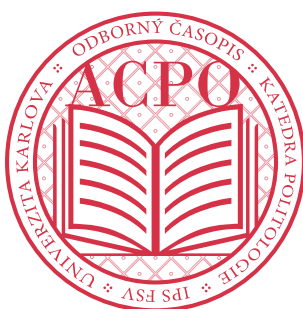


ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz

RECENZOVANÝ ČASOPIS | PEER-REVIEWED JOURNAL

2019 | Vol. 11 | No. 2 | ISSN 1803-8220



MASOPUSTOVÁ, Ilona; JÜPTNER, Petr (2019). Mzdové prostředky územních samospráv jako nástroj hodnocení decentralizace v České republice? *Acta Politologica*. Vol. 11, no. 2, pp. 39–55. https://doi.org/10.14712/1803-8220/27_2018

Published: 30/04/2019

Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.

This article is protected by copyright. Copying and use of its content and presenting it as original research without proper citation is plagiarism, which is subject to legal sanctions.

Katedra politologie Institutu politologických studií

Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

Department of Political Science, Institute of Political Studies

Faculty of Social Sciences, Charles University

Mzdové prostředky územních samospráv jako nástroj hodnocení decentralizace v České republice?¹

Ilona Masopustová, Petr Jüptner²

Abstract:

There isn't general consensus concerning the tools for evaluating of decentralization and public administration reforms. Comparison of impacts and tools for the evaluation of decentralization process is complicated mainly by a different arrangement of public administration, researching only partial aspects of decentralization or lack of key data. The aim of this paper is to legitimize the innovative approach of evaluation of the decentralization reforms through an analysis of subnational units' staff. This consideration is based on correlation which suggests that countries with a higher degree of autonomy of subnational units usually have a wider bureaucratic apparatus of self-governments. In this context we answer whether the evaluation of Czech decentralization is relevant through an analysis of self-governmental staff and under which methodological preconditions. We worked with fragmented statistical unique and unpublished primary data about the self-governmental staff obtained from registers of the Ministry of Interior, the Ministry of Finance and the Czech Statistical Office.

Key words: *local government; decentralization; local bureaucracy; public administration reforms*

Úvod: cíl a metody

Decentralizační procesy v evropských zemích jsou často hodnoceny v rámci různých vědních disciplín, například prostřednictvím deskriptivní metody, či prostřednictvím analýzy přenosu kompetencí. Částečně jsou vytvářeny typologie zahrnující rovněž ekonomická kritéria jako je například hodnocení podílu územních samospráv na celkových veřejných výdajích³. Cílem našeho článku je na příkladu České republiky ověřit, zda lze výsledek decentralizačních

¹ Tento článek vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd UK č. 263 507/2011 Současné formy vládnutí: národní, lokální a mezinárodní úroveň.

² PhDr. Ilona Masopustová (roz. Kruntorádová) je interní doktorandkou a působí jako akademická pracovnice na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, U Kříže 8, 158 00 Praha 5 Jinonice. Kontakt: ilona.masopustova@fsv.cuni.cz. ResearcherID: P-9555-2017. ORCID ID 0000-0002-2629-2123. PhDr. Petr Jüptner, Ph.D. je ředitelem Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy (U Kříže 8, 158 00 Praha 5 Jinonice) a působí jako akademický pracovník tamtéž. Kontakt: petr.juptner@fsv.cuni.cz. ResearcherID: M-6195-2017. ORCID ID 0000-0002-7146-1758.

³ Příkladem zahrnutí většího počtu zkoumaných dimenzí představuje například Hellmut Wollmann, který u decentralizačních procesů zohledňuje podobu politického rozhodování, politickou konstelace a podpora reforem na národní i mezinárodní úrovni, socioekonomické otázky i institucionální a kulturní tradice (Wollmann 2012, 2010).

refořem hodnotit také z pohledu počtu úředníků a mzdových výdajů územních samospráv.⁴ Naše úvaha vychází z korelace, z níž vyplývá, že státy s vyšší mírou decentralizace zpravidla disponují širším úřednickým aparátem územních samospráv. Naopak u států s vyšší závislostí územních jednotek je administrativní kapacita alokována zejména na centrální úroveň. V této souvislosti článek hledá odpovědi na otázky, (i) zda je stav personálního zajištění územních samospráv jako nástroj hodnocení decentralizace České republiky relevantní, (ii) zda můžeme pro takovou evaluaci zajistit potřebná data a (iii) případně jaké metodologické problémy musíme při jejich analýze překonat. Vzhledem k potřebě zacílení našeho postupu budeme důsledně mluvit o „*decentralizaci*“, která implikuje mimo jiné i tendence a vývoj v čase, namísto o „*autonomii*“, která je z našeho pohledu výsledkem, a kterou je nezbytné chápat vždy komplexně (za všechny např. Kruntorádová 2015a).

V textu je využita metoda jedinečné případové studie (Yin 2013; Kofroň 2012; Druhlák 2008) vycházející ze statistických dat o personálním zajištění územních samospráv. Z metodologického hlediska hraje významnou roli interpretace dosud nepublikovaných, fragmentovaných interních primárních dat, která autoři získali od Ministerstva vnitra ČR (dále také MV ČR), Ministerstva financí ČR (dále také MF ČR) a Českého statistického úřadu (dále také ČSÚ). Sběr dat částečně rovněž představoval důkladný test ochoty veřejných úřadů poskytnout nepublikovaná data. Ačkoliv je právo na informace zakotveno v Listině základních práv a svobod (čl. 17) a zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, přístup některých institucí veřejné správy k datům výrazně komplikuje. Předložený článek by tak mohl rovněž zlepšit stav poznání o rozsahu a formátu státem shromažďovaných dat o úřednících, případně vstoupit do diskuse o jeho modifikaci.

Předložený příspěvek je rozčleněn do čtyř kapitol a závěru. V první části jsou jako kontext námi zkoumaného fenoménu shrnuty decentralizační změny, ke kterým došlo v druhé polovině 20. století v Evropě, a na něž navazuje vývoj v zemích střední a východní Evropy. Důležité je pro nás upozornit na složitost hodnocení decentralizačních refořem, a to zejména v případě států střední a východní Evropy. Druhá kapitola pojednává o decentralizaci, resp. o dynamice vývoje veřejné správy v České republice. Třetí úsek je věnován postavení úředníků nejenom v evropských zemích, ale také v ČR. V poslední čtvrté části se věnujeme počtu úředníků jako možnému nástroji hodnocení decentralizace ČR, přičemž společně s prezentovanými daty jsou uvedené rovněž podrobnosti k jejich sběru. Závěr pak přináší odpovědi na výzkumné otázky a shrnutí hlavních zjištění.

Stav poznání: decentralizační reformy v Evropě

Ve druhé polovině 20. století se ve státech západní Evropy prosazovaly trendy spojené s procesem přenosu kompetencí a pravomocí na nižší substátní jednotky (Dostál 2008). Tyto procesy odrážely decentralizační a regionalizační tendence (Fiala, Říchová 2004; Barša 1999), které měly faktický dopad na fungování a existenci regionální a lokální úrovně vládnutí⁵ (Halásková, Halásková 2014; Schakel 2013). Iniciativa regionalizačních refořem tkvěla

⁴ Mzdové prostředky mají souvislost s finančními zdroji územních samospráv, které u samostatné působnosti mohou ovlivnit jejich autonomii.

