

Vnímání lokální demokracie očima českých starostů

DANIEL ČERMÁK, RENÁTA MIKEŠOVÁ

Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., Praha, Česko (Institute of Sociology of the Czech Academy of Sciences, Prague, Czechia); e-mail: daniel.cermak@soc.cas.cz, renata.mikesova@soc.cas.cz

ABSTRACT **Notions of local democracy among Czech mayors** – The aim of this manuscript is to analyze notions of democracy among Czech mayors. Czechia is dotted with municipalities of various sizes, each with its own mayor, each of whom has a vision of how democracy at the local level should be practiced. Our focus here is on two types of democracies that are seen as alternatives: participatory democracy and representative democracy. For the analyses, two mutually interleaved data sources concerning the Czech mayors were employed: Political Leaders in European Cities (2015) and European Mayor II (2016). Based on an analysis of mayors' attitudes towards local democracy, our findings suggest that municipal size is an important predictor of local democracy in Czechia - although an association of these attitudes with the mayor's partisanship and age was found as well. The data also shows a relatively strong connection between attitudes towards local democracy and the mayors' support for reform at the local level, including the instruments of direct democracy.

KEY WORDS local democracy – notions of democracy – instruments of direct democracy – municipality size

ČERMÁK, D., MIKEŠOVÁ, R. (2020): Vnímání lokální demokracie očima českých starostů. *Geografie*, 125, 1, 93–116.

<https://doi.org/10.37040/geografie2020125010093>

Do redakce došlo v lednu 2019, přijato do tisku v říjnu 2019.

© Česká geografická společnost, z. s., 2020

1. Úvod

V Česku existuje celá řada měst a obcí různé velikosti, všechny obce a města mají svého starostu a každý z uvedených starostů má svůj specifický přístup, jak zvládat každodenní chod své obce. Způsob, jakým spravuje obec, je ovlivněn celou řadou faktorů, jedním z nich je i starostův názor, jak si představuje výkon demokracie na lokální úrovni.

Jak se ukázalo již v předešlých výzkumech lokální demokracie a jejích aktérů (např. Haus, Sweeting 2006; Heinelt 2013; Heinelt 2016), lze mezi těmito aktéry nalézt dva odlišné přístupy k vnímání lokální demokracie – reprezentativní a participativní. Tyto přístupy se odrážejí v tom, jak lokální političtí aktéři vnímají své role v lokálním dění, jak jednájí i jaké jsou jejich postoje ke změnám a reformám na lokální úrovni (Heinelt 2016). Tyto dva odlišné přístupy lze současně vnímat jako indikátory vývoje v lokální správě věcí veřejných od starého, byrokratického a méně efektivního systému veřejné správy („*old public administration*“) přes na službu orientované nové řízení veřejné správy (pro které se i v Česku vžil výraz „*new public management*“, či zkráceně NPM) k teorii vládnutí („*governance theory*“; Kjaer 2009). Ve fázi staré veřejné správy („*old public administration*“) byl kladen důraz na byrokratickou hierarchii řízení, význam voleb a oddělení veřejného a soukromého, stejně jako politiků a administrativy. Ve fázi nového řízení veřejné správy (NPM) docházelo k postupným změnám správy až k současnému stavu, jak je popsán v teorii vládnutí („*governance theory*“), kdy legitimita k vládnutí není dána jenom výsledky voleb, ale předpokládá se zapojení a vytváření sítí všech klíčových aktérů při formulování a realizaci lokálních politik (Stoker 2006). Zapojení občanů potom zajišťuje efektivitu výkonu veřejné správy, nicméně závisí na důvěře a reciprocitě vztahů při sledování veřejných cílů.

Způsobů, jakým starosta vnímá lokální demokracii, jaké postoje k ní zaujímá a kterak ovlivňují jeho jednání, lze nalézt více. My se soustředíme na dva výše zmíněné typy, které jsou vnímány jako alternativní – participativní demokracii a reprezentativní demokracii (více viz Haus, Sweeting 2006, s. 156).

Naším cílem je zjistit, jaké postoje mají čeští starostové k lokální demokracii. Nespokojíme se ovšem s pouhou deskripcí rozložení postojů starostů k lokální demokracii. Budeme identifikovat faktory související s jejich postoji a také, jak se tyto postoje odrážejí v jejich podpoře pro vybrané reformy a nástroje přímé demokracie na lokální úrovni (např. referenda, přímá volba starostů apod.). Sledovat budeme zejména ty faktory indikující jejich, nejen politickou, socializaci. Jedná se o sociodemografické charakteristiky starostů, jejich politickou orientaci, faktory související s jejich politickou zkušeností a rovněž s prostředím, ve kterém operují, v tomto případě definovaným velikostí jejich obce. Z těchto důvodů článek představuje příspěvek do dlouhé debaty o vztahu mezi velikostí obcí, efektivitou jejich správy a lokální demokracií („*size and democracy*“; viz např. Dahl, Tufte

1973; Mouritzen 1989; Larsen 2002; Lassen, Serritzlew 2011; v Česku např. Hampl, Müller 1998; Illner 2006; Ryšavý, Bernard 2013).

2. Teoretická východiska

Model reprezentativní demokracie je obvykle chápán jako vládnutí volených zástupců. Ti jsou voleni v periodicky se opakujících volbách, v nichž jim voliči svěřují moc jednat v jejich zájmu. Prostřednictvím voleb voliči rovněž vyjadřují, nakolik byli spokojeni s jejich činností. Naproti tomu pro participativní demokracii jsou potřební aktivní a uvědomělí občané, kteří se zapojují do vládnutí osobně a v maximální možné míře. Důraz je kladen na kvalitu občanské společnosti, vzájemnou spolupráci a odpovědnost občanů ve vztahu k veřejnému dění.

Jako příklad reprezentativní demokracie je často uváděno Schumpeterovo procedurální či minimalistické pojetí demokracie (Schumpeter 2003). Schumpeter vycházel z několika předpokladů. Především, že názory různých jednotlivců a skupin na to, co považují za veřejné blaho („*common good*“), se mohou lišit. A pokud se neliší v názoru na to, čeho chtějí dosáhnout, mohou se lišit v cestách, jakými toho chtějí dosáhnout.¹ Navíc voliči nemohou na základě svých racionálních úvah dosáhnout toho, že každý z různorodých požadavků, jež mají, bude zastoupen voleným zástupcem (či zástupci). Proto by dle Schumpetera bylo vhodnější, kdyby naopak volení zástupci soutěžili se svými agendami o hlasy voličů, než aby nechali samotné voliče tyto agendy tvořit.² Působení volených zástupců, ucházejících se o hlasy voličů, by bylo legitimováno pravidelnými volbami.

O participativní demokracii hovoří např. Barber (2003), který ji označuje jako silnou („*strong democracy*“), opakem k ní je reprezentativní demokracie v např. výše zmíněném Schumpeterově minimalistickém pojetí. Tu Barber nazývá vzhledem k omezenému zapojení občanů, slabou demokracií („*thin democracy*“). V participativní demokracii si občané vládnou sami v nejvyšší možné míře. Důraz je kladen na jejich občanskou uvědomělost, kdy dokážou jednat a spolupracovat na základě všeobecně sdílených zájmů. Politika nevstupuje do našich životů, stává se jednou z jeho součástí.

Rovněž v Česku není debata o podobách a fungování lokální demokracie novým fenoménem. Přispěli do ní například Čmejrek, Bubeníček, Čopík (2010), či Illner (2006), který upozorňuje na úskalí spojená s různorodou velikostí obcí Česka, kdy každá velikost s sebou přináší jak výhody, tak nevýhody. Proto je podle něj

¹ Schumpeter (2003) uvádí příklad „zdraví“ (populace) jako něčeho prospěšného, na čem se všichni mohou shodnout, nemusí se však již shodnout na tom, že k němu vede cesta přes provádění vakcinací či vasektomií.

² Proto je toto Schumpeterovo pojetí označováno jako elitistické (viz Novák 2011).

třeba sledovat obce z hlediska efektivnosti (cena zajišťovaných služeb), lokální demokracie (souvislost mezi velikostí obce a participací občanů či vykazatelností³ místních vlád), distributivní spravedlnosti (spravedlivé rozdělení daňové zátěže obyvatel v kontextu služeb obcemi poskytovanými) a rozvoje obce (očekávání spojená s ekonomickým rozvojem obce dle její velikosti; Illner 2006).

Ryšavý, Bernard (2013) ukázali na nevýhodu fungování lokální demokracie v Česku. Upozornili na problematiku malých obcí, kde mají stávající držitelé volebních pozic výrazně vyšší šanci být znovuzvoleni do zastupitelstva v komunálních volbách než ve větších obcích a jsou tedy v menší míře voliči činěni zodpovědnými za své předchozí působení. Výměna politiků se potom v malých obcích děje spíše díky rozhodnutí stávajících zastupitelů znovu nekandidovat, než že by nebyli znovuzvoleni z důvodu nespokojenosti voličů s nimi.

