

ČESKÝ STÁT POTŘEBUJE „VELKÝ RESTART“

ÚVOD

Vystřídaly se vlády a pro uvedení tohoto textu je užitečné připomenout starý vtíp o třech obálkách, které zanechá v trezoru odcházející šéf šéfovi novému s pokynem, aby otevřel obálku, když se dostane do obtíží.

V první obálce je rada „SVEĎ TO NA MĚ!“. Obáváme se, že tato obálka je a bude otevřena dlouho. Také proto, že klíčové problémy jsou objektivní, velké a do značné míry vnějšího původu. Existuje tu určitý teoreticko-pesimistický koncept sjednocení společnosti, a tedy i koncept správy státu, nikoliv na bázi demokratické volby, ale na bázi „normativní síly skutečnosti“ (G. Jellinek – klasik státovědy). Sama fakticita je tak silná, že si vynucuje své přetavení v normativitu, tedy v pravidla. Toto objektivní „materiálně“ (limity globalizace, vztahy k EU, klima, energie, zahraniční vlivy ekonomické i politické, pandemie atd.) omezuje prostor pro demokratické rozhodování z výběru řady možností. Jsme a budeme sjednoceni fakticitou, což je opak demokratického sjednocení volbou.¹ Např. aktuálně neobvyklé sjednocení politického spektra, pokud jde o válku na Ukrajině. Nutno však doplnit dočasné! Jinak řečeno, kdokoliv „nový“ nemůže zcela svobodně a nezávisle realizovat své záměry (viz například vazba na „odvážné“ koncepty EU, mantra o úsporách, či jakákoli „adresná“² pomoc).³ Jistě, problémy může nějakou dobu pragmaticky svádět na „minulého šéfa“, ale moc nových, jiných možností pro řešení nemá.⁴ Svědčí o tom i boj s covid-19. Bohužel, silně degradující českou tradicí je, že střídající vlády často cítí potřebu natolik jednoznačně popřít své předchůdce, že začínají „znova“ jakoby od nuly, nepřebírají jejich „know how“ a „diktát fakticity“ rozhodování minulé vlády neuznávají. To je pro vývoj poznání a inovace řešení silně brzdící tradice. Tím spíše, jsou-li v opozici dřívější ministerští matadoři. Jde-li oběma stranám o veřejné blaho, pak je specifická spolupráce s opozicí možná a účelná. Je to ale „vysoká škola“ politiky.

Ve druhé obálce je pokyn „UDĚLEJ REORGANIZACI!“. To má však nejméně dva důležité aspekty. První je poněkud podlý. Podlý je v tom, že reorganizace představuje změnu, která pro jedince i subjekty, zájmové skupiny a další, může přinést jak výhody, tak i nevýhody. Totiž povýšení, nebo ztrátu pozic. Je to téma s motivovanou angažovaností. Ve světle konceptu „košile bližší kabátu“ pak může dojít nejen k odvedení pozornosti od jiných důležitých problémů, ale i naopak k cílení na jiné, ne vždy „akutní“, problémy. Sama reorganizace je velký úkol, kterému je třeba věnovat zvýšenou pozornost na místo kritiky.⁵

¹ A to neotevíráme téma vymývání mozků cestou médií, hoaxů a sociálních sítí a jejich důsledků pro demokracii.

² Čím vyšší adresnota, tím větší administrativa a vedlejší náklady.

³ V. Bělohradský se do budoucna (patrně správně) ptá, zda: „Může demokracie přežít apokalyptický tón antropocénu?“

⁴ Je na to české rčení: Nová vláda má na noze 3 koule. Co kritizovala, co slíbila a co „je“.

⁵ Zde není uvedena ještě horší alternativa „druhé obálky“. Tu uplatnil (politologové to vědí) francouzský král Karel X. - když měl doma problémy, napadl Alžírsko. Země byla ve válce, takže všichni královi kritici se stali vlastně vlastizrádci. Hledání vnějšího nepřítele pro udržení klidu a moci doma. Jak běžné. Dokonce stačí i odlišný názor (jak typické pro aktuální český diskurs o Ukrajině).

Druhý aspekt může být ale zcela racionální. Dlouhodobé setrvávání ve stabilních organizačních strukturách, s dlouholetými vazbami, s propletenými mocenskými vlivy a zájmy je nepochybně silnou objektivní retardační brzdou. Určitě existuje k danému tématu řada politologických výkladů. Nicméně faktem je, že tato skutečnost může vytvářet až pověstné "systémové problémy", které brání jakémukoliv rozumnému řešení. "Po nedokončené reformě veřejné správy už přes dvacet let trvá její „nové“ uspořádání, a to beze změny. Na společnost, která potřebuje dynamiku, je to příliš dlouhá doba. Z praxe, viz např. problematika nepojistných sociálních dávek, lze doložit, že se lidé (subjekty, zájmové skupiny) „naučí“ systém nejen využívat, ale záhy i zneužívat. Změny se proto v některých zemích koncipují i jen z důvodu rozrušení takového naučeného nežádoucího chování."⁷

Při nastavování role přednostů okresních úřadů po roce 1990 se uvažovalo pouze o krátkodobém působení v rámci jednoho okresu, resp. o jejich přemístování po určité době v rámci vymezeného území právě proto, aby se nevytvořily místní klientelistické vazby a přednostové zůstali skutečnými, na místě působení nezávislími, vládními úředníky. To vše ovšem padlo. Škoda, že jsme si nevzali ponaučení z indiánské moudrosti, která zní: "Jedinou jistotou je změna".

Ve třetí obálce je doporučení: "NAPIŠ TŘI OBÁLKY". K tomu asi nikdo nechce nechat dojít. Tedy volba druhé obálky? Tedy reorganizace!