⁵ S postupem globalizace a prosazováním postmateriálních hodnot se postavení vlády („*government*“) ve smyslu demokraticky volených orgánů vykonávající činnosti ve veřejném zájmu proměnilo na vládnutí („*governance*“), kde do politického procesu pronikli noví aktéři. V případě místní úrovně se v literatuře zmiňuje transformace lokální vlády („*local government*“) na věk lokálního vládnutí („*local governance*“). (Denters,

primárně po druhé světové válce ve snaze o vyrovnání disparit mezi regiony (Hampl, Blažek 2009; Blažek 2010) a zavedení opatření vedoucích k vytvoření sociálního státu. Důvody reforem byly nejenom ekonomické, ale také politické (Masseti, Schakel 2013; Ayres, Pearce 2008). Nově zřízené regiony či jinak nazvané nižší úrovně vládnutí měly posílit legitimitu státu a rovněž fungovat jako nástroj politických stran k rozšíření své podpory a oslabení územní reprezentace (Strmiska 1998). Iniciátorem decentralizační politiky a decentralizačních reforem směrem k ustavení a posílení pravomocí územních a regionálních vlád tak byli především centrální vlády evropských národních států (Heywood 1997; Jeffery 2008). Tento proces postupné proměny jejich politických systémů byl dovršen v osmdesátých a devadesátých letech 20. století (Fiala, Říchová 2002: 44–61). Decentralizační tendence se vzhledem k nutnosti zajistit lokální rozvoj a poskytování funkcí sociálního státu dotkly rovněž komunální úrovně, nejvýraznějšími výsledky byly reformy posilování meziobecní spolupráce a slučování obcí. Celkově tak v západoevropských státech došlo ve 2. polovině 20. století k modifikaci vertikálních vztahů a nastolení systémů víceúrovňového vládnutí na základě vzniku zcela nových jednotek a úrovní i posílením těch stávajících.

Státy střední a východní Evropy se po pádu železné opony zaměřily na obnovu demokracie a implementaci reforem veřejné správy s cílem obnovit či posílit územní samosprávu. Decentralizační reformy zde byly realizovány později než ve státech západní Evropy a částečně i s odlišnými předpoklady a výsledky. Pro nástin komplikovanosti hodnocení těchto procesů jsme jednotlivé státy na základě předpokladů, průběhu a výsledků decentralizačních reforem rozdělili do pěti hlavních skupin. První skupinu reprezentují státy s nedokončenými reformami trvajících s přestávkami až desítky let a diskutabilními z hlediska dopadů změn – Řecko a Bulharsko. Samotná implementace decentralizačních reforem v těchto zemích byla problematická, reálné pravomoci a kompetence jednotlivých aktérů nekorelovaly s legislativním vymezením (Hlepas 2010; Ivanov, Tchavdarova, Savov, Stanev 2002). Druhou skupinu zastupuje Ukrajina a Rusko. Ačkoliv tyto státy přijaly legislativní úpravu posilující decentralizaci, ve skutečnosti jsou substátní jednotky finančně a politicky závislé na centrální vládě. Slabost substátních jednotek petrifikuje klientelistické vazby a nízkou občanskou participaci (Jüptner, Polinec ed. 2009). Třetí skupinu reprezentuje Gruzie, kde decentralizační a modernizační reformy vycházely ze západoevropských konceptů, nicméně se zcela odlišnými dopady (Swianiewicz, Mielczarek 2010). Čtvrtou skupinu zastupuje mj. Slovensko a Chorvatsko, kde decentralizační proces (například v době Tudjmanova prezidentství v Chorvatsku a Mečiarových vlád na Slovensku) provázely komplikace a nekonsekvence. Tyto země však nakonec přijaly řadu významných legislativních aktů k posílení samosprávy (Koprić 2003a; Koprić 2003b; Cabada 2008; Cabada a Dvořáková 2004). Poslední pátou skupinu zastupují státy střední Evropy, v nichž byly první etapy reforem realizovány již na počátku devadesátých let (například Česká republika, Polsko, Maďarsko a Estonsko) a trend směrem k decentralizaci se zdá být jednoznačný. Decentralizační reformy v České republice byly kontinuálně a poměrně snadno implementovány, nicméně nemají vždy zcela jasný rámec a v některých případech mohou být považovány za nedotažené (Jüptner, Polinec 2009).

Komplikovanost a do jisté míry kontroverznost rozdělení států střední a východní Evropy do výše uvedených skupin nás vede k diskusi nad hodnocením decentralizačních reforem a nad nástroji jejich hodnocení.⁶ Hodnocení reforem se často soustředí pouze na

Rose 2005: 1–9; Haveri 2006)

⁶ Hodnocení a analýza struktury a dopadů těchto reforem je zejména vzhledem k jejich komplexnosti a odlišnému uspořádání veřejné správy v různých systémech a zemích, nedostatku či asymetričnosti klíčových dat i

jeden aspekt (např. fiskální, administrativní nebo politický),⁷ během jejich průběhu se reformy často upravují a revidují, a jejich dopady je těžké zachytit vzhledem k tomu, že probíhají řadu let a často je ani nemůžeme považovat za zcela dokončené.

Decentralizační reformy v České republice

Struktura veřejné správy se radikálně v průběhu 26 posledních let proměnila. Vývoj územní samosprávy i systému veřejné správy v ČR lze rozdělit do třech základních etap. Ta první byla započata v roce 1990, kdy byla obnovena samospráva obcí a zároveň byl suspendován systém národních výborů. Bez náhrady byly zrušeny kraje a jejich kompetence byly převedeny na okresní úřady vykonávající přenesenou státní působnost a obce jako samosprávné jednotky. Ačkoliv byl tento systém koncipován pouze jako provizorní, jeho podoba se udržela téměř deset let (Marek, Pánková, Šímová 2005: 8–9).

Debata o zřízení regionální samosprávy probíhala od roku 1990, nicméně nepanovala shoda, zda by měly být zřízeny země nebo kraje (Ryšavý, Čermák, Illner, Bernard, Vašát 2015: 11–12). Rovněž se debatovalo o počtu územních samosprávných celků, jejich pravomocích a o vztahu s dalšími orgány veřejné správy. Přesto byl závazek zavedení regionální úrovně při rozdělení Československa zakotven v čl. 99 Ústavy ČR. V roce 1996 si koaliční vláda v čele s premiérem Václavem Klausem ve svém programovém prohlášení stanovila za cíl racionalizovat veřejnou správu a zlepšit její profesionalitu (Vláda ČR 1996). Ačkoliv tato vláda podala na počátku následujícího roku demisi, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti pokračovaly v přípravě reformy. Její koncepce byla předložena v červnu 1997 a vládou následně schválena v březnu 1998. Již na podzim 1997 byl přítom schválen celý balík zákonů a jejich novelizací, kterým bylo vytvořeno 14 krajů jako vyšších územně správních celků (Kruntorádová, Jüptner 2013: 17–20; Yoder 2003: 275–279). V roce 1999 byly přijaty prováděcí zákony,⁸ na jejichž základě od roku 2000 začaly kraje fungovat. Byla tak ustavena chybějící regionální samospráva, která vykonává jak samosprávu, tak v přenesené působnosti i státní správu. Tato etapa decentralizace byla ukončena k 1. lednu 2001 zahájením činnosti krajských samospráv.

Těžiště druhé etapy a zároveň významný moment celé reformy spočíval ve zrušení okresních úřadů k poslednímu dni roku 2002 a převedení jejich kompetencí na jiné orgány veřejné správy, převážně na kraje a nově vzniklé obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. obce 2. stupně) a rozšířenou působností (tzv. obce 3. stupně). Orgány kraje získaly pravomoc předkládat návrhy zákonů, vydávat vyhlášky a nařízení, vykonávat působnost v oblasti školství, kultury, zdravotnictví a regionálního rozvoje, udržovat komunikace II. a III. třídy nebo se starat o enviromentální otázky (LaPlant, Baun, Lach, Marek 2004: 43). Na obce s rozšířenou působností byl přenesen výkon státní správy převážně na úseku vedení registru motorových vozidel, evidence obyvatel a vydávání cestovních, řidičských a osobních průkazů, ochrany životního prostředí, péče o staré a zdravotně postižené občany a sociálně

nejasným koncepcím implementovaných reforem (Pollit, Bouckaert 2011) velmi složitá.

