

# Finanční aspekty autonomie českých municipalit v postojích politických aktérů\*

ILONA KRUNTORÁDOVÁ, PETR JÜPTNER\*\*

## **Abstract: Financial Aspects of the Autonomy of Czech Municipalities in the Attitudes of Political Actors**

The paper herein presents a summary of research targeting the attitudes of mayors of Czech municipalities towards the financing of municipalities and the submitted legislative determination of taxes. Data reflect expert interviews with a representative sample of nine municipalities in Central Bohemian region. The research was originally incorporated into the doctoral thesis by Ilona Kruntorádová accomplished at the Institute of Political Studies at the Faculty of Social Sciences, Charles University in Prague; it is contextualized in the paper with political debates about the new rules concerning the funding of municipalities. Such rules create divisions among the municipalities as well as the parties within the Nečas coalition government. The main research findings underline the prevailing lack of funds facilitating the development of small municipalities, mediation of the interests of municipalities through personal contacts rather than special interest associations, and deeper divisions between small municipalities and large cities. The research herein should primarily serve as a pre-research for larger inquiries involving a broader sample of municipalities throughout the Czech Republic.

*Keywords:* local politics, small municipalities, dual seats, municipal associations, intermunicipal cooperation

DOI: 10.5817/PC2012-4-341

## 1. Úvod

V oblasti řešení otázky postavení municipalit v rámci systému a interakcí víceúrovňového vládnutí je nutné se zabývat nejen otázkami kompetencí lokální úrovně, ale rovněž neformálními pravidly, zprostředkováním zájmů municipalit a především nastavením jejich financová-

---

\* Článek byl zpracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. P408/10/0811 „Nástroje slučování fragmentovaných lokálních samospráv. Zkušenosti a praxe evropských zemí a analýza jejich možného využití v České republice“. Šetření, jehož výsledky jsou zahrnuté v článku, je obsažené v rigorózní práci Ilony Kruntorádové, která byla obhájena na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

\*\* Ilona Kruntorádová (kruntoradova@fsv.cuni.cz) je doktorandkou Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, U Kříže 8, 15800 Praha 5 Jinonice. Petr Jüptner (juptner@fsv.cuni.cz) působí jako akademický pracovník tamtéž.

ní. Zatímco u států je tato otázka bezpředmětná, komunální politické systémy jsou v otázkách své autonomie často závislé na národní či regionální úrovni politického systému, rozhodnutích jejich parlamentních sborů, v otázkách dotací často dokonce na rozhodování regionálních či „národních“ exekutiv. Otázka zajištění financí municipalit je z tohoto důvodu již dlouho součástí výzkumů zacílených na autonomii lokální úrovně. Ačkoli jsou některé mezioborové koncepty postihující vztah centrum – lokalita předmětem sporů (Gibson a Batley 1993: 1), samotná souvislost mezi finančními zdroji municipalit a jejich autonomií zpochybňována není a je zahrnuta do většiny významných klasifikací a systematizací municipálních systémů (Ringlerová 2009: 39–40). Page a Goldsmith zahrnuli otázky spojené s financováním obcí a reprezentací jejich zájmů prakticky do všech tří kritérií pro klasifikaci municipálních systémů (Page a Goldsmith 1987: 5–7, cit. dle Ringlerová 2009: 44), rovněž Heinelt s Hlepasem používají k analýze vertikální dimenze municipálních systémů mj. jejich finanční autonomii obcí a poměr jejich výdajů k celkovému HDP (Heinelt a Hlepas 2006: 27–29). Ačkoli je vzhledem k charakteru komunální politiky přirozená interdisciplinarita přístupů k jejímu zkoumání včetně intenzivní mezioborové diskuse, řada významných autorů jako např. Michael J. Goldsmith, Lawrence E. Rose, Helmut Wollman nebo Norbert Kersting byla nebo je svou akademickou dráhou, institucionálním zařazením či svou identifikací pevně spojena s politickou vědou.<sup>1</sup> V rámci předloženého článku se tak nabízí legitimizace jeho netradičního zaměření prostřednictvím pojetí politické vědy jako disciplíny „vybírající si“ ze sociálního úseku či prostoru témata implikující politické aspekty. Podobně a zároveň i s přihlédnutím k jejím specifikům by bylo možné zaměření článku legitimizovat i v kontextu české politologie.<sup>2</sup>

Předložený článek lze teoreticky vztáhnout zejména k vertikálním typologiím municipálních systémů. Page a Goldsmith si pro identifikaci podstatných rysů a typu municipálního systému zvolil tři kritéria: funkci, přístup a samostatnost v rozhodování (Page a Goldsmith 1987: 5–7, cit. dle Ringlerová 2009: 44). Hned dvě z uvedených kritérií jsou spojena se zaměřením našeho článku. Způsob financování municipalit výrazně determinuje jejich samostatnost v rozhodování na krajské a národní úrovni politického systému. Aktuální změna rozpočtového určení daní pak je především výsledkem zprostředkování zájmů municipálních aktérů, přičemž pro vyjádření těchto zájmů musí mít municipality přístup na národní úroveň politického systému. Tento přístup může být dle typologie autorské dvojice Page a Goldsmithe buď přímý, typický pro tzv. jihoevropské systémy a realizovaný prostřednictvím osobních vztahů a kumulování mandátů, nebo nepřímý, typický pro tzv. severoevropské systémy a realizovaný prostřednictvím zájmového sdružování municipalit (Heinelt a Hlepas 2006: 27–29).

## 2. Cíle a metody

Předložený článek představuje shrnutí výzkumu zaměřeného na postoje představitelů středočeských obcí k systému financování českých municipalit.<sup>3</sup> Šetření mělo především identifikovat determinaci postojů starostů k novele rozpočtového určení daní, identifikovat případné výrazné rozdíly v těchto postojích a jejich pozadí i možné dopady, a v neposlední řadě identifikovat i platformy, které municipality využívají pro zprostředkování svých zájmů. Respondenti se vyjadřovali k aktuálně platnému rozpočtovému určení daní implementovanému od 1. 1. 2008, případně k návrhu novely RUD předloženému MF ČR<sup>4</sup> v červnu 2011 a poslaneckému návrhu

poslanců TOP09/STAN předloženému na podzim 2011. Šetření bylo zpracováno s předpokladem, že jeho výsledky budou vzhledem k omezenému vzorku sloužit zejména k vymezení základních typů a referenčních modelů, na základě kterých bude možné postulovat pokročilé hypotézy a provést šetření s výrazně širším vzorkem obcí, který umožní jejich verifikaci. Výzkumné otázky byly následující:

- a) Promítají se do postojů starostů k systému financování obcí příslušnost k politickým stranám a ideové nebo ideologické otázky?
- b) Existuje korelace mezi velikostí obce a konkrétními postoji starostů k systému financování obcí?
- c) Je možné postulovat tezi o protichůdných zájmech českých municipalit a potenciálním cleavage mezi jejich velikostními a formálními kategoriemi?
- d) Jaký je způsob zprostředkování zájmů českých municipalit? Jedná se spíše o zájmové sduřování, nebo o využívání osobních vztahů a kumulování mandátů?

Strategie řešení by se při aplikaci definice Druláka (2008) dala označit za jedinečnou případovou studii. Ta si klade za cíl poskytnout hluboké porozumění a příčinné vysvětlení daného případu při zohlednění celkového kontextu události a dějů a vzhledem k multidisciplinarnitě tématu i zahrnutí značného počtu proměnných (právních, ekonomických a převážně politických) (Drulák 2008: 33). Při zpracování byla využita kombinace kvalitativní analýzy primárních zdrojů a zejména kvalitativní metoda případové studie, konkrétně tzv. „dimensional sampling“. Tato metoda poskytuje postup k provedení tzv. „small-number studies“, které vymezují vzorek (Arnold 1970: 147, cit. dle Steiner 2002: 367–368) obcí a měst pro vlastní výzkum. Podle Witzela zaměření na menší zkoumaný vzorek umožňuje intenzivnější studium a získání komplexnějších výsledků<sup>5</sup> (Steiner 2002: 363), proto bylo k výzkumu zvoleno 9 obcí různých stupňů podle definovaných a níže uvedených kritérií. Obce a města byly podle výkonu přenesené působnosti rozděleny do tří základních stupňů. V rámci metody „dimensional sampling“ byl využit uvnitř každé skupiny přístup tzv. „most similar system design“, rozdíl mezi jednotlivými obcemi a městy nebyly výrazné. Naopak mezi jednotlivými kategoriemi byl aplikován „most different system design“ uplatňující zřetelnější diference (Steiner 2002: 364).

