především nekonzistentnost v přístupu jeho nástupců, Michaela Howarda a (od dubna 1993 až do konce volebního období) Johna Gummera. Původně byla práce Komise pro místní správu rozplánována na pět let, do roku 1997 měly být prošetřeny místní podmínky ve všech koutech Anglie a navrhuta adekvátní řešení. V září 1993 ministr Gummer pod tlakem premiéra Majora nečekaně oznámil rozhodnutí proces uspořádat. Požadoval, aby všechna šetření byla hotová s koncem roku 1994. Současně komisi zopakoval stanovisko vlády, která se zachováním dvoustupňového systému počítala jen ve zcela výjimečných situacích. Tímto nicméně došlo k zásadní změně ve vládním přístupu. Místo vstupních kritérií byly definovány očekávané výsledky, a to si vzápětí několik s vývojem nespokojených místních rad uvědomilo a aktualizované politické zadání nechalo soudně přezkoumat. Úspěšná byla až 2. února 1994 Rada hrabství Lancashire, jíž dal Vrchní soud v Londýně za pravdu a konstatoval, že požadavek zachování dvoustupňového systému místní správy jen ve výjimečných případech nemá oporu v zákoně o místní správě z roku 1992, a je tudíž nelegální jej vymáhat.⁸⁵

4.3.2. Lancashirský rozsudek a jeho důsledky

Lancashirský rozsudek se stal pro další osud celkové restrukturalizace přelomovým momentem. Určitou změnu ve vládním přístupu signalizoval jen několik týdnů po rozhodnutí soudu sám premiér John Major ve svém projevu ke konferenci konzervativních místních radních:

⁸⁴ Leach, „The Strange Case of the Local Government Review“, 61.

⁸⁵ Stewart, Gasterová a Smart, *The Local Government Commission. Oversized cloak or emperor's clothes?*, 11–12.

„Argumenty ve prospěch zřízení jednotných správních úřadů nemusí mít všude tak silné. V takových případech jsme dali jasně najevo, že nebudeme prosazovat žádné změny.“⁸⁶

Komise pro místní správu byla ve své reakci těžkopádnější. Ještě v létě 1994 navrhovala 24 hrabství zcela zrušit. Až rozsáhlá kritika veřejnosti donutila komisi své plány přehodnotit. V srpnu téhož roku proto komise rezignovala na plošné zavedení unitárního systému a začala se zabývat otázkou jak zlepšit současný stav. V prosinci 1994 následně představila první konkrétní doporučení. Navrhován byl hybridní model. V rámci existující dvoustupňové struktury měly být v hranicích distriktů, které zaujímaly území větších měst nebo aglomerací, zřízeny jednotné správní úřady. Ministr John Gummer s navrženým postupem v principu souhlasil, nařídil nicméně ještě přezkoumat tři případy, v nichž komise navrhovala unitární řešení pro celá hrabství. Současně identifikoval dalších 21 (*de facto* městských) distriktů, které by bylo možné restrukturalizovat v jednotný správní úřad. Tyto zásahy nicméně vedly k nárůstu napětí mezi ministrem a předsedou komise sirem Johnem Banhamem, který byl záhy donucen k rezignaci. V březnu 1995 byla tudíž jmenována nová Komise pro místní správu, tentokrát pod vedením sira Davida Cookseyho. Ta v lednu 1996 publikovala svá finální doporučení, která byla v následujících dvou letech implementována. Celkem vzniklo 46 nových jednotných správních úřadů, počet distriktů byl snížen z 296 na 238, čtrnáct hrabství zůstalo reformou zcela nedotčeno, v 20 dalších byl aplikován hybridní model. Pouhá čtyři hrabství byla zrušena.⁸⁷

Výsledkem původně velmi ambiciózního projektu byl kompromis a *de facto* návrat k systému, který v Anglii fungoval před rokem 1972. Velká města nebo městské aglomerace, která v roce 1972 ztratila autonomní status a musela se podřídit tradičnímu mocenskému rivalovi, tj. hrabství, jej zřízením jednotného správního úřadu na svém území znovu nabyla. John (1997) se domnívá, že tak bylo dosaženo pro místní správu nejméně špatného řešení, které odstranilo nejhorší vlastnosti systému z roku 1972. Na druhou stranu původní idea, která za reformou stála, se téměř vytratila.

⁸⁶ „Mr Major’s Speech to the Conservative Local Government Conference – 26 February 1994“, projev, John Major, 26. únor 1994, <https://johnmajorarchive.org.uk/1994/02/26/mr-majors-speech-to-the-conservative-local-government-conference-26-february-1994/> (staženo 11. dubna 2024).

⁸⁷ Atkinson a Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair*, 113–114.

5. Dynamický vývoj funkcí a pravomocí místní správy

Wilson (1996) upozorňuje, že „organizační a institucionální reforma ve skutečnosti zakryla mnohem zásadnější změny, jimiž místní správa prošla a které jí ovlivnily podstatně více než nová teritoriální struktura“.⁸⁸ Předposlední kapitola práce se proto bude věnovat funkcím a pravomocím místní správy a zaměří se na dynamiku jejich vývoje ve zkoumaném období. Pro kontext je třeba zopakovat, že britská místní správa se stala významným zprostředkovatelem poválečného státu blahobytu. Její systémová role byla až do konce 70. let naprosto zásadní a víceméně neporovnatelná se situací v kterékoliv jiné západoevropské zemi. Když proto konzervativci pod vedením Margaret Thatcherové začali hlubokou fiskální krizi řešit drastickými škrty ve veřejných výdajích, proměnili tím „téměř každý aspekt role a účelu místní správy“ v Británii.⁸⁹ Personální obměnu, ke které došlo koncem roku 1990, však nelze v tomto ohledu považovat za tak významný milník jako tomu bylo v případě reformy místního zdanění nebo pokusu o komplexní reorganizaci správních celků. I přesto se v průběhu 90. let několik nových a významných iniciativ nebo ambicí v rámci Konzervativní strany objevilo a není možné je opomenout.

Kapitola se dělí celkem do čtyř částí. Podkapitola 5.1. vysvětlí koncept tzv. nové veřejné správy (*New Public Management*) a zmíní důsledky jeho implementace v prostředí místní správy. Podkapitola 5.2. se zaměří na fenomén Občanské charty (*Citizen's Charter*), vysvětlí její podstatu a krátce analyzuje její přínos. Podkapitola 5.3. čtenáře seznámí s problematikou kvazi-nevládních organizací (tzv. *quangos*) a popíše okolnosti postupného vzniku systému místního vládnutí (*governance*) v oblastech dopravy, bydlení, územního rozvoje (5.3.1); školství a bezpečnosti (5.3.2). Podkapitola 5.4. se na základě velmi stručného shrnutí dílčích poznatků pokusí charakterizovat konzervativní pojetí komunitního vládnutí.

5.1. Nová veřejná správa

Omezování výdajů bylo od počátku spojeno se snahou o zvyšování efektivity v poskytování veřejných služeb. V prostředí místní správy tak došlo k postupné implementaci a prohlubování principů tzv. nové veřejné správy. Nad rámec teoretizování tohoto konceptu

⁸⁸ David Wilson, „Structural ‘Solutions’ for Local Government: An Exercise in Chasing Shadows?“ *Parliamentary affairs* 49, č. 3 (červenec 1996): 450, <https://doi.org/10.1093/pa/49.3.441> (staženo 5. dubna 2024).

