ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Decentralizácia na Slovensku

BILANCIA NEKONEČNÉHO PRÍBEHU 1995 – 2005

Viktor Nižňanský
EDITOR

Úrad vlády Slovenskej republiky
Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy

© Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy

POĎAKOVANIE

Táto publikácia vznikla vďaka sústredenému úsiliu viacerých ľudí – autorov podkladových textov, redaktora a korektora, grafikov a tlačiarov. Za to im patrí moje úprimné poďakovanie. Opísať túto etapu nekonečného príbehu decentralizácie by sme však nemohli bez tých, ktorí podporili jej realizáciu – predstaviteľov slovenských miest a obcí a ich združenia, predstaviteľov politických strán vládnych koalícií po roku 1998, ministrov vlád SR v rokoch 1998 – 2005 a poslancov NR SR. Osobitne však chcem poďakovať Mikulášovi Dzurindovi, predsedovi vlády SR, za prejavenú dôveru a Ivanovi Miklošovi, podpredsedovi vlády SR a ministrovi financií, za podporu a spoluprácu.

Viktor Nižňanský
editor

PREDSLOV

Sú slová, mená a pojmy, ktoré k sebe patria. Každý, kto sa na Slovensku len trochu zaujíma o veci verejné vie, že meno Viktor Nižňanský a decentralizácia verejnej správy sú pojmami, ktoré nejdú od seba oddeliť.

Mal som to šťastie s Viktorom pracovať, okrem iného aj na projekte decentralizácie verejnej správy, preto môžem bez preháňania a s plnou zodpovednosťou povedať, že bez jeho vízie, viery, pracovitosti, rozhľadu a múdrosti by dnes Slovensko vyzeralo inak ako vyzerá. Pracoval som s ním, keď sme v M.E.S.A. 10 v polovici deväťdesiatych rokov pripravovali víziu decentralizácie (vrátane fiskálnej) a potom s ňou obiehali Slovensko a predstavovali ju verejnosti, najmä predstaviteľom samosprávy. V tom čase určite musela naša aktivita mnohým pripomínať donkichotský boj s veternými mlynmi. Mečiarova vláda vtedy posilňovala centrálnu moc, porušovali sa základné princípy liberálnej a samosprávnej demokracie, Slovensko bolo čoraz viac izolované. Priznám sa, že aj ja sám som niekedy rozmýšľal, či to všetko má vôbec zmysel. Malo. Presadili sme naše myšlienky do politických programov vtedajších opozičných strán a po voľbách v roku 1998 sme boli lepšie pripravení realizovať proces decentralizácie, ktorému sme verili a veríme.

Počas dvoch vlád Mikuláša Dzurindu došlo k výraznému prehĺbeniu decentralizácie a Viktor Nižňanský bol zase pri tom a významne k tomuto procesu prispel. Ako splnomocnenec obidvoch týchto vlád pre reformu verejnej správy bol ťahúňom tohto procesu, generátorom myšlienok, tvorcom stratégie a spoluautorom všetkých významných koncepcií a zmien.

Jedna z najdôležitejších skúseností z reformného procesu je tá, že systém sa zmene bráni a že je potrebná silná vízia, odvaha a politická vôľa na presadenie akejkoľvek systémovej zmeny. Platí to pre každú reformu, ale asi najviac to platí pre reformu verejnej správy. Úradníci, ale aj mnohí politici, vrátane tých, ktorí slovne deklarujú podporu decentralizácii, ju v skutočnosti nechcú. Jej zavedenie je riskantné a pracné, znamená nové nároky a požiadavky a je spojené so zmenšovaním moci, vplyvu a financií pre centrálnu vládu. Bez aktívneho vstupu práve centrálnej vlády sa však decentralizácia urobiť nedá. To je podľa môjho názoru hlavný dôvod, prečo sú procesy decentralizácie verejnej správy všade na svete takým obtiažnym, politicky citlivým a často aj dlho trvajúcim

procesom. Bez silného presvedčenia o správnosti decentralizácie je malá šanca na jej úspešné uskutočnenie. Na ilustráciu môžem uviesť, že všetci zahraniční ministri financií, s ktorými som sa rozprával o slovenskej fiskálnej decentralizácii (a nebolo ich málo), sa úprimne čudovali, prečo to robím. A nebola v tom z ich strany len neochota zbaviť sa časti moci, vplyvu a peňazí, ale aj reálne riziko zníženia kontroly nad verejnými financiami a hrozba rastu deficitu.

Zaujímavé pritom je, že decentralizácia môže byť problémom nielen pre centrálnu vládu, ale aj pre samosprávu. Mnohí predstavitelia samosprávy totiž decentralizáciu chápu viac vo vzťahu k presunu peňazí, ako k presunu starostí a zodpovednosti. Najlepšie ilustruje tento fakt epizódka, ktorá sa odohrala na sneme ZMOS v apríli 2004. Dva týždne predtým sme spolu s Viktorom Nižňanským predstavili predstaviteľom samosprávy projekt fiskálnej decentralizácie, ktorý sa potom spustil od roku 2005. Je to projekt, ktorý zásadným spôsobom posilnil vlastné zdroje samospráv, zvýšil transparentnosť, kriteriálnosť financovania samosprávnych funkcií, ale znamenal aj väčšiu zodpovednosť a viac starostí. Všetci ministri prítomní na spomínanom sneme ZMOS si pri privítaní vyslúžili okrem potlesku aj piskot, miera intenzity piskotu pre tvorcov projektu fiskálnej decentralizácie však bola jednoznačne najvyššia.

Proces decentralizácie je zložitý, plný problémov a konfliktov. Nie všetko bolo schválené tak rýchlo a najmä v takej podobe, ako sme si kedysi predstavovali. Je určite obrovskou škodou, že samosprávne regióny nevznikli v hraniciach prirodzených regiónov. Napriek tomu som presvedčený, že decentralizácia verejnej správy je jednou z úspešných reforiem – hoci je zároveň jednou z najmenej známych a najmenej docenených reforiem. Aj preto je veľmi dobré, že sa Viktor Nižňanský podujal pripraviť publikáciu, ktorú držíte v rukách.

Ivan Mikloš
Podpredseda vlády SR pre ekonomiku a minister financií SR

ÚVOD

Slovenská republika prešla v rokoch 1989 – 2005 viacerými zásadnými spoločenskými a politickými zmenami. V prvom rade išlo o zmenu politického charakteru štátu – prechod z totalitného k demokratickému režimu – a o výrazné posilnenie individuálnych práv a slobôd jednotlivca. Nasledovali ekonomické reformy spočívajúce v odstraňovaní bariér brániacich rozvoju trhovej ekonomiky založenej na súkromnom vlastníctve. Ďalšou oblasťou zmien bola organizácia štátu, najmä nová štruktúra a fungovanie verejnej správy a zabezpečovanie verejných služieb.

Kľúčovým nástrojom zmien v organizácii štátu a verejnej správy sa stala decentralizácia vo všetkých jej úrovniach – v politickej decentralizácii, v decentralizácii kompetencií a v decentralizácii financií. Od roku 1998 sa postupne zmenilo územnosprávneho členenie Slovenska a vytvorila sa druhá úroveň samosprávy (vyššie územné celky), presunulo sa niekoľko stoviek kompetencií zo štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, zmenilo sa financovanie samospráv a posilnila sa tak autonómnosť rozhodovania územnej samosprávy, ako aj kontrolné mechanizmy vo verejnej správe. Realizáciou týchto zmien sa vytvorili podmienky pre vyššiu mieru participácie občana na správe vecí verejných, naplnenie princípu subsidiarity, posilnenie postavenia a zodpovednosti územnej samosprávy pri zabezpečovaní verejných služieb, ale aj pri rozvoji obcí, miest a vyšších územných celkov. Touto zásadnou zmenou sa sčasti presunul „zápas o demokraciu“ aj na úroveň obcí a vyšších územných celkov.

Som presvedčený, že decentralizovaný štát umožní lepšie využitie ľudského, výrobného a prírodného potenciálu slovenských obcí a regiónov v prospech ich obyvateľov. Decentralizácia a s tým spojená reforma verejnej správy je pre geograficky a etnicky rôznorodé Slovensko nevyhnutnosťou. Je tiež nástrojom na zmenu charakteru štátu – aby verejnosť vnímala štát nielen ako inštitúciu, ale aj ako spoločenstvo občanov, ktorí sú s ním osudovo zviazaní a ktorí by mali mať spoločný záujem o prosperitu obce, regiónu, a teda aj štátu ako celku.

Cieľom publikácie, ktorú držíte v rukách, je priblížiť to, čo sa na Slovensku udialo v oblasti decentralizácie a reformy verejnej správy za posledných desať rokov.

Ide najmä o fakty, o názory analytikov a o pohľad verejnosti. Nie je cieľom prepisovať krát-

ku históriu procesu decentralizácie, ktorý má svojich zástancov, ale aj odporcov. Samotný názov publikácie prezrádza, že prerozdeľovanie právomocí, ale aj politického vplyvu medzi centrálnou vládou a „miestnymi vládami“ považujeme za nekonečný proces. Nielen z pohľadu vnútroštátneho, z pohľadu regionalizácie štátu, ale aj vo väzbe na celosvetové globalizačné procesy.

Prvá kapitola, ktorej pôvodným autorom je popredný slovenský sociológ Vladimír Krivý, sa venuje analýze Slovenska ako regionálne diferencovanej krajiny v polovici deväťdesiatych rokov 20. storočia. Dôvody rozdielov sú rôzne a ani po desiatich rokoch sa tento obraz slovenskej krajiny nezmenil. Nie je možné, aby sa regionálne disparity odstránili iba realizáciou decentralizácie – tá je však nástrojom, stratégiou, ktorá vytvára podmienky pre trvalo udržateľný rozvoj všetkých regiónov.

V druhej kapitole sú sústredené koncepčné materiály o decentralizácii, ktoré v rokoch 1999 – 2005 prerokovala vláda SR. Pozornému čitateľovi určite neunikne, že nie všetky myšlienky, ciele a deklarované princípy sa stali realitou, taký je však osud každej vízie.

Tretia kapitola je pohľadom analytikov na proces decentralizácie. Jej základ tvoria texty o vývoji verejnej správy, ktoré každoročne publikuje Inštitút pre verejné otázky vo svojej *Súhrnnej správe o stave spoločnosti*. Môžu sa objaviť pochybnosti – napriek nezávislej oponentúre, ktorou prešli všetky texty *Súhrnnej správy* – o miere objektivity autorov týchto analýz, keďže viacerí sa priamo či nepriamo podieľali aj na príprave vládnych dokumentov. Napriek tomu tieto správy plnia úlohu zrkadla stanovovania stratégií a dôsledkov ich realizácie.

Štvrtá kapitola analyzuje názory verejnosti na pripravované a realizované zmeny. Snaží sa zachytiť vývoj názorov a reakcií občanov, odberateľov reformy, na uskutočnené zmeny počas celého obdobia jej uskutočňovania.

Piata kapitola obsahuje subjektívnu rekapituláciu desaťročného procesu, poukazuje na pozitíva a negatíva, sumarizuje naplnenie cieľov a princípov koncepčných dokumentov, a predkladá tiež názory na to, ako ďalej. Cieľom tejto publikácie totiž nie je iba bilancia, ale aj otváranie nových tém do ďalšej diskusie.

Na Slovensku sa zásadné zmeny v spoločnosti spájajú s konkrétnymi osobami. Je pravda, že bez ich nositeľov to nejde a vždy musí byť niekto zodpovedný alebo vinný. Napriek tomu treba zdôrazniť, že všetky zmeny sú výsledkom práce stoviek ľudí, komplikovaných odborných, ale najmä politických rokovaní. A treba tiež pripomenúť, že bez podpory viacerých skupín spoločnosti by nebola možná ich príprava a realizácia. Tak je to aj v prípade decentralizácie. Bez podpory Regionálneho združenia miest a obcí stredného Považia, ktoré v rokoch 1992 – 1996 podporovalo pokračovanie príprav „župného variantu“, bez politickej podpory Demokratickej strany a neskôr najmä strán vládnych koalícií z rokov 1998 – 2002 a po roku 2002, bez podpory mnohých predstaviteľov mimovládnych organizácií, mnohých žurnalistov, domácich a zahraničných expertov a donorov, ale najmä bez podpory občanov a predstaviteľov slovenských miest, obcí a aj vyšších územných celkov, by decentralizácia zostala iba témou vedeckých konferencií.

Sme súčasťou nekonečného príbehu. Je logické, že sa opäť udejú zmeny. Niektoré budú z pohľadu protagonistov súčasného modelu usporiadania verejnej správy zmenami k lepšiemu, niektoré k horšiemu. Preto je priebežná bilancia priam nevyhnutnosťou. Pomôže odhaliť tým, čo sa o decentralizáciu štátu budú ďalej pokúšať, nielen správne, ale aj chybné kroky.

Viktor Nižňanský
Splnomocnenec vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy
v rokoch 1999 – 2001 a od roku 2003

OBSAH

Kapitola

Začiatok nekonečného príbehu: Slovensko v polovici 90. rokov –
regionálne diferencovaná krajina 15

Kapitola 2

Decentralizácia na Slovensku – stratégia, koncepcia, projekt

2.1. Stratégia reformy verejnej správy 35
2.2. Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy 81
2.3. Projekt decentralizácie verejnej správy 2003 – 2006 177

Kapitola 3

Decentralizácia na Slovensku – nekonečný príbeh 1995 až 2005

3.1. Verejná správa na Slovensku v druhej polovici 90. rokov až do roku 1998 241
3.2. Verejná správa na Slovensku od roku 1999 do 2002 283
3.3. Verejná správa na Slovensku od roku 2003 do 2005 333

Kapitola 4

Od národných výborov k samospráve:
Decentralizácia na Slovensku očami občanov 377

Kapitola 5

Rekapitulácia a pokračovanie nekonečného príbehu 409

KAPITOLA 1

Začiatok nekonečného príbehu: Slovensko v polovici 90. rokov – regionálne diferencovaná krajina[1]

OD HISTORICKEJ MARGINALIZÁCIE K „ROZTVÁRAJÚCIM SA NOŽNICIAM“?

HISTORICKY DANÉ DIFERENCIE

Slovensko je významne **regionálne diferencované**. Napríklad v severnom okrese Dolný Kubín je obyvateľstvo z 99 % slovenské, v južnej Dunajskej Strede iba z 11 %. V okrese Čadca je 87 % rímskych katolíkov, vo Svidníku na 55 % dominujú iné vierovyznania (silne zastúpené je grécko-katolícke), v Bratislave predstavuje zasa kategória ľudí bez vyznania (spolu s nezisteným vierovyznaním) až 48 %. V Rimavskej Sobote v roku 1994 pripadlo 992 a v Bratislave 970 umelých prerušení tehotenstva na 1 000 živonarodených – v Dolnom Kubíne však iba 132. Vo Veľkom Krtíši má maturitu či vyššie vzdelanie iba 22 % obyvateľov starších ako 15 rokov, v Bratislave 54 %. V roku 1994 bol HDP v prepočte na obyvateľa v Bratislave 309 643 Sk, vo Svidníku iba 21 393 Sk. Zahraničný kapitál v prepočte na obyvateľa predstavoval koncom roka 1995 v Bratislave 30 050 Sk, v Bardejove 23 Sk. Miera nezamestnanosti koncom roka 1995 bola v Bratislave 4,7 %, v Rimavskej Sobote však 26,4 %. Pritom v prvom prípade bolo medzi uchádzačmi o zamestnanie iba 10,9 %, v Rimavskej Sobote však až 41,0 % dlhodobo nezamestnaných. Na 100 osôb v produktívnom veku pripadalo vtedy v Bratislave 16 súkromníkov (najmä živnostníkov), v Prievidzi iba päť. Na 1 000 osôb pôsobilo v Bratislave až 27,1 súkromných organizácií zameraných na tvorbu zisku, v Starej Ľubovni však iba 3,1.

[1] Táto kapitola mapuje situáciu Slovenskej republiky ako regionálne diferencovanej krajiny v polovici 90. rokov 20. storočia. Všetky hodnotenia v nej odrážajú stav v danom období. Kapitola je skrátenou verziou textu Vladimíra Krivého, ktorý vyšiel pod názvom *Regióny Slovenska: východisková situácia a nedávny vývin* v publikácii Bútora, M. – Hunčík, P.: *Slovensko 1995. Súhrnná sprva o stave spoločnosti*. Bratislava, Nadácia Sándora Máraiho 1996.

Značná regionálna diferencovanosť je daná historicky, kultúrne, politicky a geograficky; ekonomickým a demografickým rozvojom; etnickým zložením, vierovyznaním, dávnymi kultúrnymi a administratívnymi centrami, lokalizovaním do prúdov externých kultúrnych vplyvov, mierou otvorenosti, resp. uzavretosti, polohou na ose západ – východ; zámernými zásahmi (socialistického) štátu do regiónov; mierou a vývojom industrializácie a urbanizácie, vzdelanostnou a vekovou štruktúrou oblastí apod. Ľudia v jednotlivých regiónoch sa v mnohom nachádzajú v inej situácii, často sa líšia tiež svojou „sociálnou definíciou situácie“ a dosť sa odlišujú aj svojou mentalitou.

Sociológovia zaoberajúci sa územím a sídlami (Pašiak, 1993; Gajdoš, 1993) zdôrazňujú, že pre dynamiku regiónov bola dôležitá **industrializácia a urbanizácia** – a tie boli na Slovensku **historicky oneskorené**, intenzívnejšie sa začali rozvíjať v druhej polovici 20. storočia, teda v čase, keď sa v urbanizovaných krajinách končila etapa klasickej urbanizácie.

Tabuľka 1
Podiel mestského obyvateľstva v západnej Európe a na Slovensku v r. 1920 – 1990 (v %)

	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Západná Európa	46,2	49,5	52,8	55,2	62,6	69,4	75,9	82,4
Slovensko	18,0	22,6	24,5	26,2	29,8	37,0	50,2	56,0

Zdroj: *Pašiak, J.: Socio-priestorová situácia Slovenska. In: Sociológia, 1993, č. 4 – 5.*

Tabuľka 2
Podiely obyvateľstva v obciach podľa veľkostných skupín (v %)

Veľkostné skupiny obcí	1950	1961	1970	1980	1991
Do 199 obyvateľov	1,3	0,8	0,6	0,6	0,8
200 – 499 obyvateľov	12,0	7,9	6,7	5,0	5,4
500 – 999 obyvateľov	20,3	17,4	15,4	11,4	10,5
1 000 – 2000 obyvateľov	22,3	21,8	20,0	16,1	14,0
2 000 – 5 000 obyvateľov	17,9	22,3	20,5	16,6	13,2
5 000 – 10 000 obyvateľov	8,2	9,2	8,2	7,5	6,6
10 000 – 20 000 obyvateľov	6,5	7,0	7,6	10,9	8,8
20 000 – 50 000 obyvateľov	4,1	5,9	11,6	1,8	15,8
50 000 – 100 000 obyvateľov	1,8	1,9	0,0	8,4	12,1
Nad 100 000 obyvateľov	5,6	5,8	9,4	11,7	12,8
Spolu	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj: *Historická statistická ročenka ČSSR. Praha, FSÚ, SNTL, Alfa 1985; Sčítanie ľudu, domov a bytov. Praha, FSÚ 1991.*

Niektoré regióny boli a sú silne hendikepované tým, čo sociológovia (Gajdoš, Pašiak, Falťan) nazývajú **historickou marginalizáciou**. Sú to územia, ktorých sa industrializačné procesy od ich počiatkov dotkli iba okrajovo. Tieto územia boli zväčša tiež bokom od komunikačných ťahov a tak sa ich civilizačné zaostávanie prehlbovalo.

V druhej polovici 20. storočia sa industrializácia dotkla aj týchto území, nedošlo však

k prelomeniu spomínaného dedičstva. Zväčšovali sa rozdiely medzi urbanizovanými a (marginalizovanými) neurbanizovanými oblasťami, a to aj v rámci jedného a toho istého okresu. Riadená a extenzívne zameraná industriálna urbanizácia sa potom stala hlavným faktorom **marginalizácie**. Do marginálnych pozícií bola zatlačená značná časť dedinských sídiel, ale aj celé regióny v tzv. mimourbanizačnom priestore. Štátno-plánovacím rozhodnutím boli mnohé sídla a územia odsúdené na úpadok. Severné a južné pohraničie predstavuje v súčasnosti ťažisko marginality, sú to však odlišné typy marginality – odlišujú sa vzorcami populačného správania a demografickým potenciálom, charakterom hospodárskej základne ai. (Falťan – Gajdoš – Pašiak, 1995, s. 32, 34; Pašiak, 1993).

Vtedy, keď sa v urbanizovaných krajinách už prejavovala decentralizácia obyvateľstva v sídlach a dekoncentrácia činností, na Slovensku dochádzalo k zintenzívňovaniu koncentrácie a centralizácie, čo malo aj podobu politického a administratívneho zlučovania obcí. Regióny sa polarizovali tak, že na jednej strane boli urbanizačné pásy v stredných polohách Slovenska, na druhej strane vznikali periférne oblasti pohraničných území, kde dochádzalo k marginalizácii. Zväčšovali sa rozdiely medzi urbanizovanými a (marginalizovanými) neurbanizovanými oblasťami, a to aj v rámci jedného a toho istého okresu (Pašiak, 1993). Administratívne a štátne-paternalisticky koncipovaná urbanizácia v 70. a 80. rokoch navyše neviedla k dostatočnej **kultúrnej modernizácii** – medziiným k individualizácii a k výraznejšej racionálnosti myslenia.

VÝVIN PO ROKU 1989

„Nožnice“, ktoré sa po roku 1989 roztvárajú vo vývine regiónov, sú predovšetkým dôsledkom ich rozdielnych historicky nahromadených ekonomických, demografických a socio-kultúrnych potenciálov. Sú dôsledkom rozdielnej dovtedajšej **modernizácie** regiónov, kde i samotná technická stránka modernizácie obchádzala niektoré regióny. Napríklad oproti okresom nadpriemerne vybaveným fixným kapitálom (v zmysle základných prostriedkov) – Bratislave, Košiciam, Trnave, Žiline, Banskej Bystrici a Liptovskému Mikulášu – v silne podkapitalizovanom stave vstupovali do transformácie okresy Košice-vidiek, Čadca, Stará Ľubovňa, Bardejov, Spišská Nová Ves, Dolný Kubín a Nové Zámky. Obdobné „štartovné“ rozdiely existovali medzi okresmi z hľadiska pracovného kapitálu – v zmysle podielu ekonomicky aktívneho obyvateľstva (Kárász, 1995, s. 6).

Toto všetko, vrátane regionálne odlišných ekonomických štruktúr, vyústilo aj do veľmi **rozdielneho tempa transformačnej adaptácie** jednotlivých regiónov po roku 1989. Nerozvinuté regióny majú horší sociálny potenciál, sú pasívnejšie a začali upadať rýchlejšie (nezamestnanosť a i.). Pri územnom pohľade do ťažkej situácie sa dostali pohraničné okresy na juhu, východe a severe. Pri inom pohľade vidíme, že problémy s adaptáciou mali najmä okresy s konverziou, okresy s problematickou odvetvovou štruktúrou ekonomiky v kombinácii s nadmernou veľkosťou podnikov, okresy s dôrazom na poľnohospo-

dársku výrobu, ako aj okresy odbytovo orientované na východné trhy. Aktivizujú sa skôr schopné regióny. Zaostalejšie regióny v istej miere budú musieť byť podnecované a podporované aj štátom – pričom zostáva otvorenou otázkou, čo je v tomto zmysle vhodnejšie urobiť z úrovne centra a čo z úrovne regiónu.

Aké správanie „regionálnych nožníc“ môžeme očakávať do budúcna? Budú sa ďalej roztvárať, alebo privierať?

Téza T. Häggerstranda, podľa ktorej šírenie akejkoľvek teritoriálne definovateľnej zmeny je územne nerovnomerné a šírenie inovácie je vo svojej prvej fáze charakteristické zväčšovaním rozdielov medzi regiónmi, môže viesť k formulácii inej hypotézy, že zväčšovanie rozdielov medzi slovenskými regiónmi sa neskôr spomalí, prípadne časť disparít sa zmenší.

R. Putnam pri skúmaní vývinu regiónov v Taliansku zistil, že v regiónoch existujú dve rozdielne, historicky sformované kultúry, ktoré sa ďalej potvrdzujú a upevňujú. Každá z oboch kultúr (talianskeho severu a talianskeho juhu) predstavuje zároveň aj odlišný potenciál pre ekonomický rozvoj toho-ktorého regiónu. Podľa Putnamovho zistenia vytvorená hypotéza pre slovenské regióny by potom hovorila o značnej trvácnosti roztvorených nožníc (Putnam, 1993). Opierajúc sa o ekonomickú analýzu, autorská trojica Kárász – Renčko – Pauhofová pokladá za pravdepodobné ďalšie prehlbovanie už i tak značných rozdielov v ekonomickej úrovni a výkonnosti.

„Roztvárajúce sa nožnice“ regionálneho vývoja sú ale v značnej miere dôsledkom **málo účinných mechanizmov regionálnej politiky** v SR (uvažovanej na úrovni centra) i nedostatočne otváraných možností regionálnych politík koncipovaných na úrovni jednotlivých regiónov.

V 90. rokoch sa postupne vytvorili tieto **regionalizované programy** zväčša vlády SR: program konverzie zbrojnej výroby (vláda ČSFR, neskôr vláda SR), program rozvojových impulzov, programy politiky trhu práce, agrárna politika. Kľúčové boli zásady regionálnej hospodárskej politiky z roku 1991. V nadväznosti na ne vláda prijala viaceré opatrenia a nástroje: preferovanie jedenástich najproblémovejších okresov, ekonomické stimuly pre podnikateľov a obce v týchto problémových regiónoch, minotorovanie situácie, založenie Národnej agentúry pre malé a stredné podnikanie, založenie a podpora viacerých fondov, agentúr a Nadácií pre podporu regionálnych hospodárskych aktivít a i. (Ochotnický, 1995).

NEVHODNÉ PRAVIDLÁ HRY PRE LOKÁLNE SAMOSPRÁVY

Analýza ekonomických podmienok fungovania samospráv od roku 1990 (*Návrh...,* 1995) priniesla v polovici 90. rokov o. i. nasledovné zistenia:

- Najvážnejším reálnym ohrozením nezávislosti miestnych samospráv je ekonomická situácia miest a obcí. Nejde pritom len o výšku dotácií zo štátneho rozpočtu, ale o celkový prístup k postaveniu miest a obcí v spoločnosti, o celkový prístup k formovaniu občianskej spoločnosti, o uplatnenie princípu subsidiarity a princípu delegovania právomocí a zodpovednosti zdola, od občana, cez obec, región, až na celoštátnu úroveň.
- V rokoch 1990 – 1994 podiel štátneho rozpočtu SR na hrubom domácom produkte vzrástol až o 10 – 14 percent, ale podiely miestnych rozpočtov na HDP poklesli z 21,6 % na menej ako 5 %. Tieto „nožnice“ sa pritom v SR roztvárali omnoho intenzívnejšie než v ČR.
- Pre všetky vyspelé krajiny platí, že obce sa podieľajú aj na príjmoch štátneho rozpočtu a že štát podporuje takú aktivitu obcí, ktorá je z celospoločenských hľadísk dôležitá. Predovšetkým ide o podporu investícií obcí do infraštruktúry, do ekológie a do sociálnych bytov. Z hľadiska analýzy vývoja dotácií štátneho rozpočtu do rozpočtov miest a obcí v Slovenskej republike možno konštatovať, že štát v Slovenskej republike túto svoju funkciu nenapĺňa a že na ňu pod tlakom ekonomických ťažkostí, najmä pod tlakom narastajúceho rozpočtového napätia, rezignoval. Systém dotácií zo štátneho rozpočtu je nepostačujúci, nespravodlivý a nestimulujúci.
- Štát nemal a nemá vypracovanú jasnú a stabilnú koncepciu systému **podielu na centrálnych daniach v prospech obcí.** V SR neexistuje stabilný (čo len strednodobo stabilný) systém ekonomických pravidiel, voči ktorému by samosprávy mohli orientovať svoje stratégie.
- Stanovovanie konkrétnych podielov miestnych rozpočtov na centrálnych daniach v konkrétnych rokoch sa deje tzv. zvyškovou metódou: podiel sa určuje podľa konečnej sumy, ktorá sa zostavovateľom rozpočtu zdá byť akceptovateľná z hľadiska obrovskej napätosti vo všetkých iných kapitolách štátneho rozpočtu.
- **Nízky je podiel stabilných príjmov samospráv** na celkových príjmoch, vysoký je podiel dlhodobo nereprodukovateľných, ako aj náhodných a neopakovateľných príjmov.
- Dosiaľ absentujúci regionálny stupeň samosprávy často fakticky stavia starostov a primátorov do postavenia podriadených voči orgánom štátnej správy – tie totiž „zaberajú“ územne väčšiu plochu (*Analýza...,* 1995).

Autori iného rozboru zisťujú, že v najvýkonnejších okresoch sú príjmy rozpočtov obcí podhodnotené. V okresoch Bratislava, Košice, Trnava a Trenčín sa vytvára viac než 51 percent HDP ekonomiky Slovenska, ale príjmy rozpočtov obcí v týchto okresoch sa podieľajú na celkovom príjme rozpočtov obcí Slovenska necelými 21 percentami (Kárász – Renčko – Pauhofová, 1995).

Zmenená situácia po roku 1989 o. i. znamená, že niektoré regióny stratili výhody **starého klientelistického režimu**, ochrannú ruku svojho „patróna“ i ďalšie výhody zo starých pravidiel hry. Nové nerovnosti, ktoré vznikajú či aspoň „vystupujú z tieňa“ dnes, sú v tomto zmysle väčšmi „prirodzené“. Zároveň platí, že od jesene 1994 sa na Slovensku podľa mnohých príznakov formuje **nový klientelistický režim**. Pri podpore miest či okresov štátna exekutíva vo viacerých prípadoch postupovala podľa politických sympatií.

„TOPOGRAFIA“ REGIONÁLNYCH NEROVNOSTÍ

„Topografiu“ slovenských regionálnych nerovností možno naznačiť situáciou okresov podľa viacerých ekonomických, sociálne-demografických, historických a kultúrnych ukazovateľov.

CELKOVÁ EKONOMICKÁ SITUÁCIA

Z **ekonomického** hľadiska pre problematické okresy a mikroregióny je charakteristické:

- vysoká miera nezamestnanosti (osobitne mladých ľudí), vysoké zastúpenie dlhodobej nezamestnanosti,
- slabá absorbčná schopnosť malých a stredných podnikov v oblasti zamestnanosti,
- nedostatočný rozvoj súkromného podnikania (a jeho koncentrácia iba do sféry obchodu),
- odchod dobrých odborníkov po transformácii vedecko-výskumných a vzdelávacích inštitúcií,
- limitácia nedostatočnou technickou infraštruktúrou (*Regionálna...,* 1994).

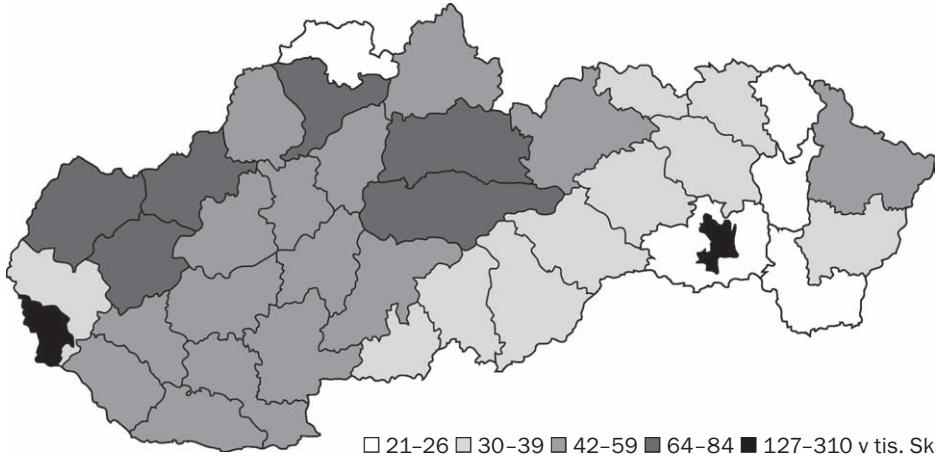
Monitorovanie situácie v jednotlivých regiónoch uskutočňované Centrom strategických štúdií SR ukázalo, že **z celkového sociálno-ekonomického hľadiska** medzi problémovými sú už dlhšie okresy Bardejov, Čadca, Dolný Kubín, Lučenec, Rimavská Sobota, Trebišov, Veľký Krtíš, Rožňava, Spišská Nová Ves, Stará Ľubovňa. K tomu pristupujú tzv. mikroregióny Bidovce, Brezno, Detva, Handlová, Kežmarok, Malacky, Sereď, Snina, Sobrance, Spišská Stará Ves, Stropkov, Svidník, Veľký Meder, Vráble. Je to spôsobené najmä štruktúrou priemyselných podnikov z hľadiska ich veľkosti (často spôsobuje nepružnosť); ďalej útlmom baníctva, rozpadom stavebníctva, zhoršením situácie v poľnohospodárstve (a to aj podnikov v regiónoch, ktoré do roku 1989 vykazovali najväčšiu produkčnosť, resp. efektívnosť).

Technická infraštruktúra vôbec nevyhovuje v okresoch Veľký Krtíš, Vranov nad Topľou, Čadca, Bardejov, Dolný Kubín, Košice – vidiek, Svidník. Infraštruktúrne podvybavené okresy zaostávajú aj celkove v rozvoji za priemerom SR (*Regionálna...,* 1994).

Priemyselná základňa sa dosiaľ dobre adaptuje v okresoch Bratislava – mesto, Trenčín, Košice – mesto, Banská Bystrica, Liptovský Mikuláš, Senica, Žilina, Trnava, Nitra, Humenné, Poprad. Celkove sa lepšie darí okresom s diverzifikovanejšou a exportne orientovanou hospodárskou štruktúrou.

Ďalej znázorníme na mapke Slovenska okresné hodnoty **hrubého domáceho produktu v prepočte na obyvateľa.** Prepočet hrubého domáceho produktu na obyvateľa (tu na báze pridanej hodnoty) sa používa ako základný indikátor ekonomickej výkonnosti určitého celku.

Mapa 1
Okresy SR podľa HDP na obyvateľa – 1994



Zdroj: *Prognostický ústav SAV.*

Medzi okresmi Slovenska sú značné rozdiely. Pozícia **Bratislavy** je výnimočná. Celkový pohľad na mapu evokuje hypotézu (vyslovovanú inými aj v globálnejšom meradle), že prosperita a výkonnosť sa šíri od západu.

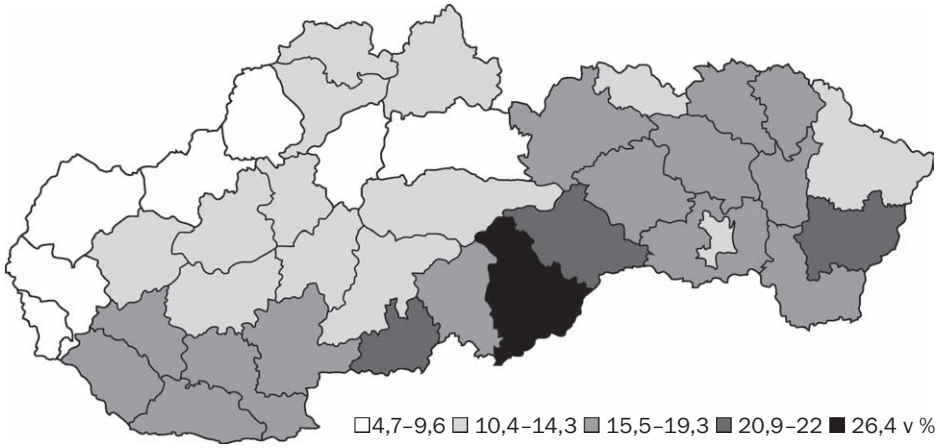
Celoslovenský priemer ekonomickej výkonnosti (vyjadrenej prostredníctvom HDP na obyvateľa) v dvoch rokoch – 1993 a 1994 – prekračovali iba Bratislava, Košice a Trnava. Do týchto okresov spolu s Trenčínom (nad priemerom v roku 1994) boli umiestnené dve tretiny investícií z ich celkového objemu v SR! Poukazuje to na vysokú územnú koncentráciu ekonomických aktivít a výkonnosti do malého počtu okresov. Na druhej strane až polovica z celkového počtu okresov bola v oboch uvedených rokoch pod úrovňou 60 % priemeru SR! Najslabšia výkonnosť sa týkala okresov Čadca, Košice – vidiek a Svidník (Kárász a kol., 1995).

Veľká diferencovanosť existuje medzi okresmi aj podľa ďalšieho dôležitého ukazovateľa, totiž **miery evidovanej nezamestnanosti**.

Pozícia západných prihraničných okresov je najlepšia. Naopak, najkritickejšia je pozícia niektorých južných okresov. Práve v najproblémovejších okresoch pristupuje i tá ťažkosť, že medzi uchádzačmi o zamestnanie je silne zastúpená **dlhodobá nezamestnanosť**: koncom roka 1995 bolo takto v niektorých okresoch (Rimavská Sobota, Michalovce, Lučenec, Rožňava, Spišská Nová Ves a Poprad) evidovaných po dobu viac ako 24 mesiacov dokonca 40 % spomedzi nezamestnaných! **Dynamika nezamestnanosti 1992 – 1995** ukazuje na „otváranie nožníc“: okresy s nižšou nezamestnanosťou sa držali aj v tomto období zväčša lepšie, než okresy s vyššou nezamestnanosťou, rozdiely sa teda zväčšili. **V priebehu roka 1995** sa evidovaná nezamestnanosť mierne znížila a zastavilo sa

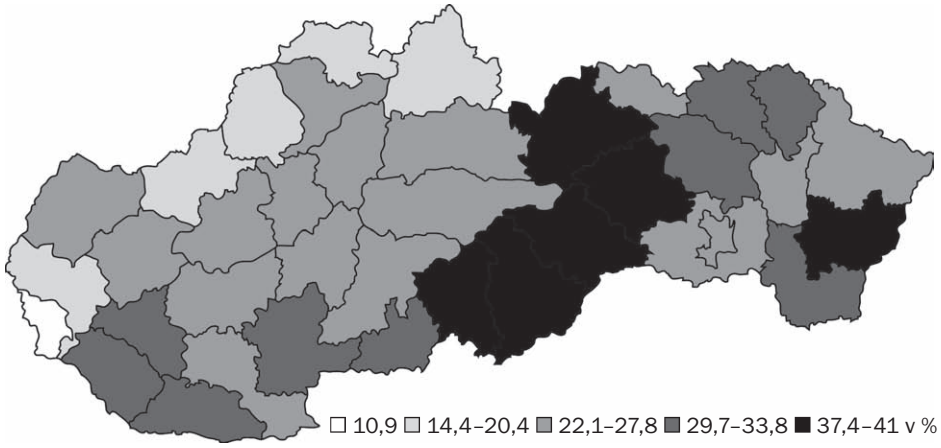
„roztváranie nožníc“ medzi okresmi. Dialo sa tak najmä v dôsledku aktívnej politiky zamestnanosti (vytváraním pracovných miest v rámci verejno-prospešných prác), ako aj zosilneným vyraďovaním ľudí bez zamestnania z evidencie Úradov práce. Štatistický trend v roku 1995 bol priaznivejší ako v roku 1994.

Mapa 2
Okresy SR podľa miery nezamestnanosti k 31. 12. 1995



Zdroj: *Správa služieb nezamestnanosti.*

Mapa 3
Okresy SR podľa dlhodobej nezamestnanosti k 31. 12. 1995



Zdroj: *Správa služieb nezamestnanosti.*

Iba menšia časť uchádzačov o zamestnanie **poberá hmotné zabezpečenie**: v rámci celej SR to koncom roka 1994 bolo 22,9 % a koncom roka 1995 potom 27,0 % uchádzačov o zamestnanie. Tento podiel v jednotlivých okresoch však variuje: koncom roka 1995 od 16,1 % (Trebišov) do 42,0 % (Trenčín). Zistili sme vysokú zápornú koreláciu medzi podielom poberateľov hmotného zabezpečenia spomedzi nezamestnaných v okresoch a okresnými mierami nezamestnanosti. Ako tendencia teda platí, že v okresoch s vyššou mierou nezamestnanosti poberá hmotné zabezpečenie z tohto titulu menšia časť nezamestnaných ako v okresoch s nižšou mierou nezamestnanosti. Je to spôsobené najmä vyšším zastúpením dlhodobo nezamestnaných medzi všetkými nezamestnanými v okresoch s vyššou mierou evidovanej nezamestnanosti.

PODNIKATEĽSKÉ AKTIVITY V REGIÓNE

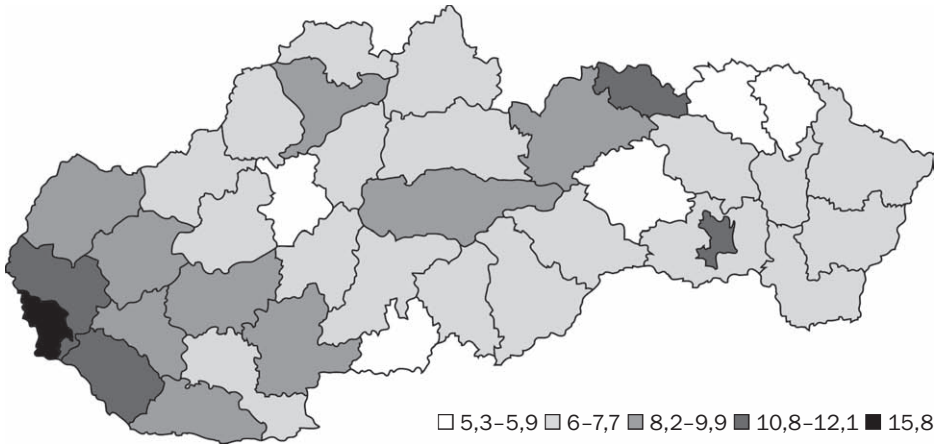
Zatiaľ čo koncom roka 1992 bolo na Slovensku evidovaných **300 637 súkromníkov (živnostníci, slobodné povolania, samostatne hospodáriaci roľníci),** o tri roky neskôr ich bolo citeľne menej – 275 110. Pochopiteľne, v nijakej spoločnosti prechádzajúcej k trhovej ekonomike by nebolo realistické očakávať nikdy nekončiaci rast počtu súkromníkov. Porovnanie ich zastúpenia v SR s ČR, ako aj existujúce podmienky pre súkromníkov naznačujú, že v tomto prípade bol pokles pravdepodobne spôsobený skôr množstvom prekážok, než „prirodzeným odpadom po dosiahnutí maximálneho stavu“. Najväčší podiel živnostníkov je na západnom Slovensku, tu je relatívne vysoká podnikateľská aktivita. V stredoslovenskej oblasti sú to iba ojedinelé okresy, dominuje Žilina. Na východnom Slovensku vyniká v tomto okres Košice – mesto, Prešov a Poprad. Iba málo živnostníkov podniká v primírnej sfére – pomerne dosť v okresoch Stará Ľubovňa, Zvolen, Žilina a Lučenec (*Regionálna...,* 1994).

Výnimočná pozícia **Bratislavy** v rámci Slovenska je aj z týchto ilustrácií zrejmá. V priemere 16 obyvateľov na každých 100 ľudí v tzv. produktívnom veku tu má živnosť či slobodné povolanie. Na druhej strane je až 17 (!) okresov, kde je takýchto ľudí iba 5 – 7.

V niektorých prípadoch – napríklad v prípade okresu Stará Ľubovňa – dochádza k tomu, že je tu značné množstvo súkromníkov (nezapísaných v obchodnom registri), ale minimálny **počet súkromných firiem zameraných na tvorbu zisku**. Nazdávame sa, že lepším ukazovateľom ekonomickej zdatnosti je práve početnosť takýchto súkromných firiem (registrovaných v obchodnom registri), o čom svedčí mimoriadne vysoká korelácia s výškou HDP na obyvateľa v okrese. Ostatná „drobná“ podnikavosť má, samozrejme, tiež svoj ekonomický, ale aj sociokultúrny význam.

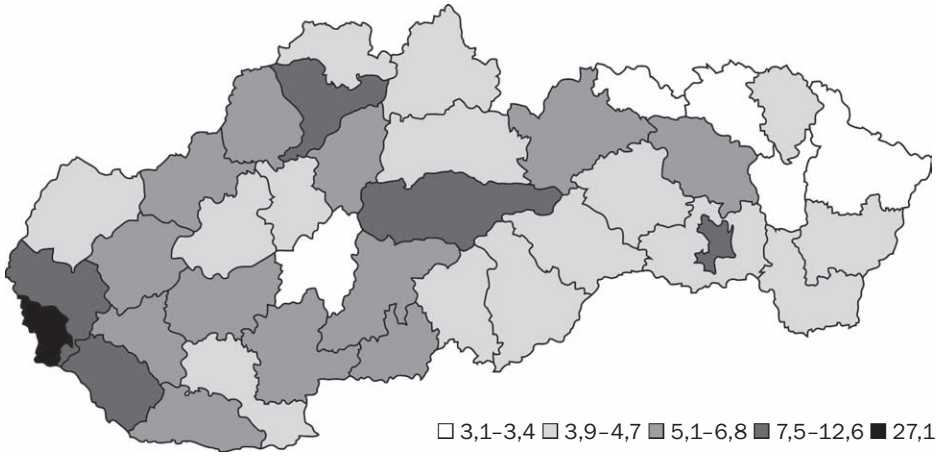
V Bratislave dosahuje aj ukazovateľ relatívneho množstva súkromných firiem bezkonkurenčnú hodnotu. Táto hodnota až 9-násobne prevyšuje relatívny výskyt súkromných firiem v najslabšom okrese Stará Ľubovňa, obdobne vo Vranove nad Topľou či Bardejove, Humennom a v Žiari nad Hronom.

Mapa 4
Podnikanie – zastúpenie súkromníkov v okresoch SR k 31. 12. 1995



Zdroj: *Výpočet z údajov ŠÚ SR.*

Mapa 5
Súkromné ziskové organizácie v okresoch SR k 31. 12. 1995

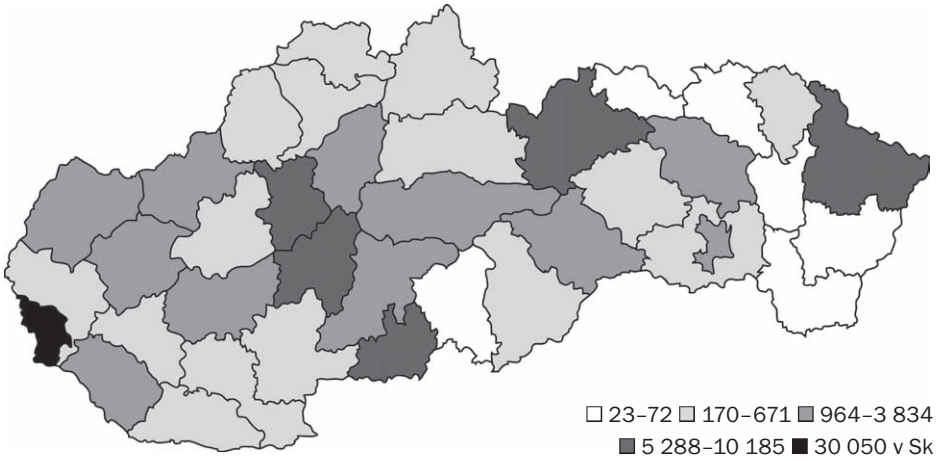


Zdroj: *Výpočet z údajov ŠÚ SR.*

ZAHRANIČNÝ KAPITÁL

Regionálne nasmerovanie **zahraničného kapitálu** taktiež napovedá o príťažlivosti jednotlivých regiónov, nech už je to podmienené atraktívnymi podnikmi, dostupnými informáciami, technickou infraštruktúrou, geografickou blízkosťou, potrebnou pracovnou silou (požadovaná kvalifikácia, cena, adaptabilita, apod.) alebo inak. Neslobodno však zabudnúť, že v niektorých prípadoch slušná štatistická pozícia okresu je prejavom vloženia kapitálu iba do jedného podniku. Príkladom môže byť okres Humenné, ktorý sa koncom roka 1992 nachádzal so zahraničným kapitálom 154 000 Sk na poslednom mieste medzi okresmi Slovenska, aby sa po vložení 816 mil. Sk dostal o krátky čas na 3. miesto v SR. V roku 1995 sa trochu menší „skok“ podaril okresu Žiar nad Hronom: z 15. miesta na 2. pozíciu. A tak nie div, že všetky okresy s nízkym zahraničným kapitálom sa vyznačujú aj nízkym HDP (v prepočte na obyvateľa), ale nie všetky okresy s nízkym HDP (v prepočte na obyvateľa) majú nízky podiel zahraničného kapitálu. Na „horných poschodiach“ upútava opätovne **Bratislava, kde sa koncentruje (k 31. 12. 1995) až 62,1 % (!) z celkového objemu zahraničného kapitálu v SR**. V poradí ďalšie úspešné okresy nachádzame v rozmanitých častiach Slovenska. V štyroch najúspešnejších okresoch je umiestnených 75 % z celkového objemu zahraničného kapitálu v SR! Na 30 okresov pripadá iba necelých 14 % z takéhoto celkového objemu! Najobchádzanejšie okresy sa nachádzajú na východnom Slovensku.

Mapa 6
Okresy SR podľa zahraničného kapitálu na obyvateľa k 31. 12. 1995



Zdroj: *Výpočet z údajov ŠÚ SR.*

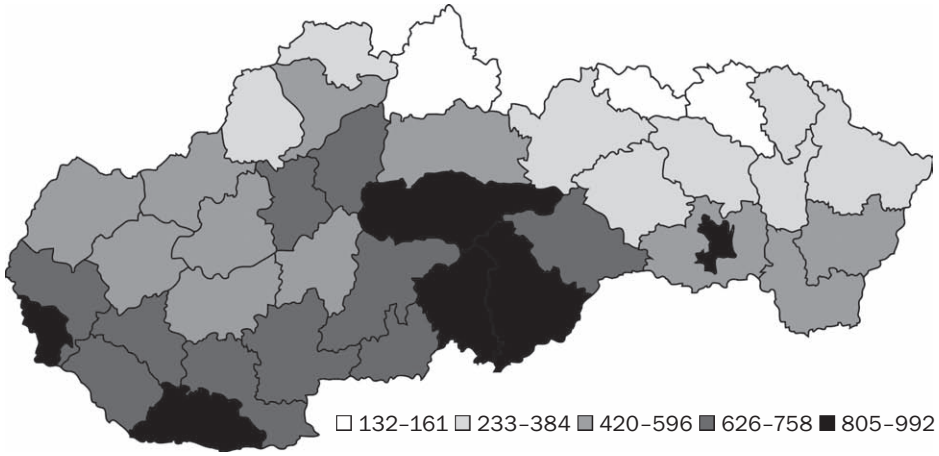
Porovnanie situácie v roku 1992 a 1995 ukazuje, že 21 (spomedzi 38) okresov sa nachádzalo i nachádza v pásme pod 700 korún zahraničného kapitálu na obyvateľa, dokonca 10 z nich v pásme pod 200 Sk na obyvateľa! Zatiaľ čo koncom roka 1992 bol pomer medzi

neváženým priemerom 10 najsilnejších a neváženým priemerom 10 najslabších okresov z hľadiska zahraničného kapitálu na 1 obyvateľa 2 343 Kčs: 10 Kčs, koncom roka 1994 to bolo 5 918 : 63 Sk a koncom roka 1995 potom 7 851 : 95 Sk. Zatiaľ čo rozdiel medzi týmito dvoma priemermi koncom roka 1992 bol 2 333 Sk, o dva roky neskôr už 5 855 Sk a koncom roka 1995 až 7 756 Sk (na obyvateľa!). Alebo ešte inak: zatiaľ čo priemer 10 najsilnejších okresov narástol za tri roky o 5 508 Sk na obyvateľa, priemer 10 najslabších okresov narástol o 85 Sk na obyvateľa. Diferencované možnosti pre rast ekonomickej výkonnosti i pre transformačnú adaptáciu, ktoré sa tým prinášajú pre jednotlivé okresy, sú zrejmé.

V rozvinutejších a „podnikaniu naklonenejších" okresoch je tiež väčšia relatívna **početnosť zahraničných a medzinárodných súkromných firiem** zameranými na tvorbu zisku, ako aj ich podiel medzi všetkými takýmito súkromnými firmami.

DEMOGRAFICKÉ A SOCIOKULTÚRNE ROZDIELY

Mapa 7
Okresy SR podľa podľa miery umelých prerušení tehotenstva – 1994



Zdroj: *Výpočet z údajov ŠÚ SR.*

Rozdelenie okresov podľa **demografických charakteristík**:

- *Okresy s dynamickým rozvojom:* oblasť Oravy a severovýchodného Slovenska (vysoký prírastok). K tomu sa približujú i okresy Horného Považia i celá východoslovenská oblasť.
- *Okresy s negatívnym populačným vývinom:* región južného pásu (od okresu Nové Zámky až po Rimavskú Sobotu a obvod Krupinu). Dochádza tu dokonca aj k prirodzenému úbytku obyvateľstva;

- *Okresy s priemerným vývinom*: nejužné okresy západného Slovenska, Horné Ponitrie, stredné Slovensko.
- *Okresy s osobitným vývinom:* Bratislava a Košice, ktoré rástli dosiaľ najmä z migrácie.

Demografickým i zaujímavým sociokultúrnym regionálnym ukazovateľom je **miera umelých prerušení tehotenstva.**

Vysoká miera umelých prerušení tehotenstva môže byť ovplyvnená niektorým z viacerých faktorov: vysokým stupňom urbanizácie, etnicko-konfesionálnymi tradíciami jednodetných rodín (v časti južných okresov), sociálnou degradáciou spoločenstva. Pre okresy s vysokou mierou tak nemožno podať jednotné vysvetlenie. Oproti tomu všetky okresy s nízkou mierou umelých prerušení tehotenstva sa vyznačujú vysokou (katolíckou) religiozitou a zároveň nízkym stupňom urbanizácie – v tom zrejme spočíva hlavné vysvetlenie.

ŽIVOTNÁ ÚROVEŇ, VZDELANIE

Z hľadiska **životnej úrovne** dosiahli okresy takéto hodnotenie:

- Najlepšie: Bratislava – mesto, Banská Bystrica, Košice – mesto, Martin, Žiar nad Hronom, Trenčín, Zvolen, Levice, Liptovský Mikuláš, Trnava, Nitra.
- Najhoršie: Vranov nad Topľou, Čadca, Trebišov, Stará Ľubovňa, Dolný Kubín, Veľký Krtíš, Spišská Nová Ves, Bardejov, Komárno, Galanta, Rimavská Sobota. V týchto okresoch existuje tiež vysoká miera nezamestnanosti a kumulujú sa tu aj ďalšie negatívne okolnosti.

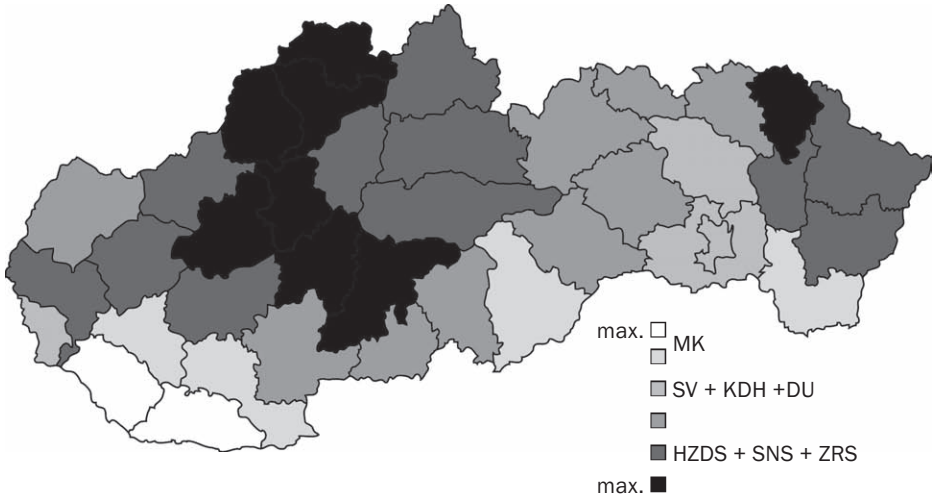
Z hľadiska **vzdelania**:

- Nedokončené základné vzdelanie je najsilnejšie zastúpené v okresoch Stará Ľubovňa, Košice – vidiek, Humenné, Michalobvce, Vranov nad Topľou.
- Základné vzdelanie je vysoko zastúpené v okresoch Veľký Krtíš, Rimavská Sobota, Komárno, Nové Zámky.
- Najvyššie zastúpenie obyvateľstva so stredoškolským a vysokoškolským vzdelaním je v okresoch Bratislava – mesto, Košice – mesto, Banská Bystrica, Martin, Žilina (*Regionálna...,* 1994).

VOLEBNÉ SPRÁVANIE

Všetky slobodné voľby na Slovensku sú spojené s veľkou regionálnou odlišnosťou výsledkov. Pozrieme sa **na regionálne výsledky v parlamentných voľbách 1994**: sčítame hlasy strán po voľbách sformovanej vládnej koalície, ako aj strán parlamentnej opozície, pričom z opozície zvlášť vyčleníme Maďarskú koalíciu pre špecifičnosť jej elektorátu.

Mapa 8
Okresy SR podľa výsledkov parlamentných volieb 1994



Zdroj: *Výpočet z údajov ŠÚ SR.*

Vidíme, že v 28 okresoch dominovalo neskoršie zoskupenie strán vládnej koalície – Hnutia za demokratické Slovensko, Slovenskej národnej strany a Združenia robotníkov Slovenska. Z toho v ôsmich okresoch – v Čadci, Žiari nad Hronom, Považskej Bystrici, Topoľčanoch, Prievidzi, Žiline, Zvolene a vo Svidníku – získali tieto strany spolu viac než 60 % odovzdaných platných hlasov. Celkove je 19 okresov, v ktorých toto zoskupenie dosiahlo majoritu, t. j. získalo viac než 50 % hlasov.

Bratislava-mesto Košice-mesto, Košice-vidiek a „tesne“ aj Prešov – to sú oblasti, v ktorých najviac hlasov pripadlo spolu stranám neskoršej parlamentnej opozície bez MK: SV + KDH + DÚ.

V šiestich okresoch najviac hlasov dostala Maďarská koalícia: okrem majority v Dunajskej Strede a Komárne dominovala tiež v Galante, Rimavskej Sobote, Nových Zámkoch a Trebišove.

Výsledky väčšiny strán a koalícií majú významnú územnú väzbu na niektorú z národností (Slováci – Maďari). Sú dokonca dve strany, resp. koalície, pre ktoré je to najsilnejšia väzba: MK a HZDS.

Regionálne i preskúmané lokálne **výsledky HZDS** ako dlhodobe najúspešnejšieho subjektu najsilnejšie súvisia – popri väzbe na podiel Slovákov v okrese – s minulou regionálnou a lokálnou úspešnosťou, resp. neúspešnosťou **Hlinkovej SĽS** (v 20. a 30. rokoch). Táto súvislosť platí tak pre voľby 1992, ako aj pre voľby 1994. Je to otázka koreňov politickej kultúry na danom území a výberu strany, ktorá je cez takúto hodnotovú prizmu v príslušnom území favorizovaná. V prvých slobodných voľbách 1990 bola zistená (11 : 244) vo vzťahu k HSĽS určitá historická priestorová nadväznosť dvoch strán: SNS a KDH. K najzaujímavejším a najcharakteristickejším posunom po roku 1989 potom patrí striedanie v zložení tejto diskutabilnej historickej „štafety“. Zisťujeme, že smerom k voľbám 1992 a 1994 sa vzťah KDH zoslabuje a naopak, dedičom niekdajšieho dominantného priestoru HSĽS sa stáva najmä HZDS, v menšej miere aj SNS. HZDS takto zvíťazila v „boji“ o „územne-elektorátne“ následníctvo HSĽS. Vzorec politickej kultúry sýtený a spojený s HSĽS je zrejme na Slovensku vpečatený do politickej kultúry územne najkonzistentnejšie (bližšie pozri Krivý – Feglová – Balko, 1996).

SÚHRNNÉ HODNOTENIE REGIÓNOV A FAKTORY ICH ÚSPEŠNOSTI

Klasifikovať súhrnne okresy Slovenska možno viacerými spôsobmi a s rôznym výsledným poradím. V ekonomických pohľadoch má centrálnu kriteriálnu úlohu HDP vytvorený v okresoch (prípadne pridaná hodnota ako jeho rozhodujúca štrukturálna zložka) a miera nezamestnanosti. Popri týchto kritériách sme použili pomocne aj ďalšie: etnografické zistenia o reagovaní obyvateľstva po roku 1989 v okresoch; štatistické, ale aj kvalitatívne poznatky o podnikavosti či migrácii; už uvedené vyhodnotenia technickej infraštruktúry, adaptácie priemyslu; údaje o smerovaní zahraničného kapitálu, demografické údaje ai. Z takýchto hľadísk ekonomického a sociokultúrneho oživenia (a ekonomickej výkonnosti) sa ako mimoriadne **úspešný** región javí Bratislava; so zreteľným odstupom za tým nasledujú Košice. Ako ďalšie okresy medzi úspešnými možno menovať okresy Trnava, Trenčín, ale aj Nitra, Banská Bystrica, Senica a Bratislava-vidiek. Na opačnej strane pomyselného „rebríčka“ nachádzame potom **problémové okresy** (v abecednom poradí) Bardejov, Čadca, Rimavská Sobota, Rožňava, Spišská Nová Ves, Stará Ľubovňa, Svidník, Trebišov, Veľký Krtíš a Vranov nad Topľou.

Je možné uplatniť aj ďalšie charakteristiky okresov. Ukazuje sa, že pre úspech je rozhodujúce, nakoľko pokročila celková **sociokultúrna modernizácia**, kedy historicky v regiónoch „štartovala“. Modernita (do ktorej patria, pravda, aj technické a ďalšie iné civilizačné znaky) zvýhodňuje niektoré spoločenstvá a regióny pred inými, pred-modernými. Takúto modernitu sme v spolupráci s etnológmi (V. Feglová) zachytili predovšetkým prostredníctvom už dlhšie rozšírených vzorcov peňažnej kooperácie v spoločenstve (na rozdiel od častej „reciprocity služieb“) a nadštandardného rozšírenia ekonomicko-liberálnych orientácií medzi obyvateľstvom niektorých regiónov (analýzy z výberových zisťovaní agentúry Focus). Prejavuje sa tiež väčšou otvorenosťou daného spoločenstva, akceptáciou spoločenských nerovností, výraznejšou ekonomickou racionalitou, vyššou mierou podnikavosti a i. Tieto znaky sú najvýraznejšie prítomné vo veľkých mestách a vo viacerých regiónoch západného Slovenska.

Porovnania vývoja ČR, Maďarska, Poľska a Slovenska signalizujú, že úspešnosť je väčšmi podmienená dosiahnutým stupňom sociokultúrnej modernosti, než charakterom pred-

tranzičného obdobia – stupňom liberalizovanosti „starého režimu“ v poslednej fáze (porovnaj Szomolányi, 1994, s. 24 – 26). Význam takejto modernosti podporujú tiež zistenia z vývoja regiónov na Slovensku.

LITERATÚRA

1. *Analýza stavu a vývoja ekonomických podmienok fungovania samospráv od roku 1990.* Bratislava, M.E.S.A. 10, február 1995. Vypracované pre Úniu miest SR.
2. Buchta, S.: Na *slovenskom vidieku začínajú byť očividné veľké sociálno-ekonomické zmeny.* In: Trend, č. 40, 1994.
3. *Bulletin Štatistického úradu SR*, 1993, č. 12; 1994, č. 12; 1995, č. 3, č. 6, č. 9, č. 12.
4. Černá, J. – Stanek, P.: *Rozvoj regiónov Slovenska brzdí nekoncepčnosť na miestnej aj štátnej úrovni.* In: Trend, č. 22, 1994.
5. Falťan, Ľ. – Gajdoš, P. – Pašiak, J.: *Marginálne územia na Slovensku – história a súčasnosť.* In: Sociológia, č. 1 – 2, 1995.
6. Gajdoš, P.: *Lokalizmus a regionalizmus v socio-priestorových súvislostiach regionálneho vývoja SR.* In: Sociológia, č. 4 – 5, 1993.
7. *Historická statistická ročenka ČSSR.* Praha, FSÚ, SNTL, Alfa 1985.
8. Jehlička, P. – Kostelecký, T. – Sýkora, L.: *Czechoslovak Parliamentary Elections 1990: Old Patterns, New Trends and Lots of Surprises.* In: O'Loughlin, J. – Wusten, H. van der: *The New Political Geography of Eastern Europe.* Londýn & New York, Belhaven Press, 1993, s. 235 – 254.
9. Kárász, P. a kol.: *Zamestnanosť a základné tendencie na trhu práce v ekonomike Slovenska v roku 1995.* Bratislava, Nadácia Friedricha Eberta a Prognostický ústav SAV, marec 1995.
10. Kárász, P. – Renčko, J. – Pauhofová, I.: *Základné makroekonomické proporcie vývoja ekonomiky Slovenska v roku 1995 z pohľadu komunálnej sféry.* In: Trend, č. 20, 1995.
11. Kárász, P. a kol.: *Ekonomický potenciál regiónov Slovenska z aspektu rozvojových možností.* Bratislava, Nadácia Friedricha Eberta a Prognostický ústav SAV, september 1995.
12. Krivý, V.: *Parlamentné voľby 1994: profil prívržencov politických strán, profil regiónov.* In: Szomolányi, S. – Mesežnikov, G. (ed.): Slovensko – voľby 1994. Bratislava, SZPV a Nadácia F. Eberta 1994, s. 112 – 132.
13. Krivý, V.: *Regióny Slovenska: situácia a nedávny vývoj.* In: Bútora, M. – Hunčík, P. (ed.): *Slovensko v šiestom roku transformácie. Súhrnná správa o stave spoločnosti v 1. polroku 1995.* Bratislava, Nadácia Sándora Máraiho 1995, s. 107 – 119.
14. Krivý, V. – Feglová, V. – Balko, D.: *Slovensko a jeho regióny: sociokultúrne súvislosti volebného správania.* Bratislava, 1996.

15. *Medziokresné porovnania v SR za rok 1992.* Bratislava, ŠÚ SR 1993.
16. *Národnosť a náboženské vyznanie obyvateľstva SR.* (Definitívne výsledky sčítania ľudu, domov a bytov 1991) Bratislava, ŠÚ SR 1993.
17. *Návrh na zmenu rozpočtových pravidiel v oblasti financovania rozpočtov miest a obcí.* Bratislava, M.E.S.A.10, november 1995.
18. *Obecné noviny*, č. 1 – 52*,* 1995; č. 1 – 8, 1996.
19. Ochotnický, P.: *Regionalizovaná štruktúrna politika v SR.* In: Trend, č. 24, 1995.
20. *Osem krajov je už takmer istých, diskutuje sa o okresoch.* In: Trend, č. 8, 1996.
21. Pašiak, J.: *Socio-priestorová situácia Slovenska.* In: Sociológia, č. 4 – 5, 1993.
22. *Podľa ZMOS novému členeniu má predchádzať presun kompetencií.* In: Trend, č. 8, 1996.
23. Putnam, R. D.: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton University Press 1993.
24. *Regionálna politika vlády SR.* Bratislava, CSŠ 1994.
25. *Sčítanie ľudu, domov a bytov.* Praha, FSÚ 1991.
26. Snopko, L. (ed.): *Práva miest a ich ochrana. Decentralizácia Slovenska.* Bratislava, Nadácia F. Naumanna, Klub primátorov miest SR a The 21st Century Foundation 1994.
27. *Stav a pohyb obyvateľstva v SR v roku 1994.* Bratislava, ŠÚ SR 1995.
28. Szomolányi, S.: *Zostáva Slovensko v rámci stredoeurópskeho variantu tranzície?* In: Szomolányi, S. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko: voľby 1994. Príčiny – dôsledky – perspektívy.* Bratislava, SZPV a Nadácia F. Eberta 1994, s. 11 – 37.
29. *Štatistická ročenka regiónov SR. Bratislava.* ŠÚ SR (a jeho oblastné správy Bratislava, Banská Bystrica, Košice), 1993.
30. *Štatistické výsledky o nezamestnanosti v SR: január – december 1995 (mesačné výsledky).* Bratislava, Správa služieb zamestnanosti 1995.
31. *Únia miest SR redukovala pôvodných šestnásť žúp na vládou preferovaných osem krajov.* In: Trend, č. 8, 1996.
32. *Vekové zloženie obyvateľstva SR v roku 1994.* ŠÚ SR 1995.
33. *Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky konané 30. 9. a 1. 10. 1994.* Bratislava, ŠÚ SR 1994.
34. *Vybrané údaje o regiónoch v SR za rok 1993, 1994, za 1. – 3. štvrťrok 1995.* Bratislava, ŠÚ SR 1994, 1995.
35. *Základné údaje za republiku a okresy SR (výsledky sčítania ľudu, domov a bytov 1991).* ŠÚ SR 1993.

KAPITOLA 2

Decentralizácia na Slovensku – stratégia, koncepcia, projekt

2.1. Stratégia reformy verejnej správy
2.2. Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy
2.3. Projekt decentralizácie verejnej správy

2.1.

Stratégia reformy verejnej správy

ÚVODNÁ POZNÁMKA AUTORA

Zo záverov predchádzajúcej kapitoly vyplynulo, že pretrvávajúce a značné regionálne disparity na Slovensku v polovici 90. rokov sú dôsledkom historického, kultúrneho, politického a geografického vývoja, ale aj miery industrializácie a urbanizácie Slovenska, ekonomického a demografického vývoja, mentality a vzdelanostnej štruktúry.

Niet pochýb o tom, že prechod z centrálne plánovaného a riadeného hospodárstva na trhovú ekonomiku ešte viac zdôraznil výrazné regionálne nerovnosti. Snahy centrálnej vlády v 90. rokoch špecifickými regionálnymi programami zmierniť tieto rozdiely v drvivej väčšine neuspeli a disparity medzi regiónmi sa ďalej zväčšovali. Jedným z dôvodov, okrem medzinárodnej izolácie a podkapitalizovania, bolo aj nevhodné inštitucionálne prostredie v regiónoch. Ukázalo sa, že centrálna vláda prostredníctvom svojich dekoncentrovaných byrokratických štruktúr nedokáže tieto problémy riešiť a ako ukázala analýza ekonomických podmienok fungovania samosprávy (pozri kapitolu 1: *Začiatok nekonečného príbehu: Slovensko v polovici 90. rokov – regionálne diferencovaná krajina* v tejto publikácii), obce mali minimálne možnosti ovplyvňovať vtedajšiu situáciu. Preto sa čoraz častejšie ozývali hlasy požadujúce nové rozdelenie právomocí, ale aj zodpovednosti za rozvoj miest, obcí a regiónov, medzi štátnou správou a územnou samosprávou.

Dá sa súhlasiť s Putnamovým poznaním,[1] že decentralizácia nepôsobí liečivo na všetky regióny a uvoľňuje ruky najmä vyspelým regiónom. Na druhej strane potláčanie prirodzeného rýchlejšieho rastu vyspelejších regiónov pôsobí negatívne na celý štát. Z poznania viacerých postkomunistických štátov vyplynulo, že silná a pragmatická miestna samospráva má nielen významné postavenie pri demokratizácii spoločnosti, ale je výrazným faktorom pri odstraňovaní nahromadených hospodárskych problémov. Ako píše Leszek Balce-

[1] Pozri kapitolu 1. *Začiatok nekonečného príbehu: Slovensko v polovici 90. rokov – regionálne diferencovaná krajina* v tejto publikácii.

rowicz[2] v knihe *Sloboda a rozvoj* (Kalligram, 2000), jednou z piatich zábezpek demokracie je *„primerané rozčlenenie demokracie na celoštátnu a miestnu sféru. Dobre fungujúca miestna samospráva je neobyčajne dôležitou škálou hospodárnosti a demokracie. Treba ju chrániť pred výkyvmi a trenicami celoštátnej politiky. Silná a pragmatická miestna samospráva je mimoriadne dôležitá pre oblasti s veľkým nahromadením hospodárskych problémov. Bez takejto samosprávy nie je možné ich nijakým spôsobom vyriešiť“.*

Ak s odstupom času opätovne posúdime neschopnosť centrálnych vlád pôsobiacich na území Slovenska riešiť diferencované regionálne potreby a požiadavky, je zrejmé, že inej cesty ako decentralizovať štátnu moc do obcí a regiónov, a tým vytvoriť vhodnejšie rámcové podmienky pre rozvoj územia jednotlivých regiónov Slovenska nebolo.

Ústava Slovenskej republiky (prvá hlava, prvý oddiel, čl. 12) hovorí: *„štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.“* Hlavným cieľom stratégie reformy verejnej správy preto bolo navrhnúť také riešenie, ktorým sa posilní ústavné právo občanov vplývať na štátnu moc a posilní sa postavenie priamo volených zástupcov občanov na miestnej úrovni verejnej správy.

Vláda Slovenskej republiky sa vo svojom programovom vyhlásení (uznesenie č. 788 z 18. novembra 1998) zaviazala: *„modernizovať fungovanie demokratického štátu, vniesť do spoločnosti úsilie o spravodlivosť, slobodu, zodpovednosť, solidaritu, vládu zákona, poctivosť, rešpekt pred deľbou moci, podporu iniciatíve a aktivite ľudí“.* Zaviazala sa tiež zasiahnuť proti korupcii, kultu sily. Zároveň konštatovala, že uvedené záväzky nie sú iba vnútornou záležitosťou štátu, ale ich splnenie je nevyhnutným predpokladom pre umožnenie vstupu Slovenskej republiky do EÚ, NATO a OECD.

Naplnenie týchto predsavzatí si vyžadovalo vnútorné zmeny vo verejnom sektore, pretože iba výkonná, efektívna a flexibilná verejná správa, orientovaná na službu verejnosti, môže vytvárať podmienky pre zhodnotenie ľudského, prírodného a výrobného potenciálu regiónov Slovenska, v prospech rastu kvality životnej úrovne občanov. Vyžadovalo si to však aj podstatnú zmenu vzťahu verejného sektora k súkromnému (ziskovému aj neziskovému) sektoru. Štát totiž nie je vo vzťahu k občanovi iba zvrchovanou inštitúciou, je to najmä politické spoločenstvo občanov. Od toho, ako fungujú vnútorné vzťahy v štáte, závisí úspešnosť štátu ako celku aj spokojnosť jeho občanov.

Moderná verejná správa je definovaná jasnou deľbou pôsobností, právomocí a zodpovednosti medzi inštitúciami verejnej správy, kvalitnou legislatívou, dodržiavaním a schopnosťou vynucovania práva, vysokou profesionalitou a etikou zamestnancov verejnej správy. Slovenská verejná správa tieto požiadavky v roku 1999 nenapĺňala a musíme konštatovať, že ich dostatočne nespĺňa ani v roku 2005. Napriek viditeľným zlepšeniam sa nepodarilo úplne zmeniť stav, ktorý je dôsledkom desaťročia pôsobiaceho totalitného systému, v ktorom bola verejná správa konštituovaná ako mocenský nástroj, a nie ako služba občanovi.

[2] Leszek Balcerowicz bol podpredsedom vlády a ministrom financií v prvej nekomunistickej vláde Poľska od roku 1989. V tomto čase navrhol a uskutočnil radikálnu transformáciu a stabilizáciu poľského hospodárstva. V roku 1997 sa opätovne stal podpredsedom vlády a ministrom financií.

Ako ukázali viaceré analýzy predchádzajúce návrhu stratégie, v roku 1999 patrili medzi hlavné problémy verejnej správy nedokončený model jej usporiadania, nedostačujúca kontrola, rast a neefektívnosť výdavkov, zlé legislatívne prostredie, nevhodný spôsob riadenia, neprehľadné, nestimulujúce a nespravodlivé financovanie, zanedbané vzdelávanie zamestnancov, nevhodné územné a správne usporiadanie a nízka miera vedomostí občanov o verejnej správe. Analýzy konštatovali, že čiastkové zmeny uskutočnené centrálnymi vládami v rokoch 1989 – 1999 nezbavili verejnú správu týchto problémov.

V auguste 1999 vláda SR prerokovala a vzala na vedomie *Stratégiu reformy verejnej správy,* ktorá obsahovala zásady usporiadania verejnej správy, ale aj zásady súvisiacich koncepcií (reforma verejných financií, kontrola, informatizácia, vzdelávanie). Vláda uznesením č. 695/1999 schválila:

- pokračovanie v realizácii oddeleného, alebo tzv. duálneho modelu usporiadania verejnej správy,[3] t. j., že verejnú správu bude zabezpečovať oddelene štátna správa a územná samospráva, dve nezávislé, ale spolupracujúce zložky verejnej správy;
- výrazný presun kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu a uplatnenie princípu subsidiarity pri novom rozdelení kompetencií;
- zníženie miery pôsobnosti štátnej správy v území (okrem úloh, ktoré sú výlučnou kompetenciou štátu);
- potrebu znižovania výdavkov na verejnú správu;
- vypracovanie súvisiacich koncepcií príslušnými orgánmi verejnej správy.

Týmto politickým rozhodnutím sa začala druhá etapa[4] decentralizácie štátu.

Viktor Nižňanský

[3] V tom čase, ale aj dnes sa ešte stále ozývajú hlasy požadujúce realizovať integráciu štátnej správy a územnej samosprávy na úrovni obcí a vyšších územných celkov.

[4] Prvou etapou bolo obnovenie činnosti samosprávnych obcí, presun časti kompetencií, majetku a verejných financií na obce v rokoch 1990 – 1991.

OBSAH

A. Analýza súčasného stavu

1. Nedokončený model verejnej správy
2. Kontrola vo verejnej správe
3. Rast a neefektívnosť výdavkov vo verejnej správe
4. Súčasný stav právnej reformy
5. Riadenie vo verejnej správe
6. Fiskálna decentralizácia
7. Postavenie verejného sektora pri podpore ekonomického rozvoja
8. Vzdelávanie zamestnancov vo verejnej správe
9. Existujúce územné a správne usporiadanie
10. Nízka miera vedomostí o verejnej správe

B. Návrh stratégie *(krátené)*

1. Moderný štát a občianska spoločnosť
2. Celosvetové trendy reformných procesov vo verejnej správe
3. Podmienky úspešnej realizácie stratégie
4. Princípy reformy na Slovensku
5. Všeobecné zásady navrhovanej reformy
6. Princípy deetatizácie
7. Výber modelu verejnej správy
8. Zásady cieľového stavu
9. Rámcový zoznam potencionálnych originálnych kompetencií územnej samosprávy

A. ANALÝZA SÚČASNEHO STAVU

1. NEDOKONČENÝ MODEL VEREJNEJ SPRÁVY A PRETRVÁVAJÚCI CENTRALIZMUS

Reforma verejnej správy nemôže byť súhrnom nekompatibilných rozhodnutí, mnohokrát motivovaných iba mocenskými zámermi vládnucich politických zoskupení pre dané volebné obdobie. Transformácia spoločnosti v postkomunistických krajinách si vyžaduje komplexný prístup a systémové zmeny aj v reforme verejnej správy najmä preto, že táto je dôležitá aj pre ďalšie reformy (školstva, zdravotníctva...).

Dedičstvo minulého režimu na Slovensku si vyžaduje realizovať paralelne viaceré vzájomne previazané súčasti reformy verejnej správy:

- **decentralizáciu,** ktorej súčasťou je odovzdanie kompetencií zo štátnej správy na samosprávu, vrátane decentralizácie verejných financií a **dekoncentráciu** úloh z ústredných orgánov na územné orgány verejnej správy;
- **administratívnu (inštitucionálnu) reformu,** ktorá v sebe zahŕňa vznik nových subjektov územnej samosprávy (vyššie územné celky), ako aj zmeny v rámci jestvujúcich subjektov štátnej správy (miestna štátna správa, ústredné orgány štátnej správy a ich podriadené organizácie...);
- **reformu územného a správneho usporiadania**, ktorej súčasťou sú zmeny v rámci vymedzenia teritórií a sídiel územných samosprávnych celkov a krajov;
- **reformu kontrolného systému.**

Pôvodne zahájený proces v roku 1990 sa sústredil najmä na prvé tri reformy. Prišlo k zmenám v rámci územného usporiadania, k administratívnej reforme a bol zahájený proces decentralizácie (vznik miestnej samosprávy, odovzdanie majetku, miestne rozpočty...). Do dnešného dňa sa nepodarilo zvládnuť adekvátnym spôsobom kontrolný systém vo verejnej správe.

Obnovením pôsobnosti miestnej samosprávy bol založený tzv. „oddelený model“ (oddelený výkon štátnej správy a územnej samosprávy), pričom vzhľadom na sídelnú štruktúru Slovenskej republiky a súčasnú nepriechodnosť municipalizácie obcí, logickým pokračovaním mal byť vznik samosprávy vyššieho územného celku tak, ako to predpokladá Ústava SR. Následne mala prebehnúť decentralizácia kompetencií a verejných financií pri uplatnení princípu subsidiarity a racionalizácia v rámci štátnej správy.

Zmeny vlád, vznik samostatnej Slovenskej republiky tento proces zastavili. V roku 1996 prišlo k zmene v rámci územného a správneho usporiadania, k administratívnej reforme (horizontálna integrácia miestnej štátnej správy) a k dekoncentrácii niektorých činností z centrálnej vlády na miestnu štátnu správu. Nepokročilo sa však v decentralizácii kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, neprišlo k reforme vo financovaní územnej samosprávy a nedotiahol sa kontrolný systém. Nekomplexný prístup spôsobuje narastajúce problémy v transformácii nielen verejnej správy, ale celého verejného sektora.

V rokoch 1990 – 1999 sa uskutočňovali zmeny, ktoré mali mnohokrát protichodný charakter, s dopadom na neprimerané výdavky. Vôbec sa nepokračovalo v nastúpenom procese decentralizácie z roku 1990 a napriek reálnej existencii oddeleného modelu verejnej správy, zmeny sa realizovali výhradne v štátnej správe:

- po roku 1990 prechod z trojstupňového na dvojstupňové riadenie (zrušenie krajov) a prechod z tzv. integrovaného na rezortné riadenie miestnej štátnej správy (špecializované úrady miestnej štátnej správy);
- po roku 1996 prechod z dvojstupňového na trojstupňové riadenie (ústredné orgány – kraj – okres) a prechod z rezortného na integrované riadenie miestnej štátnej správy na stupni kraj a okres;
- po roku 1998 snaha o zachovanie trojstupňového riadenia, ale zároveň snahy o opätovný prechod na rezortné riadenie vo forme špecializovaných sietí.

Slovenská republika patrí medzi krajiny s najväčšou centralizáciou kompetencií, financií a politickej moci v porovnaní so štátmi V4, ale aj OECD, pričom práve decentralizácia ,a tým aj demokratizácia verejnej správy, je hlavným trendom druhej polovice 20. storočia v rozvinutých krajinách. Centralizácia rozhodovania a riadenia verejnej správy má všeobecne známe nedostatky:

- nízku mieru flexibility na miestne požiadavky, normatívne rozhodovanie, oneskorené reakcie na vzniknuté problémy;
- neumožňuje efektívne riešiť nepopulárne opatrenia (napríklad racionalizácia sietí v školstve, zdravotníctve...), pretože každý návrh, krok, prerastie v celoštátny a celospoločenský problém a to i napriek tomu, že sa mnohokrát riešia iba regionálne, resp. sektorové disparity, ktoré sú dôsledkom neefektívneho hospodárenia posledných desaťročí;
- spoluzodpovednosť ústredných orgánov za operatívnu činnosť komplikujú plnenie hlavných úloh vlády a ministerstiev, t. j. koncepčnú, legislatívnu, metodickú a kontrolnú činnosť;
- priveľkú koncentráciu operatívnych činností na ústredných orgánoch štátnej správy, čo spôsobuje pretrvávanie rezortného prístupu, sťažuje účinnú koordináciu činností a definovanie celoštátnych priorít. Zároveň je brzdou v rýchlejšej transformácií (odštátnení) činností, ktoré by efektívnejšie mohli zabezpečovať súkromné, resp. neziskové organizácie.

Odkladanie nevyhnutnej decentralizácie pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti z centrálnej úrovne na úroveň miestnu, existencia nedokončeného modelu spôsobujú politickú destabilizáciu štátu a prispievajú k jeho ekonomickým problémom. Nevyužitie celospoločenskej atmosféry na počiatku a zastavenie reformných procesov v roku 1992 spôsobilo pre Slovenskú republiku veľké problémy a zanechalo následky, ktoré sa dnes veľmi ťažko prekonávajú a ktoré bránia rýchlejším systémovým opatreniam.

Koncentrácia právomocí, finančnej a politickej moci v centre, prepojenie politickej a ekonomickej moci, to sú ideálne podmienky pre pôsobenie rôznych záujmových skupín, korupciu, klientelizmus, pričom občan, podľa ústavy nositeľ moci, sa stal iba pozorovateľom a štatistom procesu, bez možnosti ovplyvniť ho častejšie ako raz za štyri roky (pri voľbách).

2. KONTROLA VO VEREJNEJ SPRÁVE

Základnými kritériami kontrolnej činnosti sú zákonnosť, hospodárnosť, účelnosť a úspornosť. Uvedené kritériá majú byť v hodnotení rovnocenné. V súčasnosti je síce kontrolný systém vo verejnej správe právne upravený a z časti funkčný, napriek tomu existuje rad nedostatkov, ktoré nepriaznivo ovplyvňujú efektívnosť kontroly. Medzi ne patria:

- absencia vonkajšej nezávislej kontroly FNM a verejných fondov, ako aj kontrola hospodárenia verejnoprávnych inštitúcií, ktoré hospodária s verejnými financiami a verejným majetkom, ako aj kontrola hospodárenia s finančnými prostriedkami poskytnutými Európskym spoločenstvom a kontrola hospodárenia obcí;
- absencia systému vnútornej finančnej kontroly v SR;
- nedostatočná a závislá kontrolná činnosť v samospráve;
- nedostatočná kontrola v dozorných radách, v ktorých pôsobia zástupcovia štátu;
- prejavujú sa prvky závislosti v konaní zamestnancov vnútornej kontroly a v riadiacej práci vedúcich zamestnancov, pričom zákonný rámec nevytvára dostatočné spoločenské a materiálne záruky pre nezávislé fungovanie kontroly vo verejnej správe;
- prijímajú sa nedostatočne účinné opatrenia, pričom existuje aj nedôsledná kontrola prijatých opatrení;
- výsledky kontroly sa nevyužívajú na všetkých stupňoch riadenia a nevyvodzujú sa osobné postihy za zistené porušenia;
- po odstúpení orgánom činným v trestnom konaní sa nedostatočne realizujú výsledky kontroly;
- existuje duplicita kontrolných akcií s rovnakým predmetom kontroly, vykonávaných orgánmi kontroly, čo má za následok, okrem zvýšených výdavkov, znižovanie spoločenskej funkcie a autority kontroly;
- vznik, postavenie a pôsobenie kontroly v územnej samospráve nemá obligatórnu povahu, pričom aj z metodického hľadiska nie je výkon kontroly upravený všeobecne právnym predpisom;
- existuje nedostatočná príprava a organizácia na výkon kontroly, z dôvodu časovej tiesne zapríčinenej zvýšenými požiadavkami na početnosť vykonávania kontrol (ale aj už uvedenej nízkej koordinácii), nedodržiavanie základných pravidiel kontrolnej činnosti v štátnej správe;

- v rámci vnútornej kontroly sú často vykonávané kontroly bez zistenia nedostatkov v snahe zakryť nedostatky, resp. z dôvodu nedostatočnej znalosti kontrolovanej problematiky, pričom vonkajšie orgány kontroly následne zisťujú nedostatky v rovnakom predmete kontroly;
- v potrebnom rozsahu sa nezabezpečuje výkon správneho súdnictva;
- nie je zavedený jednotný systém evidencie a vyhodnocovania petícií a sťažností, čo má negatívny vplyv na spätnú informovanosť a ďalšie skvalitnenie riadiacej práce;
- nedostatočná databáza poznatkov z kontrol, absencia príslušného kontrolórskeho softvéru a nedostatočné uplatňovanie výpočtovej techniky na úseku kontroly;
- nedostatočné ohodnotenie, ale aj absencia vytvárania podmienok odborne spôsobilých zamestnancov kontroly v celom systéme a nezabezpečenie dodatočného vzdelávania.

Realizácia decentralizovaného systému verejnej správy si však vyžiada aj zmenu kontrolných mechanizmov vo verejnej správe. Cieľom je vytvorenie takého systému kontroly, ktorý postihne všetky procesy v rámci verejnej správy, v oboch jej zložkách (štátnej správa, územná samospráva) a na všetkých troch úrovniach. Koncepcia kontroly vo verejnej správe je osobitným materiálom, ktorý patrí medzi tzv. súvisiace koncepcie procesu reformy verejnej správy a nadväzuje na navrhované zámery koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy v zmysle uznesenia vlády SR č. 230.

3. RAST A NEEFEKTÍVNOSŤ VÝDAVKOV NA VEREJNÚ SPRÁVU

Rast výdavkov na verejnú správu má dve príčiny. Jedna je objektívna a súvisí s rastom výdavkov na tovary a služby, s rastom ceny práce. Druhá však tkvie v doterajších nesystémových opatreniach v prebiehajúcej reforme. Počiatok siaha už do obdobia roku 1990 a je dôsledkom nedokončenia oddeleného modelu verejnej správy a viacerých opatrení v rámci štátnej správy v priebehu rokov 1990 – 1998.

Aj v súčasnosti sa v rámci úvah o znižovaní výdavkov na verejnú správu odporúčajú rôzne čiastkové opatrenia, napríklad:

- zachovanie počtu plnohodnotných okresov s diferencovaným počtom zamestnancov,
- znižovanie počtu tzv. plnohodnotných okresov,
- redukcia počtu okresov a počtu krajov.

Tieto opatrenia síce zdanlivo môžu byť argumentom pre úsporu výdavkov v oblasti administratívy, ale nie je to pravda. Práve naopak, dodatočné výdavky na zmeny štruktúry štátnej správy v rokoch 1990 – 1998 a ich efekt sú toho dôkazom. Neefektívnosť a vysoké výdavky na verejnú správu sú dôsledkom nevhodnej štruktúry verejnej správy, nevhodného rozdelenia právomocí (duplicity), nevhodného systému riadenia a nemotivačného prostredia, ktoré nepodporuje zmeny, ale aj dôsledkom abdikácie štátu na viaceré úlohy,

ktoré preberala miestna samospráva, pričom sa to neprejavilo v opatreniach na strane štátnej správy (presun kompetencií bez personálneho a finančného zabezpečenia, realizácia infraštruktúry apod.), komplikovanej legislatívy, rôznych rozhodnutí vlád zakladajúcich požiadavky na nové pracovné miesta bez prehodnotenia dovtedy vykonávaných činností a ich potrebnosti a mnohé ďalšie.

Nárast počtu zamestnancov po roku 1990 v miestnej verejnej správe (bez rozpočtových a príspevkových organizácií) je evidentný. Kým v roku 1989 bolo v rámci národných výborov (KNV, ONV, MsNV, MNV) zamestnaných 14 743 zamestnancov, v rokoch 1989 – 1999 vzrástol tento počet na 35 505, z toho v miestnej štátnej správe 17 393 a v rámci miestnej samosprávy 18 112.

	Miestna samospráva		**Miestna štátna správa**		**Spolu**
	volení	nevolení	okresný úrad	krajský úrad	
Počet zamestnancov	2 916	15 196	15 040	2 353	35 505

Horizontálna integrácia štátnej správy v roku 1996, na základe ktorej vzniklo 8 krajských úradov a 79 okresných úradov, mala prispieť k úsporám a prehľadnosti. Jej cieľom bolo:

- minimalizovať rozpočtové nároky na prevádzkové a prierezové činnosti (ekonomické, personálne, prevádzkové, informačné),
- zabezpečovať väčšinu potrieb občanov a inštitúcií na jednom úrade,
- lepšie koordinovať poskytovanie služieb občanom a inštitúciám v jednotlivých úsekoch štátnej správy,
- zohľadňovať pri rozhodovaní špecifické podmienky a potreby územia,
- efektívnejšie zabezpečovať mimoriadne a jednorazové úlohy.

Čiastočné zníženie počtu zamestnancov (o cca 2 300) sa po čase ukázalo ako krátkodobé opatrenie, ale dôsledky reorganizácie (jednorazové finančné výdavky, opakované finančné výdavky z dôvodu nadhodnotenia počtu zamestnancov na okresných a krajských úradoch a najmä funkčné nedostatky) sú podstatne horšie ako pozitívum prechodnej úspory zamestnancov.

Veľké rozdiely vo veľkosti medzi administratívne a politicky motivovane vytvorenými okresmi (Nitra 163 000 obyvateľov, Medzilaborce 12,8-tis. obyvateľov) si vyžiadalo vytvorenie rozdielnych vnútorných organizačných štruktúr okresných úradov**.** Tieto boli rozdelené do troch veľkostných kategórií: do 30 000 obyvateľov (9 okresov), do 90 000 obyvateľov (49) a nad 90 000 obyvateľov (21). Podľa organizačnej štruktúry, vymedzenej v smerniciach MV SR, majú okresné úrady:

- do 30 000 obyvateľov 12 odborov, ktoré sa nečlenia na oddelenia;
- do 90 000 obyvateľov 14 odborov a 16 oddelení;
- nad 90 001 obyvateľov 15 odborov a 20 oddelení;

pričom okresné úrady nad 30 000 obyvateľov zriadili ešte 45 stálych pracovísk mimo sídla okresného úradu.

K 31. 12. 1999 bolo v okresných úradoch 15 040 zamestnancov, t. j. 2,78 zamestnancov na 1 000 obyvateľov, resp. 359 obyvateľov na 1 zamestnanca. V priemere na 1 okresný úrad pripadá 190 zamestnancov. Pre rok 2000 je plánovaný počet 15 182 pracovných miest. Na krajských úradoch bolo zriadených 16 odborov a 25 oddelení. Na 8 krajských úradoch k 31. 12. 1999 pracovalo 2 353 zamestnancov, t. j. 0,43 zamestnanca na 1 000 obyvateľov. V priemere na 1 krajský úrad pripadá 294 zamestnancov. Na rok 2000 je na Krajské úrady rozpísaných 2 339 pracovných miest. Na každom úrade existuje funkcia prednostu a dvoch zástupcov prednostu, pričom vo väčšine prípadov je funkcia zástupcu vykonávaná spolu s funkciou vedúceho odboru.

Je všeobecne známe, že v roku 1996 pri určovaní globálneho počtu pracovných miest bol vládou stanovený limit 20 000 zamestnancov. Aj napriek úspore počtu úradov, časť pracovných miest pohltili nárasty počtu prednostov, zástupcov prednostov, vedúcich odborov a oddelení na 41 nových okresných úradoch a 8 krajských úradoch. Významným je fakt, že značná časť špecializovanej štátnej správy nemala do roku 1996 štruktúru obvodných úradov a mala prevahu výkonných odborných pracovných miest**.** Zmena v roku 1996 znamenala krátenie týchto pracovných miest v prospech vedúcich pracovných miest a tým okliešteníe priamej pracovnej kapacity úradov. V súčasnosti sa je zo 100 zamestnancov úradov miestnej štátnej správy 14,8 zamestnancov v oblasti riadenia, a vnútornej prevádzky:

- vnútorná prevádzka . . . . . 7,2/100 zamestnancov,
- riadenie . . . . . 7,6/100 zamestnancov.

Posúdenie využitia zamestnancov v malom a veľkom okrese signalizuje nepomer vo výdavkoch na zabezpečovanie verejnej správy na 1 obyvateľa príslušného okresu. Podiel výdavkov v roku 2000 na správu z celkových výdavkov rozpočtu okresného úradu sa pohybuje v rozpätí 6,7 % do 22,3 % a v jednom prípade 31,8 %.

V súvislosti s porovnávaním počtu úradov miestnej štátnej správy v integrovanom modeli a dezintegrovanom modeli sa často poukazuje na rast počtu úradov, ktoré budú osobitne rozhodovať. Tu je potrebné zdôrazniť, že odbory súčasných krajských a okresných úradov rozhodujú v administratívnoprávnych veciach na jednotlivých úsekoch štátnej správy samostatne, t. j. ide o celkom cca 1 112 odborov a organizačných útvarov.

Počas pôsobenia integrovaných úradov miestnej všeobecnej štátnej správy sa prejavili nasledovné nedostatky:

- **zložitejšie riadiace vzťahy** ústredných orgánov štátnej správy pri zabezpečovaní jednotného výkonu miestnej štátnej správy, najmä vzhľadom na finančnú a personálnu autonómiu krajských úradov a okresných úradov;
- **oddelenie zodpovednosti** ústredných orgánov štátnej správy za odborné riadenie odvetví miestnej štátnej správy od riadenia finančných procesov a personálnych podmienok, čím sa znižuje účinnosť riadiacich opatrení ústredných orgánov štátnej správy;

- **zvýšené nároky na súčinnosť** ústredných orgánov štátnej správy, krajských úradov a Ministerstva financií SR pri príprave a realizácii rozpočtového procesu;
- **zníženie prehľadnosti** finančných tokov;
- **rozdelenie zodpovednosti** medzi viaceré ústredné orgány štátnej správy: ministerstvo vnútra, ministerstvo financií a odvetvové ministerstvá;
- **chýba komplexné zastúpenie úradov miestnej štátnej správy** vo vláde, čím sa sťažuje prijímanie rozhodnutí vládou vo vzťahu ku krajským a okresným úradom;
- **vysoká náročnosť na personálne, materiálové a súvisiace finančné zabezpečenie** ich činnosti, vyplývajúce zo zásady vytvorenia plnohodnotných úradov (pre všetky úseky štátnej správy) vo všetkých 79 okresoch, bez ohľadu na efektívnosť týchto úradov z hľadiska vynaložených prostriedkov vo vzťahu k rozsahu úloh;
- **problém s personálnym obsadzovaním** a nízke platové ohodnotenie, zapríčinené roztrieštením úradov do 79 okresov a neuskutočnením decentralizácie kompetencií na miestnu samosprávu;
- **nerovnomerné personálne vybavenie** krajských úradov v porovnaní s okresnými úradmi, najmä s ohľadom na rozsah zabezpečovania výkonu štátnej správy a iných odborno-administratívnych úkonov;
- **rozdielna úroveň zabezpečovania odvetvo-voriadiacej pôsobnosti** ústredných orgánov štátnej správy vo vzťahu ku krajským a okresným úradom;
- **nevhodná územná pôsobnosť** okresných úradov štátnej správy, ktorej dôsledkom sú nerovnaké podmienky pre občanov pri poskytovaní služieb a ktorej následkom bolo potrebné vytvoriť 45 stálych pracovísk mimo sídla okresného úradu.

Dôsledkom je model verejnej správy, ktorý je finančne náročnejší, ako bol model uplatňovaný vo verejnej správe pred rokom 1996. K ďalším negatívam jednostranného rozhodnutia možno zaradiť:

- integrácia aj takých úradov, ktoré **nemuseli kopírovať** nové územné a správne usporiadanie;
- **unifikácia organizačných štruktúr,** ktorá bráni reagovať na diferencované potreby regiónov;
- **nepružnosť vo financovaní** diferencovaných potrieb a požiadaviek jednotlivých regiónov.

Uvedené problémy, ktoré spôsobili nesystémové kroky v rokoch 1990 – 1996, sa prejavujú neustálou snahou jednotlivých rezortov o vznik vlastných sietí špecializovaných úradov (Ministerstvo školstva SR, Ministerstvo životného prostredia SR, Ministerstvo pôdohospodárstva SR, Ministerstvo zdravotníctva SR, Zbor požiarnej ochrany, Úrad geodézie, kartografie a katastra...).

Plošné znižovanie výdavkov na verejnú správu dlhodobo neprináša žiadúce efekty. Vo

väčšej miere postihuje iba nižšie stupne štátnej správy. Na druhej strane prijímanie nových zákonov mnohokrát zakladá väčšie personálne požiadavky, ako boli prijaté racionalizačné opatrenia. Príkladom je napríklad dopad opatrenia súčasnej vlády o znížení počtu zamestnancov z roku 1999:

	2000	Návrh 2001	Rast v %
Zamestnanci v rozpočtových organizáciách	226 972	227 722	0,3
▪ v tom administratíva	24 695	24 831	0,6
Zamestnanci v príspevkových organizáciách	45 816	46 209	0,9
Mzdy, platy (v tis. Sk)	4 155 894	4 388 532	5,6

Z uvedeného vyplýva, že bez prikročenia k dôslednej decentralizácii kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, bez odstránenia duplicít pri ich zabezpečovaní, nie je možné v už založenom oddelenom modeli verejnej správy na Slovensku dospieť k úsporám. Na základe miery decentralizácie je potrebné pristúpiť k formovaniu štruktúry miestnej štátnej správy.

4. SÚČASNÝ STAV PRÁVNEJ REFORMY

K významným nástrojom riadenia spoločenských procesov patrí právna regulácia vo sfére tvorby práva, jeho uplatňovania, vynucovania a vytvárania atmosféry zákonnosti. Reforma práva patrí k nevyhnutným predpokladom „vecnej správnosti“ spravovaných procesov a je nesporné, že kompatibilita súboru právnych predpisov s právom EÚ je významným predpokladom dynamiky integračných procesov.

Ministri štátov združených v OECD prijali v roku 1997 zásady potrebnej právnej reformy:

- prijatie programu, ktorý jasne stanovuje ciele reformy práva a rámec pre jej implementáciu;
- systematickú kontrolu a preskúmavanie právnych predpisov a administratívnych smerníc, aby sa zaistilo, že vedú efektívne a účinne k zamýšľaným cieľom;
- zaistenie, aby regulácia a regulatórne procesy boli transparentné, nediskriminačné a aby boli účelne využívané;
- preskúmavanie a v prípade nevyhnutnosti posilňovanie rozsahu, efektívnosť vynucovania politiky súťaže;
- reformovanie regulácie vo všetkých sektoroch ekonomiky, s cieľom podporiť konkurenciu a eliminovať reguláciu všade tam, kde nie je zrejmé, či je vo verejnom záujme;
- odstránenie nadbytočných regulatórnych prekážok obchodu a investícií tým, ze sa zlepší vykonávanie medzinárodných dohôd a posilnia sa medzinárodne uznávané princípy;

- identifikáciu dôležitých súvislostí, s cieľom iných politík a vyvinúť stratégiu na dosiahnutie zhody, ktorá bude súčasne podporovať regulatórnu reformu.

5. RIADENIE VO VEREJNEJ SPRÁVE

Procesu riadenia vo verejnej správe sa doteraz nevenovala dostatočná pozornosť a to i napriek tomu, že riadenie (manažment) je považované za rozhodujúci faktor efektívnosti verejnej správy a tým aj celého verejného sektora. Iba kvalitne riadená verejná správa je schopná úspešne realizovať proces decentralizácie. V rámci prác na koncepcii boli vyhodnotené doteraz vypracované (v rámci podporného projektu EÚ – Phare) rámcové analýzy riadenia na úrovni ústredných orgánov štátnej správy, ako aj miestnej štátnej správy (okresné úrady). Analýzy ukázali:

Na ústrednej úrovni:

- existuje značný rozdiel v tom, čo by jednotlivé útvary, ale aj jednotlivé pracovné funkcie mali robiť s tým, čo skutočne robia;
- neexistuje adresné smerovanie toho, kto a ako využíva výstupy z činnosti jednotlivých oddelení a pracovných miest, čo má za následok preťaženie jednotlivých útvarov výkonom často zbytočných alebo len veľmi málo potrebných činností;
- organizačná štruktúra týchto centrálnych úradov má tendenciu správať sa ako „špongia“, t. j. nasávať nové činnosti s následnou deľbou práce smerujúcou do vytvárania nových pracovných pozícií bez prehodnotenia a odbúravania činností, ktoré neprinášajú efekty žiadnemu užívateľovi.

V rámci miestnej štátnej správy:

- popisy pracovných činností (pracovné náplne) sú vypracované so zreteľom na funkčné zaradenie a účelovo smerované k platovému zaradeniu. Pretrváva snaha preraďovania zamestnancov na vyššiu funkciu s vyšším platovým zaradením, čo je sprevádzané snahou dokumentovať pracovnou náplňou, ktorá nezodpovedá skutočne vykonávanej práci;
- nedostatočne sú riešené popisy prác nižších organizačných celkov, t. j. nie vždy je zrejmé, aké kompetencie, povinnosti a zodpovednosti sú určené príslušnému pracovnému miestu;
- využiteľnosť pracovných náplní pre analýzy práce je veľmi nízka, v niektorých prípadoch je to menej ako 30 %. Pracovná náplň má vyjadrovať všetky povinnosti zamestnanca na príslušnom pracovnom mieste, resp. vedúci pracovník určuje danou pracovnou náplňou zamestnancovi úlohy, za ktoré tento dostáva svoj plat. V prípade, že existuje pracovná náplň (aj to nie je vždy pravidlo), je často vypracovaná tak, že po obsahovej stránke cca v 30 % určuje povinnosti pracovníka a zbytok tvorí napríklad:

pracovník sa bude pravidelne zúčastňovať školení, je povinný dodržiavať pracovnú dobu;

- súčasný stav dáva priestor na nízku efektivitu práce, čím do značnej miery prispieva k zvyšovaniu nákladov;
- v mnohých prípadoch sa prelína výkonná a riadiaca činnosť, čo môže byť spôsobené účelovým zaradením jednotlivých zamestnancov so zámerom platového rastu alebo kumuláciou činností z dôvodu nedostatku vhodných (kvalifikovaných) zamestnancov hlavne u špecializovaných činností.

Na Slovensko doteraz do riadenia verejnej správy neprenikli prvky, ktoré sa uplatňujú vo vyspelých krajinách Európy a ktoré sa doteraz uplatňovali v súkromnom sektore pri riadení ekonomických činností. Medzi tieto prvky patria: nové mechanizmy rozhodovania, zmeny kultúry organizácie a kultúry poskytovania služieb, optimalizácia organizačnej štruktúry vo vzťahu k jasne definovaným úlohám a požiadavkám občanov, nové kritériá rozdelenia pracovných miest na výkonné (odborné), riadiace a politické, metódy koordinácie práce, nové spôsoby personálnej práce, odmeňovania pracovníkov, kritériá sociálnych a zamestnaneckých výhod vo väzbe na postavenie a vzdelanie, ale aj participácia zamestnancov na riadení. Všetky tieto a ďalšie poznatky, napríklad metódy prieskumu potrieb občanov, nové formy spolupráce s občanmi, je možné uplatňovať aj vo verejnom sektore pri zohľadnení jeho osobitostí, t. j. právnej regulácie vymedzenia jednotlivých procesov.

6. FISKÁLNA DECENTRALIZÁCIA

Realizácia decentralizácie verejnej správy si vyžaduje zmeny v oblasti štruktúry verejných rozpočtov, zmeny tokov verejných financií, zmeny v oblasti daňových právomocí, daňového určenia, zmeny v oblasti štátnych fondov, zmeny v oblasti štruktúry rozpočtov, tvorby rozpočtov, ako aj nové mechanizmy finančného vyrovnávania rozdielnej daňovej sily regiónov, miest a obcí.

Napriek tomu, že neexistuje všeobecne platný model fiskálnej decentralizácie, pretože neexistuje ani univerzálny model usporiadania verejnej správy, sú všeobecné princípy financovania územnej samosprávy definované v európskych dohovoroch (Európska charta miestnej samosprávy, pripravovaná Európska charta regionálnej samosprávy...), resp. sú závermi medzinárodných konferencií (napríklad v rámci konferencie európskych ministrov zodpovedných za miestnu samosprávu v Lisabone – 1996). Medzi všeobecne platné princípy financovania územnej samosprávy patria:

- zvýšenie finančnej autonómie územnej samosprávy,
- efektívna demokratická kontrola využívania verejných financií,
- zvyšovanie slobody stanovovania poplatkov a tržieb za miestne, resp. regionálne služby,

- zvyšovanie daňovej právomoci (pri stanovovaní výšky miestnych daní. diferenčnej prirážky...),
- definovanie mechanizmov finančného vyrovnávania,
- stanovenie kritérií, ktoré by zamedzovali nadmernému rasu zadĺženia verejných rozpočtov,

ale aj zodpovednosť štátu za vytvorenie podmienok pre realizovanie vyššie uvedených požiadaviek.

Vznik samosprávy vyšších územných celkov a nové rozdelenie zodpovednosti za zabezpečovanie verejných úloh si vyžiada nanovo definovať vzťahy medzi štátom a územnou samosprávou, pričom je potrebné rešpektovať základné princípy: subsidiarity, motivácie a solidarity. Problémy verejných rozpočtov spojené s nevyhnutnosťou splácania nadmernej zadĺženosti štátu z minulého volebného obdobia, vysoký vnútorný dlh na jednej strane a nevyhnutnosť minimalizácie verejných výdavkov si vyžiada zásadné zmeny aj v oblasti rozpočtovania. Stabilizácia situácie v štáte, stabilizácia vzťahov medzi verejnými rozpočtami, ako aj decentralizácia kompetencií, by mali prispieť ku vzniku nových prístupov k tvorbe, prerokovávaniu a kontrole verejných rozpočtov.

Súčasne s decentralizáciou právomocí na územnú samosprávu bude potrebné doriešiť otázku ich majetku (okrem toho, ktorý bude priamo súvisieť s prechodom kompetencií). Hospodárenie s majetkom by malo umožniť samosprávam riešiť modernizačný dlh zariadení, ktoré im budú odovzdané, resp. ako zdroj budúcich príjmov pre rozvojové programy. Toto si vyžaduje užšie previazanie pripravovanej decentralizácie kompetencií s procesom privatizácie.

7. POSTAVENIE VEREJNÉHO SEKTORA PRI PODPORE EKONOMICKÉHO ROZVOJA

Verejná správa zohráva významnú úlohu vo vzťahu k ekonomickému rozvoju štátu. Vytvára rámcové podmienky pre rozvoj ekonomiky štátu cestou tvorby legislatívy, regulácií, vybavovania správnej agendy, vynucovania práva, a pod. Verejná správa sa priamo zúčastňuje na rozvoji ekonomiky štátu zabezpečovaním územia technickou, resp. sociálnou infraštruktúrou, cieľavedomým umiestňovaním celoštátnych investícií, ale napríklad aj zmenou postavenia (hierarchie) sídla v rámci návrhu nového územného a správneho usporiadania (sídlo kraja, sídlo župy...), dislokáciou ústredných orgánov zabezpečuje vyrovnávanie rozdielov medzi jednotlivými regiónmi, ktoré vyplývajú z nerovnakých ekonomických podmienok a pod. Je zrejmé, že miera ingerencie verejnej správy do ekonomiky závisí od spoločenskej, ekonomickej a politickej situácie príslušného štátu.

Vo všeobecnosti však čoraz viac dochádza ku kombinácii pôsobnosti verejného a súkromného sektora pri riešení rozvojových programov štátu, regiónu, obce. Tak ako existujú

rozdiely medzi zásahmi verejného sektora do ekonomiky v rámci jednotlivých štátov, tak budú existovať rozdiely zásahu verejného sektora v rámci jednotlivých regiónov, miest a obcí v závislosti na sociálno – ekonomických podmienkach. Preto je potrebné:

- decentralizáciou kompetencií a financií vytvoriť prostredie pre možnosť diferencovaných zásahov verejného sektora do ekonomiky na jednotlivých úrovniach verejnej správy;
- prehodnotiť existenciu, organizačnú formu, spôsob financovania a vyhodnocovanie efektívnosti vynakladania prostriedkov časti rozpočtových, ale najmä príspevkových organizácii verejnej správy;
- pristúpiť k privatizácii činnosti verejného sektora na všetkých úrovniach;
- zvážiť rozsah majetku samosprávy vyšších územných celkov vzhľadom na ich budúci významný podiel zodpovednosti za ekonomický rozvoj štátu.

8. VZDELÁVANIE ZAMESTNANCOV VO VEREJNEJ SPRÁVE

Aj keď vláda SR schválila v roku 1995 koncepciu vzdelávania vo verejnej správe, postup realizácie koncepcie vzdelávania vo verejnej správe nepriaznivo ovplyvnili:

- nedostatočné finančné zdroje vyčleňované na odbornú prípravu zamestnancov,
- absencia uceleného systému riadenia a rozvoja ľudských zdrojov,
- absencia systémového riešenia kvality a efektívnosti uskutočňovania vzdelávania,
- nedostatočná koordinácia viacerých inštitúcií, ktoré sa zapájali do vzdelávania zamestnancov verejnej správy.

Nedokončený model usporiadania verejnej správy neumožnil stabilizovať organizačné štruktúry, posty vo verejnej správe, úlohy a zodpovednosť, čím sa komplikovali možnosti realizácie adaptačného štúdia, špecializovaného kvalifikačného štúdia a pod.

Pripravovaná novelizácia, resp. nová koncepcia vzdelávania vo verejnej správe, ktorá sa spracováva v gescii MV SR, v spolupráci s MŠ SR a ktorá bude nadväzovať na prijatú koncepciu decentralizácie verejnej správy, má za cieľ:

- vytvoriť efektívne fungujúci vzdelávací systém vo verejnej správe s cieľom skvalitniť činnosť verejnej správy na všetkých jej úrovniach,
- navrhnúť inštitucionálne a právne zabezpečenie fungovania tohto systému a jeho koordináciu,
- zlepšiť prepojenie vzdelávacích programov pre verejnú správu s praxou a s ňou súvisiace skvalitnenie poskytovaných služieb občanovi.

Vo väzbe na proces decentralizácie je potrebné venovať mimoriadnu pozornosť vzdelávaniu zamestnancov územnej samosprávy, ale aj jej voleným predstaviteľom (najmä starostom malých obcí), pričom je úlohou štátu, ako nositeľa vzdelávania vo všeobecnosti, zabezpečiť primerané podmienky.

9. EXISTUJÚCE ÚZEMNÉ A SPRÁVNE USPORIADANIE

Už v čase prijímania zákona č. 221/1996 o územnom a správnom usporiadaní, bol jeho návrh podrobený kritike. Následne bolo uzákonené územnosprávne usporiadanie podrobené viacerým analýzam, z ktorých vyplynulo, že rozhodnutie okrem iného spôsobilo:

- významný negatívny zásah do sociálno-priestorovej organizácie slovenskej spoločnosti,
- nevhodné vymedzenie centier krajov a okresov, potrebu vzniku detašovaných pracovísk okresov,
- nové okresy nekorešpondujú s tzv. funkčnými mestskými regiónmi,
- počet krajov, výber centier, administratívne hranice nekorešpondujú s regionálnou štruktúrou SR.

Preto je nevyhnutné prikročiť k revízii územnosprávneho usporiadania Slovenska.

10. NÍZKA MIERA VEDOMOSTÍ O VEREJNEJ SPRÁVE

Verejná diskusia usporiadaná v priebehu roku 1999 (12 diskusných podujatí v Bratislave, 32 diskusných podujatí v 16 regiónoch Slovenska, konferencie...) poukázala na rezervy v záležitostiach vedomostí o verejnej správe. Je to dôsledok nielen spoločenského systému spred roka 1989, ale aj nedostatok informovanosti, vysvetľovania a vzdelávania po roku 1990. Je to dôsledok aj toho, že štát za 10 rokov neinvestoval do vzdelávania samosprávy prakticky žiadne finančné zdroje a zároveň sa nepokročilo vo vzdelávaní o verejnej správe ani v základných a stredných školách. Nedostatky poznania sa prejavujú u občanov, ale aj u predstaviteľov verejnej správy. Z verejných diskusií napríklad vyplynuli nejasnosti v oblasti:

- definovania postavenia a úlohy verejného sektora, verejnej správy ako celku;
- nedostatočného rozlíšenia úloh štátnej správy a územnej samosprávy;
- nedostatočného chápania zmien, ktoré nastali v roku 1990 a priniesli podstatne vyššiu mieru osobnej zodpovednosti za kvalitu svojho života;

- pretrvávajúceho pocitu, že verejná správa sa má postarať o všetky ich požiadavky a potreby, mnohokrát v rozpore s platnou legislatívou;
- zámena povinných (zo zákona vyplývajúcich) a dobrovoľných úloh (volebné programy) u volených predstaviteľov verejnej správy, čo zapríčiňuje neefektívne vynakladanie verejných finančných zdrojov;
- nedostatkov v hospodárení s verejnými financiami, s efektívnym využívaním majetku a financií verejnej správy;
- nízkej profesionality zamestnancov verejnej správy (v štátnej správe, ale aj v samospráve).

Odstránenie týchto negatívnych prvkov je možné zvýšením vedomostí a informovanosti o verejnej správe medzi obyvateľmi, väčším dôrazom na vzdelávanie zamestnancov verejnej správy, väčšími požiadavkami na kvalitu riadenia a kvalitu poskytovania služieb vo verejnej správe, vplyvom regionálnych a celoslovenských médií.

B. NÁVRH STRATÉGIE *(krátené)*

1. MODERNÝ ŠTÁT A OBČIANSKA SPOLOČNOSŤ

Model reformy verejnej správy nemožno stanoviť iba na základe formálne-právneho inštitucionálneho pochopenia reality, ale aj z výkladu ideových koncepcií štátu. Prirodzeným vzorom by mali byť štáty Európskej únie a ich ideová schéma, je potrebné zohľadňovať aj transformačné procesy posttotalitných štátov v strednej Európe, skúsenosti USA a Kanady, Nového Zélandu. Je potrebné nájsť inšpirácie kompatibilné s danosťami Slovenskej republiky. Nemôže však ísť o snahu násilne a umelo formovať štát podľa zahraničných vzorov.

Je nevyhnutné rešpektovať racionálne a integračné využívanie poznatkov spoločenských vied a projektovanie procesov s dostatočnými ekonomickými, právnymi a riadiacimi kompetenciami, transparentnou koordinačnou funkciou a potrebným materiálnym zabezpečením. Výrazným znakom takéhoto postupu je prelínanie práva do sféry politiky a politického systému, posúdenie existujúceho stavu ústavnosti a jeho komparácie s ústavnými systémami porovnávaných krajín.

Vznik moderného právneho a ústavného štátu je spätý s pojmom konštitucionalizmu. Ide o systém založený na takej regulácii základných politických procesov a inštitúcií v štáte, ktorá je založená na zvrchovanosti ľudu a ktorú sa nositeľ moci v štáte súčasne zaväzuje vykonávať iba pomocou ústavných prostriedkov a pravidiel reprezentatívnej demokracie. K základným prostriedkom konštitucionálneho chápania štátu teda patrí: zvrchovanosť ľudu, reprezentatívna demokracia, princíp väčšiny, princíp obmedzenia moci a ochrany menšín, časové obmedzenia mocenských funkcií, princíp deľby moci, princíp nedotknuteľnosti základných práv a slobôd, materiálny štát.

K základným znakom moderného demokratického európskeho štátu patrí pluralistický demokratický systém, ktorý pripúšťa formovanie a formulovanie rôznych politických záujmov. Je založený na priamej konfrontácii a vyrovnávaní záujmov. Ak je spoločnosť pluralistická, otvorená, v procese tvorby politickej vôle ako aj v realizácii a uplatňovaní politických rozhodnutí, umožňuje plynulý a politický vývoj na základe spoločensky akceptovateľného prostredia.

Vytvorenie modernej štruktúry verejnej správy, ako nástroja štátu a občianskej spoločnosti, si vyžaduje postaviť aspoň základnú štruktúru hodnôt pluralistickej demokracie, ktorá vychádza z uznania heterogénnej štruktúry spoločnosti a množstva konkurujúcich záujmov. Štruktúra záujmov síce vychádza zo systému uznávaného spravidla väčšinou spoločnosti, ale základom štátnej jednoty sa stáva predovšetkým kompromis heterogénnych síl.

Ďalším znakom pluralistického štátu je horizontálna a vertikálna deľba moci a autonómnosť právneho systému voči politickej moci. Spoločnosť si nepodriaďuje jednotlivca v záujme celku (štátu, ideológie), ale vychádza zo vzťahu občana a štátu na participatívnom základe a široko koncipovanej základni občianskych a ľudských práv.

Klasická pluralitná demokracia nepredpokladá permanentnú a „totálnu“ účasť občanov na verejnom živote. Bezprostredná účasť občanov je často ovplyvňovaná charakterom politickej kultúry, konkrétnou politickou situáciou, resp. charakterom spoločenských konfliktov. V posledných dvadsiatich rokoch prichádza k inováciám zameraným najmä na sféry konkurenčného záujmového boja, ochrany proti zlyhaniam napríklad veľkými rozdielmi v schopnosti realizovať sa vo vnútri spoločnosti. Modifikuje sa väčšinový princíp, ktorý častokrát neumožňuje integráciu spoločenských záujmov, ale umožňuje uskutočňovať vládu najmocnejších organizovaných skupín. Na význame získavajú idey konsenzuálnej participatívnej demokracie. Preferuje sa nutnosť dohody na základe kompromisu za účasti všetkých (aj menšinových strán).

Najmä decentralizačné snaženia a vznik relatívne samostatných častí štátu a miera ich autonómie jednoznačne vyžaduje širokú dohodu. Regionálna úroveň takto môže vytvoriť predpoklady pre vznik takej štruktúry výkonných orgánov, ktorá nemusí byť založená na princípe väčšiny, ale proporcionálnym obrazom politickej skladby regionálneho parlamentu. Výkonná moc sa tak môže stať výrazom spolupráce politických strán, prípadne sa môžu posilniť tendencie apolitickosti resp. nestrannosti verejnej správy.

Objavujú sa požiadavky obmedziť, či regulovať politickú konkurenciu vo sférach, ktoré svojou povahou preferujú nároky na odborne a ekonomicky zdôvodniteľné a nie iba politicky motivované rozhodnutia. Výkonná moc a verejná správa sa významne podieľa na zárukách hospodárskej stability a kvality životnej úrovne a preto nezávislé a racionálne podložené rozhodnutia môžu byť pre spoločnosť užitočnejšie, ako prosté väčšinové rozhodnutia. Dekoncentráciou úloh štátu a odovzdaním zodpovednosti na územné či záujmové samosprávy, stáva sa štát menej napadnuteľný a potencionálne dramatické spoločenské problémy sa môžu rozplynúť v potenciálnej dohode „elít“.

Pri definovaní modernej verejnej správy je nevyhnutné rešpektovať charakteristiku vládneho systému. Slovenská republika prijatím ústavy akceptovala parlamentnú formu vlády,

ktorej určujúcim faktorom je úprava vzťahov medzi parlamentom a vládou a jej typickým znakom je existencia prostriedkov vzájomného pôsobenia a kontroly. Toto usporiadanie síce priamo neovplyvňuje východiská usporiadania verejnej správy, pretože ide o určujúci vzťah medzi najvyššími štátnymi orgánmi navzájom, ale nedávne pokusy formalizovať samosprávu ako štvrtú moc v štáte a charakter jej postavenia v štáte bude potrebné posúdiť v konkrétnych vzťahových súvislostiach a precizovať konečné východiská. Horizontálna deľba moci na ústrednej úrovni totiž môže ovplyvniť charakter vertikálnej štruktúry štátu (moci) resp. vertikálnu deľbu moci, ktorá v reorganizácii verejnej správy hrá dominantnú úlohu.

Ak hľadáme strategické východiská pre koncepciu verejnej správy u nás vo vzťahu k teórii a praxi západoeurópskych krajín, je v súvislosti s vertikálnou deľbou moci potrebné uviesť dva významné momenty:

- prebiehajúci proces postupného obmedzovania suverenity národného štátu a to na základe samotnej zmluvy v rámci EÚ, ale aj istými oprávneniami intervencie do vnútroštátnych právnych poriadkov. Preto je potrebné v rámci integračných ambícií SR pripraviť štruktúru orgánov verejnej správy na realizáciu medzinárodných záväzkov a je potrebné definovať krátkodobé, strednodobé a dlhodobé úlohy;
- prebiehajúci proces regionalizácie, ktorý je predpokladom pokračovania integračných procesov, reakciou na rastúci nacionalizmus, ale aj ako hľadanie odpovede na krízu moderného štátu a hľadanie nových rozvojových zdrojov.

Uvedené trendy výrazne umocňujú nevyhnutnosť zriadenia vyšších územných samosprávnych celkov, pretože bez nich je významne oslabený samosprávny prvok vo výstavbe štátu a občianskej spoločnosti.

Regionálna politika je jedným zo základných predpokladov moderného štátu, ktorá umožňuje vyrovnávať rozdiely medzi jednotlivými časťami štátu a následne podporuje súdržnosť štátu a tým aj jeho stabilitu. Túto úlohu nie je možné splniť bez samosprávnych regiónov s vlastnou identitou, teda na základe jednotiek, ktoré nevznikli iba administratívnym delením štátu, bez vedomia regionálnej identity. Región je potrebné chápať ako územie vnútorne súdržné, primerane ekonomicky a kultúrne sebestačné a teda schopné primeranej autonómie. Preto nie je podmienkou rovnaká veľkosť územia pre uplatňovanie regionálnej politiky. Hlavnou úlohou regiónov je prispievať k čo najvyššej výkonnosti štátu pri mobilizácii zdrojov s cieľom zavŕšiť konsolidáciu jeho územia a vytvárať primeranú mieru homogenizácie spoločnosti.

Aplikácia integračných záujmov Slovenskej republiky do vertikálnej štruktúry štátnej moci bude preto limitovať chápanie európskej integrácie ako funkčne a inštitucionálne najpripracovanejšej snahy o vytvorenie novej kvality medzinárodných vzťahov, ktorá je v štádiu integrovaného zoskupenia národných štátov s nadnárodnými právomocami a kompetenciami v určitých oblastiach.

Vertikálnu deľbu moci teda vyjadríme v chápaní Slovenskej republiky ako *unitárneho decentralizovaného štátu s konkrétne stanovenou štruktúrou vychádzajúcou z princípu subsidiarity, z heterogenity záujmov v spoločnosti a slobodnej vzájomnej polarizácie s vytváraním samostatných orgánov, ktoré môžu plniť im zverené úlohy nezávisle, pričom budú podliehať iba správnemu dozoru. Zároveň budú disponovať primeranými nástrojmi normotvornej povahy a primeranými nástrojmi fiskálnej decentralizácie.*

2. CELOSVETOVÉ TRENDY REFORMNÝCH PROCESOV VO VEREJNEJ SPRÁVE

Reforma verejnej správy je v podstate nepretržitý proces. Na jednej strane musí rešpektovať históriu vývoja na území štátu, jeho charakter a potenciál, momentálne podmienky. Rovnako sa však musí prispôsobovať predpokladaným európskym a celosvetovým zmenám a trendom vývoja spoločnosti. Nerešpektovanie týchto trendov, môže znamenať zaostávanie, rýchlejšie prehlbovanie rozdielov kvality životnej úroveň občanov, čo postupne môže prerásť do straty nezávislosti krajiny s vážnymi dopadmi na uchovanie národnej identity.

Prebiehajúce celosvetové trendy ovplyvňujú aj mnohé doterajšie zvyklosti. Majú dopad na štruktúru verejnej správy a postavenie verejného sektora v štáte. Medzi najvýznamnejšie je možné zaradiť prechod:

a) od priemyselnej k informačnej spoločnosti,

b) od národnej k svetovej ekonomike,

c) od krátkodobého k dlhodobému plánovaniu,

d) od centralizmu k decentralizácii,

e) od inštitucionálnej podpory k svojpomoci,

f) od reprezentatívnej demokracie k demokracii participačnej,

g) od hierarchie k sieťam,

h) od kvantity ku kvality,

i) od monoštruktúry produkcie k diverzite výrobkov.

Reforma verejnej správy je súčasťou súčasného vývoja väčšiny európskych štátov, neprebieha len v krajinách s transformujúcou sa ekonomikou. Zatiaľ čo pre prvú polovicu 20. storočia bolo charakteristické posilňovanie centrálnej vlády, v druhej polovici dochádza v mnohých krajinách k výraznému obratu. Postupne začína narastať v riadení a rozhodovaní decentralizačný prvok. Obrat v druhej polovici storočia a intenzita zmien v ostatných desaťročiach sa najčastejšie zdôvodňuje:

- Požiadavkou zvýšenej výkonnosti samotnej verejnej správy a vytvorenia takého inštitucionálneho systému, ktorý bude schopný zabezpečiť správu vecí verejných najracionálnejšie (s nízkymi nákladmi, operatívnu a s vysokou účinnosťou).

Paradoxom je, že konkrétne podoby inštitúcií verejnej správy, vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou a kompetenčnou vybavenosťou sú veľmi rozmanité, v závislosti od špecifických podmienok a potrieb tej, ktorej krajiny. Akákoľvek snaha po nájdení unifikovaného modelu sa ukazuje neracionálnou.

- Potrebou zvýšenia ekonomickej výkonnosti krajiny a jej nižších územných celkov – regiónov a obcí.

  Odvetvové riadenie ekonomiky, ktoré relatívne úspešne podporovalo industrializačný proces v krajinách Európy, stratilo schopnosť reagovať na akceleráciu procesu ekonomickej reštrukturalizácie. Východisko z tohto stavu vidia mnohé krajiny v naštartovaní regionálnej a lokálnej rozvojovej politiky, schopnej aktivizovať endogénny rozvojový potenciál. Prednosťou tejto politiky je, že sa uskutočňuje na báza lokálnej a regionálnej svojpomoci orgánmi samosprávy v súčinnosti s verejno-právnymi korporáciami, záujmovými organizáciami a občanmi. Všetky tieto subjekty spája spoločný záujem – rozvoj územia. Sú preto zainteresované na odhaľovaní zdrojov a ich efektívnom využívaní. Uplatnenie tejto politiky vyvoláva zavedenie systémových zmien do verejnej správy týkajúcich sa územného členenia, prestavby inštitúcií komunálnej a regionálnej politiky, zvýšenie rozsahu ich kompetencií, zmien vo financovaní a ďalších.

- Nevyhnutnosťou reformy fungovania administratívneho štátu.

  Reforma má prispieť k prekonaniu alebo zmierneniu krízy medzi štátom ako jedinečným zdrojom legálnej a politickej moci a občanmi, ktorých záujmy sú spravidla reprezentované buď priamo, alebo nepriamo prostredníctvom lokálnych a regionálnych volených samospráv, alebo územných záujmových organizácií. Moderný štát je spoločným majetkom jeho obyvateľov a mal by im slúžiť. Mal by poznať záujmy svojich obyvateľov a mal by vytvárať predpoklady pre ich reflektovanie. Právo účasti občanov na správe verejných vecí sa môže účinne a prirodzene realizovať tak na lokálnej, ako aj na regionálnej úrovni samosprávnymi inštitúciami. Požiadavka rozvoja občianskej spoločnosti vystupuje naliehavo najmä v krajinách, kde sa desaťročia potláčali demokratické prvky v riadení spoločnosti.

- Tendenciami vstupu do zjednocujúceho sa ekonomického a bezpečnostného systému Európy.

  Efektívna verejná správa je jednou z podmienok členstva v Európskej únii. Reforma v kandidátskych krajinách na členstvo v európskych spoločenstvách by mala rešpektovať všeobecne platné princípy výstavby a fungovania verejnej správy v Európe: demokratickosť, subsidiaritu, transparentnosť, flexibilitu a efektívnosť. Reformný proces vo svetle skúseností krajín s modernou verejnou správou je dlhodobým procesom. Prebieha v závislosti od vnútroštátnych politických a ekonomických podmienok, od úrovne integrácie krajiny do medzinárodných spoločenstiev, a ďalších faktorov. Niektoré systémové zmeny musia mať vytvorené zrelé prostredie na ich akceptovanie. Nemožno napríklad uskutočniť municipalizáciu obcí len púhym rozhodnutím štátu, bez ohľadu na presvedčenie občanov a ich reprezentantov, že tento krok môže poslúžiť k zvýšeniu účinnosti samosprávneho systému. Rovnako nemožno v plnom rozsahu pri koncipovaní samosprávy druhého stupňa (regionálnej) rešpektovať princíp subsidiarity v krajine ako je SR, kde v 70 % obcí žije menej ako 1 000 obyvateľov. Systém verejnej správy sa vyvíja v súlade s meniacimi sa podmienkami jeho pôsobenia a preto by mal umožňovať potrebnú flexibilitu. V kontexte integračných procesov sa uskutočňujú aj zmeny v územnom členení krajín, v snahe vytvoriť štandardný územno-geografický rámec pre uplatňovanie regionálnej politiky EU (priblížiť územné jednotky kritériám štatistických územných jednotiek NUTS).

V rámci prebiehajúcich reforiem verejnej správy sú čitateľné trendy, ktoré neobídu ani Slovenskú republiku. Ide najmä o procesy:

a) zmeny chápania postavenia verejného sektora v spoločnosti a hľadania optimalizácie miery regulácie z pohľadu uplatňovania verejného záujmu. Zároveň sa stále viac stáva verejný sektor významným faktorom ekonomického rozvoja a to aj napriek tomu, že ešte stále existuje názor, že verejná služba je predpoklad sociálneho zmieru. Preto aj jeho inštitucionálne usporiadanie, metódy práce, optimálna organizácia majú podstatný význam pre kvalitu životnej úrovne obyvateľov;

b) pochopenia verejnej správy ako služba občanovi, t. j. ústupu od jednoznačného chápania verejnej správy ako mocenského nástroja, najmä v oblastiach, ktoré sú regulované právnymi normami;

c) dekoncentrácie štátnej správy;

d) decentralizácie verejnej správy s podporou samosprávy;

e) fiskálnej decentralizácie, pri garantovaní minimálnej alebo štandardnej úrovne verejných tých služieb pre všetkých obyvateľov, ktoré sú financované z verejných financií. Zároveň sa presadzujú zásady vyrovnanosti verejných rozpočtov, aby sa predchádzalo neúnosnému a nadmernému zadĺženiu a znižuje sa miera prerozdeľovania verejných financií z centra;

f) rastúcej podpory verejnej správy podnikateľskému sektoru, t. j. rýchlejšie vybavovanie a korektný postup správnych vecí, rast právnej istoty, obmedzovanie úniku informácií, ale aj nové účinnejšie postupy pri vymáhaní zákona, sankcie za nekonanie inštitúcií verejnej správy;

g) uplatňovanie nových metód riadenia verejnej správy najmä uplatňovaním metód a poznatkov z riadenia súkromného sektora, pričom samozrejme neprichádza k podceneniu významu právnej regulácie procesov. Ide najmä o zmeny prístupu k rozhodovaciemu procesu, k metódam riadenia, k spôsobom motivácie. Aj vo verejnom sektore sa stále viac uplatňujú metódy uplatňované v marketingu t. j. prieskum potrieb pri zabezpečovaní verejných služieb alebo prieskum záujmu pri rozvojových zámeroch. Postupne sa zo súkromného sektoru preberajú poznatky organizácie inštitúcií verejného sektora, pracovné postupy, organizačné normy;

h) vytváranie nových mechanizmov kontroly, pričom popri kontrole iných subjektov verejnej správy v oblastiach definovaných právnymi normami majú stále význam aj presné

vymedzenie kontrolných činností štátnej správy voči samospráve a kontrola verejnej správy občanmi. Problémom sú najmä neustále snahy štátu zasahovať samospráve do rozhodovacích procesov, ako aj neochota verejnej správy poskytovať informácie občanom preto, aby ich títo mohli kontrolovať;

i) vývoj informatizácie verejnej správy, ktorá je jedným z hlavných nástrojov na zvyšovanie efektívnosti zabezpečovania verejných služieb. Ide o vytvorenie databáz inštitúcií verejnej správy potrebných pre procesy rozhodovania a kontroly, o zvýšenie informovanosti občanov o činnosti verejnej správy s možnosťou vyššej občianskej kontroly, ale aj o vytvorenie databáz slúžiacich súkromnému a neziskovému sektoru pre ich rozhodovanie. Trend smeruje k čo najkomplexnejšej informovanosti jednotlivých inštitúcií verejnej správy a ich zamestnancov, aby vedeli využívať nové poznatky pre zvyšovanie efektívnosti ich činnosti. Predpokladom rozvoja informačných systémov je nielen spôsob ochrany informácií, ale aj technické riešenie dostupnosti informácií pre občanov;

j) podpora rastu kvalifikácie zamestnancov verejnej správy uplatnením prísnych kritérií pri ich výbere a hodnotení, permanentným vyhodnocovaním motivácie zamestnancov s cieľom ich stabilizácie, ale najmä apolitizáciou štátnych zamestnancov, ale aj zamestnancov samosprávy.

3. PODMIENKY ÚSPEŠNEJ REALIZÁCIE STRATÉGIE

Úspech realizácie reformy závisí nielen od zvolenej stratégie, ale aj od jej rozpracovania do jednotlivých projektov a do kvalitného legislatívneho rámca. Dôležitou súčasťou je organizačné zabezpečenie reformy, riadenia jednotlivých krokov a procesov reformy. Rozhodujúcou je otázka správneho načasovania realizácie jednotlivých krokov vo väzbe na súčasnú spoločenskú, politickú, ale aj ekonomickú situáciu na Slovensku. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť politickú vôľu všetkých strán súčasnej vládnej koalície realizovať decentralizáciu a zmeniť doterajší prístup k reforme verejnej správy.

Skúsenosti posledných rokov, ale aj poznatky mnohých európskych krajín, vymedzujú aj iné podmienky pre úspešný priebeh a realizáciu reformy a decentralizácie verejnej správy:

- pretože reforma verejnej správy sa dotýka všetkých sektorov spoločnosti a jej výsledkom je nová deľba moci a zodpovednosti za fungovanie úspešného štátu, je nevyhnutné, aby sa proces reformy stal národným programom vlády, dlhodobého charakteru a na čele s predsedom vlády SR;
- priebeh prípravy a realizácie reformy má dopad na všetkých občanov Slovenskej republiky a preto musí mať nadstranícky charakter, t. j. vytvorenie inštitucionálneho rámca a zabezpečovanie verejných úloh má priniesť prospech všetkým občanom krajiny, a preto by mala byť čo najširším konsenzom medzi súčasnými predstaviteľmi koalície aj opozície. Realizácia odlišných politických cieľov, tvorba vládnej politiky by sa potom mala diať v rámci všeobecne prijatého inštitucionálneho rámca a prijatých pravidiel verejnej správy;
- pokračovanie reformy verejnej správy by malo už v rámci stratégie ďalšieho postupu reflektovať na súčasné a predpokladané trendy v Európe, t. j. jej smerovanie by malo zodpovedať všeobecne platným zásadám v krajinách EÚ a to najmä rešpektovaním všeobecne prijatých európskych dohovorov, chárt;
- reformu verejnej správy, ale najmä proces decentralizácie moci, nie je možné zvládnuť bez podpory verejnosti, a preto aj priebeh reformy a proces decentralizácie sa musí stať vecou verejnou. Dôležitosť transparentnosti procesu je v štátoch s totalitnou minulosťou veľmi dôležitá nielen z dôvodu nepripravenosti občanov prevziať na seba podstatne vyššiu zodpovednosť za veci verejné, ale aj z dôvodu odstránenia nedôvery voči inštitúciám štátu a samosprávy, ktorá je dôsledkom predchádzajúcich desaťročí. Transparentnosť procesu, chápaná zároveň ako súčasť vzdelávania občanov vo veciach politických a občianskych práv, prispeje aj k väčšiemu záujmu o veci verejné a lepšej kontrole volených a nevolených zástupcov verejnej správy.

4. PRINCÍPY REFORMY NA SLOVENSKU

Vytýčené ciele reformy je možné dosiahnuť len za aktívnej účasti a súčinnosti občanov Slovenska. Preto aj reforma verejnej správy musí rešpektovať všeobecne platné princípy občianskej spoločnosti, subsidiarity, efektívnosti, transparentnosti a flexibility.

Občianska spoločnosť

Úspech *„Slovenska 3. tisícročia“* je podmienený participáciou občanov na rozvoji štátu a preto je potrebné vytvoriť podmienky pre ich možnú spoluúčasť. To znamená úplne nový vzťah medzi štátnou správou, územnou a záujmovou samosprávou, súkromným sektorom a občanom. To znamená odstrániť základné deformácie dnešného stavu:

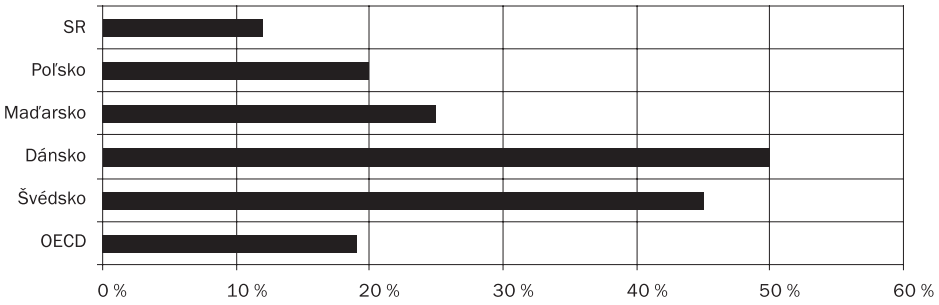
- prílišné zasahovanie verejného sektora do oblastí, kde je to neúčelné a neefektívne,
- slabosť podnikateľskej vrstvy, najmä malého a stredného podnikania, prehlbovaná doterajšou politikou centrálnej moci,
- poddimenzovanosť tretieho sektora,
- predimenzovanosť štátneho sektora verejnej správy,

Pri definovaní vzťahu verejného a „tretieho“ sektora je nevyhnutné rešpektovať skutočnosť, že stále viac úloh verejnej správy vo vyspelých a bohatých krajinách vykonávajú organizácie tretieho (neziskového) sektora, pričom výrazným objemom sa na financovaní týchto výkonov podieľa práve verejný sektor (v USA až 38 % príjmov tretieho sektora po-

chádza od samosprávnych resp. štátnych inštitúcií, najmä na miestnej úrovni). Preto je v záujme oboch subjektov verejného života úzka spolupráca.

Subsidiarita

Slovenská republika patrí v súčasnosti medzi krajiny s najvyššou mierou centralizácie moci. Najpresvedčivejšie o tom vypovedá ukazovateľ: podiel výdavkov miestnych rozpočtov na celkových verejných výdavkoch, v porovnaní s priemerom krajín OECD, Švédskom, Dánskom, Maďarskom a Poľskom.



Princíp subsidiarity sa uplatňuje vo všetkých vyspelých krajinách. Jeho naplnenie predpokladá decentralizáciu a dekoncentráciu pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti na nižšie úrovne verejnej správy.

Decentralizácia znamená, že zodpovednosť za zabezpečovanie jasne vymedzených verejných služieb a za vytváranie podmienok pre rozvoj Slovenska bude odovzdaná miestnej samospráve a samospráve vyššieho územného celku (ďalej územnej samospráve). Územná samospráva bude konať v oblastiach, za ktoré bude zodpovedná, nezávisle od štátnej správy, v súlade s platnými zákonmi. K zabezpečovaniu úloh bude mať vlastné finančné zdroje. V prípade porušenia zákona, v prípade sporov medzi subjektami územnej samosprávy alebo medzi územnou samosprávou a štátnou správou budú o veci rozhodovať nezávislé súdy.

Dekoncentrácia znamená najmä prenesenie kompetencií ústredných orgánov štátnej správy na ich nižší stupeň. V prípade prenesenia úloh štátnej správy na územnú samosprávu, zákonom (prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy), bude výkon finančne krytý zo štátneho rozpočtu a spôsob výkonu úloh bude podliehať pravidlám a podmienkam štátnej správy.

Efektívnosť

Aby mohla Slovenská republika efektívne spolupracovať s ostatnými krajinami Európy a zámoria musí disponovať efektívnou štruktúrou verejnej správy. Táto podmienka má aj

iný význam. Len dobre usporiadaná a efektívne fungujúca správa verejných vecí umožní mobilizáciu miestneho a regionálneho potenciálu (ľudského, prírodného a výrobného), umožní aktívne zapájanie sa občanov, občianskych združení do verejného života, umožní regionálny rozvoj.

Centrálna vláda potrebuje omnoho viac priestoru pre integráciu Slovenska do euroatlantických štruktúr, pre implementáciu právnych predpisov. Decentralizácia zodpovednosti a verejných financií umožní územnej samospráve efektívnejšie zabezpečovať verejné úlohy a rozviaže ruky centrálnym orgánom štátu pri vytváraní podmienok pre rozvoj hospodárstva, pre spoluprácu so zahraničím, pre európsku integráciu. O to viac je nevyhnutné, aby bola rozložená zodpovednosť za zabezpečovanie verejných a zmiešaných statkov medzi občana, miestnu samosprávu, samosprávu vyššieho územného celku, záujmovú samosprávu a miestnu štátnu správu.

Efektívnosť výdavkov na verejnú správu umožní zvýšenie disponibilných zdrojov pre zabezpečovanie služieb, pre participáciu na zahraničných podporných programoch, pre spoluúčasť súkromného domáceho i zahraničného kapitálu. Efektívnosť verejnej správy umožní efektívnejšiu spoluprácu verejného a súkromného sektora.

Transparentnosť

Neprehľadná, komplikovaná a na subjektivizme založená verejná správa umožňuje rast klientelizmu a korupcie. „Staré inštitúcie“, ktoré pretrvávajú z čias centrálne a vládou riadeného hospodárstva spôsobujú zlyhávanie nielen v oblasti správy, ale aj v oblasti hospodárskej.

Sprehľadnenie štruktúry verejnej správy, jej modernizácia, stabilizácia inštitúcií a zamestnancov, permanentné vzdelávanie, zásadná zmena financovania verejného sektora, odovzdanie časti moci územnej samospráve a tým možnosti zvýšenia kontroly verejnosti nad správou verejných vecí, ako aj jasné definovanie, kto je za čo zodpovedný, umožnia eliminovať javy ohrozujúce ekonomický rozvoj a sociálne istoty občanov Slovenskej republiky.

Flexibilita

Je nevyhnutné, aby verejná správa flexibilne reagovala na vnútroštátne potreby, ale zároveň aby reagovala na trendy celosvetových zmien. Diferencované potreby a požiadavky obyvateľov jednotlivých regiónov, ale aj potreba diferencovaného prístupu k rozvoju regiónov si vyžaduje aj flexibilitu verejnej správy.

Doterajší paternalizmus štátu a uplatňovanie zastaralých metód riadenia verejnej správy zapríčinili rast sociálneho napätia, prehlbujú rozdiely medzi životnou úrovňou v jednotlivých regiónoch, spôsobujú rast nezamestnanosti, vylučujú z možnosti participácie na verejnej správe menšiny (záujmové aj etnické).

Významným krokom k zmene týchto zvyklostí je odovzdanie pôsobnosti, právomocí, ale aj zodpovednosti a kontroly do rúk územnej samosprávy. Zároveň sa tak vytvoria predpoklady pre efektívnejší výkon správy, diverzifikovaný prístup na základe požiadaviek občanov, lepšiu spoluprácu medzi verejným a mimovládnym sektorom, lepšie riešenie menšinových problémov, odpolitizovanie verejnej správy a najmä dynamickejší rozvoj hospodárstva.

