

správy a jejich aktérů; rozsah působností na úrovni místní správy je limitován prostřednictvím zákona, více či méně závazných rad a doporučení shora nebo specifickými podmínkami pro získávání finančních prostředků - přesto mohou místní politici za předpokladu, že oni sami mají možnost ovlivňovat centrální rozhodnutí, předvídat a měnit podobu těch rozhodnutí, která se jich bezprostředně dotýkají.

Ve skupině severoevropských zemí (např. Velká Británie, Dánsko, Norsko, Švédsko) má místní správa tradičně rozsáhlejší funkce než ve skupině jihoevropských zemí (např. Francie, Itálie, Španělsko), kde místní správa odpovídala za podstatně méně funkcí přinejmenším do konce 70. let, kdy se zvětšily pravomoce a kompetence nižších stupňů státní správy, ale ne vždy také základních správních jednotek-samotných obcí. Pokud jde o míru nezávislosti a samostatnosti v jednání a rozhodování, nelze nalézt jednoznačné rozdíly mezi severními a jižními zeměmi, nelze určit, zda jedna země má restriktivnější režim než druhá. Rozdíly se objevují spíše vzhledem k poskytovaným službám než podle jednotlivých zemí. V severních zemích se setkáváme s mnohem větší dělbou kompetencí mezi centrální a lokální sféru státní správy než v jižních zemích. Pro ilustraci uveďme, kolik procent z celkových státních výdajů spadá v jednotlivých zemích do kompetence základních jednotek místní správy, údaje jsou za rok 1984. Největší podíl místních výdajů najdeme v Norsku, kde činí 61 %, dále pak v Dánsku 57 %, ve Švédsku 42 %, ve Velké Británii 26 %, v Itálii 14 %, ve Francii 12 %, ve Španělsku 9 % [Page, Goldsmith 1987: 157].

Způsoby omezování nezávislosti a samostatnosti v rozhodování a jednání orgánů místní správy jsou však rozdílné u severního a jižního typu evropských zemí. Na severu se jedná o statutární regulaci, jde o důraz na specifikaci činnosti místních úřadů prostřednictvím všeobecných norem a kritérií, jež musí být splněny. Naproti tomu na jihu jde o administrativní regulaci - do mnoha rozhodnutí orgánů místní správy vstupuje již na jejich počátku intervence ze strany úředníků centrálních orgánů. Povaha vztahů mezi centrem a lokální úrovní je determinována podmínkami, za kterých místní politika získává nebo naopak ztrácí svůj význam v celonárodním kontextu. Výhoda přímých kontaktů, umožňujících přístup a vliv lokální sféry na centrum, odlišuje jih od severu. Je založena na významu místní politiky a legitimacy pro národní politickou kariéru, což podporuje rozvoj vzájemných vztahů mezi centrem a konkrétní lokalitou prostřednictvím politických stran (Itálie) nebo byrokratických kanálů (Francie). Vzhledem k tomu, že jih má kromě nepřímých forem vlivu lokalit na centrum, které jsou společné všem zemím, navíc tyto přímé kanály vlivu, a protože takto posiluje vliv asociací místní správy, má zde lokální sféra podstatně lepší příležitost ovlivnit utváření politiky centra. V jihoevropských zemích je slyšet nejen hlas místní správy jako celku, ale také hlas jednotlivých obcí.

Místní správa získává politický význam na národní úrovni za předpokladu, že ve státě existuje efektivní podpora centra tomu, aby lokality mohly vyjádřit svoje zájmy a potřeby. Pouhá všeobecně deklarovaná sympatie pro místní správu se většinou míjí s řešením konkrétních problémů jednotlivých obcí či jejich sdružení. Taková efektivní podpora, ačkoli postupně oslabovaná, existuje v jižních zemích.

