Politika na půl úvazku aneb Neuvolnění starostové: Jak fungují jejich obce?*

PAVEL ŠARADÍN**
Filozofická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci
JAN OUTLÝ
Katedra politologie, Metropolitní univerzita Praha
MICHAL SOUKOP
Filozofická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci
IVETA VRABKOVÁ
Ekonomická fakulta, VŠB – Technická univerzita Ostrava

Politics Part-Time or Part-Time Mayors: How Well Do Their Municipalities Function?

Abstract: This article presents findings on 'part-time' mayors in the Czech Republic and to what extent the fact that they only work part time as mayor affects how well their municipality functions compared to those who work as full-time mayors. Drawing on data from an open database, this article analyses several variables relating to the status and activities of disengaged mayors. It also examines the quality of the functioning of municipalities with part-time and full-time mayors, respectively, and reveals whether there are more problems reported in the function of municipalities that have part-time mayors than those with full-time mayors. The findings of this evaluation are based on an analysis of the annual audits of municipalities.

Keywords: part-time mayors, full-time mayors, municipality size, quality of local self-government, local politics, Czech Republic
Sociologický časopis / Czech Sociological Review, 2019, Vol. 55, No. 4: 503–522
https://doi.org/10.13060/00380288.2019.55.4.475

Úvodem

Jedním z prvních počinů nových demokratických vlád ve střední a východní Evropě byly reformy lokální politiky. Vesměs všude se přibližně ve stejné době začala vytvářet demokratická samospráva, obcím se přiřazovaly kompetence

* Článek vznikl v rámci výzkumného projektu GA ČR (GA 17-20569S) „Demokratické inovace na lokální úrovni – případová studie České republiky, Polska a Slovenska".
** Veškerou korespondenci posílejte na adresu: doc. Mgr. Pavel Šaradín, Ph.D., Katedra politologie, Filozofická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 12, 771 80 Olomouc, e-mail: pavel.saradin@upol.cz.

© Sociologický ústav AV ČR, v. v. i., Praha 2019

a hledaly se optimální volební systémy. Během více než čtvrtstoletí demokratického vývoje docházelo ve všech těchto zemích nejen k dalším reformám veřejné správy, změnám v kompetencích, ale rovněž ke změnám ve volebních pravidlech. Během těchto téměř tří desítek let před jednotlivými zeměmi postupně vyvstávaly poměrně zásadní problémy v oblasti lokální samosprávy, které se určitým způsobem vždy týkaly její efektivity, jak s ní pracovali například Dahl a Tufte [1973] či později Vetter, Kersting [2003] a Denters et al. [2014]. Otázky zabývající se lokální demokracií, efektivitou a velikostí obce jsou kardinální a v podstatě jsou základem výzkumu hlavního proudu lokální politiky. Postkomunistické země se postupně setkávaly s problémy, jimiž si prošly a procházejí kontinuálně se vyvíjející západní demokracie, které se týkají financování samospráv, meziobecní spolupráce, velikosti a počtu sídel, vztahu mezi pravomocemi na lokální, regionální a národní úrovni, volebních pravidel atd. [Coulson 1995; Horak 2007; Lankina, Hudalla, Wollmann 2008; Ryšavý, Šaradín 2011; Swianiewicz 2011]. Naší ambicí není postihnout všechny tyto změny, ale chceme se soustředit na jeden doposud málo zkoumaný jev, který souvisí s českou lokální politikou. Tím jsou neuvolnění starostové. Ačkoliv se komunální politice věnují badatelé z různých sociálněvědních oborů velmi podrobně a intenzivně, fenomén neuvolněných starostů dostatečně analyzován není. V několika pracích si můžeme přečíst, v čem se liší postoje obou typů starosty, tedy uvolněného a neuvolněného, kolik času věnují své práci, v jakých velikostních kategoriích obcí jsou nejčastěji zastoupeni atd. Kromě toho bylo zpracováno několik výzkumů, které byly zaměřeny zejména na praktický výkon funkce neuvolněného starosty. Data slouží kupříkladu k mapování možností meziobecní spolupráce či potřeb obcí.

Fenomén neuvolněných starostů, jak ukážeme níže, je spjat zejména s malými obcemi, jejichž činnost, infrastruktura, ekonomická, správní aktivita či politický život jsou již dostatečně popsány a analyzovány. Problematikou malých obcí, zejména z pohledu jejich fungování, zabezpečování služeb a meziobecní spolupráce, se věnují například Ali, Machart, Vimmr [2012], Bernard [2011], Galvasová [2007], Čermák, Vobecká a kol. [2011], Hampl, Müller [1998], Jetmar [2015], Ryšavý [2006], Ryšavý, Bernard [2011]. Nedílnou součástí jsou výzkumy, které se zabývají ekonomikou, efektivitou a financováním obcí [Bernard 2011; Illner 2006; Kruntorádová 2015; Provazníková 2009; Vrabková 2012 aj.]. Řada textů je věnována volbám a politickému životu [Čmejrek 2005; Bubeníček 2010], v poslední době zejména v souvislosti s úvahami o zavádění přímé volby starosty [Jüptner 2009; Šaradín 2010; Blechová 2016]. Z výzkumů a textů vyplývá, že velikost obce je zásadní kontextuální proměnná. Naším příspěvkem k výzkumům malých obcí je ale poněkud jiná tematika. Jak vyplývá z názvu a výše uvedeného, budeme se věnovat neuvolněným starostům.

Lidský potenciál je jedním ze základních atributů dobrého vládnutí. V případě obcí se může jednat o sociální kapitál společenství nebo o leadership, tedy jedince schopného přesvědčit, motivovat a vést ostatní. Jak uvádí Beecham [1996: 43], „(e)fektivní leadership znamená schopnost přesvědčit veřejnost i zastupitele, že místní správa, v níž žijí, a struktura, skrze niž jsou činěna rozhodnutí, jsou

obě větší než součet individuálních členů". S teorií leadership pracuje Bernard [2012: 21], podle nějž patří „k leaderům lidé, kteří se jako leadeři chovají, aniž by nutně museli zastávat institucionalizované vůdčí pozice. Starostenská role ovšem svého nositele k výkonu leadershipu predisponuje dosti zřetelně právě tím, že ho vybavuje zdroji, kterými ostatní aktéři samosprávy nedisponují. Ve výzkumu lokální politiky tak analýzy leadershipu často splývají s analýzou starostenské role." Podle Helmse [2012: 654] „z většího počtu možných kritérií dobrého demokratického leadershipu mají tři specifický význam: efektivita, odpovědnost a autenticita". První dvě kritéria spočívají na schopnosti účinného a odpovědného řešení problémů, třetí vyžaduje jisté manažerské schopnosti a víru ve správnost vlastních řešení. V přehledové studii Borraz a John [2004: 110] tvrdí, že silný leadership existoval před rokem 1980 v Evropě zejména v jižních zemích, zatímco v severních se rozhodování na lokální úrovni uskutečňovalo především kolektivně. Pozdější politika je složitější, rozhodnutí zahrnují širší spektrum témat, jak je definuje například teorie postindustriální politické kultury či teorie governance. V tomto období je role leadershipu skutečně klíčová [ibid.: 112], agendu ovlivňují evropeizace, environmentální otázky, sociální záležitosti, neustále se měnící legislativa atd. Lokální politiku, a to i v severních státech Evropy, doprovází důraz na silně personalizovanou politiku.