Kritéria výběru byla založena na správní hierarchii, tj. podle míry výkonu přenesené působnosti (obce 1. typu, obce 2. typu, resp. s pověřeným obecním úřadem, a obce 3. typu, resp. s rozšířenou působností), územní reprezentativnosti (zastoupení satelitních obcí, spádových obcí, správních obcí, obcí bez větší provázanosti na ostatní obce a města a další), územním rozložení obcí (zastoupení různých okresů a správních obvodů), velikosti obce (zde byl kladen důraz na počet obyvatel a hustotu zalidnění na 1 kilometr čtvereční; v každé kategorii byla brána na zřetel snaha o zařazení obcí na škále nejmenší – středně velké – největší obce a s nejmenší hustotou zalidnění – střední úrovní a největší hustotou osídlení obce,<sup>6</sup> socioekonomických faktorech (podnětem k zařazení tohoto kritéria byly politické diskuse týkající se změny rozpočtového určení daní (dále RUD), resp. systému financování místní samosprávy; zařazeno bylo kritérium diskutované nadmořské výšky a počtu podnikatelských subjektů přepočítaných na počet obyvatel) a zastoupení obcí ve čtyřech velikostních kategoriích podle rozpočtového určení daní (kategorie obcí s 1.) 0–300 obyvateli, 2.) 301–5 000 obyvateli, 3.) 5 001–30 000 obyvateli a 4.) města s více než 30 001 obyvateli).<sup>7</sup> Na základě výše zmíněných kritérií bylo vybráno 9 obcí a měst. Nejmenší zahrnutou obcí byla Mořinka se 131 obyvateli, největším městem byla Příbram s více než třiceti tisíci obyvateli. Z každé kategorie byly vybrány tři

Tabulka č. 1: Charakteristika obcí a informace o respondentech polostrukturovaných rozhovorů

Charakteristika obcí a informace o respondentech polostrukturovaných rozhovorů										
Charakteristika obcí	Bratřínov	Mořinka	Zvole	Jilové u Prahy	Mníšek pod Brdy	Týnec nad Sázavou	Beroun	Černošice	Příbram	
Výkon přenesené působnosti:	1. typ	1. typ	1. typ	2. typ	2. typ	2. typ	3. typ	3. typ	3. typ	3. typ
Okres:	Praha-západ	Beroun	Praha-západ	Praha-západ	Praha-západ	Benešov	Beroun	Praha-západ	Příbram	
Správní obvod:	ORP Černošice, OPU Mníšek pod Brdy	ORP Černošice, OPU Jesenice	ORP Černošice, OPU Jesenice	ORP Černošice, OPU Jilové u Prahy	ORP Černošice, OPU Mníšek pod Brdy	ORP Benešov, OPU Týnec nad Sázavou	ORP Beroun, OPU Beroun	ORP Černošice, OPU Černošice	ORP Příbram, OPU Příbram	
Počet obyvatel (k 31. 12. 2010):	163	138	1658	4239	4561	5518	18794	6379	34068	
Podnikatelské subjekty:	46 (průměrně obyvatel na 1 podnik: 3,28)	35 (průměrně obyvatel na 1 podnik: 3,74)	457 (průměrně obyvatel na 1 podnik: 3,62)	1376 (průměrně obyvatel na 1 podnik: 3,08)	1272 (průměrně obyvatel na 1 podnik: 3,58)	1383 (průměrně obyvatel na 1 podnik: 3,98)	5307 (průměrně obyvatel na 1 podnik: 3,54)	2144 (průměrně obyvatel na 1 podnik: 2,97)	9586 (průměrně obyvatel na 1 podnik: 3,62)	
Průměrná nadmořská výška	337 m n. m.	320 m n. m.	365 m n. m.	381 m n. m.	385 m n. m.	281 m n. m.	235 m n. m.	211 m n. m.	502 m n. m.	
Věková struktura obyvatel samosprávy (k 31. 12. 2010):	0-14 let 29 obyvatel; 14-64 let 113 rezidentů; nad 65 let 21 obyvatel	0-14 let 30 obyvatel; 14-64 let 83 rezidentů; nad 65 let 25 obyvatel	0-14 let 358 obyvatel; 14-64 let 1157 rezidentů; nad 65 let 138 obyvatel	0-14 let 732 obyvatel; 14-64 let 2976 rezidentů; nad 65 let 531 obyvatel	0-14 let 712 obyvatel; 14-64 let 3127 rezidentů; nad 65 let 722 obyvatel	0-14 let 850 obyvatel; 14-64 let 3750 rezidentů; nad 65 let 918 obyvatel	0-14 let 2917 obyvatel; 14-64 let 12991 rezidentů; nad 65 let 2886 obyvatel	0-14 let 1280 obyvatel; 14-64 let 4147 rezidentů; nad 65 let 952 obyvatel	0-14 let 4580 obyvatel; 14-64 let 24147 rezidentů; nad 65 let 5341 obyvatel	
Velikostní kategorie podle RUD:	kategorie 0-300	kategorie 0-300	kategorie 301-5000	kategorie 301-5000	kategorie 301-5000	kategorie 5001-30000	kategorie 5001-30000	kategorie 5001-30001	kategorie 30001 a více	
Jméno starosty/starostky	Alena Česáková	Kateřina Smolterová	Ing. Miroslav Stoklasa	Mgr. Květa Halanová	Ing. Petr Digrín, Ph.D.	Mgr. Martin Kadroňka	Mgr. Filip Kořínek	Ing. Šárka Endřilová	MVDr. Josef Řihák	
Politická příslušnost starosty/starostky	bez politické příslušnosti, kandidovala za uskupení Křídne žití 2	bez politické příslušnosti, kandidovala za Srůzení nezávislých kandidátů Mořinka	člen ODS	členka SNK Evropsí demokraté	bez politické příslušnosti, kandidoval za STAN	bez politické příslušnosti, kandidoval za uskupení Volba pro město	bez politické příslušnosti, kandidoval za uskupení Věci černošické	bez politické příslušnosti, kandidovala za uskupení NEZAVÍŠÍ BEROUNÁCI	člen ČSSD	

Uvedení aktéři souhlasili s publikováním jejich postojů a názorů pro účely obhájené práce, z jejichž dat článek vychází.

Zdroj: Autoři

municipality tak, aby bylo dosaženo širokého pokrytí regionu (ve Středočeském kraji jsou zastoupeny okresy Benešov, Beroun, Praha-západ a Příbram). Z uvedeného vzorku vyplývá, že šetření může přinést zobecňující závěry o municipalitách v rozmezí cca 0–35 000 obyvatel.

