

VÝZNAM INSTITUTE OBECNÍCH SAMOSPRÁV NA VENKOVĚ

THE SIGNIFICANCE OF MUNICIPALITIES' SELF-ADMINISTRATION IN RURAL AREAS

Gabriela Pavlíková

Anotace

Veřejná správa realizovaná na našem území, jak dokládají historické prameny, procházela dlouhým a složitým procesem vývoje již v dřívějších obdobích. Po roce 1989 se otázka reformy veřejné správy stává nejen středem zájmu vrcholných představitelů, ale také jedním z jejich klíčových úkolů.

Aktuální politika její reformy a konkrétní kroky v rámci ní (např. nově ustavené kraje, jako vyšší územně samosprávné celky, zvětšení rozsahu pravomocí ve výkonu přenesené působnosti státní správy u pověřených obcí atd.) byly uskutečněny zejména v posledním období (v letech 2000 - 2002).

Tato změna je podmíněna dvěma důležitými aspekty. V první řadě tím, že se Česká republika reformou své veřejné správy přibližuje fungování veřejných správ v ostatních zemích EU. To souvisí s přípravou České republiky na vstup do Evropské unie. Druhým, neméně podstatným aspektem je i to, že Česká republika pro zachování politické stability a svůj další rozvoj v současné době co nejrychleji potřebuje mít efektivně a plně fungující správu věcí veřejných, a to na všech administrativních úrovních.

Příspěvek čerpá podklady z analýzy sociálních a ekonomických údajů získaných při dotazníkovém šetření, které proběhlo na začátku roku 2003 ve vybraných venkovských obcích České republiky.

Cílem příspěvku je prezentace názorů a postojů obyvatel venkova na činnost místních samospráv. Pro získání ucelé představy o jejím současném fungování, případných problémech a nedostacích jsou v příspěvku uvedeny pohledy obou zúčastněných stran. Jednak občanů, kteří obecní samosprávu v místě přímo vykonávají - tj. starostů a zastupitelů, na straně druhé pak hodnocení výsledků činnosti obecních úřadů, s ohledem na rozsah a kvalitu z pohledu ostatních obyvatel obce.

Summary

Public administration, according to historical sources, has gone through long and difficult process of development in our country. After 1989, the reform of public administration became a key issue and became a point of interest of top representatives.

The actual reform and other concrete steps (regions newly established as self-governing territorial units, increased jurisdiction of municipalities, etc) were particularly taken in last years (2000 – 2002).

This change results from two important aspects. Firstly, Czech Republic comes closer to the states of EU by realization of this reform of public administration. This is part of the preparations to join EU. Secondly, Czech Republic needs effective and fully functional administration of public issues on all levels to preserve political stability and to ensure further development.

The contribution is based on analysis of social and economic data acquired by the questionnaire survey held in the beginning of 2003 in chosen rural municipalities in the Czech Republic. The goal of this contribution is to present opinions and attitudes of rural inhabitants regarding the activities of local administration. To acquire complex view of its current functioning, its possible problems and faults, the contribution shows opinions of both sides – the citizens who work in the local administration (chairman of the parish council, counselors)

and the common citizens. The contribution deals with evaluations of the activities of local councils from all citizens.

Key words

reform of public administration, local self-administration, local council, chairman of the parish council, counselors

Klíčová slova

reforma veřejné správy, místní samospráva, obecní úřad, starosta, zastupitelstvo obce

Úvod

Veřejná správa realizovaná na našem území, jak dokládají historické prameny, procházela dlouhým a složitým procesem vývoje již v dřívějších obdobích. Po roce 1989 se otázka reformy veřejné správy stává nejen středem zájmu vrcholných představitelů, ale také jedním z jejich klíčových úkolů.

Aktuální politika její reformy a konkrétní kroky v rámci ní (např. nově ustavené kraje, jako vyšší územně samosprávné celky, zvětšení rozsahu pravomocí ve výkonu přenesené působnosti státní správy u pověřených obcí atd.) byly uskutečněny zejména v posledním období (v letech 2000 - 2002).