Naproti tomu v severních zemích centrum důvěřuje místní sféře daleko více, pokud jde o zabezpečování služeb a ponechává větší volnost v rozhodování o úrovni a rozsahu těchto služeb. Podobná důvěra se nevyvinula na jihu, kde lokality mají mnohem méně funkcí a jsou v tomto směru více kontrolovány.

V nedávné minulosti se zdálo, že tyto dva modely vztahů mezi centrem a lokální úrovní získávají protichůdný vývojový směr. V jižní Evropě, těžko rozhodnout zda navzdory či právě z důvodu finančních problémů, předávalo centrum řadu kompetencí nižším úrovním státní správy a spíše se distancovalo od jednotlivostí na lokální a někdy i regionální úrovni. Na severu, přes počáteční decentralizační trendy, se objevily spíše přístupy zvyšující míru centrální kontroly, což platí především pro Velkou Británii. Srovnáváme-li decentralizační trendy v různých zemích, je třeba mít na zřeteli odlišnou výchozí pozici jednotlivých zemí. Decentralizační tendence v tradičně centralizovaných systémech je mohou ponechávat více centralizované, než jsou jiné systémy, ačkoli je v nich lokální autonomie oslabována. Skutečnou úroveň místní autonomie v různých zemích lze velmi těžko porovnávat, neboť závisí na řadě vzájemně se podmiňujících faktorů, které jsou obtížně měřitelné a působí v různém historickém, politickém, sociálním a ekonomickém kontextu té které země.

Pokus o vysvětlení rozdílů mezi severním a jižním typem místní správy se pohybuje v několika rovinách - od historické (zkušenost Napoleonského státu jako základu pro takový typ vztahů centra a lokalit, který je závislý na systému administrativní regulace) přes ekonomickou a sociální (převládající rurální charakter zemí jižní Evropy do 2. světové války jako zdroj klientelistické formy vztahu mezi místními politiky a jejich voliči, pozdější rozvoj "welfare state" mechanismů v těchto zemích) až po kulturní (náboženské rozdíly mezi severem a jihem). Poněkud průkaznější je závislost určitého typu místní správy na velikosti základní správní jednotky, především pokud jde o otázku alokace funkcí a jejich regulace a kontroly. Centrální orgány státní správy obvykle neponechávají malým lokalitám mnoho důležitých funkcí, především z důvodu obtížné kontrolovatelnosti a z obavy před různými politickými kontroverzemi, které mohou ovlivňovat utváření správní politiky. V průběhu posledních dvaceti let vidíme neustálou tendenci ke zvětšování základní správní jednotky a rozšiřování jejich funkcí; pokud se toto v některých jižních zemích nedaří, úlohu podstatně větších základních správních jednotek tak, jak se vyskytují v severních zemích, přebírají nově vytvářené mezistupně státní správy na jihu. Pro ilustraci uvádím údaje o průměrné velikosti (počtu obyvatel) základních správních jednotek v některých zemích [Clarke, Stewart 1990].

Tabulka 1. Průměrná velikost (počet obyvatel) základních správních jednotek

Země	Počet obyvatel
Anglie a Wales	122 740
Švédsko	29 527
Dánsko	17 963
Norsko	8 891
Itálie	6 717
Francie	1 320

V současné době se setkáváme snad jen s výjimkou Velké Británie s řadou snah o decentralizaci státní správy a vzrůst lokální autonomie. Decentralizační trendy v Evropě a zvýšená míra centrální kontroly ve Velké Británii jsou různými reakcemi na obdobný problém - nedostatek financí evropských států vyplývající z hospodářské recese 70. let. Nejvyspělejší průmyslové země byly nuceny snížit státní výdaje především v sociální sféře a řešení vznikajících problémů bylo v řadě případů přesunuto na orgány místní správy. Spolu s vynucovaným snížením výdajů byla místní sféra vybízena k tomu, aby hledala a rozvíjela nové strategie získávání finančních prostředků v rámci svých pravomocí.

