

Portugalsko funguje i bez samosprávných regionů, J. Kypetová

15.března 2006

Portugalsko patří mezi menšinu členů Evropské unie, v nichž neexistují regiony jako samosprávné celky. Zároveň se však Portugalsko stalo jedním z hlavních příjemců prostředků ze strukturálních fondů EU určených převážně regionům. Jestliže v ČR bylo čerpání podpory z EU jedním z důvodů pro vznik krajů, pak se portugalské řešení ukazuje jako velmi zajímavé.

Portugalské administrativní uspořádání však není jednoduché, stát se skládá z kontinentální části a dvou souostroví, další historické, geografické a politické vlivy daly vzniknout relativně složité územní správě.

Odmítnuté regiony

Konec vojenského režimu v roce 1974 znamenal také vznik nové samosprávy. Ústava rozlišuje stát, autonomní ostrovní regiony (Azorské ostrovy a Madeiru) a místní samosprávu. Velmi rozsáhlé pravomoci mají orgány na území autonomních regionů. Jedná se o volená zastupitelstva s legislativní mocí a regionální vládu, jejíž předseda se účastní zasedání portugalské vlády. Zástupce státu v regionální vládě má naopak možnost vetovat regionální zákony a podat stížnost k Ústavnímu soudu.

V případě kontinentálních regionů se v Ústavě se pouze zmiňují jejich orgány a aktivita v oblasti plánování. Zvláštní zákon má určit podrobnosti jejich kompetencí. Skutečný vznik regionů je podmíněn souhlasem většiny voličů. Referendum k vytvoření regionů proběhlo v listopadu 1998. Zúčastnilo se jej pouze 48 % voličů a na otázku, zda si přejí regionální zastupitelstvo jako volený orgán, odpovědělo záporně 63,7 %. K druhé otázce, zda chtějí další stupeň samosprávy, se záporně vyjádřilo 64,1 %.

Distrikty - státní správa a samospráva

Některé zamýšlené pravomoci zamýšlených regionů plní **distrikty, územně mnohem menší celky**, které se svým charakterem blíží dřívějším českým okresním úřadům. Zastávají roli prostředníka mezi vládou a samosprávou, zajišťují vydávání některých dokladů, organizaci voleb, ale hlavní část jejich činností však souvisí se zajišťováním bezpečnosti a fungováním policie.

Guvernér distriktu vystupuje jako představitel státu a je volen i odvoláván vládou. Shromáždění distriktu tvoří starostové místně příslušných obcí a zástupci farností. Tzv. poradní výbor se pak skládá ze čtyř volených členů shromáždění a čtyř odborníků jmenovaných vládou na návrh guvernéra.

Celkem **pět regionálních koordinačních a rozvojových komisí** má svoji působnost na území, která odpovídají členění NUTS 2. Komise vystupují opět jako orgány řízené ministerstvy, i když nový zákon z roku 2003 zvýšil vliv samosprávy. Podle definice NUTS 3 se Portugalsko člení na 28 celků.

Již zmiňovaný jediný **stupeň samosprávy tvoří ve skutečnosti dvě úrovně -- obce a farnosti**. Členy obecních zastupitelstev se automaticky stávají představitelé farností a dále pak přímo volení zastupitelé se čtyřletým funkčním obdobím. Výkonným orgánem je obecní rada, jejímž předsedou se stává lídr vítězné kandidátky. Na úrovni farností se jedná o přímo volené zastupitele a z nich vytvořenou radu.

Tab. 1: Struktura územní správy Portugalska

Vláda, Parlament, Prezident		
5 regionálních koordinačních a rozvojových komisí		Vlády autonomních regionů Azorské ostrovy a Madeira
18 distriktů		
308 obcí	2 metropolitní oblasti (Lisabon, Porto)	19 a 11 obcí
4252 farností		215 farností

Zdroj: Výbor regionů, <http://www.cor.eu.int/>

Převod pravomocí

Portugalsko tak patří k zemím s nejmenším podílem samosprávy na veřejných výdajích. V roce 2003 představovaly **výdaje samosprávy 13,4 % celkových výdajů**, autonomní regiony tvoří jednu pětinu, obce a farnosti zbylé čtyři pětiny. V srovnání s rokem 1985, kdy se jednalo o 10 %, plyne, že dosud nelze hovořit o výraznější decentralizaci.

To vše i navzdory zákonu ze září 1999, který vytvořil **rámec pro převod dalších pravomocí**. Zákon vyjmenovává 16 oblastí, v nichž by obce měly získat dodatečné kompetence. Kromě tradičních jako školství, sport a volný čas, nebo bydlení se ve výčtu objevuje třeba ochrana spotřebitelů nebo zahraniční spolupráce v rámci Evropské unie nebo portugalsky mluvících zemí. **Obce mohou pravomoci delegovat na farnosti**, ovšem také pro ně zákon stanoví tentokrát 11 oblastí působnosti.

Poněkud zvláštní je nejednotné používání pojmů a seskupení pravomocí v portugalském textu zákona. Pravděpodobně i z tohoto důvodu se celý převod pravomocí pozdržel. V dokumentu prezentovaném Sdružením portugalských obcí se uvádí, že **převod pravomocí "byl více než tři roky bojkotován odbory na různých ministerstvech**, které se chovaly jako stát ve státě."

Odkládání decentralizace

Další možný důvod odkládání decentralizace může spočívat i v nově zavedeném principu asymetrického převodu kompetencí. **Mezi 308 obcemi existují značné rozdíly**, zatímco přímořská území a severní část země se skládají z malých obcí, u hranic se Španělskem a na jihu jde o několikrát větší geografické celky. Zmiňovaný zákon z roku 1999 stanoví, že převod kompetencí je v principu shodný pro všechny obce a farnosti, "které mají podmínky pro výkon těchto pravomocí."

Asymetrická decentralizace a podpora meziobecní spolupráce se odrazila ve dvou zákonech z května 2003. První z nich stanoví podmínky vzniku a fungování metropolitních oblastí. Jedná se buď o tzv. velké metropolitní oblasti sdružující nejméně devět obcí, jejichž celkový počet obyvatel přesahuje 350 000 nebo o městská sdružení s minimálně třemi obcemi a 150 000 obyvateli.

Nutno však dodat, že sdružení obcí působila i dříve, statut metropolitních oblastí Lisabon a Porto upravoval již zvláštní zákon z roku 1991. Dnes existuje 7 velkých oblastí a 13 městských sdružení. Druhý zákon se týká meziobecních sdružení se všeobecnou nebo zvláštní působností. Spolupráce v rámci sdružení se dnes týká 249 obcí, tedy 80 % z jejich celkového počtu.

Obě právní úpravy vykazují řadu podobností, například **obce sdružené v kterékoliv formě mohou daný svazek opustit nejdříve po pěti letech od vstupu**. Drobný, ale podstatný rozdíl mezi oběma zákony se objevuje u financování sdružení. Meziobecní sdružení jsou financována příspěvky od obcí, poplatky za poskytnuté služby, výnosy z majetku a nemají možnost ukládat vlastní daně.

Text vznikl v rámci grantového projektu GA ČR č. 407/03/0486

Autorka Ing. Jaroslava Kypetová, Ph. D. je spolupracovnicí CEVRO.

17.02.2006

Obec a finance