SKÚSENOSTI KANTÓNU LUZERN S KOMUNÁLNOU REFORMOU

ERFAHRUNGEN DES KANTONS LUZERN MIT DER GEMEINDEREFORM

Zostavili:

Ing. Viktor Nižňanský, PhD.
Katarína Hallová, B.S.B.A.

Center for Economic & Social Analyses
M.E.S.A.10

ZDRUŽENIE MIEST A OBCÍ SLOVENSKA

November 2006

SKÚSENOSTI KANTÓNU LUZERN S KOMUNÁLNOU REFORMOU

ERFAHRUNGEN DES KANTONS LUZERN MIT DER GEMEINDEREFORM

Zostavili: Ing. Viktor Nižňanský, PhD.
Katarína Hallová, B.S.B.A.

Vydanie: prvé, november 2006
Rozsah: 52 strán
Neprešlo jazykovou úpravou
Nepredajné

ISBN: 80-89177-08-5
EAN: 9788089177080

© M.E.S.A.10, 2006

M.E.S.A.10 - Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy
Hviezdoslavovo nám. 17, 811 02 Bratislava
Slovenská republika
tel.: +421–2–544 35 328, 544 35 900
fax: +421–2–544 32 189
e-mail: mesa10@mesa10.sk
www.mesa10.sk

Projekt sa realizoval vďaka finančnej a odbornej pomoci veľvyslanectva Švajčiarska na Slovensku.

SKÚSENOSTI KANTÓNU LUZERN S KOMUNÁLNOU REFORMOU

ERFAHRUNGEN DES KANTONS LUZERN MIT DER GEMEINDEREFORM

November 2006

OBSAH / INHALT

I. Úvod / Einführung 2

II. Charakteristika podujatí / Charakteristik der Veranstaltungen 6

III. Závery vyplývyjúce z projektu / Schlußfolgerungen aus dem projekt..... 10

Prílohy (prezentácie)

I. Judith Lauber - Stručný prehľad o Švajčiarsku a kantóne Luzern ... 15

II. Yvonne Schärli - Komunálna reforma z politického pohľadu 25

III. Bruno Keel - Príprava a realizácia komunálnej reformy..... 39

M.E.S.A.10
– Center for Economic and Social Analyses
Hviezdoslavovo nám. 17, SK – 811 02 Bratislava
tel.: +421–2–544 35 328, 544 34 009
fax: +421–2–544 32 189
www.mesa10.sk, e-mail: mesa10@mesa10.sk

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

I. ÚVOD / EINFÜHRUNG

Zmeny na miestnej úrovni samosprávy sú neoddeliteľnou súčasťou reformy verejnej správy a procesu decentralizácie Slovenska. Prvé sa uskutočnili v rokoch 1990-1992 a neskôr boli priamo, či nepriamo, súčasťou všetkých koncepčných a strategických materiálov prerokovávaných vládami Slovenskej republiky.

Počas prípravy druhej etapy decentralizácie Slovenska, po roku 1998, sa v stratégii reformy verejnej správy (1999) konštatovalo, že jednou z dlhodobých úloh je doviesť decentralizačný proces, v maximálne možnej miere do obcí a **vytvoriť z obcí rozhodujúci článok verejnej správy**. Pretrvávajúca roztrieštená štruktúra obcí, veľký počet malých, nie vždy a efektívne spolupracujúcich obcí, pôsobí proti deklarovanému zámeru, proti cieľom a zámerom decentralizácie. Pôsobí proti úplnému dosiahnutiu zmeny v organizácii štátu, t.j. **nahradenie centralizovane a vertikálne riadeného štátu do roku 1989, štátom horizontálne integrovaným, s výrazným politickým vplyvom volených predstaviteľov občanov na miestnej úrovni.**

Z odborného hľadiska je právom možné tvrdiť, že štrukturálne zmeny na miestnej úrovni mali predchádzať presunu kompetencií a financií na miestnu úroveň. Z praktického hľadiska, z hľadiska presadzovania zmien, však nebolo možné tento postup, vzhľadom na historický vývoj, vývoj po roku 1989, právne podmienky a atmosféru v slovenskej spoločnosti, realizovať. Uprednostnenie spájania obcí, pred zahájením procesu decentralizácie, by tento proces na dlhé roky zastavilo. Preto, aby bolo vôbec možné realizovať stratégiu decentralizácie, ktorá je nevyhnutným predpokladom pre spravodlivú deľbu moci, ale aj zodpovednosti v štáte, sa vláda Slovenskej republiky v roku 1999 rozhodla vytvoriť podmienky pre decentralizáciu tým, že pripravila a realizovala:

- **vznik druhej úrovne samosprávy (VÚC),**
- **využitie medziobecnej spolupráce rôznych foriem** (zmluvy, dohody, spoločný obecný úrad) v zmysle zákona o obecnom zriadení **na miestnej samosprávnej úrovni** a
- **uplatnenie inštitútu preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy** (delené kompetencie medzi štátnou správou a samosprávou), v oblastiach kde nie je vhodné a efektívne vytvárať osobitnú sieť špecializovanej štátnej správy a kde nebola dostatok argumentov o tom, že miestna samospráva môže úlohy vykonávať v režime samosprávnej pôsobnosti (školstvo, stavebný poriadok).

Toto rozhodnutie umožnilo odovzdať obciam a vyšším územným celkom širokú paletu právomocí, ale aj zodpovednosti a pokročiť vo fiskálnej decentralizácii.

Súčasný stav však nie je vhodné, z dlhodobého hľadiska, považovať za definitívne riešenie. Ide o prechodný stav, vynútený spoločenskými a politickými podmienkami počas transformácie spoločnosti, počas realizácie reformy verejnej správy a decentralizácie štátu. Tento stav je potrebné ďalej upravovať a postupne naplniť všetky ciele a princípy decentralizácie, tak ako boli definované v koncepčných dokumentoch. **Ide najmä o naplnenie princípu politickej a fiskálnej ekvivalencie, princípu subsidiarity, princípu nedelenia kompetencií a princípu kompenzácie externalít.**

Prijatím Projektu decentralizácie verejnej správy pre roky 2003 – 2006 (uznesenie č. 370/2003), vláda Slovenskej republiky rozhodla, že do konca roka 2006 nepríde k zásadným zmenám na miestnej úrovni z hľadiska štruktúry osídlenia, ale je potrebné posúdiť možnosť a vhodnosť zlučovania obcí a definovať do budúceho obdobia efektívny spôsob zabezpečovania preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy.

Nevyhnutné zmeny na miestnej úrovni majú viacnásobný význam :

- pomôžu eliminovať „konflikt" medzi mierou decentralizácie a rozdrobenosťou sídelnej štruktúry,
- umožnia priblížiť širší rozsah verejných služieb k občanovi (bude môcť prísť k prenosu väčšieho rozsahu kompetencií na samosprávu obcí),

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Die Änderungen auf der lokalen Ebene der Selbstverwaltung sind ein unabtrennbarer Bestandteil der Reform der öffentlichen Verwaltung und des Dezentralisierungsprozesses in der Slowakei. Die Allerersten davon wurden in den Jahren 1990 - 1992 umgesetzt; später wurden diese Änderungen als ein direkter oder vermittelter Bestandteil in sämtliche von der slowakischen Regierungen behandelten konzeptionellen und strategischen Dokumente aufgenommen.

Während der Vorbereitung der zweiten Dezentralisierungsetappe in der Slowakei, nach dem Jahr 1998, wurde im Rahmen der Strategie der öffentlichen Verwaltungsreform (1999) als eine der langfristigen Aufgaben aufgenommen, daß das Dezentralisierungsprozess in möglichst größtem Ausmaß in die **Gemeinden hineinzuführen ist und die Gemeinden zu einem maßgebenden Glied der öffentlichen Verwaltung gemacht werden sollen.** Die andauernd zersplitterte Gemeindenstruktur, die große Anzahl von kleinen, nicht immer effizient zusammenarbeitenden Gemeinden wirkt dem erklärten Vorhaben, den Zielen und den Dezentralisierungsvorhaben entgegen. Sie wirkt gegen eine vollständige Umwandlung des Gefüges von dem Staat, d.h. gegen **die Umwandlung eines zentral und vertikal gesteuerten Staates, das bis zum Jahre 1989 bestand, in ein horizontal integriertes Staat mit maßgebendem politischem Einfluss der gewählten Bürgervertreter auf der lokalen Ebene.**

Aus dem fachlichen Gesichtspunkt lässt es sich mit Recht behaupten, daß die Strukturumwandlungen auf der lokalen Ebene der Kompetenz- und Finanzverschiebung auf die lokale Ebene vorangehen sollten. Aus dem praktischen Gesichtpunkt, in Bezug auf die Durchsetzung der Änderungen, war es allerdings nicht möglich, diese Verfahren zu realisieren, und zwar mit Hinsicht auf die historische Entwicklung, die Entwicklung nach dem Jahr 1989, die Rechtsbedingungen sowie die Atmosphäre in der slowakischen Gesellschaft. Wenn man noch vor der Einleitung des Dezentralisierungsprozesses die Zusammenschließung von Gemeinden bevorzugen würde, so hätte es zur Folge, daß dieses Prozess für lange Jahre eingestellt wäre. Die Dezentralisierungsstrategie ist eine notwendige Voraussetzung für eine gerechte Teilung von Macht und Zuständigkeiten im Rahmen eines Staates – um diese überhaupt realisieren zu können, beschloß die Regierung der Slowakischen Republik im Jahr 1999, die Bedingungen für die Dezentralisierung durch die Vorbereitung und Realisierung von Folgendem zu schaffen:

- **Schaffung der zweiten Ebene der Selbstverwaltung (höhere territoriale Einheiten – die sgn. VÚCs),**
- **Nützung verschiedener Formen der bestehenden Zusammenarbeit unter den Gemeinden** (Verträge, Vereinbarungen, gemeinsames Gemeindeamt) im Sinne des Gemeindenordnungsgesetzes **auf der Ebene der lokalen Selbstverwaltung** und
- **Anwendung des Instituts der übertragenen Ausübung der Wirksamkeit von Staatsverwaltung** (die Kompetenzen werden geteilt zwischen der Staatsverwaltung und der Selbstverwaltung), in den Bereichen, wo es nicht geeignet und effizient ist, ein Sondernetzwerk der spezialisierten Staatsverwaltung zu schaffen und wo es nicht genügend Argumente darüber gegeben hat, daß die lokale Selbstverwaltung Aufgaben im Regime seiner Wirksamkeit als Selbstverwaltung (Schulwesen, Bauordnung) ausüben darf.

Dieser Beschluß ermöglichte eine insgesamt breite Palette an Befugnissen und auch Zuständigkeiten an die Gemeinden sowie an höhere territoriale Einheiten zu übergeben und in der fiskalischen Dezentralisierung weiter fortzusetzen.

Der derzeitige Stand ist jedoch aus der langfristigen Perspektive nicht als eine definitive Lösung zu betrachten. Es geht um einen provisorischen Zustand, der durch die gesellschaftlichen und politischen Bedingungen während der Transformation der Gesellschaft, während der Realisierung der Reform der öffentlichen Verwaltung und der Dezentralisierung des Staates verursacht wurde. Dieser Stand muß notwendig weiter geregelt werden; sämtliche Ziele und Prinzipien der Dezentralisierung entsprechend ihrer Definitionen nach den Konzeptionsdokumenten sind stufenweise zu erfüllen. **Es geht vor Allem um die Erfüllung des Prinzips der politischen und fiskalischen Äquivalenz sowie um die Erfüllung der Prinzipien von Subsidiarität, der Nichtteilung von Kompetenzen und der Kompensierung von Externalitäten.**

Durch die Aufnahme des Projektes für die Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung für die Jahre 2003 – 2006 (Beschluß Nr. 370/2003) hat die Regierung der Slowakischen Republik beschlossen, daß es in Bezug auf die Siedlungsstruktur bis zur Jahresende von 2006 auf der lokalen Ebene zu keinen maßgebenden Änderungen kommt, doch daß es notwendig ist, die Möglichkeiten und die Eignung der Gemeindefusion zu erörtern und für die nächste Periode die effiziente Weise zur Sicherstellung der übertragenen Ausübung der Wirksamkeit von staatlicher Verwaltung zu definieren.

Die notwendigen Änderungen auf der lokalen Ebene haben eine mehrfache Bedeutung:

- sie helfen, das „Konflikt" zwischen dem Grad der Dezentralisierung und der Zersplitterung von Siedlungsstruktur zu eliminieren,
- sie ermöglichen, einen breiteren Umfang an öffentlichen Leistungen an den Bürger näher zu bringen (so daß die Kompetenzen an die Selbstverwaltung der Gemeinden in einem größeren Umfang übertragen werden können),

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

- prispejú ku kvalifikovanému, racionálnemu a efektívnemu výkonu verejnej správy,
- umožnia, aby obce mohli dosiahnuť aglomeračné úspory, ekonómiu z určitej veľkosti (rozsahu), v záujme efektívneho vybudovania administratívnych, infraštruktúrnych a osobných služieb.

Cieľom zmien je :

- zlepšiť podmienky pre plnenie samosprávnej zodpovednosti obcí,
- posilniť konkurencieschopnosť vidieckeho priestoru a tým naplniť strategický cieľ vytvoriť z obcí rozhodujúci článok verejnej správy
- vytvoriť podmienky pre postupný prechod Slovenska z poľnohospodárskej a vidieckej spoločnosti, cez spoločnosť industriálnu na spoločnosť informačnú.

Strategický cieľ

Dlhodobým cieľom, presahujúcim rok 2010, je vytvoriť z obcí rozhodujúci článok verejnej správy na Slovensku

Z analýzy súčasného stavu a na základe diskusií s odbornou verejnosťou (predstavitelia univerzít, samosprávy) sa ukázala potreba v rokoch 2005 - 2010 zahájiť proces zmien na miestnej úrovni územnej samosprávy. Najčastejšie kladenou otázkou bolo ako rýchlo má proces prebiehať. Pri zohľadnení všetkých východísk sa ukazuje ako najvhodnejšie realizovať **proces postupných zmien, regionálne diferencovane, teda, nie rýchle a celoplošné riešenie.** Na základe skúseností z mnohých štátov sa dá predpokladať, že proces spájania (fúzie) obcí presiahne dve – tri volebné obdobia. **Po jeho zavŕšení sa bude určite potrebné vrátiť k posúdeniu potrebnosti samosprávy na úrovni vyšších územných celkov.**

Návrh postupného procesu realizácie zmien reaguje aj na súčasný postoj zo strany občanov a ich volených predstaviteľov, ale aj na názor časti odbornej verejnosti, k rýchlym zásadným zmenám. Okrem verejnej mienky sú ďalšími dôvodmi postupnej realizácie :

- nevyhnutné doladenie zmien uskutočnených v rokoch 2002 – 2006 (kompetencie, financie),
- vysporiadanie náležitosti po prechode majetku štátu na obce,
- dosiaľ neukončené rozvojové projekty financované z 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 spájaní obcí.

Z hľadiska rozsahu organizačných zmien v miestnej samospráve ide o kombináciu **spájania (fúzie) obcí**, pri zrušení zastupiteľských orgánov v pôvodných obciach a **združovanie obcí** (medziobecná spolupráca) do väčších správnych jednotiek, za účelom spoločnej administratívy a zabezpečovania verejných služieb, pri zachovaní zastupiteľských orgánov v pôvodných obciach.

Naplnenie strategického cieľa prinesie :

- zníženie počtu samosprávnych jednotiek
- nižší počet volených predstaviteľov na miestnej úrovni.
- vyššiu kvalitu a dostupnosť verejnej správy a niektorých služieb,
- možnosť zrušiť inštitút preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy,
- predpoklad pre znižovanie miestnych daní,
- spravodlivejší systém finančného vyrovnávania,
- posilnenie inštitucionálnych predpokladov pre rozvoj vidieckeho priestoru, vytvorením siete združení spolupracujúcich obcí, pričom počet združení bude výsledkom dohody obcí a miest, (mestá môžu existovať aj mimo týchto združení).

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

- sie tragen zu einer qualifizierten, rationellen und effizienten Ausübung der öffentlichen Verwaltung bei,
- sie ermöglichen, daß die Gemeinden Agglomerationsersparnisse - Ökonomie aus einer bestimmten Größe (Umfang) - erreichen können, und das im Interesse eines effizienten Aufbaues von Verwaltungs- , Infrastruktur- und Personalleistungen.

Ziel der Änderungen ist es:

- die Bedingungen für die Ausübung der Selbstverwaltungszuständigkeit bei den Gemeinden zu bessern,
- die Wettbewerbsfähigkeit des ländlichen Raumes zu stärken und dadurch den strategischen Ziel zu erfüllen – die Gemeinden zu einem maßgebenden Glied der öffentlichen Verwaltung zu machen
- die Bedingungen zu schaffen für einen allmählichen Übergang der Slowakei von einer landwirtschaftlichen und ländlichen Gesellschaft über eine industrielle Gesellschaft bis hin zur Informationsgesellschaft

Strategischer Ziel

Das langfristige Ziel für die Zeit über das Jahr 2010 hinaus ist aus den Gemeinden ein maßgebendes Glied der slowakischen öffentlichen Verwaltung zu machen.

Aus der Analyse der derzeitigen Lage sowie anhand der Diskussionen mit der fachorientierten Öffentlichkeit (Vertreter von Universitäten, von der Selbstverwaltung) hat sich die Notwendigkeit gezeigt, den Änderungsprozeß auf der lokalen Ebenen der territorialen Selbstverwaltung in den Jahren 2005 – 2010 einzuleiten. Dabei ist die am häufigsten gestellte Frage gewesen, wie schnell der Prozeß zu verlaufen hat. Unter der Einbeziehung sämtlicher Ausgangspunkte erweist sich als bestens geeignet ein allmähliches Umwandlungsprozeß, den man in Verhältnis zu den einzelne Regionen differenziert umsetzen sollte, es geht also um keine rasche und gesamtflächige Lösung. Aufgrund der Erfahrungen aus mehreren Ländern läßt es sich voraussetzen, das sich der Prozeß der Zusammenschließung (Fusion) von Gemeinden über zwei oder drei Wahlperioden hinausziehen wird. Nach seiner Abschließung wird es ganz bestimmt notwendig sein, die Notwendigkeit der Selbstverwaltungen auf der Ebene höherer territorialen Einheiten erneuert zu beurteilen.

Der Entwurf des allmählichen Prozesses für die Realisierung der Änderungen reagiert auch auf die derzeitige Stellungnahme der Bürger und deren gewählten Vertretern sowie auf die Meinung der fachorientierten Öffentlichkeit in Bezug auf die wesentlichen Änderungen. Nebst der öffentlichen Meinung bestehen auch andere Gründe, die für eine allmähliche Realisierung sprechen:

- notwendige Abstimmung der in den Jahren 2002 – 2006 vorgenommenen Änderungen (Kompetenzen, Finanzen),
- Ausgleichung von Schuldigkeiten nach dem Übergang des Eigentums vom Staate auf die Gemeinden,
- die bisher nicht abgeschlossenen aus den EU-Strukturfonds finanzierten Entwicklungsprojekte,
- die Vorbereitung von Programmen und Projekten im Rahmen der Programmplanungsperiode für die Schöpfung der Mittel aus den Strukturfonds der Europäischen Union für die Jahre 2007-2013,
- notwendige Zeit für die Vorbereitung von legislativen Änderungen,
- Fortsetzung der öffentlichen Diskussion über Gemeindefusion.

Aus dem Gesichtspunkt der organisatorischen Änderungen in der lokalen Selbstverwaltung geht es um eine Kombination der Gemeindefusion – nach der Abschaffung der Vertretungsbehörden in den ursprünglichen Gemeinden - und der Vereinigung von Gemeinden (Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden) die zwecks einer gemeinsamen Administrative und Gewährung von Dienstleistungen zur Entstehung von größeren Verwaltungseinheiten führt; dabei würde man die Vertretungsorgane in den ursprünglichen Gemeinden weiterbehalten:

- Verringerung der Anzahl von Selbstverwaltungseinheiten,
- eine verringerte Anzahl von gewählten Vertretern auf der lokalen Ebene,
- höhere Qualität und Erreichbarkeit der öffentlichen Verwaltung sowie einiger Dienstleistungen,
- die Möglichkeit zur Auflösung des Instituts der übertragenen Ausübung der Wirksamkeit von staatlicher Verwaltung,
- Vorraussetzung für die Herabsetzung von örtlichen Steuern,
- ein mehr gerechtes Finanzausgleichssystem,
- Stärkung der institutionellen Voraussetzungen für die Entwicklung des ländlichen Raumes, und zwar durch die Schaffung eines Netzwerkes von zusammenarbeitenden Gemeinden, wobei sich die Anzahl der Vereinigungen aus der Vereinbarung der Gemeinden und der Städte ergeben würde (die Städte könnten auch außerhalb von solchen Vereinigungen existieren).