České, moravské a slezské obce nejsou spravovány a řízeny týmž způsobem už z toho důvodu, že jsou vedeny lídry s různou životní a profesní zkušeností. Legislativa je pro všechny obce stejná, ale jedinec si v mezích zákona vytváří vlastní pojetí výkonu funkce, na jehož základě následně jedná. Působnost starosty vymezuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení), v platném znění (dále jen „zákon o obcích"). Ačkoliv z hlediska pravomocí je nejdůležitějším orgánem obce zastupitelstvo, lidé mohou mít představu opačnou, respektive často hlavní iniciativu při řešení problémů očekávají od starosty. Výjimečná je pozice starosty v obcích, kde se neustavuje rada obce (tedy do 15 členů zastupitelstva). V nich se představa lidí o iniciativním starostovi kombinuje s faktem, že starosta sám na sebe přejímá většinu pravomocí rady obce, což jeho akceschopnost výrazně zvyšuje.

Zejména v malých obcích bez rady se má za to, že starosta rozhoduje o veškerém dění, je povinen odstraňovat všechny nedostatky chodu obce, urovnávat sousedské spory, nese hlavní odpovědnost za dění v obci, je vrchním administrátorem, organizátorem, zkrátka musí si poradit se všemi problémy, které se v obci vyskytují. Všechny tyto nároky pak vedou v očích občanů k jeho výlučnému postavení. Silný lídr se k těmto nárokům velmi přibližuje, ale zejména si dokáže vytvořit vlastní program, agendu a přesvědčit o ní ostatní obyvatele obce. Jelikož v malých obcích je to právě a pouze starosta, mnohdy s jedinou administrativní silou, kdo se o chod obce stará, je jeho role skutečně nezastupitelná.

Jednou ze základních podmínek úspěšné obce je dostatek aktivních občanů, kteří jsou pro ni ochotni něco udělat ve svém volném čase, ale rovněž aktivní starosta [Šaradín et al. 2012]. Při výzkumu participace Stachová a Vajdová [2011: 126] konstatovaly: „Přítomnost lokálního vůdce je dalším kritériem, které

do značné míry určuje, jestli a jak se občanská participace v dané obci uskutečňuje. (…) Přestože vůdčí osobnost zpravidla jedná v rámci konkrétní instituce (…), její přínos může být zásadní." Oblast participace můžeme bezezbytku aplikovat i na veřejnou správu a její fungování, kde leadership starosty hraje mimořádně důležitou roli i při posuzování úspěšnosti obce.

Pozice starosty je v evropském kontextu zkoumána v řadě výzkumů, nejen v případových studiích, ale zejména v komparativní perspektivě. Ke stěžejním patří výzkum (z let 2003 až 2004) opírající se o šetření zhruba 2 700 starostů, který uzavřela monografie *The European Mayor* [Bäck, Heinelt, Magnier 2006], na nějž navázal zhruba po 10 letech European Mayor II. Oba projekty se však zaměřily na evropská města, v nichž žije více než 10 tisíc obyvatel. K výzkumům lokální politiky patří i analýzy role, vlivu a postavení starosty [Ryšavý, Šaradín 2011], řadu výzkumů najdeme i v prostředí malých obcí [Maříková 2004; Vaňková 2009], s dalšími pracujeme níže v textu, nicméně doposud neexistuje žádný relevantní výzkum, který by se problematice neuvolněných starostů věnoval detailně (viz níže). Většina zde zmíněných výzkumů sleduje zejména postoje a názory starostů na vybraná témata lokální politiky. Cílem našeho článku je zejména zhodnotit, zdali činnost neuvolněného starosty je méně kvalitní než starosty uvolněného, kdy měřítkem kvality jsou zjištění přezkumu hospodaření obce za rok 2014. Tedy poslední rok čtyřletého výkonu funkce starosty, čímž jsme eliminovali případnou nezkušenost vedoucího představitele obce. Z výše uvedeného můžeme formulovat hypotézu, že leadership je mimořádně časově náročný, vyžaduje vyšší vzdělání, praxi, orientaci v aktuálních problémech legislativy, veřejné správy atd. Hypotéza tedy zní: Neuvolněný starosta nedisponuje takovými možnostmi, aby výkon jeho funkce byl kvalitnější, zatímco u uvolněného starosty vyšší kvalitu činnosti předpokládat lze.

Výzkumy a diskuse o tématu

V roce 1998 realizoval Radim Perlín dotazníkové šetření v okresech Písek a Tábor. Oslovil pouze starosty obcí, v nichž žilo méně než 1 999 obyvatel. Jednalo se o menší výzkum, ze 176 dotazníků se jich vrátilo vyplněných 97 (55 %). V tomto vzorku pocházela nadpoloviční většina od neuvolněných starostů. Hlavní rozdíl mezi oběma typy starostů spatřoval v tomto: „Uvolněný starosta má větší dostatek času na to, aby se seznámil s jednotlivými státními programy rozvoje obcí a území vztahující se k venkovu (…), aby jednal s různými partnery, se státní správou, s veřejností, aby se mohl více věnovat rozvojovým projektům v obci i běžným činnostem při správě obce. Neuvolněný starosta tolik disponibilního času nemá, je pro něj například velmi obtížné, aby se v normální pracovní době setkával se státními úředníky a dalšími subjekty." [Perlín 2000: 138] Josef Bernard na základě dotazníkového šetření *Starostové malých obcí 2011* zkoumal mj. angažovanost obou typů starostů, a to na škále slabá angažovanost, lokální anga-

Tabulka 1. Názory starostů na problémy s výkonem funkce (%)

	Uvolněný		Neuvolněný	
	ANO	NE	ANO	NE
Mají obce problémy při tvorbě právních předpisů?	69	31	62	38
Míra problémů se zajišťováním úkolů v oblasti krizového řízení	29	71	26	74
Zatěžování státní správou	73	27	67	33
Problémy při organizaci voleb do obecních zastupitelstev	18	82	30	70
Problémy při vydávání rozhodnutí	33	67	26	74
Měly by obce vykonávat přenesenou působnost?	43	57	34	66

Zdroj: GAREP 2007.

žovanost, mimolokální angažovanost a komplexní[1] angažovanost. Z šetření vyplynulo, že „42 % z neuvolněných starostů tak lze zařadit mezi starosty se slabou angažovaností, zatímco jen necelých 16 % lze považovat za starosty komplexně angažované. U uvolněných starostů je tomu naopak – necelých 12 % z nich lze považovat za slabě angažované, zato téměř 38 % za komplexně angažované.“ [Bernard 2011: 100–101]

V roce 2007 odborné konsorcium Masarykova univerzita – Centrum pro regionální rozvoj a GaREP, spol. s r. o., společnost pro regionální ekonomické poradenství pro ministerstvo vnitra, zpracovaly projekt *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím.* Dotazováno bylo celkem 203 starostů ve třech krajích, a to za účelem zjistit, jaké problémy se vyskytují při výkonu veřejné správy, které kompetence obce zatěžují, které jsou vykonávány duplicitně atd.

