

RYŠAVÝ, Dan, ŠARADÍN, Pavel: Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě

Praha: SLON Sociologické nakladatelství 2012, 192 s.

Autori pôsobiaci na Univerzite Palackého v Olomouci zostavili svoju publikáciu s názvom *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě* ako zhodnotenie dvoch dekád výskumu aktérov českej lokálnej politiky. Mohli sa opierať o dlhoročné kvantitatívne a kvalitatívne výskumy či už z domáceho prostredia alebo ako súčasť medzinárodných výskumných snáh v tejto oblasti. Práve evaluácia súčasného stavu vedeckého výskumu lokálnej politiky v českom prostredí je súčasťou prvej kapitoly. Autori sa snažili o súhrn všetkých relevantných výskumov, čo je v kontraste s inými uznávanými českými politológmi (Stanislav Balík, Ladislav Cabada), ktorí vo svojich publikáciách (napr. Cabada 2002: *Analýza voleb v českém společenskovešdním diskursu*: s. 154, Balík 2005: *Metodologie výzkumu komunální politiky*: s. 169) hodnotili stav výskumu ako nedostatočný. Napríklad Balík tvrdí, že v českej politológii chýba spracovanie otázky tranzície na úrovni miestnej správy a samosprávy. Dan Ryšavý a Pavel Šaradín však oponujú a vymenovávajú hneď niekoľko príkladov skúmania tohto fenoménu v českom prostredí (najmä Illner 1992: *Sociologické aspekty lokální demokracie – výzkum místní samosprávy*, Buštková 1999: *Známosti osobností lokální politiky*, Smith 2009: *Civic Forum and Public Against Violence*)

Publikácia sa tak opiera o veľké množstvo výskumných dát, z ktorých najdôležitejšími sa pre závery publikácie stali údaje výskumného projektu *Změny lokální společnosti v post-totalitárním období*, *Lokálna demokracia a inovácia (Local Democracy and Innovation – LDI)*, *Lokálna demokracia a inovácia II: Mapovanie inštitucionálneho výkonu (Local Democracy and Innovation II: Mapping Institutional Performance)*, *Politickí lídri v európskych mestách (Political Leaders in European Cities – POLLEADER)* a *Municipálne zastupiteľstvá v európskej lokálnej politike (Municipal Assemblies in European Local Governance – MAELG)*. Široké spektrum doplnené mnohými inými vedeckými bádaniami umožnilo autorom zakomponovať do publikácie aj komentáre z dotazníkov, ktoré dokonale ilustrujú krajné prístupy zastupiteľov k skúmaným otázkam. Na jednej strane tak stojí názor zastupiteľky menšej obce o víťazstve zdravého rozumu nad stranickou príslušnosťou pri hlasovaní a v jej protiklade postoj člena ODS zo stredne veľkého mesta k nezávislým stranám, ktoré by podľa neho nemali vôbec kandidovať. Mnohé takéto paradoxy sú obsiahnuté v celej publikácii a stali sa tak jedným z niekoľkých „pútačov“, ktoré napomohli k prítlačivosti publikácie.

Druhá kapitola sa snaží analyzovať mnohé aspekty provokatívnej otázky, ktorú si dánsky politológ Kjaer položil vo svojej štúdii o lokálnych voľbách:

„*Miestna demokracia v kríze?*“ Pri odpovedi na ňu sa však českí autori nezamerali primárne len na štatistické údaje popisujúce nárast a pokles celkového počtu kandidátov uchádzajúcich sa o posty v mestských či obecných radách vo všetkých lokálnych voľbách do roku 2010. Ich snahou bolo popísať trendy sledujúce fragmentáciu lokálnej samosprávy, súťaživosť lokálnych volieb a volebnú zodpovednosť kandidátov. Rozdrobenosť sídelnej štruktúry sa po počiatočnom porevolučnom prudkom náraste síce zastavila, avšak snahy o zvrátenie tohto stavu sa minuli účinkom. Česká republika tak predstavuje extrémny prípad, keď $\frac{1}{4}$ samosprávnych obcí patrí do kategórie menej ako 200 obyvateľov a ďalšia $\frac{1}{3}$ obcí neprevyšuje počet 500 obyvateľov. Problém príliš vysokej fragmentácie však nie je len problémom ČR, ale obdobná diskusia bola započatá aj na Slovensku, nakoľko 40,6% obcí na Slovensku spadá do kategórie 1-500 obyvateľov. V českom prípade je navyše vysoký stupeň fragmentácie znásobený nízkou súťaživosťou v malých obciach. Z pohľadu kompetitívnosti volieb autori vyzdvihujú dve protichodné tendencie zvyšovania podielu obcí, v ktorých voliči nemajú na výber medzi kandidátmi rôznych politických strán a poklesu počtu obcí, v ktorých počet kandidujúcich nepresahuje dvojnásobok počtu volených mandátov. Posledná časť tejto kapitoly testuje teóriu volebnej zodpovednosti lokálnych aktérov českých miest a obcí. Tá v tamojších reáliách zlyháva, nakoľko dobrovoľné ukončenia kariéry v zastupiteľstve pred najbližšími voľbami prevyšujú volebné porážky politikov usilujúcich sa o znovuzískanie mandátu na najnižšej úrovni. Fakt, že priemerne 4 z 5 kandidátov svoj post obhájí v nasledujúcich voľbách, zabraňuje výmene lokálnych elít. Autori sa namiesto priamej odpovede na ťažiskovú otázku snažili analyzovať jednotlivé dielčie aspekty krízy komunálnej demokracie, ktorá postihuje v súčasnosti aj vyspelé demokratické krajiny ako Dánsko či Nemecko.

