Politické poradenstvo týkajúce sa posilnenia postavenia miest a obcí na Slovensku

Rada Európy

Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť

v spolupráci so slovenskou mimovládnou organizáciou MESA10

Autor: Cezary Trutkowski, odborník Rady Európy

Január 2023

CEGG/PAD(2023)1

Good Governance

mesa10

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Co-funded by the European Union

EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Co-funded and implemented by the Council of Europe

Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku – fáza II

Tento dokument bol vypracovaný v rámci projektu Príprava právneho a politického poradenstva týkajúceho sa dobrej správy vecí verejných na Slovensku (ref. č.: GA/SK/1/2021) financovaného v rámci spoločného projektu Európskej únie a Rady Európy s názvom Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku – fáza II.

Mimovládna organizácia MESA10 pod vedením a s pomocou medzinárodných odborníkov, ktorých najala Rada Európy, vykonala činnosti prostredníctvom poskytovania potrebných miestnych odborných znalostí, ako aj logistickej podpory.

Tento dokument pripravilo Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť, Generálne riaditeľstvo II – Demokracia a ľudská dôstojnosť, Rada Európy, v spolupráci s partnermi z Českej republiky, Holandska, Poľska, Slovinska, Švédska, Ukrajiny a Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska.

Dokument vypracoval Dr. Cezary Trutkowski.

Tento dokument bol vypracovaný s finančnou pomocou Európskej únie a Rady Európy. Názory, ktoré sú v ňom vyjadrené, v žiadnom prípade nemožno považovať za názory odrážajúce oficiálne stanovisko Európskej únie alebo Rady Európy.

Obsah

Zhrnutie *4*

Úvod *7*

Štruktúra administratívneho systému miestnej samosprávy na Slovensku a jej dôsledky *9*

Rozdrobenosť územného členenia administratívneho systému miestnej samosprávy 9

Nápravné opatrenia – pokusy o reformy miestnej samosprávy 12

Dekoncentrovaná štátna správa 14

Spolupráca medzi obcami 14

Originálne vs. prenesené kompetencie 16

Financovanie verejných úloh 17

Nedostatky pri vykonávaní a monitorovaní verejných služieb *20*

Reformné návrhy – dosiahnutie efektívnejšieho a lepšieho zabezpečovania verejných služieb *27*

Zmena štruktúry územného členenia – zlučovanie obcí 27

Posilnenie spolupráce medzi obcami 28

Diverzifikácia kompetencií miestnych orgánov 29

Zavedenie druhej (prostrednej) úrovne miestnej samosprávy 31

Odkazy *34*

Príloha – Program partnerského preskúmania *35*

Zhrnutie

Je všeobecne známe, že veľká územná rozdrobenosť v Slovenskej republike predstavuje závažný problém pre riadne fungovanie systému miestnej samosprávy. Je tu príliš veľa jednotiek, sú príliš malé, a preto majú obmedzené možnosti fungovania. Ich rozvojový potenciál je nedostatočný. Mnohé z nich nie sú schopné poskytovať požadované verejné služby a/alebo ich poskytovať na uspokojivej úrovni. Rozdrobenosť závažným spôsobom obmedzuje rozvojové príležitosti krajiny, neumožňuje optimálne využívať zdroje a zlepšovať kvalitu života obyvateľov obcí a prispieva k regionálnym rozdielom.

Zároveň rôzne druhy mechanizmov, ktoré by potenciálne mohli podporiť alebo optimalizovať činnosti miestnych samospráv, sú príliš slabé na to, aby priniesli primeraný efekt. Týka sa to najmä systému kontroly nad riadnym fungovaním miestnych samospráv, a to z hľadiska zákonnosti prijatých opatrení, ako aj z hľadiska ich účinnosti. Možnosti monitorovania účinného využívania verejných zdrojov sú preto obmedzené v podmienkach silnej politickej a výkonnej pozície starostov a relatívne slabej pozície miestnych zastupiteľstiev.

V rámci doteraz vypracovaných štúdií a diskusií zorganizovaných počas partnerského preskúmania sa partneri stretli s rôznymi návrhmi na riešenie týchto problémov. Členovia tímu partnerského preskúmania jasne uvádzajú, že najvhodnejším smerovaním možných zmien je zlúčenie jednotiek miestnej samosprávy do väčších celkov, čo by malo viesť k zvýšeniu ich zdrojov a kapacít, ich potenciálu vykonávať verejné úlohy v príslušnej geografickej oblasti, ako aj ich schopnosti prilákať spôsobilé a kvalifikované pracovné sily. To je podľa názoru tímu partnerského preskúmania najvhodnejšia cesta budúcich reforiem.

