

MODUL 7

Maďarsko II: státní správa a samospráva – reformy veřejné správy

Cíl:

Student se v kapitole seznámí se základními informacemi o státní správě a dvojúrovňové samosprávě v Maďarsku, jimž je věnována pozornost i v samostatném výkladu o reformách veřejné správy v posledním dvacetiletí. Po prostudování kapitoly bude student schopen interpretovat strukturu samosprávy na úrovni obcí a žup a vzájemně je komparovat a bude moci alespoň stručně pohovořit o základních etapách reformního procesu.

Klíčová slova:

Státní správa: ústřední orgány státní správy – župy a okresy – menšinové samosprávy.

Samospráva na úrovni obcí: volené orgány obcí – župní města – hlavní město Budapešť – působnost obcí – obvodní notářství – formy přímé demokracie na místní úrovni – spolupráce obcí.

Samospráva na úrovni žup: volené orgány žup – funkcionáři župního shromáždění.

Reforma veřejné správy: ekonomická liberalizace 80. let 20. století – reformy let 1989 a 1990 – obnova demokratického zřízení – personální problémy maďarské veřejné správy – reforma veřejných financí – IDEAGroup – kritika reformních kroků.

Shrnutí:

Maďarsko je unitárním státem s relativně decentralizovanou státní správou. Vedle ústředních orgánů, které jsou přímo podřízeny vládě (ministerstva, ústřední orgány státní správy), vykonávají řadu správních funkcí i územní samosprávy. **Struktura územní samosprávy je v Maďarsku dvojúrovňová:** územní samospráva se skládá z místních samospráv (obcí, měst, resp. obvodů hlavního města) a 19 župních samospráv (resp. samosprávy hlavního města), které se dále dělí na 168 okresů. Mimoto v Maďarsku působí samosprávy menšinové. K 1. lednu 1998 bylo v Maďarsku **2 913 venkovských obcí**. Charakteristickým rysem sídelní struktury s nízkým stupněm urbanizace je vysoký počet malých obcí. Zvláštní kategorií měst tvoří **župní města**. Orgány obcí jsou obecní zastupitelstva a starostové obcí. **Formy přímé demokracie** jsou v Maďarsku na úrovni obcí upraveny zákonem, řešícím základní otázky týkající se místního referenda a lidové iniciativy. Historický vznik **žup** jako článku územního členění spadá daleko do maďarské historie, jejich kompetence jsou však dnes značně okleštěné. Působnost župy vykonává **župní shromáždění**, funkcionáři župního shromáždění

jsou **předseda a místopředsedové**, kteří jsou voleni tajným hlasováním ve shromáždění z řad poslanců župního shromáždění. Počátky reformního procesu posledních dvaceti let je třeba v Maďarsku hledat již v 80. letech, kdy se začala projevovat **ekonomická liberalizace**, na niž navázaly první reformní změny po letech **1989/1990**, jejichž prvotním cílem bylo přiblížení výkonu veřejné správy řadovým občanům, decentralizace a zvýšení efektivity výkonu veřejné správy.

Kontrolní otázky:

- 1) Vyjmenuj přinejmenším tři ústřední orgány státní správy.
- 2) Kolik je Maďarsku žup a okresů?
- 3) Stručně charakterizuj úlohu a podobu menšinových samospráv.
- 4) Kdo je zřizovatelem a co je v působnosti tzv. obvodních notářství?
- 5) Popiš stručně reformní proces v oblasti veřejné správy.

Literatura:

Benda, L.: Maďarsko. In Kubát, M. (ed.): Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy. Praha: Eurolex Bohemia 2004, s. 229–230.

Maďarsko 2005. Euroskop.cz. Dostupné z www: <http://www.euroskop.cz/478/sekce/zakladni-informace/>.

Teller, N.: Public Administration Reforms in Hungary. Dostupné z: <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/07.pdf>.

