

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra humanitních věd



Teze diplomové práce

Politické aspekty řízení a rozvoje municipalit

(případová studie obce Kadaň)

Helena Kučerová

© 2017 ČZU v Praze

Souhrn

Diplomová práce se zabývá vývojem místní samosprávy v obci Kadaň. První část práce se soustřeďuje na obecná teoretická východiska zkoumané problematiky, vymezuje a definuje základní pojmy a charakteristiky týkající se pojmu obce. Opírá se o teoretické poznatky v oblasti obecní samosprávy, hospodaření obce, výzkumu v komunální politice a o teorii koalic a koaličních vztahů. V rámci teoretické části je základním metodologickým přístupem práce s odbornou literaturou autorů, kteří se zaměřují na oblast řízení ve veřejné správě.

Praktická část je již věnována zkoumání a popisu socioekonomických ukazatelů, které ovlivňují fungování a vývoj místní samosprávy specificky v obci Kadaň. Stěžejní je v této části výzkum v oblasti politického prostředí a aktérů, kteří zde působí. Jsou zkoumány a hodnoceny jednotlivé vztahy mezi politickými subjekty a to z pohledu koaličních i opozičních vztahů, které se, jak bylo zjištěno, v Kadani objevují. Práce je koncipována tak, aby odpověděla na otázky týkající se způsobu rozhodování v zastupitelstvu obce a zhodnotila, zda při jednání o investičních aktivitách dochází k výrazným názorovým či politickým střetům. Nedílnou součástí je pak zhodnocení míry a způsobu participace občanů, které na základě získaných poznatků můžeme hodnotit velmi pozitivně. Ve výzkumné části je rovněž řešena otázka postavení starosty obce, a to nejen postavení formální, ale především reálné postavení starosty obce vyplývající ze specifických podmínek společenského a politického života v obci Kadaň. V této oblasti se prokázalo, že starosta díky své vysoké reputaci opravdu zásadní vliv má. Vliv starosty se přitom projevuje nejen v oblasti rozvoje obce, ale je také jedním z hlavních důvodů pro dlouhodobě pozitivní volební výsledky politické strany ODS. Diskuze k problematice, jenž je zahrnuta v praktické části, pak odpovídá na některé z výzkumných otázek a především upozorňuje na úskalí a rizika, která mohou v budoucnu nastat.

Klíčová slova

Kadaň, rozvoj obce, komunální volby, volební strana, participace občanů, rozhodovací proces v zastupitelstvu obce, rozpočet obce, strategický plán

Cíl práce

Tématem diplomové práce je popis problematiky místní samosprávy a rozvoj obce v návaznosti na rozhodovací a politický proces. Výzkum bude zaměřen přímo na vybrané město Kadaň, které leží v západní části Ústeckého kraje (okres Chomutov, čítající přibližně 18 tisíc obyvatel).

Cílem práce je v první řadě charakterizovat hlavní socioekonomické ukazatele města Kadaň, jako je demografická charakteristika, oblast školství, sportu, kultury, dopravy, zdravotnictví, sociálních služeb a hospodaření. V kontextu s tím pak vyhodnotit jejich vliv na fungování na vývoj a místní samosprávy.

Dále je cílem práce podrobně popsat a identifikovat aktéry politického procesu města, jejich uspořádání na klíčových rozhodovacích pozicích a vzájemné vztahy těchto aktérů. Opět i u tohoto cíle bude na místě porovnání historického vývoje rozložení politických aktérů působících ve zkoumané lokalitě. S tím souvisí zejména zjištění základních dat komunálních voleb nejen posledního období, ale obdobích předešlých. V rámci hodnocení je tato tematika provázána s hodnocením programů politických stran.

Práce si také bere za cíl popsat rozhodování jednotlivých politických aktérů v zastupitelstvu a radě obce. Především se opírá o analýzu politického prostředí a usiluje též o zhodnocení případných koaličních či opozičních vztahů, které mohou značnou měrou přispívat k profilování jednotlivých politických stran a především ovlivňovat faktické rozhodování orgánů obce. Snaží se rovněž ověřit tvrzení Jüptnera, že u obcí větší střední velikosti se vyskytují velké koalice, ty ovšem nemusí zahrnout celé politické spektrum, a na druhou stranu zajišťují výraznou většinu v zastupitelstvu.

