

K sociologickým otázkám místní samosprávy

MICHAL ILLNER*

Sociologický ústav ČSAV, Praha

Sociological problems of local government

Abstract: Three sets of sociologically relevant problems of contemporary local government in the Czech Republic are discussed in the paper. First, the role of localism, which shaped expectations toward the 1990 local administration reform and which, during the totalitarian regime, was used by local authorities as a protective strategy, insulating them from centralizing pressures. It is argued that the effects of localism are ambivalent at present and that extreme localism is complicating the birth of the new political society and is contributing to the fragmentation of municipalities. The second is the relationship between the political and the socio-cultural models of territorial community and the recent trend in the Czech Republic toward narrowing the gap between the two types by increasing the number of municipalities. Small, community-type municipalities are ill-equipped to defend efficiently their interests and may compromise the institution of local democracy. Re-integration of municipalities is viewed as a necessity. Third, is the political status of contemporary local government. The ambivalence of this status is being reduced by the process of the new stratification of local society, by the emergence of a new middle-class and of the corresponding group interests which contribute to the politicization of local government.

Sociologický časopis, 1992, Vol. 28 (No. 4: 480-492)

Reforma místní správy z podzimu 1990 a na ni navazující obecní volby v České a Slovenské republice byly rozhodujícími kroky při demokratizaci nejnižšího patra našeho politického systému. Obnovily instituci místní samosprávy, která u nás postupně po roce 1948 zanikla a stala se nakonec tabuizovaným pojmem. Principy "demokratického centralismu", "dvojí podřízenosti" a jak se všechny konstrukty zdůvodňující a maskující tuhý centralismus v územní správě nazývaly, neponechávaly pro instituci samosprávy žádné místo.

Obnovou územní samosprávy se konstituovala i *nová oblast sociologické analýzy* - výzkum institucí, rolí, vztahů, chování, postojů, které samosprávu naplňují nebo které souvisí s jejím fungováním. I když objekt výzkumu je nový, resp. staronový, a jeho konstituování umožnilo až zhroucení totalitního režimu, nezačíná současná sociologická analýza teritoriální samosprávy v českých zemích zcela od počátku. Navazovat může, i když někdy s rezervou, na skromné počátky z let 1967 - 1969 a na poznatky, které se podařilo shromáždit v uplynulých desetiletích pod hlavičkou různých, zpravidla méně ideologizovaných a politicky kontrolovaných oborů, jako byla sociologie města, venkova a zemědělství,

*) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: JUDr. Michal Illner, Sociologický ústav ČSAV, Jilská 1, 110 00 Praha 1, tel.: (02) 235 89 68-71, l. 235, fax: (02) 235 78 88, E-mail: soc@cspgas11.bitnet.

urbanismus, územní plánování nebo geografie. Z těchto zdrojů jsou k dispozici použitelné poznatky nebo názory týkající se *širšího kontextu* místní samosprávy, např. existence, povahy a fungování územních společenství v našich podmínkách, teritoriální sebeidentifikace obyvatel, jejich rozvojových preferencí apod.

Zcela od počátku je naproti tomu nutné ovšem začít s výzkumem *vlastních politických a sociologických aspektů* místní samosprávy, např. problematiky politické participace občanů, místních voleb, působení politických stran na lokální úrovni, místních elit moci a vlivu apod. Těmto tématům nebylo donedávna možné věnovat pozornost jednak proto, že příslušné instituce buď vůbec neexistovaly, nebo fungovaly v deformované podobě, jednak také proto, že jejich zkoumání nebylo možné nebo bylo velmi zkreslené. Nově je nutné věnovat pozornost i *ekonomickým aspektům* samosprávy, které postupem decentralizace a rozšiřování tržních principů nabývají zcela nové kvality.

V následujících řádcích se postupně dotknu několika spíše obecných otázek, které jsou podle mého mínění pro sociologickou analýzu místní samosprávy u nás důležité a které mohou pomoci při určení souvislostí, v nichž by se samospráva měla zkoumat. Jde o *lokalismus* jako jeden z vlivných proudů prosazujících lokální autonomii, dále o *pojetí obce* jako subjektu a kontextu místní samosprávy, a nakonec o některé aktuální otázky týkající se *politického postavení* místní samosprávy. Nárok na systematický nebo vyčerpávající rozbor těchto problémů si ovšem nečiním. Diskutované otázky také zdaleka nevyčerpávají celý okruh sociologicky důležitých problémů místní samosprávy.

1. Lokalismus jako ideové zázemí místní autonomie

Lokalismus je syndrom postojů, názorů a chování, a případně i ucelený program, zdůrazňující důležitost lokality a lokálního kontextu¹ jako dějiště i jako subjektu ekonomického, politického, sociálního a kulturního života. *Politickou stránkou lokalismu* je prosazování zájmů lokalit a úsilí o jejich institucionální zabezpečení, mj. též prostřednictvím místní samosprávy. Lokalismus lze také chápat jako specifický druh sociální organizace společnosti založený na lokalitě jako stavebním kamenu [Sowa 1992: 12]. Lokalismus se stal od 70. let, spolu s regionalismem, součástí evropského intelektuálního klimatu a někdy doslova módou.²

V západním světě je lokalismus a volání po dalších formách decentralizace odezvou na krizi industriální společnosti, na růst vlivu nadnárodních ekonomických organizací, na unifikaci, silnou úlohu státu, na urbanizaci a metropolizaci, na

¹) Termín lokalita je relativní. Podle Kuklinského může označovat jednak země, jednak regiony v rámci zemí, jednak místa v rámci regionů [Kuklinski 1990]. Zde máme na mysli poslední z těchto významů.

