

V čísle jsou recenzovány tyto knihy: K. Gadowská: *Politicko-ekonomický klientelismus* (2002) (D. Wicenty), B. Hołyst: *Suicidologie* (2002) (E. Saramová), Z. Melosik: *Univerzita a společnost. Diskursy svobody, vědění a moci* (2002) (K. Wasielewski), K. Romaniszynová: *Kulturní implikace mezinárodních migrací* (2003) (A. Zieliński), P. Gliński, B. Lewensteinová, A. Siciński (red.): *Sebeorganizace polské společnosti: třetí sektor* (2002) (P. Pawliszak), A. Sulek: *Polská sondáž. Hrst pojednání o dotazníkových šetřeních* (2001) (A. J. Kutylowski) a M. Szpakowská: *Chtít a mít. Mravní sebeuvědomění v Polsku období přeměn* (2003) (M. Zwarycz).

Vzhledem k celkovému rozsahu loňského ročníku polského časopisu (663 s.) i vzhledem k jeho tematicky velice diferencovanému obsahu nemohla mít tato recenze jiný než čistě informační ráz. Podrobnější analýza a případné meritorní hodnocení jednotlivých statí by pochopitelně vyžadovaly její neúnosné rozšíření, ale také větší počet autorů specializovaných na dílčí oblasti sociologické práce. To by však už překračovalo obvyklé poslání takovýchto recenzí. Nicméně i z tohoto stručného přehledu je snad zřejmé, že čtvrtletniku *Studia Socjologiczne* se dobře a na vysoké teoretické i metodologické úrovni daří plnit redakcí stanovené zaměření a poslání. Úspěšně navazuje na dlouholetou skvělou tradici, tvořivě ji rozvíjí a mezi dalšími polskými sociologickými periodiky mu patří významné a nezastupitelné místo.

Jan Sedláček

Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.): *Local Democracy in Post-Communist Europe*

Opladen, Leske + Budrich 2003, 338 s.

Recenzovaný sborník je prvním z řady textů zabývajících se stavem místní demokracie na začátku nového století. Mimo úvodní a závěrečné statě je kniha rozdělena na dvě části. Sedm studií první části sborníku, která nese

název „Challenges of the reform process“, načrtává vývoj reforem místní správy a samosprávy v jednotlivých postkomunistických zemích od bývalého východního Německa (Hellmut Wollmann), přes Českou republiku (Michal Illner), Polsko a Maďarsko (Hellmut Wollmann a Tomila Lankina), pobaltské země (Edvins Vanags a Inga Vilka), Slovinsko (Gorazd Trpin), Chorvatsko (Ivan Koprić) až po Rusko (Hellmut Wollmann a Natalia Butusova).

V úvodním textu předkládá Michal Illner soubor perspektiv či výkladových rámců, v nichž lze o procesu decentralizace uvažovat. Šířeji charakterizuje přístup, který zdůrazňuje dědictví minulosti (ať už jde o dědictví starého režimu či předkomunistické éry) a také koncepci nestejných rychlostí změn v různých dotčených oblastech. Dále se věnuje těm perspektivám, které chápou transformaci buď jako strukturální adaptaci dle západoevropských modelů nebo jako zvláštní typ modernizace postkomunistických zemí. Sám autor se v příspěvku věnovaném vývoji samosprávy v České republice výslovně k žádné z popsaných perspektiv nepřihlásil, spíše si z nich vybírá a snaží se popis formování dvou úrovní samosprávy vysvětlit kontextuálními faktory. V geodemografických podmínkách a historických okolnostech lze spatřovat některé z příčin rozdrobenosti lokální samosprávy v České republice. Vnitropolitický kontext se pak podepsal na odkládání vzniku krajů. Vytvoření regionální úrovně veřejné správy od nás naopak očekávala EU.

Kombinace výše zmíněných výkladových rámců je patrná i ve většině ostatních studií. Ač jsou reformy v zemích bývalé NDR nejčastěji zmiňovány jako příklad strukturální adaptace provedené přistoupením k „staré“ spolkové republice, ve Wollmannově výkladu proměn místní demokracie a správy ve východním Německu sehrává důležitou roli i prvek dědictví (endogenní vlivy) a svébytná konstelace aktérů, kteří se na budování nových institucí podíleli. Vedle tohoto institucionálního přístupu se Wollmann snaží také

zhodnotit výkon nových politických a administrativních struktur.