Práce by měla následně ověřit, zda jsou to pouze političtí aktéři města a jejich vzájemné vztahy, kdo ovlivňuje směřování chodu místní samosprávy a rozvoj města, nebo zda má na směřování fungování samosprávy a rozvoj města také významný vliv participace občanů, zájmových skupin, sdružení, nebo podnikajících subjektů působících v této lokalitě (ať jako fyzické osoby, nebo právnické osobě). Je tedy zkoumáno to, z jakého spektra pocházejí aktéři přicházející s novými klíčovými impulsy k investiční aktivitě, a či názory a návrhy jsou brány jako důležité pro zásadní rozhodovací procesy.

Autorka se též snaží ověřit předpoklad, zda starosta obce má v rozhodování samosprávy zásadní vliv. Především se snaží ověřit tvrzení, že velký vliv v obci má starosta a to zejména v oblasti rozvoje obce, jelikož je zdrojem nových myšlenek a nápadů. Zároveň rozhoduje o tom, na jaké aktivity budou vynaloženy disponibilní prostředky.

V poslední řadě bude ověřena domněnka, jestli občané při svém rozhodování v komunálních volbách jsou ovlivněni předsudky k politickým stranám v souvislosti s celostátní úrovní nebo se rozhodují pro jednotlivé kandidáty než politické strany jako takové.

Metodika

Ve výzkumu politického procesu na lokální (místní) a regionální úrovni se uplatňují dva hlavní metodické směry. První upřednostňuje pohled shora a na komunální politiku pohlíží jako na geograficky nejnižší patro celkového (globálního potažmo národního) politického uspořádání. Tento přístup však nezohledňuje místní specifika komunální politiky v individuální lokalitě. Druhý směr vychází z premisy, že komunálních politik je tolik, kolik je obcí. Základní metodou tohoto přístupu jsou zpravidla individuální případové studie, na jejichž základě bývají teprve opatrně konstruována zobecňující tvrzení.¹

Při vypracování diplomové práce byl využit především druhý z těchto výzkumných přístupů, a to proto, že umožňuje více zohledňovat místní odlišnosti politického procesu v různých obcích a regionech, což se pro zkoumání politických procesů v jedné specifické zvolené obci jeví jako vhodnější přístup. Zvláštní část práce je proto zpracována jako případová studie obce Kadaň, její počet obyvatel se pohybuje kolem 18 tisíc.

Ke sběru dat byly využity zejména dva postupy. Prvním využitým postupem jsou studium a analýza oficiálních dokumentů souvisejících s fungováním obce, jako jsou například strategické plány obce, komunitní plány v oblasti sociálních a souvisejících služeb, projekty týkající se prevence kriminality a patologických jevů, následně také rozbor a výkazy rozpočtů obce a podobně. Některé z těchto zdrojů byly poskytnuty přímo

¹ BALÍK, S.: *Metodologie výzkumu komunální politiky*. In FIALA, P., STRMISKA, M. *Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody*. 2005 – str. – 166-167

zaměstnanci Městského úřadu v Kadani a jiné jsou veřejně přístupné na webových stránkách města Kadaň. Zároveň byly využity statistické přehledy dostupné na Českém statistickém úřadu či z pohledu nezaměstnanosti v obci na webových stránkách Úřadu práce, a odborná periodika.

Druhým klíčovým postupem je dotazování, které zahrnuje polostrukturované rozhovory s osobami působícími v rámci komunálních politických struktur obce, zejména se starostou a místostarostou obce, dále vybranými členy rady města a také s členy zastupitelstva zvolenými za různé politické strany. Rozhovorů proběhlo celkem 7. Při dotazování byl využit diktafon, a to pro pohotové a přesné zaznamenání odpovědí. V souvislosti s tím, byli dotazovaní požádáni o souhlas s nahráváním rozhovoru, a to pouze pro účely zpracování této diplomové práce. Trvání rozhovorů probíhalo odlišně, a to v rozmezí 25 – 60 minut. Dotazovaným byly kladeny otázky (viz Příloha 7) týkající se komunálních voleb do zastupitelstva, chodu místní samosprávy, jejího rozvoje a možnosti aktivit v obci. Doplnkově jsou pak použity i další standardní metodologické postupy využívané v politologii. Ke zvýšení přehlednosti dat byla využita grafická a tabulková analýza.

