

**SOÚ**

Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.



# Aplikace principů partnerství a participace v prostředí malých měst České republiky

Daniel Čermák (ed.)

Tuto práci recenzovali:

doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc.

doc. PhDr. Jaroslav Čmejrek, CSc.

Editor:

Daniel Čermák (ed.)

Autorský kolektiv:

Josef Bernard

Daniel Čermák

Věra Patočková

Jana Stachová

Jana Vobecká

Tato studie vznikla s podporou grantu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy „Partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib“, grant č. 2D06006. Publikace byla vydána za podpory Výzkumného záměru Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., „Sociologická analýza dlouhodobých sociálních procesů v české společnosti v kontextu evropských integračních politik, rozvoje znalostní společnosti, lidského, sociálního a kulturního kapitálu“, č. AV0Z70280505.

# Obsah

Abstrakt	7
Abstract	8
Abstrakt	9
Úvod (Daniel Čermák)	11
<b>1. Demografická a socioekonomická dynamika obcí Blatná, Český Krumlov a Velké Meziříčí za posledních 20 let jako podmiňující faktor jejich rozvoje (Jana Vobecká)</b>	<b>13</b>
1.1. Poloha obcí	13
1.2. Demografický vývoj obyvatel	15
1.3. Socioekonomická struktura obyvatel	20
1.4. Závěr	22
<b>2. Občané a veřejné dění – zájem, vliv, informovanost a spokojenost (Věra Patočková)</b>	<b>24</b>
2.1. Občané a veřejné záležitosti	25
2.2. Informovanost občanů o dění ve městě	26
2.3. Vliv na rozhodování o důležitých otázkách	31
2.4. Spokojenost občanů s prací městského zastupitelstva, městské rady, starosty a úřadu města	33
2.5. Jak získávají občané informace o dění ve městě	40
2.6. Závěr	42
<b>3. Participace občanů v Blatné, Českém Krumlově a Velkém Meziříčí (Daniel Čermák)</b>	<b>44</b>
3.1. Úvodem	44
3.2. Analýzy participace občanů	45
3.3. Závěr	50
<b>4. Participace a spolupráce v malých městech České republiky (Jana Stachová)</b>	<b>51</b>
4.1. Úloha participace a spolupráce v rozvoji malých měst	51
4.2. Cíle a metoda analýzy	52
4.3. Předpoklady občanské participace a spolupráce	53
4.4. Omezení občanské participace a spolupráce	55
4.5. Úloha participace a spolupráce v lokálním rozvoji	59
4.6. Závěr	61

<b>5. Participativní procesy v komunitním plánování sociálních služeb – vize a realita (Josef Bernard)</b>	<b>63</b>
5.1. Komunitní plánování sociálních služeb v ČR	64
5.2. Koncepce vztahu mezi účastníky komunitního plánování sociálních služeb	65
5.2.1. Vztah obec – poskytovatelé sociálních služeb	65
5.2.2. Role uživatelů	68
5.3. Empirická analýza procesu KPSS ve třech obcích	71
5.4. Výsledky analýzy	72
5.5. Závěr	80
<b>Závěr (Josef Bernard, Daniel Čermák, Věra Patočková, Jana Stachová, Jana Vobecká)</b>	<b>83</b>
<b>Literatura</b>	<b>85</b>
<b>Shrnutí</b>	<b>89</b>
<b>Summary</b>	<b>92</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>95</b>
<b>O autorech</b>	<b>99</b>

# Aplikace principů partnerství a participace v prostředí malých měst České republiky

Daniel Čermák (ed.)

## Abstrakt

V předkládaných Sociologických studiích budou čtenáři seznámeni s výsledky výzkumů, které se soustředily na problematiku participace občanů na rozhodování na lokální úrovni a dále na partnerství mezi veřejnou správou a neziskovými organizacemi, případně podnikatelskými subjekty. Cílem autorů jednotlivých kapitol bylo přispět k poznání, jak jsou uplatňovány principy demokratického spravování společnosti v České republice.

Většina příspěvků se soustředí na tři města: Blatnou, Český Krumlov a Velké Meziříčí, v nichž autorský kolektiv provedl celou řadu výzkumů. Čtenáři budou nejprve seznámeni s rozvojovým potenciálem lidského „kapitálu“ ve zkoumaných městech. Dále se autoři zaměřili na pohled občanů těchto měst na spolupráci s veřejnou správou a na participační aktivitu občanů. A konečně poslední část příspěvků seznámí čtenáře se zkušenostmi aktérů, kteří se účastnili na projektech, při jejichž tvorbě se uplatňovaly principy participace a partnerství. Jednalo se zejména o tvorbu a fungování mikroregionů a místních akčních skupin a v neposlední řadě také o komunitní plánování sociálních služeb.

## Klíčová slova

spolupráce, partnerství, participace, veřejná správa, komunitní plánování sociálních služeb, Blatná, Český Krumlov, Velké Meziříčí

# The Principles of Partnership and Participation as Applied in Small Towns in the Czech Republic

Daniel Čermák (ed.)

## Abstract

In this volume of *Sociological Studies*, readers are presented with the results of a number of studies that examined the participation of citizens in the decision-making process at the local level and in the partnership between public administration (the municipal authorities) and NGOs or even businesses. The objective of the authors of the individual chapters in this volume was to contribute to the understanding of how the principles of the democratic administration of society are applied in the Czech Republic.

Most of the chapters focus on three towns in which the authors conducted a number of studies: Blatná, Český Krumlov and Velké Meziříčí. Readers first learn about the developmental potential of human 'capital' in these towns. The authors then focus on how the citizens of these towns view cooperation with public administration and the participatory activities of local citizens. The final chapters inform readers about the experiences of actors who have been involved in projects that were created through the application of the principles of participation and partnership. Such projects primarily involved the formation and functioning of micro-regions, local action groups, and community social-services planning.

## Keywords

Cooperation, partnership, participation, public administration, community social-services planning, Blatná, Český Krumlov, Velké Meziříčí



# Anwendung der Grundsätze von Partnerschaft und Partizipation in Kleinstädten der Tschechische Republik

Daniel Čermák (ed.)

## Abstrakt

In der vorliegenden soziologischen Studie werden die Ergebnisse von Untersuchungen vorgestellt, die sich mit der Problematik der Partizipation an der Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene sowie an der Partnerschaft zwischen öffentlicher Verwaltung und gemeinnützigen Verbänden bzw. Unternehmen befassen. Ziel der Autoren der einzelnen Kapitel war es, zu der Kenntnis beizutragen, wie die Grundsätze der demokratischen Verwaltung der Gesellschaft in der Tschechischen Republik angewandt werden.

Die meisten Beiträge konzentrieren sich auf drei Orte: Blatná, Český Krumlov und Velké Meziříčí, in denen die Autoren eine ganze Reihe von Untersuchungen anstellten. Zunächst wird das Entwicklungspotential des menschlichen „Kapitals“ in den untersuchten Städten vorgestellt. Des weiteren befassen sich die Autoren mit der Sicht der Einwohner dieser Städte auf die Kooperation mit der öffentlichen Verwaltung und auf die Partizipierungsaktivitäten der Bürger. Der letzte Abschnitt der Beiträge befasst sich mit der Erfahrung der Akteure, die sich an Projekten beteiligten, bei denen die Grundsätze der Partizipation und der Partnerschaft angewendet wurden. Es handelte sich dabei insbesondere um die Bildung und Funktion von Mikroregionen und örtlichen Aktionsgruppen, und nicht zuletzt auch um die kommunale Planung von Sozialdiensten.

## Schlüsselwörter

Kooperation, Partnerschaft, Partizipation, öffentliche Verwaltung, kommunale Planung von Sozialdiensten, Blatná, Český Krumlov, Velké Meziříčí



# Úvod

Daniel Čermák

Předkládané Sociologické studie jsou dalším výstupem z projektu *Partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib* podpořeného MŠMT. Tematicky navazují na předchozí Sociologické studie z roku 2007, jež vyšly pod názvem *Participace a partnerství v místní veřejné správě* editory byli Pavel Nejdla a Daniel Čermák [2007]. V těchto Sociologických studiích byly shrnuty výsledky bádání a spolupráce, až na drobné výjimky, téměř shodného autorského kolektivu, jaký se představuje také v těchto Sociologických studiích. Studie z roku 2007 si kladly za cíl zejména deskripci základního diskurzu spolupráce, participace a partnerství, jak je pojímán v rámci demokratického spravování společnosti na území České republiky a v jejích regionech. Tyto studie se již podstatně méně soustředí na shrnutí teoretického poznání v rámci zkoumaného diskurzu a více se zaměřují na praktické zkušenosti aktérů lokálního rozvoje s různými formami participace občanů na věcech veřejných a uplatňování principů partnerství při spolupráci veřejné správy s dalšími subjekty. Těmito subjekty mohou být např. neziskové organizace či podnikatelské subjekty. Cílem autorů jednotlivých příspěvků tedy bylo přispět k poznání, jak jsou uplatňovány principy demokratického spravování společnosti v České republice.

Čtyři z pěti předložených příspěvků se soustředí na tři města: Blatnou, Český Krumlov a Velké Meziříčí, v nichž autorský kolektiv provedl celou řadu výzkumů. Tato města jsou již po dlouhou dobu objektem studia týmu badatelů z oblasti společenských a přírodních věd, sociologů, kulturologů, politologů, ekonomů, sociálních geografů a demografů, a díky tomu jsou k dispozici poměrně bohaté datové zdroje. Jedná se zejména o unikátní řadu dotazníkových šetření, která jsou prováděna ve dvouletých intervalech ve zmíněných městech již od roku 1992. Dále měl autorský kolektiv k dispozici data z mnoha rozhovorů, jež v uplynulých třech letech, nejen ve zmíněných městech, prováděl.

V prvním z pěti příspěvků Jana Vobecká seznámí čtenáře nejprve s rozvojovým potenciálem lidského „kapitálu“ ve zkoumaných městech. Při psaní tohoto příspěvku se soustředila zejména na demografickou a socioekonomickou dynamiku rozvoje. Tento článek je vhodné brát zejména jako jakýsi úvod, jenž čtenáře seznámí s některými aspekty situace panující ve zkoumaných městech a stane se rámcem pro další analýzy.

V dalším příspěvku Věra Patočková ukázala na některé souvislosti mezi informovaností občanů o činnosti veřejné správy ve sledovaných městech a spokojeností občanů s lokální veřejnou správou.

Na ni přímo navázal Daniel Čermák se svým příspěvkem o participaci občanů. Jeho cílem bylo přiblížit čtenářům těchto studií, jaký je zájem obyvatel Blatné, Českého Krumlova a Velkého Meziříčí o participaci na věcech veřejných a jakými způsoby a s jakou intenzitou reálně participují.

A konečně poslední dva příspěvky seznámí čtenáře se zkušenostmi aktérů, kteří se účastnili na projektech, při jejichž tvorbě se uplatňovaly principy participace a partnerství.

V prvním z nich Jana Stachová analyzovala rozhovory s lokálními aktéry v Blatné, Českém Krumlově a Velkém Meziříčí, kteří se účastnili, ať už jako zástupci lokální veřejné správy, či dalších neziskových či podnikatelských subjektů, na vybraných projektech. Konkrétně se jednalo o proces tvorby a fungování mikroregionů a místních akčních skupin a také o komunitní plánování sociálních služeb.

Poslední příspěvek napsal Josef Bernard a také on se zaměřil na komunitní plánování sociálních služeb. Avšak, na rozdíl od předchozích příspěvků, své výzkumy prováděl ve třech vybraných městech okresu Pardubického kraje, což je velmi vhodné, jakožto uvedení dalšího alternativního pohledu na zkoumanou problematiku. Navíc autor v úvodu svého příspěvku nejen velmi zevrubně a přehledně popsal celou problematiku související s komunitním plánováním v českých podmínkách, ale seznámí také čtenáře se zkušenostmi ze zahraničí.

# 1. Demografická a socioekonomická dynamika obcí Blatná, Český Krumlov a Velké Meziříčí za posledních 20 let jako podmiňující faktor jejich rozvoje

Jana Vobecká

Rozvojový potenciál obcí je určován mnoha faktory, z nichž některé jsou exogenní a jiné endogenní, vyvěrající z vlastního potenciálu obcí. Exogenními faktory, mezi něž se počítají především geografická poloha nebo dopravní dostupnost, jsou do značné míry neovlivnitelné aktivitami obce. Endogenní faktory na druhou stranu mohou obyvatelé a představitelé obcí ovlivňovat a vlastně na nich jejich rozvoj závisí. Patří mezi ně všechny oblasti spadající do rozvojových kompetencí obcí, ale i obtížně měřitelné ukazatele kvality prostředí, jak environmentálního, tak sociálního. Oba typy faktorů pak mají vliv na atraktivitu obcí pro jejich obyvatele, jejich spokojenost s životem v obci, ale také na jejich menší či větší odhodlanost v obci zůstat. Zároveň se oba faktory podílejí na migrační přitažlivosti obce, jež pak proměňuje její demografickou a socioekonomickou strukturu a zpětně zase ovlivňuje jejich rozvojový potenciál.

Tato kapitola se bude zabývat právě demografickou a socioekonomickou dynamikou ve třech městech: Blatné, Velkém Meziříčí a Českém Krumlově, v nichž je prováděn dlouhodobý výzkum sociálního prostředí a lokální politiky a z jejichž poznatků vychází i následující kapitoly. Než tedy obrátíme pozornost na vlastní sociální prostředí studovaných měst, je vhodné zmapovat, jaká je struktura obyvatel, ekonomických aktivit v obci a atraktivita pro potenciální nové imigranty. Tato „tvrdá“ sociálně-geografická data tak představují rámec pro analýzu participace občanů na rozhodování na lokální úrovni a partnerství mezi veřejnou správou a dalšími subjekty.

## 1.1. Poloha obcí

Sledované obce Blatná, Velké Meziříčí a Český Krumlov se řadí v České republice ke středně velkým, v případě Blatné spíše k menším městům. Blatná měla ke konci roku 2007 necelých 7 tisíc obyvatel, Velké Meziříčí 12 a Český Krumlov necelých 14 tisíc. Český Krumlov je bývalým okresním městem, zatímco Velké Meziříčí náleželo do okresu Žďár nad Sázavou a Blatná do okresu Strakonice. V současné době zastávají všechny tři funkce obcí s rozšířenou působností. Z hlediska relativní geografické polohy lze říci, že obce Blatná a Český Krumlov mají relativně periferní polohu. První náleží do oblasti vnitřní periferie na hranici tří krajů: Středočeského, Plzeňského a Jihočeského a ve vzdálenosti 25 kilometrů od většího lokálního centra Strakonice. Český Krumlov pak leží v jižní příhraniční oblasti,

je vyhledávaným turistickým cílem díky svému malebnému historickému centru a nachází se 30 kilometrů od regionálního centra Českých Budějovic. Velké Meziříčí, ačkoli leží na Vysočině, tedy spíše v periferním regionu mezi dvěma největšími českými městy, má relativně atraktivní polohu díky tomu, že jím prochází dálnice D1 z Prahy do Brna (leží na jejím 145 kilometru). Mezi polohovou výhodou Velkého Meziříčí patří i to, že leží 25 km od Jihlavy a necelých 50 km od Brna. S populační velikostí a geografickou polohou souvisí do určité míry také rozsah a struktura služeb v jednotlivých městech. To spolu s ekonomickou přitažlivostí danou množstvím a portfoliem pracovních příležitostí představuje jednak faktory ovlivňující spádovost pro obyvatele okolních obcí, jednak také migrační přitažlivost dané obce. Oběma hledisky se budeme v dalším textu zabývat.

K určení spádovosti u sledovaných měst jsou použity výsledky analýzy spádovosti dojížděky do zaměstnání [Vobecká 2009]. Tak je možné zachytit obce, z nichž je značná část obyvatel ekonomicky svázaná s centry pracovní dojížděky. Takové obce zde nazýváme suburbánní. K vymezení těchto obcí byla použita data o pracovní dojížděce ze Sčítání, lidu, domů a bytů 2001. Mohou se nyní již zdát poněkud zastaralá, nicméně novější data nejsou k dispozici a lze se domnívat, že obecná síla přitažlivosti center vůči potenciálním suburbánním obcím neprošla radikální proměnou. Suburbia byla vymezena jako obce, z nichž více než jedna třetina ekonomicky aktivních obyvatel vyjíždí do sledovaných obcí. S Blatnou je silně ekonomicky svázáno 15 okolních obcí, s Velkým Meziříčím 22 a s Českým Krumlovem 9 (tabulka 1.1). Jejich relativní populační velikost vůči centru je dosti podobná a pohybuje se mezi 57 % u Velkého Meziříčí a 70 % u Českého Krumlova. Všechny tři obce jsou relativně atraktivními přitažlivými centry pracovní dojížděky. Lze tak soudit podle toho, že více lidí dojíždí do těchto obcí za prací, než jich vyjíždí. Stojí za pozornost, že ačkoli jsou všechna tři města relativně daleko od Prahy, figuruje hlavní město mezi prvními třemi centry dojížděky za prací u všech z nich, přičemž počet dojíždějících je relativně vysoký (okolo 100 osob).

**Tabulka 1.1. Počty obyvatel ve vybraných třech obcích a v jejich suburbánním zázemí**

	Počet obyvatel v obci <sup>1</sup>	Počet pracovních příležitostí <sup>2</sup>	Počet v suburbánním zázemí:		
			1991	2001	2007
Blatná	6 693	4 455 obyvatel obcí	4347 15	4168 15	4217 15
Český Krumlov	13 752	8 934 obyvatel obcí	8376 9	8800 9	9626 9
Velké Meziříčí	11 804	7 154 obyvatel obcí	6300 22	6469 22	6737 22

Zdroj: ČSÚ.

Poznámky:

1) Data jsou k 31. 12. 2007.

2) Vypočítáno z dat SLDB 2001.

**Tabulka 1.2. Velikost a směr pracovní dojížděky a vyjížděky do a z vybraných tří měst**

Za prací	Dojíždějící	Vyjíždějící
Blatná	1213	711
Český Krumlov	2435	1931
Velké Meziříčí	2012	1042

Zdroj: ČSÚ, SLDB 2001.

Poznámka: Hlavní cíle pracovní vyjížděky z Blatné: Strakonice (145), Praha (122), Mačkov (56), Písek (48); z Velkého Meziříčí: Brno (153), Velká Bíteš (106), Praha (90); z Českého Krumlova: České Budějovice (517), Větrní (410), Praha (123).

## 1.2. Demografický vývoj obyvatel

Vývoj počtu obyvatel v čase byl odlišný u všech tří sledovaných obcí (tabulka 1.3).

V Blatné se mezi lety 1991 a 2007 počet obyvatel snížil, i když po dosažení lokálního minima v roce 2001 pozvolna rostl. Hlavní příčinou snižování počtu obyvatel byl úbytek stěhováním v 90. letech, což bylo způsobeno zejména migračním úbytkem osob v věku 20–39 let (graf 1.1). Po roce 2001 se celkové migrační saldo obrátilo do kladných hodnot. To bylo způsobeno zejména kladným migračním saldem obyvatel nad 60 let a nejmladší věkové skupiny do 19 let. Úbytek obyvatel v mladém produktivním věku nicméně i nadále pokračoval, i když s menší intenzitou. Přírůstek přirozenou měnou byl záporný po celé období mezi lety 1991 a 2007, a tak také přispíval k celkovému úbytku obyvatel.

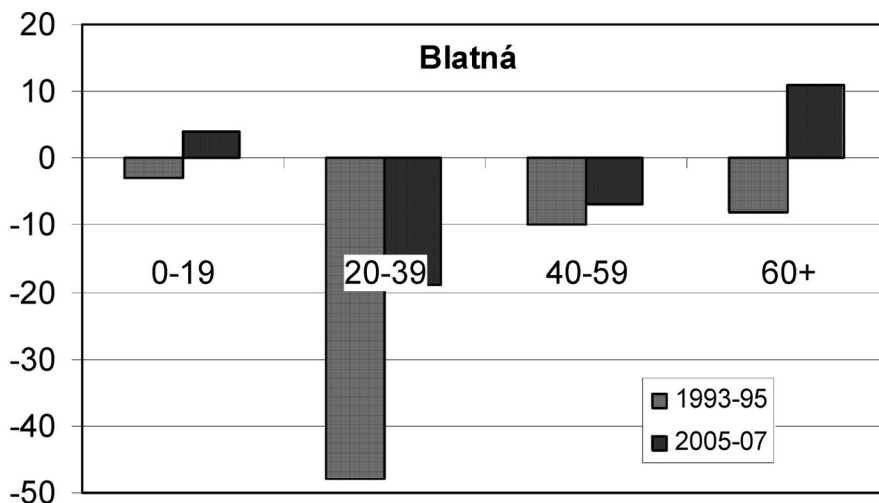
**Tabulka 1.3. Vývoj počtu obyvatel a jeho přirozená a migrační složka**

Počet obyvatel	1991 <sup>1)</sup>	2001	2007	1992–2000		2001–2004		2005–2007	
				Přir. změna	Migr. saldo	Přir. změna	Migr. saldo	Přir. změna	Migr. saldo
Blatná	6 944	6 644	6 693	-5	-217	-60	126	-26	29
Velké Meziříčí	11 518	11 811	11 804	-69	345	-57	-5	42	18
Český Krumlov	14 108	14 443	13 752	459	-290	1	-530	80	-270

Zdroj: ČSÚ.

Poznámka: 1) Přepočítáno na obecní strukturu 2001.

**Graf 1.1. Migrační saldo v Blatné podle věkových skupin v letech 1993–1995 a 2005 až 2007 (absolutní počet)**



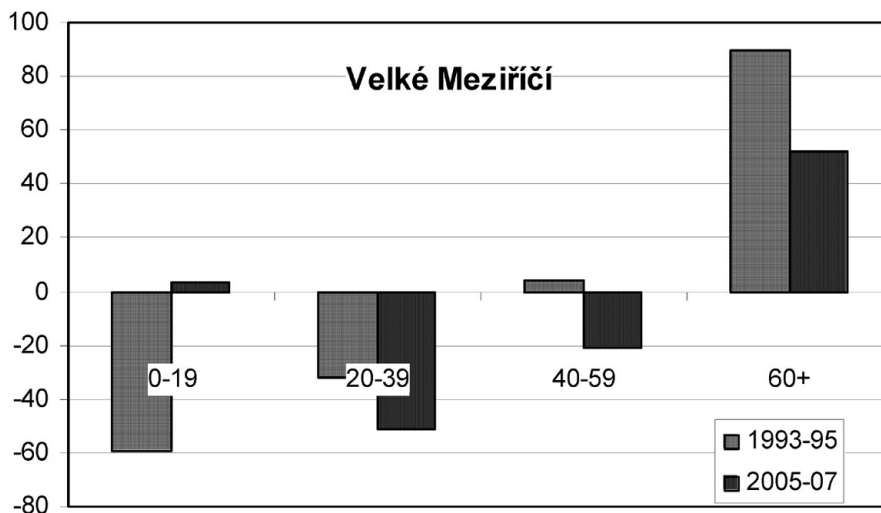
Zdroj: ČSÚ, vlastní výpočty.

Poznámka: Zobrazené absolutní počty jsou sumou migračního salda za sledované roky.

Ve Velkém Meziříčí se mezi lety 1991 a 2000 zvýšil počet obyvatel o 3 % a dále zůstal stabilní na úrovni kolem 11,8 tisíc. Přírůstek v 90. letech byl způsoben pozitivním migračním saldem, zatímco přirozený přírůstek byl záporný. Velké Meziříčí jako jediné ze tří sledovaných měst zaznamenalo migrační zisk obyvatel v 90. letech. Jeho příčinou byla zejména imigrace osob nad 60 let (graf 1.2). Na druhou stranu dětská složka a osoby ve věku do 39 let se z Velkého Meziříčí více vystěhovali. Po roce 2000 byly ale již migrační zisky jen nepatrné, stejně tak jako přírůstek obyvatelstva přirozenou měnou. Ten se až v období 2005–2007 dostal do kladných hodnot. Hlavní příčinou migračních zisků byly stejně jako v předchozím období osoby důchodového věku. Prohloubilo se ovšem ještě více záporné migrační saldo osob ve věku 20–39 let. To ukazuje, že Velké Meziříčí dlouhodobě není příliš přitažlivé pro osoby v mladším produktivním věku.



**Graf 1.2. Migrační saldo ve Velkém Meziříčí podle věkových skupin v letech 1993 až 1995 a 2005–2007 (absolutní počet)**



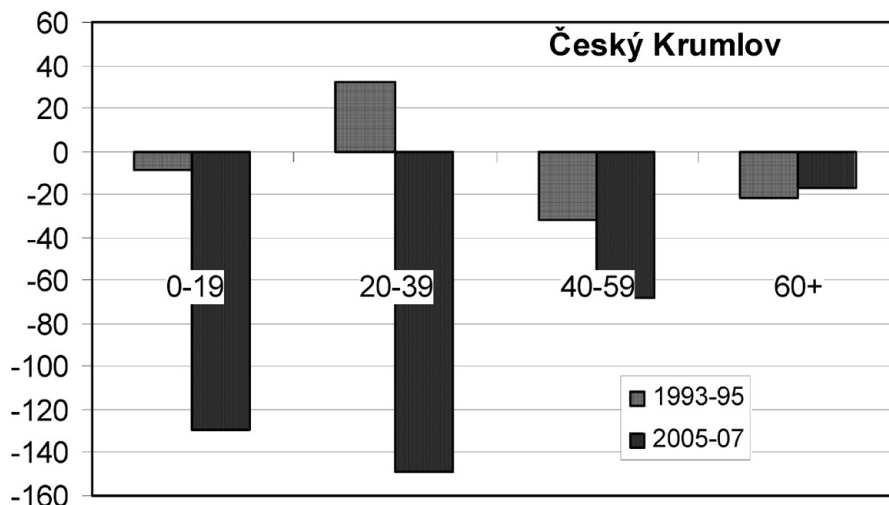
Zdroj: ČSÚ, vlastní výpočty.

Poznámka: Zobrazené absolutní počty jsou sumou migračního salda za sledované roky.

V Českém Krumlově byl vývoj opět poněkud jiný. V 90. letech počet obyvatel rostl a dosáhl lokálního maxima v roce 1997, a to 14,6 tisíc obyvatel. V dalších deseti letech následoval pokles počtu obyvatel o téměř devět set osob, tedy pokles o 6 %. Oba tyto trendy měly odlišné příčiny. Růst obyvatel v 90. letech byl důsledkem vysoké kladné bilance přirozené měny, která i při negativním migračním saldu vedla k celkovému zvyšování počtu obyvatel. Od počátku 90. let se přirozená měna v Českém Krumlově propadla jen výjimečně do záporných hodnot. Tím se Krumlov lišil nejen od předchozích dvou obcí, ale také od vývoje přirozené měny ve většině obcí České republiky. Je to dáno tím, že úroveň plodnosti v Českém Krumlově je stabilně nadprůměrná. Příčinou výrazného poklesu počtu obyvatel od konce 90. let je nepříznivé migrační saldo. To velmi odlišuje Český Krumlov od ostatních dvou obcí. V letech 1993–1995 byla ještě intenzita vystěhování z Českého Krumlova nízká a ve věkové skupině 20–39 let bylo migrační saldo dokonce ziskové (graf 1.3). V letech 2005–2007 je však migrační saldo u všech věkových skupin záporné. Nejvýznamnější jsou migrační ztráty ve věkové skupině 20–39, kdy v součtu tří let přišel Český Krumlov o více než 140 obyvatel tohoto věku. Podobně nepříznivá byla i situace u migračního salda nejmladších obyvatel do 19 let. Intenzivní stěhování obyvatel z Českého Krumlova může být důsledkem jejich usazování v zázemí (suburbii) města, jehož příčinou může být hledání lepší kvality bydlení a života. Tato varianta není vyloučena vzhledem k tomu, že téměř polovina bytů v Českém Krumlově je v panelových domech a jejich velikost ani kvalita nemusí být pro mnoho lidí dlouhodobě uspokojivá (tabulka 1.4). Druhým důvodem může být stěhování obyvatel úplně mimo oblast Českého Krumlova, ať již za prací, nebo z jiných důvodů. Suburbanizaci nepřímo nasvědčuje to, že počet obyvatel v zázemí města vzrostl od počátku 90. let o 15 %. Data směrové migrace potvrzují, že v Českém Krumlově dochází k významné suburbanizaci. V roce 2004 se celkem vystěhovalo z Českého Krumlova 371 obyvatel se zjištěným cílem a z toho se 108 osob přestěhovalo do suburbánní oblasti města. Druhou největší skupinou byly osoby,

kteří se přestěhovaly do jiných velkých měst v republice (80 osob), a to zejména do Českých Budějovic a do Prahy. Zde se jednalo především o osoby v mladém produktivním věku do 44 let, ne nutně s vyšším vzděláním. Více než polovina zjištěných stěhování byla do ostatních obcí v rámci hranic Jihočeského kraje.

**Graf 1.3. Migrační saldo v Českém Krumlově podle věkových skupin v letech 1993 až 1995 a 2005–2007 (absolutní počet)**



Zdroj: ČSÚ, vlastní výpočty.

Poznámka: Zobrazené absolutní počty jsou sumou migračního salda za sledované roky.

Z dlouhodobého hlediska jsou trendy migrace zajímavým ukazatelem atraktivity sledovaných obcí dané jak jejich polohou, ekonomickým rozvojem a atraktivitou, tak ale i konkrétní politikou radnice, která například bytovou politikou či rozvojem infrastruktury pro občany může přispívat k atraktivitě daného města. Z výše popsaného vyplývá, že obce Blatná a Velké Meziříčí jsou spíše atraktivní pro osoby starší, v důchodovém věku, zatímco obyvatelé v mladém produktivním věku se odstěhovávají. Nízká atraktivita pro tuto věkovou skupinu vypovídá pravděpodobně o menším množství zajímavých pracovních příležitostí pro mladé lidi. To může být dané jejich velikostí a v případě Blatné také její relativní periferialitou. Je ovšem také možné, že někteří lidé v produktivním věku se stěhují do suburbii těchto měst.<sup>1</sup> V Českém Krumlově je situace poněkud odlišná, objem stěhování je zde větší než v Blatné a Velkém Meziříčí a migrační ztráty obyvatel se týkají všech věkových skupin. Vystěhovalí míří z velké části do suburbánních oblastí, nicméně minimálně stejně velká část obyvatel se stěhuje mimo dosah Českého Krumlova.

<sup>1</sup> Z dat, která máme k dispozici, je ovšem těžké tuto hypotézu ověřit, protože daty o směrové migraci disponujeme jen pro rok 2004. Nízký objem migrací by pak v další analýze vedl k jednotkovým případům, z nichž se nedají vyvozovat zobecnitelné závěry.

**Tabulka 1.4. Bytový fond ve sledovaných obcích**

	Byty v rodinných domech		Byty v bytových domech	
	celkem	panelové	ostatní	
Blatná	1 156	657	648	
Český Krumlov	1 415	2 666	1 372	
Velké Meziříčí	1 875	615	1 468	

Zdroj: ČSÚ, SLDB 2001.

Výsledkem dlouhodobého vývoje přirozené měny a migrace je věková struktura obyvatel. V obci Blatná je relativně stará věková struktura. Podíl osob nad 65 let zde převyšuje počet dětí do 14 let a na 100 dětí zde připadá 109 seniorů (index stáří je 109). Na 100 obyvatel v produktivním věku připadá v Blatné 42 osob závislých.<sup>2</sup> V Českém Krumlově a Velkém Meziříčí je věková struktura mladší. Zejména index stáří se odlišuje a v těchto obcích je více dětí než obyvatel nad 65 let; index dosahuje hodnoty 87 ve Velkém Meziříčí a 89 v Českém Krumlově. Index ekonomické závislosti je relativně nízký v Českém Krumlově, a to 39 závislých na 100 obyvatel v produktivním věku.

**Tabulka 1.5. Podíl rodáků dle věku v roce 2001, v %**

	Podíl narozených v obci dle věku			Celkem
	0–14	15–59	60 a více	
Blatná	85,0	41,3	26,5	46,1
Český Krumlov	82,9	46,6	12,4	47,5
Velké Meziříčí	86,7	54,0	32,5	56,6

Zdroj: ČSÚ, SLDB 2001, vlastní výpočty.

Stabilita obyvatel se dá usuzovat také podle toho, jaký podíl obyvatel se narodil v obci současného bydliště. U nejmladší věkové kategorie dětí do 14 let je podíl rodáků logicky nejvyšší a nepříliš odlišný mezi sledovanými obcemi (tabulka 1.5). Nejvyšší podíl rodáků ve starších věkových skupinách je ve Velkém Meziříčí, menší je pak v Blatné a Českém Krumlově. V Blatné může být nižší počet rodáku zčásti také efektem malé obce, kdy i stěhování na menší vzdálenost je s větší pravděpodobností mezi hranicemi obcí. U Českého Krumlova je výrazně nižší podíl rodáků mezi obyvateli nad 60 let, což odráží důsledky dosídlování příhraničních oblastí po odsunu Němců, který se týkal právě těchto generací.

<sup>2</sup> Za závislé osoby jsou považováni lidé ve věku 0–14 a 65 a více let; ukazatel, který vznikne jejich vydělením osobami ve věku 15–64, se nazývá index ekonomické závislosti.

### 1.3. Socioekonomická struktura obyvatel

Vedle geografické polohy a dynamiky obyvatel je dalším významným předpokladem rozvoje socioekonomická struktura obyvatel. Jde především o vzdělanostní strukturu, strukturu zaměstnaných a dále také o nezaměstnanost a chudobu obyvatel. Na tyto okruhy se také zaměříme v následujícím textu. Údaje o vzdělanostní struktuře jsou bohužel již poněkud zastaralé, jelikož ty nejnovější pocházejí z roku 2001 ze sčítání lidu. Nicméně srovnají-li se tyto ukazatele se vzdělanostní strukturou v roce 1991, je možné uvažovat minimálně nad hrubými tendencemi celkové dynamiky vzdělanostní úrovně.