Decentralizace potenciálně zvyšuje inovativní charakter reakcí místní správy na změněné finanční podmínky, zatímco centralizace snižuje míru lokální autonomie a oslabuje schopnost experimentovat v oblasti získávání finančních prostředků. Rozsáhlé decentralizační programy nemusí nutně zvyšovat míru lokální autonomie, pokud místní správa zůstává závislá na centrálních dotacích, aby mohla poskytovat služby, jež jsou v její kompetenci. Decentralizace může být řešením politického konfliktu tím, že je přemístěn z centrální na lokální úroveň, např. provedení škrťů v rozpočtu je přenecháno místní sféře, především pokud se jedná o politicky citlivé oblasti. Naopak centralizace může pozitivně ovlivnit upadající oblasti v tom smyslu, že jde přinejmenším o náznak odpovědnosti a zájmu centra o ekonomický rozvoj té které oblasti či lokality. Odpůrci centralizace by pravděpodobně namítli, že právě centralizace představuje hlavní překážku ekonomické obnovy. Ať už se má situace v teoretické poloze jakkoliv, zkušenosti lokalit, kde převládal upadající průmysl, ukazují, že trend úspěšného řešení takové situace spočíval ve vytváření společných podniků se soukromým kapitálem na místní úrovni a tak se dařilo uniknout vládnímu řízení a kontrole [King, Pierre 1988]. Většina případů rychlé obnovy měst a průmyslu se uskutečnila za situace, kdy vliv státu byl zaměřen na poskytování politického a právního rámce, případně finančních zdrojů, ponechávaje provádění programů obnovy na místních aktérech.

Nejvýraznějším příkladem snahy centrálních vlád zvětšit rozsah místní autonomie je tzv. "free commune experiment", který v nedávné době probíhal současně v Dánsku, Švédsku a Norsku. Cílem tohoto experimentu bylo vyzkoušet nové způsoby, jak zvýšit aktivitu místní správy, rozšířit možnost adaptace státní politiky na lokální podmínky, umožnit veřejnosti, aby měla větší vliv na přijímaná rozhodnutí a zefektivnit využití zdrojů. Vybrané správní jednotky mohly získat na základě vlastní iniciativy výjimku z některých administrativních pravidel a státních nařízení, pokud je považovaly za překážku efektivnějšího a demokratičtějšího

vývoje. Výsledkem experimentu bude zřejmě všeobecná redukce státní kontroly a regulace. Ačkoli se některé inovace v tomto experimentu vztahují na taková omezení, jimž byly místní úřady v zemích jako např. Velká Británie tradičně méně vystaveny, jedná se nepochybně o silný trend k větší lokální autonomii. Bez zajímavosti není ani poměrně výrazná snaha tohoto experimentu o znovunastolení představy komunity jako územní autority a ne pouze zprostředkovatele veřejných služeb.

S analogickými reformními kroky se setkáváme v mnoha dalších evropských zemích. Jazyk těchto reforem je v řadě případů obdobný: jsou uváděny do života proti monopolu státu, byrokratické uniformitě a ve jménu decentralizace, deregulace, většího podílu místní správy na utváření státní politiky, efektivnosti, možnosti výběru a větší schopnosti místních úřadů reagovat na zájmy a potřeby obyvatel. Většinou jde o přidělování dalších funkcí místní správě a zvětšování volnosti a nezávislosti jak v rozhodování o finančních otázkách, tak na centrálních nařízeních a pokynech. Britská místní správa je v evropském kontextu často spatřována jako ta, která vykonává celou řadu funkcí s ohledem na škálu aktivit, jež organizuje a financuje [Page, Goldsmith 1987: 156]. Proto je také Velká Británie považována za zemi, kde je místní správa orientována výhradně na poskytování veřejných služeb. Naproti tomu většina evropských zemí zdůrazňuje úlohu místní správy jako samosprávného systému, jehož prostřednictvím si komunita sama vládne, vybírá vlastní politické vůdce a politickou orientaci a kde se veřejně diskutuje o společných problémech. Ve Velké Británii dochází k pokusu o změnu role místní správy jako soběstačné jednotky nabízející a poskytující veřejné služby - její nová úloha by měla spočívat v tom, že by pomocí rozsáhlé sítě převážně soukromých podniků zprostředkovávala na smluvním základě nabídku veřejných služeb na místní úrovni. Cílem těchto změn je zvýšit pestrost nabízených služeb, přiblížit je obyvatelstvu, resp. zákazníkům, redukovat uniformitu služeb, zvýšit jejich efektivnost prostřednictvím soutěže a trhu.