Sami starostové jsou nositeli řady změn v českých obcích. Chromý a kol. (2011) ve svém výzkumu starostů a místostarostů konstatují, že sami představitelé obcí vnímají populační velikost obce či její pozici v hierarchii sídel jako důležitý faktor pro řešení rozvojových problémů venkova. Sídla podobné velikosti generují podobné problémy a úspěšnost jejich řešení závisí na kvalitě lidského a sociálního kapitálu (Chromý a kol. 2011, s. 40). Význam sociálního kapitálu pro rozvoj sídel a jeho souvislost s jejich polohou a velikostí potvrdil rovněž výzkum Jančáka a kol. (2010). Čermák s Mikešovou (2018) ukázali na skutečnost, že velikost sídla a jeho postavení v sídelní hierarchii ovlivňuje volbu priorit rozvoje obce ze strany starostů.

Můžeme tedy říci, že populační velikost obcí souvisí v Česku nejen s fungováním lokální demokracie, ale může, spolu s dalšími faktory, ovlivňovat celou řadu aspektů spojených s rozvojem a fungováním obce. Specifiky, vyplývajícími z velikostní struktury obcí Česka, se bude zabývat následující oddíl.

3. Specifický kontext velikostní struktury obcí Česka

Obce jsou základními samosprávnými územními jednotkami v Česku. Ačkoliv zákony definují fungování místních samospráv, jejich kompetence a rozdělení těchto kompetencí, samospráva je vykonávána různými způsoby v různých obcích. Starosta je volen obecním zastupitelstvem a je mu odpovědný, svolává a řídí zasedání obecní rady a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva. V obcích, kde není ustanoven tajemník, přebírá jeho funkci starosta a je nadřazen pracovníkům obecního úřadu. V malých obcích bez obecní rady (malé obce s méně než 15 zastupiteli) starosta vykonává, s několika výjimkami, její pravomoci.

³ Anglicky *accountability*, do češtiny se obvykle překládá jako *vykazatelnost* a míní se tím důvěryhodnost, srozumitelnost a odpovědnost.

Z výše uvedeného je zřejmé, že podmínky, v jakých operují jednotliví starostové, mohou být značně různorodé, velmi často související s populační velikostí obce, což může ovlivnit také to, jaký postoj starostové zaujímají k různým formám demokratické správy obce. Populační velikost obce lze proto považovat za jeden z nejdůležitějších faktorů ovlivňujících formu lokální politiky. Velikost obce ovlivňuje řadu různých sfér, jako je např. hospodaření obce, infrastruktura, rozsah a kvalita poskytovaných služeb, či úroveň občanské participace (Karlsson 2013).

Při srovnání s ostatními evropskými zeměmi je český kontext dosti specifický z hlediska populační velikosti obcí. Během komunistické éry vedlo přesvědčení o úspoře z rozsahu spolu s podporou autoritářského způsobu řízení k masivnímu slučování obcí. Po rozpadu komunistického zřízení se řada sloučených obcí osamostatnila (více viz např. Vajdová, Čermák, Illner 2006), a současnou administrativní strukturu v Česku můžeme proto nazvat extrémně fragmentovanou. Většina obcí má méně než 500 obyvatel a 77 % obcí má méně než 1 000 obyvatel (ČSÚ 2018). Z ostatních evropských zemí se nám podobají jen Francie a Slovensko, kde je podíl obcí do 1 000 obyvatel podobný (77 %, resp. 68 %; Swianiewicz 2004). Oproti nim mají velké obce zcela jinou pozici, jejich rozpočet je mnohem větší a mohou dosáhnout úspor z rozsahu na nákladech na správu, služby apod. Na druhou stranu efektivita není jen ekonomickou hodnotou, ale je zásadní rovněž pro legitimitu demokracie (Karlsson 2013). Předpoklad, že lokální demokracie funguje odlišně v závislosti na velikosti obce, byl opakovaně prokázán v řadě studií (Mouritzen 1989; Baldersheim, Illner, Wollmann 2003; Denters a kol. 2014).

Místní samospráva se v Česku liší díky kontextu, ve kterém se odehrává. Zastupitelé zvolení v malých obcích představují jen z malé části zástupce politických stran. Nezávislí či představitelé místních hnutí (sdružení nezávislých kandidátů apod.) v zastupitelstvech převažují. Komunální politika je v uvedených obcích především o hledání konkrétních řešení a stranická politika a její ideologické aspekty zde hrají jen minimální roli (Outlý 2004, s. 21).

4. Datové zdroje

V tomto textu jsme analyzovali data ze dvou navzájem souvisejících datových zdrojů. Prvním z nich bylo dotazníkové šetření starostů měst s více než 10 tisíci obyvateli, které se uskutečnilo pomocí online rozhraní v Česku v rámci mezinárodního komparativního šetření *Political Leaders in European Cities* v roce 2015.⁴ O vyplnění online dotazníku bylo požádáno všech 131 starostů a starostek (resp.

⁴ Šetření se uskutečnila v letech 2014 a 2015 v 25 zemích. Jednalo se o 20 zemí náležejících do EU, čtyři evropské země mimo EU a Izrael. Autoři tohoto textu realizovali v Česku sběr uvedených dat pro mezinárodní tým.

Tab. 1 – Vybrané osobnostní charakteristiky zkoumaného souboru starostů v závislosti na velikosti obce

	Obcí	Podíl žen (%)	Podíl VŠ (%)	Průměrný věk	Podíl uvolněných (%)	Členem politické strany (%)
0–199	73	34,2	30,1	50,6	5,6	2,8
200–499	103	37,9	34,0	50,2	53,5	8,7
500–999	71	26,8	42,9	50,9	93,0	11,3
1 000–1 999	72	16,7	58,3	52,3	94,4	20,8
2 000–4 999	68	19,1	76,5	52,4	97,1	41,2
5 000–9 999	58	24,1	79,3	52,3	98,3	46,6
10 000–19 999	25	12,0	92,0	51,7	100,0	56,0
20 000–109 999	22	18,2	86,4	53,5	100,0	72,7
Korelační koeficient počtu obyvatel obce s:		–0,159**	0,088	0,418**	0,654**	0,442**

Pozn.: Znaménkové schéma označuje významnost Spearmanova korelačního koeficientu, ** pro $\alpha < 0,01$. N = 492
 Zdroj: Čermák, Mikešová (2018)

primátorů a primátorek) měst s více než 10 tisíci obyvateli, 47 z nich vyplnilo dotazník (tj. návratnost činila 36 %).

Další online dotazníkové šetření starostů a starostek měst a obcí Česka, tentokrát s méně než 10 tisíci obyvateli, bylo naším druhým datovým zdrojem. Autoři tohoto textu ho uskutečnili v roce 2016 v rámci českého projektu *Evropský starosta II*. Při formulaci otázek byli do značné míry vázáni otázkami položenými v rámci výše zmíněného mezinárodního šetření z důvodu srovnatelnosti položených otázek. Vzorek byl vytvořen pomocí stratifikovaného víceetapového náhodného výběru, strata byla tvořena kraji a dle počtu obyvatel obcí, konkrétně dle jejich velikostních skupin. V rámci každého kraje byli náhodně vylosováni starostové z každé velikostní skupiny obcí.⁵ Výběr z jednotlivých velikostních kategorií obcí (tj. strat) však nebyl úměrný proporcionálnímu zastoupení počtu obcí v jednotlivých kategoriích. Proto byl osloven mnohem větší podíl starostů z velkých obcí než z těch nejmenších. Z tohoto důvodu byli například ve velikostní kategorii mezi 5 000 a 9 999 obyvateli osloveni všichni starostové v Česku, a naopak ve velikostní kategorii 0 až 199 obyvatel pouze každý šestý. Při celkové návratnosti 31 % jsme získali 445 vyplněných dotazníků, z toho 82 % bylo vyplněno kompletně (více viz tabulka 1).

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem jsme se rozhodli vytvořit váhy dle populační velikosti obce pro popisné analýzy I. stupně tak, aby váha starostů obcí z každé velikostní kategorie ve zkoumaném datovém souboru odpovídala reálnému relativnímu zastoupení starostů dle velikosti jejich obce. U multivariačních analýz, kdy nám šlo především o vzájemné vztahy a nikoli relativní zastoupení, nebyly váhy při výpočtech použity.

⁵ S výjimkou Libereckého kraje, kde byli osloveni všichni starostové pro potřeby jiných analýz s touto tematikou nesouvisejících.

5. Operacionalizace a hypotézy

Baterii otázek určenou k identifikaci postojů k reprezentativní a participativní demokracii vytvořili Haus a Sweeting (2006, s. 157). Jednalo se o sadu výroků, které podle míry souhlasu s nimi indikovaly vztah k lokální demokracii. V dalších výzkumech se uvedená baterie dočkala různých úprav a změn, ať už se jednalo o výzkum obecních zastupitelů v Evropě (výsledky publikovány v Heinelt 2013), zastupitelů z druhé úrovně lokálních samospráv, tj. v Česku krajů (Heinelt 2016), či naposledy starostů (viz Vetter, Heinelt, Rose 2018, kteří vycházeli z dat výzkumu *Political Leaders in European Cities*). Data ze zmíněného výzkumu jsme použili pro naše analýzy a rovněž jsme z výzkumu převzali sadu otázek měřící postoje k lokální demokracii pro výzkum *Evropský starosta II*.

Starostů obcí s méně než 10 tisíci obyvateli jsme se neptali na jejich postoje k výroku, týkajícím se role městských částí, neboť tyto obce se již do městských částí či obvodů nedělí.

Jednotlivé položky v baterii (viz tabulka 2) měří sílu postoje k participativní, či reprezentativní demokracii. Výroky B, C a E ukazují na sílu postoje k participativní demokracii. Zbýlé čtyři k reprezentativní demokracii.

