

# Data & Fakta

1997

INFORMACE Z VÝZKUMU

Číslo 6

## Samospráva v obcích a městech v sedmém roce existence

V rámci mezinárodního srovnávacího výzkumu „Lokální demokracie a inovace“, zaměřeného na výzkum veřejné správy na lokální úrovni, realizoval Sociologický ústav AV ČR na jaře 1997 empirické šetření starostů měst a obcí. Dotazník byl rozeslán poštou do obcí a měst nad dva tisíce obyvatel a téměř jednoho sta obcí do dvou tisíc obyvatel.

Z terénu se vrátilo 519 zodpovězených dotazníků: 73 dotazníků od starostů a starostek měst a obcí s počtem obyvatel do dvou tisíc, tj. 1.3 % ze všech obcí této velikosti v ČR (5 618) a 446 od starostů a starostek (dále v textu pod společným názvem starosta) měst a obcí s 2 tisíci a více obyvateli, tj. 72.6 % všech 614 měst a obcí této velikostní kategorie v ČR. Tato část souboru respondentů velmi dobře odpovídá velikostní i regionální strukturou základnímu souboru a výsledky můžeme považovat za reprezentativní. Praha nebyla do výzkumu zařazena. Pokud mluvíme v dalším textu o krajích, máme je na mysli tak, jak existují doposud – jako územně správní jednotka.

### Všeobecná charakteristika respondentů

**Věk.** Průměrný věk celého souboru respondentů je 50,5 roků; nejmladší starosta měl v době výzkumu 27 let, nejstarší 75. Průměr je nižší jenom v kategorii s 20 a více tisíci obyvateli – 49,0.

**Pohlaví.** V souboru respondentů je 92 % mužů a 8 % žen. Ženy jsou spíše starostkami menších obcí.

**Vzdělání.** V celém souboru je minimálně respondentů se základním vzděláním (0,4 %), nižší střední má nebo je vyučeno 10,2 % respondentů, s maturitou je 41,2 % a s vysokoškolským vzděláním 48,2 % respondentů. Dá se říci, že v menších obcích potkáme spíše starosty s maturitou, ve městech nad 20 tisíc obyvatel spíše se vzděláním vysokoškolským, a to ve všech krajích republiky.

**Funkce starostů a starostek.** V obcích do 2 tisíc obyvatel pracuje 21 % dotazovaných ve funkci neuvolněného starosty. Ve větších městech však jde toto procento rychle k nule. V celém výzkumném souboru jsou ve funkci neuvolněného starosty 4 % respondentů.

### Jak rozdělit finanční zdroje obce?

„Do všech oblastí, za které obec odpovídá, je třeba vložit stejné peníze jako dosud“ – říká 17 % starostů, „nebo více“ – je názor 70 %. (Respondenti

odpovídali na otázku na pětibodové škále 1-mnohem méně, ..., 3-stejně, ..., 5-mnohem více, krajní odpovědi sčítáme.) Toto všeobecné vyjádření ohledně výdajových preferencí je nezávislé na velikostní kategorii obcí i krajů. Nezávisle na velikosti obce dvě třetiny respondentů také souhlasí s tím, že „města a obce by měly mít větší volnost v rozhodování o rozsahu poskytovaných služeb, i kdyby to mělo vést ke zvětšení nerovnosti mezi městy a obcemi“. Tento názor je více rozšířen v Západočeském a Severomoravském kraji, zatímco starostové v Jihočeském a Jihomoravském kraji s uvedeným názorem spíše nesouhlasí. A jak by měly být služby pro město zajištěny? „Ve větší míře by je obec měla kupovat u soukromého sektoru, než aby je zajišťovala sama“ – s tímto názorem vyslovila souhlas polovina dotázaných, nesouhlas čtvrtina a čtvrtina na to nemá vyhraněný názor; odpovědi jsou nezávislé na velikosti obce.

Jaké jsou preference starostů, pokud jde o jednotlivé oblasti, které představují výdaje obecních finančních zdrojů? Viz tabulku 1.

