

OBSAH

Abstrakt	5
1. Úvod	6
2. Referenční rámec komparace	6
2. 1. Společné dědictví socialistického režimu	6
2. 2. Transformace veřejné správy	10
2. 3. Dvě lokality: konkrétní prostředí srovnání	17
3. Politická kultura lokálních politických elit - komparace	17
3. 1. Zdroje dat a metodologie	17
3. 2. Analýza dat	19
3. 2. 1. Paternalismus a liberalismus	19
3. 2. 2. Pragmatismus v politice	22
3. 2. 3. Stranictví v lokální politice a kompromis	23
3. 2. 4. Kdo rozhoduje	25
3. 2. 5. Samospráva a občan	26
4. Hypotéza projektu a výsledky výzkumu	27
Literatura	30
Příloha: Objectives proposed and objectives achieved	33
1.Objectives proposed	33
2. Methodology	33
3. Objectives achieved	34
4. Conclusions	38

**Tato práce byla připravena za finanční podpory Research Support Scheme
výzkumnému projektu RSS No.151/1995**

ABSTRAKT

Srovnávací výzkumy postsocialistických zemí, které se zabývají transformací lokální politické scény, institucí a elit, většinou opomíjejí bývalou NDR. Exogenní faktory transformace v této zemi k tomu mohou zavdat důvod. Transformace se však odehrává i pod vlivem endogenních faktorů, které jsou přítomny i v ostatních postsocialistických zemích a politická kultura má mezi nimi centrální význam. Cílem studie je srovnání některých aspektů politické kultury lokálních politických elit ve vybraném konkrétním prostředí jednoho českého a jednoho východoněmeckého města.

Porovnáním podobností a rozdílů v širokém sociálním prostředí lokální veřejné správy obou zemí - společné dědictví socialistického režimu, způsob transformace veřejné správy na lokální úrovni, politické a administrativní elity lokální veřejné správy, stručná charakteristika dvou vybraných lokalit - se zabývá 2. kapitola. Jádrem studie je kapitola 3. která je analýzou dat, týkajících se postojů zastupitelů českého a východoněmeckého města: paternalismus a liberalismus, pragmatismus v politice, typ lokální politiky, způsob rozhodování, místo občana v lokální politice. Podařilo se identifikovat některé podobnosti a rozdíly a vyslovit hypotetická vysvětlení.

Ke studii je přičleněna příloha, která je stručným shrnutím výsledků podstatných analytických kroků a závěrů studie v angličtině.

ABSTRACT

Comparative research studies of post-socialist countries, dealing with transformation of local political scene, institutions and elites, tend to overlook former NDR. Exogenous factors of transformation in this country can be the cause. However, the transformation is influenced also by endogenous factors. These are present in all post-socialist countries and political culture is of central importance among them. The aim of this study is to compare some aspects of political culture of local political elites in a chosen, concrete setting of one Czech and one East-German town.

With similarities and differences in the wider social setting of local government in both countries - common heritage of the socialist regime, the type of transformation of local government, political and administrative elites of local government and a brief description of the two chosen localities - deals Chapter 2. The central part of the study is Chapter 3. with its analysis of data, concerning the attitudes of Czech and East-German town councillors: paternalism and liberalism, pragmatism in politics, the type of local politics, decision-making, the place of a citizen in local politics. Some similarities and differences were identified and hypothetical explanations were found.

The study is followed by Attachment which is a brief account of the results of important analytical steps and of the main conclusions in English. References in the text refer to the pages 30-32.

1. ÚVOD

Transformace místní správy a samosprávy začala ve všech postsocialistických zemích ve stejném čase - v roce 1990. Základním cílem transformace bylo ustavit demokratické instituce samosprávy: obnovit samosprávné orgány veřejné správy na lokální úrovni a jejich autonomní roli v řízení a organizování veřejného života měst a obcí. První kroky transformace byly vedeny ideou, že demokratická obec je základním kamenem demokratické společnosti. V procesu decentralizace byly ustaveny lokální instituce samosprávy a první komunální volby do nich přivedly demokraticky zvolené zastupitele. Soubor lidí, kteří v zastupitelstvech obcí a měst zasedají, nazýváme v této práci lokální politické elity.

Různými aspekty lokálních institucí veřejné správy a lokálních politických elit se zabývají srovnávací výzkumy postsocialistických zemí, většinou však opomíjejí případ bývalé NDR. Důvodem je jiný způsob transformace, který se zde odehrává. Masivní transfer institucí, personálu a financí ze západního Německa je určujícím faktorem prvního období po sjednocení. Vlivy transferu jsou považovány za exogenní faktory transformace, na rozdíl od endogenních faktorů, které mají analogický původ jako faktory transformace v ostatních postsocialistických zemích. Politická kultura má mezi nimi centrální význam.¹

Cílem práce je srovnání některých aspektů politické kultury lokálních politických elit ve vybraném konkrétním prostředí jednoho českého a jednoho východoněmeckého města. Předpokládáme, že některé podobné rysy těchto měst a podobná socialistická minulost mohou rezultovat v podobných vzorcích politické kultury lokálních politických elit. Budou-li se lišit, pak se pokusíme odhadnout, jaký podíl na pozorovaných rozdílech mají exogenní faktory.

2. REFERENČNÍ RÁMEC KOMPARACE

2. 1. Společné dědictví socialistického režimu

Jestliže v ČSR vzaly zasvě samosprávné orgány obcí současně se zrušením samosprávných zemí v roce 1949, pak v Německé demokratické republice, vzniklé v roce 1949, došlo k této události až v roce 1952, kdy 2. kongres SED - bratrské strany KSC - deklaroval oficiální zahájení výstavby socialismu [Wollmann, 1995]. Poválečný vývoj v obou zemích, tedy v ČSR a východním Německu, které bylo sovětskou okupační zónou, začal však pokusem o návrat k demokratickým tradicím - v ČSR meziválečným, ve východním Německu z období před nástupem Hitlera k moci. Únorový převrat v roce 1948 v ČSR, schválení ústavy Německé demokratické republiky v roce 1949, byly události, které tento pokus v obou zemích definitivně ukončily. Uspořádání veřejné správy, jak ji nové režimy ve svých zemích bezprostředně zavedly, mělo jiné cíle deklarované a jiné faktické [Leemans 1970].

¹ Nápad na zpracování komparativní studie, jež je zde publikována, se zrodil v dlouhých debatách s Jeffem Sellersem, americkým politologem, v letech 1993-95 působícím na Humboldtově univerzitě v Berlíně u prof. H. Wollmanna. V mnoha ohledech prostředkoval kontakt s týmem Wollmann-Berg-Nagelschmidt, na jejichž výzkumnou práci tato studie navazuje.

Nové územní uspořádání (zrušení zemí, ustavení menších územních jednotek - krajů, první slučování obcí) bylo neseno heslem decentralizace, ve jménu posílení vlády lidu. Ve skutečnosti šlo o to, zabránit existenci a případnému vzniku jiných mocenských center, která by se mohla v zemských orgánech formovat. Idea demokratického centralismu a jednotné státní moci zbavila obce jejich samosprávných funkcí a místní orgány veřejné správy (národní výbor např. měl svoji volenou i administrativní složku, obojí podřízené národnímu výboru vyššího stupně) postavila na spodní místo v mocenské hierarchii totalitního režimu; ta znala jediný směr rozhodování - shora dolů. Nová ideologie režimu, podpořená legislativou a institucionálním vybavením veřejné správy, uvedla do chodu změny v chování lidí. Nejprve byly bezprostřední reakcí na politické změny. Při dlouhodobém působení se daly očekávat i změny trvalejšího rázu. A budeme-li mít na mysli politický systém, pak budeme mluvit o bezprostředních a dlouhodobějších změnách vzorců politického chování - politické kultury [Almond, Verba 1980; Putnam 1993; Schöpflin 1993; Lipset 1994]. Výsledkem je politická kultura, jak ji lze pozorovat v současnosti, která bude klást odpor změnám, jež byly uvedeny do chodu kolapsem komunistických režimů, deklarací nových ideologií, podpořených legislativou a novým institucionálním vybavením.

Hlavní rysy systému veřejné správy komunistických režimů na lokální úrovni lze popsat takto [Baldersheim 1996; Hanšpach, Kostelecký, Vajdová 1993; Illner 1992; Wehling 1994; Wollmann 1995;]:

- splynutí státní správy a samosprávných funkcí a struktur v jednu hierarchii, založenou na ideologii demokratického centralismu: všechna důležitá rozhodnutí, týkající se obce a místního rozvoje se odehrávala na vyšším stupni státní správy nebo na ministerstvech; vyšší stupeň státní správy poskytoval obcím také finanční zajištění; obce byly zbaveny svého majetku a napojeny na státní rozpočet v rozhodující části svých příjmů; míra, v jaké obcím zůstaly jejich pravomoci a finanční zdroje, je zbavila jakékoliv autonomie;
- prolnutí politického a ekonomického systému s sebou neslo závislost obcí i na ekonomických organizacích, působících v teritoriu;
- přenesení skutečného rozhodování v rámci územní jednotky na orgány komunistických stran; např. v ČSR byly místní národní výbory, sbor poslanců i úřad pod setrvalou kontrolou místní organizace KSČ, která mohla kdykoliv intervenovat do rozhodování národního výboru, na druhé straně byla garantem správných rozhodnutí; ostatně, aspoň jedna z rozhodujících funkcí místního národního výboru - předseda nebo tajemník - byla obsazena členem KSČ;
- administrativní slučování obcí. Tyto čtyři rysy veřejné správy „stalinského organizačního modelu“ jsou pravděpodobně spoluzodpovědné za podobu politické kultury, kterou můžeme pozorovat u dnešních lokálních politických elit a za to, co je v literatuře nazýváno společným dědictvím zemí střední a východní Evropy, a také východního Německa, nebo také pozůstatky komunistických struktur [Wollmann, 1995]; a co se podílí na utváření současných institucí veřejné správy.

Jak popsat společné dědictví, které pojmy je vystihnou, jaký je to typ politické kultury, který se v průběhu uplynulých čtyřiceti let utvořil v zemích střední a východní

Evropy, a také východního Německa? Co říkají o politické resp. občanské kultuře postkomunistických zemí sociologové a politologové, kteří přemýšlejí o budoucnosti a trvalosti demokracie postkomunistických režimů a kteří za rozhodující faktor v této věci považují právě politickou resp. občanskou kulturu?²

M. S. Lipset [1994] připomíná, že demokracie vyžaduje podpůrnou politickou kulturu, v níž občané i elity akceptují principy demokratické společnosti a také, že silná občanská společnost povzbuzuje stabilní systém. Domnívá se však, na základě obecných dat o postkomunistických zemích a historie, že právě tento typ politické kultury - občanská kultura - v zemích střední a východní Evropy chybí nebo je slabě zastoupen. Putnamova studie [1993], založená na dlouhodobém empirickém výzkumu regionálních vlád v Itálii, zkoumala sílu institucionální reformy jako strategie politické změny a bariéry, které jí klade sociální kontext: tam, kde byly normy lidské vzájemnosti a sítě společenské angažovanosti ztělesněny v různých organizacích s převažující horizontální vazbou, tyto horizontální občanské vazby pojistily zvýšení úrovně institucionálního výkonu a posléze prosazení se změn v celém politickém systému. Pokud jde o převraty ve střední a východní Evropě, říká [Putnam 1993: 183]: "Mnoho postkomunistických zemí mělo chudé občanské tradice ještě před příchodem komunismu a totalitní vláda zneužila i tento rozsah sociálního kapitálu..."

Ucelenou studií politické kultury v postkomunistických zemích je Schöpflinův příspěvek o kultuře a identitě v postkomunistické Evropě [Schöpflin 1993]. Úvahy a závěry příspěvku jednak dovozují vrstvení a změny politické kultury ve vzájemné závislosti s působením existujících politických režimů a jejich změn, jednak ústí v explicitní deskripci vzorců politické kultury, které vertikálně, a podle jeho mínění hluboce, rozdělují populace jednotlivých postkomunistických států do tří segmentů s velice různými aspiracemi, omezenou komunikací mezi sebou a povážlivými vzájemnými nedorozuměními až antagonismy. Celá tato koncepce tří segmentů s různou politickou kulturou nemá za sebou nějaký empirický výzkum, který by dovolil odhadnout, jak rozsáhlé jsou jednotlivé segmenty v jednotlivých státech ("nepochybně jsou různé stát od státu"), a empiricky testovat jejich podobu a rozsah.³

Komentář:

1. *Tradiční segment společnosti* je popsán jako venkovská společnost, jejíž hodnoty přežily komunistickou modernizaci. Hodnoty jsou silně kolektivistické, hierarchické, antiintelektuální; k politice je nedůvěra na jedné straně, na druhé straně je

² Pojmu politická kultura rozumíme v souladu s těmito koncepty u Almonda, Verby, Pye, Dahla a Wiatra následovně: je to komplex postojů, hodnot a vzorců chování, existujících v dané společnosti, které souvisejí se vzájemnými vztahy moci - státu - a občana, tedy politickým systémem a jsou vyjadřovány v kategoriích znalosti politického systému, hodnocení politických jevů, emotivního aspektu vízícího se k prvkům politického systému, a vzorců politického chování. Občanská kultura je pak určitý typ politické kultury, charakterizovaný kongruencí politické kultury a politických struktur a vyvážeností tradičních, poddanských i participativních rysů politické kultury.