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

II. CHARAKTERISTIKA PODUJATÍ
CHARAKTERISTIK DER VERANSTALTUNGEN

Projekt *„Skúsenosti kantónu Luzern s komunálnou reformou"* bol zameraný na podporu verejnej diskusie o posilňovaní miestnej demokracie na Slovensku. Na príprave a realizácii projektu sa podieľali centrum pre ekonomické a sociálne analýzy M.E.S.A. 10, Združenie miest a obcí Slovenska a kantón Luzern. Projekt bol financovaný z prostriedkov Švajčiarskeho veľvyslanectva na Slovensku a z prostriedkov M.E.S.A. 10, o.z.

Dôvodom uskutočnenia projektu bola potreba pokračovať vo verejnej diskusii na Slovensku. I keď súčasnosti neexistuje významná politická podpora myšlienke spájania obcí na Slovensku, z diskusií na odbornej úrovni v rokoch 2005 a 2006 vyplynula nevyhnutnosť realizácie komunálnej reformy.

Švajčiarsko je považované za veľmi konzervatívne najmä v oblasti dodržiavania princípov samosprávnej demokracie. Napriek tomu vo viacerých kantónoch Švajčiarska prebieha komunálna reforma už niekoľko rokov. Spoločný projekt predstaviteľov kantónu Luzern, Združenia miest a obcí Slovenska a M.E.S.A. 10 mal za cieľ podporiť verejnú diskusiu poskytnutím informácii o skúsenostiach kantónu Luzern v tejto oblasti.

Prípravu, politickú dimenziu a priebeh komunálnej reformy v kantóne Luzern prezentovali :

- pani Yvonne Schärli, ministerka spravodlivosti kantónu Luzern,
- pani Judith Lauber, vedúca kancelárie pre obce kantónu Luzern,
- pán Bruno Keel, odborný konzultant projektu.

Projekt prebiehal formou pracovných konferencií, na ktorých sa zúčastnilo takmer 100 predstaviteľov NR SR, ministerstiev, zástupcovia miestnej samosprávy, predstavitelia univerzít, ako aj ďalší odborníci zaoberajúci sa danou problematikou.

Konferencie sa uskutočnili, na základe pozvania ZMOS-u, v mestách:

- Bratislava, 26. september 2006 (Primaciálny palác, Zrkadlová sála)
- Spišská Nová Ves, 27. september 2006 (Mestský úrad)
- Košice, 28. september 2006 (Stará Radnica)
- Piešťany, 29. september 2006 (Kultúrno-spoločenské centrum Fontána)

Každá z konferencií, ktoré trvali v priemere tri hodiny, mala rovnako štruktúrovaný priebeh:

1. Otvorenie konferencie
   - Primátor/ka mesta
   - J.E. pán Josef Aregger, veľvyslanec Švajčiarska na Slovensku
   - zástupca ZMOS
   - Viktor Nižňanský, prezident M.E.S.A. 10
2. Prezentácia skúseností kantónu Luzern (prezentácie sú v prílohe)
   - Judith Lauber - Stručný prehľad o Švajčiarsku a kantóne Luzern
   - Yvonne Schärli - Komunálna reforma z politického pohľadu
   - Bruno Keel - Príprava a realizácia komunálnej reformy
3. Otázky
4. Diskusia

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Das Projekt *„Erfahrungen des Kantons Luzern mit der Gemeindereform"* war auf die Förderung der öffentlichen Diskussion über die Stärkung der örtlichen Demokratie in der Slowakei ausgerichtet. An der Vorbereitung und der Umsetzung des Projektes waren das Zentrum für Wirtschafts- und Sozialanalysen M.E.S.A. 10, die Vereinigung der Städte und Gemeinden der Slowakei sowie der Kanton Luzern beteiligt. Das Projekt wurde aus den Mitteln der Schweizer Botschaft in der Slowakei und von der Bürgervereinigung M.E.S.A. 10 finanziert.

Die Projektdurchführung war bedingt durch die Notwendigkeit, die öffentliche Diskussion in der Slowakei fortzusetzen. Selbst wenn die Idee der Gemeindefusion in der Slowakei derzeit keine wesentliche Unterstützung bei den Politikern findet, haben die in den Jahren 2005 und 2006 stattgefundenen Diskussionen auf der fachlichen Ebene ergeben, daß eine Gemeindereform unbedingt umzusetzen ist.

Die Schweiz wird als äußerst konservativ betrachtet, vor Allem in Bezug auf die Einhaltung der Prinzipien von Selbstverwaltungsdemokratie. Dennoch ist in mehreren Kantonen schon seit ein paar Jahren die Gemeindereform in Gang. Das gemeinsame Projekt der Vertreter des Kantons Luzern, der Vereinigung der Städte und Gemeinden der Slowakei und der M.E.S.A. 10 setzte sich zum Ziel, über die Erfahrungen des Kantons Luzern auf diesem Gebiet zu informieren, um damit eine öffentliche Diskussion anzuregen.

Die Vorbereitung, die politische Dimension und der Verlauf der Gemeindereform in Luzern wurden von den folgenden Personen präsentiert:

- Frau Yvonne Schärli, Regierungsrätin des Kantons Luzern,
- Frau Judith Lauber, Leiterin der Gemeindekanzlei des Kantons Luzern,
- Herr Bruno Keel, Projektbegleiter.

Das Projekt verlief in Form von Arbeitskonferenzen, an denen fast 100 Vertreter des slowakischen Parlamentes, der Ministerien, der Selbstverwaltungsbehörden, der Universitäten sowie weitere sich mit der Problematik beschäftigenden Fachleute teilnahmen.

Auf Einladung der Vereinigung der Städte und Gemeinden der Slowakei verliefen die Konferenzen in den folgenden Städten:

- Bratislava, 26. September 2006 (Primmazial-Palais, Spiegelsaal)
- Spišská Nová Ves, 27. September 2006 (Stadtamt)
- Košice, 28. September 2006 (Altes Rathaus)
- Piešťany, 29. September 2006 (das Kultur-und-Gesellschaftszentrum Fontána)

Jede der einzelnen im Durchschnitt drei Stunden dauernden Konferenzen verlief nach der gleichen strukturierten Tagesordnung:

1. Eröffnung der Konferenz
   - Bürgermeister/innen
   - Seine Exzellenz Herr Josef Aregger, Schweizer Botschafter in der Slowakei
   - Vertreter der Vereinigung der Städten und Gemeinden der Slowakei
   - Viktor Nižňanský, der Präsident von M.E.S.A. 10
2. Präsentation der Erfahrungen des Kantons Luzern (die Präsentationen sind in der Beilage befindlich)
   - Judith Lauber - Ein kurzer Überblick über die Schweiz und das Kanton Luzern
   - Yvonne Schärli - Gemeindereform aus dem Gesichtspunkt der Politik
   - Bruno Keel - Vorbereitung und Realisierung der Gemeindereform
3. Fragen
4. Diskussion

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Počas diskusií boli slovenskými účastníkmi konferencií kladené najčastejšie nasledovné otázky :

1. Kde a kedy nastal zlom v procese úspešného zlučovania obcí a ako sa podarilo presvedčiť odporcov hlasovať za zlučovanie?
2. Aké boli hlavné argumenty, ktoré ich presvedčili?
3. V ktorej oblasti sa pri procese zlučovania najmä menších obcí ušetrilo najviac?
4. Existuje v kantóne Luzern ústavná možnosť rozdeľovania obcí? Ak áno, za akých podmienok?
5. Aká je najväčšia vzdialenosť medzi obcami, ktoré boli zlúčené? V prípade väčších vzdialeností medzi obcami, ako je možné zabezpečiť rovnomerný rozvoj vzdialenejších častí?
6. Do akej miery zohrala pri procese zlučovania obcí svoju úlohu mikroregionálna spolupráca? Ako je takáto spolupráca podporovaná zo strany kantonálnej vlády?
7. V prípade úspešného zlúčenia obcí, ako sa obce, ktoré boli zlúčené vyrovnali so stratou identity, ako to prijali obyvatelia týchto obcí?
8. Ako ste dospeli k číslu 3000 ako optimálnemu počtu obyvateľov obce?
9. Aká je motivácia obcí pri procese zlučovania?
10. Akým spôsobom je v procese úspešného zlučovania garantované menšej z obcí zachovanie jej práv? Na druhej strane, ako zabezpečiť, aby väčšia obec zlúčením s menšou obcou hospodársky neutrpela?
11. Aká legislatíva platí pre obce, ktoré prešli procesom zlučovania a aká pre obce, ktoré ešte k tomuto procesu nepristúpili? Platí tu dvojaká legislatíva?
12. Je možné proces zlučovania obrátiť a pomocou referenda zlúčené obce rozdeliť?
13. Nedochádza pri procese zlučovania obcí k situáciám, že sa obecné úrady, školy a ďalšie inštitúcie ocitnú na okraji novovytvorenej obce, príliš vzdialené občanom? Ako riešite takéto situácie?
14. Získali zlúčené obce viac kompetencií? Financoval kantón materiálno-technické zabezpečenie týchto inštitúcií?

Na uvedené otázky odpovedali predstavitelia kantónu Luzern a je zrejmé, že návrh slovenskej komunálnej reformy bude musieť taktiež dať na vyššie uvedené otázky odpoveď.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Während der Diskussionen waren die von den slowakischen Teilnehmern am häufigsten gestellten Fragen die Folgenden:

1. Wo und wann ist es zu einem Aufbruch im Prozeß einer erfolgreichen Gemeindefusion gekommen und wie ist es gelungen, die Gegner dazu zu bringen, daß sie letztlich für die Fusionen abstimmten?
2. Was waren die hauptsächlichen Argumente, mit denen man die Gegner für sich gewonnen hat?
3. Im welchen Bereich wurden durch die Gemeindefusion die größten Ersparnisse erzielt?
4. Ergibt sich aus der Verfassung für das Kanton Luzern eine Möglichkeit zur Gemeindeteilung? Falls ja, zu welchen Bedingungen?
5. Wie ist die größte Entfernung zwischen den fusionierten Gemeinden? Falls die Entfernungen zwischen den fusionierten Gemeinden größer sind, wie ist es dann möglich sicherzustellen, daß sich selbst die meist entfernten Teile der Gemeinde gleichmäßig entwickeln?
6. Im welchen Maße hat bei der Gemeindefusionierung die mikroregionale Zusammenarbeit mitgespielt? Wie wird eine solche Zusammenarbeit seitens der kantonalen Regierung gefördert?
7. Im Fall einer erfolgreichen Gemeindefusion: wie haben sich die zu fusionierenden Gemeinden mit dem Verlust ihrer Identität auseinandergesetzt und wie wurde es von den Einwohnern dieser Gemeinden aufgenommen?
8. Wie sind sie dazu gekommen, daß die optimale Einwohnerzahl pro Gemeinde 3 000 beträgt?
9. Wie sind die Gemeinden zur Fusionierung motiviert?
10. In welcher Weise wird bei einer erfolgreichen Fusionierung der kleineren Gemeinde garantiert, daß ihre Rechte bewahrt werden? Und wie soll man auf der anderen Seite gewährleisten, daß die größere Gemeinde infolge ihrer Fusionierung mit einer kleinen Gemeinde keine wirtschaftlichen Schäden erleidet?
11. Was für eine Legislative gilt für die bereits fusionierten Gemeinden auf der einen und die bisher noch nicht fusionierten Gemeinden auf der anderen Seite? Gibt es hier eine doppelseitige Legislative?
12. Ist es möglich, in dem Fusionierungsprozeß umzukehren und durch eine Volksabstimmung die fusionierten Gemeinden teilen zu lassen?
13. Kommt es bei dem Fusionierungsprozeß manchmal zu solchen Situation, daß die Gemeindeämter und weitere Institutionen sich plötzlich am Rande der neu entstandenen Gemeinde befinden und damit allzuweit von den Einwohnern entfern sind? Wie behandeln Sie solche Fälle?
14. Haben die fusionierten Gemeinden für sich mehr Kompetenzen gewonnen? Hat der Kanton die materiell-technische Ausstattung dieser Institutionen finanziert?

Die folgenden Fragen wurden von den Vertretern des Kantons Luzern beantwortet und es ist offensichtlich, daß ein Entwurf der slowakischen Gemeindereform ebenfalls auf die oben erwähnten Fragen zu antworten wissen müßte.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

III. ZÁVERY VYPLÝVAJÚCE Z PROJEKTU
SCHLUßFOLGERUNGEN AUS DEM PROJEKT

III.1

Séria diskusných podujatí o skúsenostiach s komunálnou reformou v kantóne Luzern preukázala, že aj v štátoch s tak silným rešpektovaním princípu subsidiarity a silným postavením miestnej samosprávy ako je Švajčiarsko, ktoré bolo donedávna vo viacerých analýzach[1)] uvádzané ako štát menej naklonený zlučovaniu obcí, tento proces taktiež prebieha. Kantón Luzern nie je ojedinelým príkladom. Obdobné procesy prebiehajú napríklad aj v kantónoch Bern, Tessin, Glarus, Freiburg, Graubunden, Wallis. Vo všetkých je cítiť jasnú podporu týchto aktivít zo strany kantonálnej vlády, či už finančne, alebo bezplatným poradenstvom, konzultáciami, participáciou na projektoch zlučovania. Každý z uvedených kantónov však zvolil osobitný prístup realizácie.

III.2

Každá fúzia obcí je samostatným projektom, na ktorom participujú miestni predstavitelia, odborníci a zástupcovia centrálnej vlády. Konečné slovo však vždy majú občania dotknutých miest a obcí. Výsledkom procesu je „zmluva" medzi obcami, ktorá definuje všetky nevyhnutné opatrenia a dohody ekonomického, ale aj politického charakteru.

III.3

Zlučovanie obcí je komplexný proces. Ide o zásadnú systémovú, štrukturálnu, zmenu, v rámci ktorej sa „rozpúšťajú" existujúce systémy, existujúce štruktúry a formuje sa nová identita. Preto je nevyhnutné prelomiť prirodzený odpor k zmene a získať pre zmenu obyvateľov. Je potrebné zmenu riadiť, zabrániť prílišným očakávaniam a rovnako je potrebné nový systém stabilizovať, konsolidovať novú štruktúru, vzťahy,.....Proces fúzie obcí je najčastejšie realizovaný v štyroch krokoch:

1. analýza a súčasného stavu, komunikácia, dosiahnutie rámcovej dohody
2. návrh riešení, odstránenie obáv, návrh realizácie
3. zavedenie zmeny
4. konsolidácia a optimalizácia nového systému

Aby bolo možné v kantóne Luzern napredovať v komunálnej reforme, boli stanovené nasledovné ťažiskové body:

1. reforma finančného vyrovnania
2. vývoj cieľových štruktúr
3. podpora diskusie o fúzii
4. navrhované postupy, podnety a podpora
5. hľadanie obcí, ktoré by boli ochotné v rámci pilotných projektov pristúpiť k fúzii

III.4

Medzi najväčšie obavy pri každej zmene patrí obava z „prehry". Obávajú sa veľké mestá, že sa zníži ich daňová sila a príjmová stránka, obávajú sa malé obce, že prídu o svoju identitu, že budú „príveskom" väčších sídiel. Preto pri fúzii obcí musí prísť k rovnocennému partnerstvu pri príprave, pri dohodách aj keď pôjde o fúziu malých obcí s mestom, a aj v takomto prípade je potrebné nájsť dohodu.

III.5

Veľmi citlivým miestom je strach zo straty identity, ktorá sa najčastejšie prejavuje v symboloch (názov obce, erb, logo, poštová adresa, smerovacie číslo...). Preto je potrebné práve túto otázku pri diskusiách v konkrétnych projektoch konsenzuálne doriešiť. Diskusie trvajú v niektorých prípadoch aj niekoľko rokov. V kantóne Luzern napríklad riešili otázku názvu tak, že ponechali veľkými písmenami pôvodný názov obce a pod tento malými uvádzajú, že je táto súčasťou väčšej správnej jednotky. Rovnako citlivo je potrebné postupovať pri novom systéme zabezpečovania služieb (školy, sociálne zariadenia, kultúrne zariadenia,...)

[1)] *Napríklad analýza vypracovaná v rámci projektu FDI-CEE 09/1999*

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

III.1

Eine Serie von Diskussionsveranstaltungen über die Erfahrungen des Kantons Luzern mit der Gemeindereform hat gezeigt, daß dieser Prozeß selbst in den Ländern mit einer sehr starken Achtung des Subsidiaritätsprinzips im Gang ist - so wie es in der Schweiz der Fall ist, die noch vor kurzem in mehreren Analysen[2)] als ein nicht gerade fusionsbereites Land bezeichnet wurde. Der Kanton Luzern ist kein vereinzeltes Beispiel. Ähnliche Prozesse sind beispielsweise auch in den Kantonen Bern, Tessin, Glarus, Freiburg, Graubunden und Wallis im Gang. In allen diesen Kantonen ist klar zu spüren, daß diese Aktivitäten von den jeweiligen Kantonalregierungen gefördert werden, sei es durch finanzielle Unterstützung oder über kostenlose Beratung, Konsultationen bzw. Teilnahme an den Fusionsprojekten. Jeder der genannten Kantone hat dennoch in Bezug auf die Umsetzung seine besondere Zugangsweise gewählt.

III.2

Jede Gemeindefusion gilt als ein eigenständiges Projekt, woran sich die Gemeindevertreter, die Fachleute und die Zentralregierungsvertreter beteiligen. Das Ergebnis von diesem Prozeß ist ein „Vertrag" zwischen den Gemeinden, der immer sämtliche notwendigen Maßnahmen und Vereinbarungen von sowohl wirtschaftlichem wie auch politischem Charakter definiert.

III.3

Die Gemeindefusion ist ein komplexer Prozeß. Es geht um eine prinzipielle System- und Strukturumwandlung, im Rahmen wovon die bestehenden Systeme und Strukturen „aufgelöst" werden und eine neue Identität geschaffen wird. Deshalb ist es unumgänglich, den natürlichen Widerstand gegen diese Änderung zu brechen und die Bevölkerung für die Änderung zu gewinnen. Es ist notwendig, die Änderung zu steuern, allzu hohe Erwartungen zu vermeiden und das neue System zu stabilisieren, die neue Struktur und Beziehungen zu konsolidieren.... Der Prozeß der Gemeindefusion wird am häufigsten in vier Schritten realisiert:

1. Analyse der bestehenden Lage, Kommunikation, Erreichung einer Rahmenvereinbarung
2. Entwurf von Lösungen, Abbau von Ängsten, Realisierungsentwurf
3. Einführung der Änderung
4. Konsolidierung und Optimierung des neuen Systems

Um in Kanton Luzern in der Gemeindereform vorangehen zu können wurden die folgenden Schwerpunkte festgesetzt:

1. Finanzausgleichsreform
2. Entwicklung von Zielstrukturen
3. Förderung der Diskussion über Fusionen
4. vorgeschlagene Verfahren, Anregungen und Unterstützung
5. Suche nach den Gemeinden, die bereit wären, im Rahmen von Pilotprojekten auf Fusionen einzugehen.

III.4

Eine der größten Befürchtungen, die bei jeder Änderung vorkommen, ist die Angst „zu verlieren". Die größeren Städte haben Angst davor, daß ihre Steuerkraft und Einnahmen zurückgehen könnten, kleinere Gemeinden befürchten dagegen vor dem Verlust ihrer Identität und davor, daß sie zum „Anhängsel" von größeren Sieldungsgebieten werden könnten. Deswegen muß bei der Vorbereitung und Abklärung der Gemeindefusion eine gleichwertige Partnerschaft entstehen, selbst dann, wenn es um eine Fusion von kleineren Gemeinden mit einer Stadt gehen würde – auch dann ist es notwendig, zu einer Vereinbarung zu erlangen.