5. VŠEOBECNÉ ZÁSADY NAVRHOVANEJ REFORMY

1. Decentralizácia a uplatnenie princípu subsidiarity neznamená ústup pôsobnosti štátu. Cieľom nového rozdelenia zodpovednosti za rozvoj Slovenskej republiky medzi všetky tri úrovne (obec – vyšší územný celok – štát) je dosiahnuť zvýšenú účinnosť a postavenia štátu ako celku, v rámci európskych a celosvetových štruktúr, na poli politickom aj hospodárskom a zároveň mobilizovať a podstatne efektívnejšie využiť prírodný, výrobný a ľudský potenciál obcí, miest a regiónov v prospech zvýšenia kvality životnej úrovne ich obyvateľov.

2. Rozhodnutie o tom, ako bude vyzerať pozícia jednotlivých úrovní výkonu verejnej správy je úzko späté s rozhodnutím, akým štátom má byť Slovenská republika.

3. Je nevyhnutné dôsledne zvážiť, aká má byť úloha štátu v procese transformácie a decentralizácie. Slovenská republika je unitárny štát s jedným ústavodarným a zákonodarným subjektom a je jej vyhradená všetka súdna moc. Úloha štátu a centrálnej vlády je nezastupiteľná. Štát sa nemôže vzdať svojej zodpovednosti a nemôže jednoduchým aktom odovzdať zodpovednosť nižším úrovniam verejnej správy bez toho, aby garantoval to, že občan – daňový poplatník, týmto procesom neutrpí.

4. Z ekonomického hľadiska (ale aj politického – napätá atmosféra vyplývajúca zo zlej ekonomickej situácie) je určite vhodnejšie, ak sa procesy zmien uskutočňujú v čase relatívneho „blahobytu“ a nie v čase prepadu ekonomiky. Stabilizácia nových štruktúr „decentralizovaného štátu“ trvá nejaké obdobie a potrebuje finančné krytie. Deficit verejných rozpočtov v SR, potreba splácať dlhy z minulého obdobia, potreba na určitý čas koncentrovať objem finančných prostriedkov si vyžaduje prechodne rozhodovať centrálne o ich realokácii do oblastí, ktoré to najviac potrebujú. To všetko kladie dôraz na premyslenú a správne načasovanú decentralizáciu verejných financií. Opak by mohol spôsobiť:

   - komplikovanú koordináciu poskytovania verejných financií do krízových oblastí,
   - stratu efektu z dôvodu nezodpovednosti využívania decentralizovaných verejných financií nielen zo strany štátu, ale aj zo strany volených predstaviteľov územnej samosprávy.

6. PRINCÍPY DEETATIZÁCIE (ODŠTÁTNENIA)

1. Je potrebné definovať statky, ktoré majú povahu súkromnú (súkromné statky), ktoré sú záležitosťou verejnou (verejné statky), a ktoré patria medzi zmiešané statky. Na Slovensku pretrvávajú základné deformácie v oblasti proporcionality medzi verejnou správou, súkromným a tretím sektorom. Ak má byť reforma verejnej správy niečo viac ako nástroj moci politikov, ak má byť cieľom reformy aj efektívne nakladanie s daňami občanov, je rozlíšenie súkromných a verejných statkov nevyhnutnosťou.

2. Dôvodom nevyhnutnosti nového rozlíšenia statkov je skutočnosť, že zatiaľ čo súkromné statky sú zabezpečované platbami, verejné statky a podiel verejnej správy na zabezpečovaní zmiešaných statkov je financovaný odvádzaním daní do verejných rozpočtov. Z tohto dôvodu zohráva pomer súkromných a verejných statkov významnú úlohu pri posudzovaní vládnych výdavkov. Vysoký objem vládnych výdavkov, vyplývajúci z nadmerného rozsahu činností, ktoré štát vykonáva vplýva na vysoké daňové zaťaženie, je dôvodom rastu „šedej“ ekonomiky a ovplyvňuje kvalitu poskytovaných verejných služieb. Z porovnania štátov s rozličnou veľkosťou vládnych výdavkov vyplýva, že štáty s vysokým podielom štátu na plnení úloh, ktoré môže zabezpečovať súkromný a mimovládny sektor, nielenže neúmerne zaťažujú svojich občanov – daňových poplatníkov, ale často zaostávajú aj pri poskytovaní služieb v sociálnej oblasti.

3. Významnú rolu zohráva racionálna deľba zabezpečovanie úloh verejnej správy medzi jednotlivými úrovňami a spôsob jej financovania. Nejasnosť vo vzťahoch sa odráža v narastajúcich nákladoch zabezpečovania služieb pre občanov, čo občania pociťujú ako platcovia daní, ale aj ako odberatelia v kvalite poskytovaných služieb. Mnohokrát monopolné postavenie subjektov verejnej správy likviduje zvyšovanie kvality a znižovanie ceny pomocou konkurenčného prostredia.

4. Je zrejmé, že angažovanosť verejného sektora, miera súkromných statkov a rozdelenie verejnej moci medzi všetky tri úrovne bude závisieť od filozofie politikov a od štruktúry rozhodujúcich politických subjektov reprezentujúcich verejnú moc. Napriek tomu je potrebné si uvedomiť, že v demokratických krajinách, ktoré neprechádzajú procesom transformácie totalitného k demokratickému usporiadaniu, nedochádza medzi štandardnými politickými subjektami k diametrálnym rozdielom chápania verejných a súkromných statkov. Mnohé „ľavo“ orientované vlády pristúpili k zásadným rozhodnutiam v rámci deetatizácie, a to nielen v krajinách EÚ, ale napríklad aj v tranzitívnych krajinách (Maďarsko).

5. Proces odštátnenia neznamená iba privatizáciu, ale aj proces odovzdania doterajšieho majetku štátu iným inštitúciám verejnej moci, v našom prípade miestnej samospráve a budúcej samospráve vyšších územných celkov. Ide najmä o oblasti, v rámci ktorých príde k odovzdaniu kompetencií.

6. Jednou z rozhodujúcich úloh verejného sektora je racionalizácia verejnej spotreby. Túto podmienku je možné realizovať úsporami v rámci jestvujúcich štruktúr, čo je permanentnou úlohou. Na druhej strane transformácia Slovenskej republiky z krajiny

s centralistickou verejnou mocou a riadením plánovitého hospodárstva, na krajinu s decentralizovanou verejnou mocou s uplatením princípov trhového hospodárstva, si vyžaduje:

- znížiť mieru zabezpečovania súkromných statkov verejným sektorom,
- obmedziť zásahy verejnej správy do súkromných statkov,
- znížiť náklady na fungovanie orgánov verejnej správy,
- definovať nové rozdelenie kompetencií medzi jednotlivými úrovňami verejnej moci.

7. Rozhodujúcou podmienkou racionalizácie verejnej spotreby je pokračovanie v procese transformácie vlastníctva a prenesenie zodpovednosti štátu za väčšinu ekonomických činností na súkromný, samosprávny a mimovládny sektor. Deetatizácia však neznamená, že by štát abdikoval na svoje výlučné práva. V zásade by však nemal priamo zasahovať do hospodárskych činností a mal by ingerenciu verejného sektora prenechať na územnú resp. záujmovú samosprávu. Štát je reprezentantom spoločnosti skôr navonok. Jeho úlohou dovnútra sú najmä definovanie strategických cieľov, rozvojových zámerov a definovanie pravidiel umožňujúcich fungovanie spoločnosti. V rámci pokračovania deetatizácie majetku je vhodné:
   - lesné hospodárstvo: prevod do vlastníctva obcí resp. privatizácia;
   - poľnohospodárska pôda: prevod do vlastníctva obcí, privatizácia;
   - energetika: privatizácia s účasťou štátu resp. územnej samosprávy (prirodzené monopoly);
   - dopravná infraštruktúra: privatizácia, prevod na územnú samosprávu, ponechať vo vlastníctve štátu (hlavné trasy železníc, diaľnice);
   - bytový fond: privatizácia, prevod na obce;
   - zdravotníctvo: privatizácia vybraných zariadení, prevod na územnú samosprávu;
   - školstvo: prevod na územnú samosprávu s výnimkou univerzít, privatizácia;
   - kultúra: privatizácia, prevod na územnú samosprávu;
   - kúpeľníctvo: privatizácia, prevod na územnú samosprávu (okrem zdrojov);
   - vodné hospodárstvo: privatizácia a prevod na miestnu samosprávu, okrem zdrojov.

7. VÝBER MODELU VEREJNEJ SPRÁVY

V rámci ďalšieho postupu reformy je potrebné v prvom rade zodpovedať na otázku, aký model správy vecí verejných sa má uplatniť na Slovensku. V zásade do úvahy prichádzajú dva modely:

1. pokračovať v oddelenom (duálnom) spôsobe zabezpečovania verejných úloh,
2. realizovať tzv. „integrovaný model“.

Oba varianty majú svoje výhody a nevýhody a aj svoju históriu.

Oddelený model sa obnovil na Slovensku opäť v roku 1990, prijatím zákona č. 369/90 Zb. o obecnom zriadení a preferuje posilnenie samosprávneho prvku pri zabezpečovaní verejných úloh. Jeho uplatnenie znamená:

- inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a samosprávy,
- výrazný presun kompetencií zo štátnej správy na samosprávu vyšších územných celkov a na miestnu samosprávu (decentralizácia),
- diferenciáciu odovzdaných kompetencií podľa veľkosti samosprávnej jednotky,
- presun kompetencií z centrálnej vlády na jej nižšie stupne,
- výrazné zníženie pôsobnosti štátu v území, redukciu úradov miestnej štátnej správy ,
- presun kompetencií štátu na verejno-právne inštitúcie,
- vytvorenie mechanizmov kooperácie štátnej správy a samosprávy v území.

Integrovaný model preferuje podstatne citeľnejší vplyv štátnej správy v území. Jeho uplatnenie znamená:

- previazanie územnej štátnej správy a územnej samosprávy,
- minimálne odovzdanie kompetencií štátu samospráve,
- prenesený výkon štátnej správy na „poverené“ mestá, obce a regióny, pri zohľadnení vzťahu medzi veľkosťou územnej a správnej jednotky a efektívnosťou zabezpečovania úlohy,
- presun výkonu kompetencií z centrálnej úrovne na jej nižšie stupne,
- zachovanie vplyvu štátu na výkon väčšiny kompetencií.

Pre rozhodnutie o budúcom usporiadaní vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou na Slovensku boli oba modely porovnané pomocou šiestich kritérií. Vzhľadom na záväzok vlády posilniť samosprávu a decentralizovať moc je hodnotenie zamerané na dopad kritérií na samosprávu.

Kritérium 1: Vplyv zákonov na činnosť verejnej správy

V rámci oddeleného modelu je štátna správa „viac vzdialená“ od miestneho rozhodovania, čo umožňuje lepšie uplatnenie kontrolných mechanizmov dodržiavania zákonnosti.

V rámci integrovaného modelu sa môžu prejavovať snahy o porušovanie zákonov zo strany záujmov miestneho (regionálneho) spoločenstva.

Záver

Riziko u integrovaného modelu je vyššie vzhľadom na možné prepojenie miestnej štátnej a samosprávnej moci pri riešení konfliktných situácií.

V rámci oddeleného modelu je samospráva vystavená riziku snáh centrálnej moci meniť jestvujúce zákony resp. ich nedodržiavať (aj v súčasnosti abdikácia na plnenie si svojich úloh a viazanie samosprávy na plnenie záväzkov štátu). Dôsledné uplatnenie oddeleného modelu si teda vyžiada vyššiu ingerenciu územnej samosprávy na príprave celoštátne platných zákonov, čo zmierni napätie pri ich aplikácii.

Kritérium 2: Objektivita a nestrannosť výkonu verejnej správy

Územná samospráva nebude mať priamy dosah na tvorbu legislatívy a prenesenie výkonu štátnej správy na miestnu úroveň môže zvádzať k snahám o porušovanie zákonov pri riešení konfliktných situácií na miestnej úrovni.

V rámci oddeleného modelu bude výkon územnej správy kontrolovaný priamo občanmi, občianskymi iniciatívami, ale aj kontrolnými, inšpekčnými a dozornými inštitúciami štátu, čo je väčšou zárukou objektívnosti a nestrannosti ako pri integrovanom modeli

Záver

Platia rovnaké závery ako pri kritériu 1.

Kritérium 3: Rešpektovanie pôsobnosti štátnej správy a samosprávy

V rámci oddeleného modelu sú rešpektované obe zložky verejnej správy v prípade jasného definovania kompetencií štátnej správy a kompetencií samosprávy.

V rámci integrovaného modelu sa prelínajú kompetencie štátnej správy a samosprávy, čo vyvoláva riziko narušovania štátnej správy pri prevahe samosprávy, najmä v personálnych otázkach. Naopak pri prevahe štátoprávnych kompetencií môže prichádzať k oslabovaniu samosprávneho princípu. Tomuto riziku je síce možné predísť ukotvením dvojitej podriadenosti vedúcich pracovníkov a uplatňovaním inštitucionálneho dozoru a metodického riadenia, čo je však obtiažne. Uplatnenie takého prístupu v integrovanom modele by znamenalo podstatne väčšie komplikácie vzhľadom na podstatne rozdielny spôsob fungovania štátnej správy a samosprávy.

Záver

Väčšia miera rešpektovania oboch funkcií sa dá očakávať pri oddelení štátnej správy a samosprávy.

Kritérium 4: Vzájomná koordinácia činnosti

V rámci oddeleného modelu je koordinácia sťažená. Vo všeobecnosti platia riziká decentralizovaného systému verejnej správy, medzi ktoré patrí aj sťažené vyjednávanie medzi subjektami verejnej správy. Riziká je možné redukovať veľmi jasným vymedzením kompetencií a stanovením koordinačných väzieb.

V rámci integrovaného modelu koordinácia nepredstavuje vážny problém.

Záver

Vzájomná koordinácia činnosti verejnej správy je jednoduchšia pri integrácii štátnej správy a samosprávy.

Kritérium 5: Miera uplatnenia decentralizácie a dekoncentrácie

Oddelený model umožňuje uplatnenie oboch princípov. Efektívnosť decentralizácie je viazaná na výber kompetencií, ktoré samospráva dokáže lepšie zabezpečiť (sú viazané na priame potreby občana), ale aj na veľkosť samosprávneho subjektu z hľadiska efektívneho zabezpečovania služieb. Dekoncentrácia z centrálnej úrovne na jej nižšie stupne tiež nie je problémom a môže sa riadiť rovnako princípom efektívnosti.

V rámci integrovaného modelu sa síce rovnako priblíži výkon verejnej správy k občanovi, ale v prípade, že v rámci tohto modelu bude prevažovať miera prenesených úloh štátnej správy, príde k obmedzovaniu nezávislosti samosprávy a rovnako nebude dôvod na dekoncentráciu výkonu štátnej správy z centrálnej úrovne.

Záver

Miera uplatnenia decentralizácie a dekoncentrácie je závislá najmä od spôsobu realizácie oboch modelov (miera oddelenia, resp. podiel originálnych a prenesených kompetencií), ale vzhľadom na súčasný stav na Slovensku by bolo, z hľadiska nezávislosti miestnej samosprávy, uplatnenie integrovaného modelu krokom späť.

Kritérium 6: Objem výdavkov a prehľadnosť finančných tokov

V rámci oddeleného modelu je podstatne vyššia prehľadnosť výdavkov na štátnu správu a na samosprávu, ako aj prehľad finančných tokov. Objem bežných výdavkov samosprávy môže, po uplatnení prípadných jednorazových výdavkov spojených s odovzdaním kompetencií, klesnúť, vzhľadom na podstatne lepšiu kontrolu volenými orgánmi. Oddelený model znamená nižší podiel verejných financií v štátnom rozpočte a tým aj nižšie výdavky.

Integrovaný model si vyžaduje rovnako jednorazové výdavky (už doterajšia realizácia miestnej štátnej správy je toho dôkazom). V tomto modele sú však finančné toky podstatne neprehľadnejšie, pričom môžu nastať výraznejšie spory pri uplatnení systému štátnej pokladnice vzhľadom na niekoľkoročnú existenciu nezávislej samosprávy.

Záver

V zásade je možné konštatovať, že výdavky nie sú rozdielne, ale rozhodujúca je skutočnosť, že pri duálnom systéme sú prehľadnejšie finančné toky.

Celkové zhodnotenie

Z porovnania kritérií vychádza výhodnejšie realizácia oddeleného modelu verejnej správy, t. j. pokračovanie v procese oddelenia štátnej správy od samosprávy, decentralizácie kompetencií zo štátu na samosprávu. S odovzdaním kompetencií samospráve je nevyhnutné odovzdať jej aj majetok potrebný na zabezpečovanie verejných úloh a preto je neoddeliteľnou súčasťou reformy aj deetatizácia súčasného štátneho majetku.

Je potrebné pristúpiť k jasnému vymedzeniu kompetencií, ktoré budú v správe miestnej samosprávy a samosprávy vyšších územných celkom.

Decentralizačný krok si vyžaduje zásadnú zmenu daňového systému, systému finančného vyrovnávania a nové rozpočtové pravidlá, ale aj realizáciu opatrení smerujúcich k obmedzovaniu rizika nadmerného zadlžovania sa miestnej samosprávy a samosprávy vyšších územných celkov, opatrenia smerujúce k obmedzeniu neochoty participovať na celoštátnych programoch, prípadne obmedzenia, ktoré by mali dopad na zlú platobnú bilanciu štátu ako celku.

Navrhované zmeny a zmeny vyplývajúce z ratifikácie Európskej charty miestnej samosprávy je potrebné premietnuť do jestvujúcich zákonov a mali byť zohľadnené v novelizácii Ústavy resp. v rámci prác na novej Ústavy SR.

8. ZÁSADY CIEĽOVÉHO STAVU

Model

1. Verejná správa na Slovensku bude zabezpečovaná na troch úrovniach:
   - štát (úroveň Slovenskej republiky ako celku),
   - vyšší územný celok,
   - obec.
2. Všetky tri úrovne verejnej správy musia byť celkami, ktoré sa pri svojom výkone úloh riadia verejným aj súkromným právom, t. j. že pri zabezpečovaní verejných úloh (verejnej moci) budú povinné zo zákona realizovať tie kompetencie, ktoré jej budú zverené a zároveň môžu ako právnické osoby konať úkony, ktoré sú výsledkom dohody predstaviteľov obce, mesta, vyššieho územného celku resp. štátu a ich obyvateľov.
3. Všetky tri úrovne verejnej správy budú reprezentované volenými zástupcami občanov a administratívnym aparátom. Na úrovni štátu to bude Národná rada Slovenskej republiky a ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy. Na úrovni VÚC to bude volený predseda (župan), zastupiteľstvo a úrad vyššieho územného celku a na obecnej úrovni starosta, miestne zastupiteľstvo a miestny (mestský) úrad.

4. V súlade s Ústavou SR budú existovať dve úrovne samosprávy: miestna samospráva a samospráva vyššieho územného celku s tým, že sa podstatne zväčší objem kompetencií samosprávnych orgánov a zvýši sa zodpovednosť samosprávy sa správu a rozvoj štátu.
5. Štátnu správu budú zabezpečovať:
   - ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy a štátom poverené agentúry,
   - územné orgány štátnej správy.

Vo výnimočných prípadoch (ak to je z hľadiska služby pre občana výhodnejšie riešenie) budú úlohy štátu zabezpečovať orgány miestnej samosprávy v tzv. prenesených kompetenciách zo štátnej správy na samosprávu (napríklad matrika, evidencia obyvateľstva, vydávanie osobných dokladov...).

Štátna správa

6. V oblasti uplatňovania výkonnej moci bude mať štát pôsobnosť vo veciach týkajúcich sa celého územia štátu a všetkých osôb v ňom. Dôvodom je nevyhnutnosť zabezpečenia jednotnosti uplatňovania verejnej moci na celom území SR a pre všetky prípady.
7. Medzi výlučné kompetencie štátu patria:
   - obrana štátu vrátane vydržiavania ozbrojených síl a ozbrojených zborov,
   - zahraničná politika a medzištátne vzťahy,
   - zabezpečovanie vnútroštátneho poriadku (legislatíva, polícia, vzdelanie),
   - veci týkajúce sa štátneho občianstva, pobytu cudzincov, sobáše, rozvody, osvojenie si detí...,
   - ochrana práv a slobôd občana (vrátane napríklad katastra nehnuteľností),
   - sociálne zákonodarstvo (ústava hovorí o sociálnom trhovom hospodárstve), sociálne-právna ochrana detí, štátna sociálna podpora,
   - správa štátneho majetku,
   - správa vlastných príjmov a výdavkov (štátny rozpočet),
   - štátne evidencie (obyvateľstvo, matrika, evidencia zbraní a streliva, motorových vozidiel...),
   - vydávanie štátnych dokladov (cestovné doklady, identifikačné karty, vodičské preukazy...),
   - výkon štátnej kontroly (napríklad: inšpekcia práce, štátny stavebný dohľad, štátny zdravotný dozor, školská inšpekcia, štátny veterinárny dozor, fyto/rastlinný dozor, štátny požiarny dozor, štátny dozor v životnom prostredí, ochrana pamiatok, štátna

obchodná inšpekcia, farmaceutický dozor, dozor v oblasti potravinárstva, polícia, živnostenský dozor, štátny dozor vo vzťahu k Sociálnej poisťovni, Národnému úradu práce, dôchodkovému poisteniu...),

- vytváranie podmienok pre zdravé hospodárske prostredie (menová politika, daňová politika, hospodárska a regionálna politika, celoštátna infraštruktúra – základná železničná sieť, diaľničná sieť, vodné cesty).

8. Decentralizácia a nové rozdelenie verejnej moci sa nepochybne dotkne súčasnej štruktúry štátnej správy na všetkých jej stupňoch. Navrhovaná decentralizácia smeruje k posilneniu koncepčných, riadiacich a kontrolných funkcií ústredných orgánov štátnej správy a zamýšľaná dekoncentrácia úloh ústredných orgánov oprostí tieto inštitúcie od operatívnej činnosti a zároveň priblíži výkon k miestu kde úlohy vznikajú.

9. V nových podmienkach trhového hospodárstva, ale aj vo väzbe na plnenie požiadaviek vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie je nevyhnutný odklon od doterajšieho rezortného prístupu k spravovaniu vecí verejných a je žiaduce zvýšiť prierezový a koncepčný charakter činnosti ústredných orgánov štátnej správy. Zároveň je nevyhnutné presunúť viaceré úlohy, ktoré doteraz riešili rezortné orgány na nadrezortnú úroveň, prípadne posilniť existujúce, alebo vytvoriť nové inštitúcie (ústredné orgány, špecializované vládne agentúry, polooficiálne agentúry, nezávislé inštitúcie) aj za cenu zrušenia existujúcich, ktoré tieto činnosti budú zabezpečovať. Táto požiadavka má osobitný význam aj z dôvodu uskutočnenia deklarovaných zásadných zmien v zmysle programového vyhlásenia vlády. Ide najmä o činnosti:

   - formulovanie makroekonomickej stratégie a hospodárskej politiky,
   - regionálna politika a podporné programy zo zahraničia,
   - proces decentralizácie a modernizácie verejnej správy,
   - verejné obstarávanie,
   - kontrolná činnosť,
   - informatizácia vo verejnej správe,
   - štátna pomoc,
   - personálna agenda, najmä vo vzťahu k štátnym úradníkom,
   - správa všetkého štátneho majetku.

   Je potrebné zásadne prehodnotiť postavenie Úradu vlády SR a jeho štruktúru. Vznik nových inštitúcií je podmienený zánikom resp. zlúčením jestvujúcich.

10. Bude nevyhnutná vnútorná reorganizácia ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s cieľom:

    - zjednodušiť a zjednotiť organizačnú štruktúru,
    - zvýšiť horizontálnu koordináciu v rámci ministerstiev a ostatných ústredných orgánov, ako aj medzi nimi navzájom.

11. Je nevyhnutné nanovo definovať posty v orgánoch štátnej správy (politické, odborné, úradnícke a servisné) vo vzťahu k pripravovaným zákonom ako aj vo vzťahu k požiadavkám na vzdelávanie vo verejnej správe. Rozdelenie postov do jednotlivých kategórií závisí od spôsobu obsadzovania postu, od postavenia a perspektívy osoby na tomto poste, od jeho práv a povinností:

    - posty politické sa obsadzujú voľbou resp. menovaním na dobu neurčitú, bez nárokov na „predĺženie“, garantovaný kariérny postup alebo definitívu;
    - najvyššie úradnícke posty by mali byť obsadzované na základe výberového konania;
    - v rámci organizačnej štruktúry ministerstiev, ústredných orgánov resp, dekoncentrovaných orgánov štátu (po realizácii decentralizácie) by vedúci úradov mali byť funkciou úradníckou a nie politickou. Do času realizácie decentralizácie sú prednostovia úradov miestnej štátnej správy funkciou politickou;
    - neúradnícke posty v štátnej správe a ostatné posty vo verejnom sektore (vrátane samosprávy a verejnoprospešných inštitúcií) bude riešiť osobitným zákonom;
    - pomocné a servisné miesta sa budú obsadzovať na základe náboru a výberu a títo zamestnanci verejnej správy budú zamestnancami podľa Zákonníka práce.

12. Decentralizáciou verejnej správy sa otvorí možnosť pristúpiť k zmenám v rámci ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (horizontálna integrácia) a k presunu kompetencií medzi jednotlivými orgánmi. Rozhodujúce je zvýšenie ich efektívnosti, pružnosti a flexibility. Súčasné, ťažkopádne ministerstvá, so zložitou organizačnou štruktúrou, s veľkým počtom zamestnancov a mnohokrát nelogicky usporiadanými činnosťami sú príčinou nízkej racionality ich činností.

13. Vláda, ako vrcholový orgán výkonnej moci, sa bude orientovať predovšetkým na normotvorbu, riadenie a kontrolu a nebude plniť technicko-administratívnu funkciu, nebude rozhodovať o konkrétnych právach a povinnostiach jednotlivých subjektov. Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy budú v rámci novým kompetenčným zákonom stanovenej právomoci vykonávať najmä prípravu legislatívy, koncepčnú, riadiacu a kontrolnú funkciu.

14. Efektívnosť činnosti úradov štátnej správy sa podstatne zvýši obmedzovaním priameho zasahovania štátu do oblasti ekonomiky, ale aj do oblastí, ktoré budú predmetom decentralizácie. Úloha štátnych inštitúcií sa viac sústredí na formulovanie strategických cieľov, určovanie smerovania politiky štátu a definovania rámcových podmienok. Zvýrazní sa jeho kontrolná funkcia najmä voči subjektom pôsobiacim v štáte, najmä v daňovej oblasti.

15. Zmeny v rámci miestnej štátnej správy sú viazané na rozhodnutie o modeli usporiadania verejnej správy a o miere decentralizácie a dekoncentrácie kompetencií. Realizácia zmien by sa mala dvomi smermi:

    - racionalizácia v rámci jestvujúcej štruktúry rozdelenia kompetencií,

- zásadná reorganizácia na základe rozhodnutia o miere decentralizácie.

16. Po realizácii decentralizácie kompetencií zo štátnej správy na samosprávu sa zúži náplň viacerých dnešných štátnych úradov na činnosť dozornú a inšpekčnú. Počet inštitúcií jednotlivých sietí budú závisieť od požiadaviek na racionalitu a efektívnosť výkonu a bude mať regionálne odlišnost,i t. j. nebude identický. Vzhľadom na súčasný stav (budovy, technické vybavenie, zamestnanci...) je vhodné, aby boli využívané najmä dnešné okresné sídla.

Vyšší územný samosprávny celok (župa)

17. Nevyhnutnosť vytvorenia samosprávy vyšších územných celkov vyplýva najmä z nasledujúcich skutočností:

    - historický vývoj územného členenia Slovenska od 13. storočia smeroval ku konštituovaniu dvoch úrovní územnej verejnej správy (okrem obcí) reprezentovanej okresmi a vyššími územnými celkami (stolicami, župami, krajmi), ktoré disponovali užšou, alebo širšou samosprávnou podstatou. Tento vývoj výrazne ovplyvnil územnú štruktúraciu krajiny reprezentovanú územnými celkami so špecifickými kultúrno-historickými, demografickými, sociálno-ekonomickými a urbanistickými väzbami;
    - doterajšie skúsenosti z pôsobenia neúplného modelu územnej verejnej správy potvrdzujú, že absencia samosprávy vyšších územných celkov je vážnou brzdou racionálnej deľby funkcií správy vecí verejných medzi štátnou správu a územnú samosprávu, napomáha byrokracii, vysokej nákladovosti, nízkej účinnosti a slabej verejnej kontrole verejnej správy;
    - bez vytvorenia samosprávy na úrovni vyšších územných celkov nemožno začať uplatňovať regionálnu rozvojovú politiku založenú na využívaní endogénnych rastových faktorov. Takáto politika predpokladá vytvorenie inštitúcií, ktoré majú právo a schopnosť spravovať na vlastnú zodpovednosť a v prospech obyvateľov územných celkov podstatnú časť záležitostí verejného záujmu;
    - vznik samosprávy vyšších územných celkov ukladá Ústava SR, ktorá v článku 64 ods. 3 predpokladá jestvovanie samosprávy vyšších územných celkov, na základe osobitného zákona;
    - podľa pripravovanej Európskej charty regionálnej samosprávy existencia regiónov, ktoré sú riadené zodpovednými volenými zástupcami, poverenými skutočnými zodpovednosťami vytvára také riadenie, ktoré je efektívne a zároveň blízke občanovi. Región vytvára úroveň moci vhodnej na realizáciu princípu subsidiarity, jedného zo základných princípov organizácie moderného štátu;
    - vytvorenie vyšších územných celkov by malo Slovensko urobiť ďalší krok v procese adaptácie jeho územnej štruktúry na integráciu do spoločenstva EÚ a malo by sa začať uberať „európskym smerom“ reforiem územnej verejnej správy a zároveň by sa malo prostredníctvom regionálnych vlád otvoriť vstupu štrukturálnych fondov EÚ.

18. Vyššie územné samosprávne celky (druhá úroveň samosprávy) tvoria územia nachádzajúce sa medzi obcami a štátom. Vznikajú zo zákona, sú samostatnými právnymi a ekonomickými subjektami. Reprezentujú úroveň moci vhodnej na realizáciu princípov subsidiarity. Z hľadiska nomenklatúry právomocí musia mať všetky právomoci, ktoré partia správnemu orgánu:

    - normotvornú (uznášanie sa na všeobecne záväzných nariadeniach),
    - rozhodovaciu (v oblasti verejnej správy aj v oblasti rozvoja),
    - kontrolnú (k vlastným orgánom, organizáciám, príjmom, výdavkom, majetku),
    - exekučnú (výkon vlastných rozhodnutí, daňová exekúcia),
    - trestnú (sankcie za správne delikty v ich pôsobnosti),
    - kreačnú (zriaďovanie vlastných iniciatívnych, kontrolných, výkonných orgánov, organizácií...).

19. Vyššie územné samosprávne celky budú vo vymedzenom území plniť tie samosprávne úlohy, ktoré nemôžu plniť jednotlivé obce (z dôvodov dostupnosti, ekonomiky, efektívnosti správy...). Hlavným poslaním vyššieho územného samosprávneho celku však je:

    - sociálno-ekonomický rozvoj územia,
    - vyrovnávanie rozdielov vo vybavenosti územia,
    - plniť spoločné nadobecné služby verejnej správy pre všetky obce územia a ich obyvateľov.

20. Vyššie územné samosprávne celky musia byť dostatočne veľké na to, aby mohli efektívne budovať a riadiť inštitúcie verejného sektora, ako sú stredné školy, nemocnice, kultúrne inštitúcie, sociálne zariadenia, riešiť problémy trhu práce, programovať rozvoj a zabezpečovať jeho realizáciu. Na druhej strane musia byť dostatočne malé na to, aby umožnili uplatňovať samosprávne princípy riadenia, transparentnosť a účinnosť rozhodnutí. Musia s prehľadom riadiť celé územie celku, vrátane jeho okrajových častí za účelom dosiahnutia štandardnej kvality života občanov celého územia.

21. Aký rozsah kompetencií vo verejnej správe bude zabezpečovať samospráva vyššieho územného celku závisí od miery decentralizácie a deetatizácie verejnej správy a uplatnenia princípu subsidiarity.

22. Do pôsobnosti samosprávy vyšších územných celkov nebudú patriť výlučné kompetencie štátu a výkon štátneho dozoru a dohľadu nad subjektami verejného, súkromného práva a občanmi.

Miestna samospráva (obec)

23. Miestne samosprávne orgány sú vo svojej organizačnej štruktúre a spôsobom zabezpečovania služieb podstatne flexibilnejšími inštitúciami v porovnaní so štátnou správou. Navyše sú spravidla schopné vykonávať služby lacnejšie a bez zbytočnej byrokracie. Správa, ktorá je bližšie obyvateľstvu, je priamo kontrolovaná obyvateľstvom, tak v otázkach programových, ako aj rozpočtových.

24. Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v súlade s Ústavou SR, legalizuje postavenie obce ako samosprávneho územného celku, rámcovo vymedzuje rozsah jej kompetencie aj spôsob financovania. Jedným z dlhodobých problémov reformy je doniesť decentralizačný proces až do obcí, vytvoriť z nich rozhodujúce články verejnej správy. Táto tendencia sa uplatňuje vo všetkých reformujúcich sa krajinách. Viac a rozmanitejších kompetencií znamená väčšiu pracovnú náročnosť pre miestne úrady, rozsiahlejšiu agendu a rast špecifickosti pracovných činností. Reforma by však mala na druhej strane zvýšiť efektívnosť výkonu verejnej správy.

25. Veľkostnú štruktúru obcí v SR, v ktorej 60 % tvoria obce do 1 000 obyvateľov a až 43 % obce do 500 obyvateľov, spochybňuje možnosť všeobecného uplatnenia zámeru odovzdania veľkého rozsahu kompetencií plošne jednotlivým obciam. Skúsenosti krajín západnej Európy, rovnako ako aj krajín strednej a východnej Európy potvrdzujú, že decentralizácii kompetencií do obcí predchádzala vo viacerých štátoch municipalizácia – zlučovanie pôvodných samosprávnych obcí do väčších miestnych jednotiek.

    Vo Švédsku tento proces prebiehal v rokoch 1962 – 1974, keď z pôvodných 2 500 obcí vzniklo dnešných 284 municipalít s minimálnym počtom 8 000 a s optimálnym počtom 20 000 obyvateľov. V súčasnosti má asi 1/4 municipalít menej ako 20 000 obyvateľov. jedným z pozitívnych dôsledkov reformy je o. i. zníženie počtu volených zástupcov z 200 000 v roku 1951 na dnešných 70 000. Podobný vývoj zaznamenalo aj napríklad Poľsko, kde sa municipalizácia uskutočnila už v roku 1974 a miestna samospráva sa vykonáva v 2 489 gminách, ktoré vznikli spojením niekoľkých obcí tak, aby ich počet obyvateľov predstavoval cca 15 000 obyvateľov. V obidvoch prípadoch sa vznik optimálnej veľkostnej štruktúry obcí uskutočnil rozhodnutím vlády a následnou legalizáciou parlamentom.

26. Dôvodom vytvorenia optimálnejšej veľkostnej štruktúry municipalít je efektívnosť decentralizačného procesu t. j. efektívnosť zabezpečovania verejných služieb a snaha o minimalizáciu výdavkov na verejnú spotrebu. Tento problém bol pertraktovaný na konferencii organizovanej Radou Európy v Budapešti, v roku 1994, na tému „Veľkosť municipalít a efektívnosť občianskej participácie“. Jej cieľom bolo poukázať na skutočnosť, že municipality musia dosahovať ekonómiu z určitej veľkosti, v záujme efektívneho budovania administratívnych, infraštruktúrnych aj osobných služieb. Rozhodnutie o optimálnej veľkosti samosprávnej jednotky na miestnej úrovni umožní:

    - odovzdanie kompetencií štátnej správy a finančných prostriedkov na miestnu samosprávnu úroveň,
    - vytvorenie predpokladov pre ich kvalifikovaný a racionálny výkon,
    - eliminovanie konfliktov medzi potrebou decentralizácie verejnej správy a rozdrobenosťou sídelnej štruktúry,
    - priblíženie verejných služieb občanom,
    - preverenie efektívnosti a odbornosti výkonu niektorých samosprávnych funkcií pre územia väčších municipalít,
    - zabezpečiť efektívnejší a odbornejší výkon originálnych kompetencií malých obcí.

27. Niekoľko rokov prebiehajúca diskusia o optimálnej veľkosti obce pre správu decentralizovaných kompetencií na Slovensku vyústila do úvahy o vzniku tzv. miestnej správnej jednotky, pričom názor na jej veľkosť sa neustále líšil. Pohybuje sa od 3 000 obyvateľov, až po vytvorenie cca 270 takýchto jednotiek t. j. s priemerne 20 000 obyvateľmi. Neriešenie problému veľkostnej štruktúry obcí znemožňuje realizovať rozsiahlejší proces decentralizácie. Navrhovaná cesta diferenciácie prenosu kompetencií v závislosti od veľkosti obce by bola v rozpore so zákonom SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, pretože by viedla k obmedzovaniu práv občanov malých obcí. Rovnako nepriechodné je aj možné administratívne rozhodnutie o zlúčení obcí do optimálnych municipalít, pretože obce, ktoré získali zákonom reálnu právnu a ekonomickú suverenitu, sa jej nebudú chcieť vzdať. Akýkoľvek takýto administratívny zásah by narušil proces demokratizácie na Slovensku.

28. Všetky doterajšie úvahy skončili na jedinom možnom riešení, a to na vytvorení spoločného obecného úradu, ktorý môže podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení vzniknúť z iniciatívy obcí na základe dohody podmienenej súhlasom 3/5 poslancov obecných zastupiteľstiev. Na tieto úrady by boli následne decentralizované kompetencie, ktoré nie je možné zabezpečovať v „malých“ obciach. Podľa návrhu niektorých autorov by odbornú garanciu nad výkonom činností ako aj vplyv na finančné transfery mali mať príslušné rezortné ministerstvá. Tento prístup má však niekoľko úskalí:

    - skúsenosti zo zahraničia hovoria o potrebe silného právneho rámca a minimálnom dobrovoľnom výbere pri určovaní sídla spoločného úradu,
    - takýto úrad by mal mať nad sebou minimálne radu starostov príslušných obcí,
    - spoločný úrad by mal mať právnu subjektivitu a mať možnosť priamo získavať transfery z verejných rozpočtov resp. podielové dane, čo je v rozpore s Ústavou SR,
    - ingerencia štátu, aj keď len metodická a finančná ide proti zámerom decentralizácie,
    - musia byť veľmi presne vypočítané príspevky obcí na tento úrad a určený aj spôsob vymáhania v prípade neplnenia služby,
    - poznatky ukazujú, že ak kompetencie nie sú pod dohľadom zastupiteľstiev, systém nefunguje...

29. Je možné zvažovať aj iné riešenia, v celom kontexte územného a správneho členenia SR, napríklad:

    - v rámci radikálnej zmeny územného a správneho usporiadania posilniť vyššiu úroveň samosprávy, ako sú obce a týmto ponechať iba najzákladnejšie funkcie (nie hospodárske);
    - delením pôsobnosti miestnej samosprávy a samosprávy vyššieho územného celku v rámci kompetencie (napríklad školstvo, zdravotníctvo, sociálna starostlivosť) t. j. zriaďovanie, zrušovanie, financovanie by bolo v kompetencii samosprávy vyšších územných celkov a vlastníctvo objektov, prevádzka by bolo v kompetencii miestnej samosprávy. Tento prístup umožní aj rovnakú pozíciu zo strany „tretieho“ sektora;
    - realizovať medziobecnú spoluprácu na princípe združovania.

Reforma vo veľkých mestách

30. Súčasná situácia v tzv. veľkých mestách (Bratislava, Košice) je charakteristická nevyjasnenými vzťahmi medzi mestom a mestskými časťami. Súčasný stav je upravený v zákone o Bratislave a v zákone o Košiciach, no napriek tomu je predmetom neustálych diskusií najmä o finančných vzťahoch, o majetkových vzťahoch, o zabezpečovaní služieb presahujúcich hranice mestskej časti, ale aj v oblasti reprezentácie mesta. V oboch mestách existujú minimálne dve verzie návrhu nových zákonov o meste (primátorské resp. starostov mestských častí).

31. Ústava SR deklaruje mesto Bratislavu za hlavné mesto Slovenskej republiky, pričom územné členenie mesta na mestské časti je dané osobitným zákonom o Bratislave a deľba pôsobnosti medzi mestom a mestskými časťami je definovaná v Štatúte hlavného mesta Bratislava. Zároveň je Bratislava sídlom kraja a 5 okresných úradov. Súčasná situácia, nielen vo vzťahoch medzi správnymi orgánmi, je neprehľadná aj pre občana mesta.

32. Vznikom samosprávy vyššieho územného celku bude mať mesto Bratislava postavenie krajského mesta a oboch úrovní samosprávy (samosprávy vyššieho územného celku a miestnej samosprávy). Vzhľadom na predpoklad decentralizácie kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu bude mesto Bratislava:

    - samostatným vyšším územným samosprávnym celkom,
    - obcou v zmysle zákona 369/90 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,

      Existuje aj iný názor (ZMOS), ktorý uvažuje s tým, že mesto Bratislava bude plniť úlohy samosprávy vyššieho územného celku a mestské časti úlohy obce v zmysle zákona 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov.

    - krajským mestom, na jeho území bude pôsobiť 1 krajský úrad, so sieťou pracovísk.

33. Vzťahy medzi mestom a mestskými časťami, majetkové vzťahy ako aj finančné mechanizmy budú upravené v novom zákone o meste Bratislava tak, aby boli kompatibilné s pravidlami platnými na území celého štátu.

34. Na základe rozhodnutia o miere decentralizácie, t. j. v prípade odovzdania vyššie uvedených kompetencií samospráve (miestnej, ale najmä samospráve vyšších územných celkov) bude potrebné overiť potrebu vypracovania osobitného zákona pre mestá, ktoré budú sídlom kraja a zároveň sídlom samosprávy vyššieho územného celku a v rámci ktorých je predpoklad vzniku miestnych častí.

9. RÁMCOVÝ ZOZNAM POTENCIONÁLNYCH ORIGINÁLNYCH KOMPETENCIÍ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Definitívny zoznam kompetencií a ich rozdelenie na jednotlivé úrovne samosprávy bude doriešený v rámci spracovania koncepcie verejnej správy, t. j. do 31. 12. 1999. Východisko tvorí nasledovný rámec:

Hospodárske funkcie:

- zostavovanie, schvaľovanie a kontrola vlastného rozpočtu;
- vypracovanie a schvaľovanie programu regionálneho rozvoja;
- spracovanie a schvaľovanie programu miestneho rozvoja, stanovisko k programu regionálneho rozvoja a stanovisko z celoštátnym zámerom;
- vypracovanie a schvaľovanie nástrojov ekonomického a sociálneho rozvoja obce, mesta, vyššieho územného samosprávneho celku v súlade s platnými zákonmi, vrátane cezhraničnej spolupráce;
- stanovenie a schvaľovanie regionálnych poplatkov, správa miestnych daní a poplatkov, stanovenie výšky miestnych daní a poplatkov, prípadne diferenčných daňových prirážok v súlade s platnými zákonmi;
- finančné vyrovnávanie daňovej sily miest a obcí;
- hospodárenie s majetkom samosprávy;
- spoluúčasť na verejných službách regionálneho a miestneho významu;
- vlastná investičná a podnikateľská činnosť;
- vydávanie záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb;
- zakladanie, zrušovanie a kontrola miestnych a regionálnych podnikov;
- podpora súkromného a tretieho sektora.

Verejné služby:

- verejné osvetlenie;
- pohrebníctvo, cintoríny, domy smútku;
- hospodárenie s komunálnym odpadom, odkanalizovanie;
- zásobovanie vodou, elektrinou;
- správa verejných priestranstiev;
- údržba miestnych komunikácií.

Výstavba a bývanie:

- obstarávanie a schvaľovanie projektov regionálneho charakteru;
- koordinácia miestnych rozvojových zámerov;
- výstavba, správa a údržba obecných bytov;
- príprava územia pre bytovú výstavbu;
- zabezpečovanie tepelného hospodárstva.

Starostlivosť o životné prostredie:

- komunálna územná a druhová ochrana prírody a krajiny;
- zabezpečovanie ochrany drevín mimo les;
- zabezpečovanie ochrany akosti a množstva vôd v správe obcí;
- zabezpečovanie racionálneho využívania vôd v správe obcí,
- komunálna ochrana ovzdušia a jej programy;
- komunálne odpadové hospodárstvo a jeho programy;
- obstarávanie územnoplánovacej dokumentácie veľkých územných celkov;
- obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie sídelných útvarov a zón;
- zabezpečovanie územného konania a vydávanie územných rozhodnutí pre umiestňovanie vybraných stavieb, zmeny využitia územia a ochrany záujmov v území;
- zabezpečovanie stavebného poriadku, vrátane stavebného povolenia a vydávanie povolení pre vybrané stavby;
- monitorovanie stavu životného prostredia a poskytovanie informácií o ňom;
- spravovanie zoologických záhrad, chovných staníc, rehabilitačných staníc, zoologických kútikov a záchytných staníc v správe obce;

- spravovanie botanických záhrad, arborét, náučných chodníkov a lokalít;
- spravovanie stredísk environmentálnej výchovy a informatiky a ďalších zariadení starostlivosti o životné prostredie;
- utváranie a chránenie zdravých podmienok a zdravého spôsobu života a práce obyvateľov obce.

Doprava:

- vlastníctvo, výstavba, údržba a správa ciest II. a III. kategórie;
- účasť v regionálnych dopravných podnikoch (možnosť);
- mestská a prímestská hromadná doprava.

Vodné hospodárstvo:

- výstavba, správa a údržba vodovodov, vodárenských objektov;
- výstavba, správa a údržba objektov a sietí kanalizácie;
- čistiarne odpadových vôd.

Školstvo:

- zriaďovanie, zrušovanie a správa školských zariadení;
- výstavba a správa základných škôl;
- výstavba a správa stredných škôl;
- zriaďovanie neštátnych vysokých škôl;
- menovanie a odvolávanie riaditeľov škôl, školských a predškolských zariadení (na základe výberového konania a návrhu školských samospráv);
- prideľovanie finančných prostriedkov na mzdy, platy a ostatné osobné vyrovnanie, na platby do poisťovní, na tovary a služby, pokiaľ sa poskytujú bezplatne, pre všetky zariadenia zaradené do školskej siete;
- prideľovanie finančných dotácií súkromným, cirkevným zariadeniam zaradením do siete v súlade so zákonom o financovaní školstva.

Zdravotníctvo:

- zriaďovanie a správa regionálnych polikliník, nemocníc a zariadení;
- správa nemocníc, liečebných ústavov, taxatívne vymenovaných;
- detské liečebne;
- podpora súkromných zariadení;
- výstavba a prevádzka miestnych zdravotných stredísk, polikliník, nemocníc.

Kultúra:

- zakladanie a správa regionálnych osvetových stredísk, knižníc, múzeí, galérií , divadiel a bábkových divadiel, hvezdární, zoologických záhrad;
- zakladanie, riadenie a zrušovanie miestnych knižníc, múzeí, galérií, kultúrnych stredísk, divadiel, orchestrov, umeleckých súborov, sál, kín, amfiteátrov;
- ochrana a starostlivosť o kultúrne pamiatky, historické objekty;
- kultúrne podujatia;
- vedenie miestnej kroniky.

Sociálna pomoc:

- zriaďovanie a správa obecných a nadobecných zariadení sociálnych služieb, opatrovateľská služba, detské domovy;
- finančná podpora miestnych a súkromných (mimovládnych) zariadení na základe definovaných normatívov;
- poskytovanie dávok sociálnej pomoci.

Vnútorná správa, správna administratíva:

- organizačná štruktúra úradu;
- vydávanie všeobecne záväzných nariadení;
- organizovanie hlasovania obyvateľstva, organizovanie volieb;
- správne úkony vyplývajúce z odovzdania kompetencií;
- zber a spracovanie údajov o obci, o vyššom územnom samosprávnom celku.

Bezpečnosť, verejný poriadok:

- integrovaný záchranný systém;
- miestna polícia;
- civilná obrana (participácia);
- požiarna ochrana.

2.2.

Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy

ÚVODNÁ POZNÁMKA AUTORA

Súčasťou uznesenia k stratégii reformy verejnej správy, okrem politických rozhodnutí, bolo aj zadanie vypracovať podrobnejší koncepčný materiál – *Koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy* (ďalej len koncepcia). Úloha bola však aj dôsledkom nedohody strán vtedajšej vládnej koalície. Časť z nich (SDĽ a SOP) nepodporovala odporúčaný rozsah decentralizácie a rýchlosť procesu. Odloženie definitívneho rozhodnutia prakticky o jeden rok (prijatie stratégie v auguste 1999 – schválenie koncepcie v apríli 2000 – schválenie dodatočných úloh ku koncepcii v júli a auguste 2000) spôsobilo výrazné skrátenie času pre prípravu a schvaľovanie zákonov a pre zahájenie procesu, s dopadom na kvalitu prípravy, na kvalitu legislatívy, ale aj na priestor pre prerokovávanie zákonov.

Pri spracovaní koncepcie boli využité analytické práce realizované viacerými skupinami odborníkov pred a aj po roku 1990, zhodnotenie vtedajšieho stavu z hľadiska zadania úlohy (decentralizácia), poznatky zo stretnutí so zástupcami samosprávy, štátnej správy, mimovládnych organizácií, domácich a zahraničných odborníkov v rámci takmer dvojročnej verejnej diskusie, programové vyhlásenie vlády SR a programy politických subjektov. Návrh rešpektoval vtedajšiu situáciu v štáte, ratifikované medzinárodné dohovory, ale aj nové skutočnosti, ktoré nastali v priebehu prác na koncepcii, napríklad prizvanie SR na rokovania o vstupe do Európskej únie.

Návrh, ktorý bol vypracovaný s pomocou domácich, ale aj zahraničných odborníkov, odporučil:

- decentralizáciu konkrétnych právomocí zo štátnej správy na územnú samosprávu;
- návrh novej organizácie verejnej správy (vytvorenie druhej úrovne územnej samosprávy, reorganizáciu miestnej štátnej správy, medziobecnú spoluprácu);

- zmenu územného a správneho usporiadania;
- zásady súvisiacich koncepcií;

a zároveň:

- posúdil ekonomickú a personálnu náročnosť navrhovaných zmien;
- odporučil ďalší postup prípravy a riadenia procesu.

Koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy, ktorú okrem časti vládnej koalície (SDK, KDH, SMK) podporovali aj stavovské organizácie obcí (Združenie miest a obcí SR, Únia miest SR) a mimovládny sektor, schválila vláda SR 11. apríla 2000 (uznesením č. 230/2000).

Viktor Nižňanský

OBSAH

Úvod

A. Decentralizácia verejnej správy

1. Decentralizácia kompetencií
2. Decentralizácia verejných financií a majetku
3. Organizácia verejnej správy
4. Kontrola vo verejnej správe
5. Terminológia vo verejnej správe

B. Územné a správne usporiadanie

C. Modernizácia verejnej správy

1. Právny rámec a riadenie vo verejnej správe
2. Vzdelávanie zamestnancov verejnej správy
3. Informatizácia vo verejnej správe

D. Ekonomická a personálna náročnosť

E. Postup prípravy a realizácia reformy

ÚVOD

Požiadavky na zmenu súčasného stavu v SR, vývoj v okolitých štátoch, v rámci celej Európy, požiadavky kladené na Slovenskú republiku pre vstup do Európskej únie signalizujú nevyhnutnosť zavŕšenia transformácie verejnej správy na Slovensku, ktorá sa začala v roku 1990. Odkladanie realizácie spôsobí:

- pretrvávanie vysokej koncentrácie politickej a hospodárskej moci na centrálnej úrovni, so všetkými dôsledkami zlyhania centrálneho štátu (nedostatky volebného systému, prepojenie politickej a ekonomickej moci, odcudzenie sa volených predstaviteľov aj administratívy občanom – voličom, vplyv lobby, neflexibilnosť, netransparentnosť...);
- problémy pri realizácii dôležitých reforiem v oblasti školstva, zdravotníctva;
- pokračovanie narušovania životného prostredia, krajinného rámca a sústavy osídlenia, ako aj pokračujúcej likvidácie sociálnej štruktúry;
- ďalší rast výdavkov, pretrvávaním nedokončeného modelu verejnej správy;
- pokračovanie v neefektívnom systéme prerozdeľovania a využívania verejných financií;
- opätovné snahy o nesystémové úpravy súčasného stavu;
- rast sociálneho napätia v regiónoch vyplývajúci z narastajúcich regionálnych disparít, z rastu nezamestnanosti, z absencie regionálnej politiky, z prípravy regionálnych programov so znalosťou miestnych podmienok;
- snahy o permanentné obmedzovania potrieb miestnej samosprávy, s dopadom na vzťah medzi štátom a územnou samosprávou.

Koncepcia decentralizácie obsahuje štyri zásadné zmeny verejnej správy: presun kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, nové územné a správne usporiadanie, reorganizáciu miestnej štátnej správy a modernizáciu verejnej správy, ktoré mali byť realizované v priebehu rokov 2000 – 2003. Z hľadiska štruktúry mala šesť častí:

A. Decentralizácia verejnej správy;

B. Územné a správne usporiadanie;

C. Modernizácia verejnej správy;

D. Odhad ekonomickej a personálnej náročnosti navrhovaných zmien;

E. Postup prác na projekte reformy;

F. Opatrenia pre ďalšie riadenie procesu.

A. DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

Vláda SR uznesením č. 695/1999 k stratégii reformy schválila inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a výkonu územnej samosprávy a pokračovanie v procese decentralizácie zodpovednosti za zabezpečovanie verejných služieb zo štátnej správy na územnú samosprávu.

Decentralizácia znamená odovzdať územnej samospráve zodpovednosť, právomoci, ale aj financie a majetok pre zabezpečovanie zákonom vymedzených úloh. Územná samospráva potom bude konať vo veciach samostatnej pôsobnosti nezávisle od štátnej správy ako verejnoprávny subjekt a bude podliehať kontrole zo strany štátu iba v oblasti dodržiavania zákonnosti a kontrole efektívneho využívania verejných financií poskytnutých v jasne stanovených oblastiach (dotácie, finančné vyrovnávanie). Vo veciach preneseného výkonu štátnej správy bude konať územná samospráva iba v medziach právnych predpisov.

Prínosmi decentralizovaného systému verejnej správy sú:

- zabránenie prehlbovaniu krízy medzi centrálnou vládou a občanmi,
- posilnenie štátu ako celku, rozložením právomocí, ale aj zodpovednosti na všetky úrovne verejnej správy pri rešpektovaní princípu subsidiarity,
- posilnenie fungovania inštitútov demokracie, posilnenie vplyvu občanov a priamo volených predstaviteľov,
- posilnenie samosprávnych princípov v zmysle európskych dohovorov,
- zníženie narastajúcich menšinových napätí a posilnenie ochrany práv menšín,
- zachytenie trendov reformných procesov prebiehajúcich v Európe od druhej polovice 20. storočia,
- zvýšenie efektívnosti výkonu samotnej verejnej správy,
- väčšia transparentnosť s dopadom na znižovanie miery klientelizmu a korupcie,
- efekty z cezhraničnej a medziregionálnej spolupráce,
- zvýšenie ekonomickej výkonnosti štátu a najmä regiónov,
- zastavenie rastu regionálnych a miestnych disparít,
- pružnejšie a efektívnejšie uspokojovanie špecifických potrieb v jednotlivých regiónoch,
- výhody plynúce z miestneho posúdenia a rozhodovania pri prispôsobení služieb miestnym podmienkam,
- možnosť miestnej koordinácie služieb a investícií pri riešení spoločných problémov.

Ako riziká decentralizovaného systému verejnej správy sa najčastejšie uvádzajú:

- zložitosť riadenia – ak sa rozhodnutia týkajú väčšieho počtu samostatných (štátnych i samosprávnych) útvarov. Rozhodnutia sa v decentralizovanom systému môžu zdržovať z dôvodu nevyhnutnosti vyjednávania, pričom koordináciou činností sa zvyšujú náklady. Platí, že čím viac priestoru majú pre autonómne rozhodovanie nižšie články, tým menej priestoru je pre rýchle a priamočiare rozhodovanie na celoštátnej úrovni;
- ohrozovanie verejných záujmov – presadzovanie skupinových záujmov v rámci decentralizovaných zložiek môže pôsobiť proti verejnému záujmu;
- fiskálna externalita – môže byť rizikom tam, kde je právomoc v určovaní podoby a výšky verejných rozpočtov výrazne decentralizovaná. Vtedy môžu miestne rozhodnutia a záujmy ignorovať riešenia skutočných problémov v neprospech vyššieho správneho celku;
- rozdiely v štandarde služieb tam, kde je žiaduca jednotnosť alebo rovnoprávnosť (vzdelávanie, zdravotníctvo...);
- náročnosť kontroly v decentralizovanom systéme verejnej správy.

Minimalizáciu rizík je potrebné zabezpečiť:

- novým rozdelením úloh medzi verejný, súkromný a mimovládny sektor (deetatizácia, privatizácia);
- jasným rozdelením pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti medzi jednotlivé úrovne verejnej správy, pri rešpektovaní princípu subsidiarity;
- vonkajšími a vnútornými kontrolnými mechanizmami (rieši koncepcia kontroly);
- zavedením transparentných mechanizmov financovania (rieši reforma riadenia verejných financií);
- komplexnou realizáciou zmeny.

Decentralizácia má tri dimenzie a každá z nich má viacero úrovní miery decentralizácie:

Úroveň	Dimenzia		
	Decentralizácia kompetencií	**Decentralizácia financií**	**Politická decentralizácia**
1	Minimálne miestne služby	Nízka daňová právomoc, nízka úroveň transferov na miestnu úroveň	Iba dekoncentrácia, predstavitelia územnej verejnej správy sú menovaní vládou, mzdy sú vyplácané centrálne, zodpovednosť voči centrálnej vláde
2	Posilnenie miestnych služieb bez vplyvu na tzv. sociálnu infraštruktúru (vzdelávanie, sociálne veci, zdravotníctvo	Prevládajúce transfery od ústrednej vlády, výška daní a poplatkov stanovovaná centrálne	Predstavitelia územnej verejnej správy sú volení, mzdy sú stanovované a vyplácané na miestnej úrovni, priama zodpovednosť voličom
3	Široké spektrum verejných služieb, vrátane účasti na sociálnych službách	Široká právomoc stanoviť vlastné zdroje, finančné vyrovnávanie, možnosť získať úvery	

Decentralizácia môže priniesť požadovaný efekt a prospech občanovi iba vtedy, ak sa uskutoční vo všetkých troch dimenziách súčasne a proces bude komplexný. Realizácia iba jednej z nich, napríklad decentralizácia kompetencií bez decentralizácie financií, spôsobí opačný efekt.

Predložená koncepcia decentralizácie uvažuje, v cieľovom stave, s tým, že územná samospráva bude disponovať:

- v dimenzii decentralizácie kompetencií:
  - — širokým spektrom verejných služieb, vrátane účasti na sociálnych službách (3. úroveň);
- v dimenzii decentralizácie financií:
  - — širokou právomocou stanoviť vlastné zdroje, bude existovať finančné vyrovnávaniea možnosť získať úvery (3. úroveň);
- v dimenzii politickej decentralizácie:
  - — predstavitelia územnej samosprávy budú volení, mzdy budú stanovované a vyplácané na miestnej úrovni a bude existovať priama zodpovednosť voličom (2. úroveň).

A.1. DECENTRALIZÁCIA KOMPETENCIÍ

Efektívne uplatnenie oddeleného modelu verejnej správy si vyžaduje odovzdať územnej samospráve všetky kompetencie, ktoré nie sú výlučnou úlohou štátu (štátnej správy) a zároveň preniesť na územnú samosprávu aj maximum kompetencií, ktoré síce ostanú štátnou úlohou, ale ich výkonom bude poverená územná samospráva. Každá snaha o čiastkové riešenie neprinesie očakávaný efekt. Bude mať vplyv na objem výdavkov do verejnej správy, na nejasné vzťahy a väzby medzi inštitúciami verejnej správy, rast dupli-

cít, na nejasnosť vzťahov a väzieb pre občana (voliča a daňového poplatníka), ale aj na nízku kvalitu a účinnosť kontroly verejného sektora.

Kritériá deľby kompetencií medzi štátnou správou a samosprávou

- **Výlučnosť nositeľa,** proces decentralizácie nesleduje obmedzenie významu štátu v správe vecí verejných, ale vytvára priestor pre efektívny výkon tých jeho kompetencií, ktoré žiaden iný subjekt nemôže zabezpečiť a oslobodzuje ho od vecí, ktoré efektívnejšie a kvalitnejšie zabezpečujú iné zložky verejnej správy.
- **Garancia ústavných práv,** ústava garantuje základné občianske práva, ktoré nie je možné decentralizáciou narušiť.
- **Subsidiarita,** pokiaľ nie sú objektívne dôvody konať inak, kompetencia sa prideľuje subjektu, ktorý je najbližšie k občanovi (miestna samospráva – samospráva vyššieho územného celku – štátna správa).
- **Prospešnosť** pre občanov, kompetencia sa pridelí inštitúcii, ktorá je garantom jej operatívneho, kvalitného a dostupného výkonu pre občana.
- **Efektívnosť financovania,** deľba kompetencií predpokladá vytvorenie správnych proporcií vo verejných rozpočtoch (štát, samosprávne celky), vyššiu transparentnosť využitia a vytvorenia predpokladov pre kumulovanie vlastných zdrojov v územiach (obec, vyšší územný celok).
- **Udržanie úrovne kvality a dostupnosti verejných statkov,** prijatie štandardných modelov decentralizácie limituje doposiaľ neukončený proces transformácie v školstve, zdravotníctve, doprave, spojoch, a nabáda k postupnosti decentralizačných krokov vo vzťahu k jednotlivým úrovniam verejnej správy (miestna, vyšší územný celok, štát).
- **Európsky štandard,** v záujme vytvorenia štandardného európskeho modelu verejnej správy sa prihliada na často frekventované spôsoby deľby kompetencií medzi štát a samosprávne inštitúcie uplatňované v krajinách EÚ.
- **Priestorová určenosť,** kompetencia sa prideľuje subjektu v súlade s geografickým ohraničením územia jej spotreby (medzinárodné dopravné komunikácie – štát, komunálny odpad – obec).
- **Zníženie nákladov** na výkon verejnej správy, zníženie administratívy, zvýšenie odbornosti, horizontálna a vertikálna kumulácia príbuzných činností.
- **Funkčná štruktúra** inštitúcií územnej samosprávy, prerozdelenie kompetencií závisí od vytvorenia finančných, organizačných, personálnych a iných predpokladov pre zvýšenie kompetentnosti samosprávnych orgánov.
- **Tradícia** zohráva pri delení kompetencií medzi štátom a územnou samosprávou významnú úlohu. V rámci európskych štátov sú výrazné rozdiely medzi juhoeurópskymi krajinami a severoeurópskymi krajinami. Rozdiely možno pripísať prístupu k moci štátu. V anglosaských a v škandinávskych krajinách má politická kultúra sklon „nedôverovať“ moci štátu a preto prevláda kontrola miestnou samosprávou aj v takých oblastiach, ako je vzdelávanie, polícia, riadenie volieb, čo funguje ako prevencia proti nebezpečenstvu totality. Naopak v južných krajinách vidia občania význam prítomnosti štátnej moci v území v tom, že môže chrániť ľudí pred diktátorstvom miestnych elít.

Na základe posúdenia jednotlivými kritériami boli kompetencie zaradené do troch kategórií:

- **Kompetencie štátnej správy (štátu):**

  výlučné kompetencie, t. j. také, ktoré nemôže garantovať (to neznamená vykonávať) žiaden iný subjekt ako štát, nakoľko sú vykonávané v záujme a v mene štátu a jeho obyvateľov: obrana štátu, zahraničná politika, zákonodarstvo, fiskálna, menová, daňová a mzdová politika, správa štátneho majetku, spravodlivosť a súdnictvo, kataster nehnuteľností, štátne evidencie, vydávanie štátnych dokladov, rôzne druhy štátnej kontroly vrátane inšpekcií a auditov územnej samosprávy a služieb, ktoré zabezpečuje, koordinačné a programové celoštátne činnosti. Napriek výlučnosti je však možné zabezpečovanie niektorých činností preniesť aj na iný subjekt verejnej správy pri dodržiavaní pravidiel a podmienok štátnej správy;

  kompetencie s celoštátnou pôsobnosťou, ako napríklad: univerzity, výskumné ústavy, špeciálne zdravotnícke zariadenia, národné kultúrne ustanovizne, medzinárodné cesty, celoštátne železnice, prístavy, pošty, letiská.

- **Kompetencie územnej samosprávy:** tie, ktoré predstavujú zabezpečovanie širokej škály služieb občanom v oblasti zásobovania, školstva, zdravotníctva, sociálnej pomoci, územného plánovania, regionálneho plánovania, podpory podnikania, správy a využívania vlastného majetku, pričom ich povinnosťou je uplatňovať iniciatívu vo všetkých veciach, ktoré nie sú z ich kompetencie vyňaté zákonom.

  Medzi tradičné úlohy územnej samosprávy z pohľadu krajín EÚ (ale v minulosti aj na Slovensku), patria:

  — koordinačné a programové činnosti na miestnej a regionálnej úrovni,

  — hospodárske funkcie,

  — hospodárske služby,

  — základné a stredné školstvo,

  — územné plánovanie a stavebný poriadok,

  — verejná hromadná doprava,

  — správa a údržba ciest (okrem diaľnic a ciest I. triedy),

  — kultúrne a športové zariadenia (okrem vybraných zariadení), sociálne služby.

V rámci týchto kompetencií je pravidlom, že zodpovednosť územnej samosprávy je v oblasti riadenia, kontroly vecnosti, v personálnych otázkach a aj financovania.

- **Delené kompetencie,** ktoré sa uplatňujú u tých verejných služieb (úloh), kde na ich výkone participuje štát aj územná samospráva. Tieto tvoria najproblémovejšiu kategóriu z hľadiska deľby kompetencií medzi štát a samosprávu, čo dokazuje porovnávacia analýza krajín EU. Rozdiely medzi štátmi majú dôvod v momentálnom usporiadaní verejnej správy a v tradícii tej-ktorej krajiny, resp. regiónu, mesta. Miera pôsobenia jednej zo zložiek verejnej správy sa často v priebehu rokov mení (z politických, resp. ekonomických dôvodov). Spôsob participácie štátu a územnej samosprávy na tzv. delených kompetenciách veľmi úzko súvisí s celkovým modelom usporiadania verejnej správy a s celkovým vývojom v rámci verejného sektora. V mnohých krajinách pritom zohráva čoraz významnejšiu úlohu pri zabezpečovaní verejných služieb súkromný sektor a mimovládny sektor.

Návrh rozdelenie kompetencií medzi štátnu správu, miestnu samosprávu a samosprávy vyššieho územného celku

Návrh cieľového stavu vychádza z rámcového zoznamu uvedeného v stratégii a na základe vyššie uvedených kritérií delí kompetencie na štátne, územnej samosprávy a delené. Kompetencie územnej samosprávy sú rozdelené na jednotlivé úrovne v súlade s princípom subsidiarity. V rámci delených kompetencií sa uplatní všeobecné pravidlo, že vecný výkon úlohy prináleží územnej samospráve a štát si ponecháva najmä (okrem tvorby legislatívy) koordinačnú, metodickú, kontrolnú, dozornú, prípadne inšpekčnú činnosť. Rovnako platí zásada, že ten, kto má na starosti majetok v rámci zabezpečovania úlohy, ten aj úlohu financuje. Spôsob zabezpečovania úloh na miestnej úrovni riešia rôzne formy medziobecnej spolupráce.

Kompetencia	Štátna správa	Samospráva VÚC	Miestna samospráva
Všeobecná správa			
obrana štátu	x		
zahraničná politika	x		
zákonodarstvo	x		
správa štátneho majetku	x	x	x
ochrana práv a slobôd	x		x
civilná ochrana	x	x	x
požiarna ochrana	x	x	x
občiansky register a matrika	x		x
štátne evidencie	x	x	x
vydávanie štátnych dokladov	x		
výkon štátnej kontroly	x		
register voličov			x
ochrana spotrebiteľa	x	x	x

Kompetencia	Štátna správa	Samospráva VÚC	Miestna samospráva
Koordinačné a metodické činnosti			
prierezové a rezortné koordinačné činnosti	x	x	
koncepčné činnosti a politiky	x	x	
metodické a normatívne činnosti	x		
tvorba rozvojových programov a plánov	x	x	x
tvorba rezortných a prierezových politík	x	x	
tvorba programov cezhraničnej spolupráce	x	x	x
Školstvo			
zriaďovanie a správa predškolských zariadení	x		x
zriaďovanie a správa základných škôl	x		x
zriaďovanie a správa stredných škôl a zariadení	x	x	
zriaďovanie a správa vyšších odborných škôl	x	x	
zriaďovanie a správa štátnych vysokých škôl	x		
zriaďovanie neštátnych vysokých škôl		x	x
zriaďovanie a správa univerzít	x		
zriaďovanie a správa špeciálnych škôl			x
zriaďovanie a správa zariadení ďalšieho vzdelávania (rekvalifikačné, nadstavbové)	x	x	x
zriaďovanie a správa školských zariadení (mimo predškolských zariadení)	x	x	x
prerozdeľovanie finančných dotácií súkromným, cirkevným školám a školským zariadeniam	x	x	x
základné umelecké školy		x	x
Zdravotníctvo			
zriaďovanie a správa miestnych zdravotných stredísk			x
zriaďovanie, správa polikliník a nemocníc I. typu			x
zriaďovanie, správa polikliník a nemocníc II. typu		x	
zriaďovanie a správa fakultných nemocníc, nemocníc III. typu, špecializovaných zdravotníckych zariadení, odborných liečebných ústavov	x	x	
zriaďovanie a správa stredných zdravotných škôl	x	x	
zriaďovanie a správa vyšších zdravotníckych vzdelávacích inštitúcií	x		
preventívna zdravotnícka starostlivosť	x	x	x

Kompetencia	Štátna správa	Samospráva VÚC	Miestna samospráva
Sociálna pomoc			
poskytovanie opatrovateľskej služby, prepravnej služby, organizovanie spoločného stravovania			x
zriaďovanie a správa zariadení sociálnych služieb			x
▪ klub dôchodcov			x
▪ práčovňa			x
▪ jedáleň pre dôchodcov			x
▪ stredisko osobnej hygieny			x
▪ krízové stredisko			x
▪ stanica opatrovateľskej služby			x
▪ zariadenie pestúnskej starostlivosti	x		x
▪ domov pre osamelých dôchodcov			x
▪ útulok		x	x
▪ rehabilitačné stredisko			
▪ resocializačné stredisko		x	x
▪ domov – penzión dôchodcov	x	x	x
▪ domov sociálnych služieb pre deti s denným pobytom			x
▪ zariadenia chráneného bývania			x
zriaďovanie a správa zariadení sociálnych služieb			
▪ domov dôchodcov		x	x
▪ domov sociálnych služieb pre deti		x	
▪ domov sociálnych služieb pre dospelých		x	
▪ detský domov		x	x
jednorazová dávka sociálnej pomoci			x
dávka sociálnej pomoci			x
finančný príspevok neštátnym subjektom poskytujúcim sociálne služby		x	x
Výstavba a bývanie			
obstarávanie a schvaľovanie projektov regionálneho charakteru	x	x	
výstavba, správa a údržba obecných bytov			x
koordinácia rozvojových zámerov	x	x	x
zabezpečovanie tepelného hospodárstva			x
zabezpečenie prípravy územia	x	x	x
Životné prostredie a územné plánovanie			
ochrana prírody a krajiny	x	x	x
ochrana a racionálne využívanie vôd	x	x	x
ochrana ovzdušia a ozónovej vrstvy	x		x
ochrana pôdy	x	x	x
odpadové hospodárstvo	x		x
územné plánovanie	x	x	x
stavebný poriadok	x		x
posudzovanie vplyvov na životné prostredie	x	x	
prístup k environmentálnym informáciám	x	x	x
zriaďovanie a správa stredísk environmentálnej výchovy a informatiky	x	x	
štátna geologická správa	x		
Kultúra, voľný čas, šport			
zakladanie, zriaďovanie, správa a zrušovanie osvetových a kultúrnych stredísk a hvezdární	x	x	x
zakladanie, zriaďovanie, správa a zrušovanie divadiel, umeleckých súborov	x	x	x
zakladanie, zriaďovanie, správa a zrušovanie kín, hudobných a výstavných sienì		x	x
zakladanie, zriaďovanie, správa a zrušovanie múzeí, knižníc a galérií	x	x	x
vedenie miestnej kroniky			x
starostlivosť o kultúrne pamiatky a ich ochrana	x	x	x
vyhlasovanie vecí za kultúrne pamiatky a územia za pamiatkové zóny	x		
Doprava			
údržba a správa ciest III. triedy		x	x
údržba a správa ciest II. triedy		x	
údržba a správa ciest I. triedy a diaľnic	x		
regionálna a miestna hromadná doprava		x	x
uzatváranie zmlúv o výkonoch vo verejnom záujme		x	x
správa letísk	x		
schvaľovanie cestovných poriadkov vnútroštátnej autobusovej dopravy		x	x
udeľovanie a odnímanie licencie na pravidelnú vnútroštátnu autobusovú dopravu		x	x
Hospodárske služby a funkcie			
verejné osvetlenie			x
zásobovanie elektrikou, plynom a teplom	x		x
zásobovanie vodou, odkanalizovanie			x
správa pohrebníctva a cintorínov			x
správa krematórií a domovov smútku			x
starostlivosť o estetiku a vzhľad obce			x
správa parkov a verejných priestranstiev			x

Kompetencia	Štátna správa	Samospráva VÚC	Miestna samospráva
navrhovanie a schvaľovanie nástrojov ekonomického a sociálneho rozvoja	x	x	x
správa vlastných príjmov a výdavkov	x	x	x
hospodárenie s vlastným majetkom	x	x	x
zakladanie a zrušovanie právnických osôb	x	x	x
vlastná investičná a podnikateľská činnosť	x	x	x
podpora mimovládnych inštitúcií	x	x	x
finančné vyrovnávanie	x	x	
Iné služby			
bezpečnosť	x		x
zamestnanosť	x	x	x

Rámcový popis decentralizácie kompetencií podľa jednotlivých oblastí

ŠKOLSTVO

Návrh vychádza z predstavy špecializovanej školskej správy, z prenosu kompetencií na samosprávne orgány v oblasti hospodárskeho riadenia predškolských zariadení, základných škôl a stredných škôl. Špecializovaná štátna správa v školstve bude mať ingerenciu v oblastiach odborného a metodického riadenia a štátnej školskej inšpekcie. V tomto systéme riadenia budú akceptované následné zákonné úpravy (zákon o štátnej službe, zákon o verejnej službe, zákon o financovaní školstva, školský zákon a zákon o štátnej správe v školstve a školskej samospráve).

V ďalšom uplatňovaní kompetencií štátnej školskej správy bude v plnom rozsahu akceptovaný výkon štátnej správy riaditeľmi škôl a školských zariadení, ako aj kompetencie samosprávnych orgánov škôl a školských zariadení (rady škôl).

Uplatnenie systému decentralizácie znamená presunúť nielen majetkové práva k určeným školám a školským zariadeniam, ale aj kompetencie personálne, finančné a riadiace aj na územnú a školskú samosprávu. Jednotnosť sa bude dosahovať uplatňovaním zákonov.

Bude sa kombinovať samosprávny princíp, ktorého nositeľmi sú územná a školská samospráva a na druhej strane štátna správa, ktorého nositeľom bude ministerstvo školstva a špecializovaná štátna správa v školstve.

Sieť škôl a školských zariadení

Sieť škôl a školských zariadení Ministerstva školstva SR je systém, ktorý určuje v jednotlivých územných lokalitách SR subjekty poskytujúce výchovu a vzdelávanie. Je dokumentom, ktorý školy a školské zariadenia oprávňuje k tomu, že vystupujú ako inštitúcie zriadené podľa školského zákona, resp. zákona o školských zariadeniach. V prípade škôl ide o vzdelávacie subjekty, ktoré sú splnomocnené vydávať dokumenty o nadobudnutom

stupni vzdelania (verejno-právna listina). Zaraďovanie a vyraďovanie škôl sa vykonáva na základe návrhu príslušného zriaďovateľa v súlade s kritériami zakotvenými v zákone. Rozhodovaciu funkciu o zaradení, resp. vyradení školy a školského zariadenia bude mať Ministerstvo školstva SR, ktoré bude aj viesť evidenciu školskej siete. V prípade nedosiahnutia dohody medzi zriaďovateľom a MŠ SR o zaradení, resp. vyradení školy zo siete rozhodne vo veci správny súd.

Štátna školská inšpekcia

Úlohy štátnej školskej inšpekcie, vrátane úloh hlavného školského inšpektora rieši zákon 301/1991 Z. z.

Školy

Základné a stredné školy budú zriadené s právnou subjektivitou. Povinná právna subjektivita bude definovaná v zákone (MŠ predbežne uvažuje s min. kapacitou 300 žiakov). Pod tento stanovený počet žiakov školy alebo školského zariadenia môže škola získať právnu subjektivitu vtedy, ak s tým súhlasí zriaďovateľ a ak nebude mať dodatočné nároky na štátny rozpočet. V prípade, že škola – napríklad malotriedka alebo materská škola– nebude mať právnu subjektivitu, práva právneho subjektu bude a môže vykonávať iná základná škola, prípadne obec.

Personálna oblasť

Všetci pedagogickí a nepedagogickí zamestnanci budú zamestnancami škôl, resp. školských zariadení s právnou subjektivitou, prípadne obce (malotriedka, resp. materská škola).

Finančná a majetková oblasť

Finančné prostriedky na údržbu, prevádzku škôl a ostatné náklady súvisiace s výchovno-vzdelávacím procesom v školách a školských zariadeniach budú hradené z rozpočtov tej územnej samosprávy, ktorá je zriaďovateľom školy, resp. školského zariadenia (alternatívou je financovanie z rozpočtu samosprávy vyššieho územného celku).

Mzdové náklady (vrátane poistných platieb) budú hradené:

alt. 1 (predstava MŠ SR): z kapitoly rozpočtu MŠ SR prostredníctvom školského úradu v príslušnom kraji;

alt. 2 (predstava autorov koncepcie na základe uznesenia vlády č. 695/1999 k stratégii): z rozpočtu samosprávy vyššieho územného celku, v prechodnej etape ako subvencia zo štátneho rozpočtu z kapitoly MŠ SR.

V oboch alternatívach bude rešpektovaný zákon upravujúci platové podmienky pedagogických zamestnancov.

Podiel štátu na *kapitálových výdavkoch*, budú hradené:

alt. 1 (predstava MŠ SR): z kapitoly rozpočtu MŠ SR prostredníctvom školského úradu v príslušnom kraji;

alt. 2 (predstava autorov koncepcie na uznesenia vlády č. 695/1999): z rozpočtu príslušnej územnej samosprávy, v prvej etape ako subvencia zo štátneho rozpočtu.

Pri mzdových výdavkoch, garantovaných zákonom, nepredstavuje ich vyplácanie orgánmi územnej samosprávy žiadne riziko. Pri kapitálových výdavkoch, pri subvenciách zo strany štátu budú musieť existovať veľmi jasné kritériá pre získanie finančných prostriedkov a ich poukázaním samospráve vyššieho územného celku, resp. miestnej samospráve sa obmedzí „štiepenie“ toku financií do jednej rozpočtovej kapitoly. Navrhované riešenie prinesie aj racionalizáciu výdavkov na správu peňazí, pretože samospráva vyšších územných celkov ako aj miestna samospráva pripravujú a schvaľujú rozpočty. Smerovanie tokov cez školský úrad znamená zvýšenie výdavkov na správu peňazí. Súčasťou decentralizácie je aj odovzdanie majetku (školy, školské zariadenia, pozemky...) do vlastníctva územnej samosprávy.

Vysoké školy

V rámci vysokého školstva doporučujeme rozlíšiť:

- vysoké školy univerzitného typu, celoslovenskej pôsobnosti, ktoré budú mať osobitný štatút,
- vysoké školy, ktorých zriaďovateľom bude MŠ SR,
- neštátne vysoké školy, ktorých zriaďovateľom bude územná samospráva, súkromný sektor a mimovládny sektor.

ZDRAVOTNÍCTVO

Pod decentralizáciou v oblasti zdravotníctva rozumieme najmä:

- decentralizáciu poskytovateľov služieb zo štátu na územnú, resp. záujmovú samosprávu,
- decentralizáciu zdravotníckych zariadení na územnú samosprávu a na neziskové (mimovládne) organizácie,
- posilnenie vplyvu stavovských organizácií najmä v oblasti legislatívy, kontroly, vydávania akreditácií...,
- ďalšie odštátnenie iných činností.

Organizácia a riadenie

Úlohou štátu reprezentovaným ministerstvom zdravotníctva SR bude:

- tvorba legislatívy,
- tvorba štátnej zdravotnej politiky,
- garancia a kontrola dostupnosti (sieť zariadení) a kvality zdravotnej starostlivosti v zmysle zákona,

- zodpovednosť za funkčnú štátnu správu v zdravotníctve,
- riadenie a kontrola výchovy a výučby v zdravotníckom školstve a v ďalšom vzdelávaní pracovníkov v zdravotníctve, podpora zdravotných programov celoštátneho významu, výskumu a vývoja,
- podpora mimoriadne nákladnej zdravotníckej starostlivosti presahujúcej regionálny rámec, cielené štátne dotácie, vyrovnávacie mechanizmy,
- garancia dostatku zdrojov na financovanie zdravotníckej starostlivosti v súlade so zákonom,
- informatizácia a štatistika v zdravotníctve,
- riadiť a vykonávať kontrolnú činnosť v zdravotníckych zariadeniach a vykonávať štátny dozor nad subjektami verejného a súkromného práva na úseku zdravotníctva.

Územná verejná správa bude zabezpečovať:

- koncepciu regionálnej zdravotnej politiky,
- účasť na tvorbe regionálnej siete zdravotníckych zariadení a stredných zdravotníckych škôl,
- registráciu zdravotníckych zariadení a kontrolu plnenia podmienok registrácie,
- prepojenie a spoluprácu s profesnými organizáciami a neziskovými organizáciami pôsobiacimi v zdravotníctve,
- koordináciu s orgánmi sociálneho sektora pri budovaní komplexnej zdravotnej starostlivosti o starých a dlhodobo chorých občanov.

Kompetencie územnej verejnej správy budú rozdelené na miestnu štátnu správu a územnú samosprávu.

Sieť zariadení

Vzhľadom na to, že sa prevádzkové náklady zdravotnej starostlivosti kryjú z povinného poisťovacieho systému, umožňuje to väčšiu variabilitu vo vlastníctve a správe zdravotníckych zariadení, ktorých vlastníkmi a prevádzkovateľmi môžu byť: štát, územná samospráva, neziskové subjekty, súkromné subjekty, resp. spoločné podniky verejného a súkromného partnerstva (verejný sektor – nehnuteľnosť, súkromný sektor – činnosť).

V súčasnosti je v zriaďovateľskej pôsobnosti miestnej štátnej správy (KÚ) 37 zariadení poliklinik, ostatné zariadenia, ktoré sú predmetom decentralizácie, sú v pôsobnosti MZ SR. V návrhu transformačných krokov MZ SR sa uvádza, že:

- reforma zdravotníctva musí sledovať cieľ zlepšenia kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti vrátane nákladovej efektívnosti,
- financovanie zdravotníctva by malo zabezpečiť zdravotnú starostlivosť všetkým občanom primeraným spôsobom,

ale najmä, že občan a jeho voľba by mali rozhodujúcim spôsobom ovplyvňovať organizáciu a činnosť zdravotníctva.

Všetky tieto princípy podporujú potrebu a nevyhnutnosť decentralizácie veľkého množstva zdravotníckych zariadení a preto odporúčame:

- pod priamou ingerenciou štátu (MZ SR), to však neznamená automaticky vlastníctvo majetku, ponechať sieť zariadení zabezpečujúcu štátom garantovanú zdravotnícku starostlivosť, ktorú môžu tvoriť špecializované zdravotnícke zariadenia, odborné liečebné ústavy s celoštátneho významu a fakultné nemocnice (7);
- nemocnice I. – III. typu, polikliniky, zdravotné strediská a ostatné zariadenia (taxatívne vymenované, napríklad detské sanatóriá, liečebne pre dlhodobo chorých...), ktoré nebudú v súlade s koncepciou privatizácie zdravotníckych zariadení sprivatizované, decentralizovať na samosprávu vyššieho územného celku, resp. na miestnu samosprávu. V rámci regiónov, miest môže následne dochádzať k vytváraniu spoločných podnikov verejného a súkromného partnerstva;
- o zaradení do siete, resp. vyradení zdravotníckeho zariadenia napojeného na základné zdravotné poistenie, rozhodne na základe návrhu zriaďovateľa MZ SR. Pri nedohode medzi MZ SR a zriaďovateľom rozhodne správny súd. V prípade vzniku zariadenia napojeného na priame platby rozhodne územná samospráva na základe žiadosti zriaďovateľa;
- ostatné zariadenia zvážiť na privatizáciu, resp. prechod na neziskové organizácie;
- úlohy rezortu v území zabezpečovať úradom špecializovanej štátnej správy – zdravotný úrad.

Stredné zdravotnícke školy

Decentralizovať na samosprávu vyšších územných celkov.

Financovanie a majetok

Decentralizované zariadenia budú viaczdrojovo financované (poistný systém, rozpočty územnej samosprávy, súkromné zdroje, dary), pričom prevádzková činnosť zariadení bude hradená zo systému povinného zdravotného poistenia, doplnkového poistenia a pripoistenia. Všetok majetok, ku ktorému bude mať zriaďovateľskú a hospodársko-riadiacu pôsobnosť, bude odovzdaný orgánom územnej samosprávy.

SOCIÁLNA POMOC

Každý problém sociálnej pomoci je v prvom rade problémom spoločenským. Pre jeho riešenie platí v maximálnej miere princíp subsidiarity (od rodiny až po konečnú inštanciu štát) a preto aj poskytovanie sociálnej pomoci (okrem štátnej finančnej) a zodpovednosť za sociálne služby je v prvom rade úlohou miestnej samosprávy, v ojedinelých prípadoch samosprávy vyšších územných celkov. Poskytovanie sociálnych služieb býva buď priamo organizované orgánmi samosprávy, ale čoraz viac participujú na ich zabezpečovaní súkromný a mimovládny sektor. V každom prípade v rámci sociálnej pomoci je úloha verejného sektora (v prípade decentralizovaných kompetencií územnej samosprávy) nezastupiteľná, pretože sa podieľa z veľkej časti na financovaní zariadení (kapitálové výdavky, oprava, údržba, ale aj časť výdavkov prevádzkových).

V rámci uznesenia vlády č. 695 a v súlade so zákonom o sociálnej pomoci boli medzi kompetencie, ktoré by mali byť decentralizované na územnú samosprávu, zaradené:

- poskytovanie opatrovateľskej služby, prepravnej služby;
- zriaďovanie a správa zariadení sociálnych služieb (domov sociálnych služieb, domov dôchodcov, zariadenie chráneného bývania, detský domov, domov pre osamelých rodičov, stanica opatrovateľskej služby, zariadenie pestúnskej starostlivosti, útulok, krízové stredisko, resocializačné stredisko, zariadenia opatrovateľskej služby);
- finančný príspevok neštátnym subjektom (fyzickým a právnickým osobám) poskytujúcim sociálne služby v súlade so zákonom o sociálnej pomoci a vykonávacím predpisom MPSVaR SR o priemerných výdavkoch a priemerných príjmoch na jednotlivé druhy sociálnych služieb;
- poskytovanie dávky sociálnej pomoci;
- poskytovanie sociálnej prevencie;
- poskytovanie sociálneho poradenstva.

Financovanie zariadení a majetok

Súčasťou decentralizácie kompetencií je aj decentralizácia finančných prostriedkov (mimo štátnej sociálnej podpory), t. j. zdroje, ktoré dnes plynú cez kapitolu krajských rozpočtov do územia, budú tvoriť príjmy rozpočtov územnej samosprávy. Celkový objem poskytovaných finančných prostriedkov závisí od rozhodnutí zastupiteľstva príslušnej územnej samosprávy. Odovzdanie zodpovednosti, príslušných finančných zdrojov vytvorí úplne nové podmienky pre zabezpečovanie sociálnych služieb v území, pretože sa bude musieť pri obmedzenom rozsahu zdrojov hľadať čo najefektívnejšie riešenie plnenia úloh na základe potrieb občanov. Tu sa vytvára podstatne lepší priestor pre participáciu mimovládnych inštitúcií, ktorými poskytované služby sú nákladovo menej náročné (pri vytvorení spoločného podniku samospráva vlastník objektu – mimovládna organizácia poskytovateľ služby), resp. pre vznik zariadení vo forme neziskovej organizácie, ktoré budú podporované územnou samosprávou. Rozhodovanie na miestnej úrovni umožní väčšiu flexibilitu a prispôsobenie sa miestnym podmienkam a zároveň sa rozšíri spektrum „dobrých“ opakovateľných príkladov riešenia.

V rámci návrhu decentralizácie preto doporučujeme odovzdať do vlastníctva miest, obcí, prípadne samosprávy vyšších územných celkov všetky zariadenia, ktorých zriaďovateľská pôsobnosť prejde na územnú samosprávu.

Štátna sociálna podpora

V súčasnosti poskytujú dávky okresné úrady, sociálna poisťovňa, zamestnávatelia a úra-

dy práce. V súlade so zámermi MPSVaR SR doporučujeme výplatu riešiť iba jedným subjektom. V súlade s navrhovaným modelom nového usporiadania verejnej správy odporúčame riešiť to prostredníctvom úradu špecializovanej štátnej správy (sociálny úrad).

Sociálna pomoc

Zahŕňa: sociálnu prevenciu, sociálne poradenstvo, sociálno-právnu ochranu, sociálne služby, dávku sociálnej pomoci a sociálne služby a peňažné príspevky na kompenzáciu.

Sociálnu prevenciu a sociálne poradenstvo bude zabezpečované všetkými zúčastnenými subjektami (štát, územná samospráva, neštátne subjekty)

V rámci sociálno-právnej ochrany rozhodovacia činnosť, organizovanie náhradnej rodinnej výchovy, ako aj ďalšie činnosti vykonávané v zmysle zákona o rodine, ostanú v kompetencii štátu. Výchovná činnosť bude decentralizovaná na miestnu samosprávu. Bude rozšírená pôsobnosť v oblasti realizácie výchovných opatrení uložených súdom, resp. orgánom štátnej správy.

Oblasť sociálnych služieb bude odovzdaná územnej samospráve v rozsahu uvedenom v predchádzajúcej tabuľke, pri zachovaní ingerencie štátu v oblasti kontroly úrovne poskytovania služieb. Vytipované zariadenia sociálnych služieb MPSVaR SR ostanú v tejto fáze decentralizácie kompetencii štátnej správy.

Dávka sociálnej pomoci bude po vytvorení personálnych a materiálnych podmienok decentralizovaná na miestnu samosprávu (medziobecná spolupráca), resp. na samosprávu VÚC.

Rozhodovanie o opakovaných účelových peňažných dávkach sociálnej starostlivosti a o peňažných príspevkoch na kompenzáciu navrhujeme ponechať na orgánoch štátnej správy.

Národný úrad práce

V súlade s programovým vyhlásením vlády a s Koncepciou zamestnanosti do roku 2002 sa v súčasnosti prehodnocuje sústava, pôsobnosť a vnútorná štruktúra orgánov NÚP, verejnoprávnej inštitúcie. Je potrebné zachovať pluralitu subjektov zameraných na trh práce (vrátane územnej samosprávy) a v súlade s procesom decentralizácie kompetencií a financií postupne rozšíriť zodpovednosť za politiku zamestnanosti aj na orgány územnej samosprávy.

Sociálne poistenie

V systéme sociálneho poistenia (základné povinné poistenie) bude zabezpečovať výkon verejnoprávna inštitúcia – Sociálna poisťovňa.

KULTÚRA

V stratégii reformy verejnej správy boli medzi kompetencie územnej samosprávy zaradené:

- zakladanie a správa regionálnych osvetových stredísk, knižníc, múzeí, galérií, divadiel, bábkových divadiel, hvezdární,

- zakladanie a správa miestnych kultúrnych stredísk a sál, divadiel, orchestrov, umeleckých súborov, kín amfiteátrov,
- ochrana a starostlivosť o kultúrne pamiatky, historické objekty,
- kultúrne podujatia,
- vedenie miestnej kroniky.

V rámci súčasnej pôsobnosti miestnej štátnej správy je okrem zriaďovateľskej funkcie aj výkon štátnej správy v oblasti ochrany pamiatok. Odporúčame, aby súčasné kompetencie miestnej štátnej správy na úseku štátnej pamiatkovej starostlivosti ostali v pôsobnosti štátnej správy, ktorá bude reprezentovaná úradom ochrany pamiatok a v kompetencii samosprávy vyššieho územného celku by bolo vyjadrovanie sa k návrhom na vyhlásenie pamiatkovo chránených území a sídiel a k ich zrušovaniu, resp. v kompetencii miestnej samosprávy vyjadrovanie sa k návrhom na pamiatkovo chránené objekty a chránené územia v rámci sídla a k ich zrušovaniu.

Sieť zariadení

V súčasnosti je v pôsobnosti miestnej štátnej správy 172 príspevkových organizácií v oblasti kultúry (ich štruktúra pozri príloha) a v priamom riadení ministerstva 28 zariadení. Taxatívne vymenované zariadenia a kultúrne pamiatky nadregionálneho významu, národné kultúrne pamiatky, odporúčame ponechať v kompetencii ústredného orgánu štátnej správy.

Financovanie a majetok

Decentralizované zariadenia budú financované z rozpočtov územnej samosprávy, ktorých príjmová stránka bude zvýšená v rámci decentralizácie verejných financií. Právna subjektivita zariadení by mala umožniť využitie viaczdrojového financovania a zároveň nové formy spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom. Kapitálové, prevádzkové a mzdové výdavky zariadení v pôsobnosti územnej samosprávy bude vykrývať rozpočet územnej samosprávy. Štátna finančná podpora by sa mala týkať taxatívne vymenovaného okruhu zariadení, pamiatok v pôsobnosti štátu, resp. územnej samosprávy charakteru verejnoprávnych inštitúcií. Podpora projektov by sa mala uskutočňovať cestou verejnoprávneho fondu.

Majetok súvisiaci s prechodom zriaďovateľskej a hospodársko-riadiacej úlohy na orgány územnej samosprávy prejde do vlastníctva obcí a VÚC s výnimkou zbierkových predmetov, ktoré odporúčame v I. etape ponechať vo vlastníctve štátu.

DOPRAVA

V návrhu stratégie reformy verejnej správy boli medzi potencionálne kompetencie územnej samosprávy zaradené:

- vlastníctvo, výstavba, údržba a správa ciest II. a III. triedy,
- zabezpečovanie mestskej a prímestskej verejnej dopravy,

- účasť na regionálnej doprave.

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií rozšírilo kompetencie o:

- udeľovanie a odnímanie dopravnej licencie na vnútroštátnu pravidelnú autobusovú dopravu,
- schvaľovanie cestovných poriadkov vnútroštátnej autobusovej dopravy,
- uzavieranie zmluvy s dopravcom o výkone vo verejnom záujme a poskytovanie náhrad straty alebo jej časti alebo vyrovnanie v železničnej a vnútroštátnej pravidelnej autobusovej doprave.

Na samosprávu vyššieho územného celku MDPaT SR navrhuje presunúť súčasné kompetencie krajských úradov, ktoré im prislúchajú podľa ustanovenia §66 ods. 2 zákona NR SR č. 164/1996 Z. z. o dráhach a o zmene zákona č. 455/1996 Z. z. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov pre električkové, trolejbusové, špeciálne a lanové dráhy, t. j. mimo železničných dráh, kde tieto kompetencie patria Štátnemu dráhovému úradu. MDPaT SR uvažuje do dvoch rokov po vzniku samosprávy vyšších územných celkov delimitovať cesty II. a III. triedy do ich vlastníctva. V oblasti správy letísk nenavrhuje ministerstvo presunúť žiadne kompetencie na územnú samosprávu. Vzhľadom na pôvodné navrhované kompetencie, ale aj doplnené zo strany MDPaT SR odporúčame, aby na samosprávu vyššieho územného celku boli presunuté aj kompetencie, ktoré dnes zabezpečuje miestna štátna správa v súlade so zákonom o pozemných komunikáciách (zákon 135/1961 Zb. v znení neskorších predpisov).

Hromadná preprava

Predpokladaná zodpovednosť samosprávy vyšších územných celkov za hospodársky a sociálny rozvoj územia znamená aj zodpovednosť za tvorbu integrovaného systému osobnej dopravy, ktorý zabezpečí aj dostupnosť všetkých obcí prostriedkom verejnej dopravy. Odovzdanie kompetencií v oblasti miestnej a regionálnej osobnej dopravy (cestnej i železničnej) a presun zodpovednosti za uzatváranie zmlúv a úhradu výkonov vo verejnom záujme si vyžaduje, aby boli decentralizované na územnú samosprávu aj kompetencie v oblasti cenovej politiky a definovania verejného záujmu a majetok štátu:

- majetok po privatizácii SAD,
- autobusové stanice,
- podiel na majetku Slovenskej správy ciest,
- regionálne železnice.

V prípade, že si štát ponechá definovanie verejného záujmu a bude pretrvávať regulácia cien z polohy štátu, je nevyhnutné zabezpečiť zákonom kompenzáciu strát, ktoré vzniknú príslušnej územnej samospráve.

Regionalizáciou verejnej dopravy vzniknú určité rozdiely v podiele a v objeme prepravy vo verejnom záujme. Tieto disparity je potrebné riešiť systémovou zmenou, t. j. mechanizmom finančného vyrovnávania definovaného zo zákona. Tento pokryje určitú mieru opodstatnených (a verejne kontrolovateľných) zvýšených výdavkov na verejnú dopravu, ktorých neuplatnenie by nadmieru zaťažilo obyvateľstvo príslušného vyššieho územného samosprávneho celku. Súčasťou systémových zmien je aj uplatnenie úľav v rámci daňových a colných predpisov v prípade realizácie dopravy vo verejnom záujme. Zásadným problémom je definovanie verejného záujmu v hromadnej preprave. Na hromadnej preprave osôb sa bude vždy podieľať verejný a súkromný sektor. Je politickým rozhodnutím, aký bude pomer zasahovania verejného sektora do zabezpečovania prepravy. V prípade, že sa decentralizuje zodpovednosť za hromadnú prepravu osôb na samosprávu vyšších územných celkov je nevyhnutné, aby toto politické rozhodnutie vykonal volený orgán príslušnej samosprávy.

HOSPODÁRSKE SLUŽBY

Podľa návrhu v rámci stratégie reformy verejnej správy sú súčasťou potencionálnych kompetencií územnej samosprávy: zásobovanie vodou, odkanalizovanie, ČOV, zásobovanie elektrikou, plynom, verejné osvetlenie, odvoz a hospodárenie s odpadom, ako aj služby typu pohrebníctvo, cintoríny, krematóriá, domy smútku, správa chránených parkov, verejných priestranstiev,.. .

Pozícia miestnej samosprávy je definovaná vo viacerých zákonoch. Bude potrebné v legislatíve upraviť aj postavenie samosprávy vyšších územných celkov.

Odovzdanie veľkej časti zodpovednosti územnej samospráve za hospodársky rozvoj územia (regionálny rozvoj), za výstavbu miest, obcí, za cezhraničnú spoluprácu, za riešenie problémov nezamestnanosti, ale aj za efektívne využívanie verejných financií, si vyžaduje aj väčší vplyv územnej samosprávy na rozvoj technickej infraštruktúry, na tvorbu cien.

Deregulácia cien, narovnanie „krížových dotácií“, vytváranie konkurenčného prostredia (demonopolizácia) v rámci štátu určite prispeje k vytvoreniu vhodných rámcových podmienok. Z dôvodu vytvorenia podmienok pre regionálny rozvoj a pre participáciu verejného a súkromného kapitálu na regionálnej úrovni je však potrebné pristúpiť:

- k transformácii vodární a kanalizácií a vzniku regionálnych vodárenských spoločnosti pod kontrolou miestnej samosprávy;
- k vertikálnemu organizačnému oddeleniu výroby elektrickej energie a jej prenosu a k diverzifikácii prenosových spoločností;
- zvážiť formu participácie územnej samosprávy na strategických podnikoch (v súčasnosti definované ako podiel štátu) z dôvodu zodpovednosti za regionálny hospodársky a sociálny rozvoj (v opačnom prípade ostane jedinou možnosťou daňovo zaťažiť občanov regiónu, čo môže byť zásadnou brzdou rozvoja zaostávajúcich regiónov, resp. bude narastať miera prerozdeľovania verejných financií v rámci finančného vyrovnávania regionálnych disparít).

Cestovný ruch

Cestovný ruch považujeme za jednu z foriem hospodárskeho rozvoja územia regiónov. Územná samospráva bude mať výrazné kompetencie v rámci regionálneho rozvoja a preto aj definovanie politiky cestovného ruchu v príslušnom regióne bude záležitosťou územnej samosprávy a súkromných subjektov pôsobiacich v regióne. Úloha štátu sa obmedzí na tvorbu legislatívy (podporujúcej cestovný ruch), koordináciu a propagáciu cestovného ruchu, prípadne na odporúčania v oblasti definovania cieľových skupín a strategického smerovania Slovenska v rámci konkurencie celosvetového cestovného ruchu. Všetky ostatné nástroje pre rozvoj cestovného ruchu budú patriť územnej samospráve.

BEZPEČNOSŤ, VEREJNÝ PORIADOK

Medzi rámcové kompetencie boli v uznesení vlády SR zaradené: integrovaný záchranný systém, miestna polícia, participácia na civilnej ochrane a požiarna ochrana.

Požiarna ochrana

Jej zásahovú zložku tvoria dve zložky: profesionálna a dobrovoľná. V rámci procesu decentralizácie odporúčame, aby sa zásahová profesionálna zložka požiarnej ochrany vrátila do polohy osobitnej špecializovanej siete a pôsobila ako jednotný zbor požiarnej ochrany, ktorého štruktúra bude vychádzať z vnútornej ekonomiky a najmä z princípu funkčnosti a akcieschopnosti požiarnych jednotiek. V rámci organizácie súčinnosti s inými zložkami zabezpečujúcimi poriadok a bezpečnosť v území odporúčame, aby v rámci územnosprávneho členenia kopírovali veliteľstvá minimálne sídla samosprávy vyšších územných celkov. V rámci dobrovoľnej požiarnej ochrany doporučujeme posilniť spoločenské postavenie a pozíciu zboru, napríklad na úroveň Červeného kríža.

Výkon štátneho požiarneho dozoru je potrebné zaradiť do kompetencií Hasičského (požiarneho) a záchranného zboru, pričom výkon štátnej správy na úseku požiarnej ochrany je obciam vymedzený v zákone 129/1985 Zb. o požiarnej ochrane.

Civilná ochrana a integrovaný záchranný systém

Na zabezpečovaní civilnej ochrany sa budú podieľať štátna správa (MV SR a krajský úrad) a územná samospráva. Podrobná pôsobnosť bude upravená v novele zákona o civilnej ochrane obyvateľstva.

Samospráva vyšších územných celkov bude spolupracovať pri plnení úloh civilnej ochrany a integrovaného záchranného systému, pri preventívnej-výchovnej a propagačnej činnosti, a pri príprave na civilnú ochranu.

Krajské úrady budú vypracovávať analýzy možných mimoriadnych udalostí, vypracovanie a koordinácia plánov ochrany obyvateľstva, riadenie a organizovanie prípravy na civilnú ochranu, vytváranie jednotiek civilnej ochrany podľa potrieb územia, zabezpečovanie vyrozumenia a varovania, riadenie a koordinácia záchranných, lokalizačných a likvidačných prác, koordinácia a riadenie civilnej ochrany a integrovaného záchranného systému, kontrola plnenia úloh civilnej ochrany, bude odvolacím orgánom.

Obce môžu svoje úlohy zabezpečovať jednotlivo alebo prostredníctvom medziobecnej spolupráce.

Polícia

V rámci decentralizácie neuvažujeme s výrazným posilnením kompetencií miestnej polície. Odporúčame umožniť zriadenie polície samosprávy vyššieho územného celku, ako svoj poriadkový útvar. Jej pôsobnosť sa bude týkať kompetencií samosprávy vyššieho územného celku (napríklad v oblasti cestovného ruchu) a umožní systémovejší prístup k diferencovaným potrebám v jednotlivých regiónoch Slovenskej republiky (ochrana úrody) ako zámer vytvoriť rôzne špecializované bezpečnostné zložky (strážna služba). Polícia samosprávy vyššieho územného celku môže byť poriadkovým útvarom aj pre malé obce. Základné úlohy a vzťah k obecnej a štátnej polícii vymedzí zákon.

VŠEOBECNÁ SPRÁVA

Štátne evidencie

Prenos vydávania osobných dokladov, občianskych dokladov a pasov z orgánov polície na úrady miestnej štátnej správy (tzv. scivilnenie) bol z finančného hľadiska odložený na rok 2002. Riešenie tejto služby patrí čo najbližšie k občanovi a preto odporúčame, aby výdaj osobných dokladov, občianskych preukazov ako aj pasov zabezpečovala miestna samospráva (využitie medziobecnej spolupráce) ako prenesenú úlohu štátnej správy, pričom štátne záujmy by garantoval krajský úrad. Efektívnosť riešenia by sa prejavila aj pri budovaní informačného systému.

Povoľovanie živnosti

Štátna správa na úrovni kraja (krajský úrad) si ponechá evidenciu (informačný systém), rozhodovanie a odvolanie voči rozhodnutiu. Na úroveň miestnej samosprávy (výkon v rámci foriem medziobecnej spolupráce) bude prenesený výkon podania, príp. aj vydania živnostenského oprávnenia.

Matrika, občiansky register, overovanie podpisov

V rámci cieľového stavu doporučujeme, aby na obec, mesto, bol prenesený aj výkon v oblasti: matrika, overovanie podpisov a odpisov.

Organizovanie hlasovania obyvateľstva, organizovanie volieb

Na miestnej úrovni bude organizovať a zabezpečovať voľby miestna samospráva. Vonkajšiu kontrolu bude realizovať štátna správa z úrovne kraja, zber údajov zabezpečí štatistický úrad. Na úrovni vyššieho územného celku bude voľby do samosprávy organizovať a zabezpečovať samospráva VÚC, vonkajšiu kontrola zo strany štátnej správy (kraj), zber údajov zabezpečí štatistický úrad. Voľby do NR SR zabezpečí Ústredná volebná komisia

v spolupráci s MV SR. Vonkajšiu kontrolu vykonajú domáci a zahraniční pozorovatelia. Budú existovať okrskové (miestne) volebné komisie. Zber údajov zabezpečí štatistický úrad.

Priestupkové konanie

Špecializované priestupky budú riešené v rámci špecializovanej siete v území. Priestupky proti verejnému poriadku budú riešiť štátna polícia v spoluprácu s miestnou políciou. Priestupky proti občianskemu spolunažívaniu a proti majetku v rámci I. stupňa územná samospráva, v rámci II. stupňa krajský úrad.

Ochrana spotrebiteľa

V súčasnosti vykonávajú kontrolu výrobkov na trhu orgány kontroly, dozoru, dohľadu a inšpekcie zaradené pod 6 ústredných orgánov štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy (OÚ, KÚ). Je nevyhnutné zamedziť prekrývaniu (duplicite) v kontrolnej činnosti.

Je potrebné vytvoriť integrovaný orgán kontroly na trhu, ktorého základ môže tvoriť Slovenská obchodná inšpekcia. Odporúčame, aby tento orgán existoval ako ústredný orgán štátnej správy, so svojim pobočkami v každom VÚC.

Pôsobnosť orgánov miestnej štátnej správy vo veciach ochrany spotrebiteľa odporúčame zrušiť.

A.2. DECENTRALIZÁCIA VEREJNÝCH FINANCIÍ A MAJETKU

Odovzdanie úloh územnej samospráve bude znamenať zvýšenie tlaku na jej rozpočty, čo je potrebné riešiť úpravami, ktoré sa dotknú sústavy daní, daňového určenia, daňovej právomoci, zmien v štruktúre rozpočtov, zmien v rozpočtových pravidlách, zmien kritérií pri prerozdeľovaní podielových daní, zmien princípu dotačného systému a štátnych fondov, ale aj zavedenie nového systému vertikálneho a horizontálneho finančného vyrovnávania (na princípoch solidarity a motivácie).

Súčasťou zmien musí byť posilnenie finančnej autonómie územnej samosprávy. Územná samospráva musí mať dostatočnú voľnosť pri stanovovaní výšky miestnych daní a poplatkov, a stanovovaní ceny za miestne a regionálne služby. Je potrebné posilniť daňovú právomoc miestnej samosprávy, a dať v primeranom rozsahu daňovú právomoc samospráve vyšších územných celkov. Decentralizácia kompetencií si teda vyžaduje aj decentralizáciu verejných financií.

Posilnenie nezávislosti samosprávy si vyžaduje aj zvýšenie finančnej zodpovednosti a zavedenie kontrolných mechanizmov zo strany štátu, ktoré však v žiadnom prípade, nesmú narušovať autonómnosť rozhodovania územnej samosprávy o využití vlastných finančných zdrojov a v žiadnom prípade nemôže vzniknúť vzťah nadriadenosti a podriadenosti medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy. Všetky tri úrovne majú totiž volených predstaviteľov, svoje kompetencie a svoje programy, za ktoré sa zodpovedajú svojim voličom. Akýkoľvek vplyv jednej úrovne na druhú deformuje vzťah volič – volený predstaviteľ. Na druhej úrovni sú potrebné dostatočné kontrolné mechanizmy na všetky tri úrovne verejnej správy. Zo strany štátu pri kontrole grantov a transferov, resp. zo strany Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ) v rámci hospodárneho využívania všetkých verejných financií.

Je dôležité zvážiť mechanizmy, ktoré budú zmierňovať dopad prirodzenej súťaživosti medzi územnou samosprávou. Ak by sa tak nestalo, mohlo by prichádzať k pokračovaniu rastu rozdielov medzi regiónmi a medzi obcami pri ponuke verejných služieb. Tento jav môže spôsobiť destabilizáciu sídelnej štruktúry, ale môže pôsobiť negatívne aj v rámci systému finančného vyrovnávania.

Je potrebné počítať s tým, že výdaje na verejné služby, najmä na sociálne služby, ochranu životného prostredia, spracovanie odpadu budú neustále narastať. Extrémny nárast verejnej spotreby nebude možné realizovať iba reštriktívnymi opatreniami, ale je nevyhnutné, aby sa zvyšovala participácia občanov pri ich realizácii a to či už vo fáze rozhodovania o ich zabezpečovaní, alebo vyššou spoluúčasťou na ich úhrade. Aj z tohto dôvodu je nevyhnutná decentralizácia kompetencií a financií, aby bolo možné riešenia prispôsobovať miestnym a regionálnym požiadavkám. Medzi princípy riešenia patria:

- rešpektovanie plnohodnotnej územnej samosprávy;
- ponechanie rozhodovania o participácii na službách, ktoré budú financované verejným sektorom v právomoci samosprávnych inštitúcií podľa priestorovej dimenzie (miestna, regionálna úloha) a na základe dohody občanov a volených predstaviteľov, pri dodržaní zákonom stanovených pravidiel, aby neprišlo k „zrúteniu“ systému;
- rozlíšenie „výdavkov“ spojených s prevádzkou (bežné výdavky) a výdavkov, ktoré vzniknú nárastom spotrebiteľov (kapitálové výdavky) verejnej služby, pretože veľkosť obce, regiónu je vecou politického rozhodnutia, ktoré vykonávajú politici príslušnej úrovne verejnej správy a toto rozhodnutie nemôže byť handicapom pre ostatné obce a regióny;
- podpora finančnej autonómie miestnej samosprávy a samosprávy vyššieho územného celku, aby mohla ovplyvňovať hospodársky rozvoj územia a mieru nezamestnanosti;
- zvýšenie spravodlivosti pri delení podielových daní (zmena kritérií);
- zníženie administratívnej náročnosti verejných rozpočtov, znižovanie transferov medzi jednotlivými verejnými rozpočtami znížením miery prerozdeľovania, racionalizáciou fondov...;
- zavedenie spravodlivého systému finančného vyrovnávania;
- zavedenie regulácie miery zadĺženia verejných rozpočtov a nástrojov „nútenej správy“ nad územnými celkami v prípade neplnenia zákonom stanovených úloh.

Odhad objemu výdavkov spojených s realizáciou kompetencií navrhnutých na decentralizáciu, ktorý by mal byť súčasťou rozpočtov územnej samosprávy, predstavuje na základe

rámcového posúdenia (rozpočet 2000) celkovú sumu cca 56 mld. Sk. Ide najmä úlohy v oblasti školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí, kultúry, dopravy, bezpečnosti, správnych agend, podiel na transformácii štátnych fondov.

Zmenu pôsobnosti a zodpovednosti územnej samosprávy musí sprevádzať prevod majetku na územnú samosprávu, pretože bez možnosti hospodárenia s majetkom (za podmienok definovaných zákonom) nebude môcť zabezpečiť uhradenie modernizačného dlhu decentralizovaných zariadení a rast výdavkov na verejné služby inak, ako zvyšovaním daní a poplatkov za služby. To by vzhľadom na rozdielnu disponibilitu príjmov (osobných a verejných) mohlo spôsobovať rast rozdielov medzi regiónmi, tlak na objem finančného vyrovnávania a s tým súvisiace zvýšenie výdavkov na prerozdeľovanie, prípadne až rozpad systému, najmä sociálnej infraštruktúry.

Zásady decentralizácie financií

1. Decentralizácia financií sa predpokladá realizovať v dvoch časových etapách, pričom I. etapa (prechodné obdobie) by mala trvať cca 2 roky od vzniku samosprávy vyššieho územného celku:

   I. etapa – zachovanie doterajšieho systému daní a poplatkov s modifikáciou spôsobu prerozdeľovania výnosov týchto daní medzi štátny rozpočet, rozpočet samosprávy vyššieho územného celku a miestne rozpočty. V tejto etape je možné uvažovať o zavedení nových prvkov v existujúcej daňovej sústave:

   - transformácia súčasnej dane z príjmov fyzických osôb na dve samostatné dane (daň z osobných príjmov obyvateľstva a daň z podnikania);
   - prirážkový systém k sadzbe z osobných príjmov obyvateľstva v prospech rozpočtov vyšších územných celkov (prirážku stanoví samospráva VÚC a prirážka je príjmom rozpočtu VÚC), predpokladom je zníženie celkovej sadzby dane;
   - prehodnotením limitov horných sadzieb dane z nehnuteľností a miestnych poplatkov.

   II. etapa – reforma daňového systému s prehodnotením daňovej právomoci, daňového určenia, zavedenia nových daní.

2. Proces decentralizácie verejných financií sa zabezpečí v I. etape novelizáciou zákona o rozpočtových pravidlách, v ktorom sa navrhuje upraviť:
   - postavenie rozpočtov vyšších územných celkov,
   - postavenie rozpočtov obcí a finančného hospodárenia obcí v nových podmienkach,
   - rozpočtový proces územných samospráv,
   - pravidlá hospodárenia územných samospráv,
   - stabilizácia finančných zdrojov územných samospráv na viacročné obdobie,
   - mechanizmus finančného vyrovnávania rozpočtov vyšších územných celkov a obcí,
   - kontrola rozpočtového hospodárenia a zodpovednosť za hospodárenie.
3. Rozpočet vyšších územných celkov bude základným nástrojom finančného hospodárenia a bude zostavovaný na jeden rozpočtový rok, ktorý bude zhodný s kalendárnym rokom. Medzi rozhodujúce zdroje príjmov rozpočtu vyšších územných celkov budú patriť v I. etape:
   - *decentralizačná dotácia* účelovo určená na finančné krytie odovzdaných kompetencií s tým, že sa bude legislatívnou úpravou garantovať spôsob jej poskytovania, rozsah a výška;
   - *podiely na daniach v správe štátu* (daň z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov, daň z príjmu právnických osôb a cestná daň).

   Zdrojom vlastných príjmov vyššieho územného celku budú:
   - príjmy z vlastníctva majetku a majetkových práv;
   - príjmy zo zavedenia prirážkového systému k sadzbe dane z osobných príjmov podľa osobitného zákona.

   Samospráva vyššieho územného celku môže na zabezpečenie svojej činnosti získavať pôžičky.

   Výdavky rozpočtu vyššieho územného celku budú určené v nadväznosti na osobitným zákonom stanovené úlohy, samosprávne funkcie a prenesený výkon štátnej správy.

   Legislatívna úprava finančného hospodárenia vyššieho územného celku ustanoví pravidlá hospodárenia podľa rozpočtu vyššieho územného celku, tvorbu a použitie mimorozpočtových peňažných fondov, finančné usporiadanie svojho hospodárenia na konci roka, obsah záverečného účtu vyššieho územného celku.

   Samostatne sa upraví zriaďovateľská funkcia vyššieho územného celku k rozpočtovým a príspevkovým organizáciám v nadväznosti na osobitným zákonom určenú pôsobnosť vyššieho územného celku v tejto oblasti (zákon o samospráve vyšších územných celkov).
4. V nadväznosti na rozsah odovzdaných kompetencií zo strany štátu na obce a posilnenie právomocí a zodpovednosti územných samospráv pri poskytovaní verejných služieb sa vykonajú zmeny v príjmoch a výdavkov v rozpočtoch obcí a v pravidlách rozpočtového hospodárenia tak, aby sa v zásade dodržala jednotnosť právnej úpravy pre obe úrovne samosprávy. Štruktúra príjmovej základne rozpočtov obcí bude v I. etape zachovaná (v II. etape príde k zmenám) s tým, že sa:
   - zvýšia transfery zo štátneho rozpočtu,
   - podiely na daniach v správe štátu,
   - posilnia vlastné daňové príjmy v správe obce (daň z nehnuteľnosti, miestne dane).

5. Rozhodovacia právomoc pri schvaľovaní rozpočtu a záverečného účtu, ako aj realizácii rozpočtu sa ponechá vo výlučnej právomoci samosprávnym orgánom. V rámci rozpočtového procesu je potrebné, z hľadiska prípravy štátneho rozpočtu a určenia súhrnných finančných vzťahov k rozpočtom vyšších územných celkov a obcí, upraviť spôsob a lehoty predkladania údajov o rozpočtoch ministerstvu financií (a Národnej rade SR), ako informáciu. Legislatívne sa upraví povinnosť orgánov územnej samosprávy v určených lehotách predkladať Ministerstvu financií Slovenskej republiky požadované údaje o hospodárení a stave majetku a záväzkov pre potreby zostavovania štátneho rozpočtu, štátneho záverečného účtu, hodnotenia plnenia rozpočtov územných samospráv a zúčtovania finančných vzťahov so štátnym rozpočtom s možnosťou verifikácie údajov. Súčasne sa upraví konzultačný mechanizmus prerokovávania návrhu uvedených vzťahov s obcami v súlade s ustanoveniami Európskej charty miestnej samosprávy.

6. V rámci pravidiel rozpočtového hospodárenia sa upraví rozčlenenie rozpočtov obcí a vyšších územných celkov na bežný a kapitálový rozpočet, povinnosť zostavovania vyrovnaného bežného rozpočtu územných samospráv, spôsob a podmienky ich zostavovania:

   - *bežný rozpočet* bude obsahovať bežné, pravidelne sa opakujúce príjmy, resp. výdavky, v ktorých budú zahrnuté najmä zákonom určené príjmy a výdavky;
   - *kapitálový rozpočet* bude obsahovať najmä príjmy z hospodárenia s majetkom, jednorazové príjmy, resp. výdavky na financovanie investícií samosprávy.

7. Vymedzí sa postavenie príjmov a rozpočtov územných samospráv z podielov na daniach v správe štátu, pričom sa ponechá rozhodovacia právomoc územným samosprávam o ich použití.

8. Upraví sa miera zadĺženosti územných samospráv. Za určitých okolností môžu subjekty verejnej správy nadmerným zadĺžením ohroziť svoju finančnú stabilitu. V rámci navrhovaného decentralizovaného systému verejnej správy je potrebné vytvoriť nástroje, ktoré prinútia postupovať subjekty verejnej samosprávy rozumne. Územná samospráva, ale aj NR SR reprezentujú občanov iba počas volebného obdobia a preto by nemalo byť zadlžovanie len vôľou zastupiteľstiev a komerčných bánk, pretože dopad a dôsledky zadĺženia mnohokrát ďaleko presahujú volebné obdobie, či život jednej generácie. Miera zadĺženia má dlhodobý vplyv na kvalitu života občanov štátu, regiónu, obce. Ľahkomyseľnosť vo finančnej politike môže znamenať zvyšovanie závislosti na veriteľovi, stratu suverenity. Stanovenie miery zadĺženia zabráni tomu, aby sa chudobné obce, mestá a regióny zadlžovali nad rámec a aby ich zadĺženie bolo garantované daňami získanými v rámci finančného vyrovnávania od bohatších, resp. lepšie hospodáriacich obcí, miest a regiónov. Vo všeobecnosti platí, že dlh je najracionálnejším zdrojom financovania projektov, ktoré sú dlhodobé a ktoré prinášajú výnos z investície. Jednotlivé krajiny stanovujú určité úverové obmedzenia pre orgány verejnej správy na nižšej ako ústrednej úrovni. Kontrolné nástroje ústrednej vlády pre definovanie miery zadĺženia nižších úrovní verejnej správy je možné rozdeliť medzi pasívne a aktívne.

Hlavnými formami *pasívnej kontroly* sú:

- stanovenie limitu úrovne zadĺženia v roku, napríklad výška pôžičiek v pomere k vlastným príjmom, alebo iným údajom vzťahujúcim sa k bilancii obce, regiónu, ktorá nesmie prekročiť určitú hodnotu;
- „zlaté pravidlo“ – nemožnosť financovať prevádzkové náklady (bežné výdavky) z pôžičiek;
- zákonom stanovená nemožnosť zadĺženia bežného rozpočtu.

Medzi nástroje *aktívnej kontroly* je možné zaradiť:

- každú pôžičku musí schváliť vyšší orgán,
- schváleniu podlieha výška pôžičky aj úroková miera,
- pôžička musí byť schválená referendom,
- celý projekt podlieha schváleniu,
- ústredná vláda stanoví konkrétny limit na investičné výdavky,
- niektoré krajiny nepovoľujú nižším úrovniam, najmä obciam, priamy prístup k úverovým trhom. V týchto štátoch v prípade potreby pôžičiek si úver vezme ústredná vláda a prevedie ho na nižšiu úroveň. Je to vlastne ekvivalent záruky ústrednej vlády.

9. Stabilita daňových príjmov územných samospráv na viacročné obdobie sa zabezpečí legislatívnou úpravou, ktorou sa bude garantovať ich rozsah v závislosti na celkovom vývoji výnosov daní v správe štátu,

10. Stanovia sa pevné kritériá rozdeľovania podielových daní (určite v I. etape, v druhej etape v závislosti na zmene daňového určenia a daňovej právomoci) s tým, že popri všeobecnom kritériu rozdeľovania podľa počtu obyvateľov, určia sa aj ďalšie kritériá (resp. modifikované v kombinácii s prerozdeľovaním ich časti podľa výnosu dane na území obce, resp. vyššieho územného celku) podľa sídla daňovníka, dĺžky spravovaných komunikácií, počtu zamestnaných v obci, veľkosti územia, a pod.

11. Ustanoví sa nový systém finančného vyrovnávania, ktorý bude obsahovať prvky vertikálneho (medzi štátom a územnou samosprávou) a horizontálneho vyrovnávania (medzi orgánmi na tej istej úrovni). Pri úprave mechanizmov vyrovnávania sa bude vychádzať z princípu vyrovnávania bežného rozpočtu územných samospráv. Deficit daňového potenciálu sa v záujme uplatenia princípu motivácie nebude vyrovnávať na 100 %.

    - mechanizmus *vertikálneho finančného vyrovnávania* sa upraví v I. etape prostredníctvom decentralizačnej dotácie určenej na financovanie odovzdaných kompetencií zo štátneho rozpočtu do rozpočtov vyšších územných celkov a do rozpočtov obcí. Výpočet sa určí na základe stanovených vecných a finančných noriem, normatívov a limitov (súčasť rezortných predpisov). Mechanizmus v rámci

II. etapy vyplynie z nových podmienok daňovej právomoci a daňového určenia;

- *horizontálne finančné vyrovnávanie* sa upraví prostredníctvom fondov horizontálneho vyrovnávania na úrovni VÚC, resp. štátu a stanoví sa mechanizmus vzťahov k rozpočtom obcí a rozpočtom vyšších územných celkov (tvorba fondu, prerozdeľovanie z fondu, správa fondu...).

12. Na zdokonalenie účinnosti kontroly financií vo vzťahu k hospodáreniu územných samospráv sa definuje pôsobnosť Ministerstva financií SR a správ finančnej kontroly v oblasti kontroly hospodárenia s poskytnutými prostriedkami štátneho rozpočtu vyšším územným celkom a obciam.

13. Vytvorením samosprávy vyššieho územného celku a odovzdaním kompetencií príde k zrušeniu rozpočtovej kapitoly štátneho rozpočtu Krajské úrady.

A.3. ORGANIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

Návrh organizácie verejnej správy vychádza z:

- uznesenia vlády SR č. 695/1999,
- odborných prác vládnych komisií pracujúcich v rokoch 1990 – 1992,
- odborných prác, ktoré zabezpečovali samosprávne inštitúcie (ZMOS, UMO SR), ale aj štátne orgány (MV SR, Úrad pre stratégiu...),
- zásad prijatých v stratégii reformy verejnej správy (uznesenie vlády č. 695/1999),
- požiadavky prispôsobiť verejnú správu SR potrebám trhovej ekonomiky,
- požiadavky aplikovať do procesu transformácie spoločnosti a teda aj verejnej správy trendy vývoja v krajinách EÚ a V4,
- nového definovania úloh a postavenia štátnej správy a samosprávy vyplývajúceho z nového rozdelenia kompetencií.

Popis celkového navrhovaného modelu organizácie verejnej správy

Podľa stratégie reformy verejnej správy bude Slovenská republika chápaná ako: *unitárny decentralizovaný štát s konkrétne stanovenou štruktúrou vychádzajúcou z princípu subsidiarity, z heterogenity záujmov v spoločnosti a slobodnej vzájomnej polarizácie, s vytvorením samostatných orgánov územnej samosprávy. Tieto orgány môžu plniť im zverené úlohy nezávisle, pričom budú podliehať zo strany štátu iba správnemu dozoru. Budú disponovať primeranými nástrojmi normotvornej povahy a primeranými nástrojmi fiskálnej decentralizácie.*

Verejná správa na Slovensku bude pôsobiť v oddelenom modeli, t. j. štátna správa a územná samospráva a zabezpečovaná na troch úrovniach:

- miestna úroveň (obec, mesto),
- vyšší územný a správny celok,
- štát (úroveň Slovenskej republiky ako celku).

Všetky tri úrovne verejnej správy, reprezentované volenými zástupcami občanov a administratívnym aparátom, musia byť celkami, ktoré sa pri svojom výkone úloh budú riadiť verejným aj súkromným právom, to znamená, že pri zabezpečovaní verejných úloh budú povinne realizovať úlohy, ktoré im budú zverené zo zákona a budú môcť ako právnické osoby konať úkony, ktoré budú dohodami predstaviteľov obce, vyššieho územného celku, resp. štátu a ich obyvateľov.

V súlade s Ústavou SR budú existovať dve úrovne územnej samosprávy: miestna samospráva (2 883 obcí) a samospráva vyššieho územného celku (12).

Štátnu správu budú zabezpečovať ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy a miestna štátna správa reprezentovaná úradom všeobecnej štátnej správy na úrovni vyššieho územného celku (12) a orgánmi špecializovanej štátnej správy. V prípadoch, keď je to z hľadiska poskytovania služby pre občana výhodnejšie, budú úlohy štátu zabezpečovať orgány samosprávy ako tzv. prenesené kompetencie zo štátnej správy na samosprávu, (napríklad: matrika, evidencia obyvateľstva, vydávanie osobných dokladov...).

Na úrovni vyššieho územného celku bude symetria usporiadania orgánov samosprávy vyššieho územného celku a úradu všeobecnej štátnej správy, ktoré budú pôsobiť v rovnakých územných celkoch. Symetria usporiadania zodpovedá princípu, že na každej úrovni verejnej správy budú pôsobiť volené a nevolené orgány. Princíp symetrie je uplatňovaný aj v súčasnom územnom a správnom usporiadaní a garantuje:

- vyššiu stabilitu územného a správneho usporiadania štátu;
- efektívnejší výkon štátnych úloh v území;
- možnosť nevyhnutnej a efektívnej spolupráce štátnej správy a samosprávy, najmä v oblastiach delených kompetencií a v oblasti kompetencií, ktoré si vyžadujú súčinnosť (integrovaný záchranný systém, obrana, bezpečnosť, havarijné udalosti, organizácia a koordinácia volieb, kontrola zákonnosti, vzdelávanie, medzinárodná a cezhraničná spolupráca, regionálny rozvoj, životné prostredie, zamestnanosť, informačný systém...);
- lepšiu orientáciu a prehľad pre občana.

Dôvody dezintegrácie miestnej štátnej správy

Z charakteru navrhovaných výlučných štátnych kompetencií a z vývoja informačných technológií sa dá usúdiť, že čoraz viac nadobúda význam kritérium poskytovania služieb vo

väčšom. Preto čoraz viac výlučných kompetencií štátu bude zabezpečovaných na úrovni vyššieho územného celku. Úrady špecializovanej štátnej správy bude možné flexibilne kreovať ústrednými orgánmi štátnej správy, diferencovane v každom vyššom územnom celku a na báze efektívnosti poskytovaných služieb. Pritom bude rešpektovaná sociopriestorová organizácia slovenskej spoločnosti a prirodzená regionálna štruktúra SR.

Dôvodmi zrušenia integrovaných úradov miestnej štátnej správy a rozšírenie siete úradov špecializovanej štátnej správy sú:

- navrhovaný počet a veľkosť vyšších územných celkov (328 000 – 729 000 obyvateľov) a decentralizácia kompetencií na územnú samosprávu umožňuje lokalizáciu viacerých úradov štátnej správy iba na úrovni VÚC a iba v odôvodnených prípadoch ich detašované odborné pracoviská;
- odstránenie zložitých riadiacich vzťahov medzi ústrednými orgánmi štátnej správy;
- odstránenie nevhodného oddelenia zodpovednosti za odborné riadenie a zodpovednosti za finančné a personálne riadenie;
- zvýšenie prehľadnosti finančných tokov;
- zjednodušenie personálnej agendy v štátnej správe;
- zabránenie neustálej snahe rozširovať pôsobnosť a počet pracovísk;
- prepojenie politickej a ekonomickej zodpovednosti za kvalitu poskytovaných služieb;
- možnosť jednotnej riadiacej a kontrolnej činnosti (vnútorná kontrola);
- sieť pracovísk v rámci VÚC bude organizovaná flexibilne, podľa potrieb a podľa efektívnosti;
- sprehľadnenie financovania rezortov a možnosť regulácie nákladov;
- zefektívnenie metodického riadenia, vzdelávania, personálnej politiky, mzdového ohodnotenia;
- posilnenie možnosti zavádzania informačných technológií a budovania databáz.

Koordinácia, súčinnosť verejnej správy

Analýza ukázala, že snaha o horizontálnu integráciu úradov miestnej štátnej správy v roku 1996 nebola optimálnym riešením, a to ani v situácii, keď boli všetky rozhodujúce kompetencie centrálne riadené štátom. Decentralizácia kompetencií zásadne zmení postavenie a pôsobnosť miestnej štátnej správy. Rozloženie jej úradov v území bude podstatne viac závisieť od povahy a frekvencie činnosti. V každom prípade je potrebné zabezpečiť kvalitné vzťahy medzi orgánmi štátnej správy a územnej samosprávy v území. Ide najmä o vzťahy na úrovni vyššieho územného celku, kde budú pôsobiť orgány územnej samosprávy, úrady špecializovanej štátnej správy a úrad všeobecnej štátnej správy (alternatívne správny úrad). Koordináciu, súčinnosť úradov je možné dosiahnuť:

- podriadením zodpovednosti za činnosť jednému úradu, jednému vedúcemu, pričom tento prístup bude uplatnený v rámci miestnej samosprávy, samosprávy vyššieho územného celku a v rámci úradov špecializovanej štátnej správy,
- koordináciou činností viacerých úradov špecializovanej štátnej správy na území vyššieho územného celku. Tento voľnejší prístup je možné realizovať alternatívne, pričom v oboch alternatívach je nevyhnutná symetria usporiadania orgánov samosprávy a orgánov štátnej správy:
  - Alternatíva 1 – právomoc koordinácie bude zverená prednostovi krajského (župného) úradu. Prednosta bude koordinovať činnosť polície, hasičov, armády, životného prostredia, veterinárneho dohľadu a pod., bude zodpovedať za verejný poriadok, riešenie havarijných situácií, integrovaný záchranný systém, t. j. bude zastrešovať štátnu moc v území. Prednosta krajského úradu nie je však nadriadeným ostatným úradom. Krajský úrad bude zároveň správnym úradom vo veciach všeobecnej štátnej správy. Obdobné koordinačné postavenie mal v rokoch 1991 – 1993 okresný prednosta. Medzi prednostom krajského úradu a orgánmi samosprávy v území bude partnerský vzťah.
  - Alternatíva 2 – právomoc bude zverená volenému predsedovi vyššieho územného celku (župan). V takomto prípade je možné pristúpiť k zrušeniu krajského úradu. Úlohy všeobecnej štátnej správy bude vykonávať správny úrad MV SR. Volený predstaviteľ VÚC (predseda, župan) bude zodpovedný za koordináciu úradov špecializovanej štátnej správy.

Správne konanie

Správne konanie, rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb, sa riadi zákonným postupom a spočíva v dvojinštančnosti konania. Správne konanie je charakterizované rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb a rozhodovaním správneho orgánu. Medzi pravidlá konania možno zaradiť: zákonnosť, rovnosť účastníkov konania, materiálnu pravdu, voľné hodnotenie dôkazov, aktívnu súčinnosť účastníkov, dvojstupňové konanie, rýchlosť a hospodárnosť. Príslušnosť je vecná, miestna a funkčná.

Správne konanie začína na návrh účastníka (zásada dispozičná) alebo na podnet správneho orgánu (zásada oficiality). O odvolaní rozhoduje správny orgán vyššieho stupňa, bezprostredne nadriadený. Na prvom stupni koná a rozhoduje zákonom určený subjekt – orgán verejnej moci:

- štátna správa: všeobecná štátna správa, úrad špecializovanej štátnej správy,
- územná samospráva: starosta (primátor), predseda VÚC (župan).

V prípade, že účastník konania podá voči rozhodnutiu odvolanie a ak prvostupňový orgán sám v rámci autoremedúry nerozhodne a nevyhovie, vec sa odstúpi na rozhodovanie odvolaciemu orgánu. V zásade ako odvolací orgán koná najbližšie nadriadený orgán subjektu, ktorý vydal prvostupňové rozhodnutie.

V rámci hierarchie definovanej v štátnej správe bude odvolacím orgánom:

- v rámci všeobecnej štátnej správy: prednosta krajského (župného) úradu,
- v rámci špecializovanej štátnej správy: vedúci nadriadeného orgánu

V rámci územnej samosprávy, kde neexistuje nadriadenosť medzi miestnou úrovňou a úrovňou vyššieho územného celku, bude odvolacím orgánom prednosta krajského (župného) úradu štátnej správy, okrem prípadov, keď išlo o rozhodnutie, kedy samospráva konala v rozsahu prenesených právomocí. V oblasti, kde existuje sieť špecializovanej štátnej správy, kedy je odvolacím orgánom najbližší orgán špecializovanej štátnej správy.

Alternatívou voči prednostovi krajského (župného) úradu, ako odvolacieho orgánu voči rozhodnutiam územnej samosprávy, je vytvorenie odvolacej komisie územnej samosprávy na úrovni príslušného vyššieho územného celku, okrem prípadov rozhodnutia v prenesených kompetenciách.

V prípade, že účastník konania nesúhlasí s rozhodnutím odvolacieho orgánu, môže podať, v súlade s Občianskym súdnym poriadkom, návrh na súd na preskúmanie veci.

Dozor

Územná samospráva bude plniť samosprávnu pôsobnosť nezávisle od štátnej správy. Vzťahy oboch zložiek verejnej správy by sa mali zabezpečovať prevažne v horizontálnej rovine (spolupráca, odborná pomoc, upozornenie, poskytovanie údajov). Napriek tomu je potrebné zabezpečiť kontrolu činnosti orgánov územných samospráv. Mechanizmy navrhovanej kontroly územnej samosprávy sú uvedené v časti A.4.

Je potrebné zvážiť pozíciu prokuratúry pri realizácii prokurátorského dozoru nad vydávaním všeobecne záväzných rozhodnutí územnej samosprávy. V každom prípade je žiaducejšie sústrediť sa na dobudovanie správneho súdnictva.

Popis jednotlivých úrovní verejnej správy

Miestna úroveň verejnej správy

Na miestnej úrovni budú v rámci cieľového usporiadania verejnej správy pôsobiť:

- miestna samospráva,
- úrady špecializovanej štátnej správy, resp. ich pracoviská.

Miestna samospráva

Základom územnej samosprávy je obec. Ústava SR ju definuje ako samostatný územný a správny celok SR, združujúci občanov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Všeobecne uznávané princípy existencie a fungovania miestnej samosprávy v Európe sú definované v Európskej charte miestnej samosprávy, ktorú ratifikovala NR SR v roku 1999. Pôsobnosť, povinnosti, vzťah k štátnej správe definuje zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov.

V súvislosti s návrhom decentralizácie kompetencií a na základe doterajších skúseností a poznatkov z verejnej diskusie, je potrebné novelizovať zákon č. 369/90 Zb., v znení neskorších predpisov. Cieľom novelizácie by malo byť posilnenie právomocí obcí (jasným definovaním úloh – spresnenie § 4) a úpravou ustanovení, ktoré sa ukázali ako problematické pri výkone samosprávnych funkcií . V rámci novelizácie je potrebné upraviť aj nové väzby na ostatné subjekty verejnej správy.

Medziobecná spolupráca

Negatívne skúsenosti z obdobia integrácie v 60. rokoch (zlučovanie obcí, zriaďovanie spoločných národných výborov pre niekoľko obcí) a neskôr v 70. rokoch stredisková sústava osídlenia a posilňovanie strediskových obcí, spôsobili úpadok vidieckeho osídlenia a jeho vyľudňovanie. Už koncom 80. rokov sa ozývali kritické hlasy upozorňujúce na tieto tendencie.

Veľký počet malých obcí na Slovensku býva neprávom považovaný za znak zaostalosti a nevhodnosti administratívneho systému. Samotná rozdrobená štruktúra osídlenia nemôže byť dostatočným argumentom na spomalenie procesu decentralizácie. Východiskom sú rôzne formy združovania obcí, ich vzájomná koordinácia a kooperácia. Táto môže umožniť dostatočnú mieru flexibility pri plnení úloh v čase aj v priestore. Súčasne sa zachová tendencia decentralizácie, demokratizácie, miestnej participácie a miestneho rozhodovania.

Nie je možné odvodiť optimálnu veľkosť obcí len od princípu hospodárnosti – od veľkosti priamych nákladov na zabezpečovanie verejných služieb, ktorý je síce významný, ale nie rozhodujúci. V demokracii je vhodnejšie, aby o veľkosti municipalít rozhodli občania, ktorí znášajú výhody a nevýhody daného stavu, a nie byrokracia. Možné vyššie náklady môžu byť vyvážené inými prínosmi a je vecou občana, čo preferuje. Zároveň každý druh verejnej služby má iný atrakčný okruh užívateľov, inú organizáciu a iný manažment a preto nie je možné administratívne určiť. Mnohokrát deklarovaný argument, že s veľkosťou obce sa znižujú výdavky nie je preukázaný, najmä ak zohľadníme celkové náklady, t. j. aj náklady spojené napríklad v prípade školy s dochádzkou žiakov do školy, stratou času, dopravné riziká, straty spôsobené likvidáciou napríklad málotriedky v obci a pod. Medziobecná spolupráca nie je nič výnimočné vo svete, ani v krajinách, ktoré prešli zlučovaním (Belgicko, SRN), ani v krajinách s viacúrovňovou štruktúrou verejnej správy (napríklad Francúzsko). V zásade existujú dva základne typy medziobecnej spolupráce:

- povinné združovanie zo zákona (Rakúsko),
- dobrovoľné združovanie, na základe slobodného rozhodnutia obce.

Vo vzťahu k sídelnému systému je možné rozlíšiť tri základné typy možnej medziobecnej spolupráce:

- spolupráca v rámci vidieckeho osídlenia,
- spolupráca mesta a obcí v jeho zázemí,
- spolupráca mestských častí v rámci veľkých miest.

Medzi hlavné princípy navrhovanej reformy verejnej správy patria subsidiarita, občianska spoločnosť a najmä flexibilita. Flexibilita decentralizácie, ale aj flexibilita združovania sa obcí za účelom medziobecnej spolupráce pri plnení zverených úloh. Pravidlá medziobecnej spolupráce sú zakotvené zákonom č. 369/90 Zb., v znení neskorších predpisov a zmluvnými vzťahmi medzi obcami.

V rámci medziobecnej spolupráce je možné zabezpečiť nielen hospodárske služby ako aj výkon správnej agendy:

- *Hospodárske, koordinačné a plánovacie služby (úlohy)* budú v rámci medziobecnej spolupráce realizované prostredníctvom zmluvných vzťahov na báze súkromného práva, prevažne podľa Obchodného zákonníka, resp. na základe zákona č. 369/1990 Zb. v znení nasledujúcich úprav podľa § 21.
- *Výkon správnej agendy,* ktorý je obciam uložený zákonom, bude realizovaný v prípade, že obec nie je schopná sama vykonávať činnosť, viacerými spôsobmi:

  1. Pracovno-právne spoločenstvo na základe zmluvy verejnoprávneho charakteru

     Obec si dohodne s inou obcou (mestom) zabezpečovanie práv servisného charakteru (činnosti potrebné pred samotným rozhodnutím) na výkon niektorých úloh s tým, že samotné rozhodnutie vydá obec. Status obce, jej právne postavenie a suverenita ostávajú zachované. Je pritom reálny predpoklad, že ako servisný úrad budú vybrané prevažne mestá a to buď najbližšie alebo spádové. Právne postavenie, identita a suverenita obce ostáva zachovaná.

  2. Medziobecná spolupráca na vyššej úrovni na základe dohody

     V prípade, ak obec usúdi, že z ekonomických dôvodov a hľadiska racionalizácie a efektivity je to vhodné, na základe dohody zriadi s*poločný obecný úrad***,** ktorý umožní, aby sa na základe vzájomnej dohody vykonávala určitá agenda spoločne.

     Dohoda môže mať dve podoby:

     - niektorý z účastníkov dohody prevezme na seba jednotlivé kompetencie od ostatných účastníkov dohody a tým na neho prechádza aj povinnosť ich plnenia,
     - niektorý z účastníkov dohody sa zaviaže vykonávať tieto úlohy pre ostatných účastníkov dohody, čím ostávajú práva a povinnosti všetkých účastníkov dohody nedotknuté.
     - Dohoda musí obsahovať podstatné náležitosti, ako je určenie sídla spoločného úradu, určenie počtu zamestnancov a spôsob financovania nákladov. Je tiež dôležité vymedzenie vzťahu k orgánom jednotlivých obcí a určenie mechanizmu riešenia prípadných sporov. Ako ďalšie potrebné náležitosti je treba dohodnúť: obdobie, na ktoré sa dohoda uzatvára, používanie a využívanie majetku, personálna politika, spôsob kontroly všeobecne a cez volených kontrolórov, resp. komisie zastupiteľstva. Dohoda vyžaduje súhlas príslušného krajského úradu. Spory, ktoré vzniknú a nebudú vyriešené stanoveným mechanizmom, musia byť predložené na rozhodnutie príslušnému úradu (v tomto návrhu krajský úrad) a následne na rozhodnutie súdu.

  3. Vytvorenie účelového zväzu obcí

     Obce a mestá sa spoja do zväzu pre spoločné plnenie úloh. Zväz obcí bude verejno-právnou korporáciou, ktorá spravuje svoje záležitosti v rámci zákonov na vlastnú zodpovednosť. Práva a povinnosti obcí plniť úlohy, pre ktoré bol účelový zväz vytvorený, prejdú na zväz. Členovia zväzu sa dohodnú pred jeho vznikom na stanovách. V stanovách musia byť uvedení členovia, úlohy, názov a sídlo, pravidlá financovania a záležitosti, ktoré zväz rieši, spôsob zrušenia, štruktúra a správa zväzu... Stanovy zväzu musia byť schválené MV SR, resp. v prípade dekoncentrácie kompetencie Krajským úradom. Orgánmi zväzu budú zhromaždenie zväzu (najmenej jeden člen za každého účastníka) a predseda zvolený zhromaždením.

     Pracovno-právne spoločenstvo, verejno-právna dohoda, resp. účelový zväz by sa mali vytvárať všade tam, kde je snaha o zabezpečenie, zvýšenie a sústavné zvyšovanie poskytovania služieb, zvyšovanie odbornej a profesnej úrovne pracovníkov vo vybraných postoch a funkciách vo verejnej správe, napríklad právnik, ekonóm, stavebný inžinier... Vzhľadom na uvedené by preto mali zo strany štátu fungovať v počiatočnej fáze isté motivačné stimuly ekonomického charakteru na využívanie možnosti spoločného zabezpečovania agendy vo forme impulzov či úľav voči subjektom, ktoré uvedené možnosti budú realizovať.

     V prípade, že obec nebude schopná sama vykonávať alebo zabezpečovať výkon správnej agendy, ak je výkon naliehavý z dôvodov verejného blaha a obec nie je zapojená do žiadnej z vyššie uvedených foriem medziobecnej spolupráce, príslušný správny orgán ju vyzve, aby zabezpečila nápravu a to v stanovenej lehote a vlastnými silami, resp. prostredníctvom zmluvy s inou obcou, alebo spoločného obecného úradu. Ak tak obec neurobí v stanovenej lehote, príslušný orgán vydá rozhodnutie (na základe predchádzajúcej dohody), ktorým určí, ktorá obec bude túto agendu zabezpečovať, resp. vykonávať a tiež výšku a spôsob náhrady, ktorá bude hradená z účtu obce voči ktorej bolo rozhodnutie vydané. Dotknutá obec sa môže voči rozhodnutiu odvolať na súd. Ku koncu kalendárneho roka (účtovného – školského) môže obec požiadať o zrušenie rozhodnutia a ak preukáže, že je schopná sama zabezpečovať agendu, bude jej vyhovené. Možným riešením je znovuobnovenie inštitútu dočasného plnenia úlohy (úloh) obce patriacej do jej pôsobnosti orgánom štátnej správy, ako bolo upravené v § 5 ods. 4 zákona č. 27/1990 Zb. (už neplatný). Dôkazné bremeno o preukázaní neschopnosti plniť si úlohy by mal znášať ten, kto iniciuje rozhodnutie. Zároveň bude potrebné preskúmať možnosť obce „odmietnuť“ plnenie úloh za inú obec a to napriek refundácii nákladov.