Jako zdroj dat tedy sloužil především vlastní výzkum. Data byla sesbírána na základě expertních dotazování starostů obcí a měst<sup>8</sup> jako nejvyšších představitelů exekutivy, kteří jsou seznámeni s interním chodem úřadu, s procesem politického rozhodování a s výkonnem a reálným dopadem politiky obce či města. Z titulu jejich funkce mohou být starostové považováni za experty (Steiner 2002: 364) v oblasti financování měst a obcí. Jednotlivá interview (polostrukurované rozhovory) byla uskutečněna od září do listopadu r. 2011. Polostrukurované rozhovory se uskutečnily na obecních a městských úřadech, aby byly získány autentické informace v přirozeném pracovním prostředí dotazovaných. Jako rámec šetření byl vypracován scénář polostrukurovaného rozhovoru,<sup>9</sup> který vycházel z analýzy systému financování měst a obcí a jeho dopadů na samosprávy, jejich představitele a občany. Samotný scénář je rozdělen do sedmi bloků zaměřených na problematické úseky financování českých měst a obcí. Příručka pro interview obsahuje 25 otázek. Jedná se o kombinaci uzavřených a otevřených otázek. První blok otázek se věnoval objemu finančních prostředků, se kterými starostové, resp. místní rozpočty, disponovali. Tento blok byl do scénáře zakomponován kvůli objektivnímu zhodnocení stavu financování jednotlivých obcí a měst ve vztahu k výrokům starostů a kvůli získání důvěry dotazovaných osob. První otázky byly snadno zodpověditelné a měly za cíl „prolomit ledy“ mezi dotazovanými starosty a řešitelem (Disman 2000: 158). Druhý blok byl zaměřen na subvencování přenesené působnosti s cílem zjistit, jak starostové na současný stav pohlížejí, zda kofinancují výkon státní správy nebo jaký postoj mají k současnému modelu veřejné správy. Třetí část se týkala samosprávných činností a uvozovala čtvrtý blok otázek o rozpočtovém určení daní. Byly zjišťovány názory starostů na současný a připravovaný model (blok sedmý) RUD,<sup>10</sup> vhodnost kritérií a koeficientů a názory věnující se daňové autonomii municipalit. Problematika dotací se stala předmětem pátého bloku. Na formy meziobecní spolupráce a zprostředkování zájmů obcí byl zaměřen šestý blok.

### **3. Diskuse o rozpočtovém určení daní jako kontext problému financování municipalit**

Vývoj systému financování municipalit jako jednoho ze základních faktorů politické autonomie českých obcí a související politické diskuse korespondující s pluralitou zájmů municipalit navrhujeme strukturovat do pěti etap. První spadá mezi léta 1993–1995, druhá etapa je zasazena do let 1996–2000, třetí etapa navazuje obdobím let 2001–2007. Novela RUD platná od 1. ledna 2008 zahájila předposlední etapu vývoje. Nejnovější novelu zákona o RUD podepsal prezident republiky v srpnu tohoto roku s platností od 1. ledna 2013. Tabulka č. 2 uvádí přehled jednotlivých období, jejich charakteristiky a nejdůležitější politické kroky zainteresovaných. Specifické postavení magistrátních měst Prahy, Brna, Ostravy a Plzně při výpočtu podílu daní z RUD bylo zakotveno již v etapě let 1996–2000<sup>11</sup> (srov. Kruntorádová 2012: 82). Toto postavení si čtyři největší města uchovala i po zrušení okresních úřadů a po roce 2008 jim byly vypočítávány podíly sdílených daní vypočítávané podle odlišných koeficientů oproti zbývajícím obcím a městům. Ve třetí etapě RUD legislativci pro výpočet sdílených daní

zakotvili 14 velikostních kategorií, nicméně exaktně nezdůvodnili, proč koeficienty rostly s počtem rezidentů, i přesto, že zákon o obcích, pomineme-li vymezení přenesené působnosti, nijak municipality nekategorizoval podle funkcí a obce vykonávaly tytéž funkce (nedošlo k objektivizaci výdajových potřeb) (Tománek 2002, Tománek 2001, Tománek 2004, Tománek 2008: 1). Tato situace způsobila značné rozdíly ve výnosech mezi největšími a nejmenšími obcemi. Zákonodárci na tuto skutečnost reagovali v následující úpravě navýšením příjmů u nejmenších obcí. Na nerovné postavení malých obcí<sup>12</sup> poukázalo 28 senátorů, kteří předložili Ústavnímu soudu žádost o zrušení části zákona. Vedle cíle zajištění životních podmínek a akceschopnosti malých obcí, si senátoři kladli za cíl svým návrhem otevřít politickou diskusi nad legislativní úpravou minimální existenční výše daňových příjmů malým samosprávám. Ústavní soud se k návrhu postavil zamítavě, odmítl být prostředníkem či zahajovatelem politické diskuse a odkázal senátory na využití politické soutěže pro prosazení svých návrhů (Ústavní soud 20. listopadu 2007).

**Tabulka č. 2: Vývoj systému financování municipalit<sup>13</sup> a charakteristiky jednotlivých období**

Vývoj přerozdělování sdílených daní		
Etapa	Charakteristiky	Charakter legislativních úprav
1993–1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nová podoba zákona</li> <li>– diference ve výnosnosti mezi okresy</li> <li>– využívání vyrovnávacích dotací</li> <li>– konkurence mezi obcemi o sídlo podnikatele</li> </ul>	– nová podoba daňové soustavy po osamostatnění ČR
1996–2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nedostatečné krytí základních potřeb samospráv</li> <li>– přetrvávání daňové konkurence mezi municipalitami</li> <li>– využívání kompenzačních vyrovnávacích dotací</li> <li>– dichotomie mezi čtyřmi největšími městy a zbylými municipalitami</li> </ul>	– reformní podoba vycházela z kompromisu mezi poslaneckými návrhy a stanoviskem MF ČR
2001–2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>– změna systému přidělování sdílených daní (velikostní kategorie, procento sdílení, jediné kritérium)</li> <li>– zakonzervování rozdílů ve výnosech mezi velikostními kategoriemi</li> <li>– skokové přechody (značný rozdíl mezi koeficienty u obcí největších a nejmenších)</li> <li>– vytvoření 14 velikostních kategorií obcí (absence zdůvodnění této kategorizace, nevycházelo z funkcí obcí, absence objektivizace výdajových potřeb)</li> <li>– uplatňování trendu „kupování“ obyvatel (uměle si municipality navyšovaly častokrát za pomoci finančních prostředků počet obyvatel)</li> <li>– nižší daňové příjmy u malých obcí</li> <li>– nenaplněna snaha o slučování obcí</li> <li>– naplněn požadavek na ovlivňování příjmů samotnými obcemi</li> </ul>	– reformní podoba vycházela z kompromisu mezi vládním návrhem a pozměňovacími návrhy poslanců

<p><b>2008–2012</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–minimalistická verze novely</li> <li>–zavedení nových kritérií přerozdělování a snížení počtu velikostních kategorií</li> <li>–nárůst příjmů u nejmenších obcí</li> <li>–specifické postavení Prahy, Brna, Plzně a Ostravy</li> <li>–„U-křivka“</li> <li>–rozdíl mezi koeficienty u obcí největších a nejmenších zachován</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–reformní podoba vycházela z kompromisu mezi SMO ČR<sup>14</sup> a stanoviskem MF ČR, resp. z vládního návrhu</li> <li>–aktivní role SMO ČR, vznik nové platformy hájící zájmy municipalit (SMS ČR)<sup>15</sup></li> <li>–zapojení Senátu ČR do diskuse (návrh 28 senátorů na zrušení části zákona o RUD Ústavnímu soudu)</li> <li>–aktivizace zájmových uskupení a iniciativ (SPOV,<sup>16</sup> Iniciativa za živý venkov a další)</li> <li>–návrh na změnu zákona předložila senátorská iniciativa (Zlínská výzva)</li> <li>–návrh na změnu zákona předložila ČSSD</li> <li>–návrh na změnu zákona předložil SMO ČR</li> <li>–návrh na změnu zákona předložilo MF ČR</li> </ul>
<p><b>1. ledna 2013</b> (novela schválena Parlamentem ČR a podepsaná prezidentem republiky 29. srpna 2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–navýšení objemu přerozdělovaných prostředků</li> <li>–změna systému přerozdělování</li> <li>–snaha o narovnání „U-křivky“ a stanovení průměrného výnosu pro každou obci v minimální částce 9 tisíc Kč na obyvatele</li> <li>–zachování specifického postavení Prahy, Brna, Plzně a Ostravy, ale pokles objemu sdílených daní přerozdělovaných těmto městům, pokles nebude kompenzován</li> <li>–zachování počtu, ale změna ve velikostních kategoriích</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–rozkol mezi vládními stranami v otázce konkrétní podoby návrhu novely</li> <li>–aktivizace zájmových uskupení a iniciativ</li> <li>–společný postup v hlavních otázkách změny financování mezi SMS ČR, SMO ČR (jinak zájmy rozdrobené)</li> <li>–aktivizace starostů, stávka na podporu návrhu MF ČR</li> <li>–předložení návrhu novely RUD nikoli vládou po avizované celospolečenské diskusi, ale poslancekou iniciativou, tato novela byla odmítnuta</li> <li>–novela nakonec vyšla z kompromisu</li> </ul>

