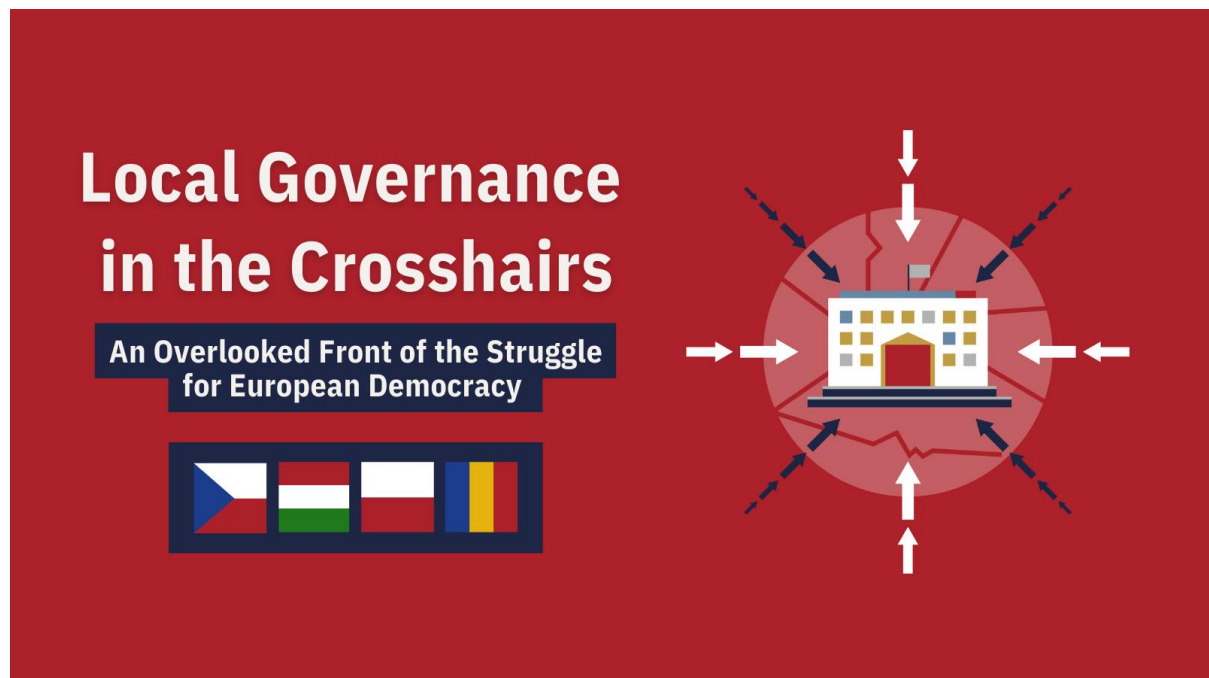


Zaměřeno na místní samosprávy: Přehlížená fronta bitvy o evropskou demokracii

V oblasti demokratických institucí, a zejména v kontextu zhoršování demokracie v Maďarsku a Polsku, jsme svědky toho, že místním samosprávám se obecně dostává méně pozornosti než jiným prvkům demokratické společnosti, jako například soudnictví nebo médiím. Krize způsobená pandemií Covid-19 přinesla místním samosprávám nové druhy výzev, a to jak z hlediska úkolů souvisejících s krizovým řízením, tak i z hlediska rychle se měnících právních, politických a finančních rámců, v nichž tyto samosprávy fungují. Naše nová zpráva zabývající se regionálním výzkumem vyzdvihuje, jak se déle trvající dopady pandemie projeví v měnící se legislativě, v přístupu samospráv k financování, v transparentnosti a v přístupnosti místních rozhodovacích procesů, přičemž všechny tyto změny ukazují ke zmenšujícímu se prostoru pro manévrování, debatování a občanskou angažovanost.