⁷ Reformy veřejné správy, jejich úspěšnost a dopady byly analyzovány představiteli politické vědy (např. Wollmann, Baldersheim, Rosem, Page), veřejné správy ve smyslu public management (např. Bouckaert, Pollit, Verhoest, Haveri), veřejné správy ve smyslu public administration (např. Franzke), regionálními a rozvojovými studii (např. Klimovský, Swianiewicz). V průběhu let se legitimizoval právní přístup (např. Gilles, Illner). Geografickými aspekty veřejné správy se věnují Dostál, Hampl a Blažek.

⁸ Za zmínku stojí zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze, zákon o volbách do zastupitelstev krajů a další.

právní ochrany dětí (a další). Obce s pověřeným obecním úřadem spravují agendu týkající se matričních a stavebních úřadů (Bártíková 2002a; Bártíková 2002b; Vedral 2003). Zatímco v předchozí etapě došlo k obnovení regionální samosprávy, v této fázi byl významně modifikován systém výkonu správy státní.

Reforma veřejné správy v České republice stále není dokončena. Definitivní podoba případné třetí etapy nebyla navržena a o její podobě se stále diskutuje. V jednom z návrhů se uvažovalo o jejím propojení s modernizací ústřední státní správy. Ta však nebyla vzhledem k nízké politické podpoře přijata. Dnes je politická debata o podobě případné další fáze reformy vedena převážně s ohledem na řešení nedostatků v územně správním členění (Sláma 2016), reformy ústřední státní správy, optimalizace finančního příspěvku na výkon přenesené působnosti nebo zvýšení efektivity řízení veřejné správy (Zajíček 2008).⁹

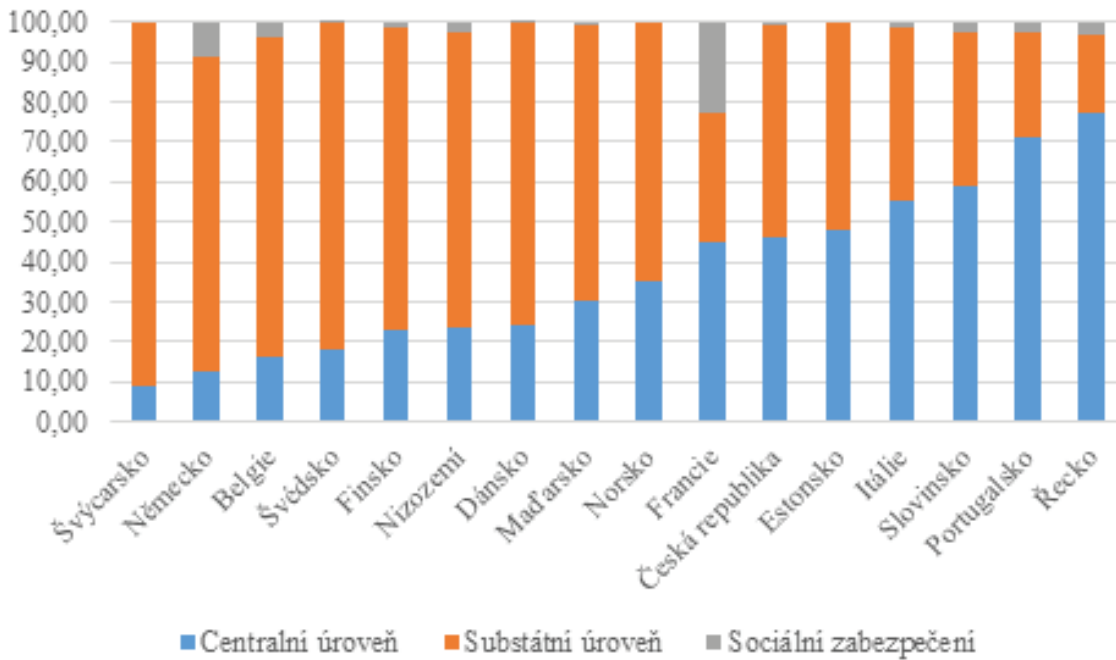
Postavení úředníků a jejich sumarizace

Předpokladem naplnění našich cílů je vyřešení vymezení pojmu „úředník“ substátních jednotek. Právní regulace práv a povinností úředníků se v jednotlivých státech Evropské unie liší podle zvoleného modelu veřejné správy. Zpravidla se vyskytují tři úpravy. Nejčastěji mají úředníci substátních jednotek specifický status definovaný služebním poměrem (veřejno-právní charakter vztahu). Tato úprava je zpravidla aplikována u států s duální strukturou veřejné správy (Francie, Itálie). Skupina států v čele se Španělskem, Portugalskem a Řeckem pracovní poměr upravuje na základě zákoníku práce (soukromoprávní princip). Třetí skupinu zastupuje Velká Británie. Zde prozatím není přijata legislativní úprava postavení státních zaměstnanců (Hospodářská komora).

V České republice je postavení úředníků vymezeno zákonem o úřednících územních samosprávných celků (zákon č. 312/2002 Sb.). Tento zákon rozumí pod pojmem úředník zaměstnanec územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností zařazeného do obecního úřadu, městského úřadu nebo městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města. Dále se vztahuje k zaměstnancům krajského úřadu a Magistrátu hlavního města Prahy a úřadu městských částí hlavního města Prahy. Tento zákon zároveň nepovažuje za úředníky ty zaměstnance územní samosprávy, kteří nejsou zařazeni v jeho organizačních složkách, jsou zařazeni jen v jeho zvláštních orgánech, a kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí (zákon č. 312/2002 Sb.).

Hlavním úskalím hodnocení decentralizace optikou personálního zatížení územních samospráv je sumarizace úředníků substátních úrovní. Pokročilejší výkaznictví, vč. detailní evidence týkající se úředníků vykazují státy, v nichž úspěšně proběhly amalgamační procesy a které disponují nejširšími pravomocemi substátních jednotek s vysokým procentem úředníků zaměstnaných v regionální a lokální správě (státy tzv. Severo a střeoevropské skupiny, Heinelt, Hlepas 2006; Swianiewicz 2013), nebo státy, jejichž statistické úřady pracují s pokročilými statistickými metodami. Naopak u států s tzv. napoleonským dědictvím (Heinelt, Hlepas 2006) a nejvyšším zastoupením úředníků na centrální úrovni, detailnější sumarizace úředníků zcela chybí či je značně fragmentovaná. V evropském měřítku jsou známy pouze agregované počty úředníků na centrální a substátní úrovni (srov. Graf 1).

⁹ Jejím hlavním cílem je efektivní fungování veřejné správy, snížení byrokratické zátěže a její profesionalizace.

Graf 1: Úředníci rozdělení podle působnosti na jednotlivých stupních veřejné správy


Zdroj: Autoři na základě OECD 2013: 105.

Do uvedeného grafu se vedle problematiky sumarizaci dat promítají i úskalí spojená s jejich vyhodnocením. Odlišným výkaznictvím s ohledem na status úředníků (Francie) se mohou výsledné údaje lišit, vysokých hodnot síly substátních úrovní jednotlivé země dosahují prostřednictvím personálně silných municipalit (Švédsko, Nizozemí, Dánsko), ale i díky federálnímu uspořádání a z něho vyplývající alokaci úředníků na úroveň subjektů federace (Švýcarsko, Německo a Belgie). Jako personální slabé se bez překvapení jeví zejména substátní úrovně jihoevropských států (Portugalsko, Řecko), států se slabou nebo chybějící úrovní samosprávy mezi municipalitami a státem (Slovinsko), nebo státy s malými obcemi s nízkou administrativní kapacitou (Francie, Česká republika).