³ Malý pokus empiricky testovat Schöpflinovu představu je učiněn v práci Vajdová, Kostecký: Politická kultura lokálních společenství: případ tří měst, která byla přijata v červnu 1997 k publikaci v Sociologickém časopisu.

společnost přístupná manipulaci populistickou demagogií. Veřejná kontrola moci není normou, ale existuje široké pole iluzí o tom, k čemu všemu je moc dobrá. Nízká úroveň politické gramotnosti vede k povýšení role státu a k závislosti na něm. Tradiční společnost těžce zápasí s komplexitou industriálního života, lidé jsou tlačeni do jednostranného vztahu s nepochopitelným státem a do podřízenosti etatismu. Komunistická industrializace je jediná poznaná forma industrializace (tudíž splývá s obecným procesem industrializace) a zanechává nepřátelství a nedůvěru vůči městu.

2. Druhým segmentem je ta část populace, která vyrůstala za komunismu a byla jí utvářena. Uchovává jako svůj nejvýraznější rys pozitivní postoj k závislosti na státu. Stát je i nadále považován za nejlepšího garanta osobního i kolektivního dobra. Komunistický systém, i když ne zcela perfektní, byl zdrojem společenského postavení, úspěchu, identity lidí. Na rozdíl od tradičního segmentu společnosti akceptoval druhý segment modernizaci jako industrializaci a za nejefektivnější nástroj tohoto procesu považuje stát. Také byrokracie a transformace shora je považována za nejrozumnější způsob změny. Nižší vrstvy tohoto segmentu se v současnosti obávají o svoji bezpečnost, velmi často proto, že jejich kvalifikace neodpovídá nárokům současného trhu práce a zajištění své bezpečnosti spojují úzce se státem. V segmentu je široká vrstva intelektuálů, vděčících za své postavení komunistickému režimu, ale identifikujících se se Západem a považujících se za Evropany. Mají administrativní a politickou zkušenost z minulého režimu a sebedůvěru, která tuto zkušenost provází. Vyšší vrstva, bývalá nomenklatura, proměnila svoji politickou moc na moc ekonomickou, nebo konvertovala k nacionalismu pro uchování politické moci. Nazveme tuto část společnosti *segmentem socialistickým*.
3. Třetí je *občanský segment, liberální společnost*, která akceptuje hodnoty politické a ekonomické soutěže. Je otevřená novým ideím, trhu, iniciativě, risku, technologickým změnám. Je přístupná poznání, že flexibilní politický systém, založený na kompromisu, je ten, který nejlépe zajišťuje její zájmy. O tomto segmentu říká Schöpflin [1993: 33], že nikdy nebyl moc silný ve střední a východní Evropě. Pokud jde o ustavení fungující demokracie, považuje Schöpflin za rozhodující velikost druhého a třetího segmentu. Jakousi aliancí mezi etatismem jednoho a liberalismem druhého segmentu považuje za možnou a za bázi, na níž by se mohla vyvinout občanská společnost.

Na základě předchozích úvah (Lipset, Putnam, Schöpflin) o možnostech udržení demokratických režimů v postkomunistických zemích a o podobě zděděných vzorců politické kultury lze zformulovat hypotézu:

Tatáž ideologie, podobná legislativa a systém institucí veřejné správy stalinského modelu, pravděpodobně vypěstovaly podobné vzorce politické kultury.

Má tyto rysy:

1. Pozitivní postoj k závislosti na státu, stát je i nadále považován za nejlepšího garanta osobního i kolektivního dobra i za nejefektivnější nástroj procesu modernizace; administrativní a politická zkušenost z minulého režimu zakládá

sebedůvěru, která garantuje dobré postavení v podmínkách politické a ekonomické soutěže;

2. Pokud jde o zachování demokratických institucí, pak typ politické kultury, nutný pro udržení demokratických změn - občanská kultura - v těchto zemích chybí, nebo je slabě zastoupen a před příchodem komunismu byly v těchto zemích jen chudé občanské tradice; ve střední a východní Evropě nikdy nebyl liberální prvek moc silný.

U prvních dvou jmenovaných autorů - Lipseta a Putnama - není zřejmé, jestli se jejich úvahy týkají také východního Německa. Schöpflin jmenuje „bývalé Východní Německo“ několikrát, takže jeho úvahy a představy zahrnují i východní Německo.⁴

Názory, týkající se krátkosti demokratických tradic, ve smyslu zachovávání základních demokratických principů, lze ověřit v historické literatuře, aspoň pokud jde o centrální politické instituce. V tomto smyslu bylo Německo demokratickým státem v meziválečném období až do nástupu Hitlera k moci. ČSR pak v celém meziválečném období. Dá se říci, že v obou zemích srovnatelně krátce. Názory, týkající se zděděné politické kultury, vyžadují empirické testování.⁵

2. 2. Transformace veřejné správy na lokální úrovni

Deklarované cíle transformace veřejné správy ve východní části Německa, v tzv. nových spolkových zemích, i v ostatních zemích střední a východní Evropy jsou na lokální úrovni tytéž: vytvořit legislativní a institucionální základnu pro obnovení samosprávy obcí a pro demokratické fungování institucí veřejné správy na lokální úrovni. Obnovení zastupitelských orgánů a jejich autonomní role při rozhodování o veřejných záležitostech bylo prvním krokem transformace veřejné správy na lokální úrovni - v obci. Proces decentralizace - předání a přenesení funkcí z centrálních institucí na obecní zastupitelstva a obecní úřady - byl jednou částí budování demokratických institucí místní správy a samosprávy. Její druhou, komplementární součástí byly obecní volby, které vynesly první generaci demokraticky zvolených

⁴ Poprvé [Schöpflin 1993:20], když zmiňuje České země a bývalé Východní Německo jako výjimku ze všeobecného vývoje konce 19. a začátku 20. století, v tom smyslu, že ve vzorcích politické kultury byly obsaženy poznávací aspekty v nenulových hodnotách a emotivní aspekt nevykazoval tak silné nepřátelství vůči trhu a městu; podruhé (str.29), když popisuje situaci v postkomunistickém bývalém Východním Německu v tom smyslu, že transformace zde byla prožita spíše jako kolonizace, s přenosem západoněmeckých hodnot, institucí a personálu; „...Poznávací kategorie, kterými disponuje populace bývalého Východního Německa, nedovolují lidem, aby se vyrovnali s novými modely očekávaného chování a mají pak tendenci propadnout mýtům, nechuti a apatii...“ .

⁵ Je dobře už na tomto místě zmínit mezinárodní srovnávací výzkum Lokální demokracie a inovace, kterého se pod vědeckou patronací LOS-Centra a univerzity v Bergenu a za finanční podpory NORAS, zúčastnily ČR, SR, Polsko a Maďarsko. Terénní sběr dat proběhl v roce 1992 na třech souborech respondentů - starostové, zastupitelé a tajemníci OÚ -, technikou standardizovaného formalizovaného rozhovoru. Výsledky tohoto výzkumu jsou relevantní i pro tuto studii. Viz [Baldersheim 1996].

zastupitelů - lokální politické elity. Oběmu předcházelo politické rozhodnutí, jaký systém veřejné správy země zvolí.

Období od pádu režimu do prvních komunálních voleb bylo jakýmsi mezidobím se zvláštními rysy, o kterých se dá, aspoň pro Českou republiku, říci, že byly rozhodující pro další vývoj v obcích. V tomto mezidobí působila instituce kulatého stolu, která byla prostředím pro vyjednávání opozičních sil a která iniciovala i personální změny ve vedoucích pozicích, k výměně nomenklatury za nové politické elity. Ve východním Německu, od října 1989 do května 1990, byly staré, politicky dále neúnosné struktury dotlačeny k rezignaci. V České republice byl proces výměny politických elit na lokální úrovni (ale i v parlamentu) upraven zákonem o rekonstrukci národních výborů, s platností do konce března 1990. Rekonstruované národní výbory pak pracovaly v obcích až do komunálních voleb. V obcích, kde se rekonstrukce zdařila, tzn. našel se dostatek motivovaných a nekompromitovaných lidí, ať už dříve pracovali ve veřejné správě nebo ne, byl tím další vývoj pozitivně poznamenán [Heřmanová, Illner, Vajdová, 1992]. Mezidobí bylo v obou zemích využito k přípravě nových organizačních struktur tak, aby mohly být implementovány ihned po komunálních volbách, které se ve východním Německu uskutečnily v květnu 1990 a v ČR v listopadu 1990.

V České republice bylo mezidobí využito také k realizaci prvního kroku územní reformy. V květnu 1990 byly zrušeny kraje jako rozhodující prvek centralistického systému veřejné správy.⁶ S analogickou interpretací byly i ve východním Německu zrušeny kraje (Bezirke) ihned po komunálních volbách (červenec 1990) a současně byly znovuustaveny země, do jejichž parlamentů se konaly volby v říjnu 1990. Byly to první kroky k odstranění státního aparátu SED a jeho nahrazení správním modelem Spolkové republiky [Wollmann 1995].⁷ V ČR je pro toto mezidobí charakteristický ještě proces rozpadu, či osamostatňování obcí, které byly administrativně spojovány v 70. a 80. letech, často proti vůli svých obyvatel, v postupném procesu zvyšování efektivity řízení. Proces osamostatňování obcí pokračoval ještě i po komunálních volbách.

⁶ První návrhy na nové územní uspořádání ČR ventilovaly potlačované nacionalismy, v podstatě krajských nomenklatur a na národnostním základě nově vzniklých politických stran, v podobě požadavku na ustavení země moravské, případně moravsko-slezské.

⁷ Ústava ČR po rozdělení ČSR zakotvila existenci vyšších územně správních celků, ale minulé vláda je nerealizovala. Jednak decentralizační elán koaliční vlády se pravděpodobně vyčerpal, jednak samosprávné obce dosud nepocítily neexistenci vyšších územně správních celků jako nedostatek demokratického systému veřejné správy a nedomáhaly se jejich ustavení.

Tabulka 1 **Vývoj počtu obcí v ČR (k 1. 1.)**

<i>V roce</i>	<i>počet obcí</i>
1950	11 459
1961	8 726
1980	4 778
1989	4 120
1991	5 768
1992	6 237
1996	6 233

Zdroj: Historická ročenka ČSSR. Federální statistický úřad, Praha, 1985. Sčítání lidí, domů a bytů k 3.3.1991. Federální statistický úřad, Praha, 1992. Český statistický úřad, Praha, 1996.

NDR nepodlehla natolik fantomu efektivity, či z nějakých jiných důvodů své obce administrativně nespojovala tolikrát. K prvnímu sloučení došlo po válce (z 12 tisíc na 9 800) a pak v 70. letech (na 7500). Rozpad obcí po změně režimu není zmíněn.

U východního Německa můžeme ještě rozlišit mezidobí druhé - od komunálních voleb v květnu 1990 do sloučení obou německých států v říjnu téhož roku, případně až do dne voleb do zemských parlamentů o několik dní později. Sloučení obou německých států bylo momentem zvratu: přes noc vešla v bývalé NDR v platnost nová pravidla politická, ekonomická i sociální. Transformace veřejné správy východního Německa začala mít zcela jiné parametry a odehrávala se v prvních letech pod působením zcela jiných faktorů, než transformace v ostatních zemích střední a východní Evropy. Začala být považována za natolik unikátní, až se vymykala srovnání.