[ZPRÁVA KE STAŽENÍ ↓](#)

Shrnutí

Tři roky sčítajících se krizí. Před třemi lety, konkrétně v březnu 2020, byly v zemích východní a střední Evropy zjištěny první případy výskytu viru Covid-19. Propukla pandemie, která si v regionu v následujících letech vyžádala desítky tisíc obětí. Tato zdravotní krize měla i ekonomické důsledky, které hospodářství evropských zemí poprvé zasáhly v roce 2020. V roce 2021 se v plné síle vrátila inflace, jež nadále představovala výzvu i v letech 2022 a 2023. Po ruské invazi Ukrajiny v únoru 2022 země východní a střední Evropy poskytly azyl milionům ukrajinských uprchlíků a současně se snažily zbavit se závislosti na ruských dodávkách energií a řešit problematiku vysokých cen energií před topnou sezónou 2022/23.

Samosprávy na frontové linii. Místní samosprávy představují základní kameny demokracie v regionech. Tato studie se zabývá dopadem krizových let na místní demokracie v České republice, Maďarsku, Polsku a v Rumunsku. Již samotná pandemie znamenala pro samosprávy nové provozní výzvy související s organizací a poskytováním zdravotní péče, vzdělávání a dalších veřejných služeb. Místní samosprávy se obecně projevily jako adaptabilní a odolné, kladly jasný důraz na blaho svých občanů a – často ve spolupráci s *ad hoc* iniciativami občanské společnosti – pečovaly o své seniory a zranitelné občany. Stručně řečeno lze říct, že z výsledků sekundárního výzkumu a z případových studií obecně vyplývá, že během pandemie Covid-19 se skutečně projevila hodnota subsidiarity, jelikož aktéři s rozhodovací pravomocí, kteří měli nejpřímější kontakt s občany, jednali rychle a v nejlepším zájmu populace.

Tato zkušenost s úspěšným krizovým řízením jasně ukázala důležitost autonomních místních samospráv, v administrativním smyslu je však nijak neposílila. Ve skutečnosti došlo k tomu, že se déle trvající dopady pandemie projevily v měnící se legislativě, v přístupu samospráv k financování, v transparentnosti a v přístupnosti místních rozhodovacích procesů, přičemž všechny tyto změny ukazují ke zmenšujícímu se prostoru pro manévrování, debatování a občanskou angažovanost.

Oportunismus národních vlád. Krizová situace vydláždila cestu ke státním intervencím a k tomu, aby aktéři odpovědní za exekutivu formulovali opatření způsobem, který slouží rovněž jejich politickým zájmům. To znamená, že ve všech čtyřech analyzovaných zemích se národní vlády pokusily rozšířit svůj vliv na místní samosprávy a kontrolu nad nimi, a to prostřednictvím centralizace zdrojů a/nebo kompetencí. V Maďarsku byly místní samosprávy vážně omezovány již před rokem 2020, nicméně během pandemie tento trend dál pokračoval – v rámci nouzového stavu mohla vláda vládnout pomocí nařízení, zakazovat konání referend a pozastavit zasedání městských rad (nebyla povolena dokonce ani on-line zasedání na dálku). V České republice a v Rumunsku bylo městským radám doporučeno, aby zasedaly pouze na dálku (v Česku se od původního opatření v podobě povinného zákazu upustilo), zatímco v Polsku jednaly samosprávy dříve než vláda a často přešly k on-line zasedáním dříve, než byla učiněna legislativní změna. V Rumunsku byly v reakci na krizi převedeny na vládní úroveň jisté místní kompetence týkající se prosazování práva a zdravotní péče. V Maďarsku a v Polsku byly představeny plány na centralizaci zdravotních zařízení, které však (dosud) nebyly implementovány. Centralizace nicméně v obou zemích postihla i oblasti politiky, které s problematikou covidu zdanlivě nesouvisí: v případě Polska se jednalo o vzdělávání a v případě Maďarska o územní plánování.