III.5

Einen äußerst sensiblen Punkt stellt die Angst vor dem Verlust der eigenen Identität dar: die Identität macht sich vor Allem bei den Symbolen (Gemeindename, Stadtwappen, Logo, Postadresse, PLZ, ...) deutlich erkennbar. Deshalb ist es notwendig, daß bei den Diskussionen über konkrete Projekte gerade dieser Frage konsensusartigen nachgelöst wird. In manchen Fällen ziehen sich die Diskussionen über mehrere Jahre hindurch. Im Kanton Luzern zum Beispiel hat man die Frage nach dem Gemeindenamen gelöst, indem man auf der Ortstafel den ursprünglichen Ortsnamen in Großschrift behalten und den Namen der neuentstandenen Gemeinde in Kleinschrift darunter gesetzt hat – die untere Beschriftung weißt darauf hin, daß die Ortschaft der Bestandteil einer größeren Verwaltungseinheit ist. Gleichfalls sensibel soll man auch bei dem neuen System der Leistungsgewährung (Schulen, soziale Einrichtungen, Kultureinrichtungen, ...) vorgehen.

2) Beispielsweise die Analyse, die im Rahmen des Projektes FDI-CEE 09/1999 erarbeitet wurde.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

III.6

Štartérom procesu zmeny musí byť centrálna vláda a parlament. Ich úlohou nebude realizovať zmenu, ale vytvoriť podmienky (legislatívne, finančné) a poskytovať obciam poradenstvo a konzultácie. Dôvodmi, prečo napríklad kantonálna vláda v Luzerne iniciovala projekt „Gemiendereform" boli:

- finančná situácia bola ťažká: narastajúce deficity, zadlženie, kantón patril medzi tie menej atraktívne a trpel finančnými problémami,
- komúna musela čeliť neustále narastajúcemu množstvu a komplexnosti úloh,
- nároky mobilného obyvateľstva voči verejnej správe sa zmenili a vzrástli,
- menšie obce narážali na hranice vlastnej štrukturálnej, finančnej a personálnej výkonnosti,
- systém finančného vyrovnania v kantóne Luzern sa stal drahším a opieral sa o tradičné a komplikované štruktúry. Už viac nebola zabezpečená taká požiadavka, akou je vytvoriť rovnaké životné podmienky pre všetkých občanov v kantóne.

III.7

Nositeľom zmeny na miestnej úrovni musia byť volení predstavitelia občanov. Úspech fúzie závisí od ochoty ísť do projektu, od iniciatívy miestnych volených predstaviteľov, od dobre pripraveného manažmentu procesu, od politiky jeho presadzovania a od dostatku profesionálnych a finančných zdrojov. Pri procese zmeny je potrebné rešpektovať dve skupiny zúčastnených :

1. obyvateľov, pretože bez ich ochoty a participácie si nie je možné fúziu obcí vôbec predstaviť
2. zamestnancov obce, pretože ich sa fúzia priamo dotýka a v prípade, že nebudú proces podporovať, môžu sa výrazne podieľať na neúspechu projektu

Diskutovať a získať tieto dve skupiny pre projekt, to je úlohou volených predstaviteľov miest a obcí.

III.8

Projekt fúzie obcí trvá mnoho rokov. Na jeho počiatku je potrebné pripraviť štúdiu realizovateľnosti projektu, ktoré preukáže na skutočnosti, ktoré sa dosiahnu realizáciou projektu. Na jej základe sa rozhodnú dotknuté obce, jej obyvatelia, či chcú k fúzii naozaj pristúpiť. Projekt fúzie je potrebné realizovať plne v súlade s platným právnym stavom. V jednotlivých etapách projektu sa budú kreovať rôzne organizačné jednotky a rôznou mierou budú do procesu zapojení obyvatelia obce. Je potrebné mať k dispozícii v každej etape projektu dostatok finančných zdrojov na jeho realizáciu. Súčasťou štúdie realizovateľnosti musí byť aj odhad nákladov spojených s fúziou, s reorganizáciou a s požiadavkou na štátny rozpočet v tých oblastiach, ktoré sú nevyhnutným predpokladom pre úspech projektu (napr. zlepšenie dostupnosti služieb).

III.9

Zo skúseností predstaviteľov kantónu Luzern vyplynulo, že zatiaľ čo v etape prípravy procesu prebiehali mnohé diskusie a bolo potrebné riešiť viaceré spory, po uskutočnení zmeny prestala byť otázka spojenia obcí „témou". Zaujímavým poznatkom je aj skutočnosť, že väčšina iniciátorov zmeny z volených predstaviteľov obcí, dostala od občanov aj v nasledujúcich voľbách dôveru. Dá sa to vysvetliť tým, že pred realizáciou fúzie musia občania s ňou, v rámci miestneho referenda, vysloviť súhlas.

III.10

Napriek jasnému postoju kantonálnej vlády v prospech fúzií, proces našiel širšiu politickú podporu až po realizácii prvého pilotného projektu, ktorý preukázal, že zásadná zmena priniesla prospech väčšine zúčastnených a preto ju aj v miestom referende potvrdili.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

III.6

Als Starter des Änderungsprozesses müssen die Zentralregierung und das Parlament auftreten. Ihre Aufgabe wird es sein, nicht die eigentliche Änderung vorzunehmen, sondern (finanzielle, legislative) Bedingungen dafür zu schaffen sowie Beratung und Konsultationen an die Gemeinden zu gewähren. Die Gründe, wieso z.B. die Regierung des Kantons Luzern das Projekt „Gemeindereform" initiiert hat, sind die Folgenden gewesen:

- die finanzielle Lage war sehr schlecht: steigende Defizite, Verschuldung, der Kanton gehörte zu den weniger attraktiven und litt unter Finanzproblemen,
- die Kommune mußte ständig mehrere und mehr komplexe Aufgaben bewältigen,
- die Ansprüche der mobilen Bevölkerung gegenüber der öffentlichen Verwaltung hatten sich geändert und waren gestiegen,
- kleinere Gemeinden gerieten an die Grenzen ihrer eigenen strukturellen, finanziellen und personellen Leistungsfähigkeit,
- das Finanzausgleichssystem im Kanton Luzern wurde teuerer und beruhte auf traditionellen und komplizierten Strukturen. Die Forderung nach der Schaffung von gleichen Lebensbedingungen für alle Einwohner des Kantons war nicht mehr sichergestellt.

III.7

Als Träger der Änderung auf der lokalen Ebene müssen gewählten Bürgervertreter agieren. Der Fusionserfolg hängt von der Bereitwilligkeit für die Projekteinsteigung, von der Initiative der örtlich gewählten Bürgervertreter, von dem gut vorbereiteten Prozeßmanagement und der Politik der Prozeßdurchsetzung sowie von den ausreichenden professionellen und finanziellen Ressourcen ab. Bei dem Änderungsprozeß muß man unbedingt zwei Gruppen von Beteiligten achten:

1. die Einwohner, denn ohne deren Bereitwilligkeit und Beteiligung ist gar keine Gemeindefusion denkbar,
2. die Mitarbeiter der Gemeinde, weil sie durch die Fusion direkt betroffen sind und falls sie diesen Prozeß nicht unterstützen, dürfen sie wesentlich zur Scheiterung des Projektes beitragen.

Die Aufgabe der gewählten Vertreter von Städten und Gemeinden ist, mit den beiden Gruppen Diskussion zu führen und sie für das Projekt zu gewinnen.

III.8

Das Projekt der Gemeindefusionen dauert über viele Jahre hindurch. Am Anfang ist es notwendig, eine Machbarkeitsstudie zu erstellen, die auf die infolge der Projektumsetzung zu erreichenden Tatsachen verweißt. Anhand dieser Machbarkeitsstudie entscheiden die betroffenen Gemeinden und ihre Einwohner, ob sie tatsächlich auf eine Fusion eingehen möchten. Das Fusionsprojekt ist in voller Übereinstimmung mit der geltenden Rechtslage zu realisieren. In den einzelnen Projektetappen werden verschiedene organisatorische Einheiten geschaffen und die Einwohner werden im unterschiedlichen Umfang in den Prozeß eingebunden. Es ist notwendig, in jeder Projektetappe genügend finanzielle Mittel für die Realisierung zur Verfügung zu haben. Ein unbedingter Bestandteil der Machbarkeitsstudie ist auch die Kostenveranschlagung in Bezug auf die Fusion, die Reorganisierung und die Anforderung an dem Staatshaushalt in den Bereichen, die für das Erfolg des Projektes eine absolute Voraussetzung darstellen (z.B. Verbesserung der Zugänglichkeit zu den Leistungen).

III.9

Aus den Erfahrungen der Vertreter des Kantons Luzern hat sich Folgendes ergeben: während in der Etappe der Prozeßvorbereitung viele Diskussionen verliefen waren und man hatte mehrere Streitigkeiten lösen müssen, war nach der Durchführung der Änderung die Frage der Zusammenschließung von Gemeinden plötzlich kein Thema mehr. Eine interessante Erkenntnis ist auch die Tatsache, daß die meisten Initiatoren der Änderung aus den Reihen der gewählten Gemeindevertreter auch in den darauffolgenden Wahlen die Stimmen der wahlberechtigten Einwohner bekamen. Es ist so zu erklären, daß die Fusion noch in der Zeit vor ihrer Realisierung von den Einwohnern im Rahmen einer Volksabstimmung genehmigt werden muß.

III.10

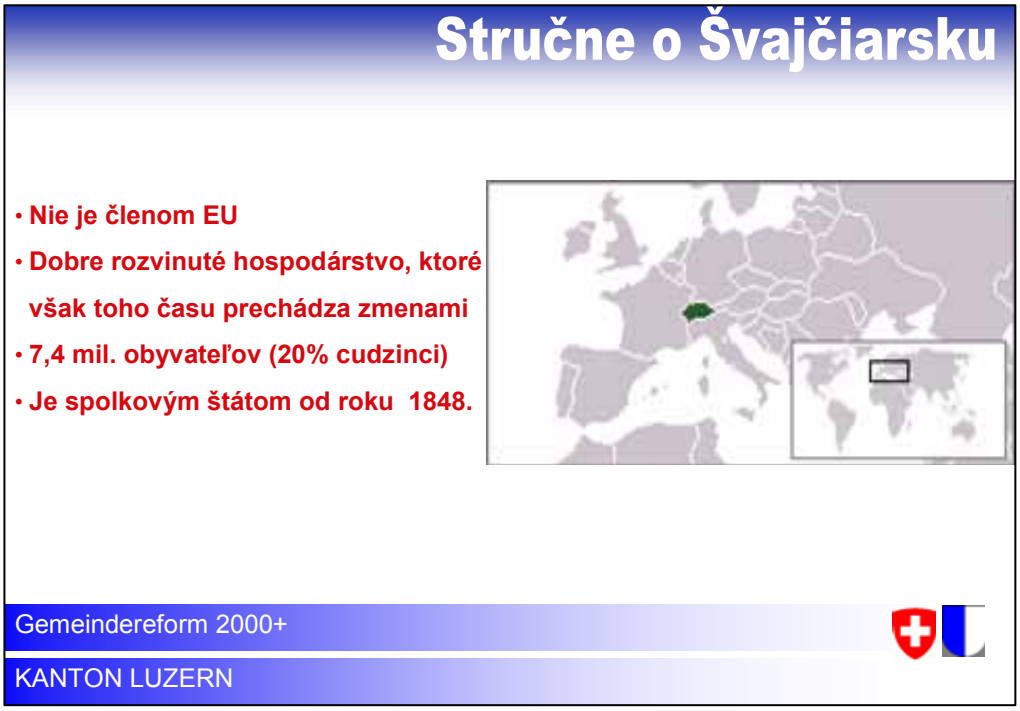
Trotz der klaren Stellung der kantonalen Regierung zugunsten der Fusionen hat das Prozeß eine breitere politische Unterstützung erst nach der Realisierung des ersten Pilotprojektes gefunden – das Pilotprojekt hat nämlich gezeigt, daß die grundsätzliche Änderung für die meisten Beteiligten Vorteile gebracht hat, und deswegen hat man sie auch in der örtlichen Volksabstimmung genehmigt.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

PRÍLOHA I. JUDITH LAUBER
Stručný prehľad o Švajčiarsku a kantóne Luzern

(prezentácia)



Švajčiarsko leží v srdci Európy, od roku 1963 je členom Rady Európy a od roku 2002 oficiálnym členom OSN, nie je však členom EU, hoci s ňou má uzatvorený celý rad bilaterálnych dohôd.

Švajčiarsku sa po hospodárskej stránke darí dobre. V ročenke o medzinárodnej konkurencieschopnosti za rok 2005 sa umiestnilo na 8 priečke. V štruktúre švajčiarskeho hospodárstva však ku koncu 20. storočia nastali viaceré zmeny. Tak napríklad počet miest v poľnohospodárstve za obdobie 1985 až 1995 zaznamenal pokles o 25% a straty zaznamenali aj také tradičné odvetvia ako stavebníctvo či strojárenstvo. Stály rast zaznamenávajú podniky v sektore služieb. V roku 2003 pracovalo približne 72% Švajčiarov v sektore služieb. Necelých 24% pracovalo v priemyselnom sektore a len štyri percentá pracovali v oblasti pôdohospodárstva a lesného hospodárstva.

Švajčiarsko má približne 7,4 mil. obyvateľov, z toho 20% tvoria cudzinci. Priemerný vek obyvateľstva sa zvyšuje, pričom permanentne klesá počet zárobkovo činných osôb, ktoré financujú dôchodcov.

Švajčiarsky štát pred mnohými storočiami vyrástol z voľného združenia (Rütlischwur 1291) troch takzvaných prakantónov a postupne sa vyvinulo do podoby spolkového štátu pozostávajúceho z 26 kantónov a polokantónov. Až v roku 1848 sa Švajčiarsko oficiálne stalo spolkovým štátom. Týmto krokom sa podporil hospodársky vývoj krajiny a z dlhodobého hľadiska bolo odvrátené riziko odštiepenia sa jednotlivých kantónov.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Švajčiarsky ľud a 26 kantónov (čiastočné štáty) tvoria spolkový štát Švajčiarska konfederácia - Schweizerische Eidgenossenschaft. Švajčiarsko je federalistickým spolkovým štátom. Kantóny sú suverénne do tej miery, pokiaľ ich suverenita nie je obmedzená ústavou. Vykonávajú všetky práva, ktoré nie sú prevedené na spolok. Inými slovami: k tomu, aby spolok mohol zodpovedať za určitý rozsah úloh, potrebuje mať ústavnoprávny základ. Spolok na seba preberá úlohy, ktoré si vyžadujú jednotné riadenie - a tie sú jasné: obrana a zahraničná politika. Priama demokracia: moc v štáte vychádza od všetkých jeho občanov, ktorí uplatňujú svoj vplyv prostredníctvom volieb (do politických grémií) a referend (o vecných otázkach).

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Medzi jednotlivými kantónmi sú niekedy z hospodárskeho, geografického a sociálneho hľadiska výrazné štrukturálne rozdiely. Tieto rozdiely môžu mať výrazný vplyv na ťarchu úloh a na príjem z daní. Z toho vyplýva, že medzi kantónmi je určitá nerovnosť. Dôsledky nemožno podceňovať. Preto sú nie finančne slabé, ale skôr finančne silné kantóny schopné udržiavať daňové zaťaženie na nižšej úrovni a súčasne mať dobrú ponuku verejných služieb. Lepšie podmienky v danej lokalite vedú k prílivu fyzických i právnych osôb. Tak dochádza k ďalšiemu posilneniu „bohatých" a oslabeniu „chudobných" kantónov.

Rozdielom vo finančnej sile nikdy nemožno v plnej miere zabrániť, sú cenou za budovanie spolkového štátu. Ak však dôjde k ich prílišnému nárastu, povedie to k narušeniu federatívnej rovnováhy. Ústava ukladá spolku povinnosť zmierňovať finančnú nerovnováhu medzi kantónmi pomocou primeraného finančného vyrovnania. Samotné kantóny sú zasa povinné postarať sa o primerané vyrovnanie medzi svojimi obcami.

Federalizmus ako základný pilier nášho spolkového štátu v posledných rokoch stratil na svojej podstate. Spolok dnes preberá na seba priveľa úloh, čím stále viac obmedzuje tvorivú slobodu kantónov. Dochádza tu k zdvojeným postupom a k nejasnostiam ohľadne kompetencií. Finančné toky sú neprehľadné a rozdiely vo finančnej sile medzi jednotlivými kantónmi sú príliš veľké.

Tento vývoj sa má riešiť pomocou centrálnej reformy. Hlavným zámerom je posilniť spolok i kantóny s ich konkrétnymi úlohami, k čomu mám viesť tzv. rozčlenenie úloh a financií. Ďalej sa má zlepšiť spolupráca na úrovni spolku ako aj samotné finančné vyrovnanie medzi kantónmi. Úsilia na úrovni spolok – kantóny sú tiež kľúčovou myšlienkou Obecnej reformy 2000+ v kantóne Luzern. O tom si ešte povieme viac.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

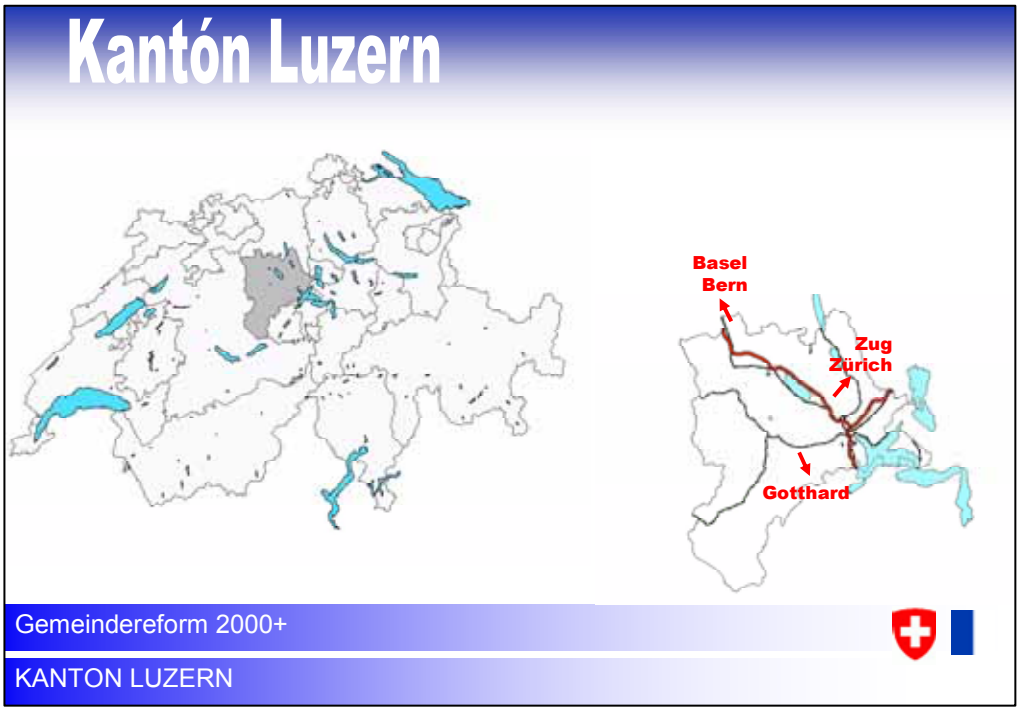
Najvyššia zvrchovanosť vo Švajčiarsku patrí ľudu. Oprávnení voliči vo veku od 18 rokov volia vládu i parlament pre všetky tri spomínané úrovne a svojim „áno" či „nie" sa vyjadrujú k dôležitým politickým záležitostiam.

Oprávnení voliči majú tiež možnosť zasahovať do politických procesov, zrušiť uznesenie parlamentu či nechať hlasovať o niektorom článku ústavy alebo zákone. Môžu tak učiniť v referende alebo pomocou iniciatívy občanov.

Referendum je ľudové hlasovanie o niektorom uznesení parlamentu. V prípade iniciatívy občanov oprávnení voliči v určitom počte požadujú, aby smeli hlasovať o zmene či resp. o prijatí určitého článku do ústavy alebo do zákona.

Vedľajšia poznámka: Od čias Francúzskej revolúcie je Švajčiarsko krajinou, v ktorej sa uskutočnila viac než tretina všetkých ľudových hlasovaní na všetkých úrovniach štátu v rámci celého sveta. Podľa toho sú švajčiarski oprávnení voliči prizvaní k volebným urnám minimálne desaťkrát častejšie než občania iných štátov.