Jestliže připustíme, že výdajové preference odpovídají naléhavosti problémů, které má obec řešit, pak můžeme udělat srovnání s podobným mezinárodním srovnávacím výzkumem, který byl realizován

v Sociologickém ústavu v letech 1991-1993. Ze srovnání vyplývá významný posun.

Tabulka 1. Preference starostů ohledně obecních výdajů (% respondentů)

Oblast	Vynakládat		
	méně	stejně	více
Místní komunikace a parkoviště	2	8	90
Bydlení pro skupiny obyvatel s nižšími příjmy	7	18	75
Služby pro volný čas obyvatel, rekreační zařízení	5	26	69
Platy obecních zaměstnanců	2	36	62
Základní a střední vzdělávání	7	35	58
Vodovody a kanalizace	15	30	55
Hospodaření s odpadem	18	34	48
Policejní ochrana	15	41	44
Sociální péče	15	44	41
Protipožární ochrana	7	53	40
Zdravotnictví a nemocnice	21	41	38
Počet obecních zaměstnanců	13	59	28
Veřejná doprava	42	33	25

Před pěti lety považovalo 85-90 % starostů za hlavní problémy bezpečnost občanů, kanalizaci a čištění odpadních vod, ochranu životního prostředí, zásobování vodou, odvoz odpadků; jedná se o základní podmínky existence a provozu obce. Současný výzkum naznačuje, že aspoň ve městech a obcích od 2 tisíc obyvatel jsou základní podmínky existence a provozu vyřešeny nebo situaci nelze zlepšit vložením dalších obecních finančních prostředků.

### Vliv na rozhodování v obci

Starostům byla v dotazníku položena otázka „Jaký vliv na rozhodování ve Vašem městě, obci mají podle Vás následující skupiny, instituce, funkcionáři?“ Odpovědi na pětibodové škále od 1 do 5, kde 1 znamená „žádný vliv“, 5 „velký vliv“, jsme překategorizovali sečtením odpovědí 1 a 2 do kategorie „malý vliv“, 4 a 5 do kategorie „velký vliv“, odpověď 3 označujeme jako „střední vliv“. Respondenti se vyjadřovali k 16 různým institucím, skupinám, orgánům. Otázka byla položena starostům i v roce 1992. Názor starostů tenkrát byl, že „velký vliv“ na rozhodování v obci má obecní zastupitelstvo, potom obecní rada, potom starosta; tedy samosprávné orgány obce. Malý vliv byl přisouzen církvím, různým spolkům a zájmovým organizacím, soukromým podnikatelům. Vliv politických stran byl hodnocen někde uprostřed, a podobně jako vliv bývalých funkcionářů. Jaké je vyjádření představitelů obecní samosprávy po pěti letech jejího fungování? Viz tabulku 2.

Regionální diference v počtu odpovědí malý-střední-velký vliv na rozhodování jsou statisticky průkazné jenom u vlivu církví: v Jihomoravském a Severomoravském kraji je proti očekávání více odpovědí v kategorii „velký vliv“ (7 a 5 %).

Tabulka 2. Vliv orgánů veřejné správy na rozhodování v obci podle starostů v roce 1992 a 1997 (v procentech odpovědí „velký vliv“)

Orgány veřejné správy	1992	1997
Zastupitelstvo	92	92
Obecní rada	74	98
Starosta	74	87
Tajemník OÚ	28	49
Obecní úřad	43	43
Okresní úřad	41	19
Ústřední orgány	33	20