Shrnutí

Na základě informací získaných rozhovory s politickými představiteli města Kadaň, především se zastupiteli z klíčových politických stran, ale také se starostou PaedDr. Jiřího Kulhánka, který je klíčovou osobností politického dění v obci, shrnuje autorka politické prostředí v obci. Zároveň v této části práce doplňuje, jaká úskalí či rizika v rozvoji města mohou nastat do budoucna.

Jako pozitivní hodnotí autorka v lokálním politickém prostředí práci a pečlivost místního starosty a politické strany ODS, která má u občanů vysokou podporu. Tato skutečnost pravděpodobně vyplývá z toho, že město Kadaň se rozvíjí správným směrem, ať už z pohledu realizovaných investičních aktivit, tak z pohledu komunálního hospodaření, když za několik posledních let město pravidelně vykazuje přebytkový rozpočet. Občané města jsou s prací ODS spokojeni, tuto skutečnost potvrzuje to, že nejvíce hlasů v komunálních volbách pravidelně získává právě tato politická strana, a to přesto, že na celostátní úrovni již ODS pro většinu voličů svou atraktivitu ztratila. Občané

se v Kadani rozhodují na základě odvedené práce a reálných výsledků této politické strany. Výraznou roli při jejich rozhodování hraje i to, kdo z místních osobností pod hlavičkou politické strany kandiduje. Občané nejvíce důvěřují starostovi města, berou jej jako významnou osobnost, bez které by se zřejmě město nevyvíjelo tak, jak je tomu v současnosti a jak si sami občané přejí. Následně autorka doplňuje, že ze získaných informací lze dovodit, že dlouholetá spolupráce s koaliční stranou ČSSD funguje. Uvedené politické strany mají společnou vizi v tom, kam by se měla Kadaň dále vyvíjet a tuto vizi společně realizují.

Za značně pozitivní autorka považuje vysokou participaci občanů na rozhodování v obci. Místní samospráva vyžaduje jejich zapojení do rozvoje obce, největší podíl na tomto zájmu má ovšem starosta obce, který s občany úzce komunikuje. Občané jsou zapojeni zejména v případě investičních aktivit, kde jsou jejich návrhy důležitým impulsem. Zároveň se aktivně podílejí i na rozvoji a řízení obce, na jejich názory a návrhy je brán zřetel v rámci komunálních rozhodovacích procesů. Největší zásluhu na možnosti občanů podílet se na veřejném životě přisuzuje autorka právě zmiňovanému starostovi obce, který přijímá všechny podstatné návrhy a podněty od občanů, na společných setkání i prostřednictvím elektronické komunikace s nimi. Dále autorka dodává, že byl ověřen předpoklad stanovený v cíli této práce, tedy předpoklad, že na směr, kterým se ubírá a bude ubírat rozvoj obce, má zásadní vliv starosta obce. V případě města Kadaně tomu tak jednoznačně je. Starosta má v Kadani již po dlouhá léta zásadní vliv na rozvoj města a je uznáván nejen členy jednotlivých politických stran, ale i občany města. V současnosti nic nenapovídá tomu, že by si starosta tento vliv neměl do budoucnosti zachovat. Starosta města předává na jednání zastupitelstva obce návrhy budoucích projektů, na které je potřeba získat finanční prostředky formou dotací.

Velmi pozitivně autorka oceňuje spolupráci mezi jednotlivými členy zastupitelstva bez ohledu na to, jaký zastávají názor v rámci svojí politické strany. Zároveň je nutné vyzdvihnout, že při rozhodování v zastupitelstvu nedochází ve většině případů k výrazným sporům. Za příznivý fakt autorka považuje, že v Kadani nedochází ke střetu zájmů politických stran a tzv. „politikaření“. Členové zastupitelstva ze všech stran politického spektra mají snahu město budovat a rozvíjet.