Partneri však chápu, že realizácia tohto odporúčaného riešenia by znamenala značné výzvy. Tieto výzvy sú spojené najmä so sociálnymi otázkami (ktoré zahŕňajú silný vplyv prvkov sociálnej identity určovaných miestom bydliska) a na druhej strane s politickými otázkami, ako je odpor voči strate vplyvu a moci miestnych politikov, ktorí majú často vplyv na vnútroštátnu politiku.

Partneri preto s výhradou, že nejde o najoptimálnejšie riešenia, navrhujú zvážiť alternatívne scenáre reforiem miestnej samosprávy. Partneri zdôrazňujú, že je potrebné dodržiavať zásady Európskej charty miestnej samosprávy, a preto by sa pri týchto reformách mali uplatňovať tieto hlavné zásady: účinná decentralizácia verejnej moci a zásada subsidiarity, pokiaľ ide o pridelenie zodpovednosti za vykonávanie verejných služieb.

V tejto súvislosti partneri zdôrazňujú, že rozdelenie medzi originálnymi a prenesenými pôsobnosťami by sa malo zmeniť tak, aby bola v maximálnom možnom rozsahu uplatnená zásada decentralizácie verejnej moci. Delegované úlohy (prenesené pôsobnosti) sú prvkom dekoncentrácie úloh štátu, a nie skutočnej decentralizácie pôsobností na miestnu úroveň.

Právomoc vo vzťahu k verejným úlohám a ich autonómnemu výkonu by sa mala v maximálnom možnom rozsahu preniesť na orgány samosprávy, ktoré vystupujú na svojom vlastnom území v mene obyvateľov daného územia. Zároveň v súlade so zásadou subsidiarity by sa mal rozsah úloh prispôsobiť schopnostiam miestnej administratívy.

Partneri neodporúčajú rozlišovať medzi postavením miest a obcí (čím sa myslia menšie komunity, napr. vidiecke obce), pretože sa domnievajú, že všetky miestne samosprávy by vo svojej základnej forme mali byť zodpovedné za rovnaký základný rozsah úloh na zabezpečenie rovnosti prístupu k službám pre všetkých občanov. Postavenie by sa malo vymedziť tak, aby každá jednotka základného samosprávneho členenia mala dostatočne veľký potenciál na jeho realizáciu. Partneri chápu, že v tomto prípade pôjde o obmedzený rozsah.

Partneri takisto navrhujú reorganizovať štruktúru miestnej samosprávy tak, aby sa zachovalo kultúrne a historické dedičstvo jednotiek na základnej úrovni (*obec*) a zároveň umožnilo vytvorenie demokraticky vymenovaných štruktúr riadenia na úrovni viacerých obcí. V mnohých krajinách takéto štruktúry existujú vo forme druhej úrovne miestnej verejnej správy – ako je *„powiat“* v Poľsku, *„county“* v Spojenom kráľovstve, *„département“* vo Francúzsku, *„province“* v Taliansku a Španielsku alebo *„Landkreis“* v Nemecku.

Takéto jednotky by fungovali na väčšom území a zahŕňali by určitý počet základných jednotiek. Z geografického hľadiska by toto územie malo odzrkadľovať to, kde v súčasnosti ľudia žijú a pracujú, so

zohľadnením otázky miestnej identity, zabezpečením vhodnej a účinnej miestnej samosprávy a pokrytím funkčnej hospodárskej oblasti. Druhostupňové jednotky by mali dodatočný, širší súbor pôsobností, ktoré by vykonávali vo vzťahu k celému územiu, ktoré by patrilo do ich pôsobnosti. Zahŕňalo by to pôsobnosti prenesené z nižšej úrovne a pôsobnosti prenesené z vyššej regionálnej úrovne. Partneri sa domnievajú, že takéto dvojúrovňové rozdelenie pôsobností a z toho vyplývajúce pridelenie zodpovednosti za vykonávanie verejných služieb by umožnilo transparentnosť systému miestnej verejnej správy, čo by prispelo k účinnejšiemu poskytovaniu verejných služieb a využívaniu dosiaľ nevyužitého potenciálu.

Možnému zavedeniu druhej úrovne organizácie miestnej samosprávy by samozrejme mala predchádzať systematická analýza a riadne posúdenie formy administratívneho rozdelenia, do ktorej by boli zapojené existujúce jednotky miestnej samosprávy a zúčastňovali sa na všetkých rozhodovacích procesoch týkajúcich sa ich územia.