     Medziobecnou spoluprácou sa vytvoria organizačné, administratívne a personálne predpoklady pre decentralizáciu kompetencií v oblasti hospodárskych činností, ale

aj správnej agendy na miestnu úroveň. Z dôvodu ľahšieho prechodu na zabezpečovanie úloh miestnou samosprávou navrhujeme realizovať pilotné projekty vo vybraných obciach ešte pred plošným odovzdaním kompetencií miestnej samospráve (v priebehu roka 2001). Právna úprava medziobecnej spolupráce bude rozpracovaná v rámci novelizácie zákona o obecnom zriadení, resp. v samostatnom zákone o medziobecnej (obecnej) spolupráci.

- *Centrá odporúčaných spádových oblastí*

  Pre uľahčenie rozhodovania sa obcí, ale aj v rámci snahy o čo najväčšiu racionalizáciu zabezpečovania verejnej správy odporúčame na základe uvedených kritérií sídla, ako potenciálne vhodné, ak sa obce a mestá rozhodnú pre uzavretie zmluvy, resp. dohody o spoločnom zabezpečovaní úloh vyplývajúcich zo zákona.

  Pri zostavení zoznamu sídiel sa vychádzalo z nasledovných kritérií:

  – spádovosť, dostupnosť sídla, ktorá by pre občana nemala byť ďalej ako 15 km,

  – súčasná vybavenosť sídla (základná škola, zdravotníctvo...),

  – minimálna veľkosť 5 000 obyvateľov,

  – rovnomernosť rozmiestnenia po území SR,

  – rešpektovanie hraníc vyšších územných a správnych celkov,

  – rešpektovanie doterajšieho vývoja osídlenia SR,

  – snaha o kontinuitu v zabezpečovaní verejnej správy.

Súčasný okres	Odporučené sídlo
Bratislava I, II, III, IV, V	Bratislava I, II, III, IV, V
Skalica	Skalica, Holíč, Gbely
Senica	Senica, Šašín – Stráže
Malacky	Malacky, Stupava
Pezinok	Pezinok, Modra, Svätý Jur
Senec	Senec, Rovinka
Dunajská Streda	Dunajská Streda. Šamorín, Veľký Meder, Gabčíkovo
Piešťany	Piešťany, Vrbové
Hlohovec	Hlohovec, Leopoldov
Trnava	Trnava, Smolenice
Galanta	Galanta, Sereď, Sládkovičovo
Šaľa	Šaľa
Púchov	Púchov
Ilava	Ilava, Dubnica nad Váhom, Nová Dubnica
Trenčín	Trenčín, Trenčianske Teplice, Nemšová
Nové Mesto nad Váhom	Nové Mesto nad Váhom, Stará Turá
Myjava	Myjava, Brezová pod Bradlom
Bánovce nad Bebravou	Bánovce nad Bebravou

Súčasný okres	Odporučené sídlo
Prievidza	Prievidza, Nováky, Handlová, Bojnice, Nitrianske Pravno, Nitrianske Rudno
Partizánske	Partizánske
Topoľčany	Topoľčany
Nitra	Nitra, Vráble
Nové Zámky	Nové Zámky, Šurany, Štúrovo, Gbelce
Komárno	Komárno, Kolárovo, Hurbanovo, Marcelová
Banská Štiavnica	Banská Štiavnica
Žiar nad Hronom	Žiar nad Hronom, Kremnica
Žarnovica	Žarnovica., Nová Baňa
Zlaté Moravce	Zlaté Moravce
Levice	Levice, Želiezovce, Tlmače, Šahy, Vinica
Čadca	Čadca, Turzovka, Oščadnica
Kysucké Nové Mesto	Kysucké Nové Město
Žilina	Žilina, Rajec, Rajecké Teplice, Varín
Bytča	Bytča
Považská Bystrica	Považská Bystrica
Námestovo	Námestovo, Zákamenné, Rabča
Tvrdošín	Tvrdošín, Trstená
Dolný Kubín	Dolný Kubín
Martin	Martin, Vrútky
Turčianske Teplice	Turčianske Teplice
Ružomberok	Ružomberok
Liptovský Mikuláš	Liptovský Mikuláš, Liptovský Hrádok
Brezno	Brezno, Čierny Balog, Heľpa
Banská Bystrica	Banská Bystrica
Zvolen	Zvolen, Sliač
Detva	Detva, Hriňová
Krupina	Krupina, Dudince
Rožňava	Rožňava, Dobšiná, Plešivec, Štítnik
Revúca	Revúca, Tornaľa, Jelšava
Rimavská Sobota	Rimav. Sobota, Hnúšťa, Tisovec, Bátka, Gemerský Jablonec
Poltár	Poltár, Kokava nad Rimavicou
Lučenec	Lučenec, Fiľakovo
Veľký Krtíš	Veľký Krtíš, Modrý Kameň
Stará Ľubovňa	Stará Ľubovňa, Podolinec
Kežmarok	Kežmarok, Spišská Belá, Spišská Stará Ves
Poprad	Poprad, Vysoké Tatry, Svit
Levoča	Levoča, Spišské Podhradie
Spišská Nová Ves	Spišská Nová Ves, Krompachy, Spišské Vlachy
Gelnica	Gelnica, Nálepkovo
Stropkov	Stropkov
Svidník	Svidník, Giraltovce
Bardejov	Bardejov, Kurima
Sabinov	Sabinov, Lipany
Prešov	Prešov, Veľký Šariš

Súčasný okres	Odporučené sídlo
Košice I, II, III, IV	Košice I, II, III, IV
Košice okolie	Košice I, Bidovce, Čaňa, Moldava nad Bodvou, Medzev
Snina	Snina, Ubľa
Humenné	Humenné
Medzilaborce	Medzilaborce
Vranov nad Topľou	Vranov nad Topľou, Hanušovce nad Topľou
Michalovce	Michalovce, Veľké Kapušany, Strážske
Sobrance	Sobrance
Trebišov	Trebišov, Sečovce, Kráľovský Chlmec, Čierna nad Tisou, Streda nad Bodrogom

Štátna správa na miestnej úrovni

Štátna správa bude na miestnej úrovni reprezentovaná úradmi špecializovanej štátnej správy a ich pracoviskami, ktoré budú priestorovo usporiadané podľa objektívnej frekvencie aktivít daných úsekov štátnej správy v príslušnom vyššom územnom a správnom celku. Tým bude zohľadnená rôznorodosť demografického vývoja, ekonomickej sily a potrieb obyvateľov. Dosiahne sa požadovaná miera flexibility. Možná flexibilita nebráni koncentrácii úradov, resp. pracovísk, do spoločných obslužných okrskov v hraniciach vyššieho územného celku a využívanie spoločných budov a zariadení.

Odporúčame, aby medzi úrady špecializovanej štátnej správy na miestnej úrovni patrili: policajný zbor, zbor požiarnej ochrany, sekcia vyšetrovania, vojenská správa, úrad štátneho veterinára, úrad štátneho hygienika, úrad životného prostredia, katastrálny úrad, pozemkový a lesný úrad, sociálny úrad, daňový úrad.

Úrady budú konať v mene ministerstva, resp. iného ústredného orgánu štátnej správy, alebo vo vlastnom mene v prípade dekoncentrácie kompetencií z ústredných orgánov na nižší stupeň štátnej správy.

Organizácia verejnej správy v Bratislave a v Košiciach

- *Bratislava*

  V súčasnosti platí zákon Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave. Týmto zákonom sa na území mesta zaviedli dve úrovne územnej samosprávy. V súčasnosti existuje 17 mestských častí.

  Postavenie mesta

  V rámci návrhu decentralizácie verejnej správy bude mať Bratislava postavenie: obce, sídla vyššieho územného celku (aj štátnej správy aj územnej samosprávy) a hlavného mesta SR.

  Vzťah mesta a mestských častí

  Pri riešení vzťahu mesta a miestnych častí je potrebné rešpektovať znenie Ústavy, ktoré definuje, že právo na územnú samosprávu má územné spoločenstvo občanov, ktoré získalo štatút obce alebo vyššieho územného celku. To znamená, že mestské časti odvodzujú svoje právo na samosprávu od mesta Bratislava, ktoré je samostatný samosprávny územný celok a má postavenie obce. Mestské časti majú právnu subjektivitu a na výkone samosprávy sa podieľajú v rozsahu, ktorý ustanovuje zákon o hlavnom meste, osobitný zákon a štatút mesta. Majetkom Bratislavy sú veci vo vlastníctve Bratislavy a vo vlastníctve mestských častí.

  Medzi najzávažnejšie problémy súčasného zákona č. 377/1990 Zb. patrí nepresné vymedzenie pôsobností mestských častí a pôsobnosti celomestských orgánov. Nový zákon o hlavnom meste Bratislave by mal jasne definovať právomoci a pôsobnosť Bratislavy a mestských častí, pričom odporúčame zachovať právnu subjektivitu mestských častí, volené orgány, možnosť vlastniť majetok a hospodáriť s vlastným rozpočtom. Mesto by malo zastupovať aj mestské časti voči ústredným orgánom štátu a voči ostatným obciam.

  Rozdelenie kompetencií medzi mestom a mestskými časťami bude definované v zákone o Bratislave. V prípade, že štát prenesie mestám kompetencie nad rámec všeobecne platných pravidiel v SR, budú tieto osobitne upravené zákonom, s definovaním finančných zdrojov k tomu prislúchajúcim.

  Zabezpečovanie kompetencií mestskými časťami bude na území mesta upravené obdobne ako v rámci medziobecnej spolupráce. Rozsah úloh, ktoré budú zabezpečovať vyplynie z dohody medzi mestom a mestskými časťami, resp. medzi mestskými časťami navzájom. Mesto by malo zabezpečovať úlohy najmä v oblasti verejnej hromadnej dopravy, zásobovania vodou a odkanalizovania, zásobovania plynom a elektrikou, odpadového hospodárstva, strategického plánovania.

  Orgány mesta a mestských častí

  Systém orgánov samosprávy odporúčame ponechať, t. j. primátor (námestníci primátora), mestské zastupiteľstvo, resp. starosta miestnej časti a miestne zastupiteľstvo. Odporúčame výrazne redukovať počty poslancov.

  Financovanie

  Financovanie (štruktúra príjmov, zdroje príjmov, daňová právomoc, finančné vyrovnávanie...) bude definované všeobecne platnými novými pravidlami v rámci návrhu systému verejných financií v decentralizovanej verejnej správe. Finančný vzťah medzi mestom a miestnymi časťami bude určený osobitným zákonom a zákonom o hlavnom meste Bratislava. Pre plnenie úloh hlavného mesta doporučujeme pre Bratislavu vyčleniť osobitné finančné prostriedky v rámci štátneho rozpočtu.

- *Košice*

  V súčasnosti platí zákon SNR č. 401/1990 Zb. o meste Košice. Na základe jeho uplatňovania v priebehu 10 rokov je možné konštatovať, že najväčšie problémy spôsobuje rozdrobenosť mesta na veľký počet mestských častí, pričom nie všetky spĺňajú podmienky pre ich fungovanie.

Postavenie mesta

Mesto Košice bude mať postavenie obce a sídla samosprávy vyššieho územného celku.

Vzťah mesta a mestských častí

Podľa súčasného právneho vzťahu sú mestské časti právnickými osobami, ktoré za podmienok ustanovených zákonom a štatútom mesta hospodária v vlastným majetkom a so zverenými vlastnými finančnými prostriedkami. Doterajšie skúsenosti z činnosti potvrdzujú, že viaceré mestské časti nemajú predpoklady na plnenie zverenej pôsobnosti a preto je potrebné zvážiť redukciu ich počtu a mieru právnej subjektivity. V novom zákone o Košiciach sa uplatní zásada, že mesto ako obec rozhodne o svojom vnútornom členení, vnútornej organizácii a o vymedzení kompetencií.

Orgány mesta a mestských častí

Systém orgánov samosprávy odporúčame upraviť v súlade s úpravou vzťahu medzi mestom a miestnymi časťami v rámci zákona o meste Košice. Odporúčame výrazne redukovať počty poslancov.

Financovanie

Financovanie (štruktúra príjmov, zdroje príjmov, daňová právomoc, finančné vyrovnávanie...) bude definované všeobecne platnými pravidlami v rámci nového systému Finančný vzťah medzi mestom a miestnymi časťami bude určený osobitným zákonom a zákonom o meste Košice.

Úroveň vyššieho územného celku

Na úrovni vyššieho územného a správneho celku bude pôsobiť samospráva vyššieho územného celku, úrad všeobecnej štátnej správy, úrady špecializovanej štátnej správy. Ich vzájomný vzťah upravia zákony.

Samospráva vyššieho územného celku

Vyšší územný celok (VÚC) je samostatný a samosprávny celok SR, ktorý združuje občanov prihlásených k pobytu v niektorej z obcí tvoriacich súčasť tohoto celku. VÚC má svoje sídlo, územie a orgány. V rámci legislatívnej prípravy zákona o samospráve vyšších územných celkov doporučujeme zvážiť, či VÚC má mať aj svoj znak. Územnú samosprávu uskutočňuje prostredníctvom svojich orgánov.

- *Postavenie vyššieho územného celku*

  Vyšší územný celok (VÚC) bude vykonávať pôsobnosť vyplývajúcu z jeho postavenia:

  — právnickej osoby, t. j. bude hospodáriť s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, spravovať dane a poplatky, zostavovať rozpočet a hospodáriť podľa neho. Touto pôsobnosťou VÚC zabezpečuje svoju existenciu a utvára základ pre vlastnú činnosť ako verejnoprávna korporácia a správny orgán;

  — verejnoprávnej korporácie, t. j. bude plniť úlohy územnej samosprávy, ktoré obce nemôžu zabezpečovať jednotlivo, alebo ich zabezpečovanie pre väčšie územné celky je výhodnejšie. Touto pôsobnosťou VÚC zabezpečuje sociálno-ekonomický rozvoj územia, vyrovnávanie rozdielov vo vybavenosti územia a spoločné služby pre všetky obce územia a ich obyvateľov. Materiálnym zdrojom tejto pôsobnosti je jednak vlastný majetok a vlastné príjmy, štátna podpora z prerozdeľovania finančných prostriedkov a podpora z finančného vyrovnávania;

  — správneho orgánu, t. j. VÚC bude pôsobiť ako správny orgán v systéme verejnej správy v rozsahu jednotlivo vymedzenom zákonmi. Bude robiť správne úkony vyplývajúce z jeho vlastnej pôsobnosti ako územného celku a z úloh prenesených od štátu.

  Z jeho pôsobnosti sa zákonom vylúči úplne alebo čiastočne (delená kompetencia):

  — plnenie úloh patriacich k základným úlohám štátu podľa ústavy alebo podľa povahy veci (obrana štátu, správa štátu, správa majetku štátu, výkon štátnej správy, zabezpečovanie súdnictva a prokuratúry a štátoobčianske veci, bezpečnosť štátu, základná dopravná sieť, medzinárodné vzťahy a pod.);

  — vykonávanie správy bezprostredne sa týkajúcej postavenia fyzických a právnických osôb (individuálno-rozhodovacia činnosť v konkrétnych prípadoch), mimo tých kompetencií, ktoré mu budú decentralizované;

  — výkon štátneho dozoru a dohľadu nad obcami, inými samosprávnymi subjektami verejného a súkromného práva a občanmi.

- *Právomoc vyššieho územného celku*

  Z hľadiska nomenklatúry právomocí bude mať VÚC:

  — normotvornú právomoc (uznášanie sa na všeobecne záväzných nariadeniach);

  — rozhodovacia právomoc jednak do vnútra (rozhodovanie o vlastnom majetku, o územno-rozvojových veciach, o veciach spoločných pre celé územia) a jednak navonok (rozhodovanie o ekonomických činnostiach v území, územno-plánovacie rozhodovanie, rozhodovanie v daňových a poplatkových veciach);

  — kontrolná právomoc (k vlastným organizáciám a orgánom, k nakladaniu s vlastným majetkom, k vlastným príjmom a výdavkom);

  — exekučná právomoc (výkon vlastných rozhodnutí, daňová exekúcia);

  — trestná právomoc (ukladanie sankcií v oblasti priestupkov);

  — kreačná právomoc (zriaďovanie vlastných iniciatívnych, kontrolných a výkonných orgánov, zriaďovanie vlastných organizácií na plnenie úloh).

- *Orgány VÚC*

  Orgánmi VÚC budú zastupiteľstvo VÚC a predseda.

- *Vzťah k obciam*

  VÚC bude samostatná právnická osoba bez bezprostredného organizačno-právneho vzťahu k obciam, ktoré sú tiež samostatnými právnickými osobami. Vzťah VÚC k obciam bude obdobný vzťahu medzi obcami navzájom a teda v rozhodujúcej miere sa uplatnia kooperačné vzťahy. Vzťahy koordinácie sa uplatnia v menšej miere buď na základe zákona, (napríklad územno-plánovacie rozhodovanie) alebo na základe poverenia obcí (zmluvný základ). VÚC bude vo vzťahu k obciam verejnoprávnou korporáciou vyššej úrovne územnej samosprávy, zabezpečujúci územnú samosprávu v oblastiach, kde ju obce nemôžu zabezpečovať jednotlivo, ani v rámci medziobecnej spolupráce, alebo ktorej zabezpečovanie v rámci väčšieho územného celku je výhodnejšie. Z tohto postavenia VÚC nevyplýva administratívnoprávna nadriadenosť voči obciam a teda ani vyššieho postavenia v hierarchickom zmysle (napríklad odvolacieho alebo kontrolného orgánu).

- *Voľby do samosprávy vyššieho územného celku*

  Odporúčame väčšinový volebný systém v prípade voľby predsedu aj zastupiteľstva VÚC. Voľba predsedu sa uskutoční v rámci 1 volebného obvodu, ktorý tvorí územie VÚC. Zastupiteľstvo VÚC odporúčame kreovať ako jednokomorové. Vzhľadom na deklarovanú zásadu o racionalizácii a prehľadnosti vo verejnej správe navrhujeme, aby počet poslancov vo VÚC bol odvodený od ukazovateľa: 1/20 000 obyvateľov.

Štátna správa na úrovni vyššieho územného celku

Bude reprezentovaná úradom všeobecnej štátnej správy (krajský úrad) a úradmi špecializovanej štátnej správy. Štátna správa bude fungovať oddelene od orgánov samosprávy vyššieho územného celku, pričom budú pri plnení verejných úloh spolupracovať. Formy spolupráce vymedzia zákony.

- *Všeobecná štátna správa (krajský úrad)*

  Krajský úrad, na čele s prednostom krajského úradu, bude plniť svoje úlohy na celom teritóriu vyššieho územného celku. Prednosta bude menovaný a odvolávaný vládou na návrh predsedu vlády, na základe výberového konania a po prerokovaní s predsedom VÚC. Krajský úrad bude vykonávať štátnu správu:

  — v rozsahu, v ktorom budú na neho prenesené úlohy z ústredných orgánov štátnej správy, ale aj z okresných úradov,

  — v úlohách, ktoré vykonáva aj doteraz, pokiaľ nie sú navrhnuté na odovzdanie územnej samospráve, resp. úradom špecializovanej štátnej správy.

  Medzi hlavné úseky pôsobnosti krajského úradu budú patriť najmä: obrana štátu, integrovaný záchranný systém a mimoriadne udalosti, civilná ochrana, všeobecná vnútorná správa, živnostenské podnikanie, správa prislúchajúceho majetku štátu, priestupkové konanie, archívnictvo a spisová služba, kontrola, cezhraničná a medzinárodná spolupráca, štátne evidencie, voľby.

Krajský úrad bude vo finančných vzťahoch napojený na rozpočet ministerstva vnútra. V správnom konaní bude vykonávať v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých konajú v prvom stupni obce (prenesené kompetencie), realizovať kontrolu dodržiavania zákonnosti a následnej kontroly územnej samosprávy a dodržiavanie zákonnosti pri ich činnosti v prípade podania sťažnosti na porušenie zákona.

Prednosta krajského úradu bude najmä:

— zodpovedať za štátne záujmy, verejný poriadok, organizáciu a regulárnosť priebehu volieb, koordináciu v prípade havarijných udalostí a bude zodpovedný za informovanie vlády o situácii v rámci príslušného územného celku v rozsahu svojich kompetencií;

— koordinovať úrady špecializovanej štátnej správy v rámci vyššieho územného celku;

— spolupracovať s predsedom VÚC (županom);

— mať dohľad nad dodržiavaním zákonnosti v území v rámci svojich kompetencií;

— partnerom záujmových organizácií (stavovské) v rozsahu svojich kompetencií.

- *Úrady špecializovanej štátnej správy* budú lokalizované na princípe efektívnosti, t. j. nie v každom kraji musí byť zastúpenie úradu špecializovanej štátnej správy na úrovni vyššieho územného celku. Pre zabezpečenie účinnej spolupráce medzi územnými orgánmi verejnej správy navrhujeme, aby v každom teritóriu vyššieho územného celku bolo zastúpenie polície, požiarnej ochrany, štátnej školskej inšpekcie, školského úradu, daňového úradu, colného úradu, úradu finančnej kontroly, úradu štátneho farmaceuta, úradu štátneho lekára, úradu štátneho hygienika, štatistického úradu, úradu ochrany pamiatok, úradu štátneho veterinára, úradu životného prostredia, poľnohospodárskej a potravinárskej inšpekcie, obchodnej inšpekcie, inšpekcie bezpečnosti práce. V druhom stupni budú vykonávať štátnu správu vo veciach, v ktorých na prvom stupni konajú úrady špecializovanej štátnej správy na miestnej úrovni, resp. obce (prenesený výkon štátnej správy).

Návrh úradov špecializovanej štátnej správy

Ministerstvo, ústredný orgán	Úrad	Počet jednotiek
Ministerstvo financií	Daňový úrad	12
	Colný úrad	12
	Správa finančnej kontroly	3
Ministerstvo školstva	Štátna školská inšpekcia	12
	Školský úrad	12
Ministerstvo zdravotníctva	Úrad štátneho hygienika	12*
	Zdravotnícky úrad	12
	Štátny zdravotný ústav	12*

Ministerstvo, ústredný orgán	Úrad	Počet jednotiek
Ministerstvo vnútra	Polícia SR	4 + 44
	Sekcia vyšetrovania	4 + 44
	Zbor hasičskej ochrany	12
Ministerstvo hospodárstva	Štátna energetická inšpekcia	1 + 8
	Puncový úrad	1 + 3
	Banský úrad	1 + 5
	Slovenská obchodná inšpekcia	12
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny	Sociálny úrad	2 + 55*
	územné inšpektoráty práce	12
Ministerstvo pôdohospodárstva	Slovenská poľnohospodárska a potravinárska inšpekcia	12
	Štátna veterinárna správa	12
	Pozemkový a lesný úrad	4 + 36 (12)
	Kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky	1 + 2 + 17
	Plemenárska inšpekcia	1 + 2
Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií	Telekomunikačný úrad	12
	Štátna plavebná správa	1 + 4
	Štátny dráhový úrad	1 + 5
	Letecký úrad	1
Ministerstvo obrany	Vojenská správa	12
Ministerstvo životného prostredia	Úrad životného prostredia	12 *
	Sl. inšpekcia živ. prostredia	1 + 17
Ministerstvo kultúry	Úrad ochrany pamiatok	12
Úrad geodézie, kartografie a katastra	územné úrady	4 + 47
	Katastrálna inšpekcia	1 + 14
Úrad normalizácie, metrológie a skúšobníctva	metrologický inšpektorát	1 + 6
Štatistický úrad	pracovisko ŠÚ	12

Ústredná úroveň

Transformácia a reorganizácia centrálnej úrovne bude nasledovať po decentralizácii a po realizácii zmien na miestnej úrovni.

Zákonodarná moc

Zmenu zodpovednosti za správu vecí verejných medzi miestnou úrovňou, úrovňou samosprávy vyššieho územného celku a centrálnou úrovňou (novú vertikálnu deľbu moci) je potrebné zohľadniť v pevnejšom previazaní medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy. Do úvahy prichádza:

- zachovať jednokomorovú NR SR, pomerný volebný systém, posilnenia niektorých prvkov bližšieho prepojenia poslancov na voličov (preferenčné hlasy, zmena a viac volebných obvodov);
- NR SR rekonštruovať na dvojkomorový parlament (nemusí prísť k zvýšeniu počtu poslancov), pričom každá z komôr bude mať rozličný spôsob kreovania a rozličné volebné obvody:
  - 1. komora (poslanecká): pomerný systém (SR ako jeden volebný obvod),
  - 2. komora (senát): väčšinový systém (volebným obvodom sú hranice vyššieho územného celku), pričom za každý vyšší územný celok rovnaký počet senátorov bez ohľadu na počet obyvateľov.

Výkonná moc

V rámci výkonnej moci na centrálnej úrovni je potrebné riešiť tri okruhy problémov:

1. Racionalizáciu a modernizáciu v rámci súčasného stavu na ministerstvách a ostatných ústredných orgánoch štátnej správy, vrátane ich rozpočtových a príspevkových organizácií. Táto požiadavka sa realizuje v nadväznosti na „Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti“, ktorý schválila vláda v auguste 2000 (uznesenie č. 694/200) a je prvou etapou zmien v rámci výkonnej moci na ústrednej úrovni.
2. Reorganizáciu ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátu v nadväznosti na proces decentralizácie a dekoncentrácie, čo bude umožnené tým, že ústredné orgány nebudú musieť spravovať resp. vykonávať úlohy miestneho resp. regionálneho charakteru. Ide najmä prehodnotenie štruktúry ústredných orgánov, ich zlučovanie, o zjednodušenie a zjednotenie ich organizačnej štruktúry a nové definovanie postov v štátnej správe (politické, odborné, úradnícke, servisné). Zmeny budú zakotvené do nového kompetenčného zákona a ich realizácia prichádza do úvahy najskôr od 1. 1. 2003.
3. Riešenie vzťahu vlády, ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vo vzťahu k decentralizácii, ale aj dekoncentrácii. Je nevyhnutné zvýšiť prierezový a koncepčný charakter činnosti ústredných orgánov štátnej správy a prehodnotiť postavenie, úlohy a štruktúru Úradu vlády. Tento by nemal dupľovať plnenie úloh iných ústredných orgánov. Stane sa servisným pracoviskom vlády SR, bude koordinátorom plnenia programového vyhlásenia, prevezme na seba prípravu nadrezortných koncepčných a strategických materiálov v súlade s programovým vyhlásením vlády a vymedzené legislatívne úlohy s tým súvisiace.

Proces racionalizácie a modernizácie ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy a im podriadených organizácií, ktorý sa začal v roku 2000, bude ukončený po realizácii decentralizácie a bude zohľadňovať všetky štyri ciele procesu: decentralizáciu, dekoncentráciu, racionalizáciu a modernizáciu. Zmeny na úrovni ústrednej štátnej správy musia, v rámci prvej etapy, skĺbiť dva základné princípy, ktoré si do určitej miery protirečia:

- potrebu zásadnej stability organizácie ústrednej štátnej správy počas procesu decentralizácie tak, aby sa zabezpečil jeho čo najhladší priebeh. Zmeny v rámci miestnej úrovne verejnej správy vyvolané decentralizáciou, vznik úradov špecializovanej štátnej správy, potreba prípravy nových zákonov, ale aj paralelné kroky vlády v rámci prípravy na vstup do euroatlantických štruktúr, si vyžadujú zachovať v tejto etape (2000 – 2002) zásadnú stabilitu na ústrednej úrovni;
- riešenie akútnej potreby modernizácie ústrednej štátnej správy, najmä ministerstiev tak, aby boli schopné účinne realizovať priority vlády vo všetkých oblastiach a efektívne pracovať. Problémom ústrednej štátnej správy je nielen fiskálna náročnosť (tá platí najmä pre ich podriadené rozpočtové a príspevkové organizácie), ale aj nedostatočná schopnosť ústredných orgánov štátnej správy realizovať priority vlády oblasti reforiem a integrácie. Nedostatočná kvalita, funkčnosť a pružnosť ústrednej štátnej správy ohrozuje reformné a integračné priority súčasnej aj budúcich vlád.

V prvej etape odporúčame, v období rokov 2000 – 2002, spojenie oboch princípov:

- prioritou nebude znižovanie počtu ministerstiev alebo podpredsedov vlády vzhľadom na to, že tieto zmeny by vyvolali výrazné problémy a priniesli najmenšie fiskálne úspory, neexistuje záruka, že takto by sa zvýšila výkonnosť ústrednej štátnej správy;
- cieľom bude podpora modernizácie ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy spolu s transformáciou vzťahu medzi týmito orgánmi a ich podriadenými rozpočtovými a príspevkovými organizáciami. Cieľom by malo byť organické skĺbenie postupnej modernizácie s decentralizáciou tak, aby proces modernizácie bol zavŕšený zároveň s dokončením decentralizácie. Základnými princípmi, ktorými sa bude riadiť dosiahnutie tohto cieľa, budú:

  Všeobecne:

  1. určenie cieľov organizácií (ústredných orgánov štátnej správy a rozpočtových a príspevkových organizácií) a zodpovedajúcej kapacity na ich realizáciu;

  Modernizácia ústredných orgánov:

  2. dôraz na jasné vymedzenie priorít, kontrolu ich dodržiavania a alokáciu zdrojov v súlade s prioritami;
  3. organizačná štruktúra založená na projektovom riadení všade, kde to podmienky umožňujú;
  4. vytvorenie a budovanie inštitucionálneho zázemia pre ďalšiu reformu (nové úlohy pre NKÚ a MF SR, najmä z hľadiska merania výkonnosti a efektívnosti organizácií a programov) a pre pomoc ústrednej štátnej správe pri reforme;
  5. zmena systému odmeňovania a zmena personálnej politiky;
  6. agenturizácia ústrednej štátnej správy (presúvanie administratívnych a rutinných činností z ministerstva na podriadené organizácie a inštitúcie pôsobiace v externom prostredí);

  Transformácia vzťahu medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a podriadenými rozpočtovými a príspevkovými organizáciami:

  7. kontrakty obsahujúce stanovené priority/výstupy, ktoré si nadriadená inštitúcia objednáva u podriadenej;
  8. výročné správy podriadených organizácií, verejné odpočty činností (hearingy) a ich vyhodnocovanie;
  9. vytvorenie nových a rôznorodejších možností právneho štatútu a vzťahu so štátom pre organizácie vykonávajúce činnosti vo verejnom záujme;
  10. postupný prechod na konkurenciu medzi poskytovateľmi služieb všade tam, kde je to možné.

V rámci druhej etapy, od roku 2003, príde na základe nového kompetenčného zákona, vychádzajúceho z miery decentralizácie, k reorganizácii ústredných orgánov.

A.4. KONTROLA VO VEREJNEJ SPRÁVE

Súčasťou reformy verejnej správy je od počiatku príprava a realizácia nového kontrolného systému, ktorý by reagoval na súčasné nedostatky, ale najmä na celkovú zmenu usporiadania verejnej správy. V stratégii boli definované zásady navrhovanej kontroly na všetkých troch úrovniach verejnej správy, orientácia kontroly na vnútornú a vonkajšiu, ako aj zásady v oblasti kritérií kontroly, vzdelávaní, legislatívy a informatiky.

V zmysle teoretických východísk, praktických skúseností, ale aj v zmysle odporúčaní Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných inštitúcií INTOSAI, bude kontrola decentralizovanej verejnej správy orientovaná na:

- **Vnútornú kontrolu,** ktorá bude zameraná najmä na plnenie úloh verejnej správy a kontrolu hospodárenia s majetkom a verejnými financiami. Bude organizovaná v rámci orgánov verejnej správy a musí mať garantovanú maximálne možnú finančnú a funkčnú nezávislosť. Subjekty vnútornej kontroly budú pôsobiť v každej zložke verejnej správy. Objektom vnútornej kontroly budú zložky verejnej správy, vrátane podriadených organizácií. Vo väzbe na schválený zákon o slobodnom prístupe k informáciám je možné využiť aj ostatné prvky verejnej kontroly (princíp nezáväzných kontraktov, princíp výročných správ, princíp verejných odpočtov úloh...).
- **Vonkajšiu kontrolu,** ktorá bude orientovaná na samotný proces výkonu verejnej správy, pričom je nevyhnutné, aby bola nezávislá. Subjektami vonkajšej kontroly sú, resp. budú: Národná rada SR, Najvyšší kontrolný úrad, správne súdy, prokuratúra, auditori, inštitút ombudsmana. Objektom vonkajšej kontroly budú všetky inštitúcie verejnej správy hospodáriace s verejným majetkom a verejnými financiami a zodpovedajúce za ochranu základných ľudských práv.

Navrhovaný systém kontroly vo verejnej správe si vyžiada prijať viaceré technicko-organizačné a legislatívne opatrenia:

1. technicko-organizačné:
   - zlepšenie organizačnej prípravy kontroly,
   - účinnú koordináciu štátnych orgánov vykonávajúcich kontrolu,
   - zamerať sa najmä na kontrolu hospodárenia s verejnými financiami,
   - zlepšiť technickú vybavenosť kontrolných orgánov,
   - zvýšiť odbornú úroveň kontrolórov,
   - pokryť kontrolou všetky miesta alokácie verejných financií a verejného majetku,
   - dodržať princíp funkčnej nezávislosti kontroly od štruktúr podliehajúcich kontrole,
   - stabilizovať zamestnancov kontroly.
2. legislatívne:
   - novela Ústavy SR,
   - novela zákona č. 39/1993. Zb. o NKÚ SR,
   - zákon o prokuratúre,
   - zákon o sústave finančných orgánov,
   - zákon o finančnej kontrole,
   - zákon o štátnej pokladnici,
   - zákon o štátnej službe a o verejnej službe,
   - zákon o kontrole v územnej samospráve,
   - etický kódex kontrolóra vo verejnej správe.

Kontrola v územnej samospráve

Vnútorná kontrola

Navrhovaná decentralizácia právomocí, majetku a financií zákonom si vyžaduje vytvoriť účinný vnútorný kontrolný systém na oboch úrovniach územnej samosprávy. Nevytvorenie kontrolného systému bude postihované sankciami, napríklad nepridelenie prostriedkov zo štátneho rozpočtu (dotácie), nepridelenie finančného vyrovnávania, priame finančné sankcie...

Miestna samospráva

V každom meste SR (136) zákon definuje povinnosť vytvorenia funkcie hlavného kontrolóra mesta. V obciach (2 747) bude možné naplniť povinnosť vnútornej kontroly uplatnením jedného z troch spôsobov:

- vytvoriť funkciu hlavného kontrolóra obce,
- v rámci medziobecnej spolupráce vytvoriť funkciu kontrolóra s pôsobnosťou pre viac obcí,
- požiadať o výkon vnútornej kontroly útvar hlavného kontrolóra vyššieho územného celku.

Nezávislosť hlavného kontrolóra bude v zákone definovaná:

- nezávislosťou voči primátorovi mesta, starostovi obce,
- právami a povinnosťami voči obecnému zastupiteľstvu,
- obmedzením možnosti odvolania z funkcie,
- platovou nezávislosťou,
- podmienkou kvalifikačných a morálnych predpokladov na výkon funkcie,
- postavením verejného činiteľa pri výkone funkcie.

Pôsobnosť hlavného kontrolóra obce bude zameraná na plnenie samosprávnych funkcií, dodržiavanie nariadení, smerníc, pokynov, rozhodnutí, dodržiavanie zákonnosti, rozpočtové hospodárenie, stav pohľadávok, záväzkov, splácanie úverov, správnosť zostavenia záverečného účtu mesta, dodržiavanie povinností pri nakladaní s majetkom mesta, dodržiavanie metód a postupov verejného obstarávania, vybavovanie petícií a sťažností. Predmetom bude aj kontrola správnej administratívy, investičnej a podnikateľskej činnosti mesta, ochrana spotrebiteľa, kontrola subjektov hospodáriacich s majetkom mesta (aj v prípade majetkovej účasti), kontrola organizácií mesta. Hlavný kontrolór bude vypracovávať stanoviská k návrhu rozpočtu a k návrhu záverečného účtu obce, pred ich schválením v mestskom zastupiteľstve.

Samospráva vyššieho územného celku

V každom vyššom územnom celku bude pôsobiť hlavný kontrolór, ktorý bude na čele Útvaru kontroly. Hlavného kontrolóra bude voliť zastupiteľstvo VÚC, na dobu neurčitú, na základe návrhu poslancov. Vo svojej činnosti bude kontrolór nezávislý a zodpovedať sa bude iba zastupiteľstvu. Jeho nezávislosť pri plnení úloh bude garantovaná zákonom, v ktorom sa upravia:

- práva a povinnosti voči zastupiteľstvu VÚC,
- obmedzenie možností odvolania z funkcie,
- finančná nezávislosť stanovením platu,
- kvalifikačné a morálne predpoklady, ktoré bude posudzovať stavovská organizácia,
- postavenie verejného činiteľa pri výkone funkcie.

Útvar kontroly bude mať zákonom upravené postavenie, osobnú a vecnú pôsobnosť. Zá-

kon rovnako upraví aj pravidlá kontrolnej činnosti, v ktorých budú zakotvené práva a povinnosti subjektu a objektov kontroly.

Pôsobnosť hlavného kontrolóra bude v kontrole plnenia úloh vyššieho územného celku, kontrole rozpočtového hospodárenia, kontrole hospodárenia a nakladania s majetkom vyššieho územného celku, v kontrole hospodárenia organizácií v zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti VÚC a v kontrole hospodárenia v organizáciách s majoritnou účasťou samosprávy VÚC.

Vonkajšia kontrola

Vonkajšiu kontrolu plnenia úloh územnej samosprávy budú plniť:

- Najvyšší kontrolný úrad vo vzťahu k prostriedkom prideleným zo štátneho rozpočtu vo forme dotácií a grantov a vo vzťahu k bežnému rozpočtu, ktorého príjmová stránka bude tvorená príjmami z daní, poplatkov a finančného vyrovnávania,
- Úrad vlády SR vo veciach preneseného výkonu štátnych úloh na územnú samosprávu,
- Ministerstvo financií vo vzťahu k účelovým dotáciám a k finančným prostriedkom prideleným zo zahraničných fondov z EÚ a na základe medzinárodných zmlúv, vo vzťahu k majetku štátu jako ho bude mať samospráva v správe,
- správne súdnictvo vo veciach preskúmavania zákonnosti právnych aktov,
- prokuratúra pri realizácii prokurátorského dozoru nad vydávaním rozhodnutí orgánov samosprávy,
- audit kontroly správnosti a úplnosti riadnej a mimoriadnej účtovnej uzávierky, kontroly finančnej a majetkovej situácie a iných účtovných alebo majetkových dokladov,
- ombudsman v oblasti obhajoby ľudských práv a slobôd.

Kontrola v štátnej správe

Vnútorná kontrola

Ústredné orgány štátnej správy

V oblasti výkonnej moci budú štátne orgány kontroly pôsobiť vo veciach týkajúcich sa celého územia štátu a všetkých fyzických a právnických osôb. Subjektami vnútornej kontroly budú:

- Vláda SR ako zbor a prostredníctvom Úradu vlády SR, Ministerstvo financií SR, ministri a predsedovia ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ktoré si zriaďujú kontrolné orgány;
- Úrad vlády bude plniť centrálnu koordinačnú a kontrolnú funkciu vo vzťahu k všetkým orgánom a subjektom kontroly pôsobiacim v štátnej správe. Jeho vlastná kontrolná činnosť bude zameraná na úlohy štátu, dodržiavanie zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti nakladania s prostriedkami a majetkom, opatrenia a právne akty na všetkých úsekoch štátnej správy, na vybavovanie petícií, sťažností a ich kontrolu;
- Ministerstvo financií SR bude mať osobitné postavenie v kontrolnom systéme. Ako ústredný orgán pre oblasť financií, colníctva a cien, bude zabezpečovať finančnú kontrolu hospodárenia v rozpočtových kapitolách, štátnych fondoch a kontrolu správy majetku štátu prostredníctvom daňových úradov, správ finančnej kontroly a colnej kontroly. MF SR bude zároveň riadiť a kontrolovať financie z predvstupovej pomoci a štrukturálnych fondov EÚ. Posudzovanie, hodnotenia, schvaľovanie štátnej pomoci, jej evidenciu a kontrolu poskytovania bude zabezpečovať Úrad pre štátnu pomoc, zriadený v rámci rozpočtovej kapitoly MF SR;
- správcovia rozpočtových kapitol a ostatné orgány štátnej správy, budú mať povinnosť zabezpečiť funkčný vnútorný kontrolný systém. Objektom kontroly budú úlohy, ktoré po decentralizácii ostanú v kompetencii štátu. Ide najmä o: obranu štátu, bezpečnosť, zahraničnú politiku, spravodlivosť, súdnictvo, ochranu práv a slobôd, civilnú ochranu, požiarnu ochranu, kataster nehnuteľností, veterinárnu správu, pamiatkový úrad, lesný a pozemkový úrad, sociálny úrad, štatistický úrad, štátne evidencie;
- špecializované kontrolné orgány inšpekcie (Slovenská obchodná inšpekcia, Slovenská poľnohospodárska a potravinárska inšpekcia, Štátna inšpekcia životného prostredia, Štátna školská inšpekcia,) a orgány dozoru (Štátny stavebný dohľad, Štátny zdravotný dozor).

Územné orgány štátnej správy

V rámci vyšších územných celkov budú pôsobiť orgány vnútornej kontroly krajského úradu. Ich činnosť bude zameraná na úlohy krajského úradu v oblasti obrany štátu, civilnej ochrany, všeobecnej vnútornej správy, živnostenského podnikania, správy zvereného štátneho majetku a medzinárodnej spolupráce. V rámci špecializovaných úradov štátnej správy je možné dekoncentrovať výkon vnútornej kontroly na inštitúciu pôsobiacu na úrovni VÚC.

Vonkajšia kontrola

Subjektami vonkajšej kontroly v štátnej správe sú, resp. budú:

- Národná rada SR, vo veciach daných Ústavou SR,
- Najvyšší kontrolný úrad v oblasti kontroly hospodárenia so všetkými verejnými financiami (vrátane hospodárenia s finančnými prostriedkami rozpočtov), ktoré schvaľuje NR SR, ďalej s majetkom, záväzkami, finančnými prostriedkami, majetkovými právami a pohľadávkami verejnoprávnych inštitúcií a Fondu národného majetku a s finančnými prostriedkami, ktoré boli SR poskytnuté zo zahraničia,
- správne súdnictvo,
- prokuratúra,

- auditori,
- inštitút ombudsmana.

Ostatné systémové opatrenia

Medzi opatrenia obmedzujúce možnosť korupcie v rámci decentralizovaného štátu patria:

- v oblasti hospodárenia s verejnými financiami:
  - — definovanie miery zadĺženia objektu verejnej správy,
  - — realizácia projektu štátna pokladnica;
- v oblasti riadenia a zlepšovania kvality poskytovaných služieb:
  - — prijatie zákona o štátnej službe a zákona o verejnej službe,
  - — definovanie štandardov kvality služieb,
  - — etické štandardy inštitúcií, volených predstaviteľov a zamestnancov verejnej správy,
  - — vzdelávanie zamestnancov a volených predstaviteľov verejnej správy,
  - — informatizácia verejnej správy, aplikácia zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

Definovanie miery zadĺženia

Je uvedené v časti 2.

Štátna pokladnica

Systém štátnej pokladnice bude novým prvkom v systéme kontroly v rámci integrovaného systému riadenia verejných financií. Bude riadiť, racionalizovať a kontrolovať správu štátnych financií komplexne so zavedením kontroly ex-ante, t. j. pred uskutočnením výdavku. Štátna pokladnica bude ako orgán kontroly zakotvená prijatím zákona o štátnej pokladnici.

Zákon o štátnej službe a zákon o verejnej službe

Oba zákony majú vytvoriť právne predpoklady pre zabezpečenie profesionálneho, spoľahlivého, nestranného a politicky neutrálneho výkonu štátnej a verejnej služby. Súčasťou zákona bude definovanie právomocí, ale aj zodpovednosti zamestnancov, ktorí získajú štatút štátneho, resp. verejného zamestnanca.

Definovanie štandardov kvality poskytovaných služieb

Hlavným cieľom je vytvoriť predpoklady pre zlepšenie vzťahu medzi občanmi a úradmi a to zvýšením kvality vykonávaných služieb. Dôležité je definovať štandardy (požadovanú úroveň) kvality služieb občanom a tiež vnútornej organizácie úradov. Na ich základe je potrebné vyhodnocovať spokojnosť občana a robiť opatrenia až dovtedy, kým sa nedosiahne v plnej miere cieľový stav: spokojný občan s poskytovanými službami úradníkov a volených predstaviteľov.

Etické štandardy inštitúcií, volených predstaviteľov a zamestnancov verejnej správy

Každá inštitúcia verejného sektora by mal mať definované etické štandardy. Ich obsahom by malo byť definovanie princípov, konkrétne pravidlá správania sa v osobnostnej oblasti, v oblasti vzťahov dovnútra i navonok a v oblasti rozhodovania.

Vzdelávanie zamestnancov a volených predstaviteľov verejnej správy

Vzdelávanie súčasných, ale aj budúcich predstaviteľov verejnej správy má veľký význam pre odstraňovanie korupcie z verejného sektora. Vláda SR schválila v auguste 2000 návrh koncepcie vzdelávania vo verejnej správe, ktorá je základom pre jej ďalšie napĺňanie. Prepojenie vzdelávacích programov a vedomostných štandardov s požiadavkami na štátneho zamestnanca, resp. verejného zamestnanca, vzdelávania na stredných a vysokých školách, vzdelávanie vyšších štátnych úradníkov, vzdelávanie zamestnancov štátnej správy a územnej samosprávy, ale aj volených predstaviteľov môžu podstatne ovplyvniť mieru korupcie vo verejnej správe.

A.5. TERMINOLÓGIA VEREJNEJ SPRÁVY

Od počiatku Veľkej Moravy a určite od vzniku uhorského štátu až po 20. storočie sa územie obývané Slovákmi, nazývané Slovensko, vyvíjalo v rámci cudzích štátnych útvarov. Jedným z dôsledkov tohto osudu bola najskôr nepriama, neskôr, od konca 18. storočia, aj priama snaha o vytlačenie slovenčiny na okraj politického a spoločenského života. Od polovice 19. storočia išlo dokonca o otvorené úsilie likvidovať Slovákov ako národ. Jedným z prvých cieľov maďarizácie, respektíve maďarizačného tlaku, bola slovenčina.

Napriek uvedenej situácii sa v našom jazyku, od včasného stredoveku až do vzniku spisovnej slovenčiny, používal aj variant tzv. kultúrnej slovenčiny. Do nej patrila aj slovná zásoba verejnosprávnej terminológie. To znamená, že pri návrhu terminológie vo verejnej správe máme možnosť vychádzať z vlastných historických zdrojov a nie sme odkázaní na vzory používané v zahraničí.

Je jedným zo smutných prejavov úplnej absencie slovenského historického povedomia, ktoré sa radšej inšpiruje v cudzích krajinách (Francúzsko, Rusko, Nemecko), miesto toho, než by mali siahnuť po slovenskej historickej originalite.

Terminológia, ako osobitná vrstva presne definovaných výrazových prostriedkov, slúžiacich na dorozumievanie sa vo vymedzených okruhoch ľudskej činnosti, má v oblasti verejnej správy a s ňou spojeného územného členenia, s ohľadom na jej doslova celospoločenské praktické uplatnenie, mimoriadny význam. Pri príprave územnej a správnej reformy nemôže byť preto ponímaná ako okrajová záležitosť. Prvoradou požiadavkou pri tvorbe, respektíve zavádzaní každého termínu (názvu, titulu, označenia a pod.) do praktického života by mala byť jeho jednoznačnosť. To znamená, že sa treba vyhnúť viacvýznamovým, či inak komplikovaným slovám, obmedziť nejasné viacslovné spojenia.

Mal by sa položiť osobitný dôraz na výber takých verejno– a územnosprávnych označení, v ktorých sa prejavuje ich slovenský pôvod, slovenské tradície, súvis s našimi vlastnými, doteraz nespravodlivo odstrkovanými a zaznávanými národnými dejinami. V tomto smere nebudeme výnimkou. Skôr naopak, zaradíme sa do stredoeurópskeho spoločenstva suverénnych národov, ktoré si takýmto spôsobom ctia samé seba. Príkladom môžu byť naši bezprostrední susedia: české kraje, rakúske Länder, ukrajinské óblasti, maďarské megyék, poľské wojwódstva.

Od roku 1990 sa udomácnili v rámci miestnej úrovne verejnej správy termíny, ktoré korešpondujú s termínmi používanými v minulosti:

- územné správne jednotky: obec, mesto, okres;
- vedúci funkcionári: starosta, primátor (za úvahu stál okrem Bratislavy a Košíc aj termín mešťanosta);
- orgány územných a správnych jednotiek: zastupiteľstvo, rada, komisia.

Nepochopiteľne najproblematickejšou sa ukazuje terminológia prislúchajúca druhej úrovni verejnej správy. Dôvody odmietania tradičných domácich, vo svete neopakovateľných termínov, pramenia zo skreslených predstáv, neinformovanosti, ale aj ideologických deformácií, zakódovaných v mysliach a predstavách politických predstaviteľov, funkcionárov, úradníkov a tiež mnohých bežných pozorovateľov. Pôvodné slovenské názvy sa odmietajú ako skompromitované, s poukazom na ich feudálny, archaický, ba dokonca sa poukazuje na ich neslovenský charakter. Naopak, nekriticky sa preberajú úplne cudzie slová, ktoré v slovenskom jazyku nemajú žiadnu tradíciu, či ktoré majú celkom iný obsah a ich terminologické presadenie bude iba komplikovať dorozumievaciu komunikáciu.

Najneskôr od 9. storočia sa na našom území pre oblasti spadajúce pod obrannú, hospodársku a správnu kontrolu strediskových hradísk používalo rovnomenné dobové označenie grady, po latinsky civitates. Podľa analógií okolitých slovanských štátov nie je však vylúčené, že sa i u nás mohli už vtedy nazývať tiež termínom župy.

Od 11. storočia sa územnosprávne obvody, na ktoré bolo rozdelené Uhorské kráľovstvo a teda i Slovensko, vyskytujú v prameňoch pod latinským menom comitatus. Keďže sa zo včasného stredoveku dokumenty v národných rečiach nezachovali, neviem jednoznačne stanoviť, ako ich vtedy menoval pospolitý ľud. Mohli to byť župy, ale aj španstvá. Dnešná slovenská historiografia ich nazýva hradské španstvá, respektíve komitáty.

Po rozpade kráľovskej správy hradských španstiev (komitátov) sa od 13. storočia pre nové samosprávne a neskôr tiež verejnosprávne inštitúcie uhorskej šľachty, ako aj nimi ovládané územia, ujalo slovenské pomenovanie stolice (latinsky ďalej comitatus, maďarsky vármegyék). V takejto podobe sa napriek všetkým politickým, mocenským a kompetenčným zmenám udržalo v živom používaní až do vzniku Československej republiky.

V roku 1869 publikoval F. V. Sasinek štúdiu, v ktorej sa zaoberal staroslovanskou spoločenskou a územnou organizáciou. Tu prvýkrát uviedol do slovenskej odbornej literatúry termín župa. Odvtedy sa najmä v kruhoch našej národne uvedomelej inteligencie začalo toto slovo šíriť a uplatňovať aj ako synonymum pre vtedy existujúce stolice.

Do oficiálneho používania sa termín župa na Slovensku dostal až v januári 1919. Označili sa ním pôvodné stolice, ktoré sa od roku 1923 stali súčasťou dočasnej československej štátnej správy. To isté pomenovanie, teda župy, si zachovali aj nové územnosprávne celky, inak podstatne väčšie jednotky, nazývané preto niekedy aj veľžupy. Trvali v rokoch 1923 – 1928. Názov župy sa objavil aj v správnej praxi na Slovensku potom ešte raz a to v rokoch 1939 – 1945. V rokoch 1949 – 1960 sa územnosprávne jednotky svojím rozsahom podobné župám (veľžupám) pomenovali na základe tradície presadenej z českých krajín kraje. Tento termín sa udržal aj po zlúčení krajov do dvojnásobne väčších celkov existujúcich v rokoch 1960 – 1969 a 1971 – 1990. Veľžupy a kraje svojím rozsahom niekoľkokrát presahovali rozlohu pôvodných stolíc – žúp. Na tomto mieste je treba upozorniť tiež na rozdielne pojmy kraj a krajina. Československo bolo v rokoch 1928 – 1938 rozdelené na štyri tzv. krajiny (po česky země). Jednou z nich bola krajina slovenská, čiže Slovensko ako celok.

Kraje, zavedené od 1. januára 1949, boli novým, tretím stupňom štátnej správy. V tomto zmysle mali aj predchodcov. Boli to tzv. dištrikty. Po prvýkrát ich ustanovil v rokoch 1785 – 1790 cisár Jozef II. Rovnako sa nazývali podobné územnosprávne celky nadžupného charakteru, ktoré boli súčasťou štátnej správy v Uhorsku a na Slovensku medzi rokmi 1848 – 1867. Potom sa pomenovanie dištrikt v našich dejinách správy v danom slova zmysle nevyskytuje. Nahradil ho fakticky nový, z českých krajín pochádzajúci termín kraj.

Keď sa zamyslíme nad terminológiou verejnej správy na Slovensku, máme na výber dve možnosti: prijať nové, z cudziny prevzaté a teda cudzie označenia, alebo vybrať v našej minulosti už používané domáce a teda tradičné označenia.

Spochybňovať právo, ba v istom zmysle povinnosť na obnovenie pôvodných slovenských a v slovenčine dávno zdomácnelých terminologických pojmov nemá žiadne reálne opodstatnenie. Môže byť motivované jedine ideologicky alebo subjektivisticky, prípadne pramení z nedostatku potrebných historických vedomostí, čo by sa malo odmietnuť ako zavádzajúce a odborne neprípustné. Preto odporúčame nasledovné terminologické zásady:

- aplikovať pôvodné slovenské termíny a v slovenčine zdomácnené, teda bežné, všeobecne zrozumiteľné a jednoznačne jasné,
- pre celú verejnú správu vytvoriť jednotný, logicky previazaný terminologický systém.

Návrh terminológie pre územnú samosprávu

I. úroveň samosprávy – obec (mesto)

Obecné (mestské) zastupiteľstvo, starosta (mešťanosta), podstarosta (podmešťanosta), obecná rada (mestská rada), výbory obecnej (mestskej) rady, komisie obecnej (mestskej) rady, obecný (mestský) kontrolór, obecný (mestský, resp. miestny) úrad alebo magistrát, prednosta obecného (mestského, resp. miestneho) úradu, zástupca prednostu obecné-

ho (mestského úradu), oddelenie obecného (mestského) úradu, vedúci oddelenia obecného (mestského) úradu, zástupca vedúceho oddelenia obecného (mestského) úradu.

II. úroveň samosprávy – župa

Župné zastupiteľstvo, župan, podžupan, kancelária župného zastupiteľstva, vedúci kancelárie župného zastupiteľstva, župný kontrolór.

Názvy žúp

Bratislavská, Trnavská, Nitrianska, Trenčianska, Žilinská, Liptovsko-oravsko-turčianska, Zvolenská, Gemersko-novohradská, Spišská, Šarišská, Košická, Zemplínska.

Návrh terminológie pre miestnu štátnu správu

Všeobecná štátna správa – župa

Župný úrad, prednosta župného úradu, zástupca prednostu župného úradu, odbor župného úradu, oddelenie župného úradu, referát župného úradu, vedúci odboru, oddelenia referátu župného úradu, zástupca vedúceho.

Úrady špecializovanej štátnej správy (novovzniknuté)

Školský úrad, zdravotnícky úrad, sociálny úrad, správny úrad, pozemkový a lesný úrad, úrad životného prostredia, úrad ochrany pamiatok, katastrálny úrad.

B. ÚZEMNÉ A SPRÁVNE USPORIADANIE

Vláda Slovenskej republiky sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala posúdiť potrebu zmien v územnom s právnom usporiadaní, zrealizovanom v roku 1996 na základe zákona č. 221/1996 Z. z.

Pri návrhu zmeny územného a správneho usporiadania boli zohľadnené:

- kritériá regionalizácie všeobecne uplatňované v krajinách Európy;
- kritériá pre územné a správne usporiadanie, ktoré boli schválené uznesením vlády SR č. 497 zo 4. júla 1995;
- samotný proces decentralizácie, t. j. výrazné posilnenie obcí a miest (kompetenčne a finančne), a s tým súvisiace zmeny organizácie úradov verejnej správy;
- terajšia sieť orgánov územnej verejnej správy, pretože tieto predstavujú určité sústredenie zamestnancov a materiálnych podmienok;
- siete, ktoré existovali v minulosti;

- súčasné územné usporiadanie SR (kraje, okresy);
- hlavné ciele reformy verejnej správy: zvýšenie výkonnosti verejnej správy, zvýšenie výkonnosti ekonomiky regiónov a tým aj štátu, decentralizácia a demokratizácia verejnej správy, integrácia do Európskej únie.

Kritériá pre vymedzenie vyšších územných a správnych celkov

Európska charta regionálnej samosprávy definuje vyšší územný celok ako nadobecnú územnú jednotku vymedzenú zákonom, disponujúcu právnou subjektivitou a schopnosťou spravovať svoje územie vlastnými volenými orgánmi na vlastnú zodpovednosť a v prospech občanov vymedzeného územia (Európska charta regionálnej samosprávy).

Vyššie územné celky majú v Európe odlišné postavenie súvisiace s historickými a kultúrnymi danosťami, tradíciami, ústavnými princípmi. Sú nenahraditeľnou súčasťou procesu európskej integrácie a regionalizácie.

Územné a správne členenie je možné pokladať za efektívne vtedy, ak v maximálne možnej miere odráža existujúcu priestorovú štruktúru spoločnosti. Znamená to, že územné a správne jednotky určitého stupňa sa v maximálne možnej miere zhodujú s nodálnymi regiónmi,[1] ktoré sa dajú identifikovať na zodpovedajúcej úrovni priestorovej organizácie. V decentralizovanom štáte nie je dôležitá jednota politického a ekonomického riadenia a dominancia štátu. Naopak uplatňuje sa princíp subsidiarity, rešpektovanie hierarchie centier osídlenia a dostupnosť centier územnosprávnych jednotiek.

Rozhodujúci význam, z hľadiska odborného (politické rozhodovanie je motivované uplatňovaním moci), pre vymedzenie regiónov, v zmysle vyšších územných samosprávnych celkov, majú nasledovné kritériá:

- rešpektovanie princípov regionalizácie (nodálny región, administratívne centrum...),
- ekonomická integrita regiónov,
- infraštruktúrne vybavenie územia,
- etnické, historické, konfesionálne faktory,
- doterajší vývoj členenia (identifikácia regiónov...),
- nákladovosť usporiadania,
- osídlenie a urbanizácia, dostupnosť okrajových sídiel,
- prírodné pomery (prírodné bariéry, gravitácia k centrám osídlenia...),

Nodálny región = rôznorodosť vlastností, ale funkčná a organizačná jednotnosť. Prevládajú v ňom horizontálne väzby, ktoré predstavujú toky, ktoré spájajú jadro s perifériou. Určujúce sú väzby medzi jadrom a zázemím. Kde sa strácajú alebo relatívne slabnú väzby s jadrom a nadobúdajú prevahu väzby k inému jadru, tam prebiehajú hranice nodálneho regiónu. Klasickým je tzv. spádový región vymedzený dochádzkou za prácou, vzdelaním, za nákupmi, ...

- vymedzenie kompetencií jednotlivých úrovní a zložiek verejnej správy,
- zladenie záujmov štátnej správy a samosprávy,
- perspektíva vývoja svetovej spoločnosti, štátu, regiónov, miest a obcí,
- politické požiadavky (integrita štátu, súdržnosť v rámci SR, zahraničnopolitická orientácia, cezhraničná spolupráca, vývoj v susedných štátoch...),
- početnosť obyvateľov, optimálny počet obcí.

Dôsledné uplatnenie týchto kritérií na Slovensku automaticky vylučuje vytvorenie menšieho počtu ako 8 vyšších územných samosprávnych celkov, pretože:

- nezodpovedalo by to žiadnemu doterajšiemu členeniu, ktoré sa v histórii pre územnú samosprávu uplatňovalo na území Slovenska;
- centrá takýchto celkov by boli príliš vzdialené od ostatného územia z hľadiska ich dostupnosti, ale aj participácie územia celku na ekonomickom rozvoji;
- dochádzalo by k polarizácii záujmov v rámci územných celkov;
- územné celky by boli natoľko veľké a váha regionálnych orgánov taká silná, že by to mohlo viesť pri plnom rešpektovaní decentralizácie a demokratizácie k oslabovaniu integrity štátu a z dlhodobého hľadiska k možnej dezintegrácii Slovenskej republiky;
- model by vôbec nezodpovedal korelatívnemu vzťahu medzi počtom regionálnych celkov a veľkosťou krajiny v 15 štátoch Európskej únie.

Vymedzením vyšších územných celkov Slovenskej republiky sa zapodievali viaceré skupiny odborníkov (geografov, urbanistov, sociológov, ekonómov...) a z väčšiny analytických prác vyplynulo, že Slovenskú republiku je možné na základe vyššie uvedených kritérií rozčleniť na 12 a viac prirodzených regiónov. V rámci vymedzenia ich hraníc dochádzalo k posunom podľa váhy, ktoré prikladali kritériám jednotliví autori.

Viaceré z týchto názorov sa premietli do prác vykonávaných v prospech vlád SR, v rokoch 1990 – 1996:

- 1990 – 1992, návrh usporiadania na župnom princípe (14 + 1, resp. 15 + 1 vyšších územných samosprávnych celkov),
- 1994 – 1995, návrh MV SR (12 vyšších územných samosprávnych celkov),
- uznesenie vlády SR č. 755/1995 o realizácii tzv. reštitučného modelu, ktorý uvažoval s vymedzením 15 – 16 vyšších územných celkov.

V rámci prípravy postupu prác na reforme miestnej verejnej správy (MV SR, 1995) boli vypracované modely územného a správneho usporiadania, ktoré bezprostredne súvisia s optimálnou organizáciou verejnej správy. Pretože túto analýzu považujeme za jedno z východísk pre vymedzenie vyšších územných a správnych jednotiek uvedieme niektoré zásady vtedajšieho návrhu:

- ako komponenty boli v prvom kroku porovnané sústavy sídiel, ktoré tvoria pre určité spádové územia a pre určité funkcie prirodzené centrum, pričom boli posúdené sústavy 4, 7, 12, 16 , 32 – 45, 75 – 90, 110 – 150, 250 – 300, 750 – 1 000 sídiel;
- uvedené komponenty boli vsadené do rámcovej štruktúry verejnej správy v rámci krajín EÚ a zároveň boli eliminované extrémne sústavy z hľadiska racionálneho plnenia úloh, pričom vznikli možnosti:

Stupeň/úroveň	Vyšší celok – sústava	Nižší celok – sústava
Správne usporiadanie	**4, 7, 12**	**32 – 45, 75 – 90, 110 – 150**
Územné usporiadanie	**7, 12, 16**	**75 – 90, 110 – 150, 250 – 300**

- kombináciou komponentov vznikli tri návrhy modelu, ktoré najviac vyhovovali miere vnútornej previazanosti a usporiadania a tým aj konzistencie, podľa predstáv vtedajšej vlády. Všetky tri modely uvažovali so zachovaním okresných úradov a vznikom tzv. miestnych správnych jednotiek pre zabezpečovanie úloh miestnej samosprávy. Navrhované územné a správne usporiadanie však nesprevádzalo definovanie kompetencií, ktoré mali plniť navrhované územné a správne celky.

Model	Správne celky		Územné celky	
	Vyšší	Nižší	Vyšší	Nižší
Stabilizačný	**4**	**32 – 45**	**12**	**110 – 150**
Integračný	**7**	**110 – 150**	**7**	**110 – 150**
Reštitučný	**7**	**75 – 90**	**16**	**250 – 300**

Rozhodnutím vlády SR v roku 1996 (uznesenie 755/1995) bol síce prijatý tzv. reštitučný model, t. j. asymetrický model 7 krajov a 16 samosprávnych vyšších územných celkov. Následne sa však prijatím zákona č. 221/1996 Z. z. vláda priklonila k vzniku 8 vyšších správnych celkov (krajov) a k symetrickému usporiadaniu integrovaného krajského úradu a samosprávy vyššieho územného celku.

Ako je zrejmé z analýzy komponentov územného a správneho usporiadania, je odôvodnené realizovať aj iný model. Podmienkou je však dôsledná decentralizácia kompetencií na územnú samosprávu, definovanie medziobecnej spolupráce na úrovni miestnej samosprávy a návrat k úradom špecializovanej štátnej správy. Vychádzajúc z uvedenej analýzy MV SR v roku 1995, je vhodné aj nasledovné usporiadanie:

Stupeň/Úroveň	Vyšší celok	Nižší celok
Správne usporiadanie	**12**	**0***
Územné usporiadanie	**12**	**110 – 150**

* V rámci VÚC budú pôsobiť úrady špecializovanej štátnej správy.

Uplatnené kritériá územného členenia Slovenskej republiky

Na základe odborných prác a pri snahe zohľadniť súčasný stav a možnosť etapizácie pri realizovaní pokračovania transformácie verejnej správy (pri návrhu územného a správneho usporiadania doporučujeme zachovať symetriu) prichádzajú do úvahy dve možné riešenia:

- ako vyššie územné celky akceptovať súčasné hranice krajov (s možnosťou úprav nelogicky vymedzených hraníc v okolí Bratislavy a na východe Slovenska) a ponechať 8 VÚC;
- vymedziť vyššie územné celky v súlade s vyššie uvedenými kritériami a v súlade s princípmi Európskej charty regionálnej samosprávy, návrh 12 VÚC.

Porovnanie alternatív územnosprávneho usporiadania

1. Z hľadiska hlavných cieľov reformy verejnej správy

Posilnenie fungovania inštitútov demokracie

Obe alternatívy umožňujú pokračovať v procese demokratizácie spoločnosti, decentralizácie a dekoncentrácie v rámci verejnej správy. Ani jedna nemôže ohroziť integritu štátu. Uplatňovanie občianskych práv a napĺňanie ustanovení čl. 2 ústavy sa prirodzene spája s územím, so súdržnosťou obyvateľstva, ktoré sa prejavuje aj pri záujme o veci verejné a v prekonávaní problémov spojených s transformáciou spoločnosti. Preto je výhodou, ak sa samosprávne územie čo najviac približuje k prirodzene a historicky vymedzeným regiónom, ku ktorým má občan, aj podľa prieskumov verejnej mienky, veľmi blízky a emocionálny vzťah.

Uplatňovanie samosprávneho princípu na úrovni vyššieho územného celku môže byť na základe uvedeného efektívnejšie v alternatíve 12 vyšších územných celkov, ktorá výraznejšie rešpektuje prirodzené regióny a s ktorou sa vo väčšej miere stotožnili volení zástupcovia občanov na miestnej úrovni.

Zvýšenie výkonnosti verejnej správy

Zvýšenie výkonnosti verejnej správy si vyžaduje najmä jasnú deľbu právomocí, zodpovednosti a pôsobnosti orgánov verejnej správy, kvalitnú legislatívu, dodržiavanie a vynucovanie práva a vysokú profesionalitu a etiku zamestnancov verejnej správy.

Pri rešpektovaní koncepciou navrhovaného rozsahu decentralizácie, dekoncentrácie a deetatizácie verejnej správy je možné zvýšiť výkonnosť verejnej správy v oboch alternatívach.

Zvýšenie výkonnosti ekonomiky regiónov a tým aj štátu

Regionalizácia je jedným zo systémových predpokladov pre uplatňovanie regionálnej politiky v trhových podmienkach. Vytvorenie samosprávy vyšších územných celkov a decentralizácia právomocí a nástrojov v oblasti regionálneho rozvoja, umožní naštartovanie endogénnej rozvojovej politiky, založenej predovšetkým na využívaní vlastného rozvojového

potenciálu. Decentralizácia právomocí, financií a politickej moci bude tým účinnejšia, čím vhodnejšia bude sieť vyšších územných celkov, ktoré sú chápané ako rámec pre zabezpečovanie verejnosprávnych a hospodárskoriadiacich funkcií. Veľkosť a štruktúra vyšších územných celkov, ktoré budú podľa uznesenia vlády SR č. 230/2000 zabezpečovať úlohy regionálnej politiky a regionálneho rozvoja, sú determinované kritériami regionalizácie (nodalita, centralita, historický vývoj, homogenita...) a kritériami efektívnosti zariadení verejnej ekonomiky. Naplnenie uvedených kritérií viac zodpovedá členeniu územia Slovenska na 12 – 16 vyšších územných celkov.

Kompatibilita systému verejnej správy s krajinami Európskej únie

Napriek rozdielom v organizačnej štruktúre systémov verejnej správy existuje rad spoločných princípov: subsidiarita, transparentnosť, efektívnosť, flexibilita, solidarita, ktoré sa uplatňujú aj pri formovaní vyšších územných celkov. Zatiaľ čo princípy subsidiarity, transparenstnosti a solidarity je možné aplikovať na obe alternatívy, uplatnenie princípu flexibility a efektívnosti je rozdielne. Uplatnenie princípu efektívnosti znamená také usporiadanie verejnej správy, ktorá svojou činnosťou umožní mobilizáciu miestneho a regionálneho potenciálu (ľudský, výrobný, prírodný), efektívnejšie aktívne zapájanie sa občanov a občianskych združení do verejného života. Efektívnosť sa prejaví nielen racionalizáciou výdavkov, ale aj úspechmi, dosiahnutými participáciou verejného, súkromného a mimovládneho sektora pri rozvoji miest a regiónov. Pretože občianska spoločnosť sa formuje najmä na báze prirodzene vzniknutých spoločenstiev, komunít, tak územné usporiadanie, ktoré rešpektuje prirodzené regióny, vytvára lepšie predpoklady pre spoluprácu, pre rast sociokultúrnej úrovne potrebnej pre mobilizáciu výrobného, prírodného a ľudského potenciálu a teda pre rozvoj územia. Administratívne územné usporiadanie dosahuje pravý opak a ničí komunity a prirodzené spoločenstvá. Uplatnenie princípu flexibility si vyžaduje, aby reforma verejnej správy umožnila reagovanie na neustálu zmenu vonkajších a vnútorných podmienok a požiadaviek obyvateľov. Diferenciácia potrieb a požiadaviek obyvateľov jednotlivých vyšších územných celkov, ale aj potreba diferencovaného prístupu k rozvoju regiónov si vyžaduje flexibilitu správy. Práve prirodzené regióny sú predpokladom uspokojovania regionálne diferencovaných potrieb a požiadaviek občanov, čo viac hovorí pre v koncepcii navrhovaných 12 vyšších územných celkov.

2. Z hľadiska uplatnenia kritérií regionalizácie a územného členenia

Rešpektovanie princípov homogenity a nodality

Kritérium homogenity je jedným zo základných kritérií regionalizácie a preto bolo uplatnené aj pri vymedzení vyšších územných celkov SR. Jeho funkciou je pomocou vybraných údajov posúdiť vyváženosť sociálno-ekonomického prostredia a v súčinnosti s analýzami nodality, urbanizácie, infraštrukturálnych systémov pomáha objektivizovať hranice regiónov. Rámcová analýza homogenity bola uskutočnená pomocou niektorých ukazovateľov: indexu vitality, obstaraných investícií, miery nezamestnanosti, priemernej mesačnej mzdy, daňovej sily na obyvateľa a podnikateľskej aktivity. Homogenitu sme počítali pomocou minimálnych a maximálnych ukazovateľov okresov zaradených do príslušného územného celku. Posúdenie územia VÚC podľa kritérií homogenity umožňuje identifikovať územia

s identickými indikátormi rozvinutosti čí zaostalosti, t. j. umožňuje identifikovať rozvojové problémy a uplatniť diferencovanú infraštrukturálnu politiku v regiónoch a v neposlednom rade umožňuje vymedziť organickú štruktúru územných celkov pre potreby regionálnej politiky EÚ. Na báze homogenity musíme vytvárať účelové integrované územia NUTS v súlade s vymedzenými cieľmi európskej štrukturálnej regionálnej politiky. Z posúdenia vybraných ukazovateľov vyplýva vhodnosť návrhu 12 vyšších územných celkov .

Ukazovateľ	Súčasné kraje	Navrhované VÚC
produkcia v tis. Sk/obyvateľa	**43 – 229**	32,6 – 295,2
investície v tis. Sk/obyvateľ	14 – 255	**10,6 – 218,4**
priemerná mesačná mzda (Sk)	8 161 – 12 262	**7 771 – 10 655**
počet bankových inštitúcií	**149 – 272**	69 – 272
miera nezamestnanosti (%)	7,54 – 26,48	**5,7 – 21,4**
počet FO/10 000 obyv.	**409 – 803**	369 – 790
ziskové organizácie/10 000 obyv.	67 – 245	**59 – 222**
zamestnanosť v službách (%)	24,3 – 42,2	**24,3 – 39,5**
% vysokoškolsky vzdelaných	4,1 – 13,5	**3,4 – 12,0**
% ukončené stredné odborné	**13,0 – 17,3**	12,8 – 18,0
% USO s maturitou	2,5 – 5,1	**2,5 – 5,0**
predproduktívny vek (%)	17,14 – 24,26	17,4 – 25,0
produktívny vek (%)	61,61 – 66,13	61,6 – 66,7
index vitality	96,32 – 150,06	
počet nemocničných lôžok/ 10 000 obyv.	**5,08 – 8,14**	5,08 – 9,1
počet lôžok v soc. zariad. /10 000 obyv.	40 – 61	**41,6 – 60,5**
počet grantov	**32 – 318**	20 – 326
% napojených na plyn	29,1 – 85,1	**25,8 – 77,9**
% napojených na vodovod	**55,5 – 96,2**	44,6 – 91,1
% na kanalizáciu	7,0 – 79,4	**7,0 – 73,6**
cestná sieť/plocha územia	1,275 – 4,75	**1,4 – 4,3**
tel. stanice/počet obyv.	0,235 – 0,498	**0,225 – 0,459**

* Tučne sú vyznačené lepšie hodnoty.

Kritérium nodality a centrality bolo zohľadnené pri návrhu hraníc vyšších územných celkov. Navrhované vyššie územné celky, na rozdiel od súčasných 8 krajov, predstavujú reálne nodálne regióny s jasne čitateľnými jadrami a ohraničenými územiami vo vzťahu k jadrám. Centrá regiónov boli vymedzené podľa koeficientu a hodnotenia funkčnej veľkosti. Ťažiská osídlenia okolo centier sa vyformovali na základe ich polarizačných a aglomeračných účinkov. Vymedzenie vyšších územných celkov a ich centier vytvára predpoklad pre docielenie rovnovážnych podmienok obsluhy a podnikania aj v handicapovaných územiach (napríklad gemersko-novohradský celok, spišský celok, zemplínsky celok, liptovsko-oravsko-turčiansky celok). Nové centrá verejnej správy sa stanú prirodzenými centrami sprievodných služieb, osídlenia a lokalizácie investícií, t. j. budú iniciovať rozvoj spádových území. Uvedené hľadisko sa prihovára za vytvorenie väčšieho počtu regiónov (11 – 16). Vyššie územné celky (VÚC) boli vymedzené na základe optimálnej dostupnosti k regionálnemu centru. Do VÚC boli zaradené sídla podľa hodnotenia koeficientu funkčnej veľkosti. Územia VÚC predstavujú reálne nodálne regióny s jasne čitateľnými jadrami a ohraničenými územiami vo vzťahu k jadrám. VÚC predstavujú relatívne homogénne celky z aspektu štruktúry osídlenia, prírodných pomerov a hospodárskej a sektorovej štruktúry.

Infraštrukturálne vybavenie

Infraštrukturálne vybavenie v území je významným kritériom najmä pri identifikovaní centier nodálnych regiónov na makro i mikroregionálnej úrovni, ako aj hlavných línii vnútroregionálnych a medziregionálnych väzieb vnútroštátneho i medzinárodného významu. Ide najmä o vzdelávacie zariadenia (stredné, stredné odborné, vyššie odborné, vysoké školy a univerzity resp. ich detašované pracoviská), zdravotnícke zariadenia vyššieho rádu (polikliniky, nemocnice), sociálne zariadenia (nadobecnej kategórie), kultúrne zariadenia a zariadenia volného času (regionálneho významu). Zohľadňovaná je i celková občianska vybavenosť regionálneho resp. subregionálneho (okresného) významu v oblastiach poskytovania služieb (obchodné, spoločenské zariadenia a ďalšie služby). Pomocným kritériom je bývalá, súčasná i predpokladaná lokalizácia verejných služieb. Kritériom z oblasti technickej infraštruktúry je kvalita a kapacita telekomunikačných sietí (napriek rozvíjajúcim sa mobilným sieťam), dôležitá najmä pre výkon administratívnych služieb (napojenie na internet – informačný systém verejnej správy). Na základe uvedených ukazovateľov boli spracované hierarchické štruktúry centier osídlenia. Táto hierarchizácia sídiel je využiteľná tak pre identifikáciu subregionálnych centier, ako aj centier miestneho významu. Infraštrukturálne vybavenie je jedným z rozhodujúcich kritérií pri hodnotení územia z hľadiska regionalizácie v prácach viacerých autorov. Najvýznamnejším dokumentom je „Sociogeografická regionalizácia SR“ v rámci ktorej bolo vyčlenených 14 regiónov. Návrh 12 vyšších územných celkov – sa s určitými odchýlkami zhoduje z hľadiska hodnotenia podľa vyššie uvedených kritérií a prác renomovaných autorov, jednak z hľadiska počtu celkov samosprávy vyšších územných celkov ako aj z hľadiska vybavenosti a prepojenia centier. Je porovnateľný so sieťou prirodzených a stabilných centier stredného školstva a zdravotníctva ako aj s ich spádovosťou.

Alternatívny návrh 8 vyšších územných celkov vyhovuje kritériám z hľadiska infraštrukturálnej vybavenosti centier, avšak z hľadiska ich územných väzieb nie je plnohodnotne pokryté celé územie Slovenska.

Úspešné fungovanie regionálnej štruktúry predpokladá aj spádovitosť VÚC vo vnútri regiónov a vzájomné prepojenie hlavného mesta s centrami regiónov. Pri hodnotení dopravného systému vychádzali experti jednak zo súčasného stavu, ako aj z pripravovaného doplnenia systému a zvýšenia jeho kapacít. Na základe použitých kritérií je možné rozdeliť Slovenskú republiku na 15 dopravných priestorových útvarov, rešpektujúcich prírodnoekologické regióny, ktoré boli kritériom aj pri návrhu vyšších územných celkov v koncepcii.

Etnické, historické, konfesionálne faktory

Jedným zo základných znakov krajín Európy je regionálne členenie štátov, resp. národov. Preto významným kritériom, ktoré je uplatnené v absolútnej väčšine európskych krajín pri vymedzení územia, je rešpektovanie regionálnej identity obyvateľov, ktorá vyplýva z historického vývoja, geografického členenia krajiny a prírodných podmienok. Každý územný celok charakterizuje svojrázny obraz krajiny, vidiecka a mestská architektúra, typ osídlenia a špecifický ráz rurálnej a urbánnej štruktúry, pestovateľské, výrobné, rodinné, religiózne znaky, nárečie, ale aj ďalšie spoločenské prejavy mestských a vidieckych komunít. Pri opakovaných prieskumoch identity obyvateľov Slovenska sa potvrdilo, že väčšina obyvateľov je primárne regionálne identifikovaná (výsledky prieskumov sa pohybujú od 66 % do 78 % celkového počtu obyvateľov). Regionálna identita formuje sociálnu a kultúrnu súdržnosť obyvateľov – pocit domova a je základným prvkom štátnej, resp. národnej identity. Predstavuje významný motivačný faktor pre aktivizáciu obyvateľov na rozvoj regiónov. Tvorí základný rámec pre formovanie sociálneho kapitálu – jedného z najvýznamnejších rozvojových impulzov.

Doterajší vývoj členenia (identifikácia regiónov)

Pri identifikácii regiónov bolo uplatnené kritérium hodnotenia doterajšieho vývoja územného a správneho usporiadania územia Slovenska a stabilita hraníc jednotlivých územných a správnych celkov vyššieho a nižšieho rádu. Na základe historickej analýzy je možné konštatovať, že prirodzené regióny (dané geografickým členením terénu a prírodnými podmienkami) sa začali formovať už v 9. storočí. Základná štruktúra regiónov sa sformovala v období 13. – 14. storočia. Vykazovala vysokú stabilitu svojho ohraničenia a vnútorného členenia. Zachovala sa prakticky až do roku 1922 a aj v ďalšom období predstavovala jeden zo základných prvkov výstavby jednotlivých modelov územného a správneho členenia až po súčasnosť. Jedným z prejavov vysokej stability historicky sformovaných regiónov je i formovanie regionálnych združení miest a obcí po roku 1990, keď sa obnovila miestna samospráva.

Hodnotenie stability územného a správneho členenia na území SR preukázalo priamu úmeru stability, resp. nestability jednotlivých modelov členenia verejnej správy s mierou rešpektovania historicky sformovanej regionálnej štruktúry. Od 11. storočia do roku 1918, t. j. za 9 storočí sa udialo 5 hlavných reforiem, pričom počet územných celkov na regionálnej úrovni sa pohyboval medzi 17 – 21 (stolice, župy). Treba zdôrazniť, že väčšinu obdobia mali tieto celky samosprávny charakter. V 20. storočí sme zaznamenali 10 správnych reforiem. Všetky tieto reformy organizovali centralistické, resp. totalitné režimy. Verejná správa bola nástrojom moci, reformy vychádzali z mocenského centra a boli stimulované záujmami vládnucej garnitúry. Neboli zohľadnené objektívne danosti územia. Preto existuje od roku 1923 prirodzená nespokojnosť a neustále nálady na zmenu usporiadania. V roku 1923 bola v zásade zlikvidovaná aj regionálna samospráva.

V návrhu koncepcie boli tieto faktory uplatnené a navrhované vyššie územné celky vo väčšine predstavujú prirodzené etnokultúrne a hospodársko-sociálne celky, zodpovedajúce vyššie uvedeným kritériám. V niektorých prípadoch (rovnako ako v susedných krajinách, resp. porovnateľných krajinách západnej Európy) územie vyšších územných celkov spoluvytvárajú dva alebo tri prirodzené regióny, ktoré sa vyznačujú výraznými vzájomnými väzbami a zároveň uvedené územia vyšších celkov zodpovedajú ďalším kritériám.

V súčasnom usporiadaní SR sa vyššie uvedené kritériá neuplatňujú, resp. uplatňujú sa v minimálnom rozsahu. Najvýraznejší rozpor pri hodnotení súčasných a navrhovaných ôsmich vyšších územných celkov možno konštatovať u Košického, Prešovského, Trnavského a Bratislavského kraja.

Nákladovosť usporiadania

Zmyslom reformy verejnej správy a dôsledného uplatňovania samosprávnych princípov na úrovni obcí a VÚC je zníženie nákladov na výkon verejnej správy, navrhovaná inštitucionálna infraštruktúra verejnej správy vychádzajúca z princípu subsidiarity zjednodušuje výkon verejnosprávnych funkcií.

Vznik 12 vyšších územných celkov, decentralizácia kompetencií na územnú samosprávu, symetria usporiadania všeobecnej štátnej správy a samosprávy VÚC, rozšírenie úradov špecializovanej štátnej správy na princípe efektívnosti umožní odstránenie duplicít činností, výraznú redukciu miestnej štátnej správy a redukciu zamestnancov na miestnej úrovni verejnej správy.

Zachovanie 8 krajov tiež umožní tieto redukcie, ale najmä v celkoch stredného a východného Slovenska neumožní z hľadiska dostupnosti úplne realizovať zmeny na úrovni miestnej verejnej správy.

Dostupnosť okrajových sídiel

Je to kritérium, ktoré sa primárne uplatnilo pri kreovaní a hodnotení mestských regiónov – nodálnych území na mikroregionálnej úrovni, ktoré v zásade zodpovedajú dnešným sídlam okresov, s výnimkou niektorých južných území. Ďalším sekundárnym kritériom bolo hodnotenie komunikačného napojenia centier nodálnych regiónov na vyššie centrá – sídla VÚC. Vychádzalo sa pritom z hodnotenia centrality jednotlivých miest na Slovensku (v rámci Koncepcie územného rozvoja Slovenska – KURS I a KURS II) v porovnaní s prieskumami a rozbormi staršieho dáta, ktoré uskutočnili nezávisle rôzne odborné pracoviská a inštitúcie, resp. autorské kolektívy (napríklad URBION, VUOP, SAV, UK, SEU...). Z uvedených analytických materiálov jednoznačne vyplýva nedostatočné obslužné zabezpečenie vyššími službami niektorých území Slovenska pri súčasnom územnom usporiadaní. Taktiež z hodnotenia centrality jednotlivých miest vyššieho rádu vyplynul návrh 12 centier.

Osídlenie a urbanizácia

Územné usporiadanie VÚC rešpektuje jestvovanie vyšších sídelných štruktúr – ťažísk osídlenia a urbanizačných osí:

- **Bratislavský VÚC –** hlavné mesto SR predstavuje špecifický prvok v štruktúrach VÚC. Jeho osobitosť spočíva v tom, že predstavuje jedinú mestskú aglomeráciu vyššieho rádu na Slovensku. Pri rozvoji tohoto VÚC je treba rešpektovať problémy vyplývajúce z plnenia funkcií hlavného mesta SR, ale aj špecifické problémy súvisiace s jeho polohovým potenciálom medzinárodného významu.

- **Trnavský VÚC** sa stotožňuje s ťažiskom osídlenia celoštátneho až medzinárodného významu: bratislavsko – trnavským, ako aj s existujúcimi urbanizačnými osami.
- **Nitriansky VÚC** je tvorený nitrianskym ťažiskom osídlenia celoštátneho až medzinárodného významu a novozámocko-komárňanským ťažiskom celoštátneho a nadregionálneho významu. Rozhodujúcou je v regióne severno-južná rozvojová os (nitrianska). Druhá paralelná pohronská sídelná rozvojová os je sekundárneho významu.
- **Trenčiansky VÚC** je tvorený trenčianskym ťažiskom osídlenia celoštátneho až medzinárodného významu a sekundárnymi ťažiskami osídlenia regionálneho významu (územie hornej Nitry).
- **Žilinský VÚC** je tvorený žilinským ťažiskom osídlenia celoštátneho až medzinárodného významu. Sila aglomeračných väzieb presahuje hranice súčasného kraja, najmä priestor okresu Považská Bystrica.
- **Liptovsko – oravsko – turčiansky VÚC** je tvorený predovšetkým liptovsko-mikulášsko-ružombersko-dolnokubínskym ťažiskom osídlenia. Nosnou sídelnou rozvojovou osou je žilinsko-podtatranská a oravská sídelná rozvojová os nadregionálneho významu. Sekundárna os osídlenia predstavuje martinsko-turčianska rozvojová os.
- **Zvolenský (Banskobystrický) VÚC** je tvorený banskobystricko-zvolenským ťažiskom osídlenia celoštátneho až medzinárodného významu. Ďalej ho tvoria žiarske osídlenie regionálneho významu a brezniansk e ťažisko miestneho významu. Hlavnú sídelnú os celoštátneho významu predstavuje pohronská os severno-južná (Banská Bystrica – Zvolen – Krupina).
- **Gemersko-novohradský VÚC** je tvorený lučensko-rimavskosobotským ťažiskom osídlenia nadregionálneho významu a predovšetkým zvolensko-juhoslovenskou sídelnou rozvojovou osou, ktoré dopĺňa juhoslovenská komunikačno-sídelná rozvojová os (Šahy – Lučenec).
- **Spišský VÚC** je tvorený popradsko-spišskonovovesko-levočským ťažiskom osídlenia nadregionálneho až celoštátneho významu, podporovaný rozvojovými sídelnými osami celoštátneho významu: žilinsko-podtatranskou a kežmarsko-ľubovnianskou.
- **Šarišský VÚC** sa vyznačuje významnými aglomeračnými vzťahmi k Prešovu – svojmu centru a hlavnému ťažisku osídlenia. Hlavnú rozvojovú os celoštátneho významu predstavuje košicko-prešovská rozvojová os osídlenia a regionálny význam predstavuje sabinovská sídelná rozvojová os.
- **Košický VÚC** charakterizuje hlavne košicko-prešovská rozvojová os nadregionálneho až celoštátneho významu a sekundárna rozvojová os košicko-moldavská regionálneho významu.
- **Zemplínsky VÚC** je tvorený najmä michalovsko-vranovsko-humenským ťažiskom osídlenia nadregionálneho až celoštátneho významu a sekundárnou severno-južnou rozvojovou osou.

Prírodné pomery a bariéry

Pri vymedzení hraníc VÚC muselo byť rešpektované geomorfologické členenie SR. Druhým významným kritériom je rešpektovanie ohraničenia povodí riek. Povodia predstavujú hlavné osy urbanizácie územia (Považie, Pohronie, Zemplín...).

Kompetencie územnej verejnej správy

Miera decentralizácie ovplyvňuje veľkosť a štruktúru vymedzených VÚC. Charakter a rozsah kompetencií, ktoré boli najskôr jednoznačne vymedzené, predurčili veľkosť a početnosť VÚC. Pri vymedzení kompetencií VÚC bol dôsledne uplatňovaný princíp subsidiarity pri rozdelení kompetencií medzi miestnu samosprávu a samosprávu vyššieho územného celku a kritériá pre ich rozdelenie na výlučné kompetencie štátu, delené kompetencie medzi štátnou správou a územnou samosprávou.

Zladenie záujmov štátnej správy a samosprávy

Pri konštituovaní VÚC bolo uplatnené kritérium symetrie usporiadania štátnej správy a samosprávy. Dôvodom bola snaha o vytvorenie mechanizmu kooperácie orgánov štátnej správy a samosprávy pri plnení verejno-právnych úloh a transparentnosť výkonu kompetencií štátnej správy a samosprávy na úrovni regiónov (VÚC). Koordináciu vybraných úradov špecializovanej štátnej správy a orgánov územnej samosprávy na úrovni vyššieho územného celku bude zabezpečovať vládou menovaný prednosta krajského (župného) úradu, bez možnosti zasahovať do vecného plnenia ich úloh. Prednosta krajského úradu bude zároveň dbať nad dodržiavaním zákonnosti v rámci VÚC.

Perspektíva vývoja svetovej spoločnosti, štátu, regiónov, miest a obcí

Regionalizácia SR vychádza z rešpektovania trendov regionalizácie krajín svetového spoločenstva, rešpektujúca ekonomicko-sociálnu entitu regiónov, ktorá je východiskom pre aktívnu, relatívne autonómnu ekonomickú, sociálnu, kultúrnu politiku samosprávnych subjektov.

Politické požiadavky (zahranično-politická orientácia, cezhraničná spolupráca, vývoj u susedov...)

Vytvorenie VÚC rešpektuje rozhodujúce dokumenty, trendy a požiadavky EÚ súvisiace s reformou verejno-správneho systému a s cieľom splnenia kritérií pre integráciu do EÚ. Vymedzené VÚC zodpovedajú kritériám NUTS III (rozlohou, počtom obyvateľov, nodalitou a homogenitou). Ich samosprávne inštitúcie disponujú dostatočným kompetenčným vybavením, ktoré umožňujú rovnocenný partnerský vzťah v rámci vnútroštátnej, medziregionálnej a cezhraničnej spolupráce. Vďaka svojmu vnútornému organizačnému členeniu a prirodzeným vnútroregionálnym a medziregionálnym väzbám sa vyznačujú vysokou flexibilitou a schopnosťou utvárať nadregionálne celky NUTS II.

Počet obyvateľov a optimálny počet obcí

Jedným z kritérií VÚC je vytvorenie regiónov s porovnateľným počtom obyvateľov. Toto kritérium sa uplatňuje predovšetkým pri vymedzení územno-správnych jednotiek. VÚC je však územím plniacim komplex sociálnych, etno-kultúrnych funkcií, spája obyvateľov na

základe etno-kultúrnej identity. Z komplexu veľmi heterogénnych kritérií mnohé plnia pri jeho rozvoji podstatne významnejšiu úlohu ako kritérium počtu obyvateľov. Z uvedeného dôvodu sa počet obyvateľov VÚC v Slovenskej republike pohybuje v intervale od 266 636 (VÚC gemersko-novohradský) po 717 624 (VÚC nitriansky), čo je v priemere 447 312 obyvateľov na VÚC. Veľkosť regiónov v krajinách EÚ je tiež rozdielna. Napríklad v Dánsku je to v priemere 372 000 obyvateľov, pričom sa ich počet pohybuje v intervale od 45 000 do 600 000 obyvateľov: Vo Francúzsku má v priemere región 580 000 obyvateľov (interval 79 000 – 2 532 000). Vo Švédsku je v priemere 360 000 obyvateľov na jeden región (interval 57 000 – 1 642 000). Z uvedeného vyplýva, že požiadavka rovnakého počtu obyvateľov v regióne (VÚC) vystupuje len ako pomocné kritérium.

Názory volených predstaviteľov miestnej samosprávy

Počas prác sa uskutočnili diskusné podujatia s predstaviteľmi miestnej samosprávy a ich oprávnené požiadavky boli premietnuté do návrhu koncepcie, o čom svedčí aj stanovisko ZMOS schválené na 10. sneme a stanovisko Únie miest a obcí SR.

Následne požiadalo predsedníctvo ZMOS svoje regionálne združenia, aby sa vyjadrili k návrhu koncepcie a k územnému členeniu Slovenska na 12 vyšších územných celkov. Z celkového počtu 57 regionálnych združení sa:

- za navrhovaný počet 12 vyšších územných celkov vyjadrilo ..... 40, t. j. 70,0 %,
- za ponechanie súčasných 8 celkov ..... 6, t. j. 10,5 %,
- za iné riešenie (3 + 1, 6 + 1) ..... 8, t. j. 14,0 %,
- nevyjadrilo sa ..... 3, t. j. 5,5 %.

Záver

Na základe vyhodnotenia oboch alternatív pomocou kritérií je vhodné upraviť súčasné územnosprávne usporiadanie na 12 vyšších územných a správnych celkov, a to z nasledovných dôvodov:

- možnosť zvýšenia výkonnosti ekonomiky regiónov a tým aj štátu ako celku,
- zabezpečenie prirodzenej a vnútornej integrity a identity SR, ako základného predpokladu prežitia štátu a národa po integrácii do EÚ,
- kompatibilita systému navrhovanej verejnej správy s krajinami EÚ a V4,
- účinná účasť v programoch medzinárodného rozvoja a cezhraničnej spolupráce,
- vyššia homogenita a sociálno-ekonomická vyváženosť územných celkov,
- lepšia hospodársko-sociálna regionalizácia,
- naplnenie požiadaviek osídlenia a organizácie
- akceptovanie priemyselnej regionalizácie,

- akceptovanie prirodzených dopravných priestorov,
- vyššia plošná účinnosť centier a lepšia dostupnosť okrajových sídiel do centra
- vytvorenie podmienok pre postupné vyrovnávanie handicapov marginálnych regiónov,
- dosiahnutie trvalo udržateľného hospodárskeho rozvoja regiónov a konsolidácie demokratického systému,
- vytvorenie podmienok pre revitalizáciu krajiny, osídlenia, jednotlivých sídiel a regiónov,
- lepšie zohľadnenie etno-kultúrnych a historických faktov,
- efektívnosť riadenia zariadení verejnej ekonomiky nadobecného významu (stredné školstvo, nemocnice, kultúrne zariadenia, zariadenia sociálnej pomoci, hromadná preprava...),
- účinná regionálna politika,
- rešpektovanie väčšinovej požiadavky volených predstaviteľov miestnej samosprávy.

Návrh územného a správneho usporiadania

Návrh vychádza z rešpektovania: uvedených kritérií regionalizácie a vymedzenia územných celkov, požiadavky na realizáciu symetrického modelu usporiadania, decentralizácie kompetencií a z toho vyplývajúcich zmien v rámci organizácie územnej verejnej správy, požiadaviek na znižovanie výdavkov na verejnú správu.

	Miestna úroveň	Vyšší celok
Správne celky	*	12
Územné celky	2 916 **	12

* Štátnu správu na miestnej úrovni reprezentuje krajský úrad (12) a sieť špecializovaných úradov, ktorých rozmiestnenie definujú osobitné právne normy.

** Zahrnuté aj mestské časti Bratislavy a Košíc.

Vyššie územné celky budú tvoriť:

	Názov celku	Sídlo štátnej správy	Sídlo samosprávy	Počet obyvateľov
1	Bratislava	Bratislava	Bratislava	729 343
2	Trnavský	Trnava	Trnava	436 867
3	Trenčiansky	Trenčín	Trenčín	544 248
4	Nitriansky	Nitra	Nitra	717 624
5	Žilinský	Žilina	Žilina	376 299
6	Liptovsko-oravsko-turčiansky	Ružomberok	Martin	376 646
7	Zvolenský	Banská Bystrica	Zvolen	397 353

	Názov celku	Sídlo štátnej správy	Sídlo samosprávy	Počet obyvateľov
8	Gemersko-novohradský	Rimavská Sobota	Lučenec	327 910
9	Spišský	Poprad	Spišská Nová Ves	360 074
10	Šarišský	Prešov	Prešov	342 400
11	Zemplínsky	Michalovce	Michalovce	418 431
12	Košický	Košice	Košice	342 545

Charakteristika navrhovaných vyšších územných celkov:

Vyšší územný celok Okres	**Počet okresov**	**počet obcí podľa ŠÚ**	**počet obyvateľov**
Bratislavský Bratislava I – V, Malacky, Pezinok, Senec, Dunajská Streda	9	137	729 343
Trnavský Skalica, Senica, Piešťany, Trnava, Hlohovec, Galanta	6	183	436 867
Trenčiansky Púchov, Ilava, Trenčín, Nové Mesto nad Váhom, Myjava, Bánovce nad Bebravou, Prievidza, Partizánske	8	248	544 248
Nitriansky Topoľčany, Šaľa, Nitra, Nové Zámky, Komárno, Zlaté Moravce, Levice	7	350	717 624
Žilinský Považská Bystrica, Čadca, Kysucké Nové Mesto, Žilina, Bytča	5	130	376 299
Liptovsko-oravsko-turčiansky Námestovo, Tvrdošín, Dolný Kubín, Martin, Turčianske Teplice, Ružomberok, Liptovský Mikuláš	7	213	376 646
Zvolenský Brezno, Banská Bystrica, Zvolen, Detva, Krupina, Banská Štiavnica, Žiar nad Hronom, Žarnovica	8	216	397 353
Gemersko-novohradský Revúca, Rožňava, Rimavská Sobota, Poltár, Lučenec, Veľký Krtíš	6	361	327 910
Spišský Stará Ľubovňa, Kežmarok, Poprad, Levoča, Spišská Nová Ves, Gelnica	6	203	360 074
Šarišský Stropkov, Svidník, Bardejov, Sabinov, Prešov	5	349	342 400
Košický Košice I – IV, Košice okolie	5	135	342 545
Zemplínsky Snina, Humenné, Medzilaborce, Vranov nad Topľou, Michalovce, Sobrance, Trebišov	7	375	418 431
CELKOM SR	79	2 916*	5 369 740

Navrhované územné a správne usporiadanie na úrovni vyššieho územného celku je porovnateľné s charakteristikou vyšších územných a správnych celkov krajín Európy (pri zohľadnení veľkosti týchto krajín, rozsahu kompetencií):

Štát	**Priemerná plocha** (v km^2)	**Priemerný počet obyvateľov** (v tis.)
krajiny južnej Európy		
Francúzsko – department	5 490	556
Grécko – prefektúra	2 538	216
Španielsko – provincia	10 100	780
Taliansko – provincia	320	611
SRN – kraje	83	170
krajiny severnej Európy		
Nórsko – fylker	1847	234
Belgicko – provincie	2290	1 095
Dánsko – amter	307	365
Švédsko – landstingkomuner	1 874	358
Slovenská republika – návrh	*4 083*	*450*

O kompatibilite navrhovaného územného usporiadania Slovenska svedčí aj porovnanie intervalu počtu obyvateľov druhej úrovne samosprávy s decentralizovanými unitárnymi štátmi Európy. Dôležité je aj to, že návrh koncepcie nezakladá priveľký rozptyl medzi najväčším a najmenším navrhovaným celkom.

Štát	**Počet obyvateľov**	**Počet vyšších celkov**	**Interval počtu obyvateľov**
Dánsko	5 200 000	14 + 2	45 000 – 600 000
Fínsko	5 000 000	19 + 1	25 000 – 1 278 000
Švédsko	8 600 000	23	57 000 – 1 640 000
Maďarsko	10 500 000	19	223 000 – 1 930 000
Česká republika	10 000 000	14	300 000 – 1 287 000
Slovenská republika (návrh)	*5 400 000*	*12*	*327 910 – 729 343*

Územné a správne usporiadanie a NUTS

V zásade je potrebné rozlišovať vnútorné správne jednotky štátu a plánovacie jednotky. NUTS (Nomenclature des Unités Teritoriales Statistiques) je územná systemizácia používaná EÚ pre vymedzenia cieľov a prijímanie pomoci vo forme programov a prostriedkov z fondov EÚ, t. j. ide o typickú plánovaciu jednotku. Z hľadiska vymedzovania cieľov a prijímania podpory je najvýznamnejšie vymedzenie jednotiek na úrovni NUTS II.

Pre Európu je charakteristická veľká rozdielnosť veľkosti správnych jednotiek ako aj plánovacích regiónov, najmä na úrovni NUTS II. Zo 167 územných celkov krajín EÚ začlenených do kategórie NUTS II majú jednotlivé územia nasledovné veľkosti:

Počet obyvateľov (mil.)	do 0,5	0,5 až 1,0	1,0 až 1,5	1,5 až 2,0	2,0 až 5,0	5,0 až 10,0	nad 10,0
Počet územných celkov	26	29	34	26	43	8	1

Členenie štátov na NUTS vychádza najmä z vnútorného usporiadania, z váhy kritérií regionalizácie ako aj zo spájania správnych jednotiek (VÚC), čo dokumentuje nasledovná tabuľka, v ktorej sú porovnané správne jednotky na úrovni strednej úrovne samosprávy a vymedzené NUTS II.

Štát	Počet obyvateľov v mil./rozloha v km²	Počet VÚC	Počet NUTS II/interval počtu obyvateľov
Belgicko	10,1/30 500	10	11 / 242 000 – 1 633 000
Dánsko (U)	5, 253/43 000	14 + 2	1 / 5 353 000
Španielsko	39,266/505 000	50	18 / 260 000 – 5 000 000
Francúzsko	59,9/547 000	96	26 / 268 000 – 5 000 000
Taliansko	57,4/300 000	96	20 / 119 000 – 5 800 000
Veľká Británia	58,0/244 000	34	37 / 400 000 – 4 700 000
SRN	81,9/357 000	426	40 / 506 000 – 6 013 000
Holandsko	15,529/42 000	12	12 / 274 000 – 3 340 000
Írsko (U)	3,5/70 000	26	2 /
Švédsko (U)	8,838/500 000	24	8 / 391 000 – 1 740 000
Grécko	10,5/132 000	51	13 / 200 000 – 1 777 777
Rakúsko	8,059/83 8000	9	9 / 200 000 – 1 596 000
Fínsko (U)	5,124/338 000	19 + 1	6 / 558 – 1 813 000
Portugalsko	10,5/92 000	18	5+2 / 242 000 – 3 539 000
Česká republika (U)	10,32/78 866	14	8 / 1 130 000 – 1 663 000
Maďarsko (U)	10,19/93 000	19	7 / 993 000 – 2 886 000
Poľsko (U)	38,62/312 683	373	16 / 1 017 000 – 5 060 000
Slovenská republika	5,738/49 000	12	alternatívy 4 (ako dnes), 2, 1

Ekonomická autonómnosť regiónov je vo väzbe na fiskálnu decentralizáciu a mieru prerozdeľovania verejných financií veľmi dôležitá. To však ešte neznamená, že rozhodujúcim faktorom pre ekonomickú autonómnosť regiónu je rozloha územia, resp. počet obyvateľov. Informačná spoločnosť, globalizácia ekonomiky naznačujú iný vývoj. Pri predpokladaných trendoch a v rámci zjednocovania Európy zohrajú významnú úlohu prirodzené regióny, ktoré nevznikali ako štatistické jednotky, ale ako územie rešpektujúce prírodné, ekologické, ekonomické a ľudské faktory. Regionalizácia krajiny vychádzajúca zo stáročných tradícií a tie zase z prírodných podmienok a geografického členenia krajiny, je základom aj pre tvorbu štatistických jednotiek.

Pre získanie podpory zo štrukturálnych fondov Európskej únie sa môžu územné celky v rámci štátu spájať do štatistických jednotiek NUTS II. V niektorých krajinách bol takouto štatistickou jednotkou dokonca celý štát (Dánsko, Slovinsko, pobaltské štáty), resp. štát bol rozdelený na 2 oblasti NUTS II (Írsko). Nepovažujeme preto za rozhodujúce, aby sa územná organizácia SR podriaďovala dočasným podmienkam vyplývajúcim z možnosti čerpania podporných programov EÚ, ale opačne, aby sa na základe prirodzenej regionalizácie krajiny vytvárali územné jednotky a subjekty, ktoré budú adresátom podpory.

Symetria územného a správneho usporiadania

V rámci navrhovaného modelu verejnej správy prichádza k zásadnej zmene postavenia oboch zložiek verejnej správy (štátna správa, územná samospráva). Z dôvodu stabilizácie štátu odporúčame symetrický model na úrovni vyšších územnosprávnych jednotiek, pri totožnosti hraníc územného a správneho usporiadania. Vymedzenie územných a správnych jednotiek na miestnej úrovni môže fungovať naďalej ako asymetrické, pričom sa bude kreovať na základe racionalizácie výkonu štátnych úloh v území (špecializované siete, resp. zabezpečovania úloh miestnej samosprávy – § 16a, § 21 zákona o obecnom zriadení).

Symetrický model usporiadania na úrovni vyšších územných a krajov umožní:

- vyššiu stabilitu územného a správneho usporiadania,
- efektívnejší výkon štátnych úloh v území (kontrola, bezpečnosť, poriadok...),
- komplexnosť pôsobenia verejnej správy, kde štátna správa a samospráva sledujú rovnaký záujem a cieľ,
- efektívnejšiu spoluprácu územnej štátnej správy a samosprávy a ich spoločné pôsobenie na rozvoj územia VÚC,
- efektívnejšie usporiadanie kompetencií a exaktnejšie vymedzenie zodpovednosti a lepšiu orientáciu pre občana – voliča,
- vyvinutie efektívnejších mechanizmov finančného vyrovnávania,
- lepší prehľad pre občana, zjednodušenie (štruktúra, názvy...).

Previazanosť jednotlivých úrovní verejnej správy

Územná previazanosť

Základom územnej samosprávy je obec, ktorá je samostatným územným a správnym celkom. Vyššie územné celky sú sumárom katastrálnych území obcí a sú definované zákonom. Vyšší územný a správny celok je tvorený sumárom územia vyššieho územného celku a územia vojenského obvodu. V hraniciach vyšších územných celkov pôsobia orgány miestnej štátnej správy. Úrady špecializovanej štátnej správy pôsobia v hraniciach vyššieho územného celku.

Medziobecná spolupráca sa v oblasti správnej agendy realizuje v hraniciach vyššieho územného a správneho celku. Výnimku môže povoliť iba MV SR. Medziobecná spolupráca v rámci hospodárskej činnosti sa môže realizovať aj mimo hraníc vyššieho územného celku.

Politická previazanosť

Na prvej úrovni verejnej správy – miestna úroveň – sú orgány miestnej samosprávy volené priamo občanmi väčšinovým volebným systémom. Starosta, primátor, v rámci 1 volebného obvodu (k. ú. obce, mesta), poslanci zastupiteľstva v rámci viacmandátových volebných obvodov.

Na druhej úrovni samosprávy – samospráva vyššieho územného celku – budú orgány samosprávy volené rovnakým spôsobom ako na miestnej úrovni, t. j. predseda VÚC (župan) bude reprezentantom všetkých občanov VÚC a zastupiteľstvo bude kreované poslancami z celého územia VÚC. Z dôvodu väčšej reprezentatívnosti zastúpenia občanov v zastupiteľstve VÚC je vhodné, aby počet poslancov vo viacmandátových volebných obvodoch nebol vyšší ako 5.

Previazanosť poslancov NR SR a občanmi je možné zabezpečiť:

- vytvorením druhej komory NR SR (komora regiónov),
- vytvorením 12 volebných obvodov pre voľby do jednokomorovej NR SR.

C. MODERNIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

V rámci Európskej únie neexistuje žiadna acquis communautaire, ktorá by definovala zásady verejnej správy a preto sú ciele a zameranie reforiem verejnej správy v krajinách uchádzajúcich sa o členstvo v EÚ menej jasné. Napriek tomu existuje dohovor o hlavných zásadách dobrej verejnej správy. Zásady verejnej správy prijaté členskými štátmi EÚ stanovujú podmienky Európskeho administratívneho priestoru (EAP) a medzi ne patria: dôveryhodnosť, predvídateľnosť, zodpovednosť, transparentnosť, kvalitné riadenie, organizačná pripravenosť a participácia občanov na verejnej správe.

Do EAP patrí skupina všeobecných noriem pre činnosť verejnej správy, ktoré stanovuje zákon a v praxi je ich uplatňovanie zaručené prostredníctvom zákonných postupov a mechanizmov. Krajiny čakajúce na vstup do EÚ by mali vziať tieto normy do úvahy pri rozvíjaní svojich systémov verejnej správy. Od kandidátskych krajín sa očakáva, že budú v rámci reformy verejnej správy napredovať a stupeň ich napredovania sa bude posudzovať podľa všeobecne platných európskych štandardov. To neznamená, že by mali vznikať všade rovnaké administratívne inštitúcie, dôležité však je aplikovať a udržať príslušné štandardy, ktoré sa v štátoch EÚ objavujú ako súčasť zákonov upravujúcich konanie vo verejnej správe. V zásade je ich možné rozdeliť do štyroch skupín: 1) dôveryhodnosť a predvídateľnosť t. j. právna istota, 2) otvorenosť a transparentnosť, 3) zodpovednosť a 4) účinnosť.

V administratívnom zákonodarstve krajín EÚ sa uplatňuje „otvorená koncepcia“, ktorá

umožňuje vyššiu mieru flexibilnosti v rôznych situáciách. Z pohľadu konania štátnych zamestnancov a verejných inštitúcií sa odporúča spoliehať na všeobecné poznatky a opierať sa o prípadové právo.

Členstvo v Európskej únii si teda vyžaduje verejnú správu, ktorá je zodpovedná, zaručuje štandard integrity, predvídateľnosť, zákonnosť v správnych rozhodnutiach a ktorá je predmetom kontroly a možnosti súdneho preskúmania. Moderná a výkonná verejná správa musí plniť všeobecne platné kritériá a to bez ohľadu na počet a štruktúru inštitúcií, bez ohľadu na počet a sídla správnych a územných celkov. Medzi tieto kritériá patrí:

- jasná deľba právomocí, pôsobnosti a zodpovednosti inštitúcií verejnej správy vo vzťahu k občanovi,
- kvalitná legislatíva,
- dodržiavanie a schopnosť vynucovania práva,
- vysoká profesionalita a etika zamestnancov verejnej správy.

Stratégia reformy verejnej správy definovala širšie poňatie transformácie verejnej správy a vláda v rámci uznesenia uložila vedúcemu Úradu vlády zabezpečiť vypracovanie koncepcie kontroly vo verejnej správe a koncepcie informatizácie verejnej správy, ministrovi vnútra v spolupráci s ministrom školstva zabezpečiť vypracovanie koncepcie vzdelávania vo verejnej správe. Paralelne pripravilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR návrh zákona o štátnej službe a návrh zákona o verejnej službe, ktoré majú prispieť k zvýšeniu kvality výkonu štátnej, resp. verejnej služby. V oblasti fiskálnej decentralizácie vypracováva ministerstvo financií východiská financovania verejnej správy, ktoré sú rozpracované do konkrétnych zákonov.

Okrem uvedených krokov je nevyhnutné zaoberať sa návrhmi viacerých opatrení, smerujúcich k modernizácii verejnej správy, vyplývajúcich z hodnotenia krajiny expertmi OECD:

- zvýšenie finančnej kontroly v súlade so zvyklosťami členských štátov EÚ, najmä splnenie požiadaviek finančnej kontroly EÚ pre predvstupové fondy, keď musia byť stanovené a jasne definované postupy návrhov zodpovednosti pre vytvorenie a koordináciu vnútornej kontroly;
- zlepšenie systému verejného obstarávania;
- znižovanie rizík riadenia výdavkov pre bezpečné a efektívne riadenia fondov EÚ;
- zvýšenie účinnosti vonkajšieho auditu a rozšírenie pôsobnosti NKÚ;
- zvýšiť koordináciu na úrovni ministerstiev a zvýšiť systematickosť hodnotenia rozpočtových, ekonomických a sociálnych výdavkov.

Neoddeliteľnou súčasťou modernizácie verejnej správy je prijatie zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

Jednotlivé oblasti širšie pochopenej transformácie verejnej správy budú vypracované osobitne, príslušnými ústrednými orgánmi štátnej správy, čiastočne s prispením projektu EÚ-Phare.

C.1. PRÁVNY RÁMEC A RIADENIE VO VEREJNEJ SPRÁVE

V doterajších hodnoteniach Slovenskej republiky zo strany expertov EÚ je konštatované iba postupné a pomalé zlepšovanie v oblasti reformy štátnej služby, kvality riadenia a kvality poskytovania služieb. Odporúčania pre zmeny sa týkajú krátkodobých a strednodobých opatrení:

Medzi krátkodobé opatrenia sú zaraďované:

- vytvorenie právneho rámca pre štátnu službu,
- zriadenie centrálnej inštitúcie, ktorá bude mať na starosti riadenie štátnej služby,
- školenie manažérov, personálnych pracovníkov, ako aj všetkých pracovníkov verejnej správy.

Medzi strednodobé opatrenia patria:

- reforma mzdového systému v štátnej správe,
- posilnenie kontroly výdavkov,
- zaistenie štandardov kvality a výkonu štátnej služby na úrovni krajín EÚ,
- zmena správneho poriadku,
- zlepšenie administratívnej a súdnej kontroly správnych rozhodnutí nezávislými inštitúciami (správne súdy, ombudsman...).

Zákon o štátnej službe

Hlavnou úlohou moderného demokratického štátu s trhovou ekonomikou je vytvoriť spravodlivé a rovnocenné podmienky pre každodenný život jednotlivca, ekonomické aktivity jednotlivcov a právnických osôb. Základným mechanizmom je zákon.

Štát plní niekoľko úloh v oblasti zamestnanosti:

- reguluje vzťahy medzi zamestnávateľmi a zamestnancami,
- nesie zodpovednosť za vytvorenie podmienok pre efektívnu, profesionálnu a nezávislú činnosť verejnej správy,
- nesie ústavnú zodpovednosť za chod verejnej správy,
- zodpovedá za činnosť verejnej správy v súlade so základnými zákonnými normami.

Jedným z princípov navrhovanej koncepcie je decentralizácia štátnej moci na orgány územnej samosprávy a dekoncentrácia štátnej správy z centra na nižšie stupne a na jednotlivcov. Títo jednotlivci už potom nie sú len zamestnancami štátu, ale aj nositeľmi štátnej moci. Zaručujú, že ústavné a administratívne zákonné normy sa skutočne uplatňujú v každodennom výkone verejnej správy.

Zákon zvyčajne reguluje vzťah medzi úradníkmi a štátom. Moderné ústavy obsahujú ustanovenia týkajúce sa správy verejných úradov, alebo definujú všeobecné modely verejnej správy. Väčšina takýchto ústav predpokladá existenciu zvláštnej legislatívy, ktorá upravuje vzťahy medzi štátnymi zamestnancami a štátom, napríklad ústavy Francúzska, SRN, Grécka, Talianska, Portugalska, Španielska.

Aby bolo vôbec možné v Slovenskej republike definovať charakter a platné zásady pre výkon štátnej správy obdobne ako v krajinách EÚ musia existovať nasledovné rámcové podmienky: 1) jasné delenie na súkromný a verejný sektor, 2) rozdiel medzi politickou sférou a sférou administratívy, 3) individuálna zodpovednosť štátneho úradníka namiesto kolektívneho rozhodovania, 4) pracovná istota, stabilita a výška platu s jasne definovanými právami a povinnosťami štátnych úradníkov, 5) prijímanie zamestnancov a pracovný postup na základe ich schopností.

V krajinách EÚ je možné rozlíšiť širšie a užšie chápanie okruhu štátnych zamestnancov, ktorí patria do tzv. výkonného mechanizmu štátu. medzi krajinami so širším ponímaním štátnej správy patria: Francúzsko, Írsko, Holandsko, Španielsko a Švédsko. V iných krajinách: Rakúsko, SRN, Veľká Británia, Dánsko a Taliansko je ponímanie štátnej správy zúžené na tzv. ústrednú štátnu správu, ktoré označuje tie úlohy, ktoré patria medzi výlučné kompetencie štátu. K takémuto poňatiu „užšej štátnej správy“ sa priklonilo aj Poľsko a Maďarsko.

Najmä v prípade uplatnenia užšieho poňatia štátnej správy je potrebné, aby štát, ktorý zodpovedá za profesionalitu, nestrannosť a efektivitu verejnej správy, vytvoril také podmienky pre zamestnancov, aby mohli vykonávať svoje úlohy. Potom nemôžu byť štátni zamestnanci považovaní len za štátnych úradníkov a nemôže byť ich postavenie riešené iba v rámci bežných pracovných vzťahov. Štát preto musí:

- vytvoriť mechanizmy kontroly a tak predísť zneužitiu verejných právomocí a nesprávnemu nakladaniu s verejnými zdrojmi,
- dať verejnej správe legitimitu z pohľadu občanov a daňových poplatníkov a tak vybudovať dôveru verejnosti v administratívu a nakoniec dôveru v štát ako taký,
- rozlíšiť politickú časť verejného sektora od administratívnej, pretože nielen logika, ale aj zdroj ich legitímnosti sú odlišné,
- zaručiť profesionálnu kontinuitu verejnej správy,
- získať najlepších kandidátov, ktorí sú v krajine k dispozícii pre výkon verejnej funkcie

Je potrebné mať na zreteli, že podmienka EÚ o voľnom pohybe pracovnej sily v členských krajinách sa dotkne aj verejnej správy. Pracovné miesta, mimo tých ktoré patria výhradne občanom daného štátu (10 – 40 %), budú musieť byť prístupné pre všetkých obyvateľov členských krajín.

V rámci plnenia krátkodobých opatrení pre vstup do EÚ je pripravený návrh zákona o štátnej službe, ktorého účelom je utvoriť právne predpoklady na zabezpečenie profesionálneho, spoľahlivého, nestranného a politicky neutrálneho výkonu štátnej služby. Súčasťou zákona je aj návrh na vznik Úradu pre štátnu službu, ktorý by mal:

- zabezpečovať jednotný postup pri výkone štátnej služby,
- vydávať všeobecne záväzné právne predpisy a služobné predpisy na zabezpečovanie uplatňovania právnych vzťahov pri výkone štátnej služby,
- pripravovať návrh systemizácie v štátnej službe a po jej schválení kontrolovať jej dodržiavanie,
- rozhodovať o odvolaniach proti rozhodnutiam služobného úradu vo veciach štátno-zamestnaneckého pomeru,
- zabezpečovať a riadiť vzdelávanie v štátnej službe,
- kontrolovať dodržiavanie zákona a všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonávanie,
- vypracúvať zásady odborného rastu štátnych zamestnancov a profesnej kariéry v štátnej službe,
- určovať kritériá hodnotenia štátnych zamestnancov.

Vznik Úradu pre štátnu službu by mal, podľa znenia pripravovaného zákona, predchádzať termínu účinnosti návrhu zákona o štátnej službe. Definovanie postov, ktoré budú obsadzované v súlade s týmto zákonom by malo byť koordinované so zámermi koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Zákon by nemal byť aplikovaný skôr, ako bude prijatá koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy.

Riadenie verejnej správy

Zvyšovanie kvality práce vo verejnej správe znamená hľadanie vyššej úrovne efektivity a účinnosti v súlade s princípmi zákonného štátu. Na to je potrebný prenos právomocí na riadiacu zložku verejnej správy a prerozdelenie právomocí spolu s kontrolnými mechanizmami.

Predošlé systémy v krajinách strednej a východnej Európy nevnímali prácu v štátnej administratíve ako profesiu. Preto by sa mala reforma zamerať na vytváranie profesií vo verejnej správe, čo predpokladá: vzdelávanie manažérov, prijatie nariadení, ktoré definujú povinnosti, zodpovednosť, práva zamestnancov, zvyšovanie kvality a minimálnej úrovne riadenia a najmä vytvorenie prostredia, v ktorom je možné vykonávať prácu na odbornej úrovni, nestranne, transparentne a aby bola možná kontrola výkonu.

Administratívu ovplyvňuje niekoľko faktorov, najmä:

- kvalita všeobecnej regulujúcej legislatívy, ktorá je nástrojom zamestnancov a zdrojom informácií pre verejnosť,
- kvalita legislatívy o administratívnych postupoch,
- miera finančnej a administratívnej zodpovednosti a kontrolné mechanizmy.

Tieto aspekty sú zároveň zdrojom zásad a právnych nariadení, ktoré sa v rozhodujúcej miere podieľajú na definovaní prístupu a správania sa manažérov a pracovníkov administratívy. Ak sa nezlepší prostredie, v ktorom pracujú zamestnanci verejnej správy a stále budú mať možnosť prijímať svojvoľné rozhodnutia, nebudú dostatočne komunikovať s verejnosťou aj napriek tomu, že boli vybraní na základe svojich schopností a absolvovali systematické vzdelávanie. Koordinácia a zabezpečenie aplikácie všeobecných štandardov pre riadenie verejnej správy by mali patriť do kompetencií Úradu pre štátnu službu.

Požiadavka na ekonomizáciu verejnej správy si vyžaduje uplatňovať v riadení verejnej správy osvedčené mechanizmy zo súkromného sektora. Medzi základné ciele nového modelu riadenia je možné zaradiť: jasné formulovanie cieľov a orientácia na výsledok, vymedzenie zodpovednosti politiky a správy, orientáciu na potreby zákazníka, zlepšenie ponuky verejných služieb, vyššiu hospodárnosť, osobnú zodpovednosť za konkrétne úlohy a vynaložené náklady, podporu motivácie a výkonnosti zamestnancov

Aby bolo možné zaviesť nové modely riadenia do praxe je potrebné: definovať poskytované služby a definovať produkty, zaviesť rozpočtovanie a účtovanie nákladov, delegovať zodpovednosť, vybudovať systém rozborov na základe merateľných cieľových veličín (controlling).

C.2. VZDELÁVANIE ZAMESTNANCOV VEREJNEJ SPRÁVY

Cieľom koncepcie vzdelávania vo verejnej správe je:

- vytvoriť efektívne fungujúci vzdelávací systém vo verejnej správe so zámerom skvalitniť činnosť verejnej správy na všetkých jej úrovniach,
- navrhnúť inštitucionálne a právne zabezpečenie fungovania tohoto systému a jeho koordinácie,
- zlepšiť prepojenie vzdelávacích programov pre verejnú správu s praxou a s ňou súvisiace skvalitnenie poskytovaných služieb občanovi.

Princípy koncepcie sú:

- nadviazať na koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy,
- vychádzať z analýzy súčasného stavu,
- nadviazať na predchádzajúcu koncepciu vzdelávania, schválenú uznesením vlády SR č. 940/1995,
- chápať vzdelávanie ako podsystém riadenia ľudských zdrojov,
- uplatňovať jednotný systém vzdelávania vo verejnej správe,
- stavať na legislatívne vymedzených právach a povinnostiach zamestnancov a zamestnávateľov verejnej správy na vzdelávanie,

- vychádzať z povinného plánovania finančných prostriedkov na vzdelávanie a z transparentnosti a efektívnosti ich využívania,
- predpokladať postupné dopracovanie štandardov pracovných miest vo verejnej správe ako východisko pri budovaní vzdelávacích programov,
- do prípravy koncepcie zapojiť nielen zodpovedné subjekty, ale aj tie, ktoré sa budú podieľať na realizácii a ktorých sa bude koncepcia týkať.

C.3. INFORMATIZÁCIA VO VEREJNEJ SPRÁVE

Zavádzanie informačných systémov a vôbec výpočtovej techniky do inštitúcií verejnej správy nekorešponduje s požiadavkami na zvyšovanie kvality rozhodovania a správy verejných vecí. Existujú obrovské informačné bariéry nielen medzi ústredným orgánmi štátnej správy, medzi ústredným orgánmi a miestnou štátnou správou, medzi štátnou správou a samosprávou, ale najmä medzi verejnou správou a občanom – daňovým poplatníkom. Čiastočné segmenty informačných sústav v rámci verejnej správy sú skôr chápané ako zber údajov.

Je potrebné zvážiť komplexný prístup k budovaniu informačného systému v štátnej správe, ktorý do značnej miery zobjektivizuje a podporí rozhodovanie vlády vo všetkých oblastiach činnosti a zároveň zefektívni dlhodobo hospodárenie s finančnými prostriedkami štátu. V začiatkoch budovania sa javí nevyhnutná centralizácia tejto problematiky na nadrezortnú úroveň. Zároveň je potrebné zapojiť do tohto procesu aj samosprávne orgány. Budovanie infraštruktúry pre nasadenie informačných technológií by malo byť doménou nižších organizačných zložiek (výber dodávateľa hardware), ale stratégia budovania informačného systému, metodika, výber riešiteľa aplikácie, jej nasadzovanie by malo byť záležitosťou centra.

Problém racionalizácie a zefektívňovania výkonu verejnej správy priamo súvisí s organizáciou verejnej správy a s používanými postupmi a metódami. Problematika spracovávania informácií by mala byť zastrešená štátnym informačným systémom, ktorého základná kostra by mohla pozostávať z podsystémov: štátny rozpočet a štátna pokladnica, daňová správa, kataster nehnuteľností, colná správa, právne informácie, registre (obyvateľov a ekonomických subjektov) s väzbou na informačný systém sociálnej starostlivosti a na priemet informácií do priestoru nasadením geografického informačného systému (GIS).

Odporúčania pre riešenia informatizácie z pohľadu procesu decentralizácie

- racionalizácia a zefektívňovanie výkonu verejnej správy priamo súvisí s jej celkovou štruktúrou a organizáciou, ako aj s používanými postupmi a metódami. Oddelený model usporiadania verejnej správy na Slovensku si vyžiada vybudovať sústavu informácií a informačných činností, ktoré môžu byť zastrešené Štátnym informačným systémom;

- obsahová stránka štátneho informačného systému pozostáva zo vzájomne prepojených informačných systémov, ktoré zabezpečujú výkon činností a služieb realizovaných v rámci kompetencií jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy, dekoncentrovaných inštitúcií štátu, miestnej samosprávy a samosprávy vyšších územných celkov;
- základná schéma štátneho informačného systému by mala pozostávať z viacerých oblastí činností verejnej správy rozdelenej na jednotlivé podsystémy: štátny rozpočet, štátna pokladnica, rozpočty samosprávy vyšších územných celkov, miestne rozpočty, daňová správa, colná správa, kataster nehnuteľností, právne informácie a registre (obyvateľov, ekonomických subjektov: živnostenský register, register daňových, colných subjektov a účtovných jednotiek, obchodný register, register organizácií);
- so štátnym informačným systémom je potrebné previazať aj komplexný informačný systém sociálnej starostlivosti, minimálne prostredníctvom novo pripravovaného registra obyvateľov (referenčný register), z ktorého je možné využiť informácie o obyvateľoch a vo väzbe na informačné systémy dotknutých inštitúcií;
- ako integrujúci prvok všetkých informačných systémov, ktorý by dokázal informácie premietnuť do priestoru a zároveň poskytne analytické nástroje na prácu s informáciami v jednotlivých regiónoch a na centrálnej úrovni sa javí celoplošné nasadenie GIS (geografického informačného systému). Celoplošné nasadenie tohoto systému, podporeného silnou databázovou základňou (ekonomika, školstvo, zdravotníctvo, sociálna oblasť, obyvateľstvo, demografia, výber daní...) pred decentralizáciou a novou zmenou územného členenia SR by zobjektivizovalo celý proces.

D. EKONOMICKÁ A PERSONÁLNA NÁROČNOSŤ

Jedným z cieľov koncepcie je vytvoriť podmienky pre zásadné zníženie výdavkov na verejnú správu. Tento cieľ je možné realizovať rôznymi spôsobmi (alebo ich kombináciou):

1. znížením počtu zamestnancov napojených na verejné rozpočty, napríklad:
   - zlúčením inštitúcií, alebo ich organizačných jednotiek,
   - vyčlenením úradov špecializovanej štátnej správy,
   - odštátnením príspevkových organizácií štátu,
   - privatizáciou činností vykonávaných v rámci štátnej správy, ale aj územnej samosprávy,
   - prehodnotením pracovných náplní a zvýšením efektivity práce;
2. znížením výdavkov na tovary a služby;
3. zmenou toku verejných financií (transfery medzi jednotlivými verejnými rozpočtami) v rámci procesu fiskálnej decentralizácie.

Z analýzy vývoja transformácie verejnej správy od roku 1989 vyplynulo, že najväčší nárast výdavkov bol zapríčinený nedokončením oddeleného modelu verejnej správy, nevykonaním decentralizácie kompetencií a verejných financií a nízkou efektivitou práce vo verejnej správe.

Doteraz uskutočnené kroky smerujúce k znižovaniu výdavkov na verejnú správu boli zamerané spočiatku na znižovanie výdavkov na tovary a služby a následne na plošné znižovanie počtu zamestnancov na ústrednej úrovni štátnej správy (– 10 %), v rámci príspevkových a rozpočtových organizácií a na úrovni miestnej štátnej správy (– 6 až 10 %). Možné opatrenia v rámci úspory výdavkov na tovary a služby už v podstate nie sú možné, pretože by to ohrozilo chod jednotlivých inštitúcií. Plošné znižovanie počtu zamestnancov má rovnako svoj limit. Tento prístup negujú narastajúce požiadavky na nových zamestnancov vo verejnej správe, ako dôsledok realizácie opatrení súvisiacich so vstupom SR do EÚ, najmä v oblastiach, ktorým sa v minulých obdobiach nevenovala pozornosť (životné prostredie, verejné obstarávanie...). Preto je nevyhnutné zamerať sa v najbližšom období na štrukturálne zmeny inštitúcií verejnej správy a vnútornej štruktúry inštitúcií. Pokračovať je možné:

- *zvýšením efektivity práce,* čo bude výsledkom modernizácie verejnej správy v oblasti jej riadenia,
- *odštátnením činností*, ktoré môže efektívnejšie vykonávať súkromný a neziskový sektor, t. j. prehodnotením opodstatnenosti príspevkových organizácií verejného sektora (súčasť racionalizačných opatrení v rámci ústredných orgánov štátnej správy s termínom 06/2000),
- *prehodnotením transferov verejných financií* medzi jednotlivými verejnými rozpočtami, čo bude výsledkom prác MF na východiskách zmien financovania verejného sektora, a to vo väzbe na decentralizáciu verejnej správy znížením počtu štátnych fondov (iniciatíva MF SR),
- *zlúčením* rozpočtových inštitúcií verejného sektora na všetkých úrovniach, alebo zlúčením ich organizačných jednotiek, pričom:
  - — riešenie na centrálnej úrovni vyplynie z návrhu racionalizačných opatrení v rámci súčasnej štruktúry a následne ako dôsledok decentralizačného a dekoncentračného procesu,
  - — riešenie na úrovni miestnej a úrovni vyššieho územného celku je súčasťou koncepcie.

Dôsledne vykonaná decentralizácia kompetencií a financií zo štátnej správy na samosprávu vytvára na jednej strane podmienky pre zásadné zníženie výdavkov na verejnú správu:

- zlúčením inštitúcií na miestnej úrovni, pričom je plne rešpektovaný oddelený model verejnej správy,
- vytvorením podmienok pre zníženie výdavkov na ústrednej úrovni,

- vytvorením podmienok pre zníženie objemu transferov medzi jednotlivými verejnými rozpočtami;

ale zároveň vytvára podmienky pre mobilizáciu ľudského, prírodného a výrobného potenciálu v regiónoch, pre efektívnejšiu cezhraničnú spoluprácu, pre tvorbu a realizáciu projektov so zahraničnou podporou, pre rozvoj socio-kultúrneho potenciálu, ktorý je základom rozvoja regiónov apod.

Preto nie je rozhodujúce krátkodobé zvýšenie výdavkov spojených so zmenou systému, ale dlhodobý efekt, ktorý sa dá síce obtiažne kvantifikovať, ale skúsenosti z iných oblastí ho dokazujú.

Odhad finančných dopadov navrhovanej decentralizácie verejnej správy

V koncepcii sa uvažuje:

- so vznikom štyroch nových krajských úradov, 12 úradov samosprávy vyšších územných celkov a 6 úradov špecializovanej štátnej správy;
- so zásadnou redukciou kompetencií na úrovni krajov, decentralizáciou kompetencií a zriaďovateľskej funkcie na územnú samosprávu;
- so zrušením 79 okresných úradov a ich 45 detašovaných pracovísk;
- so znížením počtu úradov štátnej správy, ktoré nelogicky kopírovali územné a správne usporiadanie (katastrálny úrad, vojenská správa, zbor hasičskej (požiarnej) ochrany, pozemkový a lesný úrad, Slovenská správa ciest, štátny hygienik, štátny lekár, štátny farmaceut);
- s redukciou rozpočtových a príspevkových organizácií ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Ďalšie úvahy sa týkajú iba zmien v rámci úradov miestnej štátnej správy a úradov územnej samosprávy a úradov ústredných orgánov štátnej správy.

Miestna úroveň verejnej správy

V rámci okresných úradov štátnej správy, obecných a mestských úradov pracovalo 31 105 zamestnancov, pričom v období do roku 1989 pracovalo na ONV, MsNV a MNV celkom cca 13 600 zamestnancov. Decentralizáciou kompetencií okresných úradov na miestnu samosprávu príde k odstráneniu dnešnej duplicity v riadení úradov, vnútornej prevádzke, ale aj v odborných činnostiach. Odstránením duplicity príde k zníženiu počtu zamestnancov na miestnej úrovni verejnej správy o cca 13 000, z toho v oblasti:

- riadenia . . . . . 1 500 pracovných miest,
- vnútornej prevádzky . . . . 1 500 pracovných miest,
- ostatných činností. . . . . 10 000 pracovných miest.

Po uvedenej redukcii sa počet zamestnancov na miestnej úrovni v štátnej správe a v miestnej samospráve (mimo už dnes existujúcich úradov špecializovanej štátnej správy) bude pohybovať cca okolo 20 000.

Jednorazové výdavky spojené s decentralizáciou budú predstavovať:

- zabezpečenie úradov miestnej samosprávy v súvislosti s nárastom počtu zamestnancov v obciach, ktoré budú sídlom spoločného úradu – mimo sídiel, kde dnes existuje OÚ, resp. jeho stále alebo dočasné pracovisko, t. j. 44 sídiel x 10 zamestnancov x 150 000 = 66,0 mil. Sk (ostatné bude realizované v rámci delimitácie majetku OÚ);
- oprava objektov v týchto sídlach – 44,0 mil. Sk.

Opakované výdavky sa nezvýšia, práve naopak zníženie počtu zamestnancov na miestnej úrovni prinesie ročne úsporu cca 1,4 mld. Sk (aj pri zohľadnení podpory v nezamestnanosti). Problém vzrastu nezamestnanosti je potrebné riešiť v rámci projektov regionálneho rozvoja, čo nie je predmetom tejto koncepcie. Úsporu mzdových výdavkov však odporúčame ponechať v rámci sektoru verejnej správy a využiť ju pre zvýšenie mzdových výdavkov súvisiace s požiadavkou na zvýšenie kvality služieb, resp. investície do vybavenia úradov.

V návrhu sa neuvažuje s automatickým prechodom zamestnancov miestnej štátnej správy do úradov územnej samosprávy na základe zákona. Napriek toku je možné očakávať, že časť zamestnancov úradov miestnej štátnej správy sa zamestná na úradoch miestnej samosprávy, resp. samosprávy vyšších územných celkov, najmä z dôvodu ich kvalifikačných predpokladov. Z dôvodu úspory finančných prostriedkov potrebných pre vyplatenie odstupného bude potrebné prijať právnu úpravu, ktorá zamedzí zneužitiu zmeny, t. j. vziať odstupné a následne sa zamestnať v územnej samospráve.

Úroveň vyššieho územného a správneho celku

Decentralizácia kompetencií z dnešných ôsmich krajských úradov na samosprávu vyšších územných celkov a na úrady špecializovanej štátnej správy neprinesie zvýšenie počtu zamestnancov. Osobitný dôraz je potrebné klásť na dôsledné prehodnotenie pracovných náplní vo vzťahu ku skutočne vykonávanej pracovnej činnosti na úradoch verejnej správy.

Vznik úradov samosprávy vyšších územných celkov si nevyžiada investičné výdavky do správnych budov (mestá majú k dispozícii objekty, resp. príde k delimitácii objektov zo štátnej správy).

Jednorazové výdavky spojené s decentralizáciou si vyžiada:

- vznik 12 úradov vyšších územných samosprávnych celkov (napriek delimitácii) v sume cca 185 mil. Sk;
- vznik nových krajských úradov, reštrukturalizácia miestnej štátnej správy v sume cca 1,566 mld. Sk (vrátane odstupného).

Novými opakovanými výdavkami budú výdavky na voľby do samosprávy VÚC (cca 208 mil. Sk), výdavky na mzdy pre zamestnancov samosprávy vyšších územných celkov a ich rozpočtových organizácií (nahradia výdavky doteraz realizované v rámci krajských úradov) a výdavky na volených predstaviteľov VÚC (cca 54,0 mil. ročne).

Centrálna úroveň

Po prehodnotení súčasnej štruktúry ústredných orgánov štátnej správy, v súlade s uznesením vlády SR, je možné uvažovať v prvej etape s ďalším znížením počtu zamestnancov (min. 10%, t. j. cca 750 vo vzťahu k planému uzneseniu vlády SR z roku 1999), diferencovane v ústredných orgánoch štátnej správy.

Realizácia opatrení auditu ústredných orgánov štátnej správy a ich podriadených rozpočtových a príspevkových organizácií umožní úsporu financií vo výške 2,5 – 3,9 mld. Sk ročne.

Po realizácii decentralizácie je možné uvažovať s ďalším znížením počtu zamestnancov, ktoré bude závisieť od miery decentralizácie a dekoncentrácie v rámci verejnej správy. Uvedené zníženie z dôvodu decentralizácie a dôsledné prehodnotenie pracovných náplní umožní aj úspory v oblasti výdavkov na tovary, služby, umožní efektívnejšie využitie objektov, resp. využitie úspory mzdových prostriedkov na zvýšenie miezd a vybavenie inštitúcií technikou.

Záver

V rámci navrhovanej decentralizácie verejnej správy príde k jednorazovým výdavkom v celkovej výške cca 2,123 mld. Sk spojených najmä s vyplatením odstupného (je možné rozložiť ho na celé obdobie realizácie, t. j. minimálne na dva roky) a nákupom vybavenia úradov a s úpravou objektov obcí so sídlom spoločného úradu. Výdavky, ktoré nie sú priamym dôsledkom decentralizačného procesu (napríklad dlh štátu voči miestnej samospráve, zadĺženosť zariadení, ktorých zriaďovanie prejde na územnú samosprávu), nie sú súčasťou prepočtu. V prípade doriešenia objemu odstupného však ich výška neprekročí výrazne odhad jednorazových výdavkov.

V rámci opakovaných výdavkov však príde k úspore mzdových výdavkov na miestnej a centrálnej úrovni (cca 1,4 – 1,8 mld. Sk) pri zachovaní súčasnej úrovne platov, resp. vytvoria sa podmienky pre zlepšenie platových podmienok vo verejnej správe. Podľa odhadu budú úspory v rámci opakovaných výdavkov v priebehu ďalších rokov prekračovať jednorazové výdavky spojené s decentralizáciou.

Na ústrednej úrovni je možné v prvej etape (racionalizačné opatrenia v rámci jestvujúcej štruktúry) usporiť 2,5 – 3,9 mld. Sk. Ďalšie úspory bude možné dosiahnuť zmenou štruktúry ústredných orgánov po decentralizácii, v rámci II. etapy po roku 2003.

E. POSTUP PRÍPRAVY A REALIZÁCIE REFORMY

Reforma verejnej správy bude prebiehať paralelne s transformáciou hospodárstva a spolu s reformami v oblasti školstva, zdravotníctva a dôchodkového systému. Vláda SR

schválila strednodobú koncepciu hospodárskeho a sociálneho rozvoja Slovenskej republiky, v rámci ktorej prijala viaceré dôležité rozhodnutia súvisiace s ukončením transformácie verejnej správy:

- posilnenie úloh regionálnych inštitúcií pri riešení problémov zamestnanosti (samospráva vyšších územných celkov tu má nezastupiteľné miesto);
- rovnosť šancí regiónov (je možná iba vtedy, ak regióny budú mať k dispozícii nástroje a štát bude vytvárať rámcové podmienky a realizovať princíp solidarity);
- vybudovanie vyšších územných celkov a vymedzenie ich kompetencií v oblasti regionálneho rozvoja;
- medzi kľúčové aktivity VÚC by mali patriť: podpora rozvoja malého a stredného podnikania, aktívna podpora zamestnanosti a riešenie problematiky vidieckych oblastí, rozvoja cestovného ruchu;
- zníženie prerozdeľovania prostredníctvom okruhu verejných financií (nástrojom je fiskálna decentralizácia nadväzujúca na decentralizáciu kompetencií);
- zníženie výdavkov verejného sektora (nevyhnutnosť organizačných zmien vnútri verejného sektora, čo opäť vychádza z koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy ako celku);
- potreba hlbších a programovejších zmien v oblasti školstva, zdravotníctva, sociálneho zabezpečenia a verejnej správy s cieľom stabilizovať vývoj výdavkov;
- zmeny v daňovej oblasti (ktoré by mali rešpektovať zmeny v transformácii spoločnosti);
- zvýšenie transparentnosti rozhodovania vo verejnej správe;
- zredukovanie počtu podnikov v rukách štátu na minimum;
- redukcia sietí poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a presunutie podstatnej časti riadiacich kompetencií do regiónov;
- priorita decentralizácie a transformácie sociálnych služieb, čo vytvorí podmienky pre úspornejšie poskytovanie služieb;
- predloženie novej koncepcie školstva začiatkom roku 2000.

Pozvanie Slovenskej republiky na rozhovory pre vstup do EÚ znamenajú začiatok zložitej práce, najmä v oblasti aproximácie práva a prispôsobovania rámcových podmienok (správnych, ekonomických) na Slovensku podmienkam krajín EÚ. Tieto práce je nevyhnutné vykonávať v stabilizovanom prostredí. Jednou z prioritných podmienok stabilizácie je ukončenie modelu verejnej správy. Odložiť zásadné rozhodnutia je obtiažne, pretože:

- súčasná organizácia verejnej správy je pre realizáciu vecných opatrení vyplývajúcich z požiadaviek vstupu do EÚ nevyhovujúca;
- súčasná organizácia verejnej správy neumožňuje stabilizovať politickú situáciu, pretože je jednak permanentným zdrojom napätí medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ale najmä preto, lebo každé voľby do NR SR pri súčasnej politickej situácii z dôvodu nadmernej centralizácie moci ohrozujú stabilitu krajiny.

Po prijatí koncepcie je potrebné uskutočniť opatrenia pre jej realizáciu a v maximálnej možnej miere zdynamizovať celý proces. Príklady krajín, ktoré prechádzajú obdobnou transformáciou spoločnosti ako Slovenská republika (napríklad Poľsko a Maďarsko) ukázali, že je možné urýchliť reformné kroky, ktoré zabezpečia nezvratné demokratizačné zmeny. Na rozdiel od krajín, ktoré už sú členmi EÚ (resp. nemajú za sebou desiatky rokov totalitných režimov v 20. storočí) a môžu si dovoliť pomalým tempom vylepšovať svoje demokratické štruktúry verejnej správy. Slovenská republika takýto čas nemá.

Na základe uvedených dôvodov doporučujeme nasledovný postup prípravy a realizácie prvých krokov decentralizácie a modernizácie verejnej správy na Slovensku.

Prípravná etapa realizácie

1.	Prerokovanie koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy vo vláde SR	04/2000
2.	Schválenie ďalšej organizácie a riadenia reformy vo vláde SR	06/2000
3.	Predloženie koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy na rokovanie NR SR	03/2001
4.	Schválenie realizačného projektu vecných riešení a časový harmonogram uskutočňovania reformy verejnej správy vo vláde SR	03/2001
5.	Schválenie zoznamu zákonov a článkov Ústavy SR, ktoré budú dotknuté decentralizáciou	03/2001
6.	Schválenie zoznamu kompetencií decentralizovaných v rámci I. etapy	03/2001
7.	Príprava miestnej úrovne na prevzatie kompetencií	03/2001 – 12/2001

Legislatívne práce

Návrh postupu legislatívnych prác rešpektuje legislatívny plán práce vlády a odvíja sa od návrhu prípravných prác a postupu realizácie. Je prijatá zásada, že rozhodujúce právne normy, schválené v uznesení vlády SR č. 695/1999, by mali byť prijaté NR SR v roku 2001 tak, aby bol vytvorený právny základ pre úpravu a novelizáciu nadväzných zákonov, ktorých zoznam, ako osobitný materiál prerokuje vláda vo februári 2001.

	Do vlády	Do NR SR
1. Novela Ústavy SR		03/2001
2. Zákony týkajúce sa organizácie verejnej správy		
▪ zákon o samospráve vyšších územných celkov	03/2001	03/2001
▪ zákon o voľbách do samosprávy VÚC	03/2001	03/2001
▪ zákon o územnom a správnom usporiadaní	03/2001	03/2001
▪ zákon o organizácii miestnej štátnej správy	03/2001	04/2001
▪ zákon o obecnom zriadení (novela)	04/2001	05/2001
▪ zákon o obecnej spolupráci	04/2001	09/2001
▪ zákon o hlavnom meste SR Bratislave	03/2001	05/2001
▪ zákon o meste Košice	03/2001	05/2001
▪ zákon o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánoch štátnej správy	2001	2002
3. Novely zákonov týkajúce sa decentralizácie kompetencií	03 – 12 /2001	priebežne
4. Finančné zákony		
▪ novela zákona o rozpočtových pravidlách	03/2001	04/2001
▪ zákon o majetku samosprávy VÚC	03/2001	04/2001
▪ zákon o majetku obcí (novela)	03/2001	04/2001

Realizácia

Ústredná úroveň

- racionalizácia jestvujúcej štruktúry: v rokoch 2000 –;
- vytvorenie úradov špecializovanej štátnej správy, ktoré nie sú zriadené: 2001 –;
- ukončenie zmien vyplývajúcich z decentralizácie: 2003 –.