Tabulka 1 je výběrem některých názorů uvolněných a neuvolněných starostů, které souvisejí s výkonem jejich funkce. Zajímavé je, že v téměř všech otázkách vidí větší problémy uvolnění starostové. Výjimkou je organizace lokálních voleb, problémy se vyskytují častěji tam, kde jsou v čele neuvolnění starostové. Tento typ starostů také o něco více nesouhlasí s otázkou, zda by měly obce vykonávat přenesenou působnost. Proti se jich vyslovilo 66 %, v případě uvolněných 57 %. Jiný, rovněž podrobný výzkum zpracovala firma Proces pro Sdružení místních samospráv ČR. Šetření se uskutečnilo v rámci projektu *Rok v obci* (2014–2015), který sestával z pěti hlavních částí (více viz www.rokvobci.cz), jednou z nich je také *Studie individuálních schopností starostů v obcích 1. typu,* přičemž bylo osloveno

[1] Jde o aktéry, kteří udržují vazby jak s lokálními, tak s mimolokálními aktéry.

5 859 obcí, nakonec se šetření zúčastnilo 1 052 respondentů (starostů a místostarostů obcí 1. typu), což činí 18 %. Naprostou většinu tvořili starostové (N = 994), 68 % z nich bylo pro výkon funkce uvolněno. Výzkum se zaměřil jak na odborné kompetence obou dvou typů starosty, tak na zjišťování jejich postojů k úkolům ve veřejné správě [Sdružení SPLAV 2015]. Lze konstatovat, že samotné téma není probádané, další výzkumy se soustřeďují kupříkladu na roli obou typů starostů při spolupráci obcí, ale toto téma není pro náš článek relevantní, proto je nezmiňujeme.

Pro řadu obcí, které se rozhodují, jaký typ starosty bude v jejich čele, je podstatný také finanční aspekt. Zejména nejmenší obce si totiž nemohou z finančních důvodů dovolit mít placeného starostu na plný úvazek. Přitom rostoucí byrokratickou zátěž menší obce s neuvolněným starostou řeší maximálně pouze prostřednictvím placeného administrativního pracovníka. Ve společnosti existuje představa, že neuvolněný starosta je ten, který má méně práce, protože žije v menší obci. S takovými představami jsme se setkali při různých výzkumech, například při řešení projektu *MAS jako nástroj spolupráce obcí pro efektivní chod úřadů* [SMS ČR 2015], přičemž taková vyjádření zaznívala při tzv. kulatých stolech. Není to samozřejmě pravda, rozhodující je částka, kterou může obec starostovi vyplatit. Uveďme několik ilustrativních případů: „Hlavní účetní zpracovala předběžný návrh rozpočtu na rok 2015 proto, abychom mohli zodpovědně posoudit, zda by byl dostatek finančních prostředků na uvolněného starostu. V malých obcích není dostatek finančních prostředků, proto funkce uvolněného starosty prakticky není možná. Konkrétně v naší obci by byly roční výdaje vyšší o 107 200 korun,[2] takže bychom museli zkrátit obecní potřeby," uvedla v Havlíčkobrodském deníku [Saadouni 2014] tehdejší starostka Stříbrných Hor Marie Kollariková. Uvolněného starostu však najdeme i mezi menšími obcemi, například v obci Orlické Záhoří takový dlouhodobě působí. Území obce leží v podhorské oblasti a je značně rozsáhlé (rozloha území obce je jedním z faktorů pro určení výše příjmů obce ze státního rozpočtu). Jde navíc o hojně navštěvovanou turistickou lokalitu, díky čemuž má obec významné příjmy z ubytovacích poplatků a do konce roku 2016 rovněž z daní z příjmů místních podnikatelů.[3] Orlické Záhoří dobře ilustruje značné rozdíly v rozpočtových možnostech obcí: zatímco v roce 2015 mělo při 193 obyvatelích daňové příjmy ve výši 5,2 milionu Kč, skoro dvojnásobně lidnatá Olešnice na opačném konci Královéhradeckého kraje měla ve stejném roce daňové příjmy ve výši 3,6 milionu Kč.

[2] S největší pravděpodobností tento propočet není správný. Dle platných parametrů bychom dostali rozdíl, který činí více než 195 tisíc korun ročně při daňových sazbách a odvodech platných v roce 2017.

[3] Od roku 2017 nabyla účinnosti nová podoba rozpočtového určení daní (Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům), podle níž již do rozpočtu obce neplyne 30 % daní z příjmů OSVČ majících sídlo na území obce.

Ve zprávě o neuvolněných starostech na území místní akční skupiny (MAS) Splav její autoři píší: „Neuvolnění starostové obcí nemají lehkou situaci, funkci starosty vykonávají po zaměstnání ve svém volném čase. Z toho vyplývají problémy – starosta takové obce dostává za svoji činnost jen minimální finanční ohodnocení, na svoji funkci má málo času a samozřejmě nemůže v plném rozsahu znát veškeré činnosti, které souvisí s výkonem správy obce[4] (i když jsou často po něm vyžadovány)." [Sdružení SPLAV 2015] Na území této MAS působila jako neuvolněná starostka obce Libel Božena Šedová, a to v letech 1990–2014. Během kvalitativního šetření uvedla: „Neplatí, že obce, v jejichž čele stojí neuvolněný starosta, jsou spravovány hůře než ostatní obce. Vždy záleží na konkrétním člověku, ať už pracuje jako uvolněný, nebo neuvolněný starosta. Rozdíl je pouze ve finančním ohodnocení – neuvolnění starostové mají několikanásobně nižší ohodnocení (plat) než jejich uvolnění kolegové." V podstatě je tedy na rozhodnutí zastupitelstva, jakou výši měsíční odměny obec neuvolněnému starostovi poskytne.[5]

Po zatím předposlední úpravě[6] byly platy uvolněných a neuvolněných zastupitelů, kteří vykonávají funkci starosty, následující: (1) základní sazba měsíční odměny pro uvolněného starostu činí 30 406 Kč (náklady pro obec představuje „superhrubá" mzda 40 800 Kč, tj. 490 tis. Kč/rok); (2) minimální měsíční základní sazba pro neuvolněného starostu činí 18 244 Kč (náklady pro obec představuje „superhrubá" mzda 24 500 Kč, tj. 294 tis. Kč/rok). Poslední úprava, která zastupitelům zvýšila odměny o 13,9 %, platí od 1. 1. 2018. Spolu s tímto došlo k dalším úpravám, především k ustanovení, že se u neuvolněných členů ZO omezuje možný souběh funkcí v různých orgánech obce pouze na tři. Člen zastupitelstva může sice být členem více orgánů, ale součet (souběh) odměn bude možný pouze za tři funkce.[7]

V uvedených částkách nejsou zahrnuty příplatky za počet obyvatel. Například v kategorii obcí do 1 000 obyvatel má starosta nárok na 1 447 Kč na každých 100 obyvatel. Uvedená částka je tedy maximální pro obce, které mají méně než 100 obyvatel. Zrovna tak musíme připomenout, že na neuvolněného starostu se pohlíží jako na neuvolněného zastupitele, a v případech, kdy neuvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytne zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy nebo platu, je obec povinna uhradit zaměstnavateli náhradu

---

[4] Problémem je zejména ve znalostech státní správy v přenesené působnosti. Starosta by měl sice znát vše, ale praxe je jiná. Obvykle starostové před každým správním řízením konzultují svá rozhodnutí s úředníky obce s rozšířenou působností či kraje.