V této úvaze nejde o firmu, ale jde o stát. Otázka tak zní: funguje ve státním mechanismu vše optimálně, nebo existují takové retardační situace/vazby v jeho fungování a organizačním uspořádání, jejichž revize a rekonstrukce/reorganizace by mohly vést k nové dynamice a prosperitě? Odpověď zní, že druhá varianta je správně. Je to směsice malých i velkých kauz. Pro dokreslení uvedeme malý výběr toho, co je již dlouhodobě známo, co je odbornými i „veřejným tajemstvím“, co bylo mnohokrát vysloveno a napsáno, a přesto k žádnému pokroku v řešení nedošlo, bohužel často ani nebyla otevřena diskuze. Byla příčinou malá odvaha, riziko společenské diskreditace, obava z mediální politizace odborné diskuse, nenalezení komplexnějšího nositele tlaku na změny? Nebo prostě jen silný odpor příjemců benefitů ze statu quo?

Na úrovni politiky

V politice státu/stran chybí cíle/vize. Je potřebná existence nesporného, srozumitelného, sjednocujícího cíle. Je třeba formulovat program při respektování skutečnosti, že lid neakceptuje nereálné sliby. Ani senioři ne. Lid spíše uvěří tvrzení, že je třeba něco překonat, že to bude tvrdý boj, že je třeba bojovat.

Zapomnělo se mluvit k lidem. Společnost je jistě různě názorově strukturovaná, ale zapomnělo se, že existuje společná a sjednocující spiritualita nejen náboženská, ale i nenáboženská, a že všichni lidé potřebují „víru, naději a lásku“. Lidé vůbec nerozumí manažerskému jazyku a politické hantýrce.

⁶ Např. vliv obecní politiky na stavební řízení (systémová pojatost) vedoucí k situaci, kdy je Česko srovnatelné s Čadem na 156. místě na světě.

⁷ Alchymie nepojistných sociálních dávek, L. Průša, P. Víšek, R. Jahoda. Wolters Kluwer Praha, 2014

Státu zcela chybí aktivita, která by se dala označit jako vnitřní a vnější státní propaganda. Jsou to zahraniční zdroje, které konstatují, že Česká republika patří mezi 30 nevyspělejších zemí světa. A v řadě aspektů života i významně mezi lepší! Česko patří do první desítky nejvíce prosperujících zemí EU. Patří k nejméně zadluženým zemím EU. Pocit pravého opaku hodnocení kvalit státu u českých občanů je produktem české mediální sféry a zejména předvolebního politikaření.

Stejně je tomu ve vztahu k zahraničí. Je třeba připomenout trvale kritický stav jazykových dovedností českých občanů. Český stát zdaleka nerozvinul takové masivní aktivity v této oblasti jako jiné menší státy vstupující do EU. Češi nečtou běžně zahraniční tisk a nesledují cizí televizi. Ta izolace je patrně pohodlná, občané by se dozvěděli, co všechno je nebo není ve slušné a spořádané zemi možné. Informace ze zahraničí jim interpretují a filtrují podle svého zabarvení komentátoři. Média bohužel často nerozlišují rozdíl mezi zpravodajstvím a komentářem.

V Česku panuje nefunkční politický systém. Výsledek centrálních voleb je náhodou, v níž může sehrát větší roli počasí či (opakující se) mediální manipulace v předvečer voleb než samotný volební program.⁸ Pro „statečné“ rozhodnutí Ústavního soudu máme špatný volební princip. Ještě horší než předchozí. Volby v sociálně diferencované a stále více se názorově strukturující společnosti nemůže patrně nikdo vyhrát. Tak aby mohl „vládnout“ a nést za to plnou odpovědnost. Koaliční vláda je de facto permanentním alibi, že nešlo udělat to, co jsme slíbili. Čím více koaličních partnerů, tím větší alibi.

Klesá podpora tradičních politických stran a v komunálních volbách vítězí nová neformální seskupení „pro město“ sestavená ze známých osobností. Klesá podpora centrálních orgánů a Parlamentu. Lidé podporují starosty a známé lidi. Nemusejí nést nové ideje, jsou to lidé ze sousedství nebo známí z médií. „Politická strana starostů a nezávislých“ ale neprezentuje žádný politický program. Pohled prizmatem zájmu „našeho“, města navíc nemusí být totožný se zájmem státu jako celku. Což se koneckonců opakovaně potvrzuje, např. ve věci sociálního bydlení, stavebního řízení a dalších. Stát je postaven na jiných principech než samosprávná obec.

Ostatně mnohé politické strany nejsou už seskupením ideově spřízněných lidí, strany většinou nemají žádný ideový náboj, lidé je berou jako organizace systémově koncipované k udržení moci několika jedinci. Nenabízejí žádné ideje, ale jen (vedle vzájemného napadání) program aktivit na 4 roky. Např. v sociální politice je obsah těchto aktivit v zásadě stejný z obou stran politického spektra.⁹ Dobře chápou obsah pojmu „politická průchodnost změn“. K tomu je třeba připomenout kruciólní výrok generála De Gaulle: „Politikovi jde o příští volby, státníkovi o příští generaci“.

⁸ Podle aktuálního zjištění věřilo 45% voličů dezinformacím. Viz Kubiceho zpráva, Lithium a naposledy zámeček premiéra ve Francii.

⁹ V roce 1990 byl z iniciativy nevládního sektoru (Socioklub) a s podporou Senátu vypracován návrh Sociální doktríny ČR, dokument, který konsensuálně formuloval dlouhodobé strategické zájmy a cíle sociální politiky v zájmu zabránění politických hrátek v této oblasti, ale přes smluvní slib jedné nastupující vlády jej projednala jenom tripartita. Politické strany nebyly ochotny a schopny takový dokument projednat. Přitom se právě do politických stran očekává rozhodnutí „kam“ a od odborné sféry „jak“.