Prezentace empirických dat s ohledem na jejich dostupnost a interpretaci

Orgány veřejné správy zachycují dílčí informace a data o personální zajištění územních samospráv v několika paralelně existujících registrech a veřejné databázi ČSÚ. Při vědomí této závažné překážky jsme oslovili MV ČR, MF ČR a ČSÚ s žádostí o poskytnutí dat. ČSÚ a MV ČR poskytly potřebné údaje na základě osobních kontaktů, resp. žádosti. MF ČR odmítlo naši žádost s tím, že požadované údaje neneviduje. Ovšem po opakovaném kontaktu a žádosti zasláné náměstkovi ministra MF ČR připustilo, že údaje o počtech zaměstnanců územních samospráv sleduje prostřednictvím Informačního systému o platech.¹⁰

¹⁰ Tento systém eviduje zaměstnance, kteří jsou v pracovním poměru podle zákoníku práce, pracovníky na dohodu o pracovní činnosti a dohodu o provedení práce. MF ČR do výkazu nezahrnuje úředníky hlavního města Prahy. Důvodem je specifické postavení hlavního města Prahy jako největší obce a nejmenšího kraje. Data jsou sbírána dle Nařízení vlády č. 328/2013 Sb.

Jednotlivé orgány veřejné správy mají tedy k dispozici celou řadu datasetů, na jejichž časových řadách lze sledovat jednotlivé indikátory personálního zajištění. Validitu zachycených trendů však může zpochybňovat pět základních nejasností (viz níže), jejichž vyřešení je žádoucí či dokonce nezbytné jak z hlediska akademického poznání problému, tak z hlediska analytického uchopení problému v souvislosti s přípravou dalších reforem. Těchto pět nejasností lze demonstrovat např. na tabulce 1, která naznačuje neoddělitelnost prezentace metodologických aspektů problému a empirických dat. Formulaci těchto nejasností považujeme za významnou pro případný navazující výzkum a z hlediska přidané hodnoty pro odbornou diskusi i možné změny legislativy za srovnatelnou s významem závěrů našeho článku.

Tabulka 1: Počet úředníků územních samospráv k 31. 12. 2012

Druh úřadu	Počet obcí	z toho daly data	Počet zaměstnanců	z toho THP
krajský úřad	13	13	6168	6038
magistrátní úřad (Brno, Plzeň, Ostrava)	3	3	5932	4630
úřad statutárního města, který je i obcí s rozšířenou působností	20	18	7569	5757
městský úřad obce, jež není obcí s rozšířenou působností ani pověřeným OÚ	211	201	4240	2160
městský úřad obce, jež je obcí s rozšířenou působností	182	178	22956	18382
městský úřad obce, jež je pověřeným OÚ, ale není obcí s rozšířenou působností	170	164	5926	3635
obecní úřad obce, jež není obcí s rozšířenou působností ani pověřeným OÚ	5646	3342	15749	6669
obecní úřad obce, jež je pověřeným OÚ, ale není obcí s rozšířenou působností	13	13	305	158
městská část Prahy	57	47	4561	4321
hlavní město Praha	1	1	1860	1824

Zdroj: MF ČR.

Mezi pět identifikovaných nejasností patří:

1) Data o úřednících nejsou zcela aktuální ani zcela kompletní. Statistiky byly poskytnuty v roce 2014, přesto některé úřady a ministerstva evidují časové řady bez posledních 2-3 let: MV ČR poskytlo údaje za časovou řadu za roky 1999 až 2010, ČSÚ sledoval období let 2000 až 2012, přičemž za roky 2011 a 2012 zveřejnil úřad pouze předběžná data, MF ČR se prezentovalo pouze statickým přehledem k 31. prosinci 2012, ve kterých chybí data od významné části obcí (2336 obcí), které do jeho systému nedodávají údaje (Tabulka 1). Pravděpodobně se jedná o obce I. stupně obce, které nezaměstnávají žádné úředníky. Tyto obce se nacházejí v začarovaném kruhu, protože absence úředníků znemožňuje reporting do uvedených registrů a kvůli tomu nejsou známy přesné informace o tomto typu obcí.

2) Není zřejmé, zda některé datasety obsahují vedle úředníků rovněž uvolněné zastupitele. S podobnou nejasností se u některých datasetů můžeme setkat u zaměstnanců na dohodu

o pracovní činnosti, kteří mohou údaje o počtech úředníků rovněž potenciálně zkreslovat.

Ačkoliv zákon o úřednících územních samosprávných celků definuje úředníka krajského a obecního (městského) úřadu jako zaměstnance územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností, není z této definice jasné, zda jsou za zaměstnance považováni i zastupitelé, vč. radních, starostů a hejtmanů. Nařízení vlády o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstva¹¹ definuje uvolněného člena zastupitelstva jako takového zastupitele, který je pro výkon své funkce dlouhodobě uvolněn ze svého pracovního poměru na základě pracovněprávního předpisu a za tuto práci mu náleží měsíční odměna.¹² Neuvolněným voleným zástupcům může být poskytnuta za výkon jejich funkce také měsíční odměna. Ačkoliv MF ČR poskytlo data z Informačního systému o platech, samotnou výši platů, příp. odměn jednotlivých úředníků nevedlo (Tabulka 1). Tuto informaci pro změnu sleduje ČSÚ (kterému data poskytuje MF ČR), nicméně není jasné, zda do tohoto systému jsou zahrnuty odměny volených zástupců. Zákon o úřednících územních samosprávných celků¹³ dovoluje sjednávat smlouvy výhradně na dobu neurčitou.¹⁴ Pracovníci vykonávající práci na základě dohody o provedení práce či pracovní činnosti nejsou zahrnuti do sledovaných přehledů (vč. zastupitelů) a reálný počet úředníků může být výrazně odlišný (Matoušek 2015).

3) MV ČR, MF ČR a ČSÚ do statistik zahrnují odlišná data, lze hovořit až o trichotomii sledovaných ukazatelů a databází. ČSÚ sleduje ukazatele za odvětví veřejné správy, tj. za přenesenou státní působnost i samosprávu krajů a obcí. MV ČR na základě své gesce monitoruje pouze údaje úředníků státní správy a do databází zahrnuje i dekoncentráty¹⁵ (např. hygienické stanice, státní zastupitelství a další). Problém ovšem je ten, že počet úředníků nižších orgánů státní správy je výrazně vyšší (data MV ČR) než počet úředníků krajských a obecních úřadů vykonávajících samosprávu a přenesenou působnost (data ČSÚ, Tabulka 2).

Tabulka 2: Dichotomie počtu zaměstnanců v letech 2000-2010 podle ČSÚ, MV ČR

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ČSÚ: počet zaměstnanců											
VEŘEJNÉ SPRÁVY: KRAJSKÉ A OBECNÍ ÚŘADY	80 406	85 527	86 389	85 080	84 903	85 859	88 884	86 545	88 262	92 252	93 303
MV ČR: počet zaměstnanců NIŽŠÍCH ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY	142 091	162 507	165 428	148 235	148 587	147 027	146 331	146 093	142 558	143 628	142 877

Zdroj: Autoři na základě ČSÚ, MV ČR.

Zdáleka zde přitom nejde jen o rozdíl přibližně šesti desítek tisíc úředníků (Tabulka 2). ČSÚ pravděpodobně i přes výrazně nižší počet evidovaných úředníků monitoruje zaměstnance, kteří nejsou evidováni Ministerstvem vnitra. Může se jednat například o zaměstnance organizačních složek obcí, například některé technicko-hospodářské pracovníky v sociálních

¹¹ Nařízení vlády č. 37/2003 Sb.

¹² Měsíční ohodnocení se nazývá v Nařízení vlády jako odměna, fakticky se ale jedná o plat.

¹³ Zákon o státní službě je flexibilnější v otázce uzavírání pracovněprávních vztahů. Umožňuje uzavírat pracovní vztahy na dobu určitou i neurčitou.

¹⁴ Výjimku lze udělat v případech pracovníka vykonávající práci mimo pracoviště více než 3 měsíce (mateřská, rodičovská a další). Důvod musí být vysvětlen v pracovní smlouvě.

¹⁵ Zákonem zřízené správní úřady.

službách nebo ve školství. Zdaleka nejvíce se ale do zmenšujícího se rozdílu obou evidencí promítají úředníci územních samospráv, kteří zčásti nejsou evidováni Ministerstvem vnitra.