[5] Dne 1. 1. 2018 však nabyla účinnosti novela zákona o obcích, která přináší i změny v oblasti odměňování starostů, radních a členů zastupitelstev. Zejména stanoví minimální odměnu pro neuvolněného starostu ve výši 30 % odměny uvolněného starosty v dané velikostní kategorii obcí. Zjednodušuje a mění také rozmezí velikostních kategorií obcí, které je základem pro stanovení výše odměny. Tento článek vychází ze znění zákona účinného před touto novelou.

[6] Nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění novely č. 414/2016 Sb. (účinnost od 1. 1. 2017).

[7] Novela zákona o obcích 99/2017 Sb.

mzdy nebo platu včetně odpovídající částky pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění.

Odměna uvolněného starosty je v malých obcích značným finančním zatížením pro rozpočet obce a model neuvolněného starosty je pro ně tedy výhodnější. Je však otázkou, zda teoretická úspora v řádech desetitisíců korun v malých obcích není vykoupena méně kvalitní správou obce a v konečném důsledku nižšími dotačními příjmy.

Data

V části článku využíváme databází Českého statistického úřadu, zejména volebních dat ze serveru volby.cz. Dále pracujeme s datovým souborem, který jsme vytvořili za účelem tohoto článku. Bohužel žádná státní instituce nedisponuje kompletním a aktualizovaným přehledem uvolněných a neuvolněných starostů, Elektronický portál územních samospráv (epusa.cz) sice tento přehled nabízí, ale zatěžuje jej velká chybovost. Jak se můžeme dozvědět na titulní straně webu, „ePUSA je provozován jako společný projekt krajů ČR, hostován v rámci Technologického centra Plzeňského kraje a řízen projektovým týmem Komise informatizace veřejné správy Rady Asociace krajů ČR". U údaje o uvolněnosti z funkce jsme náhodně při srovnání se zápisy ustavujících zastupitelstev zjistili desítky chyb, proto jsme se soustředili na jiné otevřené zdroje. Pokud došlo k rozporu, ověřovali jsme údaje z ustavujících zasedání zastupitelstva, případně se telefonicky dotazovali na příslušném obecním úřadě.

Tento datový soubor jsme sestavili ze dvou krajů, jednoho českého a jednoho moravského. Geografická poloha byla prvním důvodem našeho výběru, druhým byla velikost. Středočeský kraj, jehož okresy obklopují hlavní město Prahu, je nejlidnatějším krajem (1,3 milionu obyvatel) a Olomoucký kraj patří k menším v rámci ČR (5. pozice od konce, 630 tisíc obyvatel). Celkem do prvotní analýzy vstoupilo 1 543 obcí a měst těchto dvou krajů (celkem 2 714 případů přezkoumání vážených podílem přezkoumání v rámci každé obce). S nimi pracujeme v části studie týkající se hodnocení kvality fungování obcí. V části, která zkoumá vybrané charakteristiky starostů, jsme po ověření a kompletaci dat použili databázi 1 403 obcí zmíněných dvou krajů.

Neuvolnění starostové dvou krajů

Naším cílem není přiblížit detailní profily neuvolněných starostů (a v souvislosti s tím i těch, kteří jsou pro výkon funkce uvolněni), ale to, co je jako skupinu charakterizuje. Obecně lze uvést, že s představou respektovaného lídra se pojí především vysokoškolské vzdělání (VŠ titul). Totéž se týká kvality práce, při-

Tabulka 2. VŠ vzdělání starostů v obcích Středočeského a Olomouckého kraje v letech 2014–2018 (dle velikosti obce a ne/uvolněnosti starosty)

Počet obyvatel	Neuvolnění starostové		Uvolnění starostové	
	N	VŠ vzdělání (%)	N	VŠ vzdělání (%)
do 250	313	22	32	0
251–500	212	27	144	27
501–750	73	26	156	34
751–1 000	18	44	96	31
1 001–1 500	22	41	116	41
1 501–3 000	11	36	113	52
od 3 000	–	–	97	71

Zdroj: ČSÚ; vlastní datový soubor.

čemž právě vysokoškolské vzdělání může být vedle praxe základním předpokladem pro lepší orientaci ve funkci. Podstatné je také to, zda vedl kandidátku (byl předem vybrán jako lídr, či nikoliv). V našem souboru je 649 neuvolněných a 754 uvolněných starostů. Rozdíly mezi skupinami uvolněných a neuvolněných starostů v datovém souboru zjišťujeme pomocí t-testů pro dva nezávislé výběry a doplňkového Leveneho testu shody rozptylů tak, abychom určili, zda rozdíly nejsou způsobeny náhodnou variabilitou. T-testovou statistiku doplňujeme binární logistickou regresí se závisle proměnnou uvolněný/neuvolněný starosta, která nám umožní testovat potenciální efekt konkrétní charakteristiky starostů a obcí na jejich uvolněnost za předpokladu, že další proměnné zahrnuté do modelu jsou konstantní.

Na základě dosavadních výzkumů a jejich závěrů lze stanovit několik předpokladů, které by se měly objevit i v případě charakteristik neuvolněných starostů.

Přirozeně platí, že s velikostí obce souvisí neuvolněnost funkce starosty – ty neuvolněné najdeme především v malých obcích, a to zejména z výše uvedených důvodů. Ve velikostních kategoriích obcí nad 750 obyvatel jich nalezneme již jen několik desítek. V kategorii do 750 obyvatel je nižší zastoupení starostů s vysokoškolským vzděláním, což platí pro neuvolněné i uvolněné starosty (v tomto typu pokračuje jejich nižší zastoupení až do kategorie obcí se 751 až 1 000 obyvatel).

Pokud jde o vzdělání starostů, vysokoškolský titul má 39 % uvolněných starostů a 26 % neuvolněných starostů. V obou typech převládají inženýři. Mezi vysokoškolsky vzdělanými je jich 50 %, s odstupem následují magistři (26 %). V případě neuvolněných starostů tvoří inženýři 57 % všech vysokoškoláků, magistrů je 22 %.

Tabulka 3. T-test sociopolitických charakteristik starostů a závažnosti přezkoumání

	Leveneho test		T-test pro dva nezávislé výběry			
	Sig.	T	df	Sig. (2-tailed)	Rozdíl průměrů	Rozdíl S.E.
Na listině jako první	0,000	–4,125	223,803	0,000	–0,160	0,039
Vysokoškolský titul	0,000	–10,780	243,598	0,000	–0,387	0,036
Více než jeden titul	0,000	–4,255	377,245	0,000	–0,060	0,014
Věk starosty	0,067	–0,289	1 401,000	0,773	–0,225	0,778
Navržen parlamentní stranou	0,000	–8,721	267,903	0,000	–0,292	0,033
Členem politické strany	0,000	–7,509	308,552	0,000	–0,203	0,027
Počet obyvatel obce	0,000	–22,966	1 276,814	0,000	–17 779,146	774,159
Obec nad/pod 1 000 obyv.	0,000	–17,437	215,895	0,000	–0,596	0,034
Pohlaví starosty	0,001	–1,633	194,570	0,104	–0,060	0,037
Závažnost přezkoumání*	0,000	–3,943	1 454,425	0,000	–0,309	0,079

Zdroj: ČSÚ; vlastní výpočet.

