

## Zkoumání finanční autonomie municipalit z perspektivy politické vědy

*Ilona Kruntorádová\**

*Abstract /*

### *Research of Local Financial Autonomy from the Perspective of Political Science*

*Particular scientific disciplines focus on issues related to the financial autonomy of municipalities, but still interdisciplinary approach of research is completely unique or even missing. Political science overshadowed this topic in the past and other topics dominated political research (mainly in the Czech Republic). Nevertheless, it is evident that there is a close relationship between the political and financial autonomy because the allocation of funds is a purely political decision. The aim of this paper is to contribute to the construction of financial autonomy's relation to political science and clarify the relationship of local autonomy and local democracy. The political science is viewed through the prism of Alker, Berg-Schlosser and Stamenn and Raymond Aron's primacy of politics. This text is patterned on partial knowledge about the financial aspects of the research project on municipal autonomy in the political system of the Czech Republic supported by the Grant Agency of the Charles University and is composed on the basis of the research of the theoretical literature of various social science disciplines and the study of research team around K. Verhoest.*

*Keywords /*

*financial autonomy of self-governments, interdisciplinary approach, local autonomy, local democracy*

---

\* PhDr. Ilona Kruntorádová, Institut politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, U Kříže 8, 158 00 Praha 5 – Jinonice. E-mail: ilona.kruntoradova@fsv.cuni.cz. Článek byl zpracován v rámci projektu Grantové agentury Univerzita Karlovy v Praze č. 368214 „Finanční aspekty autonomie municipalit v politickém systému České republiky“.

## Úvod

V souvislosti se změnou horizontálních a vertikálních vazeb v posledních několika desetiletích<sup>1</sup> nabylo na významu a popularitě téma lokální autonomie. Tuto pozornost dokládá nejenom odborné zaměření řady akademických pracovišť,<sup>2</sup> ale také zvýšený zájem odborných periodik<sup>3</sup> publikujících práce s předmětem autonomie lokální úrovně vládnutí. Alexis de Tocqueville vykreslil důležitost samostatnosti územních samospráv tím, že ji označil za tzv. čtvrtou moc (*pouvoir communal, pouvoir municipal*). Autonomie územních samospráv přispívá k fungování právního státu (Tocqueville, 1992: 48) a je odbornou i politickou veřejností považovaná za významnou charakteristiku moderního demokratického zřízení (Council of Europe, 2005: 12).

Výzkum lokální autonomie přesahuje řadu vědních oborů, které využívají odlišné metody, přístupy a kritéria hodnocení. Přesto je ale interdisciplinární přístup zkoumání finanční autonomie zcela ojedinělý, či dokonce chybí. Stejná situace panuje i v případě politické vědy. Reálné postavení municipalit je ovlivněno nejenom multidimenzionálním vymezením autonomie (které v sobě skrývá legislativní nastavení, přidělení rozhodovacích kompetencí, finanční vztahy a alokaci finančních prostředků, kontrolní pravomoci centrálních orgánů atd.), ale hlavně skutečnými kompetencemi, kterými disponují místní samosprávy (Fleurke & Willemse, 2006: 73).

Základní atributy autonomie definovala Evropská charta místní samosprávy (dále Charta),<sup>4</sup> která pokládá místní společenství za základ jakéhokoli demokratického zřízení. Charta definuje předpoklad nezávislosti municipalit na vyšší úrovni politického systému (Council of Europe, 2005). Míra nezávislosti je pak chápána jako suverenita alespoň v některé oblasti působení samospráv nad vymezeným územím. Autoři Charty jako kritéria hodnocení lokální autonomie implicitně zvolili otázky legislativního uspořádání<sup>5</sup> a finančních zdrojů místních společenství.<sup>6</sup> Na těchto kritériích existuje široký konsenzus napříč vědními disciplínami, za základ je zvolili např. Loughlin (2004), Page a Goldsmith (1987) nebo Jourmard s Kongrudem (2003). Přestože Evropská charta místní samosprávy definuje základní atributy autonomie, při hodnocení míry lokální autonomie je nutné přihlídnout rovněž k reálnému fungování politického systému (viz Fleurke & Willemse, 2004, 2006; Verhoest et al., 2004) z toho důvodu, že nedostatečná implementace a nedodržování zákonných předpisů může zmařit kompetence územních samospráv.<sup>7</sup>

V prostředí České republiky zůstává otázka výzkumu finanční autonomie obcí a měst okrajovou oblastí zájmu české politologické veřejnosti. Tato situace vychází z odborného zaměření politologických pracovišť na českých vysokých školách<sup>8</sup> a je rovněž do určité míry způsobena deviacemi a specifiky české komunální úrovně, resp. politiky. Tyto deviace determinují samotný výzkum českých akademiků, který je vzhledem k tomuto faktu (do určité míry) odlišný oproti západoevropskému diskurzu zkoumání. Bádání mj. vychází z rozdrobené municipální struktury, role starostů, nezávislých kandidátů a komunálně-regionálních politických stran, specifik volebního zákona, role panašování, specifického

způsobu prosazování municipálních zájmů a systému financování obcí. Tato specifika zvyšují interdisciplinaritu zkoumání (jsou předmětem zájmů řady sociálních věd, např. sociologie, ekonomie, právní vědy, regionálních studií, politologie ad.) a znesnadňují uchopení tohoto tématu politickou vědou. Kvůli zkoumání deviací v českém prostředí zcela chybí diskuze o tématech běžných v západním diskurzu zkoumání, jako jsou efektivita vládnutí, *good governance* či *New Public Management*.

Na výzkum lokální politiky, resp. systému financování, který determinuje další aspekty politického systému České republiky, lze nahlížet z mnoha perspektiv a výzkum se tak stává interdisciplinárním. Přestože je interdisciplinarita přístupů a mezioborová diskuze zcela přirozená, řada autorů a konceptů je spojena s politickou vědou. Proto se zde otevírá prostor pro legitimizování netradičního přístupu, který spojuje a vybírá ze sociálních věd ty oblasti, jež implikují politická témata. Cílem tohoto příspěvku je přispět ke konstrukci vztahu finanční autonomie k politické vědě. Tento text vychází z dílčích poznatků projektu o finančních aspektech autonomie municipalit v politickém systému České republiky podpořeného Grantovou agenturou Univerzity Karlovy a je zpracován na základě teoretické literatury jednotlivých sociálně vědních oborů, resp. její rešerše. Tímto způsobem byly za klíčové vybrány koncepty analyzující finanční autonomii, zanalyzovány jejich průniky a vzájemné vztahy. K identifikaci jednotlivých konceptů byla dále využita studie autorského kolektivu kolem K. Verhoesta, resp. odborné zaměření jednotlivých autorů, jejichž práce byla ve studii hodnocena (viz tabulku 1).

Motivace tohoto zkoumání vychází z potřeby porozumět vztahům, problémům a procesům v politickém systému v holistickém smyslu. Na politiku je nahlíženo optikou H. A. Alkera či Berg-Schlossera a Stammena jako na nejvyšší formu lidského bytí. Zmínění autoři proto ve svých studiích vyzývají, aby politologie využívala všech disciplín (jejich poznatků, konceptů a metodologií), které jí mohou být zdrojem poznání. Politickou vědu vnímají jako všezahrnující disciplínu, resp. jako souhrn ostatních společenských věd (Říchová, 2000: 62; Berg-Schlosser & Stammem, 2000). Finanční autonomii územních samospráv je možné zkoumat rovněž Aronovou optikou primátu politiky, který navazuje na Aristotelovo pojetí člověka jako bytosti politické (Novák, 2005: 814).

**Tabulka 1: Dimenze autonomie ve výzkumu jednotlivých autorů**

Výzkum	manažerská (řídící) autonomie	politická autonomie	organizační (strukturální) autonomie	finanční autonomie	legislativní autonomie	kontrolní autonomie
Evropská charta místní samosprávy (1988)				+	+	
Löhmus (2008)		+	+		+	
Pratchett (2004)		+	+		+	
Clark (1984)		+				+
Rolla (1998)	(+)	+	+			
Fleurke & Willemse (2004, 2006)			(+)	+	+	
Nedelcu (2012)		+				
Verhoest et al. (2004)	+		+	(+)	+	
Christensen (1999)				(+)		
Cigu & Bilan (2013)				(+)		
Oplotnik (2007)				(+)		

Vysvětlivky: + s kritériem, resp. dimenzí autonomie výzkum explicitně pracuje; (+) s kritériem, resp. dimenzí autonomie výzkum pracuje implicitně, nicméně oblast je operacionalizovaná.

Zdroj: Vlastní zpracování na základě Verhoest et al. (2004: 110).

## Konceptuální rámec

### *Koncepty lokální autonomie*

Výzkum lokální autonomie a lokální demokracie nabývá v posledních desetiletích na aktuálnosti a významu. Míra lokální autonomie se úzce prolíná s lokální demokracií. Mezi odbornou veřejností existují dva postoje ke vztahu lokální autonomie a lokální demokracie. Jedna skupina termíny slučuje a považuje je za synonyma, druhá skupina tuto

syntézu odmítá. Lokální autonomie je podle této části výzkumníků nutnou, ne pouze dostačující podmínkou k tomu, aby mohla lokální demokracie vzklébat (Löhmus, 2008: 63; Pratchett, 2004: 358). Důvod je ten, že lokální autonomie zaručuje existenci účinné vlády,<sup>9</sup> brání kumulaci a zneužití moci, resp. zajišťuje pluralitu názorů a rozptýlení moci ve společnosti (Pratchett, 2004: 359–360; Phillips, 1996; Hill, 1974). Lokální autonomie tak přispívá k naplnění principů zastupitelské demokracie skrze participaci občanů<sup>10</sup> a umožňuje, aby politická moc byla rozptýlena mezi více center (Mill, 1991: 413). Pokus o prohloubení lokální demokracie koreluje s posílením lokální vlády (Bailey & Elliott, 2009: 437). Stejně tak lokální demokracie svým fungováním sekundárně přispívá k posílení politiky ve smyslu *polity*, resp. politického řádu v jeho celistvosti (vč. institucionálního a právního řádu, politické kultury či tradice). Lokální demokracie není možné dosáhnout bez odpovědnosti, pravomocí lokálních institucí, vlastních finančních zdrojů nebo samostatnosti v rozhodování.