Ačkoliv MF ČR sleduje počet úředníků územních samospráv, jejich počet v Infomačních systému o platech je nejnižší (pouze statické ukazatele, MF ČR neposkytlo dynamický vývoj, Tabulka 1). Rovněž tato databáze rozlišuje počet zaměstnanců územních samospráv a počet technicko-hospodářských pracovníků.

4) Separátní zkoumání vývoje samosprávy a státní správy na jednotlivých úrovních komplikuje fakt, že oslovené úřady a ministerstva evidují přesné počty úředníků pouze kumulativně za oba uvedené typy působnosti. Je to způsobeno vágním vymezením samosprávy¹⁶ a smíšeným typem veřejné správy, která nenutí či minimálně problematizuje sledovat počty úředníků a výdaje na jednotlivé typy působnosti. Tato situace je pochopitelná u nejmenších obcí 1. stupně se základním výkonem stupně přenesené působnosti, které zpravidla nemají žádné zaměstnance (Tabulka 1). Jako sporný se ale na druhou stranu může jevit opačný případ hlavního města Prahy, která ani v jedné oblasti svého působení¹⁷ nesledovala náklady na působnost samosprávnou a přenesenou, resp. náklady na platy úředníků v rámci uvedených typů působnosti (Kruntorádová 2015b, Konsorcium vysokých škol 2009).

5) Neexistuje jednotná a funkční kategorizace obcí a krajů. V důsledku toho je krajně obtížné zachytit personální zajištění jednotlivých samospráv či opět úrovní jako v předchozím případě. Krajním případem je MV ČR, jehož statistiky o krajích zahrnují i dekoncentráty veřejných úřadů, které působí v hranicích krajského zřízení z toku 1960 (Tabulka 2), nebo MF ČR, které ve svých statistikách kumuluje dělení obcí podle přenesené působnosti a zároveň využívá termínu jako je obec, město, magistrátní úřad, z čehož následně vznikají vágní a komplikované kategorie, které nemají oporu v zákoně (Tabulka 1). Z funkcionálního hlediska je možné rozdělit obce pouze podle výkonu přenesené státní správy. V oblasti samosprávy prozatím nedošlo k objektivizaci výdajů územních samospráv, podle nichž by bylo možné územní samosprávy dále kategorizovat (Tománek 2001).

Výše uvedené nejasnosti se promítají do interpretace dat, což lze demonstrovat např. na počtu úředníků samospráv, který je dlouhodobě stabilní, resp. vykazuje mírné rostoucí tendence. V letech 2001 a 2002 lze v souvislosti se vznikem krajů zaznamenat nárůst počtu úředníků zajišťujících státní správu.¹⁸ Naopak s ukončením působnosti okresních úřadů se počet úředníků nižších orgánů státní správy snížil přibližně o 14 tisíc. K dalšímu mírnému poklesu úředníků vykonávajících přenesenou působnost došlo po roce 2007 na základě realizace programového prohlášení druhé Topolánkovy vlády (Vláda 2007). Naproti tomu počet úředníků samospráv v exponovaných letech sice mírně, ale kontinuálně narůstal (Tabulka 1 a 2).

O dopadech a míře decentralizace, resp. síle územních samospráv vypovídají také průměrné platy úředníků samospráv. Průměrné platy úředníků odpovídají kondici veřejných financí, nicméně platy úředníků ústředních orgánů jsou vyšší než úředníků krajských a obecních úřadů. V roce 2000 byli zaměstnanci ústředních orgánů placeni o 15 % lépe, než činil průměrný plat ve veřejné správě, naopak platy úředníků krajských a obecních úřadů dosahovaly pouze 78,8 % uvedeného průměru. Nejvyšší nárůst platů byl zaznamenán u úředníků krajských a obecních úřadů (k roku 2012 196,9 % vůči roku 2000), téměř identicky ale v absolutních hodnotách rostl plat na centrální úrovni (169,3 %), který zároveň přibližně odpovídal nárůstu průměrného platu ve veřejné správě (170,6 %). Úředníci nižších

¹⁶ Ústavní soud vztah samosprávy a státní správy považuje za dynamický a funkční (Ústavní soud ČR 1998).

¹⁷ Působnost v rovině kraje, obce, obce s pověřených úřadem a s rozšířenou působností.

¹⁸ Počet zaměstnanců obcí s rozšířenou působností v krajích po delimitaci zobrazuje Příloha 3.

územně-správních celků tak přes uvedený nárůst zůstali podfinancováni i vůči průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře, která dosahovala v roce 2012 výše 25 014,- Kč (Finance.cz). Určitý obrat naznačil rok 2009, kdy platy úředníků centrální úrovně začaly stagnovat a v roce 2012 se vůči průměru ve veřejné správě o jedno procento snížily. Tato situace byla způsobena ekonomickou krizí a v následujícím roce rovněž dopady realizace programového prohlášení Nečasovy vlády, v němž se vláda zavázala snížit ekonomickou a byrokratickou zátěž ve veřejné správě (mj. Vláda ČR 2010: 20–21; Bouchal, Janský 2014).

Tabulka 3: Platy úředníků veřejné správy, ústředních orgánů, krajských a obecních úřadů (graf odhalující trendy v průměrných platech úředníků ukazuje Příloha 1)

průměrný plat (Kč)	2000	2003	2006	2009	2010	2011	2012
veřejná správa	14 963	19 374	22 653	26 285	25 381	25 056	25 536
aparáty ústředních orgánů	17 238	21 623	25 583	30 278	30 324	28 822	29 190
krajské a obecní úřady	11 790	16 488	19 198	21 654	22 047	22 548	23 225

Zdroj: Autoři na základě ČSÚ.

Zároveň lze konstatovat i odlišnou výši průměrných příjmů úředníků obcí a krajů, zaměstnanci krajských úřadů jsou ohodnoceni výrazně lépe (Tabulka 4). Podle nařízení vlády o odměnách za výkon funkce členů zastupitelstev¹⁹ náleží členům krajských zastupitelstev vyšší odměna než členům zastupitelstev obcí, městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy. Ovšem úřednický aparát krajských i obecních úřadů je odměňován dle stejných podmínek (Nařízení vlády č. 564/2006 Sb.).

Tabulka 4: Průměrný plat úředníků krajských a obecních úřadů (graf odhalující trendy v průměrných platech úředníků krajských a obecních úřadů ukazuje Příloha 2)

průměrné platy (Kč)	2000	2001	2003	2006	2009	2010	2011	2012
krajské a obecní úřady	11 790	13 568	16 488	19 198	21 654	22 047	22 548	23 225
krajské úřady		19 411	22 477	25 066	29 267	29 345	29 885	30 384
obecní úřady	11 266	13 154	16 113	18 796	21 046	21 451	21 924	22 580

Zdroj: Autoři na základě ČSÚ.

Výše platu úředníků je ovlivněna vzděláním a počtem let praxe. Institut pro místní správu uveřejnil zprávu se vzdělanostní strukturou úředníků. Nejvíce úředníků s plným vysokoškolským vzděláním je na krajských úřadech (odpovídá tomu i vyšší platové zařazení), nejméně jich naopak je na obecních úřadech (Institut pro místní správu Praha, Tabulka 5).²⁰

¹⁹ Nařízení vlády č. 37/2003 Sb.

²⁰ Zřizovatel Institutu pro místní správu přistoupil na základě rozšíření agendy ke změně názvu na Institut pro veřejnou správu.

Tabulka 5: Vzdělání úředníků u vybraného vzorku úředníků (n = 26 195 úředníků)

Typ úřadu	Typ vzdělání (n= 26 195 úředníků substátních jednotek)				
	středoškolské vzdělání	bakalářské vzdělání	magisterské vzdělání	doktorské vzdělání	vědecké vzdělání
Krajský úřad	36,20%	6,00%	53,00%	4,20%	0,70%
Magistrát	61,70%	5,20%	30,30%	2,60%	0,20%
Městský úřad	70,60%	3,70%	24,20%	1,50%	0,10%
Obecní úřad	88,50%	1,00%	9,90%	0,50%	0,10%
Úřad městské části	65,60%	3,90%	27,00%	3,20%	0,30%
Úřad městského obvodu	74,10%	3,90%	21,50%	0,60%	0,00%
Úřad městyse	81,80%	0,00%	18,20%	0,00%	0,00%
celkem	65,28%	4,09%	28,32%	2,08%	0,22%

Zdroj: Autoři na základě Institut pro místní správu.