Podle Wollmanna [1994, 1995] je východoněmecká transformace veřejné správy odlišná od ostatních zemí především v tom, že po sloučení obou zemí došlo k masivnímu transferu institucí, personálu a financí. První, druhý, i nakonec třetí transfer se týkal především administrativní výkonné složky zemských institucí, naopak minimálně zasáhl instituce lokální. Volených orgánů, zemských ani lokálních, se transfer personálu nedotknul (Wollmann uvádí jednu výjimku, kdy v Lipsku byl zvolen starostou bývalý starosta Hannoveru) a administrativních pozic jen velmi málo. Literatura již přivykla označovat transfer jako exogenní faktory transformace, zatímco politická kultura je chápána jako endogenní faktor, dědictví po komunistickém režimu. Transformace je ovšem proces, kdy v různém čase působí různé faktory s různými efekty. Podle Wollmanna byly první roky transformace ovlivněny nejvíce exogenními faktory, později, těžko určit přesně odkdy, se začínají

prosazovat faktory endogenní.⁸ Jejich působení je umožněno i faktem, že v pravomoci zemských orgánů je určení institucionální podoby lokální veřejné správy. Faktická podoba lokálních institucí může být velmi různá. Míra, do jaké jsou tyto instituce převzaty ze západoněmeckých zemí a do jaké sledují lokální (zemské) představy východoněmecké, je mírou, do jaké se už v momentu rozhodování prosadily faktory endogenní. Tento fakt zakládá možnost podobností mezi východním Německem a ostatními zeměmi: podobností, obecně založených na endogenních faktorech, které jediné jsou pozorovatelné v ostatních postkomunistických zemích.

Jaký je tedy systém veřejné správy a v jaké situaci se nachází na lokální úrovni ve východním Německu a České republice?

a) **Územní uspořádání a systém veřejné správy.** Pro obě země je charakteristický velký počet spíše malých obcí. V ČR se k tomuto stavu dospělo procesem rozpadu dříve sloučených obcí po změně režimu (viz tab.č.1), ve jménu obnovení samostatnosti. Ve východním Německu měly nové země na vybranou, jaký způsob územní reformy zvolí: slučování nebo jenom podporu vytváření společných administrativních jednotek při zachování politické samostatnosti. Ve čtyřech nových spolkových zemích (také v Sachsen-Anhalt, kde leží lokalita naší srovnávací studie), kde zvolili druhou alternativu, interpretovali tento krok ohled k zachování nově nabyté samostatnosti, které bylo třeba v této chvíli dát přednost. Je velmi pravděpodobné, že tato chvíle ještě neminula; o efektivitě veřejné správy bude možné s úspěchem jednat až tehdy, kdy další kroky transformace v tomto směru nebudou považovány za ohrožení samostatnosti, autonomie obcí; neboť ještě stále by se mohlo počítat s protesty či rezignací na lokální úrovni (Wollmann 1994). Totéž platí i pro Českou republiku - slučování obcí je v této chvíli nepřijatelné. V současnosti je v České republice 57% a na území bývalé NDR 47% obcí, které mají méně než 500 obyvatel.

Systém veřejné správy je v nových německých zemích dvoustupňový: Kommune a Kreis. V České republice jednostupňový pokud jde o samosprávu (je tady jenom samosprávná obec), dvoustupňový ve státní správě (obec, okres, přičemž administrativní výkonný orgán na lokální úrovni - obecní úřad, plní úkoly jak v oblasti samosprávné působnosti, tak v oblasti přenesené působnosti, tedy delegované funkce státní správy). Předpokládá se ustavení vyšších územně správních celků s orgány samosprávy, tedy ustavení druhého stupně samosprávy, jak je zakotven v ústavě České republiky.

b) **Pravomoci a orgány veřejné správy.** Vzhledem k patronaci východoněmecké transformace západoněmeckými experty (personální transfer), se dá předpokládat, že způsob, jakým byly v zákoně o obcích stanoveny povinnosti a

⁸ Správnost takového porozumění transformaci, jako procesu, kde čas je významným faktorem, potvrzují i naše výzkumy. Srovnání politických postojů vzhledem k lokálnímu politickému systému ve dvou časových momentech v jednom českém městě (referát přednesen v Bielefeldu, 1994) dokládá, že čas mezi 92. a 94. rokem, snad by se také dalo říci - čas mezi 2. a 4. rokem po politické změně režimu - vedl ke zmírnění dříve radikálních postojů.

pravomoci místních orgánů, byl dostatečně přesný, aby nevnášel nejasnosti do použití zákona. Lze se tak domnívat i na základě toho, že zákon nebyl od 90. roku podstatně měněn v částech, týkajících se odpovědnosti a pravomocí samosprávy. V České republice právě postupné změny a vylepšení zákona o obcích v jeho téměř každoročních novelách, které si vynutila praxe, ukazují, že jeho první verze příliš jasná a určitá nebyla (v roce 1995 vyšlo ve Sbírce zákonů úplné znění zákona o obcích, které zahrnuje šest předcházejících novel tohoto zákona). Nejasnosti se týkaly především vztahu správy a samosprávy, která je na lokální úrovni vykonávána jednou administrativou. Z našich výzkumů plyne, že pro výkon orgánů veřejné správy má větší význam určitost, s jakou jsou formulovány jejich funkce, než volba konkrétního systému veřejné správy; určitě v prvních letech transformace.⁹ A tak systém silného starosty, který zvolily některé nové spolkové země Německa (mezi nimi i Sachsen-Anhalt), či přímá volba starosty, na rozdíl od českého systému - starosta - obecní rada - zastupitelstvo a volba starosty zastupitelstvem -, není rozhodující pro deklaraci diferencí transformace místní veřejné správy v našich zemích.

- c) **Politické elity.** Obecně platí, že ve velkých městech byla výměna elit provedena důsledněji [Wollmann, 1996; Heřmanová a ost., 1992]. Většina zastupitelů na lokální úrovni jsou noví lidé. Ve východním Německu byly po převratu zvoleny do lokálních samosprávných orgánů asi dvě třetiny nových lidí, převážně technického a přírodovědného vzdělání [Wollmann 1996]. V České republice přišlo do obecních zastupitelstev 80% nových lidí a rovněž u nich převažovalo technické a přírodovědné vzdělání [Baldersheim et al. 1996; Illner, Hanšpach 1994; Hanšpach 1992;]. V obou zemích to byli lidé, kteří se distancovali od režimu, často se vyhýbali členství v politické straně a v momentě převratu se přidali k občanskému protestnímu hnutí.

⁹ Jsou to analýzy dat výzkumu Lokální demokracie a inovace. A mohu také uvést lapidární příklad vyjádření české učitelky k reformám školství, do kterých byl český všeobecně vzdělávací systém „uvržen“: každou reformu, jen když ji necháte dost dlouho beze změny, přivedeme posléze do užitečné podoby.

Tabulka 2 **Výsledky komunálních voleb ve východním Německu (% hlasů)**

	1990	1994
<i>KDU</i>	34.0	34.2
<i>SPD</i>	21.2	25.7
<i>PDS</i>	14.5	18.6

Tabulka 3 **Výsledky komunálních voleb v ČR (% hlasů)**

	1990	1994
<i>OF</i>	36	
<i>ODS</i>		29.5
<i>ODA</i>		7.0
<i>KSČ, KSČM</i>	17	14.7
<i>nezávislí</i>	11	11.5
<i>ČSL, KDU-ČSL</i>	12	8.6
<i>ČSSD</i>	5	8.7

V prvních komunálních volbách v nových spolkových zemích zůstala dominantní PDS - Partei des Demokratischen Sozialismus (následník SED - Sozialistische Einheitspartei Deutschlands) se 14.5% a bývalí spojenci komunistů - KDU se 34%, mezi nimiž bylo mnoho těch, kteří působili ve správě již za komunistů. Nově založená Sociální demokracie získala 21%. Druhé komunální volby, v roce 1994, výsledky potvrdily, přičemž procento pro PDS vzrostlo na 18 procent. Ovšem, na rozdíl od zemských orgánů, lokální političtí lídři jsou všichni občané bývalé NDR. [Wollmann 1995].

V České republice zvítězilo v prvních volbách OF před KSČ. V roce 1991 zaniklo OF. Nástupnické strany ODS a ODA se ve druhých komunálních volbách prosadily. KSČM, jak se komunistická strana začala nazývat, zůstala sice druhou nejúspěšnější stranou ve volbách, ale voličské hlasy ztratila. V německých zemích není zmíněn jev, charakteristický pro Českou republiku, a to pro první i druhé komunální volby - velký počet zvolených nezávislých kandidátů; přičemž volební zákony obou zemí kandidaturu nezávislých připouštějí. V prvních volbách v ČR získali nezávislí kandidáti 28% mandátů (tehdy získalo nejvíc mandátů OF - 32 %). Ve druhých volbách, i přes obstrukce nového volebního zákona vzhledem k nezávislým kandidaturám, získali nezávislí kandidáti 53.1%, většinou v menších obcích. Ve východním Německu se tak může projevit rychlá adaptace na zralý

stranický politický systém, zatímco v České republice jde zatím stále o jiný typ komunální politiky: nikoliv stranický, ale komunitní, s důrazem na osobnosti.

- d) **Administrativní elity.** Ve východním Německu došlo téměř ke kompletní výměně personálu ve výkonných výborech a na vedoucích místech, přičemž jsou regionální diference dosti značné jak v zastoupení starých struktur, tak nových elit a transferujícího personálu ze západního Německa [Wollmann 1996]. I tady se nové elity rekrutují převážně z ekonomické a technické inteligence, jsou to lidé většinou z dřívějšího podnikového managementu. Jejich základní schopností je schopnost improvizace, která „byla vytrénovaná socio-ekonomickou realitou NDR“. Lidé, zvyklí myslet individuálně, nikoliv organizačně, takticky, nikoliv strategicky [Wollmann 1994]. Tato vlastnost je pozorovatelná také u těch, kteří již ve státní správě komunistického režimu pracovali, i když na okrajových místech. Také Reichard [1993] pozoroval podobné vlastnosti ve srovnávacím výzkumu administrativní kultury východoněmeckých a západoněmeckých úředníků veřejné správy v Berlíně: schopnost improvizace, orientace na materialistické hodnoty, technokrati s kladným vztahem k silnému státu. Považuje pozorované jevy za srovnatelné s tím, o čem referují studie střední a východní Evropy. Dochází k závěru, že dědictví politicko-administrativního systému je relativně stabilní.

Pro Českou republiku lze něco říci o administrativních elitách jenom na základě výzkumu Lokální demokracie a inovace (viz pozn. 4), jehož jednou cílovou skupinou byli tajemníci obecních úřadů: rovněž velmi masivní výměna, většinou lidé bez předchozí kariéry ve veřejné správě, rovněž pocházející z okruhu technické a ekonomické inteligence.¹⁰

- e) **Kulturní transformace a „sjednocovací past“.** Celkovost a náhlost politických, ekonomických a sociálních změn při sjednocení Německa je tím, co postavilo před východoněmecké elity daleko ostřejší zvraty, než které stály před lidmi v ostatních zemích [Wollmann 1994, 1995, 1996]. Je však otázkou, zda stressové situace, vyplývající z neurčitostí zabudovaných do politického systému - případ ČR, zanechávají zhoubnější následky, než stressové situace z podřizování se pravidlům, s nimiž není vždy souhlas - případ východního Německa. Transformační dilema je pak formulováno takto (Wollmann, 1995): rychlá sociální a ekonomická integrace východního Německa, kterou lidé tady chtějí, vyžaduje rozsáhlou přítomnost západoněmeckého personálu a jeho vedení; na druhé straně přítomnost západních Němců posiluje malomyslnost a častý pocit „vyřazenosti z důležitých rozhodnutí, která přijímají politikové, strany, úředníci i investoři západního Německa“.

¹⁰ Literatura, zabývající se východoněmeckou transformací veřejné správy, se zabývá především administrativními elitami. Situace je opačná u ostatních postkomunistických zemí - pozornost se soustřeďuje, aspoň doposud, na politické elity. Bylo by jistě zajímavé vědět, kolik lidí z předpřevratového úřednictva zůstalo na svých místech ve veřejné správě lokalit a okresů, kolik odešlo a kam a kolik vyměnilo židle podle pravidel „škatule, škatule hejbejte se“.

2. 3. Dvě lokality - konkrétní prostředí srovnání

Město Bitterfeld (Kreisstadt), spolu s městem Wolfen, tvoří územní jednotku v nové spolkové zemi Sachsen-Anhalt. Teplice jsou okresním městem v severních Čechách. Obě města mají 50 - 60 tisíc obyvatel. Obě města leží v regionech s rozsáhlým těžkým průmyslem (chemický průmysl v Bitterfeldu, těžební uhelný průmysl v Teplicích a nejbližším okolí) s následnou rozsáhlou devastací přírodního prostředí, odpovědnost za což lze klást komunistickým režimům obou zemí. Obě města však leží na evropské geografické ose s významným rozvojovým potenciálem: Bitterfeld mezi Berlínem a Lipskem, Teplice mezi Drážďanami a Prahou. Tuto skutečnost lze považovat za určitý rozvojový potenciál každého z těchto měst.