Úroveň vyššieho územného celku a miestna úroveň

Ukončiť zásadné zmeny v oblasti decentralizácie kompetencií s dopadom na štruktúru verejnej správy na miestnej úrovni a na úrovni vyššieho územného celku odporúčame do konca roka 2002. Dôvodmi pre odporúčanie sú:

- demokratizácia pomerov na Slovensku;
- urýchlenie prípravy a zavedenie nových kontrolných mechanizmov, ktoré nie je možné v súčasnej štruktúre uplatniť;
- urýchlenie racionalizácie a zníženia výdavkov na verejnú správu, pretože:
  - — bude iba nevyhnutný čas paralelne existovať KÚ, OÚ, samospráva VÚC a miestna samospráva,
  - — bude potrebné vytvoriť podmienky pre urýchlenie procesu racionalizácie na krajskej úrovni, a vytvoriť podmienky pre racionalizáciu na úrovni ústredných orgánov;

- vytvoriť úrady špecializovanej štátnej správy, čo umožní racionalizáciu ich činnosti v rámci sietí a zároveň sa odbremení proces decentralizácie verejnej správy;
- vytvoriť podmienky pre participáciu na podporných programoch EÚ a pre účinnú regionálnu politiku;
- vytvoriť jasné podmienky pre nasledujúce parlamentné voľby.

Celý proces realizácie je rozložený na niekoľko rokov, pričom zásadné rozhodnutia odporúčame realizovať v priebehu rokov 2001 – 2002. Odovzdanie kompetencií vyšším územným samosprávnym celkom a miestnej samospráve je vzájomne časovo posunuté o jeden rok.

1.	realizácia projektu medziobecnej spolupráce	03 /2001 – 12 /2001
2.	voľby do samosprávy vyšších územných celkov	11 /2001
3.	príprava materiálnych, personálnych a organizačných podmienok SVÚC a nových krajských úradov	07 /2001 – 12 /2001
4.	zahájenie činnosti novovytvorených úradov špecializovanej štátnej správy	priebežne
5.	menovanie prednostu nových krajských úradov	do 12 /2001
6.	zahájenie činnosti krajského úradu a samosprávy VÚC	01 /2002
7.	odovzdanie kompetencií z KÚ, OÚ a centrálnej úrovne na VÚC I. etapa	od 01/2002
8.	odovzdanie kompetencií a majetku miestnej samospráve I. etapa	od 01/2002
9.	voľby do orgánov miestnej samosprávy	2002
10.	odovzdanie kompetencií územnej samospráve – II. etapa	2003
11.	zrušenie okresných úradov všeobecnej štátnej správy	po delimitáciíi

F. OPATRENIA PRE RIADENIE PROCESU REFORMY

Vláda SR deklarovala svoju vôľu eliminovať čo najskôr všetky prekážky brániace skorému vstupu do Európskej únie a chce obnoviť pôvodnú dynamiku ekonomického a spoločenského vývoja.

Neustále opakované skúsenosti krajín, v ktorých prebehli dôležité reformy, dokazujú, že pôvodná veľká politická akceptovateľnosť a podpora programov reforiem postupne slabne, zosilňuje sa odpor byrokratických štruktúr. Nádeje a podpora občianskej spoločnosti postupne mizne.

Na realizáciu takej fázy decentralizačného procesu, aby už nebola možná cesta späť, nepostačuje mať prijatú koncepciu, ale aj:

- efektívne fungujúcu inštitúciu, resp. sieť kompetentných a vplyvných osôb, ktoré zdieľajú rovnakú víziu decentralizácie a sú pripravení pre ňu pracovať a vziať na seba riziko pri obhajovaní a rozvíjaní tejto vízie;

- kvalitný inštitucionálny rámec pre prípravu , rozvoj a implementáciu opatrení reformy.

Inštitucionálny rámec by mal zabezpečiť technickú prípravu a konzultačný postup, ktorý by mal predchádzať politickým rozhodnutiam a mal by dokázať zabezpečiť riadenie, koordináciu, implementáciu procesu a uľahčiť túto implementáciu propagačnými a informačnými aktivitami.

Prvým krokom ďalšej etapy reformy je, okrem pokračovania verejnej diskusie, podrobné rozpracovanie legislatívnych a realizačných opatrení a následne dôležitá fáza technickej prípravy veľkého množstva právnych predpisov, organizovanie školiacich, propagačných a komunikačných aktivít. *(Vláda SR takýto program informačnej kampane vzala v októbri 1999 na vedomie a jeho prvá časť sa už realizovala.)*

V rámci uznesenia č. 695/1999 vláda SR prijala rozhodnutie, že proces decentralizácie a odštátnenia činností je vecou nadrezortnou a prevzala zodpovednosť na seba. V mene vlády SR garantuje tento proces podpredseda vlády pre ekonomiku. Koordináciou vypracovania etapy koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy poverila splnomocnenca vlády. Zároveň v uznesení prijala rozhodnutie, že jedným z výstupov návrhu koncepcie bude aj návrh ďalšieho inštitucionálneho zabezpečenia procesu decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Týmto jasne deklarovala, že vzhľadom na rozsah problematiky bude potrebné prijať také opatrenia, ktoré umožnia realizáciu tohto komplexného procesu.

Na viacerých odborných diskusných stretnutiach boli v zásade zvažované tri možnosti ďalšieho zabezpečovania procesu decentralizácie a modernizácie verejnej správy:

- vznik nového ústredného orgánu s nadrezortnou pôsobnosťou,
- vrátenie zodpovednosti za realizáciu procesu decentralizácie a modernizácie na MV SR,
- vytvorenie stáleho sekretariátu pre decentralizáciu a modernizáciu verejnej správy na Úrade vlády.

Na základe prvého porovnania kladov a nedostatkov bola z ďalšej úvahy vylúčená prvá možnosť (komplikácia v rámci kompetenčného zákona, politická komplikácia, otázka nábehu nového orgánu pri časovom obmedzení na realizáciu reformy, menovanie nového člena vlády...). Obe ďalšie možnosti vyžadujú výrazné posilnenie personálne, materiálne, ale aj kompetenčné, vo vzťahu k realizácii decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Toto posilnenie však neznamená dodatočné výdavky zo štátneho rozpočtu.

Vo vládou schválenej koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy bolo navrhnuté inštitucionálne zabezpečenie pre ďalšie riadenie procesu reformy. Vláda SR uznesením č. 230/2000 poverila koordináciou procesu podpredsedu vlády Ivana Mikloša. Uznesením č. 462/2000 vláda schválila návrh zabezpečenia koordinácie priebehu prípravy a realizácie reformy verejnej správy. V súlade s uznesením vlády budú ďalšími inštitúciami zabezpečujúcimi priebeh reformy:

1. koordinačné a odborné pracovisko pri Úrade vlády SR,
2. koordinačná skupina,
3. podpredseda vlády pre legislatívu,
4. Rada vlády pre verejnú správu,
5. ústredné orgány štátnej správy,
6. kontaktné osoby na ústredných orgánoch štátnej správy.

Koordinačné a odborné pracovisko bude pre podpredsedu vlády SR pre ekonomiku zabezpečovať nasledovné činnosti

- koordinácia postupu prác na ďalšej prípravy a realizácii reformy (porady, diskusné fóra, časová koordinácia),
- posudzovanie materiálov jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy z pohľadu koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy,
- expertízne posudky, príprava alternatívnych riešení,
- koordinácia zahraničnej pomoci, partnerstvo v podporných programoch,
- propagácia reformy, informácie o stave prípravy a priebehu reformy.

Sídlom pracoviska je Úrad vlády, Štefánikova 2, Bratislava.

Pracovisko bude mať dvoch stálych zamestnancov: projektový manažér – vedenie pracoviska a koordinátor zahraničnej pomoci, mediálna politika. S pracoviskom budú spolupracovať externí experti v oblasti právnej agendy, ekonomiky a financií, regionalizácie, mediálnej politiky.

Zdrojmi financovania pracoviska budú: zamestnanci (2) – mzdové prostriedky z kapitoly Úradu vlády SR, externí odborní spolupracovníci – z prostriedkov podporných programov, priestory a technické vybavenie: Úrad vlády SR.

Koordinačná skupina bude mať nasledovné úlohy:

- diskutovanie materiálov predkladaných vláde SR,
- odporúčania a pokyny smerom k odbornému pracovisku,
- posudzovanie politickej, ekonomickej a sociálnej priechodnosti navrhovaných riešení.

Členmi koordinačnej skupiny sú:

- predseda: podpredseda vlády pre ekonomiku,
- členovia: štátny tajomník MV SR, štátny tajomník MF SR, splnomocnenec vlády SR pre reformu verejnej správy.

Podpredseda vlády pre legislatívu v súlade s uznesením vlády koordinuje legislatívne práce na príprave reformy verejnej správy s prácami na príprave novely Ústavy SR, voleb-

nými zákonmi a návrhom ústavného zákona o bezpečnosti, v súlade s koncepciou decentralizácie a modernizácie verejnej správy.

Rada vlády SR pre verejnú správu úlohy v súlade s jej štatútom.

Ústredné orgány štátnej správ, reprezentované konkrétnymi osobami, menovanými príslušným ministrom a schválené vládou SR, zodpovednými za proces reformy verejnej správy:

- vypracovanie projektov odovzdávania kompetencií v súlade s koncepciou decentralizácie a modernizácie verejnej správy a v súlade s odvetvovými reformami,
- príprava legislatívnych zámerov zákonov a zákonov,
- implementáciu reformy na príslušnom ministerstve,
- podávanie informácií o dopade navrhovaných riešení decentralizácie,
- kontakt a spolupráca s koordinačným a odborným pracoviskom,
- styk a spolupráca s predstaviteľmi zahraničným podporných programov.

2.3.

Projekt decentralizácie verejnej správy 2003 – 2006

ÚVODNÁ POZNÁMKA AUTORA

Po nástupe druhej vlády Mikuláša Dzurindu a opätovnom vymenovaní splnomocnenca vlády pre decentralizáciu verejnej správy k 1. januáru 2003, bolo jeho prvou úlohou predložiť návrh ďalšieho postupu decentralizácie verejnej správy. Zmenou v rozsahu pôsobnosti vládneho splnomocnenca bolo, že zatiaľ čo v rokoch 1999 – 2001 (do abdikácie) bol zodpovedný za celkovú reformu verejnej správy, po voľbách v roku 2002 sa jeho činnosť zamerala, v súlade s vládou schváleným štatútom, najmä na proces decentralizácie. Ostatné súčasti reformy verejnej správy ostali v náplni príslušných ústredných orgánov v zmysle zákona č. 575/2001 Z. z., o organizácií činností vlády a organizácii ústredných orgánov štátnej správy.

Z pohľadu naplnenia pôvodnej koncepcie bola zásadnou zmenou, oproti predvolebným programom strán vládnej koalície, nedohoda na zmene územnosprávneho usporiadania Slovenska na úrovni vyšších územných celkov. Blokovanie realizácie zmeny zo strany Aliancie nového občana spôsobilo, že sa tento významný prvok reformy verejnej správy a najmä decentralizácie, nedostal do vládneho programu a tým ani do pripravovaného návrhu ďalšieho postupu reformy.

Návrh ďalšieho postupu decentralizácie obsahoval šesť projektov zohľadňujúcich programové vyhlásenie vlády, princípy a ciele vládnej koncepcie z roku 2000, dohodu strán vládnej koalície a vtedajší stav v procese decentralizácie. Návrh bol prerokovaný v koaličnej rade v januári 2003 a schválený vládou SR vo februári 2003. Vláda uložila ministrovi vnútra SR predložiť na rokovanie vlády koncepciu reformy miestnej štátnej správy a splnomocnencovi vlády SR projekt *Decentralizácia verejnej správy v Slovenskej republike 2003 – 2006.*

Vládou schválený návrh ďalšieho postupu decentralizácie odporúčal v projekte rozpracovať najmä:

- **Reformu miestnej štátnej správy** (v spolupráci s MV SR)

  Cieľom projektu bolo naplnenie tézy programového vyhlásenia vlády o prehodnotení pôsobnosti, efektívnosti a štruktúry okresných a krajských úradov, pripravenie novej organizácie štátnej správy a zoštíhlenie administratívy spojené so zrušením okresných úradov.

- **Zmeny v miestnej samospráve**

  Cieľom projektu bolo vytvorenie podmienok na miestnej úrovni pre presun maximálne možného rozsahu kompetencií na obce a zabezpečenie ich efektívneho výkonu. Predpokladom dosiahnutia uvedeného cieľa bolo zníženie počtu správnych jednotiek na miestnej úrovni, čo je možné dosiahnuť zlúčením obcí, resp. združovaním obcí. V prípade voľby zlučovania obcí posúdiť povinné, resp. dobrovoľné zlučovanie v podmienkach Slovenska.

- **Decentralizáciu financií**

  Cieľom projektu bolo posilniť finančnú autonómiu územnej samosprávy v zmysle programového vyhlásenia vlády, t. j. posilniť vlastné príjmy obcí, stanoviť vlastné príjmy samosprávy vyšších územných celkov a vo väzbe na tieto zmeny vytvoriť a aplikovať nový systém finančného vyrovnávania.

- **Reformu správneho konania**

  Cieľom bolo zabezpečiť nový systém správneho konania v podmienkach novej organizácie verejnej správy a uskutočniť zmeny v správnom súdnictve, vypracovať nový zákon o správnom konaní (správny poriadok) a novelizovať, resp. prijať nový Občiansky súdny poriadok.

- **Zmeny systému kontroly vo verejnej správe**

  Cieľom bolo zabezpečiť dostatočné kontrolné mechanizmy vo väzbe na presun pôsobnosti zo štátu na orgány územnej samosprávy. Kontrola územnej samosprávy má byť vnútorná aj vonkajšia.

- **Zvýšenie informovanosti občanov**

  Cieľom projektu bolo dostatočne informovať občanov o potrebe, dôsledkoch a o novom fungovaní verejnej správy a zdôvodňovať výhodnosť konkrétnych riešení. Predpokladom informovania je dohoda predstaviteľov verejnej správy na princípoch pokračovania decentralizácie a schválenie projektu vo vláde.

Súčasťou návrhu ďalšieho postupu bol aj harmonogram hlavných aktivít, rozložených na obdobie rokov 2003 – 2006, pričom v roku 2003 sa uvažovalo najmä o doladení koncepčných otázok, o príprave a prerokovaní legislatívy. Medzi rozhodujúce termíny z hľadiska postupu decentralizácie možno označiť:

- zrušenie integrovaných úradov miestnej štátnej správy a vznik úradov špecializovanej štátnej správy k 1. januáru 2004, čo bolo podmienené presunom rozhodujúceho rozsahu kompetencií a majetku zo štátnej správy na obce a vyššie územné celky;
- zavedenie nového systému financovania územnej samosprávy (fiskálna decentralizácia) k 1. januáru 2005, čo bolo podmienené prijatím komplexnej daňovej reformy v roku 2004.

V nadväznosti na vládou schválený návrh ďalšieho postupu (26. februára 2003), vláda SR 14. mája 2003 schválila *Projekt decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006* (uznesenie č. 370/2003) a *Koncepciu nového usporiadania miestnej štátnej správy* (uznesenie č. 371/2003), predloženú ministerstvom vnútra. V súlade s projektom decentralizácie sa realizujú opatrenia smerujúce k naplneniu pôvodnej koncepcie.

Viktor Nižňanský

OBSAH

2. Stručná charakteristika súčasného stavu
2.1. Prenos kompetencií
2.2. Financovanie kompetencií
2.3. Kontrola v územnej samospráve

3. Cieľ decentralizácie, princípy efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti
3.1. Princípy efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti

4. Decentralizácia kompetencií
4.1. Pôsobnosť územnej samosprávy
4.2. Presun ďalších kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu a zmena pôsobností v rámci územnej samosprávy

5. Reforma miestnej štátnej správy
5.1. Dôvody dezintegrácie miestnej štátnej správy
5.2. Model verejnej správy
5.3. Návrh usporiadania miestnej štátnej správy
5.4. Racionalizácia v rámci nového usporiadania miestnej štátnej správy

6. Územná samospráva
6.1. Miestna samospráva
6.2. Samospráva vyššieho územného celku
6.3. Financovanie územnej samosprávy
6.4. Kontrola v územnej samospráve

7. Správne konanie a správne súdnictvo
7.1. Správne konanie
7.2. Správne súdnictvo

8. Časový priebeh hlavných aktivít

9. Informovanie verejnosti

1. ÚVOD

Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy je vypracovaný v súlade s uznesením vlády SR č. 142 z 26. februára 2003. Nadväzuje a upravuje vládnu koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy, schválenú uznesením č. 230 z 11. apríla 2000, ktorým vláda schválila:

- decentralizáciu kompetencií zriaďovateľských a hospodársko-riadiacich úloh krajských a okresných úradov v odvetviach školstva, kultúry, sociálnych vecí a zdravotníctva na obce a vyššie územné celky;
- decentralizáciu kompetencií zriaďovateľských a hospodársko-riadiacich úloh v doprave a preprave z príslušných ústredných orgánov na vyššie územné celky a v oblasti vodného hospodárstva na obce;
- decentralizáciu koordinačných, plánovacích a metodických činností v oblasti obstarávania, prerokovávania, schvaľovania a implementácie regionálnych rozvojových plánov a programov, koordináciu rozvoja cestovného ruchu na úrovni vyššieho územného celku, programov cezhraničnej spolupráce, obstarávania, prerokovávania a schvaľovania územnoplánovacej dokumentácie vyššieho územného celku, na samosprávu vyššieho územného celku;
- začiatok činnosti samosprávy vyšších územných celkov ku dňu 1. 1. 2002.

Tieto zámery sa sčasti premietli do novely Ústavy SR (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.) a do zákonov súvisiacich s procesom decentralizácie (najmä zákon č. 416/2001 Z. z.). Orgány samosprávy vyšších územných celkov začali plniť svoje úlohy v súlade s uznesením vlády, t. j. k 1. 1. 2002.

Projekt rešpektuje programové vyhlásenie vlády SR, schválené uznesením Národnej rady Slovenskej republiky 14. 11. 2002. Vláda sa v ňom zaviazala:

- realizovať efektívny, štíhly a nie drahý štát,
- pripraviť revíziu úradov a uskutočniť reorganizáciu štátnej správy,
- pokračovať v procese decentralizácie a dekoncentrácie štátnej správy,
- prehodnotiť pôsobnosť, efektívnosť a štruktúru okresných a krajských úradov,
- pripraviť novú organizáciu miestnej štátnej správy, v rámci ktorej bude presadzovať zoštíhlenie administratívy spojené so zrušením okresných úradov,
- posilniť postavenie, ale aj zodpovednosť, územnej samosprávy pri poskytovaní služieb občanovi, decentralizáciou verejných financií, posilnením vlastných daňových príjmov obcí a stanovením vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov.

2. STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA SÚČASNÉHO STAVU

2.1. PRENOS KOMPETENCIÍ

V súčasnosti sú kompetencie územnej samosprávy upravené najmä v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v zákone č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) a v zákone č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky. V rámci týchto zákonov je možné rozlíšiť (aj keď so značnou mierou nepresnosti) samosprávnu pôsobnosť územnej samosprávy a prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy. V zákone č. 416/2001 Z. z., § 4 ods. 2, je stanovené tzv. interpretačné pravidlo, ktoré hovorí, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku.

Štruktúra kompetencií prenesených na územnú samosprávu ukazuje na nejednotnosť prístupu jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy a nedodržanie princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti. To sa prejavuje v neprehľadnosti plnenia úloh, narastaní deleného výkonu medzi štátnou správou a územnou samosprávou (školstvo, zdravotníctvo, služby sociálnej pomoci), ale aj delenými úlohami medzi oboma úrovňami územnej samosprávy (služby sociálnej pomoci), na nižšej efektivite a vyššej finančnej náročnosti plnenia úloh, ale aj na negatívnom dopade na užívateľa verejných služieb – občana.

Spôsob súčasného prenesenia výkonu štátnej správy na samosprávu spôsobuje v oblasti legislatívneho vyjadrenia niektorých princípov dva problémy:

- prvým je prenesenie výkonu štátnej správy na všetky obce ako právnické osoby en bloc. Pri výkone pôsobností, ktoré sú náročnejšie na špecifické odborné znalosti, personálnu, priestorovú, technickú vybavenosť, atď., nie je možné, aby každá obec takéto pôsobnosti dokázala efektívne vykonávať tak, ako jej to prikazuje zákon. Pri výkone štátnej správy totiž orgán obce nevystupuje ako samosprávny orgán, ale ako orgán vykonávajúci štátnu správu v mene štátu. Musí sa teda „správať“ ako štátny orgán. Pri výkone pôsobnosti napríklad stavebného konania sa musia obce zmluvne združovať, resp. zmluvne si dohodovať zriaďovanie spoločných obecných úradov ako technických pracovísk, ktoré túto zložitú pôsobnosť budú schopné vykonávať. Obce však ako právnické osoby požívajú zmluvnú slobodu a teda aj slobodu rozhodnúť sa nevstúpiť do právneho vzťahu (napríklad pri zriaďovaní spoločných obecných úradov). Výkon štátnej správy v mene štátu však v žiadnom prípade nemôže byť ponechaný na dobrovoľnosť obcí pri jej zabezpečovaní. Obec nemôže fyzickej alebo právnickej osobe odmietnuť vydanie napríklad stavebného povolenia s odôvodnením, že toto jednoducho nie je v jej kapacitách vykonať. Preto prenesený výkon štátnej správy na samosprávu musí byť v legislatíve upravený omnoho precíznejšie.
- Druhým je rozsah preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy. Je potrebné zvažovať rozsah preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, ktorý je prenášaný na samosprávu. Veľa prenesených pôsobností spôsobuje narušenie princípov efektívneho rozdelenia politickej moci. Pri prenesenom výkone štátnej správy konajú orgány samosprávy v mene štátu, pričom volené zastupiteľstvo, ale aj volený starosta, resp. predseda samosprávneho kraja nemajú dostatočný vplyv na plnenie týchto úloh a dochádza k deleniu zodpovednosti medzi štátnou správou a územnou samosprávou, s negatívnym dopadom na volené orgány územnej samosprávy.

Osobitným problémom je prevzatie viacerých znení (ustanovení) zákonov z obdobia spred roka 1989, z obdobia centrálneho plánovania a štátneho paternalizmu. Negatívne, s dopadom na rozsah výdavkov verejných rozpočtov, sa prejavuje uzákonenie niektorých úloh. Postupnou zmenou charakteru štátu, procesom odštátnenia, viaceré z týchto úloh patria medzi úlohy charakteru dobrovoľného, závisiaceho na dohode medzi občanmi obce, mesta, a ich volenými predstaviteľmi a nie medzi povinné úlohy definované zákonom. Ide napríklad o pôsobnosť v oblasti školstva (predškolská výchova), telesnej kultúry (dokonca v zákone definované ako prenesený výkon štátnej správy), zdravotníctva (detské jasle), sociálnych vecí, ale aj kultúry. Nevhodné a legislatívu zneprehľadňujúce je aj uzákonenie úloh, ktorých plnenie nie je vymáhateľné a ich neplnenie nie je postihovateľné. Príkladom sú znenia úloh typu: vykonávanie stratégie regionálneho rozvoja, koordinácia spolupráce právnických osôb, vypracúvanie programu cestovného ruchu a iné. V rámci novelizácie zákonov, resp. návrhu nových zákonov je potrebné tieto nedostatky odstrániť.

2.2. FINANCOVANIE KOMPETENCIÍ

Hlavné zdroje príjmov územnej samosprávy sú definované v zákone č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, v znení neskorších predpisov. Územná samospráva financuje úlohy vyplývajúce zo zákonov, ako aj úlohy, ktoré zákon neukladá zo svojho rozpočtu. Nepovinné úlohy sú úlohy, ktoré jej exaktne neprikazuje vykonávať žiadny zákon, ale územná samospráva sa tak rozhodla urobiť z dôvodu napríklad skvalitnenia poskytovania služieb občanom. Vykonávanie povinných úloh územnej samospráve ukladajú priamo konkrétne zákonné ustanovenia. Nepovinné úlohy financuje z vlastných príjmov. Povinné úlohy a prenesený výkon štátnej správy financuje z vlastných príjmov a v súčasnosti z tzv. decentralizačnej dotácie, t. j. účelovej dotácie zo štátneho rozpočtu na zabezpečovanie konkrétnej úlohy.

Problémy financovania decentralizovaných pôsobností (či už do samosprávnej pôsobnosti obcí, alebo ako prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy) sú v súčasnom prechodnom období nasledovné:

a) absentujú jasné normatívy na jednotku výkonu prenášanej kompetencie, zohľadňujúce prijatú zásadu, že objem finančných prostriedkov prenesených s kompetenciou na územnú samosprávu bude zodpovedať objemu, ktorý na plnenie úlohy vynakladala v čase presunu štátna správa;

b) finančne nie je zohľadnená zmena režimu pri prenose úloh zo štátnej správy na územnú samosprávu (platby do poistných systémov za zamestnancov, poistenie majetku...);

c) samospráva preberá spolu s úlohami nedostatky spôsobené zlým spravovaním majetku štátu (nevysporiadané nehnuteľnosti, chýbajúca dokumentácia, revízne správy, neskolaudované a nedokončené objekty...), bez finančnej kompenzácie;

d) neprichádza k odovzdaniu majetku v plnom rozsahu;

e) nevysporiadanie sa so znením ústavy a príslušných zákonov v oblasti preneseného výkonu štátnej správy v tom, že štát poveril výkonom (napríklad v stavebnom konaní, ochrane prírody, zriaďovaní škôl...) všetky obce, ale presúva na ne iba objem finančných prostriedkov, ktorým dovtedy štátna správa zabezpečovala úlohy v 79 okresných úradoch;

f) termín podpisu delimitačných protokolov do dvoch mesiacov po zákonom stanovenom presune preneseného výkonu štátnej správy spôsobuje, že obce hradia prvé mesiace úlohy štátu z vlastných finančných prostriedkov a vlastným majetkom, čo je v rozpore so zákonom;

g) nezohľadnenie nárastu nákladov v rámci preneseného výkonu štátnej správy (napríklad školstvo) spôsobených napríklad deregulóciou cien energií.[1] V prípade samosprávy vyšších územných celkov sa toto týka aj samosprávnej pôsobnosti, pretože samosprávy vyšších územných celkov nemajú v súčasnosti zdroj vlastných príjmov;

h) povinnosť zachovať účelové určenie odovzdaného majetku obciam a vyšším územným celkom (zmena účelového určenia majetku je viazaná na povolenie príslušného ministerstva) v oblasti školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí a kultúry a nemožnosť ich vloženia do inej ako rozpočtovej a príspevkovej organizácie, čo neumožňuje racionalizáciu a zvyšovanie efektívnosti hospodárenia s majetkom;

i) uplatnenie zákona o verejnej službe v rámci zamestnancov územnej samosprávy, čo znižuje flexibilitu zamestnávania a odmeňovania a zároveň je to klasickým príkladom zasahovania vyššej úrovne verejnej správy do kompetencií nižšej úrovne. V tomto prípade ide o porušenie princípu personálnej a finančnej suverenity obcí a vyšších územných celkov pri plnení úloh v samosprávnej pôsobnosti.

2.3. KONTROLA V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE

Súčasný stav kontrolného systému v územnej samospráve nie je možné považovať, vzhľadom na rozsah presúvaných kompetencií, majetku a finančných prostriedkov, za dostačujúci.

[1] V oblasti samosprávnej pôsobnosti musia na tieto opatrenia reagovať obce v rámci svojich kompetencií, pretože disponujú vlastnými daňami, poplatkami a vlastným majetkom.

Výkon kontroly je možné v rámci územnej samosprávy zabezpečovať hlavným kontrolórom od roku 1990, prijatím zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Podľa tohto zákona (§ 18 ods. 1) obecné zastupiteľstvo zriaďuje funkciu hlavného kontrolóra.

V súlade s ustanovením § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, môže obec prijať všeobecne záväzné nariadenie a touto cestou vo všeobecnosti deklarovať uplatňovanie pravidiel zákona č.10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe. Rovnako môže prijať všeobecne záväzné nariadenie o kontrole a v ňom riešiť úplnosť a komplexnosť procesu. Z uvedeného je zrejmé, že záleží iba na vôli, resp. iniciatíve orgánov obce.

Zákon o obecnom zriadení umožňuje vykonávať úlohu hlavného kontrolóra aj pre viaceré obce. Ide však o problematické ustanovenie, nakoľko kontrolóra volí obecné zastupiteľstvo len v jednej obci, pričom tomuto zastupiteľstvu je aj zodpovedný. Pri výkone kontrolnej činnosti v iných obciach sa stáva len zamestnancom týchto iných obcí. Je problematické, či aj tu ho musí najskôr zvoliť miestne zastupiteľstvo, alebo stačí podpísať len pracovnú zmluvu so starostom obce. V súčasnosti nemajú všetky obce túto funkciu ustanovenú, čo je v rozpore s posilnením pozície hlavného kontrolóra novelou zákona o rozpočtových pravidlách č. 303/1995 Z. z. a povinnosťou dať si overiť svoje hospodárenie za predchádzajúci rok podľa osobitného predpisu (§ 31, ods.4).

Novela zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, nezávislosť hlavného kontrolóra obce nezvýšila, pretože sa stal zamestnancom obce na dobu určitú. Nedostačujúca je aj obligatórna povinnosť obcí overovať ročnú účtovnú závierku audítorom. Ani táto časť zákona sa neplní vo všetkých obciach (cenové a vecné dôvody). Nedostatkom však je skutočnosť, že audítor overuje iba zákonnosť a nie hospodárnosť a efektívnosť vynakladania prostriedkov rozpočtu obce.

Kontrolnú činnosť môžu v územnej samospráve vykonávať aj zastupiteľstvo, komisie zastupiteľstva a v prípade obcí aj obecná rada.

Skúsenosti s činnosťou hlavného kontrolóra v rámci samosprávy vyššieho územného celku nie je možné hodnotiť, najmä z dvoch dôvodov:

a) uplynul ešte len prvý rok činnosti územnej samosprávy, sprevádzaný postupným presunom kompetencií,

b) samospráva vyššieho územného celku má obmedzené možnosti narábať so zvereným majetkom a nemá vlastné finančné zdroje.

Rozpočtové hospodárenie obcí aj vyšších územných celkov je upravené v zákone č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, v znení neskorších predpisov. Kontrola hospodárenie podľa rozpočtu obce však nie je v zákone riešená.

Prijatím zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite je možné na úrovni obcí a vyšších územných celkov vykonávať finančnú kontrolu pri dodržiavaní hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri hospodárení s verejnými a vlastnými prostriedkami.

Vonkajšia kontrola územnej samosprávy zo strany štátnej správy a NKÚ je obmedzená,

v súlade s Ústavou SR, na oblasť kontroly nakladania s prostriedkami určenými na plnenie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy.

3. CIEĽ DECENTRALIZÁCIE A PRINCÍPY EFEKTÍVNEHO ROZDELENIA POLITICKEJ ZODPOVEDNOSTI

Decentralizácia verejnej správy, má dva hlavné ciele:

a) posilniť štát ako celok a posilniť pozíciu centrálnej vlády,

b) posilniť postavenie územnej samosprávy.

Posilnenie štátu a posilnenie pozície centrálnej vlády sa dosiahne oddelením politických od výkonných funkcií v ústredných orgánoch a presunom úloh a zodpovednosti z centrálnej na miestnu úroveň.[2] Tento krok umožní, aby sa vláda stala inštitúciou prijímajúcou zásadné, strategické rozhodnutia, aby rozhodovala o výlučných úlohách štátu[3] a neriadila a nevstupovala do jednotlivostí, ktoré dokáže pre občana efektívnejšie zabezpečiť územná samospráva.

Posilnenie územnej samosprávy sa prejaví v uspokojovaní rôznorodých požiadaviek obyvateľov jednotlivých obcí a krajov. Vznik druhej úrovne územnej samosprávy (kraj) má podporiť identifikáciu obyvateľov s územím, v ktorom žijú, umožniť intenzívnejšiu účasť občanov na verejnom živote.[4] Odovzdanie právomocí na miestnu úroveň (proces decentralizácie) a podpora občianskej spoločnosti (proces politickej a ekonomickej liberalizácie) umožní lepšiu spoluprácu občanov, ich volených zástupcov a podnikateľov na miestnej úrovni, umožní občanom priamu kontrolu plnenia verejných úloh a použitia verejných financií.

3.1. PRINCÍPY EFEKTÍVNEHO ROZDELENIA POLITICKEJ ZODPOVEDNOSTI

Orgány územnej samosprávy preberajú, v rámci procesu decentralizácie, od štátu zodpovednosť nielen za zabezpečovanie zákonom vymedzených verejných úloh, ale aj za hos-

[2] Pod miestnou úrovňou rozumieme obce aj samosprávne kraje.

[3] Medzi výlučné úlohy zaraďujeme, v súlade so schválenou koncepciou decentralizácie: obranu štátu, zahraničnú politiku, menovú a fiskálnu politiku, daňovú politiku, zákonodarstvo, justíciu, bezpečnosť (polícia), štátne evidencie, vydávanie štátnych dokladov, rôzne druhy kontroly a inšpekcií, úlohy celoštáneho významu v školstve, zdravotníctve, sociálnych veciach, kultúre a doprave.

[4] Nerešpektovanie hraníc prirodzených regiónov v niektorých častiach Slovenska dostatočne napĺňa tento cieľ.

podársky rozvoj nimi spravovaného územia. Je preto nevyhnutné, aby sa v rámci ďalšieho pokračovania procesu uplatnili a dodržali princípy:

- **Princíp politickej ekvivalencie**

  Voliči, ktorých sa priamo dotýkajú určité politické opatrenia a regulácie, musia o tom rozhodnúť svojim hlasom. To znamená, že príslušná územná jednotka s volenými orgánmi musí byť natoľko autonómna vo svojich rozhodnutiach, aby volené orgány boli priamo zodpovedné iba svojim voličom na území, ktoré v ich mene spravujú, na ktorom uplatňujú svoju právomoc a vykonávajú svoje pôsobnosti. Princíp politickej ekvivalencie úzko súvisí s rozdelením kompetencií. Existujú výlučné úlohy centrálnej vlády a existujú výlučné úlohy každej z úrovní územnej samosprávy (samosprávna pôsobnosť). V týchto prípadoch je nevyhnutná autonómnosť rozhodovania. Existujú však aj úlohy, ktoré sa síce realizujú v regiónoch, ale majú celoštátny význam. V takomto prípade centrálna úroveň definuje pravidlá, ktoré musia rešpektovať orgány územnej samosprávy. To však znamená, že vyššia úroveň verejnej moci zasahuje do právomocí úrovne nižšej. Snahou centrálnej vlády by malo byť zabrániť tomuto zviazaniu nižšej úrovne, t. j. definovať pravidlá čo najširšie a nechať priestor na rozhodnutie o spôsobe realizácie nižšej úrovni. Jediný spôsob, ako definovať tieto pravidlá centrálnou úrovňou verejnej moci k jej nižším úrovniam, je urobiť tak formou zákona.

- **Princíp fiskálnej ekvivalencie a zodpovednosti**

  Rozhodnutia o verejných výdavkoch sa majú uskutočniť na tej úrovni verejnej správy, ktorá je za zabezpečovanie úlohy zodpovedná. Správna jednotka teda musí mať dostatočné zdroje príjmov, ktoré jej umožňujú uskutočňovať rozhodnutia o financovaní úloh a ktoré jej umožňujú byť zodpovednou za financovanie, vrátane možnosti zadĺženia sa a možnosti transferu financií do iných rozpočtov. To znamená, že ak je na nižšiu úroveň prenesený výkon úlohy, musí vláda a parlament zabezpečiť dostatok vlastných zdrojov pre územnú samosprávu, alebo dostatočné financovanie cestou transferov zo štátneho rozpočtu. A to okamžite, a nie v čase núdze.

- **Princíp subsidiarity**

  Tento princíp stanovuje, že vyššia správna jednotka, alebo jej orgán, má na seba vziať úlohu iba vtedy, ak je isté, že nižšia správna jednotka nie je schopná túto funkciu efektívne zabezpečovať.

- **Princíp nedelenej zodpovednosti**

  Politická a administratívna zodpovednosť musí byť vymedzená a rozdelená tak, aby nedochádzalo k prekrývaniu kompetencií jednotlivých úrovní verejnej správy, resp. k deleniu úloh medzi štátnu správu a územnú samosprávu.

- **Princíp kompenzácie externalít**

  Ak rozhodnutia jednej správnej jednotky budú mať vážny dopad na inú správnu jednotku (pozitívny, alebo negatívny), musí existovať kompenzácia zisku alebo straty zvýhodnenej alebo postihnutej správnej jednotky v prípade, ak toto rozhodnutie nebude znamenať splynutie oboch správnych jednotiek.

4. DECENTRALIZÁCIA KOMPETENCIÍ

4.1. PÔSOBNOSŤ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Pôsobnosť územnej samosprávy vychádza z ústavného rámca, z usporiadania vzťahov medzi tromi úrovňami verejnej správy (štát, kraj, obec) v rámci schválenej koncepcie decentralizácie verejnej správy a z dodržania princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti.

Ústava SR a nadväzne prijaté zákony (napríklad o obecnom zriadení, o presune niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky...) stanovujú delenie pôsobnosti územnej samosprávy na:

- samosprávnu pôsobnosť,
- prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy.

Ústava SR definuje základnú charakteristiku územnej samosprávy vo vzťahu k plneniu jej úloh (Hl. IV). Zasahovanie štátu (t. j. aj štátnej správy) do činnosti jej orgánov je možné iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Článok 67 ústavy definuje, že povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno tejto ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5. Pri výkone samosprávnej pôsobnosti územnej samosprávy teda platí:

a) príkaz štátnym orgánom, najmä orgánom štátnej správy, nezasahovať do činnosti orgánov územnej samosprávy, okrem prípadu, ak nie je rozhodnutie obce alebo samosprávneho kraja v súlade so zákonom;

b) štátne orgány môžu zasahovať do oprávnení územnej samosprávy a môžu jej ukladať povinnosti iba zákonom;

c) povinnosť územnej samospráve urobiť všetky zákonné opatrenia proti neoprávnenému zásahu orgánu štátu, najmä orgánov štátnej správy, do samosprávnej pôsobnosti obce a jej orgánov;

d) možnosť prijať nariadenie územnej samosprávy, ktoré nie je v súlade s vykonávacím právnym predpisom vlády a orgánov štátnej správy, ak obec posúdi, že tento predpis je v rozpore s ústavou a zákonmi.

V rámci samosprávnej pôsobnosti obcí je možné rozlíšiť dobrovoľné a povinné úlohy. Zatiaľ čo plnenie dobrovoľných úloh je výlučne v právomoci územnej samosprávy (druh, rozsah, financovanie úlohy), u povinných úloh sú orgány územnej samosprávy viazané zákonom, t. j. pri naplnení zákonných podmienok musí územná samospráva úlohu zabezpečiť. V praxi to znamená, že ak vláda SR a NR SR rozhodne o zákone bez posúdenia dopadu napríklad na personálne a finančné podmienky územnej samosprávy, môže tieto dostať do situácie, keď budú konať v rozpore so zákonom. Nakoľko obce a samosprávne kraje nemajú priamy vplyv na prijímanie zákonov, je potrebné v rámci predkladania zákonov striktne rešpektovať zavedenú povinnosť (v zákone č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, § 51) posúdenia dopadu zákona na rozpočet územnej samosprávy.

Prenesením výkonu niektorých pôsobností štátnej správy na územnú samosprávu sa táto zúčastňuje, spolu s orgánmi štátnej správy, na výkone štátnej správy (delená pôsobnosť). V rámci prenesenej pôsobnosti štátnej správy je územná samospráva viazaná nielen ústavou a zákonmi, ale aj ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, a to aj v prípade, ak sa o nich domnieva, že sú v rozpore s ústavou a zákonmi. V zmysle čl. 71 ods. 2 ústavy, prenesený výkon štátnej správy zákonom na obec alebo na vyšší územný celok riadi a kontroluje vláda.

Zásady výkonu prenesenej pôsobnosti štátnej správy na územnú samosprávu sa odvíjajú od čl. 71 Ústavy SR. Definovanie, čo môže byť samosprávnou pôsobnosťou územnej samosprávy a čo preneseným výkonom pôsobnosti štátnej správy, je ponechané na jednotlivé zákony. Územná samospráva však musí plniť prenesenú pôsobnosť štátnej správy iba v prípade súčasného naplnenia oboch podmienok uvedených v ústave:

1. úloha štátnej správy bola na územnú samosprávu prenesená zákonom,

2. štát uhrádza náklady preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy.

Zákon č. 369/1990 Zb. v platnom znení v § 5 upresňuje štruktúru nákladov, ktoré má štát uhrádzať. Ide o finančné a iné materiálne prostriedky (ods. 1), pričom v odseku 9 sa uvádza, že obec poskytuje súčinnosť pri zabezpečovaní kancelárskych priestorov a iných nebytových priestorov pre štátny orgán, ktorý má na jej území sídlo, alebo pracovisko. Z uvedeného sa dá usudzovať, že pod finančnými a inými materiálnymi prostriedkami, ktoré má štát poskytnúť územnej samospráve na výkon preneseného výkonu štátnej správy sa rozumejú: náklady na mzdy, ostatné osobné výdaje, tovary a služby, ako aj technické vybavenie (dopravné prostriedky, výpočtová technika, napojenie na informačné systémy, prístup do štátnych evidencií...).

Územná samospráva nemôže plniť prenesený výkon štátnej správy, ak nebola splnená jedna z oboch podmienok, t. j. ak nebola pôsobnosť prenesená zákonom, resp. ak obec alebo vyšší územný celok nedostali potrebné finančné a materiálne prostriedky. Územná samospráva porušuje zákon o obecnom zriadení, resp. zákon o samospráve vyšších územných celkov, ak na prenesený výkon štátnej správy používa vlastné príjmy a vlastné materiálne prostriedky. Obec má podľa zákona financovať svoje potreby (§ 7, ods. 1, zákona č. 369/1990 Zb.), obdobne samospráva vyššieho územného celku (§ 9 zákona č. 302/2001 Z. z.), a nie potreby štátnej správy. Výslovne to ustanovuje aj § 4 ods. 1 zákona č. 416/2001 Z. z. Územná samospráva musí zveľaďovať a zhodnocovať svoj majetok a rešpektovať rozpočet. Preto je povinnosťou územnej samosprávy žiadať štát o úhradu nákladov spojených so zabezpečovaním preneseného výkonu štátnej správy.

4.2. PRESUN ĎALŠÍCH KOMPETENCIÍ ZO ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA ÚZEMNÚ SAMOSPRÁVU A ZMENA PÔSOBNOSTI V RÁMCI ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

V nadväznosti na projekty jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy a po zohľadnení princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti štátnou správou, samosprávou VÚC a samosprávou obcí, sa navrhuje:

a) presunúť ďalšie pôsobnosti zo štátnej správy na obce a samosprávne kraje nad rámec zákona č. 416/2001 Z. z.;

b) odstránenie delenej zodpovednosti medzi štátnu správu a územnú samosprávu tak, že sa preraďujú úlohy z režimu preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy na samosprávnu pôsobnosť. Termín presunu kompetencií stanoví príslušný zákon;

c) odstránenie delenej zodpovednosti medzi samosprávou vyššieho územného celku a obcami;

d) pod presunom kompetencií rozumieť okrem vecnej stránky aj presun mzdových prostriedkov, výdavkov na tovary a služby a presun prislúchajúceho materiálu.

Školstvo

a) Presun zriaďovateľskej pôsobnosti zo súčasného krajského úradu (§ 5a ods. 1 zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve) na samosprávu vyššieho územného celku, okrem zariadení podľa bodov b), i), j) a škôl zriadených na základe medzinárodných zmlúv (alternatívne môže ísť o delenú kompetenciu medzi ministerstvom školstva a vyšším územným celkom), ktoré budú presunuté do kompetencie MŠ SR.

b) Presun zriaďovateľskej pôsobnosti zo súčasného okresného úradu (§ 5 ods. 1 zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve), body a), b), d) na MŠ SR a bod c) na vyšší územný celok.

c) Vyššie územné celky:[5]

Alternatíva 1: zmena preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy na samosprávnu pôsobnosť vyšších územných celkov pri zriaďovaní stredných škôl a učilíšť, s tým, že komplexné financovanie bude z rozpočtovej kapitoly štátneho rozpočtu „Súhrnný finančný vzťah (ďalej SFV)“, alternatívne kapitola ministerstva školstva, do rozpočtov VÚC a odtiaľ do zariadení (na základe normatívu, normatívovov);

Alternatíva 2: ponechanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (súčasný stav), s tým, že komplexné financovanie bude z rozpočtovej kapitoly ministerstva školstva do rozpočtov VÚC a odtiaľ do zariadení (na základe normatívu);

Alternatíva 3: vznik školských úradov[6], pričom financovanie bude z rozpočtovej kapitoly ministerstva školstva do rozpočtu vyššieho územného celku a odtiaľ do zariadení (na základe normatívu).

d) Obce:

Alternatíva 1: zmena preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy na samosprávnu pôsobnosť, pričom podmienkou je zriadenie odborného útvaru v obcí (s odborným personálom), resp zriadenie odborného útvaru v rámci združenia obcí (právnická osoba na základe zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, pre účel školstva) s odborným personálom. Financovanie bude z rozpočtovej kapitoly SFV, alternatívne rozpočtová kapitola ministerstva školstva, do rozpočtov obcí so zriadeným odborným útvarom, alebo do združenia obcí, a odtiaľ do zariadení;

Alternatíva 2: ponechanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy a zákonom určené obce, na ktorú pôsobnosť bude prenesená. Nariadením vlády sa určí územná pôsobnosť obcí pre výkon štátnej správy v školstve. Financovanie bude z rozpočtovej kapitoly ministerstva školstva do rozpočtov obcí, na ktoré bola pôsobnosť zákonom prenesená a odtiaľ do zariadení;

Alternatíva 3: zriadenie školských úradov, s vplyvom v oblasti školstva u obcí, ktoré nebudú mať utvorený v organizačnej štruktúre odborný útvar.[7] Financovanie bude z kapitoly ministerstva školstva do školských úradov. Zo školských úradov do rozpočtov obcí, resp. do rozpočtov škôl a školských zariadení v prípade ak obec nemá zriadení školský odborný útvar.

Zabezpečenie pôsobnosti v navrhovaných alternatívach

Úloha	Alternatíva 1	Alternatíva 2	Alternatíva 3	Poznámka
Menovanie a odvolanie riaditeľa školského úradu	–	–	minister	
Zriaďovanie a zrušovanie špeciálnych škôl a špeciálnych školských zariadení	VÚC	VÚC	Školský úrad	
Zriaďovanie a rušenie škôl v osobitných prípadoch	MŠ	MŠ	Školský úrad	Doteraz ani jeden prípad

[5] Vláda prijala ako východisko alternatívu č. 3 v bodoch c) a d), a ponechanie kompetencií uvedených v bodoch a) a b) v rámci miestnej štátnej správy – školské úrady na úrovni kraja.

[6] Voči samospráve VÚC nebude mať školský úrad prakticky žiadnu ingerenciu. Konkrétna náplň školského úradu je v materiáli MV SR *Koncepcia usporiadania miestnej štátnej správy*.

[7] Zriadenie odborného útvaru je možné aj podľa zákona 369/1990 o obecnom zriadení.

Úloha	Alternatíva 1	Alternatíva 2	Alternatíva 3	Poznámka
Zriaďovanie a zrušovanie škôl na základe medzinárodných zmlúv	VÚC/MŠ	VÚC/MŠ	Školský úrad	V alternatíve 1. a 2. môže byť delenou úlohou (vznik a zánik podmienený súhlasom MŠ)
Zriaďovanie a zrušovanie škôl s celorepublikovou pôsobnosťou	VÚC	VÚC	Školský úrad	V alternatíve 1. a 2. s príplatkom zo štátneho rozpočtu
Zariadenia pedagogicko-psychologického poradenstva a prevencie	VÚC	VÚC	Školský úrad	V alternatíve 1. ako prenesený výkon štátnej správy
Rozhodovanie v druhom stupni vo veciach, kde v prvom stupni rozhoduje riaditeľ školy, resp. školského zariadenia	VÚC, obec s odborným útvarom, Združenie obcí s odborným útvarom	VÚC, obec na ktorú bol prenesený výkon štátnej správy s odborný útvarom	Školský úrad, resp. obec s odborným útvarom	
Rozhodovanie v druhom stupni vo veciach, kde v prvom stupni rozhoduje obec, resp. VÚC	MŠ, Združenie obcí s odborným útvarom	Obce (mestá) poverené v zákone; voči prvostupňovým rozhodnutiam poverených obcí MŠ	Školský úrad	
Rozhodovanie vo veciach výchovy a vzdelávania	VÚC obec s odborným útvarom, združenie obcí	VÚC, obec na ktorú bol prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	Školský úrad	
Transfer finančných prostriedkov , vrátane miezd školám a školským zariadeniam	VÚC, Obec s odborným útvarom, Združenie obcí s odborným útvarom	VÚC, Obec na ktorú bol prenesený výkon pôsobnosti štátne správy	VÚC, obec s odborným útvarom, školský úrad	Vo všetkých alternatívach sa pripraví normatív na žiaka: V alternatíve 1 z kapitoly súhrnný finančný vzťah k rozpočtom obcí (mzdy dlhodobo, prevádzkové a kapitálové výdavky prechodne na rok 2004), v alternatíve 2 – a 3 z kapitoly MŠ SR (mzdy dlhodobo, prevádzkové a kapitálové výdavky prechodne na rok 2004)
Administratívno-technické práce na mzdovom úseku pre školy a školské zariadenia ak o to požiadajú obce	Obec s odborným útvarom, združenie obcí s odborným útvarom	Obec na ktorú bol prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	Školský úrad	
Podklady pre štatistické spracovanie údajov o výchove	VÚC, obec, združenie obcí	VÚC, Obec na ktorú bol prenesený výkon štátnej správy	VÚC, obec s odborným útvarom, Školský úrad	
Uznávanie rovnocennosti dokladov o vzdelaní poskytnutom zahraničnou školou	VÚC	VÚC	Školský úrad	V alt. 1 a 2 ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy
Zabezpečenie povinnej školskej dochádzky ak ju nezabezpečí obec, tým, že nezriadi školu alebo sa nedohodne s inou obcou	Združenie obcí	Obec, na ktorú bol prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	Školský úrad	

Úloha	Alternatíva 1	Alternatíva 2	Alternatíva 3	Poznámka
Prideľovanie finančných prostriedkov súkromným školám	VÚC, obec s odborným útvarom, združenie obcí	VÚC, Obec, na ktorú bol prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	Školský úrad	Na základe normatívu
Zabezpečenie finančných prostriedkov na krajské a územné súťaže	VÚC, obec, združenie obcí	VÚC, Obec, na ktorú bol prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	Školský úrad	

e) Vylúčiť z preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy ustanovenia § 3 ods. 1 písmeno c) a d), § 6 a § 7 zákona č. 288/1997 Z. z. o telesnej kultúre, v znení neskorších predpisov. Túto úlohu buď považovať za samosprávnu pôsobnosť obcí a vyšších územných celkov, resp. ju odstrániť zo zákona.

f) Odstrániť zo zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a zákona č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov povinnosť zachovať účelové určenie k presunutému majetku, a umožniť tento majetok vložiť aj do neziskovej organizácie, resp. inej právnickej osoby, pretože súčasná právna úprava znemožňuje samospráve efektívne a racionálne hospodáriť s jej majetkom a financiami.

Pôdohospodárstvo

Ako samosprávnu pôsobnosť presunúť na obce:

a) zabezpečovanie výkonu starostlivosti o zaburinené poľnohospodárske a nepoľnohospodárske pozemky formou kontroly pozemkov v rámci svojho katastra,

b) rozhodovanie o pokutách v zmysle predošlej kompetencie,

c) zabezpečenie evidencie a vedenia registra neobhospodarovaných poľnohospodárskych pôd uvedených do kľudu v rámci svojho katastra.

Doprava a preprava

a) Odovzdať majetkový podiel na malých letiskách, ktoré majú miestny a regionálny význam mestám, na katastri ktorých letisko leží.

Kultúra

a) Upraviť ustanovenia zákonov o doteraz platnej povinnosti zachovania účelového určenia majetku (zákon o majetku obcí, zákon o majetku vyšších územných celkov), pretože to znemožňuje samosprávam efektívne a plnohodnotne využívať vlastný majetok. Túto viazanosť je možné zvážiť aj v zákonoch o divadelnej činnosti, o múzeách a galériách a ochrane predmetov múzejnej hodnoty a galerijnej hodnoty, o knižniciach, aj keď tam nejde priamo o majetok, ale o zriaďovanie, resp. zrušovanie týchto zariadení, alebo zmenu v osobe zriaďovateľa.

b) Zmeniť spôsob kontroly nad dodržiavaním ustanovení zákona č. 115/1998 Z. z. o múzeách, galériách a ochrane predmetov múzejnej hodnoty a galerijnej hodnoty (§ 19 a 20) v súvislosti so zrušením krajských úradov ako orgánov integrovanej miestnej štátnej správy, pričom kompetencia ostane naďalej v rukách štátnej správy.

Zdravotníctvo

a) Upraviť zákony o doteraz platnej povinnosti zachovať účelové určenie majetku zdravotníckych zariadení a umožniť vložiť tento majetok aj do neziskových organizácií, resp. iných právnických subjektov. Súčasný stav znemožňuje efektívne a racionálne hospodárenie.

b) Do zriaďovateľskej pôsobnosti obcí oproti súčasnému stavu zaradiť: polikliniky, liečebne pre dlhodobo chorých, zariadenia, ktoré poskytujú paliatívnu starostlivosť (ďalej len „hospice“), geriatrické centrá, zubné techniky, dopravná zdravotná služba.

c) Do zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC oproti súčasnému stavu zaradiť: špecializované zariadenia ambulantnej starostlivosti (stacionáre, zariadenia jednodňovej starostlivosti), dialyzačné strediská, psychiatrické stacionáre a centrá pre liečbu drogových závislostí, odborné liečebné ústavy.

d) V povoľovaní neštátnych zariadení presunúť oproti súčasnému stavu do pôsobnosti VÚC z pôsobnosti MZ SR povoľovanie odborných liečebných ústavov (povolenie bude nárokovateľné, to znamená, že keď splní zákonné požiadavky, MZ SR a VÚC povolenie vydá automaticky).

e) Na VÚC preniesť ako samosprávnu pôsobnosť úsek lekára samosprávneho kraja na zabezpečenie úloh mimoriadnych situácií, v organizácii služby prvej pomoci a organizácii lekárenskej pohotovosti, vyjadrovania sa k umiestneniu zdravotníckeho obvodu, odbornému zameraniu neštátnych zdravotníckych zariadení (za súčasného zrušenia krajských a okresných štátnych lekárov).

f) Na VÚC preniesť ako samosprávnu pôsobnosť správy úsek farmaceuta samosprávneho kraja (za súčasného zrušenia krajských a okresných štátnych farmaceutov).

Sociálne veci

a) Do samosprávnej pôsobnosti samosprávy vyššieho územného celku presunúť zriaďovateľskú pôsobnosť ku krízovým strediskám, resocializačným strediskám, domovom

sociálnych služieb pre deti s denným pobytom, domovov sociálnych služieb pre deti s celoročným pobytom, rehabilitačné stredisko.

b) K 1. 1. 2005 presunúť na samosprávny kraj zriaďovateľskú pôsobnosť k detským domovom (alternatívne na mestá, resp. obce).

c) Do samosprávnej pôsobnosti obcí presunúť od 1. 1. 2004 pôsobnosť okresného úradu v oblasti sociálnej prevencie vykonávanej pre plnoletého občana.

d) Zrušiť úlohu – organizovanie výchovno-rekreačných táborov pre deti.

e) Do výlučne samosprávnej pôsobnosti obcí presunúť úlohy v oblasti opatrovateľskej služby, prepravnej služby a zariadení opatrovateľskej služby.

f) Upraviť zákony o doteraz platnej povinnosti zachovať účelové určenie majetku v oblasti zariadení sociálnych služieb a umožniť vložiť tento majetok do neziskovej organizácie, resp. inej právnickej osoby. Súčasný stav znemožňuje efektívne a racionálne hospodárenie.

Ochrana a tvorba životného prostredia

a) Vyhlasovanie oblastí kúpania pre verejnosť (§ 7 zákona 184/2002 Z. z. o vodách).

b) Novelizovať zákon o ochrane prírody a krajiny z dôvodu určenia miest a obcí vykonávajúcich prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy vo veciach ochrany drevín, pretože táto činnosť sa vykonáva ako prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy (§ 2 zákona 416/2001 Z. z., ods. f, bod 1 – vykonávanie štátnej správy v prvom stupni vo veciach ochrany drevín), alternatívnou možnosťou je zmena pôsobnosti a jej preradenie do samosprávnej pôsobnosti.

c) Vydávanie a evidencia rybárskych lístkov podľa zákona č. 139/2002 Z. z. o rybárstve.

Financie, ceny a správa majetku

a) Na samosprávu vyššieho územného celku presunúť pôsobnosti okresného úradu vyplývajúce zo zákona č. 18/1996 Z. z. o cenách.

Stavebný poriadok, výstavba a regionálny rozvoj

a) Novelizovať stavebný zákon z dôvodu:

- vymenovania miest a obcí vykonávajúcich prenesený výkon štátnej správy v oblasti stavebného poriadku v zákone,
- zmeny odvolacieho orgánu v rámci stavebného konania, z dôvodu zrušenia integrovaných úradov miestnej štátnej správy, a presunu agendy stavebného poriadku na MVaRR SR.

Všeobecná vnútorná správa

a) Presunúť pôsobnosť v oblasti rozhodovania o niektorých priestupkoch proti poriadku v správe, ktoré súvisia s činnosťou obcí.

5. REFORMA MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

5.1. DÔVODY DEZINTEGRÁCIE MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, schválená vládou v apríli 2000 ako podklad pre ďalšie práce, odporúčala zrušiť integrované úrady miestnej štátnej správy a po decentralizácii kompetencií na územnú samosprávu zabezpečiť výlučné úlohy štátu úradmi špecializovanej štátnej správy, podriadené príslušnému ústrednému orgánu štátnej správy. Medzi dôvody takého rozhodnutia patrili:

a) počet a veľkosť vyšších územných celkov a decentralizácia kompetencií na územnú samosprávu umožňujú lokalizovať niektoré výlučné kompetencie štátu iba na úrovni kraja, resp. pre viaceré kraje spolu;

b) odstránenie zložitých riadiacich vzťahov medzi ústrednými orgánmi štátnej správy;

c) odstránenie nevhodného oddelenia zodpovednosti za odborné riadenie (príslušné ministerstvo) a zodpovednosti za personálne a finančné riadenie (ministerstvo vnútra);

d) zvýšenie prehľadnosti finančných tokov zrušením rozpočtových kapitol krajských úradov a presunutím finančných prostriedkov na zabezpečovanie štátnej správy a preneseného výkonu štátnej správy do kapitoly príslušného ústredného orgánu, sprehľadnenie financovania kapitol štátneho rozpočtu a možnosť regulácie výdavkov;

e) zjednodušenie personálnej agendy v štátnej správe možnosťou zriadenia jediného služobného úradu pre úrad špecializovanej štátnej správy príslušného ústredného orgánu;

f) prepojenie politickej a vecnej zodpovednosti za kvalitu poskytovaných služieb;

g) možnosť jednotnej riadiacej a kontrolnej činnosti (vnútorná kontrola);

h) flexibilnosť organizácie siete pracovísk v rámci krajov, podľa rozhodujúcich kritérií každej poskytovanej služby;

i) zefektívnenie metodického riadenia a vzdelávania;

j) posilnenie možnosti zavádzania informačných technológií a budovania databáz v rámci štátneho informačného systému.

V programovom vyhlásení vlády, ktoré prijala NR SR 14. 11. 2002, bol prijatý záväzok pripraviť novú organizáciu miestnej štátnej správy, v rámci ktorej bude vláda presadzovať zoštíhlenie administratívy spojené so zrušením okresných úradov.

5.2. MODEL VEREJNEJ SPRÁVY

Koncepcia decentralizácie definovala Slovenskú republiku ako unitárny decentralizovaný štát, s konkrétne stanovenou štruktúrou verejnej správy, vychádzajúcou z princípu subsidiarity, s vytvorením samostatných orgánov územnej samosprávy, ktoré plnia zákonom stanovené povinné a dobrovoľné úlohy nezávisle, pričom zo strany štátu podliehajú správnemu dozoru. Orgány územnej samosprávy majú disponovať primeranými vlastnými normotvornými a finančnými nástrojmi, potrebnými pre plnenie samosprávnych úloh.

Návrhom sa realizujú paralelne dve systémové zmeny. Na jednej strane prichádza k presunu pôsobností na volené orgány územnej samosprávy (decentralizácia) a na druhej strane dochádza k centralizácii štátnych úloh (v súlade s princípmi existencie unitárneho štátu), najmä na úseku personálneho, finančného a majetkového riadenia. V oprávnených prípadoch dochádza v rámci štátnej správy k dekoncentrácii úloh na nižšie úrady ústredných orgánov, najmä v oblasti administratívno-správnych úloh.

Verejná správa na Slovensku pôsobí v tzv. oddelenom modeli (štátna správa, územná samospráva) na troch úrovniach:

a) miestna úroveň (obec, mesto),

b) vyšší územný celok (kraj),

c) štát (Slovenská republika ako celok).

Orgány na všetkých úrovniach verejnej správy sa riadia verejným a súkromným právom, čo znamená, že pri zabezpečovaní verejných úloh sú povinné realizovať úlohy, ktoré sú im zverené zo zákona a ako právnické osoby môžu konať úkony, ktoré sú dohodami predstaviteľov obce, samosprávneho kraja, resp. štátu a ich obyvateľov.

V súlade s Ústavou SR existujú dve úrovne územnej samosprávy, obce a vyššie územné celky. Obe úrovne majú svoje volené orgány a úrad.

Štátnu správu zabezpečuje vláda SR, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy na centrálnej úrovni. Na miestnej úrovni zabezpečujú výkon štátnej správy úrady špecializovanej štátnej správy, resp. pracoviská bez právnej subjektivity (ale s dekoncentrovanou rozhodovacou právomocou na príslušnom úseku výkonu štátnej správy) a krajský úrad. V prípadoch, kde je to z hľadiska poskytovania služby pre občana efektívnejšie, zabezpečujú úlohy štátu orgány samosprávy ako prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy.

Na úrovni vyššieho územného celku existuje symetria usporiadania orgánov samosprávy vyššieho územného celku a krajského úradu, ktoré pôsobia v rovnakých územných celkoch. Úrady špecializovanej štátnej správy môžu, ale aj nemusia byť symetricky usporiadané voči orgánom samosprávy vyššieho územného celku na krajskej úrovni. Ich rozmiestnenie závisí od maximálnej efektívnosti zabezpečenia konkrétnych úloh.

5.3. NÁVRH USPORIADANIA MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY[8]

Návrh predpokladá zriadiť orgány špecializovanej miestnej štátnej správy vo všetkých krajoch, v niektorých prípadoch jeden pre všetky kraje a v individuálnom počte v územných obvodoch menších ako je kraj, s možnosťou zriadiť detašované pracoviská, nasledovne:

	Úrad ústredie	II. stupeň	I. stupeň
Ministerstvo vnútra bezpečnosť (obrana štátu, bezpečnostná rada kraja, hospodárska mobilizácia, ochrana utajovaných skutočností, krízový štáb kraja, civilná ochrana obyvateľstva, riešenie havarijných udalostí, riadenie integrovaného záchranného systému), všeobecná vnútorná správa, správne evidencie, živnostenské podnikanie, koordinácia orgánov špecializovanej štátnej správy, koordinácia budovania a využívania informačného systému, vrátane štatistických zisťovaní, kontrola preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy v pôsobnosti MV SR		**8** rozpočtová organizácia (RO)	**46** s dekoncentrovanou rozhodovacou právomocou (DRP)* + 75 stálych a dočasných pracovísk
Ministerstvo životného prostredia ochrana prírody a krajiny, ochrana ovzdušia, ochrana vôd, odpadové hospodárstvo, prevencie závažných priemyselných havárií, ekologické aspekty územného plánovania, vodné hospodárstvo, rybárstvo,		**8** (RO)	**36** (RO)
Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja územné plánovanie bez ekologických aspektov, stavebný poriadok, bytová politika		**8** (DRP)	
Ministerstvo pôdohospodárstva ▪ pozemkové úpravy a ochrana ppf ▪ lesné hospodárstvo a poľovníctvo		**8** (RO) **8** (RO)	**44** (DRP) **38** (DRP)
Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií doprava, pozemné komunikácie	**1** (RO)	**8** (DRP)	**44** (DRP)
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (zlúčenie s NÚP)	**1** (RO)		**43** (RO) **79** (DRP)

[8] Úplné znenie, vrátane princípov, návrhu, zásad finančného, personálneho a priestorového zabezpečenia, a legislatívneho zabezpečenia je v návrhu koncepcie usporiadania miestnej štátnej správy, vypracovanej MV SR, marec 2003.

	Úrad ústredie	II. stupeň	I. stupeň
Ministerstvo zdravotníctva - verejné zdravotníctvo (sieť ŠZÚ)	**1** (RO)		**38** (DRP)
Ministerstvo školstva - alternatívne riešenie, pozri časť 4.2.			

***** Úrady s dekoncentrovanou rozhodovacou právomocou (DRP) sú také, ktoré nemajú právnu subjektivitu , ani personálne, finančné a riadiace kompetencie; tieto majú úrady, ktoré sú označené ako rozpočtové organizácie príslušného rezortu. Úrady s DRP len vydávajú rozhodnutia v rámci agentúry, ktorú vykonávajú.

5.4. RACIONALIZÁCIA V RÁMCI NOVÉHO USPORIADANIA MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Nový návrh usporiadania miestnej štátnej správy umožňuje racionalizovať počty zamestnancov:

- koncentráciou ekonomických činností na úroveň ústredného orgánu;
- koncentráciou štatutárnych pôsobností a pôsobností vo veciach štátnozamestnaneckých a pracovnoprávnych vzťahov na vyšší stupeň štátnej správy;
- znížením počtu úradov, čo umožňuje dôsledná decentralizácia úloh na územnú samosprávu a využitie inštitútu prenesenia pôsobností štátnej správy na obce, v agendách vyžadujúcich dostupnosť pre občanov (do času vybudovania štátneho informačného systému poskytujúceho služby), napríklad v oblasti stavebného konania, živnostenskej registrácie, osobných dokladov, civilnej ochrany...;
- odstránením delených úloh na úseku školstva, sociálnych služieb, bývania a regionálneho rozvoja, finančných úloh, správy majetku...;
- skvalitnením riadiacej a kontrolnej činnosti ústredných orgánov dezintegráciou úsekov štátnej správy doteraz riadených krajskými a okresnými úradmi;
- vylúčením neefektívnosti na súčasných okresných úradoch začlenených do III. skupiny a v časti okresných úradov II. skupiny z dôvodu výrazne nižšej frekventovanosti výkonu štátnej správy;
- podstatne racionálnejším využitím prierezových a obslužných zamestnancov znížením počtu úradov (napríklad aj zlúčením riadenia a odbornej činnosti) a nahradenie mnohých úradov pracoviskami bez právnej subjektivity v personálnych, finančných a majetkových záležitostiach;
- redukciou zamestnancov na druhom stupni štátnej správy tým, že sa na tomto stupni nenavrhuje vždy úrad v každom kraji (MŽP SR), resp. nenavrhuje sa žiadny úrad na krajskej úrovni (MPSVaR SR, MZ SR);

- zvýšením efektívnosti zabezpečovania úloh na úseku obrany, ochrany, hospodárskej mobilizácie, civilnej ochrany, ich integráciou;
- zmenou charakteru zabezpečovania úloh, napríklad Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou preberá niektoré úlohy štátneho lekára a štátneho farmaceuta, pričom bude financovaný mimo štátneho rozpočtu;
- zabezpečovaním úloh štátnej správy, doteraz vykonávaných okresnými a krajskými úradmi, v rámci inej existujúcej siete (Národný úrad práce, Štátny zdravotný ústav), s dopadom na racionalizáciu, najmä riadiacich a obslužných zamestnancov;
- prehodnotením navrhovaných počtov zamestnancov v rámci miestnej štátnej správy vykonaním auditu za účelom zníženia počtu zamestnancov;
- osobitným posudzovaním racionalizácie zo strany ministerstva financií z titulu zmeny štruktúry verejnej správy, dezintegrácie, centralizácie a decentralizácie.

Dezintegráciou nastane presun časti zamestnancov do novo vznikajúcich orgánov miestnej štátnej správy, do aparátu ústredných orgánov, časť funkčných miest bude presunutých spolu s kompetenciami do aparátov územnej samosprávy. Časť zamestnaneckých miest bude v rámci navrhovaných zmien zrušená.

V roku 2002 pracovalo v aparáte krajských a okresných úradov 13 964 zamestnancov. Uznesením vlády SR č. 1231 k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2003 bol schválený limit počtu zamestnancov aparátu krajských a okresných úradov celkom 13 894 zamestnancov. Tento limit bol následne upravený o delimitované funkčné miesta z titulu presunu kompetencií zo štátnej správy na obce. V súčasnosti platný rozpis stanovuje v aparáte krajských a okresných úradov 12 997 zamestnancov, z toho na krajských úradoch 1 875 a na okresných úradoch 11 222 zamestnancov. Z celkového počtu pracuje na úseku prierezových činností 2 498 zamestnancov a na úseku obslužných činností 533 zamestnancov.

Pri vzniku nových úradov miestnej štátnej správy, resp. pri presune zamestnancov z krajských a okresných úradov v rámci štátnej správy, ale aj pri presune funkčných miest na územnú samosprávu, je potrebné prijať opatrenia pri rozpočtovaní, resp. čerpaní objemu výdavkov na mzdy a platy v kapitolách ústredných orgánov štátnej správy a tým podporiť racionalizáciu počtu zamestnancov.

Pre rok 2003 odporúčame zníženie limitu počtu zamestnancov aparátu okresných a krajských úradov o 10 %, t. j. o cca 1 300 zamestnancov, pričom rozpočtované mzdové finančné prostriedky odporúčame ponechať na posilnenie hmotnej stimulácie. Pre rok 2004 odporúčame, vzhľadom na vyššie uvedené možné racionalizačné opatrenia znížiť počet zamestnancov o ďalších 15 %. Motivačným nástrojom pre ústredné orgány štátnej správy môže byť ponechanie percentuálneho podielu rozpočtovanej priemernej mzdy za znížený počet zamestnancov na lepšie ohodnotenie zamestnancov, čím sa dodrží aj uznesenie NR SR o raste miezd a platov zamestnancov verejnej sféry maximálne do úrovne 105 % roku 2002.

6. ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA

Podľa Ústavy SR, čl. 64, je základom územnej samosprávy obec a územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Ďalej, okrem iného, Ústava SR územnej samospráve garantuje:

- obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami (čl. 65);
- zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku (čl. 65);
- povinnosť a obmedzenie pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy (čl. 67);
- na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát (čl. 71).

Vláda SR sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala:

- pokračovať v procese decentralizácie;
- vytvoriť také právne prostredie pre rozvoj územnej samosprávy, aby so zverenými kompetenciami a verejnými financiami dokázala utvárať podmienky pre rozvoj regiónov;
- posilniť postavenie, ale aj zodpovednosť územnej samosprávy pri poskytovaní služieb občanovi decentralizáciou verejných financií, posilnením vlastných daňových príjmov obcí a stanovením vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov.

Zo zámerov vlády, z doterajších poznatkov fungovania územnej samosprávy, na základe požiadaviek vyplývajúcich z praxe, zo zmien v miestnej štátnej správe a na základe požiadavky na ďalšiu decentralizáciu kompetencií, vyplynulo viacero námetov vyžadujúcich systémové, ale aj legislatívne zmeny upravujúce činnosť územnej samosprávy.

6.1. MIESTNA SAMOSPRÁVA

Po obnovení existencie miestnej samosprávy a po prijatí potrebnej legislatívy (1990 – 1991) sa ustálilo postavenie miest a obcí v rámci verejnej správy, čo do rozsahu kompetencií a verejných financií. Mestá a obce mali malý rozsah kompetencií a väčšina služieb bola poskytovaná štátnou správou. I keď legislatívne podmienky od roku 1995 umožňovali medziobecnú spoluprácu, obce neboli nútené túto možnosť využívať v plnom rozsahu. Spolupracovali najmä v oblasti hospodárskych úloh (odpadové hospodárstvo, cestovný ruch, technická infraštruktúra...), menej v ostatných verejných službách a prakticky vôbec v rámci administratívnych úloh. Tento stav trval až do 1. januára 2002.

Na základe schváleného zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z miestnej štátnej správy na obce a samosprávne kraje, prebieha presun zriaďovateľských, riadiacich úloh v rámci verejných služieb, ale aj úloh v rámci administratívneho (správneho) konania. V rámci postupu decentralizácie sa uvažuje s presunom ďalších úloh, ale najmä zodpovednosti, najmä po uskutočnení fiskálnej decentralizácie.

O územnej organizácii na miestnej úrovni sa hovorí už od roku 1990. Mnohokrát sa veľký počet malých obcí používal ako argument, prečo nie je možné decentralizovať úlohy na miestnu úroveň. Legislatívne, finančné a majetkové opatrenia v rokoch 1990 – 2001 smerovali k podpore ďalšieho trieštenia sídelnej štruktúry (za roky 1990 – 2000 pribudlo 217 obcí) a prerozdeľovacie finančné mechanizmy k podpore malých obcí.

Vývoj veľkostnej štruktúry obcí od roku 1950 v %:

Veľkostná kategória	1950	1961	1980	1991	2000
do 499 obyvateľov	44,6	35,8	35,3	41,2	41,5
500 – 999 obyvateľov	30,6	31,5	29,2	27,6	27,0
1 000 – 1 999 obyvateľov	16,7	20,1	20,8	18,5	18,6
2 000 – 4 999 obyvateľov	6,2	9,9	10,3	8,4	8,7
5 000 – 9 999 obyvateľov	1,2	1,7	2,0	1,8	1,8
10 000 – 49 999 obyvateľov	0,7	0,9	2,0	2,2	2,1
nad 50 000 obyvateľov	0,06	0,06	0,3	0,4	0,4

V súvislosti s presunom právomocí, ale aj zodpovednosti na obce a v súvislosti s deklarovaným zámerom vlády posilniť postavenie miestnej samosprávy, je potrebné doriešiť zabezpečovanie nových úloh. Ukazuje sa, že mestá nemajú a nebudú mať v súvislosti s decentralizáciou problémy organizačného charakteru, ale skôr problémy súvisiace s financovaním presunutých úloh (o zmene financovania sa hovorí v časti 6.3). Preto je táto časť venovaná problematike malých obcí.

Pri presune rozsiahlych zriaďovateľských kompetencií na obce existujú problémy ich zabezpečovania malými obcami. Preto niektoré úlohy ostali v režime preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (školstvo), alebo boli prenesené na vyššie územné celky (zdravotníctvo, kultúra, časť sociálnych vecí). Tento stav však diskriminuje mestá, schopné zabezpečiť mnohé z uvedených úloh. Dôvodmi nevhodnosti odovzdať viac úloh obciam sa najčastejšie uvádzajú: územná organizácia obcí, vysoké výdavky na správu, kvalifikovanosť volených orgánov v malých obciach.

Problémom, ktorý s otázkou veľkosti územnej samosprávy a efektivity jej činnosti súvisí, je aj pretrvávajúci vysoký počet poslancov obecných zastupiteľstiev.

Územná organizácia obcí

Súčasná sídelná štruktúra Slovenska je ovplyvnená viacerými faktormi: reliéf krajiny, história osídľovania (kolonizácia nehostinného terénu), rozvoj ekonomiky a jej sústreďova-

nie do vybraných lokalít, integrácia obcí v období socializmu, ale aj dezintegrácia obcí po roku 1989.

Ústava SR (4. hlava, čl. 66, ods. 2) stanovuje, že zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce upraví zákon. Zákon č. 453/2001 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, upravil podmienky vzniku nových obcí odčlenením sa od inej obce, čím sa výrazne obmedzili možnosti ďalšej fragmentácie osídlenia. Zákon tiež určuje, že zlúčiť alebo rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí. Posledné voľby do orgánov samosprávy obcí sa konali v decembri 2002, čo definuje časový rámec prípadných zásadných zmien v územnej organizácii na úrovni obcí.

Mnohé z faktorov, ktoré ovplyvnili vznik súčasnej sídelnej štruktúry obcí, sú prekážkou zmeny územnej organizácie. Predstavitelia obcí, bez ktorých súhlasu zmena prakticky nie je možná, uvádzajú ako problém:

- zlé skúsenosti s násilnou integráciou obcí v období socializmu, najmä obmedzovanie rozvoja v nestrediskových obciach;
- strach zo straty identity;
- obava, že v prípade zlúčenia budú pôvodné obce ukracované vo svojich potrebách zo strany veľkej obce, mesta;
- neochota vzdať sa nadobudnutých funkcií v prospech inej obce, keď ich už získali.

Súčasnú situáciu, pri zohľadnení zámerov vlády SR pokračovať v decentralizácii a posilniť územnú samosprávu, je možné riešiť viacerými spôsobmi:

a) zlúčiť obce,

b) posilniť pozíciu samosprávy krajov na úkor obcí,

c) decentralizovať kompetencie diferencovane, podľa veľkosti obcí,

d) spoluprácou obcí v zmysle zákona č. 369/1990 Zb.

Vláda SR v rámci koncepcie decentralizácie verejnej správy (apríl 2000) schválila zásadu nezasahovať do územnej organizácie obcí v SR, ale zabezpečiť výkon samosprávnych pôsobností obcí prostredníctvom medziobecnej spolupráce. Týmto smerom sa uberala aj príprava v súčasnosti platnej legislatívy.

a) Zlúčenie obcí

Zlučovanie obcí na základe zákona realizovalo viacero štátov západných demokracií (napríklad severské štáty, Holandsko, v niektorých spolkových krajinách Nemecko), ale aj napríklad Poľsko. Existuje mnoho argumentov pre zlučovanie obcí, t. j. pre existenciu väčších jednotiek na miestnej úrovni, ale existuje aj veľa argumentov v prospech zachovania rozdrobenosti osídlenia. Nie je možné všeobecne tvrdiť, čo je pre konkrétny štát lepšie. Rozhodnutie o forme územnej organizácie musí byť urobené

miestne (každým štátom zvlášť) a musí brať do úvahy politickú akceptovateľnosť zmeny. Aj po zlúčení je možné zachovať identitu spájaných obcí (napríklad zachovanie symbolickej politickej reprezentácie a niektorých dobrovoľných kompetencií), je možné zabezpečiť volebným systémom, aby mali občania zlúčených obcí zastúpenie v zastupiteľstve v rámci „veľkej obce“ a je možné zabezpečiť administratívne pracovisko (pobočku) v každej pôvodnej obci, aby občania nemuseli dochádzať do centrálnej obce.

Zlučovanie obcí však môže, odhliadnuc od dôsledkov uvedených ďalej, postupom času viesť k spochybňovaniu potrebnosti krajskej samosprávy (napríklad ak príde k dohode o spolupráci väčšieho mesta s okolím a jednotka so 100 – 200 000 obyvateľmi môže zabezpečiť prakticky všetky úlohy VÚC, v prípade Bratislavy ani nehovoriac).

Preferovanie zachovania rozdrobeného osídlenia SR všetkými doterajšími vládami (legislatívou, kompetenciami a finančnými mechanizmami), ako aj časový priebeh ďalšieho procesu decentralizácie a najbližší termín volieb do orgánov miestnej samosprávy v decembri 2006, vylučujú riešenie územnej organizácie týmto spôsobom, nariadením zhora, t. j. rozhodnutím vlády a NR SR. Nie je možné predpokladať politickú akceptovateľnosť tohto riešenia v súčasnom období. Nie je však namieste úplne zabudnúť na túto možnosť a v priebehu volebného obdobia tejto vlády je potrebné zahájiť diskusiu na túto tému, najmä v regiónoch s nadmernou lokalizáciou malých obcí (do 200, resp. 500 obyvateľov). Zlučovanie obcí nie je potrebné riešiť plošne na celom území SR. Je ho možné riešiť diferencovane, podľa krajov s najväčšou intenzitou malých obcí (Prešovský, Košický). Rovnako neobstojí názor „teraz alebo nikdy“. Podstatne vyspelejšie štáty pristupujú k zlučovaniu správnych jednotiek v okamžiku, keď na to existujú vhodné ekonomické a politické podmienky a keď sa k riešeniu prikláňa verejná mienka. Mnohokrát je to proces trvajúci desiatky rokov.

b) Posilnenie právomocí samosprávy krajov na úkor obcí

Táto možnosť sa čiastočne na Slovensku uplatnila tým, že viaceré úlohy v oblasti zdravotníctva, kultúry, sociálnych vecí a školstva boli odovzdané samospráve vyšších územných celkov na úkor obcí. Je zrejmé, že úlohy, napríklad stredné a špeciálne školstvo, kultúrne zariadenia, sociálne služby, by mohli bez problémov zabezpečovať mestá nad 20 000 obyvateľov.

Nevyhnutnosť jasného rozdelenia úloh medzi štátnou správou a územnou samosprávou si vyžaduje presunúť na samosprávu zriaďovateľskú pôsobnosť aj v oblastiach špeciálnych škôl, ďalších sociálnych zariadení apod. Nepripravenosť zabezpečiť prostredníctvom medziobecnej spolupráce povinné úlohy miestnej samosprávy môže viesť k ďalšej aplikácii tohto prístupu. Príkladom je návrh presunu zriaďovateľskej pôsobnosti v oblasti sociálnych vecí, ktoré sú vo svojej podstate lokálnou záležitosťou.

Silné postavenie krajskej samosprávy, a vôbec jej vznik, nebol prijatý s nadšením zo strany miest a obcí. Pretrváva totiž obava (jej korene sú v období socializmu, keď vyšší stupeň národných výborov bol nadradený nižšiemu stupňu) o nadradenosti tejto úrovne samosprávy nad obcami. Nedoriešená medziobecná spolupráca a presun úloh na samosprávu vyšších územných celkov tieto obavy len prehĺbia.

c) Diferencovaná decentralizácia kompetencií podľa veľkosti obcí

Doterajší priebeh presunu právomocí na obce čiastočne napĺňa aj tento prístup. V rámci odovzdávania zriaďovateľských a riadiacich kompetencií v oblasti školstva, sociálnych vecí, zdravotníctva, boli tieto úlohy prenesené na obce, kde sú zariadenia umiestnené a prostredníctvom decentralizačnej dotácie sú tieto obce dotované zo štátneho rozpočtu.

Riešenie má však niekoľko problémov:

- obce, v ktorých tieto zariadenia nemôžu reagovať na potreby svojich občanov, pretože nemajú na to primerané finančné zdroje;
- týmto riešením sa podporuje neefektívnosť súčasného systému;
- management zariadení sa cíti zodpovedný len obci, v ktorej zariadenie leží a ktorá ich financuje a nie voči ostatným obciam, z ktorých majú klientov;
- narušenie doterajšieho mechanizmu financovania fiskálnou decentralizáciou (nahradenie decentralizačnej dotácie do zariadení, posilnením vlastných príjmov obcí, založených na všeobecných normatívoch nezohľadňujúcich zodpovednosť za zariadenia).

d) Spolupráca obcí

Zabezpečovanie prenášaných úloh zo štátnej správy na obce medziobecnou spoluprácou je preferované prakticky od roku 1990.

Príklady z mnohých štátov poukazujú na to, že spolupráca obcí je komplikovaná a má svoje organizačné a politické úskalia. Fungovanie medziobecnej spolupráce je možné len v prípade existencie vhodného legislatívneho prostredia, transparentnosti a demokratickej zodpovednosti pri rozhodovaní v združeniach, pri jasnom systéme podpory spolupráce a motivácie obcí a tým postihu pre obce, ktoré spolupracovať nechcú.

Zákon č. 453/2001 Z. z., ktorý novelizoval zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, komplexne upravuje vnútroštátnu a medzinárodnú spoluprácu obcí. Umožňuje rôzne spôsoby a formy spolupráce, od jednoduchej kooperácie až po vznik samostatného právneho subjektu (združenie obcí). Obec môže:

- na základe zmluvy uzavretej za účelom uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti (súčasťou je aj zriadenie spoločného obecného úradu);
- na základe zmluvy o zriadení združenia obcí;
- zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona (napríklad Občiansky zákonník, Obchodný zákonník...);

zabezpečovať administratívne a hospodárske úlohy, ktoré jej boli zverené.

Čo doteraz v praxi chýba, sú motivačné mechanizmy pre medziobecnú spoluprácu.

Záver

V unitárnom štáte, akým je Slovenská republika, má centrálna vláda povinnosť voči občanom zabezpečiť funkčnosť a efektívnosť celej verejnej správy, t. j. aj na jej nižších úrovniach. Táto povinnosť môže zvádzať k snahe presadiť reformu územnej organizácie z centra a chovať sa k živému organizmu miestnej komunity ako k výrobnému podniku. Vtedy sa uplatňuje najmä technokratické hodnotenie z fiskálneho pohľadu a zabúda sa na požiadavky, ktoré občania od demokracie, ako politického systému, očakávajú. Ide o zachovanie miestnej demokracie, možnosť občanov riešiť svoje problémy priamo a nie cez iné mestá, úrady a možnosť pozitívne ovplyvňovať svoje životné podmienky. Z tohto hľadiska, ale aj na základe krokov od roku 1990, je v súčasnosti najprijateľnejším riešením:

- zabezpečovať v období rokov 2003 – 2006 samostatnú (samosprávnu) pôsobnosť obcí formami uvedenými v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení;
- zabezpečiť prenesený výkon štátnej správy tak, že sa v zákonoch určia obce, ktorých úrady budú tieto úlohy zabezpečovať a nariadením vlády sa určia územné obvody ich pôsobnosti (pri rešpektovaní hraníc krajov);
- riešiť, vzhľadom na rozdielnosť sídelnej štruktúry (obce do 500 obyvateľov sú sústredené najmä v Prešovskom a Košickom kraji), diferencovaným spôsobom proces združovania a zlučovania sa obcí;
- v časovom horizonte k najbližším komunálnym voľbám pripraviť „komunálnu reformu“, t. j. posúdiť možnosť a vhodnosť zlučovania obcí.

Vysoké výdavky na správu

Z celkového objemu výdavkov obcí (v priemere 5 864 Sk na 1 obyvateľa), tvoria najväčšiu položku, cca 21 % celkových výdavkov (1 254 Sk/1 obyvateľa), výdavky na správu obce. Do tejto skupiny výdavkov sú zahrnuté výdavky na správu obecných úradov, vrátane platu starostov a primátorov, a výdavky na odmeny poslancom obecných zastupiteľstiev a členov komisií, odvody. Celkový objem výdavkov na činnosť obecných úradov dosiahol v roku 2000 cca 6,4 mld. Sk. Zásadný význam má diferenciácia podielu výdavkov na správu obce podľa veľkostnej štruktúry obcí.

Veľkostná kategória	do 499	500 – 999	1 000 – 1 999	od 50 000
% podiel na správu obce z celkových výdavkov	49,0	42,2	35,0	12,5

V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podľa zákona o štátnom rozpočte, obce do 3 000 obyvateľov dostávajú dotáciu na výkon samosprávnych funkcií, ktorú nie je možné použiť na mzdy, platy a ostatné osobné ohodnotenie. Celkový objem tejto dotácie v roku 2002 bol 582,0 mil. Sk.

Platové pomery starostov obcí a primátorov miest upravuje zákon č. 253/1994 Z. z., v znení neskorších predpisov. Minimálny plat tvorí súčin priemernej mesačnej mzdy v ná-

rodnom hospodárstve a koeficientu zohľadňujúceho veľkosť obce. Zákon umožňuje udeliť starostovi odmenu do výšky 50 % jeho minimálneho platu. Zákon umožňuje vykonávať funkciu starostu na úväzok, ktorého výška však nemôže byť nižšia ako 30 % zákonom definovaná minimálna mzda. Po zániku mandátu prináleží starostovi a primátorovi odstupné, ak nebol opätovne zvolený do funkcie, vo výške 5 mesačných platov (ak bol vo funkcii 4 roky), resp. podľa počtu rokov vo funkcii (najmenej 2 mesačné platy). Počas výkonu funkcie je starosta, primátor, na účely zdravotného poistenia, nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia, podpory v nezamestnanosti a platenia príspevku na poistenie v nezamestnanosti, zamestnancom obce.

Poslanci obecného zastupiteľstva, ako aj členovia komisií, dostávajú odmenu, ktorej výšku stanovuje obecné zastupiteľstvo.

Na odmeňovanie zamestnancov obce sa vzťahuje zákon o verejnej službe a jeho ustanovenia § 15 – 47, vrátane príloh (charakteristika platových tried, platové tarify, príplatok za riadenie...).

Za nesystémové a legislatívne potrebné zmeniť považujeme:

a) zasahovanie do personálnej a finančnej suverenity obcí tým, že:
   - zákon č. 253/1994 Z. z. ukladá obciam podstatnú časť platových náležitostí starostov a primátorov,
   - zamestnanci obce sú odmeňovaní podľa zákona č. 313/2001 Z. z. o verejnej službe;

b) nevhodné odvodenie minimálnej mzdy starostu, primátora od priemernej mzdy v národnom hospodárstve SR, pretože nezohľadňuje a nemotivuje k maximálnemu využitiu potenciálu spravovaného územia;

c) dostatočne nezdôvodnené koeficienty platových skupín, ktoré zohľadňujú iba počet obyvateľov;

d) uhrádzanie zákonom garantovaného platu starostov a primátorov z podielu na štátnych daniach, t. j. z daní obyvateľov iných obcí a miest, ktoré sa do obce dostávajú z titulu finančného vyrovnávania;

e) priamu podporu fragmentácie obcí cestou garantovaných platov starostov a dotáciami na výkon samosprávnych funkcií pre obce do 3 000 obyvateľov, čím sa komplikuje možnosť zlučovania obcí aj v prípadoch, kde by k tomu mohlo prísť prirodzeným spôsobom;

f) zákonom garantované odstupné voleným orgánom obcí, ktoré zohľadňujú dĺžku zotrvania vo funkcii a rast platu v národnom hospodárstve, a nie od dosiahnutých výsledkov v spravovanom území.

Počet poslancov obecných zastupiteľstiev

Prijatím zákona č. 453/2001 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o obecnom zriadení, sa znížil počet poslancov obecných zastupiteľstiev, s výnimkou miest Bratislava a Košice,

v ktorých počet poslancov definujú osobitné zákony. Zákon definuje (s výnimkou obcí do 40 obyvateľov) rozpätie počtu poslancov podľa veľkostnej kategórie obce, s odvolaním sa na zváženie ekonomických možností obcí. Po voľbách do orgánov obcí v roku 2002 sa znížil počet poslancov (obcí, miest, mestských častí, magistrátov) z 35 616 v roku 1998 na 21 637, t. j. o cca 33 %.

V štruktúre osídlenia existuje na Slovensku 382 obcí s počtom obyvateľov do 199 a 824 obcí vo veľkostnej kategórii 200 – 499 obyvateľov. V týchto obciach zákon určuje počet poslancov 3 – 5, pričom u obcí do 40 obyvateľov povinne 3 poslancov. V tejto súvislosti vyvstáva otázka rovnosti hlasu voliča, ak počet obyvateľov na jedného poslanca sa neúmerne znižuje v prospech malých obcí, pričom sa aj samosprávne úlohy financujú transferom zo štátneho rozpočtu:

Veľkostná kategória	do 40 obyvateľov	200 obyvateľov	500 obyvateľov	50 000 obyvateľov
Počet obyvateľov/1 poslanec ObZ	12	40 – 60	100 – 166	2 000 – 3 333

Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do samosprávy obcí, v znení neskorších predpisov, určuje pre voľby do orgánov samosprávy obcí väčšinový volebný systém. Pre voľby do zastupiteľstva sú určené jedno a viac mandátové volebné obvody, ktoré určuje obecné zastupiteľstvo. V jednom obvode však môže byť najviac 12 mandátov. V mestách s vytvorenými mestskými časťami je možné uplatniť aj jednomandátový volebný obvod v prípade, ak na počet obyvateľov mestskej časti pripadá iba jeden poslanec. Podľa tohto zákona a podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, je možné v obciach a mestách do 10 000 obyvateľov zriadiť len jeden volebný obvod. V obciach a mestách do 10 000 obyvateľov žije na Slovensku cca 50 % všetkých obyvateľov SR.

Za problémy, ktoré je potrebné riešiť do najbližších komunálnych volieb, považujeme:

a) zníženie počtu poslancov obecných zastupiteľstiev (súčasný priemer je 1 poslanec na 250 obyvateľov), najmä v obciach do 500 obyvateľov, čo úzko súvisí so zmenami v sídelnej štruktúre, resp. s možnosťou zavedenia priamej demokracie v malých obciach. Okrem dôvodu rovnosti hlasu voliča je ďalším dôvodom financovanie činnosti poslancov z podielu na štátnych daniach a problémy technického charakteru pri uskutočňovaní volieb;

b) viacmandátovosť volebných obvodov – zvážiť prechod na jednomandátové volebné obvody, čím sa zabezpečí priamejší vzťah medzi voličom a zvoleným zástupcom v obecnom zastupiteľstve;

c) profesionalizáciu rady, najmä v mestách, t. j. priame voľby radných zodpovedných za príslušné úseky správy mesta vecne aj politicky a tým aj nové rozdelenie právomocí primátora, radných a mestského zastupiteľstva.

Kvalifikačné predpoklady starostov

Vo všeobecnosti sa považuje za hlavné riziko zlyhania pri plnení úloh na miestnej úrovni porušovanie zákona. Je to však iba jeden z možných dôvodov. Ďalšími sú:

- rozhodovanie, ktoré má pôvod v politickej predpojatosti, korupcii, nevedomosti alebo neschopnosti;
- nehospodárne vynakladanie prostriedkov, neefektívne výdavky, používanie verejných financií na iné účely...;
- zlý vzťah k občanom (zlé informácie, neprimerané náklady, oneskorené vybavovanie agendy, rasistické predsudky...);
- zamlčovanie informácií, držanie obyvateľov v nevedomosti.

Niektoré nedostatky pochádzajú z nedostatku kvalifikovaných pracovníkov na miestnych úradoch, ktorým chýbajú poznatky, skúsenosti, motivácia, zručnosti, ale aj nestrannosť. V mnohých prípadoch môžu byť aj dôsledkom zasahovania miestnych politikov do výkonu jednotlivých úloh. Toto je možné riešiť a je riešené zvýšenou právnou ochranou občana, posilnením kontrolných a dozorných funkcií štátu.

Nedostatky však môžu prameniť aj z veľkého počtu malých úradov, ktoré neponúkajú kariérny postup a dostatočné odmeňovanie pre svojich zamestnancov.

Procesom decentralizácie dochádza k presunu úloh zo štátnej správy na obce v oblasti samostatnej pôsobnosti, ale aj v oblasti preneseného výkonu štátnej správy. V tejto súvislosti narastá význam postavenia starostu obce, ktorý je nielen štatutárnym orgánom obce v pracovnoprávnych a majetkovoprávnych vzťahov, ale aj správnym orgánom. Najmä v obciach bez obecného úradu s kvalifikovaným personálom môže prísť ku kolízii všeobecného práva občana byť volený za starostu, ak dosiahol vek 25 rokov, a požiadavkou primeranej kvalifikácie vo veciach preneseného výkonu štátnej správy, resp. v rámci správneho konania. Riešenie nie je možné hľadať v definovaní primeranej kvalifikácie pre volené orgány, ale je potrebné prijať iné opatrenia a opustiť zo strany štátu politickú neutralitu. V návrhu ďalšieho postupu decentralizácie je to návrh prijatia zákonov motivujúcich obce k medziobecnej spolupráci, resp. k zlučovaniu sa, v oblasti financovania (zmena dotačného systému, nové kritériá prerozdeľovania, zmena platových pomerov, zníženie počtu poslancov...), zodpovedné definovanie pôsobností obcí (samosprávna, prenesený výkon štátnej správy), posilnenie kontrolných mechanizmov vonkajšej a vnútornej kontroly v územnej samospráve, návrh posilnenia správneho súdnictva, posilnenie inšpekčných a dozorných orgánov štátu (školstvo, zdravotníctvo...), ale aj požiadavka na zvyšovanie kvalifikácie volených predstaviteľov samosprávy. Tieto opatrenia smerujú najmä k zabezpečovaniu úloh v rámci samosprávnej pôsobnosti obcí. V rámci preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy je nevyhnutné zo strany štátnej správy požadovať primeranú kvalifikáciu osôb zabezpečujúcich úlohy, pretože túto pôsobnosť riadi a kontroluje vláda.

6.2. SAMOSPRÁVA VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV

Samospráva vyšších územných celkov zahájila svoju činnosť k 1. januáru 2002. V súlade so zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z miestnej štátnej správy na obce a samosprávne kraje prebieha odovzdávanie kompetencií v oblasti zriaďovateľských úloh, ale aj niektorých administratívno-správnych úloh. Väčšinu úloh vykonávajú orgány samosprávy vyššieho územného celku v režime samosprávnej pôsobnosti, časť úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy.

K 1. 1. 2003 prešli na samosprávu vyšších územných celkov prakticky všetky úlohy definované zákonom č. 416/2001 Z. z., s výnimkou správy, údržby a výstavby ciest II. a III. triedy (prechádza k 1. januáru 2004). Ako samosprávna pôsobnosť sú v kompetencii samosprávy vyšších územných celkov úlohy na úsekoch: civilnej ochrany (delená kompetencia so štátom), regionálneho rozvoja, sociálnej pomoci, divadelnej činnosti, múzeí a galérií, osvetovej činnosti, knižníc, školstva, zdravotnej starostlivosti, územného plánovania. Ako prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy vykonáva samospráva vyššieho územného celku pôsobnosť na úsekoch školstva, telesnej kultúry, dráh a cestnej dopravy.

V rámci návrhu ďalšej decentralizácie sa uvažuje s presunom kompetencií do samosprávnej pôsobnosti vyšších územných celkov na úsekoch školstva, cestnej dopravy, zdravotníctva, sociálnych vecí, cien.

Doterajší priebeh procesu decentralizácie poukazuje na potrebu uskutočnenia niektorých systémových zmien, vrátane legislatívnych úprav. Systémové zmeny sa týkajú najmä financovania samosprávnej pôsobnosti vyšších územných celkov (vrátane regionálneho rozvoja) a majetku vyšších územných celkov. Okrem toho je potrebné vykonať viaceré čiastkové úpravy jestvujúcich zákonov, na základe poznatkov z praxe. Tieto budú vykonané v rámci novelizácie zákonov, resp. prípravy nových zákonov, uvedených v časti 8 (tabuľka).

Financovanie samosprávnej pôsobnosti vyšších územných celkov (s ňou súvisí aj otázka majetku) je možné rozdeliť do troch oblastí:

a) financovanie bežných výdavkov spojených s presunom kompetencií do samosprávnej pôsobnosti vyšších územných celkov;

b) financovanie kapitálových výdavkov spojených s regionálnym rozvojom;

c) financovanie vnútornej zadlženosti, modernizačného dlhu.

a) Financovanie bežných výdavkov

V súčasnosti nemá samospráva vyššieho územného celku žiadnu daňovú právomoc a všetka jej samosprávna činnosť je financovaná prostredníctvom decentralizačnej dotácie. Je to zásadným porušením princípu efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti so všetkými negatívami:

- závislosť od centrálnej vlády,
- neexistuje motivácia na využívanie vlastného potenciálu,
- nízka zodpovednosť za verejné výdavky,
- transfery zo štátneho rozpočtu nekryjú objektívne náklady,
- neexistuje prepojenie medzi poskytovaním služieb a platením daní.

Za týchto podmienok nie je možné voči samospráve vyšších územných celkov hovoriť o decentralizácii. Ide iba o prenesenie zodpovednosti, bez nástrojov na riadenie, zo štátnej správy na volené orgány samosprávy vyšších územných celkov.

V návrhu ďalšej decentralizácie sa uvažuje s nasledovnými systémovými zmenami, ktoré by mali poskytnúť nástroje na riadenie a efektívne zabezpečovanie samosprávnych úloh (podrobnejší návrh zmien vo financovaní územnej samosprávy je v časti 6.3.):

- prechod od decentralizačnej dotácie na neúčelovú dotáciu od 1. 1. 2004;
- definovanie nových kritérií prerozdeľovania podielových daní, s platnosťou od 1. 1. 2005;
- zmena toku financií od 1. 1. 2004;
- preklasifikovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy v zriaďovateľskej pôsobnosti na úseku školstva na samosprávnu pôsobnosť;
- vypustenie odmeňovania zamestnancov samosprávneho kraja zo zákona o verejnej službe (odmeňovanie podľa Zákonníka práce);
- odstránenie účelovej viazanosti majetku odovzdaného do vlastníctva samospráve vyššieho územného celku podľa zákona č. 416/2001 Z. z. a umožnenie jeho vloženia aj do neziskových organizácií, resp. iných právnických osôb;
- vyradenie samosprávy VÚC z klientov Štátnej pokladnice (zákon č. 291/2002 Z. z.).

b) Financovanie kapitálových výdavkov spojených s regionálnym rozvojom

Zákon č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, v znení neskorších predpisov definuje, že kapitálové výdavky môže samospráva vyššieho územného celku uhrádzať výhradne z kapitálového rozpočtu. Príjem rozpočtu tvorí predaj kapitálových aktív, predaj pozemkov a nehmotných aktív, kapitálové granty a transfery, predaj majetkových častí a prevod z bežného rozpočtu.

V súčasnosti samospráva vyššieho územného celku nemá kapitálové aktíva, nemá majetok, ktorý by mohla predať, nemá nehmotné aktíva, nemá majetkové účasti. Kapitálové granty a transfery do rozpočtu vyššieho územného celku sú účelovo viazané. Ich hodnota pre rok 2003 sa uvažuje vo výške 1 126,2 mil. Sk a slúžia výhradne na výdavky spojené s prenesenými kompetenciami. Možnosť úspor v rámci bežných rozpočtov je rovnako minimálna, vzhľadom na stav prevzatých zariadení verejných služieb. Z uvedeného vyplýva, že samospráva vyššieho územného celku nemá vlastné zdroje na financovanie kapitálových výdavkov spojených s regionálnym rozvojom a je úplne závislá na štátnom rozpočte.

Špecifickým zdrojom financovania kapitálových výdavkov sú predvstupové a povstupové fondy Európskej únie, ktoré sú chápané výlučne ako doplnkový zdroj a vyžadujú spolufinancovanie zo strany prijímateľa podpory. Napriek tomu, že zákonom č. 416/2001 Z. z. prešla na samosprávu vyšších územných celkov aj zodpovednosť za rozvoj nimi spravovaného územia, nie sú vytvorené podmienky na plnenie tejto samosprávnej pôsobnosti a vyššie územné celky nemajú všetky nástroje na zabezpečovanie úlohy. Nástroje je možné rozdeliť na makroekonomické (ich uplatnenie je v rukách centrálnej vlády) a mikroekonomické (je v rukách orgánov územnej samosprávy).

Makroekonomickými nástrojmi regionálneho rozvoja je najmä regionálne (krajsky) diferencovaná daňová politika a regionálne diferencovaný daňový systém a efektívny systém finančného vyrovnávania. Pripravované zmeny financovania územnej samosprávy smerujúce k posilneniu vlastných príjmov (nahradenie účelovej dotácie podielom na štátnych daniach, novelizácia zákona o dani z nehnuteľnosti, zmena daňového určenia v dani z príjmu FO z podnikania, ...) sú krokom k postupnému napĺňaniu možnosti existencie regionálne diferencovanej daňovej politiky a daňového systému (minimálne na úrovni obcí v rámci uplatňovania miestnych daní). Z makroekonomického hľadiska však absentuje účinný systém efektívneho finančného vyrovnávania sociálno-ekonomických rozdielov krajov. Riešením sa ukazuje:

- definovanie bonity krajov na základe ich demografických, sociálnych a hospodárskych podmienok;
- stanovenie podielov jednotlivých krajov na objeme finančných zdrojov zo štátneho rozpočtu určených na regionálny rozvoj;
- naviazanie podporných zdrojov EÚ, určené najmä pre Regionálny operačný plán, na zdroje štátneho rozpočtu určené pre jednotlivé kraje, čo vytvorí základňu pre objem a rozsah projektov pre jednotlivé kraje;
- uzavretie zmluvy medzi štátom a samosprávou vyššieho územného celku o podmienkach a časovom období čerpania zdrojov.

V tejto súvislosti je potrebné koncentrovať zdroje bývalých štátnych fondov a špeciálne vládne programy do fondu regionálneho rozvoja, ktorý sa prerozdelí na základe ratingu do jednotlivých krajov (regionálne fondy, ktorých inými príjmami môžu byť zdroje od obcí, zo súkromného sektora...).

Mikroekonomickými nástrojmi sú najmä efektívne programy, integrovaný prístup v rámci kraja, cieľavedomé umiestňovanie verejných investícií, aplikácia miestnych daní a poplatkov. Tieto nástroje sú plne v zodpovednosti územnej samosprávy, pričom samospráva vyššieho územného celku je zodpovedná za prípravu efektívnych programov, koordináciu a integráciu prístupu v rámci rozvoja kraja a za cieľavedomé umiestňovanie verejných investícií na základe plánovacích a programovacích dokumentov (územný plán, program hospodárskeho rozvoja).

c) Financovanie vnútornej zadlženosti, modernizačného dlhu

Nerealizovanie modernizačných a rekonštrukčných opatrení spôsobilo značný vnútorný (modernizačný) dlh aj v zariadeniach, ktoré boli odovzdané do vlastníctva vyšších územných celkov. Ide najmä o zariadenia zdravotníctva, školstva, kultúry, sociálnej sféry a cestnej siete. Veľkú časť týchto dlhov nebude možné hradiť z podporných fondov Európskej únie a preto musia byť hradené z verejných rozpočtov. Tu však narážame na problém nedostatku zdrojov a rentabilnosti využitia obmedzeného objemu finančných zdrojov.

Základom pre možnosť zapojenia samosprávy vyšších územných celkov do odstraňovania tejto zadlženosti sú opatrenia spomínané v časti a) tejto kapitoly. Zároveň je však nevyhnutné, aby samospráva vyššieho územného celku pristúpila, na základe svojej politiky v jednotlivých oblastiach, k úsporným opatreniam:

V oblasti školstva si odstraňovanie vnútorného dlhu vyžaduje:

- znižovanie počtu prevádzkových budov a školských zariadení v súvislosti so znížením populačných ročníkov;
- viaczdrojové financovanie učňovského a odborného školstva za spoluúčasti podnikateľskej sféry;
- prehodnotenie systému infraštruktúry v školstve (školské zariadenia) z hľadiska efektívnosti;
- odpredaj nadbytočných a rozostavaných objektov (v prvej etape by mali byť prevedené do majetku vyšších územných celkov, aby mohli slúžiť na sanáciu vnútornej zadlženosti);
- prehodnotenie počtu pedagogických pracovníkov v súvislosti s ich kvalifikačnými a profesnými predpokladmi a v súvislosti so zmenami v sieti;
- zvýšenie účasti škôl na vzdelávacích a rekvalifikačných kurzoch, s cieľom zvýšenia príjmov;
- napriek bezplatnosti stredného školstva je potrebné do jeho financovania popri samospráve, štáte a podnikateľskej sfére zapojiť aj účastníkov štúdia.

V oblasti zdravotníctva sú potrebné nasledovné opatrenia:

- prechod nemocníc na právnické subjekty neziskového charakteru a tým otvoriť možnosť vstupu súkromného kapitálu do systému;
- zmena podielu medzi nemocničným a ambulantným ošetrením s dopadom na zníženie lôžkovej kapacity a tým aj prevádzkových nákladov;
- prehodnotenie siete zdravotníckych zariadení;
- vytvorenie siete špecializovaných centier z dôvodu efektívnosti využívania kapacít zariadení, najmä s vysokými investičnými a prevádzkovými nákladmi (tomografia, CT, onkológia, kardiochirurgia...);

- zníženie počtu zamestnancov;
- prechod na odmeňovanie zamestnancov podľa zákonníka práce;
- odpredaj budov a zariadení v prospech modernizácie.

V oblasti sociálnej sféry je potrebné počítať s rastom nezamestnanosti, regionálne diferencovane, spojenú s vyššie uvedenými zmenami v zdravotníctve a školstve. Samospráva vyššieho územného celku prevzala na seba úlohy v oblasti regionálneho rozvoja, dopravy, školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí. Je preto potrebné, aby sa územná samospráva zapojila účinnejšie do riešenia (ne)zamestnanosti.

Vzhľadom na veľký modernizačný dlh je potrebné v roku 2004 navrhnúť spôsob sanácie tohto dlhu (špeciálne vládne programy) vo väzbe na makroekonomickú stabilitu.

6.3. FINANCOVANIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Existujúci model verejnej správy a dodržanie princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti si vyžaduje zmenu vzťahov a aj kompetencií medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územnej samosprávy.

Odovzdanie úloh a majetku znamená zvýšenie tlaku na rozpočty územnej samosprávy. Toto je potrebné riešiť úpravami, ktoré sa dotknú: sústavy daní, daňového určenia, daňovej právomoci, zmien v štruktúre rozpočtov, zmien v rozpočtových pravidlách, kritérií prerozdeľovania podielov na daniach štátu, zmien dotačného systému, ale aj zmien v oblasti finančného vyrovnávania. Tieto úpravy je potrebné realizovať paralelne s presunom kompetencií a nie až následne, ako riešenie krízovej situácie.

Postupný prechod kompetencií od roku 2002, vo viacerých prípadoch uprostred rozpočtového roku, neumožnil zvoliť iný mechanizmus ako účelovú dotáciu (decentralizačná dotácia), ktorou sa po presune úlohy presunuli príslušné finančné prostriedky z rozpočtovej kapitoly príslušného ústredného orgánu, alebo z rozpočtovej kapitoly krajských úradov.

Od počiatku, tak ako je to uvedené v zákone č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, bol tento systém považovaný za prechodné riešenie na roky 2002 a 2003. Od 1. 1. 2004 mal nadobudnúť účinnosť nový zákon o podielových daniach v systéme financovania územných samospráv, sledujúci posilnenie autonómnosti a stability financovania samosprávnych pôsobností obcí a vyšších územných celkov.

Príprava komplexnej daňovej reformy, ktorej výstupy (najmä zmena štruktúry a sadzieb daní výrazne ovplyvňujú spôsob financovania samosprávy) majú vstúpiť do platnosti od 1. januára 2004 a zámer vlády SR pokračovať v decentralizácii ďalších kompetencií, si vyžaduje rozložiť zmenu financovania samosprávy do rokov 2004 a 2005.

Zdroje financovania pôsobností územnej samosprávy úzko súvisia s charakterom vykonávanej úlohy:

Druh úlohy	V súčasnosti		Návrh	
	obec	VÚC	obec	VÚC
Samosprávna pôsobnosť	vlastné príjmy + dotácia ŠR	dotácia ŠR	vlastné príjmy	vlastné príjmy
Prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	dotácia ŠR	dotácia ŠR	dotácia ŠR	dotácia ŠR
Štátne programy	dotácia ŠR	dotácia ŠR	dotácia ŠR	dotácia ŠR

Z uvedenej tabuľky vyplýva zámer zmeniť spôsob financovania samosprávnej pôsobnosti územnej samosprávy. Do roku 2002 tvoril transfer finančných prostriedkov na krytie výdavkov miestnej samosprávy 47 % celkových príjmov (v tom sú zahrnuté aj podiely na štátnych daniach, ktoré napriek tomu, že sú klasifikované v zákone o rozpočtových pravidlách ako vlastné príjmy, majú charakter transferu zo štátneho rozpočtu). Po presune kompetencií v rokoch 2002 a 2003 sa tento podiel zvýši na cca 60 %, pričom väčšiu časť (45 %) tvoria účelovo viazané dotácie (decentralizačná dotácia, dotácia do MHD). V prípade samosprávy vyšších územných celkov je to až 95 % prísne účelovo viazaných zdrojov. Súčasný systém nie je v súlade so zámermi vlády SR a zároveň je z hľadiska princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti nevyhovujúci, pretože:

a) existuje iba obmedzená daňová nezávislosť (u obcí čiastočne pri dani z nehnuteľnosti) a práve naopak, decentralizačnou dotáciou sa upevňuje závislosť územnej samosprávy na centrálnej vláde;

b) pretrvávajúca centralizácia nevedie samosprávy k tomu, aby sa snažili tvoriť príjmy z vlastných zdrojov, aby efektívnejšie využívali disponibilný potenciál spravovaného územia;

c) zmenšuje sa zodpovednosť samosprávy za verejné výdavky tým, že sa oddeľuje zodpovednosť za výšku a výber daní od rozhodovania o ich použití;

d) predstavitelia samosprávy ľahko môžu zvaľovať vinu za nedostatok financií na centrálnu vládu a nemusia vyjednávať s občanmi o objektívnosti zvýšenia daňového zaťaženia z dôvodu poskytnutých služieb;

e) rozhodnutia o výške transferov sú v rukách centrálnej vlády, pričom závisí od jej ústretovosti k územnej samospráve, či pristúpi k ich znižovaniu a sanáciu štátneho rozpočtu, alebo naopak. Preto aj mnohé, celoštátne pozitívne opatrenia samosprávy, smerujúce k racionalizácii výdavkov, sa môžu prejaviť „ich potrestaním“ znížením objemu dotácie v nasledujúcom období;

f) požiadavka väčšej transparentnosti vo verejnej správe, a tým aj vo verejných financiách, si vyžaduje lepšie prepojenie poskytovaných služieb a platenia daní;

g) pretrváva delená zodpovednosť v správe majetku a v tokoch verejných financií medzi orgánmi štátu a orgánmi územnej samosprávy v oblastiach prenesených na obce a vyššie územné celky.

Návrh zmeny financovania územnej samosprávy bude rozložený do dvoch etáp:

1. etapa – rok 2004:

a) samosprávna pôsobnosť: zvýšenie autonómnosti rozhodovania orgánov územnej samosprávy zmenou decentralizačnej (účelovej) dotácie na dotáciu neúčelovú;

b) prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy: financovanie účelovou dotáciou zo štátneho rozpočtu;

c) toky financií pre obe úrovne územnej samosprávy: k 1.1.2004 bude v rámci reformy miestnej štátnej správy zrušená integrovaná štátna správa a tým aj rozpočtové kapitoly krajských úradov. Z tohto dôvodu budú prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy a ostatné transfery smerom k územnej samospráve financované:

- pri prenesenom výkone pôsobnosti štátnej správy z rozpočtovej kapitoly príslušného ústredného orgánu,
- pri samosprávnej pôsobnosti
  1. z kapitoly Súhrnný finančný vzťah k obciam a vyšším územným celkom (ďalej len SFV),
  2. podielmi na daniach v správe štátu obciam;

d) toky financií pre kompetencie vyšších územných celkov:

- školstvo (stredné školy, učiliština, špeciálne školy) – podľa rozhodnutia a alternatíve prenosu kompetencií v školstve (kapitola 4.2),
- sociálne veci a kultúra:
  1. transfer z SFV ako neúčelová dotácia,
  2. VÚC urobia rozpis na jednotlivé zariadenia,
- výkony vo verejnom záujme – účelová dotácia z kapitoly SFV,
- správa, údržba a oprava ciest II. a III. triedy – v roku 2004 ako účelová dotácia z kapitoly SFV;

e) toky financií pre kompetencie obcí:

- samosprávna pôsobnosť do 1. 1. 2002 rovnako ako doteraz, t. j. z vlastných príjmov, čiastočne aj dotáciami zo štátneho rozpočtu,
- matrika – prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, cez kapitolu MV SR,
- kultúra – samosprávna pôsobnosť, jedno zariadenie vo Vysokých Tatrách (dotácia sa odstráni v r. 2005) – z vlastných zdrojov, pretože bude odstránená účelová viazanosť majetku,
- sociálne služby – financovať dotáciou zo SFV (v roku 2004 ešte pokračovanie financovania zariadení, od roku 2005 prechod na samosprávnu pôsobnosť, kde zdrojom sú vlastné príjmy a tržby od klientov),

- opatrovateľská služba – samosprávna pôsobnosť – navýšenie podielu na daniach štátu prepočtom na základe štatistiky,
- stavebný poriadok – prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy – financovanie účelovou dotáciou z kapitoly MV a RR,
- ochrana prírody a vodné hospodárstvo- samosprávna pôsobnosť- vlastné zdroje,
- školstvo – podľa rozhodnutia o alternatíve prenosu pôsobností v školstve (kapitola 4.2).

2. etapa – od 1. 1. 2005

a) vyššie územné celky:

- financovanie samosprávnej pôsobnosti podielom na štátnych daniach a prerozdeľovanie do rozpočtov VÚC, podľa kritérií schválených zákonom:
  - alternatíva: podiel na všetkých daniach,
  - alternatíva: podiel iba na priamych daniach,
- financovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy a štátnych programov účelovými dotáciami zo štátneho rozpočtu;

b) obce:

- financovanie samosprávnej pôsobnosti:
  - podiel na štátnych daniach a prerozdeľovanie do rozpočtov obcí podľa kritérií schválených zákonom:
    1. alternatíva: podiel na všetkých daniach,
    2. alternatíva: podiel na priamych daniach,
  - miestne dane:
    1. daň z nehnuteľností (daň z pozemkov),
    2. daň z príjmu fyzických osôb z podnikateľskej činnosti,
    3. paušálna daň (alt.),
    4. ostávajúce miestne poplatky,
- financovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy a štátnych programov účelovými dotáciami zo štátneho rozpočtu.

6.4. KONTROLA V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE

Pri definovaní spôsobu kontroly plnenia úloh územnej samosprávy je potrebné mať na zreteli, že Slovenská republika je unitárny štát, v rámci ktorého sa určitá časť právomocí a zodpovednosti síce presúva na obe úrovne územnej samosprávy, to však nemôže narušiť jeho pôvodný charakter a oslabiť plnenie výlučných kompetencií centrálnej vlády, medzi ktoré patrí aj účinný kontrolný systém.

Koncepcia decentralizácie verejnej správy, schválená vládou SR ako podklad pre ďalšiu legislatívnu prípravu uznesením vlády č. 230/2000, definovala zásady navrhovanej kontroly na všetkých troch úrovniach verejnej správy. V zmysle teoretických východísk, praktických skúseností, ale aj v zmysle odporúčaní Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných inštitúcií INTOSAI, bude kontrola decentralizovanej verejnej správy orientovaná na vnútornú a vonkajšiu.

Vnútorná kontrola v územnej samospráve

Základ organizácie kontrolného systému je daný zákonom č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov pre obce a v zákone č. 302/2001 Z. z. pre vyššie územné celky. Do zákona č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov, je potrebné jasne definovať povinnosť zabezpečiť vnútornú kontrolu v každej obci, či vlastným kontrolórom, alebo v rámci medziobecnej spolupráce.

Decentralizácia verejnej správy si vyžaduje vytvoriť účinný vnútorný kontrolný systém na oboch úrovniach, t. j. v obciach a na úrovni vyšších územných celkov. Táto požiadavka je vyvolaná presunom majetku a financií značného rozsahu, ale aj zodpovednosti voči občanom. Pre zdokonalenie kontrolného systému je potrebné prijať nový zákon o kontrole v územnej samospráve, ktorý bude riešiť:

- jednotné a záväzné pravidlá kontrolnej činnosti v územnej samospráve;
- postavenie hlavného kontrolóra, spôsob jeho ustanovovania do funkcie, spôsob odvolania, práva a povinnosti, platové podmienky, kvalifikačné a morálne predpoklady...;
- kritériá kontrolnej činnosti tak, aby boli kompatibilné s kritériami, ktoré sa uplatňujú pri výkone kontrolnej činnosti v štátnej správe;
- spôsob kontroly nad vybavovaním petícií a sťažností;
- presné vymedzenie osobnej a vecnej pôsobnosti hlavného kontrolóra;
- definovanie konfliktu záujmov;
- existenciu a postavenie útvaru hlavného kontrolóra;
- sankcie za nedodržanie zákona a nezabezpečenie vnútornej kontroly.

Vonkajšia kontrola územnej samosprávy

Vonkajšiu kontrolu plnenia úloh územnej samosprávy, t. j. plnenia obligatórnych, nie fakultatívnych úloh, budú zabezpečovať:

- Najvyšší kontrolný úrad, kontrola hospodárenia s majetkom, finančnými prostriedkami, majetkovými právami obcí a vyšších územných celkov, ich rozpočtových a príspevkových organizácií, neziskových organizácií a iných právnických osôb s majetkovou účasťou obcí a vyšších územných celkov;
- Ministerstvo financií a územne príslušná správa finančnej kontroly, vo vzťahu k účelovým dotáciám a k finančným prostriedkom predvstupovej pomoci PHARE, ISPA, SAPARD, a po vstupe do EÚ k finančným prostriedkom štrukturálnych fondov a kohézneho fondu a na základe medzinárodných zmlúv, a vo vzťahu k majetku štátu, ak bude v správe územnej samosprávy;
- správne súdnictvo, vo veciach preskúmavania zákonnosti právnych aktov;
- audítor, kontrola správnosti a úplnosti riadnej a mimoriadnej účtovnej závierky, kontrola finančnej a majetkovej situácie a iných účtovných alebo majetkových dokladov;
- ombudsman, v oblasti obhajoby ľudských práv a slobôd.

V súvislosti so zámermi rozšírenia vonkajšej kontroly plnenia obligatórnych úloh územnej samosprávy je nevyhnutné posilniť postavenie Najvyššieho kontrolného úradu. Dôvodom je presun značného rozsahu majetku do vlastníctva územnej samosprávy, posilnenie vlastných príjmov samosprávy na úkor dotácií zo štátneho rozpočtu, obmedzenie preneseného výkonu štátnej správy a posilnenie rozsahu samosprávnej pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov. V tejto súvislosti, ale aj v súvislosti s plánovanou zmenou spôsobu financovania územnej samosprávy (fiskálna decentralizácia), kontrola hospodárenia len s tým majetkom, finančnými prostriedkami a majetkovými právami, ktoré obce a vyššie územné celky získali na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy, by bola nedostatočná. NKÚ svojou kontrolnou pôsobnosťou v územnej samospráve nebude rozhodovať o použití prostriedkov v samospráve, mal by iba skúmať, či tieto prostriedky boli použité v súlade so zákonom, teda v záujme celého spoločenstva občanov samosprávnej jednotky. Rozšírenie kontrolnej pôsobnosti NKÚ voči územnej samospráve neohrozí postavenie orgánov samosprávy zakotvené v čl. 3, ani nenarúša princípy uvedené v čl. 9 Európskej charty miestnej samosprávy, pretože výkonom kontrolnej činnosti NKÚ nebude nahrádzať spravovanie a riadenie miestnych záležitostí samosprávnymi orgánmi, mal by iba skúmať, či príslušné prostriedky pre činnosť samosprávy boli použité v súlade so zákonom, v záujme občanov. Je predpoklad, že účinnosť a objektívnosť kontroly verejnej správy sa zvýši, ak kontrolná pôsobnosť NKÚ bude zahŕňať všetky úrovne verejnej správy. Neznamená to, že NKÚ bude mať povinnosť kontrolovať samosprávu, táto zostane na vnútorných kontrolných mechanizmoch. Pôjde len o jeho právo kontroly hospodárenia, ako aj kontroly efektívnosti vnútorného kontrolného systému.

Rozšírenie pôsobnosti NKÚ nepredpokladá zvýšenie počtu zamestnancov, s výnimkou kontroly štrukturálnych fondov EÚ, čo je v súčasnosti už v štádiu riešenia. Plnenie nových úloh zabezpečí NKÚ súčasnými kontrolnými kapacitami, prehodnotením priorít, znížením frekvencie kontroly tam, kde sa zlepšila rozpočtová disciplína a využitím kapacity z kontroly privatizačného a predprivatizačného procesu.

Realizácia navrhovanej zmeny si vyžiada novelizáciu čl. 60 Ústavy SR a následne zákona č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR, v znení neskorších predpisov.

7. SPRÁVNE KONANIE A SPRÁVNE SÚDNICTVO

7.1. SPRÁVNE KONANIE

Základným procesným predpisom, na základe ktorého sa rozhodovacie procesy v celej verejnej správe a teda i na úrovni samosprávy uskutočňujú, je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Zákon upravuje základnú štruktúru a pravidlá postupu v správnom konaní, ktoré sú povinní účastníci správneho konania dodržiavať. Zákon o správnom konaní je považovaný za čiastočnú kodifikáciu správneho práva procesného. V správnom procese však existujú aj ďalšie právne predpisy, ktoré osobitne upravujú procesný postup pri rôznych druhoch konania, pričom správny poriadok sa tu používa nanajvýš subsidiárne. Ide napríklad o zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov, 372/1990 Zb. o priestupkoch, 238/2001 Z. z. colný zákon, 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení, atď. Zmena zákona o správnom konaní by mohla ovplyvniť aj tieto ďalšie procesno-právne predpisy, záležalo by od povahy týchto zmien.

V modernej verejnej správe sa kladie dôraz (okrem iného) na racionalitu, efektivitu, kvalitu a niekde aj kvantitu poskytovaných služieb. V mnohých prípadoch je to spojené so správnym konaním, čo je aj pravdepodobne najtypickejší prípad, kedy občan vníma verejnú správu, resp. jej konkrétny orgán. Je preto dôležité, aby nástroj, ktorý orgány verejnej správy v takom prípade používajú, teda procesný predpis, takéto poskytovanie služieb umožnil.

V správnom poriadku sú ustanovenia, ktoré dávajú za povinnosť správnym orgánom *svedomito a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov*. Správny orgán sa má vždy, ak to povaha veci pripúšťa, *pokúsiť o zmier*. Rozhodnutia správnych orgánov musia vychádzať zo *spoľahlivo zisteného stavu veci*. Správne orgány môžu postupovať v konaní *len v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi* (*zásada zákonnosti*). Všetci *účastníci konania majú v konaní rovnaké procesné práva a povinnosti*. Správne orgány dbajú na to, aby *konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania občanov a organizácií*. To sú niektoré zásady, ktorými sa spravuje správny poriadok.

S postupujúcou modernizáciou všetkých oblastí spoločnosti je potrebné sa prispôsobovať aj v oblasti práva. V tomto prípade je to zvlášť dôležité. Zmeny v zákone o správnom konaní by sa mali zaoberať (vzhľadom na súvislosti, ktorých sa týka tento materiál), aspoň týmito oblasťami:

- terminológia (napríklad občania a organizácie, namiesto fyzické a právnické osoby, Československá socialistická republika...);
- názvoslovie niektorých ďalších subjektov správneho konania (napríklad národné výbory, odbory, komisie národných výborov...);
- vziať do úvahy rozšírenie pôsobnosti samospráv, a to aj v správnom konaní, ktoré pri výkone samosprávnych pôsobností nemajú „správny orgán vyššieho stupňa im najbližšie nadriadený“, ktorý by rozhodol napríklad spor o príslušnosť (§ 7 ods. 4);
- posúdiť jednotlivé procesné lehoty, resp. ich dĺžku, v závislosti od povahy prejednávanej veci; v tomto ohľade je prvou „lastovičkou“ vlastne jediná novela zákona o správnom konaní – § 19 ods. 1, ktorý bol novelizovaný zákonom č. 215/2002 Z. Z. o elektronickom podpise. Táto novela umožnila urobiť podanie aj „elektronickými prostriedkami podpísanými zaručeným elektronickým podpisom“, čo je prvá zmena – doplnenie oproti spôsobom, ktoré boli známe v roku 1967. Elektronická komunikácia môže urýchliť priebeh konania (v závislosti od povahy prejednávanej veci), aj preto by bolo dobré posúdiť dĺžku lehôt, resp. ich skrátenie;
- zosúladenie niektorých ustanovení s ustanoveniami novších zákonov, ktoré zakladajú rozpor; ide napríklad o ustanovenia § 23 správneho poriadku – nazeranie do spisov, a ustanovenie zákona č. 211/2000 Z. Z. o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý ukladá povinným osobám sprístupniť všetky informácie, ktoré majú k dispozícii, v spojitosti s ustanovením § 11 ods. 1 písm. d). V prípade správneho konania, po vyselektovaní informácií, ktoré sú pred sprístupnením chránené osobitnými právnymi predpismi (napríklad štátne, bankové, daňové... tajomstvo, osobné údaje účastníkov konania, atď.), je správny orgán povinný poskytnúť informácie týkajúce sa správneho konania aj bez preukázania právneho záujmu na sprístupnení týchto informácií, čo je podmienka uvedená v citovanom paragrafe správneho poriadku;
- v prípadoch, kedy orgán územnej samosprávy rozhoduje vo veci svojej samosprávnej pôsobnosti, o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu rozhoduje súd (§ 27 ods. 2 bod 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, resp. § 22 ods. 2 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov – zákon o samosprávnych krajoch). Podanie na súd, ale hlavne konanie na súde sa spravuje iným právnym režimom ako správne konanie; je potrebné vyjasniť otázku a zakotviť ju v ustanovení zákona, či v takomto prípade je možné rozhodnúť v rámci autoremedúry – podľa nášho právneho názoru nie (zákon prikazuje štátnemu orgánu – súdu – o odvolaní rozhodnúť, súd nemá inú možnosť, ako sa riadiť zákonom);
- vyššie uvedená skutočnosť – ustanovenie súdu ako odvolacieho orgánu v takýchto prípadoch by sa mala objaviť aj v ustanovení správneho poriadku, keďže ide o základný procesnoprávny predpis aj pre samosprávne orgány, resp. aspoň „odvolávka“ na príslušné citované ustanovenia osobitných zákonov;
- prípadné ďalšie navrhnuté zmeny, ktoré skvalitňujú správny proces.

Vypracovanie novely zákona o správnom konaní je v pôsobnosti ministerstva vnútra a je zaradená do legislatívneho plánu práce vlády na jún 2003.

7.2. SPRÁVNE SÚDNICTVO

V súvislosti so zmenami, ktoré nastali, resp. nastávajú v štruktúre a organizácii verejnej správy, nastávajú nevyhnutné zmeny aj v procesnej stránke. Spolu s posilnením rozhodovacích právomocí územnej samosprávy vyvstáva otázka úpravy a ďalšieho posilnenia správneho súdnictva. Podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (§ 27 ods. 2 bod 1) a zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (§ 22, ods. 2), o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu vo veciach samosprávnej pôsobnosti rozhoduje súd. Rovnako v citovaných a nasledujúcich ustanoveniach dáva zákon možnosť obrátiť sa na súd v prípade nečinnosti starostu.

V zákone o obecnom zriadení sa v tejto súvislosti (najmä rozhodovanie o odvolaniach proti neprávoplatným rozhodnutiam) hovorí o okresnom súde ako o vecne príslušnom súde. Zákon o samospráve vyšších územných celkov túto záležitosť neupravuje. Občiansky súdny poriadok (OSP) v príslušných ustanoveniach ale hovorí o krajskom súde ako o vecne príslušnom súde (§ 246 ods. 1). V záujme právnej istoty, ale najmä prehľadnosti, je potrebné vecnú príslušnosť upraviť výslovne v ustanoveniach zákona, ktoré sa týmto zaoberajú, teda v ustanoveniach OSP. Príslušné ustanovenia zákona o obecnom zriadení, resp. o samospráve vyšších územných celkov, by odkazovali na OSP, ako na osobitný zákon.

Podľa ustanovení OSP v § 248, ods. 1, súdy nepreskúmavajú rozhodnutia správnych orgánov, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o práve alebo povinnosti fyzickej alebo právnickej osoby, najmä všeobecne záväzné (normatívne) akty. Domnievame sa, že v dôsledku posilnenia rozhodovacích právomocí samosprávnych orgánov, súvisiacich s nárastom ich agendy, budú tieto vydávať viac nielen individuálnych správnych aktov, ale aj všeobecne záväzných právnych predpisov. Súdna kontrola ich zákonnosti sa ukazuje čoraz viac na mieste. Z uvedeného vyplýva návrh rozšírenia kompetencií správnych súdov aj na rozhodnutia orgánov verejnej správy, ako sú napríklad všeobecne záväzné (normatívne) akty, rozhodnutia obecných, resp. krajských zastupiteľstiev, atď.

Podľa ustanovení § 250 ods. 2 OSP, ak súd príde k záveru, že správne rozhodnutie posúdilo vec po právnej stránke nesprávne alebo, že zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo správne rozhodnutie, je v rozpore s obsahom spisov alebo, že zistenie skutkového stavu je nedostačujúce na posúdenie veci, zruší rozsudkom napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správnemu orgánu na ďalšie konanie. V záujme efektívnosti a zrýchlenia celého procesu je, aby správne súdy rozhodli vo veci s konečnou platnosťou, vrátane prípadného rozhodovania o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu prvostupňového súdu, resp. aby nevracali vec na nové rozhodnutie správnym orgánom, aj napriek tomu, že tieto sú viazané právnym názorom súdu.

Mimoriadne dôležitá je v tomto zmysle organizácia správneho súdnictva. V rámci prác, ktoré v tejto súvislosti uskutočňuje ministerstvo spravodlivosti, bude potrebné zvážiť, alternatívne, budúcu organizáciu a štruktúru správnych súdov (napríklad či pôjde o samo-

statnú sústavu súdov, alebo o vytvorenie špecializovaných správnych senátov v rámci všeobecných súdov...).

8. ČASOVÝ PRIEBEH HLAVNÝCH AKTIVÍT

Časový priebeh hlavných aktivít je podmienený uznesením vlády SR č. 142 z 26. 2. 2003, ktorým vláda schválila návrh ďalšieho postupu decentralizácie verejnej správy.

Rozhodujúcim termínom pre návrh postupu legislatívnej prípravy a realizácie procesu je 1. 1. 2004. K tomuto termínu má prísť k zániku integrovaných úradov miestnej štátnej správy, zahájeniu činnosti úradov špecializovanej štátnej správy a k presunu ďalších kompetencií z orgánov štátnej správy na orgány územnej samosprávy. Tieto opatrenia si vyžiadajú novelizovať viaceré zákony (pozri tabuľku).

V oblasti decentralizácie financií je proces rozložený na roky 2003 a 2004, z dôvodu prípravy a realizácie daňovej reformy k 1. 1. 2004, z dôvodu potreby zahrnúť viaceré zmeny do návrhu štátneho rozpočtu, z dôvodu decentralizácie ďalších úloh a zmeny spôsobu zabezpečovania niektorých úloh (preklasifikovanie z preneseného výkonu štátnej správy na samosprávnu pôsobnosť) na základe zákonov, ktoré budú prijaté s účinnosťou až po schválení štátneho rozpočtu na rok 2004 a na základe posúdenia nových pravidiel a kritérií prerozdeľovania podielu územnej samosprávy na štátnych daniach.

V oblasti realizácie zmien v miestnej samospráve, je proces rozložený na roky 2003 – 2006. Ide o prípadné zmeny v územnej štruktúre obcí, zmeny volebného zákona, zmeny v odmeňovaní starostov a primátorov a ďalšie, nakoľko tieto je možné uskutočniť až k dátumu nástupu novozvolených orgánov miestnej samosprávy.

V oblasti kontroly územnej samosprávy je potrebné prijať potrebnú legislatívu už v roku 2003 (zákon o kontrole v územnej samospráve). Celkovej situácii by z hľadiska decentralizácie výrazne prospela aj novela Ústavy SR, najmä čo sa týka právomocí Najvyššieho kontrolného úradu SR.

V oblasti správneho konania a správneho súdnictva je proces rozložený na roky 2003 a 2004. V roku 2003 by sa mali ukončiť koncepčné práce v týchto oblastiach a v roku 2004 sa prikročí k schváleniu legislatívy a jej realizácii. Prípadné urýchlenie procesu bude prínosom.

Informovanie verejnosti je rozložené do rokov 2003 až 2005. V roku 2003 je informovanie zamerané na dôvody decentralizácie, doterajší priebeh procesu decentralizácie a pripravované zmeny v nasledujúcich rokoch. V rokoch 2004 a 2005 pôjde o vysvetľovanie existujúceho stavu, zmien a praktických riešení v oblastiach presunutých na samosprávne orgány (po prijatí legislatívy).

Časový priebeh hlavných aktivít

1. presun kompetencií ..... 2003 – 2006;
2. zánik integrovaných úradov miestnej štátnej správy, nové usporiadanie miestnej štátnej správy, kontrolné mechanizmy:
   a) legislatívny proces:
      i. zákony do vlády SR ..... 04 – 06/2003,
      ii. zákony do NR SR ..... 07 – 08/2003,
   b) zánik úradov integrovanej štátnej správy..... 01/2004,
   c) vznik nových úradov miestnej štátnej správy..... 01/2004,
   d) presun agendy na nové orgány miestnej štátnej správy a na orgány územnej samosprávy 01– 02/2004,
   e) zavedenie nových kontrolných mechanizmov..... 01/2004;
2. finančná decentralizácia:
   a) čiastočné úpravy v rámci ŠR na rok 2004 ..... 01/2004,
   b) schválenie legislatívy ..... 01 – 03/2004,
   c) zavedenie nového systému 01/2005;
3. zmeny v miestnej samospráve (komunálna reforma):
   a) koncepčné otázky..... 2003, 2004,
   b) schválenie legislatívy 2005,
   c) realizácia zmien..... 2006;
4. správne konanie, správne súdnictvo:
   a) koncepčné otázky..... 2003,
   b) legislatívny proces 2003, 2004;
5. informovanie verejnosti:
   a) dôvody decentralizácie, doterajší priebeh, pripravované zmeny..... 2003,
   b) nové mechanizmy, riešenia, postupy..... 2004, 2005.

Vecný a časový plán predkladania zákonov súvisiacich s decentralizáciou verejnej správy

(vypracovaný na základe podkladov ministerstiev dodaných k 10. 4. 2003)

Č.	Dotknutý zákon / nový zákon	Rozsah zmien / predmet úpravy	Vláda SR	NR SR
Ministerstvo kultúry				
1.	Zákon č. 212/1997 Z. z. o povinných výtlačkoch periodických publikácií, neperiodických publikácií a rozmnožení audiovizuálnych diel	Úprava zmeny v pôsobnosti orgánov registrujúcich periodickú tlač (z OÚ na MK SR)	do 15. mája 2003	jún 2003
2.	Zákon č. 81/1966 Zb. o periodickej tlači a o ostatných hromadných informačných prostriedkoch	Úprava zmeny v pôsobnosti orgánov registrujúcich periodickú tlač (ako vyššie)	do 15. mája 2003	jún 2003
Pozn. 1: novely obidvoch zákonov budú predložené ako jeden návrh zákona.				
Pozn. 2: MK (zatiaľ) neuvažuje o zmene ustanovení zákonov, ktoré súvisia s povinnosťou samosprávy zachovať účelové určenie majetku, resp. akákoľvek zmena je viazaná na súhlas ministerstva. Pokiaľ dôjde aj k zmenám v tomto zmysle, bude vhodné zvážiť novelizácie aj nasledujúcich zákonov: ▪ Zákon č. 384/1997 Z. z. o divadelnej činnosti, ▪ Zákon č. 115/1998 Z. z. o múzeách a galériách a o ochrane predmetov múzejnej hodnoty a galerijnej hodnoty, ▪ Zákon č. 183/2000 Z. z. o knižniciach... Všetky tieto zmeny sú malého rozsahu a dajú sa predložiť ako jeden zákon. Nadväzujú na súvisiace zmeny zákona o majetku obcí a zákona o majetku VÚC.				
Ministerstvo financií				
3.	Zákon č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu	Zmena subjektu pôsobnosti v oblasti správy majetku štátu (z OÚ na KÚ)	jún 2003*	september 2003
4.	Zákon č. 319/1991 Zb. o zmiernení niektorých majetkových a iných krívd a o pôsobnosti orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v oblasti mimosúdnych rehabilitácií	Prechod pôsobnosti z OÚ na KÚ pri posudzovaní žiadostí na poskytnutie finančnej náhrady	jún 2003*	september 2003
5.	Zákon č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov	Evidencia spoločenstiev bytov a nebytových priestorov po zrušení OÚ (na KÚ)	jún 2003*	september 2003
Pozn.: všetky tri zákony budú novelizované jedným návrhom zákona				
6.	Zákon č. 381/2001 Z. z. o povinnom zmluvnom poistení zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorových vozidiel	Zmena subjektu ukladajúceho pokuty za nedodržanie zákona (dnes OÚ)	september 2003	október 2003
7.	Zákon č. 18/1996 Z. z. o cenách	Prechod pôsobnosti v oblasti cien a cenovej kontroly z OÚ na VÚC	september 2003	október 2003
8.	Zákon č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách	Úprava zákona vo vzťahu k zrušeniu rozpočtových kapitol KÚ	máj 2003	máj 2003
9.	Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí	Prechod majetku štátu do vlastníctva obcí na nadväznosti na prechod pôsobností na obce (nerieši zachovanie účel. určenia!)	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
10.	Zákon č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov	Prechod majetku štátu do vlastníctva vyšších územných celkov v nadväznosti na prechod pôsobností na VÚC (nerieši povinnosť zachovať účelové určenie!)	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
Pozn.: novela obidvoch majetkových zákonov sa môžu novelizovať jedným návrhom zákona.				
11.	Zákon o rozpočtovom určení vybraných daní v správe štátu územnej samospráve	Určenie okruhu vybraných daní v správe štátu, ktorých výnos sa bude deliť medzi štát, obce a vyššie územné celky, ako aj spôsob jeho rozdeľovania a poskytovania na základe kritérií určených v zákone	december 2003	I. štvrťrok 2004, účinnosť od 1. 1. 2005
Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja				
12.	Zákon o štátnych programoch rozvoja bývania	Nahradí dnešný zákon č. 124/1996 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania; základné princípy a podmienky štátnych programov rozvoja bývania; lepšie podmienky pre realizáciu miestnej bytovej politiky; postup pri poskytovaní podpory do rozvoja bývania podľa stanovených podmienok; legislatívny rámec pre poskytovanie dotácií, grantov alebo záruk z verejných zdrojov; zákon bude riešiť aj presun niektorých dnešných pôsobností v súvislosti s rušením integrovanej miestnej štátnej správy;	august / september 2003	október 2003

Č.	Dotknutý zákon / zákon	Rozsah zmien / predmet úpravy	Vláda SR	NR SR
Ministerstvo hospodárstva				
13.	Zákon č. 414/1993 Z. z. o hospodárskej mobilizácii	Presun pôsobností z OÚ na iné subjekty v rámci daného úseku štátnej správy	september 2003	október 2003
Ministerstvo obrany				
14.	Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu	Len zrušovacie ustanovenia týkajúce sa dnešnej štruktúry miestnej štátnej správy na tomto úseku	september 2003	október 2003
15.	Zákon č. 320/2002 Z. z. o brannej povinnosti	Ide najmä o zrušovacie ustanovenia, spolu s ustanoveniami prenášajúcimi niektoré pôsobnosti na KÚ	september 2003	október 2003
16.	Zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky	Ide najmä o zrušovacie ustanovenia, spolu s ustanoveniami prenášajúcimi niektoré pôsobnosti na KÚ	september 2003	október 2003
Pozn.: zákon o brannej povinnosti a zákon o obrane Slovenskej republiky je možné novelizovať jedným zákonom.				
Ministerstvo pôdohospodárstva				
17.	Zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách	Zriadenie pozemkových úradov tak, ako to bolo pred rokom 1996	september 2003	neuvedené
18.	Zákon o lesoch	Nový návrh zákona; zriadenie lesných úradov, ich konkrétna pôsobnosť a ich sídla	november 2003	neuvedené
19.	Zákon o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy	Nový návrh zákona; zákon zároveň novelizuje zákon č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu	júl 2003	neuvedené
20.	Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy	Návrh na zmenu pôsobnosti orgánov štátnej správy vo vodnom hospodárstve a rybárstve	zmena vykonaná	v NR SR schválené

Č.	Dotknutý zákon / zákon	Rozsah zmien / predmet úpravy	Vláda SR	NR SR
Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií				
21.	Zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy	Vypustenie položky z prílohy zákona v oblasti doprava a cestné hospodárstvo (123 až 132)	neuvedené*	neuvedené
22.	Zákon č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách	Pôsobnosť dnešných OÚ a KÚ prenáša na novozriadený úrad špecializovanej miestnej štátnej správy	jún 2003*	následne
23.	Zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon)	Pôsobnosť dnešných OÚ a KÚ prenáša na novozriadený úrad špecializovanej miestnej štátnej správy	jún 2003*	následne
24.	Zákon č. 168/1996 Z. z. o cestnej doprave	Prenos pôsobnosti z KÚ na novozriadený orgán miestnej štátnej správy	jún 2003*	následne
25.	Zákon, ktorým sa zriaďuje nový orgán štátnej správy – Úrad dopravy a pozemných komunikácií	Zriadenie úradu, vymedzenie postavenia a pôsobnosti	jún 2003*	následne
Pozn.: zákony v bodoch 22 – 24 budú novelizované jedným návrhom zákona, ktorým sa zriaďuje Úrad dopravy a pozemných komunikácií.				
Ministerstvo životného prostredia				
26.	Zákon o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov	Nový zákon, rieši nové orgány štátnej správy na tomto úseku; zrušuje sa zákon č. 595/1990 Zb. o štátnej správe pre životné prostredie	apríl 2003	máj 2003
27.	Zákon č. 135/1974 Zb. o štátnej správe vo vodnom hospodárstve	KÚ a OÚ sa menia na oblastné a obvodné úrady životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
28.	Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)	KÚ sa nahrádza oblastným úradom životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
29.	Zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy	Vypustenie ustanovení, ktoré dávali pôsobnosť OÚ na rôznych úsekoch ochrany a tvorby životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
30.	Zákon č. 327/1996 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov	KÚ sa nahrádza oblastným úradom životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
31.	Zákon č. 76/1998 Z. z. o ochrane ozónovej vrstvy Zeme	OÚ sa mení na obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003

Č.	Dotknutý zákon / zákon	Rozsah zmien / predmet úpravy	Vláda SR	NR SR
32.	Zákon č. 401/1999 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia	OÚ sa mení na obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
33.	Zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch	KÚ a OÚ sa menia na oblastný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
34.	Zákon č. 184/2002 Z. z. o vodách	KÚ a OÚ sa mena na oblastný a obvodný úrad živ. prostredia	apríl 2003	máj 2003
35.	Zákon č. 237/2002 Z. z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín	KÚ a OÚ sa menia na oblastný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
36.	Zákon č. 261/2002 Z. z. o prevencii závažných priemyselných havárií	KÚ a OÚ sa menia na oblastný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
37.	Zákon č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách	KÚ a OÚ sa menia na oblastný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
38.	Zákon č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia	KÚ a OÚ sa menia na oblastný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
39.	Zákon č. 529/2002 Z. z. o obaloch	KÚ a OÚ sa menia na oblastný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
40.	Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny	KÚ a OÚ s menia na oblastný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
Pozn.: všetky uvedené zákony v pôsobnosti MŽP budú novelizované jedným návrhom zákona, uvedenom v bode č. 26.				
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny				
41.	Zákon o organizácii špecializovanej štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov	Zriadenie, postavenie, organizácia, pôsobnosť a riadenie orgánov špeciálnej štátnej správy, ktorými sú Ústredie sociálnych vecí a služieb zamestnanosti SR a územné úrady sociálnych vecí a služieb zamestnanosti; ÚOŠS je ministerstvo; okrem pôsobností v uvedených oblastiach sa rozširujú kompetencie aj podľa zákona č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti; prechod zriaďovateľskej pôsobnosti k niektorým zariadeniam soc. služieb	do 15. mája 2003	jún 2003
42.	Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy	Rozšírenie kompetencie ministerstva v oblasti politiky zamestnanosti	do 15. mája 2003	jún 2003
43.	Zákon č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti	Vypustenie ustanovení o pôsobnosti orgánov práce pri zabezpečovaní politiky trhu práce, o hospodárení NÚP; do časti týkajúcej sa aktívnej politiky trhu práce vložiť ustanovenie, ktorého obsahom je umožniť územnému úradu vytvoriť samosprávny výbor;	do 15. mája 2003	jún 2003
44.	Zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci	Prechod niektorých pôsobností z OÚ a KÚ na VÚC	do 15. mája 2003	jún 2003
45.	Zákon č. 238/1998 Z. z. o príspevku na pohreb	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. mája 2003	jún 2003
46.	235/1998 Z. z. o príspevku pri narodení dieťaťa, o príspevku rodičom, ktorým sa súčasne narodili tri deti alebo viac detí, alebo ktorým sa v priebehu dvoch rokov opakovane narodili dvojčatá	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. mája 2003	jún 2003
47.	Zákon č. 265/198 Z. z. o pestúnskej starostlivosti a o príspevkoch pestúnskej starostlivosti	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. máj 2003	jún 2003
48.	Zákon č. 236/1998 Z. z. o zaopatrovacom príspevku	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. mája 2003	jún 2003
49.	Zákon č. 281/2002 Z. z. o prídavku na dieťa a o príspevku k prídavku na dieťa	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. mája 2003	jún 2003
50.	Zákon č. 280/2002 Z. z. o rodičovskom príspevku	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. mája 2003	jún 2003
51.	Zákon č. 300/1999 Z. z. o príspevku na bývanie	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. mája 2003	jún 2003
52.	Zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy	Vypustenie pôsobností KÚ a OÚ na úseku sociálnych vecí	do 15. mája 2003	jún 2003
Pozn.: všetky uvedené zákony budú novelizované zákonom uvedenom v bode č. 41.				