Závěr

Z naznačených nedostatků vyplývá, že český stát nedisponuje dostatečnou a přehlednou evidencí o personálním zajištění veřejné správy, což může zásadním způsobem poškozovat jeho schopnost hodnotit vlastní efektivitu nebo připravovat jakékoliv konkrétní funkční reformy s dopadem na administrativní kapacity. Vláda sice v roce 2015 rozhodla o systematizaci, či chceme-li pokročilejší evidenci úřednických míst, problém to však nevyřeší, protože ta se bude vztahovat pouze na státní zaměstnance správních úřadů státní správy. Je tak zřejmé, že téma, které jsme otevřeli, představuje příležitost nejen pro jednotlivé akademiky nebo vědce, ale rovnou celé mezioborové výzkumné týmy. Hlavním cílem pro samotnou státní správu je pak centrální koordinace sběru a formátu dat, která doposud chybí a je patrně hlavním důvodem větší výše uvedených nedostatků.

Pokud se máme pokusit odpovědět na otázku, co vypovídají zajištěná data o procesu decentralizace České republiky, první, co je potřeba konstatovat, je stabilita personálního zajištění územních samospráv. Počty úředníků krajů a obcí i výše jejich platů v čase velmi mírně stoupají, v horším případě nabývají stabilních hodnot. V získané časové řadě neznalezneme žádné zvraty či krizové momenty. Jakkoliv tak může být česká decentralizace nahlížena jako nedůsledná nebo nedokončená, je na rozdíl od Slovenska nebo Chorvatska důsledná alespoň s ohledem na kontinuitu své povahy (Jüptner, Polinec, (ed.) 2009: 396). Můžeme to konstatovat přesto, že pouze obtížně rozlišujeme z dostupných dat úředníky samospráv a úředníky pro výkon přenesené působnosti.²¹ K nárůstu počtu úředníků samospráv docházelo i v obdobích, kdy nedocházelo ke změnám ve státní správě, a tudíž je můžeme patrně spojovat se samosprávami jako takovými.

Začarovaný kruh představují data o úřednících malých obcí. Malé obce mají velmi nízkou administrativní kapacitu, v některých případech dokonce žádné úředníky nemají, což může být jeden z rizikových faktorů, který přivedl či přivádí některé takové obce do vážných problémů v důsledku chybných investičních projektů. Na druhou stranu právě chybějící administrativní kapacita je i důvodem, proč řada malých obcí vůbec neodesílá statistická data např. do systému MF ČR. Máme tu tedy potenciálně problematické malé územní

²¹ Jsme si vědomi této obtížné oddělitelnosti a možných výhrad, nicméně se domníváme, že nástroj, resp. přístup, který legitimizujeme je použitelný vzhledem k vývoji decentralizace a změnám ve veřejné správě v ČR.

samosprávy, jejichž potížím by bylo žádoucí částečně předcházet, na druhé straně však o nich máme pouze neúplné informace.

Z některých čísel se zdá, že úředníci ústředních orgánů vydělávají více než úředníci krajů a obcí. Pokud však do struktury dat pronikneme hlouběji, zjistíme, že rozdíl mezi krajskou a národní úrovní mizí, a méně vydělávají především úředníci obcí. Jedním z důvodů může být vyšší vzdělání úředníků na vyšších úrovních spojené s náročnějšími agendami, na druhou stranu ke zjištěným rozdílům může přispívat i finanční situace obcí a tedy nepřímo opět i jejich fragmentace. Na druhou stranu data o příjmech úředníků potvrzují tezi o kontinuitě jinak ne zcela konsekventně realizované decentralizace – nůžky mezi municipální a vyššími úrovněmi se nijak nerozevírají, spíše naopak. Vzhledem k záběru datových souborů přitom nelze vyloučit, že fiskální decentralizace obcí bude v dlouhodobém důsledku změny rozpočtového určení daní dále posilovat a disproporce ve finančních příjmech obcí se budou snižovat.

Ve vztahu k cílům našeho textu tedy lze shrnout, že i) data o personálním zajištění územních samospráv mohou mít jako jedna z možných perspektiv dílčí a originální vypovídající hodnotu, ii) přičemž dostupný datový vzorek zatím často umožňuje pouze obecnější interpretaci, iii) kterýžto nedostatek může být eliminován překonáním pěti námi identifikovaných nejasností spojených s kompaktností a integrací celého datového vzorku.

LITERATURA:

- AYRES, Sarah.; PEARCE, Graham (2008). Transforming regional governance in Europe. *Policy & Politics*. Vol. 36, no. 4, pp. 539–44.
- BARŠA, Pavel (1999). *Politická teorie multikulturalismu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- BÁRTÍKOVÁ, Gabriela (2002a). Ukončení činnosti okresních úřadů. *Deník veřejné správy*. 9. 12. 2002.
- BÁRTÍKOVÁ, Gabriela (2002b). Změny v územní veřejné správě od 1. 1. 2003. *Deník veřejné správy*. 20. 12. 2002.
- BLAŽEK, Jiří (2010). European Cohesion Policy: challenges, dilemmas and some options for its future design. *Geografický časopis*. Vol. 62, no. 2, pp. 91–107.
- BOUCHAL, Petr; JANSKÝ, Petr (2014). *Státní úředníci: Kolik jich vlastně je, kde a za jaké platy pracují?* Studie 4/2014. Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu. IDEA, CERGE-EI. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR.
- CABADA, Ladislav (2008). *Komparace politických systémů: nové demokracie střední a východní Evropy*. Vysoká škola ekonomická v Praze. Praha: Oeconomica.
- CABADA, Ladislav; DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra (2004). *Komparace politických systémů III*. Vysoká škola ekonomická v Praze. Praha: Oeconomica.
- DENTERS, Bas; ROSE, Lawrence (2005). *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. London: Palgrave Macmillan.
- DOSTÁL, Petr (ed.; 2008). *Evolution of Geographical Systems and Risk Processes in the Global Context*. Nakladatelství, Praha, 171 s.
- DRULÁK, Petr a kol. (2008). *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál.