²) "Jak dnes nehovořit o lokalismu - kamkoli se podíváme, ať už ve vědeckých výzkumech, v politice nebo ve vztahu k vesnici a městu, v poloze ekonomické i kulturní, v historii, sociologii a dokoze i v antropologii, všude se zdůrazňuje lokalita jako nová skutečnost, nově se nabízející pole, lokalismus nás všechny obklopuje" [Gann 1985, citováno podle Jalowieckého 1989].



názorového klimatu a ovlivnil očekávání veřejnosti vůči reformě místní správy z podzimu 1990.

Politická role lokalismu v polistopadovém období není jednoznačná. Na jedné straně má lokalismus zřejmý *demokratizační význam* - podporuje decentralizaci, přispívá ke krystalizaci a institucionalizaci místních zájmů, k oživení místního života, je v souladu s převládajícím liberálním názorovým klimatem. Na druhé straně je ale také *projevem krize státu a státnosti* a v jistém smyslu překážkou při vytváření nové politické společnosti (viz níže o apolitické povaze malých pospolitostních obcí). Zahrnuje často utopické představy o možnostech obcí, o jejich nezávislosti v politickém i ekonomickém smyslu. Přispívá k uchování roztržitého územně-správní struktury a v krajních případech k "anarchizaci" obcí [Jalowiecki 1990]. Ve své extrémní variantě může zahrnovat až hysterické odmítání jakékoliv vertikální organizace, a tedy i nezbytných funkcí státu. Jeho romantická sociálně-kulturní varianta má pak tendenci absolutizovat komunitní povahu obcí. Nereálné představy, podpořené takto chápaným lokalismem, pravděpodobně přispěly i k jistému rozčarování veřejnosti i obcí z výsledků správní reformy v roce 1990.

Lokalismus, který vznikl jako reakce na podmínky totalitní společnosti a byl součástí její kritiky, se do značné míry přežil a stěží může posloužit jako filozofie místní samosprávy v době, kdy totalitní společnost zanikla a kdy jsou na pořadu dne více potřeby konstrukce než destrukce.⁷ V této souvislosti se znovu otevírá otázka, *kolik vlastně a jaké místní autonomie* má na které územní úrovni existovat a jak tuto autonomii jistit, aby byla reálná. Je to aktuální vzhledem k náznakům "liberalistického centralismu", paradoxně občas zaznívajícím v postojích architektů ekonomické transformace, a plynoucím zřejmě z obavy, že vývoj veřejných financí by se mohl vymknout kontrole.

2. Obec jako subjekt a kontext místní samosprávy

Sociální a kulturní význam venkovské a maloměstské obce jako formy prostorové organizace společnosti, je v českých zemích tradičně vysoký, větší než by odpovídalo podílu obyvatel, kteří v těchto obcích žijí - a tedy dosaženému stupni urbanizace. Plyne to z plebejského, rurálního zázemí české společnosti, z její trvalé a historickými zkušenostmi potvrzované nedůvěry k státu a jeho institucím, a samozřejmě také z povahy osídlení českých zemí, vyznačujícího se hustou sítí malých a středních sídel.

O "obci" můžeme v zásadě hovořit ve *dvojitým významu*. Jednak jako o *obci politické* (a správní), tj. hierarchicky nejnižší územně správní jednotce, jež je institucionalizovaným politickým subjektem (má své volené orgány, majetek a další

7) Jiří Patočka v úvaze o postavení územní komunity připomíná, že "životní rámec člověka v soudobé společnosti není omezen na prostorově identifikovanou komunitu, ale je dán mnohem širším sociálním zázemím..." V této souvislosti si pak klade otázku, zda opravdu lze demokratickou společnost budovat "zdola", tj. počínaje maximální samosprávou lokálních komunit, a dochází k názoru, že "cesta k demokratické společnosti nepovede přes hypertrofizovanou roli místní komunity, nýbrž spíše rozšiřováním prostoru pro svobodné rozhodování každého jednotlivce..." [Patočka 1990].

hmotné prostředky, právo rozhodovat o vlastních záležitostech). Za druhé lze obec chápat spíše *ve smyslu sociálním a kulturním* - jako "přirozenou" prostorovou sociální jednotku - územní společenství, integrované sociálními vazbami, společnými zájmy a společnou subkulturou. Tyto "*pospolitostní*" obce se budou ve venkovském prostoru a v malých městech většinou krýt s jednotlivými sídly, ve větších městech je jejich existence diskutabilní [Musil 1967].