Na úrovni správy státu

Problém české legislativy, který je jednoznačným pozůstatkem minulého režimu. Ten byl logicky posledý potřebou legitimacy – každý detail, každý koeficient musí být schvalován ve formě co možno nejvyšší právní síly, zákonným právním předpisem. V západních zemích se podobné detaily řeší třeba i až na úrovni sekčního šéfa resortu. „Vládnutí“ je v Česku natolik svázáno právními normami, že, jak se ukázalo, skutečně „vládnout“ může vláda jen za nouzového stavu. To přes dřívější zásadní odpor v roli opozice, zjistila i nová vláda.

Čeští poslanci tak řeší dílčí detaily, kterým (ve vsí úctě) nemohou rozumět. Ostatně stačí se podívat na názvy aktuálních parlamentních tisků. Pokud má parlament jako sbor lidových zástupců špatné zadání, pak poslanci (a poslanecké kluby) a nikoliv vláda řídí stát. Za vládnutí je zodpovědná vláda, ne zákonodárný sbor – parlament. Parlament by měl schvalovat základní práva a povinnosti a program vlády – vláda a resorty zajišťovat realizaci.

Parlament je z ústavního rozdělení moci výlučně zákonodárný (!) sbor a není tady patrně pro vyšetřování nejrůznějších kauz nebo pro mnoha hodinové politické diskuse o aktuálních událostech. To vše je jen kolorita a balast.

Je to vláda, která musí vládnout a rozhodovat. Není možné, aby rozhodnutí vlády (např. návrh zákona) sabotovali nebo měnili vlastní nebo koaliční poslanci. I „sbor lidových zástupců“ je (podle Le Bona) „dav“ diletantů. O tom svědčí např. již starší neústavní dodatek nejmenovaného politika o doplatku na bydlení – přijatý s nadšeným souhlasem v obou komorách a další „sociální“ zákony, které musel ústavní soud zrušit, popř. které bude muset rušit). Rodičovský příspěvek byl novelizován 25x a to i přesto, že „vládnoucí“ vlády tehdy byly vždy proti. Jak je to možné? Schválil-li parlament záměr vládního prohlášení o ochraně zdraví obyvatel, jak mohou poslanci zmírňovat zákon proti kouření, je-li kouření nesporně nebezpečné?

Je totálně nadužívána tzv. poslanecká iniciativa. Poslanecké návrhy neprocházejí připomínkovým řízením, projednává je jen vláda. Poslanci v průběhu schvalování mění návrhy zákonů, ale jejich role by měla být ověřit, zda je návrh v souladu s vládním prohlášením, zda dodržuje ústavní práva občanů a návrh buď přijmout, nebo ho odmítnout. Nejsou tu od toho, aby ho měnili¹⁰.

Problém je závažnější, než se na první pohled zdá. Nová řešení (snad čehokoliv) musí hledat podobu v novele zákona a mnozí nositelé možných inovací vůbec neriskují a nenavrhují změny jen z obavy, že by v Parlamentu ČR mohlo dojít prostřednictvím poslanecké tvořivosti a působením různých zájmových skupin a medií k destrukci původního řešení. Popř. i proto, že návrhy zákonů leží ve sněmovně i roky. To logicky brzdí inovace. Ve sněmovně leží údajně přes 200 neprojednaných návrhů. Evropské normy jsou (musí) být projednávány brzkně.

¹⁰ Svědecká vzpomínka na varování ústavního soudce JUDr. Cepla: „Dáte do Parlamentu návrh na modrý, ocelový, stometrový most a vrátí se vám dřevěný, žlutý a 90 ti metrový. Za což později nikdo nenese odpovědnost.“

Někdy jsou poslanecké návrhy finta, kterou se resorty vyhýbají řádnému připomínkovému řízení a sama vláda a resorty obcházejí vlastní legislativní pravidla. Poslanecká iniciativa by měla být zcela mimořádná věc a vyjadřovat názor politického subjektu. Občané nevolili poslance Nováka, ale stranu. Jak mohlo 30 poslanců, mezi nimi jediný lékař, navrhnout bez jakékoliv veřejné diskuse rozsáhlý zákon o eutanazii od anonymních autorů?¹¹ Nevyhnutelné zamítnutí takového návrhu, ale zablokovalo diskusi o tomto mimořádně závažném a potřebném tématu.

Problém je se Senátem. Je zřejmé, že je v této podobě zbytečný a leckdo má občas odvalu navrhout, aby byl zrušen. Od tam sedících lékařů, sportovců, hudebníků, učitelů z gymnázia, ředitelek mateřských školek a hasičů (ve vsí úctě) nelze očekávat kontrolu kvality zákonů. Dalo by se uvažovat o senátu jako radě starších (špičkových odborníků), jak tomu v Československu v minulosti bylo, a ochránit tak Ústavní soud, který se občas musí stát „třetí komorou“. Ostatně, takovou roli má již Legislativní rada vlády, k jejímuž stanovisku se ale nemusí přihlížet, i když předsedou je nově ministr.