Krizové řízení přineslo novou zátěž pro rozpočty obcí, a to v podobě nečekaných výdajů. Další hrozbou pro vyrovnané rozpočty byly snižující se příjmy z daní v důsledku menší ekonomické aktivity a očekávalo se, že centrální vlády samosprávám s těmito finančními tlaky pomohou. V Maďarsku však došlo k pravému opaku, když vláda představila daňové úlevy z místní živnostenské daně, pozastavila další zdroje výnosů pro místní samosprávy, zakázala půjčování (které už tak záviselo na schválení vlády), zvýšila daně místním samosprávám a zvýšila solidární daň větších měst. V menší míře se negativní dopady na místní příjmy projevily i v Polsku, a to prostřednictvím snížení daně z příjmu fyzických osob, převedením finančních prostředků na ochranu životního prostředí a v případě některých samospráv prostřednictvím snížení částek, které jsou jim vypláceny v rámci vyrovnávacího schématu. Všechny čtyři země nicméně představily určitou formu finančních kompenzací pro místní samosprávy, byť také se specifickými národními atributy. V Česku se nejprve přemýšlelo o přidělování finančních prostředků podle jednotlivých případů, tato idea však byla zpochybněna a rychle se od ní upustilo. Místo toho každá samospráva obdržela stejnou výši kompenzace na obyvatele. Naopak zbývající tři země použily pro přidělování finančních prostředků schémata s nejasnými rozhodovacími procesy a netransparentními kritérii pro přidělení příspěvku. Rumunsko poskytlo kompenzace výslovně související s covidem prostřednictvím svého Rozpočtového rezervního fondu. V Polsku byl zřízen vládní fond pro místní investice, zatímco Maďarsko pro pomoc samosprávám využilo jak přímé kompenzace, tak i rozvojové fondy. Všechny tři přístupy byly kritizovány kvůli podpoře vlastních zájmů, avšak vyloženě zjevné to bylo pouze v Maďarsku, kde města vedená opozicí obdržela prostředky, které byly nesrovnatelné s prostředky obdrženy samosprávami spřízněnými s vládou. Ve všech případech byla distribuce finančních prostředků provedena způsobem, který vychyloval rovnováhu moci ve

prospěch národní úrovně a který zvyšoval závislost místní úrovně. Podobné vzorce bylo možné sledovat i během rýsující se energetické krize, kdy vlády dávaly přednost diskrečnímu rozhodování o financování a maďarská vláda vykazovala jasné stranění konkrétním samosprávám. Lze říci, že tato rozhodnutí ohledně financování a přesun kompetencí představují nejkonzistentnější a nejtrvalejší dopady pandemie Covid-19 na místní samosprávy.

Míra decentralizace ve veřejné správě je důležitá. Při posuzování faktorů, které mohou ovlivnit, jak jsou místní samosprávy vůči těmto pokusům o centralizaci zranitelné, nebo naopak odolné, byl kladen důraz na původní míru decentralizace ve veřejné správě (včetně kompetencí a zdrojů příjmů) a na nedávnou koncentraci politické moci. Na těchto dvou osách mohou být čtyři zkoumané země charakterizovány ve vzájemném vztahu. V Maďarsku, kde je politická moc zcela hegemonická, vláda disponuje ústavní většinou v Parlamentu a veřejná správa byla do značné míry centralizovaná již před pandemií, dochází k interakci mezi centrální a lokální úrovní v rámci nexu *přikaz-a-kontroluj* a místní úroveň není schopna nabídnout smysluplný odpor. V Polsku je politická *hegemonie zpochybňována* a místní úroveň stále disponuje zdroji, veřejnou podporou a konstitucionální ochranou potřebnými k tomu, aby mohla centralizační úsilí alespoň zpochybňovat, byť s různou mírou úspěchu. V Česku i Rumunsku je srovnatelně větší fragmentace vlád, ale rozdíly v úrovni decentralizace mezi jejich veřejnými správami nám umožňují nahlédnout do různých zkušeností jejich místních samospráv v dobách krize. V Česku mohou místní aktéři stavět na bezpečných institucionálních základech a mají dostatečný politický kapitál k udržení *konkurenční rovnováhy* a k ochraně statusu quo. Oproti tomu rumunským samosprávám tyto zdroje v centralizovaném státě chybí a jsou nuceny spoléhat se na neformální vazby a mohou uplatňovat strategie *klientelistického vyjednávání*, které mohou v některých místech přinášet lokální výsledky.