Sociálna reprezentácia vo význame odzrkadľovania demografického a sociodekonomického zloženia voličov do zastupiteľstva je ústrednou témou kapitoly č. 3. Dve desaťročia lokálnych volieb poskytli dostatočný priestor na komparáciu profilu zastupiteľov. Porovnanie má aj priestorový charakter, nakoľko výskumy sa uskutočnili aj v rámci medzinárodných prieskumov. Ako autori uvádzajú, v prvých porevolučných rokoch rezonovala odpoveď na otázku: „*Kto reprezentuje?*“ v mnohých sociologických a politologických štúdiách. Typickým predstaviteľom zastupiteľstva bol muž stredného veku s vysokoškolským vzdelaním. V tomto období mali porevolučné elity približne rovnaké socioekonomické a demografické črty v krajinách Višegrádskej štvorky. Predpokladal sa homogenizačný trend s vývojom v krajinách západnej Európy, ktorý by mal podobu nárastu zastúpenia žien a vysokoškolsky vzdelaných zastupiteľov. Vysokoškolské vzdelanie členov zastupiteľstva skutočne časom vzrastalo až natoľko, že ČR patrí medzi krajiny Európy

s najvyšším počtom zastupiteľov mestských a obecných rád s vysokoškolským diplomom. Pokiaľ berieme ohľad na profesné hľadisko, tak v českých podmienkach vedú zamestnania ako pedagógovia či slobodné povolania. Rovnako rastie aj zastúpenie žien a pravdepodobne bude pokračovať aj v nasledujúcich rokoch. V závere kapitoly však autori zdôrazňujú, že pre občanov je oveľa dôležitejšie, čo zastupitelia robia v ich prospech a ako to robia. Otázka, kto ich zastupuje, je tak pre nich v úzadí.

Ďalšia z kapitol rieši problematiku príslušnosti lokálnych politikov k politickým stranám. V tejto časti publikácie je niekoľkokrát zdôraznená tendencia rastu podielu zástupcov politických strán v závislosti od vzrastajúcej veľkosti obce. Zámerom autorov však nebolo skúmať súvislosti medzi veľkosťou obce, politickými stranami a volebnými zákonmi. Pri pohľade na miesto politických strán v lokálnej politike v strednej Európe, fenoméne nezávislých v podmienkach ČR a legislatívny rámec obecných volieb sa totiž sústreďujú na socio-demografický profil troch skupín zastupiteľov: členov politických strán, bezpartijných kandidátov zvolených na kandidátkach iných politických strán a nezávislých kandidátov kandidujúcich nezávisle či na spoločnej kandidátnej listine. Aj napriek tomu, že česká legislatíva sťažila volebnými úpravami vstup nezávislých kandidátov a ich združení do lokálnej politiky, ich počet od prvých komunálnych volieb rástol. Medzinárodná komparácia demonštruje veľmi vysoký počet nestranníkov na kandidátnych listinách celoštátnych politických strán. Česká republika vykazuje taktiež aj vysoké zastúpenie nezávislých na kandidátnych listinách lokálnych strán. Sociodemografické ukazovatele výrazne diferencovali členov politických strán na jednej strane, a bezpartijných a nezávislých na strane druhej. Išlo najmä o podiel vysokoškolákov či pokračovanie v politickej kariére. Nezávislí ako samostatná skupina sa výraznejšie odlišovali tak od členov politických strán a bezpartijných v zastúpení žien či zriedkavejšej skúsenosti s členstvom v prednovembrovej KSČ. V závere tejto kapitoly autori formulujú otázku, či v českej politike bude pokračovať nedôvera občanov k politickým stranám a poklesu ich členov, alebo sa naopak lokálna politika stane prostriedkom sekundárnej politickej socializácie a akýmisi odrazovým mostíkom pre prechod na vyššiu úroveň politiky, pričom odpoveď na ňu ponechávajú otvorenú.