Brzdny a degradující je samotný legislativní proces obsahující tzv. připomínkové řízení, v němž každý odmítá k němu směřující úkoly, a v němž je často degradován první návrh odrážející skutečně odborný názor. Je zpracován věcný návrh a „analýza alternativ“ (RIA). Projde (dvakrát) ohromným množstvím různých komisí, Sněmovnou a určenými výbory, Senátem a jeho určenými výbory a je podepsán. Ale teprve doslova v den, kdy vstoupí v platnost a účinnost, vyvolá „hluboká překvapení“, protesty a tlaky na změnu. K čemu byla všechna zmíněná odborná grémia? Jejich aktivitou se celý regulérní proces tvorby právní normy prodlužuje až na 3 roky. A je proto obcházen.

e-Government

Požadavky a představy na rozvoj e-Governmentu nejsou doprovázeny stejnosměrným předpokladem (názorovým konceptem a inovačním úsilím) změnit legislativu. S tím ale musí přijít odborné resorty, tedy iniciativa musí přijít „zdola“. Rozvoj e-Governmentu musí být doprovázen, resp. je podmíněn také tím, co by se dalo nazvat „zjednodušením státu“ (stupňů rozhodování, schvalování, posuzování, oponentur, odvolávání, povinných formalit jako je např. doručování).^{12,13} Může e-Government vůbec zvládnout platný správní řád?¹⁴

Pro rozvoj e-Governmentu jsou důležité dva aspekty. Prvním je přítomnost limitu IT (a odborníků) ve všech etapách práce na právní normě. To pomáhá zpřesnit formulace a nepochybně později pomáhá v legislativním zpracování záměru do paragrafového

¹¹ Při vsí úctě zvolením za poslance se člověk nestává odborníkem, ale stává se mluvčím nevolených poradců.

¹² Bylo spočítáno, že nutné písemné kontakty se sousedy při vyřizování dodatečného schvalování dávno existujících studní, stálo před pár lety okolo jen na poštovním nejméně 300 mil. Kč. *Spoluautor textu byl třikrát osloven stavebním úřadem dopisy do vlastních rukou (!) při projednávání bezvýznamné stavby na sousedním pozemku, se kterou předtím výslovně písemně souhlasil.*

¹³ Opakovaně je dáván za příklad e-Government v Estonsku, za nímž zaostáváme údajně až 10 let. Nicméně Estonsko má méně obyvatel než Praha.

¹⁴ Novela pandemického zákona umožňuje anonymně přikázat konání nedoložitelnou SMS zprávou, od neověřitelného zdroje, bez možnosti odvolání.

znění. Elementární báze, se kterou pracují informační technologie, „zná“ dvě polohy – 0 a 1. Logicky tak vzniká problém s přesným vymezením takových pojmů, jakými jsou: převážně, většinou, pravidelně, opakovaně, řádně, značně, obvykle apod. Specifický přístup „myšlení“ informačních technologií IT umožňuje přesněji formulovat ale i přesně vymezit (otevřít) prostor pro správní uvážení tam, kde není možné stanovit taxativní podmínky apod. Tím je také umožněna zpětná kontrolovatelnost subjektivního hodnocení pracovníkem uskutečněná v rámci tohoto prostoru.¹⁵

Druhým, doposud zcela absentujícím aspektem, je ochota, schopnost a možnost propojit vzájemné různé resortní, popř. další informační systémy a databáze. Bez toho se například nezbytná komplexní revize a reforma dávkového sociálního systému (nepojistných dávek) neobejde.¹⁶

Služební zákon ale patrně nejenže nesplnil své cíle, ale působí jako brzda inovací směřujících k vyšší kvalitě výkonu státní správy vč. rozvoje e-Governmentu. Její odborná úroveň je v řadě oblastí tristní.

„Objektivní“ veřejné soutěže

Dalším retardačním (brzdícím) mechanismem je uplatňovaný princip veřejných soutěží, respektive schvalování jejich výsledků. Princip kolektivního rozhodování a kolektivní odpovědnosti. Každou „nezávislou“ komisi lze ovlivnit nebo koupit. Jediné bezpečné rozhodnutí je osobní odpovědnost a kontrola. Každý manažer musí vědět, že ho jeden „špatný“ podpis může vyřadit nadlouho nebo navždy z veřejného života. Kolektivní odpovědnost neexistuje. Současná praxe vede k mnohaletým blokačním potřebných řešení.¹⁷ Pikantní je, když výsledek zkomplikuje ještě řízení k tomu příslušného státního orgánu.

Negativní důsledky reformy veřejné správy z roku 2002

Významným retardačním mechanismem fungování českého státu je krajně problematické státoprávní uspořádání po tragické a nedokončené reformě veřejné správy po roce 2000. V důsledku uplatnění smíšeného modelu správy, tzv. přenesené působnosti a širokého vymezení působnosti samostatné stát nemá v rukách nástroje, kterými by mohl v obcích a regionech neomezeně garantovat plnění svých rolí ústavních i mezinárodně politických (např. v bytové politice, sociálních službách apod.).¹⁸ Je proto třeba provést inventuru a zásadně přehodnotit a změnit rozdělení kompetencí mezi státem a samosprávou. Už sama vláda, která reformu (likvidující nezávislou roli státu v území) přijala, tuto reformu

¹⁵ Alchymie nepojistných sociálních dávek, L. Průša, P. Víšek, R. Jahoda. Wolters Kluwer Praha, 2014.

¹⁶ Nepojistné dávkové systémy vznikly v roce 1995 a v roce 2007 za zcela odlišných sociálně ekonomických podmínek a často i s jinými cíli.

¹⁷ V jednom krajském městě trvalo vysoutěžení přenosných informačních boxů pro turisty tak dlouho, že byl mezi tím vyvinut QR kód. *Je zatím praxe odvolávání účastníků, občas překvapivá rozhodování státního úřadu apod.*

¹⁸ Viz kauza Matiční ulice v Ústí nad Labem, kde podle mezinárodního stanoviska stát nebyl schopen zabránit aktu rasové segregace.

v roce 2005 zpochybnila, ale než došlo k nápravě, padla. Následující vlády, z nejrůznějších důvodů, již této problematice nevěnovaly potřebnou pozornost. Dvacet let stará anomálie se tak dnes bohužel stala normou.

