

vy – a prevence výrazného zadlužení obcí u nás. S autorem se lze shodnout na tom, že se jedná o fascinující fenomén, který si zaslouží další zkoumání a zejména řešení.

Šárka Homfray

Sabine Kuhlman, Geert Bouckaert (eds.):
Local Public Sector Reforms in Time of Crisis: National Trajectories and International Comparisons

Cham, Palgrave Macmillan 2016, 366 s.

Publikace s názvem *Local Public Sector Reforms in Time of Crisis*, kterou editovali Sabine Kuhlman a Geert Bouckaert, je výstupem v loňském roce ukončeného celoevropského projektu COST Action IS1207 „Local Public Sector Reforms: An International Comparison“. Editoři knihy Sabine Kuhlman a Geert Bouckaert patří přímo k hlavním tvářím projektu. V rámci série Governance and Public Management nakladatelství Palgrave Macmillan vyšlo několik výstupů projektu. Recenzovaná publikace je jednou z hlavních, podílely se na ní všechny pracovní skupiny projektu. Věnuje se současným problémům lokální samosprávy v evropských zemích v komparativní perspektivě a klade si celou řadu otázek. Jakým způsobem státy odpověděly na fiskální krizi, jež započala koncem minulého desetiletí? Jak úspěšně reformy lokální samosprávy reagují na krizi důvěry v liberální demokracii? Jakým způsobem můžeme naplnit vyšší nároky kladené na kvalitu a efektivitu poskytovaných služeb? Kniha má za cíl zmapovat reformní aktivity, které se v jednotlivých evropských státech prosadily v reakci na celou řadu krizí. Díky účasti výzkumníků z východní Evropy nabízí kniha pro českého čtenáře celou řadu zajímavých srovnání vývoje reforem v zemích střední a východní Evropy s trajektorií západoevropských států. Úvodní kapitola editorů přináší výchozí konceptualizaci reforem a syntetizující poznatky

všech zbylých kapitol. Ty jsou utříděny do čtyř samostatných částí, které odpovídají i rozdělení projektu na čtyři pracovní skupiny.

První část knihy se věnuje teritoriálním reformám lokální samosprávy, zejména na procesu slučování obcí a meziobecní spolupráci. Přináší analytický rámec pro zkoumání amalgamačních reforem a následnou typologii amalgamačních strategií. Slučování obcí proběhlo v některých západních zemích. Příkladem je Nizozemí a Dánsko, kde v roce 2013 klesl počet již tak populačně velkých municipalit z 275 na 98. Východní postkomunistické země ke slučování obcí převážně nepřistoupily. Po krátkém období nárůstu počtu obcí dnes pozorujeme stagnaci počtu municipalit. Slučování obcí ale bylo velkým tématem zemí jižního křídla Evropské unie, které bylo nejvíce zasaženo ekonomickou krizí. Koneckonců slovo krize je uvedeno i v názvu celé editované knihy. Řecko je „archetypem“ státu, kde proběhlo několik „drakonických“ reforem obecní samosprávy s cílem vypořádat se s fiskálními dopady záchranných balíčků. Z počtu 5 921 municipalit došlo během krátkého reformního procesu ke snížení počtu až na 325 municipalit. Počáteční počet obcí a celková fragmentace byla srovnatelná s Českou republikou. I proto stojí za to se řeckým reformám věnovat. V dlouhodobém horizontu nelze vyloučit, že ekonomická krize zasáhne i postkomunistické státy a výsledkem bude politický tlak na snížení počtu obcí. Možnou alternativou amalgamačních reforem je posílení meziobecní spolupráce, které se věnuje pátá kapitola autorů Jochea Franzkeho, Daniela Klimovského a Uroše Pinteriče. Ti ve své části porovnávají výsledky meziobecní spolupráce v Braniborsku, Slovensku a Slovinsku. Přestože Braniborsko je spolkovou zemí bývalé NDR, meziobecní spolupráce zde měla pozitivní dopady i proto, že ji podporuje centrální vláda. Naopak u dvou zbývajících zemí autoři zmiňují, že zde panují spíše nepříznivé

podmínky pro úspěšnou implementaci meziobecní spolupráce, jako je neochota centrální vlády meziobecní spolupráci více podporovat, ale i nedostatečná politická kultura spolupráce.