⁸⁹ Helen Sullivanová, „Community Governance and Local Government: A Shoe That Fits not the Emperor's New Clothes“, in *British Local Government into the 21st Century*, eds. Gerry Stoker a David Wilson (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004), 183.

v první kapitole jej lze dle Hooda (1991) definovat pomocí několika „megatrendů“, mezi které lze zařadit: snahu omezit rostoucí moc státu, privatizaci a kvazi-privatizaci státního (veřejného) majetku nebo automatizaci (komputerizaci) administrativní agendy. Předpokladem, ze kterého zastánci nové veřejné správy a tzv. manažerské revoluce vycházeli, byla morální zkaženost a zastaralost „starého“ byrokratického systému, při jehož reformě měl být důraz kladen na profesionalizaci, výkonnost, výsledky, decentralizaci, pracovní disciplínu a manažerské způsoby řízení.⁹⁰

Na lokální úrovni se zmíněný fenomén nejintenzivněji projevil v podobě povinných výběrových řízení (*Compulsory Competitive Tendering*), která původně začala být vyžadována pouze v souvislosti s výstavbou a údržbou budov nebo pozemních komunikací, a to na základě zákona o územním plánování a půdě z roku 1980. Zavedení prvků tržní soutěže v případě budování velkých infrastrukturních projektů požadovaly nejen neoliberalní think-tanky nebo (oborový) Institut veřejných financí a odpovědnosti, ale i některé místní úřady. A vzhledem k tomu, že předmětná legislativa ještě připouštěla řadu výjimek, byl její vliv relativně omezený.⁹¹ Po třetím volebním vítězství v řadě se nicméně vláda Margaret Thatcherové rozhodla přitvrdit. Zákon o místní správě z roku 1988 nejen rozšířil povinná výběrová řízení na údržbářské práce, svoz odpadu, úklid veřejných prostranství nebo zajištění stravování ve školách a v sociálních zařízeních, ale i o něco zpřísnil jejich vyžadování.⁹²

Místní úřady od počátku 20. století zajišťovaly většinu svých služeb interně, a to skrze tzv. organizace přímých služeb (*Direct Service Organisations*), a právě tento monopol chtěla konzervativní vláda rozbít. Zavedení povinných výběrových řízení a postupné rozšiřování spektra služeb, které bylo nutné soutěžit, tak v praxi vždy vyžadovalo alespoň porovnat cenu, za kterou bylo možné danou práci zajistit interně, s cenami na trhu. Bezprostřední vliv rozšíření spektra služeb, které podléhaly povinným výběrovým řízením, měl ale opět své limity. Soukromý sektor v návaznosti na legislativu z roku 1988 sice získával až 40 % poptávaných zakázek, avšak ty tvořily jen 17 % celkové hodnoty soutěžených prací. Přestože se bez pochyby podařilo dosáhnout významných úspor, souvisely spíše se snížením mezd a propouštěním kmenových zaměstnanců než s celkovým

⁹⁰ Christopher Hood, „A Public Management for All Seasons?“ *Public Administration* 69, č. 1 (1991): 3–5, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>. (staženo 5. dubna 2024).

⁹¹ Kieron Walsh, „Competition and Public Service Delivery“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 29–30.

⁹² David Wilson a Chris Game, *Local Government in the United Kingdom* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011), 367–370.

zefektivněním veřejných služeb. Jako zcela zásadní se však ukázala vynucená změna v mentálním nastavení demokraticky volených místních rad. Bylo třeba od sebe oddělit roli objednatele a poskytovatele. Radní se museli naučit uvažovat strategicky tak, aby uzavřené kontrakty byly po dobu smluvního plnění udržitelné.⁹³

Principy nové veřejné správy formovaly politiku i po roce 1990. Heseltinův zákon o místní správě z roku 1992 upravoval (mimo propozic organizační restrukturalizace) i výčet služeb, jejichž zajištění bylo vázáno na povinná výběrová řízení. Zatímco v 80. letech se jednalo výhradně o práce tzv. „modrých límečků“, legislativa z roku 1992 tuto praxi rozšířila i na činnosti „bílých límečků“, tzn. do oblasti právnických, finančních, technických a IT služeb. Problémem bylo, že místní úřady se vypisování výběrových řízení na služby „bílých límečků“ bránily a situaci nedokázala vyřešit ani ministerská intervence ani rozfázování implementace zákonné normy až do roku 2000. Soukromý sektor nebyl schopen získat ani desetinu poptávaných zakázek. Rozuzlení přišlo až s rokem 1997 a nastoupivší labouristickou vládou Tonyho Blaira, která povinná výběrová řízení *en bloc* zrušila a nahradila svým systémem „nejlepší ceny“ (*Best Value*).⁹⁴

Současně s postupným rozšiřováním spektra soutěžených služeb se zpříšňoval i centrální dozor nad hospodařením místních úřadů. Za tímto účelem vznikla dle zákona o financování místní správy z roku 1983 tzv. Auditní komise, která pravidelně prověřovala, zda každý jeden místní úřad nakládá s veřejnými financemi úsporně, účinně a efektivně. Pokud daný úřad jednal v rozporu s těmito pravidly, byl ministr pro životní prostředí na základě pozdější legislativy z roku 1988 oprávněn přímou intervencí sjednat nápravu. V roce 1990 byla navíc zmíněná tři kritéria petrifikována v podobě mechanismu posuzování standardních výdajů (*Standard Spending Assessment*), na jehož základě byly následně distribuovány granty centrální vlády. Přestože na jeho nefunkčnost upozorňovala mezi jinými i sama Auditní komise, mechanismus se zásadních změn dočkal až za labouristické vlády.⁹⁵

⁹³ Walsh, „Competition and Public Service Delivery“, 35.

⁹⁴ Hugh Atkinson a Stuart Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy* (Oxford: Blackwell Publishers, 2000), 124–129.

⁹⁵ John Kingdom, „Centralisation and Fragmentation: John Major and the Reform of Local Government“, in *The Major Premiership 1990–1997: Politics and Policies under John Major, 1990–1997*, eds. Peter Dorney (Houndmills, Houndmills, Hampshire: Palgrave Macmillan, 1999), 48.

5.2. Občanská charta

Jednou z nejvýznamnějších osobních iniciativ premiéra Johna Majora byla bezesporu tzv. Občanská charta (*Citizen's Charter*) publikovaná v podobě vládní bílé knihy v roce 1991. Prior (1995) upozorňuje, že ačkoliv by se to z názvu mohlo zdát, nejednalo se o ústavní redefinici vztahu občana a státu, ale o jeho transformaci podmíněnou takovými změnami ve způsobu řízení a poskytování jednotlivých veřejných služeb, které by vedly k větší spokojenosti jejich uživatelů. Občanská charta tudíž nebyla popřením thatcheristické politiky, ale vyjádřením dynamického vývoje manažerské revoluce, která od hodnot „efektivity“ a „organizace práce“ dospěla k hodnotám „kvality“ a „vstřícnosti k zákazníkům“. Charta měla ambici ozřejmit podstatu vztahu mezi státem a občanem jako zákazníkem (uživitelem) veřejně poskytovaných služeb, definovala proto vzájemná práva, nároky a povinnosti.⁹⁶

Přestože je tzv. „chartismus“ asociován především s Johnem Majorem a jeho Občanskou chartou, nejednalo se o první pokus reformulovat vztah mezi autoritou státu a jeho občanem v měnícím se socioekonomickém prostředí. Už v roce 1989 se o podobnou iniciativu pokusila labouristy vedená Yorská městská rada. Rozdíl byl především v tom, že yorští radní chápali občana jako člena konkrétní komunity, nikoliv jako individuálního konzumenta veřejných služeb. Majorova charta navíc nebyla chartou sama o sobě, ale spíše politickým prohlášením a souborem principů, na jejichž základě měly vznikat a vznikaly další charty různých poskytovatelů veřejných služeb, ať už Britských drah a dalších velkých (tehdy ještě státních) korporací nebo jednotlivých místních úřadů.⁹⁷