V piatej kapitole sa analyzuje veľmi často diskutovaná oblasť komunálnej politiky, ktorej sa dostáva širokej pozornosti v celom európskom priestore – posilňovanie lokálnej exekutívy na úkor zastupiteľov (napr.: Larsen 2005: *Transforming Political Leadership: Models, Trends and Reforms*, Steyvers a kol. 2008: *From Princes to President? Comparing Local Political Leadership Transformation*). Táto tendencia má aj v tradičných európskych demokraciách plniť úlohu odstraňovateľa demokratického deficitu, ktorý je veľmi často vyčítaný komunálnej politike. Ani Česká republika nie je výnimkou a preto sa

autori snažia zodpovedať otázku, či sa členovia obecných a mestských exekutív líšia od rádových zastupiteľov. Lokálna exekutíva sa s reprezentatívnosťou v českom prípade prekrývajú, pretože záleží na zastupiteľstve väčších obcí, či budú vedené starostom samostatne alebo spoluprácou starostu a mestskou radou. Odlišnosť medzi členmi zastupiteľstva a výkonnej moci je jednak ponímaná sociálno-demograficky, a aj v otázkach postojov a priorít, ktoré pri výkone svojej funkcie preferujú. Z údajov vyplývajúcich z POLLEADER-u a rozanalyzovanými v tretej kapitole je jasné, že podiel žien nedosahuje úroveň genderovo progresívnych škandinávskych krajín. Avšak rozdiel v podiele žien v zastupiteľstvách a exekutive je najvyšší práve v ČR. Kým 28% všetkých zastupiteľov je ženského pohlavia, len 16% z celkového počtu volených členov výkonných orgánov je starostkami či členkami mestských rád. Ďalší skúmaný atribút – politická kariéra, odrážajúca vekovú zloženie, vymedzuje Českú republiku ako výnimku od ostatných krajín, v ktorých je exekutívna zložka komunálnej politiky rádovo staršia ako legislatívna. Českí mestskí a obecní zastupitelia sú totiž starší ako starostovia či jednotliví mestskí radní, čo sa dá vysvetliť zriedkavým obsadzovaním volených funkcií členmi KSČM, ktorá disponuje priemerne najstaršími členmi spomedzi českých politických strán. Čo sa týka sebareflexného pripisovania vplyvu, ČR sa neodlišuje od ostatných krajín, nakoľko posun dôležitosti smeruje ku kolektívnym výkonným orgánom. Konkrétne tak z výsledkov výskumov vyplýva, že zastupitelia si pri výkone miestnej samosprávy pripisujú malý vplyv, exekutívci určitý vplyv a rada má v očiach lokálnych politikov silný vplyv na dianie v tejto úrovni samosprávy. So vzrastajúcou úlohou tých, ktorým je daná zvláštna zodpovednosť, súvisí aj otázka profesionalizácie výkonu týchto zložiek. Hlavný indikátor, čas strávený výkonom funkcie, dokazuje síce, že starostovia, ich zástupcovia či iní volení členovia venujú priemerne viac času svojej funkcii, avšak rozptyl odpovedí v tejto oblasti bol niekedy tak výrazný, že profesionalizácia výkonu lokálnej politiky zostáva pomerne otvorenou otázkou.

Názov ďalšej kapitoly *Lokálni politici v krajoch a o krajoch* priamo naznačuje, že sa týka fenoménu kumulácie postov v českých podmienkach. Nie je rozšírená na národnej úrovni vzhľadom na vysoký počet miest a obcí. Aj keď je počet starostov zasadajúcich do lavíc Poslaneckej snemovne ČR obmedzený, čo sa týka krajských zastupiteľstiev, je tento počet prirodzene vyšší. Keďže kandidáti sa nemôžu uchádzať o hlasy voličov v krajských voľbách na nezávislých kandidátnych listinách, vstup kandidátov mimo politické strany či hnutia je tak prakticky vylúčený. Krajskí zastupitelia nie sú však obyčajnými členmi strán, ale väčšinou funkcionármi svojich politických subjektov. Analýzou volebných výsledkov autori dokázali, že kandidáti zastávajúci určitý volený post na lokálnej úrovni sú pri krajských voľbách úspešnejší ako iní

kandidáti. Počet takýchto kandidátov a následne aj zvolených rastie každými voľbami.