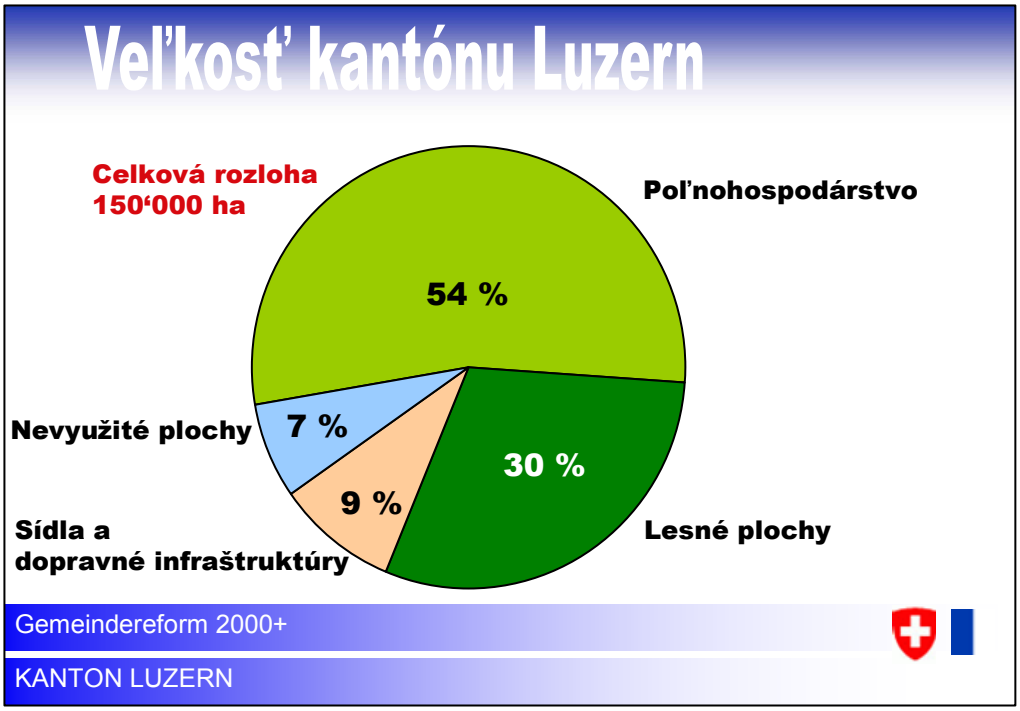
© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



Kantón Luzern leží v srdci Švajčiarska, na severojužnej spojnici medzi Nemeckom a Talianskom.

Vďaka svojej polohe na okraji Vierwaldstätterského jazera – a teda na ceste smerujúcej k najznámejšiemu alpskému, Gotthardskému priesmyku - sa mesto Luzern stalo v stredoveku významným prekladiskom a vzhľadom na blízkosť hôr nadobudlo neskôr v 19. a následne v 20. storočí význam ako centrum turistického ruchu.

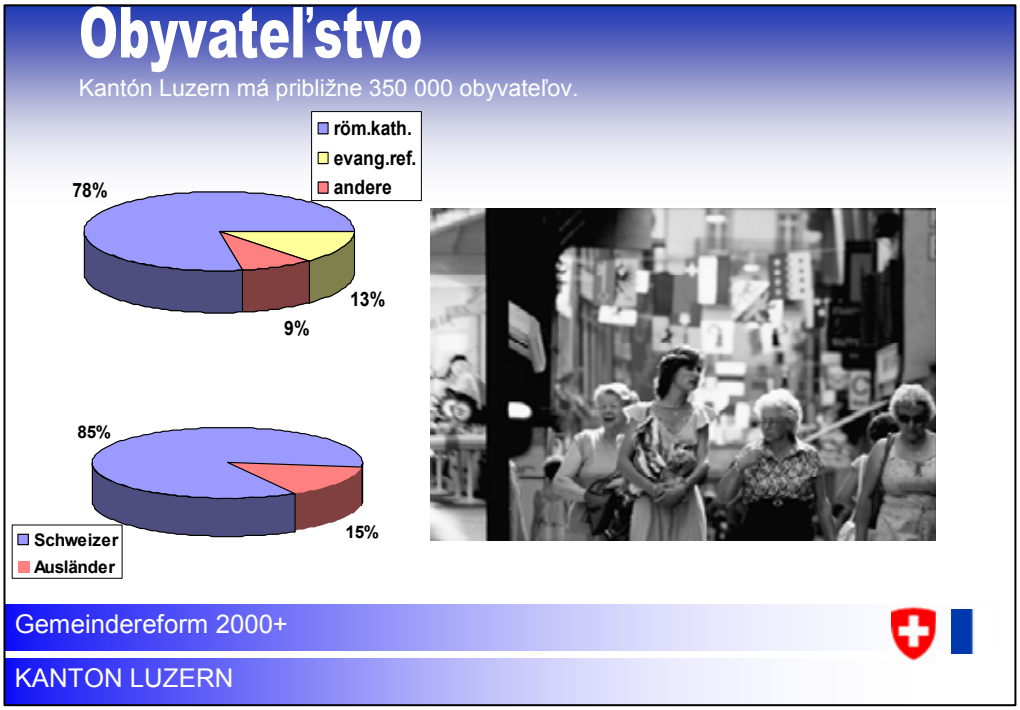
So svojou celkovou rozlohou približne 150 000 ha je kantón Luzern 9. najväčším kantónom vo Švajčiarsku (z celkového počtu 26 kantónov).



© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Viac než polovicu jeho rozlohy zaberajú poľnohospodárske úžitkové plochy. Kantón v minulosti bol a aj v súčasnosti sa radí medzi agrárne kantóny Švajčiarska, a to aj napriek tomu, že počet poľnohospodárskych podnikov tu v posledných rokoch výrazne klesol. V súčasnosti spadá pod 1. sektor ešte – 6 300 podnikov – s 18 000 zamestnancami.

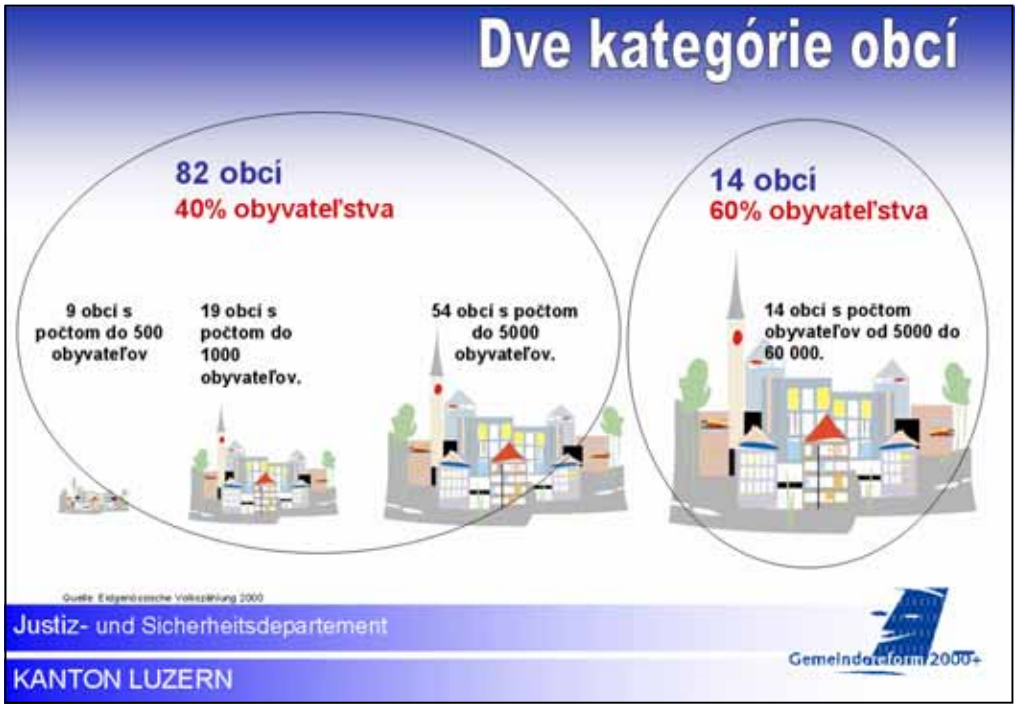
Nevyužité plochy v kantóne Luzern činia okolo 7 %, čo je ďaleko pod švajčiarskym priemerom, ktorý je 24 %.



V roku 2006 sa celkový počet obyvateľov kantónu Luzern pohyboval okolo 350 000, čo tvorí asi 5 %-ý podiel v rámci celého Švajčiarska. Podiel cudzincov tu je niečo vyše 15 %, čo je menej než celo švajčiarsky priemer, ktorý sa pohybuje okolo 20 %.

V porovnaní s inými kantónmi sa Luzern svojim počtom obyvateľov radí v krajine na 7. miesto. Svojou finančnou silou sa nachádza na 17. mieste, a teda patrí medzi stredne silné kantóny Švajčiarska.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



Približne polovica z celkového počtu 350 000 obyvateľov žije v aglomerácii Luzern. 43% obyvateľov žije v 6 obciach, ktorých počet obyvateľov presahuje 10 000. Aglomerácia je tiež hospodárskym motorom kantónu; odtiaľto sa odvíja rozvoj hospodárstva.

Medzi obcami v kantóne Luzern máme dnes „triednu" spoločnosť: na jednej strane sú tu obce silné po finančnej, politickej i správnej stránke, na druhej strane existuje rad obcí, ktoré sú slabšie resp. veľmi slabo vyvinuté.

Je tu 9 obcí, kde zaznamenávajú počet obyvateľov nižší než 500; počet obyvateľov najmenšej z nich dosahuje číslo 184.
19 obcí: počet obyvateľov 500 - 1 000
54 obcí: počet obyvateľov 1 000 - 5 000
8 obcí: počet obyvateľov 5 000 - 10 000
6 obcí: počet obyvateľov nad 10 000 (mesto Luzern má 60 000 obyvateľov)
Alebo inak povedané: 60 % obyvateľstva žije v 14 a 40 % obyvateľstva žije v 83 obciach.

Väčšina menších obcí po hospodárskej stránke prežíva na hranici existencie. Bez finančného vyrovnania by tieto obce neboli schopné prežiť. V mnohých prípadoch nie sú schopné ani len plniť svoje vlastné úlohy v plnom rozsahu. Dochádza k tomu, že obchodné jednotky sa z týchto obcí sťahujú na lukratívnejšie miesta, čo posúva tieto obce na hranicu ich politickej a demokratickej legitímnosti.

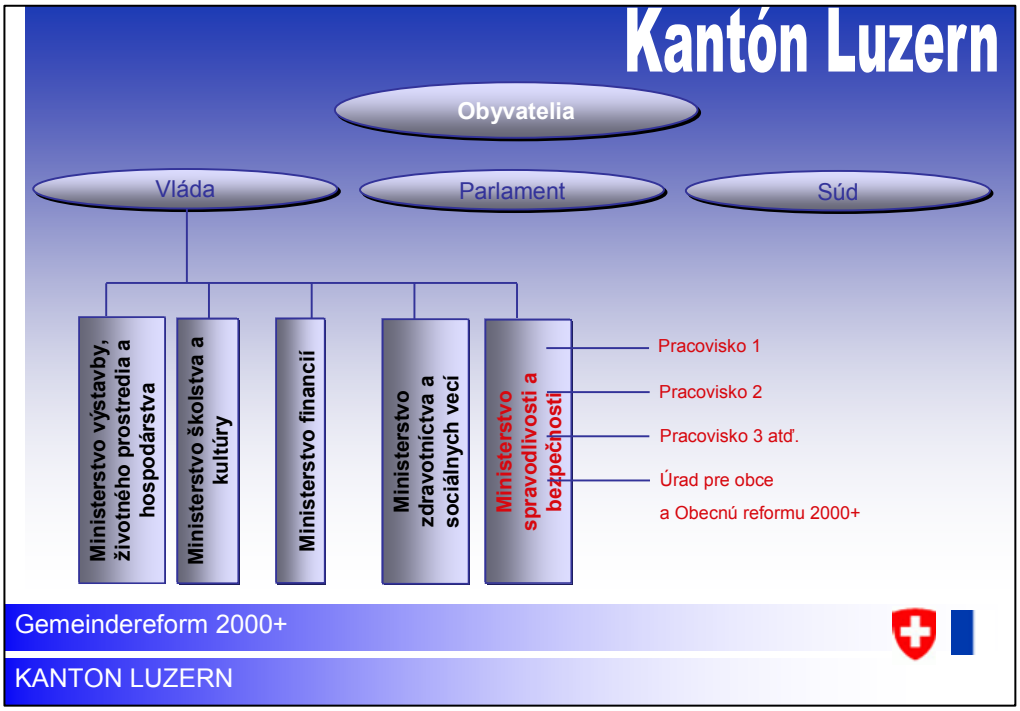
© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Tak ako sa predtým hovorilo o výkonových hraniciach, ktoré delia spolkovú úroveň od kantonálnej úrovne, podobne aj medzi kantónom Luzern na jednej a jeho obcami na druhej strane sa kompetencie ohľadom plnenia úloh a tiež finančné toky stali natoľko spletitými a neprehľadnými, že sme upustili od predstavy federatívneho systému, v ktorom by kantón či obce mali plniť svoje úlohy samostatne.

Navyše už nebolo únosné ďalej financovať vyrovnanie medzi obcami. Finančné vyrovnanie bolo takpovediac garanciou deficitu pre obec; túto garanciu zabezpečoval kantón. Pri takejto praxi neboli obce nútené pristúpiť k úsporným opatreniam, ale vyžiadali si od kantónu vždy toľko prostriedkov, koľko len bolo možné (mentalita výberu peňazí). V dôsledku toho sme v kantóne Luzern v roku 2003 pristúpili ku kompletnej revízii finančného vyrovnania.

Prv než sme začali vysvetľovať potrebu reformy pre kantóne Luzern, rozhodli sme sa, že ako príklad budeme uvádzať tento jeden prvok. Dôvodom bolo, že v rámci celého procesu reformy sme mali skúsenosti s tým, že práve systém finančného vyrovnania bol a je jadrom reformy.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



Na záver mojej prezentácie mi dovoľte, aby som Vás v krátkom prehľade oboznámila s politickými štruktúrami v kantóne Luzern. Na základe tejto informácie budete mať lepšiu predstavu o tom, aká je pozícia nás rečníčok - p. ministerky Schärli a mňa - a tiež rečníka p. Bruna Keela v štruktúre nášho kantónu.

Ako vidíte, najvyššou inštanciou sú obyvatelia; títo volia:
vládu a parlament (zodpovedá za legislatívu).
Potom je tu súd: sudcovia sú volení čiastočne zo strany parlamentu, ale tiež ich volí ľud.

Vláda zodpovedá za strategické riadenie kantónu. Pozostáva z 5 členov, ktorým podlieha správa pozostávajúca z 5 ministerstiev (Departemente).
Ministerstvo spravodlivosti a bezpečnosti vedie p. ministerka Yvonne Schärli.
Každé ministerstvo disponuje radom pracovísk. Úrad pre obce je jedným z nich a zodpovedá za projekt Obecná reforma 2000+. Metodickým poradcom projektu je p. Bruno Keel.

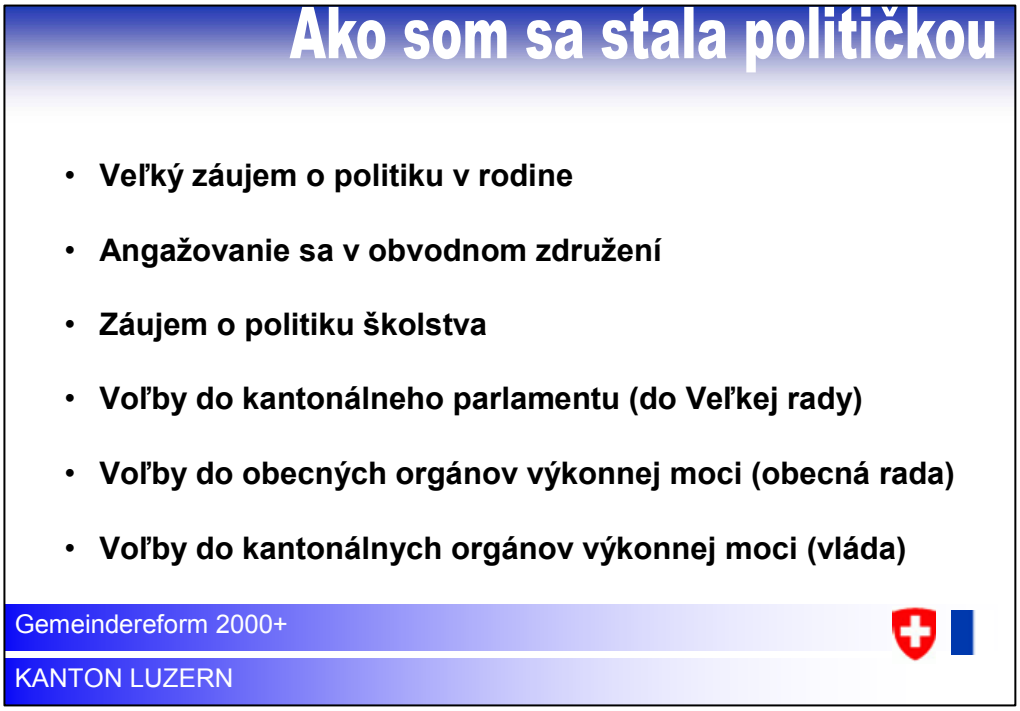
Po mne prevezme slovo p. ministerka Yvonne Schärli, ktorá Vám z politického hľadiska povie niečo viac o procese Obecnej reformy 2000+.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

PRÍLOHA II. YVONNE SCHÄRLI
Komunálna reforma z politického pohľadu

(prezentácia)



Vo Švajčiarsku sa politika vykonáva systémom milícií, neexistujú žiadne profesionálne parlamenty. V tejto súvislosti Vás v krátkosti oboznámim s tým, ako sa zo mňa stala politička; moja kariéra je typickou kariérou švajčiarskej političky.

V mojej rodine sme odjakživa veľa debatovali o politike. Každé hlasovanie bolo v našej rodine témou, ktorú sme preberali za spoločným stolom. Otec bol členom istej politickej strany a aj ja som sa už v skorom veku stala vnímavou voči politike. Už ako mladý dospelý človek som bola veľmi aktívna.
Po svadbe som spolu s mojou rodinou žila v obci, ktorá mala o niečo viac než 10 000 obyvateľov. Prvý raz som sa politicky angažovala, keď som vystúpila v prospech zabezpečenia chodníka na ulici v našej štvrti.

Počas rokov, keď moje tri deti navštevovali školu, som bola členkou výboru pre školskú starostlivosť (jedná sa o ľudové grémium, ktoré participuje na tvorbe politiky škôl).
Za svoju stranu som kandidovala vo voľbách do kantonálneho parlamentu. Následne som počas niekoľkých rokov mala možnosť mať účasť na politike kantónu.
V tomto období sa na obecnej úrovni konali voľby do orgánov výkonnej moci, kde som sa neskôr počas doby 8 rokov spolupodieľala na histórii svojej domovskej obce.
Napokon ma vo voľbách zvolili do kantonálnej vlády, kde pôsobím už štyri roky.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Takto vyzerala mapa kantónu Luzern ešte v roku 1997. 107 obcí s celkovým počtom obyvateľov okolo 350 000. Z toho 6 % obyvateľov žilo v 37 obciach, ktorých počet obyvateľov v jednotlivých prípadoch nedosahoval číslo 1 000; 43% obyvateľov žilo v 6 obciach s počtom nad 10 000 obyvateľov.

V akej situácii sa nachádzal kantón Luzern predtým, ako prebehla reforma pod názvom Luzern '99?

- Finančná situácia bola ťažká: narastajúce deficity, zadlženie, kantón patril medzi tie menej atraktívne a trpel finančnými problémami.
- Komúna musela čeliť neustále narastajúcemu množstvu a komplexnosti úloh.
- Nároky mobilného obyvateľstva voči verejnej správe sa zmenili a vzrástli.
- Menšie obce narážali na hranice vlastnej štrukturálnej, finančnej a personálnej výkonnosti.
- Systém finančného vyrovnania v kantóne Luzern sa stal drahším a opieral sa o tradičné a / alebo komplikované štruktúry. Už viac nebola zabezpečená taká požiadavka, akou je vytvoriť rovnaké životné podmienky pre všetkých občanov v kantóne.