Oba modely obce spolu pochopitelně souvisejí a je ideálem územně politické regionalizace koncipovat politické obce tak, aby splývaly s přirozenými sociálně prostorovými útvary, tedy s "*pospolitostními*" obcemi. Je to však ideál *stále obtížněji dosažitelný*, protože pospolitostních územních struktur v moderní společnosti ubývá a tyto struktury se zmenšují, zatímco velikost funkční politické obce vzrůstá.⁸

Pro faktické fungování místní samosprávy, pro to, jakou politickou, ekonomickou a sociální úlohu bude hrát, má zásadní význam *systémový charakter politických a správních obcí*. To, jak jsou politické obce vymezeny a jaká je jejich povaha z prostorového, ekonomického, sociálního i kulturního hlediska - jaká je jejich populační velikost i plošná rozloha, kompaktnost co do osídlení a pospolitostní organizace, je pro fungování místní samosprávy srovnatelně důležité jako působnost a pravomoc obecních orgánů. Jde o to, v jakém prostorovém a sociálním rámci se budou samosprávné funkce obcí realizovat, tj. jaký je *vztah mezi politickou stránkou obcí a jejich aspektem geografickým a sociálně kulturním*. Stejně obecní zřízení, stejná právní úprava může mít velmi rozdílný efekt podle toho, jak se tyto vztahy utvářejí.

Územně-správní struktura přibližující se struktuře osídlení a jen málo do té doby ovlivněná bezprostředními politickými a administrativními zásahy (snad s výjimkou nedosídlených částí pohraničí a zázemí velkých měst) byla u nás od 60. let postupně zjednodušována *administrativním slučováním obcí*.⁹ Direktivně prováděné slučování, i když většinou vycházející z geografických rozborů, bylo chápáno jako příkoří, zejména ze strany sídel ztrácejících v rámci slučování politickou, resp. správní subjektivitu a spolu s tím často i další rozvojové možnosti. Slučování obcí bylo také velmi kriticky komentováno ze strany sociologů. Po roce 1989 se administrativní slučování zastavilo a integrační proces se záhy obrátil v opak, totiž v rychle postupující *spontánní rozklad obcí*, zpětně sblížující sídelní a územně-politickou strukturu státu. Politické obce se tak znovu přiblížily obcím v sociálním a kulturním smyslu, ovšem za cenu enormního drobení územně-

⁸) Nejde o nějakou jednoznačnou velikostní hranici, které by musela obec dosáhnout, aby mohla dobře fungovat, ale o celkovou tendenci, kdy větší obce zpravidla lépe a efektivněji uspokojují hmotné potřeby obyvatel.

⁹) Původních asi 12 tisíc politických obcí se do roku 1989 redukovalo na zhruba jednu třetinu tohoto počtu. Přitom sídel, tj. prostorově oddělených míst, je v České republice asi 15 tisíc [Kovář 1991].

správní struktury země.¹⁰ V řadě případů se zřejmě rozpadly i funkčně integrované územní celky, jako při osamostatňování obcí v zázemí měst.

Decentralizace obcí po roce 1989 byla součástí všeobecného rozkladu struktur, jež vznikly v důsledku byrokratické centralizace, a byla zřejmě nezbytnou součástí polistopadového demokratizačního procesu. Hromadný rozpad sloučených obcí a jejich zpětné sblížování s obcemi pospolitostními však také pravděpodobně naznačuje sílu *tradice rurální společnosti* v českém prostředí, kde přirozenou prostorovou jednotkou byla vesnice a kde formy prostorové sociální a politické integrace, jež úroveň vesnice překračovaly, byly považovány za výsledek vnějšího nátlaku. Působení *objektivních integračních faktorů*, které sídelní strukturu v moderní společnosti postupně propojují (dělbá funkcí mezi sídly a z toho plynoucí vazby mezi nimi, prostorová mobilita obyvatel, informační a telekomunikační technika apod. - viz [Hampl, Gardavský, Kühnl 1987]), bylo za totalitního režimu deformováno mocenskými zásahy a integrace ztratila dočasně v očích veřejnosti legitimitu. To však neznamená, že integrační vlivy nepůsobí dál, nezávisle na tom, zda je společnost přijímá.

Pro možnosti místní samosprávy a pro uspokojování místních zájmů a potřeb má dělení obcí *rozporné důsledky*. Exponuje jedno ze základních a jednoznačným způsobem neřešitelných *dilemat místní samosprávy*. Na jedné straně je v menších a organičtějším obcích možné formulovat místní zájmy (týkající se většinou podmínek každodenního života obyvatel) zřetelněji, je zde výraznější vědomí lokální identity, a tedy i příznivější předpoklady pro sociální a politickou participaci občanů, místní orgány mají blíže k veřejnosti, která může snáze kontrolovat jejich činnost apod. Na druhé straně ale mají malé obce omezenější možnost místní zájmy účinně prosazovat. Nemohou většinou soustředit dostatečné prostředky potřebné pro financování náročnějších rozvojových potřeb a jsou tedy závislejší na vnější podpoře.¹¹ Roztříštěnost územně správní struktury *otevřít prostor centralizačním tendencím* - při neexistenci regionální samosprávy jsou malé obce příliš slabými partnery státní správy, která si tak může snáze zachovat rozhodující vliv. Státní správa kompenzuje fragmentaci politických obcí vytvářením své vlastní, kompaktnější územní struktury - tzv. pověřených obecních úřadů ve vybraných obcích. Zde a v okresních úřadech je pak těžiště výkonné moci.

V malých obcích také zpravidla není k dispozici dostatečný výběr schopných a ochotných *aktivistů pro orgány místní samosprávy*, což snižuje kvalitu a účinnost jejich působení a činí je odvislými od pokračující spolupráce se zkušenými praktiky z bývalých národních výborů.