Finanční stránka současných evropských reforem místní správy je velmi rozsáhlá a těžko ji lze ve stručnosti shrnout. Paralelně s posilováním místní autonomie dochází v některých zemích (především v Norsku, Francii a Holandsku) k přesunu důrazu od specifikovaných vládních grantů ke grantům nespecifikovaným (všeobecným). Finance poskytované výhradně za určitým účelem omezovaly možnost místních úřadů rozhodnout o prioritách z lokálního hlediska. Zkušenosti těchto zemí ukazují, že forma financování prostřednictvím nespecifikovaných grantů zvyšuje pocit odpovědnosti místních politiků a především efektivnost využití vynakládaných prostředků. Neposledním důvodem přechodu k poskytování nespecifikovaných grantů může být i skutečnost, že pro centrální vládu je snazší a jednodušší snížit grant všeobecný než snižovat jednotlivé rozpočtové položky [Blair 1989: 7].

V zásadě můžeme rozlišit tři hlavní typy reformních přístupů:

1. Rozšiřování funkcí místní správy. Jedná se např. o již zmiňovaný přechod ke všeobecným, nespecifikovaným grantům nebo o něco dramatičtější deregulační přístup v podobě "free commune experiment" ve Skandinávii, kdy vláda nabízí

"možnosti osvobození"; dále např. o ústavní změny v Portugalsku, které ruší postavení místní správy jako pouhého reprezentanta centra na lokální úrovni.

2. Zkvalitňování veřejných služeb, např. zjednodušením a vyjasněním funkcí a kompetencí mezi různými úrovněmi státní správy (Německo, Španělsko), stanovení standardu služeb poskytovaných na lokální úrovni (Portugalsko), školení zaměstnanců orgánů místní správy v jednání s lidmi (Německo).
3. Využití obchodních a kompetitivních praktik, případně i privatizace, ve veřejném sektoru (Holandsko, Itálie, Německo, Velká Británie); [Batley, Stoker 1991].

Srovnáme-li základní vývojové trendy místní správy v evropských zemích, ukazuje se, že reformy probíhající v těchto zemích mají mnoho společných znaků a pokud se od sebe zásadnějším způsobem odlišují, jedná se o různý přístup k dosažení obdobných cílů a záměrů. Ke zdůvodnění a objasnění reform se většinou používá termínů jako decentralizace, debyrokratizace, deregulace, zvýšení jak efektivity, tak schopnosti reagovat na místní specifické potřeby a zlepšení možností lokální sféry ovlivňovat rozhodnutí, jež se jí bezprostředně týkají. Tradiční formy státní intervence ztrácejí na významu, neboť organizování veřejného sektoru z centra se stává postradatelným a byrokratická uniformita v přístupech k řešení lokálních problémů stále méně vhodnou a přijatelnou. Podle dostupných studií lze konstatovat, že s výjimkou Velké Británie vzrůstá úloha místní správy v politickém životě většiny evropských zemí.

DANIEL HANŠPACH je výzkumným pracovníkem Sociologického ústavu ČSAV. V roce 1991 studoval politickou sociologii a srovnávací místní správu na London School of Economics and Political Science, kde získal rovněž titul MSc. V současné době se zabývá především problematikou místních politiků a elit v rámci mezinárodního srovnávacího výzkumu místní demokracie.