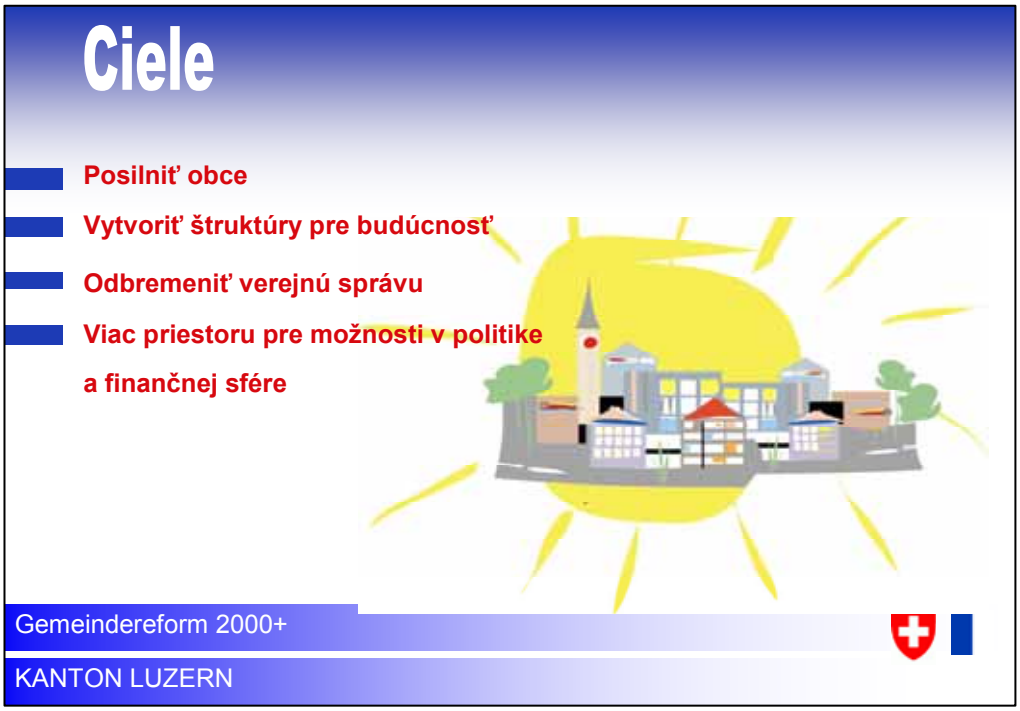
© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Bolo jasné, že v kantóne Luzern musí dôjsť k zmene. Vláda v roku 1997 pomocou reformy Luzern '99 naštartovala rozsiahly reformný projekt a vyslala signál o tom, že štruktúry kantónu plánuje – zvonka i zvnútra – podrobiť rozsiahlej reforme.

Reforma Luzern '99 sa týkala tak celého kantónu ako aj jeho jednotlivých obcí. V kantóne sa realizovala reforma správy a úradov a žiadna oblasť neostala bez povšimnutia. Pristúpilo sa k celkovým i k parciálnym privatizáciám, prebehli fúzie: dotýkalo sa to súdov, škôl, nemocníc, bánk, poľnohospodárstva, a vlastne všetkého.

Zlučovanie obcí odštartoval projekt Obecná reforma 2000+, ktorého avizovaným cieľom boli mať obce s počtom 3 000 obyvateľov a znížiť počet obcí zo 107 na 60 – 70.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



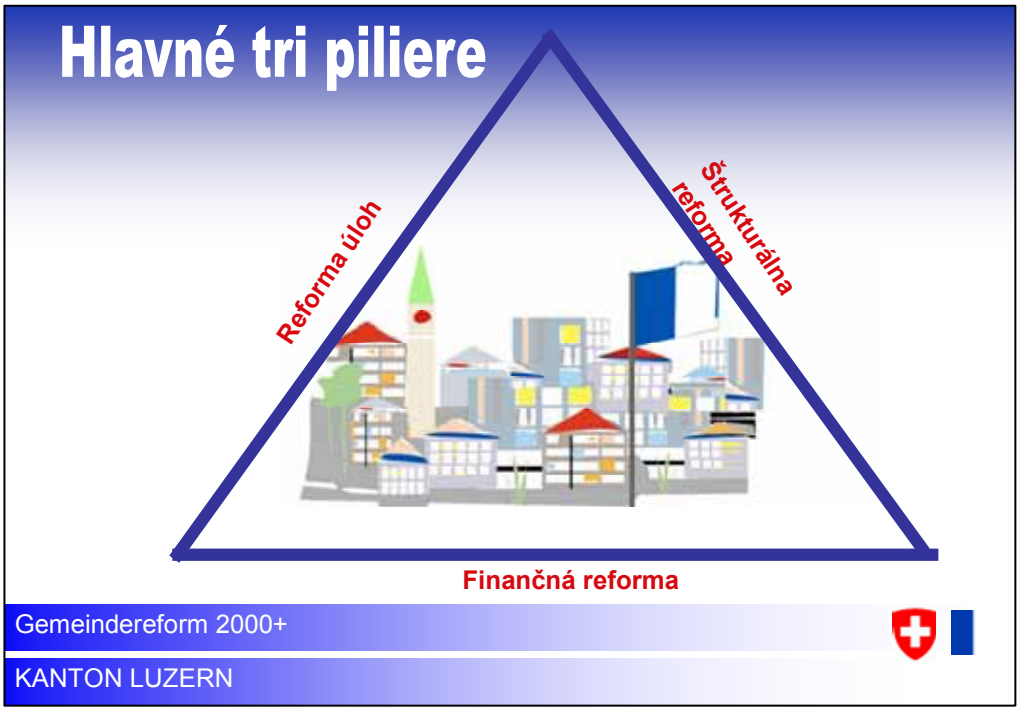
V roku 2000 došlo k zavŕšeniu reformy '99. Skutočná štrukturálna reforma v kantóne Luzern však naďalej prebiehala pod názvom Obecná reforma 2000+. Jej sloganom bolo: „Silný kantón potrebuje silné obce" a ciele boli nasledovné:

- Silné obce, ktoré by plnili svoje úlohy autonómne, kompetentne a cenovo výhodne
- Úlohy sa vybavujú na decentrálnej úrovni, tak aby bolo možné organizovať ich optimálne a profesionálne v súlade s miestnymi potrebami. Je jasné, že základnú školu v meste s približne 60 000 obyvateľmi je potrebné organizovať iným spôsobom, než ako by to bolo v prípade obce s 8 000 obyvateľmi alebo dokonca ešte menšej obce so 180 obyvateľmi.
- Úspory docielené pomocou efektívnejšieho využívania prostriedkov na strane väčších poskytovateľov výkonu (min. 3000 obyvateľov pripadajúcich na 1 obec):

  Predovšetkým na základe ekonomických úvah boli v uplynulých rokoch stále intenzívnejšie snahy o spoluprácu medzi obcami. Mnohé obce sa združovali v zväzoch zameraných na špecifické úlohy alebo na zmluvnom základe s cieľom spoločne riešiť náročné úlohy resp. úlohy vyžadujúce si intenzívne kapitálové zaangažovanie sa. Pri počte 97 obcí preto existuje viac než 300 ďalších zmlúv o spolupráci a korporácií, ktoré sa venujú riešeniu obecných úloh. V jednotlivých prípadoch sa síce môže jednať o dobré riešenia, celkovo to však vedie k štruktúre, ktorá je maximálne komplikovaná, nákladná a neprehľadná.
- viac priestoru pre politické, finančné a organizačné možnosti pre parlament a obecné úrady:

  Menšie obce sa dostávajú pod tlak, lebo stoja veľa peňazí a časť z nich funguje len vďaka tomu, že sú v závese väčších obcí. Okrem toho sú vylúčené z politickej diskusie na vyššej, štátnej úrovni z dôvodu, že im na to chýbajú ľudské zdroje. Sotva sa dostanú na politický parket medzi obcami na jednej a kantonálnou úrovňou na druhej strane. Tým vzniká medzi obcami triedna spoločnosť – obce sa potom delia na obce vyššej triedy a obce nižšej triedy.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



Obecná reforma 2000+ spočívala na troch pilieroch:

- štrukturálna reforma: sleduje rozšírenie a zjednodušenie spolupráce prostredníctvom fúzií.
- finančná reforma: pomocou nového a priameho finančného vyrovnania a zrušením nepriamych platieb. K tomu bol potrebný nový zákon o finančnom vyrovnaní.
- reforma úloh: bolo by potrebné oddeliť od seba úlohy kantónu a úlohy obcí. Ten, kto úlohu nariadi a má z nej úžitok, by tiež mal znášať s ňou súvisiace náklady.

Ako Vám už naznačila predchádzajúca rečníčka, podobné rozčlenenie úloh a zmena finančného vyrovnania sa v súčasnosti vo Švajčiarsku uplatňuje aj na celoštátnej úrovni. Oba tieto procesy by zakrátko mali byť ukončené a do praxe budú uvedené v roku 2008.

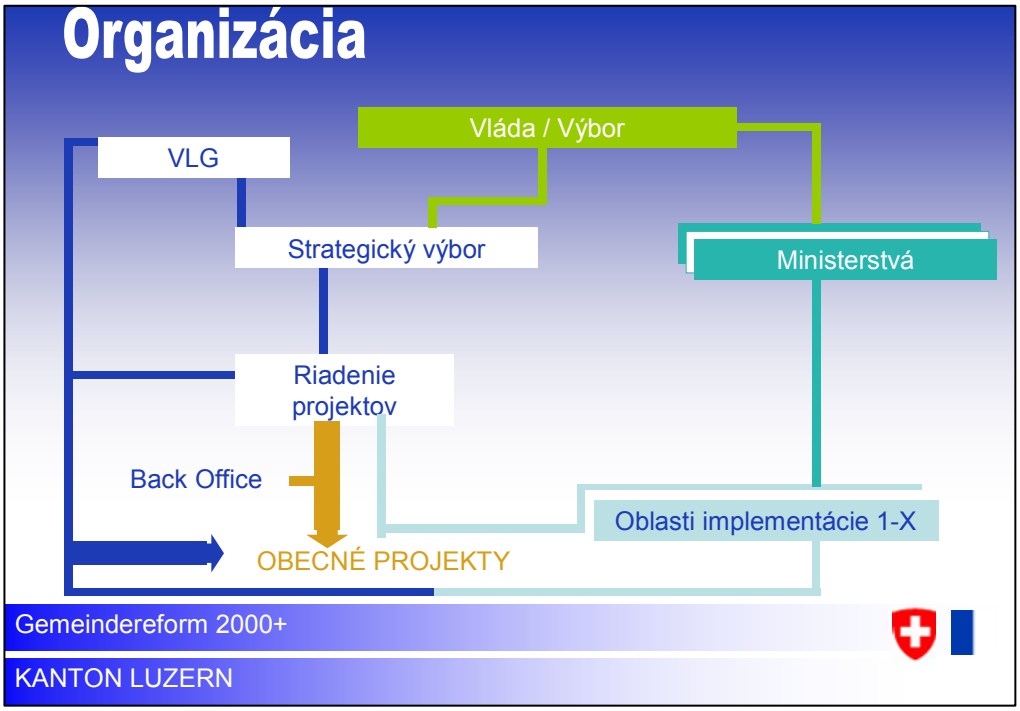
© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Reforma obcí potrebuje nový právny základ. V štátnej ústave kantónu Luzern je zakotvená spolupráca medzi kantónom a obcami, ktorá spočíva na partnerskom princípe. Kantón podporuje výkonnosť a hospodárnosť obcí a ich spoluprácu.

V kantóne Luzern bol prijatý nový zákon o finančnom vyrovnaní a pristúpilo sa ku komplexnej revízii zákona o obciach. Spomínaný zákon a revízia sú zamerané jedným a tým istým smerom: v centre ich pozornosti stoja autonómne obce, ktoré samostatne zvládajú svoje úlohy a zodpovedajú za ne.

Pre obce sú však stanovené aj určité ohraničenia. Kantón kladie isté minimálne požiadavky na demokratické vedenie ako aj na postupy štátoprávnej a administratívno-technickej povahy. Tieto požiadavky sa skúmajú: za prvé, raz do roka vykonajú nezávislé osoby z obcí kontrolu účtov. Za druhé, kantón vykonáva dohľad. Takzvané „finančné indikátory" ďalej umožnia vykonať porovnanie medzi jednotlivými obcami.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



Niekoľko slov k organizácii projektu, ktorá sa osvedčila:

Strategické riadenie:
Najvyššie, strategické riadenie projektov Luzern '99 a Obecná reforma 2000+ spočívajú na vláde. Táto sa zmocňuje tejto svojej funkcie prostredníctvom výboru, do ktorého delegovala dvoch svojich zástupcov (z Ministerstva spravodlivosti a bezpečnosti a z Ministerstva financií). Pritom nemožno opomenúť, že celá vláda je permanentne informovaná o priebehu vecí.

Náš demokratický štátny systém predpokladá, že takýto veľký projekt reforiem môže byť úspešný len vtedy, ak sa prebehne v spolupráci s obcami. Táto spoluúčasť obcí na organizácii projektu je zohľadnená v samotnej organizácii projektu.

K tomu treba povedať, že obce v kantóne Luzern sú organizované v zväze, ktorý zastupuje ich záujmy v kontakte s kantónom a deleguje svojich členov do jednotlivých grémií.

Operatívne riadenie:
Operatívnu implementáciu riadili odborníci z kantonálnej správy. V pracovných skupinách pre jednotlivé oblasti implementácie, kde sa požadovali odborné znalosti, mali obce svoje paritné zastúpenie.

Dôležitý detail: Pre účel posilnenia spolupráce medzi kantónom a obcami bol vytvorený nový úrad pre obce, ktorý je v súčasnosti pre obce miestom prvého kontaktu.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

V našom ponímaní štátu, v rámci ktorého existujú autonómne obce, nie je možné nariadiť fúzie zhora; tieto musia vzísť z nižšej úrovne. A tak až doteraz podnet k fúzii vo väčšine prípadov pochádza zo strany konkrétnej obecnej rady. Kantón Luzern však nikdy neprestal zdôrazňovať, že potrebuje silné obce – a teda fúzie.

Kantón opakovane ponúka svoju pomoc; a to v nasledovnej forme:

- Metodické a iné poradenstvo
  Úlohou úradu pre obce je zabezpečiť rozvoj obcí. V tejto oblasti pôsobí coach (p. Bruno Keel, ktorý je tu dnes s nami), ktorý je po metodickej i po iných stránkach poradcom obcí pre proces fúzií až momentu, kým sa neuskutoční hlasovanie o fúzii.

- Práca s verejnosťou
  Podobne je to aj s prácou s verejnosťou. Od samého začiatku bolo jasné, že projekt Obecná reforma 2000+ potrebuje PR na profesionálnej úrovni. Projekty fúzií sú náročné na prácu i na čas a v značnej miere vyťažujú členov obecných zastupiteľstiev. V závere má prebehnúť hlasovanie. Preto je potrebné, aby bolo obyvateľstvo včasinformované o zmysle a účele fúzie.

- Finančná motivácia
  Bez finančnej motivácie zo strany kantónu nie je možné pohnúť sa ďalej vo veci fúzie.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Projekt, akým je Obecná reforma 2000+, predstavuje mimoriadne intenzívny politický proces, ktorý môže trvať mnoho rokov. Tento proces nie vždy prebieha harmonicky.

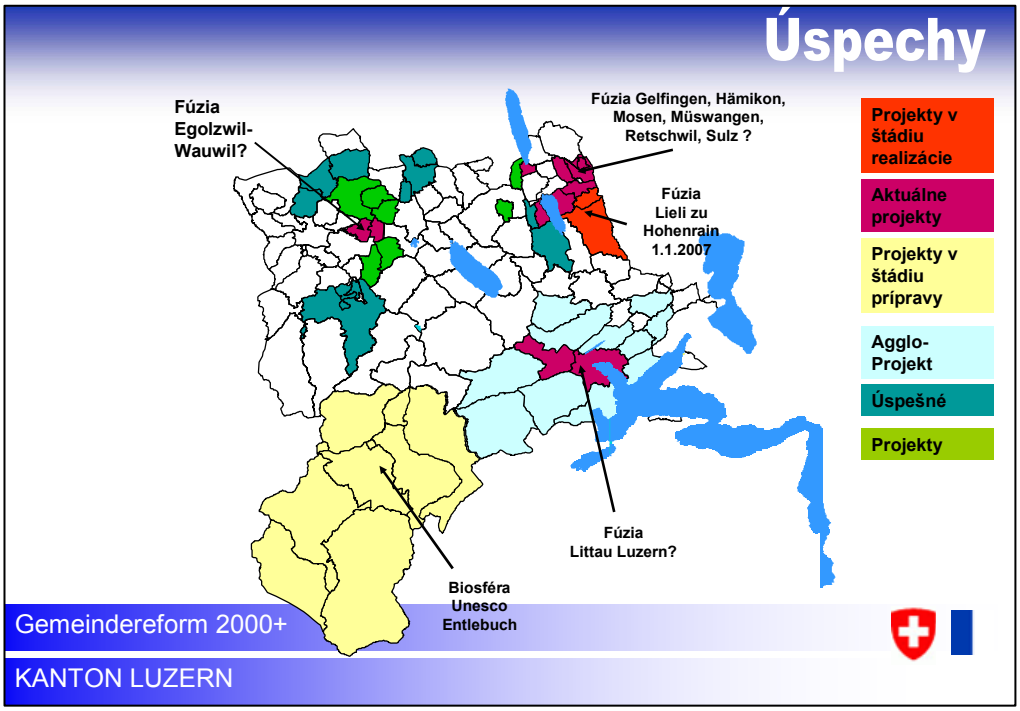
Existuje tu istá vízia, na ktorú sa zameriavajú tak vláda ako aj parlament. V bežnej politickej praxi však táto vízia nie je bezchybná, a preto sa pri nej nemožno vyhnúť niektorým nutným úpravám, vzhľadom na to, že poslanci parlamentu zastupujúci svoje regióny chcú byť opätovne zvolení do funkcie a podľa toho aj náležite reagujú. Takže je tu potrebné pristupovať k politickým kompromisom.

Ciele projektu sú jasné a plánuje sa s orientáciou na cieľ: v prípade Obecnej reformy 2000+ v kantóne Luzern bol smernou hodnotou počet 3 000 obyvateľov pripadajúcich na jednu obec, zámerom bolo zredukovať počet obcí zo 107 na 60. Tiež sa hovorilo o prípadnej možnosti nátlakovej formy.

V tomto bode vyvíja činnosť parlament, ktorý celkovo zdieľa víziu vlády: súčasne ale si cení aj tradíciu menších obcí a bráni tomu, aby sa vytváral nátlak v prospech fúzie. K tomu treba prirátať obyvateľstvo obcí, ktoré pokladá fúzie v prvom rade za niečo, čo vedie k strate identity a vplyvu.