Tato změna je podmíněna dvěma důležitými aspekty. V první řadě tím, že se Česká republika reformou své veřejné správy přibližuje fungování veřejných správ v ostatních zemích EU. To souvisí s přípravou České republiky na vstup do Evropské unie. Druhým, neméně podstatným aspektem je i to, že Česká republika pro zachování politické stability a svůj další rozvoj v současné době co nejrychleji potřebuje mít efektivně a plně fungující správu věcí veřejných, a to na všech administrativních úrovních.

Příspěvek čerpá podklady z analýzy sociálních a ekonomických údajů získaných při dotazníkovém šetření, které proběhlo na začátku roku 2003 ve vybraných venkovských obcích České republiky.

Cílem příspěvku je prezentace názorů a postojů obyvatel venkova na činnost místních samospráv. Pro získání ucelé představy o jejím současném fungování, případných problémech a nedostacích jsou v příspěvku uvedeny pohledy obou zúčastněných stran. Jednak občanů, kteří obecní samosprávu v místě přímo vykonávají - tj. starostů a zastupitelů, na straně druhé pak hodnocení výsledků činnosti obecních úřadů, s ohledem na rozsah a kvalitu z pohledu ostatních obyvatel obce.

Cíl a metodika

V dnešní době se z různých zdrojů neustále dozvídáme velké množství informací o názorech a postojích české společnosti na různé otázky, týkající se oblastí společenského, ekonomického a politického života v České republice. Tyto průzkumy jsou však často účelové a nezachycují danou problematiku v celém jejím kontextu.

Sociologická laboratoř při Katedře humanitních věd na České zemědělské univerzitě v Praze realizovala v dubnu až červnu tohoto roku výzkum zaměřený na český venkov. Toto téma bylo zvoleno s ohledem na přetrvávající nedostatek údajů o změně života ve venkovských obcích po roce 1989 a jeho současném vývoji. Nemalý vliv ve volbě tématu také sehrál blížící se vstup ČR do EU.

Výzkum byl vzhledem k jeho rozsahu a komplexnosti rozdělen do několika fází. V úvodu byla na základě všech dostupných statistických a demografických dat stanovena typologie obcí – byly vybrány obce, kde mělo být sociologické šetření provedeno (venkovské obce do 2 000 obyvatel). Následně byla dohodnuta spolupráce s agenturou STEM s.r.o.,

kteřá provedla v těchto obcích konkrétní dotazníkové šetření, a to na základě dvou samostatných dotazníků. První byl určen pro vykonavatele místních samospráv (starosty, obecní zastupitele). Druhý se pak věnoval respondentům, kteří v jednotlivých obcích žijí.

Od zástupců místní samosprávy bylo získáno celkem 1 350 dotazníků.¹ Výsledný soubor obyvatel obcí činil 1 634 dotazníků. Všechny dotazníky byly zpracovány v programu SPSS.

Výsledky a diskuse

Komunikace v obci

Místní samosprávy a způsob jejich komunikace s občany

Při komunikaci s obyvateli obcí místní samospráva, zastoupená především jednak starostou, ale i obecním zastupitelstvem, nejčastěji používá zákonného prostředku pro předávání informací - a tím je úřední deska (tento způsob využívá 84,6 % respondentů). Na druhém místě, co to četnosti je využívána tradiční a z minulosti dobře dostupná forma, která může oslovit co největší okruh občanů – obecní rozhlas (tuto možnost uvedlo 67,5 % dotázaných). Veřejné schůze obecního zastupitelstva jsou pak třetím nejrozšířenějším komunikačním prostředkem, kde se občané dané obce seznamují s činností a výstupy místní samosprávy (tuto odpověď označila téměř polovina oslovených – 49 %).

Nezanedbatelné postavení v tomto výčtu zaujímá i obecní zpravodaj, který využívají ve 266 oslovených obcích. Internetový přenos sdělení, který v současné době představuje moderní, ale zároveň ještě pro mnohé stále finančně náročnou formu komunikace, pro výše uvedené účely využívá zatím jen nepatrná část respondentů z řad představitelů samosprávy, pouze 8,3 %.

Všechny tyto nejfrekventovanější způsoby komunikace, které mají zajistit co možná nejefektivnější informovanost o dění v obci jsou ve většině případů používány v různé kombinaci. Z rozboru odpovědí tohoto dotazníkového šetření vyplynulo, že mezi první tři nejvíce zastoupené varianty patří:

obecní rozhlas a úřední deska,

obecní rozhlas a veřejná schůze obecního zastupitelstva,

obecní zpravodaj a úřední deska.