Pro srovnávací analýzu politické kultury lokálních politických elit obou měst je třeba uvést některé historické skutečnosti, založené v geografické poloze Teplic - nacházejí se na území Sudet - a historickém soužití národa německého a českého v prostoru střední Evropy [Nedomová 1995]. Před druhou světovou válkou se k německé národnosti hlásilo na území Teplic, a později připojených obcí, 72% obyvatel z celkového počtu 56 tisíc; mezi nimi byla i čtyřtisícová židovská komunita. Podle sčítání lidu v roce 1993, patří i dnes Teplice k městům s relativně - vzhledem k ostatním obcím ČR - významným podílem osob německé národnosti. Zhruba 2% lidí se hlásí k německé národnosti. Procesy, které způsobily takto výraznou homogenizaci obyvatelstva v Teplicích, jsou jednak genocida Židů za 2. světové války, jednak vyhnání (vystěhování, odsun) německého obyvatelstva po 2. světové válce, a následné dosídlení tohoto území českým obyvatelstvem jak z bezprostředního okolí města, tak i z odlehlých oblastí republiky. Faktem zůstává, že po 2. světové válce se obyvatelstvo Teplic vyměnilo ze 70 procent. Na základě poznatků studií, které považují historické souvislosti za podstatný faktor podoby politické kultury na určitém území, např. Putnamovy studie [Putnam 1993], můžeme se domnívat, že demografická struktura Teplic, taková, jaká byla v předcházejících stoletích, nezůstala bez vlivu na současné vzorce politické kultury, a to i přes masivní výměnu obyvatelstva po 2. světové válce.

3. POLITICKÁ KULTURA LOKÁLNÍCH POLITICKÝCH ELIT

3.1. Zdroje dat a metodologie

Tato studie využívá jednak dat a jednak výsledků dvou výzkumných projektů, které byly dostupné v roce 1994 a 1995. Na německé straně je to výzkumný projekt „Institutions, personnel and potentials of East German counties and communes in a time of sudden change“, realizovaný na Humboldtově Universitě, týmem, který tvořili Hellmut Wollmann, Frank Berg a Martin Nagelschmidt¹¹. Realizace projektu začala v roce 1993. Terénní šetření mělo za cíl systematicky shromažďovat empirická data o

¹¹ V roce 1996 vyšla publikace Berg, Nagelschmidt, Wollmann, která o výzkumném projektu referuje. V průběhu přípravy této práce byly k dispozici částečné výsledky, většinou zveřejněné na konferencích. Dalším zdrojem informací v roce 1994 a 1995 byla korespondence s řešiteli projektu.

prvních čtyřech letech nově ustavených orgánů veřejné správy a demokraticky zvolených samospráv nových spolkových zemí Německa. Pro sběr empirických údajů byly vybrány dvě lokality. Jednou z lokalit, vybraných pro terénní šetření, byla územní jednotka měst Bitterfeld a Wolfen. Terénní šetření, sběr dat zde proběhnul v březnu 1994. Soubor respondentů zahrnul administrativní i politické elity lokality: v rámci prvních to byli vedoucí odborů a oddělení, nejvyšší funkce lokální byrokracie; v rámci druhých byli dotazováni zastupitelé, starostové a předsedové výborů. Cílem výzkumu byla deskripce a analýza některých endogenních faktorů lokální transformace. Byly sledovány různé aspekty místní samosprávy, např. politická dimenze místních orgánů, kooperace s jinými obcemi, vztahy mezi lokálními a centrálními orgány, které mohou být nahlédnuty jako aspekty politické kultury lokálních elit [Berg, Nagelschmidt, 1994; Nagelschmidt, Schröter, Berg, 1994].

Na české straně je to projekt "Politická kultura lokálních společenství",¹² realizovaný v letech 1993-95 na Sociologickém ústavu AV ČR. Pro terénní šetření byla vybrána tři města, mezi nimi Teplice. Sběr dat se realizoval na reprezentativním souboru 400 občanů města a na souboru „elit“ - 50 zastupitelů a dalších významných osobností a představitelů veřejného života ve městě. Výběr těchto osobností byl založen na pozičním a reputačním přístupu. Cílem výzkumu byla deskripce a analýza vzorců politické kultury a politického chování v závislosti na konkrétním prostředí [Vajdová, 1995, 1996].

Oba výzkumy se zabývají velmi blízkou problematikou a také způsob šetření v obou projektech používá týchž metod a technik. Ukázalo se, že některé otázky v rozhovoru byly položeny stejným způsobem v obou šetřeních, některé se ptaly různým způsobem na totéž;¹³ německý dotazník, který sloužil k vedení rozhovoru, byl přeložen, otázky porovnávány s dotazníkem českým. V obou lokalitách byla data sbírána prostřednictvím standardizovaného, formalizovaného rozhovoru s respondenty. To umožnilo jejich zpracování do podoby, v níž lze využít dostupné statistické procedury. Pro účely srovnání byla využita data, týkající se jenom zastupitelů obou měst: v Bitterfeldu 13 respondentů, v Teplicích 37 (z celkového počtu 41 zastupitelů). Malý rozsah souborů dovolil využít statistické techniky jenom pro orientaci úvah nad analyzovanými daty. Ostatní data německého i českého projektu měla pro interpretaci shod a rozdílů pozorovaných v Teplicích a Bitterfeldu význam referenčního rámce a také kontrolní. Analýza dat zahrnuje komparaci jednotlivých proměnných na jedné straně, na druhé straně se pokoušíme popsat vzorec politické resp. občanské kultury elit v každém městě a tyto porovnat jako celky. Při interpretaci výsledků komparace konkrétních dat bylo snahou vzít v úvahu všechny dostupné informace, které byly pro studovaný problém - politická kultura lokálních politických elit a prostoru - východní Německo a severní Čechy, relevantní. Zobecňující hypotézy nejsou formulovány jako statistická zobecnění.

¹² Výzkumný projekt finančně podpořený Grantovou agenturou ČR, s označením 408/93/1084.

¹³ Jsou to tyto otázky (první číslo znamená otázku v českém dotazníku, druhé otázku v dotazníku německém): 15 x 46, 24A x 45.5, 24D x 45.17, 24C x 45.11, 22 x 25, 45 x 36, 46 x 37. Přímé znění otázky nebo její obsah jsou uvedeny v textu na příslušném místě.

3. 2. Analýza dat

3. 2. 1. Paternalismus a liberalismus

V obou souborech zastupitelů, v Teplicích i Bitterfeldu, byla stejným způsobem položena otázka, které dvě z následujících čtyř věcí považuje zastupitel za nejdůležitější: udržet v zemi pořádek, dát lidem větší příležitost mluvit do důležitých politických rozhodnutí, čelit růstu cen, chránit svobodu slova. Otázka je indikátorem obecné hodnotové orientace materialistické, postmaterialistické a smíšeného typu. Je to Inglehart-Clarkova proměnná, vyjadřující stav nějakého společenství vztahem jednotlivců k základním materialistickým hodnotám - udržet pořádek, čelit růstu cen, a hodnotám postmaterialistickým - svoboda slova a účast na rozhodování. Orientace jednotlivce na pořádek a ceny znamená orientaci na výstupy politického systému. Orientace na svobodu slova a účast na rozhodování znamená orientaci na vstupy politického systému a na úlohu jednotlivce - občana - ve společnosti. Časté postoje prvního typu poukazují na typ politické kultury, označovaný v klasické literatuře [Almond, Verba 1963] jako „subject“ - poddanská. Vyšší frekvence postojů druhého typu pak na typ politické kultury, nazývaný participativní. Smíšené postoje odkazují na smíšené typy politické kultury. Výzkum rozlišoval první a druhou vybranou věc.

Čtyřicet let stejných politických a ekonomických podmínek života obou států může být důvodem pro předpoklad, že frekvence paternalistických a liberálních hodnotových orientací v Teplicích a Bitterfeldu budou blízké.¹⁴ Přebíráme Inglehart-Clarkovu koncepci s tím, že postmaterialistické postoje je lépe interpretovat jako postoje liberální a že materialistický postoj v postkomunistických zemích signalizuje paternalistické postoje [Hubáček 1992, Baldersheim 1996].

Tabulka 4 **Paternalistické a liberální postoje (%)**

<i>Město/postoj</i>	<i>paternalismus</i>	<i>smíšený</i>	<i>liberalismus</i>
Teplice	17	67	17
Bitterfeld	38	46	15

Z tabulky je na první pohled zřejmý rozdíl ve frekvencích paternalistických a smíšených postojů zastupitelů Teplic a Bitterfeldu.¹⁵ Rozdíl mezi elitami obou měst

¹⁴ Pokud jde o ČR, byly tyto frekvence stejné v trojici českých měst a máme také evidenci u jednoho města, že se tyto frekvence nezměnily mezi lety 1992 a 94 [Vajdová 1995b]. Rovněž mezi německými lokalitami nejsou signifikantní rozdíly.

¹⁵ Statistická hypotéza o nezávislosti odpovědí na městě, v němž je respondent zastupitelem, zamítnuta s vysokou signifikancí. Výsledek volby první věci je na městě signifikantně závislý ($\lambda=0.46$): když známe respondentův postoj, téměř o polovinu se sníží neurčitost našeho odhadu toho, odkud respondent je.

spočívá především v rozdílu frekvencí postojů paternalistických a smíšených. Je za něj odpovědný vysoký počet těch zastupitelů v Bitterfeldu, kteří považují stabilitu cen za nejdůležitější úkol (v Teplicích se v první volbě ceny neobjevily).

Jak interpretovat více než dvojnásobnou frekvenci paternalistických postojů v Bitterfeldu? Jedná se o přechodný jev, související s prvními kroky transformace a transferem právního a ekonomického systému, nebo je to jev trvalejší a jeho kořeny je nutné hledat v rozdílném sociokulturním prostředí? V každém případě jsou konkrétní data, týkající se paternalistických a smíšených postojů (indikovaných Inglehart-Clarkovou baterií výroků), příkladem rozdílu mezi politickými elitami našich měst. Docela dobře by mohly být ilustrací důsledků rozdílného způsobu společenské transformace.

Paternalistické postoje, které nějaká část společnosti vždycky zaujímá, byly komunistickým režimem pěstované. V současnosti však mohou být také reakcí na okamžitý stav společnosti po převratu, kdy dříve ustálený pořádek ve společnosti se převratem v základech otřásl, zrušení represí vůči obyvatelstvu znamenalo pro některé lidi stav bezzákonosti vůbec, a uvolňování cen je součástí reformních kroků. Podobný stav pravděpodobně nastal i ve východoněmecké společnosti. Lze však připustit, že platnost právního systému nového režimu je v německé společnosti pojištěna zaběhnutými kontrolními mechanismy západoněmecké demokratické společnosti. Zatímco v české společnosti se i tyto mechanismy, podobně jako samy zákony, teprve formulují a budují. A navíc, rozsáhlá amnestie bezprostředně po převratu, s sebou přinesla okamžité a velké zhoršení pocitu bezpečnosti ve společnosti. Na druhé straně, česká vláda jenom povlovně uvolňuje ceny některých komodit a služeb (nájem, energie), zatímco v nových spolkových zemích byly i tyto citlivé věci ihned podřízeny tržním vlivům. Považujeme za pravděpodobné, že rozdíly ve frekvenci paternalistických a smíšených postojů, a vůbec důraz na boj proti růstu cen v Bitterfeldu a na pořádek v Teplicích, mohou mít jeden svůj zdroj v prvotních aktech transformace, postihujících ty věci, které respondenti pak považují za nejdůležitější. Bez ohledu na tento závěr, výsledky analýzy dat, uvedené dále, potvrzují převahu paternalistických postojů mezi elitami Bitterfeldu i tehdy, kdy jejich zdroj lze jen obtížně hledat v rychlém sjednocení států a exogenních faktorech.

Analyzovali jsme baterii postojových vyjádření zastupitelů Bitterfeldu, vztahujících se jednak ke sjednocení Německa, jednak k politickému systému. Pokoušeli jsme se rozlišit obecnější postoje, které za souhlasem s jednotlivými výroky baterie leží.¹⁶ Prvním by mohl být postoj k *sjednocení obou německých států*. V zásadě pozitivní postoj ke způsobu sjednocení má asi polovina respondentů: realizovaný způsob sjednocení byl správnou cestou, nebylo nutné brát ohledy na specifika nových zemí a také není pravda, že by výsledky byly neuspokojivé; ovšem, reformovat potřebuje také západoněmecký systém. Druhým postojem by mohl být *státní paternalismus* (intervence státu do ekonomiky, zajištění sociální péče, politická zodpovědnost vlády), obohacený nárokem, aby vládní politika byla více ovlivněna politickými procesy, politickými stranami a demokratickou veřejností. Téměř všichni zastupitelé v

¹⁶ Je to baterie 19 tvrzení, (otázka č.45), s nimiž respondenti vyjadřovali souhlas nebo nesouhlas na čtyřbodové škále.