Vzdělanostní struktura tří sledovaných obcí se příliš neliší od průměru České republiky. U všech tří měst je vyšší zastoupení obyvatel s úplným středoškolským a méně osob se základním vzděláním obdobné jako u ostatních měst podobné velikosti. U věkové skupiny 25–34 let je celkově vyšší úroveň vzdělání než u obyvatelstva celkem, nicméně v roce 2001 ještě stále mírně převažuje podíl osob se základním vzděláním a vyučených nad osobami s úplným středoškolským vzděláním a vyšším, a to jak ve sledovaných obcích, tak průměru za celou republiku (tabulka 1.6). V Blatné byly v porovnání s průměrem české populace ve věku 25–34 let nadprůměrně zastoupeni obyvatelé vyučení a s maturitou, zatímco podíl vysokoškoláků byl poněkud nižší. Nižší podíl vysokoškoláků, než je národní průměr, byl v této věkové skupině také u obyvatel Českého Krumlova. Vzhledem k tomu ze všech obyvatel nad 15 let byl podíl vysokoškoláků v Českém Krumlově vyšší, což ukazuje, že mladší generace žijící v Českém Krumlově nedosahují alespoň průměrného rozložení vzdělání, nebo že se vzdělanější mladí lidé z Českého Krumlova stěhují pryč. V Českém Krumlově je také významně vyšší podíl osob s pouze základním vzděláním ve věku 25–34, je o 1 % vyšší než celostátní průměr, ale o více než 3 % vyšší než u dalších dvou sledovaných obcí. Opačný jev je možné pozorovat ve Velkém Meziříčí, kde je podíl „mladých“ vysokoškoláků o 1,7 % vyšší, než je národní průměr, zatímco u obyvatelstva staršího 15 let je podíl vysokoškoláků okolo průměru ČR.

**Tabulka 1.6. Vzdělanostní struktura obyvatel starších 15 let v letech 1991 a 2001 a ve věku 25–34 let v roce 2001, v %**

	1991(1) věk 15+				2001(2) věk 15+				2001 (3) věk 25-34 let			
	Zákl.	Vyuč.	SŠ	VŠ	Zákl.	Vyuč.	SŠ	VŠ	Zákl.	Vyuč.	SŠ	VŠ
Blatná	31,0	35,1	27,6	6,3	22,0	37,6	32,5	7,7	3,1	46,7	38,6	11,2
Český Krumlov	32,2	34,0	25,9	7,9	22,7	36,6	30,6	9,7	7,6	41,9	38,3	11,7
Velké Meziříčí	30,7	37,7	25,0	6,6	22,9	38,6	29,5	8,9	2,9	47,5	35,9	13,7
ČR	33,6	35,9	23,2	7,3	23,3	38,5	28,7	9,0	6,6	43,9	37,0	12,0

Zdroj: ČSÚ, SLDB 1991 a 2001, vlastní výpočty.

Poznámka:

- 1) Bez osob bez vzdělání, s vyšším odb. vzděláním a nezjištěno,
- 2) bez nezjištěno,
- 3) bez osob bez vzdělání a nezjištěno.

Struktura pracovních sil je mezi obcemi dosti odlišná a pravděpodobně do značné míry odráží velikostní rozdíly obcí, jejich střediskovost i např. turistickou atraktivitu (tabulka 1.7). V Blatné převažuje podíl manuálních nad nemanuálními pracovníky a je tam také vyšší podíl pracovníků v primárním sektoru, a to jak v porovnání se dvěma dalšími obcemi, tak vůči celorepublikovému průměru. V Blatné je nejvíce osob zaměstnáno v průmyslu a stavebnictví a pracovníci v terciéru jsou zde v menšině. Ve Velkém Meziříčí a Českém Krumlově převažuje podíl nemanuálních pracovníků a pracovníků v terciéru nad pracovníky zaměstnanými v průmyslu a stavebnictví. V obou obcích je však podíl zaměstnaných v terciéru nižší, než je celorepublikový průměr.

**Tabulka 1.7. Struktura pracovních sil v roce 2001, v %**

	Pracovníci (a)		Pracovníci v odvětví:		
	manuální	nemanuální	primární	sekundární	terciér
Blatná	49,3	48,2	5,0	49,5	42,9
Český Krumlov	39,4	55,4	2,0	40,0	50,9
Velké Meziříčí	43,1	53,0	4,5	45,1	46,4
Česká republika	40,1	53,9	4,4	37,7	54,1

Zdroj: ČSÚ, SLDB 2001, vlastní výpočty.

Poznámka: Podíly jsou počítány z ekonomicky aktivních, dopočet do 100 % představuje nezjištěno, nezaměstnané, pracovníky armády apod.

Primární odvětví: zemědělství, lesnictví, rybolov.

Sekundární odvětví: průmysl, stavebnictví.

Terciér: Obchod, peněžnictví, služby.

Úroveň vzdělání obyvatel ani struktura zaměstnanosti ale tak úplně nesouvisí s mírou chudoby ani s mírou nezaměstnanosti. V Blatné bylo méně než 4 % rodin, které pobíraly v roce 2003 dávky státní sociální podpory na bydlení a je zde také relativně nízká nezaměstnanost (tabulka 1.8). Na druhou stranu ve Velkém Meziříčí byl podíl chudých rodin vyšší než národní průměr, zatímco nezaměstnanost byla relativně nízká. V Českém Krumlově byl zase relativně vysoký podíl nezaměstnaných, ale nižší podíl rodin pobírajících dávky na bydlení. Odlišnosti v míře chudoby mohou souviset s odlišnou úrovní výše příjmů, které jsou mezi regiony značné. Právě Vysočina patří k regionům s nejnižšími příjmy, a jelikož dávky na bydlení se odvíjejí od výše příjmů rodiny, může to být důvodem vyššího podílu osob pobírajících tyto dávky ve Velkém Meziříčí.

**Tabulka 1.8. Chudé domácnosti v roce 2003, nezaměstnanost v letech 2006–2007, v %**

	Chudé domácnosti	Nezaměstnanost
Blatná	3,9	4,6
Český Krumlov	4,8	6,7
Velké Meziříčí	6,6	3,9
Česká republika	5,8	5,4

Zdroj: MPSV, ČSÚ, vlastní výpočty.

Poznámka:

Chudé domácnosti: poměr mezi počtem rodin s příjmem do 1,4násobku životního minima a pobírajících státní sociální podporu na bydlení a počtem censových domácností v roce 2001.

Nezaměstnanost: Podíl registrovaných uchazečů o zaměstnání k 31. 12. 2006 a 2007 a počtu obyvatel ve věku 15–65 let k 31. 12. 2007.

## 1.4. Závěr

V této kapitole je ukázán kontext, ve kterém je uskutečňována lokální politika a realizovány různé formy rozvojového partnerství. Jedná se o kontext široce pojatý, poukazující na geografickou polohu sledovaných obcí, jejich atraktivitu jakožto lokálního centra i na socioekonomickou strukturu obyvatel. Ukazuje se, že všechny tři sledované obce jsou relativně přitažlivým místem pracovní dojížďky a že mají okolo sebe pás suburbánních obcí, z nichž velká část ekonomicky aktivních obyvatel dojíždí za prací do těchto center. Na druhou stranu v současnosti všechny tři obce migračně ztrácejí obyvatelstvo v mladém produktivním věku, což jen potvrzuje obecnou tendenci zvýšené migrace lidí tohoto věku do oblastí se širší nabídkou pracovních příležitostí i služeb. Nicméně Blatná a Velké Meziříčí mají kladnou migrační bilanci, zejména díky stěhování starších věkových skupin obyvatel. Český Krumlov naopak ztrácí obyvatelstvo všech věkových skupin minimálně posledních patnáct let. Analýzy ukazují, že každá ze tří obcí má svá specifika. Blatná je obcí atraktivní pro osoby předdůchodového a důchodového věku. Pracovní uplatnění nacházejí v Blatné zejména pracující v průmyslu a stavebnictví a manuálně pracující, zároveň je zde ale nízká míra chudoby a nezaměstnanosti. Ve Velkém Meziříčí je mladší věková struktura než v Blatné a příznivá základna ekonomicky aktivních obyvatel jak podle věku, tak podle vzdělání. Podíl pracujících v průmyslu a ve službách je téměř vyrovnaný a podíl nemanuálních pracovníků je vyšší než manuálních. Nezaměstnanost je v Meziříčí nízká, zatímco ukazatel chudoby je vyšší, než je republikový průměr. Největší ze sledovaných měst, Český Krumlov, příliš nepřitahuje rezidenty a tento trend se v posledních letech ještě prohlubuje. Část vystěhovalých z Českého Krumlova se stěhuje do obcí v krumlovské suburbánní zóně, většina se však stěhuje dál, mimo dosah Krumlova. Vzhledem k tomu, že přirozený přírůstek byl zde poslední dvě desetiletí převážně kladný, má Český Krumlov příznivou a relativně mladou věkovou strukturu. Vzdělanostní dynamika obyvatel je pod celostátním průměrem, zejména u mladší generace. Zajímavý je relativně vysoký podíl osob se základním vzděláním ve věku 25–34 let. Ekonomická struktura se nicméně v obecném pohledu naší analýzy nijak nevymyká struktuře předpokládané pro obec daného typu a velikosti. Míra ne-

1. Demografická a socioekonomická dynamika obcí Blatná, Český Krumlov a Velké Meziříčí za posledních 20 let...

zaměstnanosti je v Krumlově relativně vyšší, ačkoli ukazatel chudoby je spíše podprůměrný. To shrnuto naznačuje, že obyvatelstvo Českého Krumlova je sociálně více polarizované než ostatní dvě sledovaná města a pravděpodobně také více, než je běžné u obcí podobné velikosti.

## 2. Občané a veřejné dění – zájem, vliv, informovanost a spokojenost

Věra Patočková

Považují občané za důležité mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti? Jsou informováni o tom, co se v jejich městě děje? A jak jsou spokojeni s prací městského zastupitelstva, rady a starosty a s fungováním městského úřadu ve městě, ve kterém žijí? To jsou otázky, na které se zaměříme v této kapitole. Konkrétně se budeme zabývat názory občanů tří měst: Blatné, Českého Krumlova a Velkého Meziříčí. V některých částech tato kapitola navazuje na dřívější práci Čermáka a Stachové [2007].

Kapitola je založena na analýze datových souborů, které byly sestaveny na základě výzkumů provedených Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze ve spolupráci se Sociologickým ústavem AV ČR, v.v.i. Sběr dat probíhal ve dvouletých intervalech v letech 1992–2008 v městech Blatná, Český Krumlov a Velké Meziříčí.

V jednotlivých letech provedli vyškolení členové tazatelské sítě Katedry teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v každém z uvedených tří měst řízené standardizované rozhovory s lidmi s trvalým bydlištěm v Blatné, Českém Krumlově, resp. Velkém Meziříčí, kteří byli starší 18 let a byli vybráni náhodným výběrem. Ve všech městech bylo při každém šetření realizováno okolo 400 rozhovorů. Podrobnější informace o termínu sběru dat a počtu realizovaných rozhovorů jsou shrnuty v následující tabulce 2.1.



Tabulka 2.1. Informace o termínu konání sběru dat a počtu uskutečněných rozhovorů

Blatná		Český Krumlov		Velké Meziříčí	
Termín konání sběru dat	Počet uskutečněných rozhovorů	Termín konání sběru dat	Počet uskutečněných rozhovorů	Termín konání sběru dat	Počet uskutečněných rozhovorů
5.–10. 10. 1992	403	9.–13. 3. 1992	412	12.–17. 10. 1992	402
24.–27. 4. 1994	301	7.–11. 4. 1994	407	27.–30. 4. 1994	301
3.–7. 6. 1996	400	24.–27. 4. 1996	401	17.–22. 6. 1996	400
25.–29. 5. 1998	401	10.–14. 5. 1998	400	20.–24. 4. 1998	400
12.–16. 6. 2000	400	22.–26. 5. 2000	400	8.–13. 5. 2000	399
13.–17. 5. 2002	400	8.–12. 4. 2002	400	22.–26. 4. 2002	401
31. 5.–1. 6. 2004	400	17.–21. 5. 2004	400	21.–25. 6. 2004	400
5.–9. 6. 2006	399	24.–28. 4. 2006	400	19.–23. 6. 2006	400
12.–16. 5. 2008	400	21.–25. 4. 2008	400	16.–20. 6. 2008	400
<b>Celkem</b>	<b>3504</b>		<b>3620</b>		<b>3503</b>

Zdroj: Katedra teorie kultury FF UK.

## 2.1. Občané a veřejné záležitosti

V současné době se hovoří o nových formách správy veřejných věcí, o spolupráci veřejného sektoru se sektorem neziskovým a soukromým, o nových přístupech k občanům i o vytváření prostoru pro jejich zapojování do věcí správy věcí veřejných. Mají však občané o toto zájem?

Data, která máme k dispozici, nám umožňují udělat si představu o tom, zda občané tří zmíněných měst považují ve svém životě za důležité mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti. Respondentům byla položena následující otázka: „Jsou pro Vás ve Vašem životě důležité následující věci? – Mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti.“ Respondenti vybírali z následujících možností odpovědí: „určitě ne“, „spíše ne“, „spíše ano“, „rozhodně ano“. Tato otázka byla respondentům položena v šetřeních uskutečněných v letech 2006 a 2008.

Pro potřeby naší analýzy byly odpovědi „určitě ne“ a „spíše ne“ sloučeny do jedné kategorie a stejně tak odpovědi „spíše ano“, „rozhodně ano“. Výsledky ukazují, že okolo 60 % občanů nepovažuje za důležité mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti. Významnou roli však při volbě odpovědi v tomto případě hraje vzdělání respondenta. Podíl respondentů s vyšším odborným nebo s vysokoškolským vzděláním, kteří považují za důležité mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti, je totiž výrazně vyšší než u respondentů s jiným vzděláním. Ve Velkém Meziříčí a Blatné se podíl těchto respondentů pohybuje okolo 50 %, v Českém Krumlově jejich podíl překračuje 60 %. Naproti tomu například mezi vyučenými se podíl těch, kteří považují za důležité mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti, pohybuje okolo 30 %.

Respondentům byla dále položena otázka, jaký měl vliv vstup České republiky do Evropské unie na různé oblasti jejich života, mezi jiným i na možnosti podílet se na rozhodování ve městě či kraji.<sup>3</sup> Tato otázka byla respondentům poklána ve všech třech městech ještě před vstupem do Evropské unie, vždy ve dvouletých intervalech od roku 2000.

Ve všech třech městech je v jednotlivých letech poměrně vysoký počet respondentů, kteří zvolili možnost „nevím, nemohu posoudit“. Nejvyšších hodnot dosahovala tato odpověď v roce vstupu České republiky do Evropské Unie, tedy v roce 2004 (Velké Meziříčí 43,4 %) a v následujícím šetření v roce 2006 (Český Krumlov 41,5 % a Blatná 38,6 %).

V letech 2006 a 2008, tedy v době, kdy již Česká republika byla členem Evropské Unie, oproti předchozím letům výrazně narůstá počet respondentů, kteří se domnívají, že pokud jde o možnosti podílet se na rozhodování ve městě či kraji, vstup České republiky do Evropské unie sám o sobě v jejich životě nic nezměnil. Tuto odpověď volila v roce 2008 ve všech třech městech více než polovina respondentů, v Blatné více než 60 % respondentů. Naopak v porovnání s rokem 2000 klesl o více než polovinu počet respondentů, kteří se domnívají, že vstup do Evropské unie povede/vedl spíše ke zhoršení jejich možnosti podílet se na rozhodování ve městě či kraji a podobně je tomu i v případě opačně laděné odpovědi. Zatímco vstup do EU spojovalo se zhoršením možnosti podílet se na rozhodování ve městě či kraji v jednotlivých městech v roce 2000 okolo 10 % respondentů, v roce 2008 již pouze okolo 4 % respondentů. Podíl respondentů, kteří spojovali vstup do Evropské unie se zlepšením možnosti podílet se na rozhodování, byl v jednotlivých letech sice zhruba dvakrát častější,<sup>4</sup> přesto poklesl z 18 % (Velké Meziříčí), 23,3 % (Blatná), resp. 27,6 % (Český Krumlov) v roce 2000 na hodnoty okolo 9,5 % (Blatná a Velké Meziříčí), resp. 12,3 % (Český Krumlov) v roce 2008.

## **2.2. Informovanost občanů o dění ve městě**

Předpokladem pro úspěšné zapojení do veřejného života je dostatek relevantních informací o dění ve městě. Mají občané podle svého názoru k dispozici dostatek takovýchto informací? Respondenti byli dotázáni na to, zda se cítí být dostatečně informováni o tom, co se děje v jejich městě.<sup>5</sup> Při své odpovědi volili jednu z následujících odpovědí: „ne, ale nevádí mi to“, „ne a vadí mi to“, „ano, ale nedostatečně“, „ano, dostatečně“.<sup>6</sup> V případě této otázky jsou k dispozici odpovědi za celé časové období 1992–2008. Analýze této časové řady do roku 2006 se již věnovali Čermák se Stachovou [2007], kteří uvádějí, že podíl občanů, kteří se cítí být dostatečně informováni o dění ve městě, se dlouhodobě po-

3 Přesné znění otázky: „Jak se projevil vstup České republiky do Evropské unie ve Vašem vlastním životě v následujících oblastech? – Možnosti podílet se na rozhodování ve městě či kraji.“ Respondenti svou odpověď volili na škále „vedl spíše ke zhoršení“, „sám o sobě v mém životě nic nezměnil“, „vedl spíše ke zlepšení“, „nevím, nemohu posoudit“.

4 S výjimkou šetření v roce 2004 v Českém Krumlově.

5 Respondenti odpovídali na otázku: „Jste dostatečně informován(a) o tom, co se v Blatné (Českém Krumlově, Velkém Meziříčí) děje?“

6 Jak upozorňuje Opletalová, odpovědi respondentů na tuto otázku nám umožňují identifikovat čtyři odlišné typy, které se od sebe odlišují mírou zájmu a podle dostatku informací. Prvním typem jsou občané, kteří mají o dění ve městě zájem a mají o něm také dostatek informací. Druhým typem jsou občané, kteří mají o dění ve městě zájem a jsou o něm sice informováni, ale ne dostatečně. Třetí typ představují občané, kteří nejsou o dění informováni a vadí jim to. Jak upozorňuje Opletalová, jde alespoň u části z těchto občanů, vzhledem k poměrně dobré dostupnosti relevantních informací ve všech třech sledovaných městech, spíše o projev pouze manifestovaného, nikoli reálného zájmu. Čtvrtý typ tvoří lidé, kteří nemají zájem o dění ve městě a nevádí jim, že nejsou informováni [Opletalová 2009].

hyboval okolo 50 % ve všech třech sledovaných městech a nedocházelo k žádným zásadním změnám. Podívejme se tedy stručně, jak vypadá srovnání let 2006 a 2008.

**Tabulka 2.2. Informovanost o dění ve městě (v %)**

	Blatná		Český Krumlov		Velké Meziříčí	
	2006	2008	2006	2008	2006	2008
Ne, ale nevadí to	16,5	15,1	12,5	17,5	15,3	16,3
Ne a vadí to	8,8	6,5	6,5	4,5	9,5	3,5
Ano, nedostatečně	27,8	18,4	28,3	33,1	29,4	25,3
Ano, dostatečně	46,9	59,9	52,8	44,9	45,7	55,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

V roce 2008 nedošlo k žádné zásadní změně. Jak ukazuje tabulka 2.2, v Blatné a Velkém Meziříčí došlo v roce 2008 oproti roku 2006 k určitému nárůstu podílu respondentů, kteří se cítí dostatečně informováni. V Blatné došlo také k poklesu občanů, kteří se cítí sice informováni, ale nedostatečně a ve Velkém Meziříčí poklesl počet občanů, kteří nejsou informováni o dění ve městě a vadí jim to.

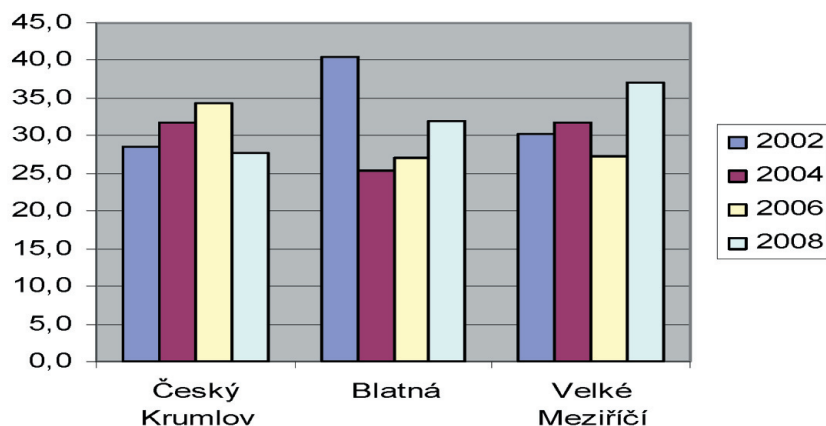
Vedle obecného zájmu o dění ve městě byli respondenti dotázáni také na to, zda jsou dostatečně informováni o rozhodování zastupitelstva a Rady města a také zda jsou dostatečně informováni o činnosti Městského úřadu. Tato otázka byla sledována od roku 2002. V tomto případě se však vývoj situace v jednotlivých městech liší. Tento vývoj dobře ilustrují grafy 2.1 a 2.2.

Nejvyrovnanější je situace v Českém Krumlově. Zde se podíl respondentů, kteří se považovali za dostatečně informované o rozhodování zastupitelstva a rady města v jednotlivých letech, pohyboval v rozmezí 27,8 % – 34,3 %. Podobně poměrně vyrovnaný a oscilující okolo 30 % je tento podíl také ve Velkém Meziříčí s výjimkou roku 2008, kdy počet těch, kteří se považují za dostatečně informované o rozhodnutích zastupitelstva a rady města, vzrostl z 27,4 % v roce 2006 na 37,1 % v roce 2008. V Blatné byl naopak podíl dostatečně informovaných respondentů nejvyšší v roce 2002, kdy činil 40,5 %. Situace v tomto městě se v průběhu jednotlivých sledovaných let mění. Nejvýznamnější změna nastala v roce 2004, kdy došlo k výraznému propadu podílu těch, kteří se považují za dostatečně informované o rozhodnutích zastupitelstva a rady města na 25,3 %.

Pokud jde o informovanost o činnosti městského úřadu, je vývoj situace v jednotlivých městech podobný vývoji informovanosti respondentů o rozhodování zastupitelstva a rady města. Nejvyrovnanější je opět situace v Českém Krumlově. Podíl těch, kteří se považují za dostatečně informované o činnosti městského úřadu, je v tomto případě o něco nižší než podíl těch, kteří se považují za dostatečně informované o rozhodnutích zastupitelstva a rady města, a pohybuje v rozmezí 23,5 % – 28,8 %. Podobná je rovněž situace ve Velkém Meziříčí. I zde je podíl respondentů dostatečně infor-

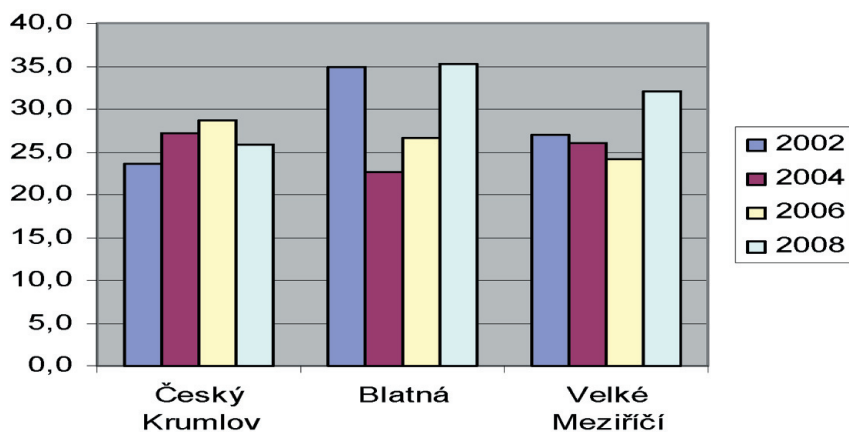
movaných o činnosti městského úřadu o něco nižší než podíl těch, kteří se považují za dostatečně informované o rozhodnutích zastupitelstva a rady města, a pohybuje se okolo 25 %. V roce 2008 opět dochází k nárůstu, tentokrát z 24,2 % v roce 2006 na 32 % v roce 2008.

**Graf 2.1. Podíl těch, kteří jsou podle svého názoru dostatečně informováni o rozhodování zastupitelstva a rady města (v %)**



Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

**Graf 2.2. Podíl těch, kteří jsou podle svého názoru dostatečně informováni o činnosti městského úřadu (v %)**



Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

V Blatné se situace i v tomto případě v jednotlivých letech výrazně mění. V letech 2002 a 2008 dosahuje podíl respondentů, kteří se považují za dostatečně informované o činnosti městského úřadu, 35 %, resp. 35,3 %. V roce 2004 opět dochází k propadu na 22,6 %. V různých letech tak v Blatné dosahují nejvyššího i nejnižšího podílu dostatečně informovaných respondentů jak v případě informovanosti o rozhodování zastupitelstva a rady města, tak v případě informací o činnosti městského úřadu.

Respondenti často hodnotili svou informovanost o činnosti městského úřadu podobně jako svou informovanost o rozhodování zastupitelstva a rady města. Čermák a Stachová [2007] se věnovali podrobné analýze toho, kdo jsou občané, kteří se cítí, případně necítí dostatečně informováni o rozhodování zastupitelstva či činnosti městského úřadu. Zjistili, že nejvýraznější rozdíly ve všech letech byly v závislosti na věku, vzdělání a z části také na ekonomickém postavení respondentů. S rostoucím věkem stoupá podíl respondentů, kteří se cítí dostatečně informováni o zastupitelstvu i městském úřadě. V případě vzdělání pak platí nepřímá úměra – čím vyšší vzdělání, tím menší podíl těch, kteří se cítí nedostatečně informováni, ale nevdají jim to. Pokud jde o ekonomické postavení respondentů, upozorňují Čermák a Stachová, že není tak silným determinačním faktorem, přesto především studenti a nezaměstnaní se mnohem častěji než ostatní nepovažují za dostatečně informované, ale nevdají jim to. Nabízejí rovněž možné vysvětlení. Informovanost do značné míry závisí na tom, zda lidé informace vyhledávají, v případě starších lidí hraje významnou roli skutečnost, že tito lidé z drtivé většiny žijí ve městě velmi dlouhou dobu a vytvořili si k němu blízký vztah. [Čermák, Stachová 2007] Podobná zjištění platí i pro rok 2008.

Porovnejme si nyní (ne)zájem o informace o dění ve městě s (ne)zájmem o informace o rozhodování zastupitelstva města a rady města a o informace o činnosti městského úřadu. Pokud jde o dění ve městě, pouze okolo 16 % respondentů se vyjádřilo, že se sice cítí být nedostatečně informováni, ale nevdají jim to. V případě informovanosti o rozhodování zastupitelstva města a rady města je již podíl respondentů, kteří sice nejsou informováni, ale nevdají jim to, výrazně vyšší a pohybuje se v Českém Krumlově a Velkém Meziříčí okolo 35 %, v Blatné okolo 40 %. Podobně je tomu, i pokud jde o podíl těch, kteří nejsou dostatečně informováni o činnosti městského úřadu, ale nevdají jim to. Není překvapivé, že většina těch, kteří se nezajímají o dění ve městě, se nezajímá ani o rozhodování zastupitelstva a rady města, ani o informace o činnosti městského úřadu. Jak je patrné z tabulek 2.3 a 2.4, o tyto informace však nemá zájem ani značná část respondentů, kteří uvedli, že se cítí být o dění ve městě dostatečně informováni. V Českém Krumlově a ve Velkém Meziříčí je to zhruba čtvrtina těch, kteří se cítí být dostatečně informováni o dění ve městě, v Blatné je těchto respondentů jedna třetina. Pouze 5 % těch, kteří se cítí být dostatečně informováni o dění ve městě, chybějící informace o rozhodování zastupitelstva a rady města nebo o činnosti městského úřadu vadí.

**Tabulka 2.3. Informovanost o dění ve městě a o rozhodnutích zastupitelstva a rady města v roce 2008 (v %)**

Město		Informovanost o rozhodnutích zastupitelstva a rady města					
		Ne, ale nevádí to	Ne a vadí to	Ano, nedostatečně	Ano, dostatečně	Součet	
Informovanost o dění ve městě	Blatná	Ne, ale nevádí to	85,0	5,0	1,7	8,3	100,0
		Ne a vadí to	23,1	65,4	11,5	0,0	100,0
		Ano, nedostatečně	28,8	12,3	45,2	13,7	100,0
		Ano, dostatečně	36,1	3,8	12,6	47,5	100,0
	Český Krumlov	Ne, ale nevádí to	78,6	5,7	7,1	8,6	100,0
		Ne a vadí to	22,2	55,6	22,2	0,0	100,0
		Ano, nedostatečně	34,8	17,4	36,4	11,4	100,0
		Ano, dostatečně	26,8	4,5	18,4	50,3	100,0
	Velké Meziříčí	Ne, ale nevádí to	86,2	1,5	3,1	9,2	100,0
		Ne a vadí to	35,7	50,0	14,3	0,0	100,0
		Ano, nedostatečně	37,6	10,9	36,6	14,9	100,0
		Ano, dostatečně	22,8	4,6	14,6	58,0	100,0

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

**Tabulka 2.4. Informovanost o dění ve městě a o činnosti městského úřadu v r. 2008 (v %)**

Město		Informovanost o činnosti městského úřadu					
		Ne, ale nevádí to	Ne a vadí to	Ano, nedostatečně	Ano, dostatečně	Součet	
Informovanost o dění ve městě	Blatná	Ne, ale nevádí to	88,1	3,4	0,0	8,5	100,0
		Ne a vadí to	26,9	53,8	19,2	0,0	100,0
		Ano, nedostatečně	26,0	11,0	41,1	21,9	100,0
		Ano, dostatečně	33,6	4,2	11,8	50,4	100,0
	Český Krumlov	Ne, ale nevádí to	78,6	4,3	10,0	7,1	100,0
		Ne a vadí to	22,2	55,6	22,2	0,0	100,0
		Ano, nedostatečně	35,9	14,5	41,2	8,4	100,0
		Ano, dostatečně	27,0	5,1	19,1	48,9	100,0
	Velké Meziříčí	Ne, ale nevádí to	84,6	4,6	4,6	6,2	100,0
		Ne a vadí to	35,7	50,0	14,3	0,0	100,0
		Ano, nedostatečně	37,6	11,9	38,6	11,9	100,0
		Ano, dostatečně	26,4	5,5	17,3	50,9	100,0

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

O jaké informace mají tedy respondenti největší zájem, o čem mají dostatek informací? Ve všech třech městech se respondenti cítili být nejlépe informováni o nabídce kulturních a společenských akcí ve městě. Za dostatečně informované v této oblasti se v Českém Krumlově považovalo okolo 72 %, v Blatné okolo 75 % a ve Velkém Meziříčí okolo 66 % respondentů.

### 2.3. Vliv na rozhodování o důležitých otázkách

Přestože je ve všech třech městech poměrně vysoký počet respondentů, kteří nejsou dostatečně informováni o rozhodování zastupitelstva a rady města nebo o činnosti městského úřadu, ale nevadí jim to, patří jak zastupitelstvo a rada, tak městský úřad spolu se starostou k těm institucím a lidem, kteří mají na rozhodování o důležitých otázkách v jednotlivých městech podle názoru respondentů největší vliv. Respondentům byla položena otázka „Jaký vliv mají na rozhodování o důležitých otázkách ve městě vybrané instituce a lidé?“, přičemž respondenti volili svou odpověď na škále „žádný vliv“, „malý vliv“, „střední vliv“, „značný vliv“, „rozhodující vliv“.

Pokud jde o městský úřad, v roce 2008 se více než polovina respondentů ve všech třech městech domnívala, že je vliv městského úřadu na rozhodování o důležitých otázkách značný a 21,8 % respondentů (Velké Meziříčí), resp. 14 % respondentů (Blatná) a 18,1 % respondentů (Český Krumlov) v jednotlivých městech, že je rozhodující. O starostech se v Českém Krumlově a Blatné více než 40 % a ve Velkém Meziříčí téměř polovina domnívá, že je jejich vliv značný, a dalších více než 40 % ve všech třech městech, že je rozhodující. Podíl těch, kteří se v Českém Krumlově domnívají, že je vliv starosty značný nebo rozhodující, dosahuje 85,1 %, v případě Blatné dosahuje 90,2 % a ve Velkém Meziříčí 90,7 %. Podobně je hodnocen také vliv městské rady a nepatrně méně také vliv městského zastupitelstva.

Různé spolky, organizace a občanské iniciativy mají podle názoru respondentů střední nebo malý vliv, politické strany, soukromí podnikatelé a místní velké firmy pak mají vliv střední nebo značný. Naopak pokud jde o občany, považuje více než polovina respondentů ve všech třech městech jejich vliv za malý, další čtvrtina respondentů se domnívá, že nemají žádný vliv, a okolo jedné pětiny respondentů označilo vliv občanů jednotlivých měst za střední. Srovnání hodnocení vlivu jednotlivých institucí a osob na rozhodování o důležitých otázkách ve městě nabízí tabulka číslo 2.5. Původní škála zde byla zúžena, odpovědi „žádný“ a „malý vliv“ a odpovědi „značný“ a „rozhodující vliv“ byly sloučeny.

Situace v jednotlivých městech se příliš neliší, s výjimkou hodnocení vlivu církvi. Zatímco v Českém Krumlově a Blatné je jejich vliv hodnocen jako žádný nebo malý (90,2 %, resp. 93,3 % respondentů), ve Velkém Meziříčí se respondenti rozdělili na třetiny, třetina tedy jejich vliv hodnotí jako malý nebo žádný, další třetina jako střední a poslední třetina jako značný nebo rozhodující.