Definice a kritéria lokální demokracie jsou všeobecně přijímané (Sisk, 2001: 12–13), problém ovšem nastává při vymezení pojmu lokální autonomie. Tento termín se vlivem mezinárodního stavu poznání daného tématu vyznačuje mnohovýznamovostí a interdisciplinarností – ostatně jako zkoumání celé komunální úrovně. Mezi autory nepanuje shoda na definici lokální autonomie ani na kritériích jejího hodnocení. Lze identifikovat několik přístupů a dimenzí, které naplňují podle autorů lokální autonomii.

Löhmus (2008), Pratchett (2004) nebo autorská dvojice Page a Goldsmith (1987) pod pojmem lokální autonomie rozlišují tři dimenze. První dimenze se vztahuje k organizační autonomii, kterou autoři definují jako rozsah decentralizace a pravomocí lokálních institucí. Druhou sféru tvoří politická autonomie, značící nezávislost v rozhodování politických aktérů. Poslední rovina je založena na legislativní autonomii, která vymezuje pravomoci a princip subsidiarity v ústavě a vnitrostátním zákonodárství. Pratchett explicitně doporučil tyto přístupy<sup>11</sup> k lokální autonomii využít pro analýzu praxe místní demokracie (Pratchett, 2004: 363–368).

Gordon L. Clark rozvinul Benthamovu teorii právní moci (Bentham, 1970) a lokální autonomii definoval pomocí dvou principů: (1.) *immunity* a (2.) *initiative*. První zásadou se rozumí pravomoc místních vlád rozhodovat bez dohledu vyšších orgánů. Druhý princip odráží pravomoc místních volených zástupců přijímat legislativních akty v otázkách týkajících se územního společenství a jeho občanů. Kombinací těchto dvou principů vytvořil typologii lokální autonomie, v níž definoval čtyři ideální typy autonomie. Typologie vymezuje rozsah pravomocí lokálních vlád ve smyslu funkcí a činností a legitimizuje jednání místních samospráv (Clark, 1984: 196–199; Zaharia, 2013: 273–274).

Giancarlo Rolla autonomii provázal s decentralizací, kterou definoval jako výsledek kontextuálního procesu decentralizace funkcí a rozvoje politické autonomie v obci. Autonomii je možné měřit na úrovni politického rozhodování volených orgánů, organizace a řízení úřadů (Rolla, 1998: 30–31). Vztah decentralizace a lokální autonomie analyzovali také autoři Fleurke a Willemse. Míru lokální autonomie měřili podle tří proměnných – na základě ústavních, administrativních a finančních indikátorů – a čtyř kritérií – směr decentralizace, hlavní předmět analýzy, vztah mezi decentralizací a lokální autonomií a legislativně zvolený

model autonomie lokální vlády (Fleurke & Willemse, 2004). Autonomii<sup>12</sup> interpretovali jako koncept postavený na samostatnosti v rozhodování, rozsahu politické svobody a závislosti na vyšší autoritě (Fleurke & Willemse, 2006: 74–78).<sup>13</sup>

Na rozdíl od Fleurkeho a Willemse pracoval Iulian Nedelcu s lokální autonomií jako s moderní formou vyjádření principu decentralizace. Lokální autonomie odráží princip, jímž by se měla řídit veřejná správa a vyjadřuje podle Nedelcu právo územních správních jednotek uspokojovat své vlastní zájmy bez zásahů vyšších orgánů. Autonomie chápe jako právo a decentralizaci jako systém vyjadřující autonomii (Nedelcu, 2012: 354–355).

Autorský kolektiv Verhoest, Peters, Bouckaert a Verschuere analyzuje koncept organizační autonomie.<sup>14</sup> Rozvinuli termín „autonomizace“ (*autonomisation*), vyjadřující proces získávání autonomie orgány místních samospráv. Autonomizace je naplněna třemi aspekty. Jedná se o dimenzi (1.) legislativní, (2.) organizační a (3.) manažersko-ekonomickou, která přímo odkazuje k devoluci rozhodovacích kompetencí. Smullen a kol. pak jejich práci doplnili o kontrolní hledisko. Pojem autonomie tedy v sobě zahrnuje složku manažerskou, politickou, strukturální, zákonnou, ale také finanční a kontrolní (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001). Výše zmíněné práce odhalují lokální autonomii jako multidimenzionální koncept (Verhoest et al., 2004: 101–109).

### *Finanční autonomie v lokální autonomii*

Lokální autonomie municipalit figuruje v řadě vertikálních a horizontálních typologií. Vertikální typologie jsou postaveny na vztahu centrální vlády a jednotlivých složek veřejné správy. Horizontální typologie pak pracují s klasickým dělením moci v rámci jedné územní jednotky (Mouritzen & Svava, 2002; Bäck et al., 2006). S vazbou finančních zdrojů municipalit (finanční autonomií) a autonomií lokální úrovně pracují autorské dvojice Page a Goldsmith (1987), Hesse a Sharpe (1991), Heinelt a Hlepas (2006) nebo Pawel Swianiewicz (2013). Za referenční model vertikálních typologií je považovaná práce Page a Goldsmitha, kteří využili tři kritéria při hodnocení postavení lokálních systémů evropských států. Mezi tato tři kritéria patří funkce, přístup a samostatnost v rozhodování. Za nejdůležitější kritérium je možné považovat samostatnost v rozhodování, která vychází z míry finanční autonomie, z postavení municipalit v rámci právního rámce, z podílu mezi centrem „příkázanými“, resp. mandatorními funkcemi a mírou samosprávně zvolených úkonů a z otázky postihu za nedodržení mandatorních povinností stanovených centrem (Heinelt & Hlepas, 2006: 22–23; Ringlerová, 2009: 44–45). Z definovaných kritérií vyplývá, že ačkoliv je důležitá rovina legislativní, manažerská, byrokratická, stejně jako kontrolní, klíčovou roli v samostatnosti územních samospráv hraje finanční autonomie. Pokud chápeme realizaci politiky jako *policy* skrze *politics* na základě *polity*, pak směřování a rozhodování místních volených vlád (*polity*) o budoucích záležitostech a rozvoji obce (*policy*) má politický charakter (*politics*). Rozhodování o alokaci finančních prostředků nabývá politického rozměru (Bubeníček

& Kubálek, 2010: 31) a výše finančních prostředků a nezávislosti v jejich přidělení determinuje další aspekty autonomie.

Většina představitelů vertikálních typologií komunálních systémů nahlíží na finanční autonomii municipalit jako na předpoklad silného postavení obcí. Ačkoliv typologie autorské dvojice Page a Goldsmithe vykazuje určité nedostatky,<sup>15</sup> řada dalších typologií z této autorské dvojice vychází a rovněž pracuje ve svých typologiích s finančními aspekty. Bours vymezil jako kritéria podíl výdajů místních vlád na hrubém domácím produktu (HDP), na státních výdajích, důležitost místních daní a populaci (Bours 1993). Finanční autonomie je v kritériích Hesseho a Sharpeho vyjádřena nepřímo skrze dělení kompetencí týkajících se poskytování služeb, politickou sílu místní vlády vůči vyšším úrovním a významem přisuzovaným lokální demokracii (Hesse & Sharpe, 1991).

Kvůli nevýhodám, které spatřovali Heinelt a Hlepas (2006) ve výše zmíněných typologiích, navrhli ve svém zkoumání zkombinovat vertikální a horizontální typologie. Vycházeli z typologie Hesseho a Sharpeho a Page a Goldsmithe. Za kritéria zvolili finanční autonomii, podíl výdajů obcí na HDP a odpovědnost municipalit za poskytování sociálních služeb.<sup>16</sup> V srpnu 2013 publikoval Pawel Swianiewicz v časopise *Local Government Studies* novou typologii, ve které se snaží překlenout výše zmíněné přístupy, jež do jisté míry vzhledem k vývoji a době jejich vzniku zastaraly. Svoji práci<sup>17</sup> postavil na následujících kritériích: a) územní organizace a úroveň volených územních samospráv, b) rozsah funkcí, které municipality vykonávají (funkcionální decentralizace), c) finanční autonomii, d) horizontální kritérium, které definuje postavení jednotlivých orgánů obcí (na základě volebního systému a vztahu mezi starostou a zastupitelstvem) (Swianiewicz, 2013). Swianiewicz zde tedy explicitně pracuje s finanční autonomií jako s jedním z pilířů postavení municipalit v horizontálním i vertikálních rovině.