Napětí mezi vysokou hladinou očekávání vůči nově zavedené územní samosprávě a její schopností tato očekávání uspokojit, založené už v zákonné úpravě obecního zřízení a v omezených možnostech hospodaření obcí, se tak dále

¹⁰) Na konci r. 1989 bylo v České republice 4 120 obcí, o rok později již 5 768 obcí a v lednu 1992 bylo obcí 6 237. Za dva roky tedy vzrostl počet obcí o 50 %.

¹¹) Analýza hospodaření obcí v České republice za rok 1991 naznačila, že malé obce ve větší míře než obce velké nevyužily svých rozpočtových prostředků, a to právě proto, že tyto prostředky byly příliš rozdrobené a nemohly být účelně vynaloženy [Blažek 1992].

prohlubuje tím, že rozdrobené obce mají menší šanci těchto omezených možností využívat. Zklamání, které veřejnost z nesplněných očekávání pocituje, se může posléze nepříznivě promítnout *diskreditací místní samosprávy* a nezájmem občanů o její činnost.

Politika v malých obcích je výrazně personalizovaná [Illner 1992b] a je propletená s neformálními mimopolitickými vztahy - příbuzenskými, přátelskými a s dalšími neformálními sociálními sítěmi. To na jedné straně zaručuje její kontinuitu a pružnost v situacích, pro něž by bylo obtížné najít formální řešení, na druhé straně ale také omezuje uplatnění univerzálních politických institucí a hodnot.

Skutečnost, že ve vývoji územně-správní struktury zatím převládla tendence k jejímu drobení, má tedy pro uplatnění místní demokracie rozporné důsledky. Některé západoevropské země - Velká Británie a většina skandinávských států, řešily po 2. světové válce dilema mezi sociálně-kulturními a správně-politickými a ekonomickými hledisky při vytváření obcí ve prospěch kritérií správně-politické efektivity a provedly rozsáhlou *územně-správní integraci*. Politické obce zde často mají řádově desítky tisíc obyvatel, zahrnují každá větší počet sídel. V našich podmínkách odpovídají jakýmsi malým okresům.¹² Takové řešení má ovšem také nevýhody - často se poukazuje na přílišnou *vzdálenost mezi občanem a místními orgány*, kterou je pak snaha překlenout vytvářením různých mezičlánků - a fakticky tedy další úrovně územní samosprávy resp. správy. Pospolitostní přímá demokracie ve velkých obcích nahrazována méně přímou demokracií, založenou na politických stranách a celostátních organizacích a výrazněji navazující na celostátní "velkou" politiku. Jiné evropské státy, uplatňující napoleonský systém státní správy (např. Itálie nebo Francie) si zachovaly malé obce.

Sociálně i politicky efektivní územní správa a samospráva bude podle mého názoru v budoucnu i u nás spojena se *zvětšováním současných politických obcí*, jejich reintegrací. Tyto politické obce by se však měly vytvářet na základě *rozšířené integrace zájmů*, kterou bude stát sice usnadňovat, nikoliv však vynucovat, kterou posléze promítne do územně-správní regionalizace. Společné zájmy současných obcí mohou být ostatně jištěny i jinými formami integrace než je sloučování obcí, např. sdružováním, dohodami o spolupráci apod. Existují však také rozdílné názory na budoucí vývoj struktury obcí v zemích východní střední Evropy [Bennett 1992].

Pro koncepci politické obce je ovšem důležitá *strategická představa o budoucnosti*, jaké by tato obec, resp. místní orgány, měly plnit. Má jít na prvním místě o zprostředkování politické a sociální participace občanů - a tedy o realizaci lokální demokracie? A má to být demokracie přímá nebo zastupitelská? Nebo je hlavním úkolem obce zabezpečovat služby pro obyvatele příslušného území? A má tyto služby poskytovat obec samotná, nebo bude její role spočívat spíše v tom, že

Např. ve Švédsku, které mělo po staletí stabilní strukturu politických obcí, čítající okolo 500 jednotek, snížily reformy místní správy, uskutečněné po roce 1951, jejich počet na 284 (Bennett 1987). Švédská politická obec má tedy v průměru téměř 30 000 obyvatel [Gustafsson 1988].

vytvoří podmínky pro poskytování služeb soukromými firmami? Či snad je posláním politické obce a jejích orgánů v první řadě utužovat lokální společenství, pospolitostní vazby?¹³ Podle odpovědí na tyto otázky pak může různě vyhlížet i představa o tom, jak má politická obec vyhlížet, resp. jak by mělo být dále řešeno obecní zřízení.¹⁴

3. K politickému postavení místní samosprávy

Ve formální poloze vymezily postavení místní samosprávy, i když s různými mezerami, příslušné zákony z roku 1990 a let následujících. Její faktická politická a sociální role však závisí, jak už o tom byla řeč, také na dalších, méně formálních a subtilnějších okolnostech. Tato role stále ještě vyžívá a je dosud nejednoznačná. Nejednoznačnost lze vystihnout následujícími otázkami.

a) Či zájmy v rámci obce samospráva vyjadřuje, resp. má vyjadřovat? Má být v první řadě mluvčím obce jako celku, celé územní pospolitosti, nebo vyjadřovat spíše zájmy politických stran, kterým občané dali své hlasy v komunálních volbách? Má tedy být více orgánem přímé nebo zastupitelské demokracie?