Dve desaťročia neľahkej dvojitej tranzície – k trhu a demokracii – zanechali stopy aj v komunálnej politike. Predposledná kapitola sa zameriava práve na tie problémy, ktoré rezonujú v českej spoločnosti vo väčšej či menšej miere. Vzhľadom na kontinuitu výskumu možno poznať názory predstaviteľov miest a obcí na nedostatky v komunálnej sfére pred ich zavedením, ale aj po ich aplikácii do praxe. Určitá zmena je v tomto prípade viditeľná v postojoch k reformným krokom, ktoré spadajú do konceptu *New Public Management*. V českom prípade tak možno hovoriť o určitou vytriezvení ohľadom partnerstva verejného a súkromného sektora (PPP projekty), privatizácii a zadávaní služieb na objednávku. Zastupitelia hodnotia takéto snahy o marketizáciu vládnutia viac pozitívne, ak sú pravicovo orientovaní. Zavádzanie trhových mechanizmov do verejnej správy však nie je jediným spôsobom reformy tohto sektora. Zvýšenie participácie občanov na lokálnej úrovni je totiž s výnimkou Švajčiarska celoeurópskym problémom. Z výskumov POLLEADER a MAELG vyplýva, že starostovia verbálne podporujú prvky participatívnej či priamej demokracie, avšak sú opatrnejší, keď sa jedná o ich praktické uplatnenie. ČR predstavuje zaujímavý prípad, nakoľko sa na začiatku demokratickej tranzície zaviedol inštitút lokálnych referend, avšak priama voľba starostov nenašla dostatočnú podporu zákonodarcov. Aj keď česká legislatíva umožňovala konanie lokálnych referend od roku 1990, prvé z nich sa konalo až v roku 2000. Až postupne prijaté právne normy totiž bližšie špecifikovali legislatívne náležitosti ohľadom lokálnych referend. Doterajšie výskumy dokazujú, ako sa vyvíjajú postoje starostov a zastupiteľov k tomuto prvku priamej demokracie. Podpora kontinuálne rastie a je vyššia u ľavicovo orientovaných zastupiteľov. V roku 1996 podporoval zavedenie priamej voľby starostu väčší počet obyvateľov, ako uskutočňovanie lokálnych referend, no napriek tomu sú nepriamo volení starostovia súčasťou českej komunálnej politiky. Diskusia ohľadom takejto reformy sa pravidelne vracia aj na celonárodnej úrovni, čo sa naposledy stalo v roku 2011, teda rok po tom, čo sa k tejto priorite zaviazala nová Nečassova vláda. Po kladne hodnotiacej analýze, vypracovanej MV ČR k tejto problematike, však záporné stanovisko zaujal *Svaz miest a obcí ČR* a vláda sa nakoniec priklonila na stranu tohto združenia. Napriek tomu však možno očakávať vzplanutie diskusií ohľadom priamo volených starostov v kratšom časovom horizonte.

Takmer celá publikácia sa venuje politickým kariéram, postojom, názorom a charakteristikám zastupiteľov miest a obcí. Pre úplnosť však autori v poslednej časti rozoberajú aj kategóriu zastupiteľov, ktorá je síce menšia, avšak vedľa spomínaných existuje v českom prostredí taktiež – zástupcovia metských častí štatutárnych miest. Z ich odpovedí na otázky zaradených do okruhov o miest-

nej politike, fungovaní demokracie a reformách sa snažili určiť potencionálny názorový rozdiel medzi zástupcami miest a mestských častí. Boli to však ideové rozdiely, ktoré odlišovali postoje oboch typov zastupiteľov, a nie príslušnosť k mestskej časti či mestu. Rozčlenenie štatutárnych miest na mestské časti ako formu decentralizácie politiky považujú všetci zastupitelia štatutárnych miest s výnimkou ODS za vhodný reformný nástroj. Dlhodobé postavenie tejto strany v zastupiteľstvách väčšiny štatutárnych miest tak vysvetľuje fakt, že niektoré z nich sa ešte stále bránia rozčleneniu na menšie časti. Vnútná decentralizácia tak nevedie obvykle k zásadným odlišným skúsenostiam a názorom zastupiteľov mestských častí.