Poznámka: Skupiny uvolněný/neuvolněný starosta; váženo dle podílu skutečného a průměrného počtu obyvatel obce.

* Použit odlišný datový soubor než pro sociopolitické charakteristiky; váženo podílem počtu přezkoumání hospodaření v dané obci. Problematika přezkoumání hospodaření viz dále v textu.

Tabulka 4. Binární logistická regrese sociopolitických charakteristik starostů

Název proměnné	Model I		Model II	
Velikost obce nad 1 000	7,443***	(0,255)	4,874***	(0,283)
Velikost zastupitelstva 16+	3,061**	(0,395)	2,126	(0,420)
První na listině	2,178**	(0,234)	2,063**	(0,234)
Akademický titul	2,221**	(0,247)	1,230	(0,313)
Více akademických titulů	0,921	(0,653)	0,794	(0,713)
Titul × Velikost obce nad 1 000			4,514**	(0,510)
Konstanta	0,738	(0,290)	0,909	(0,296)
Počet pozorování	978		978	
LogLikelihood	564,862		555,753	
Cox & Snell R^2	0,238		0,245	
Nagelkerke R^2	0,406		0,419	

Zdroj: ČSÚ; vlastní výpočet.
Poznámka: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01; závisle proměnná „uvolněný/neuvolněný starosta"; referenční kategorie vždy 0; metoda ENTER; váženo dle podílu skutečného a průměrného počtu obyvatel.

Validnější obrázek o rozdílnosti obcí s uvolněným či neuvolněným starostou poskytne t-testová statistika jednotlivých uvedených i doplňkových charakteristik v Tabulce 3.

T-test ukazuje, že existuje nenáhodná statistická odlišnost ($p < 0,05$) mezi obcemi s uvolněnými a neuvolněnými starosty, týkající se několika charakteristik. Odlišují se obce, kde je starosta zvolen jako první na kandidátní listině, od těch, kde je starosta zvolen z druhého a dalšího místa. Dle teoretického předpokladu se odlišují i obce, kde má starosta vysokoškolský titul, a obce, kde má starosta více než jeden akademický titul. Statisticky odlišné jsou i obce dle velikosti co do počtu obyvatel, a to i při vážení všech případů dle velikosti obce.

Jelikož jednoduchá t-testová statistika nám nepomůže zjistit případný efekt těchto charakteristik na uvolněnost nebo neuvolněnost starosty v dané obci, pouze ukáže statisticky významné rozdíly, sestavili jsme pomocí vybraných charakteristik dva binárně logistické regresní modely se závisle proměnnou uvolněnost/neuvolněnost starosty a „dummy" nezávisle proměnnými. Výsledky regresního modelu obsahuje Tabulka 4.

Oproti t-testové statistice se pomocí regresního modelu prokázal zejména efekt velikosti obce. Má-li obec více jak 1 000 obyvatel, její šance na uvolněného starostu se zvýší 7×, podobně obec s velikostí zastupitelstva 16+ zvýší šanci na uvolněného starostu 3×. Oba údaje souvisí se samotnou velikostí obce. Dle dalšího z teoretických předpokladů by ve větších obcích měli s větší pravděpo-

dobností být starostové vysokoškolsky vzdělaní. Model I potvrzuje, že šance na uvolněného starostu se zvýší více jak 2× v případě vysokoškolsky vzdělaného starosty (přičemž počet titulů nehraje roli). Jistý efekt má i zvolení starosty z prvního místa na kandidátní listině. V rámci modelu II jsme testovali proměnu efektů jednotlivých nezávisle proměnných na uvolněnost či neuvolněnost starosty při zahrnutí interakčního efektu vysokoškolsky vzdělaného starosty zvoleného zároveň v obci nad 1 000 obyvatel. Tento efekt se ukázal jako statisticky významný, zvyšující šance na uvolněného starostu více jak 4×, a to při poklesu důležitosti jiných proměnných. Při zahrnutí interakčního efektu již nehraje roli velikost zastupitelstva, nicméně efekt zůstává v případě zvolení starosty z prvního místa na kandidátní listině.

Modely ukázaly, že klíčovou charakteristikou obcí s uvolněným či neuvolněným starostou je zejména velikost obce, ale při nezanedbatelném efektu vysokoškolského vzdělání starosty a jeho zvolení na prvním místě kandidátní listiny. Tyto tři charakteristiky přitom dokážou vysvětlit až 40 % variace v závisle proměnné.

Jak (ne)kvalitně fungují obce s neuvolněným starostou

V úvodu článku jsme představili mimo jiné výsledky studií Radima Perlína [Perlín 2000] a Josefa Bernarda [Bernard 2011]. Vyplynulo z nich, že neuvolnění starostové vykonávají funkci odlišně od starostů uvolněných. Liší se u nich vnímání palčivosti jednotlivých otázek, mají méně času a možností seznámit se s dotačními tituly, navštěvovat školení či konzultovat způsob řešení různých otázek se státními úředníky. Jsou také obecně méně angažovaní a hůře odměňovaní. V předchozí části jsme prezentovali zjištění, že mezi neuvolněnými starosty je podstatně menší procento vysokoškoláků. Ukázali jsme také, že asi desetina, tedy dvojnásobek hodnoty uvolněných starostů, se ve volbách neumístila na prvním místě, z čehož lze dovodit, že je voliči nevnímali jako nejvhodnější z nabízených kandidátů.

Výše jsme uvedli, že rozhodnutí o tom, zda zastupitelstvo obce uvolní či neuvolní starostu pro výkon jeho funkce z občanského zaměstnání, je často dáno rozpočtovými možnostmi obce. Typ starosty do určité míry předurčuje také míru pracovního vytížení, avšak spíše volně a zprostředkovaně. Všechny obce bez ohledu na počet obyvatel, rozpočtové možnosti a podobně mají totiž zcela stejný rozsah samosprávy. Rovněž pokud jde o rozsah výkonu státní správy, výrazná většina obcí (77 %) ji vykonává pouze v základním rozsahu: z 6 257 obcí (bez Prahy),[8] vedle základního rozsahu má matriční úřad 622 obcí a 231 obcí má vedle základní působnosti a matričního úřadu také stavební úřad. Vyšší rozsah přenesené působnosti má pak 388 obcí s pověřeným obecní úřadem (tzv. II. typu)

[8] ČSÚ (online), data k 1. 1. 2017.

a z nich 205 má status obcí s rozšířenou působností (obce III. typu).[9] Z hlediska kompetencí je tedy drtivá většina obcí totožná. Neplatí dokonce automaticky ani předpoklad, že v malé obci má starosta méně práce, prostě proto, že je zde méně čtverečních metrů chodníků a silnic, méně lamp pouličního osvětlení či méně občanů žádajících o některé ze správních řízení. Zatímco ve městech podstatnou část agendy zastanou profesionální zaměstnanci úřadu, na malých vsích leží tato práce obvykle na samotném starostovi. Všechny zmíněné rozdíly opravňují položení otázky, zda se odlišnosti mezi oběma skupinami starostů projevují také v kvalitě fungování obce, v jejímž čele stojí.