Druhá část knihy se věnuje dopadům zavádění manažerských reforem. Úvodní kapitola srovnává implementaci výkonově orientovaného rozpočtování (*performance budgeting*) v Německu, Itálii, Litvě a Norsku. Na tuto kapitolu navazuje další téma, a to výkonnostně navázané odměňování (*performance-related pay systems*) zaměstnanců samospráv. Celá sekce je zakončena kapitolou Marca Salma a Christiana Schwaba, která se zabývá reformami administrativy třech velkých měst, Bilbaa, Mannheimu a finského Tampere, z hlediska řízení lidských zdrojů. Tato část může oslovit odborníky z praxe a výzkumníky z oblasti veřejné správy.

I třetí část knihy zaujme výše uvedený okruh čtenářů, neboť se zabývá přenášením poskytovaných služeb z veřejného na soukromý sektor. Trend není jednoznačný, což ukazuje první kapitola této části nestora výzkumu lokálních samospráv Hellmuta Wollmanna. Následující kapitoly se pak věnují konkrétnímu způsobu poskytování služeb. Například odpadovému hospodářství v Norsku a Nizozemí (Torsteinsen, van Genungten, s. 205–220), roli neziskového sektoru v rámci sociálních služeb v Německu, Dánsku a Velké Británii (Henriksen et al., 221–236) a systému péče o předškoláky (Hlepas et al., s. 237–252).

Velkou otázkou měnící se lokální samosprávy je zajištění demokratické legitimacy v situaci, v níž se lokální systém samosprávy mění na vládnutí (*governance*). Srozumitelnější je tento obtížně přeložitelný termín ve spojení „síťové vládnutí“ nebo „víceúrovňové vládnutí“. Oba pojmy lépe vystihují podstatu současných změn. Rozhodovací procesy znejasňuje zapojení celé řady aktérů, ať už dalších úrovní samosprávy, nadnárodních aktérů (EU), nebo neziskových organizací a soukromého

sektoru. Otázkou pak je, jak zajistit demokratickou legitimitu rozhodnutí, která jsou přijímána volenými i nevolenými aktéry. Podle mnohých jsou řešením demokratické inovace a obecně větší zapojení občanů do rozhodovacích procesů. Zvýšení participace je tak považováno za žádoucí pro zvýšení kvality vládnutí na vstupu. Jsou tyto reformy v protikladu s tradičním modelem reprezentativní demokracie? Tento rozpor je pak spojující linkou kapitol čtvrté části.

Kapitola „Giving Citizens More Say in Local Government: Comparative Analyses of Change Across Europe in Time of Crisis“, sepsaná týmem pod vedením německé politoložky Angeliky Vetter, začíná přehledem reforem s cílem posílení role občanů při rozhodování na lokální úrovni. Soustředí se celkem na tři reformy: (1) zákon o přístupu veřejnosti k informacím, (2) přímá volba starostů a (3) zavedení závazných lokálních referend. Autoři se obrátili s dotazníkem na své kolegy z daných zemí a zeptali se jich, kdy byly jednotlivé reformy v časovém úseku 1990–2013 zavedeny. Co se týče prvního tématu přístupu k informacím, některé možná překvapí, že velká část zemí střední a východní Evropy byla a je před západními státy. Například Německo zavedlo zákon o přístupu k informacím relativně nedávno (v roce 2005). Zde bych rád doplnil, že česká „stošestka“ je velice efektivním nástrojem sběru informací o lokálních i krajských samosprávách. Mimo to, celá řada obcí data veřejně zpřístupňuje, a to i ve formě tzv. otevřených dat. Oproti zahraničním výzkumníkům tak máme velkou výhodu a mnohdy si ji ani neuvědomujeme. Druhá část reforem se soustředí na přímou volbu starostů. Státy vykazující nejvyšší hodnoty důvěry v lokální samosprávu však mají stále nepřímo volené starosty a k reformě tohoto typu se zatím neodhodlaly. Přestože byla přímá volba zavedena v několika evropských zemích, stále zůstává nezodpovězena otázka, zdali tuto institucionální reformu brát jako lék na nízkou důvěru v lokální demokracii.