Publikácia sa snažila predložiť dôležité a často i zaujímavé súvislosti, ktoré vyvstali z výskumu *Proměny českých zastupitelstev v evropské perspektivě*. Úlohou tak bolo charakterizovať českú komunálnu politiku prostredníctvom jej predstaviteľov. Aká teda vlastne je scéna českej komunálnej politiky?

V množstve obcí sú voľby nesúťaživé, pretože sa nedarí zostaviť kandidátnu listinu resp. podarí sa zostaviť len jednu. Navyše počet obcí je extrémne vysoký a nedarí sa nastoliť opačný trend, čo spôsobuje príliš vysokú fragmentáciu komunálnej politiky. No napriek tomu autori nesúhlasia so svojím dánskym kolegom Ulrikom Kjaerom, ktorý tvrdil, že lokálna politika v jeho rodnom Dánsku zažíva krízu. V Česku počet kandidujúcich každoročne rastie a celková dôvera v lokálnych politikov je pomerne vysoká. Rovnako vzrastá aj zastúpenie žien v obecných zastupiteľstvách a znižuje sa počet obcí bez nich. Čo však odlišuje ČR v medzinárodnom porovnaní, je nízke percento žien na postoch starostiek a členiek obecných rád. Nie je to však dôsledkom predkladania odlišných tém českými zastupiteľkami v lokálnej politike. Porovnaním ďalších sociodemografických štatistík vyplynulo, že priemerný vek českých zastupiteľov zostáva konštantný. Stabilným zostáva aj zastúpenie vysokoškolákov. Profil zastupiteľov miest postkomunistických krajín (ČR, Poľsko, Chorvátsko) sa od ďalších európskych krajín nelíši tak, ako to bolo v prípade starostov. Potvrdzuje sa tak homogenizačný trend profilu zastupiteľov, ktorý bol ilustrovaný na komparácii českých a poľských predstaviteľov. Jedným z ďalších charakteristických rysov českej komunálnej politiky je nárast počtu nezávislých zastupiteľov a to aj napriek zložitejším podmienkam kandidatúry. Vo voľbách sú totiž každými voľbami úspešnejší, čo môže byť spôsobené klesajúcou početnosťou členov politických strán, zvyšujúcou sa nedôverou voči nim a rovnako aj posilnenou mobilizačnou kampaňou občianskych združení. Pri porovnaní nestraníkov s členmi politických strán a bezpartijnými zastupiteľmi zvolenými na kandidátnych listinách politických strán vyplýva, že diferencia v sociodemografických ukazovateľov, politickej kariére, orientácii a výhľadoch sa týka skôr nezávislých a bezpartijných na jednej strane a členov politických subjektov na strane druhej.

S prvou skupinou sa taktiež do politiky dostáva väčšie množstvo vysokoškolsky vzdelaných osobností, učiteľov, zamestnancov slobodných povolání, žien, a tieto skupiny chcú menej často pokračovať vo svojej politickej kariére ako členovia politických strán. Prihliadajúc na rozdiely medzi členmi exekutív a rádových zastupiteľov, ČR sa nevymyká medzinárodnému priemeru, pretože výkonnej rade je pripisovaný vyšší vplyv ako exekutívcom a zastupiteľom. Popri miere pripisovanej vplyvu sa exekutívci odlišovali aj časom stráveným pri výkone svojej funkcie. Medzi členmi mestských rád možno nájsť aj nemalý podiel politikov, ktorí by radi pokračovali vo svojej kariére na vyššej úrovni. No na rozdiel od tej obecnej, v krajskej politike sa uplatňujú výhradne členovia politických strán a hnutí, ktorí v nich nepatria medzi obyčajných členov, ale obvykle medzi funkcionárske elity. A napokon, deliaca línia názorov neleží v českej komunálnej politike na príslušnosti k štatutárnemu mestu a mestskej časti, ale postoje k decentralizácii mestskej samosprávy sa odvíjajú od hraníc príslušnosti jednotlivých členov.

Práve takéto odpovede a mnohé ďalšie prináša publikácia *Zastupitelé českých měst a obcí* svojim čitateľom. Pomerne zaujímavým spôsobom sa autorom podarilo priblížiť realitu výkonu lokálnej moci v českom prostredí, pričom kniha nemusí byť určená len expertom so záujmom o túto problematiku, ale poskytuje užitočné a zaujímavé informácie aj širšej laickej verejnosti.

Karol Šebík
Študent doktorandského štúdia Verejnej správy a verejnej politiky
Fakulta sociálnych vied UCM
Trnava