Vliv chartismu v místní správě je až na jednu zásadní výjimku relativně těžko analyzovatelný, a to i přes to, že „svoji“ chartu publikovalo nemalé množství místních úřadů. Onou výjimkou je nicméně skutečnost, že součástí projektu bylo i rozšíření pravomocí Auditní komise, která začala shromažďovat výkonnostní ukazatele (*Performance Indicators*) jednotlivých úřadů do tabulek dle pořadí tak, aby je následně publikovala veřejně. Důsledkem bylo v mnoha případech zkrácení čekacích dob na některých úřadech nebo prodloužení provozu telefonních informačních linek. Prior (1995) při pokusu zhodnotit celou iniciativu formuloval domněnku: „Chtějí-li být občanské charty v prostředí místní správy srozumitelné, relevantní a užitečné, musí vycházet z velmi přesného posouzení

⁹⁶ David Prior, „Citizen's Charters“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 85–86, 100.

⁹⁷ Wilson a Game, re *Local Government in the United Kingdom*, 370–372.

různorodých funkcí a aktivit místní správy a stejně zřetelného vyhodnocení rozmanitých rolí a vztahů, v nichž jsou místní úřady a jejich občané zapojeni.“⁹⁸

5.3. Kvazi-nevládní organizace

V červnu 1994 juniorní ministr pro místní správu a plánování David Curry v Dolní sněmovně britského Parlamentu prohlásil:

„Úkolem místní správy je stále více spolupracovat s jinými agenturami, se soukromým sektorem, s organizacemi jako jsou školící a podnikové rady, obchodní komory a vzdělávací instituce tak, aby každá komunita spojila všechny své zdroje k řešení konkrétního problému.“⁹⁹

Ministr tím velmi výstižně popsal stav, do kterého se demokraticky volená místní správa po (tehdy) patnácti letech vládního angažmá Konzervativní strany dostala. Výsledkem implementace politiky nové veřejné správy byl totiž vznik mnoha kvazi-nevládních organizací, tzv. *quangos* (*quasi-non-governmental organisations*), na které byly v zájmu finančních úspor a zvyšování efektivity postupně delegovány některé z funkcí a pravomocí demokraticky volené místní správy. Ta se v nově vzniknuvším systému místního vládnutí (*governance*) stala jen jedním z několika subjektů podílejících se na správě komunity.

Nastíněná situace souvisí s konceptem tzv. „zmocňovacího úřadu“ (*enabling authority*), který v roce 1988 definoval přední neoliberální konzervativec Nicholas Ridley. Volené místní rady měly dle jeho názoru jen zajišťovat dostatečnou nabídku pro naplňování potřeb obyvatel a podporovat samotné poskytovatele tak, aby rozvíjeli a zkvalitňovali své služby.¹⁰⁰ Ridleyho pojetí bylo negativním vymezením se vůči místní správě jako instituci, jak ale upozorňují Stewart a Stoker (1995), koncept zmocňovacího úřadu může mít i pozitivní dimenzi, kterou v principu obsahovala už vládní bílá kniha *Competing for Quality* z roku 1992 a kterou vystihl ministr Curry ve výše citovaném projevu: umožňuje komunitám řešit své problémy co nejefektivnější cestou.¹⁰¹ Proces přechodu od koherentního systému místní správy ke komplexní a fragmentované soustavě místního vládnutí byl postupný,

⁹⁸ Prior, „Citizen’s Charters“, 96.

⁹⁹ *Hansard* HC Deb. vol. 247 col. 618–619, 21. června 1994, <https://hansard.parliament.uk/Commons/1994-06-21/debates/eee44195-7a9c-4d96-9f21-59467eef3a11/NationalAndLocalGovernment> (staženo 15. dubna 2024).

¹⁰⁰ Nicholas Ridley, *The Local Right. Enabling not Providing* (London: Centre for Policy Studies, 1988), 16.

¹⁰¹ John Stewart a Gerry Stoker, „Fifteen Years of Local Government Restructuring 1979–1994: An Evaluation“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 204.

v období dvou funkčních období premiéra Johna Majora ale znatelně nabral na intenzitě, směr cesty byl nicméně už zcela jasně vytyčen za Margaret Thatcherové.

5.3.1. Doprava, bydlení, územní rozvoj

S prosazením zákona o dopravě v roce 1985 volená místní správa ztratila téměř jakoukoliv kontrolu nad autobusovou dopravou, která byla privatizována, deregulována a podřízena pouze dohledu devíti vládou jmenovaných dopravních komisařů. Zákon o bydlení z roku 1988 umožnil nájemníkům obecních domů vymanit se z kontroly místního úřadu a vybrat si jiného pronajímatele. Hromadně tak docházelo k převodu bytového fondu na nově založená bytová družstva (*Housing associations*), kterým bylo umožněno, s využitím soukromého kapitálu, financovat a realizovat vlastní developerské projekty. Aby vláda přinutila místní správu s bytovými družstvy spolupracovat, zkrátila jí (na základě návazného zákona o rok později) dotace na výstavbu nového obecního bydlení. Zároveň upravila právní status bytových družstev tak, aby je dostala pod centrální kontrolu a mohla tak rozšířit už v roce 1980 zavedené právo nájemce si obecní nemovitost s výraznou slevou odkoupit do soukromého vlastnictví (tzv. *Right-to-buy initiative*).¹⁰²

Mnoho kvazi-nevládních organizací vzniklo především v souvislosti s územním rozvojem. Korporace pro rozvoj měst (*Urban Development Corporations*), které byly zřízeny na základě zákona o územním plánování a půdě z roku 1980, na přelomu 80. a 90. let doplnily rady pro vzdělávání a podnikání (*Training and Enterprise Councils*), které omezily vliv nejen místní správy, ale i odborů na lokální zaměstnanost. Mnoho nových iniciativ je v tomto ohledu svázáno s návratem Michela Heseltina na ministerstvo životního prostředí. Legislativa z roku 1992 (za účelem koordinace regenerace brownfieldů) umožnila vznik Agentur na obnovu měst (*Urban Regeneration Agencies*), které se staly součástí širšího schématu sdružujícího jak volenou místní správu, tak kvazi-nevládní organizace známého pod názvem „Výzva pro město“ (*City Challenge*).¹⁰³

Dekáda politiky omezování veřejných výdajů se totiž na počátku 90. let naléhavě projevila silně podfinancovanou infrastrukturou. Přes deset let zanedbávané silnice, školy nebo nemocnice vyžadovaly masivní investice, na které ale státní pokladna neměla dost disponibilních finančních prostředků. Jako řešení se nabízelo užší propojení veřejného a soukromého sektoru, pro které se vláda usilovně snažila vytvořit odpovídající podmínky.

¹⁰² Kenneth M. Spencer, „The Reform of Social Housing“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 145–165.

¹⁰³ Kingdom, „Centralisation and Fragmentation: John Major and the Reform of Local Government“, 59.