Tabulka 2.5. Vliv na rozhodování o důležitých otázkách ve městě – 2008 (v %)

	Blatná			Český Krumlov			Velké Meziříčí		
	Žádný a malý	Střední	Značný a rozhodující	Žádný a malý	Střední	Značný a rozhodující	Žádný a malý	Střední	Značný a rozhodující
Obyčejní občané	73,2	20,5	6,3	80,4	17,4	2,3	77,6	19,9	2,5
Různé mafie	83,4	8,7	7,9	59,8	23,6	16,6	68,3	16,1	15,6
Pracovníci městského úřadu včetně tajemníka	4,1	28,8	67,2	5,9	26,0	68,2	3,0	24,1	72,9
Místní tisk	44,4	46,0	9,6	37,3	50,3	12,4	39,5	41,5	19,0
Bývalí funkcionáři (staré struktury)	55,4	26,6	17,9	49,9	28,5	21,7	59,1	28,6	12,3
Starosta	1,0	8,8	90,2	1,0	13,9	85,1	1,0	8,3	90,7
Městská rada	1,5	10,9	87,6	1,3	13,2	85,6	0,5	% 8,0	91,5
Městské zastupitelstvo	1,0	13,5	85,5	1,5	15,7	82,8	0,8	12,3	86,9
Politické strany	27,3	39,1	33,6	11,1	39,7	49,1	10,8	36,0	53,2
Různé spolky, organizace a občanské iniciativy	52,6	37,6	9,8	49,0	42,6	8,5	51,2	42,2	6,7
Církev	93,3	5,4	1,3	90,2	8,0	1,8	34,0	33,5	32,5
Soukromí podnikatelé	27,6	40,2	32,2	16,7	43,0	40,3	16,8	49,0	34,3
Místní velké firmy	13,1	35,6	51,3	21,2	46,4	32,4	15,4	47,8	36,7

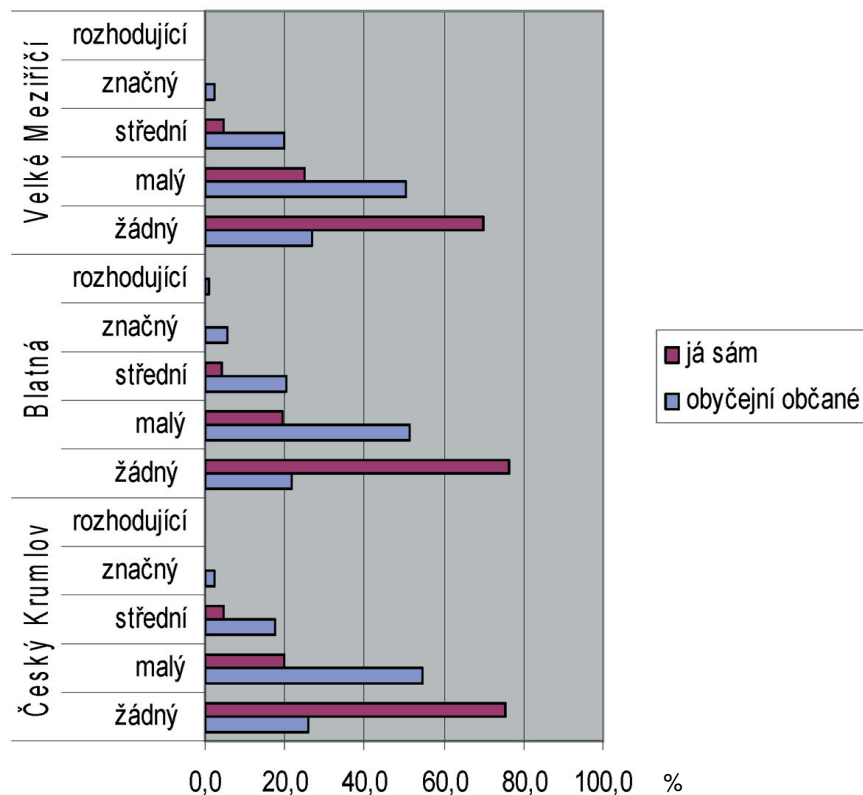
Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

Jak již bylo uvedeno, čtvrtina respondentů se domnívá, že občané nemají žádný vliv na rozhodování o důležitých otázkách ve městě, a více než polovina respondentů hodnotí tento vliv občanů jako malý. Pokud však respondenti hodnotili svůj vlastní vliv na toto rozhodování<sup>7</sup> na stejné škále, tři čtvrtiny respondentů v Českém Krumlově a v Blatné hodnotili tento vliv jako žádný, ve Velkém Meziříčí bylo těchto respondentů 69,8 %. Podrobnější srovnání nabízí následující graf 3.

7 Respondentům byla položena otázka „Jaký máte Vy osobně v Blatné, resp. Českém Krumlově nebo Velkém Meziříčí vliv na rozhodování o důležitých otázkách?“



**Graf 2.3. Vliv na rozhodování o důležitých otázkách ve městě – obyčejní občané, já sám, v roce 2008 (v %)**



Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

## 2.4. Spokojenost občanů s prací městského zastupitelstva, městské rady, starosty a úřadu města

Jedním z možných pohledů na práci starosty, rady města, městského zastupitelstva a městského úřadu je spokojenost občanů města s jejich prací. Tento pohled nám nabízejí odpovědi respondentů sledovaných tří měst na otázku „Myslíte si, že následující instituce v Blatné, resp. Českém Krumlově nebo Velkém Meziříčí fungují tak, že Vám mohou poskytnout to, co od nich požadujete?“ Respondenti volili jednu z následujících variant: „ne a velmi mi to vadí“, „ne, ale příliš mi to nevadí“, „nevím, nemohu posoudit“, „ano, ale nemá to pro mne velký význam“, „ano a je to pro mne důležité“.

Také v tomto případě, se vývojem pohledu respondentů na hodnocení těchto institucí do roku 2006 zabývali Čermák a Stachová [2007]. Proto se zde zaměříme na hodnocení v roce 2008.

Podívejme se nejprve na hodnocení činnosti Městského zastupitelstva.

**Tabulka 2.6. Funguje městské zastupitelstvo tak, že Vám může poskytnout to, co od něj požadujete? (v %)**

Město		Rok konání výzkumu						
		1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Blatná	Ne	12,0	23,4	20,6	15,3	17,8	18,3	15,5
	Ano	41,4	35,5	39,1	50,0	46,3	45,0	54,4
	Nevím, nemohu posoudit	46,6	41,1	40,4	34,7	36,0	36,7	30,1
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Český Krumlov	Ne	26,2	20,1	21,6	24,6	29,6	18,5	16,8
	Ano	33,9	30,3	36,6	36,3	28,6	35,0	44,9
	Nevím, nemohu posoudit	39,9	49,6	41,9	39,1	41,9	46,5	38,3
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Velké Meziříčí	Ne	14,3	18,5	21,9	28,3	21,5	25,3	16,0
	Ano	39,1	40,6	33,4	41,3	41,3	40,0	50,6
	Nevím, nemohu posoudit	46,6	40,9	44,7	30,5	37,3	34,8	33,3
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

Poznámka: odpovědi „ne, ale příliš mi to nevádí“ a „ne a velmi mi to vadí“ byly sloučeny do jedné kategorie a stejně tak odpovědi „ano, ale nemá to pro mne velký význam“ a „ano a je to pro mne důležité“.

V porovnání s rokem 2006 se ve všech třech městech zvýšil počet respondentů, kteří se domnívají, že městské zastupitelstvo funguje tak, že může poskytnout to, co se od něj požaduje. V Blatné a Velkém Meziříčí překročil podíl těchto respondentů 50 %, v Českém Krumlově se podíl spokojených respondentů polovině blíží. V této souvislosti si je třeba povšimnout, že zhruba třetina respondentů neumí fungování zastupitelstva posoudit. Podíl těch, kteří nejsou s prací městského zastupitelstva spokojeni, se pohybuje okolo 16 %.

**Tabulka 2.7. Funguje městská rada tak, že Vám může poskytnout to, co od ní požadujete? (v %)**

Město		Rok konání výzkumu						
		1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Blatná	Ne	9,0	21,8	16,3	12,8	15,5	16,8	13,3
	Ano	41,4	35,6	38,8	46,2	43,5	40,5	53,0
	Nevím, nemohu posoudit	49,6	42,6	44,9	41,0	41,0	42,7	33,7
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Český Krumlov	Ne	23,5	18,5	21,5	19,6	27,6	16,5	13,3
	Ano	32,0	29,8	37,3	36,0	27,6	31,8	43,1
	Nevím, nemohu posoudit	44,5	51,6	41,3	44,3	44,9	51,8	43,6
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Velké Meziříčí	Ne	13,5	16,3	22,1	23,0	19,0	23,9	15,3
	Ano	37,6	42,4	34,1	37,5	39,3	37,2	47,1
	Nevím, nemohu posoudit	48,9	41,4	43,9	39,5	41,6	38,9	37,6
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

Poznámka: Odpovědi „ne, ale příliš mi to nevádí“ a „ne a velmi mi to vadí“ byly sloučeny do jedné kategorie a stejně tak odpovědi „ano, ale nemá to pro mne velký význam“ a „ano a je to pro mne důležité“.

Také v případě městské rady došlo oproti roku 2006 k nárůstu respondentů spokojených s její činností ve všech třech městech, v Blatné podíl těchto respondentů přesahuje 50 %, ve Velkém Meziříčí se této hranici blíží. V Českém Krumlově dosáhl podíl respondentů spokojených s fungováním městské rady 43 % a stejné množství respondentů neumí práci městské rady v Českém Krumlově posoudit. Podíl nespokojených s činností městské rady je velmi podobný podílu nespokojených s činností městského zastupitelstva. V Českém Krumlově a Blatné dosahuje 13,3 %, ve Velkém Meziříčí 15,3 %.

**Tabulka 2.8. Pracuje starosta tak, že Vám může poskytnout to, co od něj požadujete? (v %)**

Město		Rok konání výzkumu						
		1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Blatná	Ne	8,0	16,3	12,5	9,8	13,0	13,3	10,3
	Ano	52,6	49,9	50,1	58,5	54,5	51,8	65,7
	Nevím, nemohu posoudit	39,4	33,8	37,3	31,7	32,5	34,9	24,1
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Český Krumlov	Ne	19,8	19,8	19,8	19,0	27,6	19,3	15,8
	Ano	45,0	34,8	41,5	41,6	27,9	38,0	41,9
	Nevím, nemohu posoudit	35,3	45,4	38,8	39,3	44,5	42,8	42,4
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Velké Meziříčí	Ne	14,3	13,3	18,3	20,3	18,8	17,8	14,5
	Ano	51,0	50,6	41,6	42,1	40,4	42,5	50,9
	Nevím, nemohu posoudit	34,7	36,1	40,1	37,6	40,9	39,8	34,6
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

Poznámka: Odpovědi „ne, ale příliš mi to nevádí“ a „ne a velmi mi to vadí“ byly sloučeny do jedné kategorie a stejně tak odpovědi „ano, ale nemá to pro mne velký význam“ a „ano a je to pro mne důležité“.

V případě hodnocení práce starosty, je situace v Českém Krumlově srovnatelná s hodnocením práce starosty v tomto městě v roce 2006. Starosta zároveň obdržel velmi podobné hodnocení své práce jako městská rada a zastupitelstvo. Také ve Velkém Meziříčí se hodnocení starosty velmi blíží hodnocení městské rady a zastupitelstva. Největší změna nastala v Blatné. Zde se podíl těch, kteří si myslí, že starosta v Blatné pracuje tak, že může poskytnout to, co se od něho požaduje, zvýšil z 51,8 % na 65,7 %. V porovnání s hodnocením rady a zastupitelstva v Blatné je podíl spokojených respondentů v případě hodnocení práce starosty o 10 procent vyšší. Zároveň podíl těch, kteří nedokážou práci starosty v Blatné posoudit, se snížil z jedné třetiny na jednu čtvrtinu.

**Tabulka 2.9. Funguje městský úřad tak, že Vám může poskytnout to, co od něj požadujete? (v %)**

Město		Rok konání výzkumu						
		1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Blatná	Ne	9,5	20,6	17,0	14,6	13,6	14,8	9,3
	Ano	57,9	47,9	49,4	55,3	61,3	58,8	72,5
	Nevím, nemohu posoudit	32,7	31,6	33,6	30,2	25,1	26,4	18,2
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Český Krumlov	Ne	21,8	20,1	18,5	16,0	25,1	16,0	15,3
	Ano	46,0	40,4	47,4	55,4	43,6	54,3	59,3
	Nevím, nemohu posoudit	32,3	39,6	34,1	28,6	31,3	29,8	25,4
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Velké Meziříčí	Ne	13,8	14,5	18,3	20,8	17,5	18,3	15,5
	Ano	50,5	54,4	43,6	53,9	55,4	52,0	60,2
	Nevím, nemohu posoudit	35,7	31,1	38,1	25,3	27,1	29,8	24,3
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

Poznámka: Odpovědi „ne, ale příliš mi to nevádí“ a „ne a velmi mi to vadí“ byly sloučeny do jedné kategorie a stejně tak odpovědi „ano, ale nemá to pro mne velký význam“ a „ano a je to pro mne důležité“.

Také pokud jde o hodnocení práce městského úřadu v Blatné, v roce 2008 spokojenost respondentů s jeho fungováním stoupla a dosáhla téměř tří čtvrtin spokojných respondentů. V Českém Krumlově byl městský úřad v roce 2008 hodnocen podobně jako v roce 2006. Ve všech třech sledovaných městech bylo podobně jako v předchozích letech [viz Čermák, Stachová 2007] s prací městského úřadu spokojeno nejvíce respondentů v porovnání s hodnocením práce starosty, městského zastupitelstva a městské rady. Podobně jako v předchozích letech [viz Čermák, Stachová 2007] i v roce 2008 existovala souvislost mezi odpověďmi respondentů na otázku, zda jsou dostatečně informováni o rozhodování zastupitelstva a rady města a zda městské zastupitelstvo, resp. Městská rada v jejich městě fungují tak, že mohou respondentům poskytnout to, co od nich požadují, a mezi odpověďmi na otázku, zda jsou respondenti dostatečně informováni o činnosti městského úřadu a zda městský úřad v jejich městě funguje tak, že může respondentům poskytnout to, co od něho požadují.

Pohled z trochu jiného úhlu představují názory respondentů na to, zda v době dotazování existovaly ve městě problémy v práci úředníků městského úřadu (viz tabulka 2.10). V tomto případě respondenti volili z odpovědí „ano a pocituje je většina lidí ve městě“, „ano, z hlediska většiny lidí však nejsou podstatné“, „závažnější problémy zde nejsou“ a „nemohu posoudit“. Za výraz spokojenosti můžeme v tomto případě považovat to, že v práci úředníků městského úřadu neshledává respondent závažnější problémy, naopak za výraz nespokojenosti především volbu odpovědi, že v práci úředníků byly v době dotazování problémy, které „pocituje většina lidí ve městě“.

Tato otázka byla do šetření zařazována od roku 2002. Podobně jako v případě otázky, zda městský úřad funguje tak, že může poskytnout to, co se od něho požaduje, i v případě dotazu na existenci problémů v práci úředníků městského úřadu značná část respondentů není schopna věc posoudit. V roce 2006 byl podíl těchto respondentů v Českém Krumlově a Blatné vyšší než jedna třetina.

Lidí, kteří se domnívají, že v práci úředníků městského úřadu žádné závažnější problémy nejsou, je o něco méně, než těch, kteří si myslí, že úřad poskytuje to, co se od něj požaduje.

V roce 2002 nepocitovalo v Českém Krumlově a ve Velkém Meziříčí zásadnější problémy v práci úředníků městského úřadu 44 % respondentů, v Blatné to byla polovina respondentů. V následujících letech pak v Českém Krumlově a Blatné došlo k určitému poklesu počtu respondentů považujících práci úředníků úřadu za bezproblémovou a v roce 2008 došlo opět k nárůstu spokojených respondentů na výchozí úroveň. Ve Velkém Meziříčí se podíl respondentů spokojených s prací úředníků nijak výrazně neměnil.

Z hlediska práce úředníků městského úřadu lze za nejproblematictější označit rok 2004, kdy v práci úředníků shledávalo podstatné problémy v Blatné a ve Velkém Meziříčí okolo 20 % respondentů, v případě Českého Krumlova 27,9 % respondentů. Počet nespokojených respondentů poté klesal a v roce 2008 byl ve všech městech zhruba poloviční ve srovnání s rokem 2004.

**Tabulka 2.10. Existují v současnosti ve městě problémy v následujících oblastech – práce úředníků městského úřadu? (v %)**

Město		Rok konání výzkumu			
		2002	2004	2006	2008
Blatná	Ano a pocituje je většina lidí ve městě	15,6	22,1	14,3	10,1
	Ano, z hlediska většiny lidí nejsou podstatné	13,3	18,5	12,1	9,8
	Závažnější problémy zde nejsou	50,8	42,9	37,4	56,2
	Nemohu posoudit	20,4	16,5	36,2	23,9
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0
Český Krumlov	Ano a pocituje je většina lidí ve městě	20,6	27,9	11,5	13,0
	Ano, z hlediska většiny lidí nejsou podstatné	15,0	17,1	15,8	11,8
	Závažnější problémy zde nejsou	44,1	29,4	35,3	47,8
	Nemohu posoudit	20,3	25,6	37,5	27,5
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0
Velké Meziříčí	Ano a pocituje je většina lidí ve městě	16,8	20,6	15,3	9,3
	Ano, z hlediska většiny lidí nejsou podstatné	18,3	15,5	18,0	17,0
	Závažnější problémy zde nejsou	44,8	43,6	38,6	44,4
	Nemohu posoudit	20,3	20,3	28,1	29,3
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

V rámci této kapitoly jsme se věnovali tomu, zda se cítí být občané informováni o dění ve městě a zda jsou podle svého názoru dostatečně informováni o rozhodování zastupitelstva a městské rady a o činnosti městského úřadu. Důležitý je však také opačný směr komunikace, tedy aby se názory občanů dostaly k představitelům institucí města. Jak již bylo naznačeno, ne všichni občané považují možnost ovlivňovat veřejné záležitosti za důležitou a rovněž, jak Čermák a Stachová [2007] uvádějí, také představitelé místní veřejné správy narážejí na nezájem občanů o veřejné dění. Na druhou stranu mají občané pocit, že nemají žádný vliv na dění ve městě. Jak vnímají občané zájem o jejich problémy a přání ze strany vedení města? Pociťují v této oblasti nějaké problémy? I tato otázka ovlivňuje spokojenost občanů s institucemi veřejné správy a jejich zájem o dění ve městě. V letech 2002 až 2008 se respondenti vyjadřovali k tomu, zda pociťují nějaké problémy v zájmu vedení města o jejich problémy a přání. I v tomto případě respondenti volili z odpovědí „ano a pociťuje je většina lidí ve městě“, „ano, z hlediska většiny lidí však nejsou podstatné“, „závažnější problémy zde nejsou“ a „nemohu posoudit“.

Situace ve sledovaných třech městech je v tomto případě různorodá. Ve Velkém Meziříčí je situace poměrně stabilní. Podíl těch, kteří se domnívají, že v oblasti zájmu vedení města o problémy a přání obyvatel města existují problémy, které pociťuje většina lidí ve městě, se pohybuje okolo 17 %. Počet těch, kteří naopak v této oblasti nespátřují žádné závažné problémy, je dvakrát vyšší a jejich podíl se pohybuje okolo 38 %.

V Blatné dochází k určitým výkyvům. Situace je zde nejlépe hodnocena v roce 2002, kdy tvoří podíl spokojených 59,8 % a výraznější problémy pociťuje v této oblasti pouze 8 % respondentů. V následujících letech dochází k poklesu spokojených a nárůstu nespokojených, v roce 2008 se situace začíná opět obracet a podíl spokojených dosahuje 50 %. Nicméně počet spokojených je stále více než dvakrát vyšší než počet těch, kteří pociťují výraznější problémy. V Českém Krumlově je situace nejproměnlivější. Za nejproblematictější lze opět označit rok 2004. V tomto roce dosáhl v Českém Krumlově podíl těch, kteří pociťují existenci významnějších problémů v zájmu vedení města o problémy a přání obyvatel, 27,1 %, a o něco převýšil podíl těch, kteří závažné problémy v této oblasti nepociťují (21,4 %).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Jak uvádí Čermák a Stachová, obecně nižší spokojenost občanů Českého Krumlova v roce 2004 lze položit do souvislosti se skutečností, že v tomto roce byli tehdejší starosta a jeho předchůdce obviněni ze zneužití pravomoci veřejného činitele a úvěrového podvodu v souvislosti s žádostí o dotace a jejich čerpáním na renovaci městské sportovní haly [Čermák, Stachová 2007].

**Tabulka 2.11. Existují v současnosti ve městě problémy v následujících oblastech – zájem vedení města o problémy a přání obyvatel? (v %)**

Město		Rok konání výzkumu			
		2002	2004	2006	2008
Blatná	Ano a pociťuje je většina lidí ve městě	8,3	18,3	17,3	12,5
	Ano, z hlediska většiny lidí nejsou podstatné	18,8	21,1	15,0	15,8
	Závažnější problémy zde nejsou	59,8	44,0	42,0	50,8
	Nemohu posoudit	20,5	23,0	28,9	23,8
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0
Český Krumlov	Ano a pociťuje je většina lidí ve městě	16,5	27,1	24,0	20,0
	Ano, z hlediska většiny lidí nejsou podstatné	18,8	21,1	15,0	15,8
	Závažnější problémy zde nejsou	43,1	21,4	22,3	37,0
	Nemohu posoudit	21,6	30,4	38,8	27,3
	Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0
Velké Meziříčí	Ano a pociťuje je většina lidí ve městě	18,0	16,4	18,9	16,8
	Ano, z hlediska většiny lidí nejsou podstatné	18,8	21,1	15,0	15,8
	Závažnější problémy zde nejsou	36,3	42,8	37,3	36,3
	Nemohu posoudit	25,3	22,9	27,0	31,8
	Celkem	100	100	100	100

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 1992–2008.

## 2.5. Jak získávají občané informace o dění ve městě

Zaměřme se nyní podrobněji na to, jakým způsobem se k občanům Blatné, Českého Krumlova a Velkého Meziříčí dostávají informace o tom, co se ve městě děje. Respondentům byla položena otázka „Jak jsou pro Vás důležité následující zdroje informací o tom, co se v Blatné, resp. v Českém Krumlově nebo Velkém Meziříčí děje? Respondenti vybírali svou odpověď na škále „zcela nedůležité“, „spíše nedůležité“, „středně důležité“, „značně důležité“ a „velmi důležité“.

Za nejdůležitější zdroje informací o tom, co se v jednotlivých městech děje, považují respondenti všech tří měst rodinné příslušníky a příbuzné a také své přátele, známé, sousedy a spolupracovníky. Jsou to tedy lidé, které respondenti osobně znají. Na počátku devadesátých let považovala tyto osoby za značně nebo velmi důležité zdroje informací o dění ve městě zhruba čtvrtina respondentů, jejich význam však v očích respondentů rychle vzrostl a již ke konci devadesátých let považovala tyto osoby za značně nebo velmi důležitý zdroj informací o dění ve městě zhruba polovina respondentů. Další třetina respondentů své rodinné příslušníky, příbuzné, přátele, známé, sousedy a spolupracovníky považuje za středně důležitý zdroj informací. Významnou roli jako zdroj informací



o dění ve městě hrají také média (rozhlas, noviny atd.), včetně různých vývěsek. Tento zdroj informací označuje za značně nebo velmi důležitý v jednotlivých letech 40–60 % respondentů.

Středně důležitým zdrojem informací jsou jiní, dobře informovaní lidé, ke kterým má respondent důvěru.

Naproti tomu ti, kdo mají o dění ve městě patrně nejvíce relevantních informací, tedy členové zastupitelstva města a pracovníci městského úřadu, jsou významným zdrojem informací o tom, co se ve městě děje, pouze pro cca 15 respondentů.<sup>9</sup> Naopak v roce 2008 je více než 60 % považovalo za zcela nebo spíše nedůležitý zdroj informací. V tomto případě záleží na tom, zda se respondent o dění zajímá a zda má dostatek informací o rozhodování zastupitelstva a rady města a o činnosti městského úřadu. Ti, kteří uvedli, že nemají dostatek informací, ale nevdají jim to, častěji považovali členy zastupitelstva města a pracovníky městského úřadu za zcela nebo spíše nedůležitý zdroj informací a méně často za značný nebo velmi důležitý zdroj informací. Naopak ti, kteří mají o této problematice dostatek informací, považovali častěji než ostatní členy zastupitelstva města a pracovníky městského úřadu za značný nebo velmi důležitý zdroj informací a méně často za zcela nebo spíše nedůležitý zdroj informací.

Rovněž schůze nejsou pro respondenty příliš významným způsobem získávání informací o dění ve městě. Okolo 50–60 % respondentů je považuje za zcela nedůležité. Ještě hůře dopadly politické strany či organizace, jichž jsou respondenti členy. Ty považuje za zcela nedůležitý zdroj informací o dění ve městě okolo tří čtvrtin respondentů.

Méně významným zdrojem informací jsou restaurace, kavárny a vinárny a informace získané při návštěvě kulturních a společenských akcí.

Naopak významným zdrojem informací o tom, co se děje ve městě, se stává internet. Za značně nebo velmi důležitý zdroj ho označilo v Českém Krumlově 46,1 % respondentů, ve Velkém Meziříčí 41,4 % respondentů a v Blatné 32,3 % respondentů. Pokud se však zaměříme na ty, kteří v posledním roce používali internet často, zde již považuje tento zdroj za značně nebo velmi důležitý v Českém Krumlově 75 % těchto respondentů, ve Velkém Meziříčí pak 70,3 % a v Blatné 62,3 % častých uživatelů internetu. Naproti tomu ti, kteří internet nepoužívají, považují internet za zcela nedůležitý informační zdroj o dění ve městě.

Nárůst uživatelů internetu přitom rychle vzrůstá. V roce 2008 se v Českém Krumlově za časté uživatele internetu označilo 47 % respondentů (oproti 5,3 % v roce 2000), v Blatné 44,5 % (oproti 6,8 % v roce 2000) a ve Velkém Meziříčí 48,3 % (oproti 7,3 %). Naproti tomu těch, kteří internet vůbec nepoužívají, bylo v Českém Krumlově 29,3 %, v Blatné 38,8 % a ve Velkém Meziříčí 33,3 %.<sup>10</sup> Nejčastější překážkou v používání internetu je to, že o jeho využití nemají občané zájem.

Více než polovina respondentů, kteří používají internet „často“, ho „občas“ používá k prohlížení webových stránek, které obsahují informace o městě, ve kterém bydlí. V Českém Krumlově pak dalších 12,4 %, v Blatné 8,4 % a ve Velkém Meziříčí 23,8 % navštěvuje tyto stránky „často“. Mezi občas-

<sup>9</sup> Respondenti volili volbu odpovědi „značně“ nebo „velmi důležité“.

<sup>10</sup> Dopočet do sta procent v jednotlivých městech tvoří ti, kdo používali internet v uplynulém roce „občas“.

nými uživateli internetu pak webové stránky, které obsahují informace o městě, ve kterém bydlí, navštívila v roce 2008 třetina (Blatná) až více než polovina (Velké Meziříčí) respondentů. Podstatně méně však byl internet využíván ke komunikaci s městským úřadem. V Českém Krumlově internet k tomuto účelu použilo pouze 15 %, ve Velkém Meziříčí 10 %, a v Blatné 17 % častých uživatelů internetu, mezi občasnými uživateli internetu je jejich počet zanedbatelný.

## 2.6. Závěr

Otázky zaměřené na informovanost respondentů o dění ve městě umožňují identifikovat čtyři odlišné typy, které se od sebe odlišují mírou zájmu a podle dostatku informací [Opletalová 2009]. Prvním typem jsou občané, kteří mají o dění ve městě zájem a mají o něm také dostatek informací. V Českém Krumlově a Velkém Meziříčí patřila k tomuto typu přibližně polovina respondentů, v Blatné bylo těchto respondentů 60 %. Druhým typem jsou občané, kteří mají o dění ve městě zájem a jsou o něm sice informováni, ale ne dostatečně. Podíl těchto respondentů se pohyboval v jednotlivých městech od jedné pětiny (Blatná) po jednu třetinu (Český Krumlov).<sup>11</sup> Třetí typ představují občané, kteří nejsou o dění informováni a vadí jim to. Jak upozorňuje Opletalová, alespoň u části z těchto občanů jde vzhledem k poměrně dobré dostupnosti relevantních informací ve všech třech sledovaných městech spíše o projev pouze manifestovaného, nikoli reálného zájmu. U těchto lidí může do určité míry jít o nedostatečnou aktivitu při získávání informací. [Opletalová 2009] Počet respondentů patřících k tomuto typu není příliš velký, v roce 2008 se pohyboval okolo 5 %. Čtvrtý typ tvoří lidé, kteří nemají zájem o dění ve městě a nevadí jim, že nejsou informováni. Jejich podíl se pohybuje okolo 16,5 %. Přestože se jedná o subjektivní pocit informovanosti, který nemusí odpovídat reálné informovanosti, ve všech třech městech existují lidé, kteří by uvítali více informací, než mají.

Zaměříme-li se na čtvrtý typ, v případě informovanosti o rozhodování zastupitelstva města a rady města je již podíl respondentů, kteří sice nejsou informováni, ale nevadí jim to, výrazně vyšší než v případě informovanosti o dění ve městě a pohybuje se v Českém Krumlově a Velkém Meziříčí okolo 35 %, v Blatné okolo 40 %. Podobně je tomu, i pokud jde o podíl těch, kteří nejsou dostatečně informováni o činnosti městského úřadu, ale nevadí jim to. O tyto informace nemá zájem ani čtvrtina těch, kteří se jinak cítí být dostatečně informováni o dění ve městě. Většina respondentů se tedy o dění ve městě zajímá, značná část však nemá zájem o veřejné záležitosti související s prací vedení města a činností městského úřadu.

S tímto zjištěním koresponduje skutečnost, že okolo 60 % respondentů ve zmíněných městech nepovažuje za důležité mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti. V tomto případě hraje významnou roli vzdělání respondenta. S vyšším vzděláním roste podíl respondentů, kteří považují za důležité mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti. Na druhou stranu se čtvrtina respondentů domnívá, že obyčejní občané nemají žádný vliv na rozhodování o důležitých otázkách ve městě a více než polovina respondentů hodnotí tento vliv občanů jako malý. Ještě hůře hodnotili respondenti svůj vlastní vliv na rozhodování o důležitých otázkách ve městě. V tomto případě tři čtvrtiny respondentů v Českém Krumlově a v Blatné a 70 % respondentů ve Velkém Meziříčí se domnívá, že oni sami ne-

<sup>11</sup> Ve všech třech městech, se podíl těch, kteří se cítí být informováni (ať už dostatečně, nebo nedostatečně), v roce 2008 pohyboval mezi 78 %–80 %.

mají žádný vliv na rozhodování o důležitých otázkách ve městě. Tento pocit může v respondentech vyvolávat nezájem o veřejné dění.

Přestože je ve všech třech městech poměrně vysoký počet respondentů, kteří nejsou dostatečně informováni o rozhodování zastupitelstva a rady města nebo o činnosti městského úřadu, ale nevadí jim to, patří jak zastupitelstvo a rada, tak městský úřad spolu se starostou k těm institucím a lidem, kteří mají podle respondentů na rozhodování o důležitých otázkách v jednotlivých městech největší vliv.

Naopak pokud jde o zdroje informací o tom, co se děje ve městech, ve kterých respondenti žijí, považují respondenti všech tří měst za nejdůležitější své rodinné příslušníky a příbuzné a také své přátele, známé, sousedy a spolupracovníky. Jsou to tedy lidé, které respondenti osobně znají a se kterými se setkávají a získání informací o dění ve městě většinou není hlavním důvodem pro jejich kontakt. Významnou roli jako zdroj informací o dění ve městě hrají také média (rozhlas, noviny atd.), včetně různých vývěsek. Důležitým zdrojem informací o dění ve městě se rovněž stává internet. Jedná se tedy o poměrně snadno dosažitelné zdroje informací a respondenti nemusejí vyvíjet pro získání informací od těchto zdrojů zvýšenou aktivitu. To, jaké informační zdroje považují respondenti za důležité, souvisí do určité míry i s tím, o jaké informace o dění ve městě mají respondenti zájem. Sféry jejich zájmu pak ovlivňují také jejich informační potřebu v tom, kolik informací potřebují k tomu, aby se cítili dostatečně informováni. Subjektivní pocit informovanosti tak nemusí odpovídat reálné informovanosti. Nicméně tento subjektivní pocit ovlivňuje to, jak respondent vnímá dění ve svém městě a na základě těchto informací poté také hodnotí různé aspekty veřejného života a také práci vedení města a městského úřadu. Navíc existuje určitá souvislost mezi odpověďmi respondentů na otázku, zda jsou dostatečně informováni o rozhodování zastupitelstva a rady města a zda městské zastupitelstvo, resp. městská rada v jejich městě funguje tak, že mohou respondentům poskytnout to, co od nich požadují, a mezi odpověďmi na otázku, zda jsou dostatečně informováni o činnosti městského úřadu a zda městský úřad v jejich městě funguje tak, že může respondentům poskytnout to, co od něho požadují. Mezi těmi, kteří jsou s fungováním uvedených institucí spokojeni a považují to za důležité, je nejvíce těch, kteří se zároveň cítí být dostatečně informováni. Naopak mezi těmi, kteří se domnívají, že uvedené instituce nefungují dobře a vadí jim to, je největší podíl těch, kteří se cítí být nedostatečně informováni a vadí jim to.

V porovnání s rokem 2006 se spokojenost s prací starosty, městského zastupitelstva, městské rady a úřadu města v roce 2008 buď o něco zvýšila, nebo zůstala stejná. Značná část respondentů však není schopna posoudit, zda tyto instituce fungují tak, aby poskytovaly to, co od nich respondenti požadují. Nejvíce byli respondenti spokojeni ve všech třech městech v roce 2008, podobně jako v minulých letech, s činností městského úřadu.