1. STÁTNÍ SPRÁVA A SAMOSPRÁVA

1.1 Státní správa

Maďarsko je unitárním státem s relativně decentralizovanou státní správou. Vedle ústředních orgánů, které jsou přímo podřízeny vládě (ministerstva, ústřední orgány státní správy), vykonávají řadu správních funkcí i územní samosprávy. Z **ústředních orgánů státní správy**, které stojí mimo jednotlivé vládní resorty, je třeba zmínit Ústřední statistický úřad, Státní dohled nad finančním a kapitálovým trhem, Úřad pro hospodářskou soutěž, několik úřadů podřízených Úřadu předsedy vlády, jako např. Vládní kontrolní kancelář (provádí vnitřní kontrolu hospodaření vládních orgánů), Úřad pro národnostní a etnické menšiny, Úřad pro

zahraniční Maďary a tři civilní bezpečnostní služby (Národní bezpečnostní úřad, Úřad pro informace a Speciální bezpečnostní služba, která provádí technické zajištění tajných služeb).

1.2 Samospráva žup, obcí a národnostních menšin

Struktura územní samosprávy je v Maďarsku dvojúrovňová: územní samospráva se skládá z místních samospráv (obcí, měst, resp. obvodů hlavního města) a 19 župních samospráv (resp. samosprávy hlavního města), které se dále dělí na 168 okresů. **Místní a župní zastupitelstva a starostové** obcí a měst jsou voleni na čtyřleté funkční období. Volba starostů, včetně starosty hlavního města a starostů jeho obvodů, je po roce 1994 přímá. V komunálních a župních volbách se používá volební systém prosté většiny. Od roku 1994 není pro platnost volby stanovena minimální nutná volební účast (totéž platí i pro volbu zastupitelstev). Maďarská ústava zakotvuje rovněž **práva národnostních a etnických menšin** žijících na území Maďarské republiky na ustavování místních a celostátních samospráv. **Místní menšinové samosprávy** jsou voleny přímo občany, celostátní samosprávu volí delegáti místních menšinových samospráv ve shromáždění. Funkční období menšinových samospráv je čtyřleté.

1.2.1 Samospráva na úrovni obcí

K 1. lednu 1998 bylo v Maďarsku **2 913 venkovských obcí**. Charakteristickým rysem sídelní struktury s nízkým stupněm urbanizace je vysoký počet malých obcí – více než polovina maďarských obcí má méně než 1000 obyvatel. K 1. lednu 1998 bylo v Maďarsku **195 měst**. Zvláštní kategorii měst tvoří **župní města**, což jsou města, která jsou sídlem orgánů župy, a města s více než 50000 obyvatel, která Národní shromáždění na návrh zastupitelstva prohlásí za župní město. Župních měst je celkem dvaadvacet: devatenáct župních a tři města s počtem obyvatel nad 50000. Župní město vykonává působnost obce a zároveň působnost župy. Specifické postavení má **hlavní město Budapešť**, jehož území se člení na **třiadvacet obvodů**. Zákon ve zvláštním oddílu obsáhle upravuje činnost města.

Na základě potřeb obyvatelstva a v závislosti na finančních prostředcích rozhoduje v **oblasti působnosti** sama obec o úkolech, které bude plnit, v jakém rozsahu a jakým způsobem. Mezi povinnosti obcí patří zásobování pitnou vodou, výchova v mateřských školách, elementární školství, základní zdravotnické a sociální služby, veřejné osvětlení, údržba místních veřejných komunikací a veřejných hřbitovů, práva národnostních a etnických menšin. Povinnosti mohou

být stanoveny diferencovaně v závislosti na velikosti obce, počtu obyvatel nebo podle jiných klíčů. Maďarské místní samosprávy disponují relativně širokými rozhodovacími pravomocemi. **Finanční samostatnost místních samospráv** je přes vybírání místních daní a poplatků omezena závislostí na centrálním přerozdělování veřejných finančních prostředků. Místní samosprávy zřizují zdravotnická zařízení (včetně nemocnic), sociální a školská zařízení (po úroveň středních škol), kulturní a další instituce.