Dámy a páni, veľmi mi záleží na tom, aby som upozornil na takéto protiklady a neschodnosti. Pretože ak chce niekto riadiť taký rozsiahly projekt, akým je obecná reforma, musí sa naučiť žiť s protirečeniami a súčasne vyvíjať stratégie pre to, aby tento proces mohol napredovať aj napriek takýmto prekážkam. Pokiaľ iniciátori reformy nechcú stratiť z očí svoj cieľ, chce to z ich strany poriadnu dávku vytrvalosti. Je potrebné neúnavne pokračovať ďalej a pri každom novom zákone treba zvážiť, či mu neodporuje obsah reformy. Ďalej je potrebné mať pochopenie pre obce, ktoré sa obávajú, že by následkom fúzií mohli prísť o možnosti vlastného vplyvu.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



Takto v súčasnosti vyzerá kantón Luzern. Pri celkovom pohľade vidím pozitívny záver. Obecná reforma v kantóne Luzern sa môže pochváliť úspechmi:

- Prebehlo tu 8 referend o fúzii s pozitívnym výsledkom, počet obcí sa znížil zo 107 na 96 a tento proces sa ešte neskončil.
- Úspešne sme zaviedli nový zákon o finančnom vyrovnaní a zakrátko by malo dôjsť k prerozdeleniu úloh medzi kantónom na jednej a obcami na druhej strane, navyše už máme nový zákon o obciach, ktorý podporuje ciele Obecnej reformy 2000+.
- Podarilo sa nám rozvinúť veľmi dobrú spoluprácu so Združením obcí, čo bolo predpokladom k tomu, aby sa dali uskutočniť politické ciele projektu.
- Na základe maximálnej vzájomnej zhody tiež prebieha spolupráca medzi obecnými úradmi zaangažovanými v projektoch fúzií.
- Vo viacerých veciach sme boli úspešní, na čo sme aj hrdí. To však neznamená, že by tu neexistoval kritický pohľad na reformu.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Hlasovanie o fúzii bolo v niektorých prípadoch neúspešné. Treba si položiť otázku, prečo. Aké boli príčiny, to sa môžeme len domnievať:

- Neprijatie na strane opozície resp. nedostatočné zapojenie opozície.
- Fúzia ostala predovšetkým vecou príslušného kompetentného úradu, a nie vecou obyvateľstva.
- Opozícia dokázala obyvateľov dôveryhodne presvedčiť o „finančnom zruinovaní" resp. o hroziacom zániku obce v dôsledku fúzie. (Finančné podrobnosti fúzie sú príliš technicky koncipované a teda je ťažké vysvetliť ich iným, z toho dôvodu často krát ostáva na obyvateľoch, či uveria v myšlienku fúzii alebo nie.)
- Fúzia bola koncipovaná príliš zoširoka.
- Emočné faktory ako strata identity či demokracie neboli vyvážené výhodami.

Príčina negatívneho výsledku hlasovania nikdy nebýva len jedna. Zámer fúzie je odsúdený na stroskotanie až vtedy, ak nastane súbeh viacerých negatívnych faktorov.

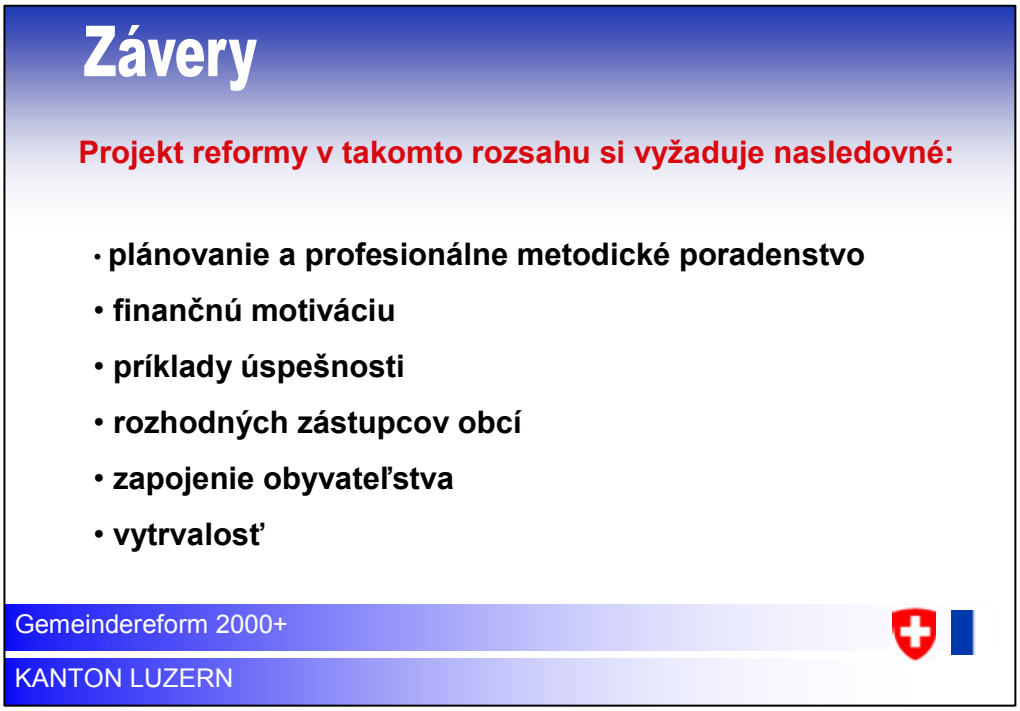
© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Zvlášť nás zamestnáva otázka: prečo tak veľa obcí vôbec nenasledovalo výzvu kantónu, ktorý chce vytvoriť silnejšie obce? Aj tu sa naskytajú rôzne odpovede:

- Existujú tu silné, autonómne obce, ktoré by na základe opodstatnených dôvodov mohli naďalej ostať samostatné.
- Chýba/jú partner/i pre fúziu vzhľadom na skutočnosť, že aj susedná obec/susedné obce sa nachádza/jú v podobnej situácii: ak sa zlúčia dve chudobné obce, ešte to neznamená, že z nich vznikne nová obec, ktorá by bola bohatá.
- Existujú tu určité topografické dôvody, ktoré fúziu sťažujú a znemožňujú.
- V neposlednom rade: nový zákon o finančnom vyrovnaní dal len možnosť pre uskutočnenie obecnej reformy. Súčasne však bráni fúziám, nakoľko finančné vyrovnanie má efekt brzdiaci fúzie.

K tomu niekoľko vysvetlení: časť platieb je viazaná na veľkosť obce. Menším obciam pripadnú vyššie dotácie na jedného obyvateľa. Pokiaľ chcú obce fúzovať, stanú sa väčšími a tým pádom sa zníži výška im pripadajúcich prostriedkov pre finančné vyrovnanie. Aby sa zmiernil dopad tejto prekážky, zaviedla sa tzv. „držobnosť". Voči obciam, ktoré pristúpili k fúzii, sa bude po dobu 12 rokov pristupovať tak, ako keby neboli fúzovali. Tento nedostatok by sa v dlhšom časovom horizonte mal odstrániť. Zatiaľ sa však nevie, ako dlho potrvá, kým sa to podarí. Nový systém bol zavedený až v roku 2003 a pokiaľ by už teraz bolo potrebné zaviesť nové zásadné zmeny, nebolo by to príliš jednoduché vzhľadom na politickú dohodu.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



Štrukturálna reforma je vec zdĺhavá, ktorá všetkých zúčastnených oberá o sily. Je ťažké predpovedať jej vývoj, nakoľko o projektoch fúzií v kantóne Luzern sa definitívne rozhoduje až v rámci referenda.

Tento proces potrebuje jasne stanovené ciele, profesionálne plánovanie a riadenie projektu. Predovšetkým je tu potrebná politická obratnosť a vysoká miera transparentnosti. Je potrebné priebežne informovať a zaangažovať politické inštancie. Osoby zodpovedné za projekt sú povinné priebežne sledovať, či zákony / legislatívny program nie sú v protiklade s cieľmi projektu.

Nevyhnutná je podpora obcí zo strany kantónu, ktorý vytvára potrebné finančné predpoklady (príspevky na fúziu). Súčasne s tým rešpektuje autonómiu obcí a podporuje ju pomocou know-how, pritom im však dovolí, aby sa sami zmocnili procesu svojej fúzie.

Pre reorganizačný proces sú potrebné výsledky. Úspešné prípady fúzií mali rozhodujúci význam pre úspešnosť celého procesu. Kto sa exponuje vo procese fúzií, musí byť nezlomný. Exponenti sú v obciach vystavení silnej kritike. Na to, aby obstáli v tomto procese, musia mať pevný chrbát. Fúzie sú sotva možné bez toho, že voči nim zástupcovia obcí zaujali jasné stanovisko.

Demokracia u nás znamená, že sa prihliada na vôľu obyvateľov: títo na záver rozhodnú o veci v referende. Ak má zvíťaziť fúzia, je potrebné, aby sa všetci zúčastnení za ňu v plnej miere zasadili. Rovnako potrebné je aj zaangažovanie inak zmýšľajúcich (schválne som sa vyhla výrazu „protivníci"). Fúzie sú záležitosťou, ktorú sprevádzajú silné emócie. Ústrednú úlohou pritom zohráva strach zo straty identity a vplyvu, proti ktorému sa len ťažko možno stavať použitím vecných argumentov. Kto chce vyhrať referendum o fúzii, musí sa pokúsiť odpovedať na tieto obavy.

Nie je to tak ďaleko, čo sme úspešne zavŕšili prvé fúzie, preto ešte nebolo možné zhodnotiť tieto skúsenosti. Celkovo však máme dobré skúsenosti. Jednotlivé obce sa nestanú jedným telom a jednou dušou zo dňa na deň, na to je potrebný dlhší proces. Bežný život ľudí sa však po fúzii sotva zmení; ľudia žijú v dedinách (s ich pôvodnými názvami) tak ako predtým. V nových, väčších obciach však lepšie vnímajú svoju spoluúčasť na politike a majú tam dobré podmienky pre uplatňovanie svojich politických práv.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

PRÍLOHA III. BRUNO KEEL
Príprava a realizácia komunálnej reformy

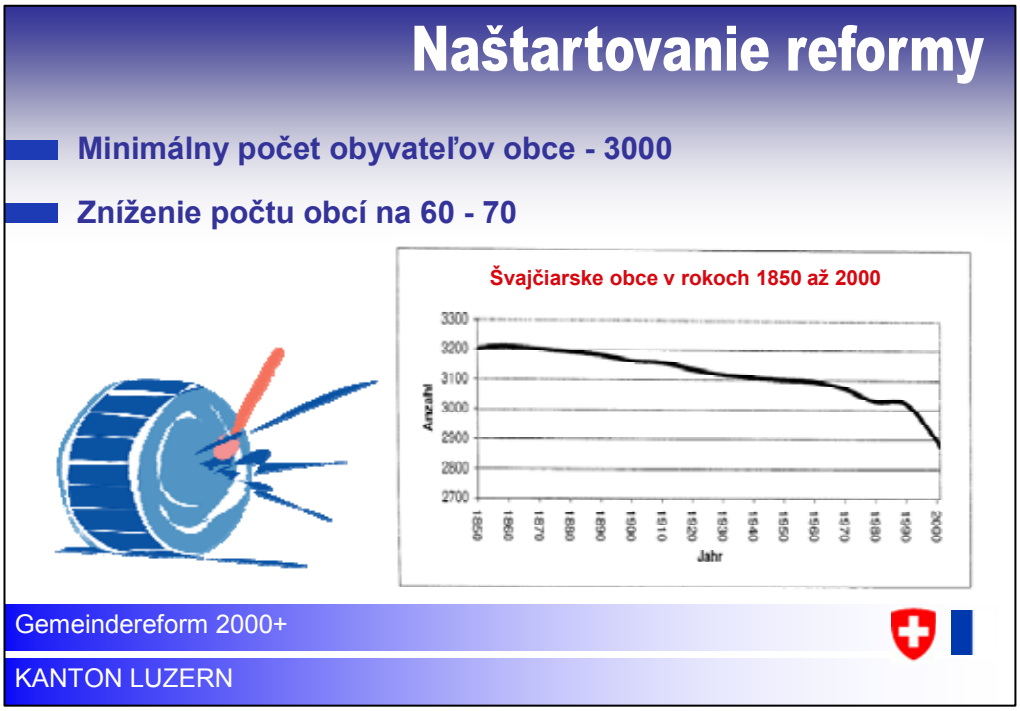
(prezentácia)

Od konca roku 1997 pracujem na projekte fúzií v kantóne Luzern na 50%-ý pracovný úväzok. Pôvodne som pracoval v oblasti súkromného podnikania a venoval som sa predovšetkým pozmeňovacím projektom. Povolaním som inžinier a podnikový psychológ.

V roku 1997 vláda kantónu Luzern ohlásila obecnú reformu, ktorá mala byť súčasťou reorganizačného projektu na vyššej úrovni. O projekte a o Švajčiarsku sme si už niečo povedali. Ja by som Vám teraz chcel porozprávať niečo o tom, akým spôsobom sme pristupovali k projektu a kam sme v súčasnosti dospeli.

Zriadený bol projektový tím, ktorý má na starosti reformu. Tento v princípe pozostával z troch osôb, z jedného riadiaceho pracovníka z Ministerstva spravodlivosti, jedného novoprijatého pracovníka so vzdelaním a skúsenosťami z oblasti pozmeňovacích projektov v súkromnej sfére a napokon zo sekretárky. Všetci títo pracovníci plnili svoje úlohy v rámci práce na 50%-ý úväzok, t.j. k dispozícii bolo celkovo 150 percent úväzku. Neskôr do tímu pribudla poverenkyňa pre prácu s verejnosťou, ktorá nastúpila to tejto práce tiež na 50%-ý úväzok. Tím je veľmi malý. Jeho úlohou však nie je zrealizovať reformu, ale zabezpečiť jej napredovanie. Je vecou samotných členov kantonálnych a komunálnych organizácii, aby sa sami zreformovali.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



Už vám bolo niečo povedané aj o cieľoch reformy: minimálny počet obyvateľov obce má byť 3 000 a počet obcí sa má zredukovať zo 107 na 60, resp. minimálne na 70.

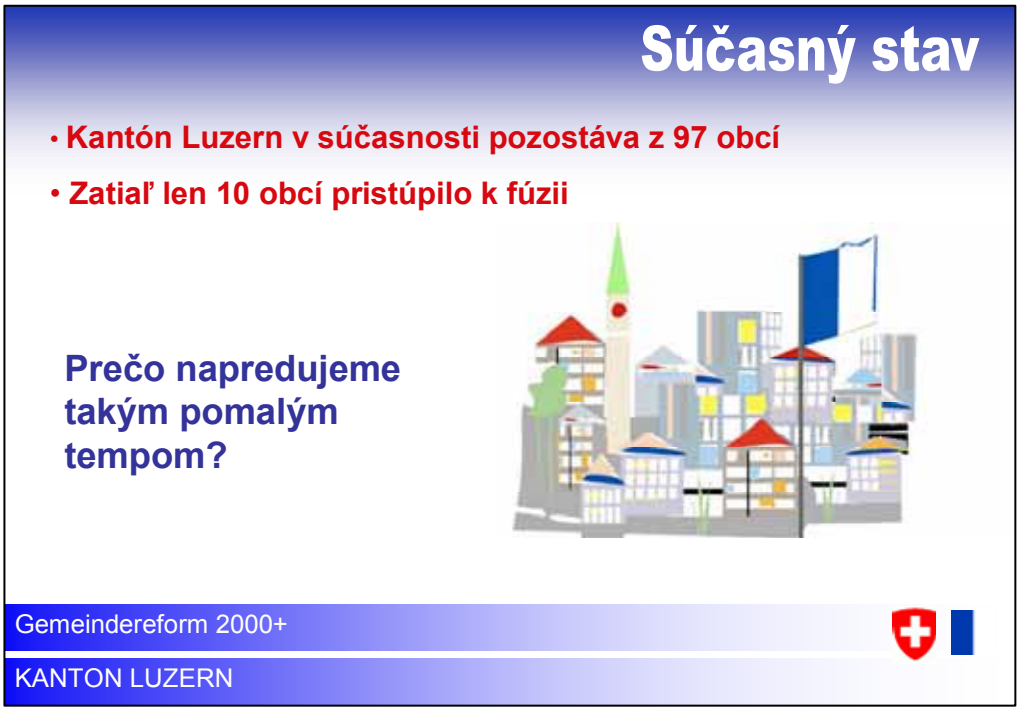
Hlasy ozývajúce sa z vlády sa postarali o intenzívny rozruch a zdvihla sa silná vlna odporu, vzhľadom na skutočnosť, že federalizmus a autonómia obcí majú vo Švajčiarsku hlboké korene. V niektorých obciach v pred-alpskej oblasti sa na tento zámer pozerali ako na frontálny útok proti základom demokracie.

Postup vlády bol viac než občas podrobený kritike; vláde vyčítali, že postupuje neplánovo. Niektorí boli toho názoru, že sa robí veľa kriku pre nič. Druhí zasa tvrdili, že práve toto vyburcovanie zo spánku resp. nastrašenie predstavuje tú správnu cestu. S odstupom času možno tento „krik" označiť ako úspešný model. Luzern totiž nie je jediným kantónom, ktorý podporuje fúziu obcí. Už samotná skutočnosť, že počet obcí vo Švajčiarsku od roku 1850 permanentne klesá, pričom od roku 1990 zaznamenávame dokonca výrazný pokles, poukazuje na to, že v niektorých kantónoch sú fúzie na dennom poriadku.
K fúziám sa vo Švajčiarsku – v závislosti od daného kantónu - uplatňuje rôzny metodický prístup. Až tak ďaleko siaha náš federalizmus; my to nazývame „kantonálnym duchom".

Na jednom konci spektra metód sa nachádzajú kantóny, ktoré sa najskôr poponáhľali zhotoviť si rozsiahle vedecké a právne podkladové štúdie. Existujú tu veľmi podrobné podklady o tom, prečo a akým spôsobom je potrebné zrealizovať fúziu. V praxi to však často krát nevedie ďalej. Odpoveďou na štúdie bývajú oponentské štúdie. Samozrejme, že z týchto štúdií sa možno mnohému podučiť, a práve tým sme začali.

Kantón Luzern sa takpovediac upísal heslu „Pokiaľ chceš poznávať, nauč najskôr sa jednať". Hľadali sme obce, ktoré by boli ochotné pristúpiť k fúzii, čím sme sa s ich pomocou v rámci pilotných projektov chceli naučiť, akým spôsobom je možné realizovať fúzie.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



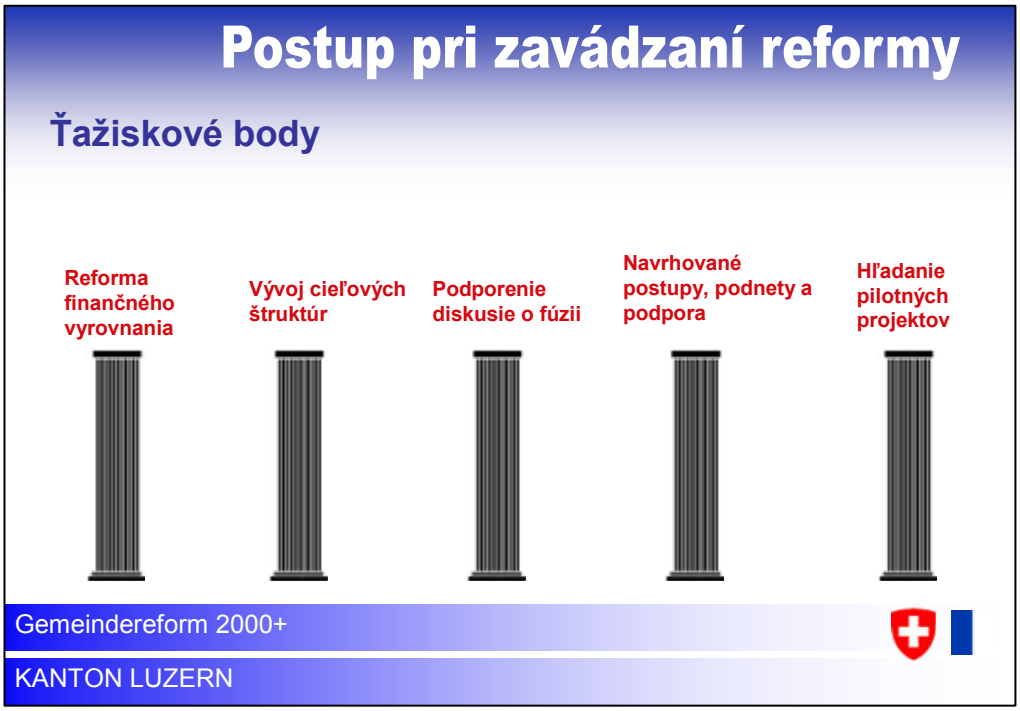
K dnešnému dňu sa počet obcí znížil o desať, čo znamená o viac než jednu obec za rok. Cieľom je, aby sa do konca roka 2008 znížil počet obcí na 60, resp. minimálne na 70. Ešte stále nás čaká pomerne veľa práce, kým sa nám tento cieľ podarí dosiahnuť.
Prečo napredujeme tak pomaly?