# 3. Participace občanů v Blatné, Českém Krumlově a Velkém Meziříčí

Daniel Čermák

## 3.1. Úvodem

V následujícím příspěvku budou provedeny analýzy, které vycházejí ze stejných datových souborů, jaké popisuje Věra Patočková ve svém příspěvku *Vliv informovanosti na spokojenost občanů s výkonem veřejné správy na lokální úrovni*, jenž je součástí tohoto sborníku.

V tomto případě se ovšem již nebudu soustředit na analýzy informovanosti a spokojenosti občanů v Blatné, Českém Krumlově a Velkém Meziříčí, nýbrž ohniskem mého zájmu bude participace občanů.

Cílem následující kapitoly je zhodnotit, nakolik občané tří zkoumaných měst projevují zájem participovat na veřejném dění a také, v rámci možností, jak reálně participují. Participace občanů je jedním z nástrojů, jež mohou využívat obecní samosprávy při svém rozhodování. Jako výhoda této formy spravování věcí veřejných bývá obvykle uváděno, že v souvislosti se zapojením občanů do plánování lze dosáhnout toho, že dohodnuté služby či projekty budou více vyhovovat skutečným potřebám občanů a respektovat je. Navíc lze potom snáze dosáhnout větší legitimacy provedených rozhodnutí v očích občanů, právě díky jejich spoluúčasti na těchto rozhodnutích. Spravování obce je poté považováno za „demokratičtější“ a občané těmto rozhodnutím více důvěřují. Současně s tím může růst také důvěra v obecní samosprávu jako celek i její jednotlivé představitele.

Naproti tomu nevýhodou participace občanů na rozhodování je větší časová náročnost, kdy dochází k nevyhnutelnému nárůstu času, jenž je potřebný pro rozhodovací proces. Dále je potřeba na tuto problematiku uvolnit vlastní kapacity či najmout další pracovníky, již se budou věnovat dialogu s občany a koordinovat ho. A s tím nevyhnutelně přichází také nárůst finančních prostředků na tuto formu rozhodování o věcech veřejných. Uváděných kladů či záporů takového rozhodování je více, než jsem zde shrnul, avšak cílem této kapitoly není podat kompletní přehled problematiky občanské participace, nýbrž seznámit čtenáře se situací ve třech zkoumaných městech. V případě hlubšího zájmu o tuto problematiku je možné se odkázat na předchozí práce našeho autorského kolektivu, pracujícího na projektu PARTNER, např. sborník editorů Nejdla a Čermáka [2007] nebo práce Vajdové, Illnera a Čermáka [2006], případně práce vzniklé mimo uvedený autorský kolektiv – Cole [1975], DG REGIO [2005], Rakušanová [2005] aj.

### 3.2. Analýzy participace občanů

V prvním kroku analýzy se zaměřím na zjištění, jak důležité je pro občany mít možnost zasahovat do veřejného dění.

**Tabulka 3.1. Je důležité mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti?<sup>12</sup>**

			Určitě ne	Spíše ne	Spíše ano	Rozhodně ano	Celkem
Blatná	2006	Počet	71	180	120	27	398
		%	17,8	45,2	30,2	6,8	100,0
	2008	Počet	77	177	112	33	399
		%	19,3	44,4	28,1	8,3	100,0
Český Krumlov	2006	Počet	71	164	123	41	399
		%	17,8	41,1	30,8	10,3	100,0
	2008	Počet	52	189	131	27	399
		%	13,0	47,4	32,8	6,8	100,0
Velké Meziříčí	2006	Počet	58	167	125	50	400
		%	14,5	41,8	31,3	12,5	100,0
	2008	Počet	71	176	120	33	400
		%	17,8	44,0	30,0	8,3	100,0

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 2006–2008.

V tabulce 3.1 je vidět, že 37 až 43 % občanů ve sledovaných městech pokládá za spíše či rozhodně důležité mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti. Jinými slovy, více než polovina občanů nepokládá tuto možnost za důležitou. Ukazuje to na zaměření občanů na jiné problémy. Mnohem větší část občanů pokládala v roce 2008 za důležité pomáhat lidem kolem sebe a být s nimi zadobře, žít bez rizik, napětí nebo konfliktů, pro svou rodinu a věnovat se svým zálibám. Podíl lidí, kteří tyto hodnoty pokládaly spíše a rozhodně za důležité, se ve všech třech sledovaných městech pohybovalo mezi 94 a 99,2 %.<sup>13</sup>

Uvedené hodnotové preference ukazují zejména na fakt, že lidé jsou ve vztahu k svému okolí poměrně pasivní. S určitou nadsázkou by se dalo říci, že to, co se děje za zdmi jejich domů, pracovišť či mimo jejich blízké, respondenty ve sledovaných městech příliš nezajímá. To ukazuje na určitou uzavřenost vůči veřejnému dění, což může být způsobeno zděděnou nedůvěrou vůči samosprávným

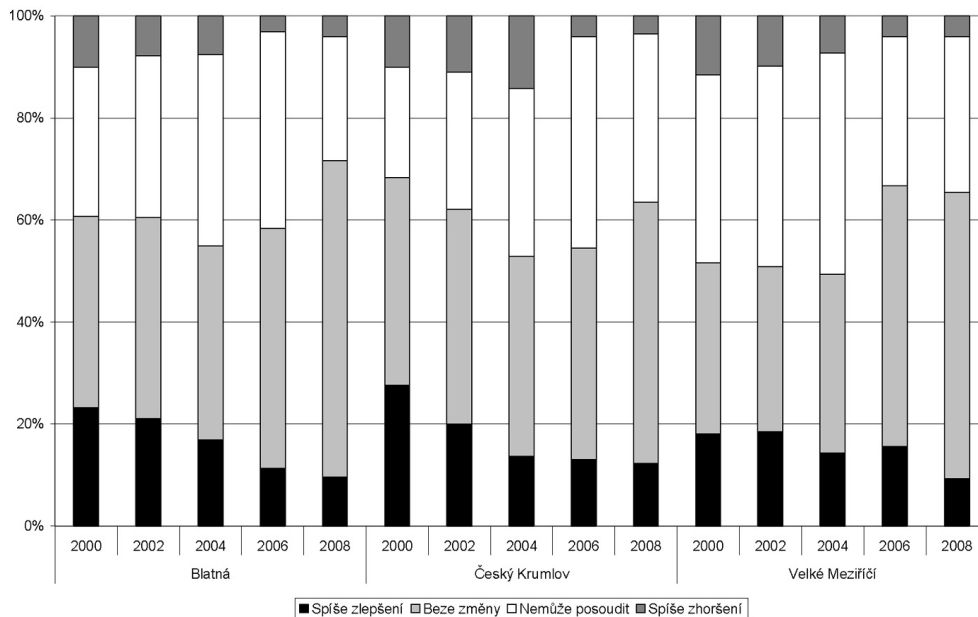
<sup>12</sup> Celá otázka zněla: „Jsou pro Vás ve Vašem životě důležité následující věci?“ Respondentům byla nabídnuta čtyřbodová škála odpovědí od určitě ano až po určitě ne.

<sup>13</sup> V roce 2006, kdy byly položeny stejné otázky, byla situace obdobná.

orgánům již z doby komunistického režimu [viz např. Mishler, Rose 2001], která mizí v čase jen zvolna. Bohužel u otázky na hodnotové preference nejsou k dispozici delší časové řady, jež by ukázaly, zda opravdu dochází v čase k růstu důležitosti možnosti ovlivňovat veřejné záležitosti.

Avšak v grafu 3.1 je zachycen pokus nedostatek těchto hodnotových preferencí, alespoň částečně, kompenzovat pomocí odpovědí na otázku, zda se v respondentově životě projevila vstup do Evropské unie kupříkladu tím, že dostal větší možnost podílet se na rozhodování ve svém městě či kraji.<sup>14</sup>

**Graf 3.1. Ovlivnil vstup do EU možnost podílet se na rozhodování ve městě či kraji?**



Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 2000–2008.

Je zřejmé, že drtivá většina respondentů (jejich podíl se pohybuje mezi 62 a 87 %) není s to na tuto otázku kvalifikovaně odpovědět nebo má pocit, že k žádným změnám od vstupu do EU nedošlo.<sup>15</sup> Pokud budeme sledovat nějakou tendenci v čase, tak vzrůstá podíl dvou výše uvedených kategorií respondentů na úkor respondentů, kteří se domnívali, že se možnost podílet se na rozhodování

14 Přesné znění otázky: „Jak se projevila vstup České republiky do Evropské unie ve Vašem vlastním životě v následujících oblastech? – Možnosti podílet se na rozhodování ve městě či kraji“. V této uzavřené otázce byla nabídnuta následující čtyřbodová škála odpovědí: Vedl spíše ke zhoršení, sám o sobě v mém životě nic nezměnil, vedl spíše ke zlepšení, nevím (nemohu posoudit).

15 Je zřejmé, že tato otázka byla pokládána již před vstupem do EU. Důvodem pro její položení byla skutečnost, že již v době před vstupem České republiky do EU byl život občanů ovlivňován v souvislosti s přípravami na vstup do EU. Podrobněji se touto otázkou zabývá Věra Patočková v podkapitole 2.1.

spíše zlepšila či spíše zhoršila. Podíl těchto dvou kategorií tedy naopak zákonitě klesal. Naprostá většina respondentů tedy mezi roky 2000 a 2008 nezaznamenala žádnou změnu. To může být ovlivněno do značné míry nezájmem občanů o podílení se na veřejných záležitostech a z tohoto nezájmu pak plyne také neznalost faktu, že existují možnosti participovat.

Zatímco předchozí dvě otázky se zaměřovaly na zájem, či spíše nezájem respondentů o participaci na veřejném životě v jejich městě, analýza dalších otázek se soustředí již více také na jejich skutečnou aktivitu. V tabulkách 3.2 a 3.3 jsou shrnuty odpovědi na otázku participace občanů na životě komunity ve městech, v tabulce 3.2 jsou uvedeny velikosti podílu občanů daného města, kteří jsou členy alespoň jedné organizace daného typu. V tabulce 3.3 se potom nejedná o podíly členů, ale funkcionářů v daném typu organizace.

**Tabulka 3.2. Podíl občanů města, kteří jsou členy alespoň jedné organizace daného typu**

Typ organizace	Blatná (%)	Český Krumlov (%)	Velké Meziříčí (%)
Spolky, zájmová sdružení	11,3	11,8	8,3
Tělovýchovné nebo sportovní organizace	12,0	12,8	8,3
Politické strany či hnutí	2,3	0,3	0,8
Charitativní organizace	1,0	0,0	2,0
Profesní sdružení	3,0	2,5	1,8
Odbory	4,3	3,0	3,3
Jiné organizace	1,6	2,5	2,5

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v roce 2008.

**Tabulka 3.3. Podíl občanů města, kteří jsou funkcionáři alespoň jedné organizace daného typu**

Typ organizace	Blatná (%)	Český Krumlov (%)	Velké Meziříčí (%)
Spolky, zájmová sdružení	3,8	1,8	1,3
Tělovýchovné nebo sportovní organizace	1,8	3,8	2,3
Politické strany či hnutí	0,8	0,0	0,0
Charitativní organizace	0,5	0,0	0,3
Profesní sdružení	0,5	0,5	0,5
Odbory	1,0	0,5	1,0
Jiné organizace	0,5	1,0	0,3

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v roce 2008.

Zájmová sdružení a spolky (typu dobrovolní hasiči, filatelisté, sdružení ochránců přírody apod.) a tělovýchovné či sportovní organizace mají nejvyšší podíl členů i funkcionářů mezi obyvateli zkoumaných měst ve srovnání s ostatními typy organizací, od kterých si udržují výrazný odstup. Obecně se dá říci, že respondenti upřednostňují obecně spíše organizace zaměřené na volnočasové aktivity, spojené s menšími nároky na jejich angažovanost.

Celkový počet respondentů v jednotlivých městech, kteří jsou členy alespoň jedné organizace, se pohybuje mezi 20 a 30 %.<sup>16</sup> V případě funkcionářů se jejich podíl pohybuje mezi 4 a 8 %.<sup>17</sup>

Při podrobnějším pohledu na počty členství v organizacích stejného typu zjistíme, že s výjimkou několika málo případů byli občané členy či funkcionáři vždy jen jedné organizace daného typu. Při srovnání absolutního počtu členství v organizacích, bez ohledu na jejich typ, se ukázalo, že pouze jedna pětina až jedna čtvrtina všech členů organizací byla členem více než jedné organizace. U funkcionářů byl tento podíl ještě nižší.<sup>18</sup>

Další možností jak participovat na politickém životě v místní komunitě je účast ve volbách do městského zastupitelstva.

**Tabulka 3.4. Vyjádření občanů města, zda by šli k obecním volbám<sup>19</sup>**

	Blatná		Český Krumlov		Velké Meziříčí	
	Určitě a spíše ano (%)	Určitě a spíše ne (%)	Určitě a spíše ano (%)	Určitě a spíše ne (%)	Určitě a spíše ano (%)	Určitě a spíše ne (%)
2004	72,0	24,0	63,0	31,5	65,6	31,9
2006	78,1	18,1	68,7	27,1	77,8	18,3
2008	75,8	21,5	66,0	28,5	70,8	27,0

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie Kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v letech 2004–2008.

Je zřejmé, že 60 až 80 % občanů, tedy naprostá většina, deklarovalo svůj zájem zúčastnit se komunálních voleb. Zajímavé je, že jejich zájem o účast kulminoval v dotazníkovém šetření prováděném v roce 2006, kdy se dotazníková šetření v jednotlivých městech konala čtyři až šest měsíců před skutečnými obecními volbami. Zřejmě skutečnost, že se blíží volby, mobilizovala jejich deklarované postoje.

16 Přesné hodnoty podílů jsou Blatná 29,5 %, Český Krumlov 26,5 % a Velké Meziříčí 20,8 %.

17 Přesné hodnoty podílů jsou Blatná 8 %, Český Krumlov 6,5 % a Velké Meziříčí 4,8 %.

18 Přesné hodnoty podílů funkcionářů působících ve více organizacích na celkovém počtu funkcionářů jsou Blatná 9,4 %, Český Krumlov 7,7 % a Velké Meziříčí 21,1 %.

19 Přesné znění otázky bylo: „Představte si, že by se právě konaly volby. Šel/šla byste volit do městského zastupitelstva?“ Respondentům byla nabídnuta čtyřbodová škála odpovědí od určitě ano po určitě ne.



Ve srovnání s proklamovanou účastí potom byla ta skutečná v roce 2006 o 25 až 30 % menší;<sup>20</sup> což není nijak neobvyklá situace, když se voleb účastní méně voličů, než naznačovaly předvolební průzkumy [více k tomuto tématu viz Čermák a Stachová 2007].

Posledním participačním tématem, jemuž je věnována pozornost v tomto příspěvku, jsou rozličné aktivity občanů ve sledovaných městech, jimiž občané vyjadřovali své názory na veřejné dění a současně se na něm podíleli.<sup>21</sup> Výsledky jsou shrnuty v tabulce 3.5.

**Tabulka 3.5. Procento občanů, kteří uskutečnili některou z uvedených aktivit<sup>22</sup>**

	Blatná (%)	Český Krumlov (%)	Velké Meziříčí (%)
Podpis petice	14,3	20,0	20,0
Účast na demonstraci	2,0	1,5	2,0
Peněžitý dar nebo příspěvek na občanské aktivity	30,5	25,5	37,9
Účast ve veřejné diskusi (veřejné fórum, internetová diskuse atp.)	10,3	10,8	10,5
Jinou formou	2,3	1,5	2,3

Zdroj: Výzkumy prováděné Katedrou teorie kultury (kulturologie) Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v roce 2008.

Je zřejmé, že občané zkoumaných tří měst nejčastěji volili z nabízených aktivit peněžitý dar či příspěvek. Ze sebraných dotazníků není možné zjistit ani odhadnout, na jaké občanské aktivity respondenti přispívali, ale existuje celá škála možností a některé z nich, např. dárcovské SMS, jsou velmi snadno uskutečnitelné.

Poměrně velká část občanů se v roce předcházejícím výzkumu také účastnila ve veřejné diskusi<sup>23</sup> či podepsala petici. Naopak demonstrace se zúčastnil jen zanedbatelný zlomek respondentů. To není ve zkoumaných městech žádným překvapením, neboť masivní demonstrace jsou spíše záležitostí velkých měst a z měst menších, jako jsou námi sledovaná tři města, pojede a zúčastní se jen velmi malá část lidí.

20 V Blatné se zúčastnilo obecních voleb 47 % voličů, v Českém Krumlově 41 % a ve Velkém Meziříčí 45 % (Zdroj: volební server ČSÚ – www.volby.cz).

21 Bez ohledu na to, zda se jednalo o otázky týkající se jejich města či ne. Plné znění otázky bylo: „Existují různé formy politických a občanských aktivit, jimiž lidé vyjadřují své názory o veřejném dění. Prosím, u každé řekněte, zda jste se na ní v uplynulých 12 měsících podílel(a).“

22 Otázka zněla: „Existují různé formy politických a občanských aktivit, jimiž lidé vyjadřují své názory o veřejném dění. Prosím, u každé řekněte, zda jste se na ní v uplynulých 12 měsících podílel(a).“

23 Téměř polovina obyvatel zkoumaných měst používá velmi často internet a tato cesta může být velmi pohodlná pro mnohé, jakožto forma účasti na veřejné diskusi (více o využití internetu je možné se dočíst v příspěvku Věry Patočkové v tomto sborníku).

### **3.3. Závěr**

Z výše uvedených řádků tohoto příspěvku plyne, že zájem občanů tří sledovaných měst o participaci na veřejném dění není příliš velký. V žebříčku jejich hodnot jsou mnohem výše než jakékoliv participativní aktivity hodnoty spojené s rodinou, přáteli a koníčky a snaha vyhnout všem konfliktům a nepříjemnostem, což se odráží také v jejich postojích.

Také pohled na faktické chování respondentů ukazuje, že omezují jakékoliv aktivity spojené s aktivním vystupováním na veřejnosti, zejména s politickým děním v jejich obci. A pokud se ho účastní, tak spíše konvenčnějším způsobem – účastí ve volbách. Angažovanost formou účasti na demonstraci či podpisem petice jsou podstatně vzácnějším jevem.

O nízké míře participace na politickém životě vypovídá také členství v různých organizacích, kdy, pokud už je respondent členem nějaké organizace, tak v drtivé většině dává přednost různým zájmovým sdružením či sportovním oddílům.

# 4. Participace a spolupráce v malých městech České republiky

Jana Stachová

## 4.1. Úloha participace a spolupráce v rozvoji malých měst

Participace a spolupráce jsou pojmy, které se čím dál častěji objevují ve sféře spravování veřejných věcí na všech úrovních, od lokální samosprávy po centrální vládu. Občanská participace a spolupráce a partnerství subjektů z různých sektorů společnosti bývají spojovány s efektivním demokratickým vládnutím. Jak funguje občanská participace a kooperace veřejného sektoru se soukromým a neziskovým na úrovni místních samospráv? Co participaci a spolupráci podporuje a co jí naopak brání? Jaké jsou důsledky těchto procesů v místním veřejném prostoru? Na tyto otázky se tato kapitola pokusí na příkladu několika aktivit v rámci samosprávy malých měst v České republice, vyžadujících právě tyto formy jednání, odpovědět.

Sítě regionálních a lokálních aktérů ze soukromého, veřejného i neziskového sektoru zprostředkující informace a umožňující kooperaci, efektivní občanská participace a vztah k lokalitě či regionu, to vše jsou neopomenutelné faktory regionálního rozvoje. V nových přístupech k regionálnímu a lokálnímu rozvoji hrají instituce a kultura klíčovou roli, neboť mohou produkovat veřejné statky, posilovat sociální komunikaci a podporovat kooperativní jednání [Beugesdijk, Van Schaik 2005]. Jedním z důležitých předpokladů vzniku spolupráce a participace je tudíž také postoj místních autorit k veřejné participaci, lokální instituce mohou hrát důležitou roli v podporování spolupráce mezi aktéry a dosahování společných cílů. Nedostatek politické vůle a strach z toho, že silná občanská participace a množství institucí a názorů zpomalí proces rozvoje, se může stát překážkou. Na druhé straně je důležitý také postoj občanů spolu s jejich aktivitou a znalostmi. Efektivita veřejného a občanského sektoru, jeho schopnost vytvářet strategie, zapojení místních lidí a podniků do rozvojového plánování a podpory, to vše je důležitým předpokladem lokálního rozvoje. Veřejná participace se tak stává jedním z hlavních předpokladů regionálního plánování. Stoupající provázanost společnosti, zvyšující se hladina vzdělanosti a přístupu k informacím prostřednictvím informačních technologií omezuje tradiční plánování „seshora“ a rozšiřuje kolektivní vyjednávání a komunikaci v plánování, které je pak nazýváno komunikativním, participativním či kooperativním [Raagma 2002].

Místní historie, kulturní dědictví, solidarita mezi obyvateli a jejich silná identita s regionem jsou také důležité předpoklady rozvoje. Lidé s vyšší regionální identitou více participují v rozvojovém plánování. Existence silné regionální identity umožňuje růst sociálního kapitálu (sítě, sdílené hodnoty a důvěra) a kooperace. Regionálně a lokálně zakotvená identita vytváří větší kolektivní a osobní motivaci k práci, podporuje učení a občanské aktivity. Existuje souvislost mezi síťováním a budová-

ním institucí a silnou regionální identitou [Raagma 2002]. Kapitola se soustředí na několik aspektů občanské participace a spolupráce, zejména na předpoklady, omezení a zábrany participačních a kooperativních aktivit v prostředí malých českých měst a na jejich důsledky.

## **4.2. Cíle a metoda analýzy**

Příspěvek vychází z kvalitativní části projektu Partnerství a participace v místní veřejné správě, jejímž základním datovým zdrojem jsou polostrukturované rozhovory v délce od 1 do 1,5 hodin. V rámci této fáze projektu byly provedeny se zástupci veřejné správy, neziskových organizací a podnikatelských subjektů ve třech sledovaných městech a jejich tématem byla participace a spolupráce v rámci různých forem projektů (Komunitní plánování sociálních služeb, Místní akční skupiny, Dobrovolné svazky obcí, Mikroregiony). Výběr respondentů probíhal na základě znalosti místního prostředí tak, aby byly zastoupeny všechny zmíněné typy projektů a institucí a zároveň veřejný, neziskový i soukromý sektor, a tudíž byla co nejvíce pokryta oblast spolupráce a participace ve zkoumaných lokalitách. První kolo rozhovorů proběhlo v roce 2007 a bylo věnováno tématu participace a spolupráce v lokalitě v obecné rovině vztahů mezi občany a radnicí. Výsledky prvního kola těchto rozhovorů již byly částečně publikovány [Čermák, Stachová 2007] a tvoří background pro tuto analýzu. Druhé kolo uskutečněné v roce 2008 pak bylo zaměřeno na vymezené typy spolupráce a účast veřejnosti v konkrétních projektech zmíněných výše. Celkem bylo na základě předem daných tematických okruhů otázek provedeno 25 rozhovorů s lidmi ze zkoumaných měst, kteří představovali zástupce různých institucí veřejného, neziskového a soukromého sektoru. Velice často zastávají tito respondenti několik pozic; není výjimkou, že respondent je zástupitel, který zároveň působí v Místní akční skupině, podílí se na Komunitním plánování sociálních služeb, a je členem občanského sdružení.<sup>24</sup> Zdrojem pro samotnou analýzu byly přepisy rozhovorů se zástupci zmíněných institucí. V procesu kódování bylo využito konceptu otevřeného a do jisté míry axiálního kódování. Byly identifikovány vztahy mezi jednotlivými kategoriemi, tedy to, jakým způsobem se jevy navzájem ovlivňují, jaké mají příčiny a důsledky [Strauss, Corbin 1999].

Dvě ze sledovaných participačních a kooperačních aktivit jsou založené na formálních podmínkách zapojení aktérů napříč sektory, v případě Místních akčních skupin pouze institucionalizovaných aktérů, v případě Komunitního plánování sociálních služeb i jednotlivců z řad veřejnosti. Třetí aktivita (Dobrovolné svazky obcí a Mikroregiony) představuje spolupráci obecních samospráv mezi sebou. Přestože každá z aktivit stojí na poněkud jiném základě, jejich společným jmenovatelem je spolupráce a do značné míry i participace, a jak dokazuje analýza, lze v nich vysledovat společné charakteristiky.

Komunitní plánování sociálních služeb je proces, v jehož rámci vzniká tzv. Komunitní plán sociálních služeb, a to na základě mapování potřeb v regionu prostřednictvím spolupráce veřejné správy, poskytovatelů a uživatelů sociálních služeb. Spolupráce napříč těmito sektory je nutnou formální podmínkou tohoto projektu. Širší veřejnost participuje právě na straně uživatelů sociálních služeb, a stává se jedním z klíčových aktérů. Podrobněji o procesu Komunitního plánování sociálních služeb píše ve své kapitole Josef Bernard.

<sup>24</sup> Z důvodu značného překrývání pozic respondentů nejsou k úryvkům z rozhovorů v textu přiřazeny žádné identifikace.

Místní akční skupiny jsou instituce vzniklé na základě dotačního programu Evropské unie (LEADER) a i zde je dána podmínka spolupráce napříč sektory. Samospráva v nich kooperuje s podnikatelskými subjekty a neziskovými organizacemi za účelem čerpání evropských fondů.

Mikroregiony (jejichž podskupinou jsou Dobrovolné svazky obcí) jsou dobrovolná sdružení obcí založená za účelem spolupráce v určitých oblastech (např. plynofikace obcí), a rovněž s cílem čerpání evropských fondů. Typickým znakem těchto sdružení je aktivní vznik „zdola“, z vlastní iniciativy obcí. Spolupráce mezi obcemi se uskutečňuje několika způsoby: na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu, na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí, zakládáním právnických osob podle obchodního zákoníku dvěma nebo více obcemi.

Výzkumným cílem této práce je prostřednictvím analýzy polostrukturovaných rozhovorů zjistit úroveň a povahu participace občanů a spolupráce mezi veřejným, soukromým a neziskovým sektorem ve zkoumaných městech. Jakým zábránám a omezením participace na veřejném dění malých měst čelí a jaké má důsledky? Kdo se do projektů vyžadujících spolupráci a participaci zapojuje? Může mít vznik takových projektů (jehož impulsem byly instituce státní správy, samosprávy či Evropské unie) vliv na lokální rozvoj? Jak je aktéry proces spolupráce a participace vnímán? To jsou základní otázky, na které tento příspěvek hledá odpovědi.

### 4.3. Předpoklady občanské participace a spolupráce

Z výzkumu tří malých měst jasně vyplývá, že veřejnost ve většině nemá zájem podílet se na veřejném dění. V každém ze sledovaných měst je sice možné nalézt malou skupinu lidí, kteří participují opakovaně na různých veřejných záležitostech, nicméně většina lidí se účastní těchto aktivit, jen pokud se jich velice bezprostředně osobně dotýkají [srovnej Čermák, Stachová 2007]. Zájem širší veřejnosti o participaci a spolupráci na projednávání veřejných záležitostí se z pochopitelných důvodů odvíjí od oblasti či tématu projektu. Například v rámci Komunitního plánování sociálních služeb je v některých oblastech zaznamenávána poměrně vysoká účast veřejnosti (rodina, senioři), v jiných naopak úplný nezájem (sociálně vyloučení).

„Lidi jsou laxní, neaktivní... Když jsme probírali strategický plán, akční plán, tak tam nikdo nepřišel. Nikoho to nezajímalo.“

„Ale asi všude existuje skupina aktivních lidí, kteří se účastní v podstatě všeho.“

Zájem široké veřejnosti o lokální dění se tedy téměř výhradně odvíjí od osobních zájmů jednotlivců. Může jít jak o pozitivní motivaci, kdy se jednotlivec snaží prostřednictvím participace prosadit svůj nápad, tak o motivaci negativní, kdy se snaží určité aktivitě zabránit. Tento osobní zájem je pak silným zdrojem energie pro jednání aktivních jednotlivců.

„Já to vidím z mého pohledu. Vstoupím do toho a pokusím se něco utrhnout pro sebe čili budu přímo motivován. Nevím, jestli je dobré někoho motivovat shůry.“

„Funguje to, ale musí tomu lidi dát celý svůj život, celé své srdce, celý svůj čas, všechnu energii, ano, jde to.“

Co se týče negativní motivace účasti ve veřejném dění, v zahraniční odborné literatuře lze tuto problematiku najít mimo jiné také pod heslem „NIMBY“ (Not in my back yard). Tento pojem se snaží charakterizovat postoje lidí, kteří odmítají, aby nějaká veřejně prospěšná stavba byla nablízku jejich domova. Občanská angažovanost je často spojena právě s odporem k těmto nechtěným podnikům ovlivňujícím přímo životní podmínky v bydlišti.

Pokud přejdeme k tzv. obecným – veřejným zájmům nebo zájmům větší skupiny obyvatel, dostaneme se k různým občanským sdružením a spolkům, jinak řečeno neziskovým organizacím. Ale aktivně se o informace zajímají nejen lidé organizovaní v neziskových organizacích nejrůznějšího zaměření, ale také zástupci soukromého sektoru. Pro obě skupiny obyvatel mohou být tyto informace důležité z hlediska existence a fungování jejich organizací a podniků. A tak je informování se o veřejných věcech vlastně náplní jejich podnikání nebo dobrovolné činnosti v rámci sdružení či spolku.

„Je tu pouze pár skupin relativně aktivnějších lidí. Umělci, sportovci, někteří podnikatelé.“

„Musím říct, že zástupci neziskovek jsou z té škály daleko neaktivnější.“

Důležitým motivačním aspektem participace, ale na druhou stranu i ochoty ze strany veřejných institucí participaci v samosprávě využít a spolupráci být nakloněn je vztah k danému místu, obci, lokalitě či regionu. Lidé, kteří se cítí být spjati s regionem, mají zájem na jeho rozvoji, mají blíže k aktivní účasti na veřejném dění. Na straně samosprávy je pak větší snaha využít podněty občanů nebo širší spolupráci s jinými institucemi. Opět jde o jistou formu zájmu, který vyvěrá ze sounáležitosti s místem a stává se motivací pro angažovanost v projektech.

„Navíc teda já žiju celý život tady v té místní části XY, takže já tam taky tu problematiku znám. Takže ještě vždycky, když máme takový ty sezení, zástupci, se tam vzájemně informujeme. Čili tam si myslím, taková vzájemná interakce, konkrétně občan, třeba já, zastupitel a potažmo ještě tady vůbec obyvatel tohoto regionu.“

Dalším kritériem, které do značné míry může určovat, do jaké míry se participace či spolupráce v dané lokalitě uskutečňuje, je přítomnost lokálního vůdce. Role vůdcovství a s tím ruku v ruce jdoucí význam vize a občanských hodnot je nezanedbatelná. Přestože vůdčí osobnost má za sebou konkrétní instituci (ať již jde o instituce veřejnou, neziskovou či soukromou), její přínos může být zásadní. V nedostatku aktivních lidí, kteří stáli v čele projektů, se odráží celková situace pasivního přístupu lidí k veřejnému dění ve městech.

„Pár tahounů, kteří to tlačí dopředu, ostatní občas pomohou – a je to tak všude, ať už je to zájmová činnost, či tato veřejně prospěšná.“

„Jak jsem to viděl v Maskách, tak jsou to lídři, kteří to táhnou. To jsou tahouni toho regionu, města nebo sféry podnikatelské nebo toho oboru jednotlivého. Jsou to vždycky lidi něčím výjimeční.“

Předpoklady participace a spolupráce napříč sektory jsou tedy zejména osobní nebo skupinové zájmy, které je možné prostřednictvím účasti v konkrétních aktivitách či projektech hájit. To není

žádné převratné zjištění, a co se týče možnosti ovlivnit úroveň participace na veřejných záležitostech ze strany veřejných institucí, směřuje ke schopnosti oslovit veřejnost a podat jí co nejvíce informací tak, aby se lidé (nebo zástupci institucí) cítili zainteresovaní a danou věcí dotčení. Na druhou stranu toto zjištění ukazuje na jedince, kteří se aktivně o dění okolo sebe zajímají, a tudíž vědí, zda a jak se jich týká. Tito jedinci mohou být často také vůdčími osobnostmi, na kterých fungování projektu stojí.

#### 4.4. Omezení občanské participace a spolupráce

Předpoklady a zábrany občanské participace jsou spojité nádoby, jeden konkrétní faktor může být jak omezením, tak zdrojem participace a spolupráce. V textu jsou do podkapitol tyto dva aspekty odděleny z důvodu přehlednosti. Z předchozího textu vyplývá, že nezájem je jednou z hlavních zábran občanské participace, ke které za takových okolností vůbec nedochází. Za předpokladu, že občanská participace již probíhá, existují další zábrany, které ji mohou potlačovat či dále omezovat. Může to být nedostatečná znalost problému a malá informovanost, špatná pověst aktivních lidí, ale také organizační a formální omezení participace a spolupráce či nízká politická podpora. Jak je vidět, působí zde jak sociokulturní (občanské postoje ovlivňující zájem o veřejné dění), tak institucionální vlivy (politická podpora, byrokratická omezení).

Představiteli zejména veřejné správy je často zmiňována „nežádoucí“ či „nekonstruktivní“ účast veřejnosti, či spíše jedinců, která je částečně důsledkem neinformovanosti či neochoty se informovat o projednávaných věcech. V otázce souvislosti efektivního demokratického spravování věcí a občanské participace tudíž narážíme na problém, v jaké míře a v jaké formě je ještě občanská participace únosná, efektivní a přínosná, ale také konstruktivní. S konstruktivním přínosem občanské participace také souvisí to, že motivací participace a zájmu je mnohem častěji negativní postoj, lidé přichází spíše s negativní kritikou než s konstruktivními návrhy.