Po roce 1858 resp. 1862 byly vždy zásadně odděleny kompetence (samosprávné) obce a státu. Jen košicko-vládní národní výbory provozovaly tzv. společný model veřejné správy (státní správy a lidosprávy – totiž pod vedením centra a jedné strany).¹⁹ Ten byl v roce 1990 odmítnut, 10 let se realizovaly práce na odděleném modelu, ale okolo roku 2002 si ho starostové v parlamentě prosadili zpět (podle pamětníků výměnou za souhlas s omezenou důchodovou reformou). Reforma veřejné správy, kterou v roce 2002 starostové v Parlamentu protlačili, a která zrušila jimi nenáviděné, a stále obtěžující, jim nadřazené okresní úřady, zdecimovala českou regionální státní veřejnou správu, která měla v té době vysokou úroveň. Existovaly dvě možnosti řešení náhrady za zrušené okresní úřady. Buď vytvoření specializovaných orgánů na okresní úrovni, nebo převedení kompetence do samostatné nebo přenesené působnosti. Připravený návrh na vytvoření Českého sociálního úřadu a jeho okresních poboček Zemanova vláda nepřijala, přestože pracovníci sociálních referátů tvořili cca 60% všech pracovníků úřadů. Některé resorty naopak na úrovni okresů (potichu) zůstaly. Paradoxní skutečností je, že právě převážně okresní úřady relizovaly vedle mnoha sociálních služeb takové sociální aktivity, se kterými mají samosprávné obce dodnes problémy, např. pokud jde o romskou integraci a služby sociální prevence, tedy aktivity pro něž je obtížné získávat podporu místní veřejnosti. Tato místně nezávislá role státu byla zcela eliminována. Tímto klíčovým faktorem se liší výkon státní správy od správy přenesené i samosprávné.²⁰ Statečná prohlášení tehdejších poslanců o plnohodnotné náhradě okresních úřadů se nenaplnila.

Poměrně dramatické procesy migrace obyvatel po území státu, zejména pak ze všech krajů „ku Praze“ po roce 1990 (zejména po roce 2000) a příchod nových obyvatel do obcí a měst, zejména v suburbánních zónách, vrátily na stůl další „staronové“ téma. Totiž, „kdo je občan“ obce. Každý nově příchozí je plnoprávným občanem a „spolumajitelem“ obce. Patrně nemožnost řešení konceptu nějakého „domovského práva“ v podstatě stále více zpochybňuje dosavadní pojetí a kompetenci „samosprávné“ obce“ a povahu práv, nároků a povinností občana ve vztahu k obci. Reálně to obce občas obcházejí a různé nároky a požadavky občana k obci podmiňují délkou života v obci (což je ale téma pro ústavní soud).

Po několika změnách a neúspěšných transferech rozdělení rolí mezi stát a samosprávu, skončila výplata sociálních dávek v rukách státního orgánu. Problematické legislativní experimenty v sociální oblasti již (zrušená možnost vypovězení z obce, bez doplatkové zóny na návrh obce, srážky státních sociálních dávek za neplacené pokuty na návrh obce) nelze chápat jinak, než že jde o pokus o přenášení odpovědnosti (role, kompetence) samosprávných obcí na stát (při neochotě, neschopnosti či objektivní nemožnosti obcí problémy řešit v parametrech samostatné, popř. přenesené působnosti). Zjevně již

¹⁹ To se lišilo od představ londýnské vlády, která chtěla rozvíjet na různých úrovních samosprávné orgány bez centrálního vlivu.

²⁰ Podle účastníka prohlásil na jednání komise pro otázky romských komunit, v den jednání vlády o reformě veřejné správy, tehdejší ministr spravedlnosti JUDr. Rychetský: „Ministři jsou zděšení a vláda zdcena rozsahem kompetencí, které jsou převáděny od státu na samosprávu – ale my tu sebevraždu spácháme“.

nezbytná rekonstrukce rozdělení kompetencí mezi stát a samosprávu musí vycházet z principu subsidiarity. Tento princip má ale dvojí vymezení. Jde o respektování pravomocí organizačně nižších úrovní, ale s tím, že se aktivita státu má realizovat jen v takových úkolech, na jejichž řešení nemůže nižší jednotka stačit, popř., které nelze řídit (garantovat, ale i vynucovat) na lokální úrovni. V našem případě na úrovni samosprávné. Tento klíčový princip není dodržen.

V pozadí zájmu je stále vědomí reálné nemožnosti státu zasahovat do samosprávných aktivit obcí (mimo jejich nezákonnost),²¹ a to paradoxně i v oblastech, za něž stát nese ústavní nebo mezinárodně politickou odpovědnost. Stát může zakázat ale nikoliv přikázat konat nebo konat samostatně. Přitom na administrativu přenesené působnosti stát přispívá. Zatímco stát je zadlužený na kontech měst 313 mld. Kč a na kontech krajů 71,5 mld.²² Povinnosti a potřeby státu se občas dostávají i do konfliktu se zájmy a konáním „samosprávných“ obcí např. v bytové politice. Tak například všichni volají po sociálním bydlení, ovšem obce ho nechtějí, protože se ve svém „samosprávném“ zájmu bojí fixace a koncentrace sociálně problémových občanů.²³ Přejmenování sociálního bydlení na „dostupné“ mělo jen problém zamaskovat. Reprezentace samospráv opakovaně, a to již od vzniku zákona pomoci v hmotné nouzi, blokovaly jakýkoliv posun v této oblasti. Skutečná podstata problému se ale veřejně nedeklaruje²⁴ a neexistence zákona o sociálním bydlení se svádí na vládu. Přitom jeho nepředložení do legislativního procesu bylo výsledkem lobování reprezentací samosprávy u premiéra.²⁵