Za nejlepší text první části sborníku považují srovnávací studii místní vlády v Polsku a v Maďarsku. Jeho osu představují čtyři dimenze: 1) formální úkoly místních autorit; 2) personální zdroje; 3) finanční zdroje; 4) míra kontroly, kterou nad místní správou vykonávají vyšší úrovně státní správy. Škoda jen, že srovnání zahrnuje pouze dvě země. Částečně si může čtenář srovnatelný obrázek vytvořit ze studie Illnerovy, nikoli však ve všech ohledech. Českého čtenáře by nemělo mást, že Wollmann a Lankina „druhou fázi reformu“ označují vytvoření regionů a nikoliv to, co pod tímto názvem chápe česká exekutiva, tj. rušení okresních úřadů a ustavení obcí s rozšířenou působností.

Naopak velmi nevyrovnaným dojmem působí studie místní demokracie v pobaltských zemích. Práce se místy také snaží o srovnání tří republik, často však vyčnívá autorům nejbližší Lotyšsko, o kterém se čtenář dozví místy až podružné informace. Ač text obsahuje nové údaje, co do kvality stěží předstihne příspěvky (z části z pera týchž autorů) ve sborníku *Decentralization: Experiments and Reforms*, který sestavil Tamás Horváth (2000). Na rozdíl od ostatních studií Vanags a Vilka nezmiňují téma *dědictví* minulosti (ať už sovětské nebo starší), a ztrácí tím jednu z možností porovnání s ostatními popisovanými zeměmi. Koncept dědictví mohli autoři např. využít jako interpretační klíč ke svému šetření z roku 1999. V množství uvedených čísel se trochu ztrácí zjištění, že takřka všichni místní lídři jsou přesvědčeni o potřebě silné ruky, několika málo silných, schopných lidí, kteří budou všemu vládnout. Více než polovina dotázaných si pak myslí, že širší účast občanů na rozhodování vede ke konfliktům a není vlastně ani nutná.

Svébytná směs dědictví zasáhla do utváření místní správy v zemích bývalé Jugoslávie, kterým jsou věnovány dvě studie této části sborníku. Odkazy autorů sahají až k středověkým svobodným městům při březích Jaderského moře, se střední Evropou

tuto oblast spojuje dědictví habsburské říše, své přineslo meziválečné Království Srbů, Chorvatů a Slovinců (pozdější Jugoslávie), a nakonec samosprávné prvky jugoslávské varianty socialismu. Reformy místní demokracie ve Slovinsku a zvláště v Chorvatsku ještě zdaleka nejsou u konce. V Chorvatsku mimo jiné proto, že je v devadesátých letech minulého století zbrzdil centralisticky orientovaný nacionalismus. Není divu, že se autoři těchto studií vedle prostého popisu proměn institucí místní správy věnují také jejich kritickému hodnocení, případně úvahám o možných směrech budoucího vývoje.

Srovnávat vývoj místní demokracie v zemích bývalého východního bloku s vývojem v samotném Rusku není snadné. Wollmann a Butusova si pomáhají pojmovou dvojicí „princip moci“ a „princip práva“. První z nich je podle autorů hluboce zakořeněn v ruské historii, a tak i částečné uplatnění principu práva, které spojují především s ruskou federální ústavou z prosince 1993 a federálními zákony týkajícími se místní samosprávy ze srpna 1995, považují za pokrok ve srovnání se sovětskou minulostí. Nechtějí přitom přehlížet fakt, že se často za předstíranou politikou „vlády práva“ skrývá snaha udržet osobní moc. Důležité je, že na vývoji místní demokracie v Rusku se podílí nejen vnitřní faktory, ale také např. ohledy na mezinárodní společenství nebo snaha Ruska vstoupit do Rady Evropy a dalších organizací.

Z celkového srovnání studií vyplývá, že čím méně samozřejmé je fungování místní správy, tím častěji se autoři obracejí k odkazům či přímo doslovné citaci zákonů. Nemožnou-li demonstrovat vývoj místní demokracie *de facto*, pokouší se alespoň o pohled *de iure*. Do budoucnosti přitom většinou hledí s optimismem.