Orgány obcí jsou obecní zastupitelstva a starostové obcí: **Zasedání zastupitelstva** se koná podle potřeby stanovené organizačním řádem, nejméně však šestkrát za rok. Předsedou zasedání obecního zastupitelstva je starosta, který zasedání svolává a řídí. **Výbory** jsou pojímány jako orgány zastupitelstva. O tom, jaké výbory budou zřízeny, rozhoduje zastupitelstvo, které volí členy výborů. V obcích s více než 2000 obyvatel je obligatorní zřízení finančního výboru. Výbor ve své kompetenci připravuje rozhodnutí zastupitelstva, organizuje a kontroluje jejich provádění. **Starosta** je ve všech maďarských obcích volen přímo občany v jednomandátovém volebním obvodu. Kandidátem na funkci starosty může být pouze a jenom státní občan Maďarska, přičemž právo navrhnout starostu mají v obcích do 10000 obyvatel nejméně 3 % voličů, v obcích do 100 tisíc obyvatel 2 % voličů, nejméně však 300, a v obcích s více než 100 tisíci obyvateli 1 % voličů, nejméně však 2000 voličů. Výjimku tvoří Budapešť, kde musí být kandidatura primátora předložena 0,5 % voličů.

V čele obecního úřadu stojí v Maďarsku **notář**, který je na základě konkurzu jmenován zastupitelstvem na dobu neurčitou. Časová neomezenost funkce obecního notáře zabezpečuje stabilitu postavení notáře a jeho nezávislost. Obce sousedící v župě, které mají méně než 1000 obyvatel, mohou zřídit **obvodní notářství**. K jmenování obvodního notáře se vyžaduje jednomyslného rozhodnutí všech zastupitelstev spadajících pod obvodní notářství. Rozhodují o tom zastupitelstva zainteresovaných obcí, které také musí přispívat na provoz obvodního notářství v poměru počtu obyvatel, pokud dohodou není stanoveno jinak.

Formy přímé demokracie jsou v Maďarsku na úrovni obcí upraveny zákonem, řešícím základní otázky týkající se místního referenda a lidové iniciativy. Místní referendum se koná ve věci sloučení obce nebo jejího zrušení, vytvoření nové obce, zřízení společného zastupitelstva a vystoupení z něho a v dalších věcech stanovených obecním nařízením. Místní referendum se může konat ve věcech spadajících do pravomoci zastupitelstva a ve věcech schválení obecního nařízení. Prostředkem, jímž mohou voliči ovlivnit zaměření jednání

zastupitelstva, je tzv. **lidová iniciativa**. Kvalifikovaný počet voličů, který je předepsán obecním nařízením, má právo navrhnout, aby kterákoliv otázka patřící do pravomoci zastupitelstva byla zastupitelstvem projednána.

Spolupráce obcí. V Maďarsku se rozlišují tři formy spolupráce obcí:

- **sdužení pro správu** (zajišťuje výkon vybraných odborných úkolů státní správy),
- **sdužení pro společnou správu veřejného zařízení** – např. školy, nemocnice (sdužení mohou vytvářet dvě nebo více obcí, ale také města společně s venkovskými obcemi, každý člen sdužení nese náklady v poměrné výši odpovídající počtu obyvatel),
- **svazky obcí**, v nichž si obce vytváří společné zastupitelstvo (zakládající zastupitelstva zčásti nebo zcela slučují rozpočty, zřizují společný úřad a zabezpečují fungování obecních institucí).

1.2.2 Samospráva na úrovni žup

Historický vznik **žup** jako článku územního členění spadá daleko do maďarské historie. Od roku 1990 jsou samosprávným celkem, jejich působnost a pravomoci byly však dosti omezeny. Župy jsou povinny zabezpečit plnění úkolů, které nemohou řešit místní samosprávy v obcích. Zajišťují tak regionální veřejné služby v rámci celého území župy nebo v rámci jeho značné části.