Bitterfeldu souhlasí se státním intervencionismem a současně s participativní politikou a téměř 3/4 z nich souhlasí s tím, že politickou odpovědnost má vláda. Tento postoj poukazuje ke smíšenému typu politické kultury (prvky participativního i poddanského typu jsou zde pozorovatelné), která by mohla odpovídat politickému systému, založenému na soutěži politických stran a se silným státem. Třetím by mohl být postoj k *typu politiky*: má být politika spíše politická nebo technokraticko-profesionální? Polovina respondentů se kloní k jednomu typu, polovina k druhému typu. Technokraticko-profesionální politika znamená důraz na odborné aspekty, rezignaci na kontrolu politiky veřejností a nedůvěru k politikům. Hlubší vhled do dat naznačuje, že pragmatismus a technokracii v politice lze také interpretovat jako únik před politickým rozhodováním v komplikovaném politickém systému. Kterýkoliv z těchto postojů respondenti zaujímají, většině z nich je společná orientace na decentralizaci, tentokrát to znamená na autonomii a samosprávu, jako bázi pro politiku politickou nebo technokraticko-profesionální. Další postoj bychom mohli nazvat *státní paternalismus 2* - silný stabilní stát, nepodléhající otřesům, plynoucím ze soupeření politických stran, starající se o materiální blaho svých občanů. Poslední dva postoje interpretujeme jako *politickou toleranci* a *elitismus*. 3/4 respondentů dávají přednost kompromisu při řešení politických konfliktů. Téměř všichni vyslovili potřebu silné osobnosti a odpor k autoritářsky řízené politické straně.

Ještě jeden poznatek vyplynul z analýzy baterie postojů: v každém z rozlišených obecnějších postojů je přítomen také nějaký vztah k politickým stranám; v souladu s dalšími informacemi a empirickými zjištěními lze vyslovit hypotézu, že ve východním Německu považují lokální politikové politické strany za řádný a nepochybný prvek lokálního politického systému.

Závěrem: Rozdíl mezi zastupiteli Teplic a Bitterfeldu spočívá v rozsahu paternalistických hodnotových orientací. V Bitterfeldu mají vyšší frekvenci a jejich podstatnou složkou je státní intervence do hospodářského a sociálního systému. V tomto smyslu je možné také transfer (a možná zvolený způsob německého sjednocení) považovat za krok, který paternalistickým postojům vyšel vstříc a potvrzoval je. V Teplicích je celkově nižší frekvence paternalistických postojů. A i ve smíšených postojích mají vyšší frekvenci ty, které mají jako první volbu jednu z liberálních hodnot (svobodu slova, účast na rozhodování) a druhou volbu pořádek. Při předpokládané trvalosti paternalistické hodnotové orientace se můžeme domnívat, že příčiny rozdílů jejich frekvencí v našich dvou městech leží v rozdílné historické zkušenosti, předcházející komunistickému režimu. Rozdílná transformace východoněmecké a české společnosti v současnosti mohla paternalistické postoje dočasně posílit ve východním Německu a potlačit v České republice.¹⁷

¹⁷ Lapidárně řečeno: zatímco česká společnost zažila osvobození od jednoho režimu, východoněmecká společnost zažila osvobození a následnou nutnost adaptace na nový systém v důsledku sjednocení.

3. 2. 2. Pragmatismus v politice

Indikátor pragmatismu byl stejným způsobem aplikován v obou souborech respondentů. Respondenti měli vyjádřit souhlas nebo nesouhlas na čtyřbodové škále s výrokiem, že v současné situaci mají praktické úvahy, jak věci řešit, větší váhu než úvahy politické.

Tabulka 5 **Postoj k lokální politice (%)**

Město/postoj	politický	pragmatický
Teplice	14	86
Bitterfeld	46	54

Souhlas s uvedeným výrokiem považujeme za indikaci pragmatického, technokratického postoje v politice, nesouhlas pak za indikaci postoje politického; takto jsou v tabulce uvedeny. Velké rozdíly ve frekvenci jednotlivých postojů jsou signifikantní. Rozdíl 30% není malý a navíc rozložení četností odpovědí na čtyřbodové škále má v Teplicích a v Bitterfeldu téměř opačný charakter: modus je v krajním bodě škály „úplný souhlas“ v Teplicích, kdežto v Bitterfeldu na opačné straně v bodě „spíše nesouhlas“.

Předpokládejme, že politické rozhodování má stanovit cíle, strategie a preference; je-li rozhodnuto, pak by mělo nastoupit praktické řešení problémů. Potom postoj, vyjádřený souhlasem s výše uvedeným tvrzením, by mohl být interpretován tak, že „současná situace“, jak byl čas v otázce vymezen, je už stadiem oněch praktických řešení problémů, na které došla řada po rozhodnutí a stanovení priorit. A nejen to, je to stadium, charakterizované souhlasem s takto stanovenými prioritami. Pro východní Německo byly priority jasné a nebylo mnoho příležitostí pro rozhodování, neboť základním rysem prvních roků transformace byl transfer institucí, personálu a financí. A to i přes to, že v souladu s různorodostí systémů lokálních vlád v západním Německu, mohly i nové spolkové země učinit některá odlišná rozhodnutí, týkající se podstatných rysů samosprávy na lokální úrovni (o velikostní struktuře obcí, o okolnostech referenda či způsobu volby starosty). Tabulka ukazuje, že polovina respondentů Bitterfeldu nesouhlasí s výrokiem, že praktické úvahy mají přednost. Mohli bychom interpretovat nesouhlas jako nespokojenost s učiněnými rozhodnutími, ať už se týkají cílů nebo způsobů jejich dosahování; v konečném důsledku by to znamenalo nesouhlas se způsobem transformace, která byla v Německu v první fázi transferem. Pro tuto interpretaci mluví i zjištění v předcházejícím odstavci - jenom polovina respondentů hodnotí sjednocení v zásadě pozitivně.

Pokud jde o Teplice, tak rozhodný příklon teplických zastupitelů k pragmatismu, jak je vidět z tabulky, může být interpretován jen v duchu výše uvedené úvahy: jako konsensus se stanovenými cíli a chápání současné situace jako období, kdy se řeší praktické problémy a kdy už není pro politiku místo. Musíme si však být vědomi, k

čemu poukazovala analýza dat v předchozím odstavci: technokraticko-profesionální postoj jako uhnutí před politickým rozhodováním. Když k výše uvedeným výsledkům teplických zastupitelů přidáme jejich přesvědčivý elitismus,¹⁸ můžeme mluvit také o sklonu k autoritářství.

Pro porozumění těmto datům jsou důležité úvahy A. Offerdala o pojetí politiky jako procesu, který má co dělat s otázkami - kdo dostane co, kdy a jak - , nebo jako specifického způsobu, jak zacházet s konfliktem ve společnosti [Offerdal 1995:197]. Pojetí samosprávy jako politické organizace společenství a úvahy, pro lokální politiku z toho vyplývající, jsou rámcem, v němž hledáme smysl našich dat. „Neexistují technicky správná rozhodnutí politických problémů. Řešení politických problémů nalézají politikové v politických procesech samých. A protože politika je spíše o názoru než o pravdě či správnosti, politické procesy by měly být otevřeny, jak jen možno, vlivu občanů.“ [Offerdal 1995:203].

Závěrem konstatujeme, že pragmatické postoje v politice jsou frekventovanější v Teplicích. A jestli je naše interpretace správná (založená na předpokladu o stadiích rozhodování), jedním z důvodů rozdílů mezi oběma městy by mohl být způsob transformace, který neposkytl východoněmeckým lokálním politikům dostatečný prostor pro politické rozhodování o cílech, strategiích a preferencích lokální politiky.¹⁹ Druhým důvodem může být rozličné chápání lokální politiky. V případě Bitterfeldu by bylo blíže chápání Offerdalovu (a také dalších, v jejichž úvahách A.Offerdal pokračuje). Zatímco v Teplicích, a jak výzkumy ukazují [Baldersheim 1996], také u zastupitelů v celé České republice, je sklon zaměřovat politiku za technologickou a ekonomickou expertizu.

3. 2. 3. Stranictví v lokální politice a kompromis

„Je důležitější být loajální ke spoluobčanům, než vůči vlastní straně“; s takovýmto výrokiem souhlasí 1/2 zastupitelů v Bitterfeldu a téměř 9/10 v Teplicích - signifikantní rozdíl. Rozložení četností odpovědí je podobné jako u pragmatismu: minimální četnost úplného nesouhlasu s výrokiem v obou městech a modus v hodnotě „úplný souhlas“ v Teplicích a „spíše nesouhlas“ v Bitterfeldu. *„Vyvarovat se extrémních*

¹⁸ Téměř všichni teplickí zastupitelé souhlasí s tím, že je potřeba mít několik schopných a silných jedinců, kteří vědí, jak a co je třeba dělat; v Bitterfeldu je to podobné, souhlas silné osobnosti dávají téměř všichni zastupitelé.

¹⁹ Ještě jednu úvahu je možné rozvinout, pokud jde o Bitterfeld. Na jedné straně taková pragmatická hodnota, jako je boj proti růstu cen, a na druhé straně se nepovažuje sociální a ekonomická situace za takovou, aby praktické úvahy měly větší hodnotu. Tyto rozpory ukazují na nekonzistenci postojů a ta může mít svůj zdroj v nátlaku, který zanechalo počáteční parlamentní rozhodnutí o způsobu sjednocení. Emotivní zaangażování, které provázelo ono prvotní rozhodnutí, znamená ve svém důsledku neschopnost rozlišit nebo neochotu připustit, že nastalo rozladění a nespokojenost a co je jejich příčinou. Zabraňuje lidem připustit, že jsou nespokojeni, když by měli být přece spokojeni, a v důsledku toho ani neumějí pojmenovat příčinu. V základu této úvahy je koncept N. Eliase „involvement and detachment“.

stanovisek v politice“ - je převažujícím postojem politických elit v obou městech. „Převažující“ zde znamená 3/4 respondentů v Bitterfeldu a 9/10 v Teplicích.

Vraťme se ještě jednou k úvahám A. Offerdala [Offerdal 1995:196]: za názorem, že samospráva jako celek je nepolitická, a který sdílí mnoho lidí, je předpoklad, že v obci neexistují rozdílné zájmy; nepolitická samospráva je tu proto, aby dělala to nejlepší pro všechny občany obce, anebo to, co požaduje centrální vláda; není o čem rozhodovat, není co domlouvat, koho o čem přesvědčovat. Domníváme se, že tento předpoklad lze hledat i za souhlasem s výrokem o loajalitě vůči občanům. Souhlas pak interpretovat jako odmítnutí stranickosti lokální politiky.²⁰ Odmítnutí stranickosti lokální politiky je výrazné v Teplicích.

Vůle ke konsensu, k hledání kompromisních východisek, je z dat patrná u obou měst. Rozlišme dva aspekty lokální politiky [Goldsmith, Newton 1986:147]: *stranictví*, jako rozsah, v němž strany prostupují lokální politiku, od komunálních voleb až po stanovení cílů a jejich realizaci; *intenzita*, jako rys stylu jednání, zacházení s konfliktem. K prvnímu vztahujeme souhlas či nesouhlas s výrokem o loajalitě k občanovi: větší frekvence nesouhlasu chápeme jako více rozvinuté stranictví. K druhému vztahujeme souhlas či nesouhlas s výrokem o kompromisu; menší frekvence souhlasu chápeme jako vyšší intenzitu. Potom naše data lze interpretovat takto: V Teplicích nerozvinuté stranictví, nízká intenzita; v Bitterfeldu rozvinutější stranictví a také nízká intenzita.²¹

Rozdíl mezi Teplicemi a Bitterfeldem podněcuje ještě následující úvahu. V Teplicích jde možná o deklaraci toho, co se má. Možná i pragmatismus v politice je jenom takovou deklarací (uvozovky dále v odstavci neznamenají citaci): „ano, měly by se řešit problémy, řešení je někde uprostřed a musíme být loajální k občanovi“, (i když nevíme, co je ten občan zač, neboť každý jednotlivý je jiný). Zatímco v Bitterfeldu a pravděpodobně vůbec ve východním Německu, je normou „měli bychom být spokojeni se sjednocením, když už jsme je chtěli tak rychlé, a brát všechno bez výhrad“. Akceptace cíle, ale nespokojenost s cestami, nezažitá změna a z toho vyplývající nespokojenost; „politické problémy existují a trápí“, „ovšem vůle ke konsensu a hledání kompromisu je“ (má vůbec kompromis smysl v politice transferu, když jde o akceptaci předloženého řešení, nikoliv o kompromis?). Jinými slovy „musíme se s tím nějak vyrovnat“ a také „jsme si vědomi role politické strany v politice“ a také toho, že „spoluobčan“ je v politice normativní abstrakcí (možná

²⁰ Řekli bychom, že stejný postoj - odmítnutí stranickosti lokální politiky - bude podkládat i tento názor: v komunálních volbách se mají volit spíše osobnosti než politické strany. V souboru teplických zastupitelů jsme však statisticky významnou souvislost mezi záměrem volit v komunálních volbách spíše politickou stranu než osobnost a loajalitou vůči občanovi, pragmatickým postojem k řešení problémů, ochotou ke kompromisu, nenašli. Stejně tak není statisticky významná závislost mezi indikátory nestrannosti a pragmatismu resp. ochoty ke kompromisu, a to ani v souboru Teplic, ani Bitterfeldu.