Č.	Dotknutý zákon / zákon	Rozsah zmien / predmet úpravy	Vláda SR	NR SR
53.	Zákon o zamestnanosti	Nový zákon, ktorý bude hmotno-právnou úpravou pre výkon služieb zamestnanosti a aktívnej politiky trhu práce	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
54.	Zákon o dávke pomoci v hmotnej núdzi	Nový zákon, nanovo upravujúci poskytovanie dávky pomoci v hmotnej núdzi, podmienky nároku na dávku, výška a spôsob poskytovania dávky...	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
55.	Zákon o životnom minime	Nový zákon, definujúci stav hmotnej núdze, výška základných životných podmienok, okruh spoločne posudzovaných osôb, príjmy na určenie súm, spôsob valorizácie	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
56.	Zákon o prídavku na dieťa	Nový zákon, zjednodušujúci systém podpory pre rodiny s deťmi a zvyšujúci motiváciu rodičov zamestnať sa. Navrhuje sa spojiť odpočítateľné položky na dieťa v daňovom systéme, spojiť prídavky na dieťa a príspevky k prídavku do jednotného systému...	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
57.	Zákon č. 313/2001 Z. z. o verejnej službe	Úprava odmeňovania zamestnancov rozpočtových a príspevkových organizácií (zdravotníctvo, vysoké školstvo...); odmeňovanie zamestnancov samospráv, ich preradenie pod režim zákonníka práce	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
Ministerstvo vnútra				
58.	Zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy	Nahradenie slov „okresný úrad“, resp. „prednosta“; potrebné rozhodnúť, ktorý štátny orgán prevezme danú pôsobnosť, nie vždy pôjde o MV	Vyjadrenie MV: „citované predpisy by mali byť predložené z časového hľadiska až na koniec celého procesu, keď ministerstvo vnútra bude poznať všetky návrhy, ktoré budú predkladať jednotlivé rezorty v súvislosti so zrušením okresných úradov.“ Týka sa to predpisov v bodoch č. 58 – 77.	
59.	Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení	Zmena niektorých ustanovení (nie je akútne tento rok – pozn. kanc. SPV)		
60.	Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)	Potrebná zmena niektorých ustanovení (nie je akútne tento rok – pozn. kanc. SPV)		
61.	Zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady	Nahradiť slovo „okres“ slovami vyjadrujúcimi územný obvod novo navrhovaného orgánu miestnej štátnej správy v pôsobnosti MV; slová „okresný úrad“ nahradiť novým názvom orgánu miestnej štátnej správy MV; slová „prednosta okresného úradu“ nahradiť názvom funkcie vedúceho nového orgánu miestnej štátnej správy MV		
62.	Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí	Nahradiť slovo „okres“ slovami vyjadrujúcimi územný obvod novo navrhovaného orgánu miestnej štátnej správy v pôsobnosti MV; slová „okresný úrad“ nahradiť novým názvom orgánu miestnej štátnej správy MV; slová „prednosta okresného úradu“ nahradiť názvom funkcie vedúceho nového orgánu miestnej štátnej správy MV		
63.	Zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení ďalších zákonov	Nahradiť slovo „okres“ slovami vyjadrujúcimi územný obvod novo navrhovaného orgánu miestnej štátnej správy v pôsobnosti MV; slová „okresný úrad“ nahradiť novým názvom orgánu miestnej štátnej správy MV; slová „prednosta okresného úradu“ nahradiť názvom funkcie vedúceho nového orgánu miestnej štátnej správy MV		

Č.	Dotknutý zákon / zákon	Rozsah zmien / predmet úpravy	Vláda SR	NR SR
64.	Zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda	Nahradiť slovo „okres“ slovami vyjadrujúcimi územný obvod novo navrhovaného orgánu miestnej štátnej správy v pôsobnosti MV; slová „okresný úrad“ nahradiť novým názvom orgánu miestnej štátnej správy MV; slová „prednosta okresného úradu“ nahradiť názvom funkcie vedúceho nového orgánu miestnej štátnej správy MV		
Pozn.: Zákony v bodoch č. 61 – 64 nie je akútne novelizovať tento rok.				
65.	Zákon č. 154/1994 Z. z. o matrikách	Zmena pôsobnosti (OÚ – úrad miestnej štátnej správy MV)		
66.	300/1993 Z. z. o mene a priezvisku	Zmena pôsobnosti (OÚ – úrad miestnej štátnej správy MV)		
67.	599/2001 Z. z. o osvedčovaní listín a podpisov na listinách okresnými úradmi a obcami	Zmena pôsobnosti (OÚ – úrad miestnej štátnej správy MV)		
68.	Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch	Zmena názvu prvostupňového správneho orgánu		
69.	Zákon č. 63/1973 Zb. o verejných zbierkach a lotériách a iných podobných hrách	Zmena názvu prvostupňového správneho orgánu		
70.	Zákon č. 36/1993 Z. z. o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní	Zmena názvu prvostupňového správneho orgánu		
71.	Zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)	Upraviť doterajšiu pôsobnosť OÚ do miestnej štátnej správy MV		
72.	Zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a o registri obyvateľov Slovenskej republiky	Zmena terminológie OÚ na nové úrady MV		
73.	Zákon č. 162/1993 Z. z. o občianskych preukazoch	Zmena terminológie OÚ na nové úrady MV		
74.	Zákon č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách	Zmena terminológie OÚ na nové úrady MV		
75.	Zákon č. 381/1997 Z. z. o cestovných dokladoch	Zmena terminológie OÚ na nové úrady MV		
76.	Zákon č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach	Zmena terminológie OÚ na nové úrady MV		
77.	Zákon č. 42/194 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva	Zmena terminológie OÚ na nové úrady MV		
Pozn.: zmeny všetkých uvedených zákonov v bodoch č. 58 – 77 sa odporúčajú vykonať jedným zákonom, ktorý by obsahoval jednotlivé články týkajúce sa príslušných zákonov.				
Najvyšší kontrolný úrad				
78.	Ústava Slovenskej republiky (460/1992 Zb.)	Rozšíriť kontrolnú právomoc NKÚ v čl. 60 ods. 1 Ústavy SR, najmä o obce a VÚC, ale aj na okruh ďalších subjektov		jún 2003
79.	Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky	Novela podľa obsahu ústavných zmien	september 2003	október 2003
Ministerstvo spravodlivosti				
80.	Zákon o kontrole v samospráve	Postavenie kontrolórov, princípy a zásady vykonávania kontroly, atď.		
Ministerstvo zdravotníctva				
81.	Návrh zákona o zdravotníckych zariadeniach	Nový zákon	jún* 2003	následne
82.	Návrh zákona o zdravotných poisťovniach a Úrade pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou	Nový zákon	jún* 2003	následne
83.	Návrh zákona o poskytovaní zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych povolaniach a stavovských organizáciách v zdravotníctve	Nový zákon	jún* 2003	následne
84.	Zákon č. 277/1994 Z. z. o zdravotnej starostlivosti			
85.	Zákon č. 139/1998 Z. z. o omamných a psychotropných látkach			
86.	Zákon č. 140/1998 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach			
87.	Zákon č. 272/1998 Z. z. o ochrane zdravia ľudu			
88.	Zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy			

Č.	Dotknutý zákon / zákon	Rozsah zmien / predmet úpravy	Vláda SR	NR SR
Ministerstvo školstva				
89.	Zákon č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve	Výkon štátnej správy, prenos ďalších kompetencií z orgánov štátnej správy na orgány územnej samosprávy a vytvorenie špecializovanej štátnej správy na úseku školstva	jún – júl 2003	september – október 2003
90.	Zákon č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach	Zmeny v súvislosti so zriaďovateľskou kompetenciou školských zariadení	jún – júl 2003	september – október 2003
91.	Zákon č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl (školský zákon)	Zmeny v súvislosti so zriaďovateľskou kompetenciou škôl	jún – júl 2003	september – október 2003
92.	Zákon č. 506/2001 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení a o doplnení zákona NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách	Zmeny súvisiace s novou filozofiou financovania škôl a školských zariadení	jún – júl 2003	september – október 2003
93.	Zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy	Zmeny na úseku školstva v súvislosti so zrušením OÚ a vytvorením novej miestnej štátnej správy	jún – júl 2003	september – október 2003

* V označených prípadoch sa počítalo aj s takými návrhmi, ktoré majú byť na rokovanie vlády SR predložené v mesiaci jún, s tým, že po schválení vo vláde budú následne na to predložené na prerokovanie do NR SR, teda ešte v 1. polroku 2003.

9. INFORMOVANIE VEREJNOSTI

Všeobecne platí, že úspešnosť procesu decentralizácie závisí od jeho prijatia hlavnými „odberateľmi“ zmeny charakteru štátu – občanmi.

Prieskumy verejnej mienky, týkajúce sa znalostí občanov o územnej samospráve, o vzťahu medzi štruktúrou a organizáciou verejnej správy a kvalitou poskytovaných služieb, o potrebe, výhodách decentralizácie, o spôsobe financovania verejného sektora atď., ukázali veľmi nízku informovanosť občanov. Dôvodov je určite viac, ako len nedostatok informácií. Napriek tomu pripravovaný a už realizovaný rozsah zmien vo verejnej správe, v poskytovaní služieb občanovi, vyplývajúci z doterajšieho procesu a programového vy-

hlásenia vlády si vyžaduje nepretržité informovanie verejnosti o postupe prác, o jednotlivých krokoch, pozitívach, možných problémoch, o novom systéme a o tom, ako sa v ňom má občan vo svojich rozličných podobách (rodič, podnikateľ, dôchodca, zamestnanec, účastník správneho konania, člen MVO, ale aj volič) orientovať.

Cieľom informovania verejnosti je objasniť čo najširšiemu okruhu odbornej aj laickej verejnosti význam a dôležitosť procesu decentralizácie a tak získať ich dôveru v správnosť reformných krokov. Bez akceptácie zmien predstaviteľmi verejného, súkromného a mimovládneho sektora, nie je možné očakávať prekonanie problémov, ktoré vzniknú zmenou zaužívaného systému.

Cieľové skupiny:

- občania vo všeobecnosti, ako užívatelia, ale najmä platcovia verejného sektora,
- politické strany,
- predstavitelia štátnej správy, ktorá proces organizuje a realizuje,
- predstavitelia samosprávy, preberajúci na seba veľký rozsah právomocí, ale aj zodpovednosti,
- mimovládne organizácie, ktoré sa podieľajú na plnení mnohých úloh, doteraz považovaných za výhradné úlohy verejného sektora,
- podnikateľský sektor,
- predstavitelia odborových organizácií,
- zástupcovia médií.

Formy zapojenia verejnosti do procesu:

- poskytnutie koncepčných materiálov verejnosti, s cieľom spätnej väzby na pripravované zmeny;
- zverejňovanie materiálov týkajúcich sa decentralizácie na internetovej stránke Úradu vlády (ikona: Decentralizácia);
- usporiadanie diskusných podujatí a účasť na konferenciách, seminároch, workshopoch...;
- spolupráca s elektronickými a tlačenými médiami (tlačové konferencie, priebežné informácie o príprave a realizácii, pravidelná rubrika v denníkoch a týždenníkoch, príprava projektu v spolupráci s STV, spolupráca s regionálnymi a mestskými televíznymi štúdiami...);
- vydanie informačného materiálu o decentralizácii a podobe verejnej správy po ukončení jej hlavných krokov;

- bilaterálne diskusie s výbormi NR SR, poslaneckými klubmi, politickými stranami, volenými orgánmi územnej samosprávy, zástupcami profesijných združení...
- monitoring verejnej mienky, ako podklad pre smerovanie informovania verejnosti.

Financovanie a organizácia

Samostatný projekt informovania verejnosti a spôsob jeho financovania bude pripravený po prerokovaní ďalšieho postupu decentralizácie.

KAPITOLA 3

Verejná správa na Slovensku

3.1. Verejná správa na Slovensku v druhej polovici 90. rokov až do roku 1998
3.2. Verejná správa na Slovensku od roku 1999 do 2002
3.3. Verejná správa na Slovensku od roku 2003 do 2005

3.1.

Verejná správa na Slovensku v druhej polovici 90. rokov až do roku 1998[1]

ÚVOD

Vývoj v postkomunistických krajinách v polovici 90. rokov minulého storočia dokazoval, že priamy prechod od totalitného režimu k demokracii je veľmi ťažký. Všeobecne platilo, že úspešné krajiny decentralizovali moc do regiónov, podporovali rozvoj princípov samosprávnosti a povzbudzovali občanov v aktívnom prístupe k riešeniu vecí verejných. Na Slovensku naopak v tomto období postupne zanikali podmienky na skutočnú decentralizáciu verejnej správy. Miznúce nadšenie občanov pre zmeny, ich klesajúca ekonomická prosperita a neochota vládnucej záujmovej skupiny deliť sa o moc výrazne obmedzovali možnosti uskutočniť pôvodné zámery reformy.

Vývoj transformácie verejnej správy v polovici 90. rokov 20. storočia, v čase vládnutia tretej vlády Vladimíra Mečiara, bol ovplyvnený názorovou roztrieštenosťou medzi politickými stranami, štátnou správou a samosprávou. Z procesu sa vytrácali prvky systematického prístupu založené na odborných analýzach a do popredia sa dostávali politické a osobné záujmy.

V roku 1996 sa výraznejšie začala prejavovať neschopnosť štátnej správy zabezpečovať tie verejné statky pre občanov, ktoré si ponechala vo svojej kompetencii a kvôli ktorým

[1] Táto kapitola vznikla na základe textov Vladimíra Krivého *Regióny Slovenska: východisková situácia a nedávny vývin* v publikácii Bútora, M. – Hunčík, P.: *Slovensko 1995. Súhrnná sprva o stave spoločnosti*. Bratislava, Nadácia Sándora Máraiho 1996; Viktora Nižňanského *Verejná správa*. In: Bútora, M. (ed.): *Slovensko 1996. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1997*; Viktora Nižňanského *Verejná správa*. In: Bútora, M. – Ivantyšyn, M. (ed.): *Slovensko 1997. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1998; a Viktora Nižňanského, Jaroslava Klinga a Milana Petráša *Verejná správa*. In: Mesežnikov, G. – Ivantyšyn, M. (ed.): *Slovensko 1998 – 1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1999.

si ponechala 95 % všetkých daňových príjmov Slovenska. Vláda odďaľovala zásadné rozhodnutia o odovzdaní kompetencií samosprávam a o zmenách finančných vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou. Obdobne ako iné oblasti transformácie spoločnosti sa aj reforma verejnej správy stala nástrojom centrálnej vlády na upevnenie moci.

Tieto trendy potvrdzoval aj vývoj v oblasti verejných rozpočtov. Ak do roku 1995 stačilo na koncentrovanie moci zmeniť systém privatizácie, tak od roku 1996 sa snahy o koncentráciu moci začali výraznejšie premietať aj do verejných rozpočtov. Na jednej strane narastal podiel daňových príjmov štátneho rozpočtu z 79,5 % v roku 1994 na 90,4 % v návrhu na rok 1997, a na druhej strane klesal podiel dotácií a centrálne vyberaných daní v miestnych samosprávnych rozpočtoch. Ako príklad môže slúžiť vývoj podielu na centrálnych daniach, ako aj dotácií a poplatkov v miestnych samosprávnych rozpočtoch za roky 1993 – 1995, ktorý mal klesajúcu tendenciu.

Tabuľka 1
Vývoj podielu dotácií, podielu na centrálnych daniach a poplatkov v miestnych rozpočtoch (v %)

	1993	1994	1995
Podiel dotácií	7,5	5,38	5,35
Podiel na centrálnych daniach	26,94	28,40	24,50
Podiel dotácií, daní a poplatkov	52,00	53,08	43,75

Zdroj: *Štátne záverečné účty SR za roky 1993, 1994, 1995.*

V demokratických európskych krajinách, vrátane Českej republiky, dosahoval v tom čase podiel dotácií, daní a poplatkov 70 – 90 % objemu miestnych rozpočtov.

Napriek deklaráciám o decentralizácii zo strany vlády, väčšina verejných statkov (služieb) sa aj v roku 1996 zabezpečovala centrálne, aj také verejné služby, ktoré mali miestny alebo regionálny charakter (napríklad základné a stredné školstvo, infraštruktúra, doprava, kultúra, sociálne veci...). Ako sa uvádzalo v štúdii Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) o zmenách a reformách na lokálnej úrovni v Poľsku, Maďarsku, ČR a SR, systém miestnej samosprávy na Slovensku bol veľkým krokom k účinnej decentralizácii vládnej politiky, ale obsahoval rozpory, ktoré obmedzovali miestne samosprávy pri plnení a využívaní ich kompetencií. Zásadným problémom bol rozpor medzi zodpovednosťou miestnych úradov a ich finančnými zdrojmi. Výdavky miestnych samospráv predstavovali iba 10 % celkových výdajov verejných výdavkov, čo je mimoriadne málo aj v porovnaní s členskými krajinami OECD – v Rakúsku a Nemecku je tento podiel napríklad 18 – 19 %.

Harmonogram reformy a postupnosť krokov spomaľoval proces demokratizácie spoločnosti a viedol k permanentnej destabilizácii verejnej správy. Rok 1996 preto možno z pohľadu reformy verejnej správy hodnotiť ako rok definitívneho odklonu od pôvodných predstáv decentralizácie spoločnosti z rokov 1991 a 1992. Realizácia zákona o územnom a správnom usporiadaní SR (č. 221/1996 Z. z.) a zákona o organizácii miestnej štátnej správy (č. 222/1996 Z. z.) spôsobila expanziu štátnej administratívy do regiónov a posilňovanie pozícií štátnej správy na úkor miestnej samosprávy. Prepojenie výkonnej a zákonodarnej moci na centrálnej úrovni a posilnenie politického vplyvu vládnej koalície na miestnu štátnu správu spôsobilo, že vládna koalícia rozhodovala nielen o obsadzovaní orgánov miestnej štátnej správy, ale prostredníctvom legislatívnych a ekonomických nástrojov aj o tom, kto bude úspešným politikom na komunálnej úrovni.

Pôvodná filozofia reformy sledovala zavedenie nových metód a podporu samosprávneho prvku v súlade s vývojom posledného desaťročia vo svete. Zmena tejto reformy politikmi vládnej koalície ukázala, že títo sa nepoučili z problémov, ktoré museli prekonávať vyspelé demokratické krajiny sveta. Spôsob reformy, ktorý presadila vláda SR v Národnej rade SR (NR SR) prijatím zákona č. 221/1996 Z. z. a 222/1996 Z. z. sa síce mohol zdať na prvý pohľad a z krátkodobého hľadiska jednoduchší a lacnejší, ale taktika stáleho odkladania dôležitých rozhodnutí (vytvorenie plnohodnotnej regionálnej samosprávy, odovzdanie kompetencií samospráve, zmena systému financovania verejnej správy) znamenala, že vládnuce politické strany presúvali aj v oblasti reformy verejnej správy zodpovednosť na ďalšie generácie, ktoré budú musieť zápasiť s oveľa komplikovanejšími a komplexnejšími problémami.

Opozičné politické strany a zoskupenia, ktoré v rokoch 1990 – 1994 nepokračovali v realizácii „duálneho“ modelu verejnej správy (inštalácia silnej regionálnej samosprávy) sa v roku 1997 dostali do prakticky neriešiteľnej situácie, pretože v dôsledku pomeru poslaneckých mandátov v NR SR nemohli ovplyvniť realizáciu zámerov vládnej koalície. Na centrálnej úrovni narastali problémy s dodržiavaním ústavnosti a princípov právneho štátu, teda so všeobecne platnými zásadami fungovania demokratického štátu. Paralelne rástlo obmedzovanie kompetencií samosprávy legislatívnymi opatreniami v rámci noviel zákonov a nariadení ústredných orgánov štátnej správy.

Keďže sa dôležité rozhodnutia neustále odsúvali (zákon o vyšších samosprávnych územných celkoch, odovzdanie kompetencií samospráve, volebné zákony atď.), reforma verejnej správy sa v roku 1998 stala súčasťou predvolebnej kampane. Hneď na začiatku volebného roku zavelil Vladimír Mečiar na Republikovom predstavenstve HZDS na mobilizáciu politických štruktúr hnutia a im naklonených štruktúr v štátnej správe. Svojím vyhlásením, že miestna štátna správa je na to, aby rešpektovala rozhodnutia politických orgánov a že na programe HZDS pracujú špecialisti Úradu vlády SR, Úradu pre stratégiu rozvoja spoločnosti, vedy a techniky a pod., len potvrdil, že územné a správne členenie SR, uskutočnené v roku 1996, malo výrazne politickú a mocenskú motiváciu.

Z udalostí v druhej polovici 90. rokov bolo zrejmé, že politickí predstavitelia krajiny si len veľmi málo uvedomovali súvislosť medzi usporiadaním verejnej správy a bohatstvom krajiny. Reforma uplatňovaná vládnou koalíciou sa stala nástrojom ústredných orgánov štátnej správy na uplatňovanie ich moci a presadzovanie vlastných politických a najmä ekonomických cieľov.

Účelovo prijaté zákony o voľbách do NR SR a o voľbách do miestnej samosprávy skončili

na Ústavnom súde SR, pričom v prípade zákona o voľbách do miestnej samosprávy nález Ústavného súdu SR spôsobil odloženie konania volieb. Zákon o voľbách do NR SR skomplikoval kryštalizáciu spektra politických strán, zapríčinil odklad konštituovania štandardného politického prostredia na Slovensku.

Ani v roku 1998 nebola inštalovaná samospráva vyšších územných celkov, pričom postup vládnej koalície pri príprave zákonov týkajúcich sa samosprávy spôsobil, že predstavitelia miest a obcí vyšli do ulíc a protestovali pred NR SR a pred Úradom vlády SR proti spôsobu i forme prípravy legislatívy. Vývoj v závere tohto volebného obdobia nepriniesol odpoveď na otázku, akým štátom má vlastne byť Slovenská republika – akú úlohu má zohrať štát, akú územná samospráva, akú záujmová samospráva a aké majú byť vzťahy medzi nimi. Pretrvával paternalizmus štátu a vláda ustavične zasahovala do oblastí, ktoré už dávno mohol oveľa efektívnejšie riešiť súkromný sektor. Pokračovanie reformy sa čoraz viac odkláňalo od vývoja vo vyspelých krajinách Európy a bolo v rozpore s plnením *Agendy 2000,* dokumentu Európskej únie, ktorý sa zaoberal rôznymi kritériami pripravenosti Slovenskej republiky na vstup do EÚ. Všetky politické subjekty, ktoré sa uchádzali o priazeň voličov, v rámci predvolebnej kampane sľubovali decentralizáciu moci a posilnenie samosprávy. Najviac práve strany, ktoré neskôr vytvorili vládnu koalíciu. Programové vyhlásenie novej vlády však už bolo v tejto otázke podstatne zdržanlivejšie.

REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY

ÚZEMNOSPRÁVNE ČLENENIE SR

Komunálnymi voľbami v roku 1990 sa naplnilo ustanovenie samosprávy prvého stupňa, následne sa reorganizovala aj štátna správa. Na návrhoch nového územnosprávneho členenia pracovali odborníci už od roku 1990. Tri od seba nezávislé skupiny expertov dospeli v roku 1992 k trom návrhom. Predseda SNR F. Mikloško hovoril vtedy o jari 1992 ako o potrebnom termíne prijatia zákona, keďže neskôr by táto citlivá problematika bola zneužitá v predvolebnej kampani.

Združenie miest a obcí Slovenska (ktoré v polovici 90. rokov združovalo približne 2 700 miest a obcí, teda viac ako 95 % z ich celkového počtu) v tom čase navrhovalo odložiť prijatie zákona na leto 1992, resp. na 1. januára 1993, kým sa nevyjasnia kompetenčné vzťahy medzi štátnou správou a samosprávou.

V prvej polovici roka 1992 schválila vtedajšia vláda J. Čarnogurského tzv. župný variant. Nová vláda V. Mečiara však toto rozhodnutie neakceptovala a začala pripravovať nový návrh územnosprávneho členenia. ZMOS a neskôr i vláda vyjadrili názor, že rozhodnúť treba najskôr o kompetenciách orgánov a až potom o území ich pôsobnosti. Zhoda ZMOS a vlády v tomto panovala až do októbra 1995.

Tretia vláda V. Mečiara zvolila nakoniec obrátené poradie krokov, vybrala si „členenie“, s tým, že postup s prednostným riešením kompetencií je „príliš zdĺhavý“. Dňa 17. októbra

1995 sa vláda SR rozhodla, že sa prikláňa k variantu vytvorenia 8 vyšších správnych celkov na Slovensku. Proces sa odvtedy ďalej urýchľoval. Návrh zákona o územnosprávnom členení prijala vláda SR začiatkom marca 1996 a počítala v ňom so 74 okresmi. Zákon mal nadobudnúť účinnosť už od 1. júla 1996! Súčasne sa mali stanoviť aj hranice okresov a krajov.

Tento vývoj bol symptomatický vo viacerých ohľadoch:

- Vládne rozhodnutie prišlo po ovládnutí štátnej správy v okresoch (v roku 1995), neprijateľnom z hľadiska rozsahu i uplatnených spôsobov (tzv. akčné päťky zložené zo zástupcov strán vládnej koalície). Spoľahlivosť personálnych zmien bola politicky testovaná výzvou skupiny okresných prednostov na odstúpenie prezidenta Michala Kováča, kritériá selekcie a pravidlá personálnej hry boli zasa de facto oznámené odvolaním prednostu (prívrženca HZDS) za jeho privítanie prezidenta republiky pri návšteve okresu.
- Existovalo všeobecne známe stanovisko ZMOS, ktoré kládlo dôraz na vyjasnenie a rozdelenie kompetencií. V rozpore s týmto stanoviskom aj napriek deklarovanému partnerstvu vláda uprednostnila protikladné riešenie. Bolo signifikantné, že aj v tomto prípade sa rozhodla proti predstavám samosprávnych orgánov.
- Náhly obrat vysvetľovala vláda neproduktívnosťou predchádzajúceho postupu.
- Najprepracovanejší, alternatívny „župný variant“ bol odbavený krátkou vetou premiéra V. Mečiara, že je „historicky prekonaný“.
- K odovzdávaniu kompetencií samosprávam sa z úrovne vlády uvádzalo najmä to, že je to háklivá záležitosť a treba postupovať pomaly. Bol to signál, že na rýchlejší postup a citeľnejší rozsah presunu kompetencií nebolo vo vtedajšej vládnej koalícii dosť politickej vôle.
- Zároveň sa začalo hovoriť o potrebe kontrolovania samosprávy štátnou správou.

Zákon riešil v prvej časti územné usporiadanie Slovenska. V druhej časti bolo definované správne usporiadanie SR. Správnymi celkami Slovenskej republiky sú kraje (8) a okresy (79), ktoré sú zároveň územnými obvodmi výkonu pôsobnosti štátnej správy. V tejto časti boli vymenované sídla krajských a okresných úradov. V tretej časti zákona bola obsiahnutá úprava označovania ulíc a iných verejných priestranstiev a číslovanie stavieb.

Základom sporu medzi predstaviteľmi koaličnej vlády, opozície a samosprávnych inštitúcií bol celkový prístup k reforme. Napriek mnohým odborným argumentom, najmä zo strany samosprávnych združení (Únia miest Slovenska, ZMOS, regionálne združenia) a opozičných politických strán, vláda presadzovala svoj prístup a v priebehu roku 1996 nepredložila ucelenú predstavu o reforme. Sústredila sa len na harmonogram postupu prác, ktorý každý rok modifikovala, a pripravila návrhy čiastkových zákonov o územnom a správnom usporiadaní a o organizácii miestnej štátnej správy.

NR SR zákon 22. marca 1996 schválila. Prezident SR Michal Kováč zákon nepodpísal a vrátil ho do parlamentu na nové prerokovanie. Hlavnou požiadavkou bolo prehodnotenie postavenia hlavného mesta Bratislavy v rámci územného a správneho usporiadania

Slovenska. Prezident požadoval vytvorenie samostatného Bratislavského okresu (pre obce, ktoré nepatria pod správu mesta Bratislava) so sídlom v Bratislave a povýšenie hlavného mesta Slovenska na úroveň kraja. Poslanci vládnej koalície však ani potom nezmenili svoj postoj k reforme a 3. júla 1996 im väčšina v parlamente umožnila zákon opätovne prijať bez akýchkoľvek úprav.

Zatiaľ čo všetci poslanci NR SR vo svojich vystúpeniach rozprávali o modernej verejnej správe, ktorá má slúžiť občanovi, prístup vlády, ale aj následné udalosti v roku 1996 dávali skôr za pravdu jednému zo spracovateľov „župného variantu“ (na základe ktorého bol vypracovaný súbor siedmich zásad zákonov), Dr. Leonovi Sokolovskému, ktorý už v roku 1993 pri pripomienkovaní predstáv o reforme verejnej správy vlády V. Mečiara uviedol: „Verejná správa bola vždy využívaná predovšetkým ako mocenský nástroj. Preto sa jej bezprostredne dotýkali všetky zmeny či zlomy v ovládaní štátu, národa. Každý režim bol v konečnom dôsledku od nej závislý.“ (Minarovič – Nižňanský – Snopko, 1994, s. 105)

Prijímanie zákonov a priebeh diskusie o reforme verejnej správy si vyžaduje pripomenúť myšlienku z knihy P. Druckera: „V demokratickom štáte je hlavnou úlohou volených predstaviteľov brániť svojich voličov pred nenásytnou vládou. Ak však poslanci pomáhajú vládam ‚oškĺbávať‘ voličov, aby prispeli k obohacovaniu zvláštnych záujmových skupín, sami pomáhajú vytvárať korupčný štát, podkopávajú základy slobodnej spoločnosti. Vytvára sa spoločnosť, v ktorej si voliči vyberajú podľa zásady – čo z toho budem mať? – a nezaujímajú sa o princípy fungovania vlády, o spoločenské otázky, o politiku.“ (Drucker, 1993)

REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY AKO NÁSTROJ NA UPEVNENIE MOCI

Nový **zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy** riešil postavenie krajských a okresných úradov, ich pôsobnosť, financovanie a organizáciu, ako aj pôsobnosť ministerstiev vo vzťahu ku krajským a okresným úradom. Zrušilo sa ním 448 prvostupňových a 128 druhostupňových orgánov miestnej štátnej správy, ktoré boli nahradené 79 okresnými a 8 krajskými úradmi.

Zákonom boli definované aj vzťahy medzi MV SR a rezortnými ministerstvami. Jednotlivé rozhodnutia krajských a okresných úradov sa tak stali záležitosťou jednotlivých odborov, ktoré nepodliehali prednostovi úradu, ale ich odbornú činnosť riadili rezortné ministerstvá. Celá sústava miestnych štátnych úradov pritom spadala pod Ministerstvo vnútra SR.

V prvej fáze reformy (rok 1990) dostali obyvatelia všetkých obcí na základe zákonov o obecnom zriadení, o majetku obcí, o daňovej sústave, o miestnych poplatkoch a ďalších zákonov možnosť vstúpiť do procesu rozhodovania o veciach verejných a vznikli podmienky na rozvoj občianskej spoločnosti. Namiesto očakávaného vytvorenia plnohodnotnej regionálnej samosprávy sa však vládna koalícia rozhodla zmeniť nastúpený smer regionalizácie a samosprávnej demokracie a priklonila sa k predstave „budovania štátnosti a národného štátu“ podporovaného silnou štátnou správou. Ako dôvod deklarovala

– podobne ako v iných oblastiach, napríklad v privatizácii – obavu zo straty suverenity novo vzniknutého štátu.

Zmenu stratégie si koncom roka 1996 všimli aj predstavitelia krajín Európskej únie. Na ich pripomienky, týkajúce sa posilňovania štátnej správy na úkor samosprávy, čo je v rozpore s demokratickým princípom subsidiarity, reagoval podpredseda vlády SR Jozef Kalman (Združenie robotníkov Slovenska – ZRS), zodpovedný za integráciu Slovenska do Európskej únie slovami, že štátna správa je predĺženou rukou vlády, ktorou sa realizuje vládna politika a že posilneniu samosprávy sa bude venovať pozornosť v nasledujúcom období, po vytvorení silnej štátnej správy (*Národná obroda,* 16. 9. 1996). Podstatou problému však bola zmena stratégie v neprospech miestnej samosprávy, ktorá nevyhnutne potrebuje na svoju existenciu plnohodnotnú regionálnu samosprávu. Jednostranným uprednostňovaním riešenia otázok štátnej správy sa narušil rovnovážny vývoj pôvodného „duálneho“ systému verejnej správy (paralelná existencia štátnej správy a nezávislej samosprávy) a samospráva sa v priebehu roka 1997 čoraz viac dostávala do „područia“ štátnej správy, ktorá naďalej riadi napríklad školstvo, zdravotníctvo, kultúru, sociálne veci, regionálny rozvoj a spravuje 94 % daňových príjmov na Slovensku.

Revízia pôvodného modelu usporiadania miestnej štátnej správy určite mala v podmienkach SR zmysel. Ako sa však uvádza vo výskume *Reforma verejnej správy – porovnanie skúseností východu a západu* (Coombes – Verheijen, 1997), vyhodnotenie tohto kroku a porovnanie so stavom spred roku 1996 bude možné až po vytvorení regionálnej samosprávy a po rozhodnutí o deľbe kompetencií medzi štátnou správou a samosprávou. Autori sa zároveň pýtali, či investície potrebné na reštrukturalizáciu miestnej štátnej správy sú rozumnými výdavkami (podľa vyjadrení predstaviteľov samosprávnych združení dosiahli hodnotu 37 mld. Sk), najmä ak sa v blízkej budúcnosti predpokladá realizácia ďalších zásadných zmien.

Rok 1997 nepriniesol také závažné rozhodnutia v oblasti reformy verejnej správy ako rok 1996. Možno ho charakterizovať ako rok, v ktorom sa prejavila polarizácia názorov na postup reformy a v priebehu roka sa postupne radikalizovali stanoviská opozičných politických subjektov, ale aj predstaviteľov samosprávy. K vyhranením stanoviskám ÚMO SR sa postupne pridal aj ZMOS. Dôvodom bol čoraz citeľnejší odklon reformy od jej pôvodnej myšlienky budovania územnej verejnej správy (miestnej a regionálnej) na princípe samosprávy.

Na základe vývoja v roku 1997 možno konštatovať, že zmena stratégie reformy na Slovensku spôsobila:

- nárast problémov v zabezpečovaní verejných a zmiešaných statkov;
- zvýšené finančné nároky na zabezpečovanie verejnej správy;
- obmedzenie nezávislosti samosprávy, čo však súvisí aj s „mentalitou podriadenosti“ jej predstaviteľov;
- prerastanie pôvodného zámeru metodickej pomoci úradov miestnej štátnej správy samosprávam až do zasahovania do výkonu ich úloh.

Zároveň dochádzalo k zneužívaniu inštitúcií štátnej správy na politické ciele a k využívaniu reformy verejnej správy na upevňovanie moci najmä zo strany HZDS, čo bolo zrejmé už zo spôsobu výberu a menovania prednostov úradov miestnej štátnej správy do funkcií a ich následnej činnosti v regiónoch, pričom mnohí z nich boli zároveň čelnými funkcionármi HZDS na okresnej a krajskej úrovni.

To, že obava o suverenitu štátu nebola hlavným motívom zmeny stratégie reformy, dokazovali nielen príklady z iných oblastí transformácie spoločnosti (privatizácia), ale aj samotný priebeh prípravy zákonov nesmierne dôležitých pre samosprávu. Týkalo sa to zákona o vyšších samosprávnych územných celkoch, novely zákona o obecnom zriadení a zákona o regionálnom rozvoji. Všetky tieto zákony mali byť predložené do NR SR už v roku 1997, najmä preto, aby budúci kandidáti do miestnych a regionálnych samospráv vedeli, o čo sa vlastne uchádzajú a čo môžu pre svojich voličov vykonať. Ani v jednom prípade sa tak nestalo.

Vo februári 1998 schválili poslanci NR SR v prvom čítaní návrh zákona o samospráve vyšších územných celkov, a to napriek tomu, že ZMOS, ÚMO SR a občianska verejnosť vyslovili s týmto návrhom zásadný nesúhlas a žiadali jeho stiahnutie z rokovania parlamentu. Medzi základné nedostatky zákona podľa zástupcov samosprávy patrilo to, že:

- nedáva samospráve ani minimálne kompetencie,
- nevytvára zázemie na financovanie samosprávy vyšších územných celkov,
- nerešpektuje samosprávou požadovaný počet samosprávnych celkov,
- nerieši vzťahy medzi štátnou správou a samosprávou.

Oddialenie odovzdávania kompetencií samosprávam až na obdobie po voľbách na jeseň 1998 bolo už od začiatku súčasťou predvolebnej stratégie a umožnilo vládnej koalícii za pomoci predstaviteľov miestnej štátnej správy, ktorí boli výhradne členmi strán vládnej koalície, získať výhody v nadchádzajúcej volebnej kampani. V tejto súvislosti treba opäť pripomenúť, že štátna správa kontrolovala 94 % daňových príjmov v SR, 90 % všetkých kompetencií a celý legislatívny proces.

Parlamentná kontrola reformy

V roku 1997 sa výraznejšie prejavilo prepojenie výkonnej a zákonodarnej moci. Vládna koalícia zneužívala svoju parlamentnú väčšinu na krytie procesu obsadzovania miest nielen v štátnej administratíve, ale aj v školstve, zdravotníctve a iných rezortoch výhradne jej členmi alebo prívržencami, pričom pomocou ekonomických i legislatívnych nástrojov rozhodovala aj o tom, kto bude úspešným politikom na komunálnej úrovni.

Príkladom ovplyvňovania úspešnosti komunálneho politika bola zmena v štruktúre dotácií. V roku 1996 prudko narástol podiel účelových dotácií zo štátnych účelových fondov. Narastanie podielu účelových dotácií v rozpočtoch miestnej samosprávy bolo v protiklade s trendom posilňovania nezávislosti samosprávy v úspešných krajinách Európy

(*Finančná správa Únie miest a obcí SR*, november 1997) a vytváralo podmienky na individuálne posudzovanie žiadostí štátnou byrokraciou, čo bolo možné politicky zneužívať, a tým ovplyvňovať úspešnosť voleného predstaviteľa samosprávy predstaviteľmi štátnej správy, ktorí nie sú volení, ale menovaní.

Pomer síl a vzťahy v NR SR boli v tomto období dominantným faktorom pri formovaní verejnej správy na Slovensku. Všetky parlamentné strany však aj v roku 1997 spájalo ustavičné odkladanie riešenia podstaty problému reformy verejnej správy – presadzovania optimálnych mechanizmov potrebných na fungovanie samosprávnej demokracie na miestnej i regionálnej úrovni, rozdelenia úloh a reformy financovania. Vládna koalícia odpútavala pozornosť od riešenia zásadných vecí hrozbou autonomistických požiadaviek maďarských politických strán a opozícia, s výnimkou stanovísk k štátnemu rozpočtu, nepredložila nijaký poslanecký návrh na zmenu postupu reformy napriek opakovaným požiadavkám ZMOS a najmä Únie miest a obcí SR.

Ničím nepodložené a stále opakované tvrdenia o autonómii a obsadzovaní ministerstiev vyvolali situáciu, že aj predstavitelia opozičných politických strán, ktorí v zásade patrili medzi zástancov reformy verejnej správy na župnom princípe, z obavy o stratu voličských hlasov odsúvali zásadné rozhodnutia o smerovaní reformy.

Pretrvávajúcim problémom bol nedostatočný spôsob parlamentnej kontroly realizácie politiky. Do určitej miery to súviselo so zaťažením NR SR v legislatívnej oblasti, zároveň však bol zrejmý aj iný nedostatok – nerozvinutý systém systematickej odbornej pomoci pre poslancov NR SR, resp. pre jednotlivé parlamentné výbory. Mnohé stanoviská potom neboli výsledkom odborných analýz a štúdií, ale len narýchlo zosumarizovaných subjektívnych názorov. Efektom boli len nové deformácie už aj tak zlých návrhov zákonov, ako aj malý počet poslaneckých návrhov zákonov týkajúcich sa zásadných zmien (napríklad reforma verejnej správy, reforma financovania verejnej správy, daňové zákony atď.). Preto bolo nevyhnutné, aby sa súčasťou reformy verejnej správy v širšom kontexte stalo aj posilnenie kontrolných mechanizmov NR SR.

SÚVISIACA LEGISLATÍVA

V roku 1998 sa hlavnou legislatívnou témou pre samosprávu stali zákon o obecnom zriadení a zákon o vyšších územných samosprávnych celkoch. Mečiarovou vládou navrhované zákony vyvolali veľké protesty, pretože výrazne obmedzovali kompetencie samospráv.

Novela zákona o obecnom zriadení

Vo vládnej novele zákona o obecnom zriadení bola citeľná snaha obmedziť samosprávu upravovaním kompetencií obcí v ich neprospech. Podľa ZMOS návrh novely zákona ide proti základným princípom demokratického a decentralizovaného spravovania vecí ve-

rejných. ZMOS považoval existujúci zákon za dobrý, a preto chcel doňho zapracovať iba niektoré zmeny (napríklad problematiku cezhraničnej spolupráce, podmienky vyhlásenia obce za mesto, definovanie originálnych a prenesených kompetencií, jasné pravidlá postavenia primátora, poslancov a kontrolóra, ako i základné vymedzenie finančných zdrojov obcí).

Proti novele protestovalo aj Prezídium Únie miest a obcí SR (ÚMO SR) a vyzvalo predstaviteľov samospráv na protestné zhromaždenie, ktoré sa uskutočnilo pred parlamentom 25. marca 1998 pod názvom „SOS samospráva – SOS demokracia“. Prítomní požadovali, aby poslanci NR SR neprijali nijaký zákon, ktorý by obmedzil samosprávnu demokraciu a aby odmietli pripravovanú novelu zákona o obecnom zriadení, ktorá podľa nich podriaďovala miestnu samosprávu štátnej správe.

V máji 1998 bola uverejnená výzva účastníkov protestného zhromaždenia „Za samosprávu poslancom NR SR“, v ktorej zúčastnení o. i. protestovali proti predloženiu zákona na rokovanie NR SR bez prerokovania so ZMOS, čo považovali za porušenie obvyklého legislatívneho postupu a za ignorovanie pripomienok reprezentatívnej organizácie miest a obcí, ako i za pokus obmedziť práva miestnej samosprávy, pričom tieto návrhy v niektorých ustanoveniach boli podľa ich názoru v rozpore s Ústavou SR. Klub primátorov krajských miest sa k navrhovanej novele zákona o obecnom zriadení vyjadril v tom zmysle, že navrhovanými pokutami – prvkami trestnej zodpovednosti – sa opäť na úkor priamo volenej samosprávy a jej zástupcov v mestách posilňuje nevolená štátna správa. Protesty proti novele zákona o obecnom zriadení zazneli i pri 9. stretnutí pravidelného okrúhleho stola miestnej samosprávy, ktoré sa konalo v Poprade 28. 6. 1998. Účastníci konštatovali, že vláda rozhodla bez akéhokoľvek vyjadrenia samosprávy a verejnosti, pričom predložený návrh neprístupným spôsobom novelizuje zákon o obecnom zriadení a je v rozpore s Ústavou SR. Aj napriek protestom NR SR 1. 7. 1998 novelu zákona o obecnom zriadení schválila.

Návrh zákona o vyšších územných samosprávnych celkoch

Aj návrh zákona o vyšších územných samosprávnych celkoch vyvolal široký protest samosprávnych organizácií. Ako sa uvádzalo v stanovisku ZMOS, tento návrh zákona nedával regionálnej samospráve ani minimálne kompetencie, nevytváral zázemie na jej financovanie, nerešpektoval požiadavku ZMOS na vytvorenie minimálne jedenástich vyšších územných celkov a neriešil vzťahy štátnej správy a samosprávy. Podľa predstáv vlády krajské samosprávy a ich orgány mali kopírovať štátnu správu v krajoch a mali byť pod jej dohľadom. V § 2 vládneho návrhu zákona sa hovorilo o dozore štátu, čo by okrem iného znamenalo, že stanoviská krajského úradu by boli pre samosprávu záväzné.

Dňa 4. 2. 1998 minister vnútra Gustáv Krajči predložil v prvom čítaní vládny návrh zákona o samospráve vyšších územných celkov. Podľa ministra je zákon pokračovaním reformy verejnej správy a prijatím sa zabezpečí realizácia ustanovení ústavy o územnej samospráve. Vyšší územný celok mal mať postavenie právnickej osoby (analogicky k postaveniu obce) a bolo možné mu povinnosti a obmedzenia ukladať len zákonom. Návrh

predpokladal zriadiť 8 vyšších územných celkov, teda toľko, koľko je krajov, a so sídlami zhodnými so sídlami krajov.

Návrh vyvolal ostrú kritiku opozičných poslancov. Zhodli sa na tom, že predložený návrh nedával vyšším územným celkom ani minimálne kompetencie, ako aj na tom, že nič neriešil. Kritizovali, že vytvorenie VÚC podľa administratívneho členenia krajiny nerešpektuje regionálny a kultúrny profil Slovenska. Návrh charakterizovali ako pokus postaviť „bábkové“ samosprávne orgány a absolútne ignorovanie názorov samosprávnych združení, ktorý dáva krajskej samospráve iba právo vyjadrovať sa, spolupracovať, ale nie rozhodovať.

V hlasovaní neuspeli návrhy na stiahnutie návrhu zákona a bol posunutý do druhého čítania. K protestom proti návrhu zákona sa vyjadrili aj iné samosprávne združenia. Podľa primátorov z klubu K–8 (8 primátorov krajských miest) bol návrh v rozpore so základnými princípmi samosprávnej demokracie, neriešil finančné a majetkové postavenie VÚC ani vzťah k miestnej štátnej správe a samospráve. Prezídium ÚMO sa obrátilo s výzvou na všetkých poslancov NR SR a predsedov parlamentných strán, aby v druhom čítaní odmietli predložený návrh zákona. Podľa ÚMO bol tento návrh zákona v rozpore s Európskou chartou miestnej samosprávy, Európskou chartou regionálnej samosprávy, Európskou chartou regionálneho plánovania a s ďalšími medzinárodnými dohovormi. Svoj protest proti pripravovaným zákonom demonštrovala ÚMO SR na protestnom zhromaždení pred budovou parlamentu 25. 3. 1998 v Bratislave.

Predseda NR SR I. Gašparovič nezaradil návrh zákona o samospráve vyšších územných celkov, ktorý mali poslanci prerokovať v druhom čítaní, do programu marcovej schôdze NR SR. Zdôvodnil to dohodou predsedov výborov na poslaneckom grémiu, kde bola podľa jeho slov nastolená otázka, či je takýto zákon vôbec potrebný. Zároveň odmietol ako dôvod nezaradenia tohto bodu nátlak starostov a primátorov.

Zákon o štátnej službe

Pre efektívne fungovanie verejnej správy je neprípustné, aby sa so zmenou vlády vždy menila aj podstatná časť štátnej administratívy. Vláda V. Mečiara sa snažila prijať zákon o verejnej službe, ktorý by problém zamestnancov verejného sektora vyriešil. Hoci v pôvodnej koncepcii sa rátalo s prijatím zákona o verejnej službe, vo vládnom návrhu zákona, ktorý sa dostal na rokovanie parlamentu, išlo v podstate iba o štátnych zamestnancov, aj to nie o všetkých. Platnosť navrhovaného zákona sa plánovala na začiatok júla 1998 a mala sa týkať niekoľko tisíc pracovníkov ústredných orgánov i územnej štátnej správy v krajoch a okresoch. Zákon rátal s kompenzáciou niektorých obmedzení (najmä zákazu podnikania). Pri kompenzáciách išlo predovšetkým o skrátený pracovný čas na 37,5 hodín týždenne, šesťtýždňovú dovolenku, trinásty a štrnásty plat, prípočet k dôchodku podľa odpracovaných rokov a pod. Najvýznamnejšou zmenou však bola navrhovaná úprava tarifných miezd.

Podľa opozície sa však vláda týmto zákonom len usilovala zabetónovať stav, ktorý existoval v štátnej správe. Na pripomienku, že zákon rozlišuje politické a apolitické funkcie,

opozícia tvrdila, že politické funkcie zastáva len menšia skupina ľudí ako ďalší zamestnanci nominovaní podľa kľúča tzv. akčných pätiek, ktorí pritom neboli v politických funkciách. Ak by takíto ľudia boli v budúcnosti nahradení, mali by definitívne zabezpečených 70 % platu a veľmi vďačne by pôsobili v štruktúrach politickej strany, ktorá im takúto definitívu umožnila. Podľa opozície bola takisto zrejmá nevyváženosť návrhu zákona z hľadiska porovnávania obmedzení štátneho zamestnanca a prislúchajúcich kompenzácií. Ako ďalej podotkli predstavitelia opozície, zákon bol legislatívno-technicky nepripravený. Z ich vyjadrení vyplynulo, že najprv sa mal pripraviť zákon, ktorý by stanovoval všeobecné pravidlá pre všetkých verejných zamestnancov, a až potom sa mal pripraviť zákon pre jednotlivé kategórie zamestnancov.

Zákony o voľbách

ZÁKON O VOĽBÁCH DO NR SR

Po spojení piatich opozičných strán do Slovenskej demokratickej koalície v roku 1997 vznikol na Slovensku pomerne silný politický subjekt, ktorý bol schopný konkurovať HZDS vo voľbách. Obavy vládnej koalície, že by mohli vo voľbách stratiť svoju vládnucu pozíciu, sa ešte zvýšili. Zmenou územného a správneho usporiadania krajiny v roku 1996 si koalícia vybudovala základy na následnú zmenu volebného zákona, ktorá mala zabezpečiť víťazstvo HZDS.

Hoci odborníci už v čase schvaľovania zákona o územnom a správnom členení Slovenska upozorňovali na nesprávne zvolenie počtu, ale aj priestorového vymedzenia nových okresov, pravý dôvod vytvorenia veľkostne tak veľmi rozdielnych okresov sa naplno ukázal pri príprave nového volebného zákona. Počet okresov 79 sa nápadne približoval k číslu 75, čo je polovica miest v parlamente – dalo by sa teda uvažovať, že koalícia pôvodne chcela zmeniť súčasný pomerný systém na kombinovaný (väčšinovo-pomerný), prípadne len na väčšinový systém. Malé okresy sa vytvárali najmä tam, kde mala vládna koalícia nadpriemernú voličskú podporu, a dalo sa teda predpokladať jej volebné víťazstvo. Vytvorenie väčšieho počtu okresov než 75 bolo zrejme príčinou prílišného lobovania niektorých členov koalície za vznik toho „ich“ okresu, a je možné, že o. i. aj kvôli tomuto faktu sa napokon upustilo od zmeny volebného systému. Vládna koalícia začala hovoriť o novele volebného zákona ešte v roku 1997. Po tom, čo sa objavili jej základné črty, začali sa ozývať silné kritické pripomienky, najmä zo strany opozície.

Dňa 14. 1. 1998 V. Mečiar v slovenskom vysielaní BBC uviedol, že vo vládnej koalícii boli vyriešené už všetky otázky okolo volebného zákona, okrem otázky počtu volebných obvodov. Samotný premiér sa prikláňal k jednému volebnému obvodu pre celé Slovensko, pretože to vraj „po prvé, núti každú stranu postaviť hierarchiu lídrov, po druhé, v priebehu tohto obdobia to umožňuje strane dopĺňať kandidátku podľa profesií, nemusí to ísť podľa regiónov, a po tretie, to umožňuje aj občanom lepší prehľad o všetkých kandidátoch, pretože on volí potom, a vyberá si všetkých, ktorí na tej kandidátke budú, ako o celku, a nie iba o regionálnom“. Takéto vysvetlenie z úst premiéra štátu znie prinajmenšom zaujímavo, keď si uvedomíme, že ide vlastne o „zástupcu ľudu“, ktorý hovorí otvorene o tom, že

ľudia si vo voľbách vyberajú nie človeka, ktorý bude zastupovať ich záujmy – teda človeka, ktorý pozná problémy regiónu, ale vyberajú politickú stranu, a tá „deleguje“ zástupcov obyvateľov (v podobe umiestnenia jednotlivých politikov na kandidačnej listine strany).

Ďalším sporným bodom novely bola päť percentná hranica na vstup do parlamentu pre všetky subjekty vrátane tých, ktoré kandidujú v rámci volebnej koalície. Opozícia upozorňovala, že týmto ustanovením sa vlastne stráca zmysel vytvárania volebných koalícií a jeho nelogickosť zvýrazňovala o. i. otázkou, koľko percent by musela získať volebná koalícia zložená z viac ako 20 strán (napríklad víťaz volieb v Poľsku bol koalíciou zloženou z viac ako 20 strán). Zo strany predkladateľov novely to bol však len ďalší pokus, ako zabrániť účinkovaniu SDK vo voľbách v tej podobe, v akej vznikla, teda v podobe štandardnej volebnej koalície piatich strán.

Odpoveďou na toto ustanovenie pripravovanej novely bola registrácia SDK ako politickej strany na MV SR 10. 3. 1998. Na Rade koalície 31. 3. 1998 sa zástupcovia všetkých členských strán SDK zhodli na mechanizme vnútrostraníckeho rozhodovania. SDK vstupovala do volieb ako strana so 150 členmi, ktorí sa vzdali členstva vo svojich pôvodných stranách. Problém 5-percentného kvóra pre každý subjekt volebnej koalície sa však netýkal len SDK. V podobnej situácii sa ocitli aj maďarské politické subjekty – MKDH, Spolužitie a MOS. Tieto tri subjekty sa však vyrovnali s novelou volebného zákona inak než SDK. Zlúčili sa do jedného subjektu – Strany maďarskej koalície, ktorá bola zaregistrovaná na MV SR 18. 3. 1998.

Novela volebného zákona nepočítala s vyložením voličských zoznamov na verejnom mieste, ale len s ich vyvesením na obecnom úrade, ako ani s tým, že v prípade nedelegovania zástupcu politického subjektu zúčastňujúceho sa na voľbách do volebnej komisie rozhoduje o doplnení komisie na príslušný počet prednosta, a nie starosta – teda zástupca štátnej správy, a nie samosprávy, ako to bolo predtým. Sporné bolo aj ustanovenie, že predvolebná kampaň sa môže vykonávať len vo verejnoprávnej Slovenskej televízii a v Slovenskom rozhlase, čiže boli úplne vynechané súkromné elektronické médiá.

Novela zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady bola v NR SR prijatá 20. 5. 1998. Už pred jej prijatím sa opoziční politici vyjadrovali, že je protiústavná a protidemokratická. V súvislosti s tým podali predstavitelia opozície 30. 6. 1998 podnet na Ústavný súd SR. Podľa opozície boli v rozpore s Ústavou SR štyri okruhy. Išlo o zákaz vysielania volebnej kampane v súkromných médiách a celkový stav právnej neistoty vo všetkých médiách, protiústavné bolo podľa nich aj vylúčenie členov menších strán z politickej súťaže a dopĺňanie volebných komisií štátnymi úradníkmi. Novela podľa poslanca Ivana Šimka neústavným spôsobom dala právomoc Najvyššiemu súdu SR rozhodovať o odvolaniach proti rozhodnutiam Ústrednej volebnej komisie.

Opoziční poslanci žiadali sudcov ÚS SR, aby podnet považovali za naliehavý. ÚS SR však o tomto politicky veľmi citlivom probléme do konania parlamentných volieb nerozhodol. Rozhodol až v roku 1999, keď 18. 3. 1999 zverejnil svoje rozhodnutie. Podľa neho bolo päť z ôsmich napadnutých ustanovení v rozpore s Ústavou SR. Rozhodnutie ÚS SR však nemá retroaktívny charakter, čiže nie je možné na jeho základe napadnúť priebeh a výsledky volieb uskutočnených podľa tohto zákona.

ZÁKON O VOĽBÁCH DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVY OBCÍ

Popri novele zákona o voľbách do parlamentu, ktorú avizovali stany vládnej koalície pomerne dlhý čas pred jej schválením, vláda SR na svojom 162. zasadnutí 14. marca 1998 schválila aj novelu zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí č. 346/ 1990 Zb. Informácia o jej prijatí sa však neobjavila v komuniké z rokovania vlády po jeho skončení, ale oficiálne bola zverejnená až o dva dni. Predložil ju minister G. Krajči, ktorý obhajoval jej potrebu tým, že si to vyžiadala prax a skúsenosti z predchádzajúcich komunálnych volieb. Skutočnosť však bola taká, že jej návrh nebol predložený na pripomienkovanie ani ZMOS, ani iným zástupcom samosprávy, dokonca nebola ZMOS predložená ani po jej schválení vo vláde.

Jej základnou črtou bola zmena priameho systému volieb (voľba osobností) na systém politických strán. Každá národnosť mala mať zastúpenie v miestnom zastupiteľstve, ak jej podiel v obci ku sčítaniu v roku 1991 dosahoval aspoň 5 %, pričom na kandidačných listinách jednotlivých subjektov mala byť uvedená aj národnosť kandidáta. Do volieb mohli vstupovať okrem politických strán aj občianske združenia. Každá obec bola podľa tejto novely jedným viacmandátovým volebným obvodom (pre voľbu poslancov zastupiteľstiev) a jedným jednomandátovým obvodom pre voľbu starostu (primátora). Znížil sa aj minimálny vek pre kandidátov na starostu (primátora) z 25 rokov na 18 rokov a bol stanovený aj nový minimálny počet podpisov pre nezávislých kandidátov v jednotlivých veľkostných kategóriách obcí.

Hneď, ako sa objavilo znenie novely na verejnosti, ozvali sa zástupcovia ZMOS, Únie miest a obcí SR (ÚMO SR), zástupcovia ostatných organizácií združujúcich pracovníkov samosprávy, opozičné subjekty i zahraničné organizácie s ostrou kritikou. Ešte ostrejšia kritika sa ozvala, keď neboli akceptované pripomienky týchto subjektov a novela bola 1. 7. 1998 schválená s malými kozmetickými úpravami

Komunálne voľby vyhlásil predseda parlamentu I. Gašparovič na 13. a 14. 11. 1998. ÚMO SR nazvalo 1. 7. 1998 „čiernym dňom samosprávy a demokracie“. Poslanci opozície napadli novelu zákona 7. 8. 1998 na ÚS SR so žiadosťou o urýchlené prijatie rozhodnutia. Toto podanie podporili aj ZMOS a ÚMO SR. Rozhodnutie o ňom stihol prijať ÚS SR ešte pred konaním komunálnych volieb. Dňa 23. 10. 1998 vyšiel v Zbierke zákonov nález ÚS SR z 15. 10. 1998 vo veci nesúladu zákona č. 364/1990 Zb. v znení neskorších predpisov s Ústavou SR. Podľa tohto nálezu ustanovenia štrnástich paragrafov novely zákona o voľbách do samosprávy obcí neboli v súlade so znením Ústavy SR. Ústavný súd SR tak z veľkej časti vyhovel návrhu skupiny poslancov.

Najproblematickejším bodom novely bolo ustanovenie o národnostnom a etnickom kvóre, ktoré podľa nálezu ÚS SR nebolo v súlade s čl. 30 ods. 4 a čl. 31 Ústavy SR. Bola ním totiž narušená rovnosť občanov v prístupe k voleným a iným verejným funkciám, čím došlo k obmedzeniu pasívneho volebného práva. Keďže volebné právo je v SR založené na občianskom princípe, nemožno do neho zasahovať na základe národnosti, rasy a pod. „Moc sa v demokratickej spoločnosti vytvára zdola, a nie naopak,“ uviedol predseda ÚS SR M. Čič. Ústavný princíp rovnosti bol porušený aj stanovením lehoty ročného pobytu kandidáta v obci či meste.

Nejasná a nejednoznačná formulácia, vylučujúca z volebnej kampane elektronické médiá s výnimkou miestneho a rozhlasového vysielania, zasa umožňovala rozdielny výklad, a preto narúšala princíp právnej istoty ako súčasti právneho štátu. Nebola teda v súlade s čl. 1 Ústavy SR. Z nálezu ďalej vyplýva, že čl. 48 garantuje všeobecné právo na súdne prerokovanie svojej veci, a preto aj napadnutá politická strana má právo byť účastníkom konania. V ostatných bodoch ÚS SR návrhy poslancov alebo zamietol, alebo im nevyhovel. Zverejnením rozhodnutia ÚS SR v Zbierke zákonov príslušné ustanovenia zákona o voľbách do samosprávy stratili účinnosť.

Komunálne voľby boli teda v stanovenom termíne neuskutočniteľné. Strana demokratickej ľavice potom vyzvala vládu, aby urýchlene prijala ústavné riešenie vzniknutého problému a predložila ho novému parlamentu. Riešenie však predložila až nová vláda, ktorá na svojej 1. schôdzi 31. 10. 1998 schválila návrh ústavného zákona o predĺžení funkčného obdobia orgánov samosprávy obcí zvolených vo voľbách v roku 1994, schválila zmenu termínu konania komunálnych volieb na 18. a 19. 12. 1998, ako aj novelu zákona o komunálnych voľbách. NR SR schválila tieto právne normy 4. 11. 1998, hoci museli byť zmenené niektoré časti novely zákona o komunálnych voľbách. Boli to ustanovenia, ktoré boli podľa právnych expertov takisto protiústavné. Úprava podmienok pred komunálnymi voľbami a podmienok samotných volieb bola úspešným krokom nových predstaviteľov štátnej moci na začiatku ich funkčného obdobia.

MEDZINÁRODNÝ KONTEXT REFORMY

Reforma verejnej správy na Slovensku mala a má nesporne aj medzinárodný kontext. Svoj ohlas našla najmä v dokumente Európskej únie *Agenda 2000*, ktorá sa zaoberala rôznymi kritériami pripravenosti Slovenskej republiky na vstup do Európskej únie (bol to jeden z programových cieľov tretej vlády V. Mečiara). Práve *Agenda 2000* priamo poukázala na problémy, ktoré Slovensku bránili vstúpiť v blízkom čase do tejto organizácie. Európska komisia vyčítala najmä neplnenie politických kritérií. Podmienky, v ktorých slovenský parlament vykonával svoju zverenú právomoc, neboli v súlade s normálnymi pravidlami fungovania parlamentnej demokracie. Vláde správa vyčítala, že nerešpektovala plne úlohu a zodpovednosť ostatných inštitúcií, ako aj zmarenie referenda, útoky voči prezidentovi, rozširovanie kontroly na rôzne zložky občianskej spoločnosti, netransparentnosť privatizačného procesu, nedostatočnú kontrolu tajných služieb, zdĺhavosť súdneho konania a nedostatočné záruky nezávislosti sudcov. V posudku sa okrem iného uvádza, že najväčšou slabinou fungovania výkonnej moci na Slovensku je to, že súčasná vláda nerešpektuje plne úlohu a zodpovednosť ostatných inštitúcií a často zaujíma postoj, ktorý zachádza za hranice konfrontácií tradične akceptovaných v demokracii.

Správa si všimla i administratívne členenie krajiny. Za negatívum považuje, že zákonom z júla 1996 sa posilnili právomoci orgánov miestnej štátnej správy na úkor právomocí dovtedy vykonávaných orgánmi miestnej samosprávy. Pritom však nie je dostatočne

vyjasnené rozdelenie povinností medzi decentralizovanými úrovňami štátnej a orgánmi miestnej samosprávy. Poukazuje to na fakt, že na Slovensku existuje len jedna úroveň samosprávy – obec, ktorá je financovaná z vlastných zdrojov a z podielu na príjmoch štátneho rozpočtu, výšku ktorých stanovuje vláda.

Hospodársky a sociálny výbor EÚ vo svojom stanovisku (september 1998) k predvstupovej stratégii okrem iného konštatuje: „Z hľadiska decentralizácie boli posledné roky poznačené tendenciou posilnenia právomoci centrálnej vlády, najmä čo sa týka verejných rozpočtov. Uskutočňovalo sa to na účet miestnych a regionálnych nositeľov mandátov od občanov (volených predstaviteľov samosprávy). Skutočná demokratizácia inštitúcií na miestnej a regionálnej úrovni necháva na seba čakať.“ V stanovisku sa zároveň konštatuje, že treba intenzívnejšie pracovať na posilnení územnej samosprávy aj vo vzťahu k finančným prostriedkom. V tejto súvislosti je nevyhnutné nastúpiť cestu aktívnej regionálnej politiky, ktorá umožní odstrániť existujúcu diferenciáciu medzi regiónmi v oblasti kvality života a nezamestnanosti.

Výhrady a požiadavky, týkajúce sa plnenia podmienok na vstup Slovenska do EÚ, stanovených na kodanskom summite, by sa dali zhrnúť nasledovne:

1. nedostatočné rešpektovanie právomocí, ktoré ústava zverila iným orgánom zo strany vlády;
2. ohrozenie stability inštitúcií (prípad zmareného referenda);
3. odmietanie úlohy opozície;
4. obava zo zneužívania polície a tajných služieb vládou;
5. potreba posilnenia nezávislosti sudcov;
6. zefektívnenie boja proti korupcii.

Vo svetle týchto úvah EK dospela k názoru, že Slovensko, vzhľadom na nestabilitu inštitúcií a nedostatky vo fungovaní demokracie, nespĺňa uspokojivým spôsobom politické podmienky vytýčené Európskou radou v Kodani. Čo sa týka administratívnej štruktúry, EK apelovala na nutnosť prijať špecifickú právnu normu, ktorá by upravila postavenie štátnych zamestnancov, pretože vtedajšia úprava v Zákonníku práce nebola dostatočná. V praxi tak boli úradníci na rôznych stupňoch verejnej správy menovaní najmä na základe politickej príslušnosti, a nie na základe odbornosti.

Hodnotiaca správa EK za rok 1998 konštatuje, že na Slovensku pretrvávali tendencie k ďalšej koncentrácii moci v rukách vlády a za negatívne považuje prijatie novely zákona o obecnom zriadení a zákona o voľbách do orgánov samospráv obcí. Čo sa týka verejnej správy, EK konštatovala, že v tejto oblasti nenastal nijaký pohyb pozitívnym smerom, nebol prijatý zákon o verejnej službe ani zákon o samospráve vyšších územných celkov, čím nedošlo k inštitucionálnemu posilneniu verejnej správy. EK sa však s nádejou pozerá na novú vládu na Slovensku, ktorá má teraz jedinečnú šancu prezentovať svoju vôľu na presadenie demokratických princípov, rešpektovanie ľudských práv a právneho štátu, a tým aj na posilnenie inštitucionálneho rámca a zavedenie vhodného modelu verejnej správy.

Európska charta miestnej samosprávy

Pôvodný návrh uznesenia vlády SR ukladal predsedovi vlády SR predložiť návrh na pristúpenie SR k Európskej charte na vyslovenie súhlasu NR SR; ministrom vnútra a zahraničných vecí vypracovať text o pristúpení a odôvodniť návrh, v termíne do 30. októbra 1996. V priebehu roku 1996 však k prerokovaniu návrhu v NR SR neprišlo a na augustovom zasadnutí vlády bolo prijaté rozhodnutie o harmonograme legislatívnych prác na implementáciu ustanovení charty do vnútroštátneho práva ku koncu roku 1997. Slovenská republika mohla pristúpiť k dvanástim z celkového počtu 14 ustanovení charty, označených ako povinné. K siedmim ustanoveniam charty sa odporúčalo uplatniť výhradu. Výhrady sa týkali najmä článku 9 – Finančné zdroje miestnych orgánov. Nemožnosť ich prijať poukazovala na skutočnosť, že v systém financovania samosprávy na Slovensku v tom čase nedosahoval európsky štandard. Ministerstvo vnútra SR preto odporučilo podpísať pristúpenie k Európskej charte miestnej samosprávy a jej ratifikáciu oddialiť na čas nevyhnutný na realizáciu zámerov reformy verejnej správy a súvisiacich legislatívnych zmien. Zámer ratifikovať chartu až po ukončení reformy verejnej správy verejne potvrdili viacerí predstavitelia vládnej koalície.

Opačného názoru boli predstavitelia samosprávy (ZMOS, Únia miest SR), ktorí požadovali urýchliť pristúpenie a ratifikáciu charty najmä z dôvodu stabilizácie postavenia samosprávy a ako prejav jasného smerovania Slovenska do EÚ.

V roku 1997 sa zástupcovia ZMOS opätovne usilovali presadiť na rokovaniach s vládou SR podpísanie a ratifikáciu Európskej charty miestnej samosprávy. To bol aj dôvod vzniku iniciatívy Charta 97, ku ktorej sa postupne pridali aj ZMOS a Únia miest a obcí SR. Jej cieľom bolo urýchliť proces jej podpísania a ratifikácie zo strany SR. K procesu sa vyjadril aj predseda vlády V. Mečiar, podľa ktorého s chartou miestnej samosprávy nemáme problémy, vláda ju vecne posudzuje a bude prijatá do konca volebného obdobia. Implementácia mala byť ukončená v apríli 1998 a následne mala byť Európska charta miestnej samosprávy podpísaná vládou SR. Zladenie ustanovení charty s vnútroštátnym poriadkom bolo dôležité najmä kvôli uplatneniu kontrolných mechanizmov jej dodržiavania. Bolo zrejmé, že výkonná štátna moc nebola naklonená myšlienke decentralizácie, ale ešte väčším problémom bolo, že iniciatívy nenašli pochopenie u poslancov NR SR. Niektorí síce jednotlivo prijatie charty podporovali, ale nijakú významnú iniciatívu v NR SR nevyvinuli. Charta tak napokon bola podpísaná až po vytvorení novej vlády 23. 2. 1999 a ratifikovaná 1. 2. 2000.

Z vývoja v tomto období bolo zrejmé, že podobne ako v iných oblastiach, aj v rámci reformy verejnej správy bolo pre vtedajšiu centrálnu moc najväčším problémom akceptovať a prispôsobiť sa zásadám medzinárodných dohovorov. Za pozitívny čin toho obdobia možno považovať súhlas vlády SR s podpísaním doplnkového protokolu k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi.

ANALÝZA DÔSLEDKOV PRIEBEHU REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY DOROKU 1998

ODPOČET PROGRAMOVÉHO VYHLÁSENIA VLÁDY V. MEČIARA

V programovom vyhlásení vlády SR z januára 1995 sa vláda V. Mečiara zaviazala, v nadväznosti na politickú a ekonomickú transformáciu spoločnosti, racionalizovať inštitucionálne usporiadanie a efektívne fungovanie verejnej správy, posilňovať kompetencie samosprávy súčasne s postupným zlepšovaním jej finančných podmienok. Pokračovaním v reforme verejnej správy si dala za cieľ vytvoriť taký systém správy, ktorý by lepšie slúžil potrebám občanov, bol jednoduchší a finančne menej náročný. Sľúbila uskutočniť postupnú funkčnú decentralizáciu výkonnej moci (už samotný tento pojem z vyhlásenia vlády svedčí o nejasnosti pojmov), znížiť priame finančné transfery v rámci verejných rozpočtov, prehodnotiť povinnosť odvodu obcí z výnosov nájomného a predaja nehnuteľností do štátneho rozpočtu, obmedziť vznik štátnych fondov, prehodnotiť opodstatnenosť a fungovanie jestvujúcich fondov, vytvoriť nové kritériá delenia dotácií a vytvoriť nové územné a správne členenie SR. Z toho, k čomu sa vláda zaviazala, splnila v rámci reformy verejnej správy iba dva záväzky. Jedným z nich bola horizontálna integrácia štátnej správy, ktorou sa zredukoval počet úradov miestnej štátnej správy, a druhým bolo nové územné a správne členenie, ktorým vzniklo 8 krajov a 79 okresov.

Konečný efekt splnenia týchto záväzkov však nebol dostatočný. Nielenže sa ukázalo, že integráciou štátnej správy neprišlo k jej racionalizácii, ale naopak, ustavične rástli počty úradov, počty zamestnancov a výdavky na štátnu byrokraciu. Ako vyplynulo z analýz ministerstva vnútra, krajské a okresné úrady si začali vytvárať detašované pracoviská (celkovo 43), pretože politicky motivovaný vznik okresov zapríčiňoval problémy pri zabezpečovaní služieb pre občanov. Vznikali nové siete rezortných štátnych inštitúcií (celkovo 23 sietí), rôzne regionálne poradenské a rozvojové agentúry financované zo štátneho rozpočtu (celkovo 60 pracovísk v území).

Paralelne s bežnými výdavkami rástli aj kapitálové výdavky súvisiace so zabezpečením fungovania štátnej administratívy. Výstavba a rekonštrukcia objektov pre potreby centrálnych inštitúcií, okresných úradov, krajských úradov, daňových úradov, nové interiéry, nové nábytky stáli na jednej strane daňových poplatníkov miliardy korún. Na druhej strane bol najmä na mestá vytváraný tlak, aby dali k dispozícii objekty a priestory, ktoré mohli oveľa efektívnejšie a lukratívnejšie prenajímať súkromnému sektoru. Oveľa efektívnejšie sa mohli tiež využiť objekty a priestory patriace štátu, ktoré do času reformy boli prenajímané súkromnému sektoru a postupne „padli za obeť“ bujnejúcej štátnej byrokracii.

Ak jedným z hlavným cieľov reformy verejnej správy bola jej racionalizácia, opak sa stal skutočnosťou. Prijatím zákonov o územnom a správnom členení SR a o organizácii miestnej štátnej správy v roku 1996 sa veľká časť kompetencií ústredných orgánov štátu odovzdala krajským a okresným úradom. Tieto sa napríklad stali zriaďovateľmi viac ako 8 000 rozpočtových a príspevkových organizácií (z toho v školstve 7 500), v ktorých pracovalo vyše 200 000 zamestnancov. Po inštalácii krajských a okresných úradov však

neklesol, ale vzrástol počet zamestnancov ústredných orgánov štátnej správy a zároveň aj bežné výdavky na ich činnosť. V rámci objektívnosti však treba uviesť, že určitý rast súvisel aj so vznikom nových úloh, ktoré musela zabezpečovať centrálna vláda od vzniku Slovenskej republiky.

Tabuľka 2
Vývoj počtu zamestnancov ústredných orgánov štátnej správy

Rok	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Počet zamestnancov	4 735	5 692	7 125	7 685	7 951	8 022

Zdroj: *Štátne rozpočty za roky 1993 – 1999.*

Negatívnym dôsledkom realizovanej reformy štátnej správy bolo aj neefektívne rozmiestnenie štátnych inštitúcií (orgánov polície, lesnej správy, colnej správy, daňových úradov, požiarnych zborov a pod.), t. j. inštitúcií, ktoré nemusia kopírovať územné a správne členenie krajiny. Týmto sa nielen oslabil ich výkon, ale vzrástli aj výdavky spojené s ich prílišnou decentralizáciou.

V zásade možno konštatovať, že vláda V. Mečiara z množstva záväzkov v oblasti verejnej správy splnila len tie, ktoré mohla následne zneužiť na vlastné politické a mocenské ambície. Zaujímavá je aj skutočnosť, že od okamihu inštalácie okresných a krajských úradov rapídne poklesli ceny privatizovaného majetku štátu a rozprúdila sa privatizácia „drobnejšieho“ štátneho majetku (napríklad v rezortoch hospodárstva a poľnohospodárstva). *Správa Najvyššieho kontrolného úradu* za rok 1997 uvádza, že na príklad v rezorte ministerstva hospodárstva sa likvidovali štátne podniky za 5,6 % účtovnej hodnoty a v rezorte poľnohospodárstva za 3 % účtovnej hodnoty. Takto sprivatizovaný majetok následne získaval podporu zo štátnych účelových fondov. V tomto procese zohrávali významnú úlohu práve predstavitelia miestnej štátnej správy tvoriaci zároveň regionálne štruktúry politických strán vládnej koalície.

DÔSLEDKY DOTERAJŠIEHO PRIEBEHU REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY

- Verejný sektor podstatne viac zasahoval do oblastí, v ktorých sa lepšie a efektívnejšie darí sektoru súkromnému. Príkladom bola investičná činnosť vlády v minulom období financovaná z prostriedkov daňových poplatníkov, čo samozrejme súviselo s celkovým politickým prostredím v SR i so spoluprácou SR so zahraničím. Vysoký objem vládnych výdavkov vyžadoval pretrvávajúce vysoké daňové zaťaženie, bol dôvodom rastu „šedej ekonomiky“ a zároveň ovplyvňoval kvalitu verejných služieb. Výsledkom boli kolapsy v zdravotníctve, školstve, doprave. Dôsledkom bola aj veľká zadlženosť celého verejného sektora – štátneho rozpočtu, miestnych rozpočtov, štátnych účelových fondov, ale aj poistných fondov.

- Všeobecne bol známy problém korupcie vo verejnom sektore, čo ohrozovalo rast hospodárstva krajiny. SR bola v rebríčku Transparency International na 47– 48. mieste, pred sa umiestnili všetky krajiny Visegrádskej štvorky.
- Celkový rast nezamestnanosti bol sprevádzaný aj rastom regionálnych rozdielov v podiele nezamestnaných, ale aj v priemernej mzde, kde v siedmich krajoch bola nižšia mzda, ako bol priemer v SR. Aj to bol výsledok pretrvávajúceho centralizmu a nefunkčnosti verejnej správy, najmä tých jej zložiek, ktoré zodpovedali za regionálny rozvoj.
- Počet ekonomicky činných obyvateľov SR klesol pod 2,0 mil. (37 %), pričom vo verejnom sektore bolo zamestnaných približne 370 000 zamestnancov, t. j. 19 % ekonomicky činných.
- Aj napriek dekoncentrácii štátnej správy v roku 1996 vzrástli bežné výdavky ústredných orgánov štátnej správy tak, že v roku 1997 bolo zabezpečovanie tých istých verejných statkov štátnou správou drahšie o približne 25 %.
- Napriek tzv. horizontálnej integrácii štátnej správy do okresných a krajských úradov existovalo 24 špecializovaných sietí, ktoré väčšinou nekopírovali sieť miestnej štátnej správy a objavili sa úvahy o vyčleňovaní ďalších sietí z okresných a krajských úradov.
- Štruktúra a kvalita verejnej správy sa čoraz viac vzďaľovala od štandardu krajín EÚ.
- Neefektívna a často nefunkčná miestna štátna správa, ktorá sa v niektorých regiónoch nestala podporou rozvoja územia a fungovania služieb, ale pre mnohých iba určitou sociálnou istotou. Až 50 % zamestnancov nespĺňalo kvalifikačné predpoklady. Vznikom 79 okresov a 8 krajov nastal úbytok odborných pracovníkov a vzrástli počty vedúcich. Napríklad v okresoch bolo 3 643 prednostov, zástupcov prednostov, vedúcich odborov a vedúcich oddelení, t. j. 21,5 % z celkového počtu 17 000 zamestnancov, v krajoch približne 488 z 2 700. Tzv. priblíženie k občanovi zapríčinilo vznik 43 detašovaných pracovísk v mestách a obciach, pričom však mnohým prirodzeným centrám osídlenia neboli z politických dôvodov priznané sídla okresov. Existovali veľké rozdiely medzi počtami úradníkov na počet obyvateľov v rámci okresov (dvoj- až trojnásobne), čo tiež znamenalo, že sa nestala inštitúciou na zvýšenie ekonomickej výkonnosti krajiny, ale odvetvím znižujúcim nezamestnanosť v regiónoch. Podotýkame, že na úkor ostatných daňových poplatníkov a celkom dobre zaplatená v porovnaní s podporou v nezamestnanosti a vzhľadom na kvalifikačnú úroveň.
- Vzťahy a väzby medzi štátnou správou a samosprávou neboli korektné. Pretrvával centralizovaný štát a neochota odovzdať časť moci samospráve. Pokračovala reštrikcia centrálnej vlády voči miestnym samosprávam (nezohľadňovanie inflačných trendov a rôznych balíčkov opatrení pri tvorbe rozpočtu), obmedzovanie nezávislosti samosprávy (zákonmi, finančne), prenášanie zodpovednosti za viaceré úlohy (školstvo, zdravotníctvo, sociálne veci, doprava) bez finančného krytia. To napríklad zapríčinilo, že obce ročne dostali približne 7,0 mld. Sk z podielových daní, ale 1,5 – 2,0 mld. ročne, t. j. 25 – 30 %, vydávali na plnenie úloh štátu. Zlý mechanizmus vyrovnávania rozdielnej daňovej sily miest a obcí spôsoboval mestám straty 5 – 38 % bežných príjmov, pretože nielenže nebola dostatočne zohľadnená miera tvorby HDP, ale ani objem tzv. denne prítomného obyvateľstva, ktorým mestá poskytujú služby.
- Nevhodná úprava mechanizmov v rámci samospráv, umožňujúcich rast zadlženosti v dôsledku neefektívneho investovania a rast výdavkov na mestské a obecné podniky bez dostatočnej kontroly efektívnosti ich činností.
- Miestna správa bola spolitizovaná. Na 79 okresných úradoch, 8 krajských úradoch a v 24 špecializovaných sieťach bolo po každých voľbách približne 2 700 zamestnancov štátnej správy v ohrození, v dôsledku čoho nebolo možné vzdelávať a modernizovať verejnú správu.

VOĽBY 1998 A ZMENA VLÁDY

Výsledky parlamentných volieb na jeseň 1998 aj napriek účelovej novele volebného zákona umožnili vytvorenie vládnej koalície Slovenskej demokratickej koalície (SDK), Strany demokratickej ľavice (SDĽ), Strany maďarskej koalície (SMK) a Strany občianskeho porozumenia (SOP).

Vznik takejto širokej koalície síce znamenal dosiahnutie ústavnej väčšiny v NR SR, na druhej strane však pravo-ľavá koalícia – v podstate zahŕňajúca 11 pôvodných politických subjektov – priniesla aj veľmi komplikovaný mechanizmus rozhodovania. Prijaté kompromisy, hodnotené ako ukážka schopnosti dohodnúť sa, boli dôkazom, že táto širokospektrálna koalícia bola pripravená uskutočniť zmeny týkajúce sa princípov vládnutia. Problémom však bola schopnosť realizovať zásadné reformné kroky (školská reforma, reforma zdravotníctva, dôchodková reforma) vzhľadom na rozdielne priority jednotlivých koaličných partnerov.

Zlá ekonomická situácia, ktorá bola dôsledkom politiky predchádzajúcej vlády, a narastajúce sociálne napätie mohli nahlodať súdržnosť vládnej koalície, resp. viesť k zmene jej vnútornej konfigurácie. Signály o užšej spolupráci medzi SDĽ, SOP, SDSS a odbormi naznačovali, že vládna koalícia, najmä jej konzervatívno-liberálna časť, bude mať značné problémy pri presadzovaní zásadných reformných krokov. Volebné programy strán vládnej koalície však naznačovali, že ak existuje aspoň jedna reforma, ktorá by mohla mať podporu vo všetkých stranách koalície, mohla by to byť práve reforma verejnej správy.

Názory politických subjektov sa v tejto otázke zhodovali v nespokojnosti so súčasným stavom. Pred podpísaním koaličnej dohody vypracovali experti jednotlivých strán tzv. politické tézy, ktoré boli podkladom na rokovania vedení strán. V nich sa deklarovalo, že vláda je pripravená v tomto volebnom období navrhnúť a uskutočniť reformu verejnej správy s cieľom zabezpečiť decentralizáciu, zabrániť pokusom o centralizáciu moci a uľahčiť spolunažívanie národností a etník s tým, že budú aplikované jednotné princípy na celom území SR. Scenár reformy verejnej správy hodlala vláda predložiť na diskusiu odbornej verejnosti a na schválenie parlamentu.

Medzi hlavné zásady reformy boli v politických tézach zaradené:

1. fungovanie dvoch nezávislých štruktúr verejnej správy (štátna správa a samospráva);
2. posilnenie politického a ekonomického postavenia samosprávy;
3. novelizácia zákona o územnom a správnom usporiadaní SR;
4. stabilizácia pravidiel financovania;
5. presun majetku štátu, vo väzbe na odovzdávanie kompetencií, na obce, mestá a regióny;
6. zvýšenie kvality výkonu verejnej služby;
7. zvýšenie efektívnosti;
8. ustanovenie podpredsedu vlády so zodpovednosťou za koordináciu krokov reformy atď.

PROGRAMOVÉ VYHLÁSENIE VLÁDY

Nová vláda SR sa vo svojom uznesení č. 788 z 18. 11. 1998 zaviazala modernizovať fungovanie demokratického štátu, vniesť do života spoločnosti úsilie o spravodlivosť, slobodu, zodpovednosť, solidaritu, vládu zákona, poctivosť, rešpekt pred deľbou moci, podporu iniciatíve a aktivite ľudí, zasahovanie proti korupcii, kultu sily a pod. Rovnako sa zaviazala dosiahnuť členstvo SR v OECD, zaradenie Slovenskej republiky do prvej skupiny štátov na rozšírenie Európskej únie. Vláda SR vo svojom programovom vyhlásení deklarovala, že si plne uvedomuje, že ciele v ňom vytýčené je možné dosiahnuť iba za aktívnej účasti a súčinnosti všetkých občanov SR.

Vláda bola rozhodnutá uskutočniť viaceré zásadné opatrenia smerujúce k upevneniu **demokratického právneho štátu**, okrem iného realizovať ďalšiu decentralizáciu kompetencií z orgánov miestnej štátnej správy na územnú samosprávu a pripravovanú regionálnu samosprávu.

V oblasti **verejných financií** sa vláda o. i. zaviazala znížiť rozsah a prerozdeľovania finančných zdrojov prostredníctvom štátneho rozpočtu; prikročiť k decentralizácii a demokratizácii štátnych financií s akcentom posilnenia zodpovednosti a postavenia územných samospráv pri poskytovaní služieb občanom so zabezpečením príslušných zdrojov ich financovania a postupnou decentralizáciou verejných financií podporiť samosprávu obcí.

V oblasti **verejnej správy** sa vláda zaviazala:

1. v nadväznosti na politickú a ekonomickú situáciu riešiť optimálne usporiadanie verejnej správy tak, aby zabezpečovala základné potreby občanov. To si vyžaduje pokračovať v decentralizácii kompetencií štátu na nižšie zložky verejnej správy pri rešpektovaní princípu subsidiarity;
2. realizovať ďalšiu decentralizáciu kompetencií z orgánov miestnej štátnej správy na územnú samosprávu a pripravovanú regionálnu samosprávu;
3. posúdiť potrebu zmien v zákone o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky;
4. pristúpiť k ratifikácii Európskej charty miestnej samosprávy.

V rámci schvaľovania Programového vyhlásenia vlády SR NR SR požiadala vládu SR, aby do 30. 6. 1999 predložila koncepciu ďalšieho postupu prác na reforme verejnej správy počas tohto volebného obdobia.

MOŽNÉ RIZIKÁ SPOLUPRÁCE VLÁDNEJ KOALÍCIE PRI REFORME VEREJNEJ SPRÁVY

Na prvý pohľad sa zdalo, že všetky strany novej vládnej koalície mali rovnaké ambície a rovnaký cieľ – decentralizáciu moci. Zhodovali sa na potrebe posilnenia miestnej samosprávy, inštalácie regionálnej samosprávy, reforme financovania, zvýšení profesionalizácie a kvality zabezpečovania verejných služieb. Pri posudzovaní širších súvislostí a porovnaní previazania zásad v zámeroch vo verejnej správe a v iných odvetvových zámeroch však bolo možné rozoznať medzi politickými stranami vládnej koalície určité odlišnosti. Medzi sporné otázky patrili:

- miera oddelenia štátnej správy od samosprávy;
- celková štruktúra verejnej správy, najmä z hľadiska počtu vyšších územných samosprávnych celkov;
- rozsah kompetencií, ktoré je vhodné odovzdať samospráve;
- prevod majetku štátu na samosprávu;
- rýchlosť postupu reformy, najmä vo väzbe na jej zoštíhlenie;
- zmena Ústavy SR.

Základným nedostatkom vývoja postkomunistického Slovenska bola nedefinovaná vízia štátu. Absencia takejto vízie v programoch jednotlivých politických subjektov neumožňovala systémovo riešiť a navrhovať čitateľné a jednoznačné reformné kroky v jednotlivých rezortoch, ktoré by boli systémovo previazané. Išlo o reformu v školstve, zdravotníctve, o dôchodkovú reformu, previazané s reformou daňovou, financovania verejnej správy, procesom odštátnenia, privatizácie. Pokiaľ nebudú politické subjekty schopné presadzovať navzájom kompatibilné prvky jednotlivých reforiem, budú ich kroky vždy potenciálnym zdro-

jom nestability krajiny. Preto aj v prípade pokračovania reformy verejnej správy bolo nevyhnutné realizovať komplexnú a systémovú reformu rozloženú na viac volebných období.

ZMENY V ŠTRUKTÚRE VEREJNEJ SPRÁVY

VÝVOJ VZŤAHU ŠTÁTNEJ SPRÁVY A MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Vývoj v roku 1996 bol pokračovaním trendu, ktorý nastúpila vládna koalícia po voľbách v roku 1994. Pomocou parlamentnej väčšiny vláda SR bez ohľadu na stanoviská samosprávnych inštitúcií presadila viaceré zákony a novely zákonov, ktoré v konečnom dôsledku znamenali oslabenie pozície samosprávy.

Medzi rozhodujúce patrili zákon o územnom a správnom usporiadaní Slovenska, zákon o organizácii miestnej štátnej správy a zákon o štátnom rozpočte. Okrem toho ďalšími novelami zákonov obmedzoval parlament právomoci samosprávy (stavebný zákon, predaj obecných bytov, v oblasti cezhraničnej spolupráce obcí, daňové zákony, zákon upravujúci narábanie s nebytovými priestormi, novelou zákona o majetku obcí, ale v konečnom dôsledku aj zákonmi upravujúcimi spôsob privatizácie...).

Kroky vlády na jednej strane a rastúce požiadavky občanov vyplývajúce z problémov transformácie spoločnosti dostali samosprávu do veľmi zložitej situácie. Centrálna vláda kontrolovala väčšinu kompetencií a až 95 % všetkých daňových príjmov na Slovensku; to znamená, že bola takmer na 100 % zodpovedná za plnenie verejných služieb pre obyvateľov. Napriek tomu mnoho predstaviteľov samosprávy podľahlo tomuto dvojstrannému tlaku a zabezpečovalo namiesto štátu viaceré úlohy, i keď zo strany štátu a jeho organizácií nedostali za výkon týchto úloh adekvátne finančné prostriedky. Obce nielenže budovali technickú infraštruktúru, ale priplácali zo svojich rozpočtov na fungovanie školstva, zdravotníctva, sociálnej sféry, kultúry, dopravy, a to všetko za cenu narastania zadlženosti miest a obcí.

Miera znášania narastajúceho tlaku na samosprávu, ochota zakrývať neplnenie si úloh štátu voči občanom, sa stala významným kritériom vo vzťahu štátne orgány – samospráva. Tí predstavitelia samosprávy miest, ktorí sa rozhodli presadzovať systémové riešenia vzťahov a mali záujem o zvýšenie nezávislosti samosprávy, sa dostali do priamych sporov s predstaviteľmi vládnej koalície. Dôsledkom bolo zhoršovanie kvality životného prostredia (Bratislava) alebo nové voľby (Nové Mesto nad Váhom). A naopak – mestá a obce, ktoré prejavili dostatok lojality, získali finančné prostriedky z viacerých fondov vytvorených v rámci štátneho rozpočtu. Občania miest, ale aj obcí mali sťaženú pozíciu pri rozhodovaní, koho budú voliť. Primátora (starostu), ktorý chce presadiť posilnenie postavenia samosprávy na Slovensku, alebo toho, kto pomocou podpory vládnucich politických zoskupení síce zrealizuje svoj volebný program, ale za cenu straty nezávislosti samosprávy. Pritom zámery boli často iracionálne, neefektívne a realizovali sa na úkor daňových poplatníkov z celého Slovenska.

O situácii vo vzťahu štátna správa – samospráva svedčia aj ďalšie skutočnosti:

- obmedzili sa rokovania predstaviteľov ústredných orgánov štátnej správy so samosprávnymi inštitúciami,
- vyhodnotenie možnosti ratifikácie Európskej charty miestnej samosprávy ministerstvom vnútra, podľa ktorého nie je možné pristúpiť k odseku, ktorý hovorí o partnerskom vzťahu štátnej správy a samosprávy,
- spôsob prideľovania finančných prostriedkov z jednotlivých štátnych fondov, najmä výber adresátov.

Prenesená štátna správa

Existujúca právna úprava využívala vo výraznej miere vo vzťahu k plneniu úloh obcí osobitné právne predpisy, pomocou ktorých delegovala úlohy štátnej správy na obec. Z týchto noriem bolo len ťažko definovateľné, či ide o originálnu alebo o prenesenú pôsobnosť samosprávy. Tento stav umožňoval rozdielne interpretácie a spôsoboval komplikácie najmä pri financovaní týchto verejných úloh. Obce totiž boli viazané ústavou a zákonmi, a ak NR SR zákonom delegovala na obec výkon úlohy, obec ju nemohla odmietnuť. Na druhej strane však obec bola viazaná Ústavou SR a zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktoré definovali, že obec môže vykonávať úlohu len vtedy, ak sú súčasne zo zákona delegované aj finančné prostriedky na jej zabezpečovanie. Ak teda obce zo svojich rozpočtov financovali úlohy štátnej správy, dopúšťali sa konania, ktoré bolo v rozpore so zásadami správy majetku obce, financovania obce, tvorby a rešpektovania rozpočtu obce.

Nejednoznačnosť právnej úpravy zapríčiňovala porušovanie zákonov. Miestna samospráva totiž pod tlakom verejnosti prispievala zo svojich rozpočtov na zabezpečovanie úloh štátnej správy, napríklad v oblasti školstva, zdravotníctva, hromadnej dopravy, kultúry, plynofikácie a elektrifikácie. Tým fakticky porušovala svoju povinnosť zveľaďovať výhradne majetok obce.

Tento stav mal samozrejme aj svoju politickú dimenziu. Občania si neuvedomovali právne pozadie problému a sledovali predovšetkým vecné plnenie verejných úloh. Tento pohľad výrazne znevýhodňoval tých volených zástupcov miest a obcí, ktorí konali v súlade so zákonmi a požadovali, aby si štát, ktorý kontroluje 95 % daní, plnil svoje povinnosti voči občanom. Realizovali teda len tie úlohy, ktoré im vyplývali zo zákona, resp. boli štátom spolufinancované.

Naopak, tí predstavitelia samosprávy, ktorí plnili často iracionálne požiadavky svojich voličov, napríklad na neefektívne stavby technickej infraštruktúry a investovali finančné prostriedky samosprávy do zabezpečovania štátnych úloh, a to aj za cenu zadlžovania obcí, boli občanmi lepšie hodnotení. Toto – z pohľadu občana, ktorého zaujíma len výsledný efekt – logické stanovisko pôsobilo v neprospech posilňovania samosprávy. V konečnom dôsledku totiž umožňovalo predstaviteľom štátnej správy deklarovať, ako sa plnia ich úlohy, pričom ich v skutočnosti neplnili a prenášali ťarchu na samosprávne inštitúcie.

Tieto príklady boli dôkazom nevyriešených vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou a problémov súvisiacich s neukončenou transformáciou vlastníctva a prenesenia zodpovednosti zo štátu na súkromný sektor a samosprávu. Zároveň ukazovali, že sa reforma verejnej správy, najmä usporiadanie vzťahov medzi štátom a samosprávou, odklonila od pôvodného zámeru a stala sa skôr nástrojom na upevnenie politického vplyvu. Pri existujúcom systéme financovania verejnej správy totiž bolo jasné, že v sporoch medzi vymenovaným štátnym úradníkom a voleným predstaviteľom samosprávy je vo výhode zástupca štátu, ktorý nemá priamu politickú zodpovednosť pred občanom – voličom.

Kontrola samosprávy zo strany štátu

„Súčasný dozor štátu nad činnosťou obcí je... v porovnaní s inými krajinami azda príliš veľkorysý," uviedol vo svojom príspevku Peter Kukliš, riaditeľ legislatívneho odboru Kancelárie NR SR v rámci Národného fóra o predpokladoch a možnostiach fiskálnej decentralizácie na Slovensku (*Národné fórum FDI, diskusný príspevok*, Častá-Papiernička, február 1998). Tento výrok možno chápať pozitívne, pretože výhradnou úlohou štátu v rámci verejnej správy je zabezpečovanie vnútroštátneho poriadku, t. j. aj výkon dozoru nad zákonnosťou zabezpečovania verejných úloh v prospech občana-daňového poplatníka. Rovnako pozitívne možno vykladať aj názor riaditeľa odboru miestnej štátnej správy a samosprávy Ministerstva vnútra SR Gejzu Petríka, ktorý požadoval kontrolu efektívnosti využitia financií poskytovaných obci zo štátneho rozpočtu, pretože ide o peniaze daňových poplatníkov z iných obcí (*Trend*, 1. 10. 1997).

Rok 1997 však priniesol vo vzťahoch štátnej správy a samosprávy aj iné posuny v úsilí o kontrolu činnosti samosprávy štátnou správou. Už zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy svojím nejasným definovaním vymedzenia pôsobnosti okresného úradu v možnosti upozorňovať obce na nedostatky v ich činnosti spôsobil, že upozornenie okresného úradu mohlo prerásť až do zasahovania do sféry samostatnej pôsobnosti obce. Vládny návrh novely zákona o obecnom zriadení z decembra 1997 takisto obsahoval ustanovenia umožňujúce zasahovanie štátnej správy do činnosti samosprávy. Bolo to markantné najmä v ustanovení, podľa ktorého je obec povinná požiadať krajský úrad o stanovisko k návrhu všeobecne záväzného nariadenia obce vo veciach preneseného výkonu štátnej správy. Obdobné ustanovenia sa objavili aj v návrhu zákona o samospráve vyšších územných celkov. Tieto zámery vyvolali odpor nielen zo strany miestnej samosprávy a združení, ktoré ich zastupujú, ale aj zo strany predstaviteľov mimovládneho sektora.

Rok 1997 naplno preukázal zásadné nedostatky uskutočňovanej reformy verejnej správy na Slovensku: nejasné definovanie kompetencií štátnej správy a samosprávy, chýbajúce jasné mechanizmy riešenia ich vzťahov a nespravodlivý systém financovania verejnej správy. Bez doriešenia týchto problémov mohol občan – volič len ťažko vedieť definovať, kto je za čo zodpovedný a ako kto plní svoje predvolebné sľuby.

MIESTNA ŠTÁTNA SPRÁVA

Proces tzv. horizontálnej integrácie štátnej správy sa nevyhol komplikáciám, napriek tomu, že gestor reformy verejnej správy – Ministerstvo vnútra SR, ustavične tvrdilo, že reforma je dlhodobo pripravovaná, že v území pracujú splnomocnenci vlády. Pri takomto spôsobe a postupe reformy komplikácie zákonite museli nastať.

Najviac pripomienok bolo voči obmedzenému rozsahu poskytovaných služieb, v niektorých prípadoch sa ozývali výhrady voči tomu, že okresné úrady neposkytujú ani základné služby. Bol to dôsledok nadobudnutia účinnosti zákonov v okamihu publikovania v Zbierke zákonov a nevyhnutného časového priestoru, ktoré potrebovali štátne orgány na konsolidáciu. V júli 1996 vláda nechala dopracovať *Správu o budovaní krajských a okresných úradov*, ktorá riešila organizačné, majetkové a personálne otázky realizácie reformy. Zároveň upravila pôvodné rozhodnutie o počte zamestnancov v KÚ a OÚ. Namiesto 21 300 zamestnancov malo v územnej štátnej správe pracovať menej ako 20 000 zamestnancov (rozpočet na rok 1997 rátal s približne 19 800 zamestnancami).

V súvislosti s nedostatkom vhodných priestorov požadovala vláda ústretovosť zo strany samosprávy pri poskytovaní objektov, najmä v nových sídlach okresov. Pretože aj tak nebolo možné zabezpečiť všade vhodné priestory pre úrady štátnej správy, vyslovili predstavitelia samosprávy obavy zo zvyšovania nákladov na reformu v dôsledku potreby výstavby nových objektov.

Opoziční politici sa zhodli na tom, že reforma štátnej správy nebude stáť 4 mld. Sk, ale takmer 30 mld. Sk. Vzhľadom na pripravovaný presun kompetencií na samosprávu bolo možné považovať takto realizované prostriedky daňových poplatníkov za neefektívne.

Najväčšie výhrady pri realizácii reformy však zazneli voči personálnej politike. Podľa informácií z miest boli na vedúce posty v úradoch štátnej správy a v štátnych organizáciách vymenovaní len zamestnanci, ktorí sa stali členmi niektorého z politických subjektov vládnej koalície. Hoci takýto postup strany vládnej koalície dementovali, stal sa verejným tajomstvom na Slovensku a v priebehu času sa potvrdil.

V decembri 1996 vzala vláda SR na vedomie *Správu o projektoch budovania orgánov miestnej štátnej správy*. Podľa tejto správy možno úrady, okrem samotných okresných a krajských úradov, rozdeliť do troch skupín: „V prvej sú okresné vojenské správy, policajné riaditeľstvá, úrady práce, t. j. tie, ktoré sa úplne prispôsobili novému územnosprávnemu usporiadaniu (8 krajských + 79 okresných inštitúcií). Do druhej možno zaradiť súdy, prokuratúry a úrady vyšetrovania, tie by mali fungovať len v 55 okresoch a do tretej skupiny patria daňové úrady, finančná kontrola, úrady ministerstva spravodlivosti, hospodárstva, zdravotníctva, dopravy, pôšt a telekomunikácií, štatistického úradu a úradu bezpečnosti práce. Tieto sa budú čiastočne prispôsobovať novému územnému členeniu." Vtedajší minister vnútra Ľudovít Hudek (HZDS) však už o deväť mesiacov na otázku týždenníka *Trend* uviedol: „Ak máme parlamentom schválených 79 okresov, ktoré jednoducho nie je možné naplniť, tak sme museli voliť postup tak, aby sme tieto okresy mohli po-

stupne pripraviť na úplný výkon štátnej správy. Je otázka, či tie okresy, ktoré nepreukážu životaschopnosť, budú môcť ostať okresmi.“ (*Trend*, 21. 9. 1997)

Na 114. riadnom zasadnutí vlády SR bola prerokovaná správa o zmenách vnútornej organizácie miestnej štátnej správy, pretože iba 15 okresných úradov dodržalo Vzorový organizačný poriadok, v 20 okresných úradoch sa vytvorilo o 38 oddelení navyše. Zákon č. 222/1996 Z. z. umožnil krajským a okresným úradom zriaďovať stále alebo dočasné pracoviská mimo svojho sídla. Už na konci roka 1996 vzniklo 33 stálych detašovaných pracovísk s približne 500 zamestnancami. Začalo sa financovanie 117 stavieb – novostavieb i rekonštrukcií jestvujúcich budov.

Problémom ostalo presné vykazovanie počtu zamestnancov štátnej administratívy. Uznesenie vlády SR č. 522 z 13. 8. 1996 určilo ako východiskový stav 19 999 zamestnancov miestnej štátnej správy. V návrhu štátneho rozpočtu na rok 1997 sa rátalo s 28 412 zamestnancami štátnej správy, z toho s 19 842 v miestnej štátnej správe. Na rok 1998 sa uvažovalo o 27 951 zamestnancoch, z toho 20 000 malo pôsobiť v miestnej štátnej správe. Ukázalo sa, že nesystémový prístup k reforme verejnej správy je finančne náročnejší, než tvrdili tí, čo nekomplexnosť, t. j. zriadenie úradov štátnej správy bez odovzdania kompetencií samosprávam presadzovali, napriek odborným posudkom a stanoviskám hovoriacim opak.

Rovnako aj tvrdenie, že zriadením okresných úradov sa štátna správa výrazne priblíži k občanovi, nebolo úplne pravdivé. Dokazovala to nielen nutnosť zriaďovať detašované pracoviská, ale aj nesúhlasný názor občanov.

VZŤAHY V RÁMCI MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Ani v roku 1996 sa nepodarilo predstaviteľom samosprávy zladiť svoje záujmy a účinnejšie postupovať pri presadzovaná vlastných potrieb a požiadaviek. Naopak, vzrástla nejednotnosť, ktorej príčinou bol nárast vplyvu politických strán v mestách i obciach. Vplyv sa začal prejavovať priamo (nové voľby), ale aj nepriamo, najmä prostredníctvom systému financovania samosprávy. Predstaviteľom združení miest a obcí sa nepodarilo stmeliť členskú základňu, čo sa prejavilo nielen na úrovni samosprávy, ale aj vo vzťahu centrálna vláda-samosprávne združenia.

V roku 1993 boli napríklad pri diskusii o územnom a správnom členení Slovenska predstavitelia regionálnych združení rozdelení do dvoch rovnako silných názorových skupín, za 7 správnych celkov – 18 združení, t. j. 40 %, a za 16 správnych celkov – 17 združení, t. j. 37,8 %, z celkového počtu 45 regionálnych združení. Na prelome rokov 1995/1996 sa situácia pod tlakom politických strán, ale najmä z dôvodu, že vláda SR oznámila svoj rozhodnutie, zmenila a nastala väčšia roztrieštenosť názorov. Z celkového počtu 50 regionálnych združení boli za 7 správnych celkov 4 združenia (8 %), za 8 správnych celkov 18 združení (36 %), za 10 správnych celkov 3 združenia (6 %), za 16 správnych celkov 9 združení (18 %) a za 3 + 1 správnych celkov bolo 7 združení (14 %).

Práve neschopnosť posilniť existujúce inštitúcie samosprávy využilo HZDS na vytvorenie vlastnej Asociácie primátorov a starostov (ASP) zvolených za toto hnutie, ktorá sa stala partnerom vlády pri rokovaniach o otázkach kompetencií, financovania a ktorá vyhlásila jednoznačnú podporu postupu vlády pri reforme verejnej správy. Vzťah k vláde a vlastne i dôvod jej vzniku vyplýva aj z vyhlásení na 2. sneme asociácie: „ASP hľadá dohodu a porozumenie s vládou SR, snaží sa vláde pomôcť pri napredovaní Slovenska. Ostatné združenia a asociácie sa však bránia nariadeniam vlády.“

Podľa Asociácie nie je napríklad možné v mestách a obciach budovať rozvojové programy, ktoré nie sú prioritami v danom programovom rámci vlády, pretože v tom prípade idú aj proti rozvoju Slovenska, rozbíjajú jednotu Slovenska.

Reakciou na takto deklarovaný vzťah samosprávy a centrálnej vlády bolo vyhlásenie Únie miest o obnovovaní bývalého komunistického systému národných výborov, o narastaní podriadenosti samosprávy štátnej správe, k čomu smeruje aj väčšina nových, resp. novelizovaných zákonov.

Ani v roku 1997 nevznikla výraznejšia spolupráca medzi predstaviteľmi samosprávy na Slovensku, čím sa zmenšil aj efekt spolupráce zástupcov samosprávy a poslancov NR SR. V priebehu roka sa uskutočnilo pomerne veľké množstvo iniciatív, boli však málo dôrazné a bez výrazného efektu. Počet „hovorcov“ samosprávy sa rozšíril. K organizáciám etablovaným už v roku 1996, ako boli ZMOS, Únia miest SR (ÚM SR), Klub primátorov Slovenskej republiky (KPM SR), Asociácia primátorov a starostov kandidujúcich za HZDS (APS) a stavovským združeniam – Združenie hlavných kontrolórov SR (ZHK), Asociácia prednostov úradov miestnej samosprávy (APÚMS) a Asociácia komunálnych ekonómov (AKE) pribudlo na prelome rokov 1997/1998 zoskupenie K-8 (klub primátorov 8 krajských miest).

Na svojom VI. sneme (jún 1997) upravila Únia miest SR stanovy tak, aby umožnila vstup aj obciam a premenovala sa na Úniu miest a obcí SR (ÚMO SR). Vznikla tým „konkurenčná“ inštitúcia voči ZMOS. Na prelome rokov 1996/1997 prišla APÚMS s iniciatívou prerokovávať spoločné otázky samosprávy pri „okrúhlom stole“. K tejto iniciatíve sa pridala ÚMO SR, KPM SR, ZHK a AKE. Predsedníctvo ZMOS nepovažovalo za opodstatnené zúčastniť sa na týchto rokovaniach, pretože rozlišovalo medzi volenými reprezentantmi samosprávy obcí a miest a zamestnancami samosprávnych úradov.

Napriek tomu sa v roku 1997 konali tri stretnutia Okrúhleho stola miestnej samosprávy, pričom sa na treťom stretnutí ako pozorovatelia zúčastnili aj zástupcovia APS a odborní pracovníci ZMOS. Výsledkom týchto stretnutí bolo úsilie o koordináciu aktivít, o priblíženie pozitív posilnenia samosprávneho systému občanovi, úsilie o zvýšenie informovanosti verejnosti cestou masmédií, ale aj snaha o dosiahnutie partnerského vzťahu s politickými stranami.

Hoci aj v roku 1997 vznikli niekoľké zbytočne medializované nezhody medzi predstaviteľmi samosprávy, bolo možné konštatovať, že pocit ohrozenia vyplývajúci z obmedzovania samosprávy prinútil jej zástupcov zjednocovať svoje stanoviská. Netýkalo sa to iba spoločného postupu, ale aj názorov na smerovanie reformy verejnej správy, potrebu reformy financovania samosprávy.

V niektorých oblastiach, najmä v otázke prechodu kompetencií zo štátu na samosprávu alebo napríklad transformácie štátneho podniku Vodární a kanalizácií, riešenie problémov hromadnej dopravy pretrvávali rôzne názory. Boli dôsledkom zvyšujúcich sa rozdielov v ekonomickej sile jednotlivých regiónov Slovenska, rôznej miery poznatkov, ale najmä rozličného chápania postavenia a úlohy štátu, samosprávy a súkromného sektora. O to dôležitejšia sa javí potreba „okrúhlych stolov“ a najmä vtiahnutia odborného zázemia miestnej samosprávy do uskutočňovaného procesu reformy verejnej správy, pretože terajšie štandardné chápanie delenia predstaviteľov samosprávy na volených a nevolených oslabuje pozíciu samosprávy v súčasnom neštandardnom prostredí Slovenska.

FINANCOVANIE VEREJNEJ SPRÁVY

Vláda SR schválila v roku 1995 aktualizáciu stratégie finančnej politiky na roky 1995 – 1996. V nej si o. i. predsavzala:

- znížiť priame finančné transfery v rámci verejných rozpočtov;
- kryť potreby miestnej samosprávy sústavou vlastných príjmov a podielovými daňami;
- prehodnotiť povinnosť odvodu z výnosov z nájomného a predaja nehnuteľností do štátneho rozpočtu;
- prehodnotiť kritériá podielových daní a výraznejšie diferencovať podiel obcí na výnose daní v prospech obcí, kde sa daň vytvára;
- obmedziť vznik ďalších štátnych fondov, prehodnotiť opodstatnenosť a fungovanie jestvujúcich;
- pripraviť nové kritériá delenia dotácií zo štátneho rozpočtu na výkon samosprávnych funkcií;
- vytvoriť podmienky na decentralizáciu vecných úloh na úroveň regiónov so súčasným vymedzením zdrojov ich krytia.

V zásade možno konštatovať, že do konca volebného obdobia sa vláde SR nepodarilo tieto predsavzatia realizovať. Slovenská republika zostala krajinou s nízkou mierou fiskálnej decentralizácie. Väčšina výdavkov verejnej správy sa realizovala cez štátny rozpočet, resp. bola daná rozpisom štátneho rozpočtu. Inými slovami, územná štátna správa a územná samospráva mala veľmi malý priestor na rozhodovanie o verejných financiách.

Bolo zrejmé, že väčšina uvedených opatrení by viedla k väčšej nezávislosti miestnej a neskôr aj regionálnej samosprávy, najmä v ekonomicky silnejších regiónoch. Keďže štátna správa nevypracovala adekvátny systém finančného vyrovnávania ekonomickej sily jednotlivých regiónov, neuplatnenie zámerov vlády mohlo prameniť aj z obavy zo zväčšovania rozdielov v ekonomickej sile regiónov. Pri posudzovaní stratégie finančnej politiky z perspektívy celkovej zmeny stratégie reformy verejnej správy na Slovensku, ktorá sa začala orientovať na posilňovanie štátnej správy, však skôr možno predpokladať, že uvedené priority „nepasovali“ do presadzovanej zmeny vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou.

VÝVOJ VÝDAVKOV NA VEREJNÚ SPRÁVU

Tvrdenia, že horizontálna integrácia štátnej správy a jej dekoncentrácia do regiónov ustanovením krajských a okresných úradov bude znamenať efektívnejšie využívanie finančných zdrojov prechádzajúcich štátnym rozpočtom, sa nepotvrdili. Už počas prerokúvania zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR a zákona č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy upozorňovala Únia miest SR na hroziaci proces nekontrolovaného nárastu pracovníkov štátnej správy.

V roku 1996 prišlo k dekoncentrácii štátnej správy (krajské a okresné úrady) a k vzniku novej rozpočtovej kapitoly – „krajské rozpočty“. Týmto krokom sa síce do správy krajských úradov dostalo približne 47 mld. Sk, ale 80 – 90 % z nich bolo účelovo viazaných, t. j. predstavitelia miestnej štátnej správy mali iba obmedzenú možnosť spresňovať použitie verejných financií podľa miestnych podmienok. Napriek tomu však treba podotknúť, že aj pri takomto malom manévrovacom priestore prichádzalo k zneužívaniu verejných financií na politické a osobné ciele a k zadlžovaniu miestnej štátnej správy. Dôvodom bolo určite aj to, že na úrovni miestnej štátnej správy nebola zabezpečená kontrola činnosti byrokracie volenými orgánmi a kontrolné mechanizmy centrálneho štátu väčšinou zlyhávajú.

To však nemenilo nič na skutočnosti, že pretrvával systém centrálneho financovania verejnej správy. V roku 1999 mali výdavky rozpočtov miestnych samospráv pokryť okolo 11,9 %, pričom 2,4 % mali byť tvorené účelovými dotáciami štátu a o 9,5 % mohla nezávisle rozhodovať miestna samospráva. V rámci kapitoly krajské rozpočty, ktorá sa mala podieľať na verejných rozpočtoch približne 21,7 %, tvorili účelovo viazané zdroje 17,4 % a len 4,3 % boli prostriedky, ktorými mohla voľne disponovať krajská administratíva. Inými slovami, z celkového objemu verejných rozpočtov (miestne, krajské a centrálny), len o asi 13,8 % mohla nezávisle rozhodovať miestna samospráva a krajské úrady; o 86,2 % rozhodovala centrálna vláda.

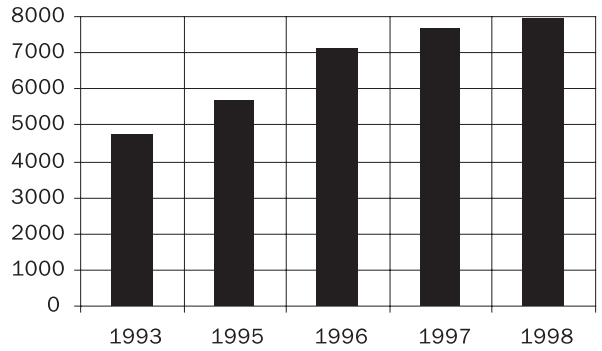
Negatívnou črtou bola skutočnosť, že vznikom okresných a krajských úradov sa zvýšil počet zamestnancov riadiaceho a obslužného personálu na úkor odborných pracovníkov, v dôsledku čoho sa obmedzili možnosti ich finančného ohodnotenia a sproblematizoval sa nábor kvalitných odborníkov pre verejnú správu. Počet zamestnancov verejnej správy (okrem vojenských a bezpečnostných zložiek) dosiahol v roku 1998 hodnotu 8,7 úradníka na 1 000 obyvateľov, z toho v ústredných orgánoch štátnej správy to bolo 1,5 úradníka na 1 000 obyvateľov, v miestnej štátnej správe 3,7 a v miestnej samospráve 3,5 na 1 000 obyvateľov.

Okrem zamestnancov pracujúcich priamo v ústredných orgánoch štátnej správy, miestnej štátnej správy a na mestských a obecných úradoch pracovalo v ostatných rozpočtových a príspevkových organizáciách štátu 285 967 zamestnancov. V rozpočtových a príspevkových organizáciách obcí pracovalo 35 283 zamestnancov (1997). To znamená, že v rámci verejného sektora (administratíva + príspevkové a rozpočtové organizácie štátu aj obcí) pracovalo celkovo okolo 368 000 zamestnancov, čo tvorilo približne 19 % všetkých ekonomicky činných obyvateľov SR.

Ministerstvo vnútra SR sa pri návrhu organizačnej štruktúry úradov miestnej štátnej správy opieralo najmä o objem vybavenej agendy na jednotlivých oddeleniach. Opäť sa však raz potvrdil Parkinsonov zákon, podľa ktorého počet úradníkov a množstvo práce navzájom nesúvisia. V byrokracii – a v štátnej byrokracii zvlášť – pôsobia podľa Parkinsona dve hnacie sily: „Úradník chce rozmnožovať počet svojich podriadených, a nie súperov" a „úradníci si navzájom vytvárajú prácu" (Parkinson, 1991, s. 13).

Dôkazom platnosti tohto tvrdenia bola skutočnosť, že z ústrednej štátnej správy boli v roku 1997 odovzdané kompetencie na miestnu štátnu správu najmä v oblasti školstva, kultúry, sociálnych vecí, zdravotníctva, dopravy a prepravy, ale ako sme uviedli, počet úradníkov ústrednej vlády ustavične rástol.

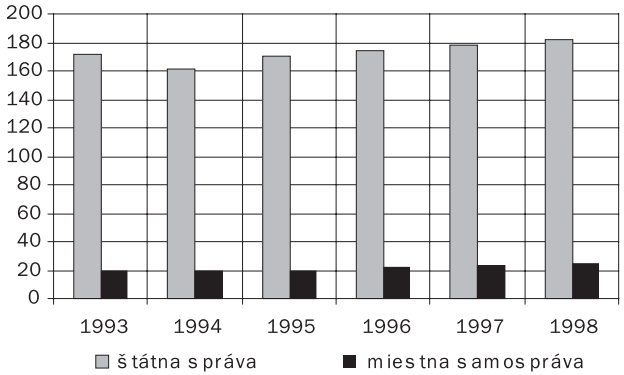
Graf 1
Vývoj počtu zamestnancov ústredných orgánov štátnej správy v SR v rokoch 1993 – 1998



Zdroj: *Štátne záverečné účty za roky 1993 – 1996; návrhy štátnych rozpočtov na roky 1997 a 1998.*

Paralelne rástol aj počet zamestnancov miestnej štátnej správy v krajských a okresných úradoch, nehovoriac o zamestnancoch iných štruktúr štátnych úradov (úrady práce, kultúra, daňové úrady atď.). Zároveň bolo možné v súvislosti s rastom počtu pracovníkov a vplyvom valorizácie miezd a rastu cien pozorovať aj rast celkových výdavkov na verejnú správu.

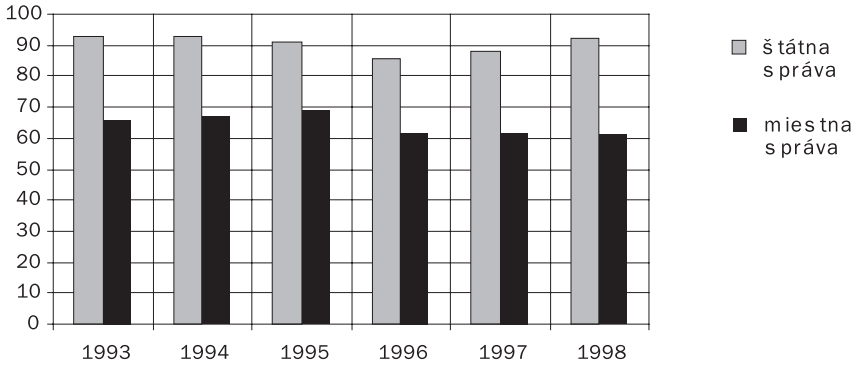
Graf 2
Výdavky na verejnú správu v SR v rokoch 1993 – 1998 (v mld. Sk)



Zdroj: *Štátne záverečné účty za roky 1993 – 1996; návrhy štátneho rozpočtu na roky 1997 a 1998; schválené rozpočty miestnej samosprávy na rok 1997 a odhad autora na rok 1998 (miestna samospráva).*

Vyšší objem výdavkov v roku 1993 súvisel so vznikom nového štátu, ale, ako je vidieť, od roku 1994 kontinuálne narastali výdavky na štátnu správu, bez ohľadu na proklamovanú úsporu v rámci jej „decentralizácie". Na úrovni miestnej samosprávy klesali celkové výdavky aj v rokoch 1994 a 1995. Mierny nárast sa začal až v roku 1996. Zaujímavý bol aj vývoj výdavkov na verejnú správu pri delení na bežné (neinvestičné) a kapitálové (investičné) výdavky.

Graf 3
Vývoj podielu bežných výdavkov štátnej správy a miestnej samosprávy v SR v rokoch 1993 – 1998 na celkových výdavkoch (v %)



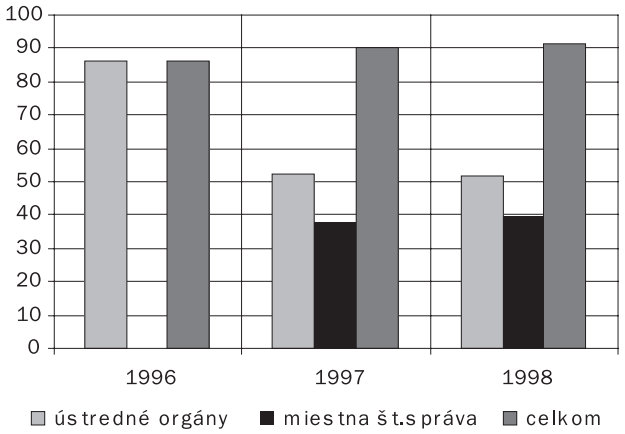
Zdroj: *Štátne záverečné účty za roky 1993 – 1996; návrhy štátnych rozpočtov na r. 1997 a 1998.*

Z grafu je čitateľných viacero trendov. Štát najmä v rokoch 1995 – 1996 vo zvýšenej miere investoval do rozvojových programov (diaľničný systém, energetika atď.) na úkor zabezpečovania bežnej prevádzky. Tento trend sa prejavil následne kolapsami v školstve, zdravotníctve či v doprave. Od roku 1997 bolo možné pozorovať zmenu stratégie, pričom štát sa rozhodol použiť štátny rozpočet vo zvýšenej miere na zabezpečovanie neinvestičných výdavkov. Toto v zásade pozitívne rozhodnutie (pretože dane by mali slúžiť najmä na krytie bežných výdavkov) však bolo znehodnocované rastom byrokratického aparátu, ktorý odčerpával významnú časť zdrojov.

Iná situácia bola v miestnej samospráve. Nedostatok zdrojov, vysoká úroková miera, ale aj to, že štát v mnohých prípadoch, napríklad pri výstavbe infraštruktúry, neplnil svoje úlohy, zapríčinili, že miestna samospráva musela využívať zdroje, ktoré by mali slúžiť na prevádzku miest a obcí ako kapitálové výdavky. Pravdou je, že kompetencie samosprávy boli z hľadiska výdavkov menej náročné, ako tie, ktorých výkon bol v danom období v gescii štátu (najmä školstvo). Na druhej strane bolo zrejmé, že výdavky spojené s výkonom verejných úloh v rámci miestnej samosprávy boli nižšie (mzdy, výdavky za tovary a služby).

Príkladom, že doterajšia reforma verejnej správy nepriniesla zníženie výdavkov, bolo aj porovnanie celkových výdavkov vybraných ústredných orgánov štátnej správy, ktorých časť úloh bola delimitovaná na miestnu štátnu správu a výdavkov miestnej štátnej správy v rokoch 1996 – 1998. V porovnaní boli zahrnuté ministerstvá vnútra, práce, sociálnych vecí a rodiny, pôdohospodárstva, životného prostredia, školstva, kultúry, Úrad geodézie a kartografie a úrady miestnej štátnej správy.

Graf 4
Rast výdavkov na vybrané orgány ústrednej vlády a miestnu štátnu správu v SR v rokoch 1996 – 1997 (v mld. Sk)



Zdroj: *Štátne záverečné účty za roky 1993 – 1996; návrhy štátnych rozpočtov na roky 1997 a 1998.*

V rozpočte na rok 1998 bolo možné pozorovať istý pokles výdavkov na vybrané ústredné orgány štátnej správy, ale nárast výdavkov miestnej štátnej správy bol taký, že celkovo výdavky na štátnu správu vzrástli. Tieto trendy dokazovali, že nesystémový priebeh reformy verejnej správy neprináša racionalizáciu a znižovanie výdavkov na verejnú správu, ba práve naopak, stáva sa pre daňového poplatníka čoraz drahším, a to napriek tomu, že výdavky štátneho rozpočtu v pomere k tvorbe hrubého domáceho produktu klesajú.

VZŤAH ŠTÁTNEHO ROZPOČTU K ROZPOČTOM MIESTNYCH SAMOSPRÁV

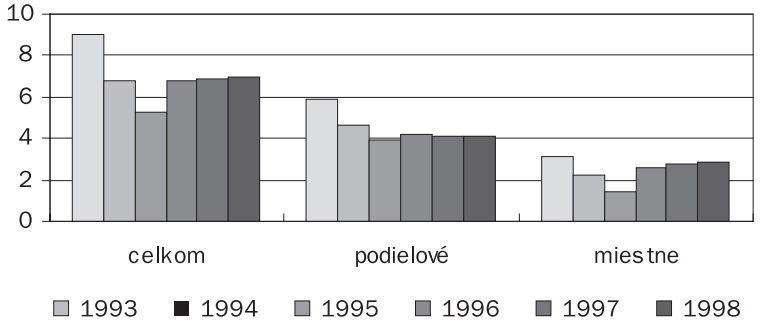
Napriek tomu, že existujúci systém vzťahu štátneho rozpočtu a rozpočtov miestnych samospráv bol už niekoľko rokov dôvodom nestability miestnych rozpočtov, nepredvídateľnosti veľkej časti príjmov a príčinou prehlbujúcich sa rozdielov medzi finančnou silou regiónov Slovenska, pretože, k jeho zmene nedošlo ani v závere volebného obdobia. Problémy vznikali preto, že:

- mechanizmus vyrovnávania rozdielov pomocou jediného kritéria – počtu obyvateľov – bol nedostatočný a vedie ku kritickej situácii v miestnej samospráve;
- centrálna vláda sa postupne vzdávala zabezpečovania kompetencií, za ktoré bola zo zákona zodpovedná (školstvo, zdravotníctvo, sociálne veci a v poslednom čase najmä v doprave), a ponechávala riešenie na vôľu miestnej samosprávy, pričom nekompenzuje zabezpečovanie týchto úloh finančnými prostriedkami. Ročne bolo možné odhadnúť objem bežných výdavkov na dopravu, školstvo, zdravotníctvo, sociálne veci a kultúru na celkovú sumu 1,0 – 1,5 mld. Sk. Do nej neboli započítané miliónové investície samospráv do infraštruktúry v správe štátnych inštitúcií (vodné hospodárstvo, plynofikácia). Okrem oficiálneho zadlženia sa zvyšovalo „skryté zadlženie“ miest a obcí ako dôsledok reštrikcie voči miestnym rozpočtom od roku 1993 i ako oneskorenosť prísunu podielov miestnych samospráv na celoštátnych daniach.

Návrhy rozpočtov na roky 1997 a 1998 neprihliadali na trend do roku 1996 a rátali s poklesom podielu podielových[2] daní na celkových daňových príjmov miestnych rozpočtov, čo sa vzhľadom na obmedzenú možnosť výberu miestnych daní a poplatkov negatívne prejavilo na hospodárení s majetkom samosprávy, resp. v náraste miery zadlženia.

[2] Podielové dane sú celoštátne dane, z ktorých samosprávy dostávajú určitý podiel. Týka sa to dane z príjmov fyzických osôb, dane z príjmov právnických osôb a cestnej dane.

Graf 5
Vývoj príjmu rozpočtov miestnych samospráv z podielových a miestnych daní v SR v rokoch 1993 – 1998 (v mld. Sk)



Zdroj: *Štátne záverečné účty za roky 1993 – 1996; návrhy štátneho a miestnych rozpočtov na roky 1997 a 1998.*

Hoci návrh rozpočtu na rok 1998 rátal pri náraste podielových daní s prírastkom 6%, čo pokrývalo mieru uvažovanej medziročnej inflácie, výrazná reštrikcia v rokoch 1994 – 1995 zapríčinila, že postupné mierne tempo rastu podielu obcí na celoštátnych daniach (od roku 1996) nepokrýva skutočný nárok, ktorý obciam patrí za obdobie rokov 1993 – 1998, ak by bola každoročne zohľadnená miera inflácie. Reštrikcia zo strany centrálnej moci výrazne negatívne ovplyvňuje kvalitu služieb, ktoré majú poskytovať občanom miestne samosprávy.

Tabuľka 3
Vývoj kumulovaného deficitu[3] v SR v rokoch 1993 – 1998 (v mld. Sk)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Podielové dane + dotácie	7,82	7,18	7,04	7,73	8,35	8,79
Pri zohľadnení inflácie		8,73	9,36	9,86	10,5	11,12
Kumulovaný deficit		**-1,55**	**-3,87**	**-6,0**	**-8,15**	**-10,48**

Zdroj: *Štátne záverečné účty; návrh štátneho rozpočtu na roky 1997 a 1998; Mikloš – Nižňanský – Žárska, 1998.*

Ešte výraznejšie sa reštrikcia zo strany centrálnej vlády prejavovala pri porovnaní celkových daňových príjmov a dotácií a pri započítaní potreby splácania úrokov z úverov a splátkach istiny. Bežné výdavky v rokoch 1993 – 1996 boli prevzaté zo štátnych záverečných účtov. Výška bežných výdavkov v rokoch 1997 a 1998 bola odhadom na základe

[3] Kumulovaný deficit je každoročne narastajúci deficit, zapríčinený nedostatočným zohľadnením miery inflácie.

súhrnu schválených miestnych rozpočtov obecnými zastupiteľstvami na rok 1997 a na základe odhadu na rok 1998, do ktorého boli započítané aj dôsledky nárastu zvýšenia cien energie, nákladov na dopravu, telekomunikačných a poštových poplatkov, zníženia dotácií na teplo a výdavky spojené s neplnením úloh zo strany štátu.

Tabuľka 4
Vývoj kumulovaného deficitu v SR v rokoch 1993 – 1998 pri započítaní splátok úverov a úrokov (v mld. Sk)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dane + dotácie	10,29	10,03	10,05	12,03	12,75	13,79
Bežné výdavky	12,72	12,86	12,97	13,40	14,40	16,40
Ročný deficit	-2,43	-2,83	-2,82	-1,37	- 1,65	-2,61
Splátky úrokov a istiny				-1,40	-1,70	-2,00
Kumulovaný deficit	**-2,43**	**-5,26**	**-8,18**	**-10,95**	**-14,30**	**-18,91**

Zdroj: *Štátne záverečné účty, návrh štátneho rozpočtu na roky 1997 a 1998; Mikloš – Nižňanský – Žárska, 1998.*

Pokrytie uvedeného deficitu riešili obce predajom majetku (v rokoch 1993 – 1996 tržby predstavovali sumu približne 8,5 mld. Sk). Od roku 1996 však tržby z predaja začínajú prevyšovať pôžičky (úvery a obligácie). Ich celkový objem dosahoval v rokoch 1993 – 1996 sumu okolo 8,0 mld. Sk. Tento odhad (M.E.S.A. 10 Bratislava) nezávisle potvrdil na stretnutí Slovenského ekonomického fóra aj štátny tajomník ministerstva financií P. Staněk (máj 1998), ktorý odhaduje rozsah zadlženosti miestnej samosprávy na viac ako 7 mld. Sk.

Rastúci podiel cudzích zdrojov (úvery, obligácie) v rozpočtoch samospráv, ktorými musia kryť uvedený deficit, výrazne znižoval podiel daňových príjmov samospráv použiteľných na plnenie samosprávnych úloh a zároveň aj finančnú nezávislosť samosprávy. Rozhodovanie zastupiteľských orgánov sa tak stalo závislým od veriteľov (bankových inštitúcií a iných súkromných inštitúcií), resp. od štátnej správy, čo umožňovalo politické zneužívanie situácie. Návrhy štátnych rozpočtov na roky 1997 a 1998 túto situáciu podporovali.

Ďalšími dôsledkami takéhoto vývoja sú racionalizačné opatrenia namierené voči občanom, nevýhodný predaj zostávajúceho majetku, rast zadlženosti, prudký pokles investičnej činnosti a ďalšie zaťažovanie občanov miestnymi daňami a poplatkami.

Za príčinu problémov – okrem prehnaných ambícií predstaviteľov štátu a niektorých miestnych samospráv – bolo možné považovať aj absenciu akejkoľvek koordinácie a prepojenia makropolitík. Veľmi často sa verejné financie vynakladali na podporu takých oblastí hospodárstva, ktoré boli odsúdené na zánik, viazla koordinácia medzi výdavkami odvetvových ministerstiev, štátnych fondov, miestnych rozpočtov, zahraničných podporných programov. Výsledkom bolo premrhanie už aj tak nedostatočných zdrojov a podpora neefektívnych programov a projektov, nehovoriac o zneužívaní štátnych fondov a fondov rezortných ministerstiev.

ZÁVER

V polovici 90. rokov 20. storočia nastal definitívny odklon od pôvodného prístupu k decentralizácii moci v spoločnosti, ktorý sa začal v rokoch 1991 a 1992. Snaha o čo najrýchlejšie vytvorenie občianskej spoločnosti s výraznou mierou participácie občanov na moci bola nahradená administratívnym prístupom. Prístupom, ktorý je menej demokratický a v ktorom ide o delegovanie právomocí centra na nižšie úrovne verejnej správy, najmä na jej štátnej zložky. Výsledkom tohto prístupu bola expanzia štátnej administratívy do územia. Proces, ktorý prebiehal najmä od roku 1996, nebol procesom decentralizácie, ale iba dekoncentrácie moci.

Vývoj na Slovensku bol poznamenaný posilňovaním pozície štátu na úkor postavenia jednotlivca, obce, regiónu. Pokračoval trend centrálnej vlády zabezpečiť si čo najvyšší podiel na daňových príjmoch. Samosprávne inštitúty museli obmedzovať plnenia svojich úloh voči voličom, ktorými boli priamo volení. Prístup štátnej moci podporoval domnienku, že vládne výdavky sa stávajú nástrojom na „kupovanie si voličov“. Čoraz väčší podiel verejných financií (daní a poplatkov) sa využíval na podporu záujmových skupín, pričom ich využívanie bolo v mnohých prípadoch aj v rozpore so záujmami občanov, ktorí očakávali zo strany verejnej správy najmä zabezpečovanie verejných služieb. Táto motivácia zo strany centrálnych inštitúcií bola jedným z vysvetlení, prečo sa ustavične odďaľovalo odovzdanie kompetencií a s tým súvisiacich finančných prostriedkov na samosprávne inštitúcie, pod priamu kontrolu obyvateľov.

Narastajúce sociálno-ekonomické problémy, veľká diferencia medzi ekonomickou silou jednotlivých regiónov na Slovensku, centralizácia daňových príjmov a politika vládnej koalície vytvorili situáciu, v ktorej sa začala samospráva deliť na provládnu a protivládnu. Predstavitelia samosprávy, ktorí mali kritické pripomienky k súčasnej vládnej politike pri reforme verejnej správy, boli označovaní zo strany provládne orientovaných zástupcov samosprávy (Asociácia primátorov a starostov zvolených za HZDS) za rozbíjačov jednoty Slovenska.

Vo viacerých rovinách sa oslabila pozícia samosprávy ako jedného zo základných pilierov demokracie. Nebezpečnosť tohto trendu pre budúcnosť Slovenska spočívala v tom, že bez kvalitne a zodpovedne konštituovanej verejnej správy, bez rozumne vybudovaných inštitútov s právomocami, nástrojmi i zodpovednosťou voči občanovi nebude možné dlhodobo udržať, resp. zabezpečiť ekonomickú prosperitu Slovenska a zvýšenie kvality životnej úrovne jeho obyvateľov.

Vládna koalícia vďaka svojej väčšine v NR SR presadzovala svoju predstavu správneho usporiadania štátu so „silnou štátnou správou“. Opozičné politické strany a predstavitelia samosprávy sa dostali do pozície „pozorovateľa“. Takýto spôsob upevňovania si moci si všimli aj zástupcovia európskych zoskupení a v rámci mnohých medzinárodných podujatí sa usilovali naznačiť efektívnejšie formy usporiadania verejnej správy a rozdelenia zodpovednosti za správu vecí verejných medzi štát, miestnu a regionálnu samosprávu. V priebehu roka 1997 narastalo zasahovanie štátnej správy do výkonu úloh miestnej samosprávy, a to najmä prostredníctvom legislatívnych úprav, ale aj ekonomickými nástrojmi.

Rastúci deficit štátneho rozpočtu sa prejavil aj na miestnej úrovni stúpajúcim zadlžením miestnej samosprávy i množiacimi sa problémami v oblastiach, za ktoré zodpovedá miestna štátna správa (školstvo, doprava, zdravotníctvo). Tento fakt spochybňoval pravdivosť a najmä trvácnosť makroekonomických úspechov Slovenskej republiky.

Prvý rok pôsobenia novej štruktúry miestnej štátnej správy (rok 1997) nepriniesol očakávanú racionalizáciu výdavkov, naopak, výdavky podľa očakávania vzrástli. Zaujímavé však bolo, že výdavky vzrástli nielen na miestnej úrovni, ale aj na úrovni ústredných orgánov štátnej správy a tento trend pokračoval aj v roku 1998.

Názory verejnosti na uskutočňovanú reformu sa podstatnejšie nezmenili. Občania Slovenska nevnímali reformu verejnej správy v súvislosti s kvalitou poskytovania verejných služieb a mali k nej skôr negatívny postoj. Napriek desaťročia trvajúcim totalitným režimom občania Slovenska stále z hľadiska spolupatričnosti preferovali rodný región, rodnú obec a príslušnosť k cirkvi. V tomto kontexte bola necitlivosť vládnej koalície pri presadzovaní vlastnej predstavy o regionalizácii Slovenska k cíteniu občana pozoruhodná a poukazovala na pretrvávajúci spôsob rozmýšľania z obdobia pred rokom 1989, ktorý bol založený na rozkladaní komunít.

Miestna samospráva výraznejšie začala strácať svoju ekonomickú, a teda aj politickú nezávislosť. Rástlo zadlženie samosprávy voči súkromným subjektom (bankám, podnikateľom) a rástla aj závislosť, najmä v prípade malých obcí, od dotácií zo štátneho rozpočtu a zo štátnych účelových fondov. Od roku 1996 si už miestna samospráva nedokázala pomáhať predajom majetku a príjem z pôžičiek miestnych rozpočtov bol vyšší ako príjem z predaja nehnuteľností. Postupne začala čoraz viac prenikať na povrch skutočnosť, že každoročný podiel obcí na celoštátne vyberaných daniach a na dotáciách, ktorý dostávajú zo štátneho rozpočtu, nezohľadňuje v plnej miere ročný rast inflácie. Na raste zadlženia miestnej samosprávy sa významnou mierou podieľali aj opatrenia štátu: rast cien energií, pohonných látok, poštovného, telefónnych poplatkov, úprava dotácií do tepelného hospodárstva, ale aj zasahovanie štátu do vlastníckych práv obcí (regulácia cien a harmonogram predaja obecných bytov).

Tento vývoj opätovne dokázal, že mnohí volení zástupcovia občanov stále nepochopili súvislosť medzi decentralizáciou verejnej správy a bohatstvom krajiny. Napriek tomu, že zodpovednosť za stav na Slovensku sa čoraz častejšie pripisovala vláde SR, je pravdou, že NR SR si ako kontrolór výkonnej moci vôbec neplnila svoje poslanie. Úzke prepojenie časti parlamentu s výkonnou mocou vytvorilo podmienky na to, že sa štátna byrokracia po nadobudnutí prezidentských právomocí stala rozhodujúcim článkom verejnej správy na Slovensku a mohla priamo rozhodovať aj o úspešnosti komunálnych politikov.

Aj volebný rok 1998 iba potvrdil skutočnosť, že čiastkový krok v reforme verejnej správy (vznik miestnej štátnej správy) bol nedostatočný a chybný. Nedošlo k deľbe moci, k rozloženiu zodpovednosti za rozvoj štátu medzi centrálnu, regionálnu a miestnu úroveň. Jednostranne vykonaná dekoncentrácia moci znamenala nielen rast výdavkov, ale zneprehľadnila aj zabezpečovanie verejných financií a znížila transparentnosť výkonu. Rast korupcie bol toho dôkazom. Nefunkčnosť verejnej správy sa prejavila aj rastom ne-

zamestnanosti, rastom regionálnych disparít. Rast výdavkov na byrokratický aparát sa uskutočnil na úkor zvyšovania kvality poskytovania služieb a kvality služieb samotných, čo sa prejavilo prehlbujúcimi sa problémami v školstve, zdravotníctve a pod. Je zrejmé, že Slovenská republika si nemôže dovoliť súčasný rozsah byrokracie. Rast vládnych výdavkov znemožnilo znižovať daňové zaťaženie a v kumulácii s vysokými platbami do poisťovní bol dôvodom rastu „šedej" ekonomiky a daňových nedoplatkov (na jeseň 1998 bola ich výška viac ako 38 mld. korún, ešte v roku 1995 to bola sotva polovica).

V parlamentných voľbách v roku 1998 zvíťazili politické subjekty, ktorých hlavným predvolebným heslom bola „zmena". Predvolebné sľuby jednotlivých politických subjektov počítali s razantnými reformnými krokmi, ktoré mali zmeniť smerovanie Slovenskej republiky, a to nielen v zahraničnopolitickej oblasti (jednoznačná orientácia na vstup do EÚ a NATO), ale aj v ekonomickom vývoji. Dôvodov spomalenia procesu uskutočňovaných zmien je viacero. Medzi najzávažnejšie z nich by mohli patriť:

- nutnosť vytvorenia širokej pravo-ľavej koalície na základe výsledkov parlamentných volieb;
- pokračovanie procesu kryštalizácie politickej scény (vzťahy medzi stranami vládnej koalície, vzťahy v rámci SDK, narastajúce snahy o vytvorenie klasického pravo-ľavého spektra politických strán (úvahy o možnosti obnovenia Modrej koalície, spolupráca ľavicových subjektov);
- zdedený stav hospodárstva, zadlženie krajiny, nevýhodné podnikateľské, ale aj pracovné zmluvy;
- potreba vyrovnať sa s protizákonnými postupmi predchádzajúcej vlády (*Čierne knihy* jednotlivých rezortov).

Bolo jasné, že v prípade zmeny pomeru síl v NR SR bolo možné očakávať aj revíziu stratégie reformy verejnej správy, pričom jej hĺbka bude závisieť od zastúpenia politických strán a pomeru síl vo vláde i v parlamente. Strany vládnej koalície, ktorá vzišla z parlamentných volieb v roku 1998 sa hlásili k zmene stratégie najmä v oblasti racionalizácie a efektívnosti verejnej správy. Dal sa však očakávať stret názorov na konkrétny obsah reformných krokov: pokračovanie privatizácie, ukončenie transformácie vlastníctva štátu a odovzdanie veľkého podielu dnešného majetku štátu miestnej a regionálnej samospráve.

Bolo evidentné, že bez zásadnej zmeny v správe vecí verejných, bez zvýšenia kvality poskytovaných služieb, bez racionalizácie činností, bez posilnenia postavenia samosprávy, bez odstránenia zbytočného dualizmu vo verejnej správe a bez zásadnej zmeny vo financovaní verejnej správy nebolo možné očakávať stabilizáciu vnútropolitickej situácie, uľahčenie spolunažívania národnostných a iných menšín s väčšinou, pokles miery korupcie vo verejnom sektore, t. j. nemožno očakávať zmenu prostredia, ovplyvňujúceho vo významnej miere ekonomický rast Slovenskej republiky. Preto bolo nevyhnutné rozhodnúť o zásadných zmenách hneď v roku 1999, inak mohla nestabilnosť politickej scény spôsobiť odklad reformných krokov. To by malo, vzhľadom na závislosť SR od spolupráce so zahraničím, veľmi nepriaznivé následky s dosahom na životnú úroveň občanov.