„Můj osobní názor je, že se ozývají jedni a ti samí lidé, a ne vždycky je to přínosem. Že jsou to spíš kverulanti, co hledají chyby, než aby se snažili pomoci. Nevím, jestli je to dáno tím, že lidé snaživí se jakoby zchladli, protože se o něco snažili a nepřineslo to pro ně pozitiva, to nevím. Já mám zkušenost, když o něco jde, tak první přijdou ti, co si stěžují a chtějí se povídat.“

„Mně přijde, když je dotazník, tak radši budete negovat než chválit, a když se pak ptáte konkrétně, co máme zlepšit, v čem nejste informováni, co chcete víc, tak to z těch lidí nedostanete. Oni nevědí, co chtějí víc.“

Opakovaně aktivní občané, kteří se snaží participovat na veřejném dění mají navíc často špatnou pověst těch, kteří chtějí do všeho mluvit, což je nemotivuje k další účast. S nálepkou věčných stěžovatelů, ať už se tato nálepka blíží skutečnosti, či nikoliv, pak mají v procesu participace nevýhodné postavení. Tento fakt je v menších městech, kde se lidé navzájem znají, ještě významnější.

„Negativní na malém městě taky je, že přijdou lidi, kteří chtějí do všeho mluvit, ale třeba i pozitivně, ale pak se řekne, ta musí být u všeho, do všeho mele, to vám taky vezme vítr z plachet. Řeknete si, proč mají ukazovat na mě, já to nedělám zjištěně, abych z toho něco měla, ale tomu lidem nevěří. Dneska si myslí, že si ze všeho chcete urvat pro sebe.“

Výraznou zábranou účasti lidí na spravování veřejných věcí je pocit marnosti takového jednání, zklamání a špatná předchozí zkušenost. Přestože se dříve do dění zapojili, jejich připomínky nebyly vzaty v úvahu, nebo pokud byly zapracovány, výsledný materiál nakonec nedošel v praxi realizace a vynaložené úsilí tak přišlo vniveč. Došlo tedy k formálnímu naplnění participace, které se nijak neprojevilo ve fungování města. O zklamání jako jedné z klíčových příčin nízké občanské participace ve východní a střední Evropě se zmiňuje ve své práci o postkomunistické občanské společnosti i Marc Howard [Howard 2003].

„Prvotně asi nutno říct, že někteří lidé už měli zkušenost se strategickým plánováním, který nedopadlo tak úplně, jak by si asi mnozí přáli, prostě se sice z toho nestal strategický materiál, ale šuplíkový materiál, jak my říkáme. Takže určití lidé do toho šli s odstupem, s takovým negativním náhledem, že to stejně nedopadne nebo úplně stejně.“

„Myslím si, že kdyby se tady jednou na základě toho plánu něco realizovalo a pojmenovalo se to, že je to výstup z toho plánu, který dostal hmotnou podobu, jakoukoliv jako příklad a lidem se to, té skupině, řeklo, speciální článek byl pro ně a viděli, že to opravdu jde, tak si myslím, že potom jo.“

Také se často nedaří projekt veřejnosti prezentovat tak, aby jej považovala za důležitý a ne odtržený od reality. Dostatek kvalitních informací dostupných co nejširší veřejnosti je klíčovým zdrojem ochoty se angažovat. Z předchozích výzkumů [Čermák, Stachová 2007] víme, že častěji se veřejných záležitostech účastní lidé informovaní. Otázkou zůstává, zda v této informovanosti hraje důležitější roli aktivní snaha jedince si informace obstarat, či dobrá informační strategie instituce, která projekt realizuje. S největší pravděpodobností jsou důležité oba momenty.

„Já se domnívám, že je to také kvůli tomu, že prostě ať se snažíme i my i město jakoby komunitní plán jako proces, prostě jako strategický materiál prezentovat co nejjednodušeji, tak si pořád myslím, že pro spoustu lidí je to jen nějaký plán, který nepřináší žádný praktický výsledky. Tak si myslím, že spousta lidí není motivována se do toho zapojit.“

Jedním z klíčových zdrojů participace, ale i zdrojem zájmu o spolupráci, je tudíž dostatek informací. Jak již bylo uvedeno, roli hraje jak informační strategie institucí, tak zájem aktérů o získávání informací. Omezení plynoucí z nedostatečného informování a medializace projektů jsou různými aktéry procesu zmiňovány velice často. Důsledkem nedostatku informací vzniká komunikační bariéra a také informační šumy, které jsou zdrojem nepochopení. Toto vzájemné nepochopení pak brání kompromisním či konsensuálním řešením situace a může se stát zábranou aktivní účasti lidí a také může výrazně komplikovat spolupráci mezi jednotlivými aktéry či institucemi.

„Radnice jednoznačně musí vytvořit lepší základ pro informování lidí. To je asi alfa a omega všeho.“

„Protože jedno je jisté, že já jako vidím největší nedostatek, a tak si myslím do budoucna všude, nějaká taková komunikace, že není a že jsou to ty šumy s občanem.“

„Je lepší dát celou, úplnou informaci hned a fámy nevzniknou. To je zásadní, vždycky vznikne fáma.“



Obecně může být zábranou participace jednoduše nedůvěra občanů v instituce veřejné správy. Podle některých teorií je to právě kontakt s úředníky a politiky v každodenním životě, který následně formuje důvěru v instituce, ale i důvěru v lidi obecně. Pokud mají lidé špatné zkušenosti s veřejnými institucemi, získají k nim nedůvěru, která se pak přenáší na celou společnost [Stolle, Rothstein 2003]. Tyto negativní zkušenosti mohou odradit také od snahy ovlivnit veřejné dění a aktivně se angažovat.

„Jdete vyřizovat naprosto jednoduchou občanskou záležitost a chovají se k vám jako k poslednímu člověku. Tak si řeknete, že jsou to občané, které platíte z vlastních daní, a tak jste naštvaný.“

Sociální kapitál ve formě sociálních sítí a komunikačních kanálů hraje roli při vzniku projektů a neméně při jejich další realizaci. Sítě, zejména vertikální sítě, které představují vztahy se zástupci ministerstev, se ukazují jako důležitý faktor v tomto procesu. Můžeme zde mluvit o hierarchickém sociálním kapitálu, který propojuje skupiny různě postavené v sociální struktuře. Je těžké říci, zda již v některých případech nelze mluvit spíše o klientelismu. V každém případě je takto vnímaná situace zábranou participačních a kooperativních procesů.

„Tady u nás je to všechno o těch loktech. Já si nemohu pomoci, protože vím, jak se to dělalo. Když jsme přišli na MMR a věděli jsme, že máme jít konkrétně za tímhle, tak to šlo. Kdybychom šli za jiným, tak to nejde, protože ten nás nezná.“

„Takže to všechno bylo připravené dobře, ale jsme u toho schvalování v Praze. Praha je prohnílá prostě. Tam to ty lidi neřeší z pohledu rozvoje venkova. Tam se to řeší z pohledu známostí. ...“

Jedním z klíčových momentů v participačních aktivitách je postoj politické reprezentace. Zejména zastupitelé jsou v některých případech obviňováni z naprostého nezájmu, neinformovanosti, formálního přístupu, v krajním případě také obstrukcí. Jak bylo řečeno v úvodu, jedním z důležitých předpokladů toho, aby participace a spolupráce s veřejností přispívala k rozvoji lokality či regionu, je právě politická vůle takové projekty aktivně podporovat a také jistá míra důvěry politickým a veřejným institucím. Z výzkumu našich tří měst vyplývá, že právě vůle podpořit participaci může chybět, i když to není pravidlem (týká se to zejména Českého Krumlova). Jedním z důvodů tohoto stavu je nedostatek informací, které o konkrétním projektu (např. KPSS) političtí reprezentanti mají.

„Spoustu radních a zastupitelů pořád neví, co to komunitní plán je. Takže ať se na zastupitelstvu schvaluje cokoli, co se týká komunitního plánu, jsou to poměrně velké svazky, ať je to nějaký časový harmonogram a jsem přesvědčená o tom, že 70 procent zastupitelů neví, k čemu to je, ačkoliv to probíhá čtyři roky.“

„Upřímně řečeno, já si myslím, že to město si to zadalo jako něco, co by se asi mělo udělat, ale v podstatě s tím podle mě jako nepočítá. V momentě, kdy se zmíní komunitní plán, tak se na vás tváří jak na obtížný hmyz tak trochu... Město se v podstatě odmítá do toho zapojovat. Docela i házeli klacky pod nohy.“

Dalším specifickým Českého Krumlova je úloha centrální politiky. V Českém Krumlově, na rozdíl od Blatné a Velkého Meziříčí, hraje roli stranická politika určovaná z centra.

„Ty jedou jako strana, takže jim to řekne jejich boss a ODSka taky vystupuje jako pluk. ... Oni jsou zkosnatělí, je přesvědčit, aby něco udělali jinak, to je hrůza. Teď mají vazby na struktury, co jsou výš, ty si jedou taky pořád ve své lajně a já z toho mám takový pocit, že opravdu se pak člověk těžko domluví s kýmkoliv.“

Neziskový sektor v sítích regionálního rozvoje hraje nezanedbatelnou roli. V některých projektech je dokonce onou hybnou silou i pro veřejnou správu. To je další aspekt, který ovlivňuje postoj politické reprezentace k těmto projektům: nedůvěra zastupitelů a úřadů k neziskovým organizacím, které jsou v některých případech pro zkoumané projekty klíčové. Přestože neziskové organizace si v rámci lokálních společenství vydobily své „místo na slunci“, stále ještě nehrají úlohu rovnocenných partnerů vůči veřejné správě [Stachová 2008].

„My máme Občanské sdružení XY (*nezisková organizace koordinující Komunitní plánování sociálních služeb* – pozn. autorky), které nám zaštililo komunitní plán, což je normální partner města. Je to vlastně organizace, která, je to informační centrum občanského sektoru, která v podstatě má servisní úlohu, ale vystupuje i velmi iniciativně. Až někdy vzorně. Někdy si připadám, že dostávám úkoly od XY, co všechno mám udělat, nehledě na můj volební program, ať je, jaký je, tak mi z XY řeknou, jak oni si to představují.“

„Ono opravdu jakoby to předchozí zastupitelstvo zaseló sémě nedůvěry vůči komunitnímu plánu i vůči XY (*nezisková organizace koordinující Komunitní plánování sociálních služeb* – pozn. autorky) a nám dělá obrovský problém velice pěkné projekty vůbec v zastupitelstvu prosadit, ačkoliv je to v souladu se schválenou koncepcí prvního komunitního plánu.“

Další zábranou efektivního využití participace pro správu věcí veřejných jsou určité formální či organizační nedostatky, lidé vstupují do procesů nepravidelně, nejsou zcela informováni o problematice, nesledují ji od počátku atd. To brání efektivnímu zapracování širokého spektra názorů a připomínek. Navzdory oceňování participace jako ideálu zapojení občanů do samosprávy naráží její realizace na problém efektivity. S tím souvisí jeden z důsledků takové formy participace, a to nedostatečná reprezentativnost zpracovávaných názorů a připomínek. Jelikož participace stojí na dobrovolnosti těch, kteří se zapojují, je samozřejmé, že výsledek bude reflektovat právě názory této skupiny lidí.

„Na jednu stranu je fajn, že se do toho mohou zapojit všichni, ale pokud tam někdo přijde na druhé, třetí setkání a nebyl na prvních, neví, jak to začínalo, probíhala diskuse, vůbec neví, o co se jedná, a snaží se tam protlačit svůj názor.“

„Kdybychom komunitní plánování dělali teď, bude tady jiná skupina lidí a je dost dobře možné, že komunitní plán bude znít úplně jinak. Přijdou jiní lidé a budou mít jiné názory.“

„Takže v tom vidím problém komunitního plánování, že to není objektivní, že je to subjektivní. Nějaký plán určité skupiny lidí, která zrovna měla čas, dobrou náladu a přišla na to důležité jednání.“

Výraznou překážkou v některých typech projektů jsou vysoké administrativní požadavky, jejichž nárokům je velmi těžké vyhovět. Jednotlivci ani instituce typu neziskových organizací často

nemají zdroje potřebné k administrativní činnosti, která je náročná jak časově, tak finančně. Při realizaci projektů často narážejí na nepřekonatelná byrokratická omezení.

„Ale systém v České republice se vstupem do EU tak zesložitel, že zdravý selský rozum, to je něco nádherného, ale bohužel už přestává existovat.“

„Ještě si myslím, že hodně odrazující je všeobecně ten administrativní princip, na kterém je to založeno... Otrávil mě administrace jednoho projektu ... Když jsem měl asi 16 faktur a sedmkrát jsem je přepisoval kvůli nějakému trotlovi, který to má kontrolovat a neví ani, co chce. A poslední faktura byla úplně stejná jako ta první.“

Existuje i určitá nedůvěra vůči těmto projektům obecně. Ta pramení ze dvou základních zdrojů. Může jít o to, že projekty jsou jakousi zástěrkou k pouhému získání peněz, nebo že cíle jejich aktérů nejsou takové, jaké deklarují.

#### 4.5. Úloha participace a spolupráce v lokálním rozvoji

Prostřednictvím oficiálních projektů, jako je Komunitní plánování sociálních služeb nebo Místní akční skupiny, vzniká prostor k navazování spolupráce mezi aktéry na formální i neformální úrovni. V rámci konkrétní spolupráce se často podaří vytvořit kooperativní prostředí, ve kterém jsou aktéři schopni dojít ke společným závěrům i přes výše nastíněné bariéry a zábrany. V oblasti Komunitního plánování sociálních služeb je pozitivně vnímán proces přípravy dokumentu i práce v pracovních skupinách. Je možné tvrdit, že v této rovině spolupráce poskytovatelů, uživatelů a veřejnosti do značné míry fungovala. Také spolupráce ve sledovaných Místních akčních skupinách je hodnocena pozitivně.

„Takže to neprobíhalo demokratickou formou, ale konsensuální, to znamená dohodnout se na tom, ano, to je to, co všichni chceme. To byl docela problém, ale takhle to proběhlo a na těchhle základech to bylo založené, což je docela zajímavé.“

„Já myslím, když byla kritéria, tak se vzájemně spolupracovalo, byla to určitá pohoda. Nebyla tam žádná rivalita, ta kritéria byla dána pro podávání projektů.“

Díky existenci těchto konkrétních projektů se otevírají kanály komunikace a vytvářejí se sítě, na kterých lze stavět další možnou kooperaci zainteresovaných aktérů v rámci rozvoje zkoumaných měst. Institucionální založení takových projektů se tak stává zdrojem sociálního kapitálu. Nejen že vznikají sítě v rámci těchto formálních projektů, ale jsou navazovány neformální vztahy s daným projektem přímo nesouvisející, vznikají komunikační kanály, jsou sdíleny informace, je navazována další spolupráce. Není tomu však vždy a někdy sítě takové spolupráce zmizí se skončením projektu. Zjistit, proč někde sítě kooperace po skončení projektu zaniknou a jinde je navazována další spolupráce, by vyžadovalo další podrobné zkoumání.

„Ještě jedna dobrá věc je v tom, že je to určitě příležitost pro to, že se tam minimálně ti poskytovatelé potkají a mnohdy z toho vzniknou velmi zajímavé věci. Na něco přijdeme a začneme to řešit. Teď se řeší, jak se to vyřeší, je tam najednou nějaká myšlenka a mnohdy z toho vznikají

nápady a nějaká společná partnerství a podobně. Je to další příležitost pro setkávání, protože všechny skupiny formálně pracují na tom, co mají, a potom sestává nějaká diskuse, káva nebo něco podobného a tam samozřejmě vznikají ty nápady.“

„Jestli spolu teď ještě komunikují, o tom pochybuju, myslím, že ne. Bylo to vyloženě účelové setkávání. Nemyslím si, že by spolu dál komunikovaly, protože podle mě se komunitní plán s ukončením projektu skončil a nepokračuje se dál.“

Důležité jsou sítě procházející napříč sektory – veřejným, soukromým a neziskovým. Slabé přemostující vazby aktérů z různých sektorů přináší množství různorodých informací, které mohou hrát roli v lokálním rozvoji. Participační projekty typu Komunitního plánování sociálních služeb jsou v každém případě zdrojem informací, které se prostřednictvím sítí vzniklých v rámci projektu šíří napříč sektory, ale také mezi veřejností a institucemi. Tak se znovu dostáváme k informacím jako klíčovému zdrojům lokálního rozvoje.

„Ať chceme nebo nechceme, úředník na radnici má spoustu informací, ale nemá všechny. A informace odspodu jsou zrovna v sociální problematice ty nejdůležitější. Komunitní plán vznikl, aby se propojila veřejnost s úředníkem a s voleným zástupcem, protože se to bez toho dělat nedá.“

„Ale vím, že náš pan starosta si podnikatelskou skupinu, nechci říct, hýčká, ale setkává se s ní. Každý rok dělá adventní setkání s podnikateli, kde jsou pozváni největší zaměstnavatelé a firmy, které tady v XY působí i v tom nejbližším okolí. A tam se řekne, co a jak, jak se firmám daří, co by od nás potřebovali, co my potřebujeme od nich.“

Tyto sítě vznikají nejen napříč sektory, ale také napříč hranicemi jednotlivých obcí, a spojují také centrum s periferií. V tomto smyslu lze také mluvit o přemostujících slabých vazbách, které nejsou diverzifikované informace, jež mohou být využity ku prospěchu rozvoje lokality.

„Ono se to nabízí, že se usnadní ta komunikace mezi centrem a periferií... Tam ten účel je, pomoci venkovu a tím pádem si vytvořit prostředí v komunikaci s venkovem, protože snáz se domluvíte se starostou, kterému pomohou získat dotaci na infrastrukturu v obci, a potřebuju, aby mi tady doasfaltoval stezku. Nebo udělám projekt, kde to bude přes tři katastry, a budu vědět, že vzhledem k tomu, že všechny tři obce jsou v Masce, tak Maska ten projekt může udělat.“

Členství v Místní akční skupině znamená zapojení do důležitých institucionálních sítí místního rozvoje. Přestože získání finančních prostředků z evropských fondů pro spádové území je prvotním impulsem vzniku těchto institucí, finanční důvody tak nutně nemusí být na prvním místě, co se týče motivace zapojení do projektu. Motivace je právě vzájemné propojení institucionálních aktérů, výměna informací, poskytování služeb atp.

„První cíl byl, aby vyloženě tady byla nějaká taková ta vzájemná informovanost a spolupráce o problematice jako nás všech organizací tady v rámci města.“

„Pro nás to nebude nějaký důležitý nástroj k získávání dotací...“

V některých případech však byla spolupráce, např. ve formě Místních akčních skupin, brána čisť jako možnost dosáhnout na peníze, bez dalších vedlejších přínosů zapojení do projektu.

„Tam šlo jediné o to, že se tam získají finanční prostředky, o nic jiného nešlo.“

#### 4.6. Závěr

Přestože ve sledovaných městech představitelé tří sektorů hodnotí občanskou participaci jako nedostatečnou, jistá nízká stálá hladina občanské participace v těchto městech existuje. Jak nasvědčuje analýza rozhovorů, jde o úzkou skupinu obyvatel, která aktivně participuje při různých příležitostech na veřejném dění, zatímco širší skupina obyvatel je ochotná účastnit se na veřejných věcech pouze tehdy, pokud se jich osobně dotýkají. Základním zdrojem participace je zájem. Zájem aktérů, ať již individuálních, nebo institucionálních, je klíčovým aspektem participačních a kooperativních procesů v lokalitě. Předpokladem zájmu je znalost, tedy dostatek informací o veřejném dění. Při získávání této znalosti je důležitá v prvé řadě osobní motivace aktéra být informován, druhým aspektem je pak samotná informační strategie dané instituce. Pokud se instituci daří oslovovat veřejnost, lidé považují daný problém za svůj a jsou ochotni se podílet na veřejných aktivitách. S ochotou participovat také úzce souvisí sounáležitost s místem, ve kterém jednotlivec žije. Lidé, kteří mají silnou vazbu na obec či město, ve kterém bydlí, mají také větší sklon se o místní veřejné dění zajímat a účastnit se ho. Pro fungování konkrétních projektů, založených na participačních a kooperativních principech, je kromě výše uvedených předpokladů klíčová rovněž osoba s vůdčími schopnostmi. Takový jedinec může mít na zdárný průběh projektu značný vliv.

Z předešlého vyplývá, že základní zábranou občanské participace je kromě nezájmu také nedostatek informací. Ten může vést jednak k tomu, že se lidé o možnosti zapojit se do veřejného dění vůbec nedozvědí, ale také může výrazně ztížit proces samotných participačních aktivit. Nedostatečně informovaní lidé mohou svoji aktivitou tento proces protahovat a dělat složitým. K tomu přispívá i fakt, že motivace k participaci je často dána negativním postojem, lidé přicházejí s kritikou častěji než s konstruktivními návrhy. Nálepka „kverulantů“ znevýhodňuje jejich postavení vůči ostatním aktérům, zejména vůči veřejné správě. To, že nejsou ze strany veřejné správy vnímáni jako rovnocenní partneři, že jejich připomínky nejsou brány dostatečně v potaz, vede ke zklamání, které je odrazuje od dalších pokusů do veřejných věcí zasahovat. Z toho vyplývající neefektivnost a nereprezentativnost projektů je pak zdrojem nedůvěry v ně. Další překážkou průběhu některých sledovaných projektů je nezájem politické reprezentace, nedostatek informací na její straně a nedostatečná vůle projekty v samosprávě prosazovat.

Pokud jde o důsledky probíhajících projektů, jako je Komunitní plánování sociálních služeb nebo Místní akční skupina, můžeme hovořit o tom, že mohou zvyšovat hladinu sociálního kapitálu v dané komunitě. V rámci projektů vznikají nejen formální sítě související přímo s náplní těchto projektů, ale navazují se další kontakty, vznikají neformální sítě a kooperativní vztahy. Lidé prostřednictvím komunikačních kanálů získávají informace z jiných oblastí a právě takové diverzifikované informace jsou jedním z klíčových předpokladů lokálního rozvoje. Navíc umožňují vznik dalších platforem pro komunikaci a spolupráci a rozvíjí se participační a kooperativní prostředí ve městě a okolí. Zkoumané projekty z těchto důvodů přispívají k lokálnímu rozvoji sledovaných měst. Ve všech třech městech nalzáme podobné vzorce participačních a kooperativních aktivit. Výše zmíně-

né zdroje a překážky se vyskytují ve sledovaných městech s větší či menší intenzitou. Určitou výjimku tvoří politické prostředí Českého Krumlova, politika zde hraje významnější roli než v Blatné a Velkém Meziříčí.

Otázkou, která zůstává do značné míry nezodpovězena, je, zda jsou pro participaci a spolupráci důležitější institucionální vlivy (podpora radnice, postoj úředníků a politiků), nebo sociokulturní vlivy (kultura, hodnoty, postoje veřejnosti, osobní motivace jednotlivců). Na základě analýzy dat z rozhovorů lze však s určitostí učinit závěr, že hrají roli oba faktory, jejichž jednotlivé aspekty byly v této kapitole identifikovány. Sociokulturní zázemí místních komunit spolu s institucionálními vlivy skýtají zdroje pro účast ve veřejném dění, ale mohou být rovněž jejich překážkou.

# 5. Participativní procesy v komunitním plánování sociálních služeb – vize a realita

Josef Bernard

Příspěvek věnovaný komunitnímu plánování sociálních služeb se na rozdíl od ostatních kapitol knihy nezabývá situací ve Velkém Meziříčí, Blatné a Českém Krumlově. Zkoumá participační a partnerské procesy na lokální úrovni v ČR na příkladu jiných tří malých měst a nabízí tak kromě detailní analýzy jedné z rozšířených forem participativního vládnutí také určitý korektiv ostatních částí studie.

Komunitní plánování sociálních služeb je svým způsobem unikátním procesem v rámci veřejné správy České republiky. Jedná se v současné době o široce rozšířený a institucionalizovaný proces, který podle existujících metodik a standardů stojí a padá s realizací participativních vztahů mezi představiteli veřejné správy a dalšími aktéry sociálních služeb. Při komunitním plánování sociálních služeb je teoreticky možno hovořit o dvou typech zapojování do veřejné správy. Na jedné rovině se jedná o dosti těsnou spolupráci mezi vlastními představiteli veřejné správy a subjekty poskytujícími sociální služby, ať už je jejich zřizovatelem kdokoliv. Na druhé rovině jde o participaci veřejnosti, zejména z řad uživatelů sociálních služeb, na procesu plánování těchto služeb. V obou těchto rovinách dochází k přesunu kompetencí a do jisté míry i k přesunu moci od formálních reprezentantů veřejné správy na jiné subjekty. Přesun moci je ovšem při komunitním plánování spíše nepřímý, neboť držitelé formální moci (politici reprezentanti) zůstávají poslední instancí, která definitivně rozhoduje o platnosti vytvořeného plánu rozvoje služeb, nicméně velmi vysoký podíl ostatních aktérů na přípravě a formulaci výsledné podoby celého dokumentu signalizuje, že zde skutečně dochází k přesunu rozhodování z hierarchicky řízeného aparátu veřejné správy do participativně organizované plánovací skupiny. Tento posun logiky rozhodování vede některé autory k tomu, aby komunitní plánování řadili k procesům naplňujícím ideál deliberativního a participativního pojetí demokracie [Harrison, Fort 1998].

V praxi ovšem obě roviny komunitního plánování sociálních služeb (vztah mezi veřejnou správou a poskytovateli služeb a participace uživatelů a veřejnosti) zůstávají poměrně odlišné, protože vztah mezi subjekty poskytujícími sociální služby a veřejnou správou, která tyto služby alespoň částečně financuje, je zásadně odlišný od vztahu uživatelů těchto služeb k veřejné správě, ale i k poskytovatelům služeb. Mezi poskytovateli služeb a představiteli veřejné správy se do značné míry jedná o vztah s ekonomickým podtextem. Veřejná správa v lokalitě sice není jediným a obvykle ani hlavním zdrojem financování sociálních služeb, na jejich úhradách se nicméně podílí a má přirozený zájem na dosažení ekonomické efektivity. Ekonomická vazba na veřejnou správu pak ovlivňuje i vztahy mezi jednotlivými poskytovateli, mezi nimiž se vytváří určité konkurenční prostředí. Vztah mezi

poskytovateli sociálních služeb a veřejnou správou má sice daleko k modelu public private partnership, nicméně důraz na ekonomiku poskytování služeb ho k tomuto modelu přibližuje.

Vztah mezi uživateli služeb a veřejnou správou je komplikovanější. Uživatelé mohou vystupovat v komunitním plánování částečně v roli občanské veřejnosti, která tak přebírá v procesech správy iniciativu a snaží se je ovlivnit. Kromě toho ovšem mají roli zdroje informací od klientů služeb, který je při snaze o efektivní plánování velmi podstatný. Je zřejmé, že role zdrojů informací je ve své podstatě pasivnější než role zainteresované občanské veřejnosti. Participace uživatelů na plánování a organizování sociálních služeb je v teorii sociální práce označována pojmem „user involvement“, patří též do oblasti uvažování o podstatě a možnostech tzv. „empowerment“. Analýzy různých principů, podob a efektů „user involvement“, resp. „empowerment“ dnes tvoří poměrně rozsáhlou výzkumnou agendu.

Cílem této studie je analyzovat reálně probíhající proces komunitního plánování sociálních služeb ve třech obcích v ČR a posoudit, do jaké míry jsou v praxi naplněny teoretické požadavky na vysokou míru participace a rovnoprávného rozhodování v rámci celého procesu, do jaké míry je ve skutečnosti oprávněné hovořit o komunitním a participativním charakteru plánování.

Při snaze o analýzu participativních procesů, k nimž v průběhu komunitního plánování sociálních služeb dochází, je třeba uvědomovat si výše popsané rozdíly ve vztazích mezi jeho aktéry. Má-li být analýza zařazena do kontextu současného uvažování o podobách organizace sociálních služeb, je třeba vnímat, že komunitní plánování obsahuje na jedné straně prvky spadající do sféry „public private partnership“, „public contracting“, na druhé straně prvky řazené ke koncepcím „user involvement“, „user empowering“, „public participation“. Představení těchto koncepcí nám umožní popsat legislativní a institucionální kontext, v němž se komunitní plánování v ČR uskutečňuje, a smysluplně tak interpretovat zjištěné empirické údaje.

## **5.1. Komunitní plánování sociálních služeb v ČR**

Komunitní plánování sociálních služeb spočívá v přípravě plánů rozvoje sociálních služeb v určité lokalitě, na nichž se podílejí představitelé veřejné správy, poskytovatelé služeb i uživatelé služeb. První projekty komunitního plánování sociálních služeb se v České republice začínají objevovat na konci devadesátých let minulého století. Tyto projekty jsou iniciovány zdola, ze strany aktivních subjektů neziskové sféry. Výrazný impuls dostává celé plánování nicméně teprve v prvních letech nového tisíciletí, kdy problematiku komunitního plánování začíná cíleně podporovat MPSV a kdy se prosazení principů komunitního plánování oficiálně stává součástí probíhající reformy sociálních služeb ČR. Podpora komunitního plánování se objevuje v Bílé knize v sociálních službách vydané MPSV v roce 2003, zároveň se objevují podporované pilotní projekty a posléze rovněž dotační tituly pro tvorbu jednotných metodik a vyškolení metodiků, jakýchsi „profesionálních plánovačů“. Zásadní krok pro prosazení komunitního plánování pak znamenalo přijetí zákona o sociálních službách (108/2006 sb.), který tvorbu plánu rozvoje sociálních služeb podle principů komunitního plánování ukládá jako povinnost všem samosprávným krajům (§ 95). Původně návrh zákona ukládal povinnost vytvářet komunitní plán rovněž všem obcím a městům, při projednávání v Senátu ČR nicméně bylo znění zákona zmírněno a městům a obcím nebylo zpracování komunitního plánu uloženo jako povinnost, pouze jako možnost. V zákoně nicméně zůstává povinnost obcí zjišťovat potřeby poskyto-



vání sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území (§ 94), což tvoří důležitou součást tvorby komunitního plánu. I přes absenci zákonné povinnosti došlo v následujících letech ve většině větších obcí<sup>25</sup> k prosazení tvorby komunitního plánu. Souvisí to jistě i s tím, že kraje začaly podmiňovat financování sociálních služeb v obcích existencí obecního plánu služeb a obecně jsou existující komunitní plány považovány za výhodu v dotačních řízeních, což vytváří výraznou ekonomickou motivaci. Díky existenci metodik, vzdělávacích programů a oficiálně vyškolených metodiků je po přijetí zákona o sociálních službách celý proces již výrazně institucionalizován a existuje snaha o jeho výraznější standardizaci, především s pomocí vytvořených Kritérií kvality plánování sociálních služeb [MPSV 2007], která společně s metodikami mají přispívat k prosazení jednotných měřítek kvality a úspěšnosti celého procesu. Není zřejmé, kolik obcí přesně komunitní plánování provádí, protože dostupné seznamy nejsou pravidelně aktualizovány. Poslední zveřejněný seznam obcí s rozšířenou působností, v nichž probíhá komunitní plánování, pochází z podzimu 2007 [MPSV 2007a]. Podle něj se účastní komunitního plánování více než tři čtvrtiny z celkem 205 ORP. Kromě toho ovšem probíhá komunitní plánování i v řadě menších obcí. Znamená to, že alespoň formálně je proces plánování v současné době součástí veřejné správy na komunální úrovni na většině území ČR.

## 5.2. Koncepce vztahu mezi účastníky komunitního plánování sociálních služeb

### 5.2.1. Vztah obec – poskytovatelé sociálních služeb

Dva ze tří typů aktérů komunitního plánování sociálních služeb (dále jen KPSS) tvoří poskytovatelé sociálních služeb (organizace, které sociální služby přímo vykonávají) a představitelé územní samosprávy, tedy obce (resp. kraje). V diskurzu KPSS jsou představitelé samosprávy nazýváni zadavateli sociálních služeb. Vztah mezi zadavateli a poskytovateli tedy tvoří jednu důležitou dimenzi celého procesu plánování. Pro pochopení možných variant jejich vztahu je užitečné nahlédnout do systému poskytování sociálních služeb ve Velké Británii, jejíž praxí plánování a rozvoje sociálních služeb je česká varianta KPSS nejsilněji ovlivněna a který je prezentován jako vzor dobré plánovací praxe [Úlehla, nedatováno]. Ostatně i samotné označení poskytovatelé (provider) a zadavatelé (purchaser), které ovšem, jak ukážeme dále, v českém kontextu není ani zdaleka samozřejmé, je v oblasti sociálních služeb původem britské dělení rolí, explicitně stanovené britským zákonem o sociálních službách z roku 1990. Již před rokem 1990 existoval v Británii silný sektor poskytovatelů sociálních služeb, kteří nebyli závislí na lokálních vládách [Hardy, Wistow 2000], dominantní roli při poskytování sociálních služeb, zejména pak nepobytových, nicméně hrály místní komunální úřady, resp. jejich odbory sociálních služeb (social service department) ustavené na počátku sedmdesátých let. Zajišťování sociálních služeb bylo jejich odpovědností a podílely se na něm přímo. Rozlišování zadavatelů a poskytovatelů by v této situaci nedávalo velký smysl, protože sociální služby netvořily trh, byly koordinovány převážně byrokraticky na úrovni místních samospráv. Přitom sektor sociálních služeb tvořil velmi výraznou agendu lokálních samospráv a výdaje na sociální služby patřily k nejvyšším výdajovým kapitolám [Powell 2001]. Reforma sociálních služeb provedená na počátku 90. let dosavadní systém sociálních služeb a roli místních samospráv v něm výrazně mění. Provedené reformní kroky jsou nesené třemi principy: marketizace, manažerismus, konsumerismus [White, Harris 2001]. V logice principu marketizace se oblast sociálních služeb změnila na kvazi-tržní prostředí, ve kterém

25 Nadále budu pro zjednodušení textu i města nazývat obcemi.

operuje celá řada navzájem si konkurujících poskytovatelů sociálních služeb. Role místních úřadů se mění od základu. Nadále nemají samy poskytovat sociální služby, spíše se stávají orgánem zodpovědným za dohled nad fungováním tohoto prostředí a jeho dostatečnou stimulací. Jsou pro ně vyčleněny značné dodatečné finanční prostředky, s podmínkou, že minimálně 85 % z nich musí převést na nezávislé poskytovatele sociálních služeb (resp. musí od nich sociální služby nakoupit). Prostor sociálních služeb ovšem není skutečným trhem, protože zákazníkem poskytovatelů nejsou sami uživatelé služeb, ale právě místní úřady, které služby pro své občany objednávají. V tom spočívá jejich nově získaná role zadavatelů (purchaser). Sociální pracovník na místním úřadě již nemá za úkol poskytovat sociální služby, ale posoudit potřebnost žadatele, resp. potenciálního uživatele, a objednat pro něj vhodný balíček služeb, čímž zároveň alokuje finanční prostředky mezi jednotlivé poskytovatele služeb. Vytváření kvazi-tržního prostředí má být doprovázeno prosazením manažerského přístupu v lokálních odborech sociálních služeb, který povede k větší efektivitě vynakládání finančních prostředků a bude spojen s explicitním posuzováním efektivity jednotlivých provedených opatření. Konečně důraz na konzumerismus výrazně posiluje roli uživatelů služeb při utváření celého systému. Uživatelé se stávají do jisté míry zákazníky tím, že mohou volit mezi službami nabízenými různými poskytovateli a jejich preference tak ovlivňují celé prostředí sociálních služeb směrem ke zvyšování kvality. Reformy uzákoněné v roce 1990 konzervativní vládou byly dále podpořeny i vládou labouristů, zejména díky jejich důrazu na posilování role uživatelů [White, Harris 2001]. Vztah mezi lokální samosprávou (zadavatel) a poskytovateli sociálních služeb je tedy v britském systému veden především tržní logikou, v níž zadavatelé mají dominantní pozici těch, kdo rozhodují o alokaci finančních prostředků a kontrole jejich využití. Nejde zde o financování pomocí grantů, ale o explicitně stanovené kontrakty, v jejichž rámci zadavatel explicitně pověřuje poskytovatele vykonáváním určitých přesně specifikovaných služeb. Zadavatel je nicméně odpovědný za to, že tyto služby budou poskytovány.