²¹ V citované práci Goldsmith, Newton [1986] je Západní Německo uvedeno mezi zeměmi (Švédsko, Norsko, Dánsko), kde stranictví je vysoce rozvinuto a převládajícím stylem v politice je hledání souhlasu a kompromis. (O jiných zemích se nic neříká.)

nepřípustnou). V Teplicích se jedná o deklaraci normy, považované obecně za normu demokratické společnosti; v Bitterfeldu však jde o střízlivější pohled na politiku a její založení v politických stranách.

Jaký respekt má norma, lze posoudit jen pro soubor zastupitelů Teplic, kde byly takovéto otázky položeny: ať jde o zákonnou nebo finanční normu, má její dodržení přednost před zájmem občana. Zákon, předpis pro 83%, rozpočet pro 50% zastupitelů. Celkem 43% zastupitelů nesouhlasí s překročením předpisů a současně ani s překročením rozpočtu. Dalších 40% nesouhlasí s překročením pravidel, ale k překročení rozpočtu jsou benevolentní. Že lze překročit jedno i druhé, se domnívá 11% zastupitelů. Zdá se, že krátkodoběji platné pravidlo, kterým rozpočet je, má menší váhu. Anebo je to zkušenost z minulého režimu, kdy peníze veřejných rozpočtů byly fikcí a „ono se s tím vždycky něco udělalo“.

3. 2. 4. Kdo rozhoduje?

V českém i německém projektu bylo sledováno rozložení moci a vlivu pomocí otázky „*Jaký vliv na rozhodování o důležitých otázkách mají následující orgány a instituce?*“ V českém dotazníku bylo vyjmenováno 13, v německém dotazníku 14 orgánů a institucí. Respondent posuzoval jejich vliv na pětibodové škále v českém případě, na čtyřbodové v německém případě. Současně se v obou souborech vyskytovalo 8 organizací a institucí: zastupitelstvo, starosta, městská rada, obecní úřad, politické strany, spolky nebo organizace nebo občanské iniciativy, lokální media, církev. Přímé srovnání nedovoluje odlišný rozměr škály, tedy aspoň souhrnné srovnání, pokud jde o následující otázku. Jaká je vizibilita těch, kdo rozhodují - jsou to ti, kteří zauímají pozice k tomu určené a veřejnost je zná, nebo to jsou osobnosti, struktury v pozadí, o nichž veřejnost neví, kdo jsou? [Vajdová 1995a]

Prvním a rozhodujícím souborem nevlivnějších jsou pro zastupitele Teplic i Bitterfeldu samosprávné orgány města: zastupitelstvo, městská rada a starosta. V Bitterfeldu zahrnuje první soubor také politické strany. Všechno ostatní, co můžeme považovat za okolí lokálního politického systému (media, církev, spolky) a městský úřad (administrativní výkonný orgán místní samosprávy) představuje v Bitterfeldu faktor druhý. Druhým souborem v Teplicích je komplex okolí lokálního politického systému (spolky, organizace, církev) a politické strany. Za třetí soubor lze v Teplicích považovat media a městský úřad. Takto indikovaný rozdíl mezi politickými elitami Teplic a Bitterfeldu je rozdílem v jejich pojetí politických stran, v tom, jaké místo podle jejich názoru zauímají politické strany v lokálním politickém systému, a velmi pravděpodobně pojetí lokální politiky vůbec. Na řadě míst předchozího textu (poprvé v souvislosti se skladbou volebních stran v komunálních volbách v Německu a ČR) je popsán fakt odlišného vnímání politických stran v obou zemích. Politické strany jsou v Bitterfeldu chápány jako součást lokálního politického systému, jehož legitimním prvkem je ucházení se o politickou moc, rozhodování a vládnutí. Ve spolcích, zájmových organizacích a církvích se lidé organizují za jiným účelem a spíše na občanských principech, než na principech soutěže o politickou moc [Lauth, Merkel 1997]. Hustá síť těchto organizací vytváří stabilní prostředí pro kontinuální fungování demokratického politického systému [Lipset 1994; Putnam 1993]. Zatímco v

Teplicích, a také v ČR, jsou politické strany a stranictví stále považovány za něco neslušného a politika za věc špinavou [Baldersheim et al. 1996]. Není to jenom dědictvím totalitního režimu jedné strany. Kořeny mohou sahát k roztrfštěné a hašteřivé politické scéně meziválečného Československa i doby předcházející.

Máme-li však odpovědět, kdo má rozhodující slovo v lokální politice, podle názoru lokálních elit, pak to jsou lidé v pozicích k tomu vymezených a jsou veřejně známí; legitimitu k rozhodování získávají v komunálních volbách. A tak je tomu i v Teplicích i v Bitterfeldu.

3. 2. 5. Samospráva a občan

Poslední otázky, které byly položeny teplickým a bitterfeldským zastupitelům identickým způsobem, se týkají *názoru zastupitelů na zájem občanů jejich měst o práci zastupitelstva a na spokojenost s jeho prací*. Rozdíly v odpovědích mezi městy jsou patrné a názorné v následujících dvou tabulkách.

Tabulka 6 **Zajímají se občané ve Vašem městě o práci Městského zastupitelstva? (%)**

Město	Teplice	Bitterfeld
ano	43	23

Tabulka 7 **Jsou občané podle Vašeho názoru spokojeni s činností MěZ? (%)**

Město	Teplice	Bitterfeld
ano	14	42

Nejde nám o to, hledat shodu nebo neshodu mezi názorem zastupitelů a tím, co říkají o svém zájmu a spokojenosti občané.²² Spíše nás zajímá, v čem spočívá rozdíl názorů zastupitelů našich dvou měst na zájem a spokojenost s prací zastupitelstva. Téměř stejné procento zastupitelů - 8% v Bitterfeldu a 11% v Teplicích - se domnívá, že občané mají i zájem i jsou spokojeni; 50% v Bitterfeldu a 54% zastupitelů v Teplicích se domnívá, že občané nemají ani zájem, ani nejsou spokojeni; potud je shoda. Ale 33% zastupitelů Bitterfeldu a 3% v Teplicích se domnívá, že občané se nezajímají a jsou spokojeni; zatímco 8% v Bitterfeldu a 32%

²² A kdybychom chtěli, pak taková data máme jenom z reprezentativního souboru občanů Teplic: 3/4 se domnívají, že jsou nějak informováni o tom, co se v Teplicích děje, anebo jim vadí, že informování nejsou. Mezi těmito bychom mohli hledat občany, kteří se zajímají o práci zastupitelstva. 57% občanů souhlasí s tím, jaké pořadí řešení problémů města zvolilo zastupitelstvo a 35% si myslí, že zastupitelstvo přispělo k rozvoji města. A snad někde mezi těmito všemi je 55% občanů, kteří se zúčastnili komunálních voleb v roce 1990 a 45% v roce 1994.

v Teplicích se domnívá, že občané sice mají zájem, ale nejsou spokojeni s prací zastupitelstva. Dá se říci, že nezájem je častěji spojován s nespokojeností v Teplicích než v Bitterfeldu. Naproti tomu zastupitelé v Bitterfeldu, častěji než v Teplicích, soudí z nezájmu občanů o práci zastupitelstva na spokojenost s jeho prací.

4. HYPOTÉZA PROJEKTU A VÝSLEDKY VÝZKUMU

Základní hypotéza projektu vychází z následujících úvah. Transformační procesy ve všech postkomunistických zemích začaly nahrazením komunistických politicko-administrativních a sociálně-ekonomických systémů novými politickými a ekonomickými systémy. Každá země hledala své vzory ve vyspělých západních demokraciích, případně ve své demokratické minulosti; kombinovala a modifikovala prvky, které považovala za nejlépe odpovídající sociálně-kulturnímu prostředí a cílům, deklarovaným na mezinárodní i domácí politické scéně. Jenom nové spolkové země Německa přijaly určující prvky ekonomického a politického systému hotové a takové, jak se v průběhu uplynulých čtyř desetiletí vyvinuly ve spolkových zemích západního Německa. Transfer politických institucí byl zde doplněn transferem personálu a financí. Vlivy transferu na transformaci jsou chápány jako její exogenní faktory. Odlišná situace počátku transformace je důvodem, proč je transformace veřejné správy v zemích bývalé NDR považována za tak unikátní.

Fungování institucí veřejné správy, ať už jakýmkoliv způsobem byly v té které zemi ustaveny, je do značné míry určováno vnitřními faktory, které vyrůstají z transformované společnosti samé a které pozorujeme jako vzorce politické kultury v dané společnosti.

Naše hypotéza říká, že v důsledku čtyřicetiletého působení komunistického režimu, který měl v NDR a v ČR téměř identický charakter, existují podobnosti v politické kultuře obou zemí. Výzkumná práce se soustředila na lokální politické elity - zastupitele místních samospráv, jako důležité aktéry lokální demokracie. Cílem byla demonstrace podobností v politické kultuře lokálních politických elit. Jestliže takové podobnosti najdeme, můžeme oponovat tvrzení, že případ transformace veřejné správy ve východním Německu nelze srovnávat s případy transformace veřejné správy ostatních postkomunistických zemí. Konsekventně - srovnávací studie transformace veřejné správy na lokální úrovni by měly zahrnout také východní Německo.

Takto zjednodušená úvaha by byla možná, kdyby se transformace veřejné správy odehrávala jako experiment, za kontrolovatelných podmínek. Ale sociální jevy jsou komplexní, tak i transformace veřejné správy. A jsou komplexní nejen proto, že je ovlivňuje mnoho faktorů (proměnných, jestli chceme). Mnoho kauzálně relevantních podmínek se však může kombinovat nejrůznějšími způsoby v kauzálních konfiguracích, aby vyprodukovaly daný výsledek [Ragin 1987:26]. A tak i v našem případě je těžké odlišit, které aspekty politické kultury lokálních politických elit jsou důsledkem endogenních a které exogenních faktorů. V hledání podobností konkrétního prostředí transformace veřejné správy - společné dědictví socialistického režimu, systémy veřejné správy, konkrétní lokality šetření - jsme hledali ospravedlnění této srovnávací studie a připravovali si půdu pro interpretaci

podobností a rozdílů, které jsme hledali v jednoduchých datech, získaných dotazníkem. Podařilo se identifikovat některé podobnosti a rozdíly a vyslovit hypotetická vysvětlení.