LITERATÚRA

1. *Agenda 2000. Posudok Európskej komisie k žiadosti SR o členstvo v EÚ.* Júl 1997.
2. *Analýza súčasného stavu samosprávy v Slovenskej republike.* ZMOS, Obecné noviny, 1. apríl 1997.
3. Bauer, R .: *Komunálna demokracia na Slovensku – súčasný stav.* Príhovor na VI. sneme ÚMO SR, jún 1997.
4. Bútorová, Z. (ed.): *Slovensko pred voľbami.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1997.
5. Coombes, D. – Verheijen, T. (ed.): *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností východu a západu.* NISPAcee, 1997.
6. Delmartino, F. – Vermessen, E. – Mihálíková, S. – Falťan, Ľ. (ed.): *Nové podoby verejnej správy.* Bratislava, SÚ SAV 1997.
7. Dostál, O.: *Len taktický manéver, nie zmena politiky.* Sme, 26. 4. 1997.
8. Drucker P.: *Postkapitalistická spoločnosť.* Praha, Managment Press 1993.
9. *Druhé dejstvo scenára zo Zlatej Idky. Prepis vystúpenia V. Mečiara na Republikovom predstavenstve HZDS 24. 1. 1998.* Práca, 26. 1. 1998.
10. *Ekonomická náročnosť činnosti miestnej štátnej správy.* Pracovná úvaha MV SR, február 1999.
11. *Ekonomické podmienky fungovania samospráv na Slovensku*. Bratislava, M.E.S.A 10, február 1996.
12. *Európska charta miestnej samosprávy.* Štrasburg, október 1985.
13. *Európska charta regionálnej samosprávy.* Rada Európy, február 1997.
14. *Financie miest*. Bratislava, M.E.S.A. 10, september 1998.
15. *Finančná správa Únie miest a obcí SR – časť 1.* Bratislava, M.E.S.A.10, november 1997.
16. Guráň, P. – Filadelfiová, J.: *Rodina a obec v strednej Európe, záverečná správa.* Bratislava, S.P.A.C.E. 1997.
17. Kárász, P. – Renčko, J.: *Základné makroekonomické proporcie vývoja ekonomiky Slovenska v roku 1997.* Trend, 26. februára 1997.
18. Mikloš, I. – Nižňanský, V. – Žárska, E.: *Nový systém financovania samosprávy na Slovensku.* Bratislava, Nadácia pre podporu lokálnej demokracie 1996.
19. Mikloš, I. – Nižňanský, V. – Žárska, E.: *Nový systém financovania verejnej správy na Slovensku.* Bratislava, M.E.S.A. 10, 1998.
20. Minarovič, M. – Nižňanský, V. – Snopko, L.: *Práva miest a ich ochrana.* Bratislava, Nadácia F. Naumanna 1994.
21. *Najprv silná štátna správa, potom samospráva.* Národná obroda, 16. 9. 1996
22. *Návrh štátneho rozpočtu* na roky 1997, 1998 a 1999.
23. *Návrh územného a správneho členenia SR na župnom princípe*, 1994.
24. Nižňanský, V.: *Debakel samosprávy?* OS – fórum občianskej spoločnosti, č. 1, 1997.
25. Nižňanský, V.: *Fiskálna decentralizácia – súčasť zásadnej reformy verejnej správy na Slovensku (prednáška).* Častá-Papiernička, Národné fórum FDI, február 1998.
26. Nižňanský, V.: *Reforma reformy verejnej správy.* Príspevok na VI. sneme ÚMO SR, jún 1997.

27. Nižňanský, V.: *Správa vecí verejných*. In: *Sľuby a realita. Slovenská ekonomika 1995 – 1998*. Bratislava, M.E.S.A., 10 1998.
28. Nižňanský, V.: *Štátna moc presadzuje iba svoje videnie nového usporiadania.* Národná obroda, 26. 4. 1997.
29. Nižňanský, V.: *Verejná správa.* In: Bútora, M. (ed.): *Slovensko 1996. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1997.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1997.
30. Nižňanský, V.: *Verejná správa*. In: Bútora, M. – Ivantyšyn, M. (ed.): *Slovensko 1997. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1998.
31. Nižňanský, V.: *Zadlženie verejného sektora*. In: *Sľuby a realita. Slovenská ekonomika 1995 – 1998*. Bratislava, M.E.S.A., 10 1998.
32. *O čom rokovali.* Trend, 23. 4. 1997.
33. Parkinson, C. N.: *Parkinsonov zákon, čiže honba za kariérou.* Bratislava, Spektrum 1991.
34. *Politický základ programu vlády, s ktorým vyslovili súhlas SDK, SDĽ, SMK, SOP*. 23. 10. 1998.
35. *Programové vyhlásenie vlády SR*. Október 1998.
36. Prusák, J. – Škultéty, P. – Čapková, S.: *Optimalizácia uplatnenia verejnej moci v miestnych podmienkach.* IROMAR, EÚ M. Bela Banská Bystrica, APÚMS 1997.
37. *Rezolúcia Konferencie európskych ministrov zodpovedných za verejnú správu.* Október 1996.
38. *Sonda S*. Slovenský Profit, 10. 3. 1998
39. *Stanovisko Hospodárskeho a sociálneho výboru EÚ*. September 1998.
40. *Štátne záverečné účty* za roky 1991 – 1997.
41. *Vladimír Mečiar k záverom snemu ZMOS.* Trend, 7. 5. 1997, s. 16A.
42. *Vyhodnotenie práce úradov štátnej správy po roku*. Slovenská Republika, 25. 9. 1997.
43. Závery konferencie *Modernizácia verejnej správy*. Bratislava, Phare + M.E.S.A. 10., marec 1999.
44. Závery medzinárodnej konferencie *Nová organizácia verejnej správy a návrh územného a správneho usporiadania SR*. Bratislava, január 1996.

3.2.

Verejná správa na Slovensku od roku 1999 do 2002[1]

ÚVOD

Strany vládnej koalície, ktorá vzišla z parlamentných volieb v roku 1998, podpísali v októbri 1998 *Politický základ programu vlády*. V časti XVII. *Verejná správa* sa okrem iného uvádzalo: *„...vláda je pripravená v tomto volebnom období navrhnúť a uskutočniť reformu verejnej správy s cieľom zabezpečiť jej decentralizáciu, zabrániť pokušeniam o centralizáciu moci a uľahčiť spolunažívanie národností a etník s tým, že budú aplikované jednotné princípy na celom území SR“* (*Programové*..., 1998).

Možné riziká spolupráce strán novej vládnej koalície, ktoré sme definovali v závere prvej časti nekonečného príbehu reformy verejnej správy, sa však pri pokračovaní transformácie verejnej správy ukázali ako realita. Spornými otázkami sa stali:

1. miera oddelenia štátnej správy od samosprávy;
2. celková štruktúra verejnej správy, najmä z hľadiska počtu vyšších územných samosprávnych celkov;
3. rozsah kompetencií, ktoré je vhodné odovzdať samospráve;

[1] Táto kapitola vznikla na základe textov Viktora Nižňanského a Miroslava Kňažka *Verejná správa*. In: Kollár, M. – Meseżnikov, G. (ed.): *Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2000; Viktora Nižňanského a Jaroslava Klinga *Verejná správa*. In: Kollár, M. – Meseżnikov, G. (ed.): *Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2001; *Verejná správa*. In: Kollár, M. – Meseżnikov, G. (ed.): *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002 a Jaroslava Klinga a Jaroslava Piláta *Verejná správa*. In: Kollár, M. – Meseżnikov, G. (ed.): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2003).

4. prevod majetku štátu na samosprávu;

5. rýchlosť postupu reformy, najmä vo väzbe na jej zoštíhlenie;

6. zmena Ústavy SR.

Aj po uplynutí polovice tohto volebného obdobia stále pretrvával centralistický systém riadenia správy vecí verejných, s priveľkým vplyvom štátnej exekutívy a nízkou mierou právomocí volených predstaviteľov občanov. Vláda ako celok sa počas prvých dvoch rokov vládnutia nedokázala vyrovnať s nadmerným vplyvom štátnej exekutívy na rozhodovanie o smerovaní Slovenska a o jednotlivých reformných krokoch. Napriek tomu, že vymenovaním splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy zvolila nový prístup k príprave rozhodujúcich krokov reformy, nedokázala tento model dôsledne realizovať v praxi. Ani v rámci prerokovávania *Stratégie reformy verejnej správy* a *Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy* nepristúpila na myšlienku posilnenia právomocí nadrezortného orgánu koordinujúceho a pripravujúceho reformu verejnej správy. Práve naopak, celý proces prípravy reformy sa niesol v smere oslabovania právomocí nadrezortnej inštitúcie.

Tento prístup potvrdzoval nejednotnosť názorov vo vládnej koalícii, čoho dôsledkom bolo, že vláda a politické strany vládnej koalície mali tendenciu odkladať zásadné rozhodnutia. Neprijatie politického rozhodnutia a vtiahnutie ministerstiev do prípravy koncepčných materiálov spôsobili rast vplyvu byrokratických štruktúr na samotný obsah a rozsah reformy a na proces rozhodovania. Zámery decentralizácie, t. j. odovzdania právomocí zo štátnej správy na samosprávu, narážali na zvýšený odpor rezortných ministerstiev, pretože ohrozovali ich podstatu.

Prípravu nadväzujúcich krokov a zákonov, ktorými sa mala uskutočniť decentralizácia kompetencií (pôsobnosti), financií a politickej moci komplikovalo aj odsúvanie politického rozhodnutia a prijatie zákonov o zmene územného a správneho usporiadania (o jeho zmene diskutovali strany vládnej koalície osemnásť mesiacov!). Základom na prípravu vládnych návrhov zákonov mali byť koncepčné materiály, ktoré vláda SR schválila v auguste 1999 a v apríli 2000. Pripomeňme si preto detailnejšie niektoré záväzky z politického základu programu vlády:

- vláda navrhne **novelizáciu zákona o územnom a správnom usporiadaní,**
- vláda bude robiť kroky k **stabilizácii pravidiel** financovania samosprávy na celé volebné obdobie,
- definitívu štátnych úradníkov treba zakotviť až **po uskutočnení komplexnej** reformy,
- vláda posilní politické a ekonomické postavenie miestnej samosprávy a bude pripravovať vytvorenie plnohodnotnej regionálnej samosprávy.

PRETRVÁVAJÚCE PROBLÉMY VEREJNEJ SPRÁVY V ROKOCH 1999 – 2000

Medzi najvážnejšie problémy, ktoré neumožňovali považovať verejnú správu v danom období za kvalitnú a modernú, patrili:

- neukončený model verejnej správy a pretrvávajúce centrálne riadenie,
- nedokonalý kontrolný systém,
- neefektívnosť a s tým súvisiaci rast výdavkov,
- nedostatky v rámci modelu integrovaných úradov miestnej všeobecnej štátnej správy,
- pomalý postup v rámci regulatórnej reformy,
- nespravodlivý a nemotivačný systém financovania verejnej správy,
- zaostávanie vo vzdelávacom procese zamestnancov verejnej správy,
- nevhodné územné a správne usporiadanie,
- nízka miera vedomostí občanov o väzbe medzi efektívnou verejnou správou a životnou úrovňou občanov.

Bolo zrejmé, že odkladaním zásadných rozhodnutí v smerovaní reformných krokov sa znásobujú negatívne dopady tohto stavu:

1. **Nedokončený duálny systém verejnej správy a neuskutočnená decentralizácia kompetencií** spôsobovali rast výdavkov na verejnú správu, rast duplicít vo všetkých oblastiach, abdikáciu štátu na plnenie si svojich úloh a prenášanie úloh na samosprávy bez ich finančného krytia, zvyšovanie dlhu štátu aj voči územnej samospráve, a pod.
2. **Nevhodné územné a správne usporiadanie** spôsobovalo negatívny dopad na sociálno-priestorovú organizáciu slovenskej spoločnosti, znemožňovalo rozvoj regiónov a využitie ich potenciálu, obmedzovalo možnosti čerpania zdrojov z podporných programov Európskej únie a ďalších inštitúcií, demotivovalo občanov, spôsobovalo roztváranie „nožníc“ medzi bohatými a chudobnými regiónmi.
3. **Nedokonalosť kontrolného systému** spôsobovala rast nedostatkov vo výkone kontroly a realizácii výsledkov kontroly, nízku úroveň spolupráce medzi orgánmi kontroly, rast počtu kontrolných inštitúcií bez efektívneho výsledku, neobjektívnosť a snahu zakrývať nedostatky apod.
4. **Neefektívnosť a vysoké výdavky** na verejnú správu boli dôsledkom zlého usporiadania systému, ktorý bránil zmenám, resp. neobsahoval žiadne motivačné prvky, ktoré by zmeny podporovali a urýchľovali. Nadmerné množstvo samostatných inštitúcií (rozpočtové a príspevkové organizácie), pretrvávajúci rezortizmus, ktorý si vyžadoval, aby každý rezort mal vlastné inštitúcie, majetok, personálne zdroje, rozširujúca sa duplicita a fragmentácia pôsobnosti orgánov štátnej správy a územnej samosprávy, ne-

efektívny systém riadenia a mnohé ďalšie skutočnosti osobného a nie systémového charakteru spôsobovali neustály rast výdavkov na verejnú správu a neefektívne využívanie disponibilných zdrojov.

5. Štyri roky pôsobnosti **integrovaných úradov miestnej štátnej správy** ukázali nedostatky tohto modelu. Z analýzy Ministerstva vnútra SR vyplynulo, že sa skomplikovali riadiace vzťahy ústredných orgánov štátnej správy pri zabezpečovaní jednotného výkonu, najmä vzhľadom na finančnú a personálnu autonómiu krajských a okresných úradov. Prišlo k oddeleniu zodpovednosti ústredných orgánov štátnej správy za odborné riadenie odvetví miestnej štátnej správy od riadenia finančných procesov a personálnych podmienok. Dochádzalo k zasahovaniu prednostov úradov miestnej štátnej správy do konania a rozhodovania v administratívno-právnych veciach, zvýšila sa náročnosť na personálne, materiálové a súvisiace zabezpečenie činnosti, ktoré vyplynulo zo zásady vytvorenia 79 plnohodnotných okresných úradov a 8 krajských úradov. Preukázala sa nevhodná územná pôsobnosť úradov miestnej štátnej správy a pod.
6. **Hlavnými problémami vo vzdelávaní** zamestnancov verejnej správy naďalej boli nedostatok finančných prostriedkov vyčleňovaných na odbornú prípravu, absencia uceleného systému vzdelávania, nedostatočná koordinácia inštitúcií, ktoré sa zapájajú do vzdelávania, absencia uceleného systému riadenia a rozvoja ľudských zdrojov.
7. **Pretrvával demotivačný a neefektívny systém financovania verejnej správy**, ktorého výsledkom bola vysoká miera prerozdeľovania verejných financií, prílišná centralizácia verejných financií, nízka miera demokratickej kontroly používania verejných financií, pretrvávajúce nevhodné kritériá prerozdeľovania, obmedzenie možností kombinácie súkromných a verejných finančných zdrojov v regiónoch a pod.

Vláda SR prijala v roku 1999 uznesenie, ktoré bolo zamerané na zníženie výdavkov vo verejnej správe. Jedným z rozhodnutí bolo, že počas nasledujúcich dvoch rokov (2000 a 2001) sa každoročne zníži počet zamestnancov v štátnej správe diferencovane o 6 – 10 %. Cieľom bolo zastaviť permanentný rast počtu zamestnancov a výdavkov. Opäť sa však ukázalo, že takého nesystémové opatrenie neprináša dostatočné výsledky, dokonca sa nedodržuje. Dôkazom je porovnanie limitov počtu zamestnancov, miezd, platov a iných príjmov pre rok 2000 a rok 2001, z ktorého je vidieť, že namiesto úspory 6 – 10% sa navrhuje rast počtu zamestnancov a výdavkov na mzdy.

Tabuľka 1
Porovnanie limitov počtu zamestnancov a mzdových výdavkov

	2000	2001	Rast v %
Rozpočtové organizácie	226 972	227 722	0,3
- v tom administratíva	24 695	24 831	0,6
Príspevkové organizácie	45 816	46 209	0,9
Mzdy, platy... (v tis. Sk)	4 155 894	4 388 532	5,6

Zdroj: *Štátny rozpočet pre rok 2000, Návrh štátneho rozpočtu 2001.*

Tento trend jasne ukazoval, že bez systémových zmien v štruktúre verejnej správy, bez decentralizácie kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, bez dekoncentrácie rozhodovania z ústredných orgánov na ich nižšie stupne, bez odštátnenia majetku a činností, bez privatizácie, bez modernizácie verejnej správy v oblasti riadenie, kvality služieb a bez racionalizácie vo výkone verejnej správy, napríklad efektívnosti využívania pracovného času a pod. nie je možné dopracovať sa k znižovaniu výdavkov v celom verejnom sektore, ale aj v rámci samotnej verejnej správy. Opatrenia týkajúce sa modernizácie a racionalizácie je však možné efektívne realizovať v stabilnom a ukončenom modeli usporiadania inštitúcií verejnej správy, t. j. až po uskutočnení zámerov v územnom a správnom usporiadaní, po decentralizácii právomocí, majetku a financií zo štátnej správy na územnú samosprávu.

REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY

Strany vládnej koalície schválili v októbri 1998 politické tézy, ktoré boli podľa vyjadrení viacerých predstaviteľov koalície neoddeliteľnou súčasťou koaličnej zmluvy. V oblasti pokračovania reformy verejnej správy zaradili predstavitelia vládnej koalície tieto tézy:

1. fungovanie dvoch nezávislých štruktúr verejnej správy (štátna správa a samospráva),
2. posilnenie politického a ekonomického postavenia samosprávy,
3. novelizácia zákona o územnom a správnom usporiadaní,
4. stabilizácie pravidiel financovania,
5. presun majetku štátu, vo väzbe na odovzdávanie kompetencií na obce, mestá a regióny,
6. zvýšenie kvality výkonu verejnej služby,
7. zvýšenie efektívnosti,
8. ustanovenie podpredsedu vlády so zodpovednosťou za koordináciu krokov reformy.

Politické tézy a programové vyhlásenie vlády sa stali východiskom pre práce na stratégii reformy verejnej správy .

STRATÉGIA REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY

Samotný proces formovania stratégie reformy verejnej správy mal dva rozmery – obsahovú stránku stratégie reformy a stratégiu prípravy jej realizácie. Vláda SR *Stratégiu reformy verejnej správy* schválila uznesením č. 695 z 18. augusta 2000 ako komplexný, odborno-politický materiál, ktorý sa nezaoberal iba územným a správnym usporiadaním verejnej

správy, ale aj súvisiacimi reformnými krokmi v oblasti verejných financií, právnych predpisov, riadenia a vzdelávania vo verejnej správe, kontroly vo verejnej správe a informatizácie. Súčasťou materiálu bol aj návrh organizácie a riadenia procesu reformy a návrh postupu ďalších prác. Vláda SR vzala materiál na vedomie, a zároveň schválila:

- oddelený model verejnej správy, t. j. inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a územnej samosprávy;
- rámcový zoznam kompetencií územnej samosprávy;
- ďalšiu organizáciu a riadenie procesu decentralizácie a modernizácie verejnej správy;
- časový postup prác;
- predĺženie mandátu splnomocnenca vlády;
- decentralizáciu a modernizáciu verejnej správy ako Národný program dlhodobého charakteru.

Schválenie oddeleného modelu znamenalo nielen inštitucionálne oddelenie štátnej správy a územnej samosprávy, ale aj potrebu výrazného presunu kompetencií na orgány územnej samosprávy, jasné vymedzenie pôsobnosti štátu a oboch úrovní územnej samosprávy (miestna samospráva a samospráva vyšších územných celkov), posilnenie pozície volených predstaviteľov voči exekutíve, presun kompetencií z centrálnej úrovne na nižšie úrovne, zníženie pôsobnosti štátu v území a redukciu štátnych úradov. Stratégia reformy poukázala na to, že odovzdanie kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu musí sprevádzať aj odovzdanie majetku, reforma financovania, odštátnenie majetku a činností, deregulácia.

Materiál prijatý vládou definoval, že:

- verejná správa sa bude zabezpečovať na **troch úrovniach**: štát, vyšší územný celok, obec;
- všetky tri úrovne musia byť celkami, ktoré sa pri svojom výkone riadia verejným aj súkromným právom;
- všetky tri úrovne verejnej správy budú reprezentované aparátom a volenými zástupcami občanov;
- budú existovať **dve úrovne samosprávy** – miestna úroveň a úroveň samosprávy vyšších územných celkov;
- **štátna správa bude zabezpečovaná** ministerstvami, ústrednými orgánmi štátnej správy a územnými orgánmi štátnej správy;
- vo výnimočných prípadoch, ak je to pre občana výhodnejšie, budú úlohy štátu zabezpečovať orgány miestnej samosprávy v tzv. **prenesených kompetenciách** (napríklad matrika, evidencia obyvateľstva, vydávanie osobných dokladov);

Návrh postupu ďalších prác na reforme rátal s prerokovaním koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy vo vláde SR v januári 2000 a v Národnej rade SR vo

februári 2000. Následne mali byť do apríla 2000 dopracované súvisiace koncepcie a legislatívne zámery rozhodujúcich zákonov. Realizácia reformy mala byť zahájená vo štvrtom štvrťroku 2000 voľbami do samosprávy vyšších územných celkov a prvou etapou odovzdávania kompetencií zo štátnej správy orgánom územnej samosprávy k 1. januáru 2000. Druhá etapa odovzdávania kompetencií sa mala udiať v roku 2002. Ako ukázal ďalší priebeh reformných krokov, predpokladaný časový postup schválený vládou SR bol veľmi optimistický.

Uznesením k *Stratégii reformy verejnej správy* sa však zmenil prístup k ďalšej príprave a realizácii reformy. Menovanie splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy (február 1999) vyplynulo z požiadavky na garantovanie procesu reformy nadrezortnou inštitúciou. Pretože nebola politická vôľa zmeniť zákon o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánoch štátnej správy (kompetenčný zákon), zodpovednosť za proces prípravy reformy mala prevziať vláda SR a obsahovou stránkou prípravy reformy bola poverená koordinačná skupina na čele so splnomocnencom vlády. Koaličné strany v rámci prerokovávania stratégie, na základe požiadaviek Strany demokratickej ľavice a Strany občianskeho porozumenia, však tento pôvodný zámer zmenili a zabezpečovanie ďalšej prípravy reformy vláda rozdelila medzi podpredsedov vlády, ministra vnútra, ministerku financií, vedúceho Úradu vlády SR a splnomocnenca vlády, ktorého výsledky práce mal predkladať do vlády podpredseda vlády pre ekonomiku.

Toto rozhodnutie malo negatívny vplyv na postup prác a popreli sa všetky výhody komplexnej prípravy reformy. Nezmyselnosť tohto kroku a nejasnosť okolo zodpovednosti za prípravu sa potvrdila už v decembri 1999. SDĽ obvinila splnomocnenca vlády z nedostatočnej prípravy reformy, najmä otázok financovania, dožadovala sa, aby bol niekto komplexne zodpovedný za priebeh prípravy reformy a zároveň požadovala presunutie celej agendy na podpredsedu vlády pre legislatívu a na ministerstvo vnútra. Tieto obvinenia a požiadavky však boli iba dôsledkom zmeny, o ktorú sa SDĽ zasadila pri prerokovávaní stratégie, t. j. keď bola proti ponechaniu gescie nad prípravou reformy nadrezortnej inštitúcii, ale neustále presadzovala ponechanie prípravy reformy na rezortné ministerstvá.

Požiadavky na zmenu organizácie zo strany SDĽ však mali aj iné pozadie, ktorým bol obsah predloženej stratégie – ten totiž nebol v súlade so straníckymi záujmami SDĽ, najmä v otázkach rozsahu decentralizácie, štruktúry úradov miestnej štátnej správy a rýchlosti realizácie reformných krokov. Snahou SDĽ bolo dostať prípravu reformy, jej organizovanie, určovanie krokov a časového postupu pod vlastnú kontrolu.

Aj keď sa tieto požiadavky nestretli s podporou u ostatných koaličných strán, spôsobili prvé rozpory vo vládnej koalícii, predĺžili obdobie prípravy reformy a výrazne ovplyvnili atmosféru ďalších rokovaní o reforme verejnej správy.

KONCEPCIA DECENTRALIZÁCIE A MODERNIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY

Uznesením vlády SR č. 230 bola 11. apríla 2000 schválená *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy* ako východisko a podklad pre ďalšie práce na príprave a realizácii reformy verejnej správy. Zároveň bol týmto uznesením schválený aj vznik a zahájenie fungovania orgánov samosprávy vyšších územných celkov od 1. januára 2002. Schválená bola aj decentralizácia hospodársko-riadiacich a zriaďovateľských kompetencií v oblasti školstva, zdravotníctva, kultúry, sociálnych vecí, dopravy a prepravy, vodného hospodárstva, regionálneho rozvoja, cestovného ruchu, územného plánovania zo štátnej správy na územnú samosprávu, na princípe subsidiarity.

Koncepcia sa zaoberala dvomi oblasťami – decentralizáciou a modernizáciou. V rámci decentralizácie verejnej správy potom najmä decentralizáciou kompetencií, návrhom organizácie verejnej správy, zmenou územného a správneho usporiadania, financovaním, kontrolou, návrhom postupu prípravy a realizácie a odhadom finančných dopadov. V rámci modernizácie potom riadením a zlepšením kvality poskytovania verejných služieb, vzdelávaním a informatizáciou. Súčasťou koncepcie bol aj návrh opatrení pre ďalšie riadenie procesu reformy.

Zmena územného a správneho usporiadania

Určujúcim princípom územného vymedzenia pôsobnosti úradov štátnej správy sa stalo podľa novej koncepcie územné usporiadanie samosprávnych inštitúcií.

Uznesením č. 491 dňa 28. júna 2000 vláda SR schválila nové územné členenie Slovenskej republiky. Podľa neho mali od 1. januára 2002 pôsobiť orgány samosprávy v **12 vyšších územných celkoch.** Rozhodnutie sa týkalo iba územného členenia, t. j. usporiadania samosprávnych celkov a inštitúcií. Správne usporiadanie, t. j. pôsobenie orgánov štátnej správy v území, malo byť riešené v rámci jednotlivých „rezortných“ zákonov.

Návrh zmeny platného územného a správneho usporiadania (8 vyšších územných a správnych celkov) vyplynul z uplatnenia kritérií vymedzenia vyšších územných celkov, požiadaviek na mieru decentralizácie kompetencií a na znižovanie výdavkov na verejnú správu.

Medzi **kritériá vymedzenia vyšších územných samosprávnych celkov** boli zaradené nodalita a centralita, ekonomická integrita územných celkov, infraštruktúrne vybavenie, etnokultúrne, historické a konfesionálne faktory, doterajší vývoj, dostupnosť okrajových sídiel, osídlenie a urbanizácia, prírodné pomery, vymedzenie kompetencií jednotlivých úrovní, početnosť obyvateľov a optimálny počet obcí, výdavky na usporiadanie, zladenie záujmov štátnej správy a samosprávy, perspektíva vývoja svetovej spoločnosti, štátu, politické požiadavky. Pri novom návrhu bolo zohľadnené súčasné územné a správne usporiadanie.

Pred rozhodnutím o zmene územného usporiadania vláda nechala vypracovať posúdenie alternatívneho riešenia. Posúdenie sa zúžilo na porovnanie vytvorenia 8 vyšších územných samosprávnych celkov v hraniciach dnešných krajov a na vytvorenie 12 vyšších územných samosprávnych celkov. Všetky navrhované alternatívy s menším počtom celkov ako 8 boli z posudzovania vylúčené, pretože nevyhovujú plneniu funkcií samosprávy vyšších územných celkov. Rozdelenie štátu na **malý počet veľkých územných celkov** by totiž viedol k:

- polarizácii záujmov v rámci územného celku;
- smerovaniu finančných prostriedkov do centra a nižší záujem o ostatné územie, čo by viedlo k stagnácii a zaostávaniu mikroregiónov mimo atrakčného okruhu centra regiónu;
- k prevládaniu prác koncepčného a koordinačného charakteru pred plnením operatívnych úloh.

Posúdenie alternatív na základe uvedených kritérií, prihliadanie na podnety z regiónov ako aj maximálne možné zohľadnenie súčasných hraníc územného a správneho usporiadania viedlo k odporúčaniu vytvorenia 12 vyšších územných samosprávnych celkov. Zo strany odborníkov, ale aj predstaviteľov samosprávy, boli predložené čiastkové úpravy hraníc.

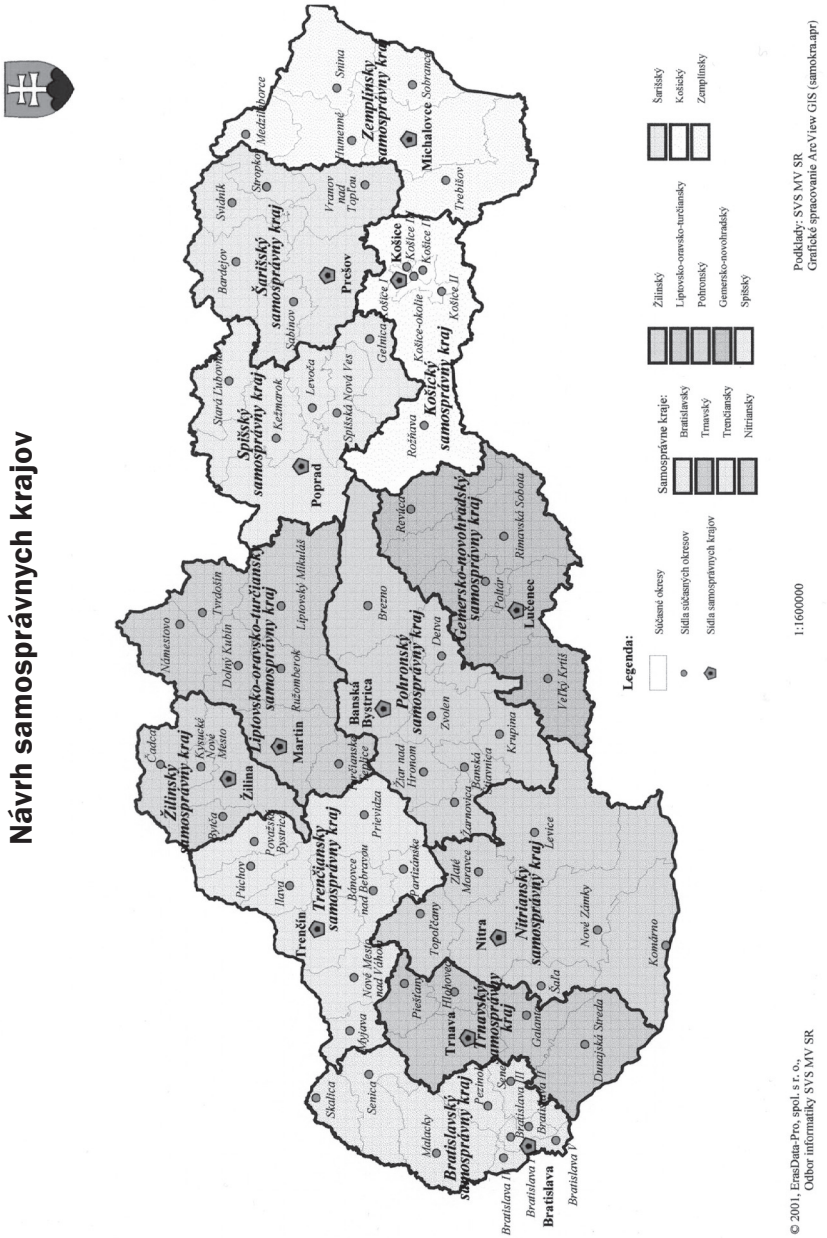
Základné územné členenie väčšiny štátov na svete vzniklo ako prienik historických, geografických, hospodárskych, etnokultúrnych a ďalších kritérií. Preto sú aj vo väčšine štátov veľké rozdiely medzi najmenším a najväčším územným celkom na strednej úrovni, resp. na druhej úrovni samosprávy. Navrhované vyššie územné celky na Slovensku boli svojou charakteristikou porovnateľné s vyššími územnými celkami porovnateľných krajín Európy.

Tabuľka 2
Charakteristika navrhovaných vyšších územných celkov

Kraj	Rozloha (km^2)	Počet obcí	Počet obyvateľov	Počet obyvateľov/ km^2
Bratislavský	368	17	452 006	1 228
Trnavský	5833	319	714 204	122
Trenčiansky	4501	276	609 828	135
Nitriansky	6339	350	717 624	113
Žilinský	2031	102	310 719	153
Liptovsko-oravsko-turčiansky	4757	213	376 646	79
Zvolenský	5129	216	397 353	77
Gemersko-novohradský	4326	299	266 636	62
Spišský	4115	203	360 074	88
Šarišský	3494	349	342 400	98
Košický (Abovský)	2951	197	403 819	137
Zemplínsky	5186	375	418 431	81

Zdroj : *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, marec 2000*

Mapa 1
Vládny návrh územného členenia SR na 12 vyšších územných celkov



Tabuľka 3
Porovnanie navrhovaných VÚC s druhou úrovňou samosprávy v porovnateľných krajinách Európy

Štát	Počet obyvateľov	Počet vyšších celkov	Priemerný počet obyvateľov	Interval počtu obyvateľov (v tis.)
Dánsko	5 200 000	14 + 2	325 000	45 – 600
Fínsko	5 000 000	19 + 1	266 000	25 – 1 278
Švédsko	8 600 000	23	374 000	57 – 1 640
Maďarsko	10 500 000	19 + 5	553 000	224 – 1 930
Česká republika	10 000 000	14	714 000	305 – 1 287
Švajčiarsko	6 800 000	26	262 000	13 – 1 123
Slovenská republika	5 400 000	12	450 000	266 – 718

Zdroj : *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, marec 2000.*

Osobitnou témou verejnej diskusie k územnému usporiadaniu bolo stanovenie **sídla samosprávy vyššieho územného celku**. V novo navrhovaných VÚC sa prejavila konkurencia miest, ktoré sa uchádzajú o túto úlohu. Najmä „súboj“ medzi Martinom a Ružomberkom a medzi Lučencom a Rimavskou Sobotou sa výrazne medializoval. Slovná argumentácia však prešla aj do vypracovania materiálov zo strany miestnych predstaviteľov hovoriacich o výhodách jednotlivých miest. Predkladatelia koncepcie aj ministerstvo vnútra SR ako spracovateľ zákona o územnom členení sa prikláňali k názoru, aby o sídle vyššieho územného celku rozhodli uzneseniami obecných zastupiteľstiev predstavitelia miestnej samosprávy. Toto riešenie považovali za demokratickejšie, ako keby o sídle samosprávy VÚC rozhodovala vláda SR a následne NR SR. Vychádzali zo zásady, že hranice VÚC má určiť štát a sídla predstavitelia občanov v príslušnom VÚC.

Usporiadanie miestnej štátnej správy

Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy počítala so zrušením okresných úradov, s výraznou redukciou krajských úradov a s návratom k úradom špecializovanej štátnej správy v súlade s procesom decentralizácie kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu. Tento návrh sa stretol najmä s odporom SDĽ. Ako dôvody predstavitelia SDĽ uvádzali potrebu orgánov štátu v území a nižšie výdavky integrovanej štátnej správy. V médiách sa ako dôvod uvádzala aj snaha zachovania okresných úradov ako centier politickej moci. Všeobecne však existovala zhoda o nevýhodnosti súčasného modelu usporiadania štátnej správy.

Preto vláda uznesením č. 230/2000 uložila podpredsedovi vlády pre ekonomiku a ministrovi vnútra predložiť na rokovanie vlády porovnanie alternatív usporiadania miestnej štátnej správy, pri rešpektovaní zásad stratégie a koncepcie decentralizácie a moderni-

zácie verejnej správy. Na základe predchádzajúcej verejnej diskusie boli do porovnania zaradené **dve alternatívy**:

1. **zachovanie integrovanej miestnej štátnej správy**, zníženie počtu krajov z 8 na 4**,** zníženie počtu plnohodnotných okresných úradov zo 79 na 44, ponechanie 35 okresných úradov so zúženými kompetenciami, zachovanie a čiastočné rozšírenie (Katastrálny úrad, Zbor požiarnej ochrany) siete úradov špecializovanej štátnej správy ,
2. **zrušenie integrovaných úradov miestnej štátnej správy,** rozšírenie počtu úradov špecializovanej štátnej správy a zmena postavenia krajských úradov

Realizácia prvej alternatívy by v prípade realizácie vládou schválených 12 vyšších územných celkov viedla k vzniku asymetrického modelu usporiadania štátnej správy voči samospráve vyššieho územného celku. Druhá alternatíva umožňovala vznik symetrie medzi orgánmi samosprávy vyššieho územného celku a krajskými úradmi. Výhody symetrického modelu sú všeobecne známe – vyššia stabilita územného a správneho usporiadania a tým aj štátu, efektívnejší výkon štátnej správy, spolupráca štátnej správy a samosprávy, lepšia orientácia pre občana.

Predkladatelia materiálu odporučili vláde realizovať symetrické usporiadanie pôsobnosti orgánov všeobecnej štátnej správy a orgánov samosprávy vyšších územných celkov na úrovni vyššieho územného celku a zrušenie okresných úradov a rozšírenie úradov špecializovanej štátnej správy.

Po medzirezortnom pripomienkovom konaní bol materiál predložený na rokovanie vlády, na základe požiadavky ministrov za SDĽ však bol stiahnutý z rokovania. Zo stanovísk rezortov vyplynulo, že všetky rezorty, ktoré sú rozhodujúce pre plnenie vecných úloh pre občana sa prikláňajú k vytvoreniu úradov špecializovanej štátnej správy po uskutočnení decentralizácie a to nielen z dôvodu efektívnosti a flexibility zabezpečovania úloh, ale ja z dôvodu prispôsobenia sa podmienkam vstupu do EÚ. Symetrický model podporili SDK, SOP a SMK, rovnako ako aj ZMOS a Únia miest a obcí SR. V roku 1999 to bola jedna zo zásadných požiadaviek aj SDĽ, ktorá však v roku 2000 zmenila stanovisko. V médiách sa ako najčastejší dôvod zmeny postoja uvádzala snaha o zachovanie politického vplyvu v území cestou funkcionárov miestnej štátnej správy.

AUDIT ÚSTREDNÝCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Koncepcia decentralizácie definovala **základné princípy zmien** ústrednej štátnej správy. Išlo o spojenie dvoch princípov vo väzbe na proces decentralizácie:

- v rokoch 2000 – 2002 modernizovať ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy spolu s transformáciou vzťahu týchto orgánov a ich podriadených rozpočtových a príspevkových organizácií,
- pripraviť podmienky pre zmenu kompetenčného zákona a zmenu štruktúry ústredných orgánov štátnej správy.

Vychádzajúc z princípov uvedených v koncepcii bol vypracovaný a podpredsedom vlády Ivanom Miklošom predložený audit vybraných ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy a nimi priamo riadených organizácií. Dôvodom bola najmä skutočnosť, že ústredná štátna správa je v súčasnej podobe drahá a neefektívna. Zmyslom zmeny má byť vytvorenie pružnej, racionálne usporiadanej a akcieschopnej ústrednej štátnej správy. Zvýšenie kvality a zníženie výdavkov je pritom v súlade so zámermi vlády.

Pri navrhovaných zmenách sa autori auditu opierali o niekoľko **princípov**: inštitucionálny princíp, rezortizmus a prierezový princíp, duplicitu a fragmentáciu, manažment vstupov, resp. výstupov a štandardov, potrebu systémového rozhodnutia. Pri skúmaní a návrhu odporúčaní boli činnosti ústredných orgánov rozdelené na trhové a netrhové aktivity. Medzi spoločné odporúčania pre oba druhy aktivít boli zaradené: zvýšenie transparenstnosti, hľadanie nových a rôznorodejších možností právneho štatútu pre organizácie konajúce vo verejnom záujme, vyššia transparentnosť pri kalkulácii nákladov a aj cien, vytvorenie podmienok pre meranie efektívnosti výkonnosti inštitúcií a pracovníkov. Okrem toho boli odporúčané **osobitné zmeny** v rámci zabezpečovania:

- netrhových aktivít štátnej správy –odporúčania k štruktúre ministerstiev, zlučovanie ministerstiev, manažment komunikácie s verejnosťou, v oblasti legislatívy, kontroly, personalistiky, európskej integrácie, informatizácie a iných služieb;
- trhových aktivít – v oblasti priamej kontroly, poskytovania dotácií, monopol versus konkurencia, regulačný rámec, zmena vlastníka, verejné obstarávanie...;
- centralizácie zabezpečovania niektorých úloh – správa štátnych budov, niektoré tovary a služby, administratívne služby.

Výsledkom realizácie auditu, ktorý vláda SR schválila v septembri 2000, mohla byť úspora cca 2,5 – 3,9 mld. Sk ročne, pričom zhruba 50 % z odhadovanej sumy mala zabezpečiť lepšia správa majetku (k realizácii auditu pozri bližšie časť *Zmeny v štruktúre verejnej správy* v tejto kapitole).

CELKOVÉ VÝDAVKY NA REFORMU VEREJNEJ SPRÁVY

Nejasnosti okolo skutočnej výšky jednorazových a opakovaných výdavkov spôsobených reformou verejnej správy v roku 1996 zvýšili dôraz politických subjektov na posudzovanie výdavkov na ďalšie kroky reformy verejnej správy.

Už v priebehu prác sa ozývali viaceré hlasy, najmä zo strany opozície, ale aj odborov, ktoré vopred ohlasovali, aká bude **nákladná pripravovaná zmena**. Napríklad HZDS tvrdilo, že ich predstava usporiadania verejnej správy je o 80 % lacnejšia ako pripravovaný model, ktorý bude podľa ich prepočtov stáť desiatky miliárd korún. Odbory si vraj prepočítali, že navrhovaný model bude stáť 60 miliárd korún. Medzi tieto stanoviská možno zaradiť aj materiál ministerstva financií, v ktorom bolo porovnaných päť alternatív usporiadania

miestnej štátnej správy. Ministerstvo sa opieralo o podklady rezortov, ktoré si k tomu osobitne vyžiadalo.

Ani jeden z uvedených prepočtov však nezohľadňoval princípy definované v koncepcii decentralizácie verejnej správy. Jedným z hlavných cieľov koncepcie bolo vytvoriť podmienky pre **zásadné zníženie výdavkov**. Tento cieľ je možné podľa koncepcie realizovať:

- znížením počtu zamestnancov,
- zlúčením inštitúcií, resp. ich organizačných jednotiek,
- vyčlenením úradov špecializovanej štátnej správy,
- odštátnením príspevkových organizácií štátu,
- privatizáciou činností vykonávaných v rámci štátnej správy,
- prehodnotením pracovných náplní a zvýšením efektivity práce,
- prehodnotením toku verejných financií,
- odstránením duplicít nielen v rámci štátnej správy, ale aj v rámci štátnej správy a územnej samosprávy.

Podľa návrhu koncepcie decentralizácie mali byť jednorazové výdavky v celkovej výške 1,5 – 2,0 mld. Sk. Úvahy opozičných strán, rovnako ako odborov sa nepotvrdili ani pri novej verzii prehľadu výdavkov na reformu verejnej správy, ktorú pripravilo ministerstvo financií, na základe prehodnotenia predstáv jednotlivých rezortov. Podľa orientačných prepočtov sa mali jednorazové výdavky pohybovať v rozpätí 1,1 – 2,6 mld. Sk. Výdavky cieľového riešenia, t. j. každoročne sa opakujúce výdavky, mali byť predmetom upresnenia, pretože sú závislé od miery decentralizácie kompetencií a tým aj odstránenia duplicít.

SÚVISIACE KONCEPCIE

V súlade so stratégiou reformy verejnej správy boli pripravované aj koncepcie súvisiace s reformou verejnej správy. Išlo najmä o **východiská financovania verejnej správy, koncepciu vzdelávania vo verejnej správe** (vláda SR ju schválila v auguste 2000)**, koncepciu kontroly a koncepciu informatizácie vo verejnej správe**. Rovnako súčasťou komplexnej prípravy pokračovania reformy verejnej správy bola aj otázka riadenia a zlepšenia kvality služieb.

V *Koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy na Slovensku* sa otázka fiskálnej decentralizácie riešila len rámcovo. Je v nej však uvedené, že budúce financovanie verejnej správy musí byť založené na dvoch základných princípoch. Prvým je **princíp motivácie**. Ten predpokladá, aby samosprávne orgány boli motivované k vytváraniu podmienok, ktoré povedú k zvyšovaniu ich vlastných príjmov. Druhým princípom je **princíp solidarity**. Jeho základnou myšlienkou je, aby sa zásadné medziregionálne a medzimunicipálne rozdiely vyrovnávali.

Ministerstvo financií SR následne pripravilo *Východiská financovania verejnej správy v súlade s koncepciou decentralizácie a modernizácie verejnej správy.* Podľa nich by sa podiel výdavkov miestnych samospráv v rámci verejných financií mal zvýšiť zo 6,7 % v roku 1998 na približne 20 %. Išlo by teda o navýšenie rozpočtov miest a obcí z dnešných 28 mld. o ďalších 42 – 45 mld. Sk. Proces decentralizácie finančného systému sa mal v dvoch etapách. V prvej, ktorá sa mala uskutočniť v rokoch 2001 – 2002, mali vzniknúť vyššie územnosprávne celky a mali sa presunúť kompetencie. V druhej fáze sa malo pokračovať v procese delimitácie právomocí z okresných a krajských úradov na vyššie územné celky a na miestnu samosprávu. Ministerstvo v návrhu počítalo aj so zvýšením podielu samospráv na daniach. Obce mali dostať viac z daní z príjmov aj z cestnej dane. Zdrojom príjmov samospráv sa vo väčšej miere mali stať majetkové dane, ale aj komunálne a ekologické dane.

Ministerstvo navrhovalo, aby samosprávy mali oznamovaciu povinnosť pri predkladaní svojich rozpočtov štátnym orgánom. Rozpočty by mali byť dvojzložkové, pričom bežné výdavky nesmú prekročiť bežné príjmy. Ministerstvo financií by zároveň malo schvaľovať podmienky pre čerpanie úverov, čo je dôležité najmä pre kontrolu vývoja verejného dlhu. Silné externé kontrolné mechanizmy ministerstvo nepovažovalo za neprimerané zasahovanie do kompetencií samospráv. Domnievalo sa, že dôsledný mechanizmus kontroly, a to aj vonkajšej, by mal byť aj v záujme obcí.

Predstavy rezortu financií sa však rozchádzali s návrhom *Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy,* ako aj s predstavou ZMOS a Únie miest a obcí SR. Predstavitelia samosprávy vyjadrili svoje opodstatnené obavy najmä v oblasti zaistenia stabilných vlastných daňových príjmov, nezávislých od každoročnej „dobrej“ vôle poslancov pri schvaľovaní štátneho rozpočtu. Keďže s kompetenciami sa mal delimitovať aj majetok a to najmä v zanedbaných oblastiach ako školstvo, zdravotníctvo či sociálna pomoc, vynoril sa problém, ako naložiť s dlhmi, ktorými je tento majetok zaťažený. V záverečnej etape prác na východiskách financovania sa podarilo dosiahnuť určitú mieru kompromisu medzi zásadami uvedenými v *Koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy* a materiálom ministerstva financií. Skutočnú kompatibilitu však mala ukázať až situácia po predložení zákonov o majetku samosprávy VÚC, novely zákona o majetku obcí a novelizácie zákona o rozpočtových pravidlách.

VÝVOJ LEGISLATÍVNEHO PROCESU

V nadväznosti na vládou schválenú koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy a na dokumenty vypracované, resp. vo vláde prerokované v období september až december 2000 (o. i. východiská financovania verejnej správy; celkový prehľad výdavkov

spojených s reformou verejnej správy; zoznam článkov ústavy a zákonov dotknutých procesom decentralizácie verejnej správy; návrh riešenia problematiky ombudsmana; návrh riešenia správneho súdnictva; návrh medziobecnej spolupráce; projekty odovzdávania kompetencií z pôsobnosti štátnej správy na územnú samosprávu; projekt vecných riešení a časový harmonogram uskutočňovania reformy verejnej správy a legislatívne zámery deviatich nových zákonov alebo noviel existujúcich zákonov) pokračoval legislatívny proces v súvislosti s realizáciou reformy verejnej správy v rokoch 2001 – 2002.

Vo februári 2001 schválila NR SR novelu ústavy, v rámci ktorej posilnila aj právomoci územnej samosprávy, najmä jej druhej úrovne – vyššieho územného celku (kraj) v oblasti financovania, hospodárenia s majetkom, priamej demokracie, vydávania všeobecne záväzných nariadení vo veciach vlastnej pôsobnosti, volieb do orgánov a možnosti prenesenia výkonu štátnej správy na územnú samosprávu.

Vláda SR medzitým v prvom polroku 2001 schválila paragrafové znenia návrhov:

- zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (marec 2001),
- zákona o verejnej službe (marec 2001),
- zákona o samospráve vyšších územných celkov (apríl 2001),
- zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov (apríl 2001),
- novely zákona o obecnom zriadení (máj 2001 a jún 2001),
- novely zákona o majetku obcí (jún 2001),
- zákona o majetku vyšších územných celkov (jún 2001),
- novely zákona o rozpočtových pravidlách (jún 2001),
- zákona o platových pomeroch súvisiacich s vykonávaním funkcie predsedu samosprávneho kraja (jún 2001).

V júli 2001 prerokovala NR SR vládne návrhy zákona o samospráve vyšších územných celkov (krajskej samospráve) a o voľbách do orgánov krajskej samosprávy, pričom zásadne zmenila vládnu predlohu zákona o krajskej samospráve. Nesúhlasila so zmenou územného členenia SR na 12 krajov (rozhodla o zachovaní súčasných 8 krajov) a s pozmeňovacími návrhmi poslanca Jána Cupera (HZDS), výrazne obmedzila nezávislosť samosprávy pri rozhodovaní vo veciach vlastnej pôsobnosti tým, že všeobecne záväzné nariadenia krajskej samosprávy sú revidovateľné vládou SR, ak tá uzná, že ide o porušenie „národného“ záujmu, alebo ak proti nariadeniu vznesú pripomienky iné kraje, resp. obce.

Dňa 20. septembra 2001 schválila NR SR zákon, ktorým sa presúva okolo 300 kompetencií na miestnu a krajskú samosprávu v piatich etapách: k 1. januáru 2002, k 1. aprílu 2002, k 1. júlu 2002, k. 1. januáru 2003 a k 1. januáru 2004. Presun kompetencií znamená aj presun okolo 12,1 miliardy slovenských korún do rozpočtov územnej samosprávy, z toho približne 3,9 miliardy Sk do rozpočtu miest a obcí, ako aj presun približne 161 000 zamestnancov (z toho 109 000 učiteľov) zo štátnej správy do inštitúcií územnej samosprávy.

Mapa 2
Územné členenie SR na 8 vyšších územných celkov schválené v NR SR

V septembri 2001 vláda SR schválila návrh zákona o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a samosprávne kraje. Zároveň schválila návrh na skrátené legislatívne konanie pri prerokovávaní zákonov súvisiacich s reformou verejnej správy v NR SR.

Celkovo NR SR prijala vo vzťahu k decentralizácii sedem rozhodujúcich zákonov: o samospráve VÚC, voľbách do orgánov samosprávy VÚC, o majetku obcí, o majetku VÚC, o rozpočtových pravidlách, o obecnom zriadení a tzv. kompetenčný zákon – ním sa novelizovalo 20 rezortných zákonov (o diskusiách a turbulentnom priebehu schvaľovania reformných zákonov bližšie pozri v časti *Verejná diskusia k reforme verejnej správy* v závere tejto kapitoly). Pri hodnotení prijatých zákonov treba uviesť, že ani jeden z nich nebol v úplnom súlade so zásadami pôvodnej koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy, pretože napríklad:

- Majetkové zákony riešia iba presun majetku súvisiaci s presunom zriaďovateľskej pôsobnosti zo štátnej správy na samosprávu. Oba zákony sa vyhli ďalšiemu odštátneniu majetku, ktoré by umožňovali samosprávam podnikať (pôda, lesy, podiely na strategických podnikoch, kúpele) a získať zdroje pre uhrádzanie modernizačného dlhu zariadení, ktoré prevezmú (školy, nemocnice, sociálne zariadenia, kultúrne zariadenia). Krajská samospráva bude v komplikovanej situácii.

- Novela zákona o rozpočtových pravidlách neposilnila vlastné príjmy samosprávy, nerozšírila rozsah miestnych daní, neriešila zmenu kritérií prerozdeľovania štátnom vyberaných daní.
- Novela zákona o obecnom zriadení upravila viaceré nejasnosti, zaviedla povinnosť vnútornej kontroly v samospráve a upravila spôsob odlišovania originálnych a prenesených kompetencií. Do zákona sa dostal aj výklad toho, čo je „originálna" kompetencia obcí, a čo nie. Oproti návrhu však poslanci NR SR zvýšili navrhovaný počet poslancov obecných zastupiteľstiev a zaviedli diskrimináciu priamo občanmi voleného starostu. Ten, ako štatutárny zástupca obce nebude môcť zastupovať obec v jej podnikoch a v podnikoch, kde má obec majetkový podiel, pričom prakticky neodvolateľný poslanec, iba s politickou zodpovednosťou, v týchto spoločnostiach obec zastupovať môže. Do zákona sa dostala aj nová podmienka pre vznik nových obcí delením. Nová obec musí mať minimálne 3 000 obyvateľov (na Slovensku existuje 80 % obcí s počtom obyvateľov menej ako 2 000), čím sa de facto zastavil vznik nových obcí delením.

Kompetenčný zákon je možné, napriek jeho nedostatkom, považovať za jeden z významných krokov vpred po roku 1989. Jeho naplnenie prispeje k zmene charakteru štátu a prenesie ďalších viac ako 300 úloh zo štátnej správy na orgány územnej samosprávy, teda bližšie k občanovi. Ani tento zákon však vo všetkom nenaplnil zásady uvedené v koncepcii, pretože:

- nebol dôsledne dodržaný princíp subsidiarity v oblasti sociálnej pomoci (dávky sociálnej pomoci a niektoré sociálne služby si ponechal štát), školstva (zriaďovanie špeciálneho školstva a praktických škôl ostalo štátu, rovnako ako vyplácanie miezd pedagógov), zdravotníctva (zriaďovanie nemocníc III. typu, odborných liečebných kúpeľov a prírodných liečebných kúpeľov ostalo v rukách štátu);
- pretrváva priveľa kompetencií, ktoré sú delené medzi štátnu správu a samosprávu;
- neprišlo k zásadnému odštátneniu činností, ale naopak, zvýšilo sa „zozákoňovanie" činností, na ktorých úspešné plnenie netreba zákon – napríklad uloženie povinností samospráve v regionálnom rozvoji a cestovnom ruchu.

Súčasťou decentralizácie je aj nový systém kontroly vo verejnej správe. Koncepcia kontroly, niekoľkokrát prepracovaná, stále čakala na prerokovanie vo vláde SR, ale jej niektoré prvky sa už dostali do zákonov, ktoré NR SR prerokovala (napríklad povinnosť vnútornej kontroly na úrovni obcí, ale aj krajskej samosprávy).

HODNOTENIE REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY

V rámci *Hodnotenia ekonomických a sociálnych opatrení (HESO)* zákonodarnej a výkonnej moci[2] boli v období medzi druhým až štvrtým štvrťrokom roku 2001 do hodnotenia zaradené aj rozhodnutia týkajúce sa reformy verejnej správy. Išlo o novelizáciu ústavy (zákon č. 460/1992 Zb.), koncepcie reformy verejnej správy, zákona o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky (zákon č. 416/2001 Z. z.), zákona o samospráve vyšších územných celkov (zákon č. 302/2001 Z. z.), ako aj novelu zákona o rozpočtových pravidlách (zákon č. 303/1995 Z. z.). Zároveň komisia hodnotila aj odsunutie reformy verejnej správy. Z celkovo 174 opatrení dosiahli uvedené opatrenia nasledujúce hodnotenie (tabuľka 4).

Tabuľka 4
Hodnotenie opatrení v oblasti verejnej správy

Opatrenie	Umiestenie zo 174	Rating (-300; 300)	Hodnotené (štvrťrok)	Prijaté hodnotenie (štvrťrok)
Koncepcia reformy verejnej správy	32	116,7	2/2000	2/2000
Odsunutie reformy verejnej správy	174	-147	3/2000	3/2000
Novela Ústavy SR - hlava 4, územná samospráva	20	133,5	1/2001	1/2001
Zákon o prechode pôsobností	39	99,1	3/2001	3/2001
Zákon o samospráve vyšších územných celkov	64	74,1	3/2001	3/2001
Novela zákona o rozpočtových pravidlách (hospodárenie samospráv)	122	26,4	4/2001	4/2001

Zdroj*: INEKO, 2001.*

Hodnotiaca komisia jednotlivé opatrenia komentovala takto:

- **Koncepcia reformy verejnej správy**

  Komisia prijala koncepciu vcelku pozitívne. Až na malé výnimky vládol medzi jej členmi konsenzus, že starý systém bol neefektívny a bolo ho treba zmeniť. Komisia koncepcii vyčítala legislatívnu nepripravenosť, finančnú nezabezpečenosť a stratu princípu solidarity medzi regiónmi.[3] Vyzdvihnutý bol protrhový náboj a fakt, že koncepcia predstavuje dobrý základ pre budúce efektívnejšie fungovanie verejnej správy.

[2] Hodnotenie organizuje INEKO (Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy). K navrhovaným opatreniam sa vyjadrujú ekonómovia, analytici, zástupcovia akademickej obce, stavovských organizácií a predstavitelia územnej samosprávy.

- **Odsunutie reformy verejnej správy**

  Tento krok odborníci hodnotili veľmi negatívne ako jednu z prehier vtedajšej vládnej koalície. Reforma verejnej správy spolu s reformou dôchodkového systému bola považovaná za najvýznamnejší reformný krok, ktorého politický odklad je neprípustný.

- **Novela Ústavy SR (Hlava 4 – územná samospráva)**

  Členovia komisie sa zhodli, že decentralizácia je nevyhnutná, mali však rozdielne názory na spôsob jej realizácie. Menšina považovala vznik druhého stupňa samosprávy len za akýsi nový medzičlánok a pochybovala o dostatku financií na zabezpečenie decentralizácie. Väčšina sa však priklonila k názoru o prevahe pozitív decentralizácie moci a demokratizácie spoločnosti z dlhodobého hľadiska.

- **Zákon o samospráve vyšších územných celkov**

  Podľa niektorých členov zákon zakotvil nevyhovujúce územné a správne členenie, čo povedie k eliminácii pozitívnych efektov decentralizácie na ekonomický rozvoj regiónov. To sa prejaví v ich pretrvávajúcom zaostávaní a môže vyvolať následne politické a spoločenské napätia. Za nevyhovujúce označili aj možnosť pozastaviť všeobecne záväzné nariadenie krajskej samosprávy zo strany vlády z dôvodu nedefinovaného národného záujmu. Zákon bol hodnotený ako kompromis, ktorý umožní naštartovať reformu verejnej správy.

- **Zákon o prechode pôsobností z orgánov štátu na obce a vyššie územné celky**

  Tento zákon bol v zásade hodnotený ako pozitívne opatrenie, prijaté v časovej tiesni a s niektorými vážnymi chybami. Išlo najmä o priveľa úloh, ktoré si ponechal štát, o priveľa delených kompetencií medzi štátnou správou a samosprávou. Kriticky sa vnímalo, že nebola zrušená miestna štátna správa, čo neumožní zlacniť a racionalizovať verejnú správu.

- **Novela zákona o rozpočtových pravidlách – časť týkajúca sa samosprávy**

  Odborníci zaujali názor, že novela nepriniesla zásadnú kvalitatívnu zmenu. Samospráva nedostala rozhodujúce právomoci vo finančnej sfére a len malá časť zdrojov patrí samospráve. Neuskutočnenie fiskálnej decentralizácie považovala odborná verejnosť v prieskume HESO za jeden z najväčších neúspechov reformy verejnej správy. Hospodárenie samospráv by malo byť založené na relevantnom podiele na verejných zdrojoch vyprodukovaných v príslušnom regióne.

[3] K tomuto hodnoteniu treba dodať, že úlohou koncepcie nebolo pripraviť legislatívu, ale mala byť podkladom na jej prípravu. Financovanie samosprávy malo na základe rozhodnutia vlády riešiť ministerstvo financií a koncepcia uvažovala o vertikálnom a horizontálnom vyrovnávaní regiónov; o strate princípu solidarity nemohlo byť teda ani reči. Tieto pripomienky boli heslami odporcov decentralizácie, ktorí sa samozrejme vyskytovali aj medzi členmi komisie.

ZMENY V ŠTRUKTÚRE VEREJNEJ SPRÁVY

V roku 1989 bolo v rámci národných výborov (KNV, ONV, MsNV, MNV) zamestnaných 14 743 zamestnancov. Do roku 1999 tento počet vzrástol na 32 813 (v miestnej štátnej správe 17 004 a v miestnej samospráve 15 809). Do tohto počtu ešte neboli zarátaní zamestnanci krajských úradov. Tam sa ich počet od roku 1989 zvýšil o 100 %.

Každých 1 000 zamestnancov štátnej správy si vyžadovalo koncom 90. rokov 20. storočia len na priamych nákladoch takmer 130 mil. Sk ročne. S každým zamestnancom boli navyše spojené aj nepriame náklady (kancelária, telefón, počítač a pod.), a teda celkové výdavky boli podstatne vyššie. Po zarátaní rozpočtových organizácií, spadajúcich pod kapitoly krajských úradov, mala iba štátna správa na úrovni krajov v roku 1999 takmer 170 000 zamestnancov, vrátane neadmistratívnych zamestnancov (učiteľov, hasičov, archivárov, pracovníkov sociálnej pomoci a ďalších). V celej verejnej správe (všetky úrovne štátnej správy a samosprávy) tak pracovalo asi 340 000 zamestnancov.

Počas rokov 1999 a 2000 sa v štátnej správe mal znížiť počet pracujúcich každý rok o 10 %. Úspora cca 1 400 zamestnancov miestnej štátnej správy nepriniesla dostatočný efekt. Zväčša sa rušili iba tabuľkové miesta, ktoré aj tak neboli obsadené, resp. boli prepustení zamestnanci v dôchodkovom veku. Ani na centrálnej úrovni sa nepodarilo presadiť zásadnú redukciu počtu zamestnancov. Práve naopak. Z dôvodu požiadaviek kladených na Slovensko v rámci prípravy na vstup do Európskej únie mal počet zamestnancov ústredných orgánov vzrastajúci trend. Postoj jednotlivých členov vlády a ministerstiev k avizovanému znižovaniu počtu pracovníkov v rozpočtovej a príspevkovej sfére o 27 000 bol negatívny. Väčšina rezortov žiadala prinajmenšom špecifický prístup alebo vyňatie ich kapitoly spod prepúšťania. Ako absurdné vyznelo priznanie jedného z ministrov, že po ročnej snahe o 10 % zníženie počtu administratívnych síl má na ministerstve o 54 úradníkov viac.

Tabuľka 5
Počet zamestnancov vo verejnej správe v roku 1999

	Rozpočtové organizácie	*V tom administratíva*	**Príspevkové organizácie**	**Spolu**
Ústredné orgány	69 214	*8 049*	16 657	85 971
Miestna štátna správa	169 090	*19 801*	32 756	201 846
Miestna samospráva	17 600	*17 600*	34 500	52 100
Spolu	**255 904**	*45 450*	**84 013**	**339 917**

Zdroj: *Stratégia reformy verejnej správy, 1999.*

Zlé územné a správne usporiadanie z roku 1996 bolo príčinou nevyhovujúcej štruktúry úradov miestnej štátnej správy. Mimoriadne rozdiely medzi najväčšími a najmenšími okresmi (Nitra 163 000 obyvateľov, Medzilaborce 12,8-tis. obyvateľov) si vyžiadalo vytvorenie diferencovaných vnútorných organizačných štruktúr. Je všeobecne známe, že v roku 1996

bol pri určovaní globálneho počtu pracovných miest vládou stanovený limit 20 000 zamestnancov. Aj napriek úspore počtu úradov, časť pracovných miest pohltili nárasty počtu prednostov, zástupcov prednostov, vedúcich odborov a oddelení na 41 nových okresných úradoch a 8 krajských úradoch. V roku 2000 pracovalo zo 100 zamestnancov úradov miestnej štátnej správy 14,8 v oblasti riadenia a vnútornej prevádzky. Od tohto faktu sa odvíjala vysoká nákladovosť štátnej správy, čo sa najvypuklejšie prejavovalo najmä v malých okresoch. **Podiel výdavkov v roku 2000 na správu z celkových výdavkov rozpočtu okresných úradov sa pohyboval v rozpätí 6,7 – 22,3 % a v jednom prípade 31,8 %.**

Celý problém mala vyriešiť pripravovaná reforma verejnej správy. Podľa odhadov sa vo verejnej správe mal znížiť počet zamestnancov na miestnej úrovni v oblasti riadenia o 1 500, v oblasti vnútornej prevádzky o 1 500 a v ostatných činnostiach o 10 000 pracovných miest. Na krajskej úrovni o 1 000 a na centrálnej úrovni minimálne o 750 pracovných miest. Spolu teda približne o 14 750 pracovných miest. Jednorazové výdavky sa odhadovali na 1,5 až 2 mld. Sk, z nich takmer polovicu tvorilo odstupné pre prepustených úradníkov. Druhú značnú časť výdavkov predstavovali investície do modernizácie vybavenia samospráv. Úspora len na platoch na miestnej úrovni by však predstavovala okolo 1,4 mld. Sk ročne.

Niektoré zásadné zmeny v štruktúre verejnej správy nastali až v rokoch 2001 – 2002. Najvýznamnejšou bolo vytvorenie krajskej úrovne samosprávy. Okrem toho vznikli aj nové orgány štátnej správy a v októbri 2001 schválila NR SR zákon o verejnom ochrancovi práv (ombudsmanovi). Po zdĺhavom procese voľby bol na druhý raz v marci 2002 zvolený za prvého verejného ochrancu ľudských práv v NR SR Pavel Kandráč (Hnutie za demokratické Slovensko).

Neukončená premena na nový model verejnej správy, ako aj nevhodné územné a správne usporiadanie spôsobovali v tomto období vysoké výdavky na verejnú správu. Napriek tomu sa v sledovanom období uskutočnili viaceré zmeny v dôsledku plnenia uznesenia vlády SR k auditu súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy, ako aj procesov súvisiacich s plnením požiadaviek vstupu SR do EÚ, procesu privatizácie, ale aj v súvislosti s nápravou nedostatkov reorganizácie štátnej správy v roku 1996.

ÚSTREDNÉ ORGÁNY ŠTÁTNEJ SPRÁVY

V rokoch 2001 a 2002 vzniklo niekoľko nových ústredných orgánov štátnej správy:

- **Národný bezpečnostný úrad,** zriadený zákonom č. 241/2001 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností k 1. júlu 2001. Náplňou jeho činnosti je najmä ochrana utajovaných skutočností, ochrana zahraničných informácií, šifrová ochrana informácií, akreditácia poskytovateľov certifikačných služieb a dohľad nad poskytovaním týchto služieb;
- **Úrad pre finančný trh,** ktorý existuje od 1. januára 2001. Vznikol ako rozpočtová organizácia, ktorá môže rozhodovať o právom chránených záujmoch a povinnostiach právnických aj fyzických osôb v oblasti kapitálového trhu a poisťovníctva a spolupracovať i so zahraničnými dozornými orgánmi v tejto oblasti;

- **Úrad pre reguláciu sieťových odvetví,** ktorý vznikol na základe zákona o regulácii v sieťových odvetviach, vznikol a od 1. augusta 2001 prevzal kompetencie ministerstva hospodárstva vo vydávaní licencií na podnikanie v oblasti sieťových odvetví (energetika, plynárenstvo, tepelné hospodárstvo). Okrem toho prebral aj kompetenciu úprav regulácií v tejto oblasti (vrátane regulácie cien).
- **Národný úrad pre cestovný ruch.** Návrh na vytvorenie tohto úradu sa objavil v roku 2001, vláda schválila jeho vytvorenie od 1. januára 2003 v rámci kapitoly Ministerstva hospodárstva SR. Mal by koordinovať postup štátnej administratívy v oblasti cestovného ruchu, ktorá je momentálne roztrieštená medzi viaceré ministerstvá. Jeho ďalšou úlohou malo byť vypracovávanie rozvojových koncepcií, marketing, spolupráca s regiónmi a propagácia SR v zahraničí. V zásade možno považovať toto rozhodnutie za nesystémové, pretože nerieši pokračujúci rezortný prístup, roztrieštenosť zodpovednosti, duplicitné činnosti a delené kompetencie medzi ústrednými orgánmi štátnej správy, ich detašovanými pracoviskami a územnou samosprávou.
- **Poštový úrad** bol zriadený 1. januára 2002. Jeho sídlo je v Žiline. Vznikol na základe zákona č. 507/2001 Z. z. ako štátny regulačný úrad poverený reguláciou trhu poštových služieb a dohľadom nad týmto trhom.
- **Úrad pre štátnu službu.** Jeho činnosť sa začala v marci 2002. Pôvodne mal vzniknúť k 1. októbru 2001, jeho vzniku k tomuto dátumu bránili nezhody v rámci vládnej koalície o obsadení postu predsedu úradu. Až v marci 2002 bol do tejto funkcie vymenovaný Ľubomír Plai. Úrad pôsobí ako ústredný orgán štátnej správy pre celú oblasť štátnej služby (kvalifikácia, vzdelávanie, personálna agenda; úrad o. i. vymenúva a odvoláva vedúcich služobných úradov, napríklad vedúceho úradu ministerstva).
- **Úrad pre štátnu pomoc.** Vo februári 2002 vláda SR schválila návrh zákona o jeho zrušení a začlenení do Protimonopolného úradu. S návrhom nesúhlasila NR SR a rozhodnutie odložila na svoje jesenné zasadnutie.
- Novelou zákona o daňových orgánoch vznikli od 1. mája 2002 dve nové inštitúcie: **daňový úrad pre podnikateľské subjekty s obratom nad 1,0 mld. Sk**, ktorý do svojej agendy prevzal aj preverovanie bánk, poisťovní a spoločností zaoberajúcich sa kolektívnym investovaním. K tomuto dátumu vznikol namiesto tzv. daňovej polície **Úrad daňového preverovania.** Tento úrad pôsobí pri Daňovom riaditeľstve a jeho hlavnou úlohou je odhaľovanie trestnej činnosti v oblasti daní. Oproti predloženému návrhu zákona o daňových orgánoch však NR SR neschválila redukciu počtu daňových úradov o 26.

Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti bol vypracovaný z dôvodu hľadania možných úspor v ústrednej štátnej správe a zefektívnenia jej činnosti. Odporúčania auditu sa týkali okolo 170 subjektov s približne 40 000 zamestnancami. Predpokladali transformáciu, privatizáciu alebo zrušenie

niekoľkých desiatok rozpočtových a príspevkových organizácií ištátnych inštitúcií. Po realizácii všetkých úloh malo dôjsť v rámci ústredných orgánov štátnej správy k úspore okolo 8 000 zamestnancov a odhadované priame úspory mali dosiahnuť 2,6 – 3,9 mld. Sk.

Realizácia odporúčaní auditu narážala na odpor jednotlivých rezortov. Niektoré ministerstvá sa snažili nerealizovať odporúčania auditu – príkladom bolo ministerstvo pôdohospodárstva. Vláda SR uložila jednotlivým ministerstvám a orgánom ústrednej štátnej správy povinnosť zverejňovať výročné správy všetkých podriadených rozpočtových a príspevkových organizácií. Päť dní po termíne zverejnenia (15. máj 2001) boli verejnosti poskytnuté výročné správy 135 organizácií patriacich pod trinásť ministerstiev a Štatistický úrad SR. Obsah výročných správ bol rôznorodý. Od strohého konštatovania obsahu činnosti organizácie až po podrobnú správu o činnosti. Zaujímavým poznatkom bolo, že niektoré ministerstvá doslova ukryli správy na svojich internetových stránkach a bežný človek mal veľké problémy ich vôbec nájsť (napríklad ministerstvo financií).

V júli 2001 schválila vláda SR správu o postupe práce pri plnení uznesení k auditu. Zo správy vyplynulo, že po uvedení niektorých opatrení do praxe sa úspory môžu zvýšiť na 4 – 7 mld. Sk. Medzi dosiahnuté úspechy, zlepšenia a úspory možno zaradiť to, že:

- na úrovni ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy bolo zrušených 106 oddelení a odborov, preorganizovaných bolo sedem odborov a k rozsiahlym zmenám došlo na ministerstve zahraničných vecí. Úspora sa odhaduje na 50,0 mil. Sk, pričom sa zjednodušilo a zefektívnilo fungovanie ministerstiev;
- v rámci rozpočtových organizácií bolo zrušených päť organizácií, osem príspevkových organizácií dostalo nulový príspevok a pri 39 organizáciách sa uplatnilo výhradne adresné financovanie, úspora sa v roku 2001 odhaduje na 180 mil. Sk;
- bolo zrušených 17 z 33 poradných orgánov vlády a počet členov poradného orgánu sa stanovil na maximálne 20;
- boli vypracované a zverejnené výročné správy;
- došlo k zmene systému verejného obstarávania.

MIESTNA ŠTÁTNA SPRÁVA

Zmeny v rámci miestnej štátnej správy úzko súviseli s priebehom reformy verejnej správy. V súlade s koncepciou, ktorú vláda prijala v roku 2000, sa začal presun kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu a zároveň sa z úradov integrovanej miestnej štátnej správy (krajské a okresné úrady) odčlenili katastrálne úrady a hasičský zbor.

K 1. septembru 2001 vznikla špecializovaná sieť hasičského a záchranného zboru, ktorého najvyšším orgánom je Prezídium Zboru požiarnej ochrany podriadené Ministerstvu vnútra SR. K 1. januáru 2002 vznikli katastrálne úrady operujúce na úrovni kraja a katastrálne správy na území okresov.

Medzi ďalšie zmeny v rámci miestnej štátnej správy možno zaradiť racionalizáciu siete daňových úradov, pričom k 1. máju 2001 zaniklo sedem daňových úradov a od 1. januára 2002 sa znížil počet daňových úradov zo 101 na 75 tak, že ďalšie tri úrady zanikli a 23 sa ich premenilo na detašované pracoviská. Na druhej strane vznikol nový daňový úrad zameraný na subjekty s obratom nad 1 mld. Sk. Zmeny súviseli s prebiehajúcou reformou daňového systému.

V decembri 2000 prijala NR SR novelu zákona o zamestnanosti, podľa ktorej sa od 1. apríla 2001 malo zrušiť osem krajských úradov práce. Zákon bol schválený napriek nesúhlasu gestorského Výboru pre sociálne veci a bývanie NR SR, ako aj Národného úradu práce. Prezident Rudolf Schuster novelu zákona nepodpísal a vrátil ju do NR SR so žiadosťou, aby ju neschvaľoval vôbec.

K 1. aprílu 2002 vznikol z Pamiatkového ústavu, pôvodne príspevkovej organizácie, samostatný Pamiatkový úrad so svojimi pracoviskami v jednotlivých krajoch (Krajské pamiatkové úrady).

Schválený presun pôsobností z orgánov štátnej správy na obec a samosprávne kraje znamenal aj presun zamestnancov verejnej správy. Bolo zrejmé, že v prípade naplnenia zámeru zákona už po prvej etape decentralizácie vzrastie význam územnej samosprávy ako zamestnávateľa vo verejnom sektore.

Tabuľka 6
Zmena počtu zamestnancov v štátnej správe a samospráve v SR po presune kompetencií

	Štátna správa	%	Samospráva	%	Celkovo	%
Do roku 2002	287 817	84,7	52 100	15,3	339 917	100,0
Po realizácii zákona	125 971	37,1	213 938	62,9	339 917	100,0

Zdroj: *Stratégia reformy verejnej správy. ÚV SR, 1999; Návrh zákona o presune pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a VÚC. MV SR, 2001.*

Správa o činnosti krajských a okresných úradov za rok 2001 uvádza, že v súvislosti s prechodom kompetencií bola k 1. januáru 2002 pripravená delimitácia 838 funkčných miest (z celkového počtu 1 659), z toho na úseku matrík 580, na úseku civilnej ochrany obyvateľstva 16, na úseku ochrany prírody 25, na úseku regionálneho rozvoja 146, na úseku cestovného ruchu 45, na úseku kultúry 26. S prechodom rozpočtových zariadení a príspevkových zariadení verejných služieb (školstvo, sociálne veci, kultúra atď.) prechádzali aj zamestnanci týchto zariadení na príslušnú úroveň samosprávy. Výnimku tvoria pedagogickí pracovníci (približne 136 430).

Pedagógom – zamestnancom škôl, ktorých zriaďovateľom je obec, resp. samospráva VÚC, sa mzdy uhrádzajú zo štátneho rozpočtu, pričom mzdová úroveň je daná zákonom o verejnej službe. Išlo približne o 136 430 zamestnancov, čiže z 213 938 zamestnancov, uvedených v rámci samosprávy malo byť 77 508 financovaných priamo zo samosprávnych rozpočtov. Tento stav nenapĺňal tézu o miere decentralizácie z vládou schválenej

koncepcie (mzdy sú stanovované a vyplácané na miestnej úrovni), ale vzhľadom na nedostatočné garancie, ktoré poskytuje orgánom samosprávy Ústava SR, bolo toto riešenie v danej situácii adekvátne.

Tabuľka 7

Presun pracovných miest zo štátnej správy v SR

	Počet zamestnancov
Z krajských a okresných úradov	1 659
Z rozpočtových a príspevkových organizácií krajských úradov	150 018
Iné (opatrovateľská služba, Slovenská správa ciest)	10 162
Spolu	**161 839**
Z toho:	
▪ na obce	117 548
▪ na krajské samosprávy	44 291

Zdroj: *Návrh zákona o presune pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky. MV SR, 2001.*

Vo všeobecnosti sa očakávalo zníženie počtu zamestnancov na okresných a krajských úradoch. V porovnaní s rokom 2000 (17 397 zamestnancov) však bol v roku 2001 (17 641 zamestnancov) zaznamenaný ich nárast. Dôvodom boli prijaté zákony, ktorými sa počty úradníkov zvyšovali. Pravdou však je, že poklesol počet zamestnancov v riadiacich funkciách. V roku 2000 tvorili 9,2 % všetkých zamestnancov, kým v roku 2001 to bolo 7,2 %.

MIESTNA SAMOSPRÁVA

Najväčšou zmenou v štruktúre miestnej samosprávy bol vznik jej krajskej úrovne.[4] Voľby do orgánov krajskej samosprávy sa uskutočnili v decembri 2001. Následne sa začalo budovanie úradov samosprávnych krajov vo väzbe na postupný presun kompetencií. Na zriadenie úradov a ich prevádzku na rok 2002 bola vyčlenená suma 465 mil. Sk. V septembri 2002 pracovalo na úradoch samosprávnych krajov približne 620 zamestnancov. Napriek proklamovanej apolitickosti obsadzovania riadiacich postov na úradoch bolo toto kritérium obchádzané a opätovne sa v mnohých prípadoch presadil vplyv politických strán pred odbornosťou.

V súlade s novelou zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov sa v nadväznosti na presun kompetencií zo štátnej správy začal proces medziobecnej spolupráce aj pri administratívno-správnych úlohách. V rámci nej obce spoločne

[4] Pojem miestna samospráva pre obe jej úrovne používame z dôvodu ich porovnateľnosti s ostatnými krajinami Európy.

zabezpečujú a budú zabezpečovať administratívnosprávne úkony v oblasti vodného hospodárstva, ochrany prírody, telesnej kultúry, zdravotnej starostlivosti, pozemných komunikácií, územného plánovania a stavebného poriadku, školstva, sociálnych vecí. Dohodami riešia aj financovanie výkonu spoločne zabezpečovaných kompetencií.

V rámci medziobecnej spolupráce zabezpečujú obce „originálne“ kompetencie samosprávy, ako aj úlohy preneseného výkonu štátnej správy. Miesto výkonu týchto úloh musí oznámiť príslušné ministerstvo vo svojom vestníku. V máji 2002 vypracovalo Ministerstvo vnútra SR iniciatívny návrh zákona o poverených obciach. Podľa neho by vládnym nariadením boli určené obce, ktoré by tento prenesený výkon štátnej správy realizovali. Návrh nebol v súlade s vládou schválenou koncepciou a stretol sa s odporom predstaviteľov samosprávy. Príčinou bolo o. i. to, že tento návrh zakladal veľkú právnu neistotu, keďže vláde umožňoval zoznam zmeniť svojím jednoduchým uznesením, ale aj to, že by znemožnil prenos kompetencií na iné než poverené obce. To vnímali jeho odporcovia ako návrat k tzv. strediskovým obciam. Nakoniec zákon vláda neschválila a rozhodnutie o ňom odložila na obdobie po voľbách do NR SR.

ANALÝZA ROZHODUJÚCICH A NAJVIAC DISKUTOVANÝCH UDALOSTÍ

Vznik a prvé mesiace fungovania samosprávnych krajov

Voľby do orgánov samosprávnych krajov (predseda, poslanci zastupiteľstva) sa uskutočnili 1. a 15. decembra 2001. Bol pri nich uplatnený väčšinový volebný systém v jedno- a viacmandátových volebných obvodoch. Voľby predsedov sa uskutočnili dvojkolovo (1. a 15. decembra 2001), pričom volebným obvodom bolo územie celého kraja. Druhé kolo sa uskutočnilo iba vtedy, ak v prvom kole nezískal žiadny z kandidátov viac ako 50 % platných hlasov. V prvom kole sa to podarilo iba kandidátovi na post predsedu Bratislavského samosprávneho kraja.

Voľby do zastupiteľstva samosprávneho kraja sa uskutočnili jednokolovo (1. decembra 2001) a volebnými obvodmi boli hranice súčasných krajov. Bolo zvolených osem predsedov krajov a 401 poslancov krajských zastupiteľstiev. Voľby poznamenala veľmi nízka volebná účasť, a to i napriek tomu, že z prieskumov verejnej mienky (*FOCUS*, január 2002) vyplynulo, že iba 23 % občanov, ktorí sa nezúčastnili na voľbách, tak urobili preto, lebo boli presvedčení o zbytočnosti existencie krajskej samosprávy. Väčšina z nich uvádzala ako dôvod neúčasti na voľbách celkové rozčarovanie zo správania politikov (38 %), slabú znalosť kandidátov (36 %), celkový nezáujem o politiku (26 %), resp. osobnú zaneprázdnenosť (15 %). V médiách sa často za jednoznačného víťaza volieb považovalo HZDS.

Z analýzy Vladimíra Krivého (Krivý, 2002) je zrejmé, že výhra HZDS bola v regionálnych voľbách viacnásobná a strana získala najväčší podiel politickej moci (väčšinou v koalícii s viacerými stranami ľavého stredu), ale toto víťazstvo nebolo až také jednoznačné. Spô-

sobila ho najmä skutočnosť, že voliči vládnej koalície, najmä voliči strán pravého stredu, boli pomerne roztratení. Napriek tomu, že vo väčšinovom volebnom systéme neuspeli, pri súčte preferencií voličov títo odovzdali stranám vládnej koalície najväčšiu pomernú časť hlasov pri voľbe poslancov, ako aj v prvom kole voľby predsedov. Rozdelenie kresiel v krajských parlamentoch teda nezodpovedá rozdeleniu voličských hlasov medzi vládnymi a opozičnými stranami.

V súvislosti s priebehom a výsledkami volieb do orgánov samosprávy vyšších územných celkov sa nepotvrdili dve koncepcie, ktoré sa dovtedy prezentovali pri voľbách do samosprávnych orgánov ako odlišné oproti voľbám do Národnej rady SR. Prvou je šanca nezávislých kandidátov, druhou šanca občianskych strán (kandidátok). Voľby mali silno stranícky podtón, nezávislí kandidáti v nich neuspeli, a najmä v Trnavskom a Nitrianskom kraji úplne prepadli tzv. občianske strany.

Bezprostredne po voľbách začali predsedovia krajských samospráv budovať úrady. Spôsob a rýchlosť ich budovania úzko súvisí s postupným prenosom kompetencií. Metóda postupného prenosu kompetencií, spôsob financovania, prechod zamestnancov, ale aj spôsob myslenia boli príčinou, že do úradov samosprávnych krajov sa preniesla štruktúra uplatňovaná v rámci úradov miestnej štátnej správy, založená na rezortnom princípe. Najvypuklejšie sa to prejavuje v oblasti regionálnej politiky.

Dlhoročný rezortizmus, kritizovaný na ústredných orgánoch štátnej správy, sa preniesol aj do samosprávy. V niektorých krajoch vznikli samostatné odbory regionálneho rozvoja, územného plánovania, dopravy, resp. koncepčné stránky (verejné politiky) v oblasti školstva, sociálnych vecí, zdravotníctva, kultúry ostali na týchto špecializovaných odboroch. V úvodnej fáze budovania úradov sa premrhala šanca zvoliť novú, efektívnejšiu a racionálnejšiu štruktúru, než bola tá, čo sa uplatňovala v rámci štátnej správy. Príčinou bol aj tlak a predvolebné dohody politických strán, utvárajúcich koalície, o rozdelení postov na úradoch a postov predsedov komisií pri krajskom zastupiteľstve. Zákon ukladal krajskej samospráve vytvorenie iba dvoch komisií (mandátovej a finančnej), zriadenie ostatných závisí od rozhodnutia samosprávy. Vo väčšine krajov sa však rezortizmus prejavoval aj pri tvorbe komisií – napríklad v Trenčianskom kraji ich vzniklo až pätnásť. Môžeme pochybovať o potrebe samostatných komisií pre regionálny rozvoj, pre cestovný ruch, pre územné plánovanie, pre dopravu, pre hospodársku stratégiu, pre podnikateľské aktivity a pre poľnohospodárstvo, ak zvážime rozsah a obsah prenesených kompetencií v jednotlivých oblastiach, a ak ide v zásade vo všetkých prípadoch o úlohy regionálnej politiky. Priemerne na každom úrade samosprávneho kraja pracuje približne 100 zamestnancov.

Presun kompetencií a ich financovanie

Presun kompetencií prebiehal v súlade so zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátu na obce a vyššie územné celky, po etapách k 1. januáru 2002, k 1. aprílu 2002 a k 1. júlu 2002. Podľa tohto zákona sa mali zrealizovať ešte dve etapy – k 1. januáru 2003 a k 1. januáru 2004. Financovanie prenesených úloh sa uskutočňovalo v zmysle novely zákona o rozpočtových pravidlách. Okrem financií na chod úradov samosprávnych krajov dostávali obce a samosprávne kraje tzv. decentralizačnú dotáciu na plnenie prenesených úloh. Išlo v zásade o účelovú dotáciu zo štátneho rozpočtu, ktorá sa mala uplatňovať do ukončenia procesu presunu kompetencií a následne mal byť schválený nový systém podporujúci väčší podiel vlastných finančných zdrojov obcí a krajov.

Presun kompetencií a ich financovanie neprebiehal bez problémov. Predstavitelia samosprávy na oboch jej úrovniach považovali za najväčšie problémy nekvalitnú prípravu odovzdávania úloh zo strany úradov štátnej správy, nedoriešenie vlastníckych vzťahov v rámci presunu majetku, absenciu potrebných revízií a revíznych správ, neoddlženie prevádzkových výdavkov do času odovzdania majetku, nepresunutie financií za príslušné funkčné miesta, nepresunutie materiálno-technického zabezpečenia, absenciu poistenia majetku, ako aj problémy spojené so zariadeniami umiestnenými v reštituovaných objektoch, ale aj nedoriešenie financovania kompetencií vo väzbe na to, že štát niektoré platby nerealizoval (poistné), resp. neuvažuje o valorizácii dotácie vo väzbe na rast nákladov (deregulácia cien) a mieru inflácie.

Osobitným problémom bol stavebno-technický stav objektov, ktoré preberala územná samospráva od štátnej správy. Tzv. modernizačný dlh predstavoval niekoľko desiatok miliárd korún a bol výsledkom zlého hospodárenia s majetkom zo strany štátu, zanedbanej údržby a nevyužívania odpisov na rekonštrukcie a modernizácie objektov. Zákon o majetku obcí a o majetku samosprávy vyšších územných celkov určil, že tento dlh prejde spolu s majetkom na orgány samosprávy, ktoré sa s ním musia priebežne vyrovnávať. Môžeme polemizovať o spravodlivosti tohto riešenia. Najmä orgány samosprávy vyšších územných celkov sa môžu cítiť poškodené, pretože na rozdiel od obcí nedostali k dispozícii majetok, s ktorým by mohli hospodáriť (pôda, budovy, lesy atď.), a tak získať prostriedky na modernizáciu objektov.

V zásade môžeme skonštatovať, že spoločným menovateľom všetkých problémov spojených s prenosom majetku bol neporiadok. Bol to dôkaz o tom, ako spravovali majetok občanov štátne orgány, ktoré si ho papierovo presúvali počas desiatok reorganizácií za čias socializmu a aj po roku 1989. Prvý raz sme to mohli sledovať počas priebehu privatizácie a takisto aj v teraz pri zásadnej zmene vlastníckych vzťahov. Je zrejmé, že súčasní predstavitelia samosprávy znášajú uvedené problémy, ale z dlhodobého hľadiska je dobré, že konečne bude mať občan Slovenska prehľad, ktorý majetok spravuje on sám, ktorý v jeho mene obec, ktorý krajská samospráva, a ktorý štátne orgány.

FINANCOVANIE MIESTNEJ VEREJNEJ SPRÁVY

V druhej polovici 90. rokov 20. storočia sa v otázke decentralizácie verejných financií v praktickej rovine vôbec nepokročilo. Slovensko aj naďalej bolo krajinou s najvyššími príjmami (až 94 % daňových príjmov) i výdavkami (približne 80 % výdavkov verejnej sprá-

vy) centralizovanými na najvyššej úrovni verejnej správy. Tento neutešený stav dokumentuje aj vývoj príjmov a výdavkov verejných rozpočtov od roku 1994.

Tabuľka 8
Podiel príjmov a výdavkov verejných rozpočtov na HDP

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Príjmy miestnych rozpočtov (mld. Sk)	20,1	22,2	25,4	28,8	28,9	27,3
Výdavky miestnych rozpočtov (mld. Sk)	19,1	18,9	23,2	26,6	25,7	23,8
Výdavky štátneho rozpočtu (mld. Sk)	162,0	171,4	191,9	192,8	199,5	234,9
HDP v b.c. (mld. Sk)	466	546	606	686	751	815
Príjmy/HDP (%)	4,3	4,1	4,2	4,2	3,8	3,4
Výdavky MR/HDP (%)	4,1	3,5	3,8	3,9	3,4	2,9
Výdavky MR/výdavky ŠR (%)	11,8	11,0	12,1	13,8	12,9	10,1

Zdroj: *štátne rozpočty, štátne záverečné účty, Financovanie miestnych samospráv.*

Podiel príjmov a výdavkov miestnej samosprávy k HDP sa v spomínanom období neustále znižoval. Aj v porovnaní s inými tranzitívnymi ekonomikami Slovensko výrazne zaostávalo. Pred nami boli nielen všetci naši susedia z V4 ako Maďarsko (12,7 %), Česko (9,5 %) a Poľsko (7,1 %), ale dokonca aj Litva (12,7 %), Bulharsko (9,1 %) či dokonca Albánsko (7,8 %). Tento stav bol spôsobený predovšetkým nízkym stupňom fiskálnej decentralizácie a nevyhovujúcim usporiadaním verejnej správy s výraznou prevahou štátnej správy nad samosprávou. Realita bola taká, že v roku 1999 príjmové kategórie, nad ktorými má samospráva úplnú kontrolu (t. j. stanovuje ich sadzby) tvorili iba 15,5 % celkových a 35,8 % daňových príjmov samosprávy.

Ani v rokoch 2000 – 2001 nenastali ešte vo financovaní miestnej verejnej správy výrazné zmeny. Verejná správa na Slovensku dosiahla v roku 2001 podľa metodiky Medzinárodného menového fondu konsolidované výdavky vo výške 411,23 mld. Sk. Miestna verejná správa sa podieľala na výdavkoch 21,5 % (88,6 mld. Sk). Oproti predchádzajúcemu roku 2000 sa však ďalej znížila miera prerozdeľovania verejných prostriedkov prostredníctvom orgánov všeobecnej miestnej štátnej správy a územnej samosprávy. Výdavky miestnej samosprávy predstavovali 30,6 mld. Sk a výdavky miestnej štátnej správy 58 mld. Sk.

Rokom zmeny v oblasti financovania miestnej verejnej správy bol až rok 2002. V tomto roku začali fakticky fungovať samosprávne kraje a mnohé kompetencie sa začali realizovať v kompetencii územnej samosprávy. Celkové výdavky verejnej správy v tomto roku na Slovensku dosiahli 459,3 mld. Sk (podľa údajov Medzinárodného menového fondu). Z tohto objemu sa miestna verejná správa podieľala na výdavkoch 26,3 % (120,9 mld. Sk). Oproti predchádzajúcemu roku sa zvýšila miera prerozdeľovania verejných prostriedkov prostredníctvom orgánov všeobecnej miestnej štátnej správy a územnej samosprávy. To znamená, že Slovensko konečne nabralo kurz smerom k decentralizovanej verejnej

správe, hoci podiel centrálnej vlády na výdavkoch verejnej správy je naďalej – v porovnaní s inými štátmi – vysoký. Výdavky územnej samosprávy predstavovali spolu 62,4 mld. Sk a výdavky miestnej štátnej správy 58,5 mld. Sk.

MIESTNA ŠTÁTNA SPRÁVA[5]

Od reorganizácie miestnej správy v roku 1996, keď vzniklo 8 krajských a 79 okresných úradov so 43 stálymi pracoviskami, rozpočtové výdavky pre krajské a okresné úrady sústavne narastali. V jednotlivých rokoch boli rozpočtované príjmy a výdavky počas roka upravované rozpočtovými opatreniami ministerstva financií. Hoci celkové výdavky rástli, podiel prostriedkov, o ktorých rozhodovali krajské a okresné úrady v samostatnej pôsobnosti, zostal v rokoch 1997 – 2000 takmer nezmenený a pohyboval sa na úrovni 15 – 21 % z celkového objemu ich výdavkov. Zvyšok tvorili účelové prostriedky určené na školstvo, kultúru, sociálne zabezpečenie a pod.

V priebehu roku 2001 boli rozpočty krajských úradov, do ktorých kapitol patria aj príslušné okresné úrady, upravované celkovo 478 krát. Týmito rozpočtovými opatreniami sa ich príjmy navýšili o 177,5 mil. Sk a výdavky o takmer 7 mld. Sk (graf 1). Najväčšiu položku vo výdavkoch rozpočtov krajských a okresných úradov tvorili výdavky na školstvo (47 %) a výdavky v oblasti sociálneho zabezpečenia (35 %). Hospodárenie miestnej štátnej správy v roku 2001 zanechalo neuhradené výdavky vo výške 503,16 mil. Sk. K 31. decembru 2000 to pritom bolo „len“ 184,64 mil. Sk. Oblasťou, v ktorej sa kumuluje najväčší objem nesplatených záväzkov, je školstvo. V roku 2002 síce prešla väčšina pôsobností v tejto oblasti na územnú samosprávu, ale tieto záväzky, ako aj záväzky vzniknuté do dátumu prenosu kompetencií, bola povinná uhradiť ešte štátna správa zo štátneho rozpočtu.

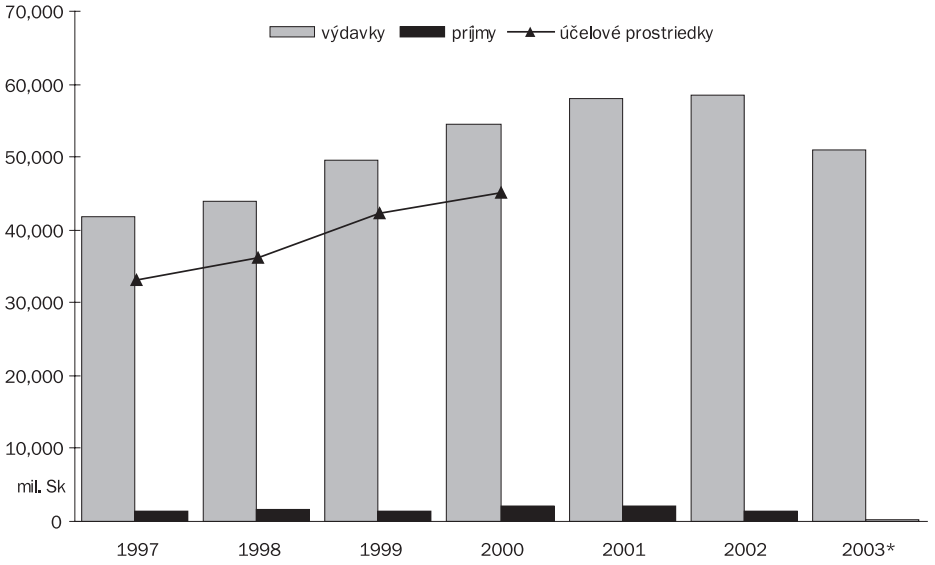
V priebehu roku 2002 boli rozpočtové kapitoly krajských úradov (patria sem aj príslušné okresné úrady) upravované celkovo 634 krát. Zmeny súviseli najmä s delimitáciou finančných prostriedkov v rámci reformy verejnej správy. Týmito rozpočtovými opatreniami došlo k navýšeniu príjmov o viac ako 300 mil. Sk a výdavkov o takmer 700 mil. Sk.

[5] Kapitola sa zaoberá iba orgánmi všeobecnej miestnej štátnej správy. Ekonomika špecializovanej miestnej štátnej správy nie je obsiahnutá (poznámka autora).

MIESTNA SAMOSPRÁVA

Podobne ako v predchádzajúcich rokoch, aj **v roku 2001** bolo hospodárenie miestnych samospráv prebytkové. Je však otázne, či bol tento prebytok spôsobený ich efektívnou činnosťou, alebo či sa dosiahol najmä vďaka ďalšiemu zadlžovaniu samospráv, keďže podľa schválených rozpočtov mali miestne samosprávy hospodáriť so schodkom vo výške 1,5 mld. Sk. Skutočné príjmy miestnych rozpočtov dosiahli k 31. decembru 2001 výšku 32,7 mld. Sk (návrh rozpočtov bol 30,9 mld. Sk) a výdavky dosiahli 30,6 mld. Sk (návrh rozpočtov 32,4 mld. Sk).

Graf 1
Príjmy a výdavky miestnej štátnej správy



Poznámka: * Zákon o rozpočte na rok 2003.
Zdroj: *Správa o činnosti krajských a okresných úradov za roky 1998, 2000 a 2001; Štátny záverečný účet SR 2002.*

V zmysle rozdeľovania finančných prostriedkov z verejných zdrojov zostávalo Slovensko naďalej jedným z najviac centralizovaných štátov Európy, keďže miestne samosprávy rozdelili v roku 2001 iba 7,4 % z celkových výdavkov verejnej správy na Slovensku.

V priebehu roku 2002 preberala miestna samospráva niektoré kompetencie, ktoré dovtedy vykonávala miestna štátna správa. Okrem iného to znamenalo, že miestne rozpočty sa oproti predchádzajúcim rokom rapídne zvýšili. V porovnaní s predchádzajúcimi rokmi sa však nezmenil fakt, že nebyť finančných operácií, ktoré zahŕňajú také opatrenia ako prijímanie úverov, splácanie úverov, prevody z peňažných fondov a iné, rozpočtové hospodárenie miest a obcí by bolo aj v roku 2002 schodkové.

Celkové príjmy miestnych rozpočtov v roku 2002 dosiahli 57,5 mld. Sk a výdavky 53,5 mld. Sk. Podiel verejných prostriedkov, prerozdelených v roku 2002 prostredníctvom miestnej samosprávy, dosiahol 11,6 %, čo je oproti predchádzajúcemu roku nárast o viac ako štyri percentá. To naznačuje, že Slovensko sa uberá smerom k decentralizovanému výkonu verejnej správy. Tento podiel ešte vzrastie, ak sa k nemu prirátajú výdavky samosprávnych krajov (na 13,6 %).

Tabuľka 9
Príjmy a výdavky miestnych rozpočtov

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Príjmy miestnych rozpočtov (mld. Sk)	22,2	25,4	28,8	28,9	27,3	33,7	32,7	57,5
Výdavky miestnych rozpočtov (mld. Sk)	18,9	23,2	26,6	27,4	26,1	31,2	30,6	53,5
Výdavky štátneho rozpočtu (mld. Sk)	171,4	191,9	192,8	199,5	234,9	241,1	249,7	272,0
HDP v bežných cenách (mld. Sk)	546	606	686	751	815	887	965	1 073,6
Príjmy MR/HDP (%)	4,1	4,2	4,2	3,8	3,4	3,8	3,4	5,4
Výdavky MR/HDP (%)	3,5	3,8	3,9	3,4	3,2	3,5	3,2	5,0
Výdavky MR/ŠR (%)	11,0	12,1	13,8	12,9	11,1	12,9	12,3	19,7

Zdroj: *Štátne záverečné účty, Štatistický úrad SR.*

Na celkových príjmoch miestnych rozpočtov sa v roku 2001 podieľali príjmy zo štátneho rozpočtu viac než jednou tretinou (11,75 mld. Sk). Dotácie zo štátneho rozpočtu pre obce predstavovali 2,27 mld. Sk. Obce dostali aj príspevok z výťažku lotérií a iných podobných hier vo výške 137,5 mil. Sk a z rezervy vlády SR i rezervy predsedu vlády SR dostali spolu 6,59 mil. Sk. Podiel príjmov zo štátneho rozpočtu na rozpočtoch obcí v roku 2001 výrazne stúpol, čo znamená, že vlastné príjmy obcí sa v relatívnom vyjadrení znížili, ako aj to, že závislosť miestnych samospráv od lobovania za zdroje počas schvaľovania štátneho rozpočtu sa zvyšuje.

Podiel prostriedkov prijatých zo štátneho rozpočtu v roku 2002 oproti predchádzajúcemu roku prudko vzrástol, čo bolo spôsobené práve prechodom kompetencií na mestá a obce a následným financovaním týchto kompetencií prostredníctvom takzvanej decentralizačnej dotácie – de facto účelovej dotácie. Stabilné príjmy miestnych rozpočtov zo štátneho rozpočtu – podiel na podielových daniach štátu a vybrané účelové dotácie (na výkon samosprávnych funkcií, MHD, dokončenie základných škôl atď. – sa oproti predchádzajúcemu roku zmenili len minimálne.

Tabuľka 10
Podiel príjmov zo štátneho rozpočtu na celkových príjmoch miestnej samosprávy

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Decentralizačná dotácia (mld. Sk)	–	–	–	–	–	10,51
Dotácie a príspevky zo ŠR (mld. Sk)	1,75	2,08	1,9	2,11	2,41	2,54
Podiel na daniach štátu (mld. Sk)	6,47	7,41	7,37	8,29	9,34	10,1
Spolu (mld. Sk)	8,22	9,49	9,27	10,4	11,75	23,15
Podiel na príjmoch miestnych rozpočtov (%)	28,5	32,8	33,9	30,9	35,9	40,2

Zdroj: *Štátne záverečné účty.*

V súvislosti s presunom kompetencií na obce boli v priebehu roku 2002 presúvané na obce aj decentralizačné dotácie na jednotlivé oblasti presúvaných kompetencií v celkovej výške takmer 1,77 mld. Sk (tabuľka 11). Okrem týchto prostriedkov dostanú obce finančné prostriedky na zaplatenie miezd, služobných príjmov a odvodov do poisťovní a Národného úradu práce pre zamestnancov školských zariadení.

Tabuľka 11
Decentralizačné dotácie v súvislosti s prechodom kompetencií na územnú samosprávu

Úsek verejnej správy (dátum prenosu kompetencií)	Obce - návrh zákona (mil. Sk)	Obce – súčasný stav (mil. Sk)	Samosprávne kraje – návrh zákona (mil. Sk)	Samosprávne kraje - súčasný stav (mil. Sk)
Matričná činnosť (1. 1. 2002)	85,5	121,3		
Civilná ochrana (1. 1. 2002)			4,2	4,4
Regionálny rozvoj a cestovný ruch (1. 1. 2002)			52,3	48,3
Doprava (1. 4. 2002)			2 797,2*	767,7
Kultúra (1. 4. 2002)	2,6	2,2	736,4	618,5
Sociálne veci (1. 7. 2002)	628,6	252,5	2 647,6*	967,8
Školstvo (1. 7. 2002)	3 117,9	1 390,4	780,1	798,6
Spolu decentralizačné dotácie	3 754,6	1 766,4	7 017,8*	3 205,3

Poznámka: ** Niektoré kompetencie v doprave, sociálnych veciach a zdravotníctve budú presunuté až po 1. januári 2003.*
Zdroj: *Informácia o súhrne rozpočtov obcí a samosprávnych krajov na rok 2002.*

Okrem decentralizačných dotácií sa príjmy obcí v roku 2002 zvýšili aj vďaka novému systému platenia za komunálny odpad, keď sa zo zákona stal producentom – a teda aj povinnou osobou na platenie likvidácie komunálneho odpadu – každý obyvateľ obce. Pre obce z tohto ustanovenia plynul v roku 2002 dodatočný príjem viac ako dve miliardy korún. Zvýšené príjmy zaznamenali obce a mestá aj z iných rozpočtových kapitol štátneho rozpočtu (bývalé štátne fondy) – viac ako 3,7 mld. Sk.

V roku 2002 sa podarilo ZMOS presadiť uhradenie zdrojov samospráv vložených do budovania plynárenskej infraštruktúry, ktorú museli neskôr odovzdať do rúk SPP. Vláda sa zaviazala použiť časť prostriedkov za privatizáciu SPP na vyrovnanie týchto záväzkov a v polovici roka 2002 bolo na účte v Prvej komunálnej banke vinkulovaných v prospech samospráv spolu takmer 4,1 mld. Sk. Tieto peniaze môžu samosprávy použiť nielen na splatenie úverov, ktorými financovali výstavbu tejto infraštruktúry, ale aj na predčasné splatenie iných úverov v prípade, že „plynárenské“ úvery už mali splatené. Štátny rozpočet na rok 2002 nezohľadňoval vo vzťahu k obciam prenos kompetencií na obce. Tieto finančné vzťahy sú upravované až v priebehu roka tak, ako prechádzajú kompetencie.

Samosprávne kraje

Hoci v čase prípravy a schvaľovania štátneho rozpočtu na rok 2002 už bolo jasné, že od 1. januára 2002 budú existovať samosprávne kraje, nemali v štátnom rozpočte vyhradené svoje miesto tak, ako mestá a obce. Zo štátneho rozpočtu bolo vyčlenených iba 465 mil. Sk určených na zriadenie a prevádzku úradov samosprávnych krajov. Podľa zákona mali samosprávne kraje schváliť svoje rozpočty do 31. marca 2002. Všetky samosprávne kraje tak aj urobili, ale nepoužili rovnaký prístup pri ich príprave. Kým Žilinský, Banskobystrický a Prešovský kraj nepremietli do svojich rozpočtov aj dôsledky prechodu pôsobností z orgánov štátnej správy, ostatné kraje tak urobili. Preto ani vyjadrenie rozpočtovaných finančných tokov za samosprávne kraje ako celok nie je možné.

Majúc na pamäti tieto rozdiely, samosprávne kraje rozpočtovali na rok 2002 celkové príjmy 4,16 mld. Sk a výdavky 4,3 mld. Sk.

V priebehu prvého roka existencie samosprávnych krajov na Slovensku došlo k viacerým úpravám ich rozpočtov. Upravené rozpočty nakoniec plánovali príjmy samosprávnych krajov 8,98 mld. Sk a výdavky 8,64 mld. Sk. Skutočné príjmy v roku 2002 dosiahli 9,15 mld. Sk a výdavky 8,99 mld. Sk. Vo forme grantov a transferov z rozpočtových kapitol štátneho rozpočtu dostali samosprávne kraje spolu 8,77 mld. Sk, čo znamená, že z finančného hľadiska boli v roku 2002 samosprávne kraje autonómne len na 4,2 %. Ani to však nebránilo poslancom niektorých samosprávnych krajov niekoľkokrát počas roka 2002 meniť výšku svojich odmien, prípadne schvaľovať si iné formy „odmeny“ za prácu poslanca.

Verejnoprospešné práce

Od 1. augusta 2001 začal Národný úrad práce realizovať verejnoprospešné práce v zmysle novelizovaného zákona o zamestnanosti. Hlavnou zmenou oproti minulosti bola zmena spôsobu financovania verejnoprospešných prác. Na financovanie sa použili prostriedky pôvodne určené na výplatu dávok sociálnej pomoci. Cieľovou skupinou verejnoprospešných prác boli dlhodobo nezamestnaní. Odmena za prácu predstavovala maximálne 1,3-násobok minimálnej mzdy a dĺžka trvania práce sa stanovila na maximálne šesť mesiacov. Zo štátneho rozpočtu bolo vyčlenených na verejnoprospešné práce 2,0 mld. Sk,

z ktorých sa do konca roka vyčerpalo necelých 1,3 mld. Sk. Obce privítali tento projekt a stali sa jeho najväčšími užívateľmi (projekt umožnil vytvoriť miesta aj iným organizáciám). Z celkového počtu 65 626 pracovných miest vytvorili obce 53 005 miest (80,8 %) a rozpočtové a príspevkové organizácie obcí 4 353 miest (6,6 %). Projekt verejnoprospešných prác umožnil obciam vykonať určité komunálne investičné projekty, na ktoré nemali vlastné finančné prostriedky. Verejnoprospešné práce pokračovali aj v roku 2001. Hoci nie sú systémovým riešením nezamestnanosti v Slovenskej republike, starostovia obcí tento projekt privítali.

ZADLŽENIE MIESTNYCH SAMOSPRÁV

S dlhmi permanentne zápasila miestna samospráva aj miestna štátna správa. Inštitúcie miestnej štátnej správy navyše svojou finančnou nedisciplinovanosťou ešte viac komplikovali život mestám a obciam. Napríklad v polovici roku 1999 len ministerstvo školstva dlhovalo mestám a obciam 600 mil. Sk. Išlo o peniaze najmä za teplo a vodu, ktoré poskytli samosprávy na prevádzku škôl. Dlhy jednotlivých krajských úradov a organizácií, ktoré sú financované z kapitol krajských úradov voči dodávateľom sa v priebehu roku 1999 pohybovali na úrovni niekoľkých desiatok milónov Sk (napríklad Bratislava 91,6 mil. Sk, Nitra 106 mil. Sk). S dlhmi rádovo vo výške niekoľko miliónov korún začínala hospodárenie v roku 2000 aj väčšina okresných úradov.

Nahromadené finančné problémy miestnej samosprávy je možné dokumentovať na príklade miest Banská Bystrica, Košice a Bratislava. Dlh na jedného Banskobystričana dosahoval v roku 2000 viac ako 9 000 Sk, na jedného Košičana to bolo 8 600 Sk a na jedného Bratislavčana pripadalo dokonca viac ako 14 000 Sk komunálneho dlhu. Problémy veľkých slovenských miest so zadlžením majú svoje korene v expanzívnej výdavkovej politike. Dokumentujú, kam až môže viesť krátkozraká politika na komunálnej úrovni. Peniaze z úverov a emisií komunálnych obligácií boli premrhané na investície, ktorých návratnosť je veľmi otázna (námestia, fontány apod.), ba v horších prípadoch aj na bežné výdavky. Vo chvíli, keď treba úvery splatiť, predstavitelia dotknutých miest zisťujú, že niet z čoho. Ich bežné príjmy totiž sotva stačia pokryť bežný chod mesta.

Aj **v roku 2001** bol celkový rozpočet obcí výrazne deficitný (1,5 mld. Sk), avšak konečný hospodársky výsledok obcí bol prebytkový o 2,1 mld. Sk. Možno predpokladať, že tento prebytok bol spôsobený skôr prijatím nových úverov (2,73 mld. Sk) a predajom majetku (2,53 mld. Sk), než efektívnejším výkonom samosprávnych úloh.

Oproti roku 2000 sa podiel prijatých úverov v príjmoch obcí výrazne znížil (tabuľka 12), no celkové zadlženie miestnych samospráv v roku 2001 nekleslo, ale naopak, zvýšilo sa na 12,724 mld. Sk oproti 12,261 mld. Sk na konci roka 2000. V roku 2001 sa oproti predchádzajúcemu roku zvýšil objem prijatých úverov od štátnych fondov (2 144 mil. Sk oproti 341 mil. Sk). Podiel miestnych samospráv na celkovom dlhu verejnej správy v Slovenskej republike klesol na 2,5 % (4,1 % v roku 2000).

Tabuľka 12
Úverová zaťaženosť miest a obcí v SR

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prijaté úvery celkovo (mil. Sk)	2 566	2 733	2 943	3 163	6 303	2 731
Príjmy celkovo (mil. Sk)	25 424	28 786	28 873	27 344	33 657	32 718
Podiel úverov na príjmoch (%)	10,1	9,5	10,2	11,6	18,7	8,3

Zdroj: *Štátne záverečné účty, 1996 – 2001.*

Problém zadlženia najväčších miest dostal v roku 2001 nové rozmery. Mesto Banská Bystrica sa dostalo ešte v roku 2000 do hrozby exekúcií a nútenej správy. Mestské zastupiteľstvo muselo pristúpiť k zmluve mesta s jeho najväčším veriteľom, Prvou komunálnou bankou (PKB). Táto zmluva umožnila reštrukturalizovať úverové zaťaženie tak, že PKB poskytne mestu úver vo výške 600 mil. Sk za cenu možnosti banky nakladať pätnásť rokov s majetkom mesta, právo rozhodovať o akýchkoľvek úveroch pre mesto a spolurozhodovať o jeho investičných akciách. Mesto Košice bolo v ešte zložitejšej situácii. Dlhy mesta presahovali 2 mld. Sk a boli spôsobené najmä nevýhodnými úvermi na financovanie investičných akcií.

Aj v prípade Košíc ponúkala PKB úver za podobných podmienok, ale poskytnutie úveru podmieňovala znížením dlhu mesta na 1,2 mld. Sk. Riešením zo strany mesta mal byť predaj mestských lesov. Výnos z predaja približne 20 000 hektárov lesnej pôdy bol najprv odhadovaný na 3,5 mld. Sk, neskôr na 2,5 mld. Sk. Kupec sa však nenašiel. Neskôr ponúklo odpredaj mestských lesov za približne 1,0 mld. Sk štátu.

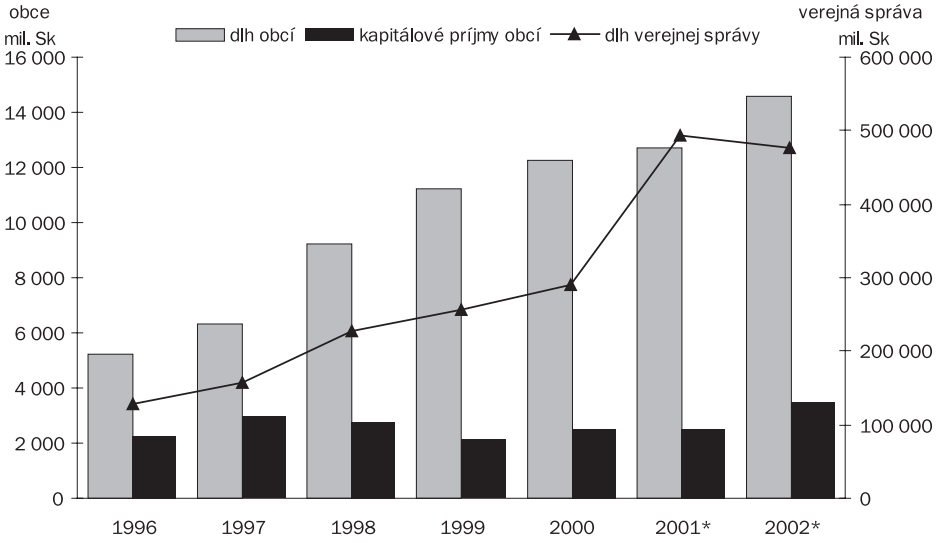
Takéto prenášanie dlhov, pri ktorom všetci daňoví poplatníci splácajú dlhy, ktoré spôsobili predchádzajúce orgány mesta zlým investičným programom, pričom úžitok z investícií pocítila iba úzka skupina obyvateľov, je nespravodlivé a štát by ho nemal podporovať. Preto je v poriadku, že novelizácia zákona o rozpočtových pravidlách definuje kritériá možného zadlženia miest a obcí, zavádza nútenú správu (i keď podľa nášho názoru je lepšie uzákoniť bankrot obcí) a podmieňuje získanie úveru väčšieho ako 75 mil. Sk (podľa nášho názoru túto výšku a jej diferenciáciu treba ešte prehodnotiť) súhlasom ministerstva financií.

Reakciou na zadlžovanie miestnych samospráv bolo v roku 2001 prijatie spomínanej novely zákona č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, podľa ktorej musí s prijatím úveru nad 75 mil. Sk vydať súhlas Ministerstvo financií SR. Zároveň boli prijaté ďalšie opatrenia proti nadmernému zadlžovaniu samosprávy, ktoré nadobudnú účinnosť od 1. januára 2005. Obec môže na plnenie svojich úloh prijať návratné zdroje financovania len vtedy, ak celková suma dlhu územnej samosprávy ku koncu rozpočtového roka neprekročí 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úrokov neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

Problém zadlženia Košíc sa vyriešil v roku 2002. Vláda SR poskytla mestu pätnásťročný úver vo výške 580 mil. Sk a znížila tak dlh mesta. To bolo podmienkou ďalšieho angažo-

vania sa Prvej komunálnej banky v reštrukturalizácii mestského dlhu. Z dlžnej sumy 580 mil. Sk bolo ešte v júli 2002 odpočítaných 80 mil. Sk, za čo mesto previedlo do majetku štátu budovu Divízie, ktorú štát vzápätí venoval Košickému samosprávnemu kraju. Táto budova sa tak stala sídlom úradu Košického samosprávneho kraja. Spôsob vyriešenia dlhov mesta Košíc, ktorý sa nakoniec zrealizoval, je oveľa prijateľnejší ako spôsob pôvodne navrhovaný v roku 2001.

Graf 2
Zadlžovanie miestnych samospráv



Poznámka: ** Dlh verejnej správy podľa ESA 95, stav k 31. 12. každého roka.*

Zdroj: *Štátne záverečné účty 1996 – 2002.*

V roku 2002 bolo celkové hospodárenie miest a obcí prebytkové. Ak by sa však odpočítala kapitola Finančné operácie, kde sú zahrnuté operácie súvisiace s prevodmi z mimorozpočtových fondov a návratné peňažné prostriedky, tak by bolo hospodárenie deficitné o 1,1 mld. Sk. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách nesmú obce zostavovať bežný rozpočet ako deficitný, čo sa im v roku 2002 aj podarilo – bežný rozpočet skončil s prebytkom takmer 2 mld. Sk. Kapitálový rozpočet však dosiahol deficit viac ako 3 mld. Sk, čo ešte stále nedosiahlo deficit schválený v rozpočtoch (4,5 mld. Sk).

V roku 2002, po poklese v roku 2001, opäť vzrástol objem prijatých úverov na 5,3 mld. Sk. Tentoraz však nárast nemožno pripisovať dlhovému správaniu hlavného mesta SR Bratislava, ktoré v minulosti ovplyvňovalo celkový objem komunálnych úverov. Dlhopisy hlavného mesta sú splatné až v roku 2003, čiže možno očakávať nárast objemu

prijatých úverov aj v roku 2003. Celkové zadlženie miestnych samospráv v roku 2002 vzrástlo z 12,724 mld. Sk na 14,609 mld. Sk. Miestne samosprávy minuli na splácanie dlhov a operácie spojené s prijatými úvermi 3,56 mld. Sk. Ak by sme uplatnili pravidlá o objeme návratných zdrojov financovania podľa zákona o rozpočtových pravidlách, ktoré budú platiť od 1. januára 2005, potom mestá a obce spĺňajú oba limity. V roku 2002 dosiahol celkový dlh samospráv 53,3 % bežných príjmov predchádzajúceho roka a dlhová služba 13 % bežných príjmov predchádzajúceho roka (tabuľka 13).

Podiel miestnych samospráv na celkovom dlhu verejnej správy v Slovenskej republike vzrástol za rok 2002 na 3,1 % oproti 2,5 % v roku 2001 (podľa ESA 95).

Tabuľka 13
Uplatnenie pravidiel o zadlžení miestnych samospráv, platných od 1. januára 2005

Rok	Zadlženie k 31. 12. (mil. Sk)	Príjmy bežného rozpočtu za predchádzajúci rok (mil. Sk)	Dlhová služba v danom roku (mil. Sk)	Celková zadlženosť (v % bežných príjmov, limit = 60 %)	Dlhová služba (v % bežných príjmov, limit = 25 %)
1996	5 215	17 404,1	1 795,1	30,0	10,3
1997	6 311	20 926,0	2 015,7	30,2	9,6
1998	9 240	22 825,7	2 515,9	40,5	11,0
1999	11 223	24 249,6	3 195,8	46,3	13,2
2000	12 261	23 715,5	6 258,4	51,7	26,4
2001	12 724	29 151,1	2 717,6	43,6	9,3
2002	14 609	27 405,6	3 555,9	53,3	13,0

Zdroj: *Štátne záverečné účty 1995 – 2002; prepočty autorov.*

VEREJNÁ DISKUSIA K REFORME VEREJNEJ SPRÁVY

Celý proces prípravy a realizácie reformy verejnej správy sprevádza intenzívna verejná diskusia. Začala sa už v etape prác na koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy, keď sa v Bratislave uskutočnilo 12 podujatí za účasti cca 700 predstaviteľov štátnej správy, samosprávy, mimovládnych organizácií, politických strán a v regiónoch Slovenska ďalších 24 takýchto podujatí za účasti cca 2 300 predstaviteľov samosprávy, miestnej štátnej správy, mimovládnych inštitúcií a občanov. Poznatky z tejto diskusie boli využité pri príprave koncepcie.

Návrh koncepcie bol predložený na verejnú diskusiu 13. januára 2000. Prešiel medzirezortným pripomienkovým konaním, aj napriek tomu, že tento postup nebol pôvodne plánovaný a vyplynul zo zmeny prístupu vlády k príprave reformy. Následne bola koncepcia

prerokovaná v poradných orgánoch vlády, ktoré odporučili navrhovanú koncepciu predložiť, po zapracovaní pripomienok, na rokovanie vlády.

Návrh koncepcie našiel od počiatku podporu u predstaviteľov miestnej samosprávy (ZMOS, Únia miest a obcí SR, Združenie miest SR), u mimovládnych inštitúcií (Grémium tretieho sektora) a u Asociácie zamestnávateľských zväzov. Nesúhlas s predloženou koncepciou, resp. s jej čiastkovými návrhmi prezentovali odborové organizácie (KOZ, SLOVES) a opozičné politické strany. Dôvody nesúhlasných stanovísk boli rôzne, najmä však navrhovaná zmena územného a správneho usporiadania a z toho vyplývajúci návrh na nové usporiadanie orgánov miestnej štátnej správy, prioritná požiadavka na riešenie ústredných orgánov, celkové výdavky na reformu.

HZDS argumentovalo, že ak má byť reforma verejnej správy národným programom, musí prísť k dohode medzi opozíciou a koalíciou, pričom sami prezentovali minimálnu vôľu napraviť chyby z roku 1996. Už z volebného programu HZDS vyplynul minimálny záujem o zásadnú decentralizáciu kompetencií a výrazné posilnenie územnej samosprávy. Tento prístup a rovnako nemenný postoj voči zmenám v územnom a správnom usporiadaní uplatňovali predstavitelia HZDS počas úvodných fáz prípravy reformy a prebiehajúcej verejnej diskusie a to napriek odôvodneným požiadavkám na zmenu ostatnými politickými stranami, ale najmä volenými predstaviteľmi územnej samosprávy. Týmto postojom sa najmä HZDS, ale aj SNS, vylúčili s participácie na príprave reformy a ich účasť na ďalších krokoch uskutočňovania reformy sa zúžila na rozhodovanie v rámci NR SR.

Samotná argumentácia zo strany HZDS však ukazovala na nepochopenie princípu národného programu. Zužovanie dohody na predstaviteľov parlamentných politických strán svedčí o tom, že aj dnešné HZDS považuje verejnú správu za nástroj uplatňovania moci a nie za službu občanovi. Je zrejmé, že rozhodnutie o ďalšom osude reformy je v rukách politických strán zastúpených v parlamente, ale princíp národného programu znamená dosiahnuť maximálne možné mieru dohody medzi nielen medzi politickými stranami, ale aj spolu s volenými predstaviteľmi na miestnej úrovni a so zástupcami ostatných mimovládnych inštitúcií. Ak bol za jeden z princípov reformy prijatý princíp občianskej spoločnosti, nie je možné, aby o jej osude rozhodovala iba spoločnosť politická a aj to iba na ústrednej úrovni. Preto stanoviská, požiadavky a názory predstaviteľov územnej a záujmovej samosprávy ako aj iných mimovládnych organizácií majú pre úspech reformných krokov mimoriadny význam.

V diskusiách o reforme teda pretrvával spor medzi parlamentnými politickými stranami – najmä o možnej zmene územného a správneho usporiadania. V tejto súvislosti treba pripomenúť tri dôležité skutočnosti:

1. Územné členenie štátu má dve dimenzie – odbornú a politickú. Politická dimenzia spočíva v snahe politických strán vytvoriť taký model, ktorý vyhovuje ich mocenským cieľom. Na Slovensku výrazne ovplyvnili rozhodovanie o zmene územného členia SR najmä tri faktory: fóbia zo zastúpenia maďarskej národnostnej menšiny v južných krajoch, strach SDĽ a SOP niesť zodpovednosť za uskutočňované zmeny a nízke preferencie oboch politických strán, hľadajúcich záchranu „v náručí“ HZDS.

2. Územné členenie decentralizovaného štátu na samosprávne celky by malo zodpovedať sociopriestorovej organizácii spoločnosti. Len vtedy možno rátať s participáciou obyvateľov na verejných záležitostiach aj na vyššej úrovni, ako je obec. O tom, aká silná je identifikácia občanov SR s regiónmi, svedčí prieskum verejnej mienky uskutočnený Inštitútom pre verejné otázky v máji 2001. Až 66 % respondentov dalo na prvé miesto prirodzený región, 10 % obec, 6 % kraj a 1 % okres. Ako budú rozmiestnené územné orgány štátu po dôslednej decentralizácii pôsobností na orgány územnej samosprávy, závisí od maximálnej efektívnosti a racionality ich fungovania. Inými slovami: kreovanie samosprávnych celkov sa nemôže prispôsobovať rozmiestneniu úradov štátnej správy, ale tie vlastne pôsobia na území samosprávnych celkov.
3. Nemožno zamieňať územnosprávne celky, zabezpečujúce úlohy verejnej správy volenými orgánmi a administratívou, s plánovacími štatistickými jednotkami Európskej únie – NUTS, slúžiacimi na meranie efektov podporných programov Európskej únie. Ak sa to stáva bežnému občanovi, je to pochopiteľné; smutné však je, ak to nedokážu rozlíšiť vládni predstavitelia zodpovední za integráciu Slovenska do EÚ.

Po schválení koncepcie decentralizácie v apríli 2000, ktorá odporučila vytvoriť 12 krajov, vláda v júni 2000 prerokovala a schválila materiál, ktorý porovnával výhody a nevýhody územného členenia na 8, resp. 12 celkov. Za 12 celkov hlasovali predstavitelia vlády za SDK, SOP, SDĽ a minister životného prostredia László Miklós (SMK). Proti boli ostávajúci dvaja členovia vlády za SMK z dôvodu, že sa predtým síce koaličná rada dohodla na 12 krajoch, ale nešpecifikovala presne ich hranice. Bolo to už vlastne druhý raz počas roka 2000, čo vláda SR a ministri za SDK, SOP a SDĽ potvrdili návrh zmeny územného usporiadania.

V septembri 2000 SDĽ vetovala vo vláde rokovanie o alternatívnom usporiadaní miestnej štátnej správy. Spoločný materiál podpredsedu vlády pre ekonomiku I. Mikloša a Ministerstva vnútra SR odporúčal zrušiť integrované úrady štátnej správy (okresné úrady a krajské úrady) a nahradiť ich úradmi špecializovanej štátnej správy. Tento materiál sa už viac vo vláde neobjavil, pričom jeho neprerokovanie znemožnilo predložiť invariantnú koncepciu na rokovanie NR SR.

Nedôsledný prístup a odkladanie politického rozhodnutia o reforme nahralo odporcom realizácie vládou schválenej koncepcie. V každej reforme je dôležitá jej rýchlosť, ale aj citeľná vôľa po zmene zo strany vládnej koalície. Rýchlosť však nie je to, čo môže zastaviť reformný program. Ten môže zastaviť najmä neistota vlády, ktorá sa prejavila jej neschopnosťou dohodnúť sa počas 18 mesiacov o zmene územného členenia. Ľudia začali cítiť, že vláda si nie je istá svojím rozhodnutím, postupne rástli protireformné nálady, ktoré využívali odporcovia navrhovaného riešenia. Je paradoxné, že týmto náladám pomohli najmä strany vládnej koalície, ktoré v rozpore s uzneseniami vlastnej vlády prichádzali so stále novými požiadavkami na vypracovanie alternatívnych riešení územného a správneho usporiadania. Opozícia mala preto značne uľahčenú situáciu. HZDS od začiatku nechcelo meniť ním presadené územné usporiadanie, SNS sa snažila odlíšiť od HZDS a navrhovala návrat k štyrom krajom. Novým politickým zoskupeniam (Smer, ANO) rozhodnutie a realizácia decentralizácie v tomto volebnom období politicky nemohli vyhovovať, a preto boli zásadne „proti všetkému“.

Najmä predstavitelia Smeru a HZDS oboznamovali občanov so svojimi katastrofickými scenármi a vyhláseniami typu „jediným výsledkom tejto reformy bude decentralizácia neporiadku“, „navrhovaný nadštandard práv pre samosprávne orgány nemajú v nijakom štáte“, „v súčasnej situácii zlá, neucelená reforma verejnej správy pripravovaná vládou bude horšia ako žiadna“, „navrhovaná reforma vedie k dezintegrácii štátu“. Takéto vyjadrenia nie sú ničím ojedinelým, dopúšťajú sa ich opozičné sily prakticky v každom postkomunistickom štáte. Problémy dôležité pre štát (a takýmto problémom decentralizácia a modernizácia verejnej správy rozhodne je) sa využívajú ako nástroj politického boja. Nová strana Smer, ale najmä opozičné HZDS a SNS, ktoré obhajovali vlastné rozhodnutia o územnom a správnom členení z roku 1996, v snahe získať väčšiu volebnú podporu obviňovali vládu z rozbíjania štátu a z ohrozovania základov štátnosti.

Odkladanie rozhodnutia o zmene územného členenia spôsobilo aj to, že sa čoraz silnejšie ozývali hlasy poukazujúce na zlý postup a metodiku realizácie reformy zo strany vlády. Predstavitelia Smeru a HZDS – fakticky za výdatnej pomoci SDĽ a SOP – začali tvrdiť, že územné členenie štátu nie je dôležité a najprv je potrebné rozhodnúť o rozsahu pôsobností decentralizovaných na samosprávu a ich financovaní. K tomuto stanovisku prispelo aj ZMOS, ktoré pripomínalo svoju tézu z minulosti: „najprv cestičko, až potom formičky“. Predseda Smeru R. Fico dokonca napísal list všetkým starostom a primátorom a informoval ich o tom, že je najprv potrebné viesť diskusiu o rozsahu kompetencií, určiť finančné toky, a až potom pripustiť diskusiu o novom územnom a správnom členení a počte VÚC. Zároveň odporúčal reformu v tomto volebnom období zastaviť.

Na pozadí spomínaných politicky motivovaných vyhlásení sa prejavovala nedôslednosť vlády SR. V uzneseniach ku stratégii reformy verejnej správy (august 1999), ale aj ku koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy (apríl 2001) bola uložená úloha predložiť materiály parlamentu na prerokovanie. Skutočnosť, že sa tieto koncepčné a široko koncipované dokumenty, ktoré komplexne riešili proces reformy, nedostali na politickú diskusiu do NR SR, začali systematicky zneužívať spomínané politické subjekty. Tu by však bolo potrebné odlíšiť konanie politikov HZDS, SNS a Smeru, resp. ANO, od konania politikov SDĽ a SOP, ktorí boli podrobne o koncepčných materiáloch informovaní. Rovnako by bolo potrebné odlíšiť motívy HZDS a SNS od motívov Smeru a ANO, teda strán, ktoré sa iba chcú etablovať na slovenskej politickej scéne.

Treba pritom osobitne hodnotiť prípravnú fázu a postup realizácie reformy verejnej správy. Koncepcia definovala princípy a zásady vo všetkých oblastiach. Vláda SR schválila rámcové zoznamy kompetencií už v auguste 1999 a neskôr podrobnejšie vymedzenie v apríli 2000. Boli pripravené zoznamy príslušných zákonov a vecný postup realizácie. To všetko sa stalo v roku 2000. Postup prípravy a schvaľovania legislatívy bol v súlade s obvyklými postupmi v iných krajinách Európy. Nikde sa decentralizácia nerealizovala tak, ako tvrdil napríklad predseda opozičného HZDS V. Mečiar. V každom štáte, uskutočňujúcom reformu verejnej správy, totiž najprv vedeli, aké je územné členenie, potom prijali organizačné normy, a až následne odovzdávali kompetencie a upravovali finančné toky, resp. decentralizovali daňové príjmy.

Proces fiskálnej decentralizácie sa uskutočňuje spravidla nepretržite a po desaťročia aj

v štátoch, ktoré neprešli komunistickou totalitou. Okrem toho diskusie o rozsahu decentralizácie kompetencií a financií sa konali na najvyššej úrovni v Bratislave a v regiónoch Slovenska už od roku 1999. Iným problémom je, že pokiaľ nepadli politické rozhodnutia o zmene územného a správneho usporiadania a o rýchlosti pokračovania reformy, nekonali rezortné ministerstvá pri príprave presunu kompetencií tak intenzívne, ako bolo potrebné. Dôvod je jednoduchý: čakali na signál, či sa vôbec reforma pohne vpred. Na riziko skrátenia času, potrebného na prípravu kvalitnej legislatívy, odďaľovaním rozhodnutia o územnom a správnom usporiadaní upozorňovali najmä autori koncepcie. Koaličná rada sa nakoniec zhodla o potrebe predložiť do vlády a následne do NR SR alternatívne riešenia tzv. skrátenej koncepcie s 8, resp. 12 vyššími územnými celkami – po dvoch rokoch práce, po vládou schválenej porovnávacej štúdie alternatív s 8, resp. 12 vyššími územnými celkami a dvoch uzneseniach vlády o tom, že na Slovensku má byť 12 vyšších územných celkov.

Keď sa už zdalo, že sa návrh predložiť alternatívne riešenie návrhu do NR SR uplatní, pristúpila koncom marca 2001 SMK na kompromisné riešenie členenia juhozápadného Slovenska. Dňa 1. apríla 2001 vláda schválila prvé dva zákony – o samospráve vyšších územných celkov a o voľbách do orgánov vyšších územných samosprávnych celkov. Schválila aj zmenu územného členenia na 12 krajov. Proti boli členovia vlády za SDĽ a SOP, ktorí poukazovali na porušenie koaličných dohovorov. Vládou prijaté uznesenia k obom zákonom boli v súlade s koncepciou decentralizácie. Vláda schválila – aj keď bez podpory SDĽ a SOP – zmenu územného usporiadania, väčšinový volebný systém a zvýšenie počtu volebných obvodov, čo malo umožniť lepšie zastúpenie mikroregiónov v zastupiteľstve krajskej samosprávy. Schválila aj spresnený zoznam kompetencií. Následne vláda predložila zákony do NR SR bez dostatočnej politickej podpory strán vládnej koalície.

Parlament svojím rozhodnutím zo 4. júla 2001 fakticky zamietol návrh na zmenu územného usporiadania (rozhodol o zachovaní súčasných 8 krajov), podriadil všeobecne záväzné rozhodnutia krajskej samosprávy posudzovaniu vláde z hľadiska bližšie nešpecifikovaného „národného záujmu“, znížil počet volebných obvodov pre voľby do krajských zastupiteľstiev a zaviedol dvojkolovú voľbu predsedu krajskej samosprávy. Po uznesení NR SR k uvedeným zákonom sa veľmi často spomenul termín „menšie zlo“ a to, že nespustenie reformy by malo pre Slovensko horšie dôsledky než jej odloženie. Zmenu vládnej predlohy zákonov podporili poslanci SDĽ a časť poslancov SOP, ktorí spolu s opozíciou v druhom čítaní podporili pozmeňovacie návrhy. Následne v treťom čítaní sa k hlasom HZDS, SNS, SDĽ a SOP pridali aj poslanci SDKÚ (spolu 112 poslancov). Rozhodnutie SDKÚ podporiť v treťom čítaní zákony, ktoré boli v rozpore s vládnymi návrhmi, vyvolalo ďalšie napätie medzi SDKÚ a niektorými materskými stranami pôvodnej SDK, SMK a nezávislými poslancami združenými v Občiansko-konzervatívnom spoločenstve (OKS).

Na rozhodnutie NR SR reagovali aj mimovládne organizácie a predstavitelia samospráv. M. Sýkora, predseda ZMOS, bezprostredne po hlasovaní uviedol: *„Schválením zákona poslanci NR SR odmietli požiadavku volených predstaviteľov a občianskych iniciatív z regiónov Spiša, Turca, Zemplína a ďalších, čím prejavili ich postoj k iniciatívam.“* Daniel Brezina z Protikrízového výboru za skutočnú reformu verejnej správy vyhlásil: *„Myslím si, že*

politici v tejto chvíli zlyhali, lebo mali šancu, aby bola prijatá taká reforma, ktorá mohla pomôcť najmä tým najzaostalejším regiónom.“ Primátor Spišskej Novej Vsi Karol Mitrík, predseda Združenia miest a obcí Spiša, uviedol: *„Poslanci NR SR týmto činom viac ublížili Spišu ako kráľ Žigmund v 15. storočí, keď dal poľskému kráľovi do zálohy 16 spišských miest. Vtedy však vládol feudalizmus, a dnes hovoríme o demokracii.“*

Dôsledkom rozhodnutia NR SR o zmenách vládnej predlohy zákonov bolo odstúpenie splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy z funkcie, vzdanie sa podpredsedu vlády pre ekonomiku I. Mikloša úlohy koordinátora reformy vo vláde SR, ale najmä rozhodnutie Predsedníctva Strany maďarskej koalície o odchode strany z vládnej koalície. Tento krok spôsobil najväčšiu vládnu krízu od roku 1998. Predsedníctvo SMK zvolalo na 25. august mimoriadnu republikovú radu, ktorá mala rozhodnúť o zotrvaní SMK vo vládnej koalícii.

Dňa 25. augusta 2001 rozhodla Republiková rada SMK o podmienečnom zotrvaní vo vládnej koalícii. Značná časť verejnosti očakávala, že SMK podmieni svoje zotrvanie vo vláde revíziou prijatých zákonov o krajskej samospráve a o voľbách do jej orgánov (takáto bola totiž pozícia SMK po ohlásení vystúpenia z vládnej koalície). SMK však stanovila inú podmienku: prijatie ďalších rozhodujúcich zákonov (o majetku, financiách a o kompetenciách) v NR SR do 30. septembra 2001, pričom nesplnenie tejto podmienky malo znamenať automatický odchod SMK z vlády. Požiadavka, ktorá nebola ničím iným ako tlakom na splnenie programového vyhlásenia vlády, však vyvolala negatívne reakcie nielen u opozície, ale aj u SOP, SDĽ a KDH. Tieto reakcie svedčili tak o napätých vzťahoch vnútri vládnej koalície, ako aj o predvolebných politických „hrách“ jednotlivých vládnych strán.

V septembri 2001 bol napokon schválený tzv. kompetenčný zákon, ktorý zakotvil prenos kompetencií na samosprávne orgány miest, obcí a krajov. Prijatie tohto zákona a diskusia k ostatným zákonom týkajúcim sa reformy verejnej správy stačila SMK na zotrvanie vo vládnej koalícii.

Rozprava o tomto zákone bola poslednou búrlivejšou diskusiou v NR SR na tému reformy verejnej správy. Novela zákona o obecnom zriadení, schválená v NR SR 2. októbra 2001, a nasledujúce zákony o majetku obcí a majetku samosprávy VÚC, rovnako ako novela zákona o rozpočtových pravidlách, ktoré NR SR schválila 3. októbra, už nevyvolali polemiku. Dôvodom bolo aj to, že nepriniesli nijaké prevratné zmeny a riešili iba najnutnejšie zmeny vyvolané prijatím predchádzajúcich zákonov. Všetky dôležité rozhodnutia, napríklad o ďalšom odštátnení majetku, o fiskálnej decentralizácii, o novom systéme finančného vyrovnávania, o kritériách delenia štátom vyberaných daní boli odsunuté.

ZÁVER

Po desiatich rokoch stagnácie sa reformný proces v oblasti demontáže centralistického štátu v rokoch 1999 – 2002 opäť pohol vpred. Napriek viacerým deformáciám oproti schválenej koncepcii je rozhodnutie o vzniku druhej úrovne miestnej samosprávy (kraj) a o tom, že všetky tri úrovne verejnej správy na Slovensku budú mať volené orgány, významným prvkom demokratizácie pomerov na Slovensku. Politická decentralizácia, s ktorou súčasne prebieha decentralizácia pôsobností a verejných financií, bude znamenať zmenu charakteru štátu a nové rozdelenie zodpovednosti za rozvoj Slovenska a kvalitu života občanov medzi volených predstaviteľov na všetkých troch úrovniach.

Napriek rôznym katastrofickým predpovediam o rozvracaní štátu sa začali vytvárať podmienky na vnútroštátnu stabilitu, na efektívnejšie využívanie potenciálu krajiny, na väčšiu participáciu občanov na správe vecí verejných, a tým na efektívnejšie využívanie verejných financií. Silný štát tvoria silné obce a silné regióny. Pokračovanie decentralizácie umožňuje, aby hrdosť občanov Slovenska, ktorú už cítiť vo vzťahu k vlastnej obci, prerástla na regionálnu a štátnu úroveň. Preto bolo veľmi nešťastné, že poslanci NR SR nenašli dostatok vôle a ochoty rešpektovať požiadavky volených predstaviteľov samosprávy na nové vymedzenie hraníc samosprávnych krajov.

Odchádzajúcej vládnej koalícii sa v oblasti verejnej správy nepodarilo v dostatočnej miere splniť programové vyhlásenie. V rámci doterajšieho priebehu reformy verejnej správy to bolo najviac zreteľné pri rozhodnutí o zachovaní existujúceho územného a správneho usporiadania, ale aj v oblasti fiskálnej decentralizácie (neprišlo k posilneniu vlastných príjmov samosprávy a stabilizácii ich financovania) a v rozsahu decentralizovaných kompetencií.

Rozhodnutím NR SR o zachovaní ôsmich krajov sa diskusia o územnom usporiadaní neskončila. V demokratickom štáte existuje a bude existovať prirodzená nespokojnosť s neprirodzene vytvorenými územnými celkami. Územné a správne usporiadanie je totiž významným zásahom do sociálno-priestorovej organizácie spoločnosti. Premieta sa do väzieb medzi sídlami, do rozvojových možností, do činnosti komunít na miestnej i regionálnej úrovni, pričom silný štát vzniká na báze silných obcí a silných regiónov. Rozhodnutím o rozdelení Spiša, Zemplína, Gemeru, Záhoria, o začlenení Oravy, Turca, Liptova, Novohradu, Gemeru do neprirodzených územných celkov sa porušila prirodzená organizácia spoločnosti na Slovensku. Nádejou bol snáď fakt, že v doterajších dejinách Slovenska neprirodzené územné členenie krajiny nikdy netrvalo dlho. V 20. storočí, keď sa v minimálnej miere rešpektovali prirodzené regióny, sa uskutočnilo desať územnosprávnych reforiem. Rozhodnutie zo 4. júla 2001 však znamenalo, že sa premrhala ďalšia z veľkých šancí po roku 1989.

Tí, čo nerešpektovali požiadavky regiónov, často používali argument, že zabránili trieštení štátu, ohrozeniu slovenskej štátnosti. Čo však ohrozuje štátnu integritu viac ako rozhodnutia proti vôli občanov? Po tomto nešťastnom rozhodnutí sa vytvoril priestor na uplatňovanie byrokratických a národnostných kritérií a na pretrvávanie nespokojnosti s územným členením na juhu, ale aj na severe a na východe Slovenska. Vo vzduchu bu-

dú visieť snahy o revíziu. A tá bude čoraz akútnejšia, ak sa nepodarí veľmi rýchlo zvýšiť kvalitu životnej úrovne občanov, ak sa im bude siahať na služby, na ktoré si v socializme zvykli. Strach centrálnych vlád z možného delenia schválených krajov spôsobí, že sa proces decentralizácie právomocí, financií, a najmä politickej moci spomalí. Koncepciou navrhovaná zmena územného a správneho usporiadania mohla prispieť k spoločenskej, politickej, kultúrnej a územnej jednote, pričom táto zmena v dostatočnej miere rešpektovala rozmanitosti Slovenska.

Dôležitým medzníkom v procese decentralizácie je fyzické odovzdávanie existujúcich zariadení verejných služieb samospráve. Tento krok znemožňuje zastavenie reformného procesu a prípadný návrat späť, čo by ešte bolo možné, keby ostalo iba pri schválení zákonov.

Rozhodnutie vlády SR, že sa na Slovensku v tomto volebnom období neuskutoční municipalizácia obcí (zlučovanie obcí do väčších správnych jednotiek), ale uprednostní sa tzv. medziobecná spolupráca pri zabezpečovaní kompetencií odovzdaných miestnej samospráve, si vyžiada do konca roku 2001 doriešiť – v spolupráci s mestami a obcami – štruktúru spolupracujúcich obcí. Zároveň však bude potrebné otvoriť diskusiu o reforme miestnej samosprávy z dôvodu ďalšej decentralizácie právomocí a ich efektívneho zabezpečovania na miestnej úrovni.

Vytvorenie druhej úrovne samosprávy, väčšinový volebný systém na miestnej a krajskej úrovni samosprávy, budú vyvíjať tlak na „premiešanie“, ale následne aj na kryštalizáciu politických strán. Tlaky z regiónov a silnejšia pozícia volených predstaviteľov samosprávy si bude vyžadovať rýchlejšie napredovanie nezačatých, resp. nedokončených reforiem. Pokiaľ v súčasnosti stačilo politickým stranám získať centrálnu moc a „zhora diktovať“ vývoj v štáte, pre ďalšie obdobia to už stačiť nebude. Decentralizácia kompetencií, financií a politickej moci posilní vplyv miestnych aj regionálnych politikov na vývoj v štáte. Spoločné požiadavky krajov a miest na efektívnejšie postupy centrálnej vlády pri prijímaní zákonov, pri rozhodovaní o prioritách si budú vyžadovať čoraz viac času na koordináciu záujmov. Tento vývoj môže vniesť nový prvok do procesu dotvárania politickej scény. Môžu sa objaviť aktivity smerujúce k zmenám v rámci systému politických strán, k riešeniu problému veľkého počtu strán a vplyvu malých strán na vývoj v štáte.