Místní úřady se pak snažila všemožně motivovat k tomu, aby v co největší míře využívaly soukromých investic. Za tímto účelem vznikl např. Jednotný rozpočet na obnovu (*Single Regeneration Budget*), v jehož rámci bylo uvolnění finančních prostředků vázáno na kofinancování příslušného projektu ze strany privátního sektoru. Na druhou stranu nelze opomenout, že v rámci těchto programů a iniciativ Michaela Heseltina došlo k záměrnému posílení významu demokraticky volené místní správy jako strategického aktéra na lokální úrovni.¹⁰⁴

5.3.2. Školství a bezpečnost

Mimo bydlení měla místní správa historicky rozsáhlé pravomoci také v oblasti školství. O menší část z nich přišla už v návaznosti na zákon o reformě školství z roku 1988. Ten – kromě zavedení národního školního kurikula – základním a středním školám umožnil vymanit se z kontroly příslušného místního úřadu, přejít na systém přímého financování ze strany státu, a tím se stát víceméně autonomní jednotkou (tzv. *Grant-maintained school*). Daleko podstatnější však byly změny, které proběhly až po roce 1990. Zákonem o dalším a vyšším vzdělání z roku 1992 byly z působnosti místní správy vyjmuty všechny vyšší (odborné) školy. Školský zákon z téhož roku zrušil místním úřadům odpovědnou školní inspekci a nahradil jí kvazi-nezávislým Úřadem pro standardy ve vzdělávání. Vláda Johna Majora usilovala o to, aby se státem přímo dotované školy staly normou britského vzdělávacího systému a snažila se jej tudíž tomuto předpokladu přizpůsobit.¹⁰⁵ Očekávání se nicméně nesetkala s realitou, labouristická vláda Tonyho Blaira proto státem přímo dotované základní a střední školy zrušila a navrátila je do působnosti místní správy.

Zřetelně se trend omezování pravomocí demokraticky volené místní správy ukázal i v zákoně o policii a smírčích soudech z roku 1994, resp. jeho úpravě z roku 1996. Civilní dohled nad v Británii teritoriálně členěným policejním sborem byl tradičně spojen s významnou spoluúčástí místních radních, kteří po reformě z roku 1964 tvořili přesně dvě třetiny členů tzv. policejních úřadů (*police authorities*), zbývající jedna třetina členů pak připadala na smírčí soudce (*Justices of the Peace*, též *magistrates*). Legislativa z roku 1994 tuto praxi radikálně změnila. Policejní úřady přestaly být vnímány jako *de facto* výbory volených rad hrabství a etablovaly se jako zcela autonomní instituce, v nichž místní radní tvořili jen velmi těsnou většinu 9 ze 17 členů, dalších pět členů jmenoval přímo ministr vnitra

¹⁰⁴ Wilson a Game, *Local Government in the United Kingdom*, 63–65.

¹⁰⁵ Stewart Ranson, „From Reforming to Restructuring of Education“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 107–123.

a zbývající tři místa obsazovali smírčí soudci.¹⁰⁶ Takto složené policejní úřady zanikly až v roce 2012, kdy jejich funkce převzali přímo volení (civilní) komisaři pro policejní a trestní záležitosti.

5.4. Komunitní vládnutí

John (1997) zmiňuje, že ačkoliv lze systém místního vládnutí na jednu stranu vnímat jako flexibilní, kooperativní a adaptivní formu výkonu politiky na lokální úrovni, jedná o vysoce komplexní a velmi komplikovanou strukturu, v níž je demokraticky volená místní správa jen jednou z několika institucí participujících na zajištění místních služeb.¹⁰⁷ Stoker (2004) v tomto kontextu zmiňuje problém tzv. „deficitu legitimacy“. Složitostí a vzájemnou provázaností systému se, dle jeho názoru, rozmazávají hranice politické odpovědnosti. Za řadu nabízených služeb nebyla již přímo odpovědná demokraticky volená místní správa, ale nikým nevolené kvazi-nevládní organizace.¹⁰⁸

Konzervativní vláda se naopak domnívala, že veřejnou odpovědnost posílila tím, že v důsledku reformy jsou veřejné služby nově odpovědné přímo občanům jakožto zákazníkům. Tento vztah vnímala jako plnohodnotnou alternativu k legitimitě vzešlé z demokratických voleb. Právě z této logiky vychází podstata Majorovy Občanské charty. Kvalita služeb se měla zlepšovat v závislosti na přáních a požadavcích těch, kdo je využívají.¹⁰⁹ Konzervativci po roce 1990 neodmítli Ridleyho koncept zmocňovacího úřadu, ale akcentovali jej v pozitivním světle, v kontextu komunity, na které měl stavět. Young (1994) se proto domnívá, že vůbec nejucelenější post-thatcheristické pojetí místní správy formulovala Baronka Blatcherová při projednávání návrhu zákona o místní správě ve sněmovně lordů v roce 1991:

„Věříme, že nejlepší místní správa je taková správa, která staví na principu komunity, která je odrazem identity spjaté s určitým místem. Ty místní úřady, které reprezentují konkrétní komunity, budou silnější, budou lépe tlumočit místní veřejné mínění a lépe

¹⁰⁶ Kingdom, „Centralisation and Fragmentation: John Major and the Reform of Local Government“, 60–61.

¹⁰⁷ Peter John, „Local Governance“, in *Developments in British Politics 5*, ed. Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Ian Holliday a Gillian Peele (Houndmills: Macmillan, 1997), 225–226.

¹⁰⁸ Gerry Stoker, *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004), 38–41.

¹⁰⁹ Wilson, „Structural ‘Solutions’ for Local Government: An Exercise in Chasing Shadows?“, 449.

reagovat na lokální požadavky a podmínky. Návrh zákona o místní správě zdůrazňuje význam komunit při utváření struktury místní správy.¹¹⁰

Jak nicméně připomíná Stoker (2004) konzervativci svými reformami zasáhli samotnou institucionální podstatu britské místní správy bez reálné strategické vize budoucího uspořádání. Akcent na principy komunitního vládnutí byl spíše jakousi *post hoc* racionalizací. Ačkoliv pozice demokraticky volené místní správy byla v letech 1990–1997 (na rozdíl od vývoje v 80. letech) v řadě oblastí posílena, ke skutečné kvalitativní změně v tomto ohledu nedošlo.¹¹¹

¹¹⁰ *Hansard* HL Deb. vol. 532 col. 712, 11. listopadu 1991, <https://hansard.parliament.uk/lords/1991-11-18/debates/9b25c9e4-7ecb-46aa-a599-71df09ef9fd3/LocalGovernmentBillH> (staženo 17. dubna 2024).

¹¹¹ Stoker, *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, 45–47.

6. Analýza, shrnutí a interpretace poznatků

Dosud se práce zabývala převážně místní správou jako institucí. Charakterizovala ústavní aspekty změn, ke kterým došlo ve financování (kapitola 3), organizační struktura (kapitola 4), funkcích a pravomocích (kapitola 5). Následující kapitola empirický materiál analyzuje a interpretuje poznatky získané během výzkumu. V reakci na výzkumnou otázku je (v rozporu s původním očekáváním) nicméně nutné konstatovat, že reformy místní správy realizované vládami Johna Majora v rozmezí let 1990–1997 nelze chápat jako koherentní soubor opatření s ideologickým zázemím v jedné konzervativní ústavní doktríně.