- FIALA, Vlastimil; ŘÍCHOVÁ, Blanka (2002). *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc: Moneta-FM.
- Finance.cz. *Vývoj průměrné a minimální mzdy*. [online; cit. 2019-02-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.finance.cz/makrodata-eu/trh-prace/statistiky/mzda/>>.
- HALÁSKOVÁ, Martina; HALÁSKOVÁ, Renáta (2014). Impacts of Decentralization on the Local Government Expenditures and Public Services in the EU Countries. *LEX LOCALIS - Journal of Local Self-Government*. Vol. 12, no. 3, pp. 623–642.
- HAMPL, Martin; BLAŽEK, Jiří (2009). Types and Systems of Actors in Regional Development: Their Performance and Regulatory Potential. *European Spatial Research and Policy*. Vol. 11, no. 1, pp. 75–92. <https://doi.org/10.2478/v10105-009-0005-5>.
- HAVERI, Arto (2006). Complexity in Local Government Change. Limits to rational reforming. *Public Management Review*. Vol. 8, no. 1, pp. 31–46. <https://doi.org/10.1080/14719030500518667>
- HEYWOOD, Andrew (1997). *Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- HEINELT, Hubert; HLEPAS, Nikolaos-K. (2006). Typologies of Local Government Systems. In BÄCK, Henry; HEINELT, Hubert; MAGNIER, Annick (eds.). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 21–42.
- HLEPAS, Nikolaos K. (2010). Incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second (2008-09) Wave of Reforms. *Local Government Studies*. Vol. 36, no. 2, pp. 223–49. <https://doi.org/10.1080/03003930903560596>.
- HOSPODÁŘSKÁ KOMORA. *Srovnání systémů veřejné správy ve vybraných zemích EU. Řešení témat vznesených členy vlády při projednávání věcného záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě*. [online; cit. 2019-02-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=7175>>.
- INSTITUT PRO MÍSTNÍ SPRÁVU PRAHA. *Analýza vzdělanostní struktury úředníků*. [online; cit. 2019-02-01]. Dostupné z WWW: <http://www.institutpraha.cz/obj/obsah_fck/file/sociodem.pdf>.
- IVANOV, Stefan; TCHAVDAROVA, Guinka; SAVOV, Emil; HRISTO, Stanev (2002). Does Larger Mean More Effective? Size and the Function of Local Governments in Bulgaria. In SWIANIEWITZ, PAWEL (ed.). *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Government in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- JEFFERY, Charlie (2008). The challenge of territorial politics. *Policy & Politics*. Vol. 36, no. 4, pp. 545–557. <https://doi.org/10.1332/147084408X349800>
- JÜPTNER, Petr; POLINEC, Martin (ed.; 2009). *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologických studií FSV UK.
- KOFROŇ, Jan (2012). Kvalitativní metody jako nástroj nomotetického poznání, aneb má se česká geografie co učit? *Geografie*. Vol. 117, no. 3, pp. 308–329.
- KONSORCIUM VYSOKÝCH ŠKOL (2009). *Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD*. Praha: VŠE.
- KOPRIĆ, Ivan (2003a). *Modernisation of the Croatian Public Administration*. Zagreb: University of Zagreb, Faculty of Law.
- KOPRIĆ, Ivan (2003b). *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*. Zagreb: Faculty of Law, University of Zagreb.

- KRUNTORÁDOVÁ, Ilona (2015a). Zkoumání finanční autonomie municipalit z perspektivy politické vědy. *Politologická revue*. Vol. 2015, no. 1, pp. 91–118.
- KRUNTORÁDOVÁ, Ilona (2015b). *Problematické aspekty financování měst a obcí České republiky*. Praha: Karolinum.
- KRUNTORÁDOVÁ, Ilona; JÜPTNER, Petr (2015). *Local government in the Czech Republic*. Paris: IMODEV.
- LAPLANT, James; BAUN, Michael; LACH, Jiří; MAREK, Dan (2004). Decentralization in the Czech Republic: The European Union, Political Parties, and the Creation of Regional Assemblies. *The Journal of Federalism*. Vol. 34, no. 1, pp. 35–51. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a005018>
- MAREK, Jiří et al. (2005). *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR.
- MASSETTI, Emanuele; SCHAKEL, Aarjan (2013). Ideology matters: Why decentralisation has a differentiated effect on regionalist parties' fortunes in Western democracies. *European Journal of Political Research*. Vol. 6, no. 52, pp. 797–821. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12015>
- MATOUŠEK, Ludvík (2015). Obce a odměňování členů zastupitelstva. *Deník veřejné správy*. 31. 10. 2017.
- OECD (2013). *Governance at Glance*. OECD Publishing.
- POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- RYŠAVÝ, Dan et al. (2015). *Na/O kraji: kraje a jejich představitelé 2000-2013*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- SCHAKEL, Arjan (2013). Nationalisation of multilevel party systems: A conceptual and empirical analysis. *European Journal of Political Research*. Vol. 52, no. 2, pp. 212–236. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2012.02067.x>
- SLÁMA, David (2016). Pracovní skupina Rady vlády pro veřejnou správu pro administrativní členění státu. *Deník veřejné správy*. 10. 8. 2016.
- STRMISKA, Maxmilián (1998). *Regionální strany a stranické systémy. Španělsko, Itálie, Velká Británie a Severní Irsko*. Brno: Centrum pro demokracii a kulturu.
- SWIANIEWICZ, Pawel (2013). An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*. Vol. 40, no. 2, pp. 292–311. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>.
- SWIANIEWICZ, Pawel; MIELCZAREK, Adam (2010). Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries? *Local Government Studies*. Vol. 36, no. 2, pp. 291–311. <https://doi.org/10.1080/03003930903560687>
- TOMÁNEK, Petr (2001). Struktura výdajů obcí. Analýza výdajů by měla ovlivnit konstrukci obecních příjmů. *Deník veřejné správy*. 2. 8. 2001.
- Ústavní soud ČR (1998). *Nález ústavního soudu - Vyhláška města Sokolova o veřejném pořádku a čistotě ve městě*. Pl.ÚS 38/97. [online; cit. 2019-02-01]. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=30870&pos=1&cnt=4&typ=result>>.
- VLÁDA ČR (1996). *Programové prohlášení Vlády České republiky*. [online; cit. 2019-02-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26625>>.
- VLÁDA ČR (2007). *Programové prohlášení vlády. 17. ledna 2007*. [online; cit. 2019-02-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>>.

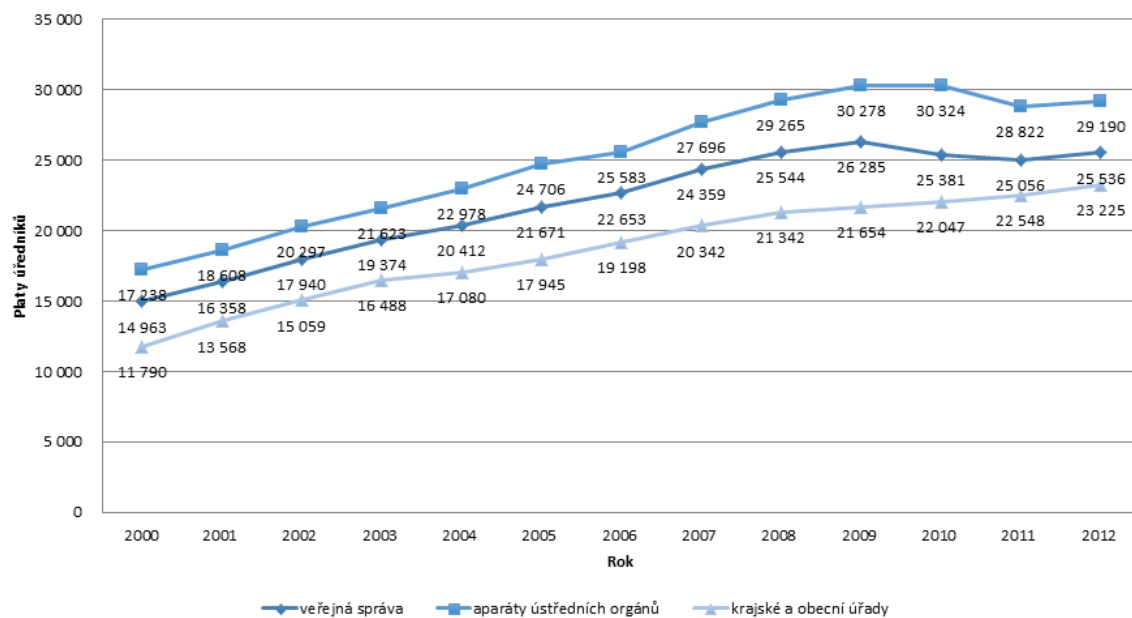
- VLÁDA ČR (2010). *Programové prohlášení Vlády České republiky. 4. srpna 2010*. [online; cit. 2019-02-01]. Dostupné z WWW: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf>.
- VLÁDA ČR (2015). *Usnesení vlády České republiky ze dne 15. června 2015 č. 465 o první systemizaci služebních a pracovních míst podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, s účinností od 1. července 2015*. [online; cit. 2019-02-01]. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9XQEM9JP>>.
- VEDRAL, Josef (2003). Delegace výkonu státní správy. Rizika přenosu státní správy z obce s rozšířenou působností. *Deník veřejné správy*. 13. 10. 2003.
- WOLLMANN, Helmut (2010). Territorial Local Level Reforms in the East German Regional States (Länder): Phases, Patterns, and Dynamics. *Local Government Studies*. Vol. 36, no. 2, pp. 251–270. <https://doi.org/10.1080/03003930903560612>
- WOLLMANN, Helmut (2012). Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments. *Local Government Studies*. Vol. 38, no. 1, pp. 41–70. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.638710>
- YIN, Robert (2013). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE.
- YODER, Jennifer A. (2003). Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic. *Europe-Asia Studies*. Vol. 55, no. 2, pp. 263–86. <https://doi.org/10.1080/0966813032000055877>
- ZAJÍČEK, Zdeněk (2008). *Dokončení reformy veřejné správy a aktuální aspekty veřejné správy. Ministerstvo vnitra* [online; cit. 2019-02-01]. Dostupné z WWW: <www.mvcr.cz/odk2/soubor/py-loha-y-1-nmv-mgr-zaj-yek-pdf.aspx>.