O tom, že aktéri súčasnej slovenskej politickej scény sa ešte nedostatočne vymanili z niektorých ideových predstáv spred roku 1989, svedčí neštandardný prístup jednotlivých politických strán k procesu reformy verejnej správy. Zatiaľ čo vo väčšine vyspelých štátov sú nositeľmi decentralizácie aj ľavicové strany, na Slovensku sa o tento trend snažia takmer výhradne strany hlásiace sa k pravicovej časti politického spektra.

Vo všeobecnosti sa reformy štartujú na počiatku volebného obdobia a preto zrejme pre mnohých predstaviteľov súčasnej vládnej koalície je posledný rok pred voľbami „nevhodný“ na zásadné zmeny. V nasledujúcich rokoch však bude potrebné vykonať maximum z toho, čo doterajšie rozhodnutia z vládnej koncepcie nenaplnili, napríklad:

- rozšíriť rozsah decentralizovaných kompetencií a odstrániť v maximálne možnej miere delené kompetencie;

- navrhnúť a začať realizovať decentralizáciu verejných financií posilnením vlastných príjmov miestnej a krajskej samosprávy;
- predložiť nový systém finančného vyrovnávania;
- dosiahnuť dohodu o ďalšom odštátnení majetku a o privatizácii činností, pretože verejný sektor stále vykonáva úlohy, ktoré efektívnejšie zabezpečí súkromný sektor;
- pripraviť a schváliť vznik úradov špecializovanej štátnej správy a schváliť dátum zániku integrovaných úradov miestnej štátnej správy;
- pripraviť rekonštrukciu ústredných orgánov štátnej správy;
- dosiahnuť dohodu o zmene územného členenia;
- dosiahnuť dohodu o zmene volebného systému do NR SR dosiahnuť politickú dohodu o reforme miestnej samosprávy.

Vznik krajskej samosprávy a začiatok procesu decentralizácie treba napriek všetkým nedostatkom považovať za krok smerom k vytvoreniu podmienok na rast prosperity Slovenska a zlepšenie ochrany demokratických princípov. Smerovanie ďalšieho vývoja v reforme verejnej správy výrazne ovplyvnia výsledky volieb do NR SR a zostavenie budúcej vlády. Na jednej strane je zrejmé, že jej prioritou musí byť vstup do NATO a do EÚ, ale najmä dátum vstupu do EÚ by mal byť dátumom, do ktorého by mal byť proces reformy verejnej správy v hlavných obrysoch ukončený.

Nejednotnosťou názorov na charakter štátu a mieru decentralizácie moci stratilo Slovensko veľmi veľa času. Ani posledné štyri roky neboli výnimkou. Otvorené ostali otázky miery vplyvu verejného sektora, neprebehla dostatočná regulatórna reforma a priveľa pravidiel upravujú zákony. Mnohé z nich pochádzajú ešte z čias komunizmu, ako napríklad správny poriadok. Existuje priveľa duplicít a delených kompetencií medzi viaceré orgány verejnej správy, neuskutočnila sa reorganizácia štátnej správy na všetkých jej stupňoch. Ostali však otvorené aj viaceré systémové otázky, na ktoré bude musieť odpovedať nová vláda:

1. Zmení sa opäť územné členenie SR?
2. Zmení sa model verejnej správy realizovaný od roku 1990, spočívajúci v oddelení štátnej správy od samosprávy, alebo sa zachová súčasný?
3. Kedy treba začať s reformou miestnej samosprávy, ktorej cieľom je zníženie počtu obcí ako správnej jednotky a umožniť tak decentralizáciu väčšieho množstva kompetencií až na miestnu úroveň?
4. Je potrebné posilniť autonómiu samosprávy posilnením jej vlastných finančných zdrojov, alebo pokračovať v dotačnom systéme?
5. Je potrebné rozšíriť, alebo nerozšíriť objem decentralizovaných kompetencií?
6. Je potrebné posilniť postavenie územnej samosprávy novelizáciou ústavy, resp. v novej ústave?

7. Je potrebné zvýšiť vplyv regiónov na tvorbu zákonov vytvorením druhej komory, tzv. komory regiónov, v NR SR?

Volebné programy parlamentných politických strán, ktoré sa do NR SR dostali po voľbách v septembri 2002, odpovede na tieto otázky nedávali. Odpoveď na ne však bola nevyhnutná. Bez nej nebude možné definovať budúci charakter štátu. Svoju úlohu však zohrával aj čas. Odpoveď mala byť zrejmá do vstupu SR do EÚ. Kombinácia so systémovými zmenami v organizácii štátu počas prvých rokov po vstupe do EÚ by totiž mohla mať pre vývoj Slovenska a jeho prosperitu veľmi negatívne dôsledky.

LITERATÚRA

1. *Alternatívny návrh usporiadania miestnej štátnej správy.* Bratislava, Úrad vlády SR, september 2000.
2. *Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti.* Bratislava, Úrad vlády SR august 2000.
3. Berčík, P.: *Financovanie miestnej samosprávy.* Bratislava, 1997, 1998.
4. *HESO – Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení.* INEKO, Bratislava 2001.
5. Húska, P.: *Malo by mať Slovensko dvojkomorový parlament?* Národná obroda, 6. 9. 2002.
6. *Informácia o súhrne rozpočtov obcí a samosprávnych krajov na rok 2002 schválených zastupiteľstvami v podrobnom členení príjmov a výdavkov*. Bratislava, Ministerstvo financií SR, jún 2002.
7. *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Bratislava,* Úrad vlády SR, máj 2001.
8. Krivý, V.: *Regionálne voľby 2001 – Analýza výsledkov.* In: Mesežnikov, G. – Nižňanský, V. (ed.): *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002.
9. Mesežnikov, G. – Nižňanský, V. (ed.): *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002.
10. *Návrh štátneho záverečného účtu 1996 – 2001.* Bratislava, Ministerstvo financií SR 1997 – 2002.
11. Nižňanský, V. : *Verejná správa.* In: Mesežnikov, G. – Ivantyšyn, M. (ed): *Slovensko 1998 – 1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1999.
12. Nižňanský, V. – Kling, J.: *Verejná správa*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2001.
13. Nižňanský, V. – Kňažko, M.: *Verejná správa.* In.: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2000.
14. Nižňanský, V a kol.: *Decentralizácia- šanca pre občanov Slovenska.* Bratislava, M.E.S.A. 10, 2000.
15. *Programové vyhlásenie vlády SR.* Bratislava, Úrad vlády SR 1998.
16. *Správa o činnosti krajských úradov a okresných úradov za rok 1998, 2000 a 2001.* Bratislava, Ministerstvo vnútra 1999, 2001, 2002.

17. *Správa o miestnej a regionálnej demokracii v SR*. Štrasburg, Rada Európy – CLRAE apríl 2001.

18. *Správa o plnení štátneho rozpočtu SR za I. polrok 2001*. Bratislava, Ministerstvo financií SR 2001.

19. *Stratégia reformy verejnej správy.* Bratislava, vláda SR 1999.

20. *Štátny rozpočet SR na rok 2002*. Bratislava, Ministerstvo financií SR 2002.

21. Štruktúra *územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy.* Bratislava, Nadácia vzdelávania samosprávy SR 2001.

22. *Ústava SR*. Bratislava, NR SR 2001.

23. *Územná samospráva v zrkadle zákonov*, diely I – III. Bratislava, ZMOS a CIDA – CUI 2001, 2002.

24. *Východiská financovania verejnej správy.* Bratislava, Ministerstvo financií SR, jún 2000.

25. *Výročná správa 2000*. Bratislava, Národný úrad práce 2001.

26. *Zákon o štátnom rozpočte pre rok 2001.* Bratislava, Ministerstvo financií SR 2000.

Monitoring slovenských elektronických aj printových médií a volebných programov politických strán a hnutí.

3.3.

Verejná správa na Slovensku od roku 2003 do 2005[1]

ÚVOD

Druhá vláda Mikuláša Dzurindu, ktorá vzišla zo septembrových parlamentných volieb 2002, sa vo svojom programe zaviazala pokračovať v reforme a v decentralizácii verejnej správy a ukončiť tento proces. Hneď začiatkom roka 2003 sa rozhodlo o urýchlení zmien v oblasti miestnej štátnej správy. Po schválení dvoch zásadných dokumentov – *Projektu decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006* a *Koncepcie usporiadania miestnej štátnej správy* (v máji 2003), sa vývoj uberal najmä v súlade s týmito materiálmi.

Od januára 2003 sa na Slovensku znovu obnovila tzv. špecializovaná miestna štátna správa. Špecializovaná miestna štátna správa fungovala na Slovensku od zmien v roku 1990, v roku 1996 bola zavedená tzv. integrovaná miestna štátna správa, čo sa uskutočnilo na základe mocenského rozhodnutia, bez náležitého zdôvodnenia, spolu so zmenou územného a správneho členenia Slovenska. Od roku 2003 sa SR vrátila k modelu špecializovanej štátnej správy, aj keď nie k celkom rovnakému modelu, aký tu existoval v rokoch 1990 – 1996.

V januári 2003 prešli zo štátu na územnú samosprávu aj posledné kompetencie na základe tzv. kompetenčného zákona č. 416/2001 Z. z. Išlo o poslednú etapu prenosu kom-

1 Text tejto kapitoly vznikol na základe textov Jaroslava Klinga a Jaroslava Piláta *Verejná správa* (in: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2003); Jaroslava Piláta a Martina Valentoviča *Verejná správa* (in: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2004. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2004) a Jaroslava Piláta a Martina Valentoviča *Verejná správa* (podkladový text pre kapitolu Verejná správa do pripravovanej publikácie Inštitútu pre verejné otázky *Slovensko 2005. Súhrnná správa o stave spoločnosti*).

petencií podľa tohto zákona v oblasti pozemných komunikácií na obce a na vyššie územné celky.

V súvislosti s decentralizáciou kompetencií v rokoch 2002 – 2003 sa nahromadili niektoré problémy, ktoré bolo potrebné riešiť. Išlo najmä o nedokončené konania pri delimitačných protokoloch, niektoré nedostatky pri prenose financií zo strany štátu na územnú samosprávu v súvislosti s prenášanými kompetenciami a financovanie preneseného výkonu štátnej správy. Ukázalo sa, že štát, resp. niektoré konkrétne rezorty, neboli na decentralizáciu dobre pripravené a svojím konaním niekde zapríčinili väčšie či menšie problémy. V tejto súvislosti vláda v júli 2004 schválila *Správu o návrhu riešenia niektorých problémov decentralizácie verejnej správy.* Z uznesenia k tomuto materiálu vyplynuli jednotlivým rezortom konkrétne úlohy smerujúce k náprave. Podobne, ale ako samostatná agenda, sa riešil problém nedostatočného financovania regionálneho školstva, kde došlo k niektorým pochybeniam, ktoré boli neskôr postupne naprávané.

Na druhej strane sa tiež ukázalo, že nie všetky obce sú schopné vykonávať decentralizované úlohy a poskytovať služby svojim obyvateľom v dostatočnej miere – vzhľadom na svoju veľkosť, vybavenie, odborné a personálne zázemie atď. Preto sa v roku 2003 začala diskusia o tzv. komunálnej reforme, ktorá by mala priniesť zníženie počtu správnych jednotiek na Slovensku, a tým zefektívnenie práce samosprávy a skvalitnenie poskytovania služieb obyvateľom.

Ak bola najvýznamnejším projektom roku 2003 príprava nového usporiadania miestnej štátnej správy, v roku 2004 to bol nepochybne projekt fiskálnej decentralizácie, ktorý priniesol zásadnú zmenu financovania územnej samosprávy.

POKRAČOVANIE REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY

Vláda SR do svojho programového vyhlásenia včlenila aj pasáž o pokračovaní reformy verejnej správy a jej decentralizácii, pričom priamo v tomto dokumente sa zaviazala k niektorým konkrétnym opatreniam. Išlo napríklad o:

- prípravu revízie úradov a záväzok uskutočniť reorganizáciu štátnej správy, s čím súvisí aj zrušenie okresných úradov;
- záväzok realizovať efektívny, štíhly, a nie drahý štát;
- pokračovať v procese decentralizácie a dekoncentrácie štátnej správy;
- posilniť postavenie, ale aj zodpovednosť územnej samosprávy pri poskytovaní služieb občanovi atď.

Vláda preto opäť od januára 2003 vytvorila pozíciu splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. O svoju hlavnú – koordinačnú – úlohu sa delil s ministrom vnútra a s ministrom financií. Vzhľadom na charakter zmien (najmä prípravy reorganizácie

miestnej štátnej správy a prípravy fiskálnej decentralizácie) išlo o kľúčové ministerstvá. Príprava rôznych materiálov však stále bola poznačená rezortizmom a niektoré názory a prístupy v procese reformy sa zjednocovali len veľmi ťažko. Splnomocnenec dostal tiež za úlohu predložiť na rokovanie vlády návrh ďalšieho postupu decentralizácie verejnej správy vrátane časového harmonogramu.

Keďže rozhodnutie o rýchlosti reformy (rovnako ako o rozsahu zmien) je vážnym politickým rozhodnutím, vládne strany dostali na posúdenie dva varianty: zrýchlený a optimálny.

Zrýchlený variant hovoril o vytvorení novej štruktúry miestnej štátnej správy a začiatku jej fungovania od 1. januára 2004. Očakávanú fiskálnu decentralizáciu, resp. spustenie nového modelu financovania verejnej správy odkladal na rok 2005; rok 2004 mal byť rokom prípravy fiskálnej decentralizácie. Zrýchlený variant upozorňoval na možné riziká: komplikácie pri prerokúvaní materiálov, nápor na legislatívnu činnosť, potrebu väčšieho a aktívnejšieho zainteresovania relevantných rezortov, ako aj na možné problémy v prípade, že potrebná legislatíva bude schválená neskoro, čo by mohlo spôsobiť ťažkosti pri implementácii a príprave zmien k 1. januáru 2004.

Optimálny variant rátal s prípravou všetkých zmien počas roka 2003, pričom príprava by zahŕňala aj verejnú diskusiu. Jej nedostatok bol často kritizovaný aj počas pôsobenia prvej vlády M. Dzurindu. V roku 2004 sa podľa tohto variantu mala schváliť potrebná legislatíva, zahŕňajúca už aj fiskálnu decentralizáciu. Zároveň by bol poskytnutý primerane dlhý čas na prípravu všetkých týchto zmien, aby sa nebolo možné „vyhovoriť“ na prípadné problémy vyplvajúce z časového stresu; naopak, implementáciu by bolo možné dôkladne pripraviť. Od 1. januára 2005 by sa spustili súčasne zmeny v organizačnej aj vo finančnej oblasti. Proti tomuto variantu hovorila najmä skúsenosť s implementáciou iných reforiem, keď sa pri ich odkladaní, resp. dlhom trvaní ich prípravnej fázy posilňuje rezistencia systému voči zmenám.

Vládne strany na rokovaní koaličnej rady v januári 2003 rozhodli, že harmonogram prípravy zmien bude pripravený podľa zrýchleného variantu, teda so spustením zmien – okrem fiskálnej decentralizácie – k 1. januáru 2004.

Po tomto politickom rozhodnutí splnomocnenec vlády vypracoval *Návrh ďalšieho postupu decentralizácie verejnej správy*, ktorý vláda prijala 26. februára 2003. Návrh následného postupu decentralizácie predpokladal v rámci ďalšej decentralizácie realizáciu šiestich projektov:

- reformu miestnej štátnej správy,
- zmeny v miestnej samospráve,
- decentralizáciu financií,
- reformu správneho konania vrátane správneho súdnictva,
- zmeny v kontrole vo verejnej správe,
- informovanosť občanov.

Uznesenie, ktorým vláda SR tento materiál schválila, zároveň uložilo ministrovi vnútra vypracovať a predložiť analýzu činností a financovania okresných a krajských úradov, ktorá mala slúžiť ako podkladový materiál pre ďalšie práce. Okrem toho vláda uložila splnomocnencovi vypracovať a predložiť na rokovanie vlády do 15. apríla 2003 projekt decentralizácie verejnej správy.

Ďalším krokom bolo vypracovanie a schválenie zásadných koncepčných materiálov – *Koncepcie usporiadania miestnej štátnej správy* a už spomenutého *Projektu decentralizácie verejnej správy*.

V uznesení č. 371, ktorým vláda 14. mája 2003 koncepciu schválila, sa uvádza, že koncepcia sa schvaľuje ako východisko a podklad na legislatívne zabezpečenie zmeny organizácie miestnej štátnej správy. Jednotlivým ministerstvám vláda uložila vypracovať potrebnú legislatívu, ktorá bude v súlade s pripravovanou zmenou, t. j. s koncepciou; v návrhoch zákonov sa mali definovať najmä orgány miestnej štátnej správy na vykonávanie štátnej správy na úsekoch, ktoré sú v pôsobnosti terajších krajských úradov a okresných úradov. Legislatívne návrhy mali byť predložené na rokovanie vlády do 30. júna 2003.

Projekt decentralizácie verejnej správy predložil splnomocnenec na medzirezortné pripomienkové konanie v apríli 2003. Projekt sa v oblasti zmien v miestnej štátnej správe odvolával na koncepciu ministerstva vnútra. Opísal problémové oblasti v samospráve a navrhol spôsoby riešenia, ktoré by mali byť rozpracované v tzv. *koncepcii komunálnej reformy*. Navrhoval decentralizovať ešte niektoré ďalšie kompetencie nad rámec zákona č. 416/2001 Z. z. o presune niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky.

V projekte boli opísané súčasné problémy súvisiace so spôsobom financovania a načrtnutý smer, akým sa majú uberať práce na príprave fiskálnej decentralizácie. Na základe zmeny pomerov v oblasti samosprávy, jej kompetenčného, ale aj zodpovednostného posilnenia je potrebné zmeniť aspoň niektoré ustanovenia zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) a na to nadväzujúce niektoré ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku o správnom súdnictve. Projekt navrhol aspoň základné zmeny v obidvoch právnych predpisoch.

Ministerstvo vnútra zatiaľ odmietlo robiť väčšie obsahové zmeny v správnom poriadku s odôvodnením, že je ustanovená komisia, ktorá by sa mala zaoberať prípravou nového správneho poriadku v období nasledujúcich štyroch rokov. Ministerstvo spravodlivosti pripravovalo zmeny v správnom súdnictve, pričom malo pripraviť a predložiť na rokovanie vlády návrh koncepcie správneho súdnictva v SR.

Aj v súvislosti so spomenutým posilňovaním postavenia územnej samosprávy sa táto nemôže vyhnúť zmenám v systéme kontroly, ktorý je dnes považovaný za nedostatočný a slabý. Súčasné právne predpisy, ktoré ustanovujú povinnosť mať funkciu hlavného kontrolóra v obciach (najmä) a samosprávnych krajoch, sú vágne, a ani tie sa – najmä na obecnej úrovni – nedodržujú. Povinnosť zriadiť funkciu ešte neznamená povinnosť ju aj obsadiť a efektívne vykonávať kontrolu. Väčšina obcí preto hlavného kontrolóra nemá a vnútornú kontrolu nevykonáva.

Preto dostalo ministerstvo spravodlivosti za úlohu vypracovať a predložiť na rokovanie vlády zákon o kontrole v územnej samospráve, ktorý by mal problematiku vnútornej kontroly v územnej samospráve komplexne riešiť.

Aj vonkajšia kontrola, vykonávaná Najvyšším kontrolným úradom SR (NKÚ), bola nedostatočná. NKÚ mal právo kontrolovať len nakladanie s tými prostriedkami samospráv, ktoré boli určené na účely preneseného výkonu štátnej správy; zjednodušene povedané, mohol kontrolovať len nakladanie so „štátnymi peniazmi“. Keďže ale väčšina tzv. vlastných príjmov obcí je vlastne štátna dotácia zo štátneho rozpočtu vo forme podielu na dani vybratej štátom, príjmy samospráv vytvárajú všetci obyvatelia SR. Preto bolo odôvodnené, aby sa kontrolná právomoc NKÚ rozšírila aj na iné, než len „štátne“ prostriedky. Týmto zmenám sa, podobne ako pri návrhu ústavného zákona o tzv. konflikte záujmov, ktorý sa mal vzťahovať aj na predstaviteľov územnej samosprávy, zásadne bránilo najmä Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS).

Projekt ako prílohu obsahoval aj odporúčanie pre návrh terminológie v miestnej verejnej správe. Názvy ako napríklad „vyšší územný celok“ evokujú pracovný názov. Vychádzajúc zo slovenských historických reálií, splnomocnenec odporúčal jednotky územnej samosprávy na regionálnej úrovni nazývať župami.

Uznesenie vlády SR č. 370, ktorým bol projekt schválený, zároveň určilo projekt ako záväzný podklad a východisko pri vypracovávaní ďalšej potrebnej legislatívy v súvislosti so zmenami vo verejnej správe. Obidva materiály, koncepcia aj projekt, boli nakoniec prerokované na spoločnom rokovaní vlády SR.

Na základe uznesenia vlády č. 370 ministerstvo vnútra vypracovalo dva ďalšie materiály: *Návrh terminológie v miestnej štátnej správe* a *Návrh optimalizácie usporiadania miestnej štátnej správy z hľadiska efektívnosti zabezpečovaných úloh a z hľadiska dostupnosti pre občanov*. Prvý materiál tvoril prílohu druhého, a takto boli aj vládou SR schválené. Najmä *Návrh optimalizácie* bol veľmi dôležitým podkladom na prípravu rezortných legislatívnych návrhov pri príprave zmien v miestnej štátnej správe, pretože uľahčil rozhodovanie o počtoch, ale najmä o rozmiestňovaní úradov v území. Zároveň poskytoval argumenty na odôvodnenie jednotlivých rozhodnutí. Keďže verejná správa má byť efektívna, nie veľmi drahá, ale na druhej strane aj dostupná pre občanov, tieto kritériá sa vzájomne vyvažovali.

Ďalším dôležitým materiálom v procese prípravy zmien vo verejnej správe bola *Kvantifikácia finančných prostriedkov potrebných na realizáciu koncepcie reformy verejnej správy a harmonogram úloh súvisiacich s transformáciou krajských úradov a zrušením okresných úradov*. Tento materiál pripravovalo ministerstvo vnútra v súčinnosti s ministerstvom financií a s ostatnými zainteresovanými rezortmi, využívajúc poznatky a konkrétne údaje z okresných a krajských úradov. Vláda ho schválila 16. júla 2003. Obsahuje konkrétne číselné údaje o počtoch zamestnancov, ktorí budú potrební v novej štruktúre miestnej štátnej správy, o počtoch prepustených zamestnancov, finančných nákladoch atď. Uznesenie vlády zároveň uložilo vytvoriť v každom okrese tzv. dislokačné komisie, ktoré vykonali podrobnú „inventúru“ majetku, budov, zariadení atď.

Aj keď navonok ponúkal optimálny variant realizácie reformy viac času na lepšiu prípravu, ale aj zdôvodňovanie nevyhnutných politických rozhodnutí, dnes môžeme povedať, že vzhľadom na situáciu, ktorá vznikla v parlamente, je dobré, že sa všetko podstatné stalo v roku 2003 – vrátane niektorých chýb a prechodných problémov, ktoré z rýchleho postupu vyplynuli. Aj s prihliadnutím na to, že v parlamente prešla aj fiskálna decentralizácia, môžeme totiž skonštatovať, že reforma verejnej správy, najmä jej decentralizácia, je už nezvratným procesom, ktorý nebude môcť byť výrazne zmenený ani po prípadnej zásadnej výmene vlády po niektorých z nasledujúcich parlamentných volieb.

SÚVISIACE POLITICKÉ ROZHODNUTIA

Rozbeh fiskálnej decentralizácie

V roku 2004 sa aj za účasti zástupcov obcí a vyšších územných celkov začali prípravy na fiskálnu decentralizáciu. V máji 2004 Ministerstvo financií SR pripravilo prvý návrh balíka právnych predpisov, ktoré by mali zmeniť spôsob financovania výkonu originálnych kompetencií obcami a vyššími územnými celkami (prenesený výkon štátnej správy je financovaný z rozpočtovej kapitoly príslušného ministerstva). Legislatívny balík obsahoval návrhy zákonov o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, o rozpočtovom určení výnosov dane z príjmov miestnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a návrh nariadenia vlády SR o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov platenej fyzickými osobami územnej samospráve. Po mnohých komplikovaných rokovaniach sa v septembri 2004 podarilo v NR SR schváliť tieto zákony. Vláda SR následne po dlhých a zložitých vyjednávaniach v decembri 2004 schválila nariadenie, ktorým sa rozdeľuje výnos dane z príjmu fyzických osôb medzi jednotlivé obce a vyššie územné celky.

Spustenie fiskálnej decentralizácie sprevádzali dlhé a komplikované rokovania. Na začiatku roka 2004 začali nahlas vyjadrovať svoju nespokojnosť väčšie mestá, tentoraz však nie voči vláde, ale voči Združeniu miest a obcí Slovenska (ZMOS). Nespokojní boli hlavne primátori tých miest, ktoré prišli o väčšiu časť dotácie na mestskú hromadnú dopravu. Koeficienty, podľa ktorých mali dostávať tieto mestá podiel na výnose z dane fyzických osôb, sa totiž oproti navrhovaným hodnotám na záver rokovaní zmenšili, čo väčšie mestá pripravilo o zdroje príjmov do svojich rozpočtov. ZMOS obviňovali najmä z toho, že pri rokovaniach uprednostnili záujmy malých obcí (dedín) pred záujmami väčších miest, ktoré však poskytujú služby aj obyvateľom menších obcí susediacich s ich mestami, títo však za poskytované služby mestu nič neplatia. ZMOS, najmä jeho vedenie, takéto vyhlásenia tvrdo odmietal, pričom poukazoval na to, že zo 138 miest na Slovensku je „postihnutých“ fiskálnou decentralizáciou len osem, z toho päť krajských (Bratislava, Prešov, Banská Bystrica, Žilina, Košice). Neskôr sa tento počet zvýšil na jedenásť, čo však nijako neovplyvnilo postoj ZMOSu v tom, že združenie obhajuje všetky mestá a obce rovnako, bez rozdielu.

Radikálnejšie boli postoje najmä primátorov Banskej Bystrice, Nitry, Trnavy a Žiliny, ktoré hrozili pozastavením svojho členstva v ZMOSe. Keďže podľa predsedu ZMOSu Michala Sýkoru stanovy združenia inštitút pozastavenia členstva nepoznajú, museli by tieto mestá zo združenia vystúpiť. Vedenie ZMOSu však opakovane tvrdilo, že takéto „dehonestujúce vyhlásenia časti krajských miest“ odmieta a dokonca začalo poukazovať na politický rozmer týchto vyhlásení, ako na snahu o rozbitie jednoty ZMOSu. V tom čase totiž niektoré mestá založili svoje členstvo v Únii miest Slovenska, teda v organizácii, ktorá by mala zastupovať čisto záujmy miest. Podľa Sýkoru počas vyjednávaní so zástupcami vlády ZMOS presadil nárast financií o 1,8 mld. Sk, z čoho majú osoh obce aj mestá; nedostatok peňazí na MHD v niektorých mestách podľa neho nie je problém, ktorý spôsobil ZMOS. Poukazoval aj na rezervu vo výške 300 miliónov Sk v štátnom rozpočte, z ktorej by vzniknuté problémy mohli byť riešené. Časť primátorov krajských miest dokonca požadovalo zmenu ich postavenia v rámci ZMOSu, čím by sa malo odstrániť „rovnostárstvo“, orgány ZMOS však o takejto zmene stanov rokovať odmietlo.

Ministerstvo financií zverejnilo koncom februára 2004 návrh, ako naložiť s rezervou 300 miliónov Sk, ktorú si štát ponechal v rozpočte na čiastočné eliminovanie rizík vyplývajúcich z naštartovania nového systému financovania. Na dorovnanie obcí s nedostatkom zdrojov oproti predošlému roku sa z rezervy použilo 58,6 mil. Sk; tieto prostriedky išli do 446 obcí, ktorých príjem rozpočtu nedosahuje 87 % minuloročného rozpočtu. Pre kúpeľné mestá (22 kúpeľných miest) sa uvoľnilo 100 mil. Sk. Hlavné mesto SR Bratislava dostala z rezervy sumu 130 mil. Sk.

S odstupom času problém „ochladol“ a na jubilejnom pätnástom sneme ZMOSu v máji 2005 sa síce spomenul, ale neriešil sa ako kľúčový problém. Ešte stále sa síce objavovali výzvy na „ostražitosť“ pri fiskálnej decentralizácii a ďalšom vývoji jej dopadov, na základe už vtedy zverejnených prognóz výnosnosti dane z príjmu fyzických osôb sa však situácia postupne upokojovala.

Zmena Ústavy SR

Na začiatku októbra 2003 ministerstvo spravodlivosti vypracovalo a predložilo na medzirezortné pripomienkové konanie návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR. Okrem iného sa týmto návrhom mali rozšíriť právomoci NKÚ v oblasti kontroly. S týmto návrhom nesúhlasila územná samospráva, opäť najmä ZMOS, ktorý sa stavia zásadne proti posilneniu kontrolných právomocí NKÚ smerom k územnej samospráve.

Takýto návrh ministerstva však zapadá do celkovej koncepcie kontroly vo verejnej správe v Slovenskej republike. Vláda túto novelu ústavy schválila v júni 2004. Predstavitelia ZMOS, ktorí avizovali aj možné lobistické aktivity v prípade, že návrh ústavného zákona bude predložený na prerokovanie a schválenie v NR SR, boli v danej chvíli úspešní – návrh získal podporu len 42 zákonodarcov, čo na schválenie zmeny ústavy nestačilo.

Zákon o konflikte záujmov

Ministerstvo spravodlivosti vypracovalo návrh ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, tzv. zákon o konflikte záujmov. V základnej úprave vychádzal z návrhu, ktorý bol prezentovaný v predchádzajúcom volebnom období poslancami parlamentu a ústavnými právnikmi Petrom Kresákom a Ladislavom Oroszom. V niektorých otázkach však išiel ďalej a zavádzal aj dovtedy u nás neznáme právne inštitúty – napríklad tzv. postzamestnanecké obmedzenia alebo sankcie až po stratu mandátu poslanca pri porušovaní zákona.

Na príprave návrhu ústavného zákona sa podieľali zástupcovia celého parlamentného politického spektra, ako aj odborníci z mimovládnych organizácií. Spoločne nakoniec dospeli ku konsenzuálnemu návrhiu, ktorý bol prezentovaný verejnosti.

Diskusiu s nesúhlasným stanoviskom opäť otvorili predstavitelia samosprávy, resp. ich organizácií, ako je ZMOS alebo Únia miest Slovenska. Ich zásadnou požiadavkou bolo, aby sa takýto ústavný zákon, resp. jeho ustanovenia nevzťahovali na predstaviteľov územnej samosprávy. Ak má byť podľa nich konflikt záujmov upravený aj pre úroveň územnej samosprávy, tak len v príslušných zákonoch, ktorými sú zákon o obecnom zriadení a zákon o samospráve vyšších územných celkov. K problematike ústavného zákona o konflikte záujmov a zákona o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci[2] sa totiž najmä z prostredia malých obcí objavovali silné protesty. Na jednej strane sú aj tieto obce povinné vykonávať správu a poskytovať služby ako všetky ostatné, často však na to nestačia. Zodpovedné orgány, najmä starostovia, sa často vystavujú nebezpečenstvu postihu práve za nezákonné rozhodnutie alebo za nesprávny úradný postup. Starosta by dnes musel obsiahnuť veľmi širokú problematiku na to, aby sa dokázal bezpečne orientovať vo všetkom, čo má obec a on v jej mene vykonávať. V malej obci však neexistujú také možnosti, aby boli „poruke“ vhodné osoby s príslušným vzdelaním a zároveň aj ochotné pracovať vo verejnom sektore. Aj toto sú ďalšie silné dôvody pre komunálnu reformu.

Politické strany deklarovali návrhu tohto zákona všeobecnú podporu; pri prerokovávaní v prvom čítaní v parlamente sa však ukázalo, že s reálnou politickou podporou to nebude jednoduché. Po odmietnutí návrhu z dielne ministerstva spravodlivosti poslanci NR SR vytvorili pod vedením J. Malchárka pracovnú skupinu, tá potom vypracovala kompromisný návrh, prijateľný pre poslancov. Oproti dovtedy platnému zákonu išlo o posun vpred, oproti návrhu ministerstva spravodlivosti naopak o mäkšiu verziu. Po dlhotrvajúcej debate bol zákon v parlamente schválený. Okrem toho, že zasahuje podstatne viac verejných funkcionárov, prvýkrát obsahuje aj sankcie za porušenie jeho ustanovení.

[2] Tento zákon nadobudol účinnosť 1. júla 2004. Podľa jeho znenia sú zodpovedné aj orgány obcí a vyšších územných celkov; po preukázaní nezákonnosti rozhodnutia, resp. nesprávneho úradného postupu, vzniknutej škody a príčinnej súvislosti medzi nimi možno žiadať náhradu takejto škody. Zákon zakotvuje aj možnosť tzv. regresného nároku – teda obec, resp. vyšší územný celok si môžu žiadať a vymáhať náhradu škody takto spôsobenú od konkrétneho zodpovedného človeka.

Problém politických nominácií v miestnej štátnej správe

V rámci miestnej štátnej správy by bolo vhodné dotiahnuť ešte problematiku vymenúvania vedúcich úradov miestnej štátnej správy. Súčasná úprava je nesystémovým prvkom, ktorý celkom nerešpektuje princípy decentralizácie a nevzbudzuje u občanov dojem odbornej a nestrannej štátnej správy *(bližšie pozri ďalej v časti o Miestnej štátnej správe v tejto kapitole)*. V roku 2004 sa o takúto zmenu trikrát pokúsili poslanci Slobodného fóra (v januári, vo februári a v októbri), ich postup však nebol vždy celkom racionálny. Prvý pokus o „odpolitizovanie štátnej správy“, ako svoju iniciatívu nazvali, sa mal týkať len vedúcich úradov miestnej štátnej správy na krajskej úrovni, teda na jej druhom stupni, kde je politických nominantov menšina. Druhý pokus sa týkal naopak len prvostupňových úradov, kde je nominantov väčšina, dôvod takéhoto prístupu však stále nebol jasný. V NR SR nezískali pre svoje návrhy podporu.

Opätovný októbrový návrh Slobodného fóra už síce pokrýval prvý aj druhý stupeň miestnej štátnej správy, návrh však obsahoval niektoré nedostatky, ktoré ho robia nie celkom dokonalým. Vzniká otázka (keďže ide o tretí pokus), či to nie je zámer. Návrh sa totiž nezaoberá tými vedúcimi, ktorí sú už vo funkciách podľa politického kľúča. Najlepším riešením sa zdá byť vypracovať a predložiť novelu zákona o štátnej službe, ktorá by určila jednotné pravidlá ustanovovania do funkcií v takýchto prípadoch, pričom by zároveň obsahovala aj prechodné ustanovenia týkajúce sa dnešných funkcionárov.

Snaha o ďalšiu novelizáciu zákona o obecnom zriadení

Zaujímavou epizódou v rámci miestnej samosprávy bolo aj schválenie novely zákona o obecnom zriadení, ktorou sa mal vyriešiť spor medzi obcou Ľubica a mestom Kežmarok, ťahajúci sa už dvanásť rokov. V tejto chvíli nejde ani tak o podstatu sporu spomínaných dvoch sídiel, ako skôr o to, že NR SR dala širokej verejnosti návod, ako vyriešiť problém, ktorý sa už rieši dlho. Na základe tejto novely môže vláda zmeniť územie obce vo verejnom záujme aj proti vôli niektorej dotknutej obce. Toto ustanovenie však platí len pre obce Ľubica a Kežmarok.

Ukázalo sa, že stačí mať dobrý lobing v parlamente, a spor sa namiesto metódami štandardnými pre právny štát dá „vyriešiť“ účelovou novelou zákona. To však ešte nebol koniec. Prezident SR Ivan Gašparovič tento zákon nepodpísal pre podozrenie rozporu s ústavou. Parlament schválil vrátený zákon opäť aj s potrebnou väčšinou, objavil sa však ďalší problém: poslanci zákon opätovne schválili 7. septembra 2004, neopravili však termín účinnosti pôvodného návrhu, kde bol dátum 1. septembra. Zákon mal tak skoršiu účinnosť, než bol vôbec schválený, čo aj podľa ústavného právnika a poslanca NR SR Jána Drgonca bola chyba nezlučiteľná s naším právnym poriadkom. Poslanci sa však zachovali pružne: už 10. septembra 2004 schválili novelu novely, pripojenú k úplne inému návrhu zákona, ktorou novelizovali ustanovenie o jeho účinnosti. Dali tak všetkým názornú lekciu z účelovosti a nesystematickosti.

Ďalšia snaha opäť účelovo novelizovať zákon o obecnom zriadení však úspešná nebola. Niektorí poslanci, posmelení úspechom z predchádzajúceho prípadu, navrhli podobnú novelu; v rámci pozmeňujúcich návrhov však prešiel jeden z dielne poslanca Mitríka, podľa ktorého sa možnosť daná vláde rozdeliť obec bez jej súhlasu nemala vzťahovať len na tam vymenované obce (v tomto prípade Kvakovce a Dobrá nad Ondavou), ale všeobecne za určitých podmienok. Toto je však neprijateľné z hľadiska Ústavy SR, ak aj ustanovení Európskej charty miestnej samosprávy. Odmietnuť podpísať takýto zákon žiadali prezidenta ZMOS, Únia miest Slovenska, vyzval ho na to aj vládny splnomocnenec. Kancelária prezidenta republiky vyjadrila pochybnosti o mieste takéhoto zákona v slovenskom právnom poriadku a prezident ho nepodpísal. Pri opätovnom schvaľovaní v parlamente už návrh nezískal dostatočný počet hlasov a zákon nebol schválený.

Sprísnenie vnútornej a vonkajšej kontroly samospráv kontroly

Na základe postupnej decentralizácie kompetencií, majetku a financií rastie aj zodpovednosť samosprávy, preto bolo potrebné posilniť takmer neexistujúci systém vnútornej kontroly. V tejto súvislosti bola vypracovaná novela zákonov o obecnom zriadení a o samospráve vyšších územných celkov. Celkovo sa pozícia hlavných kontrolórov posilnila, vrátane ich nezávislosti od zastupiteľstva a znemožnenia vetovať ich zvolenie, resp. nepodpísať zvolenému kontrolórovi pracovnú zmluvu. Zaviedol sa systém určenia platu hlavného kontrolóra, nie je už teda závislý od vôle zastupiteľstva. Novela mala aj tendenciu posilniť profesionalizáciu tohto povolania, resp. postu v územnej samospráve zákazom podnikania, resp. inej než v zákone povolenej zárobkovej činnosti. Vzhľadom na už viackrát opakovaný problém Slovenska – veľký počet malých obcí s povinnosťou mať kontrolóra, ktorý nerobí nič iné, vznikol problém vykonateľnosti takéhoto zákona. Následne bolo prijaté ustanovenie, podľa ktorého môže kontrolór podnikať, resp. vykonávať inú zárobkovú činnosť za predpokladu, že mu to zastupiteľstvo schváli. Týmto nesystémovým riešením sa dosiahli dve veci: odklon od profesionalizácie kontrolórov a zároveň zvýšenie ich závislosti od zastupiteľstva. Aj na tomto príklade sa ukazuje, že systémovým riešením by bola komunálna reforma. Kontrolór by pôsobil v takej veľkej správnej jednotke, ktorá by ho dokázala zaplatiť tak, aby už nemusel vykonávať nijakú inú činnosť.

Diskusia o novom zákone o kontrole v územnej samospráve sa spočiatku stretla s odporom predstaviteľov obcí a miest, najmä ZMOSu. Neskôr sa vláda rozhodla pre riešenie novelou zákona o obecnom zriadení a o samospráve vyšších územných celkov. V nadväznosti na vyššie uvedené (posilnenie NKÚ SR) nakoniec ustúpili s tým, že boli ochotní vyjednávať radšej o povahe postavenia hlavného kontrolóra (a novela zákona v parlamente prešla), ale boli odhodlaní nedovoliť presadenie silnejšieho NKÚ SR. Nakoniec sa im tento politický lobing na krátky čas podaril.

Snahy vlády o zavedenie vonkajšej kontroly zo strany Najvyššieho kontrolného úradu SR na samosprávu aj v iných veciach, ako je len kontrola použitia prostriedkov na prenesený výkon štátnej správy, pokračovali. Najmä ZMOS ostro odmietal túto snahu ministerstva spravodlivosti.

Na základe rozhodnutia poslancov Národnej rady SR, ktorí 27. septembra 2005 schválili novelu ústavy, bude môcť Najvyšší kontrolný úrad kontrolovať samosprávu a jej nakladanie s finančnými prostriedkami.

Novela zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)

Poslednou kontroverznou udalosťou v pokračovaní nekonečného príbehu reformy verejnej správy je zatiaľ návrh zákona z dielne ministerstva vnútra, ktorým sa novelizuje zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch). Návrh už schválila vláda SR a jeho kontroverznosť spočíva najmä v dvoch bodoch. Prvým je to, že sa zákonom stanovuje strop odmien poslancov samosprávnych krajov. Rozhodovanie o použití vlastných príjmov (prostredníctvom schvaľovania vlastného rozpočtu) je výsostným právom nezávislej územnej samosprávy. Schválený návrh však hovorí, že ročná odmena poslanca môže byť maximálne dvadsaťnásobok minimálnej mzdy. Išlo o reakciu najmä na to, že poslanci Banskobystrického samosprávneho kraja, ktorí začínali pri odmenách na výške 5 000 Sk mesačne v roku 2001, si postupne schválili zvýšenie svojich odmien až na 15 000 Sk v roku 2005. Aj keď je takáto odmena s najväčšou pravdepodobnosťou neprimeraná a môžeme sa domnievať, že títo poslanci nie sú zásadne kvalitnejší ako poslanci napríklad Bratislavského samosprávneho kraja, ktorí majú mesačné odmeny vo výške 6 500 Sk, ide predsa len o samostatnú pôsobnosť daného kraja a v tomto prípade aj o postoj poslancov k občanom a voličom, ktorým takto ukazujú, na čo je podľa nich dobré využívať verejné prostriedky. Ak sa argumentuje tým, že táto oblasť nie je právne pokrytá, nie je to celkom pravda, pretože každý samosprávny kraj si môže vlastným všeobecne záväzným predpisom schváliť systém odmeňovania, a takýto predpis už právnou úpravou je.

Druhým kontroverzným bodom je skutočnosť, že v zákone prešla pôsobnosť určovať štruktúru svojho úradu zo župana ako štatutára kraja na zastupiteľstvo kraja, čo je krajne nesystémové a nepraktické riešenie. Ak vezmeme do úvahy zjednodušenie, že župan je „exekutíva“ (je štatutárom kraja, v správnom konaní je správnym orgánom a pod.) a zastupiteľstvo je „legislatíva“, takáto právomoc zastupiteľstva nie je namieste. Opäť sa tu ukázala prevaha politickej príslušnosti nad odbornosťou. Parlament, ktorý o návrhu ešte nerokoval (stav v septembri 2005), mal ešte stále možnosť tieto chyby napraviť.

KOMUNÁLNA REFORMA

Komunálna reforma sa javí ako logické zakončenie procesu decentralizácie – aj keď zakončenie nie v definitívnom zmysle slova, pretože decentralizačné zmeny môžu pokračovať aj v budúcnosti. Po decentralizácii kompetencií, majetku, politickej moci, spôsobu financovania prichádza logické zavŕšenie, ako sme to mohli pozorovať v niektorých

iných krajinách, napríklad v Dánsku, Švédsku, Holandsku (tam bez finančnej decentralizácie, ale s municipalizáciou), resp. v Poľsku ešte pred spustením masívnej decentralizácie. Aj preto splnomocnenec vlády pre decentralizáciu verejnej správy v roku 2004 vypracoval a predložil na verejnú diskusiu materiál nazvaný *Komunálna reforma*, ktorý mapuje dnešný stav, opisuje problémy a ponúka alternatívy, ako by sa problém dal riešiť, pričom alternatívy idú od dobrovoľnej medziobecnej spolupráce až po klasickú municipalizáciu. Treba však konštatovať, že v dôsledku prípravy fiskálnej decentralizácie sa diskusia ani poriadne nezačala, pretože prvoradým záujmom najviac zainteresovaných – miest a obcí – bola práve jej príprava a výsledok.

Na základe tohto materiálu mal byť vypracovaný podrobnejší materiál na rokovanie vlády SR. Táto sa mala rozhodnúť, či sa vôbec do takéhoto projektu pustí, či ho odštartuje. Spájaniu obcí sa ani podľa odborníkov z rôznych oblastí Slovensko nevyhne, nikto však nahlas nechce povedať, že už nastal ten správny čas.

Na Slovensku existuje 67 % obcí s počtom obyvateľov nižším ako 1 000 a v 530 dedinách žije menej ako 250 ľudí. Tieto fakty spolu s ďalšími argumentmi hovoria v prospech vykonania takejto reformy, ide však o politicky citlivú záležitosť, pri ktorej treba okrem ekonomických faktorov brať do úvahy aj iné, ťažšie merateľné kritériá, ako je rozvoj a zachovanie miestnej demokracie a pod. ZMOS sa prostredníctvom svojho predsedu Michala Sýkoru vyjadril, že komunálna reforma je potrebná, obce sa však majú spájať výlučne na dobrovoľnom princípe. Bez konkrétneho posunu zo strany centrálnej vlády by to však znamenalo, že sa v tejto veci nevykoná prakticky nič.

Súčasťou spomínaného materiálu by mal byť aj návrh úpravy postavenia hlavného mesta Bratislavy a mesta Košice, pričom ešte stále nie je zjednotený názor na ústavné postavenie mestských častí v týchto mestách v rámci výkonu ich samosprávy. Navrhuje sa tiež vytvorenie kontrolnej komisie, inšpirovanej dánskym modelom, ktorá by kontrolovala zákonnosť aktov územnej samosprávy v rámci rozhodovacej činnosti (mimo preneseného výkonu štátnej správy) a slúžila by aj ako odvolacia inštancia, keďže správne súdnictvo zatiaľ na tento účel neslúži a jeho postavenie ako odvolacieho orgánu v rámci správneho konania, kde sa koná na orgáne územnej samosprávy ako na prvom stupni, je diskutabilné. Komisia by mala byť zložená zo zástupcov štátnej správy aj samosprávy a mala by pôsobiť pre územie kraja.

Pred oficiálnym zverejnením materiálu na medzirezortné pripomienkové konanie bol najskôr zaslaný ministerstvám financií a vnútra, hlavnému mestu Bratislava a mestu Košice, ako aj ZMOSu a Únii miest. Títo kľúčoví hráči mali predostrieť svoje návrhy, pripomienky, stanoviská, vrátane politických.

ZMENY V ŠTRUKTÚRE VEREJNEJ SPRÁVY

ÚSTREDNÁ ŠTÁTNA SPRÁVA

V rokoch 2003 – 2005 sa udiali nasledovné zmeny v štruktúre úradov ústrednej štátnej správy:

- Na základe zákona o Ústave pamäti národa vznikol **Ústav pamäti národa**, ktorý funguje od 1. mája 2003. Jeho úlohou je sprístupňovať občanom písomné materiály bývalých bezpečnostných zložiek, najmä komunistickej ŠtB.
- Dňa 1. mája 2004, dňom vstupu Slovenska do Európskej únie, zanikol **Úrad pre štátnu pomoc**. Časť jeho agendy prešla na orgány EÚ, zvyšok vykonáva ministerstvo v rámci svojej legislatívnej a majetkovoprávnej sekcie.
- Napriek viacerým diskusiám, ktoré sa viedli o potrebe **Národného úradu pre cestovný ruch**, resp. o jeho zbytočnosti v štruktúre orgánov štátnej správy v SR a ktoré sa už zdali byť ukončené, sa debata na túto tému otvorila znovu v *Koncepcii rozvoja cestovného ruchu*. Zatiaľ však nie je jasné, či vôbec – a ak áno, tak odkedy – by takýto úrad mal začať svoju činnosť a čo by bolo jej náplňou.
- V súvislosti s novým usporiadaním miestnej štátnej správy zanikol verejnoprávny **Národný úrad práce,** ktorý bol nahradený **Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny** (vznikol zlúčením sociálnych odborov okresných úradov a úradov práce)**,** nie však v postavení ústredného orgánu štátnej správy (tým je Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR), ale ako strešný orgán, ktorý „zosieťováva“ najhustejšiu a najrozsiahlejšiu sieť v rámci miestnej štátnej správy – úradov práce, sociálnych vecí a rodiny. Tento úrad riadi sieť úradov práce, sociálnych vecí a rodiny v celom území Slovenska, je však podriadený Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny SR.
- S nadobudnutím účinnosti zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov, t. j. od 1. novembra 2004 vznikol **Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.** Nejde o úrad štátnej správy, svojím financovaním takisto nie je napojený na štátny rozpočet. Uvádzame ho len pre informáciu ako úrad, ktorý vznikol v súvislosti reformou zdravotníctva, pričom pôjde o orgán s povahou „nezávislého regulátora“ a kontrolnou úlohou. Financovaný bude v rámci zdravotníckeho systému – odvodmi zo zdravotných poisťovní.
- V roku 2005 bolo zásadnejšou záležitosťou na ústrednej úrovni snáď len otvorenie diskusie o ďalšej existencii **Úradu pre štátnu službu SR.** Z kruhov Ministerstva financií SR a čiastočne aj Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR vyšla verbálna iniciatíva na zrušenie tohto úradu, pričom zásadným argumentom mala byť jeho nadbytočnosť v systéme štátnych úradov. Na zabezpečenie úloh, ktoré v súčasnosti tento úrad vykonáva, by mali postačovať jednotlivé ústredné orgány štátnej správy, samozrejme, na základe zmenenej legislatívy v tejto oblasti.

  Je pravdou, že od čias vytvorenia tohto úradu v roku 2001 a začatia jeho činnosti v apríli 2002 sa jeho pôsobnosti a faktický dosah na štátnu službu na Slovensku me-

nil, resp. znižoval. Niektoré zásahy boli urobené priamo cez zákon o štátnej službe (č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov), z dôvodov väčšej flexibility a akcieschopnosti štátnej správy. Niektoré zásahy boli urobené aj nepriamo, cez osobitné zákony, ktorými sa dosah úradu, resp. zákona o štátnej službe dosť obmedzoval, prípadne vylučoval. Udialo sa tak najmä pri novej organizácii miestnej štátnej správy, keď sa v parlamente pri prerokovávaní a schvaľovaní jednotlivých zákonov presadili tzv. politické nominácie na posty šéfov týchto úradov na prvom aj druhom stupni, čo znamená prakticky takmer úplné vylúčenie dosahu zákona na tieto osoby.

Proti tejto snahe sa zásadne postavil predseda úradu Ľubomír Plai, ktorý sa snažil argumentovať doterajšou činnosťou úradu, snahou o vytvorenie a presadzovanie nezávislej štátnej služby na Slovensku a vytvorenie s tým súvisiacich pravidiel. Zrušením úradu by sa podľa neho Slovensko opäť vrátilo k pôvodnej, spolitizovanej štátnej službe, kde by bol kladený dôraz na politickú príslušnosť relevantných osôb, nie na ich politickú nestrannosť a odbornosť pri výkone svojej funkcie.

Podľa rozhodnutia koaličnej rady malo ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny vypracovať a spolu s ministerstvom financií SR predložiť takýto legislatívny návrh na rokovanie vlády SR do konca júna 2005. Do konca septembra 2005 sa tak však nestalo, čo môže súvisieť aj s politickou citlivosťou takéhoto návrhu vzhľadom na nejednoznačnú politickú silu vládnej koalície v NR SR.

MIESTNA ŠTÁTNA SPRÁVA

Na základe prijatých koncepčných a podkladových materiálov jednotlivé rezorty v mesiacoch jún – august 2003 pripravili a predložili na rokovanie vlády balík návrhov zákonov, ktoré mali zabezpečiť plánovanú zmenu. Na základe *Koncepcie usporiadania miestnej štátnej správy* boli zákony pripravené tak, že dezintegrujú dnešnú integrovanú miestnu štátnu správu a vytvárajú špecializovanú miestnu štátnu správu. Rozhodnutie o dezintegrácii bolo prijaté ešte v roku 1999, keď vláda schválila *Stratégiu reformy verejnej správy*; toto rozhodnutie vláda odvtedy ešte niekoľkokrát potvrdila.

Vláda prijatím jednotlivých návrhov zákonov schválila vytvorenie špecializovanej miestnej štátnej správy na úsekoch všeobecnej vnútornej správy, živnostenského podnikania a civilnej ochrany, životného prostredia, výstavby, lesného hospodárstva, pozemkov, dopravy, práce a sociálnych vecí, zdravotníctva a školstva. Miestna štátna správa je dvojstupňová, pričom sa má vykonávať na stupňoch obvod a kraj. Nie všetky úseky štátnej správy však kopírujú tento model (prehľad spolu s počtom úradov prinášame v tabuľke 1).

Na základe spomínaných zákonov prijatých NR SR v roku 2003 začala od januára 2004 fungovať nová, špecializovaná miestna štátna správa. Predchádzala tomu decentralizácia kompetencií, keď bola orgánom integrovanej miestnej štátnej správy postupne odoberaná náplň ich činnosti. Zostávajúca agenda bola potom rozdelená v rámci odvetvovo

riadenej a financovanej miestnej štátnej správy, pričom jej orgány boli do územia rozmiestňované na základe kritérií efektívnosti, dostupnosti a frekvencie výkonu činnosti. Samozrejme, aj tu zohralo úlohu politické rozhodovanie a lobing (napríklad prípad miest Stropkov – Svidník a pod.).

Znížil sa počet úradov s tzv. plnou právnou subjektivitou, teda takých, ktoré vykonávali aj všetku obslužnú činnosť – správu majetku, nákup zariadenia, personalistiku atď. Tým sa znížila potreba pracovníkov, ako aj priestorového a materiálneho vybavenia. Naopak, vznikli tzv. pracoviská s právnou subjektivitou len v administratívno-správnych veciach, teda také, ktoré len poskytujú služby, najmä rozhodnutia v správnom konaní, nie sú však napríklad služobným úradom pre svojich zamestnancov. Takýmto spôsobom vznikla nasledujúca štruktúra:

Tabuľka 1
Štruktúra úradov a pracovísk

	Úrad, ústredie	II. stupeň	I. stupeň	Pracovisko
Ministerstvo vnútra		8	50*	71*
Ministerstvo životného prostredia		8	46*	
Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja		8		
Ministerstvo pôdohospodárstva				
▪ **lesný úrad**		8	39*	
▪ **pozemkový úrad**		8	44*	
Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií		8	46*	
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny	1		45	88*
Ministerstvo zdravotníctva	1			38*
Ministerstvo školstva		8		

Poznámka: ** Úrad, pracovisko, s právnou subjektivitou v administratívno-správnych veciach.*
Zdroj: *Koncepcie usporiadania miestnej štátnej správy, 2003.*

Tabuľka 2
Špecializovaná miestna štátna správa

Ministerstvo	Úsek činnosti	Stupeň a počet úradov, resp. pracovísk
Ministerstvo vnútra	Všeobecná vnútorná správa, živnostenské podnikanie, civilná ochrana	8 krajských úradov, 50 obvodných úradov, 71 pracovísk
Ministerstvo životného prostredia	Životné prostredie	8 krajských úradov, 46 obvodných úradov

Ministerstvo	Úsek činnosti	Stupeň a počet úradov, resp. pracovísk
Mininisterstvo výstavby a regionálneho rozvoja	Stavebné konanie	8 krajských úradov; 1. stupeň – prenesený výkon na obce
Ministerstvo pôdohospodárstva Lesný úrad Pozemkový úrad	Lesné hospodárstvo Pozemkové hospodárstvo	8 krajských úradov, 39 obvodných úradov 8 krajských úradov, 44 obvodných úradov
Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií	Doprava	8 krajských úradov, 46 obvodných úradov
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny	Služby zamestnanosti, sociálne veci	1 ústredie, 45 obvodných úradov, 88 pracovísk
Ministerstvo zdravotníctva	Zdravotníctvo	1 Úrad verejného zdravotníctva, 38 pracovísk
Ministerstvo školstva	Školstvo	8 krajských úradov; 1. stupeň – prenesený výkon na obce a VÚC

Zdroj: *Príslušné zákony upravujúce zriadenie a pôsobnosť orgánov miestnej štátnej správy od roku 2004.*

Úrady s úplnou právnou subjektivitou sú najmä na krajskej úrovni. To znamená, že tieto úrady vykonávajú aj pôsobnosti služobných úradov, teda personálne záležitosti, mzdové záležitosti, majetkové atď. Ostatné úrady a pracoviská majú právnu subjektivitu obmedzenú, majú len dekoncentrovanú rozhodovaciu právomoc. Tu ide *de facto* len o poskytovanie služieb občanom. Na základe odbúrania iných činností na každom úrade sa dosiahlo pokrytie viacerých bodov na území pracoviskami, ktoré poskytujú služby v najžiadanejších agendách. Ide najmä o sociálne veci (až 82 %), ďalej živnostenské podnikanie, vybavovanie niektorých dokladov atď. Na základe racionalizačných opatrení by mala byť štátna správa lacnejšia o 750 mil. Sk ročne (bližšie pozri v tabuľke 3).

K redukcii počtu zamestnancov v miestnej štátnej správe dochádzalo už v priebehu roka 2003. Pôvodný limit pracovníkov okresných a krajských úradov na rok 2003 bol 13 894; upravený limit bol už nižší – 12 896 pracovníkov. K 1. máju 2003 sa mal počet funkčných miest krajských úradov znížiť o 12 % a okresných úradov o 5 %. Celkovo malo ísť o 770 funkčných miest, z ktorých však 259 bolo neobsadených. Napriek tomuto predsavzatiu vláda schválila daný krok až koncom júna 2003 s tým, že stavy sa budú znižovať k 1. júlu 2003. Ani to sa však nezrealizovalo a prepúšťať sa začalo až v auguste 2003. Celkovo sa počty pracovníkov okresných a krajských úradov znížili o 641.

Najviac funkčných miest bolo zrušených na úseku kontroly štátnej správy (48 miest, čo zodpovedá 25 %), riadenia úradu (92 miest, t. j. 7 %), vnútornej prevádzky úradu (77 miest, t. j. 8 %), životného prostredia (45 miest, t. j. 5 %) a financií (72 miest, t. j. 8 %). V skutočnosti však odišlo len 382 úradníkov, pretože zvyšných 259 funkčných miest bolo neobsadených. Išlo najmä o miesta vedúcich odborov a oddelení. Tento fakt poukazuje na to, že v štátnej administratíve ešte stále pretrváva naddimenzovanosť rozpočtovaných a aj financovaných miest oproti skutočnému stavu pracovníkov.

Počet zamestnancov po zmenách k 1. júlu 2003 bol 12 255; limit na rok 2004 bol 10 100 pracovníkov a cieľový stav na rok 2005 po vykonaných zmenách je 9 820 pracovníkov v miestnej štátnej správe, ktorí predtým pracovali na okresných a krajských úradoch. Vytvára sa menšia potreba najmä prierezového a obslužného personálu a posilňuje sa odborný personál, teda skutoční poskytovatelia služieb občanovi.

Tabuľka 3
Vývoj počtu zamestnancov miestnej štátnej správy

Pôvodný limit zamestnancov miestnej štátnej správy na rok 2003	13 894
Upravený limit na začiatku roka 2003	12 896
Počet zamestnancov po zmenách v roku 2003	12 255
Limit na rok 2004	10 100
Limit na rok 2005	9 820
Ročná úspora	750 mil. Sk
Úspora na rok 2004 po odpočítaní odstupného a iných výdavkov reorganizácie	594 mil. Sk

Zdroj: *Kvantifikácia finančných prostriedkov potrebných na realizáciu koncepcie reformy verejnej správy a harmonogram úloh súvisiacich s transformáciou krajských úradov a zrušením okresných úradov,* 2003.

Zmena nastala aj v spôsobe ustanovovania do funkcií vedúcich nových úradov miestnej štátnej správy. Podľa zákona č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov prednostov krajských úradov vymenúvala a odvolávala vláda na základe návrhu ministra vnútra; prednostov okresných úradov vymenúva a odvoláva vláda. Po zmenách v miestnej štátnej správe, po jej dezintegrácii mala vláda vymenúvať a odvolávať už len prednostov krajských úradov, ktoré budú patriť do rezortu vnútra. Ostatných prednostov obvodných úradov, ale aj krajských úradov v iných rezortoch mali do funkcií vymenúvať príslušní ministri, resp. iní zákonom ustanovení funkcionári, vždy však na základe výberového konania, teda v súlade so zákonom o štátnej službe. Vplyv centrálnej vlády, resp. koaličných strán, ktoré ju tvoria, sa tak – aspoň formálne – mal zmenšiť. V rámci prerokovávania návrhov zákonov v parlamente však poslanec ANO Jirko Malchárek úspešne predložil a presadil pozmeňujúci návrh, na základe ktorého týchto štátnych zamestnancov do ich funkcií vymenúva vláda.

Toto rozhodnutie má dva dôsledky. Prvým je skutočnosť, že počet tzv. politických nominantov sa zvýšil. Opäť teda záleží predovšetkým na dohode v rámci koaličnej rady, teda činnosť na miestnej úrovni je závislá od výsledkov volieb na centrálnej úrovni. Tým, že sa zvýšil počet tzv. politických nominantov (vymenúvaných vládou), zvýšil sa počet štátnych zamestnancov, na ktorých sa nevzťahujú obmedzujúce ustanovenia zákona o štátnej službe napríklad vo vzťahu k podnikaniu, resp. inej zárobkovej činnosti. Do konca roka 2003 bolo na miestnej úrovni takýchto ľudí 87 (79 plus 8) – prednostovia okresných a krajských úradov. Po prvom januári 2004 ich je 281.

Druhým dôsledkom je, že sa celkom nepodarila decentralizácia politickej moci v miestnej štátnej správe, teda jedna z troch hlavných častí decentralizácie ako takej (decentralizácia kompetencií, financií a politickej moci). Opäť záleží predovšetkým na dohode v rámci koaličnej rady, teda činnosť na miestnej úrovni je závislá od výsledkov volieb na centrálnej úrovni.

Problém vznikol aj na začiatku roka 2004, keď nie všetci ministri predložili vláde personálne návrhy na vymenovanie prednostov svojich úradov špecializovanej miestnej štátnej správy. S tým súviseli aj niektoré ďalšie problémy, ako napríklad absencia „pečiatok“ na nových úradoch, nemožnosť vydávať rozhodnutia atď. Aj keď to nebol masový jav a tieto problémy sa operatívne riešili, štátna správa mala byť na to pripravená a nemala zaťažovať občanov a právnické osoby svojimi organizačnými pochybeniami.

V marci 2004 sa objavila správa, ktorej sa okamžite chytili predstavitelia opozičných strán, najmä Smeru: že k 1. marcu 2004 sa zvýšil počet zamestnancov v štátnej správe o 4 073, čo je reálnym výsledkom reformy, a že teda táto je zlá a nepripravená, a proklamované a očakávané úspory sa nenaplnia. Tento nárast však spôsobilo niekoľko faktorov. Prvým je, že pracovníci bývalých úradov práce (predtým v režime verejnej služby) boli po zrušení úradov práce prevedení do režimu štátnej služby. Zmenil sa len ich pracovnoprávny status, ich financovanie z verejných zdrojov však zostalo (Národný úrad práce a jeho úrady práce boli predtým verejnoprávnou organizáciou). Naopak, následkom spojenia sociálnych odborov okresných a krajských úradov s úradmi práce došlo k úspore približne 1 000 pracovných miest. Ďalšími faktormi boli organizačné zmeny v rámci Policajného zboru SR, kde došlo k zvýšeniu počtu pracovníkov v režime štátnej služby, a na súdoch v SR začali tiež pracovať vyšší súdni úradníci, čo malo takisto dosah na počet pracovníkov v režime štátnej služby. Nemožno teda povedať, že výsledkom reformy miestnej štátnej správy je zvýšenie počtu jej pracovníkov. Zníženie počtu pracovníkov v miestnej štátnej správe bolo na jednej strane jedným z cieľov reformy miestnej štátnej správy, nebolo to však hlavným, resp. jediným cieľom, ako si to niekto často zamieňa. Zníženie počtu pracovníkov malo byť výsledkom procesu racionalizácie a zefektívňovania usporiadania a práce miestnej štátnej správy, k čomu dochádza.

V októbri 2004 predložilo ministerstvo vnútra *Návrh na využitie administratívnych budov v správe krajských úradov a okresných úradov, ktoré nebudú potrebné na umiestnenie špecializovanej miestnej štátnej správy.* Tento materiál obsahoval údaje o tom, ako boli na základe uznesenia vlády SR č. 1 166 z 10. decembra 2003 dislokované úrady špecializovanej miestnej štátnej správy a ako bol využitý fond budov na účely úradov. Záver obsahuje návrh, ako naložiť s budovami, kde úrady umiestnené neboli a ktoré sa de facto stali prebytočným majetkom. Podľa tohto návrhu budú nevyužité budovy prednostne ponúknuté orgánom štátnej správy; ak nebude zo strany orgánu štátnej správy záujem a preukáže sa potreba zabezpečiť priestory pre obec alebo vyšší územný celok na prenesený výkon štátnej správy alebo na poskytovanie všeobecne prospešných služieb, bude im budova daná do výpožičky; ak nenastane ani taká situácia, využitie budovy sa bude riešiť formou nájmu podľa príslušných ustanovení zákona o správe majetku štátu; s ostatnými nevyužitými priestormi sa naloží v súlade s týmto zákonom (prevod vlastníctva). Podľa ministerstva sa tak zabezpečí „väčšia transparentnosť pri nakladaní s majetkom štátu a vytvoria sa aj predpoklady na zníženie výdavkov štátneho rozpočtu na správu a užívanie budov v správe štátnych orgánov a zvýšenie príjmov štátneho rozpočtu z titulu nájmu alebo prevodu vlastníctva“.

Napriek niektorým spomínaným negatívnym javom možno konštatovať, že nová štruktúra miestnej štátnej správy sa stabilizovala a dnes už funguje bez problémov. Systémovou chybou zostáva už len spôsob obsadzovania funkcií prednostov obvodných a krajských úradov.

Dôležitou a citlivou témou však zostáva informatizácia v štátnej správe. Už v minulosti bolo vypracovaných niekoľko koncepcií, resp. iných dokumentov týkajúcich sa informatizácie vo verejnej správe (teda aj v štátnej). V novembri 2004 vláda SR vymenovala splnomocnenca pre informatizáciu. Niektorí poslanci NR SR kritizovali „slabý“ štatút nového splnomocnenca vlády, zatiaľ sa čaká na jeho prvé zásadnejšie kroky.

MIESTNA SAMOSPRÁVA

Postupný presun kompetencií z orgánov štátnej správy na mestá a obce v priebehu roka 2002, ale najmä presun kompetencií v oblasti stavebného konania na obce prinútil samosprávy uvažovať o združovaní vlastných prostriedkov na výkon týchto kompetencií. Už *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy* z predchádzajúceho volebného obdobia predpokladala vytvorenie 169 územných jednotiek, kde by sa vykonávali niektoré kompetencie miestnej samosprávy vo forme spoločného obecného úradu. ZMOS naproti tomu odhadoval počet takýchto bodov na 200 až 230.

Hoci mestá a obce mali možnosť vytvárať spoločné obecné úrady už od roku 1990, nevyužívali ju. V roku 2002 existovalo len okolo dvadsať takýchto úradov, z ktorých mnohé vznikli až v roku 2002. V tom čase sa objavila snaha určiť zákonom tzv. poverené obce, ktoré by vykonávali niektoré kompetencie prenesené na miestnu samosprávu aj pre iné obce. Tento návrh však neprešiel, a mestá a obce sa zasadzovali skôr o to, aby vytváranie spoločných úradovní bolo ponechané na princíp dobrovoľnosti.

Keď od januára 2003 prešli na miestne samosprávy kompetencie stavebných úradov, mestá a obce kritizovali nedostatočné množstvo financií presunutých na výkon tejto kompetencie. Mestá a obce však mali viac ako rok času na to, aby sa na prebratie spomínanej kompetencie pripravili, pričom vedeli, že keď v rámci štátnej správy vykonávalo túto agendu 440 pracovníkov, po prechode ich asi nebude – financovaných decentralizačnou dotáciou – viac. Mali teda možnosť sa v priebehu roka medzi sebou dohodnúť a vytvoriť spoločné stavebné úrady. K februáru 2003 však existovalo len 75 spoločných úradov a výkon kompetencií v oblasti stavebného konania nebol plynulo zabezpečený.

Miestna samospráva však zareagovala pomerne rýchlo – aj keď neskoro – a v apríli 2003 existovalo už 129 spoločných obecných úradov. Spoločné obecné úrady okrem vý-

konu kompetencií stavebného úradu vykonávajú aj kompetencie najmä v oblasti opatrovateľskej služby, školstva, vodného hospodárstva, pozemných komunikácií, ochrany prírody, regionálneho rozvoja a zdravotníctva. K 31. augustu 2003 existovalo na Slovensku dovedna 147 spoločných obecných úradov združujúcich 2 367 (82 %) obcí s celkovým počtom obyvateľov 3 417 749 (60 %).

Tabuľka 4
Spoločné obecné úrady (SOÚ) k 31. augustu 2003

Kraj	Počet SOÚ	Počet obcí v SOÚ	Počet obyvateľov SOÚ
Bratislavský	10	57	176 237
Trnavský	21	221	410 527
Trenčiansky	13	215	397 259
Nitriansky	24	343	699 311
Žilinský	24	342	529 332
Banskobystrický	26	499	635 549
Prešovský	17	481	450 694
Košický	12	268	290 820
SR spolu	**147**	**2 426***	**3 589 729***

Poznámka: ** Niektoré SOU môžu obsahovať tie isté obce – vždy ide o výkon inej kompetencie; to vysvetľuje aj rozdiel oproti údajom v texte.*
Zdroj: *Ministerstvo vnútra SR 2003. (http://www.civil.gov.sk)*

Tam, kde ešte stále neexistovali spoločné obecné úrady, sa tieto ďalej vytvárali. Vzhľadom na kompetencie, ktoré boli na obce decentralizované a vzhľadom na počet obcí, ich veľkosť, resp. veľký počet malých obcí, s čím súvisí ich neschopnosť zabezpečovať všetky decentralizované úlohy, boli tieto nútené združovať sa a vytvárať spoločné obecné úrady. Ich počet vzrástol, stále však pretrvávali problémy týkajúce sa rozsahu ich činnosti, a najmä ich financovania a organizácie. Pracovníci splnomocnenca vlády pre decentralizáciu uskutočnili menší prieskum v území, pričom v každom kraji si vybrali jeden spoločný úrad. Na základe dostupných informácií tieto mali relatívne dobre fungovať, pričom až na mieste sa vždy ukázalo, že to tak celkom nie je, i keď aj medzi nimi boli rozdiely. Všade sa však sťažovali v podstate na tie isté problémy. Ukázalo sa, že princíp dobrovoľnosti spolupráce medzi obcami pri zabezpečovaní decentralizovaných úloh je nevyhovujúci, čo je takisto jeden z dôvodov na komunálnu reformu.

Stavebné konanie však bolo na obce decentralizované spôsobom, ktorý nie je vyhovujúci. Ide o prenesený výkon štátnej správy a podľa tzv. stavebného zákona (č. 50/1976 Zb.) je každá obec stavebným úradom. Pôvodných stavebných úradov bolo 79, dnes ich je okolo 2 900. Ide o činnosť, ktorá je mimoriadne náročná na odborné znalosti, pričom ju môžu vykonávať len osoby s osobitnou spôsobilosťou. Je teda jasné, že každá obec nemôže vykonávať činnosť stavebného úradu.

Okrem personálnych a finančných existujú v tejto oblasti ešte ďalšie komplikácie. Obce vykonávajú činnosť stavebných úradov ako prenesený výkon štátnej správy, konajú teda v mene štátu. Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Nijaký zákon však orgánom štátnej správy neumožňuje združovať sa na dobrovoľnom zmluvnom základe za účelom výkonu jeho činnosti. Žiadnu obec nemožno nútiť, aby takúto zmluvu (napríklad o vytvorení spoločného obecného úradu) uzavrela, resp. aby v takomto právnom vzťahu zotrvala. Potom však nie je schopná poskytovať službu, ktorú je na základe zákona povinná poskytovať. Pri výkone štátnej správy je takáto situácia neprípustná. Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, ktorému vecne oblasť stavebného konania patrí, však aj napriek upozorneniam zatiaľ odmietlo konať.

V roku 2004 sa presun kompetencií na územnú samosprávu prakticky skončil. Prvého januára 2004 prešli na obce a vyššie územné celky posledné kompetencie na úseku pozemných komunikácií, čím sa zavŕšila posledná, piata etapa decentralizácie kompetencií podľa zákona č. 416/2001 Z. z. Do vlastníctva vyšších územných celkov prešli aj cesty II. a III. triedy, čím na ne prešla aj povinnosť tieto komunikácie spravovať. Stále však pretrváva problém nevysporiadania vlastníckych práv k pozemkom pod týmito komunikáciami, čo zanedbal štát vo vzťahu ku krajskej samospráve. Ide o „dedičstvo“ z čias minulého režimu, nie je však možné (ani spravodlivé), aby sa tento problém jednoducho presunul na územnú samosprávu.

Trochu iná situácia je v oblasti preneseného výkonu štátnej správy územnou samosprávou. Tu, aj vzhľadom na vysokú územnú rozdrobenosť Slovenska (veľký počet malých obcí), sa objavujú ťažkosti so zvládaním výkonu niektorých agiend, najmä na úseku stavebného konania. Hovorí o tom aj správa ministerstva vnútra, podľa ktorej je vykonávanie preneseného výkonu štátnej správy obcami na niektorých úsekoch neuspokojivé. Varovné je však aj opakované zistenie, že nie všetky obce boli ochotné spolupracovať na takomto vyhodnotení, nedodali ministerstvu vnútra potrebné údaje a tak ani zistenia vo vyhodnotení nemôžu byť úplné a presné. Znepokojivé je to práve preto, že ide o výkon štátnej správy, v mene štátu a na jeho zodpovednosť. Aj tu sa ukazuje, že trvanie na dobrovoľnej spolupráci obcí a dobrovoľnosti pri vytváraní spoločných obecných úradov (aspoň) na účely preneseného výkonu štátnej správy nie je správnou cestou.

Riešenie problémov spojených s decentralizáciou

Združenie miest a obcí Slovenska na výzvu splnomocnenca vlády pre decentralizáciu zosumarizovalo všetky problémy a požiadavky, ktoré bolo potrebné z ich hľadiska riešiť. Splnomocnenec sa v niektorých parciálnych záležitostiach obrátil na príslušné ministerstvá so žiadosťou o zhodnotenie, následne zvolal v máji a júni 2004 niekoľko rokovaní. Postupne sa za účasti príslušných zástupcov odvetvových ministerstiev – ministerstiev vnútra a financií a ZMOSu podarilo dohodnúť spôsob riešenia jednotlivých problémov. Niektoré z požiadaviek boli zamietnuté – týkali sa prirodzeného prevodu niektorých úloh na samosprávu. Naopak, zistilo sa, že stále ešte neboli doriešené všetky delimitačné protokoly,

časť z nich nebola z objektívnych dôvodov stále podpísaná atď. V niektorých prípadoch si však časť starostov mylne vysvetľovala zákon tak, že nepodpísaním delimitačného protokolu neprejde na ich obec vlastníctvo, a teda ani zodpovednosť za konkrétne zariadenia a za majetok. Samozrejme, právny dôvod prechodu vlastníctva bol úplne iný. Niekde však boli problémy na strane orgánov štátnej správy. Tu sa vo viacerých prípadoch potvrdilo, že štát ako vlastník a správca nie je veľmi dobrý. Chýbali rôzne evidencie, právne relevantné dokumenty, niekde naopak chýbali súčasti majetku v porovnaní s majetkom deklarovaným v dokumentoch. Tieto a rôzne ďalšie okolnosti robili delimitácie ťažšími a zložitejšími, než sa na začiatku predpokladalo. Pozitívom však je, že na základe týchto problémov došlo k zadováženiu presnej evidencie majetku a predpokladáme, že samospráva už má dnes svoj majetok po tejto stránke v poriadku. Aj to je jeden z prínosov decentralizácie.

Ďalším vážnym problémom bol nedostatočný presun financií na tzv. prierezových pracovníkov, teda takých, ktorí vykonávali v rámci niekoľkých úloh aj prierezovú činnosť, čiže ich práca nebola jednostranne zameraná len na jednu opakujúcu sa aktivitu. Jednotlivé ministerstvá dostali v spolupráci s MV SR za úlohu kvantifikovať tieto prierezové miesta a na základe toho malo MF SR dlžnú sumu rozdeliť medzi obce.

Ďalším problémom bolo financovanie preneseného výkonu štátnej správy. Obce tvrdili (a treba povedať, že oprávnene), že na výkon kompetencií, ktoré patria štátu a ten si ich realizáciu objednáva u samosprávy, poskytuje štát nedostatočné množstvo financií. Z Ústavy SR, ale aj zo zákona o obecnom zriadení však štátu vyplýva povinnosť financovať takýto prenesený výkon štátnej správy. Problém sa rieši tak, že splnomocnenec navrhol ako úlohu pre dané ministerstvá vypracovať normatívy na vykonávanie takto prenesených kompetencií, čo je v podstate systém financovania regionálneho školstva. Na základe objektívnych faktorov a kritérií bude vyčíslená suma – „jednotka výkonu“ – a na ňu, v závislosti od frekvencie vykonávania konkrétnej kompetencie, by štát prevádzal na obce financie.

Niektoré požiadavky boli zamietnuté – napríklad prísun ďalších financií na výkon „cestovného ruchu a regionálneho rozvoja“ so zdôvodnením, že „sa to dostalo do zákona č. 416/2001 Z. z.“ o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. Pravda je však taká, že v spomínanom zákone sú tieto „kompetencie“ obsiahnuté v deklaratórnej polohe; dané ustanovenia nemajú zakotvenie v osobitnom zákone, ako pri iných kompetenciách a obce aj vyššie územné celky môžu činnosť na týchto úsekoch vykonávať aj bez toho, aby im to ukladal tento alebo iný zákon.

Na záver celého rokovacieho procesu, ktorý mal viesť ku konkrétnym riešeniam, splnomocnenec predložil vláde SR *Správu o návrhu riešenia niektorých problémov decentralizácie verejnej správy*, v ktorej boli zosumarizované problémy vrátane návrhov na ich riešenie. Túto vláda v júli 2004 schválila. Uznesenie č. 715, prijaté k tejto správe, ukladá jednotlivým ministerstvám konkrétne úlohy v konkrétnych termínoch. Niektoré úlohy boli pre ich komplikovanejšiu povahu prenesené do roku 2005. V danom prípade ide najmä o to, aby boli vysporiadané dlhy z minulosti.

V roku 2005 pokračovalo plnenie úloh z tohto uznesenia vlády SR. ZMOS vyčíslil sumu

potrebnú na majetkovoprávne vyrovnania pre obce, ktorých majetok, ktorý dostali v rámci decentralizácie nebol (ešte z minulosti) právne vysporiadaný. Najmarkantnejšie to bolo na úseku školstva, kde sa táto suma vyšplhala na približne 400 miliónov korún. Na základe rokovaní s ministerstvom financií boli tieto peniaze obciam prisľúbené. ZMOS vyčíslil aj výšku modernizačného dlhu v školstve, podľa jeho zástupcov ide asi o 3,8 mld. Sk, pričom ďalších približne 2,6 mld. Sk dosahuje dlh na zanedbanej údržbe. Tu však ide o sumy, pri ktorých si aj ZMOS uvedomuje nemožnosť ich úhrady zo štátneho rozpočtu, preto sa v tejto súvislosti hovorí o možnostiach z fondov EÚ. Požiadavkou je však mať vysporiadané vlastnícke práva, na čo štát prisľúbil prispieť.

Problémom bola aj úhrada peňazí za prechod tzv. prierezových miest v rámci delimitácií niektorých pracovných miest – išlo o približne 228 pracovných miest. Požiadavka ZMOSu bola cca 132 mil. Sk. V súvislosti s neočakávaným nárastom výnosu dane z príjmu fyzických osôb už však nebude štát túto sumu hradiť zo svojho rozpočtu. ZMOS s týmto riešením navrhnutým ministerstvom financií nesúhlasil.

Ešte aj v septembri 2005 pretrvával problém s plnením ďalšej úlohy z uvedeného uznesenia vlády, ktorý sa ťahá od začiatku decentralizácie – financovaním preneseného výkonu štátnej správy na obce. Na základe úlohy zo spomenutého uznesenia vlády mali zainteresované ministerstvá vypracovať finančný normatív, na základe ktorého by sa dali jasne vyčísliť náklady na jednotku výkonu pri konkrétnej agende a teda aj objektívne určiť prostriedky na prenesený výkon štátnej správy v rozpočtovej kapitole konkrétneho rezortu. Rezorty si nechali predĺžiť termín plnenia úlohy z konca novembra 2004 na jún 2005, pričom ani v tomto termíne úlohu nesplnili, aj keď niektoré z nich ju už mali v tom čase spracovanú. Pôvodne totiž malo ísť o nariadenie vlády, ktorým by sa takéto finančné normatívy schvaľovali. Keďže ale podľa výkladu niektorých ministerstiev takúto záležitosť nemôže riešiť nariadenie vlády, musela byť úloha pozmenená tak, aby išlo o všeobecne záväzný právny predpis (výnos, vyhláška) jednotlivého ministerstva. Povinnou náležitosťou takéhoto predpisu však už bude musieť byť uvedený finančný normatív. Vláda SR pozmeňujúce uznesenie schválila 21. septembra 2005.

Problémy financovania regionálneho školstva

Osobitne sa riešili problémy financovania regionálneho školstva. V dôsledku chybných výpočtov v rámci normatívov totiž samosprávy pôvodne dostali o 1,427 mld. Sk menej, než bola nárokovaná suma. Problém sa podarilo vyriešiť a Ministerstvo školstva SR v spolupráci s ministerstvom financií túto sumu na obce previedlo.

V auguste a v septembri 2004 sa objavili úvahy o tom, že obce by „vrátili“ kompetencie v oblasti školstva – vrátane materských škôl – štátu. Okrem toho, že takýto krok sa nedá uskutočniť vtedy, keď sa obce rozhodnú, ale musí sa tak stať zákonom, bol by to veľký krok späť z hľadiska decentralizácie a jej princípov. Obce tak reagovali na niektoré prechodné problémy vo financovaní školstva, ako aj na to, že v očiach voličov budú zodpovední za racionalizáciu siete škôl v území. Prekvapivé bolo, že minister školstva Martin Fronc s týmito úvahami vyjadril súhlas.

Snaha o zmenu postavenia hlavného mesta Bratislavy

Vo februári 2004 primátor Bratislavy Andrej Ďurkovský vyšiel s iniciatívou zmeny postavenia Bratislavy ako hlavného mesta a zároveň samostatného vyššieho územného celku. Postavenie Bratislavy ako hlavného mesta je dané osobitným zákonom, ktorý je už ale vo viacerých oblastiach prekonaný a v súvislosti s decentralizáciou sa stále viac objavuje potreba riešiť niektoré vzťahy (mesto – mestské časti) osobitným zákonom nanovo, pričom je snaha hlavného mesta zvýrazniť svoje postavenie v rámci Slovenska aj tým, že bude samostatnou župou. Následne na to sa objavili aj ďalšie snahy o zmenu územného členenia Slovenska. Poslanci Karol Mitrík, Anton Danko a Jozef Šimko navrhli vytvorenie nového, spišského vyššieho územného celku, k čomu sa pripojil aj Ján Rusnák s návrhom na vznik kraja Zemplín. Tieto snahy verbálne podporili niektorí členovia vládnej koalície, hneď však nasledoval aj dodatok o pravdepodobnom nedostatku politickej vôle.

Snahy o zmenu postavenie Bratislavy podporil aj prezident Rudolf Schuster, hneď však dodal, že je proti zvyšovaniu počtu vyšších územných celkov a je za návrat k „osvedčenému modelu 3 plus 1“. Primátor Ďurkovský okrem zmeny postavenia hlavného mesta videl v návrhu aj ekonomický prínos, pretože okrem miestnych daní vyberaných obcou by Bratislave zostali aj prostriedky, ktoré sa vyberú na dani z motorových vozidiel (dnes táto daň patrí vyšším územným celkom). Ďalší poslanci svoje návrhy odôvodňovali najmä návratom k historickým regiónom a právom obyvateľov týchto regiónov na vlastnú správu vecí verejných. Tieto návrhy však nenašli dostatočnú odozvu na koaličnej rade, nakoniec neboli ani predložené na program rokovania parlamentu. Odmietnutie bolo odôvodňované nedostatkom politickej vôle k takémuto kroku, blížiacimi sa voľbami do vyšších územných celkov (nedostatok času), ako aj tým, že na takéto zmeny „ešte nedozrel čas a treba počkať ešte dve tri volebné obdobia, vyhodnotiť fungovanie terajších samosprávnych krajov a potom zvážiť zmenu územnosprávneho členenia“ (Rudolf Bauer). Ani tento pokus o zmenu územného členenia teda nebol úspešný.

FINANCOVANIE MIESTNEJ VEREJNEJ SPRÁVY

Pod miestnu verejnú správu patrí miestna štátna správa, t. j. orgány pôsobnosti štátu na miestnej úrovni, a nezávislá územná samospráva obcí i samosprávnych krajov, ktorých predstavitelia sú priamo volení na príslušnom území.

Údaje o hospodárení verejnej správy možno odhadnúť na základe konsolidovaných výkazov Ministerstva financií SR. **V roku 2003** celkové výdavky verejnej správy predstavovali 461 mld. Sk (39 % HDP), z čoho približne 4 % predstavovali čisté splátky (pôžičky – splátky) verejného dlhu. Podľa nekonsolidovaných výkazov sa na celkových výdavkoch verejnej správy miestna samospráva podieľala vo výške 13 %, rozpočtové kapitoly krajských úradov (kam patrili aj okresné úrady) vo výške 9 %. Pokiaľ ide o kvantifikáciu výdavkov ostatných zložiek miestnej verejnej správy (špecializovanú štátnu správu na miestnej úrovni), táto je v dnešných podmienkach účtovného výkazníctva značne komplikovaná, a preto ju nebudeme zahŕňať do ďalších analýz.

Od roku 2004 financovanie verejnej (a teda aj miestnej verejnej) správy prechádza veľkými zmenami, ktorých základnou črtou je zvýšenie spravodlivosti a adresnosti v posilnení zodpovednosti vo forme finančnej spoluúčasti na čo najnižšiu úroveň. Okrem spustenia fiskálnej decentralizácie ide predovšetkým o zavedenie poplatkov občana v zdravotníctve, pripravované stransparentnenie procesu dotácií do liečiv a presun zodpovedností na zdravotné poistenie, zavedenie prvkov motivácie vo vyplácaní príspevkov v sociálnej sfére a v pripravovanom zavedení sporivého piliera v oblasti dôchodkového systému.

Podľa metodiky ESA 95, ktorá zohľadňuje účtovníctvo na akruálnej báze (t. j. zohľadňujúcej príjmy a výdavky v čase vzniku), celkové výdavky verejnej správy v roku 2004 predstavovali 539 mld. Sk (41 % HDP), z čoho približne 9 % predstavovali kapitálové výdavky. Na celkových výdavkoch sa samospráva obcí a VÚC (vrátane ich príspevkových organizácií) podieľala vo výške 20 %. Pokiaľ ide o kvantifikáciu výdavkov ostatných zložiek miestnej verejnej správy (špecializovanú štátnu správu na miestnej úrovni), táto je v dnešných podmienkach účtovného výkazníctva značne komplikovaná, a preto ju nebudeme zahŕňať do ďalších analýz.

MIESTNA ŠTÁTNA SPRÁVA

Financovanie miestnej štátnej správy sa uskutočňuje prostredníctvom príslušných kapitol štátneho rozpočtu. Rozhodujúca časť miestnej štátnej správy do roku 2003 prebiehala v sieti integrovanej štátnej správy na krajských a okresných úradoch a bola financovaná prostredníctvom kapitol krajských úradov. Hoci z hľadiska objemu výdavkov išlo o sumu približne 60 mil. Sk, tieto čísla treba brať s rezervou, keďže na činnosť úradov bolo určených len 16 % z uvedenej sumy. Rozhodujúcu časť výdavkov miestnej štátnej správy tvorili bežné transfery, z ktorých viac ako polovicu (56 %) predstavovali transfery na financovanie prenesených kompetencií obcí a VÚC, a zvyšok väčšinou sociálne dávky, vyplácané prostredníctvom okresných úradov.

Podobne ako v roku 2002 aj v priebehu roku 2003 dochádzalo k mnohým zmenám v rozpočtovaní miestnej verejnej správy, čo súviselo so zavŕšením procesu delimitácie finančných prostriedkov v rámci reformy verejnej správy. V uvedenom roku v kapitolách krajských úradov a v kapitolách Súhrnný finančný vzťah k obciam a VÚC bolo realizovaných 434 rozpočtových opatrení.

Od roku 2004 prešla miestna štátna správa radikálnou zmenou, keď došlo k zániku integrovanej štátnej správy, čo každému rezortu umožnilo flexibilným spôsobom budovať vlastnú sieť špecializovaných úradov v regióne. Išlo o ďalšiu fázu reformy verejnej správy, keď mnohé kompetencie prešli na obce a VÚC, čím doterajšie parametre siete miestnej štátnej správy stratili opodstatnenie. Jej financovanie sa už neuskutočňovalo prostredníctvom krajských a okresných úradov, ale cez kapitoly príslušných rezortov.

Hoci jednou z výhod predchádzajúceho systému bola možnosť sledovať finančné toky na regionálnej báze, nevýhodou bola netransparentnosť na rezortnej úrovni. Okrem dvojkoľajnosti v riadení (prednosta úradu vz. príslušný rezort) mohlo dochádzať aj k finančnej poddimenzovanosti jedného sektora na úkor druhého. Výstižným príkladom bol kataster nehnuteľností, začlenený do odborov krajských a okresných úradov, ktorý metodicky riadi Úrad geodézie, kartografie a katastra. Finančná poddimenzovanosť správy katastra, ktorá v niektorých okresoch dospela až do nedostatku kancelárskeho papiera a toneru na expedíciu oznámení, zapríčinila zlyhanie jeho funkčnosti, čo sa prejavilo v neplnení zákonom stanovených lehôt. Úrad vlády SR bol situáciu nútený riešiť ad hoc, finančnými injekciami zo svojej rezervy na zabezpečenie pracovných posíl s cieľom odstrániť nahromadené sklzy z minulosti, následkom čoho sa situácia postupne začala zlepšovať.

Celkové výdavky štátneho rozpočtu v roku 2004 podľa metodiky ESA95 v roku 2004 predstavovali 312 mld. Sk, t. j. cca 60 % rozpočtu verejných financií.

MIESTNA SAMOSPRÁVA

V rokoch 2003 – 2004 sa zavŕšil postupný prechod kompetencií na samosprávu. Na obce prešli pôsobnosti v oblastiach poskytovania opatrovateľskej služby a stavebného konania (január 2003), ako aj niektoré kompetencie v oblasti zabezpečenia vybavenia ciest a miestnych komunikácií vrátane poskytovania údajov z technickej evidencie (január 2004). Na samosprávne kraje 1. januára 2003 prešli kompetencie v oblasti sociálnej pomoci, územného plánovania a stavebného poriadku, ako aj v oblasti zdravotnej starostlivosti a v roku 2004 aj v oblasti pozemných komunikácií.

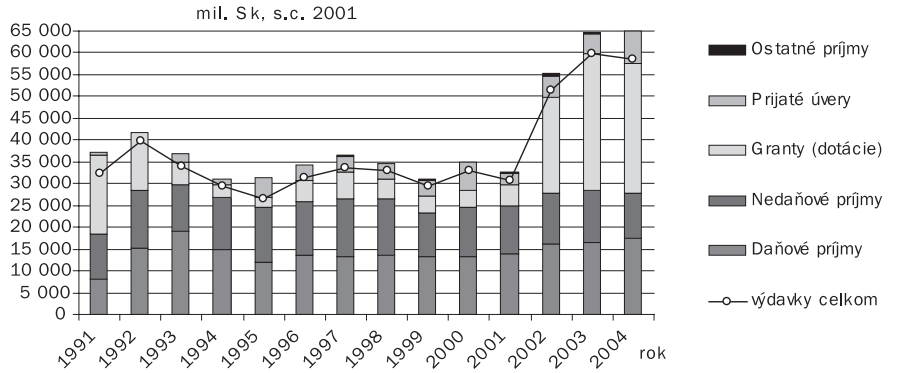
Postupný presun kompetencií znamenal rast prostriedkov, ktoré samosprávy obhospodarujú. Do roku 2004 väčšina uvedených prostriedkov bola účelovo viazaná. To sa zmenilo od 1. januára 2005, keď nastalo značné „uvoľnenie rúk“ samospráv posilnením ich vlastných zdrojov. Bola prijatá zásada, že **financovanie úloh samospráv sa bude uskutočňovať z ich vlastných** zdrojov s výnimkou prenesených kompetencií (t. j. kompetencií štátu, ktorých výkon delegoval na samosprávu), ktoré aj naďalej ostávajú financované zo štátnych zdrojov vo forme účelovo viazaných dotácií.[3]

[3] Legislatíva SR presne rozlišuje, ktoré kompetencie sú výlučne štátne (kompetencie štátu, ktoré aj vykonáva), ďalej prenesené (t. j. kompetencie štátu, ktoré zabezpečuje len finančne, avšak vykonáva ich samospráva) a výlučne samosprávne, označované aj ako „samosprávne“ či „originálne“ kompetencie samospráv (kompetencie samospráv, ktoré sú tieto povinné plne zabezpečiť z vlastných zdrojov).

Obce

Objem výdavkov samospráv obcí od ich vzniku bol do značnej miery ovplyvnený výškou ich príjmov, ktorá v reálnom vyjadrení vykazovala cyklické výkyvy v závislosti od politickej vôle centrálnej vlády v procese každoročného schvaľovania štátneho rozpočtu. V praxi to znamenalo klesajúci trend reálnych príjmov samospráv obcí do roku 2002, pričom tieto svoje nevykryté potreby boli nútené zabezpečovať zadlžovaním sa alebo predajom obecných majetkov (pozri grafy 1 a 2).

Graf 1
Vývoj a štruktúra reálnych príjmov obcí v porovnaní s reálnymi výdavkami do r. 2004



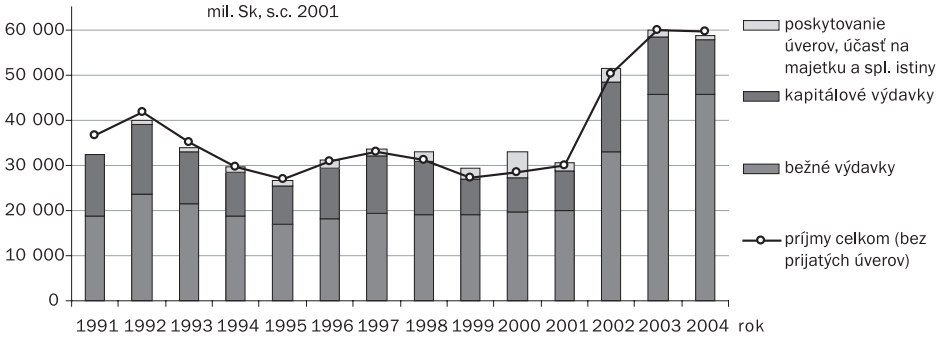
Poznámka: *Stále ceny prepočítané prostredníctvom deflátora HDP.*
Zdroj: *Berčík, 1999; Štátny záverečný účet 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003; Návrh štátneho záverečného účtu na rok 2004, ŠÚ SR, interné materiály M.E.S.A. 10, prepočty autorov.*

Najvýznamnejšiu časť celkových príjmov (okolo 40 %) tvoria daňové príjmy. Z hľadiska zachovania autonómneho postavenia rozpočtov územných samospráv však skutočnými daňovými príjmami možno nazvať len tie, ktoré si obce samy vyberajú (tzv. výlučne miestne dane), alebo aspoň tie, pri ktorých je docielené prepojenie medzi územím, na ktorom sa daň vyberie a územím, na ktorom sa spotrebuje (územný princíp). Skutočnosť, aby takéto príjmy tvorili rozhodujúcu časť financovania obcí, je dôležitá na zabezpečenie transparentnosti, spravodlivosti, a v konečnom dôsledku celkovej efektivity hospodárenia samospráv. Výlučne miestnymi daňami sú na Slovensku len dane za špecifické služby (označované aj ako „miestne poplatky“) a daň z nehnuteľností,[4] a reprezentujú len malú časť príjmov obcí – čo sa však od roku 2005 mení (graf 3). Zvyšnú, rozhodujúcu časť daňových príjmov tvoria podiely na daniach vyberaných štátom („podielové dane“)

[4] K určitej zmene terminológie dochádza od roku 2005, keď sa značná časť miestnych poplatkov nahrádza pojmom „miestne dane“, rovnako ako daň z nehnuteľností. Ďalšou zmenou je isté zvýšenie voľnosti samospráv z hľadiska rozsahu, v ktorom samosprávy môžu voľne určovať ich výšku a ďalšie podmienky

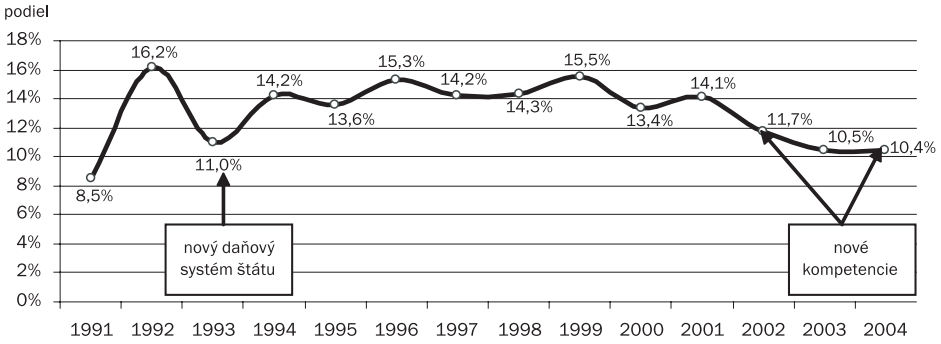
bez uplatnenia územného princípu. Skutočnými rozhodujúcimi príjmami obcí v súčasnosti sú preto transfery zo štátneho rozpočtu, z ktorých (okrem spomínaných podielových daní) rozhodujúcu časť tvoria účelovo viazané dotácie – granty. Do roku 2003 sa transfery podieľali na celkových príjmoch obcí priemerne 45 %, pričom od roku 2002 tvoria viac ako 60 % (graf 4). Nárast transferov (ako aj celkových príjmov) od roku 2002 je dôsledkom decentralizácie kompetencií, keď objemovo rastúce úlohy samospráv boli financované účelovou dotáciou.

Graf 2
Vývoj a štruktúra reálnych výdavkov obcí v porovnaní s reálnymi príjmami do r. 2004



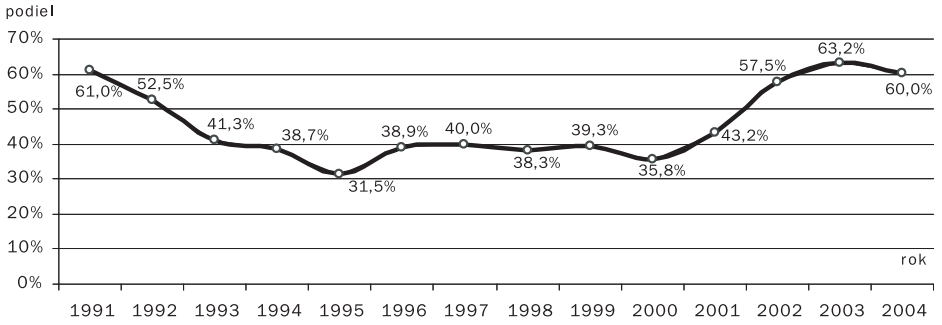
Poznámka: *Stále ceny prepočítané prostredníctvom deflátora HDP.*
Zdroj: *Berčík, 1999; Štátny záverečný účet 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003; Štatistický úrad SR, interné materiály M.E.S.A. 10, prepočty autorov.*

Graf 3
Podiel miestnych daní a poplatkov na celkových príjmoch obcí



Zdroj: *Berčík, 1999; Štátny záverečný účet 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, Návrh štátneho záverečného účtu na rok 2004 ; prepočty; graf autori.*

Graf 4
Podiel transferov na celkových príjmoch obcí do roku 2004



Zdroj: *Berčík, 1999; Štátny záverečný účet 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003; prepočty + graf autori.*

Kvalitatívny posun vo financovaní obcí nastáva od roku 2005, schválením balíka zákonov tzv. „fiskálnej decentralizácie". Hoci o fiskálnej decentralizácii (t. j. o decentralizácii daňovej politiky štátu) v jej plnom význame hovoriť nemožno, ide rozhodne o dôležitý krok vpred. Hlavný nástroj daňovej politiky – právo regulovať daňové sadzby – síce ostáva v nezmenenej miere v rukách štátu (výnimkou je zvýšenie manipulačného priestoru vo zvyšovaní sadzieb existujúcich daní vyberaných obcou, čo však z hľadiska rozsahu nehrá rozhodujúcu úlohu), rovnako ako ostáva nezmenená výška transferov, decentralizácia nastala v oblasti rozhodovania o tom, do ktorých oblastí tieto prostriedky investovať. Zvýšenie finančnej autonómnosti od roku 2005 nastáva o približne 10 mld. Sk z prostriedkov, ktoré dovtedy boli účelovo viazané, čo znamená posilnenie autonómie z cca 55 % v roku 2004 na 68 % v roku 2005 (tabuľka 5).

Tabuľka 5
Daňové príjmy do rozpočtu obcí, skutočnosť, odhad a prognóza do r. 2008 (v mil. Sk)

	2004	2005	2005	2006	2007	2008
	skutočnosť	rozpočet	odhad	prognóza	prognóza	prognóza
Daňové príjmy do rozpočtu obcí spolu	**19 856**	**30 829**	**32 689**	**34 913**	**37 760**	**40 959**
v tom:						
▪ Daň zo závislej činnosti do rozpočtu obcí (70,3 %)	8 463	20 939	21 654	23 744	26 262	29 140
▪ Daň z podnikania a inej samostatnej zárobkovej činnosti do rozpočtu obcí (70,3 %)	0	2 389	2 333	2 317	2 496	2 667

	2004	2005	2005	2006	2007	2008
	skutočnosť	rozpočet	odhad	prognóza	prognóza	prognóza
▪ Daň z príjmov právnických osôb	2 246					
▪ Dane za špecifické služby	3 703	2 600	3 800	3 850	3 900	3 950
▪ Cestná daň	1 194					
▪ Daň z nehnuteľností	4 246	4 900	4 900	5 000	5 100	5 200

Zdroj: *Návrh východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2006 – 2008, Ministerstvo financií SR, 2005.*

Základom pre tvorbu nového systému financovania obcí od roku 2005 sa stala kvantifikácia objemu originálnych kompetencií obcí, aby následne mohli byť definované zdroje v zodpovedajúcej výške. Samotný proces oceňovania je veľmi zložitý, čo vzhľadom na poskytnutý časový priestor (schválenie tzv. „zrýchleného variantu", ktorý spustenie financovania predpokladal k 1. januáru 2005) bolo nemožné, a preto bol ako východisko prijatý rozpočet na rok 2004, navŕšený o predpokladaný rast cien. Takým spôsobom bola kvantifikovaná celková chýbajúca suma 22,8 mld. Sk.

Ako najvhodnejší zdroj bola určená daň z príjmov fyzických osôb vzhľadom na jej najvyššiu stabilitu, na možnosť zakomponovania územného princípu a v neposlednom rade na predpokladaný objem, ktorý takmer presne pokrýval potreby obcí a VÚC. Na základe vtedajších prognóz potrebnej sume pre obce zodpovedal 70,9-percentný podiel uvedenej dane.[5] Hoci súčasťou daňovej reformy bola aj predpríprava možnosti uplatnenia územného princípu,[6] ministerstvo financií rozhodlo o jeho neuplatnení vzhľadom na obavy z možných komplikácií pri výpočtoch daňovej sily obcí. Bolo rozhodnuté, že celá daň bude vyberaná na centrálnej úrovni tak ako doteraz, a prerozdeľovaná zo štátneho rozpočtu do rozpočtov obcí podľa objektívnych kritérií, pokiaľ možno jednoduchých a čo najviac zohľadňujúcich ich reálne potreby. Samotný vzorec bol skonštruovaný nasledujúcim spôsobom:

[5] V tomto nie je zahrnutá suma 1,1 mld. Sk ako dodatočné prostriedky z dani z nehnuteľností, vyzbierané obcami vzhľadom na predpoklad zvýšenia sadzieb vo väčších mestách po prechode na trhový systém oceňovania. Schválené znenie zákona č. 563/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve pre samosprávy obcí zakotvilo 70,3 % dane z príjmov fyzických osôb s výnimkou dane z príjmov vyberaných zrážkou.

[6] Do daňovej reformy nebolo možné určiť, koľko daní z príjmov fyzických osôb sa vyzbieralo v území ktorých obcí, keďže daňové priznania za jednotlivých zamestnancov odvádzali ich zamestnávatelia, ktorých sídlo sa často nezhodovalo s miestom prevádzky. Podľa vyjadrení niektorých expertov MF SR po plánovanom zavedení nového daňového informačného systému to bude možné uskutočniť, vzhľadom na existenciu osobných účtov u každej fyzickej osoby.

- Prioritou ministerstva financií bolo zachovať súčasný stav pokiaľ ide o výšku prostriedkov prerozdeľovaných podľa počtu obyvateľov u jednotlivých obcí, aby u ich príjmov došlo aspoň k čiastočnej stabilite. Išlo podiel zodpovedajúci cca 25 % predpokladanej sumy, z čoho bola odvodená **váha pre kritérium počet obyvateľov 25 %.**

- Samosprávne (t. j. originálne) kompetencie v oblasti školstva boli vyčlenené zvlášť. Tvorcovia reformy rozhodli, že najlepším kritériom pre prerozdelenie zodpovedajúcej sumy je **počet obyvateľov vo veku 3 – 15 rokov** (čo zodpovedá veku konečných prijímateľov služby, keďže obce majú kompetencie v oblasti predškolskej výchovy a základného vzdelávania). Išlo o cca 35 % celkovej sumy, z čoho bola, rovnako ako v predchádzajúcom prípade, odvodená zodpovedajúca **váha 35 %.**

- Rovnakým spôsobom boli odvodené kritériá a váha pre financovanie potrieb v sociálnej oblasti – **počet obyvateľov v dôchodkovom veku s váhou 5 %.**

- Zostávajúcich **35 %** prostriedkov bolo prerozdelených podľa **počtu obyvateľov upravených veľkostným koeficientom**, pre uplatnenie princípu rastúcich jednotkových nákladov u väčších miest ako aj spravodlivosti, ktorá zohľadňuje skutočnosť, pri ktorej väčšie mestá okrem svojich obyvateľov obsluhujú aj široké okolie ako spádové centrá, sídla kultúrnych a iných ustanovizní a podobne. Aj tvorba jednotlivých veľkostných koeficientov bola počítaná podľa požiadaviek maximálnej stability, t. j. za predpokladov, aby rozdiel nového systému oproti systému starému bol v jednotlivých obciach minimálny.

Počas dohadovacieho konania došlo v uvedených kritériách a váhach k niektorým zmenám. Do vzorca bolo zakomponované kritérium výškovej polohy obce na zohľadnenie rozdielnych klimatických podmienok a s tým súvisiacich nákladov na vykurovanie podľa požiadavky ZMOS, ako ak ukazovateľ v školstve bol rozšírený o koeficienty jednotlivých zariadení. Vláda nakoniec schválila nasledujúce kritériá a váhy:

- 23 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 44 % prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky stredu obce,

- 32 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie,

- 40 % podľa počtu žiakov (detí) základných umeleckých škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce k 15. septembru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom základnej umeleckej školy a školského zariadenia,

- 5 % podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek šesťdesiatdva rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.

K určitým zmenám došlo aj v určení koeficientov veľkostných kategórií v prospech menších obcí a neprospech veľkých miest (tabuľka 6).

Tabuľka 6
Vývoj koeficientov veľkostných kategórií obcí vo vzorci objektívnych kritérií

Veľkostná kategória	Pôvodný návrh	Schválený návrh
1 – 250	0,25	0,89
251 – 1 000	0,49	0,89
1 001 – 2 000	0,50	0,90
2 001 – 5 000	0,52	0,90
5 001 – 10 000	0,78	0,91
10 001 – 20 000	0,85	0,94
20 001 – 50 000	0,98	0,94
50 001 – 100 000	1,37	1,13
mesto Košice	1,40	1,50
mesto Bratislava	2,53	2,35

Zdroj: *Nariadenie vlády SR o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve z 1. 12. 2004, pôvodný návrh spred dohadovacieho konania.*

Tabuľka 7
Hodnoty schválených koeficientov zariadení pre jednotlivé kategórie základných umeleckých škôl a školských zariadení v pôsobnosti obcí spolu s koeficientmi materských škôl s počtom detí nad 25:

Index	Žiak (dieťa) školského zariadenia a základnej umeleckej školy	Koeficient zariadenia
1	Žiak základnej umeleckej školy v individuálnej forme vyučovania	13
2	Žiak základnej umeleckej školy v skupinovej forme vyučovania	8
3	Dieťa materskej školy vo veku do troch rokov	61
4	Dieťa materskej školy vo veku od troch rokov	31
5	Žiak výchovno-vzdelávacieho zariadenia	5
6	Potenciálny stravník – žiak základnej školy	2

Zdroj: *Nariadenie vlády SR o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve z 1. 12. 2004*

Tabuľka 8
Hodnoty, o ktoré sa zvyšujú schválené koeficienty pre materskú školu, pokiaľ celkový počet detí v materskej škole alebo materských školách zriaďovateľa neprekročí 25

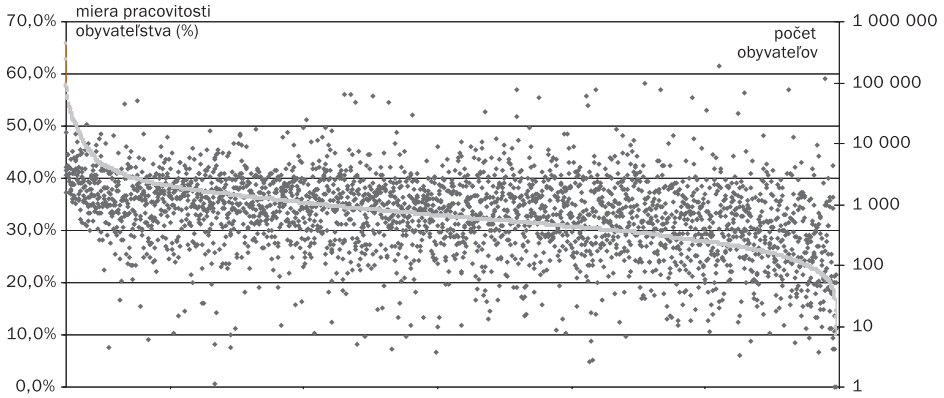
Počet detí v materskej škole (materských školách) zriaďovateľa	Zvýšenie koeficientov (bez ohľadu na vek dieťaťa) o hodnotu
do 10	20,6
od 11 do 15	12,6
od 16 do 20	6,5
od 21 do 25	1,7

Zdroj: *Nariadenie vlády SR o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve z 1. 12. 2004.*

Pomerne dôležitou zárukou je určenie minimálnej sumy výnosu dane z príjmov vo výške 33,418 mld. Sk, čo samosprávam obcí garantuje cca 23,5 mld. Sk, samospráve VÚC cca 7,9 mld. Sk.

Najväčším limitom financovania súčasných kompetencií obcí, ktorý zohral veľkú úlohu aj pri rozhodovaní o miere fiskálnej decentralizácie, je ich vysoká rozdrobenosť. Zo súčasných takmer 2 900 obcí SR až 18 % má menej ako 250 obyvateľov, až 40 % menej ako 500 obyvateľov a až takmer 70 % menej ako 1 000 obyvateľov.[7] Podľa teórií o optimálnych počtoch obyvateľov na zabezpečenie samosprávnych kompetencií v podobnom rozsahu ako v podmienkach SR by samosprávna jednotka mala zahŕňať až 5 000 obyvateľov. U nás túto podmienku zatiaľ spĺňa len cca 4 % miestnych samospráv. Je preto pochopiteľné, že väčšina obcí SR nie je schopná zabezpečovať nové kompetencie v plnom rozsahu bez rozsiahlejšej spolupráce s inými obcami. Tým, že nový systém financovania prvýkrát zaviedol motivačné prvky pre spolupracujúce obce, sa urobil prvý krok k ďalšej nevyhnutnej fáze reformy verejnej správy s cieľom optimalizácie ich administratívnych štruktúr čo do počtu obyvateľov, ktoré obsluhujú.
Prirodzeným následkom rozdrobených obcí sú aj vysoké rozdiely v počtoch pracujúcich na obyvateľa, čo je ďalším obmedzením pre zavŕšenie fiskálnej decentralizácie v želateľnej miere (graf 5).

Graf 5
Počet pracujúcich na obyvateľa obcí SR v závislosti od veľkosti miest v roku 2001



Poznámka: *Počet pracujúcich = počet ekonomicky aktívnych osôb – počet nezamestnaných – počet žien na materskej dovolenke. Rozhodujúce kritérium podľa trvalého bydliska.*
Zdroj: *Sčítanie osôb, domov a bytov 2001; prepočty; graf autori.*

[7] Ak sa pozrieme na počet obyvateľov, ktoré v uvedených veľkostných kategóriách žijú, dostaneme diametrálne odlišné hodnoty. V obciach do 250 obyvateľov žije iba 1,5 % obyvateľstva SR, v obciach do 500 obyvateľov 6,0 % obyvateľov, v obciach do 1 000 osôb 16,3 % obyvateľov. V obciach nad 5 000 žije 54,9 % obyvateľstva SR (*Sčítanie osôb, domov a bytov 2001*, prepočty autorov).

Miestne dane

Potom, ako obce a vyššie územné celky dostali v rámci fiskálnej decentralizácie do správy miestne dane (u obcí je to najmä daň z nehnuteľností, u vyšších územných celkov je to daň z motorových vozidiel), vrátane možnosti určovania ich sadzieb, vyskytli sa niektoré problémy súvisiace so spôsobom, akým túto možnosť niektoré obce uchopili. Na jednej strane je pravdou, že so sadzbou dane z nehnuteľností sa niekoľko rokov nehýbalo, preto jej zvýšenie väčšinou len zodpovedalo jej zreálneniu vzhľadom na terajšie podmienky. Preto niektoré novinárske „bomby" ohlasujúce niekoľkostopercentné zvyšovanie síce vyznievali bombasticky, v reálnom vyjadrení to však neboli nijako obrovské sumy, ktoré by mohli zásadným spôsobom negatívne ovplyvniť peňaženky občanov. Napriek tomu sa však stávali excesy, kde sa obecné a mestské zastupiteľstvá snažili zvýšiť príjem do svojich rozpočtov tak, že oveľa vyššiu sadzbu na daň z nehnuteľností vyrubili podnikateľským subjektom ako občanom, čo sa nedá chápať inak ako politicky motivované. Za mnohé treba spomenúť príklad mesta Martin, kde na objekt pivovaru Heineken mesto uvalilo daň z nehnuteľnosti za pozemky a budovu vo výške 10 252 496 Sk. V danom pivovare sa nevyrába, spoločnosť Heineken pivovar uzavrela už predtým. Mesto okrem iného argumentovalo aj tým, že v Martine je pivovarnícka tradícia a potom, ako pivovar kúpila táto spoločnosť, tradícia bola prerušená; tu mesto považovalo takúto daň jednak ako akúsi zvláštnu kompenzáciu, ale tiež aj akýsi „trest" za zatvorenie pivovaru. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že nijaká daň, teda ani žiadna miestna daň nemôže a nesmie byť použitá ako nástroj nátlaku, resp. dokonca sankcie na akýkoľvek daňový subjekt. Na iných miestach sa neprimerané zvýšenie tejto dane nepriaznivo dotklo poľnohospodárov a malých podnikateľov najmä v oblasti poskytovania služieb a cestovného ruchu.

Aj takéto a podobné prípady podnietili ministerstvo financií vypracovať novelu zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, vrátane obmedzenia absolútnej voľnosti v stanovovaní sadzieb dane z nehnuteľnosti. Táto novela pôvodne len spresňovala zákon, vylepšovala ho najmä po legislatívno-technickej stránke; po rokovaniach a dokazovaniach najmä zo strany zástupcov podnikateľských združení sa ministerstvo rozhodlo zaviesť aj mechanizmus obmedzujúci možnosť stanovenia akejkoľvek sadzby pre podnikateľov. Princípom je, že najvyššia sadzba dane z nehnuteľnosti nesmie presahovať dvadsať násobok najnižšej. Ak by teda obec chcela niektorým subjektom zvýšiť daň o mieru, ktorá by prekračovala dvadsaťnásobok dane, ktorý musí platiť subjekt s najmenšou daňovou povinnosťou v danej obci, bude musieť táto obec primerane zvýšiť daňovú povinnosť aj tomuto subjektu. Návrh schválila vláda SR, bude zaujímavé sledovať jeho osud v parlamente – ZMOS už avizoval snahu tento návrh zvrátiť.

Vyššie územné celky

Rok 2003 bol druhým rokom fungovania samosprávy VÚC. Aj v tomto roku ich zastupiteľstvá museli svoje rozpočty niekoľkokrát upravovať, v súvislosti vykonaných limitov úprav

poskytovaných zo štátneho rozpočtu. Upravené rozpočty nakoniec plánovali príjmy v objeme 18,213 mld. Sk a výdavky 18,197 mld. Sk. Skutočné príjmy v roku 2003 dosiahli 18,426 mld. Sk a výdavky 18,276 mld. Sk. Vo forme grantov a transferov z rozpočtových kapitol štátneho rozpočtu dostali samosprávne kraje spolu 17,304 mld. Sk, čo znamená, že finančne autonómne boli samosprávne kraje v roku 2003 len na 6 %. V roku 2004 boli príjmy ako aj výdavky VÚC rozpočtované vo výške 18,734 mld. Sk.

V roku 2004 sa rozpočtov VÚC financovali predovšetkým kompetencie na úseku kultúry, školstva, sociálnych vecí, dopravy, vlastnej činnosti úradov VÚC a kompetencie, ktoré podľa zákona č . 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky prešli do pôsobnosti VÚC v roku 2004, konkrétne kompetencie na úseku cestného hospodárstva, správy a údržby ciest II. a III. triedy. Aj v tomto roku museli zastupiteľstvá schválený rozpočet v priebehu roka niekoľkokrát meniť z dôvodu pokračovania decentralizácie verejnej správy a vykonaných úprav limitov dotácií poskytovaných zo štátneho rozpočtu.

Podľa upravených rozpočtov schválených zastupiteľstvami VÚC sa očakávali v roku 2004 celkové príjmy 22 080 mld. Sk a výdavky 22 040 mil. Sk. Skutočné celkové príjmy v roku 2004 dosiahli 22 206 mil. Sk a výdavky 21 993 mil. Sk. Pretože prevažná väčšina príjmov (20 725 mil. Sk) tvorila granty a transfery, finančne autonómne v roku 2004 boli samosprávne kraje len na 5,8 %.

Od roku 2005 financovanie samospráv VÚC prebieha podľa podobných princípov ako financovanie samospráv obcí, čo má za následok výrazné zvýšenie finančnej autonómie. Podľa návrhu rozpočtu 2005 príjmy aj výdaje VÚC dosiahnu 21,757 mld. Sk, pri súčasných transferoch 10,533, čo ich finančnú autonómiu posunie nad hranicu 50 %.

Na financovanie samosprávnych kompetencií budú použité výnosy z dane z motorových vozidiel podľa územia, na ktorom sa vyberie (2,5 mld. Sk) a 23,5-percentný podiel dane z príjmov fyzických osôb (bez dane z príjmov fyzických osôb vyberanej zrážkou) podľa princípu objektívnych kritérií. Rozdelenie podielovej dane **vyšším územným celkom** bude nasledovné:

- 15 % podľa počtu obyvateľov vyššieho územného celku s trvalým pobytom na jeho území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka;
- 15 % podľa počtu obyvateľov vyššieho územného celku vo veku pätnásť až osemnásť rokov s trvalým pobytom na jeho území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka;
- 32 % podľa počtu obyvateľov vyššieho územného celku, ktorí dovŕšili vek šesťdesiatdva rokov, s trvalým pobytom na území vyššieho územného celku k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka;
- 9 % podľa obrátenej hustoty obyvateľstva vyššieho územného celku s trvalým pobytom na území vyššieho územného celku k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka;

- 20 % podľa dĺžky ciest II. a III. kategórie vo vlastníctve vyššieho územného celku k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka;
- 9 % podľa rozlohy vyššieho územného celku.

Schváleným **rozdielom financovania samosprávnych kompetencií VÚC oproti financovaniu obcí od roku 2005 je** mechanizmus, podľa ktorého **zmena od starého systému** (t. j. súčasných rozdielov príjmov v jednotlivých VÚC) k novému **nebude prebiehať naraz ale postupne**, jej efekt bude rozložený na niekoľko rokov tak, aby až v cieľovom roku 2008 bola váha nového systému 100 %.

Tabuľka 9
Daňové príjmy do rozpočtu VÚC, skutočnosť, odhad a prognóza do r. 2008 (v mil. Sk)

	2005		2006	2007	2008
	rozpočet	odhad	prognóza	prognóza	prognóza
Daňové príjmy do rozpočtu VÚC	**10 341**	**10 626**	**11 433**	**12 387**	**13 471**
V tom:					
▪ Daň z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti a funkčných požitkov (23,5%)	7 042	7 336	8 034	8 881	9 854
▪ Daň z podnikania a inej samostatnej zárobkovej činnosti (23,5%)	799	790	849	906	966
▪ Daň z motorových vozidiel	2 500	2 500	2 550	2 600	2 650

ZADLŽENIE MIESTNYCH SAMOSPRÁV

V roku 2003 bolo hospodárenie obcí aj samosprávnych krajov prebytkové. Po očistení od finančných transakcií (poskytnuté pôžičky, prijaté úvery, splácanie istín, nákup akcií), položiek časového rozlíšenia (pokles pohľadávok a záväzkov) a iných úprav (prevody peňažných fondov, zostatok prostriedkov z predchádzajúceho roka) by však samosprávy skončili s deficitom, a generovali rast dlhu (čisté výpožičky) vo výške 44 000 Sk u VÚC a 1,415 mld. Sk u obcí.

V porovnaní s ostatnými zložkami verejnej správy sa rast dlhu samospráv podieľal na celkovom verejnom dlhu len vo veľmi malej miere. Kým napríklad v roku 2003 sa samosprávy VÚC na celkovom verejnom dlhu podieľali len 0,1 %, samosprávy obcí 3,4 %, Fond národného majetku SR až 24 % a štátny rozpočet až 120 %.[8]

Celkový stav verejného dlhu v sektore miestnej samosprávy ku koncu roka 2003 bol 14,697 mld. Sk., t. j. 5,8 % hodnoty ich aktív. U samospráv obcí, čo predstavuje najkritickejšiu oblasť z celkovej územnej samosprávy, v roku 2003 došlo k miernemu zlepšeniu oproti predchádzajúcemu roku, keď celková zadlženosť poklesla o 340 mil. Sk. Tento stav sa dosiahol vďaka nárastu splátok istín v dlhovej službe, ktoré v roku 2003 zaznamenali takmer dvojnásobný nárast.

V roku 2004 bolo hospodárenie obcí aj vyšších územných celkov prebytkové (7,5 mld. Sk). Z hľadiska skúmania zadĺženosti je však uvedenú sumu nevyhnutné očistiť o čistý prírastok istín dlhu ako aj čisté príjmy s predaja pozemkov či prevodov z finančných fondov. Ak zoberieme do úvahy spomínané faktory, hospodárenie samospráv v roku 2004 skončilo v schodku (2,7 mld. Sk), predovšetkým vďaka vysokému objemu prijatých úverov obcí ako aj ich príjmov z predaja pozemkov, nehmotných aktív a z prevodov peňažných fondov (tabuľka 10).

Tabuľka 10
Hospodárenie samospráv vo vzťahu k zadlženosti v roku 2004

	Obce	VÚC	Spolu
Účtovný prebytok (+), schodok (–) bežného rozpočtu a kapitálového rozpočtu a finančných operácií	7 263 911	212891	7 476 802
– príjmy zo splácania istín úverov a pôžičiek	165 417		165 417
+ výdavky na splácanie istín	3 284 079	9 000	3 293 079
– prijaté úvery	8 34 3 815	10 705	8 354 520
– príjmy z prevodov z peňažných fondov	2 923 978	167 881	3 091 859
– príjmy z predaja pozemkov a nehmotných aktív	2 174 840	23 488	2 198 328
+ nákup pozemkov a nehmotných aktív	349 326	36 525	385 851
Očistený účtovný prebytok (+) schodok (–)	**-2 710 734**	**56 342**	**-2 654 392**

Zdroj: *Rozpočet verejnej správy 2006 – 2008, výsledky hospodárenia ostatných zložiek verejného rozpočtu; Ministerstvo financií SR, 2005.*

Ďalším pohľadom pre skúmanie zadĺženosti samospráv je metodika Európskej komisie, ktorá jednotne vymedzuje verejný dlh pre hodnotenie jeho pomeru k hrubému domácemu produktu podľa a maastrichtských kritérií. Aj takto vymedzený dlh samosprávy obcí a VÚC (vrátane ich príspevkových organizácií) sa v roku 2004 medziročne zvýšil až o 4 mld. Sk, najmä vďaka zadĺženosti obcí, keď k 31. 12. 2004 dosiahol úroveň takmer 20 mld. Sk.

[8] Percentuálna hodnota je vyššia ako 100 % „vďaka“ prebytku niektorých zložiek verejných financií (štátne fondy, NÚP, Sociálna poisťovňa a zdravotné poisťovne)..

Tabuľka 11
Štruktúra a zmena dlhu verejnej správy a samosprávy podľa metodiky Európskej komisie (v mil. Sk)

Štruktúra dlhu podľa zložiek	Stav k 31. 12. 2003	Stav k 31. 12. 2004	Zmena stavu
Verejná správa spolu	**511 770**	**578 071**	**66 301**
Obce	14 265	19 083	4 818
Príspevkové organizácie obcí	273	288	15
VÚC	151	162	11
Príspevkové organizácie VÚC	8	5	-3
Samospráva spolu	*14 697*	*19 538*	*4 841*

Zdroj: *Návrh štátneho záverečného účtu SR na rok 2004, prepočty autori.*

Samotný dlh obcí k 31. 12. 2004 presiahol 19 mld. Sk a oproti stavu v roku 2003 sa zvýšil o 33,8 %. Ku koncu roka 2004 bol dlh obcí tvorený predovšetkým úvermi v hodnote 18,6 mld. Sk, z ktorých 579 mil. Sk poskytol Štátny fond rozvoja bývania, 500 mil. Sk Štátny rozpočet mestu Košice a 827 mil. Sk mestu Žilina vo forme návratnej finančnej výpomoci v súvislosti s výstavbou automobilky KIA a podporou vlády SR pri budovaní infraštruktúry.

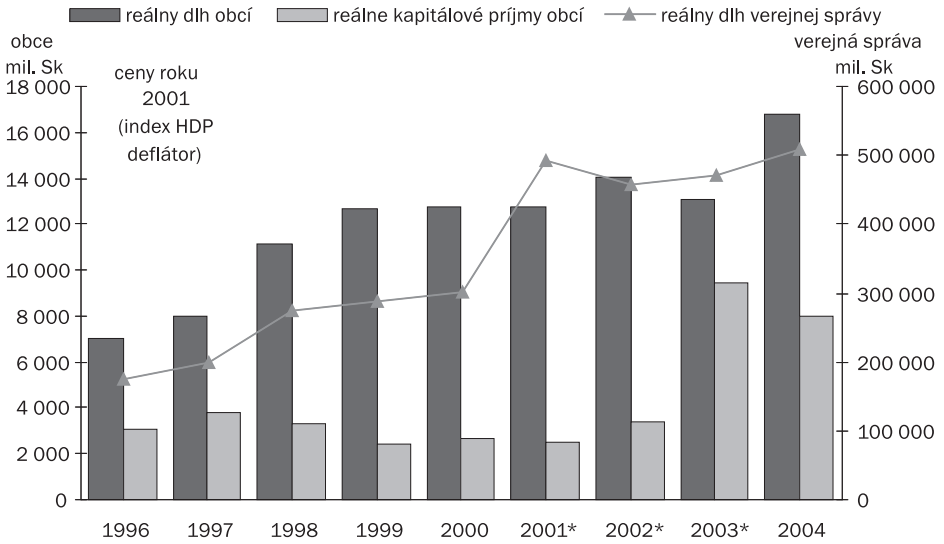
Ak by sme uplatnili pravidlá o objeme návratných zdrojov financovania podľa zákona o rozpočtových pravidlách ktoré platia od 1. januára 2005, potom mestá a obce spĺňajú obidva limity (tabuľka 12). Pri zohľadnení rastu objemu bežných výdavkov sa pomerné ukazovatele dokonca zlepšujú. Napriek uvedenému však celkový trend rastu zadlženosti samospráv ostáva nepriaznivý – reálny dlh samospráv od roku 1996 sa zvýšil takmer dvojnásobne (graf 6).

Tabuľka 12
Uplatnenie pravidiel o zadlžení miestnych samospráv platných od 1. januára 2005

Rok	Zadlženie k 31.12. (mil. Sk)	Príjmy bežného rozpočtu za predchádzajúci rok (mil. Sk)	Dlhová služba v danom roku (mil. Sk)	Celková zadlženosť ako % bežných príjmov (limit = 60 %)	Dlhová služba ako % bežných príjmov (limit = 25 %)
1996	5 215	17 404,1	1 795,1	30,0 %	10,3 %
1997	6 311	20 926,0	2 015,7	30,2 %	9,6 %
1998	9 240	22 825,7	2 515,9	40,5 %	11,0 %
1999	11 223	24 249,6	3 195,8	46,3 %	13,2 %
2000	12 261	23 715,5	6 258,4	51,7 %	26,4 %
2001	12 724	29 151,1	2 717,6	43,6 %	9,3 %
2002	14 609	27 405,6	3 555,9	53,3 %	13,0 %
2003	14 265	36 651,8	6 207,7	38,9 %	16,9 %
2004	19 083	51 411,5	4 043,2	37,1%	7,9%

Zdroj: *Kling – Pilát, 2003; Štátne záverečné účty 1995 – 2004; prepočty autori.*

Graf 6
Zadlžovanie miestnych samospráv v reálnych cenách



Poznámka: ** Dlh verejnej správy podľa ESA 95, Stav k 31. 12. každého roku.*
Zdroj: Štátne záverečné účty 1996 – 2003; graf + prepočty autori.

ZÁVER

Výsledky parlamentných volieb v roku 2002 znamenali zabezpečenie kontinuity v reforme verejnej správy. Napriek nezvládnutiu niektorých krokov (územné členenie pri vzniku krajskej samosprávy) v predchádzajúcom období sa decentralizácia verejnej správy na Slovensku stala nezvratným faktom. V roku 2003 prešli na územnú samosprávu ďalšie kompetencie a s nimi aj ďalšie finančné prostriedky. Podiel verejných prostriedkov prerozdeľovaných prostredníctvom územnej samosprávy vzrástol na 3,6 %.

Nová vláda M. Dzurindu nastúpila veľmi razantne, a na rozdiel od predchádzajúcej prijala zásadné rozhodnutia už v prvom roku svojho štvorročného mandátu. Vládne strany sa rozhodli neotvárať v nasledujúcom období otázku územného členenia a k 1. januáru 2004 zrušiť okresné úrady. Takisto boli prijaté koncepčné materiály potrebné na pokračovanie reformy verejnej správy a parlament začal prijímať zákony, ktoré s tým súvisia. Začiatok fiskálnej decentralizácie bol posunutý z pôvodného termínu 1. január 2004 na 1. január 2005.

Mnohé z otázok, ktoré boli nastolené v predchádzajúcich rokoch, sa podarilo zodpovedať už v roku 2003, pre nasledujúce obdobie však niektoré zostali stále bez odpovede:

- Je potrebné posilniť autonómiu samosprávy posilnením jej vlastných finančných zdrojov, alebo pokračovať v dotačnom systéme?
- Je potrebné rozšíriť, alebo nerozšíriť objem decentralizovaných kompetencií?
- Je potrebné posilniť postavenie územnej samosprávy novelizáciou ústavy, resp. v novej ústave?
- Je potrebné zvýšiť vplyv regiónov na tvorbu zákonov vytvorením druhej komory NR SR?

Okrem toho sa v roku 2003 objavili nové otázky:

- Vykonáva sa prenesený výkon štátnej správy v jednotlivých úsekoch správnym spôsobom (napríklad spoločné obecné úrady a stavebné konanie)?
- Akým spôsobom má dôjsť k reforme miestnej samosprávy, a teda k redukcii počtu samosprávnych jednotiek?
- Majú byť všetky obce podľa zákona rovné, čo znamená, že majú plniť rovnaké úlohy?
- Je spôsob kontroly výkonu verejnej správy územnou samosprávou dostatočný?

Odpovede na niektoré z nich dal vývoj v nasledujúcich dvoch rokoch:

- Odpoveďou na otázku, či by sa mala posilniť autonómia samospráv posilnením jej vlastných finančných zdrojov, je fiskálna decentralizácia, ktorá sa spustila od januára 2005.
- Pri otázke o rozširovaní alebo nerozširovaní objemu decentralizovaných kompetencií v tejto chvíli neexistuje jednoznačná odpoveď, ale len podmienená. Áno, ale až po určitom čase, keď sa samospráva „stabilizuje“ a už bez problémov, aj vzhľadom na nový systém financovania, bude vykonávať tie kompetencie, ktoré počas uplynulých rokov dostala. Okrem toho, tento čas by mal byť využitý minimálne na aktívnu diskusiu (ak nie rovno na spustenie niektorých krokov) smerujúcu ku komunálnej reforme, pretože jej uskutočnenie je významným predpokladom na decentralizáciu ďalších kompetencií, resp. na zmenu právneho režimu pri vykonávaní niektorých z nich z prenesného výkonu štátnej správy na tzv. originálne.
- Posilnenie územnej samosprávy v ústave, resp. jej nové definovanie v novej ústave je veľmi hypotetickou otázkou, do ktorej sa dá zahrnúť veľké množstvo faktorov. Zatiaľ na takýto krok nie je vážny dôvod, okrem prípadu, keď by sa pristúpilo ku kroku vytvorenia dvojkomorového parlamentu, kde by bola nadefinovaná komora regiónov. Malý náznak diskusie o tomto probléme sa objavil v lete roku 2004, táto diskusia však veľmi rýchlo zanikla. Išlo by však o logické vyústenie postavenia regiónov v štáte. Ďalšia dôležitá otázka v tejto súvislosti je tá, či to majú byť dnešné kraje, alebo prirodzené regióny, ku ktorým sa usilovali priblížiť niektoré politické sily a samospráva v roku 2001. Podľa nášho názoru by druhá možnosť bola systémovejšia a správnejšia.

- Problém vykonávania preneseného výkonu štátnej správy prostredníctvom spoločných obecných úradov a jeho systémové riešenie je naznačený vyššie – dobrým riešením by bola komunálna reforma, resp. municipalizácia. Potom by sa mohla otvoriť aj debata o tom, či to ešte stále má byť prenesený výkon štátnej správy, alebo tzv. originálna kompetencia, v závislosti od konkrétnej situácie.
- Rovnosť obcí pred ústavou je podľa nášho názoru zatiaľ v poriadku, aj keď v procese decentralizácie to prináša problémy. Otázne je, či by nemalo byť lepšie definované to, čo je považované za obec ako správnu jednotku a čo/kto by mal do tejto obce – správnej jednotky patriť. Cieľom komunálnej reformy nie je a nemá byť „gumovať“ obce z mapy, má zostať zachovaná ich identita, folklór, história, znaky, erby, atď., prípadne aj funkcia akéhosi čestného starostu. Takéto celky by však administratívne patrili pod väčší správny celok s jednotnou volenou reprezentáciou, orgánmi a výkonom právomocí a kompetencií. Tým je veľmi všeobecne zodpovedaná aj otázka, akým spôsobom sa má realizovať reforma miestnej samosprávy.
- K otázke dostatočnosti výkonu kontroly územnou samosprávou – dnes sa zdá, že v daných podmienkach a za danej situácie sa asi viac urobiť nedá, aj keď na druhej strane platí, že kontroly nie je nikdy dosť. Opäť sa ale vrátime k leitmotívu – po prípadnom uskutočnení komunálnej reformy by sa aj otázka dostatočnosti, resp. spôsobu výkonu kontroly stala aktuálnou.

Odpovede na ostatné otázky súvisia najmä s ďalším vývojom občianskej spoločnosti na Slovensku a s presadzovaním myšlienok decentralizácie. Fiskálnou decentralizáciou sa totiž „decentralizačný kruh“, teda nový systém zavedený do samosprávy, pomaly uzatvára a jeho logickým vyústením by bola komunálna reforma. Po spustení nového systému financovania samosprávy si totiž obce začali oveľa viac ako kedykoľvek predtým uvedomovať potrebu bližšej spolupráce, v nadväznosti na to aj potrebu zefektívňovania využívania prostriedkov, ktoré do systému územnej samosprávy plynú.

Z vývoja vo verejnej správe v rokoch 2003 – 2005 je teda jasných niekoľko záverov:

- Miestna štátna správa aj po takmer dvoch rokoch fungovania v podobe sústavy špecializovaných orgánov pokojne existuje a nevytvára chaos ani zmätok. Treba však doriešiť prenesený výkon štátnej správy na obce – v tejto oblasti trvá neuspokojivý stav, najmä v rezorte ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja; na niektoré problémy, najmä s dostupnosťou informácií, poukazuje aj ministerstvo školstva. Navrhované zrušenie Úradu pre štátnu službu je zatiaľ, vzhľadom na politický vývoj v druhej polovici roku 2005, neaktuálne.
- Na úrovni miestnej samosprávy sa ukazuje, že fiskálna decentralizácia bola správnym krokom a po počiatočných obavách a obviňovaniach z toho, kto koľko na fiskálnu decentralizáciu doplatil a kto za to môže, sa situácia upokojila a dnes sa už pokojne pracuje na dolaďovaní systému, vylepšení niektorých legislatívno-technických záležitostí a na príprave nového nariadenia vlády na prerozdelenie výnosu dane z príjmov fyzických osôb na rok 2006.

- Opäť sa nepodarilo vykonať zmenu územného členenia Slovenska, ktoré je podľa niektorých odborníkov na výkon samosprávy nevyhovujúce. Pokusy, ktoré sa uskutočnili, nakoniec ani neboli pokusmi, ale viac-menej mediálnymi iniciatívami. Naopak, podarilo sa zvrátiť negatívnu legislatívnu iniciatívu – účelovú novelu zákona o obecnom zriadení, ktorá po vrátení prezidentom republiky už nebola v parlamente opätovne schválená.

- Na jeseň 2005, presne na 26. novembra 2005, vyhlásil predseda parlamentu voľby do samosprávy vyšších územných celkov. Vytvárajú sa rôzne koalície a zoskupenia a bude veľmi zaujímavé tento proces sledovať bližšie. Očakáva sa, že dnes, keď je už jasnejšie ako v roku 2001 „načo nám je“ regionálna samospráva, sa účasť občanov vo voľbách zvýši – aj vzhľadom na to, že regionálnej samospráve prikladajú občania väčší význam ako v začiatkoch jej existencie.

Z diskusie o probléme vysokej fragmentácie osídlenia Slovenska, veľkého počtu malých obcí a s tým súvisiacich problémov, ktorá sa opätovne otvorila v roku 2005, vyplynula nevyhnutnosť tzv. komunálnej reformy. Odborníci na verejnú správu sa zhodli na potrebe komunálnej reformy, už menej optimisticky však vidia spôsob a časový rámec jej presadenia. Ukazuje sa, že pôjde o politicky veľmi citlivý a dlhoročný proces (s dosahom na miestnu demokraciu), presahujúci jedno volebné obdobie – tak ako vo všetkých krajinách, kde sa na takýto projekt podujali.

LITERATÚRA

1. Berčík, P.: *Financovanie miestnych samospráv v Slovenskej republike*. Dokumentácie vývoja od roku 1991. Banská Bystrica, Ekonomická fakulta UMB a Bratislava, LSGAC 1998.
2. Kling, J. – Pilát, J.: *Verejná správa.* In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2003.
3. *Koncepcia usporiadania miestnej štátnej správy*. Bratislava, Vláda SR 2003.
4. *Konsolidované výsledky rozpočtového hospodárenia verejnej správy za roky 2002, 2003. (Špeciálny štandard zverejňovania finančných údajov).* http://www.finance.gov.sk.
5. *Kvantifikácia finančných prostriedkov potrebných na realizáciu koncepcie reformy verejnej správy a harmonogram úloh súvisiacich s transformáciou krajských úradov a zrušením okresných úradov*. Bratislava, Vláda SR 2003.
6. *Nariadenie vlády SR o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve z 1. 12. 2004*. Bratislava, Vláda SR 2004.

7. *Návrh ďalšieho postupu decentralizácie verejnej správy*. Bratislava, Vláda SR 2003.
8. *Návrh na využitie administratívnych budov v správe krajských úradov a okresných úradov, ktoré nebudú potrebné na umiestnenie špecializovanej miestnej štátnej správy.* Bratislava, Ministerstvo vnútra SR 2004.
9. *Návrh štátneho záverečného účtu za roky 1996 – 2002.* Bratislava, Ministerstvo financií SR 1997 – 2003.
10. *Návrhy štátnych rozpočtov a rozpočtov verejných financií 2004 – 2007.* Bratislava, Ministerstvo financií SR 2003 – 2004.
11. Nižňanský, V. – Kling, J.: *Verejná správa*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2001.
12. Nižňanský, V. – Kling, J.: *Verejná správa*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti I.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002.
13. Nižňanský, V. – Valentovič, M.: *Financovanie samospráv obcí od roku 2005*. Bratislava, M.E.S.A. 10, 2004.
14. Nižňanský V. – Valentovič M.: *Financovanie samosprávy vyšších územných celkov od roku 2004*. Bratislava, M.E.S.A. 10, 2003.
15. *Projekt decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006*. Bratislava, Vláda SR 2002.
16. *Správa o činnosti krajských úradov a okresných úradov za rok 1998, 2000, 2001 a 2002*. Bratislava, Ministerstvo vnútra SR 1999 – 2003.
17. *Správa o návrhu riešenia niektorých problémov decentralizácie verejnej správy*. Bratislava, Vláda SR 2004.
18. *Stratégia reformy verejnej správy.* Bratislava, Vláda SR 1999.
19. *Štátne záverečné účty 1997 – 2003.* Bratislava, Ministerstvo financií SR 1998 – 2004.
20. *Štátny rozpočet SR na rok 2003*. Bratislava, Ministerstvo financií SR 2002.
21. *Územná samospráva v zrkadle zákonov I. – III.* Bratislava, ZMOS a CIDA – CUI 2001, 2002.

KAPITOLA 4

Od národných výborov k samospráve

Decentralizácia na Slovensku očami občanov

MARIÁN VELŠIC

Keď v prvých mesiacoch po Novembri 1989 začala časť vtedajšej politickej elity presadzovať prvé transformačné kroky, nikto nepredpokladal, že niektoré z nich ďaleko presiahnu horizont desaťročia. Tranzícia od byrokraticko-autoritárskeho komunistického režimu ku konsolidovanej demokracii predpokladala okrem iného prechod od štátno-centralistickej k decentralizovanej a pluralitnej mocenskej štruktúre. Inými slovami, štát mal presunúť významnú časť svojich inštitúcií a kompetencií čo najbližšie k občanovi. Keďže kontinuita existencie územnej samosprávy bola na Slovensku desaťročia prerušená, samosprávne zriadenie sa začalo obnovovať v dôsledku ústavných zmien už v roku 1990, pričom vznikol tzv. duálny systém verejnej správy s oddelenou samosprávou a štátnou správou (bližšie pozri Pilát, 2002, s. 9 – 11).

Presun moci aj zodpovednosti na samosprávu sa tak stal jedným z kľúčových reformných procesov nielen v optike prechodu ku konsolidovanej demokracii, ale aj širšie chápanej modernizácie spoločnosti.

Už v 90. rokoch však transformácia narážala na problém nedostatočnej podpory širokých vrstiev obyvateľstva. V spoločnosti pretrvávali silné orientácie na hodnoty ako štátny paternalizmus, etatizmus, egalitarizmus či pasívne sebazáchovné stratégie. S takouto kultúrno-hodnotovou výbavou štartovalo Slovensko svoju transformačnú cestu. Mnohé sociologické výskumy a analýzy tohto obdobia poukázali na ich fundamentálnu úlohu tak pri politicko-inštitucionálnych, ako aj sociálno-ekonomických zmenách (bližšie pozri Velšic, november 2001).

PERCEPCIA A ŠTRUKTÚRA PROBLÉMOV SAMOSPRÁVY

Hlboké systémové zmeny prakticky na všetkých úrovniach spoločnosti logicky priniesli nové typy spoločenských problémov. V tejto súvislosti sa ako dôležitý prvok ukázal faktor sociálneho kapitálu, ktorý sa viaže prevažne na schopnosti, zručnosti, vzdelanie, životný štýl získané, resp. vžité počas komunistického režimu. Takýto sociálny kapitál je v prostredí otvorenej, slobodnej a trhovej spoločnosti neupotrebiteľný a posúva jeho nositeľov do skupiny ľudí zo zvýšenými sociálnymi nákladmi a stratami. Nové problémy a otázka, kto by ich mal riešiť, tak nedali na seba dlho čakať.

Ako dokumentuje tabuľka 1, vývoj štruktúry a vnímania naliehavosti problémov samosprávy bol silne previazaný s vývojom celospoločenských problémov na pozadí turbulentného politicko-spoločenského vývoja. Tesne pred prvými slobodnými komunálnymi voľbami 1990 mali komunálne problémy vo veľkej miere celospoločenský rozmer – nedostatok tovarov a služieb, ekológia, občianska vybavenosť a nedostatok bytov, problémy v oblasti školstva a kultúry, rómsky problém, zdravotníctvo, či nový sociálny fenomén – nezamestnanosť.