V kapitole tak chybí zdůraznění toho, že se nedá vždy apriorně tvrdit, že zavedení přímé volby starostů za všech okolností kvalitu vládnutí na lokální úrovni zlepší. Mnohdy je tomu spíše naopak. Co může být považováno za nástroj řešení v jedné zemi, nemusí již fungovat v zemi druhé. Dopady zavedení přímé volby jsou totiž závislé na kontextu. Problémy asymetrické kauzality měly být výzkumníky více reflektovány. Třetí oblast výzkumu se zabývá tím, zdali je v dané zemi uzákoněno konání závazných referend. Ta nejsou v současné době uzákoněna jen ve Švédsku, Velké Británii, Lotyšsku a Litvě. Ve všech sledovaných státech byla tato možnost už od roku 1990. Bohužel nám kapitola ale nepoví, jak moc jsou referenda rozšířena a jak často se v obcích konají. Hlavní výtku bych však směřoval k tomu, že ve světle akademické debaty o demokratických inovacích byl výběr těchto tří reforem málo ambiciózní.

Jaká je dnešní role zastupitelů evropských obcí? A proč v některých zemích došlo k reformám s cílem posílit roli zastupitelů? Na otázku odpovídá v kapitole „Reforming Local Councils and the Role of Councillors“ Anders Lidström, který spolu s kolegy představil nejdříve typologii legitimacy lokálních vlád na základě dvou dimenzí. U obou je sledována míra důvěry v lokální samosprávu, liší se ale aktéři. U první úrovně je to centrální vláda, u druhé občané. Na základě toho můžeme odvodit čtyři skupiny zemí. První skupinu tvoří převážně skandinávské země, kde je vysoká důvěra centrálních vlád, projevující se tím, že lokální samosprávy mají dostatek finančních prostředků i autonomii a zároveň je zde vysoká důvěra obyvatel v lokální samosprávu. Do druhé skupiny jsou zařazeny země, kde je nízká úroveň důvěry u centrální vlády i u obyvatel. Kromě České republiky sem spolu s dalšími východními zeměmi patří i Řecko, Španělsko a Portugalsko. Zbýlé kategorie představují případy, kde je vysoká legitimita pouze u jedné z dimenzí. Pomocí této typologie pak auto-

ři vysvětlují rozdílnou četnost a typ reforem. Autoři přicházejí se závěrem, že reformy zaměřené na postavení a roli zastupitelů byly zavedeny v zemích s vysokou legitimitou u obou dimenzí. V těch zemích, kde je slabší podpora obyvatel, se centrální vlády zaměřily na zefektivnění rozhodovacích procesů a na posílení exekutivy. Nejmenší aktivita vlád s ohledem na četnost reforem je pak u zemí, kde je nízká legitimita lokálních vlád. Modelovým příkladem je i Česká republika.

Známým zastáncem přímé volby starostů v komunitě výzkumníků lokální samosprávy je anglický politolog Colin Copus. Jeho silný normativní názor, pramenící z jeho domácí zkušenosti zastupitele, se v kapitole „Have Mayors Will Travel: Trends and Developments in the Direct Elections of the Mayor“ ale příliš neprojevil. S dalšími spolutory představuje debatu o zavedení přímé volby starostů v pěti zemích. Přímou volbu starostů mnozí považují za potenciální lék na klesající důvěru obyvatel v demokratický systém, krizi legitimacy a jako vhodnou reakci na vzrůstající požadavky na kvalitu poskytovaných služeb ze strany občanů. Kapitola je však uzavřena tím, že přímá volba starostů není všeobecně přijímaným řešením na výše zmíněné problémy.

Přímou volbu starostů nelze považovat za prvek přímé demokracie, přesto se tak ve veřejném a mnohdy i v odborném diskurzu děje. Někdy je dokonce přímá volba zařazena mezi demokratické inovace. Nesporným nástrojem demokratických inovací je ale participativní rozpočtování. Kapitola Norberta Kerstinga a spolutorů analyzuje participativní rozpočty v Německu, Španělsku, Slovensku a Estonsku. Možností nastavení participativního rozpočtování je několik. Hlavním kritériem je míra a způsob zapojení občanů do rozhodování. Zkušenosti z případových studií měst Münster, Sevilla, Bratislava a Tartu zapadají mezi zjištění jiných výzkumů deliberativních a participativních inovací.