## Tabulka 2: Atributy a kritéria finanční autonomie v jednotlivých typologiích

Autoři typologií	Atributy a kritéria finanční autonomie
Bours	podíl výdajů místních vlád na HDP, na státních výdajích, důležitost místních daní a populace
Heinelt a Hlepas	<b>finanční autonomie</b> , podíl výdajů obcí na HDP a odpovědnost municipalit za poskytování sociálních služeb
Hesse a Sharpe	nepřímé vyjádření skrze dělení kompetencí týkajících se poskytování služeb
Page a Goldsmith	samostatnost v rozhodování determinovaná mírou <b>finanční autonomie</b> , postavením municipalit v rámci právního rámce, podílem mezi centrem „příkázanými“, resp. mandatorními funkcemi a mírou samosprávně zvolených úkonů a mírou postihu při nedodržení mandatorních povinností stanovených centrem
Swianiewicz	funkcionální decentralizace a <b>finanční autonomie</b>

Zdroj: Vlastní zpracování na základě uvedených autorů.

## Teoretické přístupy analyzující finanční autonomii

Vzhledem k úzkému propojení jednotlivých věd a vzájemné konvergenci nejenom terminologie a metodologie je třeba zkoumat problematiku interdisciplinárně a zachytit dynamický vývoj vztahů mezi jednotlivými obory a koncepty, které se vzájemně prolínají a ovlivňují. S ohledem na pluralitu přístupů a sblížení vědních konceptů a jejich prolínání lze hovořit o nově se konstituujících reformních studiích. Finanční autonomie zůstávala donedávna stranou zkoumání politologie a byla zkoumána převážně právní a finanční vědou. Nicméně vzhledem k primátu politiky a důležitosti rozhodnutí o alokaci finančních prostředků, které determinují politická rozhodnutí, nabývá ve zkoumání na důležitosti právě politologie. Na základě rešerše teoretické literatury, podle studie autorského kolektivu kolem K. Verhoesta a dle zaměření autorů zabývajících se lokální a především finanční autonomií byly vybrány<sup>18</sup> následující přístupy: teorie veřejných financí (resp. teorie veřejné volby a fiskálního federalismu),<sup>19</sup> právní věda (finanční, správní a komunální právo),<sup>20</sup> oblast veřejné správy (*public administration, public management*),<sup>21</sup> politologické koncepty teorie politického systému<sup>22</sup> a teorie pluralismu<sup>23</sup>. Dynamické propojení vědních oborů lze spatřovat nejenom mezi sociálními vědami. K ovlivnění dochází i ze strany technických oborů. Z tohoto pohledu je vhodné do analýzy zahrnout i nově vznikající dynamický obor systémová integrace<sup>24</sup> přispívající novou terminologií a základními principy. Zmíněný obor může napomoci k překonání interdisciplinarity a k systematizaci vztahů mezi vědními disciplínami. Základní principy systémové integrace při adaptaci na zkoumanou problematiku mohou sloužit jako integrační most mezi jednotlivými zvolenými teoriemi. Cílem je tedy vymezit vztah finanční autonomie a zmíněných konceptů, které může politologie zahrnout do svého zkoumání. Vzájemnou kombinací výše zmíněných konceptů vzniká 15 možných vztahů, z nichž významný průnik vykazuje 10 vztahů – v tabulce 3 označeno symbolem +. Zbylé obory se protínají spíše okrajově.

**Tabulka 3: Výčet možných vzájemných vztahů jednotlivých konceptů a oborů**

Počet kombinací	Výčet možných vzájemných vztahů jednotlivých konceptů a oborů		Vzájemný vztah
1	Veřejné finance	Právní věda	+
2	Veřejné finance	Teorie veřejné správy	+
3	Veřejné finance	Systémová integrace	(+)
4	Veřejné finance	Teorie politického systému	+
5	Veřejné finance	Teorie pluralismu	+
6	Právní věda	Teorie veřejné správy	+
7	Právní věda	Systémová integrace	(+)
8	Právní věda	Teorie politického systému	(+)
9	Právní věda	Teorie pluralismu	+
10	Teorie veřejné správy	Systémová integrace	+



Počet kombinací	Výčet možných vzájemných vztahů jednotlivých konceptů a oborů		Vzájemný vztah
11	Teorie veřejné správy	Teorie politického systému	(+)
12	Teorie veřejné správy	Teorie pluralismu	+
13	Systémová integrace	Teorie politického systému	+
14	Systémová integrace	Teorie pluralismu	(+)
15	Teorie politického systému	Teorie pluralismu	+

Zdroj: Vlastní zpracování.

Systém financování municipalit můžeme pojímat jako subsystém politického systému. Důvod, proč má být vymezen tento subsystém, odráží výtku řady autorů o přílišné abstrakci modelu politického systému. Politický systém je otevřený systém, jehož podstatou je regulace vstupů a výstupů do rovnováhy. Systémový přístup,<sup>25</sup> jehož cílem je pochopení a porozumění společenským procesům a událostem, umožňuje studovat konkrétní mocenské vztahy a ovlivňující faktory, jež přesahují vztahy definované ústavou v jejich celistvosti. Je to dáno tím, že systémová integrace propojuje všechny subsystémy „v jeden fungující celek, který bude co možná nejefektivněji a harmonicky pracovat“ (Danel, 2011: 1). Význam systémové integrace spočívá ve vzájemné kooperaci jednotlivých subsystémů.<sup>26</sup> Systémový přístup je proto řadou autorů označován jako „nejlepší analytický základ“ (Berg-Schlösser & Stammes, 2000). Cílem zkoumání je přiblížit subsystém financování municipalit a vymezit jeho vstupy, výstupy, aktéry, kteří v subsystému působí a ovlivňují jej, politické vztahy a hranice subsystému. Za tímto účelem je možné využít multidimenzionální přístup, vyvinutý na Vysoké škole ekonomické v Praze (Voříšek, 1999), jenž analyzuje problém z několika pohledů a vzájemných vazeb, a metody<sup>27</sup> systémové integrace k propojení jednotlivých subsystémů společnosti v jeden celek, stejně jako k propojení jednotlivých vědních konceptů, k snížení nákladů na integraci a snížení počtu rozhraní (hranic – *interface*) mezi systémy. *Interface* zajišťuje komunikaci mezi subsystémy navzájem.<sup>28</sup>

Důležitým aspektem ovlivňujícím finanční autonomii municipalit v politickém systému je vymezení aktérů a definování jejich postavení a role v politickém systému. Politické vztahy mezi aktéry, tzn. institucemi, jednotlivci a skupinami, jsou dány zpravidla odlišnými zájmy a na tom základě vznikajícími štěpnými liniemi. Výsledkem střetů partikulárních zájmů je veřejný zájem. Prosazení obecného (veřejného) zájmu je ovlivněno preferencemi voličů, které se odráží skrze volební akt do kolektivního rozhodování, politického procesu a politického chování v ekonomických otázkách. Teorie veřejné volby je proto považovaná za ekonomickou analýzu politického procesu. Proto také lze využít ekonomických nástrojů a metod, vč. metod a terminologie veřejné správy (úzce souvisí s prosazením veřejného zájmu jednotlivými skupinami a realizací zájmů v teritoriu) při zkoumání finanční autonomie. Politická moc jednotlivých skupin je nehierarchicky rozptýlena ve společnosti a politická rozhodnutí jsou výsledkem střetu zájmů různých skupin (zájmových skupin), jehož výslednou podobou

je kompromis dosažený na základě vzájemných interakcí (Bentley, 1908: 258–260; Ryden, 1996: 67). Vládnutí probíhá jako neustálý proces vyjednávání mezi velkým počtem skupin s odlišnými zájmy (např. obchodní organizace, politické strany, odbory, etnické nebo náboženské skupiny), které vytvářejí dočasné aliance s cílem prosadit svůj zájem (Held, 2006: 160). Lze shrnout, že „*politický proces je výrazem soutěže mezi odlišnými konfliktními zájmy, je trvalým procesem dohadování, v jehož průběhu jsou však všechny konflikty řešeny nenásilnou cestou*“ (Říchová, 2002: 144).

Moc je rozložena ve společnosti a žádné centrum není úplně suverénní. Politický systém reaguje na všechny zájmové skupiny, které jsou schopné se, byť pouze potenciálně, organizovat a vstoupit do politického systému. Politika je tedy střetem vizí, je chápána jako konflikt, soutěž a konkurence mezi aktéry. Tento střet má pak za následek rovnováhu společnosti a politického systému.<sup>29</sup> Funkce státu je spatřovaná především v roli arbitra.<sup>30</sup> Sám stát je nucen vzdorovat celé řadě požadavků jednotlivých skupin. Přesto je ale neustranný a neupřednostňuje žádný zájem (Svensson, 1995: 159; Ryden, 1996: 69–71; Říchová, 2002: 143–144). Veřejná správa je pak chápána jako správa veřejných záležitostí vykonávaných ve veřejném zájmu (Hamplová, 2008: 229–231).<sup>31</sup> Postavení zájmových skupin a tedy i rozložení politických sil<sup>32</sup> je dáno finančním zajištěním jednotlivých skupin. Úspěšnější zájmové skupiny jsou zpravidla organizovanější a nacházejí se v tzv. uzlových bodech politického systému. Klíčové je analyzovat jejich přesné vymezení, vč. reálného postavení (nikoli pouze právní vymezení). Postavení skupin je předmětem zájmu teorie pluralismu a teorie veřejné volby. Politika je tedy výsledkem působení konfliktních zájmů jednotlivých zainteresovaných. Povaha konfliktu je nenásilná a konstruktivní, protože vlivem rozptýlení moci musejí jednotliví aktéři dosáhnout společného kompromisu.

Vlivem působení společenských procesů se transformovala lokální vláda (*local government*) na lokální vládnutí (*local governance*) uplatňující nové ekonomické a manažerské přístupy (do veřejné správy také pronikají prvky soukromého sektoru a dochází k terminologickému posunu od *public administration* k *public management*). Vládnutí probíhá jako neustálý proces vyjednávání mezi velkým počtem skupin s odlišnými zájmy, které vytvářejí dočasné aliance s cílem prosadit svůj zájem.