Obdobný rebríček naliehavosti priniesol aj výskum Centra spoločenských problémov v apríli 1992. Na jednej strane rezonovali celospoločenské problémy, ale začali sa vynárať aj typické komunálne problémy ako dostupnosť služieb, budovanie infraštruktúry obcí a miest. Súvislosti takéhoto vnímania možno hľadať najmä v pretrvávajúcej centralizovanej podobe riadenia štátu a riešenia spoločenských problémov v 90. rokoch. Rovnaké boli totiž aj očakávania verejnosti – centrálna politika bola podľa občanov na jednej strane zodpovedná za ich vznik a dopad na bežného človeka, na druhej strane bola považovaná za silu, ktorá je povinná tieto problémy eliminovať alebo úplne odstrániť (bližšie pozri Velšic, 2002b).

Ako ďalej vidno z tabuľky, percepcia lokálnych problémov sa začala citeľnejšie meniť až po desiatich rokoch. Na jednej strane ako dôsledok transformácie spoločnosti najmä v ekonomickej a sociálnej oblasti, na druhej strane ako dôsledok reformy verejnej správy po roku 1998, keď štát preniesol významnú časť svojich kompetencií a tým pádom aj zodpovednosti na samosprávy obcí a miest.

Výskumy agentúry FOCUS v rokoch 2001 – 2002 ukázali, že na popredných miestach v rebríčku naliehavosti riešenia lokálnych problémov už nerezonujú iba celospoločenské problémy. Ako dominantný sa síce ukázal problém pracovných príležitostí v mieste bydliska alebo v okolí, ale v porovnaní so začiatkom 90. rokov sa do pozornosti občanov dostali najmä komunálne problémy. Napríklad v novembri 2002, tesne pred konaním komunálnych volieb, sa na propredných miestach rebríčka závažnosti objavovali problémy ako budovanie ciest, chodníkov, infraštruktúry (plyn, kanalizácia, vodovod...), podmienky pre kultúrne a športové vyžitie, čistota obce/mesta, komunálny odpad, bývanie, doprava a atď.

Tabuľka 1
Štruktúra najzávažnejších problémov obce/mesta, 1990 – 2002

Júl 1990	Október 1990	Apríl 1992	Marec 2001	November 2002
▪ Tovar a služby ▪ Ekológia ▪ Občianska vybavenosť a byty ▪ Školstvo a kultúra ▪ Rómovia ▪ Zdravotníctvo ▪ Nzamestnanosť ▪ Riadiace kádre ▪ Medziľudské vzťahy ▪ „Staré štruktúry ▪ Národnostné problémy ▪ Kriminalita ▪ Sociálne zabezpečenie	▪ Tovar a služby ▪ Občianska vybavenosť a byty ▪ Ekológia ▪ Školstvo a kultúra ▪ Nezamestnanosť ▪ Riadiace kádre ▪ Zdravotníctvo ▪ Rómovia ▪ Medziľudské vzťahy ▪ Kriminalita ▪ Sociálne zabezpečenie ▪ „Staré štruktúry ▪ Národnostné problémy	▪ Pracovné príležitosti v obci/meste ▪ Zdravotnícka a sociálna starostlivosť ▪ Kriminalita ▪ Životné prostredie ▪ Byty ▪ Dostupnosť služieb ▪ Dobudovanie infraštruktúry ▪ Práca úradov ▪ Školy, predškolské zariadenia ▪ Rómovia ▪ Dostatok kvalitného tovaru ▪ Transformácia družstiev (JRD) ▪ Možnosti pre kultúru ▪ Možnosti pre súkromné podnikanie	▪ Pracovné príležitosti v obci/meste ▪ Byty ▪ Úplatkárstvo, korupcia v samospráve ▪ Kriminalita ▪ Doprava a kvalita ciest ▪ Zdravotnícka a sociálna starostlivosť ▪ Možnosti pre kultúru a šport ▪ Životné prostredie ▪ Odvoz smetí a čistota ulíc a ciest ▪ Školstvo a vzdelávanie ▪ Obecná kanalizácia ▪ Verejné osvetlenie ▪ Obchodná sieť a služby ▪ Vodovod ▪ Plynofikácia	▪ Pracovné príležitosti v obci/meste ▪ Budovanie, oprava a údržba ciest a chodníkov ▪ Budovanie infraštruktúry (kanalizácia, vodovod,...) ▪ Kultúrne vyžitie, podmienky pre športovanie... ▪ Čistota obce/mesta, komunálny odpad, psíčkari.... ▪ Bývanie ▪ Doprava ▪ Kriminalita, drogy, bezpečnosť občanov ▪ Problémy s Rómami, „rómsky“ problém ▪ Vzhľad, úprava obce/mesta, poriadok ▪ Služby, občianska

Júl 1990	Október 1990	Apríl 1992	Marec 2001	November 2002
				vybavenosť ▪ Zdravotníctvo ▪ Budovanie alebo rekonštrukcia v obci/meste ▪ Starostlivosť o občanov, pomoc v núdzi ▪ Problémy škôl, školstva ▪ Korupcia, rodinkárstvo, tunelovanie, rozkrádanie ▪ Problémy s osvetlením obce/mesta ▪ Rozvoj obce/ mesta – výroba, podnikanie, turizmus ▪ Problémy vzťahu samosprávy k občanom ▪ Finančné problémy obce/ mesta

Zdroj: *CVSP, júl a november 1990; CSA, apríl 1992; FOCUS, marec 2001 a november 2002.*

Zaujímavá súvislosť sa objavila medzi naliehavosťou a spokojnosťou s riešením problémov samosprávy. Ako sa ukázalo, občania sú najspokojnejší s riešením tých problémov, ktoré majú v ich pohľade menšiu naliehavosť a naopak. Napríklad vyššia spokojnosť s prácou miestnej samosprávy panuje pri hodnotení riešenia problémov budovania infraštruktúry (plynofikácia, vodovody a kanalizácie, verejné osvetlenie...), dostupnosti obchodov a služieb, čistoty a komunálneho odpadu alebo školstva a vzdelávania. Naopak nižšia spokojnosť občanov úzko súvisí s pretrvávajúcimi celospoločenskými problémami ako nezamestnanosť, kriminalita, zdravotníctvo a sociálna starostlivosť či životné prostredie (*Citizens' Participation...,* 2001, s. 43 – 44).

Ako však ukázala analýza, štruktúra problémov sa výrazne líši podľa veľkostných kategórií miest a obcí. Iné typy problémov majú väčšie mestá a iné malé obce. Napríklad výskum Medzinárodného republikánskeho inštitútu (IRI) a Inštitútu pre verejné otázky (IVO) v spolupráci s agentúrou FOCUS z novembra 2002 ukázal, že v obciach do 5 000 obyvateľov dominujú predovšetkým problémy modernizácie (budovanie kanalizácie, vodovodu, čističky odpadových vôd, plynofikácia, elektrifikácia, oprava a údržba ciest a chodníkov) a kultúrne či športové vyžitie. V malých a stredne veľkých mestách sú to zasa nezamestnanosť, pracovné príležitosti, problémy bývania, kriminalita, drogy. V najväčších slovenských mestách pociťujú obyvatelia najmä problémy dopravy, kriminality, násilia a drog, čistoty mesta, komunálneho odpadu či psíčkarov (Velšic, 2002a, s. 26). Možno preto predpokladať, že štruktúra lokálnych problémov úzko súvisí s modernizáciou a urbanizáciou jednotlivých sídelných celkov a s ich regionálnym charakterom.

Čo teda bráni úspešnému riešeniu komunálnych problémov? Ako dokumentuje tabuľka 2, sú to v prvom rade financie. Až 80 % občanov tvrdilo, že samospráva mená dostatok finančných prostriedkov na to, aby riešila lokálne problémy. Medzi ďalšie závažné okolnosti, ktoré bránia samospráve lepšie riešiť problémy patri najmä prebyrokratizovanosť a nepružnosť jej orgánov, klientelizmus jej predstaviteľov, nedostatočné kompetencie, nízky záujem lokálnych politikov o problémy bežného občana (*Citizens' Participation...,* 2001, s. 33 – 46).

Nedostatok financií ako prekážku riešenia svojich problémov pociťujú viac obyvatelia miest, než obyvatelia obcí. Klientelizmus predstaviteľov samospráv je nadpriemerne vnímaný v mestách. Rozdielne je napríklad pociťovaný nezáujem o bežného občana, prebyrokratizovanosť, nepružnosť orgánov samospráv či stranícke vplyvy, na ktoré poukazujú väčšmi ľudia z miest ako z obcí. Z hľadiska obcí prevláda pocit, že sa o nich rozhoduje niekde inde, ale aj sebakritický pohľad na občiansku pasivitu (Velšic, 2002a, s. 28).

Tabuľka 2
„Čo bráni samospráve Vašej obce/mesta lepšie riešiť problémy?" (v %)

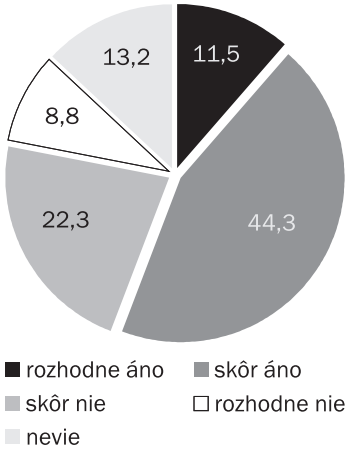
	Obce do 5 000	Mestá 5 000 – 20 000	Mestá nad 50 000	Celá SR
Obec/mesto má nedostatok **finančných prostriedkov** na riešenie svojich problémov	55	39	38	46
Predstavitelia samosprávy **sa starajú väčšmi o svoj osobný prospech** ako o potreby obce/mesta	34	50	47	42
Predstavitelia samosprávy (starosta a poslanci) sa **nezaujímajú o názory občanov,** ako som ja	20	27	29	25

	Obce do 5 000	Mestá 5 000 – 20 000	Mestá nad 50 000	Celá SR
Orgány samosprávy sú **prebyrokratizované, nepružné**	13	26	33	22
O záležitostiach obce/mesta **sa rozhoduje niekde inde,** miestna samospráva nemá dosť kompetencií na riešenie svojich problémov	24	15	20	20
Obyvatelia našej obce/mesta nemajú záujem prispievať k riešeniu problémov obce/mesta	24	15	16	19
Predstavitelia samosprávy **navzájom nespolupracujú**	16	23	17	19
Do rozhodovania predstaviteľov samosprávy **príliš zasahujú politické strany**	10	18	21	15
Zvolení predstavitelia samosprávy **sú nekompetentní, neschopní** riešiť problémy obce/mesta	15	18	11	15
Spolupráca medzi samosprávou, podnikateľmi a mimovládnymi organizáciami v našom meste/obci je **nedostatočná**	12	16	11	13

Poznámka: *Respondenti mali možnosť použiť maximálne tri odpovede, preto ich súčet presahuje 100 %.*
Zdroj: *IRI/IVO/FOCUS, november 2002.*

Napriek tomu, že presvedčenie o efektivite prenosu kompetencií zo štátu na samosprávy nebolo vysoké, výrazná väčšina občanov (70 %) sa prikláňala k požiadavke, aby štát delegoval viac kompetencií a financií na obce a mestá. Názory občanov na fiskálnu decentralizáciu mapoval podrobnejšie výskum agentúry FOCUS v roku 2005. Ukázalo sa, že (aspoň približné) povedomie o výške ročného rozpočtu svojej obce či svojho mesta je nedostatočné. Iba 6 % opýtaných deklarovalo, že presne vie o akú sumu ide. Ďalších 45 % respondentov výšku rozpočtu nepoznalo, ale vedelo, kde by sa túto informáciu mohlo dozvedieť. Takmer polovica respondentov (49 %) však nepoznala ani výšku rozpočtu svojej obce, ani cestu, ktorou by k tejto informácii mohla dospieť (*Názory...,* jún 2005).
Informačný deficit však väčšine občanov nebránil v presvedčení o užitočnosti takých krokov ako presun kompetencií v určovaní miestnych daní či o správnosti solidárneho systému prerozdeľovania financií. Napríklad v roku 2005 samosprávy obcí, miest a mestských častí určovali výšku niektorých miestnych daní a poplatkov, ktorú predtým určoval štát. O tom že samospráva bude určovať výšku miestnych daní spravodlivejšie, citlivejšie k podmienkam v obci/meste, než keby to robil štát, bola presvedčená nadpolovičná väčšina respondentov (56 %). Opačný názor vyslovila iba necelá tretina respondentov – 31 % (*Názory...,* jún 2005).

Graf 1
Samospráva Vašej obce/Vášho mesta už tento rok určovala výšku niektorých miestnych daní a poplatkov, napríklad daň z nehnuteľností. Predtým výšku týchto daní určoval štát. Podľa Vás, bude určovať samospráva Vašej obce/Vášho mesta výšku týchto miestnych daní spravodlivejšie, citlivejšie k podmienkam vo Vašej obci/meste, než keby to robil štát alebo nie? (v %)

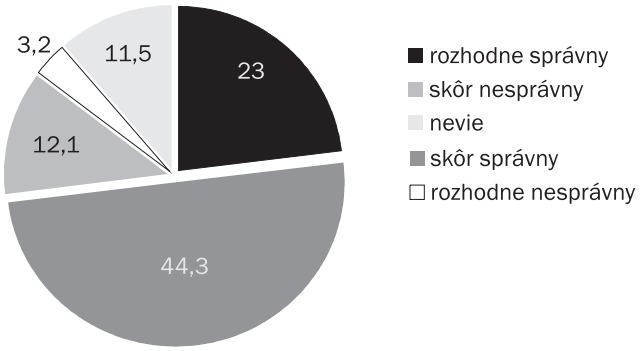


Zdroj: *FOCUS, jún 2005.*

Napriek princípu, kde samospráva berie časť zodpovednosti za financovanie na svoje plecia, je súčasný systém financovania obcí, miest a krajov založený na solidarite. Inými slovami veľká časť príjmov bohatších regiónov sa prerozdelí chudobnejším regiónom. Graf 2 ukazuje, že tento princíp solidarity vo financovaní považuje výrazná časť obyvateľstva za správny (73 %). Naopak, za nesprávny ho považuje iba 15 % respondentov. Zaujímavé je, že so solidárnym systémom vo zvýšenej miere nesúhlasia respondenti maďarskej národnosti, žijúci v pre nich typických menších sídlach v Trnavskom a Nitrianskom kraji (*Názory...,* jún 2005). Zdá sa, že občania pomerne rýchlo pochopili, akú pohodlnú „záchrannú sieť“ pre ich obec/mesto môže solidárny systém predstavovať. Názory na to, ako finančne zabezpečiť svoju obec či mesto tak pripomínajú kombináciu „slobodnej vôle“ a akéhosi „záchranného vankúša“ pri tvrdom dopade.

Graf 2

Súčasný systém financovania obcí, miest a krajov je založený na solidarite. To znamená, že veľká časť príjmov bohatších regiónov sa prerozdelí chudobnejším regiónom. Podľa Vás, je alebo nie je takýto princíp prerozdeľovania správny? (v %)



Zdroj: *FOCUS, jún 2005.*

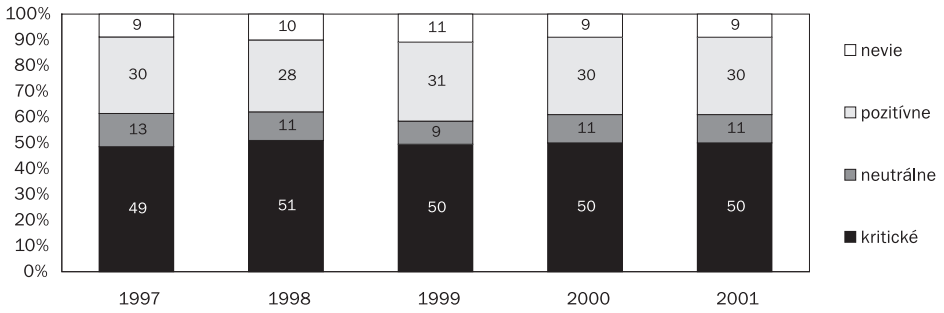
HODNOTENIE FUNGOVANIA SAMOSPRÁVY

Úspešnosť riešenia problémov na úrovni obcí a miest sa stala jedným z kľúčových kritérií hodnotenia úspešnosti samospráv. Celkové postoje k fungovaniu samosprávy mapovali v rokoch 1997 – 2001 najmä výskumy americkej vládnej agentúry USAID. Graf 3 pomerne zreteľne naznačuje dva zaujímavé trendy. Prvý, že v tomto období prevažovali k fungovaniu samosprávy celkovo kritické postoje. Pomer kritických k pozitívnym a neutrálnym postojom predstavoval 50 % : 30 % : 11 %. Druhý, že pomer týchto postojov sa dlhodobo nemenil (pozri *Citizens' Participation...,* 2001, s. 33 – 46).

Neskorší výskum IRI – IVO – FOCUS z novembra 2002 priblížil pozadie nespokojnosti s fungovaním samospráv. Štatistická analýza potvrdila, že medzi spokojnosťou s činnosťou samosprávy a celkovou situáciou v obci/meste existuje vzájomná súvislosť. Čím bola spokojnosť so situáciou vyššia, tým bolo hodnotenie predstaviteľov samospráv priaznivejšie a naopak. Napríklad tesne pred komunálnymi voľbami 2002 bolo spomedzi respondentov 32 % takých, ktorí boli s jej výkonom spokojní, 37 % takých, ktorí predstaviteľom samospráv – primátorom, starostom, poslancom – vyjadrili „aj spokojnosť aj nespokojnosť", a 28 %, ktorí boli nespokojní. Ako ukazuje graf 4, veľmi podobné rozloženie pritom dosahovalo aj celkové hodnotenie situácie v obci/meste za štvorročné obdobie (Velšic, 2002a, s. 21– 25).

Graf 3

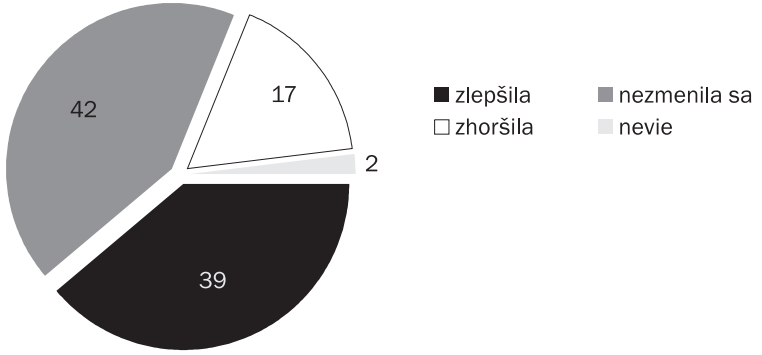
Celkové postoje k fungovaniu samosprávy (v %)



Zdroj: *FOCUS, 1997 – 2001.*

Graf 4

„Ako hodnotíte celkovú situáciu vo Vašej obci/meste v porovnaní so situáciou pred štyrmi rokmi (napríklad čistota a vzhľad obce, doprava, služby, bezpečnosť, kultúra, a podobne)?" Situácia sa:.... (v %)



Zdroj: *IRI/IVO/FOCUS, november 2002.*

Hodnotenie samospráv navyše úzko súvisí s typom sídla, s jeho charakteristickými problémami, s typmi sociálnych vzťahov, s mierou urbanizácie a modernizácie a pod. Významné rozdiely v hodnotení sa napríklad ukázali medzi jednotlivými veľkostnými kategóriami obcí a miest a regiónmi (krajmi SR). Zatiaľ čo najpozitívnejšie hodnotenia smerovali od obyvateľov najmenších slovenských obcí do 1 000 obyvateľov (spomedzi nich hodnotilo situáciu vo svojej obci ako zlepšenú až 53 %) s veľkosťou obcí/miest sa hodnotenia prikláňali k tvrdeniam, že situácia sa zhoršila alebo prinajlepšom zostala rovnaká. Jedným z vysvetlení takýchto rozdielov môže byť aj to, že v menších obciach je úspešnosť či ne-

úspešnosť riešenia komunálnych problémov oveľa „viditeľnejšia“ ako vo veľkých a „anonymných“ mestách. Na druhej strane, pomerne veľké rozdiely nachádzame aj v prípade jednotlivých krajov Slovenska. Tie zasa naznačujú spojitosť so sociálno-ekonomickou výkonnosťou daného regiónu.

Tabuľka 3
Hodnotenie situácie v obci/meste podľa veľkosti sídla a krajov SR (v %)

	Situácia v obci/meste sa:		
	zlepšila	**nezmenila**	**zhoršila**
do 1 000 obyvateľov	53,1	39,8	6,1
2 000 – 5 000 obyvateľov	39,0	41,8	15,6
5 000 – 20 000 obyvateľov	30,6	42,5	25,6
20 000 – 50 000 obyvateľov	34,1	42,4	21,2
50 000 – 100 000 obyvateľov	31,0	43,4	20,9
Bratislava, Košice	31,2	45,4	19,1
Bratislavský kraj	37,0	39,4	18,9
Trnavský kraj	49,1	30,9	19,1
Trenčiansky kraj	32,8	52,8	9,6
Nitriansky kraj	43,6	36,4	17,9
Žilinský kraj	33,1	46,9	16,9
Banskobystrický kraj	32,0	46,4	20,0
Prešovský kraj	37,3	42,0	18,0
Košický kraj	46,5	41,0	11,8
Populácia SR	**39**	**42**	**17**

Poznámka: Dopočet do 100 % v riadkoch tvoria odpovede „neviem“.
Zdroj: *IRI/IVO/FOCUS, november 2002.*

VÝVOJ DÔVERY K SAMOSPRÁVE

Percepcia problémov, naliehavosť riešenia, hodnotenie jeho úspešnosti alebo neúspešnosti – všetky tieto faktory sa podľa skúseností z výskumov celospoločenských problémov a otázok odrážajú v dôveryhodnosti politických i spoločenských inštitúcií. Napriek tomu, že sociologické výskumy začali systematicky monitorovať dôveryhodnosť inštitúcie samosprávy až od polovice deväťdesiatych rokov, uplynulý vývoj ukazuje, ako výrazne sa odlišovali dva dôležité typy moci v štáte – centrálna vláda a miestne samosprávy.

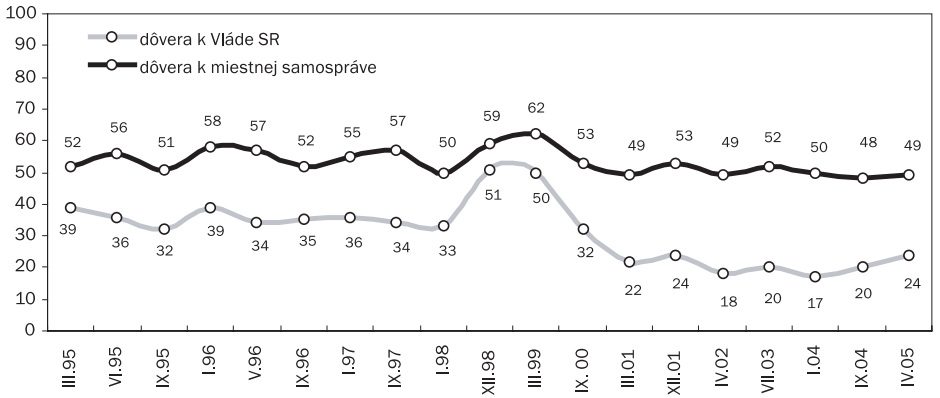
Grafy 5 a 6 vychádzajúce z pravidelných zisťovaní Ústavu pre výskum verejnej mienky pri ŠÚ SR (ÚVVM) názorne dokumentujú vývoj dôvery/nedôvery k obom inštitúciám za posledných desať rokov. Už na prvý pohľad je zrejmé, že samospráva sa mohla vo všetkých

skúmaných obdobiach opierať o výrazne väčšiu dôveryhodnosť ako vláda SR. Zatiaľ čo samospráva si dokázala počas celého obdobia udržať dôveryhodnosť na úrovni 50 % – 60 % obyvateľstva, dôvera k centrálnej vláde sa vyvíjala oveľa turbulentnejšie, bola nestabilnejšia a najmä nižšia. Napríklad počas druhej vlády Vladimíra Mečiara v rokoch 1994 – 1998 mala iba približne tretinovú podporu, a počas oboch vlád Mikuláša Dzurindu (po krátkodobom vzostupe) dokonca pätinovú podporu obyvateľstva. Vysvetlenie takéhoto vývoja možno hľadať jednak v odlišnom vnímaní zodpovednosti oboch inštitúcií za vývoj v krajine, ako aj v odlišných očakávaniach riešenia nahromadených problémov, alebo v politických kauzách a sporoch, ktoré majú na centrálnej úrovni iný charakter, rozsah a dôsledky, ako na komunálnej úrovni.

Na druhej strane vzostup/pokles dôveryhodnosti je u oboch inštitúcií do určitej miery simultánny. To naznačuje, že do dôveryhodnosti sa pravdepodobne s rovnakou intenzitou premietala aktuálna spoločensko-politická a sociálno-ekonomická situácia. Všimnime si napríklad obdobia tesne pred a po parlamentných voľbách.

Pomerne zaujímavo vyznieva aj fakt, že do dôveryhodnosti k samospráve sa výraznejšie negatívne nepremietla reforma verejnej správy. Zdá sa, že na rozdiel od iných sektorových reforiem (ako napríklad daňová a dôchodková reforma či zmeny v zdravotníctve a školstve), vznik vyšších územnosprávnych celkov (VÚC) či prenos kompetencií štátu na samosprávy obcí a miest je občanom predsa len vzdialenejší. Občania tak určitým spôsobom dávali politikom priestor na realizáciu reforiem.

Graf 5
Porovnanie vývoja dôvery k Vláde SR a k miestnej samospráve (v %)

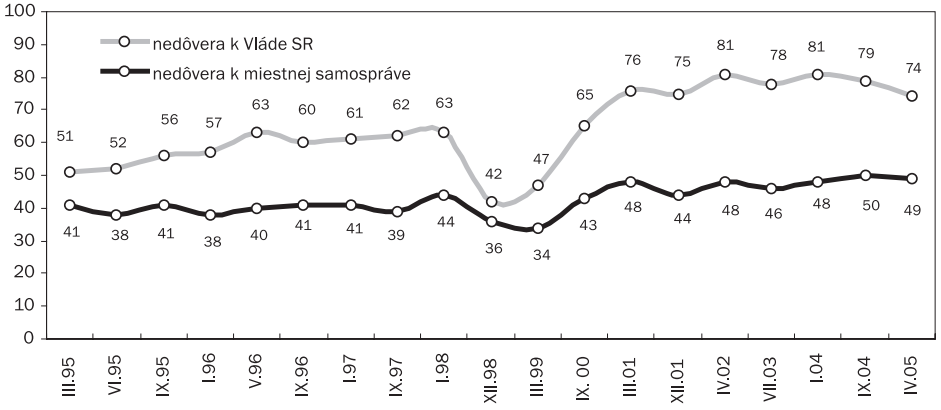


Zdroj: *ÚVVM pri ŠÚ SR, 1995 – 2005.*

Výskum agentúry FOCUS z júna 2005 ukázal, že dôveryhodnosť samosprávy je napriek dlhodobej stabilite podpory vnútorne diferencovaná. Toto zistenie má jednoduchú logiku – čím bližšie je daná inštitúcia resp. pozícia k občanovi, tým vyššia je jej dôveryhodnosť.

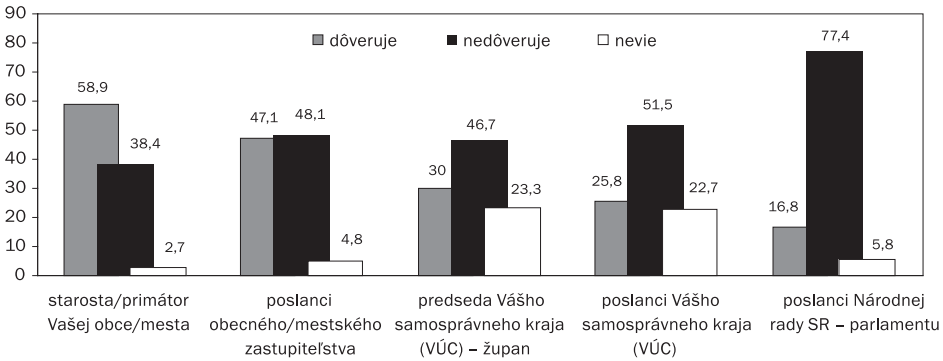
Ako ukazuje graf 7, spomedzi volených predstaviteľov verejného života majú v súčasnosti vo verejnosti najväčšiu dôveru starostovia resp. primátori obcí a miest. Dôveruje im viac ako polovica opýtaných (59 %), nedôveru im vyjadrilo 38 % respondentov. V prípade poslancov miestneho či mestského zastupiteľstva je pomer dôvery a nedôvery takmer vyrovnaný – 47 % : 48 %. U volených predstaviteľov samospráv vyššieho stupňa však výrazne prevažuje nedôvera. Županom dôveruje iba 30 % a nedôveruje 47 % respondentov.

Graf 6
Porovnanie vývoja nedôvery k Vláde SR a k miestnej samospráve (v %)



Zdroj: *ÚVVM pri ŠÚ SR, 1995 – 2005.*

Graf 7
Povedzte, prosím, do akej miery dôverujete alebo nedôverujete nasledujúcim osobám? (v %)



Zdroj: *FOCUS, jún 2005.*

Ešte nižšiu dôveru majú u občanov poslanci VÚC – dôveruje im 26 % a nedôveruje 51 % respondentov. V oboch prípadoch sa však takmer štvrtina opýtaných (23 %) nevie k otázke dôvery vyjadriť. Tento fakt naznačuje nízku stotožnenosť občanov s relatívne novým stupňom samosprávy na Slovensku – VÚC (*Názory...,* 2005).

Analýza navyše naznačila, že dôveryhodnosť má v prípade starostov/primátorov a poslancov miestnych zastupiteľstiev na jednej strane, a županov a poslancov VÚC na druhej strane svoje sociálno-demografické súvislosti. Zatiaľ čo nižšej úrovni samosprávy nadpriemerne často dôverujú najmä starší občania (nad 60 rokov) a obyvatelia najmenších slovenských obcí (do 2 000 obyvateľov), občania maďarskej národnosti a obyvatelia Trenčianskeho a Trnavského kraja, predstaviteľom VÚC dôverujú častejšie vysokoškolsky vzdelaní, obyvatelia veľkých miest a Bratislavského kraja (*Názory...,* 2005). Rurálne prostredie je tak silnejšie stotožnené s nižším stupňom samosprávy, naopak urbánne prostredie reflektuje aj opodstatnenosť jej nového stupňa.

INFORMOVANOSŤ AKO KONTROLNÝ MECHANIZMUS V SAMOSPRÁVE

Séria výskumov o lokálnej demokracii v rokoch 1997 – 2001 jasne ukázala jej neuralgický bod – deficit informácií a informovanosti. Dostatočná informovanosť je pritom základným faktorom, ktorý ovplyvňuje nielen hodnotenie, rozhodovacie mechanizmy, participáciu, ale najmä kontrolné mechanizmy v samospráve.

Deficit informácií pritom priznávajú aj samotní občania. Graf 8 dokumentuje, že medzi občanmi bolo v tomto období iba necelých 30 % takých, ktorí mali o aktivitách a rozhodnutiach ich miestnych zastupiteľstiev dostatok informácií. Približne 40 % opýtaných sa cítilo byť nedostatočne informovaných a pomerne významná časť občanov (viac ako štvrtina) sa o samosprávne aktivity a rozhodnutia miestneho zastupiteľstva vôbec nezaujímala (*Citizens' Participation...,* 2001, s. 52).

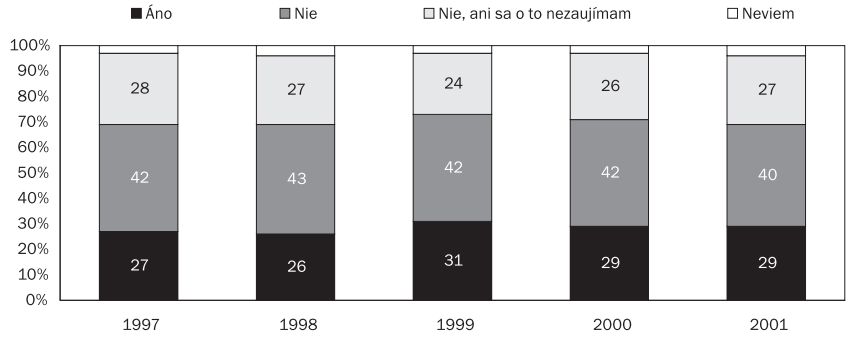
Ako dôležitý sa ukázal vzťah medzi informovanosťou a participáciou v samospráve. Napríklad spomedzi tých, čo sa cítia byť dostatočne informovaní, sa regrutuje aj najväčší podiel aktívnych. T. j. takých občanov, ktorí sa pokúsili riešiť nejaký lokálny problém – tých je medzi nimi až 50 %; tých, čo sa zúčastnili na posledných komunálnych voľbách je 34 % a tých, čo deklarovali svoju účasť aj v nastávajúcich komunálnych voľbách je 36 %.

Vzťah medzi informovanosťou a zvýšenou aktivitou platí tiež naopak. Medzi tými, čo sa o lokálnu problematiku nezaujímajú, nachádzame nadpriemerne viac takých, čo sa nikdy nepokúšali o riešenie nejakého komunálneho problému (33 %), nezúčastnili sa na komunálnych voľbách v minulosti (41 %) a svoju neúčasť deklarujú aj do budúcnosti (43 %), (*Citizens' Participation...,* 2001, s. 53).

Súvislosť medzi nedostatočnou informovanosťou a vlastnou pasivitou odhalil aj výskum Združenia pre podporu lokálnej demokracie (ZPLD) a Inštitútu pre verejné otázky v roku 2004. Jednou z možností, ako získať informácie, je požiadať o ne úrady alebo inštitú-

cie na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Praktické skúsenosti občanov s „infozákonom“ sa ukázali ako veľmi malé. Iba 4 % opýtaných deklarovali, že zákon o slobodnom prístupe k informáciám využili viackrát a ďalšie 4 % iba raz. Drvivá väčšina obyvateľstva – 92 % – tento zákon v praxi vôbec nevyužila. Pozitívne však je, že väčšia časť z tých, čo zvolila aktívny prístup, uplatnila svoje ústavné právo najmä voči úradom a inštitúciám samosprávy. Ako dokumentuje tabuľka 4, spomedzi 8 % občanov, ktorí už využili možnosť požiadať úrady a inštitúcie o informácie, bola väčšina žiadostí (30 %) adresovaná mestám alebo obciam. Napríklad primátorovi/starostovi, obecnému/mestskému zastupiteľstvu, miestnemu poslancovi, matrike, správe bytov atď. Na druhej strane na orgány samosprávneho kraja (VÚC, župan, poslanci krajského parlamentu) sa neobrátil nikto z opýtaných (Velšic, máj 2004).

Graf 8
“Cítite sa byť dostatočne informovaný/á o aktivitách a rozhodnutiach Vášho miestneho zastupiteľstva?“ (v %)



Zdroj: *FOCUS, 1997 – 2001.*

Tabuľka 4
„Ktorú z nasledujúcich inštitúcií ste požiadali o tieto informácie? Ak ste požiadali viackrát, berte do úvahy posledný prípad.“ (v %)

Odpovede tých respondentov, ktorí už „infozákon“ v praxi využili – celkovo 8 % populácie	
Mesto/obec (mestské/obecné zastupiteľstvo, primátor/starosta, poslanci, matrika, správa bytov, technické služby...)	30,4
Špecializované orgány miestnej a štátnej správy (daňový, živnostenský, lesný, dopravný inšpektorát, hasičský zbor...)	23,4
Krajský alebo okresný úrad	19,4
Iný orgán, úrad, organizácia (úrad práce, zdravotná a sociálna poisťovňa,...)	17,9
Iná inštitúcia	5,2
NR SR, vláda SR, prezident SR, ministerstvá	3,8

Zdroj: *ZPLD/IVO, máj 2004.*

Výskum USAID ďalej odhalil, že existuje pomerne veľká priepasť medzi kvalifikovanými a menej kvalifikovanými zdrojmi informácií, ktoré občania používajú (tabuľka 5). Významná časť občanov totiž čerpá informácie prevažne zo svojho bezprostredného okolia – od susedov, priateľov či známych (58 %). Regionálne časopisy, noviny a rozhlas sú zdrojom informácií pre 42 %, resp. 41 % opýtaných. Oficiálne informácie (nástenky, listy, brožúry, letáky, materiály obecného úradu a pod.) využíva približne tretina občanov a jednu z nesporných výhod lokálnej demokracie – priamy kontakt s voleným zástupcom – využíva iba 19 % opýtaných. Lokálnu alebo regionálnu TV uviedlo ako zdroj informácii 19 % a internet 1 % opýtaných. Na druhej strane posledné dva zdroje informácií sú zároveň najčastejšie uvádzané ako nedostupné.

Alarmujúce je aj to, že spôsoby získavaných informácií o samospráve a jej aktivitách sa dlhodobo nemenia. Jedine lokálne a regionálne TV sa stali používanejšími informačnými zdrojmi: kým v roku 1997 ich uvádzalo 12 % opýtaných, v roku 2001 to bolo 19 % (*Citizens' Participation...,* 2001, s. 54).

Tabuľka 5
Zdroje získavaných informácií o aktivitách a rozhodnutiach miestneho zastupiteľstva (v %)

	Tento zdroj používa	**Zdroj je nedostupný**
Susedia, priatelia, známi	58	0,4
Miestne či regionálne noviny	42	15
Miestny či regionálny rozhlas	41	9
Nástenka na radnici, v obecnom úrade	34	3
Listy, brožúry, letáky, materiály obecného úradu	28	12
Verejné stretnutia s poslancami	19	4
Miestna či regionálna televízia	19	34
Internetová stránka obce/mesta na Internete	1	35

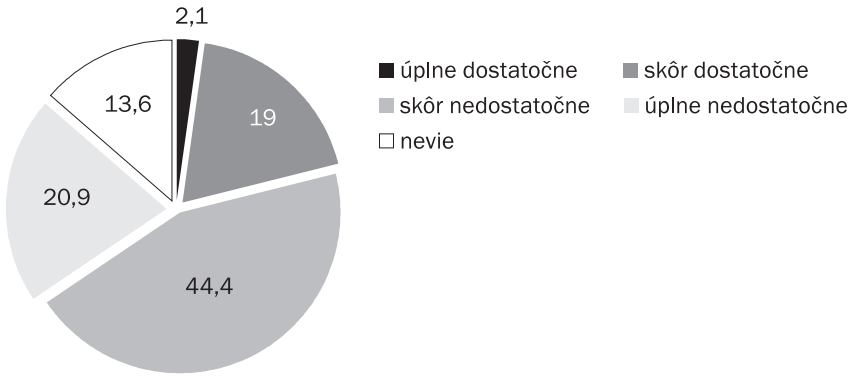
Zdroj: *FOCUS, marec 2001.*

Informačný deficit občanov je pomerne citlivou otázkou predovšetkým v súvislosti s fiskálnou decentalizáciou. Ako sme už spomínali, problém financií je občanmi považovaný za kardinálny a nedostatok informácií o finančných tokoch, mechanizmoch, rozpočtoch otvára priestor najmä pre korupciu a klientelizmus v samospráve.

Podľa výskumu FOCUS-u z mája 2005, takmer dve tretiny opýtaných (65 %) nepovažujú kontrolu hospodárenia obcí/miest s finančnými prostriedkami za dostatočnú. Ide predovšetkým o respondentov bývajúcich v menších a stredných mestách (5 000 až 50 000 obyvateľov). Za dostatočnú ju považuje v tomto smere iba pätina respondentov (21 %). Vo zvýšenej miere ide o ľudí, bývajúcich v malých dedinách (s počtom obyvateľov do 2 000), teda také prostredia, kde je objem a štruktúra financií oveľa menšia a prehľadnejšia a zároveň participácia na veciach verejných vyššia.

Graf 9

Myslíte si, že hospodárenie samospráv miest a obcí s finančnými prostriedkami je dostatočne kontrolované alebo nie? (v %)

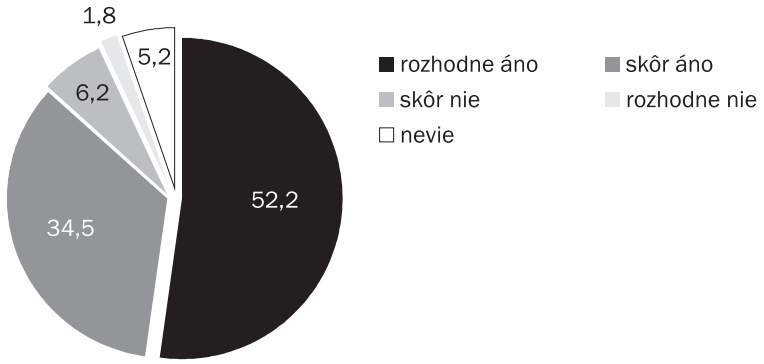


Zdroj: *FOCUS, jún 2005.*

Nepochybne v súvislosti s takýmto rozšíreným povedomím o slabej kontrolovateľnosti samospráv je aj fakt, že veľká väčšina respondentov (87 %) súhlasí s názorom, že by mala existovať kontrola hospodárenia mestských a obecných samospráv aj prostredníctvom štátnych kontrolných inštitúcií, napríklad prostredníctvom Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ). S uvedeným názorom sa nestotožňuje iba 8 % opýtaných (*Názory...,* jún 2005).

Graf 10

Podľa Vás, mala by existovať kontrola hospodárenia mestských a obecných samospráv aj prostredníctvom štátnych kontrolných inštitúcií, napríklad prostredníctvom Národného kontrolného úradu (NKÚ)? (v %)



Zdroj: *FOCUS, jún 2005.*

Jedným zo závažných dôsledkov neinformovanosti (či už z dôvodu apatie, nezáujmu, alebo objektívnej nedostupnosti informácií) je tiež zlyhávanie kontrolných mechanizmov a rozmáhajúca sa korupcia a klientelizmus. Napriek tomu, že rozšírenosť korupcie je podľa názoru 46 % respondentov vážnejším problémom v štátnej správe, približne každý desiaty respondent (11 %) vidí problematiku korupcie akútnejšie v oblasti samospráv. Viac ako tretina respondentov (37 %) však usudzuje, že problém korupcie je rovnako vážny v štátnej správe i v samosprávach obcí, miest a VÚC (*Názory...,* jún 2005).

OBČIANSKA PARTICIPÁCIA V SAMOSPRÁVE

Pretrvávajúcim problémom samospráv je okrem deficitu v informovanosti občianska (ne)participácia. Z hľadiska vývojových trendov je situácia v občianskej participácii dlhodobo statická – tých, čo sa podieľajú na riešení lokálnych problémov je stále iba menšia časť. Princíp participácie bol desaťročia systematicky okliešťovaný komunistickým režimom, ktorý nemal záujem o to, aby občan disponoval politickou mocou na akejkoľvek úrovni. Výsledkom takéhoto prístupu sa stala občianska apatia, nezáujem, ignorovanie vecí verejných.

V sérii výskumov uskutočnených na konci deväťdesiatych rokov 20. storočia priznala väčšina opýtaných (v rôznych obdobiach to bolo od 61 % do 71 %), že sa vôbec nepokúsila prispieť k riešeniu nejakého problému vo svojom meste alebo obci. Ako ukazuje graf 11**,** na riešení lokálnych problémov podľa vlastných slov sa zúčastňuje len približne štvrtina opýtaných. Medzi najčastejšie argumenty, prečo občania neparticipujú na riešení lokálnych problémov patria odpovede typu: „neviem, ako na to“ (26 %), „nemám na to čas“ (22 %), alebo „o lokálne problémy sa vôbec nezaujímam“ (12 %).

Úroveň participácie pritom závisí od veľkosti sídla, v ktorom človek žije – čím menšia obec/mesto, tým vyššia participácia. Najvyššia miera účasti na riešení lokálnych problémov bola zaznamenaná u respondentov z najmenších obcí do 2 000 obyvateľov (36 %), a naopak najmenšia u obyvateľov Bratislavy a Košíc – 17 % (*Citizens' Participation...,* 2001, s. 59).

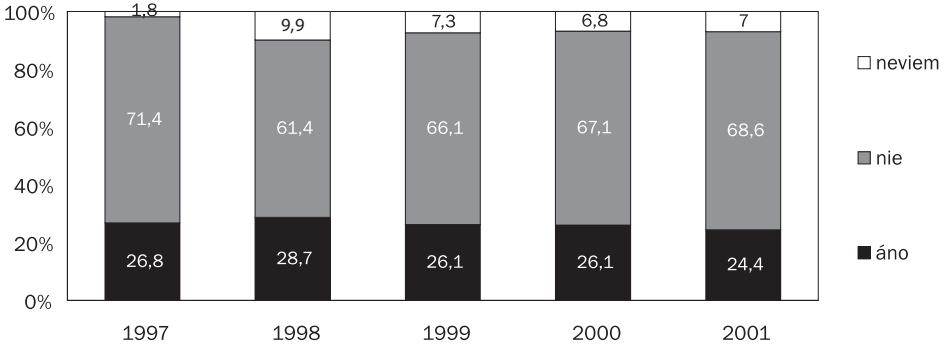
K podobným výsledkom dospel aj výskum Inštitútu pre verejné otázky v máji 2001. Sociálno-demografická analýza navyše potvrdila, že aktívny postoj k lokálnym problémom je prevažne doménou ľudí so životnými skúsenosťami a aktívnym životným prístupom, pričom politické presvedčenie tu hrá iba malú úlohu.

Dôležitým kritériom dôvery v samotný zmysel samosprávnych aktivít a motivačný faktor do budúcnosti je ich úspešnosť. Podľa vyjadrenia 60 % spomedzi občanov participujúcich na riešení lokálnych problémov, bola ich snaha úplne alebo aspoň čiastočne úspešná. Naopak menší bol podiel tých, čo sa síce problém riešiť pokúšali, ale výsledok bol negatívny – 39 % (Velšic, 2002a, s. 158 – 160).

Ako ďalej naznačil tento výskum, vlastná pozitívna skúsenosť môže nemalou mierou

ovplyvniť aj názor na celkový zmysel reformy verejnej správy. Napríklad spomedzi tých, čo majú pozitívnu skúsenosť s riešením lokálnych problémov, je najviac takých (50 %), čo považujú reformu verejnej správy za zmysluplnú. Naopak spomedzi respondentov s negatívnou skúsenosťou takto uvažuje iba 28 % a veľmi podobný je názor tých, ktorí sa lokálne problémy riešiť nepokúšali (Velšic, 2002a, s 158 – 161).

Graf 11
„Skúsili ste Vy osobne prispieť k riešeniu niektorých problémov Vášho mesta/obce?“ (v %)



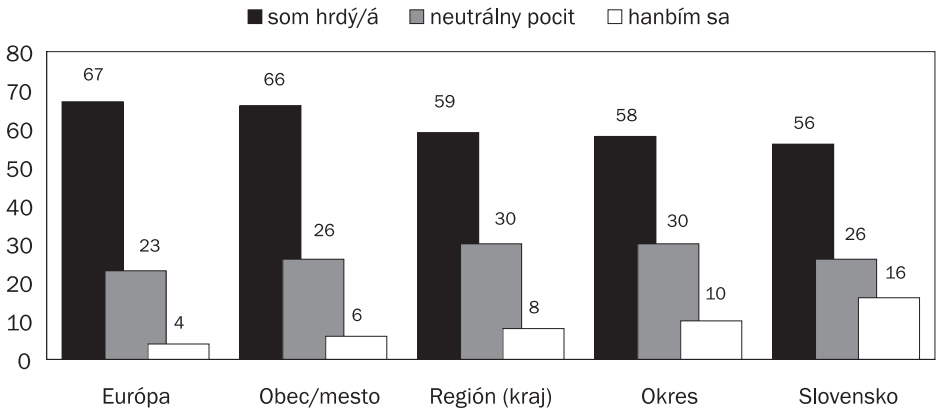
Zdroj: *FOCUS, 1997 – 2001.*

SÍDELNÁ IDENTITA

Jednou z významných súčastí, ktorá prispieva k upevňovaniu a rozširovaniu samosprávnych aktivít, je sídelná identita – pocity spolupatričnosti a hrdosť na miesto, kde človek žije. Podľa zistení z grafu 12 sa ešte pred vstupom Slovenska do Európskej únie ako dve najsilnejšie identity ukázali vzťah našich občanov k Európe a k vlastnému mestu alebo obci. Tieto výsledky sú povzbudivé najmä preto, že samotná EÚ dáva silný dôraz na svoj regionálny a samosprávny charakter. Z iného pohľadu je zasa podstatné, že spomedzi rôznych územných celkov – mesto/obec, okres, región (kraj), Slovensko – bola najpozitívnejšie vnímaná jej najmenšia územná jednotka (*Empirické...,* máj 2001).

V rámci reformy verejnej správy bolo snáď najdiskutovanejšou témou vytvorenie samosprávnych krajov. Ako sa ukázalo, pre verejnosť nebola argumentom pre vytvorenie hraníc ani tak štruktúra kompetencií, organizačné zloženie, rozpočtové mechanizmy apod., ale sídelná identita. Už výskum Inštitútu pre verejné otázky v máji 2001 dokázal, že najsilnejšia je väzba obyvateľov na prirodzené regióny a lokality. S takýmto širšie chápanými územnými celkami boli stotožnené až dve tretiny opýtaných. Úplne zanedbateľná bola pritom identifikácia s okresom a administratívnym krajom – 6 % (*Empirické...,* máj 2001).

Graf 12
„Aký pocit vo Vás vyvolávajú miesta, do ktorých ako ich obyvatelia patríte?“ (v %)



Zdroj: *Inštitút pre verejné otázky, máj 2001.*

Ako dokumentuje graf 13, aj v súčasnosti (v roku 2005) sa väčšia časť obyvateľov SR viac identifikuje s niektorým z prirodzených či historických regiónov (47 %), ako s niektorým zo súčasných ôsmich samosprávnych krajov (39 %). Tabuľka 6 približuje, v akých prostrediach sa najviac prejavuje „regionálna identifikácia“, a v akých identifikácia s krajmi. Silnejšie regionálne cítenie nachádzame napríklad medzi respondentmi maďarskej národnosti, medzi tými, čo hodnotia vznik „osmičky“ ako nesprávny krok a zároveň – logicky – medzi respondentmi, ktorí súhlasia s názorom, že členenie podľa prirodzených regiónov by bolo zmysluplnejšie, resp. že by lepšie reagovalo na potreby obyvateľov obcí a miest (*Názory...,* jún 2005).

Dá sa teda predpokladať, že administratívne členenie založené na takomto princípe by malo väčšie šance na akceptáciu obyvateľstvom, než vytváranie neprirodzených, umelých administratívnych celkov, akými sú napríklad dnešné VÚC alebo okresy.

Tabuľka 6
Identifikácia obyvateľstva s regiónmi a krajmi

V porovnaní s celkovou populáciou (39 %) sa cítia byť **viac obyvateľmi kraja** najmä:
▪ respondenti žijúci v Bratislavskom kraji (53 % z nich) a v regióne Dolná Nitra (51 %)
▪ respondenti, ktorí hodnotia vznik 8 VÚC ako správny krok (48 %)
▪ respondenti, ktorí nesúhlasia s tým, že členenie podľa prirodzených regiónov by bolo zmysluplnejšie (57 %), resp. že by lepšie reagovalo na potreby obyvateľov obcí a miest (56 %)
▪ sympatizanti SNS (59 %)

V porovnaní s celkovou populáciou (47 %) sa cítia byť **viac obyvateľmi regiónu** najmä:

- respondenti maďarskej národnosti (62 %)
- respondenti žijúci v Žilinskom kraji (60 %)
- respondenti žijúci v regióne Orava – Liptov – Turiec (83 %) a Spiš (61 %),
- respondenti, ktorí hodnotia vznik 8 VÚC ako nesprávny krok (55 %)
- respondenti, ktorí súhlasia s tým, že členenie podľa prirodzených regiónov by bolo zmysluplnejšie (58 %), resp. že by lepšie reagovalo na potreby obyvateľov obcí a miest (58 %)
- sympatizanti SMK (60 %)

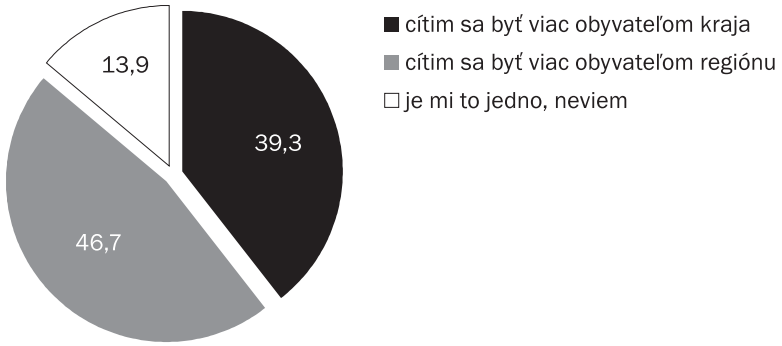
V porovnaní s celkovou populáciou (14 %) zaujímajú **neutrálne stanovisko** (je to jedno/nevie) najmä:

- respondenti žijúci v Bratislavskom kraji (22 %)

Zdroj: *FOCUS, jún 2005.*

Graf 13

„Každý z nás žije v nejakom kraji, napríklad v Bratislavskom, Žilinskom, Prešovskom atď., a zároveň žije aj v istom regióne, napríklad na Gemeri, na Orave, v Liptove, na Spiši, na Záhorí, v Šariši atď. Vy osobne sa cítite byť viac obyvateľom kraja alebo regiónu? K čomu máte pocitovo bližšie?“ (v %)



Zdroj: *FOCUS, jún 2005.*

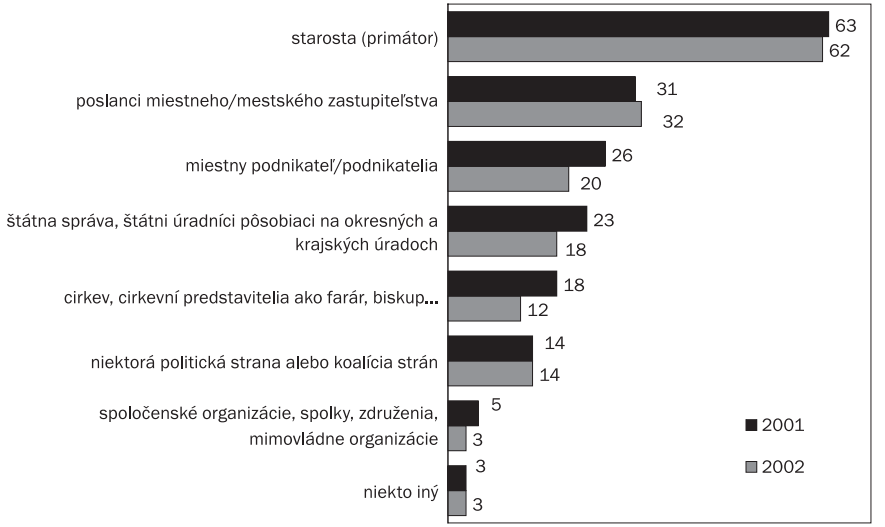
KTO SÚ DRŽITELIA LOKÁLNEJ MOCI?

„Minimalizácia štátu“ ako základný princíp samosprávy otvára priestor pre mocenský vplyv rôznych legitímnych i nelegitímnych pozícií, inštitúcií, organizácií či záujmových zoskupení. Celkom logicky sa tak vynára otázka, ako je to so skutočným držiteľom moci – kto v samospráve rozhoduje a ovplyvňuje? Mocenské pozície na najnižšej úrovni – v obciach a mestách mapoval v máji 2001 a v novembri 2002 výskum Inštitútu pre verejné

otázky. Ako sa ukázalo, na miestnej úrovni existuje príliš veľký odstup najmä medzi dvoma (legitímnymi) držiteľmi moci – primátormi/starostami a poslancami miestnych/mestských zastupiteľstiev. Podľa názoru takmer dvoch tretín opýtaných majú totiž najsilnejšie pozície primátori alebo starostovia. V protiklade k tomu až o polovicu menej respondentov si myslelo, že najvplyvnejší sú poslanci miestnych či mestských zastupiteľstiev. Tretím najvýznamnejším mocenským prostredím sa ukázali byť miestni podnikatelia. Približne rovnakú pozíciu majú tiež štátni úradníci na okresných a krajských úradoch. Občania pomerne slabo akcentujú moc cirkvi a jej predstaviteľov a rovnako slabý sa ukázal vplyv politických strán alebo koalícií. Na konci „mocenského rebríčka“ sa umiestnili spoločenské organizácie, spolky, občianske združenia, mimovládne organizácie. Túto „chrbticu“ občianskej spoločnosti i samosprávy vnímajú ako vplyvnú iba necelé 3 % občanov.

Graf 14

„Ktorí jednotlivci alebo skupiny sú vo Vašom meste/Vašej obci, podľa Vášho názoru, najvplyvnejší, najsilnejší? (v %)



Poznámka: *Respondenti mohli uviesť maximálne dve odpovede.*
Zdroj: *Inštitút pre verejné otázky, máj 2001; IRI/IVO/FOCUS, november 2002.*

Podľa očakávania má lokálna moc rozdielnu štruktúru, ak na ňu nazeráme cez optiku veľkosti obcí i miest. Na základe takejto analýzy (tabuľka 7) možno identifikovať základnú deliacu líniu, ktorá rozdeľuje vnímanie moci vo vidieckych sídlach a v mestách. Zatiaľ čo v obciach do 5 000 obyvateľov sú najvplyvnejší starostovia, miestni poslanci a cirkev, v mestách sa podľa názoru občanov na lokálnej moci najväčšmi podieľajú primátori, štátna správa a podnikatelia.

Tabuľka 7
Tri najsilnejšie pozície v obci/meste podľa názoru obyvateľov rôznych veľkostných kategórií sídiel

Respondenti zo sídiel:	Najvplyvnejší jednotlivec alebo skupina:		
do 2 000 obyvateľov	starosta 71 %	poslanci miestneho zastupiteľstva 45 %	cirkev, cirkevní predstavitelia 19 %
2 000 – 5 000 obyvateľov	starosta 70 %	poslanci miestneho zastupiteľstva 27 %	cirkev, cirkevní predstavitelia 17 %
5 000 – 20 000 obyvateľov	starosta/primátor 60 %	poslanci miestneho zastupiteľstva 25 %	miestny podnikateľ/lia 24 %
20 000 – 50 000 obyvateľov	primátor 56 %	miestny podnikateľ/lia 30 %	štátna správa 28 %
50 000 – 100 000 obyvateľov	primátor 62 %	štátna správa 31 %	poslanci miestneho zastupiteľstva 26 %
Bratislava, Košice	primátor 44 %	poslanci miestneho zastupiteľstva 36 %	štátna správa 23 %

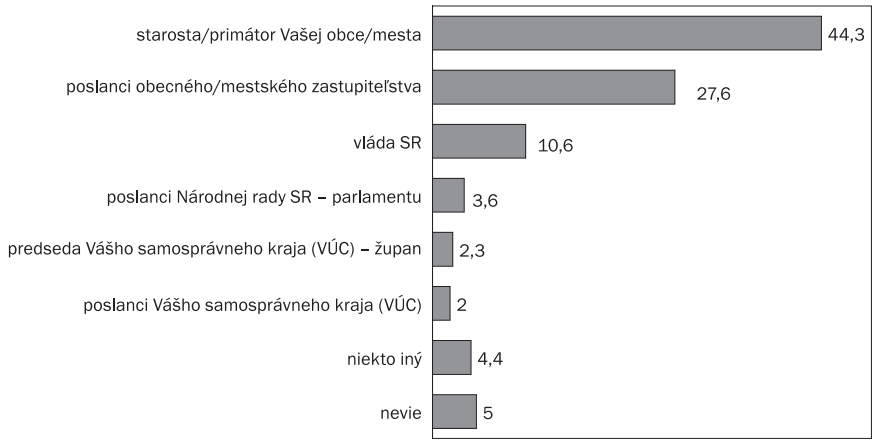
Zdroj: *IRI/IVO/FOCUS, november 2002.*

Na druhej strane aj sila lokálnej moci je rôzna. Vplyv starostov či primátorov slabne s veľkosťou obce/mesta. Podobne je to v prípade vplyvu miestnych/mestských poslancov a vplyvu cirkvi. Naopak s veľkosťou obcí a miest silnie štátna správa i vplyv podnikateľov. Takéto vektory vplyvu pravdepodobne súvisia s hlbšou sociokultúrnou odlišnosťou mesta a vidieka – mestá sú modernejšie, vidiek tradičnejší (Velšic, 2002a, s. 167 – 168).

Výskum agentúry FOCUS v máji 2005 potvrdil, že vnímanie autority a moci starostov či primátorov sa silno premieta aj do očakávaní zlepšenia života v obci alebo meste. V tejto otázke sa totiž najväčšia časť respondentov spolieha na predstaviteľov obecných či mestských samospráv – 44 % opýtaných si myslí, že najväčšie možnosti v tomto smere má ich starosta resp. primátor, ďalších 28 % respondentov uvádza poslancov miestneho zastupiteľstva. Vládu SR uviedlo v tejto súvislosti 11 % respondentov a poslancov slovenského parlamentu iba 4 % respondentov. Iba minimum opýtaných si myslí, že najlepšie možnosti na pozitívne zmeny v obciach či mestách majú predstavitelia VÚC – či už župan (2 %) alebo poslanci samosprávnych krajov (2 %), čo znovu poukazuje na „slabú“ pozíciu tejto úrovne samosprávy v očiach občanov Slovenska (*Názory...*, jún 2005).

Pomerne logicky vyznieva skutočnosť, že starostov ako nositeľov moci a zároveň aj možnosti zlepšiť život, vníma viac ako polovica respondentov žijúcich v malých obciach (51 %). Starosta je tu často považovaný za jedinú inštitúciu schopnú veci pohnúť dopredu. Do takéhoto postoja sa môže premietať jednak tradičné vnímanie autorít na vidieku, ale aj hlbšie hodnotové ukotvenie, ktoré nesie prvky paternalizmu. Objektívne sú však možnosti na vidieku obmedzené nižšou ekonomickou silou či menším vplyvom a počtom inštitúcií oproti situácii v mestách.

Graf 15
Kto má, podľa Vás, najlepšie možnosti zlepšiť život vo Vašej obci/meste? (v %)



Zdroj: *FOCUS, jún 2005.*

Iný je stav vo veľkých mestách – tu má vnímanie moci viac inštitucionálny charakter. Spomedzi obyvateľov miest (od 50 000 do 100 000 obyvateľov) až 40 % považuje poslancov mestského zastupiteľstva za tých, čo majú možnosť zlepšiť život na komunálnej úrovni. V tomto prostredí je tiež nadpriemerne viac takých, ktorí moc riešiť problémy mesta pripisujú županovi alebo poslancom VÚC (9 %).

REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY Z POHĽADU OBČANOV

Keď na začiatku volebného obdobia 1998 – 2002 mapoval výskum Inštitútu pre verejné otázky postoje obyvateľstva k aktuálnym spoločenským otázkam, prenos kompetencií na samosprávy patril medzi najpozitívnejšie očakávané udalosti. Tesne po nástupe prvej vlády M. Dzurindu v januári 1999 pokladala takmer polovica opýtaných za pravdepodobné, že samosprávy miest a obcí získajú oveľa väčšie právomoci. Situácia v očakávaniach sa však v konfrontácii s konkrétnym postupom a činnosťou vlády v reformnej politike postupne zhoršovala. Do celkového obrazu prevažujúceho skepticizmu sa o. i. premietol aj nejednoznačný názor verejnosti na to, či sa reformu verejnej správy podarí dotiahnuť do úspešného konca. V auguste 2000 predstavoval podiel optimistov k pesimistom iba 37 % : 33 % (Gyárfášová – Krivý – Velšic et al., 2001, s. 48).

Tabuľka 8
„Do akej miery pokladáte za pravdepodobné, že sa do konca volebného obdobia odohrajú nasledujúce udalosti?“ (v %)

	Je to pravdepodobné		Je to nepravdepodobné	
	1999	**2000**	**1999**	**2000**
Obmedzí sa korupcia a podplácanie štátnych úradníkov	19	10	69	85
Obmedzí sa výpalníctvo, vydieranie podnikateľov mafiami	26	16	62	80
Podarí sa zvýšiť životnú úroveň obyvateľstva	37	22	53	75
Podarí sa znížiť nezamestnanosť	27	21	62	75
Ľuďom, ako ste Vy, sa bude vodiť lepšie	–	17	–	75
Podarí sa zlepšiť životné podmienky Rómov	–	16	–	72
Podarí sa zvýšiť bytovú výstavbu	32	20	51	71
Zvýšia sa zahraničné investície na Slovensku	52	42	25	44
Samosprávy miest a obcí získajú oveľa väčšie právomoci	**46**	**44**	**42**	**32**
Zdvihne sa vlna štrajkov a sociálnych nepokojov	53	62	28	26

Poznámka: ** V roku 1999 bola použitá mierne odlišná formulácia: „Samosprávy miest a obcí budú môcť vďaka decentralizácii väčšmi rozhodovať o používaní finančných prostriedkov.“ Dopočet do 100 % tvoria odpovede „neviem“.*
„–“ nezisťovalo sa.
Zdroj: *Inštitút pre verejné otázky, január 1999 a marec 2000.*

Jedno z vysvetlení takéhoto „vlažného“ postoja ponúkla séria zistení USAID, ktoré poukázali na rozpačité hodnotenie doterajšieho fungovania samospráv (*Citizens' Participation...,* 2001, s. 32). Z tabuľky 9 zreteľne vidno, že v priebehu rokov 1997 až 2001 mali pozitívne názory na riešenie lokálnych problémov klesajúci trend. Zatiaľ čo v roku 1997 si 21 % opýtaných myslelo, že problémy obce/mesta sa teraz (teda po zmene bývalých národných výborov na samosprávy) dajú riešiť ľahšie a efektívnejšie, v roku 2001 to bolo iba 16 %. Naopak prevažujúca časť občanov bola presvedčená, že všetko zostane pri starom – aj tak sa nič nezmení. Ďalšia štvrtina občanov si dokonca myslela, že problémy sa budú dať riešiť ťažšie. Pomerne vysoký bol najmä podiel tých, čo nevedeli zaujať stanovisko, alebo sa o tieto otázky vôbec nezaujímali. V rôznych obdobiach dosahoval od 20 do 26 %.

Tabuľka 9
Po roku 1989 boli zrušené národné výbory a namiesto nich začali pôsobiť orgány miestnej samosprávy. Starosta a poslanci miestnej samosprávy sú volení v komunálnych voľbách. Čo myslíte, prispela táto zmena k ľahšiemu riešeniu problémov Vašej obce/mesta? (v %)

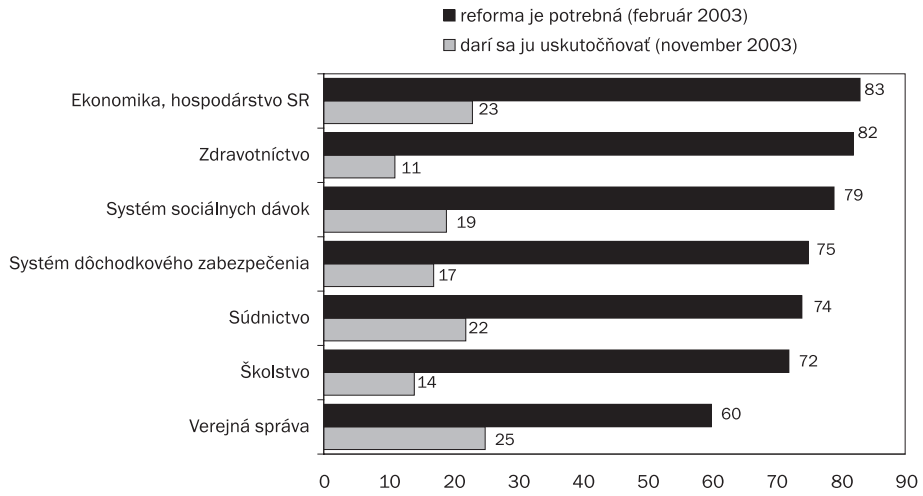
	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Problémy obce/mesta sa teraz dajú riešiť **ľahšie**, efektívnejšie	21,3	19,8	18,2	17,0	16,2
Nič sa nezmenilo	33,9	31,8	33,6	32,5	35,8
Problémy obce/mesta sa teraz riešia **ešte zložitejšie** ako predtým	24,6	24,8	22,5	25,7	24,7
Nevie, nezaujíma sa o to, nezbadal/a túto zmenu, nemá skúsenosti	20,2	23,6	25,8	24,8	23,3

Zdroj: *FOCUS 1997 – 2001.*

Neboli to však iba očakávania zlepšenia konfrontované s každodennou realitou života v obci alebo meste, ktoré formovali postoje k reforme verejnej správy. Reforma verejnej správy bola tiež vnímaná v kontexte ostatných reforiem a sektorových zmien v spoločnosti – v oblasti daní, systému dôchodkového zabezpečenia, zdravotníctva, školstva, atď. Tie, ako sa ukázalo, mali u obyvateľstva prevažne negatívnu odozvu. Na druhej strane, svoju úlohu zohrala aj celková spoločensko-politická atmosféra. Ako ukázali mnohé výskumy, išlo predovšetkým o kontroverzné účinkovanie vládnej koalície na pozadí množstva politických káuz, nezhôd, korupčných a klientelistických podozrení.

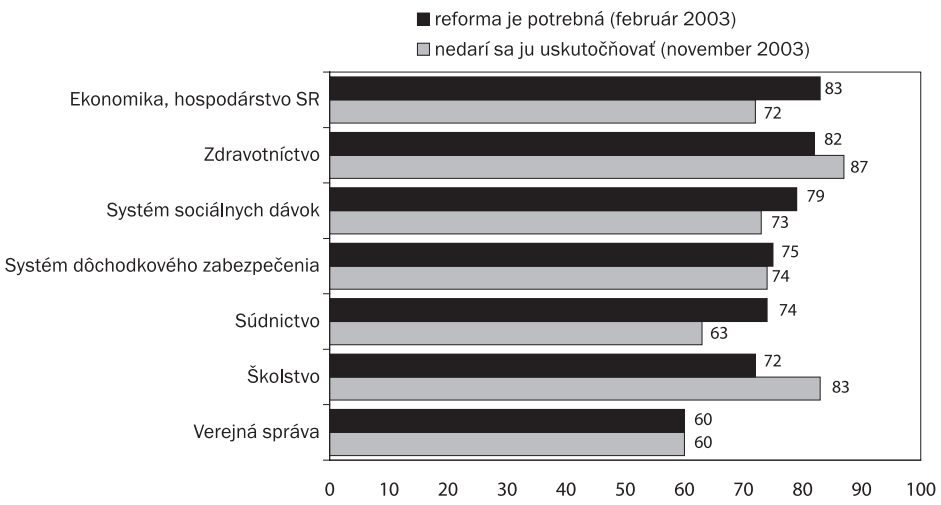
Nožnice konfrontácie reformy verzus realita sa v nastávajúcom volebnom období ešte väčšmi roztvorili. Niekoľko mesiacov po voľbách 2002 (vo februári 2003) sa drvivá väčšina obyvateľstva formálne prihlásila k potrebnosti reforiem, ale zakrátko na to kritizovala vládu za to, že sa jej nedarí reformy uskutočňovať. Ako vidno z grafov 16a a 16b, prevažujúco kritické (i keď komparatívne najzhovievavejšie) hodnotenie sa ušlo aj reforme verejnej správy.

Graf 16a
Potrebnosť vz. hodnotenie reforiem (v %)



Zdroj: *IRI/IVO/FOCUS, február a november 2003.*

Graf 16b
Potrebnosť vz. hodnotenie reforiem (v %)



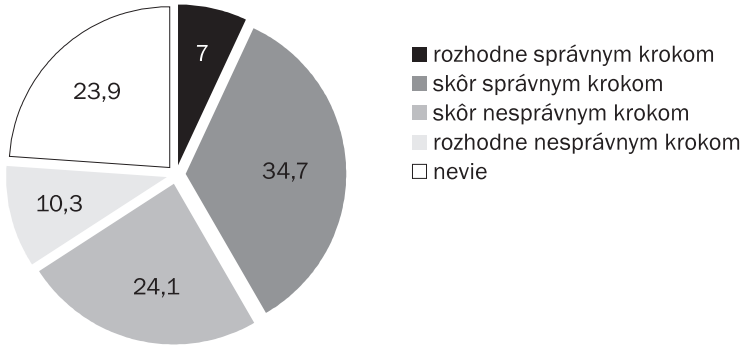
Zdroj: IRI/IVO/FOCUS, február a november 2003.

Najviditeľnejším krokom reformy bol z hľadiska občanov presun kompetencií štátu na vyššie a nižšie jednotky samosprávy a vytvorenie nového územnosprávneho členenia Slovenska (VÚC). Zatiaľ čo presun kompetencií bol prevažujúco hodnotený ako správny krok, spôsob členenia nových územných celkov verejnosť nepovažuje za príliš šťastné riešenie.

Názory obyvateľstva v spätnom zrkadle niekoľkých rokov sledoval výskum agentúry FOCUS v júni 2005. Ako sa ukázalo, vytvorenie ôsmich samosprávnych krajov (VÚC) hodnotí verejnosť rozpačito. Za správny krok ju považuje 42 % a za nesprávny 34 % opýtaných. Pomerne významná časť respondentov však nevie túto zmenu vôbec posúdiť (24 %). Nízku identifikáciu s novým členením potvrdila aj analýza odpovedí na výroky porovnávajúce súčasné VÚC s hypotetickým členením na prirodzené regióny. Z tabuľky 10 zreteľne vidno, že vo verejnosti prevažuje pozitívnejší názor na členenie založené na prirodzených regiónoch. Významná časť opýtaných totiž považuje takéto členenie za zmysluplnejšie ako súčasných 8 VÚC. Prirodzené regióny by podľa nich lepšie reagovali na rozdielne potreby miest i obcí a rovnako by zvýšili záujem občanov o činnosť samospráv regiónov.

Opatrnejšie už vyznievajú postoje k otázke, či by v prípade takéhoto územnosprávneho členenia občania v regiónoch pocítili zmenu k lepšiemu. Kým 37 % opýtaných zastáva názor, že by ľudia žiadnu zmenu k lepšiemu necítili, takmer rovnaký počet respondentov (39 %) je opačného názoru, a až štvrtina opýtaných nevie túto otázku posúdiť.

Graf 17
Predčasom nastala zmena v územnosprávnom členení Slovenska a k 1. januáru 2002 vzniklo osem samosprávnych krajov nazývaných aj vyššie územné celky („VÚC“). Podľa Vás, vytvorenie ôsmich samosprávnych krajov („VÚC“) bolo... (v %)



Zdroj: FOCUS, jún 2005.

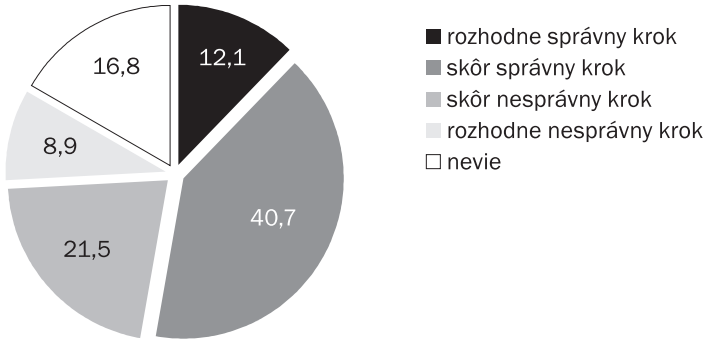
Výsledky ďalej naznačujú, že územnosprávne členenie založené na prirodzených regiónoch by vo zvýšenej miere akceptovali občania maďarskej národnosti (a sympatizanti SMK), respondenti žijúci v Košickom kraji, ako aj tí, čo hodnotia vznik ôsmich samosprávnych krajov (VÚC) ako nesprávny krok. Menej priaznivcov by takéto členenie malo medzi Slovákmi, sympatizantmi SNS a medzi tými, čo hodnotia vznik ôsmich VÚC ako správny krok (*Názory...,* jún 2005).

Tabuľka 10
Názory na VÚC vz. prirodzené regióny (v %)

	súhlasí	nesúhlasí	nevie
Územnosprávne členenie podľa prirodzených regiónov by bolo zmysluplnejšie ako terajšie členenie na osem krajov.	53,9	28,2	17,8
Ak by bolo územnosprávne členenie podľa prirodzených regiónov, ľudia by sa viac zaujímali o činnosť samospráv týchto prirodzených regiónov.	51,3	32,0	16,7
Územnosprávne členenie podľa prirodzených regiónov by lepšie reagovalo na rozdielne potreby miest a obcí.	55,3	26,9	17,8
Ak by aj bolo územnosprávne členenie podľa prirodzených regiónov, ľudia v regiónoch by nepocítili žiadnu zmenu k lepšiemu.	36,5	38,5	25,0

Zdroj: *FOCUS, jún 2005.*

Graf 18
Presun kompetencií zo štátu na samosprávne kraje (VÚC), mestá a obce je... (v %)



Zdroj: FOCUS, jún 2005.

Naproti tomu oveľa pozitívnejšie vyznel pre reformu fakt, že drvivá väčšina občanov (79 %) sa dozvedela o prenose kompetencií zo štátu na VÚC, mestá a obce. Prevažujúco priaznivú odozvu mal tiež presun kompetencií v školstve, zdravotníctve, doprave, životnom prostredí, poskytovaní sociálnych služieb, atď. Ako dokumentuje graf 18, podľa viac ako polovice opýtaných to bol správny krok. Otázne však zostáva, ako budú občania reagovať na prípadné neúspechy a zlyhania samosprávy v týchto oblastiach, a komu ich budú následne pripisovať.

ZÁVER

Ak začiatkom 90. rokov transformácia spoločnosti narážala na problém nedostatočnej podpory širokých vrstiev obyvateľstva v dôsledku pretrvávajúcich paternalisticko-egalitárskych hodnotových orientácií zdedených z desaťročí komunizmu, postupne sa pripravenosť a ochota verejnosti prijímať reformné zmeny aj v oblasti decentralizácie verejnej správy zvyšovala.

Vývoj postojov verejnosti k reforme verejnej správy by sme mohli s určitým nadsadením označiť za vnímanie premeny „národných výborov na samosprávu“. Pretože nejde o „jednorozmernú“ reformu (reforma verejnej správy v sebe skrýva územno-správny, politický a decentralizačný rozmer), nie je jednoduché jednoznačne interpretovať názory verejnosti na reformu ako celok. Ako sa však ukázalo, občania vnímajú tieto reformné zmeny cez vlastné okuliare. Zatiaľ čo politikov zaujíma obsah reformy – politická moc v novom administratívnom usporiadaní, štruktúra a obsah prenesených kompetencií, fiskálna politika, atď. – občanov zasa konkrétny prínos reforiem v každodennom živote mesta či obce.

Percepcia naliehavosti lokálnych problémov (štruktúra lokálnych problémov úzko súvisí s modernizáciou a urbanizáciou jednotlivých sídelných celkov a s ich regionálnym charakterom), úspešnosť alebo neúspešnosť ich riešenia, očakávania od miestnych autorít – starostov, primátorov, poslancov zastupiteľstiev, to všetko sa premieta do hodnotenia fungovania samospráv, aj do postojov ku konkrétnym krokom reformy verejnej správy.

Pretože o úspechu reformy verejnej správy rozhoduje najmä jej prijatie či odmietnutie verejnosťou, dôležitá je aj miera participácie občanov na živote a rozhodovaní v ich meste/obci či regióne. Miera a ochota participácie však veľmi úzko súvisí s informovanosťou o činnosti samospráv a s vlastnými pozitívnymi skúsenosťami s riešením lokálnych problémov. Verejnosť vníma ako problematický informačný deficit najmä v otázke financovania samospráv, ktorú na jednej strane občania pokladajú za kľúčový problém reformy, na druhej strane v dôsledku nedostatku informácií o finančných tokoch, mechanizmoch, rozpočtoch vznikajú obavy zo zlyhávania kontrolných mechanizmov a z otvorenia priestoru pre korupciu a klientelizmus v samospráve a v dôsledku toho aj poklesu jej dôveryhodnosti.

V súvislosti so snáď najdiskutovanejšou témou reformy – vytvorením samosprávnych krajov, sa ukazuje, že o úspechu reformy, t. j. prijatia výsledkov tejto časti reformy verejnosťou, významne rozhoduje sídelná identita. Veľkosť sídla sa v tomto prípade – na rozdiel od iných reforiem – ukazuje byť silnejším deliacim momentom názorov, ako trebárs vek, vzdelanie alebo príjem. Vzhľadom na to, že najsilnejšia je väzba obyvateľov na prirodzené regióny a lokality, neprekvapuje v tejto súvislosti silné zastúpenie názoru, že členenie podľa prirodzených regiónov by bolo zmysluplnejšie, resp. že by lepšie reagovalo na potreby obyvateľov obcí a miest. Dá sa teda predpokladať, že administratívne členenie založené na takomto princípe by malo väčšie šance na akceptáciu obyvateľstvom, než vytváranie neprirodzených, umelých administratívnych celkov, akými sú napríklad dnešné VÚC alebo okresy. V prípade zotrvania pri dnešnom územno-správnom členení bude potrebné počítať s tým, že vzťah ľudí k VÚC sa bude utvárať postupne a skôr si ich „osvoja“ obyvatelia miest. Obyvatelia obcí sa spoliehajú a zrejme sa aj dlhodobo budú spoliehať predovšetkým na miestnu samosprávu.

Cieľ reformy vnímajú občania pozitívne, a napriek tomu, že efektivita jednotlivých reformných krokov nie je zatiaľ vždy vnímaná absolútne kladne, neodškriepiteľný je tlak verejnosti na dokončenie reformy. Miera jej akceptácie však bude aj naďalej závisieť najmä od spôsobu, akým sa naplnenie reformy premietne do konkrétneho života na miestnej a regionálnej úrovni (v prípade obyvateľov menších obcí sa silným spolurozhodujúcim faktorom stáva aj postoj starostov a komunálnych politikov), a tiež od toho, ako sa občania vysporiadajú s novou skutočnosťou – že mnohé z problémov, ktoré doteraz nosil na pleciach štát, budú musieť riešiť na lokálnej úrovni, ako aj od úspešnosti riešenia týchto problémov.

LITERATÚRA

1. *Aktuálne problémy Česko-Slovenska, november 1990*. Správa zo sociologického výskumu. Bratislava, Centrum pre výskum spoločenských problémov, november 1990.
2. *Citizens' Participation and Local Government in Slovakia*. Správa zo sociologického výskumu USAID. Bratislava, USAID, marec 2001.
3. *Empirické údaje zo sociologického výskumu „Reforma verejnej správy – pohľad verejnosti"*. Bratislava, inštitút pre verejné otázky, máj 2001.
4. *Empirické údaje zo sociologického výskumu*. Bratislava, International Republican Institute Bratislava – Inštitút pre verejné otázky Bratislava – FOCUS, november 2002.
5. *Empirické údaje zo sociologického výskumu.* Bratislava, FOCUS, január 2002.
6. *Empirické údaje zo sociologického výskumu.* Bratislava, Národné osvetové centrum (NOC), október 2001.
7. Gyárfášová, O. – Krivý, V. – Velšic, M. a kol.: *Krajina v pohybe. Správa o politických názoroch a hodnotách ľudí na Slovensku.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2001.
8. Krivý, V. – Feglová, V. – Balko, D.: *Slovensko a jeho regióny. Sociokultúrne súvislosti volebného správania*. Bratislava, Nadácia Médiá 1996.
9. *Názory občanov na zmeny v decentralizácii verejnej správy.* Správa zo sociologického prieskumu. Bratislava, FOCUS, jún 2005.
10. Pilát, J.: *Samospráva na Slovensku: Trendy a problémy*. In: Mesežnikov, G.: *Komunálne voľby.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002
11. *Prieskum: HZDS by vyhralo regionálne voľby v piatich z ôsmich VÚC.* Prieskum ÚVVM pri ŠÚ SR. SITA, 31. 8. 2001.
12. *Slovensko pred voľbami, apríl 1992*. Správa zo sociologického výskumu. Bratislava, Centrum pre sociálnu analýzu, apríl 1992.
13. Velšic, M.: *Komunálne voľby, lokálna demokracia a samospráva v optike verejnej mienky*. In: Mesežnikov, G.: *Komunálne voľby 2002*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002a.
14. Velšic, M.: *Reforma verejnej správy nie je ľuďom ľahostajná.* Sme, 11. 6. 2001.
15. Velšic, M.: *Samospráva a decentralizácia v optike verejnej mienky*. In: Mesežnikov, G. – Nižňanský, V.: *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, máj 2004.
16. Velšic, M.: *Využívanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám*. Záverečná správa zo sociologického výskumu. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002b.
17. Velšic, M: *Zmena režimu na Slovensku v perspektíve verejnej mienky.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, november 2001.
18. *Voľby do orgánov samosprávy obcí*. Informatívna správa Ústavu pre výskum verejnej mienky pri Štatistickom úrade SR. http://www.statistics.sk, október 2002.
19. *Začiatkom novembra bolo rozhodnutých určite sa zúčastniť komunálnych volieb 47 % občanov*. Informatívna správa Ústavu pre výskum verejnej mienky pri Štatistickom úrade SR. http://www.satistics.sk, november 2002.

KAPITOLA 5

Rekapitulácia a pokračovanie nekonečného príbehu

REKAPITULÁCIA

Po šiestich rokoch od predloženia stratégie ďalšieho postupu decentralizácie Slovenska a po štyroch rokoch od zahájenia realizácie (ak za počiatok považujeme voľby do orgánov vyšších územných celkov) môžeme rekapitulovať, ako sa naplnili princípy, zásady, pôvodných koncepčných vládnych dokumentov. Môžeme tiež vysloviť prvé názory na to, či bolo Slovensko na proces decentralizácie pripravené.

REŠPEKTOVANIE VYTÝČENÝCH PRINCÍPOV REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY

Stratégia stanovila, že pri reforme je potrebné rešpektovať všeobecne platné princípy podpory občianskej spoločnosti, napĺňanie princípu subsidiarity, efektívnosť, transparentnosť, flexibilitu.

Občianska spoločnosť

Zámer odstrániť niektoré deformácie vtedajšieho stavu sa sčasti podarilo naplniť. Verejný sektor vďaka rozsiahlemu procesu odštátnenia (stratégia decentralizácie) podstatne menej zasahuje do oblastí, kde to je neúčelné a neefektívne – nielen v hospodárskej oblasti, ale aj vo sfére verejných služieb. Vďaka realizácii stratégie politickej a ekonomickej liberalizácie, ale aj stratégie decentralizácie, sa posilnila pozícia malých a stredných podnikateľov. Mimovládny sektor získal vďaka decentralizácii silnejšie postavenie aj na miestnej úrovni.

Subsidiarita

Na počiatku procesu sme konštatovali, že Slovenská republika patrí medzi štáty s najvyššou centralizáciou moci. Realizáciou decentralizácie sa, okrem privatizácie, presunulo na územnú samosprávu viac ako 400 kompetencií, mnohomiliardový majetok a výdavková stránka rozpočtov samosprávy sa oproti roku 2001 strojnásobila. V týchto kompetenciách, o tomto majetku a verejných financiách už dnes rozhodujú občania alebo nimi volení predstavitelia a nie štátni úradníci. Vytvorili sa tým lepšie predpoklady na odpolitizovanie verejnej správy, ale aj na riešenie menšinových problémov. Môžeme konštatovať, že verejná správa sa priblížila k občanom tak, ako nikdy doteraz.

Efektívnosť

Novým rozdelením úloh medzi centrálnu vládu a územnú samosprávu sa podstatne zlepšila pozícia ústredných orgánov štátnej správy pri plnení výlučných kompetencií štátu. Decentralizáciou právomocí sa vytvorili podstatne lepšie podmienky pre mobilizáciu miestneho a regionálneho potenciálu, pre efektívnosť využívania verejných zdrojov (miestne rozpočty, ale aj regionálne školstvo, sociálne veci, zdravotníctvo...), vytvorili sa tiež podmienky pre zapájanie občanov a občianskych združení do verejného života a vznikli nové rámcové podmienky pre regionálny rozvoj. Štyri roky sú však veľmi krátky čas na to, aby sa tieto zmeny prejavili v každodennom živote občana a na celom území Slovenska. Neumožňuje to najmä výrazná regionálna diferenciácia.[1] Rovnako nemožno zatiaľ hovoriť o významnej občianskej participácii, čo je logickým dôsledkom iba postupnej transformácie spoločnosti a zmeny rozmýšľania občanov.

Podarilo sa zastaviť expanziu štátneho sektora verejnej správy, o čom svedčí vývoj počtu zamestnancov vo verejnom sektore

Vývoj počtu zamestnancov v sektore verejnej správy

	2001	2002	2003	2004	2005
Počet zamestnancov *	412 505	414 770	410 483	405 887	399 598
Medziročná zmena (v %)	–	0,55	–1,03	–1,12	–1,55

Poznámka: ** Vrátane územnej samosprávy, fondov sociálneho poistenia a zdravotného poistenia a ďalších subjektov verejnej správy.*
Zdroj: *Návrh verejných rozpočtov na roky 2006 – 2008.*

[1] Pozri kapitolu 1. *Začiatok nekonečného príbehu: Slovensko v polovici 90. rokov – regionálne diferencovaná krajina* v tejto publikácii.

Transparentnosť

Dokončením modelu verejnej správy sa sprehľadnila jej štruktúra, stabilizovali sa inštitúcie, sprehľadnili sa finančné toky, veľký rozsah pôvodného majetku štátu získal konkrétneho vlastníka (súkromného, ale aj obce, vyššie územné celky), postupne sa podarilo posilniť kontrolu a zodpovednosť. Z dostupných analýz síce vyplýva, že klientelizmus a korupcia vo verejnom sektore naďalej pretrváva, realizácia stratégie decentralizácie a stratégie politickej a ekonomickej liberalizácie je však základným predpokladom pre ich postupné obmedzovanie.

Flexibilita

Presun kompetencií, majetku a verejných financií na územnú samosprávu, ale aj prechod na špecializovanú miestnu štátnu správu umožňuje podstatne lepšie reagovať na diferencované potreby a požiadavky občanov obcí a regiónov Slovenska. Umožňuje lepšiu spoluprácu medzi súkromným a verejným sektorom na miestnej úrovni.

ODŠTÁTNENIE (DEETATIZÁCIA)

Podľa stratégie bolo rozhodujúcou podmienkou racionalizácie verejnej spotreby pokračovanie v procese transformácie vlastníctva a prenesenie zodpovednosti štátu za väčšinu ekonomických činností na súkromný, samosprávny a mimovládny sektor. Podstatná časť odporúčaní sa realizovala:

- časť lesného hospodárstva bola privatizovaná a prevedená na obce,
- podstatná časť poľnohospodárskej pôdy prešla do vlastníctva obcí a do súkromných rúk,
- prebieha privatizácia energetiky,
- veľká časť dopravnej infraštruktúry prešla na územnú samosprávu,
- bytový fond už nie je v rukách štátu,
- zdravotnícke zariadenia sú v procese privatizácie a boli prevedené na obce a vyššie územné celky,
- regionálne školstvo prešlo z veľkej časti na územnú samosprávu, rovnako kultúrne zariadenia až na niektoré zariadenia celoštátneho významu,
- kúpele boli sprivatizované,
- vodné hospodárstvo bolo transformované do akciových spoločností vo vlastníctve obcí.

MODEL VEREJNEJ SPRÁVY

Verejná správa je na Slovensku v súlade so stratégiou zabezpečovaná na troch úrovniach: úroveň SR ako celku, úroveň vyššieho územného celku a úroveň obce. Na všetkých troch úrovniach pôsobia orgány priamo volené občanmi Slovenska. V súlade s Ústavou SR existujú dve úrovne územnej samosprávy a štátnu správu zabezpečujú ústredné a územné orgány štátnej správy. Časť úloh zabezpečuje v mene štátu územná samospráva (prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy).

Pokračovalo sa v realizácii oddeleného modelu verejnej správy, ktorý sa začal realizovať už v roku 1990. V priebehu tejto realizácie sa napĺňalo inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a samosprávy, udial sa výrazný presun kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, diferenciácia odovzdávaných kompetencií podľa veľkosti samosprávnej jednotky (obce, vyššie územné celky), presun kompetencií z centrálnej vlády na jej nižšie stupne (miestna štátna správa), znížila sa pôsobnosť štátu v území, presunula sa časť úloh na verejnoprávne inštitúcie.

Negatívom súčasného stavu je stále veľa delených kompetencií (aj keď z európskeho pohľadu nie je tento stav ničím výnimočným) a ponechanie niektorých úloh (regionálne školstvo, sociálne veci, regionálny rozvoj) v rukách štátnej správy.

Otvorenou otázkou v modeli verejnej správy ostal spôsob riešenia roztrieštenej sídelnej štruktúry Slovenska, čo v súčasnosti spôsobuje obmedzenie ďalšieho decentralizačného procesu. Do úvahy prichádza sprísnenie pravidiel pre spoluprácu obcí alebo ich zlučovanie.

CIELE A PRINCÍPY DECENTRALIZÁCIE

Koncepcia a neskôr projekt decentralizácie na roky 2003 – 2006 vytýčili cieľ posilniť štát ako celok posilnením pozície centrálnej vlády (presunom úloh a zodpovednosti z centrálnej vlády na miestnu úroveň a oddelením politických od výkonných funkcií) a posilnením územnej samosprávy. Časť cieľov sa naplnila presunom kompetencií na obce a na vyššie územné celky. Nedosiahlo sa však dôsledné oddelenie politických a výkonných funkcií, napriek prijatiu legislatívy podporujúcej posilnenie štátnej služby. Politické strany opätovne uprednostnili politické nominácie prednostov špecializovaných úradov miestnej štátnej správy.

Efektívne rozdelenie politickej zodpovednosti si vyžaduje rešpektovať princípy politickej ekvivalencie, fiskálnej ekvivalencie, subsidiarity, nedelenej zodpovednosti a princíp kompenzácie externalít. Po štyroch rokoch realizácie decentralizácie možno konštatovať:

Princíp	Stručná definícia princípu	Stav v roku 2005
Princíp politickej ekvivalencie	Voliči, ktorých sa priamo dotýka určité politické rozhodnutie a regulácia, musia o tom rozhodnúť svojím hlasom. To znamená, že príslušná územná jednotka s volenými orgánmi musí byť natoľko autonómna vo svojich rozhodnutiach, aby volené orgány boli priamo zodpovedné iba svojim voličom v území, ktoré v ich mene spravujú, v rozsahu ich kompetencií.	Prevažná väčšina presunutých kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu má charakter samosprávnej pôsobnosti, t. j. orgány územnej samosprávy sú vo svojich rozhodnutiach autonómne. Veľká časť týchto úloh je dobrovoľná, t. j. o poskytovaní konkrétnej služby rozhoduje príslušná samosprávne jednotka.
Princíp fiskálnej ekvivalencie	Rozhodnutia o verejných výdavkoch sa majú uskutočniť na tej úrovni verejnej správy, ktorá je za zabezpečovanie úlohy zodpovedná. Správna jednotka preto musí mať dostatočné zdroje príjmov, ktoré jej umožňujú uskutočňovať rozhodnutia, byť zodpovednou za financovanie, vrátane možnosti zadlžiť sa a možnosti transferu financií do iných rozpočtov. Ak je na nižšiu úroveň prenesená úloha, musí vláda a parlament zabezpečiť dostatok vlastných zdrojov pre samosprávu.	Počas presunu kompetencií v rokoch 2002 – 2004 bola veľká časť daňových príjmov obcí a vyšších územných celkov účelovo viazaná (decentralizačná dotácia). Iba na úrovni obcí existovala časť finančných prostriedkov (daň z nehnuteľností, podiely na štátnych daniach, miestne poplatky), o ktorých použití rozhodovali obce autonómne. Zásadná zmena nastala od 1. 1. 2005, zavedením nového systému financovania územnej samosprávy. V súčasnosti takmer 70 % príjmov samosprávy tvoria vlastné príjmy, v rámci ktorých je garantovaná autonómnosť rozhodovania samosprávy. 30 % tvorí financovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy. Pretrvávajúcim problémom je, že nie vždy a v plnom rozsahu presúva centrálna vláda dostatok zdrojov spolu s presunom kompetencií.

Princíp	Stručná definícia princípu	Stav v roku 2005
Princíp subsidiarity	Vyššia správna jednotka alebo jej orgán má vziať na seba úlohu iba vtedy, ak sa preukáže, že nižšia správna jednotka nie je schopná túto funkciu efektívne zabezpečovať.	Problémom naplnenia princípu je prechod z centralistického modelu riadenia štátu na decentralizovaný. Pre rezistenciu štátnej správy, ale aj pre politický odpor sa nepodarilo vždy dostatočne naplniť tento princíp. Príkladom je regionálne školstvo. Iným dôvodom je fragmentovaná sídelná štruktúra a vznik nových malých obcí po roku 1989. Táto skutočnosť vyvolala potrebu vzniku druhej úrovne miestnej samosprávy (VÚC) a neumožnila presunúť viaceré kompetencie miestneho významu na obce, mestá.
Princíp nedelenej zodpovednosti	Politická a administratívna zodpovednosť musí byť rozdelená tak, aby nedochádzalo k prekrývaniu kompetencií jednotlivých úrovní verejnej správy, resp. aby neprichádzalo k deleniu úloh medzi štátnou správou a samosprávou.	Existuje stále mnoho delených kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ako aj v rámci územnej samosprávy. Ich rozsah bol daňou za spustenie procesu decentralizácie, ale aj dôsledkom pripravenosti slovenskej spoločnosti prijať a realizovať výraznejší presun zodpovednosti (paternalizmus).
Princíp kompenzácie externalít	Ak rozhodnutia jednej správnej jednotky budú mať vážny dopad na inú správnu jednotku, musí existovať kompenzácia zisku alebo straty zvýhodnenej alebo postihnutej jednotky v prípade, ak toto rozhodnutie nebude znamenať splynutie oboch správnych jednotiek.	Kompenzácia externalít sa čiastočne zaviedla, nie dostatočne z dôvodu solidarity v transformačnom období, spustením nového systému financovania územnej samosprávy. Zavedenie normatívneho financovania regionálneho školstva, zavedenie finančného vyrovnávania pomocou merateľných kritérií zohľadňujúcich aj dopyt a ponuku verejných služieb umožňuje aspoň z časti kompenzovať naviac náklady centier osídlenia spojené s poskytovaním služieb aj pre obyvateľov okolia. Nedochádza k dostatočnej kompenzácii externalít v prípade definovania povinných úloh pre územnú samosprávu (zákonom) bez definovania prislúchajúcich finančných zdrojov.

Miera decentralizácie

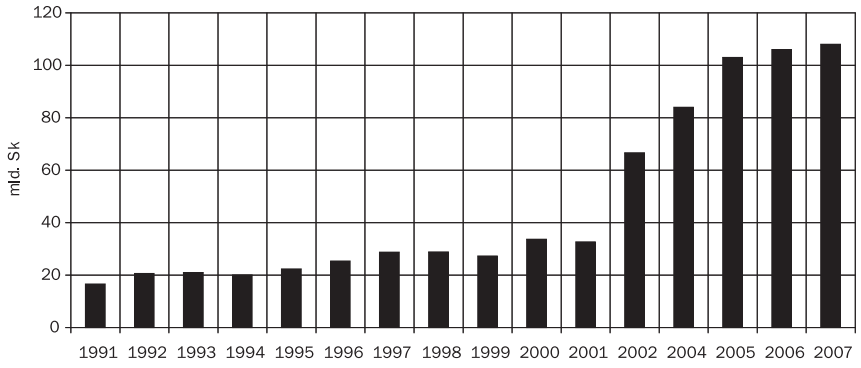
Koncepcia decentralizácie odporúčala, aby územná samospráva v cieľovom stave disponovala širokým spektrom verejných služieb, vrátane účasti na sociálnych službách, širokou právomocou stanoviť vlastné zdroje, navrhovala zaviesť finančné vyrovnávanie a možnosť samosprávy získavať úvery, a odporúčala, aby predstavitelia územnej samosprávy mali voči voličom priamu zodpovednosť za im zverené úlohy. Po štyroch rokoch realizácie možno konštatovať:

Dimenzia	Cieľ koncepcie	Stav v roku 2005, zmeny oproti roku 2002
Rozsah kompetencie	Široká škála miestnych služieb, vrátane sociálnych služieb (vzdelávanie, sociálne zabezpečenie, zdravotníctvo).	Nastal posun v posilňovaní dôležitosti pri poskytovaní služieb. Pokračovaním presunu kompetencií v oblasti školstva, sociálnych služieb, zdravotníctva, kultúry, ale aj dopravy na obce, ale aj na VÚC sa oproti roku 2002 rozšírila škála miestnych služieb poskytovaných samosprávou.
Dostupnosť finančných zdrojov	Široká právomoc stanoviť vlastné zdroje. Existencia transferov medzi úrovňami verejnej správy. Možnosť získať pôžičky.	Posilnila sa finančná autonómia samosprávy. Od 1. 1. 2005 sa zvýšili právomocí obcí v vo sfére miestnych daní, vyššie územné celky majú tiež svoju miestnu daň. V rámci miestnych daní samospráva rozhoduje o jej zavedení, sadzbe, oslobodeniach. Zaviedol sa nový systém finančného vyrovnávania založený na prerozdeľovaní 93,8 % dane príjmu fyzických osôb, ktorá už nie je v tomto objemom príjmom štátneho rozpočtu. Prerozdeľuje sa na základe zákona a podľa vzorca zohľadňujúceho štruktúru kompetencií samosprávy a viaceré špecifiká obcí. Stabilizovali sa pravidlá financovania a samospráva môže plánovať svoju výdavkovú a príjmovú politiku na viac rokov dopredu. 70 % príjmov samosprávy tvoria vlastné príjmy. Upresnili sa toky financovania preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy a na viacerých úsekoch (školstvo, matriky) sa objektivizoval aj potrebný objem financií. Obce aj vyššie územné celky môžu naďalej získavať pôžičky a ich bonita sa z roka na rok zvyšuje.

Dimenzia	Cieľ koncepcie	Stav v roku 2005, zmeny oproti roku 2002
Miera politickej autonómie	Miestnu verejnú správu predstavujú volení predstavitelia. Mzdy sú stanovované a vyplácané na miestnej úrovni. Existuje priama zodpovednosť voličom.	Miestnu samosprávu (obce a VÚC) reprezentujú volení predstavitelia. Oproti roku 2002 nastal posun pri stanovovaní a vyplácaní miezd na miestnej úrovni. Obce a VÚC majú možnosť stanoviť si vlastnú platovú tabuľku. Pri financovaní platov učiteľov v regionálnom školstve môžu obce a VÚC rozhodnúť o 20 % miezd určených na platy v školách, ku ktorým majú zriaďovateľskú pôsobnosť. Mzdy zamestnancov v školských zariadeniach, ktorých sú zriaďovateľmi, sú plne v kompetencii obcí a VÚC, rovnako ako v iných zariadeniach v ich pôsobnosti.

Porovnanie miery decentralizácie sa uskutočňuje pomocou objemu výdavkov miestnej samosprávy, ktoré sú zrkadlom rozsahu ich úloh, kompetencií. Ako je zrejmé z nasledujúceho grafu, objem výdavkov slovenskej územnej samosprávy sa za roky 2002 – 2005 strojnásobil (oproti roku 1999 je štyrikrát vyšší). Ak bol objem výdavkov miestnej samosprávy na výdavkoch štátneho rozpočtu v roku 1999 cca 12 %, v roku 2005 je to 29 %, čo radí Slovensko medzi európske štáty s vyššou mierou decentralizácie.

Graf 1
Objem výdavkov miestnej samosprávy 1991 – 2007



Zdroj: Ministerstvo financií SR, štátne záverečné účty, návrh verejných rozpočtov.

Územnosprávne usporiadanie

Koncepcia odporúčala, na základe mnohých analýz a pri zohľadnení kritérií regionalizácie, kritérií pre územnosprávne usporiadane, procesu decentralizácie, vyhodnotení historického vývoja a hlavných cieľov reformy, zásadnú zmenu územnosprávneho usporiadania Slovenska:

	Miestna úroveň	Vyšší celok
Správne celky	*	12
Územné celky	2 916 **	12

Poznámka * – štátnu správu na miestnej úrovni reprezentuje krajský úrad (12) a sieť špecializovaných úradov, ktorých rozmiestnenie definujú osobitné právne normy;
** – zahrnuté aj mestské časti Bratislavy a Košíc.

Tento zámer sa nepodarilo presadiť. Najmä nepresadenie územného členenia na báze prirodzených regiónov (i keď v niektorých prípadoch spojených do väčšieho územného celku) možno považovať za najväčšiu prehru vtedajšej vládnej koalície. Štát totiž musíme hodnotiť najmä podľa miery jeho priblíženia sa k ľuďom. Štát nie je iba inštitúcia. Je to politické spoločenstvo občanov, ktorí sú s ním z rôznych dôvodov osudovo zviazaní. V prípade Európy, v ktorej nie sú štátne hranice v mnohých prípadoch výsledkom prirodzeného vývoja, ale najmä medzinárodných dohôd, to platí dvojnásobne. Umelo a administratívne rozdelené územie Slovenska na kraje má veľmi ďaleko od toho, aby si tieto územnosprávne celky občania obľúbili a niečo k nim cítili. Dôsledkom bola a je nízka účasť na regionálnych voľbách a tým aj nízka legitimita ich víťazov, ale aj permanentné napätie, napríklad v Nitrianskom kraji.

Napriek neúspechu pri zmene územného členenia SR bola pozitívnym krokom novelizácia ústavy a etablovanie druhej úrovne miestnej samosprávy – vyšších územných celkov. Bez ich vzniku by sa nepodarilo podstatne zvýšiť mieru decentralizácie štátu.

K 1. januáru 2004 boli v súlade so zámermi koncepcie zrušené integrované úrady miestnej štátnej správy (okresné a krajské úrady) a nahradili ich úrady všeobecnej štátnej správy a úrady špecializovanej štátnej správy – ako dôsledok decentralizácie a z toho vyplývajúcej racionalizácie miestnej štátnej správy. Zatiaľ čo v roku 2001 pracovalo v úradoch miestnej štátnej správy 17 702 zamestnancov, k 31. 12. 2004 ich bolo 9 820.

V projekte decentralizácie na roky 2003 – 2006 sa vláda uzniesla na tom, že je potrebné do konca volebného obdobia preveriť možnosti zlučovania obcí. Je to istá zmena pôvodnej koncepcie, ktorá odporúčala zabezpečovať úlohy miestnej samosprávy najmä medziobecnou spoluprácou (viac pozri v odporúčaniach).

Kontrola

Koncepcia definovala zásady navrhovanej kontroly na všetkých úrovniach verejnej správy, v súlade s praktickými skúsenosťami, ale aj v súlade s odporúčaniami Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných úradov INTOSAI. Boli definované zásady, ale aj inštitúcie zabezpečujúce vonkajšiu a vnútornú kontrolu v štátnej správe a v územnej samospráve.

Po presune kompetencií, majetku a verejných financií na obce a vyššie územné celky bola predmetom diskusie najmä kontrola územnej samosprávy. V rokoch 2002 – 2005 sa vykonali viaceré opatrenia, najmä:

- schválením zákonov o rozpočtových pravidlách sa posilnila kontrola a regulácia hospodárenia s verejnými financiami (miera zadĺženia...);
- posilnila sa pozícia hlavných kontrolórov obcí a VÚC (vnútorná kontrola);
- schválením novelizácie ústavy sa posilnila pozícia NKÚ pri kontrole územnej samosprávy (vonkajšia kontrola).

Financovanie územnej samosprávy

V súlade s projektom decentralizácie sa vo dvoch etapách (2004 – 2005), po uskutočnení komplexnej daňovej reformy, zaviedol nový systém financovania samosprávnej pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov. Cieľom bolo posilnenie daňových príjmov obcí, stanovenie vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov a zavedenie nového spôsobu finančného vyrovnávania bežných príjmov a výdavkov územnej samosprávy. Fiskálna decentralizácia nadväzuje na daňovú reformu a na prenos kompetencií zo štátnej správy na obce a vyššie územné celky. Jej realizáciou získala územná samospráva mimoriadne dôležitý nástroj, rozhodovanie o vlastných príjmoch, výrazne posilňujúci autonómnosť samosprávy. Podstatou zmeny je prechod od poskytovania dotácií zo štátneho rozpočtu k financovaniu samosprávnej pôsobnosti prostredníctvom daňových príjmov. Nový systém výrazne posilnil samostatnosť, ale aj zodpovednosť územnej samosprávy v procese rozhodovania o použití verejných zdrojov pri poskytovaní služieb občanom. Nový systém prispieva k stabilizácii príjmov samosprávy na dlhšie obdobie a vytvára podmienky pre plánovanie financií na niekoľko rokov dopredu. Zavádza solidárny, spravodlivý, transparentný systém financovania založený na konkrétnych merateľných kritériách. Odhadovaný dopad fiskálnej decentralizácie:

v mil. Sk	2005	2006	2007
(1) Súhrnný finančný vzťah bez fiskálnej decentralizácie	33 854	34 771	35 673
(2) Fiskálna decentralizácia v schválenom rozpočte 2005	33 854	35 663	38 979
(3) Aktuálny odhad MF SR podľa mesiacov z júla 2005	35 960	40 765	44 478
Rozdiel (3) – (1)	+ 2 106	+ 5 102	+ 5 499

Stále nedoriešeným problémom je financovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy. Na jednej strane sa síce sprehľadnili toky a spôsob prerozdeľovania, ústredné orgány pripravili normatívy na presun finančných prostriedkov všeobecne záväzným predpisom (regionálne školstvo na základe zákona), ale na druhej strane nie je objektívne posudzovaný objem financií prislúchajúci k danej kompetencii.

Stáva sa, že ústredné orgány štátnej správy predkladajú a NR SR prijíma viaceré právne normy, ktoré majú dopad na vlastné finančné zdroje územnej samosprávy, bez riešenia kompenzácií.

Časový priebeh realizácie stratégie decentralizácie

Koncepcia odporúčala v rokoch 2000 – 2001 venovať sa prerokovaniu koncepčných materiálov, ich schváleniu a príprave legislatívy. Samotná realizácia sa predpokladala v rokoch 2001 (voľby do orgánov samosprávy vyšších územných celkov) – 2003 (odovzdávanie kompetencií) .

Po voľbách v roku 2002 bol postup upresnený:

- presun kompetencií v rokoch ..... 2003 – 2006;
- zánik integrovaných úradov miestnej štátnej správy ..... k 1. 1. 2004;
- finančná decentralizácia ..... 2004 – 2005;
- komunálna reforma (koncepčné otázky a legislatíva) ..... 2003 – 2005;
- úpravy v rámci správneho konania a správneho súdnictva..... 2003 – 2004;
- informovanie verejnosti (nové postupy, mechanizmy) ..... 2004 – 2005.

Napriek posunom v realizácii má proces decentralizácie od roka 1999 jasný postup:

- vypracovanie a prerokovanie stratégie reformy verejnej správy..... 8/1999;
- vypracovanie a schválenie koncepcie..... 4/2000;
- vznik samosprávy vyšších územných celkov..... 1. 1. 2002;
- opatrenia v súvislosti s prípravou reorganizácie miestnej štátnej správy 2003;

(terminológia, optimalizácia usporiadania, postup schvaľovania zákonov, kvantifikácia finančných prostriedkov, návrh zníženia počtu funkčných miest)

- presun kompetencií na obce a VÚC..... 2002 – 2004;
- reorganizácia miestnej štátnej správy (následok decentralizácie)..... k 1. 1. 2004;
- decentralizácia financií..... 2004 – 2005;
- nové kontrolné mechanizmy..... 2004 – 2005;
- reforma miestnej samosprávy..... 2006 – ...

MOŽNÉ POKRAČOVANIE NEKONEČNÉHO PRÍBEHU

Východiskom pre odporúčania je súhrn poznatkov z decentralizačných procesov v iných európskych štátoch, analýzy vzťahu medzi prosperitou štátu a jeho štátoprávnym a územnosprávnym usporiadaním, trendy v Európe, ale aj doterajší priebeh procesu decentralizácie a situácia na Slovensku.

Na základe uvedených poznatkov sa dá, s určitou mierou zovšeobecnenia, konštatovať, že:

- Štáty s demokratickým zriadením a so silnými prvkami vertikálnej deľby právomocí prosperujú lepšie ako nedemokratické štáty, ale tiež lepšie, ako štáty síce demokratické, ale centrálne riadené.
- Ďalšie diskusie o zmene vnútornej organizácie štátov by sa mali zamerať na prehodnotenie postavenia štátu voči občanovi. Mali by pritom vychádzať z tézy, že štát nie je iba inštitúcia, ale najmä politické spoločenstvo občanov.
- Je potrebné dôsledne napĺňať princíp subsidiarity. Politická moc by mala zasahovať až vtedy, ak jednotlivé zložky spoločnosti nie sú schopné vyhovieť konkrétnym potrebám jednotlivca. To znamená pokračovať v procese „odštátnenia“ (privatizácie) aj na úrovni samosprávy.
- Napriek centralizačným snahám v 20. storočí sa ako koncept organizácie štátu (reakcia na globalizačné procesy) čoraz viac presadzuje decentralizácia, a to vo všetkých jej formách (dekoncentrácia, delegovanie, prenos kompetencií na nižšie úrovne verejnej správy, privatizácia).
- Decentralizácia moci je popri ústavnom zakotvení práv a slobôd občanov, volebnom systéme, priamej demokracii, nezávislom súdnictve a dvojkomorovom parlamente jedným z rozhodujúcich politických nástrojov na ochranu princípov slobodného a prosperujúceho štátu.
- Väčšina prosperujúcich štátov prostredníctvom stratégie decentralizácie úmyselne posilnila miestne vlády a zároveň stratégiou politickej a ekonomickej liberalizácie zvýraznila postavenie podnikateľov a občanov. Dosiahla sa tým výrazná mobilizácia zdrojov a vyššia kvalita vládnutia.
- Z porovnania vybraných európskych štátov vyplynulo, že:
  - neexistuje spoločný európsky model organizácie verejnej správy, ale napriek tomu existujú spoločné trendy, snahy, v znižovaní vplyvu štátnej správy, v oblasti finančných reštrikcií, v posilňovaní rozhodovacích právomocí samosprávy a vo zvyšovaní jej zodpovednosti voči občanovi;
  - miera decentralizácie štátov je rôzna, väčšia v severných štátoch Európy;
  - väčšina štátov je unitárnych, pričom niektoré prešli procesom regionalizácie;

  - priemerná veľkosť obce v štáte, okrem Českej republiky a Francúzska, sa pohybuje od 3 300 po 66 000 obyvateľov;
  - kompetencie sú často delené medzi viaceré úrovne verejnej správy;
  - objem vlastných finančných prostriedkov a možnosť nakladania s nimi sú vyššie v severských štátoch, čo súvisí s mierou decentralizácie;
  - všetky štáty majú zavedené systémy kontroly dodržiavania zákonnosti a finančnej kontroly.
- V 90. rokoch 20. storočia bolo možné na Slovensku uvažovať o viacerých typoch usporiadania štátu (unitárny, federatívny, regionalizovaný). Slovenská republika sa vybrala smerom k vytvoreniu unitárneho decentralizovaného štátu, ktorý je schopný, v prípade jeho dôslednej realizácie, zmierniť prirodzené etnokultúrne a geograficko-ekonomické napätia. Takýto typ štátu môže naplniť cieľ, ktorým je, aby štát nebol voči občanovi iba zvrchovanou inštitúciou, ale aj spoločenstvom občanov, ktorých spája, ktorí sú s ním osudovo viazaní.
- Širšie vrstvy občanov Slovenska si stále dostatočne neuvedomujú väzbu medzi organizáciou štátu, jeho hospodárskym rozvojom a kvalitou poskytovania konkrétnych verejných služieb.
- Slovenská republika bola a je schopná prijať postupný proces decentralizácie kompetencií a financií. Jej úplné využitie v prospech občana však úzko súvisí s celkovou zmenou myslenia obyvateľov Slovenska, čo si vyžaduje svoj čas.
- Všetky relevantné politické strany v SR deklarovali nevyhnutnosť reformovať verejnú správu a realizovať stratégiu decentralizácie. Mali a majú však rôzne názory na model organizácie štátu, na rýchlosť tohto procesu a na mieru decentralizácie.
- V rokoch 1998 – 2004 sa na Slovensku uskutočnili viaceré výrazné zmeny smerujúce k budovaniu demokratického a pritom decentralizovaného štátu. Okrem vytvorenia lepšieho legislatívneho prostredia sa zlepšili inštitucionálne podmienky a mierne sa stabilizovalo aj politické prostredie. Na obce a na vyššie územné celky sa presunulo viac ako štyristo kompetencií, čím sa zvýšila ich zodpovednosť, ale aj právomoci. Nastal posun v miere finančnej autonómie územnej samosprávy, najmä tým, že sa zvýšil objem ich vlastných finančných zdrojov. Presun kompetencií a financií vytvoril podmienky aj pre väčšiu politickú autonómnosť samosprávy. Miera decentralizácie sa oproti roku 2001 strojnásobila.
- Na Slovensku sa uplatnili všetky štyri formy decentralizácie (dekoncentrácia, delegovanie, prenesenie a privatizácia), pričom je snaha preniesť na obce a vyššie územné celky širokú škálu kompetencií, odovzdať právomoci stanovovať vlastné finančné zdroje samosprávou, vytvoriť efektívny systém finančného vyrovnávania. Na oboch úrovniach územnej samosprávy existujú občanmi volení predstavitelia s priamou zodpovednosťou voličom.

- Napriek pokroku v rozsahu decentralizácie má ešte štátna správa v regiónoch priveľmi silné postavenie. Dôvodom je najmä neukončená realizácia modelu verejnej správy, a pretrvávajúca fragmentácia sídelnej štruktúry.
- Najväčším zlyhaním politických elít v oblasti decentralizácie bolo povýšenie nevhodného administratívneho členenia SR na samosprávne územné celky. Postupujúci proces decentralizácie a posilňovanie autonómie územnej samosprávy preto opätovne otvára otázku počtu a hraníc vyšších územných celkov.
- Napriek etapizácii sa dá hovoriť, že proces decentralizácie sa – po prijatí zákonov k fiskálnej decentralizácii – realizuje komplexne.

Slovenská republika je na ceste k vybudovaniu úspešného demokratického štátu. Dosiahnutie ďalšieho pokroku si však vyžaduje uskutočniť ďalšie opatrenia, z ktorých mnohé boli zakomponované do koncepčných dokumentov, ale doteraz sa ich nepodarilo realizovať.

ODPORÚČANIA PRE SKVALITNENIE POLITICKÉHO SYSTÉMU

Je potrebné zavedenie ďalších poistiek a ochranných mechanizmov voči zneužitiu inštitútov demokracie, medzi ktoré patrí: úprava volebných systémov do Národnej rady SR a do VÚC, vytvorenie druhej komory parlamentu, rešpektovanie princípov efektívneho rozdelenia politickej moci, profesionalizácia volených orgánov na úrovni obcí a vyšších územných celkov, presun ďalších kompetencií na územnú samosprávu a jasné oddelenie politických a výkonných funkcií.

Úprava volebných systémov vo voľbách do Národnej rady SR

Do roku 1918 sa voľby v Uhorsku a teda aj na území dnešného Slovenska uskutočňovali v jednomandátových volebných obvodoch, do ktorých sa volilo relatívnym väčšinovým spôsobom. Od roku 1920 sa volebný systém zmenil na pomerný. Od roku 1954 bol opäť zavedený väčšinový systém, aby sa vytvoril dojem priblíženia poslanca svojmu obvodu napriek tomu, že existoval iba jediný, jednotný kandidát Národného frontu. Po roku 1990 sa Slovensko opäť vrátilo k pomernému volebnému systému, ktorý však bol deformovaný počas vlády V. Mečiara (a ani nasledujúce vládne koalície nedokázali túto deformáciu napraviť) tým, že zo Slovenska vznikol jeden volebný obvod (pôvodne existovali štyri volebné obvody).

V súvislosti s procesom decentralizácie štátu sa ukazujú dve možné riešenia:

- ponechať pomerný volebný systém, jednokomorovú Národnú radu SR a zvýšiť počet volebných obvodov, ktoré by mali kopírovať počet vyšších územných celkov, pričom pre každý volebný obvod by bol definovaný počet mandátov;

- vytvoriť druhú komoru NR SR (hornú) – komoru regiónov, ponechať jeden volebný obvod pre snemovňu a do nej voliť pomerným volebným systémom, do druhej komory voliť väčšinovým volebným systémom rovnaký počet poslancov z každého vyššieho územného celku (volebného obvodu), napríklad dvoch – troch.

Vzhľadom na cieľovú predstavu unitárneho, ale výrazne decentralizovaného štátu sa javí ako vhodnejšie riešenie s dvojkomorovým parlamentom.

Druhá komora Národnej rady SR

„Je nesporné, že horná komora, ako konzervatívnejší element zákonodarnej moci, prispieva k stabilite právneho poriadku a k eliminácii radikálnych legislatívnych návrhov. Pôsobí ako filter neústavných, radikálnych a účelových návrhov, ktoré destabilizujú právny poriadok štátu. Na druhej strane môže predlžovať – a niekedy aj blokovať – legislatívny proces, čím často zamedzuje adekvátne rýchlej reakcii zákonodarcu na spoločenské požiadavky. Väčšina významných ústavných teoretikov však usudzuje, že výhody dvojkomorovej sústavy rozhodne prevažujú nad výhodami jednokomorovej sústavy“, píše Daniel Lipšic.

Už vo vládnej koncepcii decentralizácie (z roku 2000) sa spomínala alternatíva vytvorenia druhej komory NR SR ako dôsledok vzniku druhej úrovne samosprávy a procesu decentralizácie. Táto komora by v NR SR zastupovala vyššie územné celky. Rovnako, ako v prípade úpravy volebného systému, aj v tomto prípade je potrebné zmeniť územné členenie SR a rešpektovať prirodzené regióny. Horná komora – komora regiónov – by sa utvárala väčšinovým volebným systémom. Počet členov hornej komory za každý územný celok by mal byť odvodený od počtu obyvateľov územného celku, pričom zákon by mal garantovať minimálny počet poslancov za územný celok. Ako píše ďalej D. Lipšic vo svojej štúdii, nepriama voľba členov hornej komory, t. j. prostredníctvom zastupiteľstva VÚC, sa javí ako nevhodná, pretože by mala stranícky charakter, keďže zastupiteľstvo VÚC je zložené zo zástupcov politických strán.[2]

Zavedenie druhej komory parlamentu neznamená zvýšenie počtu poslancov. Ich celkový počet môže ostať nezmenený, t. j. 150, pričom by prišlo k ich rozdeleniu do dvoch komôr. Nie je predmetom mojej práce zaoberať sa dĺžkou volebného obdobia hornej komory a ani jej činnosťou, zákonodarnou iniciatívou, kreačnou a kontrolnou pôsobnosťou. Som však presvedčený, že druhá komora by prispela ku kvalite a stabilite právneho poriadku, k obmedzeniu vplyvu lobistických skupín na zákonodarnú moc, k posilneniu demokracie a k minimalizácii nevhodných zásahov do činnosti samosprávnych orgánov v decentralizovanom štáte.

[2] Inak by to bolo v prípade zásadnej zmeny, keby sa činnosť politických strán legislatívne obmedzila iba na centrálnu úroveň a na úrovni obcí a VÚC by kandidovali iba „osobnosti“ bez podpory politických strán. Príkladom je provincia Ontário v Kanade.

Voľby do orgánov VÚC

- Súčasné dvojkolové voľby predsedu vyššieho územného celku boli účelovým riešením, ktoré malo zamedziť tomu, aby bola minimalizovaná možnosť voľby župana inej ako slovenskej národnosti vo vyšších územných celkoch so zmiešaným národnostným zložením. Za vhodnejšie považujeme voľbu predsedu vyššieho územného celku (župana) v jednokolových voľbách. Toto odporúčanie je potrebné vidieť v kontexte zmeny návrhu územného členenia SR na župy, ktoré by malo rešpektovať prirodzené hranice regiónov.
- Napriek známym nevýhodám väčšinového volebného systému, ako napríklad: „víťaz berie všetko“, prepad hlasov, nižšia možnosť voľby zástupcov menšín... odporúčame úpravu viacmandátových volebných obvodov na jednomandátové volebné obvody. Vyššie územné celky sú dostatočne malé pre väčšinový volebný systém, v každom v nich sa utvorí toľko volebných obvodov, koľko mandátov bude v zastupiteľstve, vytvorí sa priamy a lepší kontakt medzi poslancom a voličom, dostanú šancu aj silné osobnosti v regióne, obmedzia sa špekulácie s jedným volebným obvodom pre celý vyšší územný celok.

Rešpektovanie princípov efektívneho rozdelenia politickej moci

Viaceré rozhodnutia centrálnej vlády a NR SR, niekedy ako kompromis posúvajúci proces decentralizácie štátu vpred, nezodpovedajú definovaným princípom efektívneho rozdelenia politickej moci v štáte. Príkladom môže byť:

- regionálne školstvo, kde pôsobia predškolské zariadenia (materské škôlky, umelecké školy) v dvojakom režime: obecné v pôsobnosti obcí a neštátne v pôsobnosti ministerstva školstva;
- sociálne veci, kde sa zákonom prikazuje financovať vyšším územným celkom z vlastných zdrojov sociálne zariadenia, ktorých nie sú zriaďovateľmi, alebo obciam financovať z vlastných zdrojov príspevky pre konkrétnu skupinu občanov;
- návrh kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, zapracovaný do štátneho rozpočtu, ktorý prikazuje obciam a vyšším územným celkom z vlastných zdrojov vyplácať vyššie mzdy, a pod.

Prílišné „zozákoňovanie“ samosprávy z nej postupne robí štátnu správu. Ak sa centrálna vláda rozhodne pre celoštátny program v oblasti školstva, sociálnej politiky alebo mzdovej politiky, je potrebné, aby ho aj financovala. V opačnom prípade postupuje proti prijatým a schváleným princípom.

Presun ďalších kompetencií na územnú samosprávu

Podmienkou ďalšieho presunu úloh je doriešenie problému fragmentácie obcí v rámci komunálnej reformy. Fragmentácia osídlenia, ale aj veľké ekonomické rozdiely medzi obcami a regiónmi a s tým súvisiace veľké rozdiely v ich daňovej sile neumožňujú v súčasnosti presunúť na samosprávu ďalšie úlohy, ktoré by mali mať v súlade s princípom subsidiarity tieto orgány v zodpovednosti. Viaceré úlohy preto ostali v rukách štátnej správy a mnohé sú delenými úlohami medzi štátnou správou a územnou samosprávou. Ide najmä o oblasti regionálneho školstva, sociálnych vecí, regionálneho rozvoja, ale aj o niektoré administratívnosprávne kompetencie.

Oddelenie politických a výkonných funkcií v štátnej správe

Decentralizáciou štátu, presunutím právomocí a zodpovednosti na územnú samosprávu a posilnením volených predstaviteľov občanov v území na úkor štátnych úradníkov je potrebné legislatívne zamedziť politickým nomináciám na posty vedúcich úradov miestnej štátnej správy a výrazne obmedziť aj posty, ktoré majú byť schvaľované centrálnou vládou. Takýmito by mali byť iba prednostovia krajských úradov všeobecnej štátnej správy, ktorí predstavujú zastúpenie vlády v území. Ostatní vedúci zamestnanci v štátnej správe a štátnej službe majú byť nominovaní na základe splnenia odborných a kvalifikačných predpokladov.

Profesionalizácia volených orgánov miestnej samosprávy

Ide o prechod od kolektívnej k individuálnej zodpovednosti v miestnej samospráve, o zvýšenie kvality riadenia, o zvýšenie efektívnosti a o prepojenie vecnej a politickej zodpovednosti. Najmä v mestách je potrebné zvážiť profesionalizáciu mestskej rady (každý radný bude potom zodpovedný za jeden úsek správy mesta), pričom mestské zastupiteľstvo by sa zaoberalo iba najzásadnejšími záležitosťami, napríklad schvaľovaním rozpočtu mesta, novými daňovými sadzbami, rozvojovými dokumentmi mesta a pod.

ODPORÚČANIA PRE ZMENU VNÚTORNEJ ORGANIZÁCIE ŠTÁTU

Odporúčame pokračovať v budovaní unitárneho decentralizovaného štátu. Opatrenia zlepšujúce súčasný stav by mali smerovať k zmene počtu a hraníc vyšších územných celkov, zmene terminológie vo verejnej správe najmä na úrovni vyššieho územného celku (župa, župan, župné zastupiteľstvo), uskutočneniu komunálnej reformy vrátane reformy v mestách Bratislava a Košice a pokračovaniu v presune kompetencií do novej štruktúry územnej samosprávy

Zmena počtu a hraníc vyšších územných celkov

Povýšením administratívneho členenia na samosprávne územné celky v roku 2001 sa pokračuje v likvidácii prirodzených regiónov ako správnych jednotiek, ktoré majú dnes a

mali v minulosti veľký význam. Negatíva zlého rozhodnutia sa prejavujú už po troch rokoch existencie samosprávy vyšších územných celkov. Príkladov je dostatok: pretrvávajúce napätia na juhu a východe Slovenska, nespokojnosť Bratislavčanov, ale aj predstaviteľov okresov, ktoré tvoria súčasť Bratislavského vyššieho územného celku, nedostupnosť centier osídlenia pre obyvateľov Šariša, Gemera, Zemplína v spojení s obmedzovaním hromadnej dopravy, racionalizáciou školstva, zdravotníctva, atď.

Riešením je zmena územného členenia SR na základe kritérií regionalizácie a návrat k prirodzeným regiónom. Najoptimálnejším počtom celkov, ktoré by rešpektovali prirodzené regióny je 14 (15) + 1 (Bratislava), t. j. pôvodný, tzv. župný variant. Návrat k prirodzeným regiónom bol v roku 2001 vôľou takmer 90 % volených predstaviteľov občanov na úrovni obcí a predstaviteľov mimovládnych organizácií. Proti bolo 80 poslancov NR SR vtedajšej opozície (HZDS a SNS) a vládnych strán SDĽ a SOP. Ešte aj v súčasnosti viac občanov, na základe prieskumu verejnej mienky v júni 2005, preferuje prirodzené regióny pred súčasným krajským územnosprávnym usporiadaním.

Terminológia

Terminológia je nevyhnutnou súčasťou reformy a preto mali byť aj na Slovensku dodržané nasledujúce terminologické zásady:

- aplikácia pôvodných slovenských a v slovenčine zdomácnených termínov,
- vytvorenie jednotného, logicky previazaného terminologického systému.

Na Slovensku tieto zásady nie sú dodržané najmä na úrovni vyšších územných celkov.

Z textu Leona Sokolovského, ktorý vypracoval terminologické zásady k návrhu územnosprávneho usporiadania už v roku 1993, jasne vyplynulo, že niet žiadnych argumentov, prečo by sa nemali vyššie územné celky na Slovensku nazývať „župy“ a ich orgány „župa“ a „župné zastupiteľstvo“. Nezavedenie týchto názvov do praxe svedčí o nedostatku historických vedomostí straníckych elít a o provinčnosti ich rozmýšľania. Slovenská republika mala iba dve možnosti – prijať nové, zo zahraničia prevzaté a teda cudzie označenia, alebo vybrať z našej minulosti už používané domáce a teda tradičné označenia. Vybrali sme sa cestou preberania cudzích označení, ktoré spôsobujú chaos nielen doma, ale aj v zahraničí. Príklad ňom môže byť súčasné označenie „župana“ – „predseda samosprávneho vyššieho územného celku“.

Komunálna reforma

Existuje veľa dôvodov pre prípravu a zahájenie komunálnej reformy. Medzi ne určite patrí posilnenie ekonomického potenciálu a podmienok pre vytváranie pracovných príležitostí, zvýšenie fiskálnej a odbornej kapacity, odstraňovanie duplicít, väčšia transparentnosť, vyššia kvalita a dostupnosť služieb, menej transferov z centra, ale aj zníženie počtu zamestnancov a počtu volených zástupcov. Na druhej strane existujú prekážky pre uskutočnenie zmeny: nevôľa časti politikov, strach občanov zo straty identity obcí, potreba harmonizácie daňového systému a poskytovaných služieb, integrácia zamestnancov do nového systému a iné. Z dôvodu pokračovania decentralizácie štátu, posilnenia postavenia a nezávislosti územnej samosprávy, na základe analýzy súčasného stavu a na základe diskusií s odbornou verejnosťou (predstavitelia univerzít, samosprávy), ale aj z dôvodu priblíženia sa trendom v štátoch Európskej únie, je realizácia komunálnej reformy nevyhnutnosťou.

Medzi ďalšie argumenty pre postupnú realizáciu tohto procesu môžeme zaradiť napríklad:

- nevyhnutné doladenie decentralizácie kompetencií a financií,
- nevysporiadané náležitosti po prechode majetku štátu na obce, ale aj v rámci procesu reštitúcií,
- neukončené rozvojové projekty financované s podporou európskych fondov,
- príprava programov a projektov v rámci plánovacieho obdobia pre čerpanie štrukturálnych fondov Európskej únie 2007 – 2013,
- potrebný čas na prípravu legislatívnych zmien,
- pokračovanie verejnej diskusie o rozsahu, prínosoch, resp. negatívach, spájania obcí.

Z hľadiska dlhodobej vízie je strategickým cieľom – v súlade s koncepciou decentralizácie, vytvoriť z obcí významný článok verejnej správy na Slovensku. Z uvedeného dôvodu sa javí ako optimálna existencia 200 – 300 územno-správnych jednotiek na úrovni obcí. Toto riešenie je možné aj pri zachovaní identity existujúcich obcí. Často sa opakuje otázka, ako rýchlo má tento proces prebiehať. Je zrejmé, že takýto projekt presiahne viaceré volebné obdobia. Návrh postupného procesu realizácie zmien reaguje na postoj občanov a ich volených predstaviteľov, ale aj na názor časti odbornej verejnosti k zásadným zmenám.

Naplnenie strategického cieľa prinesie:

- posilnenie inštitucionálnych predpokladov pre rozvoj vidieckeho priestoru,
- jasné podmienky pre plnenie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy obcami a doladenie rozmiestnenia úradov,
- zníženie počtu územno-správnych jednotiek
- vyššiu kvalitu a dostupnosť verejnej správy a niektorých služieb,
- predpoklad pre znižovanie miestnych daní,
- spravodlivejší systém finančného vyrovnávania,
- nižší počet volených predstaviteľov na miestnej úrovni.

NAMIESTO ZÁVERU: MOHLO TO BYŤ INAK?

Proces decentralizácie štátu sa začal v roku 1990. Po roku 1992 bol zastavený. Dôvodom bol vznik samostatnej Slovenskej republiky, ale aj nepriaznivé podmienky na národnej úrovni. Po voľbách v roku 1998 a počas prípravy stratégie a neskôr koncepcie sa diskutovalo, či vôbec a ak, tak ako rýchlo, stratégiu decentralizácie realizovať. Či sú na to vytvorené dostatočné rámcové podmienky a či je Slovensko na decentralizáciu pripravené.

RÁMCOVÉ PODMIENKY

Pre uskutočnenie akejkoľvek dobrej stratégie je nevyhnutné priaznivé prostredie na národnej úrovni, ktoré zahŕňa kvalitný ústavný a právny rámec, dobré inštitucionálne vybavenie a priaznivé politické prostredie. Pri spätnom hodnotení prostredia na národnej úrovni je potrebné konštatovať, že prvá skutočná šanca na realizáciu zásadných zmien sa od roku 1989 ponúkla až po parlamentných voľbách v roku 2002. V rokoch 1990 – 1992 išlo o „dozvuky" revolúcie, v roku 1993 sa rozdelila ČSFR a vznikla samostatná Slovenská republika, v rokoch 1994 – 1998, v období budovania samostatného štátu, nebol priestor a vôľa na zásadné zmeny a hlavným mottom bola privatizácia. V rokoch 1998 – 2002 bolo potrebné zlepšiť reputáciu SR v zahraničí a dosiahnuť vstup do NATO a EÚ. To vyžadovalo množstvo inštitucionálnych a legislatívnych zmien. Zároveň vládla širokospektrálna vládna koalícia, pre ktorú bol príznačný nízky konsenzus v otázke formy a obsahu reforiem. Napriek kvalitnejšej legislatíve a ústavnom rámci, napriek zlepšujúcemu sa inštitucionálnemu vybaveniu pretrvávali turbulencie v straníckom prostredí, čo sa prenášalo do NR SR. Táto skutočnosť výrazne obmedzovala možnosť prijímania kvalitných reformných zákonov. Daňou za nepriaznivé politické prostredie bolo množstvo kompromisov a menej kvalitné rozhodnutia, ku ktorým sa bude potrebné vracať. Napriek tomu si myslíme, že je to logický dôsledok prvého desaťročia transformácie štátu a že iný ako takýto postupný prerod spoločnosti nie je možný.

Počas prípravy koncepčných materiálov v rokoch 1999 – 2000, ale aj počas následnej realizácie sa objavovali pochybnosti, či je naozaj Slovensko pripravené na decentralizáciu. Či nie je vhodné ešte počkať, kým sa nevytvoria vhodnejšie rámcové podmienky. Vo všeobecnosti platí, že zmeny a reformy sa lepšie uskutočňujú a sú lepšie prijímané spoločnosťou v čase dobrých sociálno-ekonomických podmienok. To však pre Slovensko neplatilo. Na druhej strane v roku 1998 a obdobne aj v roku 2002 existovali aspoň dva argumenty zdôvodňujúce, prečo je nevyhnutné, aj v nevhodných rámcových podmienkach, začať s reformami. Prvým bola skutočnosť, že realizácia reforiem a snaha čo najskôr sa priblížiť kvalite života občanov v štátoch EÚ, sú spojené nádoby. Zvyšovanie kvality života nie je možné dosiahnuť bez realizácie zásadných zmien v oblasti verejných financií, zdravotníctva, školstva, sociálnej sféry, penzijného systému a ani bez zmeny vnútornej organizácie štátu, ktorá vytvára rozhodujúce podmienky pre ostatné reformy. Druhým argumentom bola obava z posilňovania centralistického režimu, ktorý by mohol zvrátiť ešte slabo ukotvené zmeny.

Podľa Bahla transformujúca sa krajina, ktorá môže najviac získať z decentralizovanej štruktúry, by mala mať nasledovné charakteristiky:

- dostatok kvalifikovanej pracovnej sily, materiál a kapitál potrebný na rozšírenie poskytovania verejných služieb vtedy, keď to bude žiadané;
- účinnú správu daní;
- daňovú právomoc schopnú postihnúť významnú časť nárastov príjmu komunity;
- elastický dopyt po verejných službách, t. j. dopyt, ktorý bude rásť s rastom osobných príjmov;
- priamo volených miestnych predstaviteľov;
- určitú voľnosť rozhodovania pri tvorbe rozpočtu a pri stanovovaní daňových sadzieb,

Hoci boli a sú zreteľné rozdiely medzi podmienkami na Slovensku a Bahlovou charakteristikou, napríklad:

- na Slovensku je nižšia diferenciácia medzi komunitami v dopyte po rozličných kvantitách a kvalite služieb, s výnimkou Bratislavy a niektorých väčších miest, z dôvodu nízkej ekonomickej sily domácností;
- slovenská spoločnosť nie je dostatočne mobilnou, z dôvodu nedostatku pracovných príležitostí a dostupnosti bytov, na to, aby si mohla v decentralizovanom systéme voliť vhodnejšiu komunitu v rámci Slovenska, pre naplnenie svojich potrieb;
- pretrváva paternalizmus, vypestovaný v ľuďoch za posledných 60 rokov;

môžeme konštatovať, že Slovensko bolo a je schopné prijať postupný proces decentralizácie kompetencií, financií a tým aj politickej moci.

V roku 1998 zverejnil hosťujúci profesor na Sociologickom ústave SAV Yoshimoto Kawasaki niekoľko impresií o miestnej samospráve na Slovensku. V rámci svojej prvej návštevy Slovenska v roku 1991 konštatoval príjemný pocit z úsilia úradníkov budovať miestnu samosprávu založenú na novej koncepcii politickej decentralizácie s plnou autonómiou. Od roku 1994, po vzniku samostatnej Slovenskej republiky, sa podľa jeho pozorovaní politická situácia obklopujúca miestnu samosprávu zmenila krok za krokom na politickú centralizáciu. Za jeden z hlavných dôvodov označil mocenské hry na úrovni celoštátnej politiky a vôľu štátnej byrokracie udržať si mocenské zdroje (poznanie, technika zákonodarstva, dôležité informácie, formálne aj neformálne riadenie a schopnosť rozhodovať o alokácii finančných zdrojov). Na rozdiel od iných štátov však zároveň pozoroval relatívnu slabosť slovenskej štátnej byrokracie. Vo svojej analýze zo septembra 1998 píše: *„V tej miere, v akej je centralizácia vyústením mocenských hier politiky, je aj väčšia šanca na zmenu. To jest, zmena politickej moci môže opäť viesť k politickej decentralizácii. V každom prípade by sa však politická a verejno-správna decentralizácia mala upevniť skôr, než sa na Slovensku sformuje silná byrokracia a technokracia v administratívnej organizácii štátu."* (Kawasaki, 1998)

Voľby v roku 1998 naozaj priniesli zmenu politickej moci, ale napriek tomu sa nepodarilo, vzhľadom na rozdielne názory vo vládnej koalícii, decentralizáciu zrealizovať. Podarilo sa proces pripraviť a zahájiť. Jeho pokračovanie, v prípade víťazstva vtedajšej opozície, bolo však nepravdepodobné. Až opätovný vznik takmer rovnakej vládnej koalície po voľbách v roku 2002 (SDKÚ, KDH, SMK), ako v období 1998 – 2002, vytvorili podmienky pre rozhodujúce kroky v decentralizácii štátu. Presun kompetencií a decentralizácia financií vytvorili nové rozdelenie právomocí v štáte a spôsobili významný krok k politickej decentralizácii.

PRIPRAVENOSŤ SLOVENSKÝCH ELÍT

Na rozdiel od viacerých prác, ktoré vyzdvihovali sústavu ekonomických, sociologických a vzdelanostných kritérií ako podmienku pre budovanie demokracie, definoval Dunkwart Rustow ako jedinú podmienku úspešného nastolenia demokracie bezpodmienečnú zhodu rozhodujúcich aktérov transformácie (Rustow, 1970). Vychádzal z predpokladu, že na počiatku prechodu z nedemokratického režimu na demokratický nie je prioritou aktérov vytvoriť demokratický politický systém.

Podľa Rustowa sa v priebehu transformácie odohrávajú tri etapy: prípravná, rozhodovacia a návyková. V prípravnej etape sa objavuje/ú skupina/y aktérov ochotných vystupovať proti existujúcemu režimu. Napriek tomu, že takéto skupiny sú schopné určitej koordinácie, ich spoločným prioritným cieľom nie je, podľa Rustowa, budovanie demokracie. Dokonca nemusia mať vôbec ochotu podieľať sa na jej vytváraní. Táto etapa sa končí inštitucionalizáciou niektorých prvkov demokratického režimu, napríklad volebného práva, slobodných volieb, alebo v ČSFR zrušenia článku 4 Ústavy o nadvláde KSČ. Príkladom takejto skupiny na Slovensku v rokoch 1989 – 1990 bola Verejnosť proti násiliu.

V rozhodovacej etape je potrebné vypracovať a realizovať množstvo zmien a „vybojovať“ veľa potenciálnych, ale aj skutočných konfliktov. Na tomto procese sa zúčastňujú aj aktéri prvej etapy, ale nielen oni. V tejto etape pretrvávajú neustále spory a názory na cieľ transformácie, na charakter štátu. Nie je vôbec pravidlom, že by sa presadili názory, resp. skupiny a jednotlivci, ktorí sú presvedčení demokrati a ktorí vedome budujú a presadzujú demokraciu. Stále je nevyhnutná veľká miera kompromisu a hľadania takých riešení, aby neprišlo k zastaveniu transformácie spoločnosti na demokratickú. Je to obdobie „pragmatikov“. Ak premietneme tieto úvahy Rustowa do prostredia Slovenska, môžeme konštatovať, že táto etapa transformácie ešte stále prebieha. S čiastočnou rezervou je možné povedať, že najmä po vstupe Slovenska do Európskej únie sa nachádzame v záverečnej časti tejto etapy.

Skutoční demokrati, ktorí spájajú svoj život s presadením demokracie ako ideálu, sa objavujú až v návykovej etape. V nej nahrádzajú pragmatikov. Pre transformáciu je veľmi dôležité, ako sa v tejto etape rozšíria demokratické mechanizmy riešenia konfliktov z politickej do občianskej sféry. Čím viac ľudí bude na tomto procese participovať, tým stabilnejšia demokracia. Decentralizáciu považujeme za jednu z nosných stratégií umožňujúcich šírenie demokratických mechanizmov a vytvorenie podmienok pre participáciu občanov na nej.

Demokratizácia spoločnosti nie je významne spojená s demokratickými hodnotami, ktoré zastávajú aktéri transformácie. Podľa Rustowa nie sú motorom procesu skutoční, presvedčení demokrati, tí sú až jeho výsledkom.

Pripravenosť slovenských politických elít a verejnosti na demokratizáciu a decentralizáciu v rokoch 1989 – 2004 v porovnaní s Rustowovou analýzou nie je žiadnou tragédiou. Slovensko prešlo prípravnou etapou v rokoch 1989 – 1992, od roku 1992 prechádza rozhodovacou etapou a postupne sa dostáva do tzv. návykovej etapy. Realizáciou všetkých foriem decentralizácie (prenesenie právomocí, dekoncentrácia, delegovanie a privatizácia) sa zužuje priestor pre pragmatikov a otvára sa priestor pre „skutočných, presvedčených“ demokratov.

ZÁVER

Po spôsobe vzniku Slovenskej republiky, po období potreby budovania nových štátnych inštitúcií, po období divokej privatizácie, po období zahraničnej izolácie Slovenska muselo nevyhnutne existovať obdobie reputácie Slovenska s cieľom vstupu do euroatlantických štruktúr. To bola priorita v rokoch 1998 – 2002. Po voľbách v roku 2002 nasledovalo prvé volebné obdobie, počas ktorého bolo možné realizovať, na základe priaznivých národných podmienok (aspoň v rokoch 2002 – 2004) celú sériu reforiem, vrátane pokračovania decentralizácie štátu.

Ak sa teda s odstupom čase obzrieme späť na rámcové podmienky počas rokov 1989 – 2005 a predstavíme si celý rozsah transformácie postkomunistického Slovenska a zásadnú zmenu charakteru štátu, je len ťažko možné predstaviť si iný scenár.

LITERATÚRA

1. Bahl, R.W.: *Comparative Federalism: Trends and Issues in the US, China, Russia.* In Roy, J. (ed.): *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization.* Washington, The World Bank, 1995.
2. Kawasaki, Y.: Sociologický zápisník č. 3, 1998.
3. Lipšic, D.: *Dvojkomorový parlamentný systém.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, 2000.
4. Rustow, D. A.: *Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model.* In: Comparative Politics, 1970.