V zákoně jsou uvedeny **povinné úkoly žup**, mezi něž především patří:

- udržování škol II. stupně, speciálních škol a středních škol, pokud tyto nezajišťuje podle zvláštního zákona obecní samospráva,
- shromažďování, ochrana a vědecké zpracování muzeálních předmětů nalezených v župě, jakož i historických dokumentů,
- služby župní knihovny, odborné konzultace, služby v oblasti pedagogiky a všeobecného vzdělávání, úkoly v oblasti tělovýchovy a sportu v župě,
- výchova dětí, které jsou trvale léčeny ve zdravotnických zařízeních; speciální zdravotní péče přesahující základní péči, jestliže ji na základě zvláštního zákona nevykonává obecní samospráva povinně,
- koordinace povinností spojených s ochranou architektonického a přírodního prostředí, regionálního plánování, využití turistických hodnot župy, stanovení cílů v turistice,

- účast na koordinaci úkolů v oblasti zaměstnanosti a příprava k povolání, účast na rozvoji regionálního informačního systému.

Působnost župy vykonává **župní shromáždění**. Celkový počet volených poslanců je stanoven volebním zákonem, přičemž většina župních shromáždění má čtyřicet členů. Volební období župního shromáždění je čtyřleté. Funkcionáři župního shromáždění jsou **předseda a místopředsedové**, kteří jsou voleni tajným hlasováním ve shromáždění z řad poslanců župního shromáždění. Župní shromáždění zřizuje obligatorně finanční výbor. Podle svého uvážení zřizuje další výbory. Župnímu shromáždění a jeho funkcionářům pomáhá župní úřad. Jeho úkolem je příprava rozhodnutí shromáždění, organizace a kontrola jejich plnění. V čele **župního úřadu** stojí **župní notář**, který je jmenován župním shromážděním.

V župách a také v hlavním městě působí **úřady veřejné správy**, v jejichž čele stojí vedoucí, kteří jsou jmenováni a odvoláváni předsedou vlády na základě doporučení ministra vnitra. Úřady veřejné správy vykonávají státní správu v rámci kompetence svěřené jim zákony a plní úkoly, které na ně delegovala vláda.

2. REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Počátky reformního procesu posledních dvaceti let je třeba v Maďarsku hledat již v 80. letech, kdy se začala projevovat **ekonomická liberalizace** (zakládání investičních fondů), na niž navázaly první reformní změny po letech **1989/1990**, jejichž prvotním cílem bylo přiblížení výkonu veřejné správy řadovým občanům, decentralizace a zvýšení efektivity výkonu veřejné správy. Již první reformní kroky zohledňovaly nedostatečnou roli regionů, obcí a veřejnoprávních korporací ve veřejném sektoru. Tak byly v roce 1990 schváleny zákon o místní správě a legislativní opatření o reformě daní, především však byla zavedena trojúrovňová místní správa (obec – osada – župa). **Obnova místních samospráv** se tak podobně jako v jiných postkomunistických demokraciích stala jedním ze základních reformních projektů, stejně jako řešení **problematické personální situace** (nedostatek profesně kompetentních a politicky nekompromitovaných úředníků).

V polovině 90. let došlo ke zpomalení decentralizace a pozornost reformních aktérů se přenesla do oblasti **veřejných financí** (1995 Stabilizační program), jmenovitě se zaměřila na snižování veřejných výdajů v oblasti vzdělávání a sociální péče a podporu iniciativního

získávání nových finančních zdrojů místními samosprávami. Od roku 2001 byla odpovědnost za reformní proces přenesena na iniciativu **IDEAgroup**, tvořenou odborníky, předními zaměstnanci státu a obcí a členy místních vlád. Cílem iniciativy byla opětovná restrukturalizace, neuskutečnitelná však právní reformy. Následujícího roku byly iniciovány první výraznější kroky k instalaci e-governance (zavedení internetových stránek v podobě www.nazevobce.hu, publikování dokumentů v elektronické podobě, nakonec zavedení programů pro elektronickou správu). V podstatě úspěšný projekt e-governance byl z větší části financován EU.

Kritika reformního procesu v Maďarsku se dosud zaměřila hlavně na nedostatečnou informovanost veřejnosti a transparentnost, omezenou míru decentralizace, hlavně ve finanční oblasti, a omezenou roli malých regionů v hospodářském rozvoji státu.