Obecní zastupitelstva zvolená v roce 1990 jsou spíše *reprezentanty obcí*, příslušných územních společenství jako celků. V době komunálních voleb byly zájmy obcí převážně definovány na ose "obec-okres-centrum" a mandát zastupitelstev spočíval - stejně jako mandát dřívějších národních výborů - hlavně v tom, aby pro obec vymohly při rozdělování státních prostředků co nejvíce zdrojů. Proces sociálně ekonomické diferenciaci lokální společnosti, odstartovaný rozvojem soukromého podnikání, privatizací, restitucemi, transformací zemědělství apod. byl tehdy ještě na samém počátku.¹⁵ Příliš pokročilá proto v té době nebyla ani *diferenciaci skupinových ekonomických zájmů* v obcích, která teprve může vytvořit stabilnější základnu pro politickou diferenciaci lokální společnosti.¹⁶ Na obecní úrovni bylo na podzim 1990 ustaveno jen málo politických stran a strany

¹³) V anglosaském pojetí místní správy a samosprávy se zdůrazňuje zprostředkování participace občanů, politická reprezentace a poskytování místních služeb. Ve Francii a v jihoevropských zemích se klade více důraz na komunitní stránku místní správy a samosprávy, která by měla vyjadřovat a posilovat identitu územních společenství [Goldsmith 1992].

¹⁴) Typologii systémů místní správy a samosprávy, založenou na jejich dominantních funkcích, navrhl M. Goldsmith, který rozlišil: a) klientelisticko-patronážní model (clientelistic/patronage model), b) model ekonomicko-rozvojový (economic development model), c) model sociálně-zabezpečovací (welfare-state model) a d) tržně zprostředkující model (market enabling model) [Goldsmith 1990].

¹⁵) Zájmová diferenciaci uvnitř místního společenství byla více podmíněna demografickými, kulturními a prostorovými hledisky (mládež-staří, starousedlíci-přistěhovalí, obyvatelé různých částí obce a různých druhů zástavby apod.).

¹⁶) Analogickou situaci v Polsku charakterizoval B. Jalowiecki takto: "To, že scházejí zájmy výrazně strukturované na základě společenských tříd a vrstev s rozdílným ekonomickým postavením způsobuje, že ve společnosti nejsou v zásadě rozdílné ekonomické zájmy. Převážnou část společnosti tvoří kategorie námezdných pracovníků... Jediný skutečný konflikt se odehrává mezi státem, který je stále hlavním zaměstnavatelem, a různými kategoriemi námezdných pracovníků..." [Jalowiecki 1990: 53].

kromě toho většinou ani neuměly místní voliče oslovit. Kromě přívrženců KSČM volili občané v komunálních volbách mezi stranami převážně na základě ideově a emotivně podložených preferencí, podle osobní znalosti kandidátů nebo se raději pro strany nerozhodli a dali přednost nezávislým kandidátům a různým lokálním koalicím.

Od té doby se ovšem začalo dosud značně homogenní sociální složení společnosti diferencovat, politické strany se pokusily definovat své místo na pravo-levém kontinuu a tím se začaly vytvářet předpoklady i pro skutečnou politickou diferenciaci lokální scény. V příštích komunálních volbách v roce 1994 budou proto politické strany hrát už pravděpodobně podstatně důležitější úlohu a zastupitelstva, která z voleb vyjdou, budou - zejména ve větších obcích - více než dosud fungovat podle stranického principu. Vzhledem k roztržiténosti obcí a tradiční české nedůvěře ve velkou politiku lze však počítat s tím, že komunitní prvek bude v místní politice hrát i nadále důležitou úlohu.

b) Existuje sociálně relevantní rozdíl mezi místní samosprávou a státní územní správou?

Jsou obecní orgány - starosta, rada, zastupitelstvo, obecní úřad mluvčími obce nebo spíše reprezentanty státní moci? Z formálního hlediska se může zdát vše jasné a tato otázka zbytečná. Obě funkce jsou zřetelně odděleny a spojují se pouze v osobě starosty, který je hlavou samosprávné i státně správní větve, resp. v pracovnících obecního úřadu, který je výkonnou složkou obou větví. Z perspektivy občanů je ale toto rozlišení špatně čitelné a místní orgány a jejich činnost - správa i samospráva - jim splývají vjedno. Z hlediska občanů je nejdůležitější, kdo rozhoduje v otázkách podstatných pro jejich živobytí a kdo disponuje finančními prostředky. Obecní zastupitelstvo budou považovat tím spíše za reprezentanta obce, čím více bude rozhodovat o jejich podstatných záležitostech a čím větší část na obec vynakládaných prostředků bude procházet obecním rozpočtem. Proto by pro prestiž místní samosprávy mohlo být velmi důležité např. oprávnění vypisovat místní daně a určovat jejich sazby.

c) Kdo jsou noví představitelé obcí a jak vyjadřují místní zájmy?

Na místní úrovni jsou instituce zpravidla personalizovány a občané je posuzují prostřednictvím osob, které tyto instituce představují. Pro utváření postoje veřejnosti k institucím má v menších obcích názor na jejich představitele a jejich rodiny stejný význam jako povaha samotné instituce. Platí to přirozeně i pro místní samosprávu. Její legitimita a autorita závisí do značné míry na tom, kdo je starosta a kdo jsou radní.