Atkinson a Wilks-Heeg (2000) se domnívají, že pokud kdy existovala specifická neoliberální koncepce reformy místní správy, projevila se v návaznosti na vítězství ve všeobecných volbách v roce 1987 v podobě úpravy systému místního zdanění (zavedení „daně z hlavy“), rozšíření povinných výběrových řízení na další služby nebo omezování pravomocí místní správy v oblastech školství a bydlení.¹¹² Stewart a Stoker (1995) však právě v absenci predeterminované strategie shledávají příčinu relativního úspěchu dynamicky se vyvíjející konzervativní politiky, která ačkoliv vyvolávala určité pochybnosti o konzistentnosti uskutečněných změn, umožnila poměrně elegantně vyřešit např. problém „daně z hlavy“.¹¹³ John (1997) proto post-thatcheristický přístup charakterizuje jako kombinaci pragmatických kompromisů a neoliberální ideologie.¹¹⁴ Hypotéza, že „soubor změn realizovaných ve financování, struktuře, funkcích a pravomocích místní správy naplňuje principy neoliberálního pojetí britské ústavy“, se tak zdá být alespoň zčásti validní.

S ohledem na předkládané zjištění, podkapitola 5.1. v rámci dosud používaného trojího rozčlenění tématu objasní, do jaké míry se ve výsledcích reforem provedených ve financování, struktuře, funkcích a pravomocích místní správy jedná o kombinaci pragmatického přístupu a ideologické základny a na jednotlivé případy aplikuje koncepty diskutované v kapitole 2. Podkapitola 5.2. se pokusí definovat klíčové determinanty vývoje a s přihlédnutím ke konkrétním aktérům analyzovat jeho vnitřní politickou dynamiku. Podkapitola 5.3. syntetizuje klíčové poznatky a předloží čtenáři zpřesněnou hypotézu.

¹¹² Hugh Atkinson a Stuart Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy* (Oxford: Blackwell Publishers, 2000), 68.

¹¹³ John Stewart a Gerry Stoker, „Fifteen Years of Local Government Restructuring 1979–1994: An Evaluation“, in *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker (Houndmills: Macmillan, 1995), 192.

¹¹⁴ Peter John, „Local Governance“, in *Developments in British Politics 5*, ed. Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Ian Holliday a Gillian Peele (Houndmills: Macmillan, 1997), 260–262.

6.1. Kombinace ideologie a pragmatického přístupu

Financování místní správy zůstalo v principu neoliberální i po revizi „daně z hlavy“ v roce 1991. Pouze s ohledem na řešení problému zdanění domácností se kabinet rozhodl *de facto* pro návrat ke starému systému sazeb doplněnému o daňovou progresi zohledňující hodnotu majetku a počet členů domácnosti. Nová obecní daň byla přijatelná jak pro širokou veřejnost, tak pro naprostou většinu parlamentní Konzervativní strany. Ačkoliv kabinet Johna Majora v otázce zdanění domácností zcela vědomě a záměrně ustoupil z neoliberálních principů a svým způsobem tím porušil vnitřní logiku thatcheristického systému místního zdanění, Konzervativní straně se tento krok vyplatil a nezanedbatelnou měrou se podílel na jejím vítězství ve všeobecných volbách v roce 1992.

Pokus o komplexní restrukturalizaci organizace správních celků v Anglii vycházel primárně z neúspěchu Walkerova projektu z roku 1972. Při přípravě zákona o místní správě z roku 1992 je pozorovatelný záměr poučit se z chyb, ke kterým v první polovině 70. let došlo, a vyvarovat se jejich opakování. Práce se nyní proto pokusí ověřit tezi, že v souvislosti s pokusem o reformu organizační struktury místní správy v Anglii jsou minimálně v počátku bezmála pětiletého procesu znatelné rysy korporativistického přístupu k britské ústavě.

Korporativistický přístup, jak jej definuje Norton (2022), se vyznačuje tím, že se do procesu rozhodování snaží zapojit co nejvíce různorodých zájmových skupin a usiluje tak o co nejširší konsenzus.¹¹⁵ Tomuto předpokladu odpovídá skutečnost, že reorganizace místní správy v Anglii měla proběhnout na základě doporučení a závěrů (kvazi)nezávislé Komise pro místní správu. Ta měla návrhy případných změn projednat se všemi dotčenými subjekty a navrhnout řešení, která reflektují specifické místní podmínky. Původní politické zadání z roku 1991 od komise nepřekládalo žádný preferovaný výsledek.

Teprve postupně s přibývajícími problémy docházelo k intenzifikaci politických intervencí. Záměrem kabinetu bylo zabránit vzrůstající nespokojenosti v řadách konzervativních poslanců a předejít zbytečným komplikacím. Z tohoto úhlu pohledu se opět projevila charakteristická konzervativní vlastnost v případě komplikací hledat taková pragmatická řešení, která sice nemusí být vnitřně konzistentní, ale povedou k uklidnění situace.

Nejvíce se neoliberální přístup i po roce 1990 odrazil ve vztahu k funkcím a pravomocím místní správy. V měnící se intenzitě byl aplikován až do roku 1997. Zcela

¹¹⁵ Philip Norton, „The Changing Constitution“, in *Politics UK*, eds. Bill Jones, Philip Norton a Isabelle Herner (Abingdon: Routledge, 2022), 356.

klíčový zůstal koncept zmocňovacího úřadu, který nezodpovídá za samotné poskytování služeb, ale snaží se je svým daňovým poplatníkům co nejefektivněji zajistit. Inovativním byl nicméně důraz na hodnotu komunity. Alternativou k oslabující demokratické odpovědnosti měla být odpovědnost ekonomická a v tomto kontextu je nutné vnímat i Občanskou chartu Johna Majora, jejímž cílem bylo vymezit vztah mezi státem a občanem jako uživatelem (zákazníkem) veřejných služeb.

O tom, že pro konzervativní politiku byla tato oblast klíčová nicméně svědčí i to, že vládní konzervativci zde prokázali nejmenší ochotu hledat pragmatická řešení. Ačkoliv vládu na nefunkčnost mechanismu posuzování standardních výdajů upozorňovala i Auditní komise, konzervativní vláda jej odmítala zrušit. Podobnou neochotu připustit změny předvedla i v souvislosti s rozšířením povinných výběrových řízení na činnosti „bílých límečků“. Přestože bylo zřejmé, že realizovaná politika nefunguje, kabinet se rozhodl implementaci jednotlivých opatření sice rozložit v čase, nicméně na záměr jako takový rezignovat nehodlal.

6.2. Determinanty vývoje

Je třeba zdůraznit, že problematika reformy místní správy nebyla v rámci konzervativní politiky mezi lety 1990–97 zcela klíčovým tématem, které by se těšilo zvláštnímu zájmu celé Konzervativní strany a velmi lhostejná k němu byla i veřejnost.¹¹⁶ Podoba implementovaných opatření vycházela primárně z priorit za ně odpovědných politických aktérů. Zcela klíčový význam proto mělo rozhodnutí premiéra Johna Majora jmenovat Michaela Heseltina do funkce kabinetního ministra pro životní prostředí. Chandler (2007) zmiňuje, že s výjimkou Heseltina se politici v Majorově vládě zodpovědní za místní správu nezajímali o reformu instituce *per se*, ale jen o to, jak může místní správa své funkce vykonávat efektivněji.¹¹⁷ Práce si dovoluje čtenáři předložit tezi, že pokud existovala nějaká alespoň zčásti koherentní post-thatcheristická konzervativní strategie ve vztahu k reformám místní správy, byla by to vize Michaela Heseltina.

Heseltine od počátku svého působení v úřadě dával jasně najevo, že jím připravované změny jsou komplexní. Jeho ambicí nebylo pouze restrukturalizovat správní celky, ale

¹¹⁶ David Wilson, „Structural ‘Solutions’ for Local Government: An Exercise in Chasing Shadows?“ *Parliamentary affairs* 49, č. 3 (červenec 1996): 449, <https://doi.org/10.1093/pa/49.3.441> (staženo 5. dubna 2024).