Na základě dřívějších výzkumů a rešerší odborné literatury jsme formulovali následující hypotézy:

1. Existuje souvislost mezi vnímáním lokální demokracie (postojů k participativní či reprezentativní demokracii) a:
 - a) Sociodemografickými charakteristikami starostů (pohlaví, věk, vzdělání). U věku platí, čím mladší starosta, tím spíše socializovaný v době, kdy počala debata o participaci na veřejném dění. Tudíž očekáváme v souladu s prací Vetter, Heinelt, Rose (2018), že mladší starostové budou spíše podporovat participativní demokracii. U žen očekáváme v souladu s Vetter, Heinelt, Rose (2018), že budou méně často než muži podporovat reprezentativní demokracii, neboť dávají ve srovnání s nimi méně často přednost konvenčním formám politické participace (Kaase, Marsh 1979). Vzdělání bylo zařazeno do modelů jako kontrolní proměnná (zatímco ve výzkumu *Political Leaders in European Cities* tvořili vysokoškolsky vzdělaní starostové 84 % celoevropského vzorku, v našem tvoří pouze 43 %, a tudíž lépe diferencují náš vzorek).
 - b) Politickou socializací měřenou profesionalizací starosty (uvolněný/neuvolněný) a členstvím v politických stranách (člen strany ano/ne). Příslušnost ke konkrétní straně měřena nebyla, protože pouze 13 % starostů ve vzorku bylo členy. U starostů, kteří jsou členy politické strany, lze očekávat spíše podporu reprezentativní demokracie a vice versa, neboť strany a jejich členové se více soustředí na vyjednávání v rámci volených orgánů (viz Vetter, Heinelt, Rose 2018). V českých podmínkách jsou zejména starostové nejmenších obcí často

neuvolnění pro výkon funkce, z tohoto důvodu jsme se rozhodli otestovat vliv uvedené proměnné (v našem vzorku tvoří neuvolnění starostové 39 %).

- c) Politickou orientací (sebezařazení na levo-pravé škále). Lze očekávat v souladu s výzkumy Heinelt (Heinelt 2013, 2016), že čím více se starostové zařadí doleva, tím spíše budou podporovat participativní demokracii.
- d) Populační velikostí obce, ve které starosta působí. Efekt velikosti obce bude testován z důvodů uvedených v předchozím textu. Na evropské úrovni byl testován pouze jako rozdíl mezi různě velkými městy s populací od 10 tisíc výše, nikoli u menších obcí. U měst nad 10 tisíc se prokázalo, že v malých městech dávají starostové častěji přednost reprezentativní demokracii a ve velkých spíše participativní (viz Vetter, Heinelt, Rose 2018).

2. Existuje souvislost mezi vnímáním/postoji k lokální demokracii a podporou vybraných nástrojů přímé demokracie a/nebo reforem na lokální úrovni (seznam zkoumaných postojů viz tabulka 6). Některé z uvedených reforem jsou rovněž diskutovány v českém prostředí (např. Smith 2006, Chmelík 2009, Jüptner 2012). V souladu s výzkumem obecních zastupitelů v evropských zemích (Heinelt 2013) očekáváme významnou pozitivní souvislost mezi pozitivními postoji k participativní demokracii a podporou nástrojů přímé demokracie.

Tab. 2 – Baterie otázek na měření postojů k lokální demokracii

Baterie: Do jaké míry souhlasíte či nesouhlasíte s následujícími výroky?

- A Politické strany jsou nejlepší platformou pro účast občanů v politice
- B Místní obyvatelé by se měli aktivně a přímo podílet na důležitých rozhodnutích týkajících se obce
- C Místní obyvatelé by měli mít příležitost dát najevo své názory před důležitými rozhodnutími zvolených zastupitelů
- D Mimo volby by občané neměli mít možnost ovlivňovat politiku místní samosprávy
- E Rozhodnutí obecního zastupitelstva by měla odrážet mínění většiny místních obyvatel
- F Političtí reprezentanti by měli dělat rozhodnutí, která považují za správná, a to nezávisle na aktuálních názorech místních obyvatel
- G Výsledky obecních voleb by měly být nejdůležitějším faktorem při rozhodování o politikách města/obce

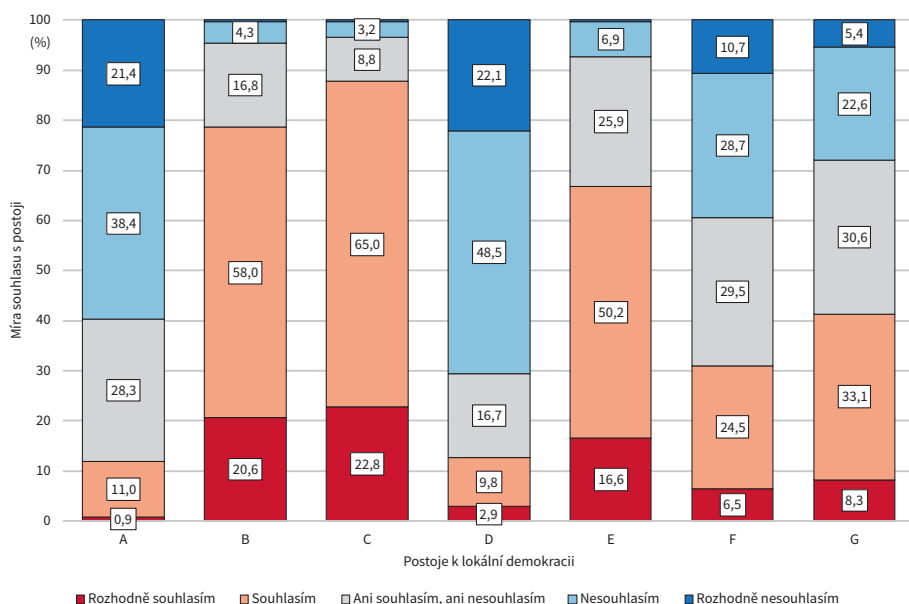
Pozn.: Nabízené odpovědi tvořily pětibodovou škálu od *rozhodně nesouhlasím* po *rozhodně souhlasím*. Šedě byly zvýrazněny otázky na postoje k participativní demokracii, nezvýrazněné měří postoje k reprezentativní demokracii.

Zdroj: Mezinárodní výzkum *Political Leaders in European Cities* (2015)

6. Výsledky analýz

6.1. Vnímání demokracie

Než přistoupíme k multivariačním analýzám odhalujícím souvislosti mezi zkoumanými závislými a nezávislými proměnnými, popíšeme rozložení odpovědí na sledované otázky. Distribuci postojů k lokální demokracii nalezneme v grafu (obr. 1) ve sloupcích označených podle zkoumaných postojů A až G. Naprostá většina starostů (rozhodně) souhlasí s postoji spojovanými s participativní demokracií: občané by se měli aktivně a přímo podílet na důležitých rozhodnutích (B; 79 %), či by aspoň měli mít možnost před těmito rozhodnutími dát svůj názor najevo (C; 88 %) a dvě třetiny starostů podporují třetí postoj k participativní demokracii – rozhodnutí zastupitelstva by měla odrážet mínění většiny obyvatel (E). Naproti tomu postoje spojené s reprezentativní demokracií nacházejí mezi starosty menší podporu. Souhlas s nimi se pohybuje mezi 12 % (A; politické strany jsou nejlepší platformou pro participaci občanů) a 41 % (G; výsledky obecních voleb jsou nejdůležitějším faktorem při rozhodování). Na základě výše popsaného můžeme říci, že starostové jsou svými postoji obecně spíše nakloněni participaci občanů a otázky



Obr. 1 – Rozložení postojů starostů k lokální demokracii (%). Otázka: „Do jaké míry souhlasíte či nesouhlasíte s následujícími výroky?“ Všechny údaje jsou vypočteny z dat převážně na reálnou strukturu obcí dle velikosti v Česku. Zdroj: Výzkumy Evropský starosta II (2016) a Political Leaders in European Cities (2015).