V případě lokální úrovně komparabilitu (v empirickém pojetí) stěžují odlišné systémy veřejné správy<sup>33</sup> a rozpočtové soustavy. Omezujícím faktorem může být nejednoznačné vymezení pojmu veřejné správy,<sup>34</sup> resp. všeobecně přijímané definice i absence<sup>35</sup> striktního oddělení státní správy a samosprávy v systémech se smíšenou veřejnou správou, jako se uplatňuje v České republice. Nejednoznačné vymezení pojmu je způsobeno poválečným vývojem veřejné správy, který je úzce spjat nejenom s politologií, ale i právní vědou, sociologií nebo regionalistikou.<sup>36</sup> Proto se také tyto vědy vzájemně ovlivňují, využívají jednotných termínů a definic. Primární myšlenkou tvůrců Evropské charty místní samosprávy bylo vytvořit jednotící standard pro evropské demokracie, jejímž cílem bylo posílení lokální autonomie; úpravu jednotlivých paragrafů ale přenechali vnitrostátní legislativě.<sup>37</sup>

Ta se nejvíce odráží ve správním a komunálním právu. V podmínkách právního státu<sup>38</sup>

je na správní právo nahlíženo jako na nástroj, resp. právní řád veřejné správy. To upravuje postavení a chování subjektů, které působí ve veřejné správě, s cílem naplnit veřejný zájem. Orgány státu tak konají v obecném, neboli veřejném zájmu za účelem integrace individuálních i kolektivních (skupinových) zájmů tak, aby byly všem jednajícím subjektům garantovány svobody a práva a skrze právo bylo dosaženo rovnováhy (Harvánek, 1998: 20–21). Správní právo se zabývá postavením a rolí veřejné správy v demokratickém státě, jejím vztahem k ostatním subjektům práva s cílem naplnit veřejný zájem,<sup>39</sup> rozhodovacími procesy ve veřejné správě, organizačním, finančním a personálním zabezpečením veřejné správy, modernizací a uskutečňováním reformy veřejné správy. Komunální právo detailně rozvádí ustanovení Charty a vytyčuje vztah mezi obcemi a veřejnoprávními svazy, úřady a vztahy k státu a jeho orgánům. Komunální právo je úzce propojené s teorií fiskálního federalismu<sup>40</sup> a fiskálního decentralismu, protože analyzuje vztahy víceúrovňového systému veřejných rozpočtů.

Základním předpokladem fungování státu je soulad územně-administrativního členění státu se soustavou veřejných rozpočtů (státní, regionální a místní rozpočty). Jednotlivé veřejné rozpočty se liší principy tvorby, objemem a strukturou příjmů a výdajů, členitostí podle míry fiskální decentralizace nebo zásadami alokace. Fiskální systémy jednotlivých zemí jsou výsledkem působení několika aspektů, a to historických, politických, kulturních, geografických a ekonomických (Hamerníková & Maaytová, 2010: 12). Pro každou úroveň vládnutí se hledá optimální míra veřejných financí a funkcí, které by vzájemně korespondovaly, a poměr jednotlivých základních funkcí (redistribuční, alokační a stabilizační) veřejných financí. Důležitým aspektem je pak decentralizace funkcí jednotlivých samosprávných úrovní a jím odpovídající finanční decentralizace, resp. ekonomické a finanční vztahy mezi centrální úrovní vlády a nižšími jednotkami.

Hovoříme-li o finanční autonomii územních samospráv, je nezbytné zajistit úzké propojení odpovědnosti za efektivní rozpočtovou politiku s motivací municipality, resp. s možností ovlivnit vlastní příjmy (Oates, 1991: 236). Příjmová struktura územně samosprávných rozpočtů by měla korespondovat s výdajovým určením a s funkcemi, které vykonávají jednotlivé úrovně vlády. Schopnost vlády rozhodnout o fiskálních otázkách v oblasti poskytování lokálních veřejných statků a služeb, na jejichž poskytování skrze výběr daní občané participují, může být v očích voličů prostředkem pro zhodnocení vládního působení v době voleb. Pakliže dochází k popření fiskálních instrumentů, politická a administrativní autonomie, stejně jako decentralizace pravomocí územních jednotek, nebude efektivní. Fiskální pravomoci municipalit jsou postaveny na výši sdílených daní v rámci určení daní, na výši vlastních příjmů, mezivládních transferů, dotací a půjček.

Skrze soustavu veřejných rozpočtů vláda realizuje veřejnou moc. Teorie fiskálního federalismu<sup>41</sup> přispěla k etablování nižší(ch) než centrální úrovně vládnutí (zpravidla se jedná o rozpočty obcí a vyšších územně samosprávných celků – provincií, krajů atp.) a k rozvoji územních samospráv a demokracie na substátních úrovních vládnutí. Každá úroveň vládnutí by měla disponovat vlastním rozpočtem, při jehož sestavování se konfrontují politické

cíle a ideje a jeho zdroje by měly alespoň částečně pocházet z vlastních zdrojů.<sup>42</sup> Tak je zajištěna, resp. vymezena odpovědnost za poskytování veřejných služeb a statků.

Alokace veřejných prostředků se provádí za pomoci politického procesu, do kterého vstupuje a který ovlivňuje celá řada subjektů (počínaje voliči, politickými stranami a konče zájmovými skupinami). Teorie veřejné volby se zaměřuje na politický proces, politické rozhodování a politické chování v ekonomických otázkách, resp. za pomoci ekonomických metod definuje míru veřejných statků nabízených vládou. Teorie veřejné volby, která úzce propojuje politologii a ekonomii, je považovaná za ekonomickou analýzu politického procesu (McNutt, 2002: 1–3). V literatuře je možné se setkat se dvěma perspektivami, které nahlízejí na veřejnou volbu. V prvním případě je tato teorie chápána v rovině rozhodování o veřejných záležitostech. V druhém případě je zkoumána oblast praktického uplatnění metod veřejné volby ve veřejném sektoru (Maaytová, 2012: 7–8). Teorie veřejné volby proto zkoumá transformaci individuálních zájmů, resp. preferencí voličů do kolektivního rozhodování, které se realizuje volebním aktem. Mechanismus kolektivního rozhodování se analyzuje v rovině (1.) transformace individuálních preferencí do kolektivního rozhodování, (2.) postojů občanů k fiskálním otázkám a (3.) rozhodnutí výkonné moci o individuálních preferencích a kolektivní rozhodnutí (Lajtkepová, 2009: 20–21).

Teorie veřejné volby se také zaměřuje na postavení zájmových skupin. Ty mají specifické postavení. Je to dáno tím, že rozhodování o veřejných statcích a záležitostech často nereflktuje společenskou optimalitu, nýbrž existující skupinové zájmy a stávající rozložení politických sil, které ovlivňují jejich postavení (Dvořák, 2008: 13). Oblast veřejných financí se nezaměřuje pouze na teoretické koncepty a modely (např. Tieboutův model „hlasování nohou“, Oatesův decentralizační teorém, Brennan-Buchananova decentralizační hypotéza a Buchananova teorie klubů), ale odráží také politická rozhodnutí. Z tohoto důvodu by měla politologie při analýze vztahů vertikálních úrovní využívat modely, východiska, metody a terminologii výše uvedených přístupů, aby porozuměla reálnému postavení místních samospráv.

## Závěr

Primárním cílem tohoto textu bylo přispět ke konstrukci vztahu finanční autonomie k politické vědě a nalezení nástrojů překlenujících interdisciplinaritu. Na základě teoretické rešerše literatury a výzkumné práce autorského kolektivu kolem K. Verhoesta byly vybrány přístupy vhodné pro analýzu finanční autonomie. Z těchto teorií byly abstrahovány nástroje, jež mohou přispět k lepšímu porozumění vztahu finanční autonomie a politologie. Tyto nástroje, resp. vzájemné průniky teorií (viz tabulku 4) mají ambici poskytnout hlubší informace přispívající k řešení reálných situací a problémů. Snaha o hlubší porozumění celospolečenských jevů legitimizuje relevanci finanční autonomie zkoumané perspektivou politické vědy.

**Tabulka 4: Souvislosti, vztahy a průniky definovaných oborů**

Počet kombinací	Výčet možných vzájemných vztahů jednotlivých konceptů a oborů		Souvislosti, vztahy, průniky oborů
1	Veřejné finance	Právní věda	<p>Objektivizace veřejných zájmů je zprostředkována správním právem.</p> <p>Vymezením povinností a pravomocí municipalit ve finančních otázkách (sestavování obecního rozpočtu, získávání vlastních zdrojů) je zajištěna odpovědnost za poskytování veřejných služeb a statků.</p>
2	Veřejné finance	Teorie veřejné správy	<p>Soustava veřejných rozpočtů zpravidla zahrnuje více samosprávných úrovní.</p> <p>Úkolem vlády je v obecném ekonomickém smyslu politické vedení veřejné správy a nasměrování její činnosti (Peková, Pilný &amp; Jetmar, 2008: 84).</p> <p>Pronikání konceptů z podnikové ekonomie do řízení veřejné správy, dochází k terminologickému posunu od <i>public administration</i> k <i>public management</i> (posun odráží např. koncept <i>New public Management</i>).</p> <p>Na veřejnou správu lze nahlížet jako na správu veřejných záležitostí vykonávaných ve veřejném zájmu pomocí veřejných statků.</p> <p>Přesunem pravomocí na obce a proměnou veřejné správy se proměnilo studium místních financí na studium veřejných financí.</p> <p>Soustava veřejných rozpočtů odráží vertikální rozdělení moci (soulad územně-správního členění se soustavou veřejných rozpočtů).</p>
3	Veřejné finance	Systémová integrace	<p>Finanční systém je subsystémem sociálního, resp. politického systému, aplikací systémového přístupu dochází ke snížení počtu rozhraní (<i>interface</i>).</p>
4	Veřejné finance	Teorie politického systému	<p>Alokace veřejných prostředků je prováděna za pomoci politického procesu.</p> <p>Veřejný zájem, role zájmových skupin.</p> <p>Na politickém rozhodování se podílí celá řada subjektů (voliči, politické strany, zájmové skupiny ad.).</p> <p>Analýza rozhodování o redistribuci a alokaci finančních prostředků v rámci politického systému.</p>