*Zdroj: Autoři s využitím rigorózní práce Ilony Kruntorádové (Kruntorádová 2012: 160)*

Zvýšená aktivita zainteresovaných subjektů a volební programy všech parlamentních stran<sup>17</sup> v roce 2010 ukazovaly na nutnost změny systému financování obcí. Politická diskuse vyjadřující pluralitu zájmů různých velikostních i formálních kategorií municipalit se vede zejména na úrovni zájmových sdružení a politických stran.

Platformu zájmových sdružení obcí reprezentují Svaz měst a obcí České republiky a Sdružení místních samospráv. SMO ČR je hlavním a tradičním korporativním partnerem vlády, zastupuje však pouze 39 % municipalit, přičemž můžeme mluvit o vysokém podílu reprezentace měst (70%) a naopak nízké míře zastoupení venkovských obcí (35%) (Jüptner 2011: 112–113). Z mediálních výstupů SMO ČR je patrné, že Svaz podporuje změnu systému financování obcí, přičemž jejím hlavním motivem má být eliminace negativních dopadů na všechny kategorie obcí (Kruntorádová 2012: 106). Tento postoj lze interpretovat jako podporu zájmů všech velikostních kategorií municipalit, hypoteticky lze tento postoj vzhledem ke směřování politické diskuse o rozpočtovém určení daní (Kruntorádová 2012: 106, 114–116) považovat za snahu o obranu ohrožených zájmů Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, která se SMO ČR dle některých jeho publikací jeví jako prioritní (srov. Kypetová 2009). SMS ČR je mladší

zájmovou asociací založenou teprve v roce 2008, jeho členská základna se skládá zejména z malých municipalit (Jüptner 2011: 113) a jeho prioritou je podpora návrhů posilujících finanční autonomii malých obcí, a tedy radikálnější zásah do dosavadního systému včetně možného oslabení finančních zdrojů čtyř největších měst (Bartoněk 2009). Tento strategický cíl dokládá jeho medializované aktivity jako např. Smlouva obcí a měst proti daňové diskriminaci (SMS ČR 2008), Iniciativa za živý venkov, Zlínská výzva (Kruntorádová 2012: 94–96) či Pochod obcí a měst za rozpočtové určení daní (SMS ČR 2011).<sup>18</sup>

Platforma zájmových sdružení se úzce prolíná s platformou politických stran. Vzhledem k personálnímu propojení SMS ČR a politického hnutí Starostové a nezávislí (Jüptner 2011: 115–116) můžeme toto hnutí hypoteticky považovat téměř za politickou platformu SMS ČR. To se odráží v koaliční Nečasově vládě, kde je právě aliance (srov. Novák 1997: 175–176) TOP09 a STAN iniciátorem nového přerozdělení daní obcím, přičemž předseda jejího poslaneckého klubu Petr Gazdík mluvil v souvislosti s případným neschválením novely RUD dokonce o ohrožení vládní koalice (Kruntorádová 2012: 118). Naopak ODS má na lokální úrovni velmi silnou pozici ve velkých městech a historicky měla ve vedení SMO ČR zastoupení prostřednictvím svých primátorů. ODS tak odmítá oslabení finančních zdrojů největších měst a premiér Nečas návrh novely RUD označil za „levicový“ a „jánošíkovský“ (Kruntorádová 2012: 118–119). Přitom právě TOP09/STAN a ODS můžeme považovat za nejvýznamnější aktéry politické diskuse kolem systému financování obcí. Oba subjekty mají vzhledem k silnému zakotvení na lokální úrovni výrazný zájem na konkrétní podobě systému, pro STAN se jedná bezmála o smysl jeho existence (Kruntorádová 2012: 112–113). Oba subjekty zároveň participují na vládní koalici a musí se tak nevyhnutelně střetávat při formulování návrhů exekutivy. Ke zhoršení vztahů obou uvedených aktérů přispěla i neplnění koaliční dohody ze strany ODS na straně jedné a obcházení koaličních dohádovacích mechanismů podáním poslaneckého návrhu poslanci TOP09/STAN na straně druhé (Kruntorádová 2012: 118–120). Po této eskalaci však bylo nakonec dosaženo konsenzu a nová podoba zákona byla v srpnu tohoto roku schválena s platností od 1. ledna 2013.

#### 4. Postoje starostů: výsledky šetření

Při hodnocení systému financování samospráv rozhodovaly v postojích a preferencích politických představitelů obcí především specifické charakteristiky obcí a měst a míra „napjatosti“ municipálního rozpočtu. V této situaci se politická příslušnost starostů projevila jako druhotná, určitou míru „napjatosti“ rozpočtu deklarovali všichni oslovení respondenti (Kruntorádová 2012: 152). Nízké rozpočty omezují volené představitele v jejich rozhodování a řízení obce. Starostové se dle očekávání shodli na nevyhovujících podmínkách financování. Odlišnosti je však možné spatřit v postojích k řešení tohoto problému.

Se zajištěním běžného provozu se potýkají nejmenší samosprávy pohybující se těsně nad hranicí sto obyvatel (Mořinka a Bratřínov) a město Černošice, které patří mezi obce s rozšířenou působností. Obcím se základním výkonem státní správy dostávají prostředky pouze na běžný provoz. Kvůli napjatým rozpočtům tato zastupitelstva dle respondentů pocítují problémy s případnými žádostmi o rozvojové dotace se spoluúčastí, čímž se při zajišťování rozvoje obce dostávají do jakési pasti nebo bludného kruhu. „Dvojkové“ municipalita v Černošice

zajišťují běžný provoz a omezený rozvoj. Obce s rozšířenou působností za přispění dotací realizují bezproblémový běžný provoz i rozvoj.

**Tabulka č. 3: Četnost obcí považujících stávající systém financování místních samospráv ČR za problematický**

<b>Systém financování je problematický pro starosty municipalit:</b>	
<b>Obce 1. typu:</b>	Bratřínov, Mořinka, Zvole
<b>Obce 2. typu:</b>	Jílové u Prahy, Mníšek pod Brdy, Týnec nad Sázavou
<b>Obce 3. typu:</b>	Beroun, Černošice, Příbram

*Zdroj: Autoři*

**Tabulka č. 4: Typy obcí podle výkonu běžného provozu, rozvoje a investic**

<b>Finance obce dostačují v samosprávné působnosti na výkon:</b>	
<b>běžného provozu:</b>	Bratřínov, Mořinka, Zvole
<b>běžného provozu a omezeného rozvoje:</b>	Jílové u Prahy, Mníšek pod Brdy, Týnec nad Sázavou, Černošice
<b>běžného provozu, rozvoje a investic:</b>	Beroun, Příbram

*Zdroj: Autoři*

Všechny typy samospráv jsou nejvíce zatížené mandatorními výdaji (např. chod úřadu a mzdy zaměstnanců, údržba veřejných prostranství a komunikací, odpady). Starostové za závažný problém označili absenci financí na investice. Tuto záležitost je možné řešit pouze hlubší změnou řízení a financování samospráv. S nárůstem počtu obyvatel a území (výdaje samosprávy nepřímo ovlivňuje také míra kofinancování přenesené působnosti) samosprávy rozšiřují poskytované služby, což vede k nárůstu výdajů. Lze uvést příklad akvaparku v Berouně nebo divadla v Příbrami. Oslovení političtí aktéři se shodli, že objem přerozdělovaných prostředků ze sdílených daní je nedostatečný a je třeba ho posílit.