Tab. 3 – Korelace postojů k participativní a reprezentativní demokracii s vybranými charakteristikami

	Pohlaví (muž/žena)	VŠ vzdělání (má/nemá)	Členství (je/ není v polit. straně)	Status (uvolněný/ neuvolněný)	Věk	Postavení na levo-pra- vé škále	Počet obyva- tel obce
A	-0,094	0,142**	0,413**	0,178**	0,032	0,039	0,306**
B	0,119*	-0,115*	-0,102*	0,000	-0,065	-0,008	-0,117*
C	0,125*	-0,036	-0,090	-0,058	-0,140**	0,089	-0,099*
D	0,045	-0,022	-0,066	-0,045	-0,019	-0,109*	-0,108*
E	0,058	-0,186**	-0,175**	-0,138**	0,025	-0,081	-0,147**
F	-0,106*	0,176**	0,146**	0,149**	-0,113*	0,053	0,232**
G	-0,051	0,011	0,043	0,096	-0,025	-0,056	0,143**

Pozn.: Spearmanův korelační koeficient, * pro $\alpha < 0,05$, ** pro $\alpha < 0,01$

Zdroj: Vlastní výpočty z dat z výzkumů *Evropský starosta II* (2016) a *Political Leaders in European Cities* (2015)

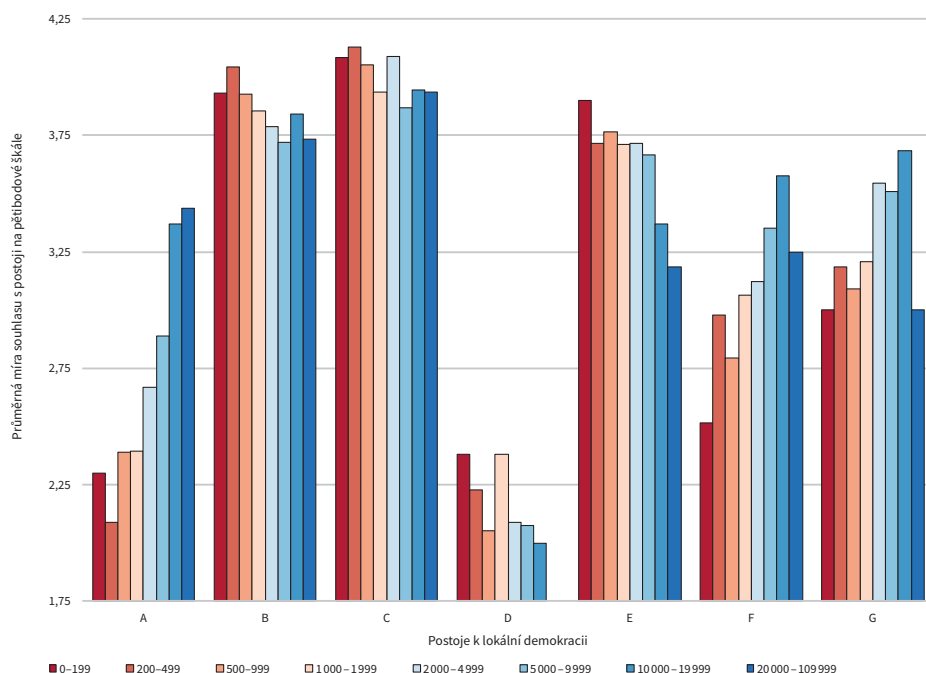
na postoje související s participativní demokracií obecně příliš nediferencují skupinu starostů. Respondenty z řad starostů více diferencovaly otázky na postoje spojené s reprezentativní demokracií, jejich odpovědi na položené otázky pokrývají celé spektrum možných odpovědí.

Jaké jsou rozdíly v postojích starostů k jednotlivým otázkám dle sociodemografických charakteristik, stranictví, profesionalizace (uvolněný vs. neuvolněný starosta), sebezaražení na levo-pravé škále politické orientace a populační velikosti obce? Odpověď na tuto otázku obsahuje tabulka 3 a obrázky 2–4, kde nalezneme vypočtené hodnoty korelačních koeficientů mezi zmíněnými charakteristikami a postoji k lokální demokracii, resp. graficky znázorněný vztah mezi velikostí obce, věkem či sebezaražením na levo-pravé škále a postoji starostů⁶.

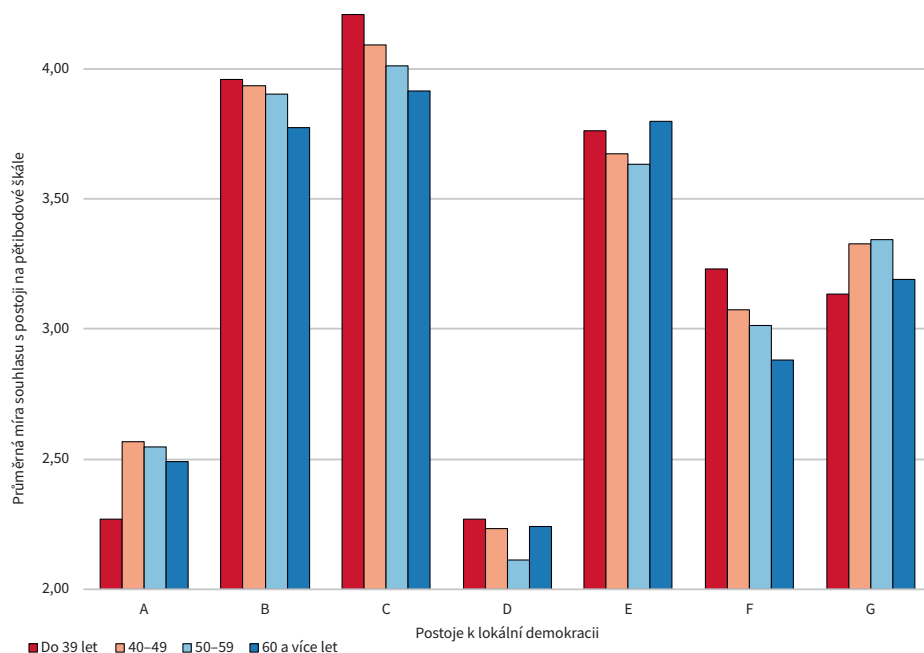
Při pohledu na tabulku 3 nalezneme celou řadu signifikantních korelací. Nezanedbatelnou korelaci s postoji souvisejícími s lokální demokracií mají ze sociodemografických proměnných pohlaví a vysokoškolské vzdělání. Ženy volí častěji postoje spojené s participativní demokracií a absolventi vysokých škol naopak častěji upřednostňují postoje spojené s reprezentativní demokracií na úkor těch spojených s participativní demokracií (signifkantní kladná korelace s postoji A, F a záporná s B, E). U starostů byla rovněž odhalena relativně silná kladná korelace mezi členstvím v politické straně a vnímáním důležitosti politických stran, krom toho členství v politické straně kladně korelovalo také s dalším postojem spojovaným s reprezentativní demokracií (F) a naopak byla nalezena negativní korelace s dvěma participativními postoji (B, E). Uvolnění starostové častěji upřednostňovali reprezentativní demokracii před participativní oproti neuvolněným.

⁶ Důvodem pro zařazení grafů byla možná existence nelineárních vztahů mezi sledovanými proměnnými.

Populační velikost obce signifikantně koreluje se všemi sledovanými postoji. Můžeme říci, že s rostoucí velikostí obce se zvyšuje podpora postojů podporujících reprezentativní demokracii, a naopak klesá podpora postojů k participativní demokracii. Výjimkou je v tomto směru pouze podpora pro postoj, že mimo volby by občané neměli mít možnost ovlivňovat politiku, který klesá s velikostí rovněž, ač ho řadíme mezi postoje podporující reprezentativní demokracii. Uvedené trendy jsou zřejmé i na obrázku 2, nicméně u postojů o závaznosti výsledku voleb při tvorbě politik a autonomii rozhodování volených zástupců (G, F) podporujících reprezentativní demokracii, vidíme zřetelný pokles podpory těchto názorů ve skupině starostů měst nad 20 tisíc obyvatel, které se vymykají celkovému trendu. U postoje k závaznosti výsledku voleb pro tvorbu politik obce se starostové velkých měst nad 20 tisíc obyvatel podobají spíše starostům malých obcí do 2 tisíc obyvatel než starostům měst a obcí mezi 5 a 20 tisíci obyvateli. U měst nad 20 tisíc obyvatel je to zřejmě způsobeno významnou rolí občanské společnosti, která může svojí aktivitou vytvářet určitý tlak na starosty, aby s představiteli jejích institucí jednali průběžně mezi volbami; naopak v obcích do 2 tisíc obyvatel, kde se většina lidí



Obr. 2 – Průměrná hodnota postoje k participativní a reprezentativní demokracii v závislosti na velikostní kategorii obce dle populace. Postoj měřen na škále 1 až 5, od rozhodně nesouhlasím po rozhodně souhlasím. Zdroj: Vlastní výpočty z dat z výzkumu *Evropský starosta II* (2016) a *Political Leaders in European Cities* (2015).



Obr. 3 – Průměrná hodnota postoje k participativní a reprezentativní demokracii v závislosti na věkové kategorii starostů. Postoj měřen na škále 1 až 5, od rozhodně *nesouhlasím* po rozhodně *souhlasím*. Zdroj: Vlastní výpočty z dat z výzkumů *Evropský starosta II* (2016) a *Political Leaders in European Cities* (2015).

navzájem zná a pravidelně se setkává, to může ukazovat na snazší dosahování konsensu mezi volenými zástupci a voliči na tom, co je potřeba v obcích vykonat.

Korelace postojů s věkem ukazuje na lineární souvislost s dvěma odlišnými postoji, jedním podporujícím participativní (C) a druhým podporujícím reprezentativní demokracii (F). Z grafu na obrázku 3, kde nalezneme rozdělení postojů podle čtyř věkových skupin, je zřejmé, že věk, krom dvou výše zmíněných, další postoje téměř nediferencuje.

Při pohledu na sebezařazení starostů na levo-pravé škále odhalíme jen jednu, ač slabou, tak signifikantní souvislost s postojem k závaznosti voleb, která je navíc poněkud zavádějící, jak ukazuje graf na obrázku 4. Je to ovlivněno relativně velkým podílem starostů, kteří se zařadili spíše (29 %) a rozhodně doprava (23 %), naproti tomu spíše a rozhodně doleva se zařadilo jen 20 % starostů (do středu 28 %). Z obrázku 4 se zdá, že u třech postojů má tvar křivky spíše kvadratický než lineární průběh a v postojích k lokální demokracii se stejným způsobem odlišují jak starostové, kteří se zařadili rozhodně doprava, tak ti zařazení rozhodně doleva.