1. *Územní uspořádání obou zemí má jeden společný rys: velký počet malých obcí.* V České republice je tento stav výsledkem rozpadu obcí, které byly za předcházejícího režimu administrativně slučovány, často bez ohledu na mínění obyvatelstva. *Motivem pro osamostatnění obcí byla představa nezávislosti a samostatného rozhodování, v důsledku také lepší prosperity právně i ekonomicky autonomní obce.* V bývalé NDR nedocházelo k tak masivnímu slučování obcí. *A tatáž motivace - nezávislost a samostatné rozhodování - vedla nové spolkové země Německa k odmítnutí slučování obcí jako reformy územního uspořádání,* jejímž cílem by byla administrativní efektivita. Systém veřejné správy má ve spolkových zemích východního Německa dva stupně - Kommune a Kreis; samospráva i státní správa jsou na obou úrovních spojeny. V České republice je dosud jeden stupeň samosprávy - obec, dva stupně státní správy - obec a okres; státní správa a samospráva je na lokálním stupni spojena. První kroky transformace veřejné správy ve východním Německu byly přenosem institucí a právních norem západního Německa a byly zabezpečovány transferem personálu a financí.
2. *V obou zemích došlo k masivní výměně lokálních politických elit: za tři čtvrtin jsou to noví lidé.* Rekrutují se převážně z ekonomické a technické inteligence, nemají žádnou zkušenost ve veřejné správě předchozího režimu, někteří získali svou profesionální zdatnost v nižších funkcích managementu státních podniků bývalého režimu, aniž by je bylo možné považovat za kompromitované spolupráci s režimem.
3. *Součástí politického systému na lokální úrovni jsou politické strany nebo lokální politický systém je založen na soutěži politických stran - tento rys politické kultury lokálních politických elit je významným rysem politické kultury lokálních politických elit východního Německa, na rozdíl od lokálních politických elit České republiky, které politickým stranám tuto roli nepřiznávají.* Odmítání stranickosti v lokální politice je významným rysem politické kultury lokálních politických elit na české straně. Na obou stranách je však nízká intenzita stranickosti, převažuje vůle k hledání kompromisu.
4. *Lokální politika je politická, je to věc názoru a přesvědčování - je častější postoj východoněmeckých lokálních politických elit, zatímco v ČR převažují v lokální politice pragmatické postoje,* lokální politika je považována za činnost technokraticko-profesionální, v níž rozhodující slovo má technologie a ekonomická expertíza; elitismus je průvodním jevem.
5. *Paternalistické postoje jsou charakteristické pro lokální politické elity obou zemí.* Velký důraz na boj proti růstu cen podkládá vyšší frekvence paternalistických postojů ve východním Německu; a také silný stabilní stát, intervenující do sociálních a ekonomických procesů. Lze předpokládat, že některé, pro danou společnost unikátní kroky transformace, posílily paternalistické postoje ve východním Německu a potlačily je v České republice.

6. Podle názoru zastupitelů se proces rozhodování na lokální úrovni odehrává v orgánech k tomu určených a účastní se ho lidé k tomu zvolení: obecní zastupitelstvo, případně obecní rada, starosta. *V obou zemích mají lokální politické elity legitimitu a vizibilitu.*

7. *Že participace občanů v lokální politice, aspoň jako zájem o práci zastupitelstva, se nepředpokládá v žádné z obou zemích, vyjadřují názory zastupitelů. Nezájem a nespokojenost s prací zastupitelstva předpokládají lokální politické elity obou zemí.*

Kdybychom se pokusili o stručné vystižení rozdílu politické kultury námi studovaných lokálních politických elit a využili k tomu klasických pojmů Almonda a Verby, mohli bychom uzavřít tímto tvrzením: *V obou případech se jedná o smíšený typ politické kultury, v němž mají převahu rysy poddanského (subject) typu politické kultury; ve východoněmeckém případě jsou však častěji pozorovatelné také rysy typu participativní politické kultury, zatímco v českém případě jsou častěji pozorovatelné rysy parochiálního typu politické kultury.*

LITERATURA

Almond, G., A. and Verba, S., 1963. *The Civic Culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Almond, G., A. and Verba, S., (eds.), 1980. *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little Brown and Co.

Baldersheim, H., Illner, M., Offerdal, A., Rose, L. and Swianiewicz P., 1996. *Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe*. Westview Press, USA.

Berg, F., Nagelschmidt, M., 1994. „Institutioneller und personeller Wandel auf kommunaler Ebene / Handlungskompetenzen im ostdeutschen Transformationsprozess.“ *BISS-Bildungshefte*, Heft 7, 3.Jg.:1-20.

Goldsmith, M., Newton, K., 1986. „Local Government Abroad.“ In: *The Conduct of Local Authority Business. Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business, Research Volume IV*. London, HMSO Publication Centre.

Hanšpach, D., 1992. *Sociální a politický profil místních politiků*. Praha, Sociologický ústav, edice Data-fakta č.16.

Hanšpach, D. Kostelecký, T. Vajdová, Z., 1993. *Local Government in the Czech Republic*. Prague, Institute of Sociology, Ac. of Sc. of the Czech Republic.

Heřmanová, E., Illner, M., Vajdová, Z., 1992. „Politické jaro 1990 na českém venkově a v malém městě.“ *Sociologický časopis* 28:2, 528-542.

Hubáček, O. 1992. „Attitudes of Czech and Slovak Local Elite towards the Transformation of Society“. *Sociological Review*, Vol.1 (Spring: 111-114).

Illner, M. 1992. „Sociological Problems of Local Government“. *Czech Journal of Sociology* 4:480-492.

Illner, M., Hanšpach, D. 1994. *The New Local Politics after the 1990 Local Reform: Councillors, Mayors, Citizens*. In: Barlow, M. et al. *Territory, Society and Administration*. Amsterdam: Univ. of Amsterdam, 95-109.

Lauth, H., J., Merkel, W. 1997. „Zivilgesellschaft und Transformation“. *Forschungsjournal NSB*, JG. 10, Heft 1:12-34.

Leemans, A., F., 1970. *Changing Patterns of Local Government*. The Hague: International Union of Local Authorities.

Lipset, M. S. 1994. "The Social Requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address". *American Sociological Review*, Vol.59 (February: 1-22).

Nagelschmidt, M., Schröter, E., Berg, F., 1994. „Institutional and Personnel Change in Local Politics and Administration in Eastern Germany between Rupture and Continuity.“ Předneseno na 19. kongresu DVPN v Postupimi .

Nedomová, A., 1995. „V blízkosti hranic.“ *Sociologický časopis*, 31:4, 501-516.

Offerdal, A. 1995. "Politics and Problems of Organizational Design in Local Self-government." In: Falt'an, L.(ed.) *Regions-Self-Government-European Integration*. Bratislava, Institute of Sociology, Slovak Academy of Sciences.

Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Ragin, Ch., C. 1987. *The Comparative method*. London, University of California Press.

Reichard, Ch. 1993. „Administrative Culture in Transition: the Case of East Germany.“ In: Baldersheim,H., Illner, M. Patočka, J. Surazska, W. (eds.), *Proceedings from the conference on Regional Organization and Administrative Performance in Eastern Europe*. Prague, Institute of Sociology, Ac.of Sc. of the Czech Republic.

Schöpflin, G. 1993. "Culture and Identity in Post-Communist Europe". In: White S., Batt J. and Lewis P. (eds.). *Development in East European Politics*. London: Mac Millan.

Vajdová, Z. 1995a. "The Power Structure at the Local Level." In: Malíková, L., Miháliková, S.(eds). *Localities and Politics in the Transformation Process*. Bratislava: Slovak Polit. Sc.Association. 20-25.

Vajdová, Z. 1995. "Transformace místní správy a samosprávy". *Cahier du CEFRES*, No.9. 195-200.

Vajdová, Z. 1995b. *Postoje k lokální politice*. Praha, Sociologický ústav, edice Data-fakta č.9.

Vajdová, Z. 1996. „Politická kultura - teoretický koncept a výzkum.“ *Sociologický časopis*, 32:3, 339-351.

Wehling, H. 1994: „Deutschland.“ In: *Kommunalpolitik in Europa*. Stuttgart, W. Kohlhammer.

Wollmann, H. 1994. „The institutional Transformation of Local Authorities in East Germany.“ In: Goetz, K. and Benz, A., (eds.), Transformating Governance in Germany.

Wollmann, H. 1995. „The Implementation of the Two Germanies´ Unification: The transformation of the former GDR between external determinants and endogenous factors.“ In: Lazin Fred,A.,(ed.). Policy Implementation. JAI-Press .

Wollmann, H. 1996. „Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung.“ In: Kaase, M., Eisen, A., Gabriel, O., Niedermayer, O., Wollmann, H., (eds). Opladen: Leske und Budrich.

PŘÍLOHA: OBJECTIVES PROPOSED AND OBJECTIVES ACHIEVED

1. Objectives proposed

The leading hypothesis of the reported project opposes general conviction still reigning over politological and sociological public - transformation of East Germany is so unique that its comparison with other post-communist countries does not make a much sense. As an effect of German unification, transformation of public administration in East Germany took place under the influence of a massive transfer of institutions, personnel and finance from West Germany. This is distinguished as an influence of external (exogenous) factors of transformation and the uniqueness of German case is seen in it. But transformation process started in all post-communist countries by replacing communist politico-administrative and socio-economic systems by the new political and economic systems. Their functioning is determined to some extent in each country by internal (endogenous) factors arising from within transformed society, detected in patterns of political culture prevailing in the society. Our hypothesis states that *there are similarities between East Germany and the Czech Republic caused by a four decades of a common history under almost identical communists regimes controlling former GDR and ČSR. Similarities can be observed in political and social backgrounds of transformation in the two countries, and particularly in the patterns of political culture.* This project focused on local political elites as important actors of local democracy and aimed at demonstrating similarities between these elites and between the local government systems. If confirmed, our hypotheses may have serious practical consequences. Namely it may reverse the common tendency to leave the German case of local government transformation out of East and Central European comparative studies.

2. Methodology

This study compares the data and the results of two research projects. On the German part there is a research project „Institutions, personnel and potentials of East German counties and communes in a time of sudden change“ carried out since 1993 at the Humboldt University by Hellmut Wollmann, Frank Berg and Martin Nagelschmidt. During a field research empirical data were systematically collected about the first four years of newly established bodies of public administration and democratically elected self-governments of the new German countries. Two localities were chosen for data collection. One of these was the territorial unit of the towns Bitterfeld and Wolfen. The field research, the data collection, took place in March 1994. The set of respondents consisted of administrative and political elites: department leaders and the top local bureaucrats for the administrative elites; councillors and mayors for the political elites. The research aim was to describe and analyse some endogenous factors of local transformation. Various aspects of local government were observed, some of them can be viewed as the aspects of political culture of the local elites [Berg, Nagelschmidt 1994; Nagelschmidt, Schröter, Berg 1994].

On the Czech part there is a project „Political culture of local communities“, carried out in 1993-95 at the Sociological Institute AV ČR. Field research took place in three towns, Teplice among them. Data collection was carried out on a representative set of 400 town citizens and a set of „elites“ - 50 councillors and other important personalities and representatives of town public life, in 1994. The choice of the personalities was based on a positional and reputational approach. The research aim was to describe and analyse political culture and political behaviour patterns dependent on a concrete setting [Vajdová 1995, 1996].

Our comparison is based only on data concerning councillors: 13 respondents in Bitterfeld and 37 (out of 41) in Teplice. Questions of identical wording were compared directly: Czech x German: 15 x 46, 24A x 45.5, 24D x 45.17, 24C x 45.11, 22 x 25, 45 x 36, 46 x 37. And some statistical tools of SPSS were used to be oriented in data analyses (descriptive statistics, classification). The other data both from the Czech and German projects serve as a frame of reference for the interpretations and play a control role in drawing conclusions. The data analysis is based on comparing individual variables and also on making larger comparisons of patterns of political culture in each town. When interpreting the results of concrete data comparisons we tried to take into account all available information relevant to the problem in question, i.e. political culture of local elites, and to the locations in question, i.e. East Germany and North Bohemia. Generalising hypothesis are not formulated as statistical generalisations.

3. Objectives achieved

The public administration transformation is not taking place under controlled conditions as an experiment and thus all simplistic conclusions must be excluded. All social phenomena are complex and so is the public administration transformation. They are complex not only because influenced by many factors (variables, if we like), but also because many causally relevant conditions can be combined in various ways in causal configurations to produce given outcome [Ragin 1987:26]. Similarly, in our case it is also difficult to distinguish which aspects of political culture of local political elites are the consequence of endogenous and which of the exogenous factors.

Political Elites

The first communal election dominated PDS (the successor of SED) with 14.5% and a former ally of the communist - KDU with 34%, including many people who worked in the administration already during the communist period. Social democrats received 21%. The second communal election in 1994 confirmed the outcome of the first, the percentage for PDS rising to 18%. However, when compared to federal bodies, local political leaders are all East Germans [Wollmann, 1995].

In the Czech republic the first local election won Civic Forum (OF), while Communist party (KSC) stayed in the second position, losing even more in the second election. There is a feature, characteristic for the Czech republic both during the first and the second communal election, but not present in Germany - the frequent election of independent candidates. They received 28% in the first election

(the winner, OF, received then 32%) and 53.1% in the second (most votes gaining in smaller municipalities), despite obstructions made to independent candidatures in the new electoral law. We can take these facts as a manifestation of a fast adaptation to mature party political system in East Germany, while in the Czech republic still prevails different type of communal politics: not party-based system, but community-based system, emphasising the role of personalities.