Téměř všichni dotazovaní by stávající model RUD modifikovali, a to s ohledem na jeho kritéria i koeficienty. Pouze starosta Příbrami prohlásil, že vše je „o ceně“, a vyjádřil podporu<sup>19</sup> původnímu mechanismu rozdělování, přičemž projednávanou novelu RUD předloženou poslanci STAN označil za populistickou.<sup>20</sup>

**Tabulka č. 5: Dělení obcí podle typů preferovaných změn rozpočtového určení daní**

<b>Změny rozpočtového určení daní:</b>	
<b>změna objemu prostředků (starostové nastavení systému nepovažují za klíčové):</b>	Zvole, Jílové u Prahy, Týnec nad Sázavou, Příbram
<b>změna vah kritérií:</b>	Beroun, Černošice
<b>změna vah i kritérií:</b>	Bratřínov, Mořinka, Mníšek pod Brdy

*Zdroj: Autoři*

Oslovení starostové by pro rozdělování prostředků preferovali jako hlavní kritéria počet obyvatel, počet sezonních obyvatel a počet nepřihlášených obyvatel obce, kteří využívají místní služby a infrastrukturu. Zde se do šetření patrně promítla specifika středočeského vzorku obcí – blízkost velké aglomerace Prahy, masová výstavba rodinných domů v příměstských oblastech Prahy a rekreační funkce některých středočeských obcí, kterou plní pro obyvatele Prahy.

**Tabulka č. 6: Kritéria přidělování sdílených daní podle dotazovaných starostů**

Kritéria, podle kterých by dotazovaní starostové strukturovali rozpočtové určení daní	
<b>hlavní kritéria:</b>	počet obyvatel, počet sezonních obyvatel, počet trvale žijících bez hlášeného trvalého pobytu
<b>vedlejší kritéria:</b>	velikost katastrálního území, technická infrastruktura, délka komunikací, počet žáků škol
<b>další relevantní kritéria:</b>	demografická struktura, nadmořská výška

*Zdroj: Autoři*

Velikost katastrálního území, technická infrastruktura, délka komunikací a počet žáků škol pak dle respondentů mohou plnit roli vedlejších kritérií. Zde byly závěry odlišné od výsledků Analýzy financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků vypracované pro MF ČR (Konsorcium vysokých škol 2009: 15–17). Odlišnosti je možné vysvětlit zaměřením na vzorek obcí Středočeského kraje, který odkrývá regionální specifika (Analýza Konsorcia vysokých škol zahrnovala celou ČR). Podobné výsledky by jako u našeho šetření hypoteticky mohly být zaznamenány při dalších velkých aglomeracích. U hlavních kritérií se však závěry obou šetření shodovaly, diference byla patrná pouze u kritérií s nižší vahou.

**Tabulka č. 7: Kritéria přerozdělování sdílených daní podle Analýzy financování vypracované pro MF ČR**

Kritéria, podle kterých by Analýza vypracovaná pro MF ČR dělila sdílené daně	
<b>hlavní kritéria:</b>	počet obyvatel, rozloha obce
<b>vedlejší kritéria:</b>	školství, technická a občanská infrastruktura

*Zdroj: Autoři s využitím Analýzy financování (Konsorcium vysokých škol 2009: 15–17)*

Starostové se při svých hodnoceních návrhu novely zákona o RUD rozdělili na dva tábory. Postoje respondentů byly determinovány zejména jejich osobním názorem vycházejícím z charakteristiky a situace obce, politické přesvědčení hrálo nižší roli. Většina starostů se v odpovědi vymezila vůči daňovým příjmům Prahy, Brna, Ostravy a Plzně. Mezi jednoznačné zastánce tohoto přístupu lze řadit starosty Týnce nad Sázavou, Mníšku pod Brdy, Mořinky, Berouna a Černošic, kteří podpořili škrtů městům se zvláštními koeficienty přepočtu sdílených daní. Přivítali by navýšení rozpočtů „svých“ samospráv na jejich úkor zejména kvůli

tomu, že jsou dle svých vyjádření nuceni rozprodávat majetek obce, nedisponují rezervami a dostatečnými prostředky na chod a rozvoj svých municipalit. Opačný názor zastával starosta Zvole, který prosazoval postoje ODS, a dále starostové Příbrami, Jílového u Prahy. Starostka Jílového spatřovala v projednávání novely zejména zviditelnění některých politických aktérů.

**Tabulka č. 8: Dělení obcí podle postoje k projednávané novele RUD**

Postoje dotazovaných představitelů samospráv k projednávané novele RUD		
<b>podpora návrhu:</b>	Mořinka, Mníšek pod Brdy, Týnec nad Sázavou, Beroun, Černošice	
<b>odmítnutí návrhu:</b>	<b>celého</b>	Zvole, Jílové u Prahy, Příbram
	<b>částí</b>	Bratřínov

*Zdroj: Autoři*

V otázce upřednostnění sdílených daní nebo místních daní (resp. místních poplatků) starostové Berouna, Týnce nad Sázavou, Černošic, Mořinky a Bratřínova podporovali větší váhu sdílených daní. Reprezentanti Mníšku pod Brdy a Jílového u Prahy zvažovali zavedení jediné komunální daně. Starosta Příbrami řešení spatřoval v posílení místních daní doprovázeném vymezením kompetencí a odpovědnosti.

**Tabulka č. 9: Dělení municipalit podle preference sdílených nebo místních daní**

Větší váhu by dotazovaní starostové dali:	
<b>sdíleným daním:</b>	Bratřínov, Mořinka, Týnec nad Sázavou, Beroun, Černošice
<b>místním daním, resp. poplatkům:</b>	Zvole, Jílové u Prahy (úvahy o jediné komunální daně), Mníšek pod Brdy (zavedení jediné komunální daně), Příbram

*Zdroj: Autoři*

Spektrum sdílených daní by rozšířili všichni respondenti, toto řešení však zároveň označili za nereálné, resp. politicky neprůchodné. Respondenty zde lze rozdělit do dvou skupin. Jednu reprezentovali starostové Týnce nad Sázavou a Příbrami, podle nichž nejsou důležité konkrétní tituly, ale diverzifikace příjmů a celkový objem. Druhá skupina představila své návrhy řešení. Nejčastěji by koš daní rozšiřovali o daně z příjmů fyzických a právnických osob, méně často pak o spotřební daň.

Nedostatek finančních prostředků a snaha o rozvoj samospráv motivují obce a města k meziobecní spolupráci. Obce a města spolupracovaly při zajišťování samosprávných úkonů i při výkonu přenesené působnosti. Četnost spolupráce korelovala s velikostí municipality. Častěji se sdružovaly obce menší, Beroun a Příbram spíše výjimečně.

**Tabulka č. 10: Typy meziobecní spolupráce podle výkonu přenesené správy a samosprávy**

Meziobecní spolupráce v oblasti:		
typ správy/kooperace	účel kooperace:	způsob kooperace:
<b>samospráva:</b>	rozvoj obce, prohlubování vztahů mezi municipalitami (např. Mořinka čerpá finanční prostředky skrze DSO) <sup>21</sup>	na základě vytvoření DSO, <sup>22</sup> veřejnoprávní smlouvy, smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu nebo založení jiné právnické osoby
<b>přenesené státní působnosti:</b>	přenos části nebo celého výkonu státní správy	veřejnoprávní smlouva

Zdroj: Autoři

Tento jev lze vysvětlit fragmentovanou a nesymetrickou municipální strukturou České republiky. Malé obce nedisponují dostatečným odborným aparátem, proto k zajištění veřejných služeb a statků starostové často volili meziobecní spolupráci v různých formách od zakládání dobrovolných svazků obcí přes sdružování se za účelem splnění konkrétního úkolu až po starostovské platformy, na základě kterých si vyměňovali informace a zkušenosti. Spolupráce jim přinášela úsporu administrativních nákladů spojených s žádáním o dotace a jejich čerpáním. Starostové hodnotili vzájemnou spolupráci velmi pozitivně. Výhody spatřovali také v nefinanční oblasti. Kooperace obcí přispívala vedle efektivity i k rozvoji regionu. Starostové ve spolupráci spatřovali rovněž prestiž.