Kromě těchto navykale užívaných forem se ještě v poslední době ve venkovských obcích do popředí dostávají např.:

kabelová televize, televizní infokanál a obecní televizní vysílání,

osobní jednání a osobní kontakt (rozhovory) s členy zastupitelstva,

rozesílání informačních letáků a lístků do schránek.

Více než polovina dotázaných obyvatel venkovských obcí (1 051 respondentů) hodnotí kladně způsob současné komunikace uvnitř vlastní obce.

Oproti zástupcům obecní samosprávy občané v jednotlivých obcích upřednostňují a nejvíce informací čerpají ze zpráv místního rozhlasu – 26,7 % respondentů, který je také nejběžnějším komunikačním prostředkem obecní samosprávy. Jen s malým odstupem pak následuje forma tištěná, v podobě místního zpravodaje (tento přístup k údajům využívá 24,6 % oslovených). Další, velmi rozšířenou cestou, je předávání si nových zpráv o dění při setkávání se s ostatními obyvateli obce. Úřední deska obecního úřadu, nebo přímé oslovení starosty a zastupitelů, je u místních obyvatel oproti předchozím možnostem

¹ V tomto článku je použit výchozí soubor 1 146 dotazníků od představitelů místní samosprávy. Tento soubor zahrnuje odpovědi respondentů, kteří odpověděli v požadovaném termínu, dalších cca 204 dotazníků bylo do konečného souboru doplněno dodatečně.

vyhledáváno již méně často (tyto varianty si jako nejvíce využívané zvolilo 317 a 269 dotázaných).

Ze vzájemného srovnání názorů a přístupů obou souborů respondentů, ohledně používaných způsobů komunikace a jejich preference, můžeme říci, že u jednotlivých obcí nebyly zjištěny žádné velké rozdíly. Většina obcí tak ve velké míře upřednostňuje ty prostředky, které má již zavedené z minulého období. Náklady na jejich provozování (údržbu, vydávání) jsou pro obecní rozpočet přijatelné (jsou jen velmi nízké), naopak jejich efektivita je velmi vysoká.

Činnost obecních samospráv a zájem obyvatel o dění v obcích

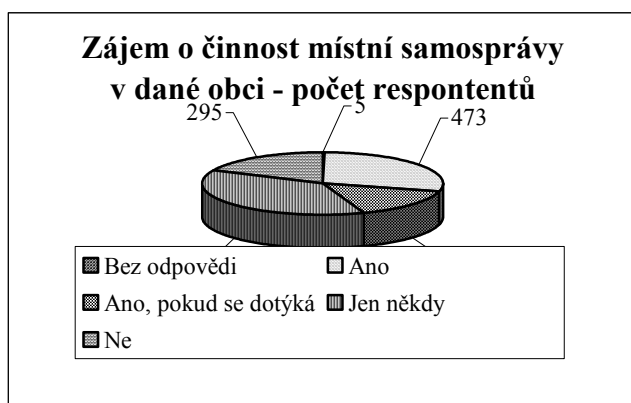
Důležité okolnosti a záležitosti, které se bezprostředně týkají dění v obci, vždy projednává zastupitelstvo obce na svých veřejných schůzích. V zákoně o obcích č. 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů, jsou jednoznačně vymezeny jeho práva i povinnosti. Dle této právní normy se obecní zastupitelstvo může scházet podle potřeby, ale nejméně jedenkrát za 3 měsíce.

Nejvíce dotázaných obcí z provedeného šetření – 27,1 % uskutečňuje 6 veřejných zasedání zastupitelstva své obce za rok. V další výrazné skupině zastoupené 16,9 % respondenty (obcemi) mají 4 veřejné schůze zastupitelů obce ročně, což odpovídá přesně podmínkám stanoveným v zákoně o obcích. Přestože by představitelé místní samosprávy měli být dobře obeznámeni se zákonnými úpravami, které se vztahují k jejich činnosti a právní úpravu také dodržovat, v některých případech tomu tak není. Ze získaného přehledu četnosti konání veřejných schůzí v jednotlivých dotázaných obcích je zřejmé, že 10,2 % z nich nesplňují v tomto ohledu zákonné ustanovení. Naopak u většiny ostatních je frekvence konání schůzí vysoko nad zákonem požadovaným limitem.