U dalších institucí klesají v roce 1997 počty odpovědí v kategorii „velký vliv“ takto: politické strany 12 %, různé spolky a zájmové organizace 10 %, podnikatelé 9 %, důchodci 7 %, místní podniky 6 %, až nakonec bývalí funkcionáři KSČ 4 % a církve 3 %. Závislost odpovědí na velikosti obce se vyskytuje častěji. Týká se vlivu tajemníka (v obcích, kde je tato funkce ustavena) a obecního úřadu: jako „malý“ je jejich vliv častěji posuzován ve větších městech, v podstatě už od 10 tisíc obyvatel, v kategorii 5-10 tisíc obyvatel naopak častěji jako „velký“. Vliv důchodců a podnikatelů je v obcích a městech do 2 tisíc obyvatel hodnocen častěji jako „velký“. Posouzení vlivu politických stran na rozhodování vykazuje nejvýznamnější souvislost s velikostí obce: ve velikostních kategoriích až do 5 tisíc obyvatel je jejich vliv hodnocen častěji jako „malý“, od 5 tisíc spíše jako „velký“. Ilustrací souvislosti názoru starostů na vliv politických stran ve městech a obcích a velikosti těchto měst a obcí je tabulka 3. Představuje procento odpovědí, vyjadřujících souhlas nebo nesouhlas s výrokem „Demokratická samospráva by v tomto městě (obci) pracovala stejně dobře i bez politických stran“. Souhlas či nesouhlas s uvedeným výrokem je přitom nezávislý na regionu, kde obec, město je. (Odpovědi na střední poloze škály mezi souhlasem a nesouhlasem nejsou v tabulce uvedeny.)

Tabulka 3. Demokratická samospráva v obci bez politických stran?

počet obyvatel	souhlas	nesouhlas
do 2 tis. obyvatel	78	15
2 000-4 999	63	27
5 000-9 999	52	35
10 000-19 999	39	41
20 000-49 999	37	42
50 000-99 999	20	50
100 tis. a více	20	80

Zdá se tedy, že rozhodování o obecních záležitostech se stále odehrává na půdě orgánů veřejné správy, že rozhodování ovlivňují především volené orgány samosprávy na lokální úrovni a jejich vliv se v čase upevnil; a že s prosazujícím se vlivem politických stran na rozhodování ve větších městech ubývá

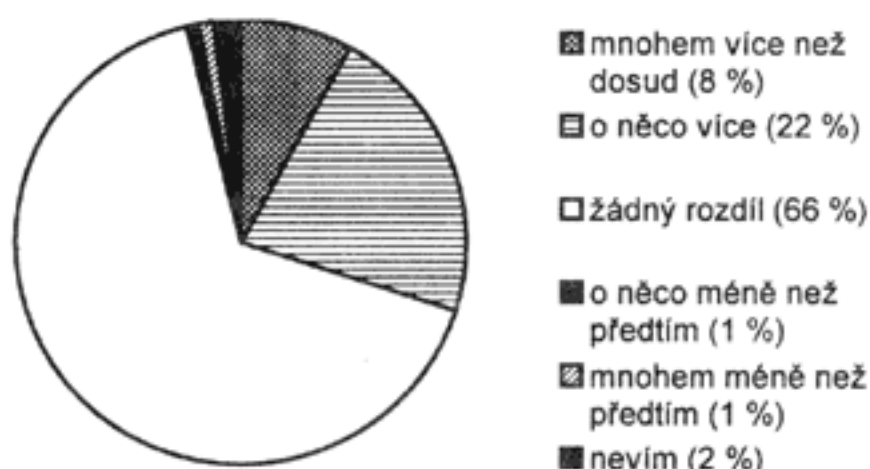
vlivu výkonných administrativních orgánů místní vlády.

Zvláštní kapitolu představuje „obyčejný občan“. Vliv „obyčejného občana jako jednotlivce“ na rozhodování ve městě, obci je:

- podle názoru 43 % starostů „malý“ (1992: 18 %)
- podle názoru 41 % starostů „střední“ (1992: 44 %)
- podle názoru 16 % starostů „velký“ (1992: 44 %)

Odpovědi souvisejí s velikostí obce: v obcích do 2 tisíc obyvatel je frekventovanější názor, že vliv „obyčejného občana jako jednotlivce“ je „velký“ (37 % odpovědí), v obcích 2-5 tisíc obyvatel „střední“ (47 % odpovědí) a v dalších velikostních kategoriích „malý“ (je to vždy aspoň 50 % odpovědí). Rozložení odpovědí starostů na otázku „Myslíte si, že průměrný občan má dnes více vlivu na řízení města (obce), než měl před dvěma lety?“ představuje graf 1.