Kvalitu fungování obcí posuzujeme podle výsledků každoroční závěrečné zprávy o výsledcích přezkoumání hospodaření obcí dle § 42 odst. 1, zákona č. 128/2000 Sb. (zákon o obcích). Obec, respektive starosta[10] musí zadat vykonání přezkoumání hospodaření externímu auditorovi nebo může požádat o přezkoumání příslušný krajský úřad, nicméně svou volbu o zabezpečení přezkumu hospodaření musí učinit do 30. června příslušného roku a oznámit tuto skutečnost krajskému úřadu. Přezkum hospodaření se provádí dle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, v platném znění (dále zákon o přezkumu hospodaření). Dle výše uvedeného zákona má přezkum hospodaření dílčí a jednorázovou podobu, kdy dílčí část přezkumu je realizována ve dvou etapách, v průběhu a na konci roku. Jednorázové přezkoumání se provádí za celý předchozí rok po skončení kalendářního roku. Nicméně u obcí, které mají počet obyvatel pod 800 osob a zároveň nevykonávají hospodářskou činnost, zákon o přezkumu hospodaření připouští pouze jednorázový přezkum hospodaření.

Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření nahrazuje protokol o kontrole podle kontrolního řádu, který se zpracovává na základě výsledků jednorázového přezkoumání anebo na základě zápisů z dílčích přezkoumání. Zpráva ze závěrečného auditu se povinně zveřejňuje na úřední desce obce jako součást závěrečného účtu a je schvalována zastupitelstvem obce. Věcné zaměření přezkumu hospodaření obce je uvedeno v § 2 zákona o přezkumu hospodaření a vedle účetních, rozpočtových a inventarizačních položek kontroluje také dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití. V tomto ohledu je nutné dodat, že možnost čerpání dotačních titulů obcí je často podmíněna tím, že výrok závěrečné zprávy zní „bez výhrad".

Závěry auditu mohou vyústit do tří typů verdiktu (vyjádření), bez chyb a nedostatků (typ A), málo závažné nedostatky (typ B), závažné nedostatky (typ C). Závažné nedostatky jsou pozitivně vymezeny v šesti možných podobách (C1–C6). Hodnocení C1 až C3 ze své podstaty odráží práci především účetních

[9] Zákon č. 314/2002 Sb., stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

[10] Dle odst. 4 písm. a) zákona o obcích starosta odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok.

Tabulka 5. Závěr o výsledku přezkoumání dle typů vyjádření

Typ	Vyjádření
A	nebyly zjištěny chyby a nedostatky
B	byly zjištěny chyby a nedostatky, které nemají závažnost nedostatků uvedených pod vyjádřením C1–C6
C	byly zjištěny nedostatky, spočívající:
C1	v porušení rozpočtové kázně nebo ve spáchání přestupku podle zákona upravujícího rozpočtová pravidla územních rozpočtů
C2	v neúplnosti, nesprávnosti nebo neprůkaznosti vedení účetnictví
C3	v pozměňování záznamů nebo dokladů v rozporu se zvláštními právními předpisy
C4	v porušení povinností nebo překročení působnosti územního celku stanovených zvláštními právními předpisy
C5	v neodstranění nedostatků zjištěných při dílčím přezkoumání nebo při přezkoumání za předcházející roky
C6	v nevytvoření podmínek pro přezkoumání podle kontrolního řádu

Zdroj: Odst. 3, § 10 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí; vlastní úprava.

obcí. Starostům pak lze přičíst kromě drobnějších chyb z kategorie B zejména nedostatky C4 až C6.

Protože výsledky přezkumu hospodaření, ať už prováděného krajským úřadem, či soukromým auditorem najatým obcí, jsou státními úřady evidovány a není tedy možné, aby nebyly v některých případech k dispozici, vycházejí naše zjištění v této části studie z plného datového souboru 1 543 zkoumaných obcí (N = 2 714 případů přezkoumání hospodaření),[11] z toho 737 obcí (48 %) mělo neuvolněného starostu a 806 obcí (52 %) uvolněného. Hodnoceny jsou výsledky přezkumů hospodaření obcí za rok 2014, což eliminuje vliv případné nezkušenosti starostů. Ustavující zastupitelstva se konala a (staro)nové starosty volila v rozmezí listopadu a prosince 2014. Přezkumy hospodaření tedy hodnotí činnost starosty, který byl v té době ve většině případů ve funkci již alespoň čtyři roky. Nově zvolení starostové bez dosavadní zkušenosti s funkcí současně již nemohli v čase, který zbýval do konce roku, zásadní rozhodnutí (například dispozic s majetkem obce) provést s ohledem na příslušné lhůty zveřejňování záměrů a svolávání zasedání zastupitelstev. Zjištění prezentuje Tabulka 6.

Tabulka 6 nejprve představuje kompletní výsledky přezkumů hospodaření včetně hodnocení A, tzn. bez výhrad a nedostatků. Z dat je patrné, že obce

[11] Přezkum obcí se provádí 2× ročně.

Tabulka 6. Výsledky přezkumů hospodaření

	A	B	C1	C2	C3	C4	C5	C6
Neuvolněný starosta	437 (31 %)	597 (43 %)	28 (2 %)	74 (5 %)	–	164 (11,9 %)	100 (7 %)	3 (0,1 %)
Uvolněný starosta	581 (44%)	479 (36 %)	20 (2 %)	53 (4 %)	–	93 (7 %)	88 (7 %)	0

Zdroj: MF ČR; vlastní datový soubor.

s uvolněným starostou jsou na tom v porovnání s druhou zkoumanou skupinou o *13* procentních bodů (tedy takřka o třetinu) lépe (kat. A). Auditoři nenalezli ve *44 %* těchto obcí žádná pochybení.

Analogicky k tomu vykazují obce s neuvolněným starostou podstatně vyšší podíl výroků B (méně závažné chyby a nedostatky). Největší rozdíl (5 procentních bodů) je patrný u položky C4, tedy u chyb a nedostatků v porušení povinností nebo překročení působnosti stanovených zvláštními právními předpisy (zpravidla zákonem o obcích). Chyba C3 se nevyskytla v žádném případě.

Výše uvedené výsledky analýzy přezkumů hospodaření obcí ukazují, že *69 %* obcí s neuvolněným starostou a *56 %* obcí s uvolněným starostou vykázalo určitý typ zákonem definovaného typu pochybení v rámci výkonu hospodaření obce.