Počet obyvatel obce, kteří se účastní na veřejných schůzích pořádaných místními zastupiteli je z velké části odvislý od charakteru projednávané věci (skutečnosti). Jestliže se na zasedání projednává a řeší problematika bezprostředně se dotýkající každého obyvatele dané obce (např. budování technické infrastruktury v obci, projednávání územního plánu atd.), pak je počet účastníků vysoký. Dále také zřejmě zájem o veřejná projednávání do určité míry souvisí s umem a schopností členů místní samosprávy dobře organizovat průběh jednání, tak aby bylo dosaženo požadovaného výsledku.

V posledních letech je zřejmá rostoucí tendence v zájmu občanů o dění v místě jejich bydliště a činnost jimi zvolených obecních zástupců. Toto zjištění se potvrdilo i v námi provedeném výzkumu. Rozložení jednotlivých názorů a postojů k této otázce dokládá následující graf č. 1.

Graf č. 1



Zdroj: Vlastní výpočty

Dále je z provedené analýzy patrné, že téměř většina obyvatel obcí (70,0 %), kde se dotazníkové šetření realizovalo je s prací svých obecních samospráv (činností starostů a zastupitelů) spokojena. Tato skutečnost se tak odráží i v převažujícím kladném hodnocení vlivu těchto představitelů na rozvoj obce.

Názory a postoje získané naším výzkumem korespondují s výsledky prezentovanými v této oblasti Centrem pro výzkum veřejného mínění (viz tabulka č. 1).²

Tabulka č. 1: Hodnocení fungování obecních a okresních úřadů

	7/1996	11/1997	9/1998	3/2003
Velmi dobře	8	7	9	7
Spíše dobře	43	43	43	56
Spíše špatně	18	21	19	20
Velmi špatně	5	5	7	4
Neví	26	24	22	13

Pozn.: Procenta ve sloupci, velikost výběrové statistické chyby činí ± 3 procentní body.

Zdroj: Tisková zpráva - Občané o fungování obecních úřadů a činnosti obecních zastupitelstev, Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR, 2003

Reforma veřejné správy – nové územní uspořádání

Příslušnost kraje, obce s rozšířenou působností

Reforma veřejné správy, která intenzivně probíhala zejména v posledních letech, se odrazila na novém územní uspořádání. V současné době se tak všechny obce, tzn. zástupci samospráv, i jednotliví občané, snaží vypořádat s tímto nově zavedeným systémem. Výrazná většina ze všech oslovených obcí (přes 96 %) v rámci provedeného dotazníkového šetření neřeší otázku přičlenění obce k jinému kraji, nebo obci s rozšířenou působností. Možná je tato skutečnost do určité míry ovlivněna termínem konání výzkumu, a to s ohledem na krátké časové období, po které nové územní uspořádání trvá.

Tedy jen velmi malá část obcí - 3,2 % řeší možnost spádovosti pod jiný kraj, než je doposud zaražena. Z nich téměř 70 % patří mezi velmi malé, nebo malé obce (do 199 a od 200 - 499 obyvatel).

Obdobná situace je i u vazby na obec s rozšířenou působností a možnost její záměny za jinou. I v tomto případě pouze necelá 4 % dotázaných chtějí tuto změnu. Tato potřeba (požadavek) také výrazně převažuje u velmi malých, nebo malých obcí (tato skupina tvoří plných 80,5 %).

² Toto terénní šetření proběhlo v únoru 2003, jednalo se o 1 074 respondentů ve věku od 15 let (kvótní výběr). Výsledek ukázal, že fungování obecních úřadů v současnosti hodnotí pozitivně bezmála dvě třetiny občanů (63 % - odpovědi „velmi dobře“ nebo „spíše dobře“). Ve srovnání s předchozími šetřeními, ve kterých se podíl příznivého hodnocení pohyboval přibližně na úrovni jedné poloviny, došlo k poměrně výraznému zlepšení hodnocení, a to zásluhou nárůstu podílu odpovědi „spíše dobře“ o 13 procentních bodů oproti všem dřívějším šetřením. Tento nárůst byl kompenzován zejména poklesem podílu nerozhodných odpovědí, zatímco podíl kritických vyjádření zůstává i nadále na úrovni jedné čtvrtiny, kterou měl v minulosti po celou dobu prováděných šetření této otázky.