Je zjevné, že pro rozvoj území je třeba vytvořit svébytné kompetentní politické obce s 10 – 20 tis. obyvateli a rozvíjet aglomerační centra, která zastaví zvyšující se pražskou „metropolizací“ Česka. Záměry jsou schváleny, stát ale v současné době nemá žádné účinné nástroje k jejich naplnění. Velké obce a města dnes již nemají žádný vztah k obcím ve svém okolí, objektivní vztah, který se vytvářel (ekonomická, dopravní i sociální spádovost) po staletí.²⁶ Tehdy deklarovaný pokus nahradit 76 okresů (a okresních měst jako reálných ekonomických a dopravních uzlů) trojnásobným počtem „malých okresů“ bez reálné spádovosti byl úspěšně zapomenut. Paradoxně, obce (větší a bohatší) nemohou na spádovém území vykonávat samostatnou působnost (zahrnující bydlení, sociální věci a další), ale mohou tam zastupovat stát, který ale tyto aktivity dělat přímo nemůže. Rozvoj „na území“ stagnuje, lidé to cítí a stěhují se k větším městům a k centru.²⁷

Jisté řešení se hledá ve spolupráci obcí. Pokud ovšem vlají nad obcemi „různé vlajky“, pak při typicky českých nevraživých vztazích mezi politickými seskupeními je spoléhat se na to naivní. Komu by byl přiznán společný úspěch?

²¹ Vymezení v § 35, Zákona o obcích č. 128 / 2000.

²² Z projevu bývalého premiéra v Poslanecké sněmovně.

²³ To dokládá nezáměr obcí o dotační programy k sociálnímu bydlení.

²⁴ Viz: Geneze, problémy a šance sociálního a dostupného bydlení, Policy Papers VÚPSV, v. v. i., č. 1/2020.

²⁵ Přesněji řečeno po jednání u premiéra dostali příslušní pracovníci pokyn práce na návrhu zákona ukončit a nahradit ho programem investičních pobídek „Výstavba“.

²⁶ Město Třebíč má okolo sebe 105 obcí, ale jako velké spádové samosprávné město k nim nemá žádný vztah. Česko má 6420 obcí. Česká republika s velikostí menší světové metropole má 14 samosprávných krajů (neodpovídajících normě NUTS EU) vykonávajících vedle samosprávy také za stát státní správu, 72 územních okresů (bez všeobecné státní správy), 6250 obcí se samostatnou působností, v tom 380 obcí s přenesenou působností (vykonávajících vedle samosprávy také za stát státní správu) a 205 obcí s rozšířenou působností (vykonávajících vedle samosprávy také za stát státní správu).

²⁷ Dokládá to územní rozmístění bytové výstavby kolem měst.

Tradičně je v centrální politice nadreprezentováno zastoupení aktivních či bývalých starostů. Má to jistou logiku – kde jinde hledat schopné lidi? Ale stát, který řídí starostové je odsouzen k tomu být jen seskupením měst!²⁸ To je druhá strana mince.

Nepříjemnou rozpolcenost zájmů „dvou světů“ veřejné správy – státní a samosprávné – dokumentuje neuvěřitelný, možná až nehorázný návrh skupiny šestadvaceti senátorů na zrušení části zákona, podle něhož by od ledna měla začít fungovat elektronická sbírka obecních a krajských předpisů. Návrh našťastí neuspěl u Ústavního soudu. Podle senátorů může být ale centralizace pod kuratelou ministerstva vnitra nevhodná, neboť místní pravidla nemusí být v souladu s vládními představami (!). Jak tomu rozumět, to znamená s představami a zájmy státu? Konec konců to byl T. G. Masaryk, kdo definoval stát jako území, „kde je vykonávána státní moc“. Ostatně ani EU „nezná“ samosprávu.²⁹

Frapantní aktualitou je, že prvním zákonem, který chtěla změnit vláda den po získání důvěry, byl návrh vracející stavební řízení zpět do vlivu obecní politiky (zjednodušeně řečeno). Přitom krátce před tím MMR realizovaný reprezentativní výzkum mezi obyvateli ukázal, že 79% dotázaných je přesvědčeno, že úředníci stavebních úřadů by měli být nezávislí na politickém vedení měst a obcí! Dokládá to, že stavební řízení je patrně mimořádně velkou pákou moci. Publikovat veřejná tajemství proč tomu tak je, nemají autoři odvalu. Podle sčítání lidu bydlí 88% obyvatel ve vlastním, ti už na stavební úřad nepůjdou, ostatní (jednou za život) a developeři dojedou kamkoliv. Je pak skutečným argumentem blízkost úřadu občanům? Budoucnost je v nájemním bydlení. Stavební zákon a sociální bydlení jsou patrně nejvýznamnějšími bitevními poli mezi státem a samosprávou. Intenzivní boj o vliv rozhodně popírá objektivnost a nezájatost výkonu této části státní správy.

Krajské uspořádání

Sem patří i vznik nesmyslně, na základě politických handlů, vymezených samosprávných krajů. Různé velikých a různě prosperujících.^{30,31} Probíhající pandemie ukázala, že občan může a umí komunikovat až s centrem a že k tomu nepotřebuje ani různé stupně územního uspořádání. A proto právě e-Government by měl být také kritickým aspektem a impulsem pro reformu veřejné správy.

²⁸ Existuje „Asociace krajů“. Ale tou je snad Česká republika. Jde o konzultační asociaci hejtmanů. Oni svá stanoviska asi neprojednávají s občany kraje. Podle jejich stanov je asociace názorovou platformou, která si klade za prvořadý cíl „hájit a prosazovat společné zájmy krajů“. Prosazovat proti komu? Nechová se jako mocenská platforma, kterou ale ústava nezná?

²⁹ Sankce za „odeslání“ početné romské rodiny Magistrátem Ústí nad Labem vlakem na Slovensko byla vyměřena českému státu. Bylo to selhání českého státu a je jeho problémem, že na to neuměl mít vliv.

³⁰ Kraje velikostí neodpovídají normativům EU, proto musely někde vzniknout mezikrajské orgány, bez demokratické kontroly. Výsledkem je např. obžalování skupiny vedoucích krajských funkcionářů oblasti Severozápad.