Také v tomto ohledu je situace současných obecních orgánů ambivalentní. V roce 1990 do nich byli hojně voleni lidé spjatí s Občanským fórem jako nositelem polistopadových změn. Nadreprezentována byla inteligence. Do obecních zastupitelstev se dostalo mnoho lidí bez předchozích zkušeností v politice a managementu, motivovaných univerzálními hodnotami, pocitem odpovědnosti, snahou pomoci při vytváření demokratických institucí. V menších obcích, kde zásoba aktivistů už byla vyčerpána předchozím režimem, byli do místních samospráv častěji voleni poslanci bývalých národních výborů - zpravidla lidé se

zkušenostmi, nikoli však přímo představitelé "starých struktur". Vyčlenily se tak dva charakteristické typy obecních představitelů "nováčci" a "staří kozáci" [Illner 1992b].

Toto složení je z řady příčin nestabilní a dozná, resp. již doznává změny. Jako reprezentace v zásadě nepolitická, do jisté míry elitistická a málo zkušená bude zřejmě nahrazeno složením výrazněji stranickým a více spjatým s ekonomickým životem obcí. V obecních zastupitelstvích zasednou také představitelé formující se střední třídy - místních podnikatelů, zájmově spjatých s ekonomickou politikou obcí a usilujících o její ovlivnění. Obecní zastupitelstva doznají pravděpodobně podobnou změnu jako ústřední zastupitelské sbory v parlamentních volbách 1992.

Závěrem

Postavení místní samosprávy je tedy u nás dosud nevykrytalizované, svým způsobem provizorní a bude se dále vyvíjet. Příští komunální volby v roce 1994 zřejmě zásadním způsobem změní skladbu obecních zastupitelstev a budou je výrazně politizovat. Politická a sociální úloha, jakou bude samospráva hrát, bude do značné míry záviset na vývoji územně správní struktury (integrace nebo trvající roztržičnost), na decentralizaci rozhodování a financování a především ovšem na celkové prosperitě státu. K tomu přistupuje jako další důležitý faktor vývoj politické kultury místní společnosti - zejména to, zda se podaří převést spontánní lokalismus českého prostředí do kolejí kultivovaných politických institucí lokální demokracie.

MICHAL ILLNER je výzkumným pracovníkem Sociologického ústavu ČSAV. Zabývá se sociologickými aspekty lokálního a regionálního vývoje, místní politiky, místní správy a samosprávy. Koordinuje výzkumný projekt "Sociologické aspekty místní samosprávy".

Literatura

- Alger, Ch. 1990. "Perceiving, Analyzing and Coping with the Local-Global Nexus." In *Globality versus Locality*, ed. by A. Kuklinski. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Bennett, R. J. 1992. "European Administration Reforms: Dimensions for Analysis of Diversity." In *Changing Territorial Administration in Czechoslovakia. International Viewpoints*, ed. by P. Dostál, M. Illner, J. Kára, M. Barlow. Amsterdam: University of Amsterdam - Charles University - Czechoslovak Academy of Sciences.
- Blažek, J. 1992. *Analýza rozpočtů obcí v České republice*. Nepublikovaný referát na nizozemsko-československém semináři k výsledkům výzkumu místní správy. Praha.
- Dostál, P., M. Illner, J. Kára, M. Barlow (eds.) 1992. *Changing Territorial Administration in Czechoslovakia. International Viewpoints*. Amsterdam: University of Amsterdam - Charles University - Czechoslovak Academy of Sciences.
- Falt'an, L. 1991. "Spoločenské klíma volieb '90 vo vidieckých sídlach Slovenska." *Sociológia* 23: 469-481.
- Gann, B. 1985. "Du notable au local. Transformation d'un modele politique." *Les Annales de la Recherche Urbaine* 28.
- Gielzynski, W. 1988. "Lokalizm: samosprawdzajaca sie utopia." *Panstwo i Kultura Polityczna* 5.
- Goldsmith, M. 1990. "Local Autonomy - Theory and Practice." Pp. 15-36 in *Challenges to Local Government*, ed. by D. King, J. Pierre. London: Sage.