Spokojenost s fungováním obecních úřadů je relativně vyšší u vysokoškoláků, u respondentů s dobrou životní úrovní, u dotázaných, kteří nejsou nespokojeni se současnou politickou situací, a u stoupenců ODS nebo KDU-ČLS. Obyvatelé menších sídel s výjimkou nejmenších obcí s populací do 500 jsou rovněž častěji mezi těmi, kdo fungování obecních úřadů hodnotí pozitivně. S rostoucí velikostí sídla se pak výrazně zvyšuje podíl nerozhodných odpovědí, které častěji uváděli i mladí lidé ve věku 15 až 19 let, studenti nebo respondenti se základním vzděláním. Kritiku častěji dávali najevo lidé z vesnic s méně než 500 obyvateli a nezaměstnaní.

Sloučení obcí, možnost připojení další obce

O možnosti, že by se jejich obec mohla sloučit ještě s další obcí uvažuje jen zanedbatelné procento respondentů z celkového počtu oslovených - tj. jen 1,5 % (z 1 130 platných odpovědí). Právě malé obce, kde žije do 199 obyvatel, chtějí nejvíce využít tuto eventualitu, a to právě s ohledem na výhody, které jim toto spojení přinese (např. lepší dopravní obslužnost, zvýšení příjmů, realizace prvků infrastruktury). Zbývajících část zastává v převážné většině k této problematice negativní postoj.

Více než tři čtvrtiny oslovených obcí (78,6 %) by připojení k jiné obci neuvítaly a i nadále mají v úmyslu zůstat samostatnými. Naopak s variantou případného připojení jiné obce souhlasí 217 respondentů, tj. 20,7 %.

Ze získaných údajů od občanů vyplynulo, že v minulém roce (r. 2002) v úředních záležitostech místně příslušný obecní úřad, nebo tehdy ještě okresní úřad navštívili jen velmi málo – návštěvy se co do četnosti nejvíce pohybovaly od žádné do pěti návštěv. Tato malá frekvence tak dokazuje, že obyvatelé obcí dosud přicházejí na obecní úřad jen v případě nutnosti, při vyřizování úředních záležitostí (např. placení poplatků, stavební rozhodnutí), které se nedají vyřešit jinak - telefonicky, zasláním dopisu, či e-mailem. Pro obeznámení se s realizovanými rozhodnutími místní samosprávy a aktivitami, které v obci probíhají, volí tedy raději pro ně jednodušší, zprostředkovanou formu (viz část - Místní samospráva a způsob jejich komunikace s občany).

Závěry

Provedená reforma veřejné správy, která proběhla v loňském a na začátku tohoto roku, měla již ve své přípravné fázi jak zastánce, kteří ji prosazovali, tak i řadu odpůrců, a to jak v řadách vládních činitelů, tak i ostatních občanů. Cílem všech realizovaných kroků mělo být výkon veřejné správy co nejvíce přiblížit občanům.

Hodnocení, zda přenesení a nové rozdělení pravomocí a odpovědností na jednotlivé subjekty přináší větší efektivitu a rychlost při vyřizování záležitostí, musí však ukázat samotná praxe.

Zda bude každá, i ta sebemenší obec prosperovat a dále se v budoucnu rozvíjet, kromě celé řady faktorů (např. geografických, demografických, ekonomických atd.) do značné míry závisí právě na postoji místní samosprávy. Především iniciativa v přístupu k úkolům vznikajícím v různých oblastech každodenního života a vstřícnost při řešení problémů ze strany starostů a obecních zastupitelů je nezbytná pro efektivní fungování dané obce.

Literatura

Červenka Jan: Tisková zpráva - Občané a komunální volby, Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR, 2002

Červenka Jan: Tisková zpráva - Občané o fungování obecních úřadů a činnosti obecních zastupitelstev, Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR, 2003

Vajdová Zdenka: Samospráva v obcích a městech v sedmém roce existence, Data & Fakta, Sociologický ústav AV ČR, 1997

www.soc.cas.cz

www.mv.cz

Adresa autora:

Ing. Gabriela Pavlíková, Sociologická laboratoř, KHV, ČZU, Kamýcká 129, 165 21 Praha 6 – Suchbátka, Česká republika, e-mail: pavlikova@pef.czu.cz