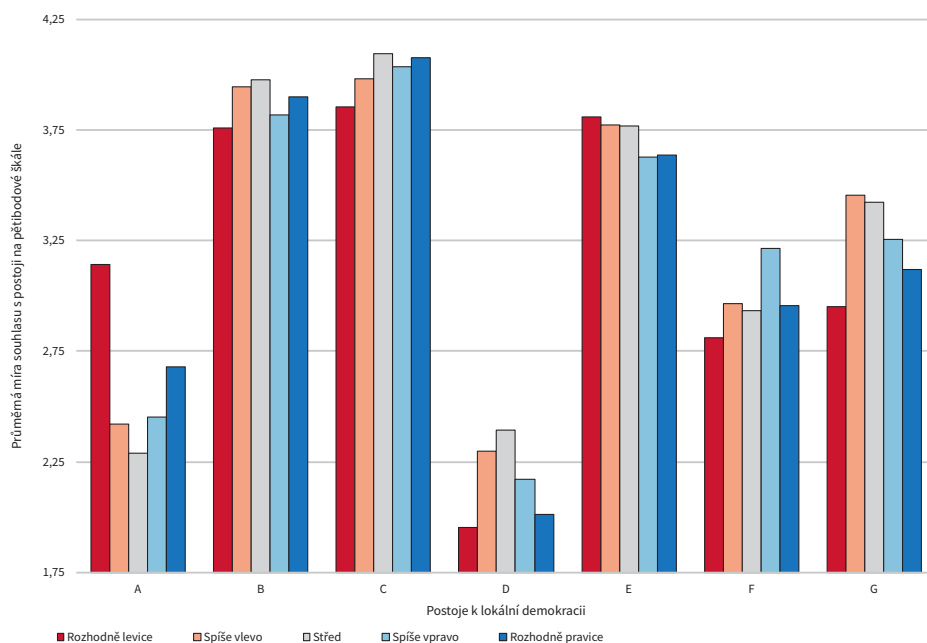
V dalším kroku jsme realizovali faktorovou analýzu jednotlivých položek v baterii postojů k lokální demokracii. Ve srovnatelných výzkumech provedených

na evropské úrovni (Heinelt 2013, 2016; Vetter, Heinelt, Rose 2018) se podařilo v rámci faktorové analýzy identifikovat dva faktory, jeden syčený položkami vztahujícími se k participativní demokracii a druhý k reprezentativní demokracii (tak jak jsou rozděleny v tabulce 4). Avšak oproti uvedeným analýzám jsme neidentifikovali dva faktory, nýbrž tři.

První z nich je kladně syčený postoji zdůrazňujícími význam aktivní účasti obyvatel obcí na rozhodování (B a C) a negativně syčený postojem zdůrazňujícím vhodnost absence občanské participace s výjimkou voleb (D). Proto ho můžeme nazvat faktorem participativní demokracie a je analogický s výše zmíněnými výzkumy realizovanými na evropské úrovni.

Postoje spojované s reprezentativní demokracií kladně sytí zbylé dva faktory. První z uvedených faktorů ukazuje postoj k autonomii zvolených zástupců. Je syčen kladně postojem k nezávislosti jejich rozhodování na aktuálním přání voličů (F) a záporně postojem opačným, že rozhodování zastupitelstev by měla odrážet přání voličů (E). Nazvěme ho faktorem zastupitelské autonomie.

S podporou reprezentativní demokracie je spojen také třetí faktor syčený zejména postoji k významu politických stran (A) a závaznosti výsledků voleb pro



Obr. 4 – Průměrná hodnota postoje k participativní a reprezentativní demokracii v závislosti na sebeznačení starostů na levo-pravé škále politické orientace. Postoj měřen na škále 1 až 5, od *rozhodně nesouhlasím* po *rozhodně souhlasím*. Zdroj: Vlastní výpočty z dat z výzkumů *Evropský starosta II* (2016) a *Political Leaders in European Cities* (2015).

Tab. 4 – Postoje starostů k lokální demokracii

	Extrahované faktory		
	1	2	3
A: Politické strany jsou nejlepší platformou pro účast občanů v politice		0,387	0,650
B: Místní obyvatelé by se měli aktivně a přímo podílet na důležitých rozhodnutích týkajících se obce	0,796		
C: Místní obyvatelé by měli mít příležitost dát najevo své názory před důležitými rozhodnutími zvolených zastupitelů	0,824		
D: Mimo volby by občané neměli mít možnost ovlivňovat politiku místní samosprávy	-0,494		
E: Rozhodnutí obecního zastupitelstva by měla odrážet mínění většiny místních obyvatel		-0,822	
F: Političti reprezentanti by měli dělat rozhodnutí, která považují za správná, a to nezávisle na aktuálních názorech místních obyvatel		0,765	0,228
G: Výsledky obecních voleb by měly být nejdůležitějším faktorem při rozhodování o politikách města/obce			0,841

Pozn.: FA – Metoda hlavních komponent. Rotace Varimax, extrahovány tři faktory

Zdroj: Vlastní výpočty z dat z výzkumů *Evropský starosta II* (2016) a *Political Leaders in European Cities* (2015)

tvorbu politik (G). Čím vyšší hodnotu faktorového skóru zde starosta dosáhne, tím vyšší klade důraz na volby, jakožto soutěže politických stran a na závaznost jejich výsledků. Můžeme ho nazvat faktorem volební soutěže a podporuje kladný postoj k reprezentativní demokracii.

Přes výše uvedené, relativně srozumitelné výstupy, jsme se rozhodli výsledků faktorové analýzy v dalších analýzách nevyužít, neboť hodnota koeficientu KMO (0,579), sloužícího k rozhodnutí o vhodnosti použití faktorové analýzy, ukázala, že analyzované položky jsou poměrně málo vhodné pro faktorovou analýzu. Ani následná analýza reliability baterie otázek na lokální demokracii neodhalila skupiny položek vhodných např. pro vytvoření sumačních indexů. Z tohoto důvodu jsme se rozhodli v dalším kroku, tj. v multivariačních analýzách, testovat souvislost sociodemografických charakteristik, indikátorů politické socializace či orientace a populační velikosti obcí s položkami v baterii jednotlivě. Za tímto účelem jsme vytvořili sedm ordinálních modelů, kdy jednotlivé položky, charakterizující postoje k lokální demokracii, představovaly závisle proměnné.

Výsledky finálních ordinálních regresních modelů jsou znázorněny v tabulce 5⁷. Výsledky regresních rovnic ukázaly významnou souvislost mezi závisle proměnnou a prediktory jen u části modelů. Jen tři ze sedmi vypočtených modelů splňovaly

⁷ Rovněž jsme testovali ordinální modely s jediným prediktorem, populační velikostí obce, a všechny tyto modely byly signifikantní a splnily test rovnoběžnosti. Souvislosti velikosti obce se závislou proměnnou byly stejně orientované jako u korelací v tabulce 3.

Tab. 5 – Výsledky ordinálních regresních modelů s jednotlivými postoji starostů k lokální demokracii jakožto závisle proměnných

	A	B	C	D	E	F	G
Přirozený logaritmus počtu obyvatel	0,270**	-0,140	-0,063	-0,178	-0,021	0,194 ⁺	0,160
Přirozený logaritmus věku starosty	-0,139	-0,548	-1,366*	-0,034	0,107	-1,308**	-0,314
Pohlaví (muž/žena)	0,103	-0,362	-0,445	-0,105	-0,102	0,334	0,188
Vysokoškolské vzdělání (má/nemá)	0,042	-0,298	-0,004	0,137	-0,525*	0,295	-0,177
Členství (je/není v polit. straně)	1,635***	-0,256	-0,214	-0,084	-0,570*	0,299	-0,062
Status (uvolněný/neuvolněný)	-0,175	0,487	-0,070	0,185	-0,273	0,055	0,095
Test významnosti modelu (Log Likelihood)	0,000	0,009	0,001	0,327	0,000	0,000	0,188
Nagelkerkovo pseudo R ²	0,214	0,045	0,046	0,018	0,065	0,088	0,022
Test rovnoběžnosti	0,404	0,179	0,000	0,010	0,037	0,486	0,241

Pozn.: Z důvodu šikmého rozložení byla u dvou proměnných využita logaritmická transformace. Poslední tři řádky tabulky zahrnují výsledky testů indikujících kvalitu jednotlivých modelů.

Zdroj: Vlastní výpočty z dat z výzkumů *Evropský starosta II* (2016) a *Political Leaders in European Cities* (2015)

jak omnibus test (model s prediktory se významně lišil od modelu bez prediktorů), tak test paralelních linií (modely A, B a F). Postoj k významu politických stran (A) zřetelně souvisí s členstvím v politické straně, straníci je upřednostňují, a s velikostí obce. Platí čím větší obec, tím pozitivnější postoj k politickým stranám. Model pro postoj B sice vyšel významný, ale žádná z proměnných v něm nebyla signifikantní. Podpora postoje, kdy političtí reprezentanti by měli dělat rozhodnutí, která považují za správná, nezávisle na názorech místních, roste s velikostí obce, a naopak klesá s věkem starosty.