¹¹⁷ J. A. Chandler, *Explaining Local Government: Local Government in Britain Since 1800* (Manchester: Manchester University Press, 2007), 267.

i proměnit samotnou vnitřní organizaci demokraticky volené místní správy a nastavit podmínky tak, aby jednotlivé místní úřady mohly efektivně rozvíjet spolupráci se soukromým sektorem. Právě skrze partnerství soukromého a veřejného sektoru chtěl roli demokraticky volené místní správy v komplexním systému místního vládnutí posilovat (viz. podkapitola 5.3.1).

Heseltinova snaha však od počátku narážela na překážky. Jak již bylo zmíněno (podkapitola 4.2.), reforma vnitřní organizace místní správy a implementace systému přímo volených starostů nebyla akceptovatelná ani pro většinu parlamentní Konzervativní strany ani pro samotný vládní kabinet. Zcela fatální pro všechny plánované projekty se ukázal odchod Michaela Heseltina z ministerstva životního prostředí po všeobecných volbách v roce 1992. Michael Howard ještě udržoval některé Heseltinovy myšlenky při životě, nicméně John Gummer se s nimi již neidentifikoval.

Gummer byl zastáncem gradualistické cesty. Od počátku nesouhlasil s plošným zavedením jednostupňového systému místní správy na celé území Anglie. Jeho ambicí bylo maximálně opravit chyby, které vznikly při realizaci Walkerova projektu. Bezprostředně po svém jmenování v dubnu 1993 se proto dostal do konfliktu jak se svým juniorním ministrem pro místní správu Davidem Currym, tak s premiérem Johnem Majorem. Oba chtěli v přípravě komplexní restrukturalizace pokračovat. Obávali se, že podstoupení z reformní cesty v Anglii by se vzápětí negativně projevilo i ve Skotsku a Walesu. Proto byl Gummer v září 1993 donucen vydat revizi politického zadání, která obsahovala výrazné zrychlení celého procesu. Vzápětí se nicméně stáhl do pozadí a nechal jednat juniorního ministra Curryho.¹¹⁸

Lancashirský rozsudek (únor 1994) byl pro Johna Gummera jakýmsi zadostiučiněním. Navíc vstoupil do atmosféry, kdy vláda začínala cítit neudržitelnost své pozice především vzhledem k vrůstající nespokojenosti mezi konzervativními poslanci. Ačkoliv existovala zcela reálná možnost uspět v odvolacím řízení, ministerstvo rozsudek Vrchního soudu akceptovalo. Ministr Gummer v reakci na změnu situace převzal iniciativu a pokusil se situaci uklidnit osobitým konzervativním způsobem – snahou dosáhnout

¹¹⁸ Murray Stewart, Lucy Gasterová a Gavin Smart, *The Local Government Commission. Oversized cloak or emperor's clothes?* (York: Joseph Rowntree Foundation, 1997), 11–12.

pragmatického a konsenzuálního řešení. Leach a Stoker (1997) formulují domněnku, že při zpětném pohledu je způsob, jakým se Johnu Gummerovi podařilo vymanit kabinet z nastalého politického marasmu, působivým úspěchem.¹¹⁹

6.3. Shrnutí poznatků

Jedním z iniciačních momentů proč se právě tímto tématem zabývat byl v úvodu definovaný rozpor v odborné literatuře. Travers (2017) zmiňuje, že snahou konzervativců a premiéra Majora bylo najít racionální a pragmaticky založený vztah s místní správou, aniž by při tom sledovali jakoukoliv koherentní teorii o její ústavní roli.¹²⁰ Norton (2017) charakterizoval Majora jako premiéra, který o britské ústavě, a tím implicitně i o ústavní roli místní správy, přemýšlel komplexně.¹²¹ Po několikaměsíčním výzkumu, jehož shrnutím je předkládaná bakalářská práce lze konstatovat, že obě tato tvrzení jsou platná a vzájemně se nepopírají.

Konzervativci za dobu svého vládního působení proměnili mnoho ústavních aspektů místní správy, její financování, částečně strukturu, velmi významně prostředí, ve kterém funguje. Všichni relevantní političtí aktéři (včetně premiéra Johna Majora) však byli ústavní tradicionalisté v tom smyslu, že žádný z nich nehodlal transformovat ústavní status quo. Místní správu vnímali jako instituci existující z vůle Parlamentu plnohodnotně podřízenou jeho rozhodnutím.

Přestože je namístě i v 90. letech hovořit o centralizaci financování místní správy a omezování jejích pravomocí, pokus o restrukturalizaci správních celků ukázal, že místní úřady mají kapacitu zabránit nechtěným změnám a skrze své asociace byly velmi hlasitými kritiky navrhovaných změn. Stejně tak byly schopny si zajistit podporu lokálních poslanců a velmi efektivně tak hájit svůj zájem.

Hypotézu, že „soubor změn realizovaných ve financování, struktuře, funkcích a pravomocích místní správy naplňuje principy neoliberálního pojetí britské ústavy“, je možné potvrdit jen částečně. Jak práce prokázala v implementované politice lze pozorovat rysy jak neoliberálního, tak korporativistického a tradicionalistického přístupu. Ve výsledku se však v mnoha ohledech potvrdila osobitá charakteristika britského konzervatismu jako

¹¹⁹ Steve Leach a Gerry Stoker, „Understanding The Local Government Review: A Retrospective Analysis“, *Public Administration* 75, č. 1 (1997): 12–14, <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00043> (staženo 15. prosince 2023).

¹²⁰ Tony Travers, „Local Government“, in *John Major: An Unsuccessful Prime Minister?* eds. Kevin Hickson a Benn Williams (London: Biteback Publishing, 2017), 92–93.

¹²¹ Philip Norton, „The Constitution“, in *John Major: An Unsuccessful Prime Minister?* eds. Kevin Hickson a Benn Williams (London: Biteback Publishing, 2017), 87–88.

formy pragmatické politiky. Heseltinovo pojetí místní správy bohužel nelze adekvátně teoretizovat. Jak podotýká Chandler (2007), Heseltinovy návrhy vycházely spíše z jeho osobní byznysenské zkušenosti než z hodnot nové pravice. Přímo volený starosta měl být manažer, který o místních záležitostech rozhoduje efektivně.¹²²

Politika Konzervativní strany ve vztahu k místní správě po roce 1990 nebyla (až na výjimky, viz. „daň z hlavy“) odmítnutím thatcherismu (formovaného principy politiky nové veřejné správy), ale jeho přirozeným vývojem. Dle Kingovy typologie by tak bylo možné post-thatcheristickou doktrínu charakterizovat jako kombinaci liberálního a konzervativního pojetí nové pravice (viz. kapitola 2.3.). Majorovy vlády na jednu stranu usilovaly o maximalizaci a efektivní distribuci „kolektivního dobra“ v rámci komunity, na druhou stranu nebyly schopné a nechtěly rezignovat na základní centralistické principy.

¹²² *Explaining Local Government: Local Government in Britain Since 1800*, 264.

Závěr

Lze konstatovat, že vztah mezi aktérem – Konzervativní stranou, resp. vládami Johna Majora – a strukturou místní správy v Anglii byl dynamický a změny realizované ve financování, struktuře, funkcích a pravomocích místní správy ve výsledku nabyly ústavního významu. Moment nástupu Johna Majora do funkce britského premiéra by však nepředstavoval kvalitativní zlom bez toho, aniž by premiér Major jmenoval kabinetním ministrem zodpovědným (mimo jiné) za problematiku místní správy Michaela Heseltina.