DALŠÍ ZDROJE:

- Interní materiál MV ČR
Interní materiály MF ČR
Interní materiály Českého statistického úřadu
Listina základních práv a svobod
Nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členů zastupitelstev.
Nařízení vlády č. 328/2013 Sb., o stanovení rozsahu a způsobu poskytování údajů do Informačního systému o platech.
Nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě.
Ústava ČR.
Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.
Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

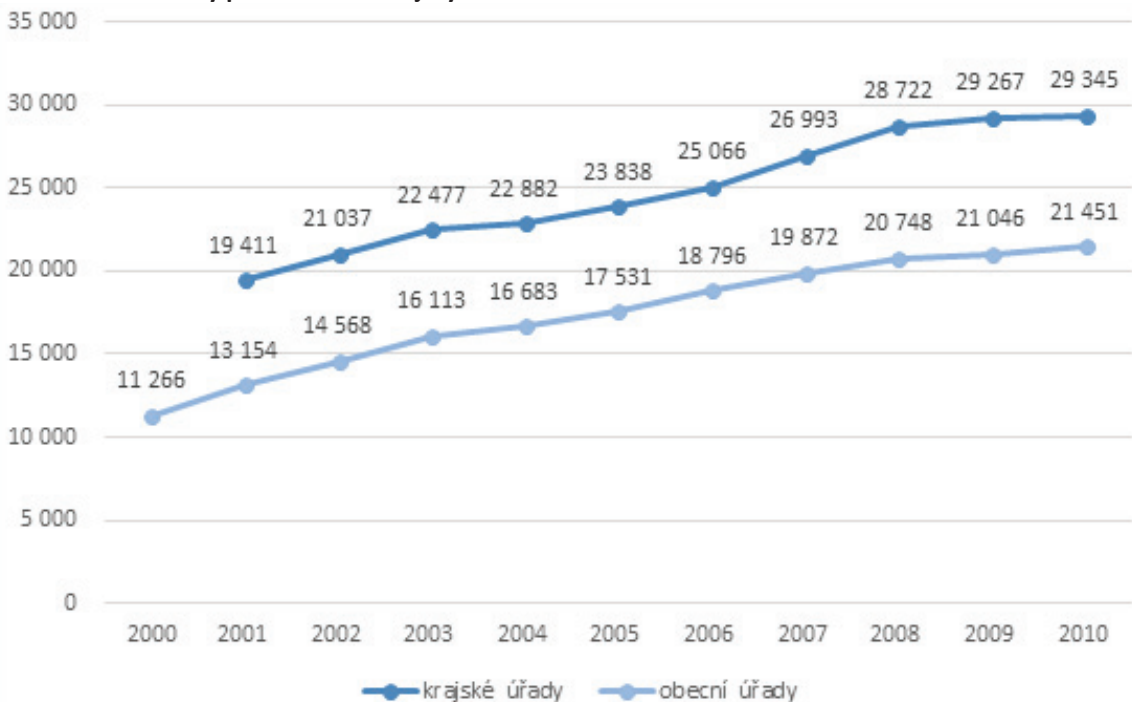
Přílohy:

Příloha 1: Platy úředníků veřejné správy, ústředních orgánů, krajských a obecních úřadů



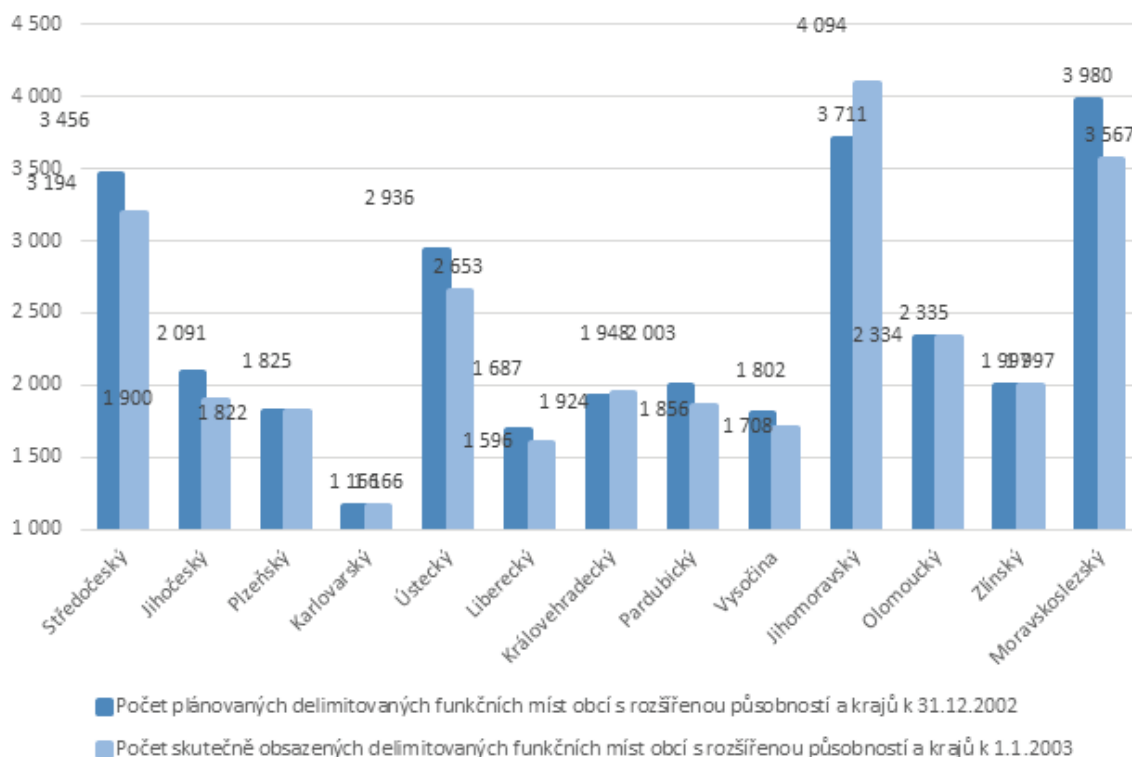
Zdroj: Autoři na základě ČSÚ.

Příloha 2: Průměrný plat úředníků krajských a obecních úřadů



Zdroj: Autoři na základě ČSÚ.

Příloha 3: Počet zaměstnanců obcí s rozšířenou působností v krajích po delimitaci



Zdroj: Autoři na základě MV ČR.

Poznámka: Příloha 3 zobrazuje počet zaměstnanců krajů a obcí s rozšířenou působností po delimitaci související se zrušením okresních úřadů. Plánovaný počet zaměstnanců před delimitací k 31. prosinci 2002 dosahoval počtu 30 913 míst, reálně ale bylo delimitováno celých 29 835 úvazků. Celkově bylo obsazeno pouze 94 % funkčních míst plánovaných pro kraje a obce 3. stupně. Napříč jednotlivými kraji se však setkáme s nečekanými rozdíly. Nižší počet funkčních míst byl delimitován v Moravskoslezském (89,6 %), Ústeckém (90,4 %), Jihočeském (90,9 %) a Středočeském (92,4 %) kraji. Jihomoravský kraj naopak vymezil více pozic (110,3 %).