Partisanship and the role of compromise

It is more important to be loyal to fellow citizens than to one's own party - with this statement agrees 50% of councillors in Bitterfeld and 86% in Teplice, which makes a significant difference. The most frequent attitude of political elites in both towns is to avoid extreme standpoints in politics, and there is no correlation to the town of respondent. The "most frequent" here means three quarters of respondents in Bitterfeld and 90% in Teplice.

In lines with Offerdal's thinking [Offerdal 1995:196] we can assume that behind the idea of non-political self-government rests a presupposition that there are no different interests in a municipality: non-political self-government is here to do the best for all municipality citizens or to do what the central government requires of it; there is nothing to decide, nothing to discuss, nobody to try to persuade about something. We think this presupposition can be found also behind the agreement with the statement about loyalty towards fellow citizens. The agreement can be then interpreted as a refusal of the role of political parties in local politics, particularly apparent in Teplice.

The will to reach an agreement and to look for a compromise can be seen in the data for both towns. Let us distinguish two aspects of local politics [Goldsmith, Newton 1986:147]: *partisanship* as the extent to which political parties penetrate local politics, from communal election to the appointment of goals and their fulfilment, and *intensity* as a feature of behaviour, a feature of dealing with conflict. The first aspect relates to the statement about loyalty towards fellow citizens: the more frequent disagreement with this statement, the better developed partisanship. The second aspect relates to the statement about compromise: the higher frequency of agreement, the lower level of intensity. We can interpret our data as follows: There is weakly developed partisanship and low intensity in Teplice; in Bitterfeld, there is better developed partisanship but intensity is also low.

Pragmatism in politics

Respondents were asked to indicate on a four point scale whether they agree or disagree with the statement, that in current situation the practical ideas about how to solve problems are more important than political considerations. Here also the response depends on the town.

Agreement with mentioned statement is considered to indicate pragmatic, technocratic attitude in politics, while disagreement is taken to indicate political attitude. Large differences in the frequency of the attitudes are significant. Only 14% of Teplice councillors have political attitudes towards local politics (86% have pragmatic attitude), while in Bitterfeld it is nearly half of the councillors - 46%.

Let us suppose that political decision-making is to determine goals, strategies and preferences; when this is decided, practical problem-solving should take place. Therefore agreement with the above statement could be interpreted as an indicator, that society has already passed the stadium of decision-making and finding priorities and at present reached the second stadium, the stadium of problem-solving. There were priorities firmly set and clear for East Germany and there were not many opportunities to decide anything, although the new federal countries could, in keeping with the diversity of local government systems in West Germany, make several diverse decisions about important features of self government on local level (municipality size structure, conditions for referendum, way of electing a mayor). We have seen that half of the Bitterfeld respondents disagree with the statement that practical considerations are more important. We could interpret this as a disagreement with the decisions already made, whether they concern the goals or the methods of reaching them. It could mean a disagreement with the style of transformation, which in Germany was in the first step a transfer. This interpretation is also supported by finding that only half of the respondents evaluate German unification more or less positively.

As for Teplice, councillors' clear inclination towards pragmatism can be in the above sense interpreted as their agreement with the appointed goals and we can see present period as a period of practical problem-solving, a period where politics has place no more. However, we have to bear in mind what we have found previously: that technocratic/professional attitude can be seen as an attempt to avoid political decision-making. If we add obvious elitism of Teplice councillors, we can talk of a tendency to authoritarianism.

Paternalism and liberalism

Both sets of councillors, in Teplice and Bitterfeld, were asked the question: „Which two of the following four things do you consider to be the most important?“ The four things are: „Maintaining order in the nation“, „Giving people more say in important political decisions“, „Fighting rising prices“, „Protecting freedom of speech“. Our research distinguishes the first and the second thing. The question is considered to be an indicator of general value orientation: materialistic, postmaterialistic and mixed. It is an Inglehart-Clark variable expressing the state of certain community through the relationship of an individual to basic materialist (maintain order, fight prices) and postmaterialist values (freedom of speech, more say in political decisions). We apply the Inglehart-Clark concept, interpreting postmaterialist values as liberal attitudes and materialist values as paternalism [Hubáček 1992, Baldersheim 1996].

Paternalistic attitudes, always present in society, were nurtured by the communist regime. At present, they can also be a reaction to the state of society after an overthrow - formerly established order is shaken in its' foundations, withdrawal of repression against the inhabitants for some people means a lawless state itself and the release of prices is a part of economic reform. Similar state probably occurred also in East German society. However, the authority of the new legal system is in the German society supported by habitualized control mechanisms of West German democratic society. In the Czech society, on the other hand, such mechanisms, as

well as the laws and the new political system, are only now being established. Moreover, extensive amnesty shortly after the overthrow strengthened a feeling of insecurity in the society. On the other hand, Czech government releases the prices of certain commodities and services (rent, energy) only slowly, while in the new federal countries even these sensitive matters were at once subordinated to market influences. We consider it likely that the differences in the frequency of paternalistic and mixed attitudes (and also the fact that there is emphasis on struggle against increase in prices in Bitterfeld while in Teplice there is emphasis on order) can have one of its sources in the first steps of transformation. Apart from this conclusion, the results of further data analysis confirm the majority of paternalistic attitudes in Bitterfeld elites even then, when they can be hardly explained by fast reunification and exogenous factors.

The difference between Teplice and Bitterfeld councillors is in the extent of paternalist value orientations. They occur more frequently in Bitterfeld and their significant part is formed by positive attitude to the state intervention to economic and social system. In this sense we can view the transfer (and perhaps also the way Germans chose to unite their countries) as a step to further meet paternalist attitudes. In Teplice, there is on the whole lower frequency of paternalist attitudes. And even between the mixed attitudes, those are the more frequent which contain one of the liberal values (freedom of speech, more say) as the first choice and order as the second choice. If we take into account assumed permanency of paternalist value orientation we can believe that the difference in the frequency of its' occurrence in our two towns can be explained by different historical experience previous to the communist regime. The different transformations of East German and Czech societies could at present temporarily strengthen the paternalist attitudes in East Germany and suppress them in the Czech republic.

Decision-making

Power and influence distribution was in both projects measured by question "How much influence the following bodies and institutions have on decision-making about important questions?" Czech questionnaire listed 13, German 14 bodies and institutions and respondents were to indicate their opinion on a 5 point scale in the Czech questionnaire and on a 4 point scale in the German. Eight bodies and institutions were listed in both questionnaires: the council; the mayor; city council; local administration; political parties; civic associations, movements and initiatives; local media; the church. Direct comparison is impossible because of different scales, but let us make at least a general comparison.

The first and decisive bodies of influence covers both for Bitterfeld and Teplice councillors the bodies of self-government: the council, the city council and the mayor. In Bitterfeld, the first set covers also political parties. The rest, whether the sphere surrounding local political system (media, churches, voluntary organisations), or a city council (administrative executive body of local self-government) are covered by the second set of bodies in Bitterfeld. In Teplice, the second set of bodies covers the complex of the sphere surrounding local political system (civic associations, movements and initiatives and the church) and political parties. The third set in

Teplice covers media and the city council. The difference between political elites in Bitterfeld and Teplice is the difference in the attitude to political parties, the difference in what place they are ascribed in the local political system and very likely also the difference in the ideas about politics as such. In Bitterfeld, political parties are a part of the local political system, constituted by such legitimate elements as competition for political power, decision-making and governing. In various civic associations, movements and initiatives and the church people organise themselves for other reasons and more on the civic principles than on the principles of competition for political power. Dense net of these organisations, however, forms a stable environment for continual functioning of democratic political system. In Teplice, on the other hand, and also in the Czech republic as a whole, political parties and partisanship are considered to be something indecent and politics a dirty business [Baldersheim et al. 1996].

Self-government and citizens

The last questions dealt with councillors' opinion on whether the citizens are interested in the work of the municipal council and whether they are satisfied with it's performance. The differences between the two towns are statistically significant.

We do not want to seek coincidences and contradictions between the opinion of the councillors and the actual response of citizens. We rather want to know the differences between the opinions of councillors of our two towns. The same proportion of councillors (8% in Bitterfeld and 11% in Teplice) think their citizens are interested in the work of municipal council and satisfied with it and again the same proportion (50% in Bitterfeld and 54% in Teplice) think that the citizens are neither interested nor satisfied - so far there is an agreement between the two towns' councillors. However, 33% of councillors in Bitterfeld but only 3% in Teplice think that the citizens are indifferent but satisfied; and 8% in Bitterfeld and 32% in Teplice think that the citizens are interested but dissatisfied with the municipal council performance. We can conclude that while in Teplice indifference is connected to dissatisfaction, in Bitterfeld is on the contrary taken as an indicator of satisfaction.

4. Conclusion

When searching for similarities in concrete conditions of public administration transformation (common legacy of socialist regime, similar public administration systems and similar features of concrete research localities) we also looked for a justification of this comparative study and prepared ground for an interpretation of the similarities and differences found in data. We succeeded in identifying certain similarities, and differences as well.

1. *Territorial administration in both countries has a common feature in a large number of small municipalities.* In the ČR, this is the result of massive splitting of municipalities administratively amalgamated under the communist regime, often without regard to the opinion of inhabitants. *The motivation for splitting was the idea of independence, legal and economic autonomy of municipalities, followed by larger prosperity.* In the new lands of former East Germany not so heavy

administrative amalgamation was experienced under the communist regime. *However, the same idea led to the refusal of the prospect to amalgamate the municipalities in the name of administrative efficiency.* System of public administration has two tiers in East Germany (municipality and Kreis), state and self-administration fused on both levels. In the ČR there is one tier for self-government (municipality), two tiers for state administration (municipality and District), and on the municipality level the state and self-administration are fused. The first steps of public administration transformation in East Germany meant a transfer of institutions and legal norms from West Germany and were backed up by a transfer of personnel and finances.

2. *In both countries occurred a massive shift in local elites: there are three quarters of new people in local politics.* They recruit from economic and technical intelligentsia, mostly without previous experience in the public administration, professionally maturing in management of state enterprises of the former regime, though not compromised by collaboration with communist regime.
3. *Political parties are a part of political system on local level and local political system is based on competition of political parties.* This condition is a significant feature of political culture of local political elites in East Germany. In the Czech republic, on the contrary, local political elites do not recognise this role of political parties and the refusal of partisanship in local politics forms a significant feature of Czech local political elites. The level of partisanship's intensity is low on both sides and the will to reach compromise predominates.
4. *Among East German local political elites the attitude that local politics is political, that it is about having and exchanging opinions and arguments, is more frequent than in the Czech republic where pragmatic attitudes in local politics are characteristic* - local politics is considered to be a technocratic/professional activity, dominated by technology and economic expertise; elitism is a concomitant phenomenon.
5. *Paternalist attitudes are characteristic for local political elites in both countries.* Strong emphasis on fighting rising prices is behind high frequencies of paternalist attitudes in East Germany; besides a strong stable state, intervening into social and economic processes. It can be assumed that some steps of transformation, unique for each society, strengthened paternalist attitudes in East Germany and suppressed them in the Czech republic.
6. The process of decision-making on local level takes place in bodies and institutions assigned for it and people taking part in the process, are those elected to do so: the council, the executive board and the mayor. *In both countries, local political elites have legitimacy and visibility.*
7. *In both countries, local political elites expect the participation of citizens in local politics, even as an interest in the council performance, to be low.* Local political elites in both countries expect indifference and dissatisfaction with the council performance.

If we were to describe shortly the differences and similarities in political culture of the two studied local political elites, while employing classical concepts of Almond and Verba, we would arrive to following hypothesis: *There is mixed type of political culture in both cases, with prevailing features of the subject type of political culture. In the East German case, there can be frequently observed also features of the participative type of political culture; while in the case of the Czech republic features of the parochial type of political culture can be observed more frequently.*

Only the comparison of concrete data collected in concrete settings drew attention on the discoveries which the study describes. Particularly the discoveries related to the role of political parties in local politics and to the political vs. pragmatic attitudes of local political elites in local politics. The hypothesis formulated on these discoveries were not apparent before detailed comparison. The existence of the comparative study, the formulation of hypothesis and explanations is an example of meaningful comparison East German and Czech public administration transformation. It proves that comparison between East German and other postcommunist countries is possible and brings interesting results. Complicated history of the German and Czech neighbourhood and the will pronounced to keep the neighbourhood friendly and mutually useful in future asks for permanent effort to know more about each other in all fields. The study is a contribution to it. The comparative study represents in itself a challenge to prove hypothesis formulated here, to narrow or enlarge their validity. To continue the case studies comparison - focused on real performance of local government for instance, or the role of social network in recruitment of the first generation of local politicians - that is one alternative of further development.