Literatura

- Ashford, D. E. 1982. *British Dogmatism and French Pragmatism*. London: George Allen and Unwin.
- Batley, R., G. Stoker 1991. *Local Government in Europe*. London: Macmillan.
- Blair, P. 1989. *Trends in Local Autonomy and Democracy: Reflections from a European Perspective*. The Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Clarke, M., S. Stewart 1990. *Future of Local Government - Some Lessons from Europe*. The Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Dente, B., F. Kjellberg. 1988. *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage.
- Goldsmith, M. 1988. "Local Autonomy: Theory and Practise." In *Challenges to Local Government*, ed. by D. S. King, J. Pierre. London: Sage.
- King, D. S., J. Pierre 1988. *Challenges to Local Government*. London: Sage.
- Page, E. C., M. Goldsmith 1987. *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Regulski, J., S. Georg, T. H. Jensen, B. Needham 1988. *Decentralization and Local Government*. Lodz: Transaction Publishers.

Summary

The analysis of local government systems deserves as much attention as the national and federal levels of politics. Local government is a key element in the political systems of Europe's liberal democracies. Local government organizations provide a range of services that should match the local needs, but local government is about more than the delivery of services, it is the level of government closest to the citizens and has a role in representing the concerns and views of the locality. Political participation at the local level is, then, one of the foundations of the democratic political system.

Two kinds of typologies of local government systems are combined in order to establish a theoretical framework for the evaluation of the current local government reforms in European countries. The first typology is based on the different roles performed by local government in different countries. We can distinguish clientelistic-patronage, economic-developmental and welfare-state types of local government. The second typology is constructed from three factors - the functions performed by local government, the discretion of local government authorities and the access they have to the central government. According to this set of criteria the northern and the southern European types of local government are elaborated. Typical representatives of the northern European type are Denmark, Norway, Sweden and Great Britain, of the southern European type France, Italy and Spain.

A comparative perspective is used in the analysis of the current trends in local government in Europe. Most of the local government reforms were undertaken under the name of decentralization with the exception of Great Britain, where we can observe increased central control. Both trends are alternative responses to a similar problem - the fiscal crisis of the state in the seventies. States in the most advanced industrial democracies have had to reduce their spending, particularly on social welfare. Local governments have been encouraged to develop new strategies to mobilize their resources. Decentralization increases the potential for local innovative responses to the changed national fiscal conditions, whereas centralization undercuts local autonomy. Dependence on grants from national governments for the provision of certain services can also limit local autonomy. Decentralization may only displace political conflict from the central state to sub-national and local arenas.

Vesnice v českém pohraničí

Srovnání vybraných výsledků monografických studií dvou obcí

HELENA HUDEČKOVÁ*

Vysoká škola zemědělská, Praha

The village in the Bohemian borderlands

A comparison of selected results from monographical studies on two villages

Abstract: The author compares the development (since the 1930s) and present state of two rural localities near the frontier with Germany and Austria. These two borderland villages with a number of geographical resemblances passed through markedly dissimilar development - one of them was resettled and the other is characterized by continuous demographical development. This difference has influenced the state of the local society in terms of its civic, political, economic and cultural life, continues to be reflected there now, and it is assumed that particular features of it will exist into the future. Besides the normal problems connected with rural development, many problems ensuing from the differences in historical development, and conditioned by geographic and demographic factors, are presented.

Sociologický časopis, 1992, Vol. 28 (No. 4: 528-542)

Sociologický výzkum "Agrární přeměny v kontextu obnovy a rozvoje venkova" řešený na katedře humanitních věd VŠZ v Praze plní především kulturní funkci, neboť jeho hlavním cílem je včlenění získaných výsledků do výuky sociologie venkova a zemědělství. Odtud plyne jak široký záběr zkoumané problematiky, tak zvolený metodický přístup, využívající převážně kvalitativních metod a technik. Touto prací jsme navázali na tradici sociologických monografických studií vesnice, vypracovaných v druhé polovině 30. let a dále v krátkém období 60. let (Bláha, Galla, Hájek, později Tauber, Lom a další). Řešením zvoleného tématu však sledujeme i cíl zapojit se do aktuální společenské diskuse o agrárních přeměnách, o současné vesnici a jejím společenství, které tyto přeměny nese "na svých bedrech".