Můžeme tuto část nyní uzavřít s tím, že fungování obcí s neuvolněným starostou vykázalo podstatně vyšší počet pochybení než fungování druhé skupiny obcí. Pokud ve fungování obce nastaly nedostatky, jejich struktura byla v zásadně stejná jak v obcích s uvolněným, tak v obcích s neuvolněným starostou. Výraznější rozdíl v neprospěch neuvolněných starostů zaznamenaly přezkumy hospodaření u kompetenčních chyb. Rovněž dle t-testové statistiky v Tabulce 3 navíc existuje nenáhodný statisticky významný rozdíl mezi obcemi s uvolněnými a neuvolněnými starosty co do výsledků přezkumů hospodaření. Vzhledem k časové odchylce sběru dat a absenci vhodných kontextuálních dat bohužel nejsme schopni proměnnou výsledku přezkumu hospodaření v obcích zahrnout do sestavených regresních modelů.

Možnosti zvyšování kvality politického řízení obce

Výše uvedená chybovost indikuje obecnou mezeru v odborné způsobilosti osob odpovědných za správu a hospodaření obce, tedy starostů, ale též místostarostů či ostatních radních malých obcí (je-li rada obce zřízena).

Deficit odborně způsobilých osob působících ve správě malých obcí, které navíc nedisponují dostatečným odborně způsobilým a průběžně vzdělávaným

administrativním aparátem, je možné snižovat cíleným průběžným vzděláváním zastupitelů. Otázkou je, zda jde o skutečně reálnou představu, protože mnozí zastupitelé se detailněji neseznamují ani se zákonem o obcích. Naléhavost vzdělávání řeší rovněž dílčí cíl Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020, dle kterého malé obce čelí rizikům platební neschopnosti, přičemž příčinu tohoto stavu vidí v nedostatku finančních prostředků na realizaci rozsáhlejších investic a nízké specializaci, odbornosti a profesionality obecních orgánů. V návaznosti na uvedené zpracovalo Ministerstvo vnitra [MV ČR 2016] *Analýzu vzdělávacích potřeb v oblasti finančního řízení na úrovni obecních samospráv*, metodologicky vystavěnou na dotazníkovém průzkumu, kterým oslovilo všechny obce v ČR. Samotná analýza byla zpracována z dat 3 057 odevzdaných korektně vyplněných dotazníků. Dotazováni byli starostové/starostky, místostarostové/místostarostky, členové/členky rady a zastupitelstva, přičemž neuvolnění zastupitelé včetně starostů tvořili 60 % respondentů. Ke stěžejním výstupům patří tyto poznatky: (a) představitelé obcí, kteří vnímají svoje schopnosti v oblasti finanční gramotnosti a finančního řízení jako nedostatečné, se ve většině případů rekrutují z menších obcí, svoji pozici zastávají většinou v prvním volebním období a zhruba v polovině případů se jedná o starosty; (b) představitelé obcí by nejvíce uvítali vzdělávání v oblasti čerpání dotací, veřejných zakázek a hospodaření obce.

Závěr

Pozice starostů v malých obcích je silná a vzrůstá zvláště tehdy, když v obci není volena rada. K rozvinutí leadershipu je třeba splnění několika podmínek – kromě zvládnutí kompetencí rovněž dostatek času na výkon funkce. Role starosty umocňuje řadu vlastností jedince, který chce ostatní přesvědčit k tomu, že má patřičné schopnosti vést obec a disponuje potřebnou vizí. Neuvolněný starosta však výkonu své funkce nemůže věnovat tolik času jako starosta uvolněný. V úvodních pasážích jsme konstatovali, že leadership je časově mimořádně náročný, a formulovali hypotézu, že neuvolněný starosta nedisponuje takovými možnostmi, aby výkon jeho funkce byl kvalitnější, zatímco u uvolněného starosty vyšší kvalitu činnosti předpokládat lze. Proto pro nás byla klíčovým faktorem kvalita práce, na niž má méně času neuvolněný starosta než uvolněný, přitom rozsah činnosti je pro oba dva typy stejný. Námi prezentovaná data ukázala, že výsledky auditu potvrzují předpoklad o tom, že obce s neuvolněným starostou fungují hůře než obce se starostou „na plný úvazek". V prvně zmíněné skupině obcí nenalezli auditoři žádná pochybení v 31 % případů, zatímco obce s uvolněným starostou nezaznamenaly výhrady ve 44 % případů. Struktura pochybení je v obou typech obcí přibližně srovnatelná, ale neuvolnění starostové jen častěji chybují v kompetenčních otázkách.

Naše studie ukázala, že neuvolněné starosty mají zejména obce s velikostí do tisíce obyvatel a s nejvýše 15 členy zastupitelstva. V článku jsme rovněž uká-

zali, že klíčovou charakteristikou obcí s uvolněným či neuvolněným starostou je zejména velikost obce, ale také – a to je důležité – vysokoškolské vzdělání starosty a jeho zvolení na prvním místě kandidátní listiny. Tyto skutečnosti s největší pravděpodobností posilují leadership starosty. Lídrů s těmito charakteristikami je přirozeně více v obcích s uvolněným než neuvolněným starostou. Vzdělání by mělo vést k vyšší kvalitě správy.

Další výzkum, který by v této oblasti zpřesnil naše závěry, by se mohl týkat celé České republiky, nikoli pouze dvou krajů. Podnětné by mohlo být rovněž dotazníkové šetření, které by se týkalo času, který jak uvolněný, tak neuvolněný starosta věnují práci pro obec. Celostátní výzkum by mohl být užitečný i pro reformu a zlepšování kvality veřejné správy, ale pro začátek by bylo vhodné, kdyby státní instituce dokázaly vytvořit databázi uvolněných a neuvolněných starostů, která by byla badatelům k dispozici.

Pavel Šaradín *působí jako docent na katedře politologie a evropských studií Filozofické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Věnuje se zejména lokální politice, českému stranickému systému, v poslední době zejména občanské participaci. Je autorem řady statí a několika monografií.*

Jan Outlý, *absolvent Filozofické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a politolog, se během své akademické dráhy zabýval českým politickým systémem, volebními a stranickými systémy, komunální politikou a financováním voleb a stran. Poznatky ze svojí vědecko-publikační činnosti měl a má možnost konfrontovat též s praxí, když působil jako neuvolněný starosta v obci I. typu a v současné době vykonává šestiletý mandát člena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.*

Michal Soukop *absolvoval magisterský studijní program politologie na Filozofické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, kde nyní pokračuje v doktorském programu. Zaměřuje se především na výzkum občanského vzdělávání.*

Iveta Vrabková *působí jako docentka na katedře veřejné ekonomiky VŠB – Technické univerzity Ostrava. Zabývá se zejména technickou efektivností veřejné správy a jejím fungováním vůbec. V posledních výzkumech se věnovala efektivnosti veřejných knihoven či regionálního školství.*

Prameny

ČSÚ. „Volby.cz“ [online]. Český statistický úřad. Dostupné z: https://www.volby.cz.

ČSÚ. 2016. „Počet obcí, částí obcí, základních sídelních jednotek a katastrálních území a úhrnné hodnoty podle krajů, okresů a správních obvodů obcí s rozšířenou působností“ [online]. Český statistický úřad [cit. 4. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/20567175/93833271.pdf/883077e4-0060-438a-9b29-f23607742a29?version=1.0.