Negativněji hodnotí autorka vstup Hnutí ANO do zastupitelstva obce, vnímá některé její členy spíše jako rizikovější pro rozvoj obce. Nicméně dodává, že Hnutí ANO vstoupilo do zastupitelstva obce prvně v roce 2014, jednotliví členové vstupovali s jinými představami a mohou být proto chápáni jako rizikový faktor. V tomto případě se většinou dostává politická strana do opozice. Zároveň se domnívá, že v opozičním vztahu s ODS přináší Hnutí ANO do zastupitelstva určitý tlak. Hnutí ANO kandidovalo s představou, že je nutné zajistit vyšší kontrolu hospodaření obce, přičemž vychází z podezření, že s těmito prostředky je špatně nakládáno a dokonce by mohlo docházet k jejich rozkrádání. V neprospěch těchto podezření lze uvést, že hospodářské výsledky obce svědčí spíše o efektivním a šetrném vynakládání finančních prostředků, když i při významné investiční aktivitě obec hospodaří s přebytkovými rozpočty. Svou zásluhu na tom patrně má mj. i starosta obce, který nepodporuje investice do rizikových aktivit.

V rámci budoucího rozvoje města je nutné přemýšlet nad některými důležitými otázkami. Kdo v budoucnu bude se stejnou intenzitou usilovat o zvelebování obce jako současný starosta Jiří Kulháněk? Mohou v obci s jeho odchodem nastat nějaké změny k lepšímu? Může se objevit pokračovatel, který bude mít stejně přínosnou vizi jako současný starosta? Bude město i nadále hospodařit alespoň tak kvalitně, nebo snad i ještě lépe, jako je tomu v současné době? Ztratí v budoucnu po odchodu současného starosty svůj vliv v obci ODS, vzhledem k tomu, že starosta je její zdaleka nejvýraznější tvář a je jednoznačně klíčovou osobou pro její současnou rekordní podporu?

Za podstatné lze považovat riziko, že občané by s příchodem nové výrazné osobnosti mohli ztratit současnou rozsáhlou možnost zapojit se na rozvoji města. Participace občanů na veřejném životě může rapidně klesnout. V roce 2017 je starosta Kulháněk již 15 let na postu starosty města, občané vědí, že se na starostu mohou spolehnout a že je možné se na něj obracet se svými problémy. Lze předpokládat, že by tato důvěra v hlavního představitele obce mohla být zachována i v budoucnu? Odchod současného starosty je tak, díky jeho klíčovému významu pro rozvoj obce v posledních letech, hlavním rizikovým faktorem pro pokračující budoucí rozvoj města Kadaň.

Závěr

Diplomová práce byla zpracována jako případová studie města Kadaň, které leží v západní části Ústeckého kraje a obývá jej přibližně 18 tisíc obyvatel. Byla provedena analýza socioekonomických ukazatelů, která zhodnotila vliv obyvatel na fungování a vývoj místní samosprávy a provázanost v oblasti demografie, školství, kultury, zaměstnanosti či hospodaření obce. Bylo zjištěno, že obec pracuje efektivně a hospodárně, přičemž investuje do aktivit, které nepovažuje za rizikové. Každoročně obec končí rozpočtové hospodaření s přebytkem a nečerpá prostředky z cizích zdrojů, což je hodnoceno velmi pozitivně. Obec se usiluje o získávání finančních prostředků nejen z kraje, ale i z Evropské unie. Přibližně 60 % obdržených dotací je přiděleno a vázáno na investiční aktivity.

Výzkum byl dále zaměřen na popis a identifikaci aktérů politického procesu. Bylo zjištěno, že největší zastoupení jak v zastupitelstvu obce, tak i v radě města má již několik let ODS, následovaná ČSSD. Největší převahu v komunálních volbách zaznamenala ODS v čele se starostou Jiřím Kulhánkem v roce 2010, kdy obdržela 48,78 % hlasů a získala tak 14 mandátů v zastupitelstvu obce. V současné době je zastupitelstvo složeno z členů ODS, ČSSD, TOP 09, Hnutí ANO a KSČM. Starostou obce je již počtvrté Jiří Kulhánek, který má u občanů vysokou míru podpory a důvěry. V komunálních volbách udělili občané starostovi největší počet hlasů. V souvislosti s komunálními volbami je vyvrácena domněnka, že by občané při udělování hlasů na komunální úrovni byli ovlivněni předsudky k politickým stranám vyplývajícími z působení těchto stran na celostátní úrovni. Prokázalo se, že na komunální úrovni jsou při místních volbách celostátní politikou stran ovlivněni jen okrajově. Rozhodování občanů vychází především z toho, jací kandidáti danou stranu na komunální úrovni reprezentují, a občané udělují hlasy především na základě hodnocení jednotlivých osobností.