- Goldsmith, M. 1992. *The Future of British Local Government: Old Wine, Even Older Bottles?* Příspěvek na 4. Kodaňské konferenci o budoucnosti místní správy a samosprávy. V tisku.
- Gustaffson, A. 1988. *Local Government in Sweden*. Stockholm: The Swedish Institute.
- Hamm, B. 1992. "Thinking Globally and Acting Locally. Global Arguments for Local Reform." In *Territorial Base of Social Structures*, ed. by K. Sowa, W. Strubelt. Rzeszów: Wyższa Szkoła Pedagogiczna.
- Hámpel, M., V. Gardavský, K. Kühnl 1987. *Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČSR*. Praha: Universita Karlova.
- Heřmanová, E., M. Illner, Z. Vajdová 1992. "Politické jaro 1990 na venkově a v malém městě." *Sociologický časopis* 28: 369-385.
- Illner, M. 1992a. "Municipalities and Industrial Paternalism in a "Real Socialist" Society." In *Changing Territorial Administration in Czechoslovakia. International Viewpoints*, ed. by P. Dostál et al. Amsterdam: University of Amsterdam - Charles University - Czechoslovak Academy of Sciences.
- Illner, M. 1992b. "Continuity and Discontinuity. Political Change in a Czech Village after 1990." *Sociologický časopis* 28, anglické číslo, v tisku.
- Jalowiecki, B. 1989. *Rozwój lokalny*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Jalowiecki, B. 1990. *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Jalowiecki, B., P. Swianiewicz (red.) 1991. *Miedzy nadzieja a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny rok po wyborach*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Kovář, J. 1991. *Východiska a hlavní problémy municipální politiky v ČR. Výzkumná zpráva*. Ostrava: Výzkumný ústav rozvoje oblastí a měst.
- Kuklinski, A. (ed.) 1990. *Globality versus Locality*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Mlinar, Z. 1990. "Territorial Identities: Between Individualization and Globalization". In *Globality versus Locality*, ed. by A. Kuklinski. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Musil, J. 1967. *Sociologie soudobého města*. Praha: Svoboda.
- Patočka, J. 1990. *Postavení komunity v současné společnosti*. Nepublikovaný příspěvek na semináři Sociologického ústavu ČSAV.
- Popóczy, J. 1991. "Od rekonstrukcie NV k obecným zastupiteľstvám." *Sociológia* 23: 482-486.
- Sowa, K. 1992. "Decline and Renaissance of Localism in the 20th Century." In *Territorial Base of Social Structures*, ed. by K. Sowa, W. Strubelt. Rzeszów: Wyższa Szkoła Pedagogiczna.
- Swianiewicz, P. 1992. "The Polish Experience of Local Democracy: Is progress being made?" *Policy and Politics* 20: 87-98.
- Wiater, J. (wyd.) 1983. *Władza lokalna wobec kryzysu*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Wiater, J. (wyd.) 1987. *Władza lokalna w warunkach kryzysu*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.

Summary

Sociological analysis of local government and local politics is a relatively new field of interest in Czech sociology, renewed only after November 1989. The study of local power, local elites, local political systems, local elections etc. was taboo during communist rule and, unlike in Poland, no research was permitted. Under the cover of the less supervised disciplines (geography, urban studies, organizations research, etc.) some usable knowledge could have been, however, accumulated on the broader social context of local government - the material needs and expectations of local citizens, their community feeling, the existence of cultural

local communities, problems concerning the territorial structure of local administration, etc. Three sets of sociologically relevant problems of contemporary local government and local politics in the Czech Republic have been selected by the author of the paper:

1. The political role of localism. During the totalitarian regime, localism was used by municipalities as a protective strategy, insulating them from centralizing pressures. Local segments of the vertically structured economic, social and political organizations were frequently assimilated by the communities and bent to serve their needs. Localism influenced the program of the democratic opposition as well as that of the new post-November 1989 political establishment. It shaped expectations toward the 1990 local administration reform. It is argued that the effects of localism in the Czech Republic are at present ambivalent. While localism contributes to decentralization, to revival of local life and to formulating local interests, one-sided localism contributes to the fragmentation of municipalities, supports the power of non-political local structures and, as the result, complicates the birth of the new political society. Ideas of the romantic socio-cultural brand of localism, pleading for the reconstruction of society on the basis of *Gemeinschaft*-type relationships cannot be taken seriously.

2. The concept and the political role of the territorial community. The administrative integration of municipalities, enforced by the communist regime since the sixties, substantially reduced the number of municipalities in the Czech Republic. Amalgamation was viewed as undemocratic by many of the municipalities involved and rejected by them after November 1989. The spontaneous fragmentation of municipalities followed, increasing their number by 50 % within two years. It is argued in the paper that this process, understandably an important part of democratization, has controversial effects on local democracy. Small, community-type municipalities are ill-equipped to pursue efficiently their interests, as they cannot command sufficient financial resources and do not have a sufficient pool of local activists. Weak municipalities open the way for strong central rule. The massive failure of fragmented municipalities to meet the electorate's expectations toward local government may compromise the reform and the idea of local self-government. The author expects that the re-integration of municipalities is a necessity and will have to follow, though with much more respect for organic linkages.

3. The political status of contemporary local government. The ambivalence of this status is characterized by the following questions: Whose interests does and should local government express? Is there any, socially relevant difference between local administration and local self-government? Who are the new local leaders and how do they express local interests? The ambivalence is being reduced by the process of a new stratification of local society (due to the rebirth of the private sector) - by emergence of the new middle class, and of the corresponding group interests. Such interests contribute to a more stable politicization of local society and local government. The next municipal elections in 1994 will probably be a major change in this direction.

Situační zpráva o komunitních studiích

ZDENKA VAJDOVÁ*

Sociologický ústav ČSAV, Praha

Situational report on community studies

Abstract: This situational report on community studies gives a short history of them. The examples of community studies, which influenced the orientation and methods of the next stage of studies are added. The second part of the report is composed as a review of the approaches to community studies according to the aspects of community focused on and which determine the theoretical framework of the study and its presentation. A discussion about the concept of community and its contemporary value for sociological theory and research is presented. The report is primarily based on the study of the English-language literature - bibliographies, reviews and original scholarly works.