Pro úspěch je v první fázi důležitý aktivní přístup představitelů města. Dále je žádoucí přenechat samotné nastavení participativního rozpočtování nezávislým odborníkům. Při přípravě projektů a diskuzí nad nimi je pak nezastupitelná role moderátora. Aby však celkový projekt získal v očích obyvatel potřebnou legitimitu, je nutné zajistit transparentní rozhodovací proces a účast obyvatel města na finálním rozhodnutí, které projekty budou nakonec podpořeny. Participativní rozpočtování je vhodným nástrojem pro budování lokální komunity a zvýšení sociálního kapitálu, avšak autoři upozorňují, že v případě extenzivního využití informačních technologií místo osobního kontaktu s občany tento pozitivní efekt ve výsledku mizí. Zastupitelé evropských měst se na participativní rozpočtování dívají vesměs negativně až nepřátelsky, zejména pak ve východní Evropě. Nechápou jej jako doplněk k lokální zastupitelské demokracii.

Poslední kapitola této části i celé knihy si klade otázky, jak moc jsou obyvatelé spokojeni s fungováním lokální demokracie a kvalitou poskytovaných služeb? Co od lokální samosprávy očekávají? A jak hodnotí jednotlivé aspekty demokracie? Na těchto otázkách by nebylo nic špatného. Problém však tkví ve výběru analyzovaných zemí, kterými jsou Norsko, Dánsko, Švýcarsko a Nizozemí. Nepřekvapí proto, že se výsledné hodnoty dotazníkového šetření mezi obyvateli vůbec neliší. Ve všech zemích je vysoká důvěra v lokální samosprávu. Ve všech zemích preferují lidé poskytování služeb veřejným sektorem nad soukromým. Jediným zajímavým zjištěním poněkud zbytečné kapitoly je pak to, že u obyvatel nepřevládá důraz na efektivitu lokální samosprávy na úkor kvality demokratických procedur.

Editorům se povedlo odstranit celou řadu typických nedostatků pro mezinárodní projekty, ve kterých je zapojeno velké množství autorů. Přesto jednotlivé kapitoly vykazují odlišnou kvalitu. U někte-

rých z nich byly vybrány případy účelové. V extrémním případě se nejednalo ani o komparativní analýzu, ale o deskriptivní zcela nesrovnatelných případů, kdy spoluautoři v závěru pouze uvedou deskriptivní shrnutí předchozích odstavců. Chybí systematický přístup, který by umožnil vyvození třeba i opatrných kauzálních závěrů. V tomto ohledu zůstal potenciál publikace nenaplněn. Vzhledem ke způsobu vzniku této publikace by ale takové závěrečné zhodnocení nebylo spravedlivé. Jako celek je kniha velmi zajímavým dílem a svou kvalitou nijak nevybočuje od jiných editovaných publikací série nebo dřívějších editovaných publikací série v nakladatelství Palgrave. Co říci závěrem? Kniha ukazuje, že neexistuje jednotný přístup k reformám a že neexistuje jednotný předpis na řešení důsledků všech krizí, kterým dnešní lokální samospráva čelí. Čtenář však může nalézt celou řadu inspirací nejen pro normativní debatu o tom, jak lépe reformovat lokální samosprávu, ale i pro budoucí empirický výzkum. Některé kapitoly přinesly zajímavé hypotézy a okrajově nastínily možné směry, kterými se otevírá prostor další analýzy.

Jakub Lysek

Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria, Herwig Reynaert (eds.): *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor* Cham, Palgrave Macmillan 2018, 487 s.

Zájem o politické vůdcovství na lokální úrovni roste jak v komunitě vědecké, tak i v politické diskusi. Jedním z důvodů je snaha překonat demokratický deficit. Jací lidé a jakými cestami se dostávají na dráhu starostů? Jak vnímají svou roli a jakou politickou agendu preferují? S jakými aktéry jednají, ať už přímo na radnici, na vyšších úrovních vládnutí či ve společnosti? Jak chápou demokracii a jak se staví k různým