Graf 1. Změna vlivu průměrného občana



## Současní starostové a příští komunální volby

Na podzim tohoto roku budeme volit nová obecní zastupitelstva. V našem výzkumném souboru uvedlo 21 % starostů, že již nehodlají znovu kandidovat; 19 % starostů chce znovu kandidovat, u 43 % je tato možnost pravděpodobná; 17 % neví. Ti, kteří jsou ve funkci už druhé období, říkají častěji „pravděpodobně ano“ i pro to třetí. Nováčci ve funkci říkají zatím „ne“ nebo dosud nevědí, jestli budou kandidovat.

To, jak se nakonec starostové rozhodnou, bude výsledkem vlivu řady okolností. Mezi nimi jsou překážky, kterým musí ve své každodenní práci ve funkci čelit. V dotazníku je uveden soubor takových překážek, které mohou práci lokálních vlád problematizovat (v některých obcích se však nemusejí vyskytovat vůbec, např. nátlakové akce různých skupin). Jsou rozčleněny podle oblastí, v nichž mohou mít svůj zdroj, na politické, administrativní, lokální a vyrůstající ze vztahu lokálních a centrálních orgánů veřejné správy. Respondenti byli požádáni, aby na čtyřbodové škále posoudili, jestli uvedené překážky představují v jejich obci, městě 1-velmi důležitý, 2-docela důležitý, 3-méně důležitý, 4-žádný problém. V tabulce 4 jsou uvedeny nejproblematictější překážky a pro srovnání některé méně problémové; týká se obcí, kde se překážka vyskytuje.

Tabulka 4. Některé překážky v práci obcí a měst (% odpovědí)

Překážka	Problém je důležitý			
	velmi	docela	méně	vůbec
Příliš málo prostoru pro ovlivnění místních příjmů	37	44	14	5
Obtíže při získávání kvalitních kandidátů na důležité funkce v MěÚ (OÚ)	30	41	16	13
Nedostatečné pravomoci města, obce	25	43	22	11
Příliš široké vymezení působnosti vzhledem ke zdrojům, které má město, obec k dispozici	23	38	23	16
Nejasné rozdělení kompetencí mezi místními a centrálními orgány	14	37	36	13
Příliš málo pravomocí při plánování místního ekonomického rozvoje	14	38	30	18
Neschopnost členů zastupitelstva nebo rady rozhodnout, které aktivity by měly mít ve městě, obci přednost	7	18	29	46
Příliš mnoho vměšování ze strany okresních úřadů	8	13	41	37

Poslední dvě překážky v tabulce jsou příkladem těch, které jsou považovány našimi respondenty za nejméně problémové. V obcích do 2 tisíc obyvatel je problém se získáváním kvalitních kandidátů do funkcí častěji hodnocen jako méně důležitý. Ve větších městech a obcích důležitost tohoto problému rychle stoupá ve všech regionech. Problém nedostatečných pravomocí je frekventovanější v Severomoravském kraji. Nejasné rozdělení kompetencí je považováno za velmi důležitý problém častěji v Západočeském a obou moravských krajích. Ostatní odpovědi jsou nezávislé na regionech i velikostní kategorii obce, města.

Jaký je názor starostů na komunální volby? „Volby jsou jediný způsob, jak mohou místní obyvatelé ovlivnit místní politiku“. S tímto výrokem nesouhlasí téměř polovina respondentů, třetina souhlasí. Nejenom volby jednou za čtyři roky, ale aktivní účast obyvatel mezi volbami je – podle názoru 72 % respondentů – důležitá pro fungování místní demokracie. S výrokem „Starosta by měl být volen přímo občany spíše než městským, obecním zastupitelstvem, jak je tomu dnes“ souhlasilo 58 %, nesouhlasilo 33 %, na středním bodu škály je 8 %, neví 1 %.