Práce došla k závěru, že rozpor v literatuře jako jeden z faktorů, který práci inicioval, je jen domnělý a obě tvrzení – jak T. Traverse, tak P. Nortona – jsou platná a vzájemně se nepopírají (viz. podkapitola 6.3.). V reakci na výzkumnou otázku práce prokázala, že reformy místní správy realizované vládami Johna Majora v rozmezí let 1990–1997 nelze vnímat jako koherentní soubor opatření. Na druhou stranu se lze na základě několika indicií domnívat, že v pozadí toho, co Travers (a další) pokládají za *ad hoc* hledání racionálního a pragmaticky založeného vztahu v určitou chvíli velmi pravděpodobně stála určitá hlubší a vnitřně soudržnější koncepce. Jednalo se však o ideologicky obtížně definovatelnou a rozsahem omezenou vizi jednotlivce – Michaela Heseltina – která se v konfrontaci se zájmy Konzervativní strany začala postupně rozpadat.

Práci se podařilo charakterizovat politiku konzervativních vlád ve vztahu k místní správě v uvedeném období, popsat vnitřní dynamiku jednotlivých návrhů, upozornit na jejich klíčové politické konsekvence a v důsledku zpřesnit předběžnou hypotézu. Bylo prokázáno, že v implementované politice lze spatřit rysy neoliberálního, tradicionalistického, pragmatického a v souvislosti s pokusem o komplexní restrukturalizaci správních celků v Anglii i korporativistického přístupu. Práce dospěla ke zjištění, že ačkoliv neoliberální ideologie zůstala ve vládní politice přítomná i po roce 1990, na rozdíl od období mezi lety 1988–1990 se do ní stále zřetelněji promítal pragmatický zájem vyhnout se zbytečným konfliktům. Cílem reformy místní správy proto sice mohl být efektivní a jednoduchý systém, výsledkem byl ale komplexní, fragmentovaný a těžce srozumitelný systém místního vládnutí.

Prezentované poznatky vychází z podrobných rešerší sekundární literatury a primárních zdrojů a jsou víceméně v souladu s dosud publikovanými závěry. Na rozdíl od drtivé většiny k tématu psaných publikací se však tato práce pokusila čtenáři zprostředkovat perspektivu aktéra a jen v minimální míře analyzovala důsledky realizované

politiky jako takové. V tomto směru by tak práce mohla zacelit určitou mezeru v dosavadním poznání.

Oproti původním předpokladům, se téma práce ukázalo jako velmi široké. O to víc se nicméně potvrdila správnost volby interpretativní případové studie jako metodologie práce. Výsledná interpretace tématu zpracovaného v jeho komplexitě a složitosti nabídla (před)porozumění, které přirozeně implikuje několik možných směrů případného pokračování výzkumu. Ten by mohl hlouběji prozkoumat např. konzervativní představu komunitní správy (viz. kapitola 5.4.); Heseltinovu vizi a její hodnotové ukotvení; nebo kapacitu místní správy mobilizovat své zdroje a zabránit tak z jejího pohledu nežádoucím změnám.

Summary

It is possible to argue that the relationship between the Conservative Party (more precisely the Major's governments) and the structure of local government in England was dynamic and the changes implemented in funding, organization, functions and powers had taken on a constitutional significance in the result. In terms of the moment when John Major became Prime Minister, there would have been no qualitative turning point if Major had not appointed Michael Heseltine as Secretary of State responsible for local government.

The paper concluded that there is no contradiction between the arguments of T. Travers and P. Norton. Both are valid and they do not deny each other. The paper proved that local government reforms implemented by Major's governments between 1990–1997 cannot be understood as a coherent set of measures. On the other hand, some indications suggest that behind what Travers and others regard as an *ad hoc* search for a rational and pragmatic-based relationship, which was at some point a more deliberate and coherent vision. However, it was just the vision of an individual – Michael Heseltine – that is very difficult to describe in ideological terms and relatively limited in extent. Moreover, in confrontation with the interest of the parliamentary Conservative Party, it gradually began to disintegrate.

The paper was successful in characterising the then-Conservative policies. It described the inter dynamics of the proposals and pointed out the key political consequences. It has been proved that features of New Right, traditionalist, pragmatic and (in terms of the reorganization of local government in England) corporatist approaches are apparent in the implemented policies. Although the New Right approach remained evident in the government's policy after 1990, the primary aim was to avoid unnecessary conflict. Therefore, unlike in the 1988–1990 period, the cabinet adopted a more pragmatic and rational approach. Although the aim of local government reforms may have been to create an effective and convenient system, the result has been a more complex, fragmented and complicated system of local governance.

Presented conclusions are based on extensive research in secondary literature as well as in primary sources and are roughly in agreement with those that have been already published. Unlike other thematical publications, this paper tried to discuss the topic from the perspective of the Conservative Party. In this regard, the gap in the existing knowledge could be closed.

In the end, the subject was more extensive compared to the initial assumptions. Therefore the correctness of the choice of an interpretive case study as the methodology of the thesis was confirmed. The final interpretation of the topic which has been discussed in its complexity offers an understanding that implies a few possible directions for further research. Conservative vision of community governance; Heseltine's approach itself and its values; or the capacity of local authorities to mobilise sources and prevent unwanted changes should be seen as topics for further research.

Použitá literatura

Primární zdroje

Autobiografie

Heseltine, Michael. *Life in the Jungle. My Autobiography*. London: Hodder & Stoughton, 2000.

Major, John. *The Autobiography*. New York: Harper Collins Publishers, 1999.

Thatcherová, Margaret. *Roky na Downing Street*. Praha: Naše vojsko, 1996.

Vládní a parlamentní materiály

Department of the Environment. *Paying for Local Government, Cmnd.:9714*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1986.

Sandfor, Mark. *Local government in England: structures*. London: House of Commons Library, 2022),

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07104/SN07104.pdf> (staženo 10. února 2024).

Sandford, Mark. *Parish and town councils: recent issues*. London: House of Commons Library, 2021,

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04827/SN04827.pdf> (staženo 10. února 2024).

Scott, Edward. „Local government and local democracy in England“. Zpráva sněmovny lordů. Naposledy upravené 8. června 2023. <https://lordslibrary.parliament.uk/local-government-and-local-democracy-in-england/> (staženo 10. února 2024).

Wadiscombe, David. *The Conduct of Local Authority Business: Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business, Cmnd.: 9797*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1986.

Stranické materiály

Conservative Party. „1983 Conservative Party General Election Manifesto“. Volební program. 1983, <http://www.conservativemanifesto.com/1983/1983-conservative-manifesto.shtml> (staženo 11. dubna 2024).

Conservative Party. „October 1974 Conservative Party General Election Manifesto“.

Volební program. Říjen 1974, <http://www.conservativemanifesto.com/1974/Oct/october-1974-conservative-manifesto.shtml> (staženo 11. dubna 2024).

Ridley, Nicholas. *The Local Right. Enabling not Providing*. London: Centre for Policy Studies, 1988.

Projevy

Major, John. „Mr Major’s Speech to the Conservative Local Government Conference – 26 February 1994“. Projev, 26. únor 1994. <https://johnmajorarchive.org.uk/1994/02/26/mr-major-s-speech-to-the-conservative-local-government-conference-26-february-1994/> (staženo 11. dubna 2024).