Vzhledem k tomu, že čtyři modely nesplňovaly podmínky pro ordinální regresi, rozhodli jsme se je nahradit multinomiálními logistickými regresními modely. U všech modelů byla za referenční kategorii zvolena odpověď *rozhodně souhlasím*. Ukázalo se, že ani v tomto případě nejsou dva modely (pro postoje označené D a G) schopny splnit test vhodnosti modelu. Model pro postoj E sice tyto podmínky splnil, ale žádná ze sledovaných proměnných neměla ve výsledném modelu signifikantní souvislost se závisle proměnnou. Nejblíže tomu bylo vzdělání (sig. = 0,062), u nějž byl vidět jasný trend – čím vyšší podpora postoje E, tím nižší šance, že starosta má vysokoškolské vzdělání.

Naopak u postoje C jsme byli schopni nalézt významný vliv věku. S věkem stoupala podpora neutrálního postoje k možnosti místních obyvatel se vyjádřit před důležitými rozhodnutími. Platilo, že s věkem starosty roste čtyřikrát šance na volbu odpovědi *souhlasím* a dokonce šestnáctkrát na volbu neutrální odpovědi *ani souhlasím, ani nesouhlasím* ve srovnání s referenční *rozhodně souhlasím*.

6.2. Postoje k vybraným nástrojům přímé demokracie a reformám na lokální úrovni

Ve druhém bloku našich analýz jsme se zaměřili na vybrané nástroje přímé demokracie a/nebo možné reformy na lokální úrovni a na jejich souvislost s postoji k participativní či reprezentativní demokracii. V rámci námi realizovaných výzkumů byla starostům předložena baterie otázek (viz tab. 6). Položky této baterie jsme rovněž podrobili faktorové analýze za účelem odhalení postojů stojících za zmíněnými nástroji a reformami. Výsledky faktorové analýzy jsou shrnuty v tabulce 6.

První faktor lze nazvat, na základě položek, které ho sytí, faktorem podpory nástrojů přímé demokracie. Sytily ho zejména postoje k oběma typům referend a k rozpočtové participaci. Druhý faktor je syčený přímou volbou starosty a snížením počtu členů zastupitelstva, což může potenciálně vést k posílení starostenských kompetencí a zvýšení efektivity výkonu samosprávy. Nazvěme ho, v souladu s Heinelttem (Heinelt 2013), faktorem volební efektivity (případně, v českých podmínkách, faktorem volebního populismu).

Na základě výsledku KMO testu ($KMO = 0,594$) můžeme říci, že analyzované položky nejsou příliš vhodné pro faktorovou analýzu. Rovněž u této baterie jsme zkoumali reliabilitu položek, kdy hodnota Cronbachova α nedosáhla uspokojivých hodnot pro žádnou kombinaci položek sytících oba faktory. Z tohoto důvodu jsme i v tomto případě analyzovali uvedené položky odděleně (obr. 5).

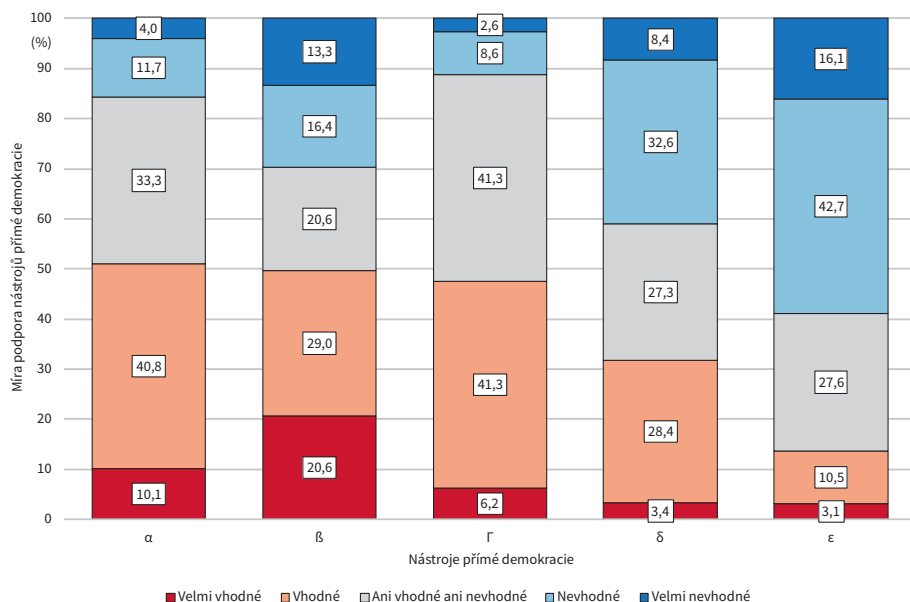
Z uvedených reforem má nadpoloviční podporu (součet podílů velmi vhodné a vhodné) pouze závazné referendum (α). Naproti tomu snížení počtu zastupitelů obce (ϵ) je považováno většinou 59 % za nevhodné. Závazné (α) i nezávazné referendum (Γ), stejně jako přímá volba starosty (β), mají relativně silnou podporu starostů pohybující se mezi 47 a 51 %. Zatímco u referend byla velmi slabá opozice, neboť velká část zbylých starostů zvolila neutrální kategorii, s přímou volbou starosty 30 % respondentů nesouhlasilo. Podpora zbylých dvou možných reforem už byla slabší, s participativním rozpočtováním (δ) souhlasilo 32 % a proti bylo

Tab. 6 – Postoje starostů k vybraným nástrojům přímé demokracie a reformám na lokální úrovni

Baterie: Nakolik vhodná či nevhodná jsou následující opatření a reformy?	Extrahované faktory	
	1	2
α Závazné referendum	0,728	
β Přímá volba starosty	0,375	0,588
Γ Poradní (nezávazné) referendum	0,685	
δ Vytváření rozpočtu za přímé účasti obyvatel	0,599	0,238
ϵ Snížení počtu členů zastupitelstva obce		0,848

Pozn.: Starostové vyjadřovali své postoje na pětibodové škále s nabídkou odpovědí od „Velmi nevhodné“ po „Velmi vhodné“. FA – Metoda hlavních komponent. Rotace Varimax, extrahovány dva faktory.

Zdroj: Vlastní výpočty z dat z výzkumů *Evropský starosta II* (2016) a *Political Leaders in European Cities* (2015)



Obr. 5 – Rozložení postojů starostů k vybraným nástrojům přímé demokracie a reformám na lokální úrovni (%). Otázka: „Posudte prosím, nakolik vhodné či nevhodné jsou podle Vás následující reformy, ať již jsou ve Vaší obci či zemi zavedeny či nikoliv.“ Všechny údaje jsou vypočteny z dat převážněných na reálnou strukturu obcí dle velikosti v Česku. Zdroj: Výzkumy Evropský starosta II (2016) a Political Leaders in European Cities (2015).

42 % starostů. Podpora redukce členů zastupitelstva (ε) byla téměř zanedbatelná, zatímco 14 % starostů souhlasilo, celých 59 % bylo proti.

Jak souvisí podpora nástrojů přímé demokracie či reforem na lokální úrovni s individuálními charakteristikami, nalezneme v tabulce 7, kde jsou uvedeny hodnoty korelačních koeficientů mezi uvedenými postoji a sledovanými charakteristikami starostů. Při pohledu na sociodemografické charakteristiky zjistíme, že neexistuje žádná významná korelace s výjimkou vzdělání u podpory nezávazného referenda (γ), které vysokoškolsky vzdělaní starostové preferují nepatrně častěji. Jiná situace je u charakteristik spojených s politickou socializací starostů, kdy členové politických stran významně méně často podporují závazné referendum (α), přímou volbu starosty (β) a participativní tvorbu rozpočtu (δ). Stejně tak uvolnění starostové významně méně upřednostňují závazné referendum (α) a jeho podpora klesá rovněž tím více, čím více se starosta zařadil doprava na škále politické orientace. Velikost starostovy obce, měřená dle počtu obyvatel, rovněž souvisí s jeho podporou závazného referenda (α), čím menší obec, tím větší podpora. A naopak s rostoucí velikostí obce mírně roste rovněž podpora snížení počtu členů obecního zastupitelstva (ε).

Tab. 7 – Korelace postojů k vybraným nástrojům přímé demokracie a reformám na lokální úrovni s vybranými charakteristikami

	Pohlaví (muž/žena)	VŠ vzdělání (má/nemá)	Členství (je/není v polit. straně)	Status (uvolněný/ neuvolněný)	Věk	Postavení na levo-pravé škále	Počet obyvatel obce
α	0,014	-0,087	-0,229**	-0,186**	-0,049	-0,159**	-0,248**
β	0,016	-0,025	-0,125*	0,000	0,001	-0,090	-0,047
Γ	0,091	0,114*	-0,085	-0,005	-0,091	-0,036	-0,064
δ	0,012	-0,019	-0,112*	-0,062	-0,009	-0,019	-0,077
ϵ	-0,033	0,033	-0,004	0,077	0,058	-0,022	0,104*

Pozn.: Spearmanův korelační koeficient, * pro $\alpha < 0,05$, ** pro $\alpha < 0,01$ Zdroj: Vlastní výpočty z dat z výzkumů *Evropský starosta II* (2016) a *Political Leaders in European Cities* (2015)**Tab. 8** – Korelace postojů k vybraným nástrojům přímé demokracie a reformám na lokální úrovni s postoji k lokální demokracii