Počet kombinací	Výčet možných vzájemných vztahů jednotlivých konceptů a oborů		Souvislosti, vztahy, průniky oborů
5	Veřejné finance	Teorie pluralismu	<p>Prosazení veřejného zájmu zájmovými skupinami (za účasti veřejných statků), výsledek rozhodnutí je výsledkem střetu zájmových skupin.</p> <p>Ekonomická nerovnováha zájmových skupin se odráží v jejich politickém vlivu; politické rozložení sil tedy reflektuje postavení zájmových skupin.</p> <p>Zkoumání transformace individuálních zájmů a preferencí voličů do kolektivního rozhodování.</p>
6	Právní věda	Teorie veřejné správy	<p>Zkoumání politiky jako analýzy politických procesů, procesy odráží vztahy mezi institucemi a institucemi a skupinami.</p> <p>Územněsprávní uspořádání propojeno se státoprávním, výkon veřejné správy je ovlivněn dělbou moci a vnitřním členěním státu.</p> <p>Vlivem územního uspořádání se odlišuje právo mezinárodní, vnitrostátní a komunální, přesto existuje snaha o sjednocení podmínek fungování lokální demokracie (Evropská charta místní samosprávy).</p> <p>Správní právo tvoří právní řad veřejné správy, jejich propojení se odráží v aplikaci principů legitimacy a legality.</p> <p>V demokratickém státě má veřejná správa, resp. samospráva stěžejní postavení.</p> <p>Limitem pro komparaci je odlišné členění veřejné správy a jiný systém práva v jednotlivých zemích.</p> <p>Nutná korelace mezi decentralizací funkcí a povinností obcí a decentralizací kompetencí a pravomocí při získávání finančních zdrojů (adekvátnost, zapojení do projednávání legislativních návrhů).</p>
7	Právní věda	Systémová integrace	Systém práva je subsystémem sociálního, resp. politického systému, aplikací systémového přístupu dochází ke snížení počtu rozhraní ( <i>interface</i> ).
8	Právní věda	Teorie politického systému	Stát je arbitrem, je nositelem moci ve smyslu monopolu užití legitimního fyzického násilí.

Počet kombinací	Výčet možných vzájemných vztahů jednotlivých konceptů a oborů		Souvislosti, vztahy, průniky oborů
9	Právní věda	Teorie pluralismu	Existence právního státu s horizontální a vertikální dělbou moci.
			Stát disponuje funkcí arbitra, za tím účelem jsou formulovány obecně platné postuláty v podobě legislativních aktů.
			Moc je rozptýlena ve společnosti, není koncentrovaná, žádné centrum není suverénní.
			Podoba institucionálních vztahů je odrazem vztahů mezi skupinami.
10	Teorie veřejné správy	Systémová integrace	Po druhé světové válce byla správní věda spojena s dalšími vědními disciplínami (právo, sociologie, veřejná politika, politologie nebo regionalistika), byl uplatňován systémový přístup.
			Oblast veřejné správy je subsystémem sociálního, resp. politického systému, aplikací systémového přístupu dochází ke snížení počtu rozhraní ( <i>interface</i> ).
11	Teorie veřejné správy	Teorie politického systému	Vlivem vertikální dělby moci do politického systému vstupují a ovlivňují jej nižší úrovně vládnutí.
12	Teorie veřejné správy	Teorie pluralismu	Správa věcí veřejných vykonávaných ve veřejném zájmu za veřejné statky je výsledkem střetů partikulárních zájmů.
			Existuje pluralita aktérů, kteří působí ve veřejném zájmu (primárním aktérem je stát, dalšími subjekty jsou veřejnoprávní korporace, zájmové skupiny, profesní společnosti, veřejné ústavy atd.).
13	Systémová integrace	Teorie politického systému	Systémový přístup jako „nejlepší analytický základ“, teorie systémů.
			Zkoumání subsystému společnosti.
			Systém je otevřený, vyvažování vstupů a výstupů s cílem o dosažení rovnováhy.
			Analýza tří oblastí: I.) vnitrosystémových prvků, II.) vztahů mezi prvky, III.) hranic s okolím.
			Propojení subsystému v jeden fungující celek, reakce na výtku o nedostatečné definici hranic s okolím, rozhraní.
			<i>Interface</i> .
Multidimenzionální přístup: zajištění komplexního funkčního řešení → snížení počtu rozhraní.			

Počet kombinací	Výčet možných vzájemných vztahů jednotlivých konceptů a oborů		Souvislosti, vztahy, průniky oborů
14	Systémová integrace	Teorie pluralismu	Vzájemné ovlivňování mnoha prvků, jejich vzájemným působením dochází k integraci jednotlivých prvků a vztahů mezi nimi.
15	Teorie politického systému	Teorie pluralismu	<p data-bbox="538 396 1166 425">Analýza konkrétních mocenských vztahů.</p> <p data-bbox="538 433 1166 462">Integrace členů subsystému.</p> <p data-bbox="538 469 1166 535">Role a postavení zájmových skupin, na významu nabývají neformální aktéři.</p> <p data-bbox="538 542 1166 607">Umožňují vymezit vztahy mezi státem, společností, zájmovými skupinami a občany.</p> <p data-bbox="538 615 1166 675">Vysoká míra abstrakce politického systému umožňuje zkoumat distribuci moci a její rozložení ve společnosti.</p>

Zdroj: Vlastní zpracování.

Koncept lokální autonomie je multidimenzionální. Abychom mohli identifikovat finanční autonomii jako relevantní složku lokální autonomie ovlivňující postavení municipalit v horizontální a vertikální úrovni vládnutí, bylo nutné identifikovat veškeré relevantní složky multidimenzionálního konceptu (Potůček, 2006a: 7) lokální autonomie, resp. vytvořit definici lokální autonomie. Lokální autonomie v sobě odráží pravomoc místních vlád rozhodovat o svých záležitostech bez dohledu vyšších orgánů a vydávat právní akty, stanovit si rozsah funkcí a veřejných služeb (funkcionální decentralizace) a samostatně o nich rozhodovat. Lokální autonomie odráží také aspekt finanční autonomie. Klíčové je, aby municipality disponovaly dostatečnými vlastními zdroji, které budou krýt funkce a veřejné služby poskytované obcí, a aby tyto zdroje pocházely částečně z místních daní a poplatků. S vlastními zdroji mohou místní společenství volně nakládat dle politického rozhodnutí vedení obcí. Místní společenství, resp. jejich zástupci, by měla být zahrnuta do projednávání legislativních aktů týkajících se lokálních témat. S municipalitami by měly být konzultovány finanční mechanismy přerozdělující sdílené daně, dotace a transfery.

Ačkoli se potvrdila interdisciplinarita v náhledu na zkoumání lokální autonomie a z tabulky 5 vyplývá, že na výzkum lokální autonomie se zaměřují spíše ekonomové a odborníci na veřejnou správu a správní právo, jednotlivé definice a koncepty vymezené na základě rešerše odborné literatury úzce souvisí s politickou dimenzí a politickou vědou.



**Tabulka 5: Dimenze autonomie ve výzkumu jednotlivých autorů na základě rešerše literatury**

Výzkum	manažerská (řídící) autonomie	politická autonomie	organizační (strukturální) autonomie	finanční autonomie	legislativní autonomie	kontrolní autonomie
Dunsire, Hartley & Parker (1991)				(+)	+	
Bogt (1998)	(+)				+	
Pollitt, Brichall & Putman (1998)	+					
Burger (1992)	+	(+)				
Treur (1998)	+	(+)				
Verhoest (2002)	+	(+)		(+)		(+)
Neelen (1993)	+	+				
Künneke (1991)	+	+	(+)			
van Thiel (2000)	+			+		+

Vysvětlivky: + s kritériem, resp. dimenzí autonomie výzkum explicitně pracuje; (+) s kritériem, resp. dimenzí autonomie výzkum pracuje implicitně, nicméně oblast je operacionalizovaná.

Zdroj: Vlastní zpracování podle Verhoest et al. (2004: 110).