Hansard HL Deb. vol. 532 col. 712, 11. listopadu 1991, <https://hansard.parliament.uk/lords/1991-11-18/debates/9b25c9e4-7ecb-46aa-a599-71df09ef9fd3/LocalGovernmentBillH> (staženo 17. dubna 2024).

Hansard HC Deb. vol. 247 col. 618–619, 21. června 1994, <https://hansard.parliament.uk/Commons/1994-06-21/debates/eee44195-7a9c-4d96-9f21-59467eef3a11/NationalAndLocalGovernment> (staženo 15. dubna 2024).

Sekundární literatura

Atkinson, Hugh a Stuart Wilks-Heeg. *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

Butcher, Hugh, Ian G. Law, Robert Leach a Maurice Mullard. *Local Government and Thatcherism*. London: Routledge, 1989.

Clark, Alan. *The Tories*. London: Phoenix, 1999.

Copus, Colin, Mark Roberts, a Rachel Wallová. *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control*. London: Palgrave Macmillan, 2017.

Crick, Michael. *Michael Heseltine. A Biography*. London: Penguin Books, 1997.

Davies, Jonathan. „Localism“. In *The Oxford Handbook of British Politics*, eds. Matthew Flinders, Andrew Gamble, Colin Hay a Michael Kenny. Oxford: Oxford University Press, 2009, 404–422.

Drulák, Petr. „Interpretativní případová studie“. In *Metodologie výzkumu politiky*, eds. Vít Beneš a Petr Drulák. Praha: Sociologické nakladatelství, 2019, 83–98.

Finlayson, G. B. A. M. „The Politics of Municipal Reform, 1835“. *The English Historical Review* 81, č. 321 (říjen 1966): 673–692, <https://www.jstor.org/stable/562019> (staženo 3. března 2024).

- Game, Chris. „Local government“. In *Politics UK*, eds. Bill Jones, Philip Norton a Isabelle Herner. Abingdon: Routledge, 2022, 528–559.
- Garnett, Mark a Philip Lynch. *Exploring British Politics*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2016.
- Hickson, Kevin. *Britain's Conservative Right since 1945. Traditional Toryism in a Cold Climate*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2020.
- Hood, Christopher. „A Public Management for All Seasons?“ *Public Administration* 69, č. 1 (1991): 3–19, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>. (staženo 5. dubna 2024).
- Chandler, J. A. *Explaining Local Government: Local Government in Britain Since 1800*. Manchester: Manchester University Press, 2007.
- John, Peter. „Local Governance“. In *Developments in British Politics 5*, ed. Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Ian Holliday a Gillian Peele. Houndmills: Macmillan, 1997, 253–278.
- Johnson, Nevil. *Reshaping the British Constitution. Essays in Political Interpretation*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004.
- King, Desmond. „From the Urban Left to the New Right: Normative Theory and Local Government“. In *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker. Houndmills: Macmillan, 1995, 228–248.
- King, Desmond. „Government Beyond Whitehall“. In *Developments in British Politics 4*, eds. Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Ian Holliday a Gillian Peele. Houndmills: Macmillan, 1993.
- Kingdom, John. „Centralisation and Fragmentation: John Major and the Reform of Local Government“. In *The Major Premiership 1990–1997: Politics and Policies under John Major, 1990–1997*, ed. Peter Dorney. Houndmills, Houndmills, Hampshire: Palgrave Macmillan, 1999, 45–67.
- Leach, Steve a Gerry Stoker. „Understanding The Local Government Review: A Retrospective Analysis“. *Public Administration* 75, č. 1 (1997): 1–20, <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00043> (staženo 15. prosince 2023).
- Leach, Steve. „The Strange Case of the Local Government Review“. In *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker. Houndmills: Macmillan, 1995, 49–68.
- Norton, Philip. „The Constitution“. In *The Political Thought of the Conservative Party Since 1945*, ed. Kevin Hickson. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005, 93–112.

- Norton, Philip. „The Constitution”. In *John Major: An Unsuccessful Prime Minister?* eds. Kevin Hickson a Benn Williams. London: Biteback Publishing, 2017, 73–89.
- Norton, Philip. „The Changing Constitution“. In *Politics UK*, eds. Bill Jones, Philip Norton a Isabelle Hernerová. Abingdon: Routledge, 2022, 348–373.
- Prior, David. „Citizen’s Charters“. In *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker. Houndmills: Macmillan, 1995, 86–106.
- Ramsden, John, Aleš Skřivan, Martin Kovář, Olga Kovářová, Václav Hořčíčka, František Stellner a Šárka Stellnerová. *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století*. Praha: Prostor, 2006.
- Ranson, Stewart. „From Reforming to Restructuring of Education“. In *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker. Houndmills: Macmillan, 1995, 107–125.
- Rovná, Lenka A. *Kdo vládne Británii?* Praha: Sociologické nakladatelství, 2004.
- Sharpe, L. J. „Reforming’ the Grass Roots“. In *Policy and Politics*, eds. D. Butler a A. H. Halsey. London: Macmillan, 1978, 82–110.
- Skelcher, Chris. „The New Governance of Communities“. In *British Local Government into the 21st Century*, eds. Gerry Stoker a David Wilson. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004, 25–42.
- Spencer, Kenneth M. „The Reform of Social Housing“. In *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker. Houndmills: Macmillan, 1995, 145–165.
- Stewart, John a Gerry Stoker. „Fifteen Years of Local Government Restructuring 1979–1994: An Evaluation“. In *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker. Houndmills: Macmillan, 1995, 191–209.
- Stewart, John. „The Internal Management of Local Authorities“. In *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker. Houndmills: Macmillan, 1995, 69–85.
- Stewart, Murray, Lucy Gasterová a Gavin Smart. *The Local Government Commission. Oversized cloak or emperor’s clothes?* York: Joseph Rowntree Foundation, 1997.
- Stoker, Gerry a Karen Mossenbergerová. „The Post-Fordist Local State: The Dynamics of Development“. In *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker. Houndmills: Macmillan, 1995, 210–227.
- Stoker, Gerry. *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004.
- Sullivanová, Helen. „Community Governance and Local Government: A Shoe That Fits or the Emperor’s New Clothes“. In *British Local Government into the 21st Century*, eds.

Gerry Stoker a David Wilson. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004, 182–198.

Tiebout, Charles M. „A Pure Theory of Local Expenditures“. *Journal of Political Economy* 64, č. 5 (říjen 1956): 416–424, https://www.jstor.org/stable/1826343?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents (staženo 3. března 2024).

Travers, Tony. „Finance“. In *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker. Houndmills: Macmillan, 1995, 9–27.

Travers, Tony. „Local Government“. In *John Major: An Unsuccessful Prime Minister?* eds. Kevin Hickson a Benn Williams. London: Biteback Publishing, 2017, 107–124.

Walsh, Kieron. „Competition and Public Service Delivery“. In *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart a Gerry Stoker. Houndmills: Macmillan, 1995, 28–48.

Wilson, David a Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011.

Wilson, David. „Structural ‘Solutions’ for Local Government: An Exercise in Chasing Shadows?“ *Parliamentary affairs* 49, č. 3 (červenec 1996): 441–454, <https://doi.org/10.1093/pa/49.3.441> (staženo 5. dubna 2024).

Young, Ken. „Reinventing Local Government? Some Evidence Assessed“. *Public administration (London)* 74, č. 3 (1996): 347–367. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00875.x>. (staženo 3. ledna 2024).

Young, Ken. „The Party and English Local Government“. In *Conservative Century. The Conservative Party since 1900*, eds. Anthony Seldon a Stuart Ball. Oxford: Oxford University Press, 1994, 406–444.