	α Závažné referendum	β Přímá volba starosty	Γ Poradní (nezávažné) referendum	δ Vytváření rozpočtu za přímé účasti obyvatel	ϵ Snížení počtu členů zastupitel- stva obce
A: Politické strany jsou nejlepší platformou pro účast občanů v politice	-0,106*	-0,158**	0,036	0,033	0,017
B: Místní obyvatelé by se měli aktivně a přímo podílet na důležitých rozhodnutích týkajících se obce	0,263**	0,087	0,173**	0,259**	-0,054
C: Místní obyvatelé by měli mít příležitost dát najevo své názory před důležitými rozhodnutími zvolených zastupitelů	0,208**	0,076	0,130**	0,164**	0,018
D: Mimo volby by občané neměli mít možnost ovlivňovat politiku místní samosprávy	-0,073	0,043	-0,080	-0,146**	0,093
E: Rozhodnutí obecního zastupitelstva by měla odrážet mínění většiny místních obyvatel	0,194**	0,154**	0,003	0,164**	0,002
F: Političtí reprezentanti by měli dělat rozhodnutí, která považují za správná, a to nezávisle na aktuálních názorech místních obyvatel	-0,201**	-0,151**	0,001	-0,114*	0,008
G: Výsledky obecních voleb by měly být nejdůležitějším faktorem při rozhodování o politikách města/obce	0,026	-0,006	-0,002	0,034	0,000

Pozn.: Spearmanův korelační koeficient, * pro $\alpha < 0,05$, ** pro $\alpha < 0,01$ Zdroj: Vlastní výpočty z dat z výzkumů *Evropský starosta II* (2016) a *Political Leaders in European Cities* (2015)

V poslední analýze ukážeme, jak podpora zmíněných nástrojů přímé demokracie souvisí s postoji k lokální demokracii analyzovanými v předchozí části textu (viz tabulka 8). U podpory závazného referenda, poradního referenda a participativního rozpočtu, tedy položek, které sytily faktor podpory nástrojů přímé demokracie, jsou vidět zřetelné souvislosti. Všechny pozitivní postoje k participativní demokracii (položky B, C a E) jsou korelovány s nástroji přímé demokracie kladně a naopak některé pozitivní postoje k reprezentativní demokracii záporně – konkrétně položka F je záporně korelována se všemi nástroji přímé demokracie, položka D jen s participativním rozpočtem a položka A jen se závazným referendem.

Podpora přímé volby starosty je pozitivně korelována s kladným postojem k položce E (Rozhodnutí obecního zastupitelstva by měla odrážet mínění většiny) a negativně s postoji podporujícími význam politických stran a autonomie zvolených zástupců při rozhodování (položky A a F). Poslední položka, podpora snížení počtu členů zastupitelstva, významně nekoreluje s žádným ze sledovaných postojů k lokální demokracii.

7. Shrnutí a závěr

K prezentovaným výsledkům je třeba přistupovat s vědomím, že se jedná o výsledek kvantitativního šetření, se všemi pozitivy i negativy, která se s aplikací kvantitativních metod pojí. K výhodám patří zejména zachycení velkého množství respondentů na reprezentativním vzorku, k nevýhodám naopak redukce na omezený počet otázek a redukovanou nabídku možných odpovědí.

Jak se ukázalo, čeští starostové častěji zaujímají pozitivní postoje k participativní demokracii než k reprezentativní. Tento fakt je, mimo jiné, ovlivněn velikostní strukturou obcí (viz tab. 3 a obr. 2), pro kterou platí, že s velikostí obce klesají pozitivní postoje k participativní demokracii a naopak rostou k demokracii reprezentativní u všech sledovaných postojů. Jelikož je v Česku výrazně více malých obcí, je zřejmé, že podpora participativní demokracie bude mezi starosty převažovat. Korelační analýza v tabulce 3 rovněž ukázala souvislost postojů se sociodemografickými charakteristikami: pohlavím, věkem a vzděláním. Ženy podporovaly v porovnání s muži více participativní demokracii a muži reprezentativní. Starší starostové podporovali u jedné položky méně reprezentativní demokracii (F) a u jiné méně participativní demokracii (C). Ve světle výsledků regresních analýz se zdá, že oproti mladším prezentovali spíše umírněnost než rozhodnou podporu některého z postojů. U vzdělání se ukázalo, že starostové s vysokoškolským vzděláním se u čtyř postojů kloní častěji k větší podpoře reprezentativní a menší podpoře participativní demokracie. Totéž můžeme říci o starostech s členstvím v politické straně a uvolněných starostech.

Zůstává otázkou, nakolik jsou efekty některých prediktorů na postoje k lokální demokracii svázány s velikostí obce, neboť některé z nich jsou velikostí obce rovněž diferencovány (viz tab. 1). Můžeme kupříkladu říci, že podíl vysokoškoláků, mužů, uvolněných a členů politických stran je ve městech mnohem větší než na venkově. To naznačuje, proč s rostoucí velikostí obce roste podpora reprezentativní demokracie. Nemůžeme však říci, zda samotné individuální charakteristiky starostů ovlivňují jejich postoje, či naopak na ně působí kontext obce (např. působení politických stran v obci) a její velikosti.

Vliv uvedených proměnných však byl potvrzen jen částečně v provedených regresních analýzách. Zde byla odhalena signifikantní souvislost s postoji k lokální demokracii jen v některých modelech a jen pro některé prediktory.⁸ V pěti modelech ze sedmi, které splnily test významnosti modelu, byla nalezena signifikantní souvislost jen u třech prediktorů z korelačních analýz: velikosti obce, věku a stranictví. Z toho lze dovozovat, že tyto prediktory jsou významné při formování postojů u starostů, na druhou stranu je zřejmé, že se při formování postojů uplatňují další vlivy, které nebylo možné v našich analýzách postihnout.

Potvrdila se očekávání spojená s reformami na lokální úrovni a nástroji přímé demokracie. Pozitivní postoj k participativní demokracii lze spojovat s větší podporou nástrojů přímé demokracie. Korelační analýza s individuálními charakteristikami odhalila, že nástroje přímé demokracie jsou významně méně oblíbené mezi členy politických stran. Závazné referendum méně podporují rovněž uvolnění starostové, členové politických stran a jeho obliba klesá s rostoucí velikostí obce a směrem doprava na škále politické orientace.

Populační velikost obce můžeme označit za jeden z důležitých diferencujících faktorů lokální demokracie. S velikostí obce jsou do určité míry svázány charakteristiky starostů, zároveň se mění jejich postoje k lokální demokracii i jejich podpora reforem na lokální úrovni a nástrojů přímé demokracie. Nedá se však říci, že s rostoucí velikostí obce získává navrch podpora reprezentativní demokracie, spíše se podpora obou přístupů vyrovnává. Jde také o přímý důsledek fungování politických stran, neboť s rostoucí velikostí obce roste počet straníků mezi starosty.

Můžeme říci, že z hlediska současné teorie vládnutí je převažující kladný postoj starostů k zapojení občanů do rozhodování pozitivní. Mohou z našich poznatků plynout nějaká praktická doporučení? Pokud bychom chtěli posilovat podporu participativní demokracie, určitě by stálo za zamyšlení, zda neapelovat na politické strany, aby skupina starostů velkých měst byla méně uniformní a byla tvořena častěji ženami a mladšími kandidáty. Zároveň je z našich analýz zřejmé, které reformy a nástroje přímé demokracie jsou pro starosty přijatelnější více a které méně.

⁸ Výsledky testů multikolinearity však nenaznačovaly problém při použití všech prediktorů v jednom modelu.

Literatura

- BALDERSHEIM, H., ILLNER, M., WOLLMANN, H., eds. (2003): *Local democracy in post-communist Europe*, 2, Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- BARBER, B. (2003): *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London.
- ČERMÁK, D., MIKEŠOVÁ, R. (2018): Starostové, starostky a jejich priority. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 54, 4, 561–591.
- ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V., ČOPÍK, J. (2010): *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Grada, Praha.
- ČSÚ (2018): Počet obyvatel v obcích České republiky k 1. 1. 2018, Český statistický úřad, <https://www.czso.cz/documents/10180/61546986/1300721803.xlsx/ba550f5f-fa4d-470d-a4de-a0f058b6ed35?version=1.0> (12. 12. 2018).
- DAHL, R. A., TUFTTE, E. R. (1973): *Size and democracy*, 2, Stanford University Press, Stanford.
- DENTERS, B., GOLDSMITH, M., LADNER, A., MOURITZEN, P. E., ROSE, L. E. (2014): *Size and local democracy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton.
- HAMPL, M., MÜLLER, J. (1998): Jsou obce v České republice příliš malé? *Geografie*, 103, 1, 1–12.
- HAUS, M. SWEETING, D. (2006): Mayors, Citizens and Local Democracy. In: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (eds.): *The European Mayor. Political Leaders in Changing Context of Local Democracy*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 156–175.
- HEINELT, H. (2013): Councillors' Notions of Democracy, and their Role Perception and Behaviour in the Changing Context of Local Democracy. *Local Government Studies*, 39, 5, 640–660.
- HEINELT, H. (2016): Notions of democracy of councillors at the municipal and second tier of local government – and their role perception and behaviour. In: Bertrana, X., Egner, B., Heinelt, H. (eds.): *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe: What is Happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the On-going Re-scaling of Statehood?* Routledge, London, New York, 133–160.
- CHMELÍK, P. (2009): Význam nástrojů přímé demokracie pro kvalitu politické konkurence na národní i lokální úrovni. *Acta oeconomica Pragensia*, 5, 70–88.
- CHROMÝ, P., JANČÁK, V., MARADA, M., HAVLÍČEK, T. (2011): Venkov – žitý prostor: regionální diferenciací percepce venkova představiteli venkovských obcí v Česku. *Geografie*, 116, 1, 23–45.
- ILLNER, M. (2006): Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie. In: Vajdová, Z., Čermák, D., Illner, M.: *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Sociologické studie / Sociological Studies 06, 2. Sociologický ústav AV ČR, Praha, 15–26.
- JANČÁK, V., CHROMÝ, P., MARADA, M., HAVLÍČEK, T., VONDRÁČKOVÁ, P. (2010): Sociální kapitál jako faktor rozvoje periferních oblastí: analýza vybraných složek sociálního kapitálu v typově odlišných periferiích Česka. *Geografie*, 115, 2, 207–222.
- JÜPTNER, P. (2012): Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politica*, 4, 3, 232–245.
- KAASE, M., MARSH, A. (1979): Distribution of Political Action. In: Barnes, S., Kaase, M. et al. (eds.): *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Sage Publications, Beverly Hills, London, 67–201.
- KARLSSON, D. (2013): A democracy of scale. Size and representative democracy in Swedish local government. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17, 1, 7–28.
- KJAER, A. M. (2009): Governance and the urban bureaucracy. In: Davis, J. S., Imbroscio, D. L. (eds.): *Theories of urban politics*. Sage Publications, London, 137–152.