Hlavným problémom je, že obce v kantóne Luzern nič nenúti k tomu, aby fúzovali.
Každá obec rozhoduje o každej svojej fúzii v referende. Vláda v roku 1997 deklarovala, že plánuje vytvoriť podnety a vyvíjať nátlak pre podporu reformy. Najskôr však bolo preto potrebné vyvinúť preto vhodné prostriedky. Iné kantóny si zvolili rôzne iné cesty:

- V niektorých kantónoch nariaďuje fúzie príslušná kantonálna vláda, a to na základe konkrétnych kritérií. Tak napríklad pre obce sa stanovilo, aká musí byť minimálna výška ich finančných prostriedkov a v spojitosti s tým aj počet ich obyvateľov.
- Alebo boli stanovené požiadavky na obecnú správu a na školu; v prípade nesplnenia týchto požiadaviek sa pristúpi k nútenej fúzii.
- Niektoré iné kantóny u seba zaviedli minimálnu hranicu zadlženosti pripadajúcu na obyvateľa.
- V nedávnej dobe obyvateľstvo v kantóne Glarus rozhodlo v hlasovaní o tom, že počet obcí sa tu zníži zo súčasných približne 30 obcí na 3. Obyvatelia teda prostredníctvom kantonálneho uznesenia nútia vlastné obecné úrady k tomu, aby sa tu pristúpilo k pomerne veľkoplošným fúziám.

Ako vidíte, aj napriek tomu, že Švajčiarsko sa rozprestiera na nie veľkom území, uplatňujú sa tu mnohoraké metódy fúzií. Na základe uznesenia obyvateľstva v kantóne Glarus teda vzniknú tri obce a každá z nich bude mať počet obyvateľov okolo 10 000. Podľa najnovších výsledkov našich výskumov v kantóne Luzern sú tieto počty obyvateľov niečím, o čo je hodné snažiť sa, pokiaľ chceme, aby naše obce fungovali profesionálne, cenovo výhodne a prehľadne. K podobným výsledkom v 70. rokoch dospeli naši severní susedia žijúci v južnej časti Nemecka.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



Opakovane prebiehajú diskusie ohľadne optimálnej veľkosti obcí. My sme túto diskusiu ukončili a uspokojili sme sa s definíciou väčších a výkonnejších obcí, a to aj z toho dôvodu, že sme presvedčení o tom, že diskusia o optimálnej veľkosti obcí je z hľadiska podnikovej ekonomiky príliš jednostranná.

Aby bolo možné napredovať v reforme, boli stanovené nasledovné ťažiskové body:

1. reforma finančného vyrovnania
2. vývoj cieľových štruktúr
3. podpora diskusie o fúzii
4. navrhované postupy, podnety a podpora
5. hľadanie obcí, ktoré by boli ochotné v rámci pilotných projektov pristúpiť k fúzii

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

O potrebe účinného systému finančného vyrovnania v rámci federalistického štátu už hovorila p. ministerka Schärli. Ešte treba dodať jednu vec: staré finančné vyrovnanie bránilo fúziám. A práve preto bola revízia zákona o finančnom vyrovnaní prvým dôležitým krokom obecnej reformy.

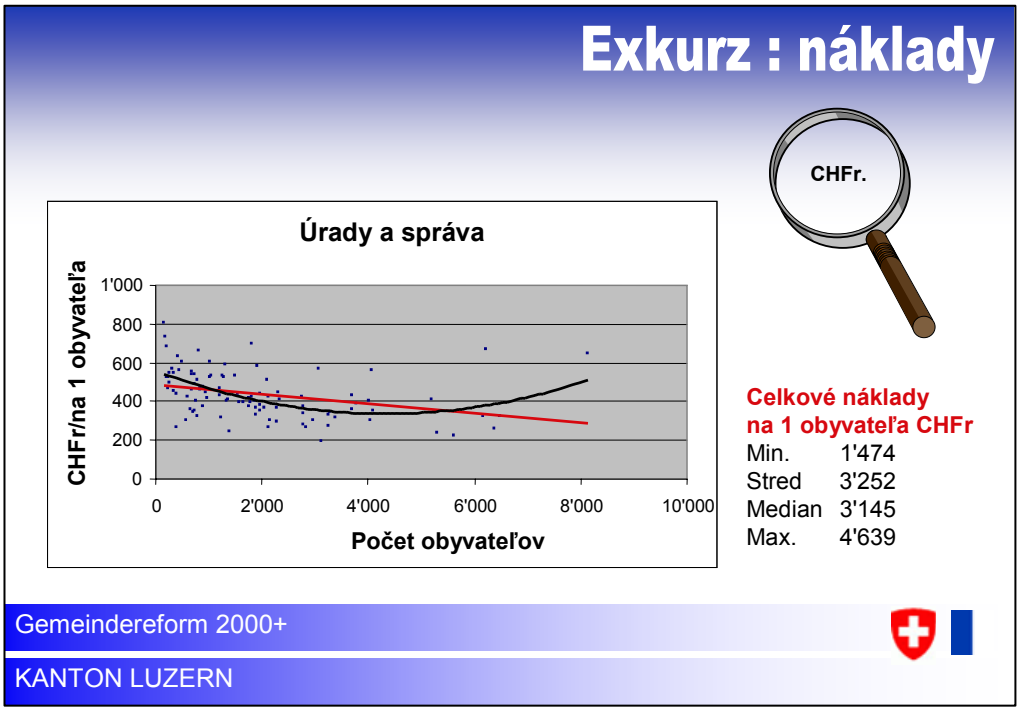
„Z niekoľkých šedých koní nikdy nebude sivko“, tvrdia odporcovia fúzie obcí. Ide tu však aj o to, aké vlastnosti sivkovi pripisujeme.

Vo vzťahu k daňovej sile je táto výpoveď absolútne správna. Vo federalistickom systéme sú medzi obcami vždy finančné rozdiely a pokiaľ sa nezavedú protiopatrenia, systém má tendenciu viesť k prehlbovaniu týchto rozdielov. Pomocou systému finančného vyrovnania politika vymedzí pásmo, v rámci ktorého sú rozdiely prípustné.

Pokiaľ sa obciam prizná nárok na minimálnu vybavenosť, kritérium daňovej sily stráca svoj význam. Obce sú slobodné a v rámci toho, ako to určuje zákon, sa smú organizovať spôsobom, ktorý sami pokladajú za vhodný. Nový obecný zákon, ktorý vstúpil do účinnosti v roku 2005, rozšíril obciam priestor ich právomocí. Podľa predpisu je každá obec povinná viesť vlastné podnikové účtovníctvo nákladov.

Vláda nechcela predpisovať, kto má fúzovať s kým. Aby sme si o tom vytvorili predstavu, zakreslili sme si mapu spolupráce medzi komúnami a pre tento účel sme skúmali, medzi ktorými obcami už prebieha vzájomná spolupráca, konkrétne spolupráca v pracovných oblastiach s významom pre sociálnu sféru. Sem spadajú úlohy ako základné školy, zdravotná starostlivosť a starostlivosť o starších občanov, náboženské obce, spolky a v neposlednej rade aj požiarne zbory, ktoré na vidieku zohrávajú významnú spoločenskú úlohu.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

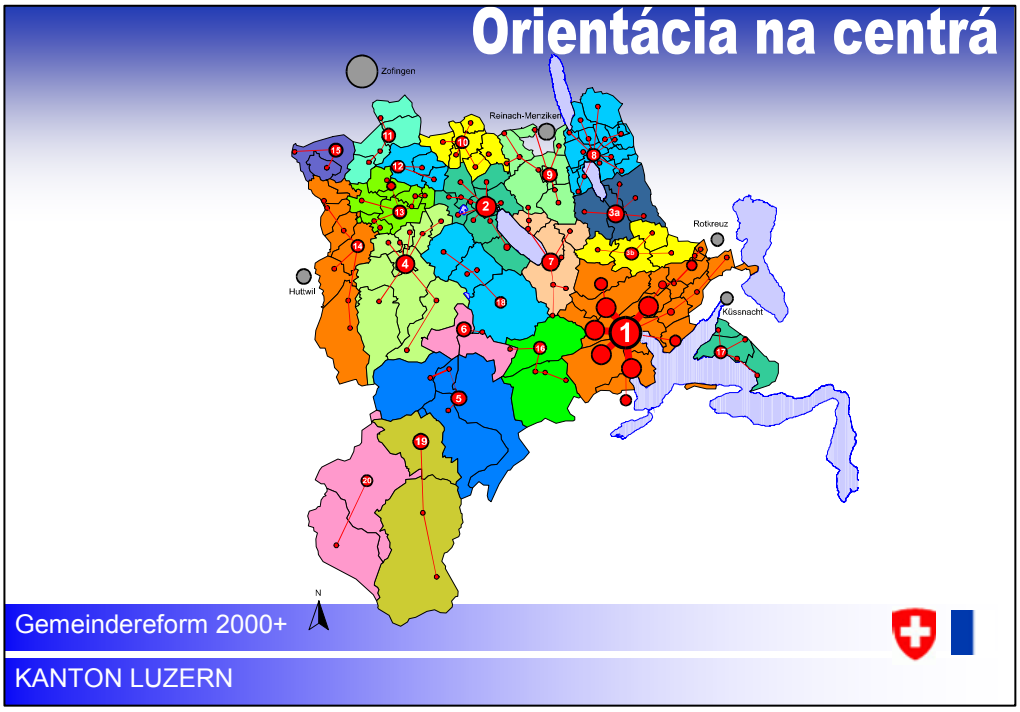


To, že väčšie obce fungujú v nákladovo výhodnejšom režime, popierajú dokonca aj niektorí odborníci. Ani my sme sa ani nedokázali vyhnúť tejto diskusii a v kantóne Luzern sme museli vykonať vlastné prieskumy.
Tieto viedli k podnetným zásadným diskusiám. Čiastočne sa uplatňuje názor, že optimalizácia nákladov v obciach by mala byť niečím, čo je mimo debaty, pretože sa dotýka práve základných buniek demokracie ako takej. Nemožno poprieť vysokú účasť obyvateľov v menších obciach, čo je vzhľadom na ich pomery nevyhnutné. Sú však pochybnosti o tom, či sú pomery v menších obciach demokratické vzhľadom na vysoký stupeň sociálnej kontroly. Okrem toho menším obciam chýbajú ľudské zdroje i prostriedky, ktoré by im umožnili podieľať na politike štátu - a ten, kto sa na nej nepodieľa, nemôže mať na ňu žiaden vplyv a teda sa správa nedemokraticky.

Analýza nákladov (v diagrame sú znázornené náklady pripadajúce na jedného obyvateľa v závislosti od počtu obyvateľov obce) preukázala, že pomery v kantóne Luzern sa neodlišujú od pomerov v iných kantónoch či krajinách.

- V prípade menších obcí bývajú náklady v priemere vyššie. Existuje tu hrubý rozptyl, a to na základe aktuálneho stavu investícií obcí. V obciach s nízkymi nákladmi sa väčšie investície odkladajú do budúcna, zatiaľ čo v obciach s veľmi vysokými nákladmi už boli uplatnené.
- Obzvlášť výhodne fungujú obce s počtom obyvateľov od 4 000 do 6 000.
- Výnimky existujú aj v tomto pásme, nakoľko obce s vyššou daňovou silou majú tiež vyššie výdavky.
- Rovnako aj mestá majú vyššie výdavky. Jedným z dôvodov je aj to, že náklady stúpajú spolu s nárastom počtu obyvateľov. Na druhej strane sa ale mestá vyznačujú lepšou ponukou služieb v sociálnej a kultúrnej oblasti. Podobne je to aj v oblasti verejnej dopravy, ktorá je tu oveľa lepšie vybudovaná.
- Najmenšia obec v kantóne Luzern má 184 obyvateľov. Jej náklady sú však vyššie než náklady mesta Luzern, ktoré má 57 000 obyvateľov.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



Mapu štruktúr spolupráce sme odovzdali regionálnym plánovačom, spolu s prosbou, aby ju posúdili z vlastného pohľadu.

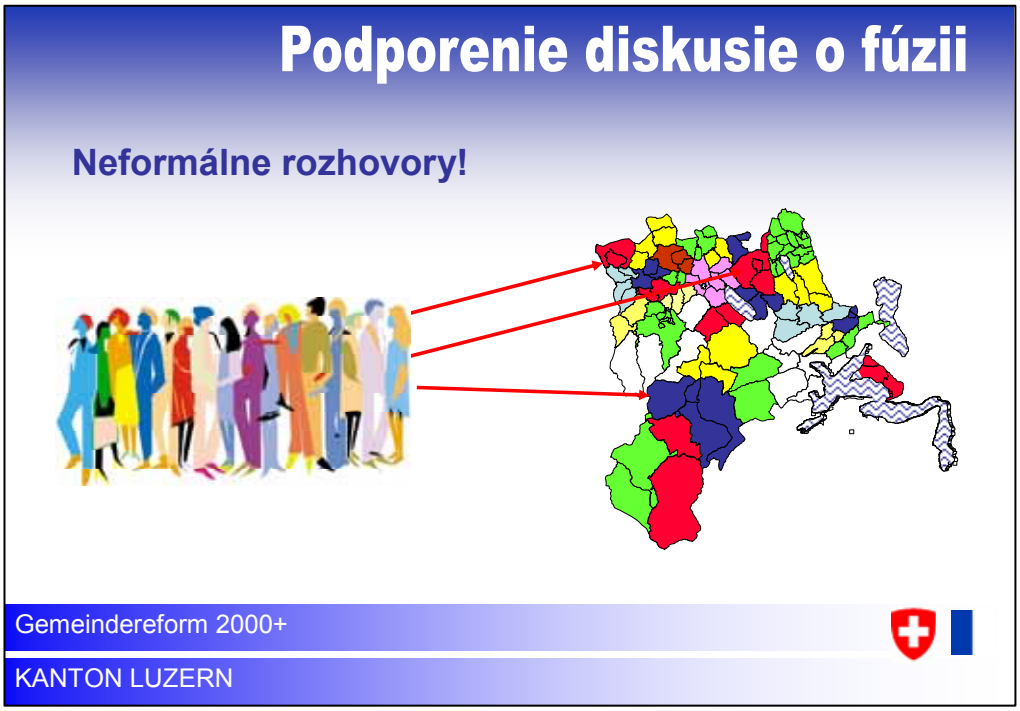
Títo v zásade vyzdvihli spoluprácu s centrami; podľa ich názoru je potrebné venovať jej pozornosť. Tento poznatok vlastne nebol ničím novým. Naši severní susedia na juhu Nemecka ho uznali a zdôvodnili už v 70. rokoch.

Podľa možnosti je potrebné čo najviac orientovať nové obecné štruktúry na sociálne a hospodárske centrá. Správne úrady, školy a iné verejnoprávne zariadenia sa majú zriaďovať v miestach, kde sa ľudia beztak pohybujú, keď idú nakupovať, do banky alebo k lekárovi.

Princíp je jednoduchý, no v odľahlých periférnych oblastiach sa nedá vždy uplatniť. Tam, kde sa hospodárske centrá nachádzajú pomimo hraníc kantónu či krajiny, sa socio-ekonomické štruktúry neprekrývajú so štruktúrami štátnej politiky. Ak sa má zachovať princíp orientácie na centrá, bolo by potrebné pristúpiť k takým fúziám obcí, ktoré by presiahli rámec kantonálnych resp. štátnych hraníc. Takéto prípady máme aj v kantóne Luzern. Vláda kantónu Luzern vo svojom aktuálnom legislatívnom programe nepripúšťa prestúpenie obce pod iný kantón.

Potom, ako sme si vytvorili obraz o cieľových štruktúrach, mohli sme zvážiť metódy, pomocou akých by sa napredovalo v modelových zámeroch, a tiež akým spôsobom by vláda mohla vytvárať podnety a tlak v prospech týchto zámerov.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



Predsedov obecných zastupiteľstiev z obcí, ktoré spadali pod skupiny spolupráce, sme pozvali na neformálny rozhovor mimo pracovnej doby. Takýto rozhovor vždy prebiehal v nejakej reštaurácii v uvoľnenej atmosfére, pri poháre piva. Zaujímavé je, že všetci oslovení toto pozvanie prijali.

Hovorili sme s nimi o idei vlády, pýtali sme sa na ich názor, ich idei, obavy, prekážky, ktoré vidia, ich dôvody pre a proti.

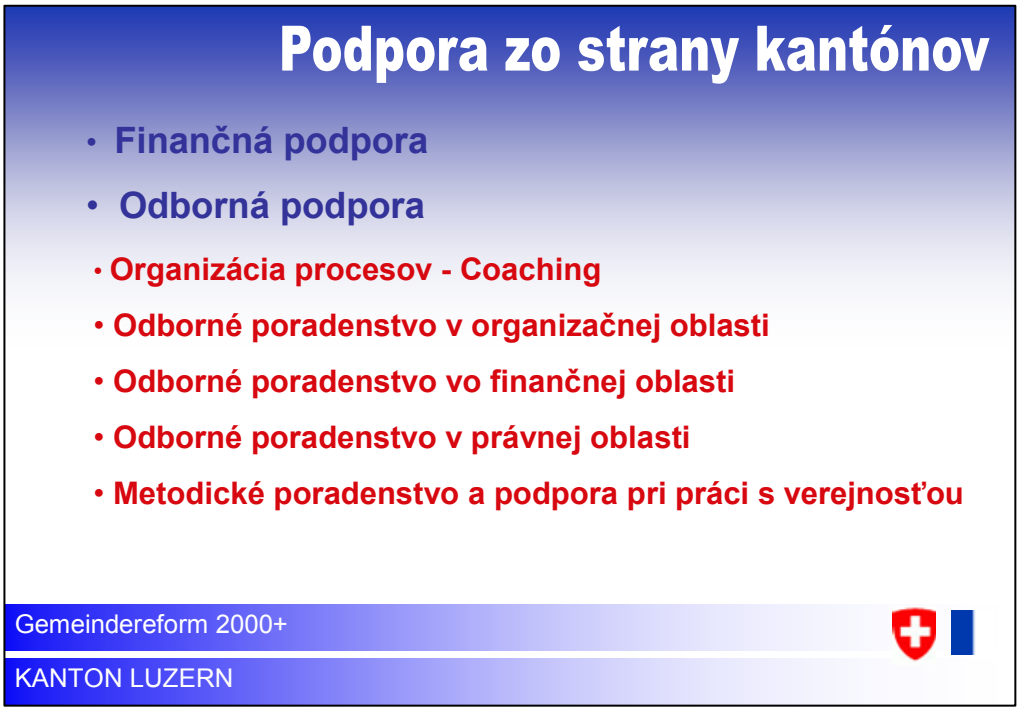
Pritom sme zistili, že je len málo takých, ktorým sa tento nápad skutočne páči. Zistili sme, že hlavným problémom je komunikácia s obyvateľstvom. Akým spôsobom má predseda obecného zastupiteľstva oznámiť svojim voličom, že sa chce vzdať vlastnej obce? Veď takýto predseda zastupiteľstva je takmer akoby zradcom. Tiež bolo povedané, že „nás chudobné obce" aj tak nik nechce. Tí, ktorý na tom boli po finančnej stránke lepšie, zasa upozornili na to, že referendum o fúzii nemôže dopadnúť úspešne, pokiaľ majú bohatšie obce na seba prebrať dlhy a staré ekologické záťaže iných obcí.

Veľmi dobré bolo, že rozhovory prebehli v dôvernej a neformálnej atmosfére. Prebiehali s vylúčením verejnosti i médií. Dnes ich chápeme ako prínos k tomu, aby sa vybudovala základňa pre dôveru medzi občanmi navzájom a tiež medzi občanmi na jednej a kantónom na druhej strane.

Prekvapivo sme mohli skonštatovať, že predsedovia obecných zastupiteľstiev sa síce príležitostne stretávali, no téma fúzie bola pre nich dovtedy tabuizovaná.

O dôvernosť sme dokonca museli občas zabojovať. Naši predstavení chceli vidieť úspech a tlač chcela o ňom informovať. V tejto fáze by to nebolo bývalo dobré. Malý plamienok treba udržiavať pri živote. Pokiaľ by naň niekto dýchol vo viere, že tento plamienok je už ohňom, vyhasil by ho.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk



Na prvom mieste boli finančné otázky. To, či sú hlasujúci občania za fúziu alebo proti nej, síce v prvom rade závisí od financií, no na druhej strane sa nikto kvôli fúzii nechce podujať k tomu, aby platil vyššie dane.

Obce s najlepším finančným postavením (jedná sa vo väčšine prípadov o centrálne obce) sa po fúzii nesmú mať horšie, než ako to bolo predtým.