Přes výtky, které je možné první části sborníku adresovat, jde nesporně o inspirativní četbu. Čtenáře při ní napadají možné náměty dalších srovnávacích výzkumů. Namátkou by mohlo jít o studium role ústav v proměnách lokální samosprávy (např. lotyšská se k ní vůbec nevyjadřuje, slovinská

slovinská zase uvažuje o vyšší úrovni samosprávy – provinciích – pouze jako o dobrovolném sdružení municipalit); vlivu Evropské unie a dalších organizací (Rada Evropy aj.) na přijetí a uplatnění legislativy týkající se samosprávy; postavení cizinců a menšin v samosprávě (v Estonsku mohou cizinci s trvalým pobytem volit, nemohou však být voleni; Litva a Lotyšsko dávají právo aktivní i pasivní volby pouze vlastním občanům; v některých slovinských municipalitách mají své místo zvláště volení zástupci italské, maďarské či romské menšiny); vlivu střídání vládních koalic na celostátní úrovni na vývoj místní demokracie a správy a s nimi spojené legislativy (v ČR oddalovala vznik krajů pravicová ODS, v Polsku čekala regionalizace až na nástup středopravé vládní koalice v roce 1997).

Druhou část sborníku nazvanou „Making local democracy work“ tvoří pět textů čerpajících především z mezinárodního výzkumného projektu *Local Democracy and Innovation II*. Většina z autorů těchto studií se podílela již na sborníku *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*, který připravil tým kolem Haralda Baldersheima na základě výzkumů z počátku devadesátých let a vydalo jej nakladatelství Westview Press v roce 1996. Druhá fáze projektu zahrnovala šetření mezi vzorkem starostů v České republice, na Slovensku a v Polsku. Samostatná informace přibližující tento výzkum by byla vhodnou součástí sborníku, editoři však nechali na vůli autorů, co o svých datech prozradí. Některé údaje se tak čtenář dozví opakovaně, jiné hledá marně. Celkový přehled si může udělat z tabulky na konci textu Baldersheima et al. Nejdůkladněji o použitých datech referuje Offerdal, který připomíná různou míru návratnosti (v Polsku jen 34%) a upozorňuje na zkreslení stratifikovaného výběru co do velikosti zastoupených obcí. U Swianiewiczze takový komentář nenajdeme, ač se v jedné ze studií právě otázkou velikosti obce zabývá.

Kdo by od druhé části sborníku očekával analýzu proměn místní správy od první

vlny šetření (1991/92) do jeho částečného opakování v roce 1997, bude spíše zklamán. Z pěti studií se srovnání v čase věnuje pouze Harald Baldersheim ve studii „normalizace“ místní demokracie ve střední Evropě. Autor v ní sleduje percepce čtveřice konfliktů – uvnitř zastupitelských orgánů, v rámci vztahů mezi občany a obcí, lokalitou a centrem a konečně problémy obecní administrativy. Municipality tří středoevropských zemí se podle něj úspěšně vydaly na cestu k normalitě, což dokládá srovnáním se severskými zeměmi. Polské starosty přitom trápí jiné problémy než jejich české a slovenské partnery.

O něco silnější návaznost na zakladatelskou práci Baldersheima a jeho kolegů z roku 1996 lze nalézt v rovině využitých koncepcí. Jak Baldersheimova zmíněná studie, tak text Pawla Swianiewiczze o hodnotách místní demokracie z pohledu starostů se při svém hodnocení opírají o tři klíčové cíle místní správy: demokracii (participaci), výkonnost (*efficiency*) a autonomii (svobodu). Představitelé českých obcí přikládají všem třem hodnotám přibližně stejnou hodnotu, Poláci zdůrazňují výkonnost, Slováci pak vyzdvihují hodnotu autonomie. Na individuální úrovni pragmatičnost postojů jednotlivých starostů roste se vzděláním a klesá s věkem, jejich politická příslušnost velký vliv nehraje. Podle Swianiewiczze se ve zjištěných rozdílech především odráží odlišnosti mezi jednotlivými systémy místní správy. Jakoby si všichni pochvalovali to své – Poláci efektivnost větších celků, Slováci zase sílu starostů vybavených relativně širokými kompetencemi.

Namísto sociální a substantivní reprezentace, které Audun Offerdal věnoval pozornost v předchozí publikaci, se v příspěvku do tohoto sborníku soustředil na odlišné styly reprezentace. Rozlišil a jednoduše identifikoval její tři typy v závislosti na tom, zda se starosta při svém rozhodování cítí vázán míněním lidí, kteří jej zvolili (*delegate*), nebo se rozhoduje dle vlastních názorů jako ten, kterému občané dali důvěru (*trustee*), či se chová podle aktuální situace (*politico*). Ve všech třech zemích dominoval politický typ,

jehož představitelé svobodu či vázanost svého rozhodování posuzují kontextuálně. Pouze mezi českými respondenty byl výrazněji zastoupen typ *trustee*. Podle autora se tím projevil jednak vliv kolektivního orgánu – rady, jíž je starosta členem, a také relativně menší zkušenosti českých starostů, kteří na začátku devadesátých let nastupovali do svých funkcí jako nováčci častěji, než tomu bylo v Polsku či na Slovensku.