Pomocí monografické procedury analyzujeme situaci ve vybraných českých vesnicích v oblasti politického a občanského, kulturního a hospodářského života, a to v souvislosti s jejich historickým a demografickým vývojem a geografickou polohou. Analýza je předpokladem pro zhodnocení stavu a přemýšlení o budoucnosti českého venkova, případně pro pokus o typologizaci českých vesnic v následné etapě výzkumu.

*) Veškerou korespondenci poslejte na adresu: Mgr. Helena Hudečková, CSc., Vysoká škola zemědělská, katedra humanitních věd - sekce sociologie venkova a zemědělství, Kamýcká ul., 165 21 Praha 6 - Suchbátka.

V každém roce (1991 - 1993) předpokládáme vypracovat tři případové studie obcí do 2 000 obyvatel, které vybíráme podle složeného geograficko-demograficko-hospodářského kritéria (obsahujícího charakteristiky polohy a postavení v sídelní struktuře, stability-nestability a směru demografického vývoje, hospodářské struktury obce a jejího okolí s ohledem na pracovní příležitosti místního obyvatelstva).

Při zpracování případových studií vycházíme ze studia statistických a místních dokumentů o historii a současnosti obcí se zvláštním zřetelem k zemědělskému hospodaření. Poté užíváme dotazovacích technik:

- řízených polostandardizovaných rozhovorů s bývalými a dnešními představiteli politického, občanského, kulturního a hospodářského života v obci, pamětníky a dalšími občany, kteří jsou zde významní, zajímaví, dotvářejí kolorit obce (jde vždy o 15-25 rozhovorů podle široce zpracované osnovy, z níž lze podle typu dotazovaného vybírat různé části předmětu dotazování);
- dotazníkového šetření u zemědělského obyvatelstva o podmínkách života a zemědělského hospodaření v obci (návratnost dotazníků se pohybuje mezi 50 a 60 %).

Studie též zahrnují poznatky z vlastního pozorování během pobytu v obci (vždy po dobu asi 2 týdnů).

Monografické studie, z nichž tři jsou již zpracovány pro interní užití, obsahují:

- 1) Rozsáhlou geografickou, demografickou, ekonomickou a sociokulturní charakteristiku obce, přičemž vybrané ukazatele postihují vývoj od 30. let 20. století; prameny jsou převážně statistické povahy - sčítání lidu od r. 1930, sčítání zemědělských závodů 1930; další souhrnné pramenné publikace.
- 2) Výpis z obecních kronik a z dalších historických dokumentů a publikací o obci usnadňující charakterizovat stav obce od 30. let dodnes (včetně zemědělství).
- 3) Navazující studii o současnosti a představě o budoucnosti obce (vnitřně členěno na oddíly - důležitá období vývoje obce, politický a veřejný život v obci, společenský a kulturní život v obci, hospodářství obce, představa o dalším vývoji včetně programu obnovy a rozvoje, celková situace a její zhodnocení).
- 4) Navazující studii o současném zemědělském podniku (vnitřně členěno na oddíly - základní charakteristiky, řídicí a organizační struktura a její změny po r. 1989, mobilita pracovních sil, výrobní zaměření podniku a jeho změny po roce 1989, soukromí rolníci v katastru obce a jejich vztah k místnímu zemědělskému podniku, spolupráce podniku s obcí, se zahraničím, otázky ekologie, představa o budoucnosti podniku).

Obě studie jsou zpracovány na základě studia místních dokumentů, řízených rozhovorů a pozorování.