Vztahy, souvislosti a průniky jednotlivých věd znázorňuje tabulka 4, ze které plyne dynamičnost a proměnlivost těchto vztahů. Ačkoliv studium finanční autonomie bylo politickou vědou spíše upozaďováno a výzkumu dominovala jiná témata, existuje tu pro ni výrazný prostor, protože politická autonomie determinuje finanční autonomii (a naopak) a nezávislost samospráv v obecném smyslu (viz její role v trojdimenzionálním pojetí politiky). Při zkoumání finanční autonomie z perspektivy politické vědy je klíčové zaměřit se na postavení neformálních aktérů, zájmových skupin a zkoumat distribuci moci ve společnosti a procesy politického rozhodování o finančních otázkách. Za tímto účelem je možné využít poznatků teorie pluralismu. Prosazování odlišných ekonomicko-politických zájmů vede ke vzniku štěpných linií, na něž reaguje skrze zpětnou vazbu celý politický systém. Štěpné linie mohou vznikat na centrální úrovni (např. mezi politickými stranami, zájmovými asociacemi, různými velikostními kategoriemi obcí atd.), stejně jako v rovině komunální (místní zájmových skupin mohou ovlivnit politické rozhodování v obcích a legislativní akty upravující místní záležitosti). Politologie při výzkumu finanční autonomie může vzhledem ke své blízkosti k oboru veřejná správa, teorie veřejné volby a správního práva využívat terminologii a metodologii těchto oborů. Vzhledem ke konvergenci vědních disciplín se nabízí legitimizovat v politologii i přístupy systémové integrace pomocí termínu, jako je *interface*, nebo využívat ekonomických modelů a konceptů řízení. Legitimita politické vědy je díky

výše naznačeným přesahům stejně důležitá při zkoumání finanční autonomie jako právní a finanční věda (legislativní a finanční kritérium lokální autonomie je všeobecně přijímáno), a proto by také měla mít politologie větší ambici zaujmout toto svébytné postavení při analýze finanční autonomie.

### **Poznámky /**

- 1 V druhé polovině 20. století přistoupila řada západoevropských států k reformám veřejné správy, jejichž výsledkem bylo prohloubení decentralizace a principu subsidiarity. Řada územních samospráv získala nové pravomoci a kompetence. S rozvojem lokální demokracie nabylo na důležitosti téma rozvoje sociálního státu a snaha o zefektivnění vládnutí municipalit pomocí implementace manažerských přístupů, např. koncept *New Public Management* (Kuhlmann, 2006, 2007, 2008; Rose, 2013; Rose & Davies, 1994; Wollmann, 2004, 2008, 2010). V této souvislosti se s rozvojem principů zastupitelské demokracie, postmateriálních hodnot a globalizace transformovala lokální vláda ve smyslu *local government* na lokální vládnutí ve smyslu *local governance* (Potůček, 2006a, 2006b, 2008, 2009). Do procesu nově vstoupila celá řada nových aktérů ovlivňujících věci veřejné (Haveri, 2006; Denters & Rose, 2005: 1–9). Hlavním důvodem změny tohoto konvenčního mechanismu byla snaha o překonání fiskálního tlaku, organizační roztržitosti způsobené neustále se rozšiřujícím byrokratickým aparátem a změnou společenských hodnot (Haus & Sweeting, 2006: 269). Kolektiv autorů kolem editora Timothyho D. Siska proto definoval lokální vládnutí jako „koncept samosprávy a administrativy, který je nejbliže k lidem“ (Sisk, 2001: 11).
- 2 Např. Social Science Institute of Humboldt University in Berlin, Public Governance Institute a Public Management Institut KU Leuven, Department of Political Science and Government – Aarhus University, Department of Public Administration and Organisation Science – Vrije Universiteit Amsterdam, Local Governance Research Unit – De Montfort University Leicester, Department of Political Science – University of Pittsburgh, Department of Political Science – University of Oslo nebo Tilburg School of Politics and Public Administration.
- 3 Např. Local Government Studies, Public Administration and Development, Administration Theory & Praxis, USV Annals of Economics & Public Administration, Lex Localis – Journal of Local Self-Government, Cambridge Law Journal nebo International Review of Administrative Sciences.
- 4 Evropská charta místní samosprávy je rámcovou mezinárodní smlouvou, kterou přijala Rada Evropy dne 18. října 1985 ve Štrasburku. Česká republika Chartu ratifikovala dne 7. května 1999.
- 5 Problematika místních samospráv má být vtělenu do ústavy a vnitrostátního zákonodárství (Council of Europe, 2005: 13, čl. 2; legislativnímu nastavení se věnuje dále čl. 3, čl. 4, čl. 7 a čl. 8).
- 6 Autoři Charty kladli důraz na právo municipalit na přiměřené vlastní zdroje odpovídající povinností. Přerozdělovací forma pro alokaci peněžních zdrojů má být s místními samosprávami diskutována a ekonomicky slabší municipality mají být chráněny vyrovnávacími dotacemi. Dotace pak mají mít neúčelový charakter (Council of Europe, 2005: 15–16, čl. 9).
- 7 V 90. letech bylo možné tento trend sledovat na Slovensku, Ukrajině nebo v Rusku.
- 8 Komunální úroveň politického systému je předmětem zájmu pouze některých českých politologických pracovišť. Výuka a výzkum komunální politiky existuje na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, na Katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity nebo na Katedře humanitních věd Provozně ekonomické

fakulty České zemědělské univerzity. Otázkám financování municipalit jsou věnované pouze dílčí lekce v rámci jednotlivých kurzů věnujících se komunální politice.

- 9 Více o politické účinnosti Novák (2001).
- 10 Participace občanů je v této práci vnímána v kontextu neklasické teorie demokracie (Popper, 2011; Schumpeter, 2004; srov. Novák, 2003).
- 11 Pratchett tři výše zmíněné koncepty (organizační, politická a legislativní autonomie) nazývá jako přístup *freedom from, freedom to a reflection of local identity* (Pratchett, 2004: 363).
- 12 Autorská dvojice navrhla klasifikaci vztahu decentralizace a lokální autonomie a vymezila čtyři přístupy, a to přístup (1.) formální, (2.) dynamický, (3.) funkční a (4.) *governance* (Fleurke & Willemse, 2004: 524–539).
- 13 Druhá dimenze spočívá na rozsahu politické svobody (resp. *policy choice*), která byla místnímu společenství udělena vyšší autoritou, poslední atribut je pak vymezen jako závislost místní vlády na dalších orgánech při politickém rozhodování.
- 14 Výzkum tohoto autorského kolektivu navazuje na analýzu působení orgánů veřejné moci. Jejich výzkum je zasazen do kontextu veřejné správy ve smyslu *public management*.
- 15 Autoři se zaměřili pouze na úzce profilovanou skupinu států západní Evropy. Do svého výzkumu nezahrnuli federální státy jako Německo, Rakousko či Švýcarsko. Zkoumané unitární státy rozdělili pouze do dvou kategorií (Benett ve svém výzkumu pracuje se třemi, Bours se čtyřmi, Hesse a Sharpe se třemi skupinami států).
- 16 Na tomto základě obohatili klasifikaci o skupinu zemí střední a východní Evropy, kam zařadili Českou republiku, Polsko a Maďarsko. Tyto státy sdílí se zeměmi severní a střední Evropy respekt ke kompetencím samospráv a samostatnost v rozhodování. Odlišují se nedávnou decentralizací a historickým vývojem (Heinelt & Hlepas, 2006: 27).
- 17 Swianiewicz do typologie integrálně začlenil státy střední a východní Evropy. Ve své typologii analyzuje postavení 20 států tohoto regionu.
- 18 V této práci není prostor pro detailní představení jednotlivých teorií a konceptů, přesto zde abstrahuji z jednotlivých teorií a přístupů jejich východiska, koncepty, metodologii a terminologii. Aby se mohl čtenář případně blíže seznámit s jednotlivými teoriemi a koncepty, v následujících poznámkách jsou uvedeny klíčové publikace jednotlivých teorií.
- 19 Samuelson, 1947, 1951; Musgrave, 1969a, 1969b, 1970, 1983, 2000; Buchanan, 1967, 1969, 1975; Buchanan & Tullock, 1965; Stiglitz, 1993, 2000; Tullock, 1998, 2005; Arrow, 2012; Downs, 1956, 1957, 1998; Oates 1977, 2011.
- 20 Hendrych, 2007; Peters, 1949; Průcha, 2004; Kopecký, 2010; Pražák, 1900; Flögel, 1948; Kadečka, 2003; Kadečka & Rigel, 2009; Koudelka, Ondruš & Průcha, 2009; Koudelka, 1998, 2000, 2001, 2003, 2007, 2008, 2011; Barden & Murphy, 2010; Pomeroy, 1864; Rhyne, 1957; Dillon, 2009.
- 21 Mikesell, 2007; Valeš, 2006; Fox, Schwella & Wissink, 2004; Eliassen & Sitter, 2008; Walker, Boyne & Brewer, 2010; Agranoff & McGuire, 2004; Metcalfe & Richards, 1990; Hamplová, 2008; Horzinková & Novotný 2010.
- 22 Easton, 1965; Parsons, 1965, 1951; Almond 1984.
- 23 Bentley, 1908; Truman, 1993; Dahl, 1967, 1971, 1982, 1995, 2005; Nordlinger, 1982; Lindblom, 1977; Fraenkel, 1973.