Pawel Swianiewicz se v druhé studii věnoval při srovnání systémů místní správy snad nejčastěji diskutované proměnné, totiž velikosti správních jednotek. Průměrný počet obyvatel v evropských municipalitách se pohybuje na široké škále od Francie (1300) po Anglii a Wales (přes 120 tisíc). Česká republika a Slovensko patří k zemím s rozdrobenou teritoriální strukturou, v Polsku najdeme spíše větší obce. Teorie veřejné volby a lokalismu argumentují ve prospěch menších obcí, tzv. reformní teorie podporuje spíše jejich spojování do větších celků. Na ty první slyší především starostové ze Slovenska a České republiky. Argumenty reformní teorie dokázali vcelku pozitivně ocenit jen starostové z Polska. Na obecné rovině přitom neviděla na spojování obcí nic dobrého většina starostů ze všech tří zemí, častěji pak starostové menších obcí a s nižším vzděláním.

Nové téma mezinárodních vztahů obcí otevřeli v posledním příspěvku druhé části sborníku Harald Baldersheim, Ján Buček a Pawel Swianiewicz. Jako výkladový rámec přitom použili poněkud jednostranný koncept procesu učení, jehož tři fáze operacionalizovali tak, že zjišťovali četnost a destinace zahraničních pobytů starostů, počet partnerských kontaktů obcí a míru využití zahraničních expertů. Čeští starostové vycházejí ze srovnání jako nejméně aktivní. Na rozdíl od polských a slovenských kolegů v podstatě nejeví zájem o jiné země střední a východní Evropy. Na druhé straně naše obce častěji navazují partnerské vztahy. Využití zahraničních expertů je spíše ojedinělé, obvyklejší je pouze na Slovensku.

Podle autorů studie existují buď důvody,

kteří starosty do zahraničí lákají (*pull factors*), anebo je do hledání nových informací a zahraničních zkušeností spíše tlačí (*push factors*). Takový tlak může plynout z nízkého výkonu lokální ekonomiky sužované nezaměstnaností a nedostatkem volných pracovních míst. Po analýze autoři zakládání nových firem přeradili mezi „lákačící“ faktory, neboť spíše měří atraktivitu dotčených obcí. Na místo „přepólování“ jednoho indikátoru by však bylo vhodnější vypracovat výkladový rámec mezinárodních vztahů, který by proces učení vyvážil např. nabídkou investičních příležitostí měřenou realizovanými zahraničními investicemi. V tomto ohledu by také mohla ledacos napovědět informace, kdo cesty starostů financuje. Pokud by ovšem dotázaní byli ochotni o této věci vypovídat.

Sborník uzavírá stať Michala Illnera a Hellmuta Wollmanna „Decentralizace: lekce pro reformátory“, vycházející z materiálů vypracovaných pro orgány Organizace spojených národů (UNDP). Obsah sborníku shrnuje text jen zčásti, spíše představuje přehled zkušeností z dosavadního vývoje decentralizačních reforem v postkomunistických zemích. Nejde přitom o slova generálů po bitvě. Vždyť i přes časový odstup je v studovaných zemích stále ještě aktuálnější budování institucí místní demokracie než sledování jejich výkonu. Text vyvolává otázku, kterou lze zobecnit na celý sborník: Komu je určen? Kdo jsou či mají být oni „reformátoři“? Osvícení politici, experti či občané? Snad ti, kdo se jimi stát chtějí, ti, kteří se pro obnovení a upevnění místní demokracie sami rozhodnou.

Kvalitu sympatického sborníku z formálního hlediska snižuje a možnost práce s ním komplikuje opakovaná nekompletnost seznamů literatury, nepřesnost datací, překlepy a tiskové chyby, kterých by se měli korektori v příštích svazcích vyvarovat. Přes zmíněné výhrady by však bylo škoda, kdyby sborník zůstal osamocenou vlašťovkou. Plánováno je vydání dalších dílů edice, které se mají věnovat jihovýchodní Asii, Latinské Americe a jižní Africe.

Dan Ryšavý