³¹ Stačí se podívat na pozoruhodně vymezené jižní okraje krajů sousedících s Rakouskem. Zmateční je i použití pojmenování „hejtman“, který byl historicky zástupcem v panovníka (vlády) v regionu, nikoliv voleným politikem.

To je také podnět pro revizi rolí v územně správním uspořádání. Regionální rozvoj (pro jehož realizaci kraje vznikly) je příliš vážná věc, než aby byl závislý na změně okamžité a měnící se politické barvy seskupení zastupitelů. Je těžko přijatelné, aby jedno hejtmanství podle vůle lidu připravovalo čtyři roky výstavbu krajské nemocnice za 8 miliard korun a nově nastupující to podle vůle téhož lidu (jak zvláštní?) pár hlasy zastupitelů zastavilo. Nejde jen o politikaření a zájmové skupiny? Je patrné, že krajská samospráva nemá reálný smysl a měla by být zrušena. I občané to vědí a ke krajským volbám jich chodí okolo 40%. Na stát a zemi velikosti běžné světové metropole je to „příliš mnoho politiky“.

Absence strategicko-ekonomického plánování a řízení státu se projevuje i v závažných geografických pohybech. Praha a Středočeský kraj zažívá po tři desetiletí příliv kvalifikované pracovní síly z celého území státu a naprostá většina krajů má negativní migrační schodek. Je to zásadní společenská a politická výzva, protože bez velkého úsilí nelze „úspěch“ rozdělit po republice rovnoměrně ani sociálně, ani geograficky – a polarizace v obou dimenzích (úspěch – stagnace) zdá se, bude narůstat. Tři kraje se trvale propadají. Tristní je, že informace o těchto procesech jsou k dispozici. Ostatně, není nadále přijatelné, resp. je absurdní, aby existoval nejvíce rostoucí kraj a neměl centrum a druhý (největší) kraj, který nemá žádné území mimo města.

Dochází k trvalému vyvlastňování menších měst a venkova a posilování fenoménu vnitřního pohraničí. Jako by existence a udržení obyvatel na celém území nebyla ekonomickou kategorií. Nebo uděláme z venkova rekreační zónu, kde žijí senioři, kteří pro vysoké náklady na bydlení odešli z měst, jak se to dnes už i děje?

Obecná rizika

Prohlubuje se příjmová a zejména majetková polarizace společnosti.³² Podle Credit Suisse Research Institute v ČR procento nejbohatších (zhruba 85 tisíc lidí) vlastní více majetku než dolních devadesát procent obyvatel dohromady. ČR je tak čtvrtou nejvíce nerovnou zemí v Evropě. V Česku má velmi malé množství lidí obrovské příjmy, zatímco příjmy zbytku populace jsou daleko nižší a navzájem se od sebe tak výrazně neliší. To pak zkresluje hodnotu mezinárodního srovnávání a zjištění, že v Česku je velmi málo lidí pod hranicí chudoby. Pomyslná „čára skutečné chudoby“ se totiž blíží spíše až k průměrnému příjmu. Už dávno se ví, že mít dvě děti je cesta do chudoby (viz poznatky Mises Světové banky v ČSFR v roce 1991). Již tehdy byla konstatována chybná mzdová politika, která nutí vyplácet rodinné a další dávky, které zase zpětně degradují diferenciaci mzdového ocenění.

Nůžky se tak u nás rozevírají a budou se rozevírat i nadále, protože stále více roste důležitost příjmů z majetku oproti příjmům z práce. Navíc, bez existence vyššího zdanění bohatých a přerozdělování dochází ke koncentraci bohatství v rukou čím dál menšího počtu lidí. Není třeba mít obavy z konfliktu, až „pohár přeteče“?

³² V téže době se část obyvatel zadlužila za 2 biliony a jiná část si 3 biliony uložila. Na úřadech má ohlášený trvalý pobyt 380 tis. osob, 25% dlužníků má bydliště na úřadech, od ledna 2021 do září bylo zahájeno 330. tis. exekučních řízení, tj. o 6,5% víc než ve stejném období 2020, za rok se zvýšil v Karlovarském kraji počet domácností závislých na potravinové bance z 2 na 6 tisíc.

Nikdo se nezabývá omezenými šancemi na sociální vzestup (profesní dědění povolání a sociálního statusu), na místo demokratizujících školních uniforem máme vytřídění „nadějných“ dětí do osmiletých gymnázií a významné diferenciaci v regionálních výsledcích vzdělávání. Deset tisíc dětí vypadlo z on-line školní přípravy (rodina se třemi dětmi nemá tři počítače). Pro mnoho lidí je vlastnictví počítače nebo i jen chytrého telefonu příliš vysoký práh. Vznikají nové cílové skupiny pro sociální pomoc. Mimo jiné tedy také problém tzv. digitálního vyloučení.

Základní stavební kámen sociální ochrany, životní minimum je dlouhodobě významně podhodnocené.

Rozvoj platformového pracovního angažování, bez pracovního poměru, degraduje všechnu dosavadní pracovní právní a sociální ochranu zaměstnanců, vybojovanou za staletí jako práva kolektivního a mění pracovníky na „nádeníky“ – bez přehánění najímané ad hoc na den.

ZÁVĚR

Potřebné změny není možné realizovat při současném fungování stávajících procesů řízení společnosti, rozdělení moci mezi subjekty s různými mocenskými a ekonomickými zájmy.³³ Mnohé procesy a mechanismy fungování státu jsou nefukční, někdy až destruktivní, pro dosažení změn inhibující, retardační, sterilní a jejich prolongování vede ke stagnaci vývoje státu a společnosti a k růstu rizik. Když se politici vyjadřují o tom, že se nedaří, je třeba jim nabídnout vysvětlení proč tomu tak je a návrhy na řešení. Na to nestačí „první obálka“ (viz úvod textu).