Při analýze koaličních vztahů bylo zjištěno, že ODS již dlouhá léta úspěšně spolupracuje s ČSSD, což je určitou odlišností oproti obvyklému přístupu těchto stran na celostátní úrovni (s výjimkou let 1998 až 2002). Spolupráce těchto stran není nijak smluvně řešena. V kontextu koalic byl rovněž ověřen předpoklad, že ve větších středních obcích, kam mimochodem Kadaň řadíme, se vyskytují koalice, které nemusí nutně zahrnovat celé politické spektrum. Bylo potvrzeno, že v Kadani tomu opravdu tak je. Koaliční vztahy zaznamenáváme u velkých politických stran, ty zároveň tvoří výraznou

většinu v zastupitelstvu. V Kadani je tomu tak, že ODS spolu s ČSSD jako koaličním partnerem mají poměrové zastoupení členů 18:27 v zastupitelstvu obce. V devítičlenné radě zasedá 6 členů ODS a 3 členové ČSSD. Opozici v zastupitelstvu tvoří především Hnutí ANO, které je zde zastoupeno 5 členy.

Následně je ověřen předpoklad, že směřování chodu místní samosprávy ovlivňují nejen političtí aktéři města a jejich vzájemné vztahy, ale významný vliv mají i občané. S mnoha novými klíčovými impulsy přichází právě oni. Výzkum zaznamenal velmi pozitivní přístup místní samosprávy k participaci občanů, ze strany zastupitelů obce a zejména starosty je kladen důraz na jejich podněty.

Jednotlivá pozitiva a negativa v průzkumu místní samosprávy jsou dále rozebrána v kapitole Diskuze k problematice, kde vnesla autorka několik důležitých otázek týkajících se budoucího vývoje města.

Použitá literatura

- BALÍK, Stanislav: *Komunální politika, obce, aktéři a cíle místní politiky*, Praha: Grada Publishing a.s., 2009. ISBN 978-80-2908-4
- BALÍK, Stanislav: *Metodologie výzkumu komunální politiky*. In Fiala, P., Strmiska, M. *Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody*. Brno: CDK, 2005.
- BALÍK, S. *Typologie exekutivních koalic v českém prostředí*. In CABADA, L., *Koalice a koaliční vztahy*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-004-7
- ČERNOHORSKÝ, Jiří: *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2014*, Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2014. ISBN 978-80-905421-3-6
- ČMEJREK, Jaroslav, ČOPÍK, Jan.: *Veřejná správa, České Budějovice: Jihočeská univerzita, Ekonomická fakulta, 2016. ISBN 978-80-7394-578-7*
- ČMEJREK, Jaroslav, BUBENÍČEK, Václav, ČOPÍK Jan.: *Demokracie v lokálním politickém prostoru*, Praha: Grada Publishing a. s., 2010. ISBN 978-80-247-3061-5
- HENDRYCH, Dušan: *Správní věda – Teorie veřejné správy*, Praha: ASPI a.s., 2007. ISBN 978- 80-7357-248-8

- JÜPTNER, P. *Komunální koalice a politické modely*, *Politologická revue* č. 2, 2004.
- KADEČKA, Stanislav: *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4
- KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava, PEKOVÁ Jitka: *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-910-4
- KOUDELKA, Zdeněk: *Samospráva*, Praha: LINDE PRAHA, 2007. ISBN 80-7201-665-5
- MARKOVÁ, Hana: *Finance obcí, měst a krajů*, Praha: ORAC, 2000. ISBN 80-86199-23-1
- MOURITZEN, P. E., J. H. SVARA: *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.
- PEKOVÁ, Jitka: *Hospodaření obcí a rozpočet*, Praha: Codex Bohemia, 1997. ISBN 80-85963-34-5
- PIKOLA, Pavel: *Správní právo prakticky*, Praha: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2009. ISBN 978-80-213-1819-9
- PRŮCHA, Petr.: *Správní právo*, Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana: *Financování měst, obcí a regionů*, Praha: Grada Publishing, 2009. ISBN 978-80-247-2789-9
- RINGLEROVÁ, Z.: In Jüptner, P., M. Polinec. (eds.) *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologických studií FSV UK, 2009.
- VALEŠ, Lukáš: *Politologické aspekty veřejné správy*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-010-1