Významný vliv na finanční autonomii municipalit má způsob a efektivita zprostředkování jejich zájmů. Zahrnutý vzorek municipalit příliš nevyužíval možností zájmového sdružování prostřednictvím SMO ČR nebo SMS ČR. Členství v těchto zájmových asociacích samosprávám podle vyjádření respondentů nepřinášelo výrazný přínos. Zpoplatnění členství bylo pro Mořinku, Bratřínov či Jílové u Prahy dokonce důvodem k pozastavení nebo ukončení členství.

**Tabulka č. 11: Četnost členství dotazovaných municipalit v zájmových sdruženích**

Členství municipalit ze šetření v zájmových sdruženích:		
<b>SMO ČR</b>	<b>současní členové</b>	Zvole, Mníšek pod Brdy, Černošice
	<b>bývalí členové</b>	Mořinka, Bratřínov a Jílové u Prahy (vystoupily)
<b>SMS ČR:</b>	<b>současní členové</b>	žádná municipalita ze vzorku nebyla členem
	<b>bývalí členové</b>	Jílové u Prahy (členství město přerušilo)

Zdroj: Autoři

Velmi preferovaný způsob zprostředkování zájmů naopak spočíval ve využití kontaktů na konkrétní „spřátelené“ představitele vyšší úrovně politického systému, kteří prosazovali jejich zájmy včetně pomoci se zajištěním finančních prostředků. V rámci závěrů šetření jsme tento fenomén pracovním pojmenovali jako „regionální patron“. Oslovené středočeské obce a města byly podle svých představitelů nejvíce podporovány právě těmito regionálními patrony. Nejčastěji se jednalo o senátory (např. senátory Oberfalzer, Šebek), poslance (např. poslanci Van-

das, Laudát, Fuksa) nebo ministra (tehdejší ministr kultury Besser). Starostové vyzdvihovali zejména aktivní roli senátora Oberfalzera, který podporoval municipalitu rovněž drobnými finančními příspěvky. Naopak negativně při zajišťování svých zájmů hodnotili roli senátora a starosty Řiháka. Sám Řihák se proti této přisouzené roli negativně vymezil a odmítl, že by jako senátor jakkoli mohl finančně přispět k fungování municipalit v jeho senátním obvodu. Na oblasti Příbrami, Berouna nebo Benešova lze nahlížet jako na zájmově integrované celky schopné delegovat na vyšší úroveň politického systému zástupce hájící společné i individuální zájmy jednotlivých obcí. Naopak jižní část okresu Praha-západ byla v tomto ohledu spíše dezintegrovaná. Zároveň se municipality v této oblasti údajně nacházely na tzv. černé listině bývalého hejtmána Davida Ratha (Kruntorádová 2012: 145–146).

## 5. Závěry

Před parlamentními volbami 2010 bylo možné ze strany etablovaných i nových zájmových sdružení i politických aktérů zaznamenat zvýšenou aktivitu a akcent na otázky reformy systému financování municipalit, což se prostřednictvím stanovisek k rozpočtovému určení daní a k případné změně systému dotací promítlo i do volebních programů jednotlivých stran. Tento nový silný akcent a prioritní politické téma strukturálně souvisí s etablováním aliance strany TOP 09 a hnutí STAN, která prostřednictvím zahrnutého hnutí starostů otázku financování místních samospráv představila jako hlavní prvek politického programu a zároveň nabídla kandidáty, kteří dříve působili v iniciativách<sup>23</sup> lobbujících za změnu systému financování municipalit. Téma financování municipalit se tak díky novým politickým aktérům vymanilo z okruhu témat „druhého řádu“<sup>24</sup> a dostalo se na „přední hořák“ imaginárního politického sporáku, na kterém ho udržují i dopady finanční krize a hospodářské stagnace. Ostatní politické strany byly nuceny se v této otázce vymezit, čímž vzniklo nové politické cleavage, a to dokonce uvnitř vládní koalice.

Jako jeden z podkladů politické diskuse i legislativního procesu sloužily i výsledky „Analýzy financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD“ (Konsorcium vysokých škol 2009), kterou si nechalo zpracovat MF ČR konsorciem vysokých škol, a která měla poskytnout data pro úpravu systému. Nevýhodou této analýzy byl fakt, že do ní nebyla zahrnuta data a údaje z r. 2008, které mohly ukazovat na zlepšení postavení nejmenších obcí v důsledku novely RUD platné právě od začátku roku 2008. Tento způsob zpracování mohl vést k prohloubení štěpení mezi jednotlivými zájmovými a politickými aktéry. Zároveň se závěry této analýzy v otázkách pilířů RUD a míry subvencování přenesené působnosti obcemi a městy rozcházejí se závěry našeho šetření realizovaného mezi starosty Středočeského kraje realizovaného od září do listopadu r. 2011. Rozdílné závěry lze vysvětlit několika důvody. Za prvé bylo vlastní šetření zaměřeno na úzce profilovanou skupinu municipalit ve Středočeském kraji, tj. kolem velké pražské aglomerace, což odhalilo regionální specifika a odlišnosti, které Analýza konsorcia vysokých škol díky širokému a do jisté míry zobecňujícímu<sup>25</sup> záběru nemohla vysledovat. Za druhé, starostové při svých odpovědích právě již zohledňovali změny, které se uskutečnily v rámci RUD, v systému dotací a transferů, resp. příspěvku na přenesenou státní správu, a to včetně jejich dopadů.

Závěrem je možné se vypořádat s výzkumnými otázkami:

- a) Na postoje politických aktérů k systému financování měst a obcí ČR<sup>26</sup> není možné nahlížet ideovou optikou. Převážná většina uskupení kandidujících v zahrnutém vzorku s obcemi do cca 35 000 obyvatel se neprofiluje ideově a politicky, ale spíše deklarativní orientací na potřeby obce a jejích obyvatel. Není možné vysledovat náznaky jednotných postojů mezi respondenty z pravicových či levicových stran. Celou debatu politických stran, zájmových uskupení a názory starostů na reformu systému financování lze redukovat na pragmatická a zájmově determinovaná témata změny velikostních kategorií obcí, zvláštní postavení Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, nejednotného vedení dotačních titulů a jejich množství, resp. úhrady přenesené působnosti a narovnání tzv. „U-křivky“. Politická příslušnost starostů se tedy do jejich postojů k otázce systému financování promítá pouze zcela výjimečně.
- b) Do postojů jednotlivých starostů se promítají i četná specifika jejich municipalit, jako je např. charakter obce, výkon přenesené působnosti, případně specifický dopad platného rozpočtového určení daní. Z tohoto důvodu a v neposlední řadě i díky malému vzorku obcí nelze předpoklad korelace mezi postoji starostů a velikostí obce všeobecně a jednoznačně potvrdit. Na druhou stranu však bylo ověřeno, že se vzrůstající velikostí municipality vzrůstá její schopnost zajistit i investice a rozvoj municipality. Zatímco nejmenším obcím ze zahrnutého vzorku dostačují finance pouze na běžný chod obce, největší zahrnuté municipality potvrzují i realizaci rozvojových priorit.
- c) Rozdílná finanční kondice municipalit a především postoje starostů vymezujících se vůči největším městům naznačují hlubší základ štěpení, které se vytváří kolem postojů k návrhu nového rozpočtového určení daní. Tento závěr rovněž potvrzuje protichůdnost zájmů municipalit v nesymetrické české municipální struktuře. Oba uvedené jevy mohou být posilovány dualitou zájmových sdružení českých municipalit. Mj. i prostřednictvím SMS ČR bylo téma systému financování obcí nastoleno jako aktuální politická agenda a zároveň tím došlo i k „popularizaci“ konkrétního návrhu i mezi představiteli nečlenských municipalit. Uvedené štěpení se prostřednictvím TOP09/STAN a ODS promítá i na celostátní úroveň českého politického systému.
- d) Zájmové sdružování není českými municipalitami příliš využíváno, případně má formální charakter a zpravidla není spojováno s očekáváním konkrétního přínosu pro municipality. Ke zprostředkování zájmů municipalit jsou využívány zejména osobní kontakty na senátory a poslance, a to i napříč politickými stranami. Rozšířený jev „regionálních patronů“ ukazuje spíše na jihoevropský typ zprostředkování zájmů municipalit, který často v plné míře funkčně nahrazuje zájmové sdružování typické pro severské municipální systémy.