- LARSEN, C. A. (2002): Municipal size and democracy: a critical analysis of the argument of proximity based on the case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 25, 4, 317–332.
- LASSEN, D. D., SERRITZLEW, S. (2011): Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *American Political Science Review*, 105, 2, 238–258.
- MOURITZEN, P. E. (1989): City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited. *European Journal of Political Research*, 17, 6, 661–688.
- NOVÁK, M. (2011): O empirických teoriích demokracie. In: Novák, M. a kol.: Úvod do studia politiky. SLON, Praha, 669–696.
- OUTLÝ, J. (2004): Volby do zastupitelstev v obcích–vývoj a souvislosti. In: Šaradín, P., Outlý, J.: Studie o volbách do zastupitelstev v obcích. Univerzita Palackého, Olomouc, 11–46.
- RYŠAVÝ, D., BERNARD, J. (2013): Size and Local Democracy: the Case of Czech Municipal Representatives. *Local Government Studies*, 39, 6, 833–852.
- SCHUMPETER, J. A. (2003): Capitalism, socialism & democracy. Routledge, London and New York.
- SMITH, M. L. (2006): Cesty k efektivní přímé demokracii: česká místní referenda v regionálním srovnání. *Politologický časopis / Czech Journal of Political Science*, 4, 399–422.
- STOKER, G. (2006): Public value management: a new narrative for networked governance? *The American review of public administration*, 36, 1, 41–57.
- SWIANIEWICZ, P. (2004): Cities in transition: From statism to democracy. In: Haus, M., Heinelt, H., Stewart, M. (eds.): *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*. Routledge, London, New York, 112–138.
- VAJDOVÁ, Z., ČERMÁK, D., ILLNER, M. (2006): Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990. *Sociologické studie / Sociological Studies*, 06, 2, Sociologický ústav AV ČR, Praha.
- VETTER, A., HEINELT, H., ROSE, L. E. (2018): Mayors' Notions of Local Democracy. In: Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M., Reynaert, H. (eds.): *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*. Palgrave Macmillan, Cham, 173–208.

SUMMARY

Notions of local democracy among Czech mayors

Czechia is dotted with towns and cities of various sizes, each with its own mayor, each of whom has his or her own approach on managing the day-to-day affairs of the municipality. However, municipal administration is influenced by a range of other factors, including the mayor's vision of how democracy at the local level should be practiced. A mayors' notion of local democracy varies, and these varying notions influence their actions. Our focus here is on two types of democracies that are seen as alternatives: participatory democracy and representative democracy (see Haus, Sweeting 2006, p. 156).

Our objective is to determine what approaches are taken by Czech mayors to their local democracy. We are not content, however, to stop at a description of the spectrum of attitudes assumed by mayors towards local democracy – we also endeavor to identify the factors related to their stances. These point in particular to the mayors' socialization, but not just in political terms. They concern their position within the sociodemographic structure, their political

orientation, and other variables connected to their political experience and the environment in which they operate – in this case the size of the municipality. From this point of view this article represents a contribution to a long-standing debate about size and democracy (more see e.g. Dahl, Tufte 1973).

Prior research into local democracy and its actors (e.g., Haus, Sweeting 2006; Heinelt 2013; Heinelt 2016) has shown that these actors subscribe to one of two distinct approaches to the perception of local democracy. These approaches are reflected in how local political actors perceive their roles in local events, how they conduct themselves, and what positions they take regarding changes at the local level (Heinelt 2016).

The model of representative democracy is ordinarily understood as government by selected representatives, chosen periodically in recurring elections in which voters entrust them to act in their interest. Elections also allow voters to express their level of satisfaction with incumbents. In a participatory democracy, by contrast, the involvement of activities of citizens during the entire electoral period is emphasized. Citizens are personally involved in governing to the maximum extent possible. The emphasis is placed on the quality of civil society, mutual cooperation, and the awareness of citizens.

Under the constitution of Czechia, municipalities are basic self-governing territorial units. The municipality is governed by the council and the mayor is chosen from within those council members. The mayor is elected by and reports to the council, chairs the municipal board, heads the municipal office, and is the chief of the municipal police. In smaller municipalities, where no board is elected, the mayor performs the duties of the board; where the position of the chief administrative officer is not established, the mayor performs their functions as well.

Czechia is unique among European countries when it comes to municipality size. The settlement structure of Czechia is now characterized by an extreme fragmentation of local government. Most municipalities have a maximum 500 inhabitants; 77% (ČSÚ 2018) have less than 1,000 inhabitants. Among other countries, Czechia resembles only France and Slovakia, which have similar proportions of municipalities with fewer than 1,000 inhabitants (77% and 68% respectively; Swianiewicz 2005).

For the analyses conducted in this paper, two mutually interleaved data sources concerning the mayors of Czech towns and cities were employed. The first of these is an online survey of mayors of cities and boroughs with more than 10 thousand inhabitants, conducted in Czechia in 2015 as a part of an international comparative survey – *Political Leaders in European Cities*. The second source was another survey, conducted in 2016, of mayors of towns and cities in Czechia with 10 thousand residents or fewer. It was entitled *European Mayor II*.

For the analysis of local democracy, we employed correlation analysis, factor analysis, and regression models. We discovered that Czech mayors stand more for participative democracy attitudes than representative ones. We found that the attitudes to democracy are affected substantially by a municipality size; specifically, positive attitudes toward representative democracy increase with a municipality size while attitudes toward participatory democracy decrease. Partisanship of the mayor (a member of party or not) and his/her age are associated with some attitudes. The results suggested that party members are more willing to stand for representative attitudes. It seems that the support for representative democracy rises with age and simultaneously, the support for participatory democracy slightly declines. We also found a positive correlation between positive attitudes towards participatory democracy and the support for instruments of direct democracy while the support for those instruments was negatively correlated with positive attitudes toward representative democracy.

- Fig. 1 Distribution of mayors' attitudes to local democracy (%). Question: "How much do you agree or disagree with the following statements?" Adjusted weights based on municipal population size applied. In legend from left: definitely agree, agree, neither agree nor disagree, disagree, definitely disagree. Source: Surveys European Mayor II (2016) and Political Leaders in European Cities (2015).
- Fig. 2 Mean value of attitudes to participatory and representative democracy in relation to the municipal population size category. The attitudes were measured on a 5-point scale, with answers ranging from *strongly agree* to *strongly disagree*. Source: Authors' calculations using data from surveys *European Mayor II* (2016) and *Political Leaders in European Cities* (2015).
- Fig. 3 Mean value of attitudes to participatory and representative democracy in relation to the age category. The attitudes were measured on a 5-point scale, with answers ranging from *strongly agree* to *strongly disagree*. Source: Authors' calculations using data from surveys *European Mayor II* (2016) and *Political Leaders in European Cities* (2015).
- Fig. 4 Mean value of attitudes to participatory and representative democracy in relation to political orientation. The attitudes were measured on a 5-point scale, with answers ranging from *strongly agree* to *strongly disagree*. Source: Authors' calculations using data from surveys *European Mayor II* (2016) and *Political Leaders in European Cities* (2015).
- Fig. 5 Distribution of the support to reforms at the local level and the instruments of direct democracy (%). Question: "How desirable or undesirable do you consider the following reforms, irrespective of whether such reforms have been introduced in your municipality?" Adjusted weights based on municipal population size applied. In legend from left: very suitable, suitable, neither suitable nor unsuitable, unsuitable. Source: Authors' calculations using data from surveys *European Mayor II* (2016) and *Political Leaders in European Cities* (2015).

PODĚKOVÁNÍ / ACKNOWLEDGEMENT

Tento text vznikl v rámci výzkumného projektu „Evropský starosta II“ (GA16-01331S) podpořeného GA ČR.

This work was supported by GA ČR, project No. GA16-01331S (European Mayor II).

ORCID

DANIEL ČERMÁK

<https://orcid.org/0000-0001-6118-2168>

RENÁTA MIKEŠOVÁ

<https://orcid.org/0000-0003-2158-7034>