Sociologický časopis, 1992, Vol. 28 (No. 4: 493-507)

Úvodem

Komunitní studie, studium lokálních společenství je trvalou součástí řady společenských vědních oborů. Jejich metody a techniky ještě stále dokáží dobře pozorovat a zprostředkovat porozumění vztahům vzájemných závislostí, v nichž lidé a lidská společenství žijí. Ale jsou chvíle, kdy se zájem o studium lokálních společenství někde zdůrazní, někde obnoví. Jsou to chvíle, kdy dochází k rychlým společenským změnám a přitom vládne mír. Kdy teoretické koncepce a pojmové kategorie přestávají dobře vystihovat pozorované skutečnosti. Ta chvíle je teď a tady.

Problematika spojená s pojmem lokální společenství, komunita, byla v uplynulých desetiletích v Československu zanedbávána, ať už na úrovni konkrétních společenství a jejich reálného života, nebo na úrovni výzkumné a teoretické reflexe. A jsme-li na půdě sociologie, pak lze říci, že marxistická sociologie v Československu, i ve svých světlejších letech, čímž rozumíme druhou polovinu 60. let, komunitu většinou opomíjela.¹ Přitom pojem komunita zaměstnává sociology už 200 let. Velcí teoretikové sociologie z počátku tohoto století, Tönnies a Durkheim, nakládali na pojem společenství, převzatý z obecného jazyka, první významy jazyka odborného umístěním pojmu společenství na hlavní místo jejich teoretických koncepcí společnosti. Ještě dříve začaly vznikat práce,

*) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: PhDr. Zdenka Vajdová, Sociologický ústav ČSAV, Jilská 1, 110 00 Praha 1.

Podstatná část informací pro tuto zprávu byla získána při mém měsíčním pobytu v Amsterdamu v roce 1990, který se uskutečnil na pozvání University of Amsterdam, Department of Social Geography. Děkuji všem, kteří měli podíl na vytvoření možnosti věnovat jeden měsíc studiu uprostřed dostupné literatury a především lidí, připravených pomoci při studiu radou i skutkem.

¹) Sociologický slovník, Bratislava 1970, který je překladem českého originálu, (1970. Praha: Svoboda), heslo komunita, společenství, lokální společenství, lokální komunita neuvádí.

shromažďující empirický materiál o venkovských a městských komunitách, community studies. Mezi dvěma válkami tohoto století se komunitní studie stala frekventovaným pojmem empirické sociologie na obou stranách Atlantiku. O první třídění komunitních studií se pokusil v roce 1948 Hollingshead [Hollingshead 1948] a v roce 1955 se Hillery [1955] zabývá 94 definicemi komunity. Bell a Newby v knize *The Sociology of Community* z roku 1974 [Bell, Newby 1974] říkají úvodem, že za posledních 50 let se nahromadily doslovně stovky komunitních studií.

Je tedy jen přirozené, že u vědomí absence informací o této oblasti, jsme se pokusili najít odpověď na otázku, jaké místo zaujímají komunitní studie v sociologické práci v současnosti, čím jsou motivovány, jaké koncepty jsou používány. O výsledku podáváme tuto zprávu.²

Zpráva zcela jistě není úplná. Důvodem jsou jazyková i časová omezení. Zpráva čerpá především z anglicky psané literatury; francouzská, německá a španělská literatura studována nebyla. Dlužno přiznat hned na začátku, že důkladnější studium české a slovenské literatury, zvláště v mimosociologických oborech, vytvořené na zvolené téma, je také teprve před námi. A zcela jistě je vlastní náklonnost k určitým dílům, přístupům a osobnostem odpovědná za povrchnější, resp. podrobnější úseky zprávy. Domníváme se však, že postihuje momenty, dovolující utvořit si dobrou představu o horizontu, k němuž se současné komunitní studie vztahují. Klasické oborové kontexty komunitních studií, jako je sociologie města, venkova, sociální antropologie, sociální geografie či sociologie politiky zůstávají nadále jejími kontexty. Je ale zřejmé, že širší kontext komunitních studií, biologie, zoologie, antropologie a teorie komunikace, může být zdrojem hlubšího poznání komunity.

Budeme používat termínu komunita nebo termín společenství jako ekvivalent. Termín komunitní studie pak pro popis výzkumné práce a také její výsledek. V dalším textu uvidíme, čím byly tyto pojmy syceny v průběhu let.

1. Stručná historie komunitních studií, jejich motivace

1.1. Od počátků³

První komunitní studie se objevily v druhé polovině 19. století. Je to období, charakterizované překotnou industrializací, jež vytvářela řadu problémů ve společnosti, vyvolávajících pozornost nejenom dobročinných organizací. Komunitní studie v té době byly hlavně sběrem dat k určitému problému a vyznačovaly se sociálně kritickým přístupem. V USA se již v roce 1880 objevovaly více méně

2) Získávání informací pro tuto zprávu se odvíjelo od abstrakt (*Sociological Abstracts*) přes bibliografie, časopisy až po knihy, přičemž jsme se nechali vést hesly komunita, rozvoj komunity, sociologie komunit a regionů, místní vláda, metody sociálních věd, kvalitativní metody, případová studie, terénní výzkum; v anglických ekvivalentech community, community development, sociology of communities and regions, local government, methods for the social sciences, qualitative methods, case study, field work.

3) Hlavním zdrojem informací o historii komunitních studií byla přehledová studie a bibliografie *Community Research* [Havighurst, Jansen 1967]. Bibliografie zahrnuje 410 titulů komunitních studií, teoretických a metodologických prací z této oblasti.