Společné plánování rozvoje sociálních služeb, na němž se zadavatelé podílejí spolu s poskytovateli, je v britském systému dalším aspektem vztahu mezi nimi, navíc aspektem, který je do jisté míry v rozporu s formálním, ekonomickou logikou vedeným vztahem založeným na contractingu. Formalizované společné plánování rozvoje služeb (joint planning for community care) probíhá v Británii od 70. let, tehdy ovšem především mezi sociálním odborem a zdravotními úřady. Účast nezávislých poskytovatelů sociálních služeb se na plánování prosazovala pomalu, zásadní zvrát zde opět znamenal zákon o sociálních službách z roku 1990 [Essex 1998], protože množství a význam nezávislých poskytovatelů tímto zákonem silně vzrůstají. Účast neziskového sektoru na strategickém a rozvojovém plánování se v Británii neomezuje na plánování sociálních služeb. Essex [1998] nicméně roli neziskového sektoru při plánovacích procesech příliš neidealizuje a popisuje ji jako spíše doplňkovou. Vznikají problémy s reprezentativností zástupců neziskového sektoru na plánovacích procesech, s organizační náročností pro neziskové organizace a se spíše tokenistickou povahou jejich participace. Přesto účast na plánovacích mechanismech alespoň formálně vyzdvihuje aspekty partnerství a vzájemné závislosti veřejného a neziskového sektoru. Obtíže při fungování společných plánovacích komisí zmiňují i Peck a kol. [2002]. Podle nich tyto komise v sociálních službách ve skutečnosti nedokáží stanovovat priority systému péče ani typy politik, kterými jich má být dosaženo. O těchto věcech je obvykle předem rozhodnuto uvnitř nejsilnějších organizací, které se na plánování podílejí. To ovšem neznamená, že existence společných komisí je bezcenná. Mají jakousi rituální funkci, ukazují na význam, který jednotlivé organizace připisují vzájemné kooperaci, a navíc zvyšují „accountability“ přijatých rozhodnutí. I přes existující bariéry participace a někdy spíše formální charakter plánování má v britském systému účast na plánování pro poskytovatele služeb zásadní význam,

protože výstupy z vytvořeného plánu rozvoje služeb se stávají „nákupním seznamem“ sociálních služeb pro následující rok. Plánování se tedy těsně dotýká contractingu a motivaci zadavatelů i poskytovatelů na plánovacím procesu lze dobře porozumět jen v souvislosti obou procesů.

Nejdůležitější prvky britského systému a jejich význam pro fungování KPSS jsou tedy následující:

- odpovědnost za poskytování sociálních služeb leží na bedrech obcí;<sup>26</sup>
- obce převážně „nakupují“ sociální služby od nezávislých poskytovatelů;
- obce jsou motivovány k ekonomické efektivitě poskytovaných služeb, protože je financují;
- poskytovatelé sociálních služeb jsou výrazně závislí na financování ze strany obcí;
- obce jsou nicméně závislé na existenci poskytovatelů a jejich motivaci provozovat služby.

Podmínky v ČR se od britské situace výrazně odlišují. Ač jsou představitelé územních samospráv v procesu KPSS nazýváni zadavateli, jejich role není ani zdaleka srovnatelná s rolí samospráv ve Velké Británii. Organizace a financování sociálních služeb v ČR je totiž nastaveno odlišně. Na financování se podílí stát, kraje, obce i uživatelé služeb, nicméně podíl obcí je relativně nízký a navíc se v jednotlivých obcích velmi výrazně odlišuje. Průša [2006] ukazuje, že zatímco některé obce s pověřeným obecním úřadem nevyňaly v roce 2004 na sociální služby žádné finanční prostředky, jiné vynakládají více než 1000 Kč na jednoho občana ročně. Výše příspěvku přitom nesouvisí s velikostí obce. Je to dáno tím, že obce (a ani kraje) nemají jednoznačnou zákonnou odpovědnost poskytovat sociální služby, ani zajistit jejich poskytování. Jejich povinnosti se omezují na zjišťování potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území, zajišťování dostupnosti informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území, spolupráci s dalšími obcemi, kraji a s poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci, popřípadě zprostředkování kontaktu mezi poskytovatelem a potřebnou osobou (zákon č 180/2006 sb.). Obce se nicméně na poskytování sociálních služeb do určité míry podílejí a sociální služby na svém území zčásti zřizují, zčásti dotují pomocí grantových řízení. Celkově ovšem reforma sociálních služeb v ČR vede spíše k tomu, že role obcí je omezená. Reforma prosazuje princip „peníze jdou za uživatelem“, podle něhož uživatelé dostávají finanční příspěvek na péči a ten mohou utratit podle svého rozhodnutí. I česká reforma, podobně jako britská, tedy do systému sociálních služeb vnáší důležitý tržní prvek, nicméně na rozdíl od britské reformy s vyloučením centrální role obcí jako zadavatelů (nákupčích) sociálních služeb. Obcím tak podle zákona o sociálních službách zůstává určitá podpůrná monitorovací a informační role. Jak již bylo řečeno výše, zákon obce vyzývá k tvorbě plánu rozvoje služeb, ale neukládá ho jako povinnost. Finance, které obce na sociální služby vynakládají, tvoří zásadní část jejich příjmů a jsou navíc rozloženy velmi nerovnoměrně. Většina financí směřuje do pobytových zařízení, jejichž zřizovatelem je právě obecní úřad [Zeman 2008].<sup>27</sup>

České podmínky vyplývající z aktuálního právního rámce se tedy od britských dosti diametrálně odlišují:

- odpovědnost za poskytování a dostupnost služeb neleží na bedrech obcí;
- obce služby podporují jednak v roli zřizovatelů, jednak doplňkově formou grantů a příspěvků;

<sup>26</sup> Pro porozumění systému je nicméně nutné si uvědomit, že britské obce jsou mnohonásobně větší než české. Po reformách šedesátých a sedmdesátých let je průměr počtu obyvatel v britských obcích více než 100 000 obyvatel, zatímco v ČR jen několik set.

<sup>27</sup> Totéž platí i na krajské úrovni, kdy příspěvkové organizace kraje mají výrazně větší šanci uspět v dotačním řízení na dofinancování služeb než všichni ostatní poskytovatelé [Průša 2007].

- obce nejsou silně motivovány k ekonomické efektivitě poskytovaných služeb, resp. jen k části z nich;
- poskytovatelé sociálních služeb nejsou nutně závislí na financování ze strany obce;
- obce nejsou závislé na existenci poskytovatelů, protože nenesou odpovědnost za poskytování služeb na svém území.

Vztah mezi poskytovateli a „zadavateli“ v českých podmínkách tedy bude mít nutně jinou povahu. Chybí zde prvek „contractingu“, konkurenční prostředí a vzájemná závislost. Nerovné postavení jednotlivých poskytovatelů (zřizovaných obcí nebo nezávislých) navíc vztah k „zadavateli“ dále komplikuje.

### **5.2.2. Role uživatelů**

Uživatelé sociálních služeb tvoří třetí vrchol plánovacího trojúhelníku. Jejich účast na plánování otevírá celý proces KPSS organizované i neorganizované veřejnosti a završuje tak jeho participativní povahu. Požadavek, aby se plánování účastnili zástupci uživatelů sociálních služeb, jistě není samoučelný. Vyplývá z dnes široce diskutované koncepce „user involvement“, od níž si její propagátoři slibují zvýšení kvality a efektivity poskytovaných veřejných služeb. Samotná idea zapojení uživatelů je součástí dvou teoretických diskurzů. Jedná se na jedné straně o diskurz demokracie, v němž participační aktivity vystupují jako způsob řešení deficitů zastupitelské demokracie, a jednak o diskurz efektivní správy sociálních služeb [Bernard 2007; Harrison, Fort 1998]. Velká část debaty se točí kolem pojmu empowerment. Empowerment znamená ve své podstatě redistribuci moci, v případě sociální práce se jedná o redistribuci moci od zadavatelů a poskytovatelů služeb, ale také od dalších veřejných institucí, směrem k uživatelům. Důraz je přitom kladen na zvýšení schopností dosud znevýhodněných uživatelů rozhodovat o svém životě: „[Empowerment] has been promoted as signifying a redistribution of power from workers to users so that the latter are enabled to gain more control over their lives“ [Flemming, McSparran 2001: 100]. Koncept empowermentu není vnitřně kompaktní a je velmi široký, takže k němu lze přiřadit celou řadu koncepcí. Starkey [2003] rozlišuje tři různé přístupy k pojmu empowerment, a to konzumeristický, liberatorní a empowerment jako profesionální praktika. V konzumeristické perspektivě je empowerment chápán jako možnost svobodně volit ze široké škály nabízených služeb a podílet se na hodnocení jejich kvality. V perspektivě konzumerismu je uživatel chápán mnohem spíše jako klient nebo zákazník než jako objekt vnější péče. Lze rozlišit tržní konzumerismus, který spočívá v možnosti svobodného výběru služby, a demokratický konzumerismus, který umožňuje uživatelům podílet se na plánování a tvorbě nabízených služeb.<sup>28</sup> Wistow a Barnes [1993] vyjmenovávají následující aktivity, které patří ke konzumeristickému přístupu k sociálním službám: poskytování informací uživatelům, získávání zpětné vazby od uživatelů, rozvíjení partnerství s uživateli v rozhodování, umožnění kontroly uživatelem nad definicí problémů a poskytováním služby. Cílem těchto aktivit je jednak zkvalitnění služeb, jednak zmocnění uživatelů k vlastnímu rozhodování. Ve své případové studii však autoři ukazují, že uživatelé sice stojí o to, aby

<sup>28</sup> Někteří autoři ovšem tržní a demokratickou participaci chápou jako dva velmi odlišné a do značné míry neslučitelné koncepty, které jsou založené na odlišných teoretických a ideologických předpokladech. Zatímco tržní konzumerismus má blíže k neoliberálnímu pojetí veřejných služeb, demokratický konzumerismus je spíše levicově zaměřený a spojený se sociálními hnutími a jejich požadavkem na „self-advocacy“ [Beresford 2002]. Pojmy tohoto diskurzu jsou nejednoznačné a u různých autorů se překrývají.

služby byly dostupnější a více odpovídaly individuálním potřebám, nicméně neusilují o to, aby se mohli podílet na jejich kontrole a plánování, protože to je časově náročné a neodpovídá to jejich bezprostředním zájmům. Liberaturní přístup k empowermentu jde dále. Jeho zastánci kritizují skutečnost, že obhájcí konzumerismu přehlížejí širší sociální struktury, které vedou k sociálnímu vyloučení uživatelů služeb. V perspektivě liberaturního přístupu jsou uživatelé služeb chápáni především jako občané, kteří mají právo na plné zapojení do života své komunity, přičemž procesy sociálního a občanského života by měly být uzpůsobeny tak, aby zapojení bylo možné. Zatímco konzumeristický přístup se snaží dát uživatelům sociálních služeb svobodu při volbě možností kompenzace jejich znevýhodnění, liberaturní perspektiva se snaží odstranit sociální příčiny, které toto znevýhodnění způsobují nebo zesilují. Aktéři liberaturního přístupu pocházejí především ze sektoru občanské společnosti, ze sociálních hnutí znevýhodněných osob. Empowerment jako profesionální praktika není popřením obou předchozích přístupů. Toto pojetí ovšem vychází z toho, že profesionálové v sociální práci ve vzrůstající míře chápou empowerment uživatelů jako svůj vlastní úkol a rozvíjejí praktiky, které k němu mají přispívat, které mají „zmocnit“ jejich klienty. Starkey nicméně ukazuje, že právě toto pojetí je problematické, protože expertní přístup profesionálů k empowermentu může vést v důsledku k tomu, že klienti se na nich stanou závislejšími.

Komunitní plánování sociálních služeb, jak je praktikováno v České republice i ve Velké Británii, a zároveň i celkové reformy sociálních služeb obou zemí jsou vedeny logikou „empowerment“ v prvně jmenovaném, konzumeristickém přístupu. Snaží se zapojit uživatele služeb do procesu jejich plánování a hodnocení a dávají uživatelům do ruky nástroje, pomocí nichž mohou volit mezi jednotlivými nabízenými službami. Možnosti KPSS přispět k empowermentu uživatelů služeb zkoumaly v ČR Havlíková a Hubíková [2007]. Ukazují, že KPSS sice teoreticky může mít potenciál překonat bariéru sociální exkluze, nicméně v českých podmínkách často celý proces sklouzává do formální administrativní roviny, protože ti, kdo jsou v procesu vybaveni pravomocemi, zejména zástupci veřejné správy, se neztotožní s jeho participativní podstatou. Na problémy s participací uživatelů služeb při KPSS poukazují i další české analýzy [Kailová 2005; Kavalír 2006]. Obtíže při zapojování uživatelů do procesů KPSS ovšem nejsou specificky české a není možné připisovat je pouze české politické kultuře a neochotě k participaci na straně uživatelů i ostatních účastníků plánování. Participace uživatelů při plánování sociálních a zdravotních služeb se jeví být obtížná i v jiných zemích, které o ni usilují. Hlavní obtíže lze shrnout do následujících bodů: problém reprezentativity zástupců uživatelů, problém kompetencí a podmínek jejich participace, problém postavení v rámci plánovací skupiny, problém motivace.

*Ad reprezentativita:*

Bewley a Glendinning [1994] zkoumaly způsoby zapojování reprezentantů uživatelů služeb do plánovacích skupin v Británii a dospěly k závěru, že jejich reprezentativita je velmi sporná. Obvykle jsou jako zástupci vybíráni představitelé neziskových organizací, ovšem nečiní se důsledný rozdíl mezi neziskovými organizacemi postižených a ostatními NGO, výběr je navíc silně ovlivněn osobními známostmi koordinátorů plánování, kteří mají tendenci oslovovat k účasti osoby, které nemají žádný formální mandát. Problém je, že chybí procedury, jak vybrat reprezentativní zástupce. Tyto procedury nejsou rozvinuté ani v podmínkách ČR, kde navíc vyvíjejí menší aktivitu než v Británii organizace sdružující a reprezentující postižené občany. V řadě případů proto není možné při výběru účastníků KPSS na tyto organizace spoléhat.

*Ad kompetence a podmínky participace:*

Participace na KPSS je smysluplná tehdy, když účastníci procesu mají vytvořené podmínky k tomu, aby se mohli plánování plnohodnotně zúčastnit, a jsou dostatečně kompetentní. Nelze spoléhat jen na to, že sám fakt užívání určité služby vytváří dostatečnou kompetenci pro vyjednávání a práci ve skupině KPSS. Zástupci uživatelů totiž při plánování hrají dvojí roli, kterou lze dobře popsat pomocí pojmů „public involvement“ a „patient involvement“ vzniklých v souvislosti s teorií participace při poskytování zdravotních služeb [Wait, Nolte 2006]. Zatímco v roli „patient involvement“ jde o jejich konkrétní zkušenosti s poskytovanou službou, v roli „public involvement“ je jejich záběr širší. Zde vystupují jako představitelé určité veřejnosti, která má své zájmy a snaží se je prosadit. Schopnost formulace a prosazování těchto zájmů vyžadují specifické dovednosti, které nejsou zcela běžné. Zároveň musí mít představitelé uživatelů pro plánování zajištěny dostatečné podmínky (čas, dostupnost, informace). Bewley a Glendenning [1994] upozorňují na to, že uživatelé ochotní účastnit se KPSS jsou často zataženi i do jiných organizačních aktivit a to na ně vytváří velké časové nároky. Zmiňují rovněž problém nedostatku času na prostudování a konzultaci projednávaných materiálů.

*Ad postavení v rámci plánovací skupiny:*

Plánovací triáda i jednotlivé pracovní skupiny jsou formálně horizontálním a rovnoprávným orgánem. Postavení jednotlivých účastníků však v praxi nemusí být stejné. Harrison a Fort [1998] popisují participační skupiny pro plánování zdravotních služeb jako útvary, v nichž operují centrální hráči (veřejná správa) a okrajoví hráči (další participující subjekty). Centrální hráči využívají ostatní především k legitimizaci svých rozhodnutí. V obecné rovině jsou centrální hráči zastánci participace, nicméně v okamžiku, kdy další hráči nesouhlasí s jejich rozhodnutím, mají šanci odmítnout jejich postoj jako menšinový, neinformovaný a nereprezentativní. Klíčové pozice v plánovacích skupinách zaujímají ti, kdo disponují informacemi a mají čas na jejich zpracování. To ovšem nejsou zástupci uživatelů, kteří se plánování účastní ve svém volném čase. Tento problém je zřejmý zejména tam, kde se plánování dotýká i problematiky zdravotnictví. Jak podotýkají Church a kol. [2002], informace je ve zdravotnictví chápána jako zdroj, a proto je střežena profesionály.

*Ad motivace:*

Dobrovolná (neplacená) účast na KPSS představuje typický problém kolektivního jednání. Účastníci investují do těchto aktivit mnohem více zdrojů (čas, energie), než kolik sami mohou získat zpět. To v obecné rovině snižuje motivaci k účasti. Motivace se snižuje zejména tehdy, když účastníkům není úplně jasné, jak může plánovací proces ovlivnit úroveň a kvalitu poskytovaných služeb [Bewley, Glendenning 1994].

Popsané obtíže participace uživatelů vycházejí zejména z britské literatury. Podmínky v ČR se nicméně v tomto ohledu od britských příliš neliší. Dva rozdíly je však možno spatřovat zejména v tom, že na rozdíl od Velké Británie v ČR neexistuje silná tradice občanských iniciativ znevýhodněných skupin občanů usilujících o rovnoprávnost. Tato tradice vedla v Británii ke vzniku silných a relativně akceschopných občanských hnutí, které vytvářejí institucionální zázemí, které je možno využít při procesu KPSS. V ČR podobné organizace existují, ale jsou méně vlivné a menší. Kromě toho v ČR probíhá KPSS často v mnohem menších jednotkách než v Británii, což vyplývá z již zmíněné odlišné struktury obcí. Zejména na malých městech pak může být velmi obtížné najít skutečné kompetentní a motivované reprezentanty různých cílových skupin sociálních služeb.

### 5.3. Empirická analýza procesu KPSS ve třech obcích

I přes krátkou historii komunitního plánování v obcích a regionech ČR existuje značné množství českých publikací, které se mu věnují [Hloušek a kol. 2008; Skříčková (ed.) 2007; Eberlová, Skříčková 2007; Oriniaková, Slabová 2007; Úlehla a kol. 2007; Kavalír 2006; Materová 2007; Havlíková, Hubíková 2007]. Převážná část existujících analýz ovšem pochází z pera přímých účastníků plánování, resp. z řad jeho propagátorů. To samozřejmě ovlivňuje cíl vydaných textů, mezi nimiž převažují návrhy metodik, popisy „dobré praxe“, návrhy na další úpravy systému plánování a různé publikace s cílem radit, jak nejlépe v komunitě plánovat. Analytické publikace, které by se zabývaly reálnou podobou probíhajících plánovacích procesů, nikoliv popisem ideálního stavu, jsou mezi těmito texty v menší míře [zejména Hloušek a kol. 2008; Havlíková, Hubíková 2007; Kavalír 2006]. I ty, které existují, však sdílejí jednotné stanovisko, že principy komunitního plánování jsou v pořádku a jeho parametry jsou v ČR alespoň zhruba nastaveny dobře. Existující problémy jsou v jejich pojetí spíše dílčí a je třeba řešit je v rámci existujících struktur. Velkou výhodou autorů těchto publikací je jejich detailní znalost procesů plánování, na kterých se sami podílejí. V zásadě ovšem chybí práce psané z nezávislého pohledu zvenčí, které by nebyly zatíženy implicitním předpokladem o kvalitě principů komunitního plánování a rovněž tím, že jejich autoři pocházejí z organizací, které z provozování komunitního plánování ekonomicky profitují. Osobní zangažovanost v celé problematice totiž může znemožňovat odstup od situace a její nezávislou analýzu. Nedostatek odstupu pak opět ztěžuje schopnost reflexe celkové funkčnosti plánovacích procesů a vnímání případných zásadních rozporů mezi postulovanými principy a realitou jejich aplikace. Tato studie se snaží výše uvedený deficit alespoň zčásti vyrovnat. Jejím hlavním cílem je popsat, do jaké míry reálný průběh plánování odpovídá teoretickým premisám, zejména požadavku na rozvinutí participativních procesů. Autor studie není v žádném slova smyslu insiderem komunitního plánování a nepodílí se na něm. To mu umožňuje odstup, ovšem je to vykoupeno méně detailním vhladem do podrobností tvorby a implementace komunitních plánů. Provedená analýza také neaspíruje na popis a prozkoumání celého systému komunitního plánování v ČR, které v současné době probíhá na dvou různých rovinách (obce a kraje). Pohled je užší. Analýza se zaměřuje na komunitní plánování ve třech městech Pardubického kraje. Zkoumaná města se liší velikostí, nicméně v rámci souboru komunitně plánujících obcí patří k menším. Počet obyvatel nejmenšího analyzovaného města přesahuje 6000, počet obyvatel největšího města nepřekračuje 10 000. Města byla vybrána záměrně tak, aby byla pro výzkumníka snadno dostupná, jiné charakteristiky při jejich výběru nehrály roli. Proces komunitního plánování v jednotlivých obcích byl při zahájení sběru informací v různých stupních pokročilosti. V jednom případě byla těsně před zahájením výzkumu schválena první verze komunitního plánu a město začínalo s implementací jednotlivých opatření, v jednom případě se komunitní plánování rozjízďelo po více než roční pauze, během níž se proces nikam neposunul, ve zbývajícím městě probíhal proces tvorby plánu.

Proces komunitního plánování byl analyzován kvalitativně. V rámci analýzy výzkumník prováděl rozhovory s aktéry komunitního plánování v daných městech, analyzoval existující dokumenty a ve dvou městech se zúčastňoval schůzek účastníků plánování. Uvedený postup sběru informací umožňuje relativně podrobný vhlad do průběhu plánování v jednotlivých městech, nicméně ztěžuje možnosti spolehlivých generalizací. Zejména je třeba varovat před zobecněním výsledků analýzy na města řádově větší, v nichž komunitní plánování z logických důvodů probíhá odlišně. Větší města mají strukturovanější systém veřejné správy, podstatně větší množství poskytovatelů sociálních služeb a zpravidla odlišnou strukturu těchto služeb, což celý proces i jeho výsledky zásadním způsobem ovlivňuje. Rovněž nelze přenášet zjištěné výsledky na krajskou úroveň komunitního plánování.

## **5.4. Výsledky analýzy**

V části studie věnované výsledkům empirické analýzy je nejprve stručně představena historie procesu KPSS ve zkoumaných obcích, poté se věnujeme hledání odpovědi na otázky týkající se participativního charakteru plánování.

### *Obec č. 1: Obec s pověřeným obecním úřadem*

V obci fungují dva poskytovatelé sociálních služeb, jeden z nich je zřízen obcí a má statut organizační složky města, druhý má nezávislého zřizovatele. U obou poskytovatelů dominují služby sociální péče, přičemž organizační složka města poskytuje pečovatelskou službu v domě s pečovatelskou službou (DPS), zatímco nezávislý poskytovatel se zaměřuje na poskytování služeb v domácím prostředí. Do procesu KPSS se obec zapojila v roce 2004 na popud kraje. Obec vyslala v roce 2005 základní triádu na bezplatné školení. Tvorba základní triády ovšem nebyla bezproblémová. Klíčovou osobou se hned zpočátku stal ředitel<sup>29</sup> DPS, který nicméně zastává dvojí pozici. Řídí jednoho ze dvou poskytovatelů služeb ve městě, na druhou stranu ovšem je zaměstnancem obce. Vzhledem k tomu, že triáda měla být obsazena po jednom zástupci zadavatele, poskytovatele a uživatele, figuruje v ní od počátku ředitel DPS v roli zadavatele. Obsazení dalších dvou postů v triádě nebylo zpočátku stabilní, nakonec se ovšem podařilo obsadit i volnou pozici poskytovatele (druhý, nezávislý poskytovatel ve městě) a pozici uživatele. Město poskytlo procesu formální politickou podporu a vlastní plánování se rozběhlo v roce 2006, kdy město získalo na zahájení procesu grant ze strukturálních fondů EU. O získání grantu se zasadila převážně samotná plánovací skupina. Grant umožnil zaměstnat koordinátora KPSS v letech 2006–2008. Koordinátor KPSS je v organizační hierarchii města podřízen řediteli DPS. Komunitní plán byl vytvořen a schválen zastupitelstvem města v roce 2008. I v roce 2008 probíhají pravidelné schůzky plánovacího týmu, na nichž se řeší převážně možnost realizace jednotlivých naplánovaných opatření.

### *Obec č. 2: Obec s rozšířenou působností*

V obci funguje několik poskytovatelů sociálních služeb. Dominantním poskytovatelem je příspěvková organizace města poskytující služby sociální péče, a to pobytovou formou i v domácnostech uživatelů. Ve městě dále funguje nezávislý poskytovatel ošetřovatelských a pečovatelských služeb. Komunitní plánování se rozbíhá v roce 2004, stejně jako v obci č. 1, na popud kraje. Hlavním iniciátorem se stává vedoucí odboru sociálních věcí a zdravotnictví. V roce 2005 probíhá školení základní triády, kterou sestavuje právě vedoucí odboru. Sám zastupuje zadavatele, zástupcem poskytovatelů je vedoucí městské pečovatelské služby. Práce na tvorbě plánu začínají již v roce 2005, kdy počáteční triáda kolem sebe formuje zhruba desetičlennou skupinu složenou z velké části z uživatelů služeb. Město plánování formálně podporuje. Zhruba v polovině roku 2006 se nicméně celý proces plánování zastavuje, zejména kvůli neshodám v plánovací skupině. Na počátku roku 2008 se proces znovu rozbíhá, město zaměstnává na poloviční úvazek koordinátora plánování, opět na popud vedoucího odboru sociálních věcí a zdravotnictví. Cílem je vytvořit komunitní plán do konce roku 2008. Počáteční

<sup>29</sup> Zde i na ostatních místech studie důsledně nepřechylujeme ženské a mužské tvary, což přispívá k anonymizaci textu.



harmonogram se ovšem protahuje a v polovině roku 2009 stále plán není hotov. Průtahy souvisí zejména s velmi malou intenzitou činností ustavených pracovních skupin.

### Obec č. 3: Obec s rozšířenou působností

Obec se přihlašuje ke komunitnímu plánování rovněž v roce 2004, bezplatného školení pořádaného Pardubickým krajem se stejně jako ve zbylých dvou obcích účastní tři osoby tvořící základní triádu. Zadavatele reprezentuje vedoucí odboru sociálních věcí a zdravotnictví, poskytovatele ředitel domu s pečovatelskou službou, do triády patří i jeden uživatel služeb, úzce provázaný s nezávislým sdružením, které se zabývá prací s dětmi a posléze rozšiřuje svou činnost i do oblasti sociálních služeb. Dochází u něj tedy k překrývání role uživatele a poskytovatele. DPS je v době zahájení plánování jediným poskytovatelem sociálních služeb. Na přelomu let 2004 a 2005 se rozbíhá vlastní proces plánování, který nicméně nemá standardní charakter. Základní triáda neustavuje pracovní skupiny, ale vytváří pracovní týmy ad hoc k jednotlivým tématům, která se ukazují jako důležitá. To také vede k tomu, že KPSS sice vyvíjí nepřetržitou aktivitu, nicméně v roce 2008 ještě není vytvořen souhrnný komunitní plán. Základní triádě se daří získat pro spolupráci rovněž vedení města, starosta se účastní setkávání rozšířené plánovací skupiny. V průběhu plánování ve městě začíná působit nezávislý poskytovatel sociálních služeb, zaměřující se na preventivní sociální služby, převážně pobytového charakteru.

Zpracovávání nashromážděného empirického materiálu bylo vedeno snahou odpovědět si na následující otázky:

1. Jaká je vnitřní struktura plánujících skupin a jaká je návaznost těchto skupin na ostatní aktéry sociálních služeb v dané lokalitě, kteří se plánování neúčastní?
2. Jaký je vztah aktérů plánování k představitelům obce?
3. Jak jsou do skupiny zapojováni uživatelé sociálních služeb, jaké způsoby participace se v procesu komunitního plánování rozvíjejí a jaký vliv mají uživatelé na přijatá rozhodnutí?

#### Ad 1. Vnitřní struktura plánovacích skupin a jejich návaznost na ostatní aktéry sociálních služeb v lokalitě

Standardním postupem při KPSS je ustanovení organizační skupiny (triády), složené ze zástupců zadavatele, poskytovatelů a uživatelů služeb. Triády mohou být různě velké, s minimem tří osob. Triáda pak zpravidla zřizuje pracovní skupiny věnované jednotlivým cílovým skupinám uživatelů služeb. V pracovních skupinách mají být rovněž zastoupeny všechny tři typy aktérů. Členové organizačních skupin (triád) jsou centrálními aktéry plánování a mají teoreticky největší vliv na jeho činnost i výsledky. V této části studie proto analyzujeme vnitřní strukturu triád, což nám umožní nahlédnout, jaký vliv v KPSS mají kteří aktéři a jak je tento vliv uplatňován.

Základní triády jsou ustaveny ve všech třech zkoumaných obcích, ve dvou z nich jsou ještě doplněny o koordinátora celého procesu KPSS. Tabulka 5.1 ukazuje složení triád v jednotlivých obcích, formální přiřazení jejich členů k jednotlivým typům aktérů a roli, kterou v procesu plánování ve skutečnosti plní. Informace v tabulce vychází ze situace v okamžiku, kdy probíhal výzkum (2008–2009). Vzhledem k tomu, že skupiny nejsou stabilní v čase, jde o situaci, která je odlišná od stavu při zahájení plánování.

**Tabulka 5.1. Složení triád ve zkoumaných obcích**

	Formální zařazení	Skutečná role v procesu KPSS
Obec č. 1	koordinátor KPSS	koordinace a administrace procesu
	zadavatel 1	iniciátor a hybatel celého procesu, ředitel jednoho ze dvou poskytovatelů služeb, zaměstnanec obce
	zadavatel 2	člen rady města, zprostředkovatel informací z vedení města, prosazování plánu v radě města
	poskytovatel uživatel	zaměstnanec druhého poskytovatele služeb ve městě uživatel služeb, důchodce
Obec č. 2	koordinátor KPSS	koordinace a administrace procesu (v počáteční fázi plánování chybí)
	zadavatel 1	iniciátor a hybatel celého procesu, vedoucí odboru sociálních věcí a zdravotnictví, zaměstnanec obce
	zadavatel 2	člen rady města, zprostředkovatel informací z vedení města (schůzek plánovací skupiny se účastní nepravidelně)
	poskytovatel 1	ředitel dominantního poskytovatele zřizovaného městem
	poskytovatel 2 „poskytovatel“ 3	sociální pracovník z domova pro seniory ředitel speciální základní školy (není ve skutečnosti poskytovatelem sociálních služeb, má spíše roli lokálního experta)
	uživatel	předseda svazu tělesně postižených
Obec č. 3	zadavatel	iniciátor a hybatel celého procesu, vedoucí odboru sociálních věcí a zdravotnictví, zaměstnanec obce
	poskytovatel uživatel	ředitel dominantního poskytovatele zřizovaného městem uživatel služeb, iniciátor vzniku nezávislého poskytovatele služeb

Zdroj: Vlastní šetření.