Demokratická odolnost pod tlakem. Místní občanská společnost a zapojení komunit do místní politiky jsou zásadní pro budování demokratické odolnosti. Navzdory skutečnosti, že přenesení zasedání městských rad do on-line prostoru přineslo řadu příležitostí, z obecných zkušeností vyplývá, že pandemie interakce mezi občany a aktéry činícími rozhodnutí omezila. Samosprávy se k digitalizaci postavily různě, a i v situacích, kdy byl přechod veřejných služeb do digitálního prostoru považován za úspěšný, se zapojení veřejnosti přinejlepším nezlepšilo. Dalším znakem zhoršující se demokratické odolnosti je také fakt, že v Maďarsku i Rumunsku bylo místním aktérům činícím rozhodnutí prokázáno zneužití jejich mimořádných kompetencí souvisejících s nouzovým stavem. V dobách krize se navíc nedostává finančních prostředků pro nezávislá média a v situaci, kdy lokální noviny již buď neexistují vůbec, nebo slouží jako hlásné trouby místních orgánů, je čím dál obtížnější získávat objektivní zprávy o lokálních záležitostech, čímž se omezuje důležitý způsob kontrolování odpovědnosti.

Finanční prostředky z EU v sázce. V těchto třech letech jsme rovněž byli svědky intenzivních jednání souvisejících s finančními prostředky z EU. Byl schválen rozpočet EU na období let 2021 až 2027 a zřízen nový Nástroj pro oživení a odolnost s cílem řešit ekonomické důsledky způsobené pandemií. Evropští úředníci s rozhodovacími pravomocemi využili většího pákového efektu, který jim poskytly vícečetné krize, k zavedení nových opatření na ochranu peněz daňových poplatníků. Za pomoci mechanismu podmíněnosti a volnější předem stanovené struktury jednání o Nástroji pro oživení a odolnost byla v případě Maďarska a Polska možnost získat finanční prostředky výslovně propojena s otázkami demokratických hodnot a vlády práva. Tím se místní samosprávy dostaly do svízelné situace, jelikož by tyto finanční prostředky z EU nutně potřebovaly pro lokální investiční projekty. Prodleva s těmito platbami nebo jejich pozastavení představuje riziko dalšího růstu závislosti na jejich příslušných vládách, což lokální autonomii a základy samosprávy pouze dál narušuje, jak se ukázalo v posledních třech letech. Tato ponaučení by měla být začleněna do debat o vládě práva a do budoucí politiky soudržnosti. Proti zranitelnosti místních samospráv vůči vlastním zájmům národních vlád by bylo možné bojovat přímějším financováním a trvalejším partnerstvím.

Doporučení. Jelikož lze realisticky očekávat, že pokračující globální krize bude region ovlivňovat i nadále, je načase znovuobjevit hodnotu subsidiarity. Krize uplynulých tří let ukázaly, že samosprávy si zaslouží podporu a posílení svého postavení, zejména v zemích s neliberálními autokratickými tendencemi. To znamená, že místní samosprávy by měly být ve vztahu k národním vládám posíleny, a to prostřednictvím posílení administrativních, finančních a ústavních pojištěk místních autonomií. Viděli jsme však, že i místní samosprávy mají své demokratické nedostatky, a proto je stejně důležité posílit i postavení místních komunit a občanské společnosti, aby mohly jednat s místními orgány a nadále vyžadovat větší transparentnost a odpovědnost.

Tato studie byla zredigována a vydána organizací K-Monitor (Maďarsko) v partnerství s organizacemi Oživení (Česká republika), Sieć Obywatelska Watchdog Polska (Polsko) a Funky Citizens (Rumunsko). Výzkumný projekt byl podpořen neziskovou organizací National Endowment for Democracy. Názory a stanoviska obsažené v této zprávě představují názory a stanoviska autorů a nemusí nutně odrážet oficiální politiku či postoj neziskové organizace National Endowment for Democracy.