Změny klíčových procesů by musely být zcela zásadní a razantní, tj. až v dimenzi ústavního práva. Toho není možné dosáhnout evolucí. Lze očekávat, že se účastníci (stakeholder) a nositelé moci na všech úrovních dobrovolně nezbaví svých rolí a benefitů, a budou tak pokračovat v sebezáchovném, ovšem všezničujícím setrvávání. A mají k tomu k dispozici bohužel i účinné nástroje obrany proti změnám (např. armádu neobyčejně aktivního světa medií, který mnohá témata často diletantsky zjednoduší, vyhrtí, ideologizuje, zatíží informačním balastem a skutečný odborný diskurs degraduje).³⁴ Zkušenost z jara 2022 ukazuje, že je možné jiný názor i zakázat, kriminalizovat a zavřít média, které ho přinášejí. Závažným, až kritickým problémem pro jakékoliv inovační aktivity v Česku je skutečnost, že nové návrhy se okamžitě mediálně ideologizují, označují politickou nálepkou, popř. je mediálně „analyzován“ a skandalizován jejich nositel.³⁵ To brání odborně otevřít, diskutovat, analyzovat nebo i realizovat řešení, která jsou v jiných zemích diskutována nebo i řešena (např. povinné očkování, zdanění prázdných bytů, celosvětově běžné užívání

³³ Snad stačí připomenout jen název klíčové historické knihy O. Šika: „Ekonomika, zájmy, politika“.

³⁴ Dramatickou zkušeností je působení médií v době pandemie. Nekritické přinášení nejrůznějších, často zcela soukromých názorů, znejistilo obyvatelstvo až k odporu proti adekvátním opatřením státu. Výzkum ukázal, že nejvíce stresujícím faktorem pro pracovníky v sociálních službách (v první linii!) bylo působení médií.

³⁵ Je dokonce „mediálně analyzován“ i soudní znalec, když jeho stanovisko nevyhovuje očekáváním politického diskursu.

školních uniforem, dělení nájmu v bytech k posílení sociální hodnoty nájemního bydlení, financování sociálních služeb, problémy tzv. vnitrozemského pohraničí, prohlubující se regionální rozdíly včetně rozdílů ve vzdělávání a mnoho dalších). Je reálná otázka, kdo je v odborném světě skutečně tak svobodný a nezávislý, aby takováto témata otevřel bez rizika, že přijde o „dobrou pověst“, funkci, dotace pro své pracoviště, o výzkumné zakázky pro své pracoviště, nebude skandalizován a podobně?

Krátké čtyřleté volební období neumožňuje vládě řešit zásadní koncepční otázky.³⁶ Pokud jde o rozsáhlejší koncepční změny, je tu letitá zkušenost, že co není dojednáno do konce volebního roku (!), se již ve volebním období prosadit nestačí, protože přijímat to na začátku následujícího volebního roku „se už nemá za slušné“. Z toho lze dovodit poměrně naléhavý závěr, že jestliže odborná příprava a diskuse o potřebných zásadních změnách a jejich konsensuální akceptace trvá nejméně dva roky, pak je zcela aktuální takové práce co nejdříve zahájit, aby v druhé polovině a v závěru volebního období mohly být vtěleny do politik a programů, a mohly se stát alternativou do voleb.

Je tu ovšem více vrstevnaté dilema. Dnes jsou takové návrhy politicky aktuálně neprůchodné, rozhodně pro ně není „vhodná doba“, jakkoliv odrážejí mnohá „veřejná tajemství“. Snad ani diskutovat o nich nelze, protože, jak je zvykem, došlo by k medializaci. Už jen náznak takových řešení nebo i případné otevření diskuse je riskantní a předmětem nevěcné, účelové politizace. To však nemusí platit za rok či dva. Při očekávaných makroekonomických problémech a pestrém vládním koaličním partnerství je otázkou, kdo by měl zájem být stakeholderem (držitelem, nositelem) inovačního programu, popř. kdo by „chtěl“ být tímto nositelem s cílem jít do nových voleb s programem na předem připravenou rekonstrukci státu.“ Pro takový subjekt by to byl nepochybně dobrý politický inovační kapitál. To, co je třeba udělat, lze velmi jednoduše nazvat: „velký restart“. To by mohl být i název celého vládního programu.

Ostatně, už v tuto chvíli lze detekovat významné prvky objektivní nevyhnutelnosti takových zásadních změn. Bude nezbytné měnit celý civilizační model (viz důsledky 4. průmyslové revoluce³⁷ a zkušenosti s rozvojem digitalizace za stále ještě probíhající pandemie), či přesněji, mění se civilizační model a je jen otázkou, jak včas se to vezme na vědomí. Tyto důsledky je třeba s předstihem detekovat, analyzovat a hledat řešení. Dříve, než povedou ke konfliktům.

³⁶ Nejmenovaný ministr práce a soc. věcí prohlásil na konci svého 4letého období „teď teprve vím, co jsem měl dělat. Jsou resorty, kde ministři nevydrželi ani rok. Velké cíle stanovit není možné stanovit jen na jedno volební období. V podstatě to znamená říct „chceme dosáhnout tohoto, v prvních 4 letech uděláme toto, a proto v následujících letech budeme moci udělat toto“. Když vláda padne, padne i strategický záměr, jak se to již opakovaně stává.

³⁷ Výsledky procesů digitalizace, automatizace, robotizace a uplatnění umělé inteligence na trh práce, nutnost doplňovat celoživotně vzdělání, redefinovat pojem práce a rekonstruovat systémy sociální ochrany obyvatel a další.

Kontakt

Petr Víšek
pevisek@seznam.cz

Jaromíra Kotíková
jaromira.kotikova@gmail.com