Uvedená tabulka naznačuje několik věcí. Především ukazuje, že dominantními aktéry a iniciátory procesu KPSS jsou sice osoby, které formálně vzato zastupují zadavatele (obec), ve skutečnosti však nezastávají pozice, ve kterých by byly skutečnými reprezentanty vedení obce. V případě první obce dochází u hlavního zástupce zadavatele, který stojí u procesu plánování od jeho počátku a je jeho hlavním tahounem, k překrývání s rolí poskytovatele. Je sice zaměstnancem obce, nikoliv však členem jejího vedení. Obdobně v dalších dvou obcích jsou klíčovými postavami vedoucí odboru sociálních věcí a zdravotnictví, kteří nereprezentují vedení obce, neúčastní se pravidelně setkání vedení obce a jejich vliv na politické rozhodování obce (tedy i finanční hospodaření) patří spíše do sféry lobbingu. V tomto kontextu je zajímavá i role koordinátorů KPSS, kteří fungují ve dvou zkoumaných obcích. Ani v jednom případě koordinátor není podřízen tajemníkovi úřadu nebo starostovi. V případě první obce je koordinátor formálně podřízen řediteli DPS, ve druhém případě je součástí odboru sociálních věcí a zdravotnictví. Koordinátoři tedy nemají bezprostřední přístup k vedení města. Bezprostřední nadřízení koordinátorů ovšem patří k neaktivnějším hybatelům plánování. Tomu odpovídají

i reálné možnosti koordinátorů. Ve své pozici mají na starosti administrativu a vedení agendy plánování, nicméně kontakt s vedením obce zprostředkovávají spíše jejich nadřazení.

Tabulka dále ukazuje, že organizace plánování se účastní velká část existujících poskytovatelů služeb. V obci č. 1 oba dva existující poskytovatelé, v obci č. 2 dominantní poskytovatel, v obci č. 3 zpočátku jediný existující poskytovatel, poté i další nezávislý poskytovatel. Je to umožněno tím, že ve zkoumané velikostní kategorii obcí je poskytovatelů sociálních služeb velmi omezený počet. Působnost jednotlivých poskytovatelů směřuje převážně, i když ne výlučně, do oblasti služeb sociální péče. Služby sociální prevence jsou ve zkoumaných obcích zastoupeny málo nebo vůbec.

Zajímavé údaje se týkají pozice uživatelů. Pouze v jedné obci je participující uživatel zástupcem určité formální organizace uživatelů a lze tedy hovořit o legitimitě jeho reprezentace. I v tomto případě se však jedná o legitimitu pouze z hlediska jedné specifické skupiny uživatelů (osoby s postižením). Ostatní skupiny uživatelů do organizace plánování zapojeny nejsou. Ve zbylých dvou obcích jsou zástupci uživatelů buď osoby bez jasného mandátu k zastupování (obec č. 1), nebo osoby, které zároveň kromě své role uživatele působí i v roli poskytovatelů. Při výběru zástupců uživatelů ve všech třech obcích hrály velkou roli osobní kontakty ostatních organizátorů. O reprezentativních mandátech těchto členů plánování nelze hovořit ani na úrovni institucí (nejsou to v převážné většině vedoucí zástupci organizací specifických skupin uživatelů), ani na úrovni skupin uživatelů (členové plánování zastupují pouze vybrané specifické skupiny uživatelů. Nejsou zastoupeny ani všechny skupiny, pro něž jsou poskytovány v lokalitě služby, a zdaleka ne všechny skupiny, kterým by potenciálně služby poskytovány být mohly. Neúčast reprezentantů určitých skupin uživatelů v úzké organizační skupině samozřejmě nemusí znamenat jejich absenci v procesu KPSS, pokud by byly ustaveny další pracovní skupiny, které by se věnovaly jednotlivým skupinám uživatelů a v nichž by tito reprezentanti byli zastoupeni. V obci č. 1 a 3 nicméně takové pracovní skupiny v procesu plánování ustaveny nebyly. Podrobněji se participaci uživatelů věnujeme dále v textu.

V obci č. 1 a 2 byla během analýzy věnována pozornost rovněž atmosféře uvnitř základní triády a případným konfliktům mezi jejími členy. V obci č. 1 je triáda vnitřně velmi kompaktní, atmosféra na jejích jednáních je bez výjimky přátelská. Členové triády se osobně znají, tykají si. Ve skupině existuje společná identita a v průběhu jejích schůzek nedochází ke konfliktům ani ke snahám o prosazování partikulárních zájmů. Z hlediska aktivity jednotlivých členů skupiny se jasně projevuje, že jádro skupiny tvoří zástupci obou poskytovatelů (jeden z nich je formálně zadavatelem) a koordinátor, ti jsou nejaktivnějšími účastníky celého procesu. Další zástupce zadavatele (radní) a uživatel jsou méně aktivní. V obci č. 2 se v průběhu procesu základní triáda obměňovala. Jak bylo uvedeno výše, původní triáda byla vnitřně dosti konfliktní, přičemž konflikty se odehrávaly mezi skupinou uživatelů, kteří vehementně zastupovali vlastní zájem o zřízení specifické služby, a zbytkem skupiny. Vzniklý konflikt vedl k rozpadu skupiny a utlumení procesu KPSS na téměř dva roky. Nově vzniklá triáda takto konfliktní není, což je ovšem dáno i tím, že vyjednávání o konkrétních službách je přeneseno do pracovních skupin, které se zabývají službami pro konkrétní cílové skupiny uživatelů

#### *Ad 2. Jaký je vztah aktérů plánování k představitelům obce*

Z předchozí části studie vyplývá, že vedení obcí je s procesem KPSS spojeno dosti volně. Pouze v obci č. 3 se starosta města účastnil některých setkání triády. V ostatních obcích kontakt mezi vedením

města a aktéry plánování zprostředkovávají vybraní členové rady města. V obou případech lze hovořit o tom, že tito radní plní funkci určitého mostu spojujícího plánovací skupinu se zadavateli v pravém smyslu slova. Metaforu mostu, který spojuje dva oddělené ostrovy, lze dobře použít i proto, že v obou obcích lze pozorovat, že aktéři plánování při úvahách o svém vztahu k představitelům města hovoří v kategoriích *my a oni*, nechápou se jako partneři samosprávy, nebo dokonce jako její rovnocenná součást, ale spíše jako určitá nátlaková skupina, která reprezentuje zájmy znevýhodněných občanů a obecně prosazuje rozvoj sociálních služeb v lokalitě. Zcela jasně vyplývá toto pojetí z vyjádření klíčového aktéra plánování v obci č. 2, který na setkání s veřejností prezentuje komunitní plánování jako šanci přimět zvolené funkcionáře, aby naslouchali problémům uživatelů sociálních služeb. Obdobně i v obci č. 1 spatřují aktéři plánování jeho smysl mimo jiné v tom, že vytvořený plán rozvoje služeb zvyšuje legitimitu požadavků poskytovatelů při vyjednávání s vedením města o finanční podpoře. V obou případech je zřejmé, že vedení města (představitelé samosprávy) nevystupují v procesu plánování jako partneři dalších aktérů. Spíše se zdá, že vedení města sice proces plánování schválilo, ale aktivně se ho neúčastní a plánovací skupina je řízena spíše aktivními poskytovateli, popř. dalšími aktivními profesionály v sociálních službách (odbor sociálních věcí a zdravotnictví), a sama sebe chápe jako určitou lobbistickou skupinu. V průběhu setkání základní triády v obci č. 1 se několikrát hovoří o potřebě navázat užší kontakt s vedením obce, protože vztahy mezi radními a zastupiteli na jedné straně a aktéry KPSS na straně druhé jsou ve většině případů velice slabé (představitelé města nemají o plánování zájem), v některých případech naopak konfliktní (představitelé města považují plánování za ztrátu peněz). Role „mostů“ se v těchto podmínkách jeví být velice důležitá. Jejich úloha je dvojitá. Zprostředkovávají aktérům plánování informace o dění v samosprávě města a pomáhají jim prosazovat jejich požadavky u vedení města. V obci č. 1 je radní v roli „mostu“ sám aktivním členem plánovací skupiny a účastní se většiny jejích setkání. V radě města se snaží hledat prostor, jak by bylo možné dosáhnout realizace aktivit, které z přijatého plánu rozvoje služeb vyplývají. V obci č. 2 se radní v roli „mostu“ plánování sám aktivně neúčastní, ale je myšlenka KPSS pozitivně nakloněn. Se svými aktivitami nicméně čeká na iniciativu skupiny plánovačů, kterou je potom ochoten podpořit.

Vztah aktérů plánování a samosprávy má v obci č. 3 odlišný charakter. Hlavní iniciativa k zahájení procesu sice i zde vzešla z městského úřadu, nikoliv ze strany samosprávy a těžiště aktivit se odehrává mimo samosprávu, nicméně hlavní iniciátor zdůrazňuje, že od počátku procesu důsledně dbal na to, aby do něj co nejsilněji vtáhl starostu obce a důležité osoby „které umí ten lobbings“. Spolupráci se starostou si pochvaluje. V této obci se tak skupina komunitního plánování stává partnerem, na kterého se vedení města spoléhá při většině rozhodnutí, které ohledně rozvoje sociálních služeb činí. Plánovací skupina v této oboustranné symbióze funguje několik let, aniž by během této doby zpracovala systematický plán rozvoje služeb.

V situaci obcí 1 a 2 se vztah mezi aktéry KPSS a vedením města jeví být nedostatečně rozvinutý. Vyplývá z toho několik obtíží. Základním problémem je, že vedení města sice formálně proces KPSS podporuje (i verbálně při rozhovoru s výzkumníkem), při podrobnějších dotazech se ale ukazuje, že jeho průběh a výsledky v podstatě nezná. Dobrým příkladem je situace v obci č. 1, jejíž starosta při rozhovoru o podpoře plánování sociálních služeb zmiňuje rovněž svou vizi stavby domova důchodců, která ovšem v existujícím plánu rozvoje služeb není zahrnuta a spíše odporuje jeho duchu (podpora ambulantních a terénních služeb). Při slabém kontaktu plánovací skupiny s vedením města tak hrozí, že plán rozvoje sociálních služeb bude schválen, ale na jeho realizaci nebude brán dostatečný zřetel. Další obtíží je to, že bez těsného vztahu mezi aktéry plánování a samosprávou dochází ke

vzniku paralelních struktur vlivu, které instituci komunitního plánování obcházejí. V obci č. 2 tak jednotlivé skupiny uživatelů služeb paralelně s procesem KPSS vyjednávají o podpoře přímo se samosprávou, popř. s tajemníkem úřadu. Hrozí tak, že celková koncepce plánu rozvoje může být překryta řadou dílčích opatření prosazených bez souvislosti s plánem.

Problematika vztahu samosprávy k aktérům plánování se úzce dotýká legitimacy celého procesu. Ve formulovaných standardech kvality plánování sociálních služeb [MPSV 2007] je legitimita plánování definována tak, že proces je legitimní, je-li schválen samosprávou. Toto vymezení lze považovat za příliš formalistické, i když jeho výhoda samozřejmě spočívá v jednoznačnosti, se kterou lze naplnění takto formulovaného kritéria kontrolovat. Ve skutečnosti však formálně schválený proces nemusí být příliš legitimní, pokud ho představitelé vedení města nevezmou za svůj a neprojeví skutečnou snahu dospět ke kvalitnímu plánu a zajistit jeho realizaci. Je dobré si uvědomit, že i schválený plán rozvoje služeb není pro samosprávu závazný. Místo dichotomie legitimní/nelegitimní je tedy přesnější hovořit i o různé míře legitimacy procesu, podle toho, jak odpovědně k němu představitelé obce přistoupí.

*Ad 3. Jak jsou do skupiny zapojováni uživatelé sociálních služeb, jaké způsoby participace se v procesu komunitního plánování rozvíjejí a jaký vliv mají uživatelé na přijatá rozhodnutí*

Poslední sledovanou stránkou KPSS je zapojování uživatelů a veřejnosti do procesu plánování. Výše byl zmíněn problém mizivé reprezentativity zástupců uživatelů v základních triádách. Problém ovšem nevyplývá tolik z uzavřenosti plánovacího procesu, jako spíše z obtíží získat zástupce uživatelů, kteří mají zájem se na procesu podílet, a uživatele, které by bylo možné pokládat za reprezentanty určitých skupin. Netýká se to jen hledání aktérů do základních triád, ale i do jednotlivých pracovních skupin. Tabulka 5.2 shrnuje metody participace, které byly ve sledovaných městech v průběhu procesu KPSS využity.<sup>30</sup>

Participace uskutečňovaná v průběhu KPSS má dva základní typy. Intenzivnějším typem je přímé zapojení uživatelů, resp. veřejnosti, do procesu plánování, ať už ve formě zapojení do základní organizační plánovací skupiny (triády), nebo do jednotlivých pracovních skupin, které se věnují formulaci potřeb, priorit a opatření v jednotlivých oblastech sociálních služeb. Zapojení uživatelů do procesu plánování tímto způsobem hodnotí aktéři plánování jako komplikované, a to zejména ze tří důvodů. Není snadné získat v relativně malých městech dostatečně vysoký počet aktivních uživatelů, kteří mají zájem investovat svůj čas a energii do procesu plánování, který navíc nemá úplně jasné a bezprostřední dopady na zlepšení situace uživatelů služeb ve městě. Vzhledem k obtížím při shánění zástupců uživatelů tak další aktéři plánování využívají nejčastěji své neformální kontakty a není tedy dost dobře možné hovořit o reprezentativnosti zúčastněných uživatelů.

<sup>30</sup> Tabulka není nutně kompletní, protože je pravděpodobné, že všechny způsoby participace se během výzkumu nepodařilo zaznamenat.

**Tabulka 5.2. Využití formy participace ve sledovaných městech**

Typ participace	Konkrétní forma	Cesta k ní
Aktivní účast na plánování	účast v základní nebo rozšířené triádě	oslovení známých a aktivních uživatelů, popř. představitelů organizací uživatelů; významná role neformálních kontaktů
	práce v pracovních skupinách	oslovení známých a aktivních uživatelů, popř. představitelů organizací uživatelů; významná role neformálních kontaktů
	účast na pracovním setkání s veřejností	šíření informací pomocí tisku, letáků, ústně
Zjišťování informací	dotazníkové šetření mezi veřejností	ve dvou obcích, zpracováno ve vlastní režii, velmi nízká návratnost
	dotazníkové šetření, resp. standardizované rozhovory mezi cílovými skupinami	ve dvou obcích, realizováno ve vlastní režii, slušná návratnost
	neformální rozhovory s uživateli služeb	realizují zpravidla členové triády, velké zapojení odborů sociálních věcí
	neformální rozhovory na veřejných prostranstvích	realizováno v jedné obci, nízká efektivita
	účast na setkávání cílových skupin (důchodci, postižení), rozhovory s nimi	realizují členové triády
	sběr informací od poskytovatelů	probíhá v situacích, kdy někteří poskytovatelé nejsou zapojeni přímo do triády

Zdroj: Vlastní šetření.

Druhou obtíž představuje častá fixace zúčastněných uživatelů na jeden určitý problém, který chtějí řešit. V případě, že by existovalo velké množství pracovních skupin s úzce vymezeným polem zájmu, by taková fixace zřejmě nebyla na obtíž. V situaci malých obcí, kde pracovní skupiny zahrnují vždy velké množství témat (např. rodina, děti, mládež, etnické menšiny), však musí pro efektivní práci členové pracovních skupin být ochotni a schopni věnovat se problematice ve značné šíři. To ovšem zhusta neodpovídá představě, se kterou do plánování vstupují, ani jejich kompetencím. Značná část kompetencí uživatelů totiž vyplývá z jejich osobních zkušeností s užíváním služby. V okamžiku, kdy skupina plánuje služby, které nikdo ze zúčastněných uživatelů nezná, vytrácí se část smyslu jejich participace. V extrémním případě pak může dojít např. k tomu, že skupina složená

z matek, které mají většinou mladší děti a jejichž hlavním cílem je prosadit výstavbu nových hřišť, diskutuje spolu se zástupci odboru sociálních věcí o vhodném umístění a principech fungování nízkoprahového zařízení pro neorganizovanou mládež (reálná situace). V této situaci lze pochopit, že pouze jedna ze tří analyzovaných obcí využila v procesu KPSS organizační formu pevných pracovních skupin, se kterou se v existujících metodikách plánování počítá. Obec 3 využila utváření ad hoc skupin k určitému tématu, obec 1 pracovní skupiny nevytváří vůbec. V takové situaci je ovšem prostor pro aktivní zapojení uživatelů služeb zúžen.

Třetí obtíž představuje rovnoprávné a plnohodnotné zapojení uživatelů do práce plánujících skupin. Při sledování pracovních setkání triád nebo pracovních skupin vycházelo jasně najevo, že uživatelé se k diskutované problematice vyjadřují nejméně často ze všech zúčastněných aktérů a mají spíše tendenci připojit se k již vyřčeným názorům než přijít s novými vlastními myšlenkami. Souvisí to jistě rovněž s tím, že skupiny se věnují širokému záběru témat a služeb, s nimiž zúčastnění uživatelé nemají osobní zkušenost.

Jiný, méně intenzivní typ participace uživatelů má spíše konzultační charakter a spočívá v získávání informací od uživatelů s cílem analyzovat jejich potřeby. Způsoby sběru informací, které byly ve zkoumaných obcích využity, jsou dosti pestré. Lze je rozdělit do dvou hlavních skupin, totiž na standardizované a nestandardizované metody. Klasickou standardizovanou metodu sběru informací představuje dotazníkové šetření. Dvě zkoumané obce realizovaly dotazníkové šetření mezi veřejností, ani jedna však s výsledky šetření nebyla spokojena. Je sporné, nakolik je dotazníkové šetření vhodnou formou zjišťování potřeb reálných a potenciálních uživatelů sociálních služeb, rovněž je sporné, nakolik jsou členové plánujících skupin schopni zrealizovat dotazníkové šetření, jehož výsledky by nebyly výrazně zkreslené. Využití externích agentur nepřicházelo u zkoumaných obcí v úvahu vzhledem k finanční náročnosti. Blíže k obtížím zjišťování potřeb pomocí dotazníků viz Kavalír [2006]. Většinu použitelných informací tak aktéři plánování získávají pomocí nestandardizovaných metod, zpravidla pomocí rozhovorů prováděných při nejrůznějších příležitostech, ať už na úřadě, nebo při setkání organizovaných skupin uživatelů, nebo při neformálních rozhovorech mezi známými. Velkou výhodou tohoto neformálního přístupu je možnost hovořit s uživateli do hloubky a zjišťovat informace, které pomocí dotazníku nejsou snadno zaznamatelné. Je tak rovněž možné dostat se k lidem, kteří dotazník nejsou ochotni vyplnit. Na druhou stranu je třeba vidět, že tento neformální postup bude nutně značně selektivní. Opět se zde objevuje problém nízké reprezentativnosti zjištěných poznatků. Navíc hrozí riziko, že většina informací bude zaměřena na snadněji dostupné cílové skupiny, zejména na občany v důchodovém věku.

Zjištěné informace doplňují aktéři plánování svými „expertními znalostmi“. Obce, které se staly objektem analýzy, nejsou příliš velké, takže jejich sociální prostředí se jeví být relativně přehledné. Aktéři plánování navíc pracují často na pozicích, ve kterých se sociální problematikou v obci dlouhodobě zabývají. Celou řadu témat proto do procesu plánování přinášejí sami (např. potřeba zvýšení kapacity DPS z důvodu vysokého převisu poptávky nad nabídkou míst, potřeba realizace nízkoprahového zařízení pro mládež, které v obci chybí). Tato témata vnášejí do agendy KPSS dominantní aktéři, aniž by bylo možno dokladovat, ze kterého zjišťování u veřejnosti daná problematika vzešla. V některých případech se zdá, že role expertních znalostí dominantních účastníků plánování je v procesu rozhodující. V obci č. 2, kde byl proces obnoven v roce 2008 po téměř dvouleté odmlce, došlo v polovině roku 2008 k rozdělení do dvou pracovních skupin a jedna ze skupin na konci roku formulovala své priority. Tyto nově formulované priority ovšem odpovídají přesně těm prioritám, které

v rozhovoru zmiňoval hlavní aktér plánování již na jaře téhož roku, tedy ještě předtím, než pracovní skupiny vznikly. Skupina je přitom složená ze zástupců zadavatele, poskytovatelů i uživatelů služeb. Přesto se v ní prosazuje předem existující pojetí priorit vnesené do skupiny osobou, která se procesem KPSS v obci zabývá nejdéle.

Uvedený příklad ilustruje důležitý efekt komunitního plánování. I v případě, kdy jeho participativní charakter je sporný, protože uživatelé služeb a veřejnost se na procesu podílejí jen málo a způsoby zjišťování informací nejsou vždy validní, uvolňuje existence institucionalizovaného plánovacího procesu energii osob, které se sociálními službami profesionálně zabývají, ale nemají běžně čas podívat se na existující systém poskytování služeb z odstupu a zamyslet se nad jeho nedostatky. V okamžiku, kdy vznikne díky procesu plánování prostor pro tento odstup, dostávají profesionálové možnost formulovat další rozvojové cíle. Tento prostor je velmi cenný, protože v českých podmínkách není komunitní plánování sociálních služeb v menších městech alternativou plánování direktivního nebo expertního, ale mnohem spíše prvním krokem k tomu, aby vůbec nějaké plánování vzniklo. Neexistuje zde totiž centrální aktér, který by měl povinnost sociální služby poskytovat, a tudíž by cíleně pracoval na jejich rozvoji. Proces KPSS vytváří pro úvahy o rozvojových možnostech prostor.

## **5.5. Závěr**

Provedená analýza ukazuje, že komunitní plánování sociálních služeb v malých obcích neznamenaá v první řadě posun od direktivního plánování k plánování participativnímu, ale spíše zrod prostoru pro plánování rozvoje sociálních služeb, který do té doby plánován nebyl. Samozřejmě obsahuje řadu participativních prvků, nicméně procesy partnerství s veřejnou správou a plnohodnotné zapojení uživatelů služeb nejsou vždy rozvinuty dostatečně. Aktéry plánování ve dvou za tří analyzovaných obcí je možno chápat především jako skupinu, která je sice propojena s vedoucími představiteli samosprávy pomocí „mostů“, tedy osob, které se plánování alespoň občas účastní a jsou součástí samosprávy, nicméně toto propojení není tak silné, aby bylo možno hovořit o partnerské pozici aktérů plánování s reprezentanty obce. Aktéři plánování se tak chápou spíše jako nátlaková skupina, která se snaží prosadit větší zájem obce o rozvoj sociálních služeb. Ve třetí obci došlo díky přístupu starosty a zároveň lobbistickým dovednostem hlavního aktéra plánování k užšímu propojení se samosprávou. I toto propojení je nicméně křehké, protože je založeno na osobních vazbách, které nejsou pevně institucionalizované. Problém ve vztahu mezi aktéry plánování a samosprávou města je posilován existujícím legislativním rámcem, podle kterého obce mohou, ale nemusí poskytovat sociální služby, nejsou odpovědné za jejich zajištění a především se jen z malé části podílejí na jejich financování. Vede to k nižší motivaci představitelů obcí účastnit se plánování rozvoje služeb (rozvoj zpravidla vede ke zvýšení finančních požadavků na město), ale rovněž k obtížím při stanovování střednědobých rozvojových cílů a záměrů, protože u řady záměrů nikdo z lokálních aktérů plánování není schopen nebo ochoten garantovat jejich naplnění a financování. Tato obtíž by měla být do jisté míry minimalizována, kdyby se podařilo dostatečně sladit krajské a obecní plány rozvoje služeb, k čemuž však zatím nedošlo.

Dominantními aktéry plánování jsou především poskytovatelé služeb a vedoucí úředníci sociálních odborů městských úřadů. Participace uživatelů je slabší a jejich vliv na výstupy procesu plánování je nevelký. Jejich role je především v tom, že slouží jako zdroj informací. V některých případech



lze hovořit o tom, že charakter KPSS se blíží spíše plánování expertnímu než komunitně participativnímu. Nedostatky v komunitním charakteru plánování však na rozdíl od studie Havlíkové a Hubíkové [2007] nevyplývají podle této analýzy z direktivního přístupu zástupců zadavatele. Spíše jsou způsobeny externími faktory, k nimž patří mizivá možnost najít reprezentativní zástupce uživatelů a obtíže vyplývající z nepoměru mezi množstvím témat, jimž se aktéři plánování musí věnovat, a jejich personálními možnostmi.

V každém případě však prosazení myšlenky komunitního plánování na úrovni měst znamená pozitivní posun v tom smyslu, že aktivním profesionálům i občanům uvolňuje prostor pro odstup od každodenní rutiny, dává jim příležitost pro úvahy o zlepšení fungování sociálních služeb jako celku a odstraňuje případné bariéry mezi nimi.



# Závěr

Josef Bernard, Daniel Čermák, Věra Patočková, Jana Stachová, Jana Vobecká

Cílem předložených studií bylo seznámit čtenáře s praktickými zkušenostmi aktérů lokálního rozvoje s různými formami participace občanů na věcech veřejných a uplatňování principů partnerství při spolupráci veřejné správy s dalšími subjekty.

Tomuto primárnímu cíli se poněkud vymyká úvodní příspěvek Jany Vobecké, která seznamuje čtenáře s rozvojovým potenciálem lidského „kapitálu“ ve zkoumaných městech. Avšak všechny informace, obsažené v jejím příspěvku, jsou vhodným rámcem pro následující analýzy, neboť nám doplňují informace o tom, v jakém prostředí se zkoumané procesy odehrávají. Jana Vobecká ukazuje, že všechna tři sledovaná města jsou relativně přitažlivým místem pracovní dojížďky a že mají okolo sebe pás suburbánních obcí, z nichž velká část ekonomicky aktivních obyvatel dojíždí za prací do těchto center. Na druhou stranu všechna tři města v současnosti migračně ztrácejí obyvatelstvo v mladém produktivním věku, což jen potvrzuje obecnou tendenci zvýšené migrace lidí tohoto věku do oblastí se širší nabídkou pracovních příležitostí i služeb.

Následuje příspěvek Věry Patočkové, která zkoumala vztah mezi informovaností respondentů o veřejném dění ve městech, s důrazem na záležitosti související s vedením města, a jejich spokojeností se správou těchto měst. Ukázalo se, že většina respondentů se o dění ve městech zajímá, značná část z nich však nemá zájem o veřejné záležitosti související s činností vedení města a městského úřadu. S tímto zjištěním koresponduje skutečnost, že většina respondentů ve zmíněných městech nepovažuje za důležité mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti.

Daniel Čermák se v dalším příspěvku zaměřil na analýzu zájmu obyvatel Blatné, Českého Krumlova a Velkého Meziříčí o participaci na věcech veřejných a na zjištění, jakými způsoby a s jakou intenzitou obyvatelé reálně participují. Z analýz v tomto příspěvku plyne, že zájem občanů tří sledovaných měst o participaci na veřejném dění není příliš velký. Také pohled na faktické chování respondentů ukázal, že občané omezují aktivity spojené s vystupováním na veřejnosti, zejména s politickým děním v jejich obci, a pokud se ho účastní, tak spíše konvenčnějším způsobem – účastí ve volbách. Angažovanost formou účasti na demonstraci či podpisem petice jsou podstatně vzácnějším jevem.

Nízký zájem občanů o participaci na veřejném dění potvrzují také poslední dva příspěvky. V prvním z nich Jana Stachová analyzovala rozhovory s lokálními aktéry v Blatné, Českém Krumlově a Velkém Meziříčí, kteří se účastnili, ať už jako zástupci lokální veřejné správy, či neziskových a podnikatelských subjektů, na vybraných projektech. Konkrétně se jednalo o proces tvorby a fungování mikroregionů a místních akčních skupin a také o komunitní plánování sociálních služeb.

Z jejich analýz vyplynulo, že základní zábranou občanské participace na uvedených procesech je kromě nezájmu také nedostatek informací. Ten může vést jednak k tomu, že se lidé o možnosti zapojit se do veřejného dění vůbec nedozvědí, ale také může výrazně ztížit proces samotných participačních aktivit. Nedostatečně informovaní lidé mohou svojí aktivitou tento proces protahovat a dělat složitým. K tomu přispívá i fakt, že motivace k participaci je často dána negativním postojem, lidé přicházejí s kritikou častěji než s konstruktivními návrhy. Nálepka „kverulantů“ znevýhodňuje jejich postavení vůči ostatním aktérům, zejména vůči veřejné správě. To, že nejsou ze strany veřejné správy vnímáni jako rovnocenní partneři, že jejich připomínky nejsou brány dostatečně v potaz, vede ke zklamání, které je odrazuje od dalších pokusů do veřejných věcí zasahovat. Z toho vyplývající neefektivnost a nereprezentativnost projektů je pak zdrojem nedůvěry v ně. Další překážkou průběhu některých sledovaných projektů je nezájem politické reprezentace, nedostatek informací na její straně a nedostatečná vůle projekty v samosprávě prosazovat.

Jako pozitivní je třeba brát fakt, že ve svých důsledcích uvedené projekty zvyšují hladinu sociálního kapitálu v dané komunitě. V rámci projektů vznikají nejen formální sítě související přímo s náplní těchto projektů, ale navazují se další kontakty, vznikají neformální sítě a kooperativní vztahy. Zkoumané projekty z těchto důvodů přispívají k lokálnímu rozvoji sledovaných měst.

Josef Bernard předchozí zjištění ještě rozšiřuje a doplňuje. Zajímal se o podobná témata jako Jana Stachová, avšak na rozdíl ode všech předchozích příspěvků se zaměřil na jiné lokality, konkrétně na tři malá města v Pardubickém kraji.

Analýza, již provedl, ukázala, že komunitní plánování sociálních služeb v malých obcích neznamená v první řadě posun od direktivního plánování k plánování participativnímu, ale spíše zrod prostoru pro plánování rozvoje sociálních služeb, který do té doby plánován nebyl. Samozřejmě obsahuje řadu participativních prvků, nicméně procesy partnerství s veřejnou správou a plnohodnotné zapojení uživatelů služeb nejsou vždy rozvinuty dostatečně.

Zhodnotíme-li závěry, jež vyplývají z prací autorů tohoto sborníku, tak si nelze nevšimnout, že celým sborníkem se vine jakožto ústřední motiv fakt nedostatečné participace občanů na rozhodování o veřejných záležitostech. Tato nízká míra participace může mít několik příčin, jednou z nich je nepochybně dědictví komunistické minulosti, kdy se každý „staral především o sebe“. Další příčinou je nízká motivace občanů k účasti na rozhodovacích procesech. Důvodem pro nízkou motivaci může být jak nezájem o konkrétní projednávaný problém, tak pocit, že jejich schopnost ovlivnit rozhodnutí veřejné správy je mizivá. Avšak lze najít občany ochotné participovat, i když se obvykle jedná jen o velmi úzkou skupinu lidí v každé obci.

Přes všechny uvedené skutečnosti lze hledět do budoucnosti s jistým optimismem. Ukazuje se, že všechny procesy místního rozvoje, na nichž občané zkoumaných lokalit participují, dávají vzniknout novým platformám či novému prostoru, v němž se odehrávají diskuse veřejnosti o budoucnosti obce. Občané se tedy, sice pomalu, ale přesto učí, jak komunikovat nejen mezi sebou, ale také se svými volenými zástupci.

# Literatura

- Beresford, Peter. 2002. „User Involvement in Research and Evaluation: Liberation or Regulation?“ *Social Policy & Society* 1(2): 95–105.
- Bernard, Josef. 2007. „Participace a partnerství na lokální úrovni v českém sociálním výzkumu.“ Pp. 24–46 in Pavel Nejd, Daniel Čermák (ed.). *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Beugesdijk, Sjoerd, Ton Van Schaik. 2005. „Differences in Social Capital Between 54 Western European Regions.“ *Regional Studies* 39 (8): 1053–1064.
- Bewley, Catherine, Caroline Glendinning. 1994. „Representing the Views of Disabled People in Community Care Planning.“ *Disability & Society* 9 (3): 301–314.
- Cole, Richard L. 1975. „Citizen Participation in Municipal Politics.“ Pp. 761–781 in *American Journal of Political Science* 19: 4.
- Čermák, Daniel, Jana Stachová. 2007. „Občanská participace na lokální úrovni.“ Pp. 94–114 in Pavel Nejd, Daniel Čermák (eds.). *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. Sociologické studie/Sociological studies 07:10. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- DG REGIO. 2005. *Partnership in the 2000–2006 Programming Period*. Brusel: European Commission. Directorate – General Regional Policy.
- Eberlová, Tereza, Zuzana Skříčková. 2007. *Informační materiál o zjištěných příkladech dobré praxe*. KPSS.
- Essex, Tamara. 1998. „Conflict and Convergence: Managing Pluralism in Planning and Provision.“ *International Journal of Public Sector Management* 11 (7): 622–649.
- Flemming, Linda, Carole McSparran. 2001. „Empowerment as a Participative Process“. Pp. 100–111 in V. White, J. Harris (eds.). *Developing Good Practice in Community Care. Partnership and Participation*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Hardy, Brian, Gerald Wistow. 2000. „Changes in the Private Sector.“ Pp. 45–64 in B. Hudson (ed.). *The Changing Role of Social Care*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Harrison, Stephen, Maggie Fort. 1998. „Which Champions, which People? Public and User Involvement in Health Care as a Technology of Legitimation.“ *Social Policy and Administration* 32: 60–70.
- Havlíková, Jana, Olga Hubíková. 2007. „Význam komunitního plánování sociálních služeb při řešení problému sociální exkluze na lokální úrovni.“ *Sociológia* 39: 5–28.
- Hloušek, Jan, Zuzana Hloušková, Martin Scháněl, Jiří Zeman. 2008. *Plánování sociálních služeb ve venkovském území*. Občanské poradenské středisko, o. p. s., Hradec Králové.
- Howard, Marc Morjé. 2003. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Church, John, Duncan Saunders, Margaret Wanke, Raymond Pong et al. 2002. „Citizen Participation in Health Decision-making: Past Experience and Future Prospects.“ *Journal of Public Health Policy* 23(1): Health Module 12–32.