- 24 Danel, 2011; Lacko, s.d.; Voříšek, 1999. Politická věda vlivem společenských změn převzala při zkoumání politických procesů řadu teoretických konceptů, pojmů a metod z jiných věd (např. biologie nebo kybernetiky).
- 25 Systém se neustále vyvíjí a jednotlivé jeho prvky se ovlivňují. Systémové myšlení se skládá z několika úrovní. První úroveň zahrnuje definování prvků systému a vazeb mezi nimi. V rámci druhého stupně je popsán cíl a stav systému, jeho vstupy, výstupy nebo reakce na vstupní podněty. Ve třetí úrovni dochází k uvědomění jednotlivých struktur systému (subsystémů) a jejich vzájemného ovlivnění. Čtvrtá fáze zahrnuje pochopení struktury, chování a cíle systému, které podléhají změnám. Nejvyšší fáze systémového myšlení odhaluje příčiny změn, které jsou způsobeny samotným systémem nebo okolím či změnami cílů (Lacko, s.d.).
- 26 Systémovou integraci je možné aplikovat na vztahy v rámci sociálního systému. Za jednotlivé subsystémy lze považovat právní, sociální či finanční aspekty, stejně jako jednotlivé vědy zkoumající systém financování. Tyto prvky systému se vzájemně ovlivňují. Cílem je tedy analyzovat, jakým způsobem dojde k integraci jednotlivých prvků a jaký je vztah mezi prvky. Za tímto účelem je třeba etablovat pojem *interface*, tedy rozhraní mezi subsystémy. *Interface* zajišťuje komunikaci mezi subsystémy navzájem nebo centrální komunikaci s integrační platformou. Za tu lze považovat vzhledem k primátu politiky politickou vědu.
- 27 Nabízí se zde tedy, aby politologie využila zmíněných etablovaných oblastí při svém zkoumání společenských jevů.
- 28 *Interface* má dvě dimenze. Nejenom že hraje roli mezi jednotlivými společenskými subsystémy, může dokonce být vzhledem k primátu politiky centrálním komunikačním kanálem mezi jednotlivými vědami a legitimizovat oblasti a metody, které ostatní vědy nabízejí.
- 29 Sartori hodnotí pluralitní konsenzus jako proces, během něhož se sblíží odlišné mínění a proměnlivé kompromisy, a nahlíží na něj jako na deliberaci mezi nesouhlasnými názory a zájmy (Sartori, 2011: 25–26).
- 30 V tomto kontextu je vhodnější užívat termín vláda než stát. Státem se pak rozumí soubor institucí, kde dochází ke konfliktům, resp. střetům zájmů.
- 31 Veřejná správa se snaží o prosazení veřejného zájmu, obecně prospěšného cíle. Veřejný zájem je výsledkem střetů partikulárních zájmů (Sciskalová & Gongol, 2006: 10).
- 32 Odrazem vztahů mezi jednotlivými skupinami je podoba institucionálních vztahů a vazeb, které jsou prozatímní.
- 33 Výkon veřejné správy je v prvé řadě svěřen státu a dále subjektům, které jsou zmocněny zákonem. Tyto subjekty jsou pak zodpovědné za výkon této činnosti. Podle subjektů vykonávajících veřejnou správu rozlišujeme státní správu, veřejnou samosprávu a ostatní veřejnou správu (Kruntorádová, 2012: 12).
- 34 Výkon veřejné správy respektuje a je ovlivněn dělbou moci, charakterem státu (unitární stát, federální stát) a jeho vnitřním územním členěním.
- 35 Pakliže nejsou tyto kompetence legislativně striktně vymezeny, způsobuje taková otázka překážky praktickému fungování a následným analýzám.
- 36 Z toho vyplývá, že jednotlivé vědy vnášejí do studia veřejné správy nové kontexty, premisy zkoumání, definice a deskripce.
- 37 Vzhledem k odlišnému územnímu uspořádání je možné rozlišovat právo mezinárodní, komunitární, vnitrostátní a nově se vyčleňující oblast práva komunálního.

- 38 Stát je normotvůrcem, realizátorem, ale také subjektem práva. Idea primátu práva nad státem je základní premisou existence právního státu, resp. demokratického politického systému.
- 39 Objektivizace veřejných zájmů je zprostředkována právě správním právem. Propojení veřejné správy a správního práva se odráží v aplikaci principů legitimacy a legality (Beckett & Koenig, 2005: 7–9).
- 40 Podstatou fiskálního federalismu je „zkoumání optimální velikosti fiskálního společenství, optimální míry decentralizace alokační, stabilizační a redistribuční funkce veřejných financí (optimální struktury), vertikálních a horizontálních struktur rozpočtové soustavy (optimální úroveň veřejných statků) a optimalizace finančních vazeb vně soustavy, způsob tvorby, rozdělení a užití finančních prostředků, vč. přiřazení veřejných příjmů a výdajů“ (Kruntorádová, 2012: 24; srov. Peková, 2004: 156–157; Oates, 1977, 2011).
- 41 Konstituování teorie veřejných financí je spojeno s obdobím 50.–70. let minulého století.
- 42 Odráží míru fiskální decentralizace, administrativní decentralizace nebo daňové decentralizace.

### Seznam zdrojů /

- Agranoff, R., McGuire, M. (2004) *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington: Georgetown University Press.
- Almond, G. (1984) *Comparative Politics Today: A world view*. Boston: Little, Brown.
- Arrow, K. J. (2012) *Social Choice and Individual Values. 3rd Edition*. New Haven: Yale University Press.
- Bailey, S., Elliott, M. (2009) Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the Constitution. *Cambridge Law Journal*, 68(2), 436–72.
- Barden, G., Murphy, T. (2010) *Law and Justice in Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäck, H., Magnier, A., Heinelt, H. (2006) Introduction. In H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (eds.) *The European Mayor: Political leaders in the context of local democracy*, 7–20. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beckett, J., Koenig, H. O. (2005) *Public Administration and Law*. London, New York: Routledge.
- Bentham, J. (1970) *Of Laws in General*. London: University of London, The Athlone Press.
- Bentley, A. F. (1908) *The Process of Government, a Study of Social Pressures by Arthur F. Bentley*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berg-Schlosser, D., Stammen, T. (2000) *Úvod do politické vědy*. Praha: ISE.
- Bours, A. (1993) Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government. In R. J. Bennett (ed.) *Local Government in the New Europe*, 109–129. London, New York: Belhaven Press.

- Buchanan, J. M. (1967) *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and the Individual Choice*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Buchanan, J. M. (1969) *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, J. M. (1975) *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, J. M., Tullock, G. (1965) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bubeníček, V., Kubálek, M. (2010) Konfliktní linie v malých obcích. *Acta Politologica*, 2(3), 30–45.
- Cigu, E., Bilan, I. (2013) Local Public 0 Expenditure Autonomy – Measuring Approach. *USV Annals of Economics & Public Administration*, 13(1), 309–14.
- Clark, G. L. (1984) A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195–208.
- Council of Europe (2005) A Handbook on Finance at Local and Regional Level. *Council of Europe*. Online: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1378257&Site> [15. 4. 2015].
- Dahl, R. A. (1967) *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally.
- Dahl, R. A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy Vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1995) *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing.
- Dahl, R. A. (2005) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Danel, R. (2011) *Systémová integrace*. Ostrava: VŠB – TU Ostrava, Hornicko geologická fakulta, Institut ekonomiky a systémů řízení.
- Denters, S. A. H., Rose, L. E. (2005) *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dillon, J. F. (2009) *The Law of Municipal Corporations*. Charleston: BiblioBazaar.
- Downs, A. (1956) *An Economic Theory of Government Decision-Making in a Democracy*. Stanford: Department of Economics, Stanford University.
- Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, College Division.
- Downs, A. (1998) *Political Theory and Public Choice*. Northampton: Edward Elgar.
- Dvořák, P. (2008) *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck.
- Easton, D. (1965) *A System Analysis of Political Life*. New York: Routledge. Wiley.

- Eliassen, K. A., Sitter, N. (2008) *Understanding Public Management*. London: SAGE.
- Fleurke, F., Willemse, R. (2004) Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal. *Administrative Theory & Praxis*, 26(4), 523–544.
- Fleurke, F., Willemse, R. (2006) Measuring local autonomy: A decision-making approach. *Local Government Studies*, 32(1), 71–87.
- Flögel, J. (1948) *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a místní národní výbory: Znění a výklad zákonů o obci, obecním zřízení, o místních národních výborech, o jejich složení a činnosti ve veřejné správě*. Praha: České zemské ústředí obcí, měst a okresů.
- Fox, H. W., Schwella, E., Wissink, H. (2004) *Public Management*. Stellenbosch: AFRICAN SUN MeDIA.
- Fraenkel, E. (1973) *Reformismus und Pluralismus*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Hamerníková, B., Maaytová, A. (2010) *Veřejné finance*. Praha: Wolters Kluwer ČR.
- Hamplová, K. (2008) Výkon přenesené působnosti v podmínkách smíšeného modelu veřejné správy. In *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19.–20. června 2008*, 228–234. Brno: Masarykova univerzita.
- Haus, M., Sweeting, D. (2006) Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies*, 54(2), 267–288.
- Haveri, A. (2006) Complexity in Local Government Change. Limits to rational reforming. *Public Management Review*, 8(1), 31–46.
- Harvánek, J. (1998) *Teorie práva*. Brno: Masarykova univerzita.
- Heinelth, H., Hlepas, N. (2006) Typologies of local government system. In H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (eds.) *The European Mayor: Political leaders in the context of local democracy*, 21–42. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Held, D. (2006) *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hendrych, D. (2007) *Správní věda: Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI.
- Hesse, J. J., Sharpe, L. J. (1991) Local government in international perspective. Some comparative observations. In J. J. Hesse (ed.) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analysis of Twenty Western Industrialised Countries*, 603–621. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hill, D. M. (1974) *Democratic Theory and Local Government*. London: Allen & Unwin.
- Horzinková, E., Novotný, V. (2010) *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Christensen, J. (1999) *Bureaucratic autonomy as a political asset*. Politicians, bureaucrats, and institutional reform, ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, March 26–31. Online: <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/ec2df240-7984-43fc-bfc5-8e5ca1ad5756.pdf> [15. 4. 2015].
- Joumard, I., Kongsrud, P. M. (2003) *Fiscal Relations Across Government Levels*. Paris: OECD.