Pani ministerka Schärli vo svojom referáte uviedla, akým spôsobom to má kantón zabezpečiť.
Fúzie sú možné len v prípade, ak z dlhodobého hľadiska dokážu financovať sami seba. Kantón môže pomocou svojich príspevkov poskytnúť iba finančný impulz.
Za normálnych podmienok môžu obce, ktoré sa pripojili k väčšiemu centru, znížiť svoju daňovú sadbu na úroveň tohto centra. Takéto obce získajú výmenou za svoju autonómiu nižšie dane a profesionálne komunálne služby od centrálnej obce.
Centrálna obec získa možnosť rastu za výhodných podmienok, pretože pomocou príspevku pre fúziu sa zabezpečí, aby bola miera zdanenia od samého začiatku udržateľná na rovnakej úrovni aj napriek fúzii. Z toho pohľadu získajú obce finančnú injekciu pre svoje investície.

Z doterajších projektov sme videli, že malé obce, ktoré sa majú pripojiť k väčším obciam, v zjavnej väčšine prijímajú tento návrh na fúziu za predpokladu, že budú splnené uvedené podmienky.
Návrh fúzie je ťažšie zastupiteľný v centrálnych obciach. Tým sa dobre darí aj bez fúzie a existujú tu časté obavy, že pripojené obce by im z dlhodobého hľadiska mohli byť na príťaž. Pokúšame sa odbúrať tieto obavy na základe porovnania plnení a nákladov voči iným obciam. Voči odporcom fúzie však často krát vystupujeme v sťaženej pozícii.

Obzvlášť náročnou je situácia, keď z dôvodu polohy miesta nie je možné pripojiť sa k žiadnej centrálnej obci. V takýchto prípadoch je úžitok fúzie pre všetkých partnerov rovnaký, spor ale vzniká v súvislosti s umiestnením správy, školy a v niektorých prípadoch aj v súvislosti s názvom obce.

Pri spätnom pohľade je obstarávanie prostriedkov v kantóne jednou z tých úloh, ktoré sú nákladné a náročné. Všetci politici totiž vzhľadom na tlak konkurencie chcú šetriť, znižovať dane a samozrejme aj reorganizovať a racionalizovať.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

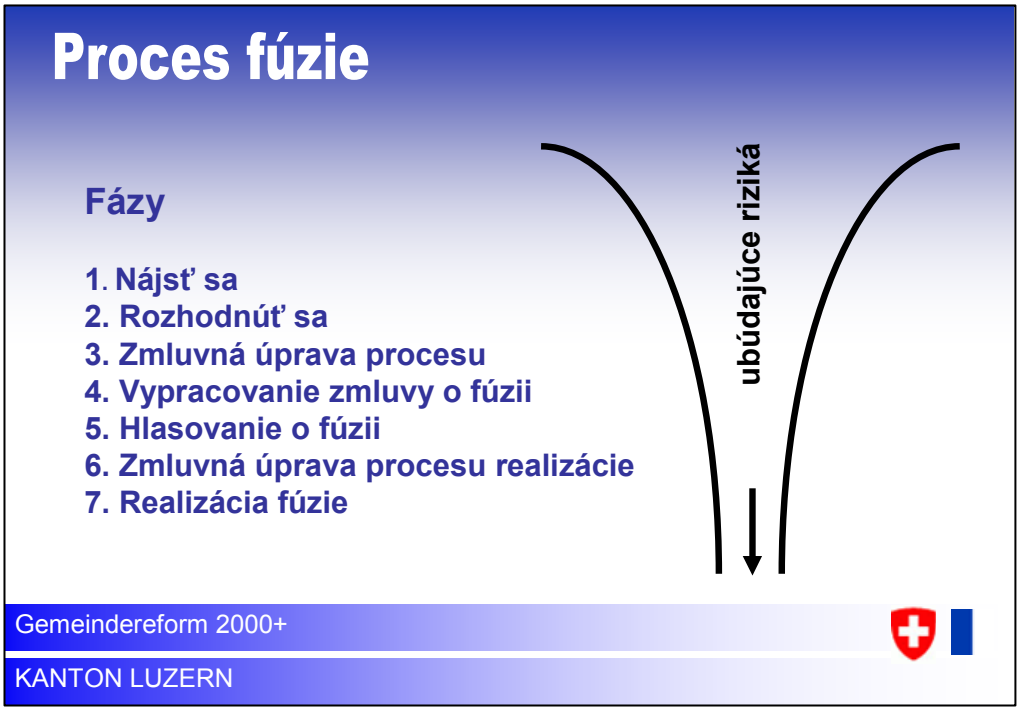
Pokiaľ vyššie postavená štátna úroveň – v našom prípade sa jedná o kantón – nie je schopná dať k dispozícii finančné prostriedky pre impulzné financovanie, potom nie je možné zrealizovať fúzie demokratickým spôsobom. Je to preto tak, lebo vo všetkých švajčiarskych kantónoch, ktoré chcú podporovať fúzie, sa pre tento účel poskytujú nemalé čiastky, ktoré majú slúžiť predovšetkým pre vyrovnanie dlhu, v menšej miere však aj pre samotnú reorganizáciu.

Personálna a odborná podpora

- Organizácia procesov - coaching
- Odborné poradenstvo v organizačnej oblasti
- Odborné poradenstvo vo finančnej oblasti
- Odborné poradenstvo v právnej oblasti
- Metodické poradenstvo a podpora pri práci s verejnosťou

V roku 1997 oznámila vláda kantónu Luzern obecnú reformu, ktorá má byť súčasťou širšieho reorganizačného projektu. Bol zriadený projektový tím, ktorý sa má starať o reformu. Tento pozostával z troch osôb, z riadiaceho pracovníka z Ministerstva spravodlivosti, z novoprijatého pracovníka so vzdelaním a skúsenosťami z oblasti pozmeňovacích projektov v súkromnom sektore a zo sekretárky. Všetci títo pracovníci plnili svoje úlohy v rámci práce na polovičný úväzok, t.j. k dispozícii bolo celkovo 150 percent úväzku. Neskôr pribudla poverenícka pre prácu s verejnosťou, ktorá opäť pracovala na polovičný úväzok. Zvládne takýto malý tím motivovať k činu viac než štyridsať obcí?
Hovorme radšej o posúvaní ďalej. Úlohou tímu nie je zrealizovať reformu, ale iba zabezpečiť jej napredovanie. Zreformovať sa musia samotní členovia kantonálnych a komunálnych organizácií. Pri väčších projektoch sa dodatočne zabezpečuje podpora zo strany externých podnikov. Pri výbere externých poskytovateľov služieb pre projekty fúzie sme ochotní pomôcť a zastupujeme záujmy kantónu, ktorý je prostredníctvom svojej finančnej podpory zastúpený v riadení všetkých projektov.

Organizáciu a priebeh projektov fúzie v krátkosti vysvetlím na základe nasledovných dvoch obrázkov.



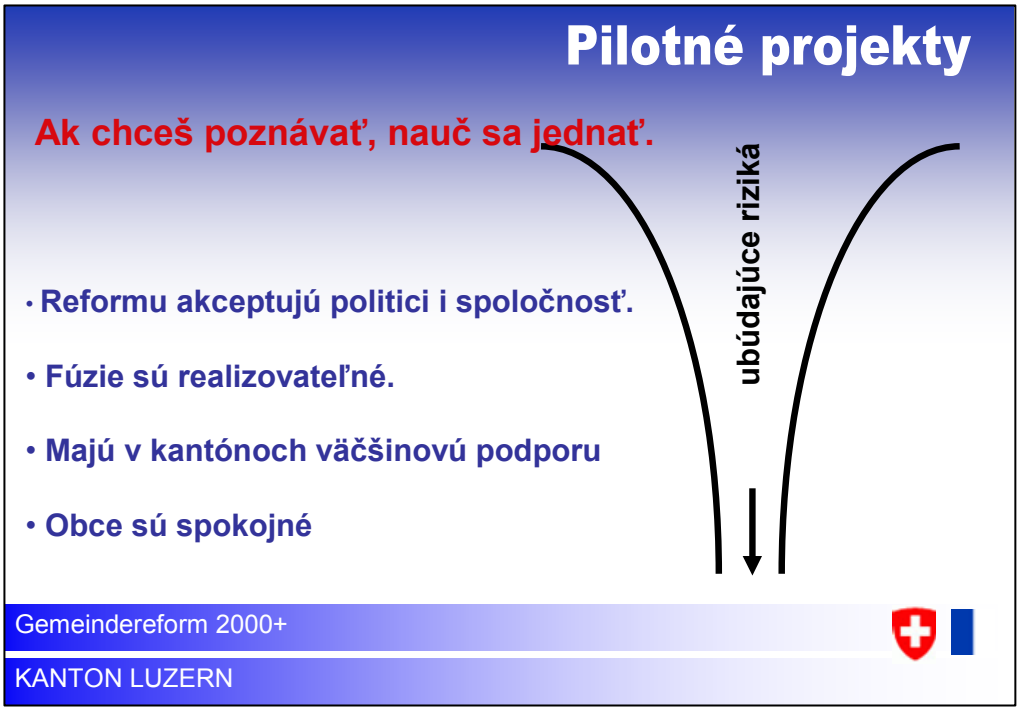
© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Teraz by som sa vrátil k neformálnym rozhovorom mimo pracovnej doby. V tejto fáze je dôležitá nezáväzná atmosféra. Ide tu o výmenu informácií a o vytvorenie základne pre vzájomnú dôveru. Miera rizika je vysoká. V tejto fáze sa spolu s obcami zamýšľame nad ich budúcnosťou, nad tým, čo by bolo keby. Vo workshopoch sa diskutuje o príležitostiach a rizikách a spolu s finančnými odborníkmi z daného kantónu sa vykonajú prvé modelové výpočty. Zástupcovia obcí by sa mali dostať k podkladom a na ich základe rozhodnúť o tom, či chcú svojich občanov bližšie oboznámiť s myšlienkou fúzie. Tento proces si vyžaduje rôzny časový priestor v závislosti od konkrétneho prípadu. Mimoriadne razantne postupoval predseda obecného zastupiteľstva istej menšej obce. Predseda obecného zastupiteľstva centrálnej obce sa na neho obrátil s otázkou, či by v jeho obci nechcel prítomný pri tom, keď sa bude prezentovať myšlienka fúzie. Nato som bol pozvaný na zasadanie obecného zastupiteľstva, kde som mal účastníkom objasniť zmysel fúzie a tiež spôsob jej fungovania.

Po prezentácii povedal predseda obecného zastupiteľstva svojim ľuďom: *„To je ale ponuka! Ak ju neprijmeme, potom si budem musieť o pár rokov povedať, že som sa nezmocnil svojej strategickej riadiacej úlohy. Preto by som chcel, aby sme sa zúčastnili prezentovania fúzie. Keď bude táto vec seriózne objasnená, rozhodnete o zmluve o fúzii v hlasovaní."*

Zhromaždenie prijalo túto výpoveď s potleskom a k 1. januáru 2005 došlo k zlúčeniu predmetných obcí.
Existujú však aj iné regióny, kde sa už päť rokov zaoberajú predbežným ujasnením si fúzie a modelovými výpočtami, a zatiaľ sa neposunuli ani o krok vpred.

Veľký význam prikladáme zmluvnej úprave procesu vedúceho k vypracovaniu zmluvy o fúzii. Vo všeobecnosti hovoríme o zmluve o fúzii, v ktorej sa stanovuje cieľ a časový priebeh vrátane významných míľnikov. Keďže o návrhu zmluvy napokon hlasuje obyvateľstvo, v zmluve sa presne uvádza, kto sa za príslušnú obec priamo podieľa na jej vypracovaní. Dbá sa pritom na to, aby pomer strán bol vyvážený. Podľa možnosti bývajú do tohto procesu zaangažovaní aj tvorcovia verejnej mienky. Ďalšie kroky prebiehajú podľa plánu a niekedy pritom dochádza k prekvapivým zisteniam či situáciám. Obzvlášť zaujímavé sú rokovania o príspevku, ktorým chce kantón podporiť fúziu, a následne fáza, ktorá bezprostredne predchádza referendu o fúzii. Naša poverenkyňa pre prácu s verejnosťou zabezpečí, aby sa o zámere komunikovalo na všetkých úrovniach. Zvlášť dbá na to, aby sa v miestnej tlači dostali k slovu aj obyvatelia.



© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

O obecných reformách sa veľa píše v knihách a v súčasnej dobe sú tiež predmetom diskusií na celom svete. Aj z toho dôvodu existuje dostatočný počet „receptov" na to, aby treba pri nich postupovať. Obecná reforma sa však týka nielen obcí, ale aj celého štátu ako takého.

Na začiatku v podstate existoval široký front odporcov stavajúcich sa proti tejto reforme, a to nielen na strane obcí, ale aj v správe a vo Veľkej rade. Členovia obecných zastupiteľstiev, ktorých si volia obyvatelia, sa chcú zasadzovať za zachovanie svojich obcí, nie za ich zrušenie. Politici zasa chcú ochranu malých obcí dať na agendu svojho volebného programu. Navyše, ak sa má zmeniť počet obcí, vedie to k dodatočnému nárastu práce v kantonálnej správe, ktorá sa tomuto chce vyhnúť, a pokiaľ má dôjsť k fúzii čo len dvoch obcí, nik nevie, ktoré zákony, postupy, registre a databázy sa jej týkajú. Nie raz sa nám pokúšali s dobrým úmyslom radiť, aby sme radšej dali ruky preč od reformy.

Projektový tím sa preto najskôr vydal hľadať spojencov. V rámci správy ich možno nájsť v radoch odborníkov, ktorí trpia v dôsledku roztrieštenosti obecných štruktúr. V našom prípade to sú priestoroví plánovači, odborníci z oblasti vzdelávania, daňové úrady, experti požiarnej ochrany. Na výraznú opozíciu sme narazili na pozemkovom úrade, kde sa obávali, že by bolo potrebné nanovo prepísať kataster. Pri kontakte s kantonálnou správou sa čoskoro ukázalo, že bez praktického príkladu, akým je pilotný projekt, sa nemožno pohnúť ďalej. Opäť sa potvrdilo poznanie, že ľuďmi v zásade dokážu pohnúť ich vecné potreby.

Po jednom z neformálnych rozhovorov sa predseda istého obecného zastupiteľstva ako prvý prihlásil o slovo s tým, že by bolo potrebné preskúmať túto vec v jeho regióne. V prvom kroku vznikli plány pre rozsiahlu fúziu. Napokon sa ale zrealizovala malá fúzia, pri ktorej sa centrálna obec s počtom 2 500 obyvateľov zlúčila s menšou obcou s 250 obyvateľmi. Na úvod sme chceli začať s menším projektom.

Obe obce sa dohodli na fúzii behom krátkej doby, vzhľadom na ich beztak veľmi úzku vzájomnú spoluprácu. Títo pionieri z obcí Beromünster a Schwarzenbach mali zrazu naponáhlo – chceli byť totiž prvými obcami v kantóne Luzern, ktoré pristúpia k fúzii. Dodnes sme im za to povďační. Prelomili začarovaný kruh a vďaka nim sa slovo fúzia stalo spoločensky prijateľným. Istá sedliacka žena sa neskôr vo vysielaní miestneho rozhlasu označila za modernú ženu žijúcu v modernej obci – v zlúčenej obci. Pre nás ako projektový tím to bola senzácia, pri ktorej sme si vydýchli.

V úzkej spolupráci s úradmi a správou oboch obcí, ktoré prejavili ochotu k fúzii, sme navrhli a uviedli do chodu organizáciu projektu a postupy. Konečne sme mohli osloviť kantonálnu správu i vládu a predstaviť im konkrétny projekt; tým pádom sa aj na tejto úrovni začali kontinuálne riešiť úlohy súvisiace s fúziami.

V januári 1998 sme zahájili našu prácu ako projektový tím. V auguste 2001 bol naštartovaný projekt fúzie a 1. septembra 2004 sa obe obce zlúčili. Odvtedy sa mnohé veci dostali do pohybu. Aj keď ešte stále nie je toho tak veľa, ako si to vláda pôvodne predstavovala. Rady zástancov štrukturálnej reformy sa však výrazne rozšírili a tiež na strane politiky došlo k nemalému nárastu podpory. Samozrejme, že sú tu niektoré menšie obce, ktoré ešte stále bojujú o svoju autonómiu. Už dnes je však jasné, že cenu za túto svoju malú autonómiu budú musieť v dohľadnej dobe sami zaplatiť. Predseda obecného zastupiteľstva z istej menšej obce, ktorá má 162 obyvateľov, triezvo skonštatoval, že loby malých obcí je na ústupe.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

Dôvody pre fúziu

Zo všeobecného hľadiska ide o organizáciu či reorganizáciu obcí, ktorá by odpovedala potrebám občanov, spoločnosti a štátu.

- Výkonnosť verejných služieb (kvalita, profesionalita, personál, odborníci)
- Náklady (finančný potenciál obcí, potreby infraštruktúry / investícií)
- Schopnosť jednania v rámci spoločného životného priestoru (spoločenstvá orientované na riešenie problémov)
- Schopnosť jednania smerom von, využitie spoločného potenciálu

Z toho vyplývajú tri typy fúzií:

1. Menšie obce sa zlučujú a je výhodou, ak sa môžu pripojiť k väčšej obci.
2. Obce, ktoré sú vzhľadom na svoju geografickú polohu navzájom prepojené, sa reorganizujú, keďže sú beztak nútené k tomu, aby tie najvýznamnejšie úlohy riešili spoločne.
3. Obce chcú môcť využívať svoj spoločný potenciál – podľa hesla „súhrn je viac než jednotlivé časti“ – tak aby sa im zvonka (v národnom i medzinárodnom merítku) dostalo viac pozornosti a aby sa zvýšili možnosti ich vplyvu.

Obecná reforma dnes zaznamenáva deviaty rok svojej existencie. Pôvodne sa vychádzalo len z fúzie prvého typu, v priebehu rokov sa však diskusie i aktivity začali venovať všetkým trom typom fúzie.

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

© M.E.S.A.10, 2006, www.mesa10.sk

M.E.S.A.10
- Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy

M.E.S.A.10 - Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy

Je ekonomický think-tank - nezávislá, nevládna a nezisková organizácia.

Hlavným cieľom M.E.S.A. 10 je podpora slobodnej trhovej ekonomiky, princípov a hodnôt ako je slobodná súťaž, rovnosť šancí, slobodné podnikanie, nedotknuteľnosť súkromného vlastníctva, obmedzená úloha štátu, otvorenosť ekonomiky, oddelenie ekonomickej a politickej moci.

M.E.S.A. 10 považuje za nevyhnutný predpoklad úspešnej ekonomickej transformácie a zdravého ekonomického vývoja:

- efektívne inštitucionálne usporiadanie spoločnosti založené na rešpektovaní a ochrane vyššie uvedených hodnôt a princípov
- vytváranie a dôsledné vynucovanie pravidiel hry ochraňujúcich tieto hodnoty a princípy
- ovplyvňovanie verejnej mienky s cieľom presadiť a zatraktívniť tieto hodnoty v spoločnosti

Rozhodujúcimi aktivitami M.E.S.A. 10 sú :

- vypracovávanie ekonomických analýz a štúdií
- poskytovanie rozhovorov, stanovísk, reakcií a komentárov k aktuálnym témam domácim a zahraničným médiám a inštitúciám
- organizovanie diskusných podujatí, seminárov, konferencií a prednášok k aktuálnym témam spoločensko-ekonomického vývoja
- publikačná činnosť

Hlavnými oblasťami, ktorým sa M.E.S.A. 10 venuje sú :

- makroekonomický vývoj
- hospodárska politika a reštrukturalizácia ekonomiky
- verejné financie
- zahraničný obchod a zahraničné investície
- privatizácia
- reforma a decentralizácia verejnej správy
- regionálny rozvoj
- integrácia Slovenskej republiky do Európskej únie

M.E.S.A. 10 Consulting Group, s.r.o. je dcérskou spoločnosťou M.E.S.A. 10. Zaoberá sa spracovaním ekonomických štúdií a analýz na komerčnej báze.

Center for Economic & Social Analyses
M.E.S.A.10

ISBN: 80-89177-08-5

Projekt sa realizoval vďaka finančnej a odbornej pomoci veľvyslanectva Švajčiarska na Slovensku.