- Kailová, Kateřina. 2005. *Komunitní plánování sociálních služeb – srovnávací studie měst Ústí nad Labem a Most*. Diplomová práce FHS UK.
- Kavalír, Aleš. 2006. *Komunitní plánování sociálních služeb – příklad uplatnění antropologie v praxi*. Diplomová práce obhájená na ZČU v Plzni.
- Materová, Jitka. 2007. *Praktický průvodce tvorbou komunitního plánu sociálních služeb jako střednědobého plánu rozvoje*. Praha: Agora.
- Mishler, William, Richard Rose. 2001. „What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies.“ *Comparative Political Studies* 33 February: 30–62.
- MPSV. 2007. *Kritéria kvality plánování sociálních služeb*. Praha: MPSV.
- Nejdl, Pavel, Daniel Čermák. 2007. *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. Sociologické studie/Sociological Studies 07:10. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Opletalová, Lenka. 2009. „Zájem a informovanost obyvatel o veřejný život malých měst.“ Pp. 13–14. *Socioweb* 2009/2. [online]. [cit. 25. 6. 2009]. Dostupné z: <[http://www.socioweb.cz/upl/editorial/download/163\\_SOCIO-web\\_02\\_2009.pdf](http://www.socioweb.cz/upl/editorial/download/163_SOCIO-web_02_2009.pdf)>.
- Oriniaková, Pavla, Kateřina Slabová. 2007. *Zpráva o aktuálních a osvědčených postupech a metodách při vytváření krajských střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb*. KPSS.
- Peck, Edward, Pauline Gulliver, David Towell. 2002. „Governance of Partnership between Health and Social Services: the Experience in Somerset.“ *Health and Social Care in the Community* 10 (5): 331–338.
- Powell, Jason L. 2001. „The NHS and Community Care Act (1990) in the United Kingdom: A Critical Review.“ *Sinchronia, a Journal for the Humanities and Social Science* 4: 1.–10.
- Průša, Ladislav. 2006. *Obce (města) a kraje a výdaje na sociální a zdravotní služby v r. 2004*. Praha: VÚPSV.
- Průša, Ladislav. 2007. *Efektivnost sociálních služeb: vybrané prvky a aspekty*. Praha: VÚPSV.
- Raagma, Garri. 2002. „Regional Identity in Regional Development and Planning.“ *European Planning Studies* 10 (1): 55–76.
- Rakušanová, Petra. 2005. *Civil Society and Civic Participation in the Czech Republic*. Sociologické studie/Sociological Studies 05:05. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Skřičková, Zuzana (ed.). 2007. *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. Praha: MPSV.
- Stachová, Jana. 2008. *Občanská společnost v regionech České republiky*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Starkey, Fenella. 2003. „The ‘Empowerment Debate’: Consumerist, Professional and Liberational Perspectives in Health and Social Care.“ *Social Policy & Society* 2(4): 273–284.
- Stolle, Dietlind, Bo Rothstein. 2003. „Social Capital, Impartiality and the Welfare State: An Institutional Approach.“ Pp. 191–210 in Dietlind Stolle, Marc Hoogle (eds.). *Generating Social Capital*. New York: Palgrave Macmillian.
- Strauss A., J. Corbin 1999. *Základy kvalitativního výzkumu*. Albert, Boskovice.
- Úlehla, Ivan, Kateřina Slabová, Martina Mirovská. 2007. *Návrh systému metodické podpory plánování sociálních služeb v ČR*. KPSS.
- Úlehla, Ivan. Nedaťováno. *První kroky komunitního plánování*. [online]. [cit. 14. 7. 2009]. Dostupné z: <<http://www.komplan.cz/?page=texty>>.
- Vajdová, Zdenka (ed.). 2008. *Aktéři rozvoje regionu – Orlicko*. Sociologické studie/Sociological Studies 08:2. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Vajdová, Zdenka, Daniel Čermák, Michal Illner. 2006. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Sociologické studie/Sociological Studies 06:2. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Vobecká, Jana. 2009. „Dojížďkový přístup k vymezení městského, příměstského a venkovského obyvatelstva v České republice.“ *Demografie* 50 (1): 14–23.
- Wait, Suzanne, Ellen Nolte. 2006. „Public Involvement Policies in Health: Exploring their Conceptual Basis.“ *Health Economics, Policy and Law* 1: 149–162.

- White, Vicky, John Harris. 2001. „Changing Community Care.“ Pp. 13–33 in Vicky White, John Harris (eds.). *Developing Good Practice in Community Care. Partnership and Participation*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Wistow, Gerald, Marian Barnes. 1993. „User Involvement in Community Care: Origins, Purposes and Applications.“ *Public Administration* 71: 279–299.
- Zeman, Jiří. „Financování sociálních služeb a spolupráce obcí.“ *Veřejná správa online*. [online]. [cit. 7. 7. 2009]. Dostupné z: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6346958>>.





# Shrnutí

Předložené studie textů si kladou za cíl seznámit čtenáře s praktickými zkušenostmi aktérů lokálního rozvoje s různými formami participace občanů na věcech veřejných a uplatňování principů partnerství při spolupráci veřejné správy s dalšími subjekty.

Čtyři z pěti předložených textů se soustředí na tři města: Blatnou, Český Krumlov a Velké Meziříčí, v nichž autorský kolektiv provedl celou řadu výzkumů. Tato města jsou již po dlouhou dobu objektem studia týmu badatelů z oblasti společenských a přírodních věd, sociologů, kulturologů, politologů, ekonomů, sociálních geografů a demografů, a díky tomu jsou k dispozici poměrně bohaté datové zdroje. Jedná se zejména o unikátní řadu dotazníkových šetření, která jsou prováděna ve dvouletých intervalech ve zmíněných městech již od roku 1992. Krom toho měl autorský kolektiv těchto studií k dispozici data z mnoha rozhovorů, jež v uplynulých třech letech, nejen ve zmíněných městech, prováděl.

Z pohledu na počátku vytyčeného cíle se poněkud vymyká první příspěvek Jany Vobecké, která seznamuje čtenáře s rozvojovým potenciálem lidského „kapitálu“ ve zkoumaných městech. Ukazuje, že všechna tři sledovaná města jsou relativně přitažlivým místem pracovní dojížděky a že mají okolo sebe pás suburbánních obcí, z nichž velká část ekonomicky aktivních obyvatel dojíždí za prací do těchto center. Na druhou stranu, v současnosti všechna tři města migračně ztrácejí obyvatelstvo v mladém produktivním věku, což jen potvrzuje obecnou tendenci zvýšené migrace lidí tohoto věku do oblastí se širší nabídkou pracovních příležitostí i služeb. Všechny tyto informace jsou vhodným rámcem pro následující analýzy, neboť nám doplňují informace o tom, v jakém prostředí se zkoumané procesy odehrávají.

Na příspěvek Jany Vobecké navazuje se svým textem Věra Patočková, která zkoumala vztah mezi informovaností respondentů o veřejném dění ve městech, s důrazem na záležitosti související s vedením města, a jejich spokojeností se správou těchto měst. Ukázalo se, že většina respondentů se o dění ve městech zajímá, značná část z nich však nemá zájem o veřejné záležitosti související s činností vedení města a městského úřadu. S tímto zjištěním koresponduje skutečnost, že okolo 60 % respondentů ve zmíněných městech nepovažuje za důležité mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti.

Stran souvislosti mezi informovaností respondentů o vedení města a jejich spokojenosti s výkonem veřejné správy Věra Patočková uvádí, že zde nepochybně existuje vztah, neboť mezi těmi, kteří jsou s fungováním uvedených institucí spokojeni a považují to za důležité, je nejvíce těch, kteří se zároveň cítí být dostatečně informováni. Naopak mezi těmi, kteří se domnívají, že uvedené instituce nefungují dobře, a vadí jim to, je největší podíl těch, kteří se cítí být nedostatečně informováni, a vadí jim to.

Daniel Čermák se v dalším příspěvku zaměřil na analýzu zájmu obyvatel Blatné, Českého Krumlova a Velkého Meziříčí o participaci na věcech veřejných a na zjištění, jakými způsoby a s jakou intenzitou obyvatelé reálně participují. Z analýz v tomto příspěvku plyne, že zájem občanů tří sledovaných měst o participaci na veřejném dění není příliš velký. Také pohled na faktické chování respondentů ukázal, že občané omezují aktivity spojené s vystupováním na veřejnosti, zejména s politickým děním v jejich obci. A pokud se ho účastní, tak spíše konvenčnějším způsobem – účastí ve volbách. Angažovanost formou účasti na demonstraci či podpisem petice jsou podstatně vzácnějším jevem.

Nízký zájem občanů o participaci na veřejném dění potvrzují také poslední dva příspěvky. V prvním z nich Jana Stachová analyzovala rozhovory s lokálními aktéry v Blatné, Českém Krumlově a Velkém Meziříčí, kteří se účastnili, ať už jako zástupci lokální veřejné správy, či neziskových a podnikatelských subjektů, na vybraných projektech. Konkrétně se jednalo o proces tvorby a fungování mikroregionů a místních akčních skupin a také o komunitní plánování sociálních služeb. Z analýzy rozhovorů vyplynulo, že zájem jednotlivých aktérů, ať již individuálních nebo institucionálních, je klíčovým aspektem participačních a kooperativních procesů v lokalitě. Předpokladem zájmu je znalost, tedy dostatek informací o veřejném dění. Při získávání této znalosti je důležitá v prvé řadě osobní motivace aktéra být informován, druhým aspektem je pak samotná informační strategie dané instituce. Pokud se instituci daří oslovovat veřejnost, lidé považují daný problém za svůj a jsou ochotni se podílet na veřejných aktivitách.

Z předešlého vyplývá, že základní zábranou občanské participace je kromě nezájmu také nedostatek informací. Ten může vést jednak k tomu, že se lidé o možnosti zapojit se do veřejného dění vůbec nedozvědí, ale také může výrazně ztížit proces samotných participačních aktivit. Nedostatečně informovaní lidé mohou svoji aktivitou tento proces protahovat a dělat složitým. K tomu přispívá i fakt, že motivace k participaci je často dána negativním postojem, lidé přicházejí častěji s kritikou než s konstruktivními návrhy. Nálepka „kverulantů“ znevýhodňuje jejich postavení vůči ostatním aktérům, zejména vůči veřejné správě. To, že nejsou ze strany veřejné správy vnímáni jako rovnocenní partneři, že jejich připomínky nejsou brány dostatečně v potaz, vede ke zklamání, které je odrazuje od dalších pokusů do veřejných věcí zasahovat. Z toho vyplývající neefektivnost a nereprezentativnost projektů je pak zdrojem nedůvěry v ně. Další překážkou průběhu některých sledovaných projektů je nezájem politické reprezentace, nedostatek informací na její straně a nedostatečná vůle projekty v samosprávě prosazovat.

Pokud jde o důsledky probíhajících projektů, jako je Komunitní plánování sociálních služeb nebo Místní akční skupina, můžeme hovořit o tom, že zvyšují hladinu sociálního kapitálu v dané komunitě. V rámci projektů vznikají nejen formální sítě související přímo s náplní těchto projektů, ale navazují se další kontakty, vznikají neformální sítě a kooperativní vztahy. Lidé prostřednictvím komunikačních kanálů získávají informace z jiných oblastí, a právě takové diverzifikované informace jsou jedním z klíčových předpokladů lokálního rozvoje. Navíc umožňují vznik dalších platform pro komunikaci a spolupráci a rozvíjí se participační a kooperativní prostředí ve městě a okolí. Zkoumané projekty z těchto důvodů přispívají k lokálnímu rozvoji sledovaných měst.

Josef Bernard předchozí zjištění ještě rozšiřuje a doplňuje. Výhodou jeho příspěvku je, že se zajímal o podobná témata jako Jana Stachová, avšak na rozdíl ode všech předchozích příspěvků se zaměřil na jiné lokality, konkrétně na tři malá města v Pardubickém kraji.

Analýza, již provedl, ukázala, že komunitní plánování sociálních služeb v malých obcích neznamená v první řadě posun od direktivního plánování k plánování participativnímu, ale spíše zrod prostoru pro plánování rozvoje sociálních služeb, který do té doby plánován nebyl. Samozřejmě obsahuje řadu participativních prvků, nicméně procesy partnerství s veřejnou správou a plnohodnotné zapojení uživatelů služeb nejsou vždy rozvinuty dostatečně.

Dominantními aktéry plánování jsou především poskytovatelé služeb a vedoucí úředníci sociálních odborů městských úřadů. Participace uživatelů je slabší a jejich vliv na výstupy procesu plánování je nevelký. Tento nedostatek v komunitním charakteru plánování je spíše způsoben externími faktory, k nimž patří mizivá možnost najít reprezentativní zástupce uživatelů a obtíže vyplývající z nepoměru mezi množstvím témat, jimž se aktéři plánování musí věnovat, a jejich personálními možnostmi.

Zhodnotíme-li závěry, jež vyplývají z prací autorů tohoto sborníku, tak si nelze nevšimnout, že celým sborníkem se vine jako ústřední motiv fakt nedostatečné participace občanů na rozhodování o veřejných záležitostech. Tato nízká míra participace může mít několik příčin, jednou z nich je nepochybně dědictví komunistické minulosti, kdy se každý „staral především o sebe“. Další příčinou je nízká motivace občanů k účasti na rozhodovacích procesech. Důvodem pro nízkou motivaci může být jak nezájem o konkrétní projednávaný problém, tak pocit, že jejich schopnost ovlivnit rozhodnutí veřejné správy je mizivá. Přesto lze najít občany ochotné participovat, i když se obvykle jedná jen o velmi úzkou skupinu lidí v každé obci.

# Summary

This volume of texts sets out to inform readers about the practical experiences that actors involved in local development have had with various forms of civic participation in public affairs and the application of the principles of partnership in cooperation between public administration and other subjects.

Four of the five texts concentrate on three towns in which the authors conducted a number of studies: Blatná, Český Krumlov and Velké Meziříčí. These towns were studied over a long period by a team of researchers from the fields of the social and natural sciences – sociologists, culture theorists, political scientists, economists, social geographers, and demographers – and as a result there are rich data sources available on them. The studies included in particular a unique series of questionnaire surveys that were conducted in two-year intervals in the three towns since 1992. In addition, the authors also had available to them data from many interviews that were conducted over the course of three years in these three towns as well as others.

The first chapter, by Jana Vobecká, goes somewhat beyond the initial objective established. She writes about the developmental potential of human capital in the towns under observation. She shows that all three are relatively attractive towns to commute to work to and that they are surrounded by a belt of suburban communities, whose economically active inhabitants in the majority commute to work in the town centres. On the other hand, at present all three towns are losing their young working-age populations through migration, a fact confirmed by the higher migration rate of young people moving to regions with a wider selection of job opportunities and services. The information in this chapter provides a good foundation for the ensuing analyses, as it tells us about the kind of environment in which the studied processes are taking place.

The next chapter is by Věra Patočková, who examines the relationship between how informed respondents are about public affairs in their town, with an emphasis on issues relating to town management, and how satisfied they are with the administration of the town. It was found that most respondents are interested in what is going on in their town, but many of them are not interested in public affairs connected with the management of the town and the town hall. In conformity with this finding is the fact that around 60% of the respondents in the three towns studied do not regard it as important that they have an opportunity to influence public affairs.

As to the relationship between how informed respondents are about town management and how satisfied they are with the performance of the public administration, Věra Patočková notes that there most certainly is a connection, as the largest number of people who feel they are adequately informed about goings on is found among those who are satisfied with the way these institutions are

functioning and consider that important. Conversely, the largest number of those who do not feel they are adequately informed and are troubled by that is found among those who believe that the institutions do not function well and are troubled by that.

In the next chapter, Daniel Čermák analyses the level of interest in participation in public affairs among the populations of Blatná, Český Krumlov and Velké Meziříčí, and examines findings about the different ways in which inhabitants do participate and the intensity of that participation. These analyses reveal that among the inhabitants of these three towns there is not much interest in participation in public affairs. A look at the real behaviour of respondents also shows that citizens limit their involvement in public action, especially activities related to political affairs in their community. If they do participate, then it is in a conventional fashion – by participating in elections. Involvement in public demonstrations or signing petitions is much rarer.

The next two chapters confirm that the level of interest that citizens show in participating in public affairs is indeed low. In the first, Jana Stachová analyses interviews with local actors in Blatná, Český Krumlov and Velké Meziříčí, who have participated in selected projects – whether as representatives of local public administration (municipal authorities), NGOs, or businesses. The studied projects involving participation were related to the formation and functioning of micro-regions, local action groups, and community social-services planning. Analyses of the interviews revealed that the key aspect of participation and cooperation at the local level is the interest of the actors themselves, whether they be individuals or institutions. The prerequisite for showing an interest in public affairs is knowledge, i.e. being adequately informed about goings on. Of primary importance in the acquisition of this knowledge is the personal motivation of the actor to remain informed, and next to his is the information strategy of the given institution. When an institution is successful at speaking to the public, people will regard the given problem as their own and be willing to take part in public activities.

It follows from the foregoing that, in addition to the low level of interest, the basic obstacle to civic participation is a lack of information. On the one hand this can result in people never even finding out about the possibility of becoming involved in public affairs, and on the other it can hamper the process of participation activities. The activity of poorly informed people can prolong and encumber this process. Added to this is the fact that the motivation for participation often arises from a negative attitude, in which case people arrive more often with criticism than with any constructive proposals. Labelled as ‘grumblers’, they end up in a position of disadvantage in relation to the other actors, and especially in relation to public administration (municipal authorities). The fact that the public administration (municipal authorities) does not view them as equal partners, that their comments are not taken sufficiently into consideration, leads them to become disappointed, and that deters them from making subsequent attempts to intervene in public affairs. The consequently ineffective and unrepresentative nature of the projects is then a source of distrust in them. Another obstacle to the progress of some of the projects studied is the lack of interest and the lack of information on the part of political representatives, and the lack of will on the part of the public administration (municipal authorities) to promote the projects.

As for the effects of the ongoing projects, like community social-services planning and the local action groups, they tend to raise the level of social capital in the given community. The projects give rise to formal networks directly connected with the purpose of these projects, but they also establish

new contacts and create informal networks and cooperative ties. Through communication channels people obtain information from other areas and this kind of diversified information is one of the key prerequisites of local development. Moreover, they facilitate the creation of new platforms of communication and cooperation and foster an environment of participation and cooperation in the town and its surroundings. For these reasons the studied projects have contributed to local progress in the towns under observation.

In the next chapter Josef Bernard extends and adds to these findings. An advantage of this chapter is that it is interested in themes like those dealt with by Jana Stachová, but unlike all the preceding chapters it focuses on different locations, specifically three small towns in the Pardubice Region. His analysis shows that the community social-services planning in small communities does not above all signify a shift away from direct planning towards participatory planning, but rather the birth of a space for planning the development of social services, for which to that point there was no planning. While they do involve a number of participatory elements, the processes of partnership with public administration and the adequate engagement of service users are nonetheless not always development to a sufficient extent.

The dominant actors in planning are the providers of services and top public officials in the social services departments of the municipal authorities. The participation of users of these services is weak and they have little influence on the outcome of the planning process. The lack of a community character to planning is a shortcoming that is caused more by external factors, including the difficulty in finding anyone to represent service users and the problems arising from the disproportion between the number of topics planning actors have to focus on and their staff capacity.

If we assess the conclusions that arise from the studies by the authors of this volume it is impossible not to notice that a central theme that runs through the entire volume is the insufficient level of participation by citizens in decision-making about public affairs. There may be several causes behind the low level of participation, one of which is undoubtedly the legacy of the communist past, when everyone mainly 'took care of themselves'. Another cause is the limited motivation citizens feel to participate in decision-making processes, and this lack of motivation can be caused by their lack of interest in the given issue under discussion or the fact that their ability to influence decisions taken by public administration is negligible. Nevertheless, there are citizens willing to participate, even though this is usually just a small group of people in each community.

# Zusammenfassung

Die vorliegende Textsammlung hat das Ziel, den Leser mit den praktischen Erfahrungen der Akteure der lokalen Entwicklung mit verschiedenen Formen der Partizipation der Bürger an öffentlichen Angelegenheiten und mit der Anwendung der Grundsätze der Partnerschaft bei der Kooperation mit der öffentlichen Verwaltung vertraut zu machen.

Vier der fünf vorliegenden Texte konzentriert sich auf drei Städte: Blatná, Český Krumlov und Velké Meziříčí, in denen die Autoren eine ganze Reihe von Untersuchungen anstellten. Diese Städte sind bereits seit langem Studienobjekte eines Forscherteams von Geistes- und Naturwissenschaftlern, Soziologen, Kulturologen, Politologen, Ökonomen, Sozialgeographen und Demographen, und aus diesem Grunde stehen recht ergiebige Datenquellen zur Verfügung. Es handelt sich insbesondere um eine einzigartige Serie von Fragebogen-Untersuchungen, die in den genannten Städten bereits seit 1992 alle zwei Jahre durchgeführt werden. Außerdem standen dem Autorenkollektiv Daten aus zahlreichen Gesprächen zur Verfügung, die in den vergangenen drei Jahren nicht nur in den genannten Städten durchgeführt wurden.

Von dem anfangs gesteckten Ziele weicht der Beitrag von Jana Vobecká etwas ab, in dem das Entwicklungspotential des menschlichen „Kapitals“ in den untersuchten Städten vorgestellt wird. Die Autorin zeigt, dass alle drei beobachteten Städte relativ attraktive Pendlerorte sind, um die sich ein Gürtel suburbaner Gemeinden zieht, aus denen ein großer Teil ökonomisch aktiver Einwohner zur Arbeit in diese Zentren fährt. Auf der anderen Seite verlieren alle drei Städte Einwohner in jungem produktivem Alter durch Migration, was nur die allgemeine Tendenz einer höheren Migration von Menschen dieser Altersgruppe in Gegenden mit besseren Arbeitsplätzen und Dienstleistungen bestätigt. Alle diese Informationen sind ein geeigneter Rahmen für die folgenden Analysen, denn sie ergänzen die Informationen darüber, in welchem Umfeld sich die untersuchten Prozesse abspielen.

An den Beitrag Jana Vobeckás knüpft Věra Patočková an, die in ihrem Text die Beziehung zwischen dem Grad der Informiertheit der Befragten über das öffentliche Geschehen in den Städten mit Schwerpunkt auf Angelegenheiten, die die Stadt selbst betreffen, und ihrer Zufriedenheit mit der Stadtverwaltung untersucht. Dabei zeigte sich, dass die meisten Befragten sich für das Geschehen in den Städten interessieren, dabei jedoch meist kein Interesse an öffentlichen Angelegenheiten zeigen, die mit der Tätigkeit der Stadtverwaltung zusammenhängen. Mit dieser Feststellung stimmt auch die Tatsache überein, dass etwa 60 % der Befragten in den genannten Städten die Möglichkeit der Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten nicht für wichtig hält.

Bezüglich des Zusammenhangs zwischen der Informiertheit der Befragten über die Führung der Stadt und ihrer Zufriedenheit mit der Ausübung der öffentlichen Verwaltung führt Věra Patočková

an, dass hier zweifellos eine Beziehung besteht, denn unter denen, die mit der Arbeit der genannten Institutionen zufrieden sind und dies für wichtig halten, sind auch jene in der Überzahl, die sich zugleich ausreichend informiert fühlen. Im Gegenteil sind unter denen, die der Meinung sind, dass die genannten Institutionen nicht gut arbeiten und dies nicht gutheißen, diejenigen in der Überzahl sind, die sich nicht ausreichend informiert fühlen und dies nicht gutheißen.

Daniel Čermák befasst sich im weiteren Beitrag mit der Analyse des Interesses der Einwohner der Städte Blatná, Český Krumlov und Velké Meziříčí an der Partizipation an öffentlichen Angelegenheiten sowie an der Feststellung, wie und in welcher Intensität die Partizipation real stattfindet. Die Analysen in diesem Beitrag zeigen, dass das Interesse der Einwohner an der Partizipation am öffentlichen Geschehen nicht besonders groß ist. Auch der Blick auf das faktische Verhalten der Befragten zeigt, dass die Bürger ihre Aktivitäten im Zusammenhang mit Auftritten in der Öffentlichkeit, insbesondere mit dem politischen Geschehen in ihren Gemeinden, einschränken. Und wenn eine Teilnahme stattfindet, dann auf eher konventionelle Weise – durch Wahlbeteiligung. Engagement in Form von Teilnahme an Demonstrationen oder der Unterzeichnung von Petitionen sind wesentlich seltener.

Das geringe Interesse der Bürger an einer Partizipation am öffentlichen Geschehen wird auch durch die letzten beiden Beiträge bestätigt. Im ersten dieser Beiträge analysiert Jana Stachová Gespräche mit lokalen Akteuren in Blatná, Český Krumlov und Velké Meziříčí, die sich als Vertreter der lokalen öffentlichen Verwaltung, gemeinnütziger Vereinigungen und Unternehmern an ausgewählten Projekten beteiligten. Konkret handelte es sich dabei um den Prozess der Bildung und Funktion von Mikroregionen und örtlichen Aktionsgruppen und auch um die kommunale Planung von Sozialdiensten. Aus der Analyse geht hervor, dass das Interesse der einzelnen individuellen und institutionellen Akteure ein Schlüsselaspekt der Partizipations- und Kooperationsprozesse am gegebenen Standort ist. Voraussetzung des Interesses ist Kenntnis, d.h. ausreichende Informationen über das öffentliche Geschehen. Bei der Erlangung dieser Kenntnis ist in erster Linie die persönliche Motivation wichtig, der zweite Aspekt ist die eigentliche Informationsstrategie der gegebenen Institution. Wenn es der Institution gelingt, die Öffentlichkeit anzusprechen, so nehmen die Menschen das vorliegende Problem als das ihre an und sind daher bereit, sich an öffentlichen Aktivitäten zu beteiligen.

Aus dem Vorausgegangenen geht hervor, dass das grundlegende Hindernis der bürgerlichen Partizipation neben mangelndem Interesse auch mangelnde Information ist. Dies kann zum einen dazu führen, dass die Leute überhaupt nicht von der Möglichkeit erfahren, sich am öffentlichen Geschehen zu beteiligen, es kann aber auch den Prozess der Partizipation erheblich erschweren. Unzureichend informierte Menschen können mit ihrer Aktivität diesen Prozess komplizieren und hinauszögern. Dazu trägt auch die Tatsache bei, dass die Motivation zur Partizipation oft durch eine negative Einstellung gegeben ist; die Menschen treten häufiger mit Kritik auf als mit konstruktiven Vorschlägen. Das Etikett des „Querulanten“ erschwert seine Stellung gegenüber den übrigen Akteuren, insbesondere gegenüber der öffentlichen Verwaltung. Wenn ein Akteur von seiten der öffentlichen Verwaltung nicht als gleichwertiger Partner wahrgenommen und seine Anmerkungen nicht genügend berücksichtigt werden, führt dies zu Enttäuschungen, die von weiteren Versuchen abraten können, sich an öffentlichen Angelegenheiten zu beteiligen. Die daraus hervorgehende mangelnde Effektivität und Repräsentativität von Projekten ist eine Quelle mangelnden Vertrauens in diese Projekte. Ein weiteres Hindernis einiger der beobachteten Projekte ist das mangelnde Interesse sowie



mangelnde Informiertheit der politischen Repräsentation und ihr mangelnder Willen, die Projekte in der Selbstverwaltung durchzusetzen.

Was die Folgen der laufenden Projekte wie Kommunale Planung von Sozialdiensten oder Örtliche Aktionsgruppe betrifft, können wir sagen, dass diese das Niveau des sozialen Kapitals in der gegebenen Gemeinde erhöht. Im Rahmen dieser Projekte entstehen nicht nur formelle Netzwerke, die direkt mit dem Inhalt dieser Projekte zusammenhängen, sondern es werden auch weitere Kontakte geknüpft und es entstehen informelle Netzwerke und kooperative Beziehungen. Menschen gewinnen vermittels von Kommunikationskanälen Informationen aus anderen Bereichen, und gerade diese diversifizierten Informationen sind eine der wichtigsten Voraussetzungen der lokalen Entwicklung. Überdies ermöglichen sie die Entstehung weiterer Plattformen für Kommunikation und Zusammenarbeit, und es entwickeln sich Partizipations- und Kooperationsmilieus in der Stadt und ihrer Umgebung. Die untersuchten Projekte tragen so zur lokalen Entwicklung der beobachteten Städte bei.

Josef Bernard erweitert und ergänzt die vorausgegangenen Feststellungen. Der Vorzug seines Beitrags besteht darin, dass er ähnliche Themen behandelt wie Jana Stachová, im Unterschied zu allen vorherigen Beiträgen befasst er sich mit anderen Standorten, konkret mit drei Kleinstädten im Bezirk Pardubice.

Seine Analyse zeigt, dass die kommunale Planung von Sozialdiensten in kleinen Gemeinden in erster Linie nicht einen Schritt von direkter Planung zu partizipativer Planung bedeutet, sondern eher die Entstehung eines Raums für die Planung der Entwicklung von Sozialdiensten, die bis dahin nicht geplant wurde. Selbstverständlich umfasst die Planung eine Reihe partizipativer Elemente, nichtsdestoweniger sind die Prozesse der Partnerschaft mit der öffentlichen Verwaltung und die vollwertige Einbindung von Nutzern der Dienstleistungen nicht immer ausreichend entwickelt.

Dominante Akteure der Planung sind insbesondere Bereitsteller von Diensten und leitende Beamte der Sozialreferate der Stadtbehörden. Die Partizipation der Nutzer ist schwächer und ihr Einfluss auf die Ergebnisse des Planungsprozesses ist eher gering. Dieser Mangel im kommunalen Charakter der Planung ist eher durch externe Faktoren verursacht, zu denen die verschwindend geringe Möglichkeit gehört, repräsentative Vertreter der Nutzer zu finden und die Schwierigkeiten aus dem Missverhältnis zwischen der Menge der Themen, mit denen sich die Akteure der Planung befassen müssen, und ihren personellen Möglichkeiten.

Wenn wir die Schlussfolgerungen bewerten, die aus der Arbeit der Autoren dieses Sammelbandes hervorgehen, ist nicht zu übersehen, dass sich die mangelnde Partizipation der Bürger an der Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten als Zentralmotiv durch den gesamten Sammelband windet. Dieses geringe Partizipationsniveau kann mehrere Ursachen haben, eine davon ist zweifellos das Erbe der kommunistische Vergangenheit, als sich jeder „vor allem um sich selbst kümmerte“. Eine weitere Ursache ist die geringe Motivation der Bürger zur Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Grund für die geringe Motivation kann sowohl mangelndes Interesse an den konkreten vorliegenden Problemen sein, als auch das Gefühl, dass die Möglichkeit zur Beeinflussung der Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung verschwindend gering sind. Dennoch gibt es Menschen, die bereit zur Partizipation sind, obgleich es sich meist um eine sehr kleine Gruppe von Menschen in jeder Gemeinde handelt.



# O autorech

**Mgr. Josef Bernard**

**josef.bernard@soc.cas.cz**

Vystudoval obor sociologie a germanistika na Filozofické fakultě UK, v současné době na téže fakultě pokračuje v doktorském studiu sociologie. Je zaměstnancem Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., kde působí v oddělení Lokální a regionální studia. Zaměřuje se na problematiku lokální politiky a migraci vysoce kvalifikovaných osob.

**Mgr. et Mgr. Daniel Čermák**

**daniel.cermak@soc.cas.cz**

Vystudoval obor demografie na Přírodovědecké fakultě UK (1999) a obor sociologie na Filozofické fakultě UK (2000). Je studentem kombinovaného doktorského studia sociologie na Filozofické fakultě UK. Od roku 2000 působí na Sociologickém ústavu AV ČR, v.v.i., ve výzkumném oddělení Lokálních a regionálních studií. Zabývá se kvalitativní a kvantitativní analýzou dat, způsoby jejich publikace a prezentace, GIS, studiem regionálních rozdílů v politickém chování českého obyvatelstva, mobilitou lokálních elit a problematikou veřejné správy na lokální úrovni. Na Přírodovědecké fakultě a Fakultě humanitních studií UK přednáší kurzy metod sociologického výzkumu.

**Mgr. Věra Patočková, M.A.**

**vera.patockova@soc.cas.cz**

Je absolventkou magisterského studia kulturologie na Filozofické fakultě UK, kde v současné době pokračuje v doktorském studiu. Absolvovala rovněž studijní program WLRA International Centre of Excellence v Nizozemsku (M.A. in international leisure studies). V současné době pracuje jako odborná pracovnice Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., v oddělení Lokální a regionální studia.

**PhDr. Jana Stachová, Ph.D.**

**jana.stachova@soc.cas.cz**

Vystudovala sociologii na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. V současné době působí jako vědecká pracovnice v oddělení Lokální a regionální studia Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., a na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy jako externí vyučující. Ve své výzkumné práci se věnuje lokálním a regionálním aspektům občanské společnosti, neziskového sektoru a sociálního kapitálu.

**Mgr. Jana Vobecká**

**jana.vobecka@soc.cas.cz**

Je studentkou doktorského studia demografie na Přírodovědecké fakultě UK v Praze a na Université de Bourgogne v Dijonu. Ve své výzkumné práci se zaměřuje na prostorové aspekty demografického chování a socioekonomických charakteristik obyvatel. Vedle toho se také věnovala studiu demografického chování Židů v Čechách v minulosti. V současné době pracuje jako odborná pracovnice Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., v oddělení Lokální a regionální studia.

## **Aplikace principů partnerství a participace v prostředí malých měst České republiky**

Daniel Čermák (ed.)

Edice Sociologické studie/Sociological Studies 09:6

Řídí: Marie Čermáková

Překlady: Robin Cassling, Daniel Meier

Redakce: Denis Jerie

Návrh edice a obálka: Zdeněk Trinkewitz

Sazba: Petr Teichmann

Tisk a vazba: ERMAT Praha, s. r. o., Praha 4

Vydal: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.

Jilská 1, 110 00 Praha 1

Náklad 200 výtisků

1. vydání

Praha 2008

Prodej zajišťuje Tiskové a ediční oddělení

Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.

tel.: 222 221 761, 221 183 217, 218, fax: 222 220 143

e-mail: prodej@soc.cas.cz