- Kadečka, S. (2003) *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck.
- Kadečka, S., Rigel, F. (2009) *Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost*. Praha: Ministerstvo vnitra.
- Kopecký, M. (2010) *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR.
- Koudelka, Z. (1998) *Obecně závazné vyhlášky: obecná část*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně = Acta Universitatis Brunensis Iuridica. Řada teoretická, č. 199. Brno: Masarykova univerzita.
- Koudelka, Z. (2000) *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde.
- Koudelka, Z. (2001) *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001 (včetně textu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o okresních úřadech. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde.*
- Koudelka, Z. (2003) *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003*. Praha: Linde.
- Koudelka, Z. (2007) *Samospráva*. Praha: Linde.
- Koudelka, Z. (2008) *Právní předpisy samosprávy. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde.*
- Koudelka, Z. (2011) *Základy správního práva a veřejné správy II*. Brno: Sting.
- Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. (2009) *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 4. doplněné vydání podle stavu k 1. 3. 2009*. Praha: Linde.
- Kruntorádová, I. (2012) *Problematické aspekty financování měst a obcí České republiky*. Diplomová práce, Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií.
- Kuhlmann, S. (2006) Local government reform between ‘exogenous’ and ‘endogenous’ driving forces. *Public Management Review*, 8(1), 67–86.
- Kuhlmann, S. (2007) Trajectories and driving factors of local government reforms in Paris: A ‘deviant case’ of institutional development? *Local Government Studies*, 33(1), 5–24.
- Kuhlmann, S. (2008) Reforming local public services. *Public Management Review*, 10(5), 573–596.
- Lacko, B. (s.d.) *Bariéry systémového myšlení*. VUT Fakulta strojního inženýrství, Ústav automatizace a informatiky. Online: [http://lacko.otw.cz/eseje/Bariery\\_syst\\_mysleni.doc.pdf](http://lacko.otw.cz/eseje/Bariery_syst_mysleni.doc.pdf) [15. 4. 2015].
- Lajtkepová, E. (2009) *Veřejné finance*. Brno: Akademické nakladatelství CERM.
- Lindblom, Ch. E. (1977) *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*. New York: Basic Books.
- Loughlin, J. (2004) *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Löhmus, M. (2008) Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. *Halduskultuur*, 9, 60–83.
- Maaytová, A. (2012) *Veřejné Finance*. Praha: Vysoká škola ekonomie a managementu.



- McNutt, P. (2002) *The Economics of Public Choice*. Northampton: Edward Elgar.
- Metcalf, L., Richards, S. (1990) *Improving Public Management*. London: SAGE.
- Mikesell, J. L. (2007) Fiscal Administration in Local Government: An Overview. In A. Shah (ed.) *Local Budgeting*, 15–51. Washington: The World Bank.
- Mill, J. S. (1991) *Considerations on Representative Government*. Buffalo: Prometheus Books.
- Mouritzen, P. E., Svava, J. H. (2002) *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Musgrave, R. A. (1969a) *Fiscal Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Musgrave, R. A. (1969b) Theories of Fiscal Federalism. *Public finance*, 24(4), 521–536.
- Musgrave, R. A. (1970) Buchanan on the Demand and Supply of Public Goods. *Finanz Archiv – Public Finance Analysis*, 29(1), 122–127.
- Musgrave, R. A. (1983) *Perspectives and Limits of Public Finance for the Financing of Social Policy in Market Economies*. Santa Cruz: Board of Studies in Economics, University of California.
- Musgrave, R. A. (2000) *Public Finance in a Democratic Society: The Foundations of Taxation and Expenditure*. Northampton: Edward Elgar.
- Nedelcu, P. I. (2012) Democracy with no Decentralisation. *Revista de Stiinte Politice*, 35, 352–359.
- Nordlinger, E. A. (1982) *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Novák, M. (2001) *Jakou demokracii pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav.
- Novák, M. (2003) Popper versus Schumpeter: srovnání dvou neklasických teorií demokracie. *Sociologický časopis*, 39(1), 11–36.
- Novák, M. (2005) Mezi primátem politiky a ekonomickým rozvojem: Aronova sociologická koncepce industriálních společností. *Sociologický časopis*, 41(5), 801–821.
- Oates, W. E. (1977) *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington: Lexington Books.
- Oates, W. E. (1991) Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. *Finance a úvěr*, 41(6), 261–267.
- Oates, W. E. (2011) *Fiscal Federalism*. Northampton: Edward Elgar.
- Oplotnik, Ž. (2007) A Model of Local Financing in Theory and Practice: Lessons from Slovenia, New EU Member State. *East European Quarterly*, 41(4), 429–452.
- Page, E. C., Goldsmith, M. F. (1987) *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: SAGE.
- Parsons, T. (1951) *Toward a general theory of action*. New York: Harper & Row.

- Parsons, T. (1965) *Theories of society: foundations of modern sociological theory: two volumes in one*. New York: Free Press.
- Peková, J. (2004) *Hospodaření a finance územních samospráv*. Praha: Management Press.
- Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. (2008) *Věřejná správa a finance*. Praha: Aspi.
- Peters, H. C. M. A. (1949) *Lehrbuch der Verwaltung*. Berlin: Springer.
- Phillips, A. (1996) Why Does Local Democracy Matter? In L. Pratchett, D. Wilson (eds.) *Local Democracy and Local Government*, 20–37. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pomeroy, J. N. (1864) *An Introduction to Municipal Law: Designed for General Readers, and for Students in Colleges and Higher Schools*. New York: D. Appleton and Company.
- Popper, K. R. (2011) *Otevřená společnost a její nepřátelé*. 2., revid. vyd. Praha: OIKOYMENH.
- Potůček, M. (2006a) *Konceptuální základy strategického vládnutí*. Praha: Fakulta sociálních věd UK.
- Potůček, M. (2006b) *Strategic Governance: Conceptual Foundations*. Praha: Fakulta sociálních věd UK.
- Potůček, M. (2008) *Capacities of Governance in the Czech Republic*. Praha: Matfyzpress.
- Potůček, M. (2009) *Strategic Governance and the Czech Republic*. Praha: Karolinum.
- Pratchett, L. (2004) Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*, 52(2), 358–375.
- Pražák, J. (1900) *Rakouské právo ústavní. Část první – Ústava obecní*. Praha: Jednota právnická.
- Průcha, P. (2004) *Správní právo. Obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a vydavatelství Doplněk.
- Rhyne, Ch. S. (1957) *Municipal Law*. Washington: National Institute of Municipal Law Officers.
- Ringlerová, Z. (2009) Typologie komunálních systémů. In P. Jüptner, M. Polinec a kol. *Evropská komunální politika 2*. Praha: Institut politologických studií FSV UK v Praze.
- Rolla, G. (1998) Autonomy: A Guiding Criterion for Decentralizing Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*, 64(1), 27–39.
- Rose, R. (2013) *Learning From Comparative Public Policy: A Practical Guide*. New York: Routledge.
- Rose, R., Davies, P. L. (1994) *Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain*. New Haven: Yale University Press.
- Ryden, D. K. (1996) *Representation in Crisis: The Constitution, Interest Groups, and Political Parties*. Albany: SUNY Press.
- Říchová, B. (2000) *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál.
- Říchová, B. (2002) *Úvod do současné politologie. Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha: Portál.
- Sartori, G. (2011) *Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovalci: Esej o multietnické společnosti*. Praha: Dokořán.

- Samuelson, P. A. (1947) *Foundations of Economic Analysis*. Cambridge: Harvard University Press.
- Samuelson, P. A. (1951) *Equilibrium Points in Game Theory*. Rand Corporation.
- Sciskalová, M., Gongol, T. (2006) *Základy správního práva a veřejné správy*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné.
- Schumpeter, J. A. (2004) *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: CDK.
- Sisk, T. D. (2001) *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, And Governance*. Stockholm: International IDEA.
- Smullen, A., Van Thiel, S., Pollitt, C. (2001) Agenschappen en de verzelfstandigingsparadox. *Beleid & Maalxchappij*, 4(28), 190–201.
- Stiglitz, J. E. (1993) *The Role of the State in Financial Markets*. Taipei: Institute of Economics, Academia Sinica.
- Stiglitz, J. E. (2000) *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton & Company.
- Svensson, P. (1995) *Teorie demokracie. Brněnské přednášky*. Brno: CDK.
- Swianiewicz, P. (2013) An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 39(4), 1–20.
- Tocqueville, A. de (1992) *Demokracie v Americe*. Praha: Lidové noviny.
- Truman, D. B. (1993) *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Berkeley: University of California.
- Tullock, G. (1998) *On Voting: A Public Choice Approach*. Northampton: Edward Elgar.
- Tullock, G. (2005) *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*. Northampton: Edward Elgar.
- Valeš, L. (2006) *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Verhoest, K., Peters, P., Bouckaert, G., Verschuere, B. (2004) The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration & Development*, 24(2), 101–118.
- Voříšek, J. (1999) *Systémová integrace na prahu nového tisíciletí – čtyři základní koncepty systémové integrace*. Praha: Vysoká škola ekonomická. Online: [http://nb.vse.cz/~vorisek/FILES/Clanky/1999\\_Ctyri\\_koncepty\\_SI.htm](http://nb.vse.cz/~vorisek/FILES/Clanky/1999_Ctyri_koncepty_SI.htm) [15. 4. 2015].
- Walker, R. M., Boyne, G., Brewer, G. (2010) *Public Management and Performance: Research Directions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wollmann, H. (2004) Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*, 30(4), 639–665.
- Wollmann, H. (2008) Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective. *Local Government Studies*, 34(2), 279–298.
- Wollmann, H. (2010) Territorial Local Level Reforms in the East German Regional States (Länder): Phases, Patterns, and Dynamics. *Local Government Studies*, 36(2), 251–270.

Zaharia, P. (2013) Aspects Related to the Autonomy Manifestation in Local Public Administration Management. *USV Annals of Economics & Public Administration*, 13(1), 273–279.