Epusa.cz. Elektronický portál územních samospráv. Dostupné z: http://www.epusa.cz/.
GAREP. 2007. „Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím" [online]. Ministerstvo vnitra ČR [cit. 18. 2. 2017]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/identifikace-kompetenci-zatezujicich-vykon-verejne-spravy-se-zvlastnim-prihlednutim-k-malym-obcim-1-etapa.aspx (včetně příloh).
MF ČR. 2017. „Výsledky přezkumu hospodaření" [online]. Ministerstvo financí ČR [cit. 20. 2. 2017]. Dostupné z: http://data.mfcr.cz/zkoumejprezkum/.
MV ČR. 2016. „Analýza vzdělávacích potřeb v oblasti finančního řízení na úrovni obecních samospráv a návrh vzdělávacích aktivit" [online]. Ministerstvo vnitra ČR [cit. 17. 7. 2017]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-vzdelavacich-potreb-v-oblasti-financniho-rizeni.aspx.
Nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění novely č. 414/2016 Sb. (účinnost od 1. 1. 2017).
Saadouni, Š. 2014. „Uvolněný starosta je pro obce s nízkým rozpočtem luxus." *Havlíčkobrodský deník* [online], 14. 8. 2014 [cit. 15. 2. 2017]. Dostupné z: http://havlickobrodsky.denik.cz/zpravy_region/uvolneny-starosta-je-pro-obce-s-nizkym-rozpoctem-luxus-20140814.html.
Sdružení SPLAV. 2015. „MAS jako nástroj spolupráce obcí pro efektivní chod úřadu" [online]. Sdružení SPLAV, z. s. [cit. 4. 1. 2017]. Dostupné z: http://www.sdruzenisplav.cz/index.php?id=3502&lang=cze.
SMS ČR. 2015. „MAS jako nástroj spolupráce obcí pro efektivní chod úřadů" [online]. Sdružení místních samospráv ČR [cit. 4. 5. 2018]. Dostupné z: https://www.smscr.cz/aktuality/883-mas-jako-nastroj-spoluprace-obci-pro-efektivni-chod-uradu?startbar=120.
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.
Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Literatura

Ali, S., F. Machart, M. K. Vimmr. 2012. „Negativní aspekty slučování municipalit: analýza akademické diskuze." *Acta Politologica* 4 (3): 263–283.
Bäck, H., H. Heinelt, A. Magnier (eds.). 2006. *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Berlin: Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6.
Beecham, J. 1996. „Leadership in Local Government." *Public Policy and Administration* 11 (3): 43–46, https://doi.org/10.1177/095207679601100305.
Bernard, J. 2011. „Endogenní rozvojové potenciály malých venkovských obcí – obtížné hledání a měření jejich vlivu." *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 47 (4): 745–775.
Blechová, V. 2016. „Přímá volba starostů v ČR: Analýza situace v malých obcích." *Contemporary European Studies* 2 (11): 5–18.
Borraz, O., P. John. 2004. „The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe." *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1): 107–120.
Bubeníček, V. 2010. *Lokální modely demokracie v malých obcích ČR*. Disertační práce. Praha: CZU.

Bubeníček, V., M. Kubálek. 2010. „Konfliktní linie v malých obcích." *Acta Politologica* 2 (3): 30–45.
Coulson, A. (ed.). 1995. *Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
Čermák, D., J. Vobecká a kol. 2011. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
Čmejrek, J. 2005. „Specifika komunální politiky v malých obcích ČR." Pp. 72–87 in B. Dančák, P. Fiala, V. Hloušek (eds.). *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
Dahl, R. A., E. R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
Denters, B., M. Goldsmith, A. Ladner, P. E. Mouritzen, L. E. Rose. 2014. *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar, https://doi.org/10.4337/9781783478248.
Galvasová, I. 2007. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje.* Brno: Georgetown.
Hampl, M., J. Müller. 1998. „Jsou obce v České republice příliš malé?" *Geografie – Sborník ČGS* 103 (1): 1–12.
Helms, L. 2012. „Democratic Political Leadership in the New Media Age: A Farewell to Excellence?" *The British Journal of Politics and International Relations* 14 (3): 651–670, https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2011.00495.x.
Horák, M. 2007. *Governing the Post-communist City. Institutions and Democratic Development in Prague.* Toronto: University of Toronto Press, https://doi.org/10.3138/9781442684386.
Jetmar, M. (ed.). 2015. *Meziobecní spolupráce.* Praha: Svaz měst a obcí ČR.
Jüptner, P. 2009. „Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?" *Acta Politologica* 1 (3): 305–331.
Illner, M. 2006. „Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie." Pp. 15–26 in Z. Vajdová, D. Čermák, M. Illner. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: SOÚ AV ČR.
Kruntorádová, I. 2015. „Zkoumání finanční autonomie z municipalit z perspektivy politické vědy." *Politologická revue* 1 (21): 91–118.
Lankina, T. V., A. Hudalla, H. Wollmann. 2008. *Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia.* St Antony's series. Palgrave: Basingstoke, https://doi.org/10.1057/9780230591745.
Maříková, P. 2004. *Malé obce – sociologický pohled.* Praha: ČZU.
Perlín, R. 2000. „Představitelé veřejné správy jako aktéři lokálního rozvoje: sociologický průzkum mezi starosty venkovských obcí okresů Písek a Tábor." Pp. 133–150 in J. Kubeš (ed.). *Problémy stabilizace venkovského osídlení ČR*. České Budějovice: Jihočeská univerzita.
Provazníková, R. 2009. *Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe.* Praha: Grada Publishing.
Ryšavý, D. 2006. „Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit." *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 42 (5): 953–970.
Ryšavý, D., J. Bernard. 2011. „Velikost obcí – klíčová kontextuální proměnná." Pp. 22–40 in D. Ryšavý, P. Šaradín. *Zastupitelé českých měst a obcí.* Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
Ryšavý, D., P. Šaradín. 2011. *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě.* Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
Stachová, J., Z. Vajdová. 2011. „Participace a partnerství na lokální úrovni pohledem aktivních institucionálních aktérů." Pp. 124–142 in D. Čermák, J. Vobecká et al. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib.* Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

Swianiewicz, P. 2011. „Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe." Pp. 1–18 in P. Swianiewicz (ed.). *Working Together: Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest: Open Society Foundations.

Šaradín, P. 2010. „Direct Elections of Mayors in Czech Republic? Data from Research and Political Support." *Contemporary European Studies* 2 (5): 77–85, https://doi.org/10.1057/9780230297272_8.

Šaradín, P., M. Kuděla, K. Páral, O. Filipec. 2012. *Moravský venkov. Politika a společnost.* Olomouc: VUP.

Vaňková, I. 2009. „Způsoby komunikace obcí s občany v Moravskoslezském kraji: Preference ze strany vybrané velikostní kategorie obcí." *Ekonomická revue* 12 (3): 115–128, https://doi.org/10.7327/cerei.2009.09.02.

Vetter A., N. Kersting. 2003. „Democracy versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms across Europe." Pp. 11–28 in N. Kersting, A. Vetter (eds.). *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich, https://doi.org/10.1007/978-3-663-11258-7_1.

Vrabková, I. 2012. „Benchmarking a jeho vliv na výkonnost úřadů obcí s rozšířenou působností." *Ekonomická revue – Central European Review of Economics Issues* 15: 41–50, https://doi.org/10.7327/cerei.2012.03.04.