## Slučování obcí?

„Představte si situaci, kdy úřady navrhnou sloučení města (obce), kde jste v současnosti starostou, s jednou nebo několika sousedními obcemi. Takový návrh by podle Vás byl velmi dobrý, dobrý, špatný nebo velmi špatný? Nebo by Vás takový návrh příliš nezajímal?“ Odpovědi nezávisí na regionu, ale jsou diferencovány podle velikostních kategorií: za dobrý návrh je to považováno ve městech s 50 a více tisíci

obyvateli, jednoznačně za špatný je návrh považován v obcích do 2 tisíc obyvatel (64 % odpovědí špatný a velmi špatný návrh), častěji se v této kategorii vyskytují také odpovědi „nepříliš zajímavý návrh“ nebo „nevím“.

Starostové byli požádáni, aby se vyjádřili k důsledkům sloučení, zda by došlo ke zlepšení či zhoršení vzhledem k některým okolnostem veřejné správy na lokální úrovni v dotazníku uvedeném (5 bodová škála, kde 1-výrazné zlepšení, ..., 3-žádná změna, ..., 5-výrazné zhoršení). Nejvyšší pozitivní očekávání (součet odpovědí „výrazné“ a „menší zlepšení“ představuje 33 % respondentů) se týkají čtyř okolností:

- efektivity zajištění služeb ve městě (obci),
- rozsahu městských (obecních) služeb,
- autonomie města (obce) vzhledem k ústředním orgánům státní správy,
- možnosti přizpůsobení veřejných služeb potřebám občanů.

Žádnou změnu v těchto okolnostech neočekává 33 % respondentů a jedna třetina očekává spíše zhoršení. Odpovědi je možné považovat za nezávislé na regionu i velikosti obce.

Zhoršení podmínek pro místní demokracii očekává až 70 % starostů, také zhoršení kontaktů mezi občany a zastupiteli, pocitu solidarity mezi občany a zhoršení spravedlnosti v rozdělení veřejných služeb. Nejhorší dopady případného slučování obcí očekávají starostové, pokud jde o konflikty mezi částmi města (obce): 75 % respondentů očekává zhoršení menší nebo výrazné, 20 % neočekává žádnou změnu a ve městech nad 50 tisíc obyvatel není ani jeden starosta, který by očekával aspoň menší zlepšení.

Pro kolik starostů hraje která okolnost největší roli, ukazuje následující, uspořádaný výčet okolností (viz tabulku 5).

Tabulka 5. Pořadí podle četností odpovědí (v %)

1. Efektivita zajištění služeb ve městě	23
2. Konflikty mezi částmi města	18
3. Podmínky pro místní demokracii	13
4. Kontakty mezi občany a zastupiteli	10
5. Potřeba finančních převodů z ústředních orgánů	9
6. Spravedlivé rozdělení veřejných služeb	8
7. Autonomie města (obce)	6
8. Rozsah městských služeb	6
9. Možnosti přizpůsobení veřejných služeb potřebám občanů	5
10. Pocit solidarity mezi občany města	2
11. Politická aktivita občanů	1

Jak je vidět, pro nejvíce starostů hraje hlavní roli efektivita zajištění služeb ve městě, v níž se očekává zlepšení po sloučení obcí.

### Mezi obcí a centrem

Neexistence přímo voleného samosprávného orgánu stojícího mezi místními a centrálními orgány veřejné správy může představovat problém v práci místních vlád. Zeptali jsme se starostů, za jak důležitý tento problém považují. Odpovědi jsou v tabulce 6.

Tabulka 6. Jak důležitým problémem je neexistence samosprávy mezi místními a centrálními orgány? (v %)

velmi důležitý	15
docela důležitý	17
méně důležitý	23
žádný problém	36
neví	9

Při současném uspořádání veřejné správy, kdy na úrovni okresu pracují jenom orgány státní správy, může být zajímavým zjištěním, že blízká spolupráce starostů s úředníky okresního úřadu je velmi důležitá rovněž pro 15% respondentů.

Zdenka Vajdová

V případě zájmu o detailnější informace o tomto výzkumu či o jeho další výsledky se obraťte na níže uvedeného pracovníka Sociologického ústavu:

**PhDr. Zdenka Vajdová**

(tel. (02) 24 22 09 79, l. 227, fax (02) 24 22 02 78, e-mail vajdova@soc.cas.cz)