## Poznámky:

1. Uvedené příklady vychází z institucionálního zařazení uvedeného v přehledech autorů vybraných publikací s předmětným zaměřením (Denters a Rose 2005, Kersting a Vetter 2003, Page a Goldsmith 2010).
2. Snaha legitimizovat v politické vědě zkoumání finanční autonomie municipalit vychází i ze stavu poznání komunální politiky v České republice. Za posledních více než deset let se podařilo analyzovat obnovu samosprávy českých obcí (např. Illner 2003, Valeš 2007), specifika českého municipálního systému (např. Illner 2010a, Illner 2010b, Jüptner 2011), politických institucí obcí (např. Valeš

2006, Čmejrek 2008), problematičtějšího volebního systému a (např. Šaradín a Outly 2004, Lebeda 2009, Balík 2010), politických aktérů (např. Jüptner 2008, Ryšavý a Šaradín 2011, Bernard 2012) a jejich koaličních vztahů (Balík 2008) i modelů lokální politické soutěže (Jüptner 2004, Balík 2009a, Čmejrek 2009, Čmejrek et al. 2010), vznikla řada přehledných a vyváženě strukturovaných studijních textů (např. Balík 2009b), cenným přínosem byly i výsledky sociologických přístupů (např. Bernard a Kostelecký 2011). Přes velmi nízkou průměrnou velikost českých municipalit stavící je mimo některé evropské vývojové tendence lze předpokládat, že může v nadcházejícím období vzhledem ke komplexnosti lokální politiky dojít k otevření přesahových a interdisciplinárních témat. Významný interdisciplinární charakter již má mezinárodní diskuse i spolupráce, ve které je v rámci konferencí, projektů a networků obecně problematické a snad i bezúčelné odlišit politologii, sociologii, veřejnou politiku, ekonomii, regionální rozvoj, různé specializace geografie, veřejnou správu a právní vědu, nepočítaje hlouběji a poloformálně (ne)vymezené *government, governance, urban studies, urban policy, public management*, nebo dokonce *reform studies*. Je zřejmé, že každé rozkročení nad rámec zvykového vymezení bude spojené s problémy v komunikaci s ostatními disciplínami a konfrontací s jejich přístupy, metodami a poznatky. Politická věda se však otázkou autonomie municipalit nemůže nezabývat – výstup aktuální politické diskuse může na dlouhou dobu determinovat municipální systém České republiky jako jednu z úrovní jejího politického systému, a především vytváří a prohlubuje štěpení mezi politickými stranami i jednotlivými velikostními kategoriemi municipalit.

3. Zejména tzv. RUD, rozpočtové určení daní.
4. Ministerstvo financí České republiky, dále MF ČR.
5. Vzhledem k použité metodě „dimensional sampling“ sice lze hovořit o reprezentativním vzorku, nicméně mj. z důvodu jeho omezené velikosti nelze na jeho základu dosáhnout závěrů platných pro všechny obce v České republice.
6. Vzhledem k charakteru územní rozdrobenosti, výkonu přenesené působnosti a dalším limitujícím faktorům tato skutečnost nebyla vždy stoprocentně naplněna, ovšem byl kladen důraz na co největší naplnění všech kritérií.
7. Dopad na výdajovou stranu rozpočtů má i věková struktura obyvatelstva. Průměrný věk v obcích a městech v blízkosti Prahy je poměrně nízký, pohybuje se do 40 let. Dopad na výdajovou strukturu však má především zastoupení jednotlivých věkových skupin na celkové populaci municipality.
8. V případě Berouna a Příbrami se rozhovoru účastnili i vedoucí finančního odboru, popř. vedoucí odboru organizačního a vnitřních věcí.
9. Celé jeho znění je uvedeno v příloze rigorózní práce Ilony Krontorádové obhájené na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.
10. V době realizace šetření byl představen pouze model RUD z dílny MF ČR.
11. V případě daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti plynulo do státního rozpočtu 30 procent, zbytek (tj. 70 procent) zůstávalo magistrátům. V případě zbytku republiky byl výnos dělen mezi státní rozpočet (40 procent), okresní úřady a obce, resp. podíl obcí na celookresním výnosu (obě úrovně shodně získaly po 30 procentech). U obcí z tohoto výnosu byly dvě třetiny rozdělovány (tj. 20 procent z celkových třiceti) podle poměru počtu obyvatel obce ku počtu obyvatel okresu. Zbylá část se vracela obci podle sídla plátcovy pokladny (Provazníková 2009: 137, Jílek 2008: 179).
12. Konkrétně argumentovali kolizi zákonného ustanovení s Listinou základních práv a Ústavou ČR (čl. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Ústavy České republiky). Předmětem stížnosti bylo nerovné postavení v právech občanů a územních samospráv, popř. likvidace malých obcí, jejich umělé slučování a podpora migrace obyvatel do měst a vylidňování venkova (Krontorádová 2012: 93–94).
13. Se zaměřením na rozpočtové určení daní jako jeho hlavní pilíř.
14. Svaz měst a obcí České republiky, dále pouze SMO ČR.
15. Sdružení místních samospráv České republiky, dále pouze SMS ČR.
16. Spolek pro obnovu venkova, dále pouze SPOV.
17. Včetně těch, které zasedaly v PSP ČR v období předchozím.

18. V pozvánce pochodu bylo heslo, které velmi dobře vystihuje postoj k zájmům malých a velkých municipalit: „Jánošici radši budem než platit kmotry RUDem“ (SMS ČR 2011). Lze zmínit Oldřicha Vlasáka nebo Dana Jiráka.
19. Deklaroval své hlasování v Senátu (při samotném interview se vyjadřoval proti návrhu novely). Nicméně při hlasování o nové podobě zákona o RUD v srpnu 2012 konal opačně a hlasoval pro návrh.
20. Starosta a současně i senátor ČSSD Řihák vybočoval z postojů ostatních zahrnutých starostů, kteří se vyjadřovali konsenzuálně a nespojovali lokální témata s celostátní politikou. Řihákova kumulace mandátů odlišující ho od ostatních respondentů byla umocněna i jeho vlivem na roli Příbrami v zájmovém sdružování obcí a především jeho rolí „regionálního patrona“. Ostatní starostové se spíše situovali do rolí „hospodáře-manažera“ a na celý systém financování nahlíželi optikou funkčnosti, nikoli politiky.
21. Dobrovolný svazek obcí.
22. Dobrovolný svazek obcí.
23. Stanislav Polčák a Jana Juřenčáková byli spoluautory Iniciativy za živý venkov. Juřenčáková dále vedla Zlínskou iniciativu.
24. Politické strany do té doby nepředstavily ucelený postoj k systému financování. V programech se objevovala pouze dílčí témata. Přesto aktéři při rozpravách v PSP ČR upozorňovali na klíčový význam financování místních samospráv, prostřednictvím něhož se rozvíjí demokratický rámec (Kruntorádová 2012: 162).
25. Do šetření konsorcia vysokých škol byly zahrnuty všechny místní samosprávy ČR, tzn. z 6249 obcí a měst.
26. Politickými stranami je toto téma zúženo na RUD, dotace a příspěvek na státní správu, aktéři opomenuli místní daně.

### Použitá zdroje:

- Arnold, David O. 1970. „Dimensional Sampling: An Approach for Studying a Small Number of Cases.“ *The American Sociologist* 5, č. 2, 147–150.
- Balík, Stanislav. 2008. *Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Balík, Stanislav. 2009a. *Okresy na severu. Komunální politika v okresech Šumperk a Jeseník v letech 1989–2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Balík, Stanislav. 2009b. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing.
- Balík, Stanislav. 2012. *Studie ke komunálním volbám 2010*. Brno: Masarykova univerzita.
- Bartoněk, Josef. 2009. *Návrh SMS ČR na postup konstrukce nového zákona o RUD*. Svaz místních samospráv ČR. Den malých obcí (<http://www.denmalychobci.cz/file/dmo/prezentace/31/smscr.pdf>).
- Bernard, Josef a Kostecký, Tomáš. 2010. „Části obcí s vlastní samosprávou a bez ní: Vliv administrativního statusu části obce na její rozvoj.“ *Acta Politologica* 2, č. 3, 46–61.
- Bernard, Josef et al. 2011. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: SLON.
- Bernard, Josef. 2012. „Individuální charakteristiky kandidátů ve volbách do zastupitelstev obcí a jejich vliv na volební výsledky.“ *Sociologický časopis* 48, č. 4, 613–640.
- Čmejrek, Jaroslav. 2008. *Obce a regiony jako politický prostor*. Praha: Nakladatelství Alfa.
- Čmejrek, Jaroslav, ed. 2009. *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí ČR*. Praha: Kernberg Publishing.
- Čmejrek, Jaroslav et al. 2010. *Demokracie v lokálním politickém prostoru. Specifika politického života v obcích ČR*. Praha: Grada Publishing.
- Denters, Bas a Rose, Lawrence E., eds. 2005. *Comparing Local Government: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.

- Disman, Miroslav. 2000. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. Praha: Karolinum.
- Drlák, Petr. 2008. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál.
- Heinelt, Hubert a Hlepas, Nikolaos. 2006. „Typologies of local government system.“ In: *The European Mayor: political leaders in the context of local democracy*. Eds. Bäck, Henry et al. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 21–42.
- Gibson, John a Batley, Richard. 1993. *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass.
- Illner, Michal. 2003. „Thirteen years of reforming sub-national government in the Czech Republic.“ In: *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Eds. Norbert Kersting a Angelika Vetter. Opladen: Leske +Budrich, 261–282.
- Illner, Michal. 2010a. „The Voluntary Union of Municipalities: Bottom-up Territorial Consolidation in the Czech Republic?“ In: *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Ed. Paul Swianiewicz. Budapest: Open Society Institute, 219–236.
- Illner, Michal. 2010b. „Top-down or Bottom-up? Coping with Territorial Fragmentation in the Czech Republic.“ In: *Territorial Choice*. Eds. Harald Baldersheim a Lawrence E. Rose. Hampshire: Palgrave Macmillan, 214–233.
- Novák, Miroslav. 1997. *Systémy politických stran*. Praha: SOCIOLOGICKÉ NAKLADATELSTVÍ.
- Jüptner, Petr. 2004. „Komonální koalice a politické modely.“ *Politologická revue* 10, č. 2, 81–101.
- Jüptner, Petr. 2008. „Local Lists in the Czech Republic.“ In: *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Eds. Marion Reiser a Everhard Holtmann. Wiesbaden: VS Verlag, 21–37.
- Jüptner, Petr. 2011. „Le système local Tchèque: un modèle a l'écart des tendances européennes?“ *Revue de l'Institut du Monde et du Développement* 1, č. 2, 103–118.
- Konsorcium vysokých škol. 2009. *Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD*. Praha: VŠE.
- Kruntorádová, Ilona. 2012. *Problematické aspekty financování měst a obcí České republiky*. Praha. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Vedoucí diplomové práce PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.
- Kypetová, Jaroslava. 2009. „Analýza“ a další otázky kolem financování obcí. Svaz měst a obcí: Den malých obcí (<http://www.denmalychobci.cz/file/dmo/prezentace/31/smocr.pdf>).
- Lebeda, Tomáš. 2009. „Komonální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva.“ *Acta Politologica* 1, č. 3, 332–343.
- Ministerstvo financí ČR. 2011. *Návrh novely rozpočtového určení daní. Nový model sdílených daní pro obce*. ([http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Prezentace\\_\\_RUD\\_Novy\\_model\\_sdilenych\\_dani\\_pro\\_obce\\_04062011.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Prezentace__RUD_Novy_model_sdilenych_dani_pro_obce_04062011.pdf)).
- Page, Edward C. a Goldsmith, Michael J., eds. 2010. *Changing Government Relations In Europe*. Oxon: Routledge.
- Parlament České republiky. *Sněmovní tisk 541. Novela zákona o rozpočtovém určení daní*. Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010–2014 (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=541&snzp=1>).
- Peková, Jitka et al. 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI.
- Provazníková, Romana. 2009. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*. Praha: GRADA Publishing.
- Ringlerová, Zuzana. 2009. „Typologie komunálních systémů.“ In: *Evropská komunální politika*. Eds. Jüptner, Petr et al. Praha: IPS FSV UK, 37–54.
- Ryšavý, Dan a Šaradín, Pavel. 2011. *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě*. Praha: SLON.
- SMS ČR. 2008. *Tisková zpráva, Jihlava – 31. ledna 2008* ([http://smscr.cz/content/soubory/tiskovky/00051\\_zneni\\_tz.pdf](http://smscr.cz/content/soubory/tiskovky/00051_zneni_tz.pdf)).
- SMS ČR. 2011. *Pozvánka na pochod obcí za rozpočtové určení daní* ([http://www.smscr.cz/tiskove\\_konference.php?id=5](http://www.smscr.cz/tiskove_konference.php?id=5)).

- Steiner, Reto. 2002. *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz: Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Bern: Haupt.
- Šaradín, Pavel a Outlý, Jan, eds. 2004. *Studie o volbách do zastupitelstev v obcích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci.
- Tománek, Petr. 2002. *Role dotací v územních rozpočtech. Vzájemná provázanost daňových příjmů a dotací*. Deník veřejné správy, OF 3/2002 (<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=557249>).
- Tománek, Petr. 2004. *Rozpočtové určení daní obcím. Zhodnocení současného stavu a doporučené principy změn*. Deník veřejné správy, OF 3/2004 (<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6109057>).
- Tománek, Petr. 2001. *Struktura výdajů obcí. Analýza výdajů by měla ovlivnit konstrukci obecních příjmů*. Deník veřejné správy, OF 3/2001 (<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=222414>).
- Tománek, Petr. 2008. *Vliv rozpočtového určení daní na hospodaření obcí. Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. XIII. mezinárodní odborná konference*. Praha: VŠE ([http://kvf.vse.cz/storage/1218124514\\_sb\\_tomnekpetr.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1218124514_sb_tomnekpetr.pdf)).
- Ústavní soud ČR. 20. listopadu 2007. *Nález ústavního soudu – Rozpočtové určení daní – nerovnost mezi malými obcemi a velkými městy*. Pl. ÚS 50/06 (<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57205&pos=2&cnt=5&typ=result>).
- Valeš, Lukáš. 2006. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Valeš, Lukáš. 2007. *Zrod demokratických politických systémů okresů Klatovy, Domažlice a Tachov a jejich vývoj v 90. letech 20. století*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Vetter, Angelika a Kersting, Norbert, eds. 2003. *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.