Partneri zdôrazňujú, že navrhované smerovanie reforiem si bude vyžadovať širokú podporu rôznych skupín zainteresovaných strán. Na jej dosiahnutie je potrebný rozsiahly sociálny dialóg vedený v dobrej viere a transparentným spôsobom s ohľadom na demokratické hodnoty a so zameraním na hlavný cieľ, ktorým je využitie rozvojového potenciálu krajiny a poskytovanie účinných a udržateľných verejných služieb. Partneri odporúčajú zriadiť komisiu pre reformu miestnej samosprávy – okrúhly stôl, v rámci ktorého by zástupcovia rôznych skupín zainteresovaných strán boli schopní vypracovať finálnu podobu reformných zámerov na základe dohodnutých cieľov a transparentne navrhnutých kritérií. Ústredná štátna správa by mala za úlohu stanoviť kritériá a prijať konečné rozhodnutie.

V rámci zhrnutia úvodných poznámok treba uviesť, že každá reforma musí vymedziť svoje priority. O technickej podobe riešení možno rokovať, ale základné smerovanie reformy je predmetom politického rozhodnutia. Slovenská vláda by sa mala jasne vyjadriť, či decentralizácia verejnej správy je alebo nie je súčasťou jej politického programu. V prípade, že jej odpoveď bude kladná, mali by sa podniknúť potrebné kroky. Návrhy niektorých týchto krokov sú uvedené ďalej v texte.

Osobitné odporúčania:

1. Členovia tímu partnerského preskúmania neodporúčajú rozlišovať medzi postavením miest a obcí na Slovensku. Zavedením takýchto zmien by sa zvýšili značné pochybnosti, pokiaľ ide o demokraticky stanovenú zodpovednosť za vykonávanie úloh zverených len niektorých jednotkám miestnej samosprávy a mohli by sa tým prehĺbiť regionálne rozdiely a nerovnosti.

2. Členovia tímu partnerského preskúmania sa domnievajú, že najvhodnejším smerovaním reforiem miestnej samosprávy by bolo zavedenie druhej úrovne miestnej samosprávy – medzi obcami a krajmi. Ak bude takáto reforma zavedená, pôsobnosti, ktoré malé obecné jednotky nedokážu účinne plniť, by sa mali preniesť na jednotky na druhej úrovni.

3. Ministerstvo vnútra by sa malo pokúsiť vymedziť optimálny rozsah pôsobností vzhľadom na optimálnu veľkosť slovenských obcí a vyhodnotiť rozdelenie medzi originálnymi a prenesenými pôsobnosťami. Zdá sa, že v niektorých prípadoch je možné prenesené pôsobnosti prehodnotiť ako originálne pôsobnosti samosprávy.

4. Jedným z dôvodov patovej situácie reformy miestnej samosprávy je nedostatočný dialóg medzi zainteresovanými stranami. Dialóg prispieva k vzájomnej dôvere, lepšiemu pochopeniu záujmov iných a k diskusii o spoločných cieľoch. Vláda by mala zorganizovať „okrúhly stôl“ na prerokovanie návrhov reforiem. Mala by prizvať všetky štyri združenia (ZMOS[1], UMS[2], SK 8[3] a ZOMOS[4]) a navrhnúť priebežnú diskusiu. Obe strany by mali vymedziť problémy, možnosti, výzvy

[1] Združenie miest a obcí Slovenska

[2] Únia miest Slovenska

[3] Združenie samosprávnych krajov SK 8

[4] Združenie občanov miest a obcí Slovenska

a príležitosti v súvislosti s miestnou samosprávou na Slovensku. Tieto diskusie by sa nemali zameriavať len na možnosti riešenia formálnych štruktúr. Mali by byť zamerané aj na potreby Slovenska a cesty k úspechu v hospodárskej, sociálnej a environmentálnej oblasti. Reformy by sa potom mali zameriavať na podporu týchto spoločných cieľov.

5. Zlepšenie vykonávania verejných služieb nemusí byť spojené len s administratívnymi zmenami. Je vhodné klásť viac dôrazu na digitalizáciu riadiacich procesov a zavedenie elektronických služieb verejnej správy. Rozvoj týchto služieb by dokázal výrazne odbremeniť zamestnancov miestnej samosprávy.

6. Financovanie verejných služieb by malo vychádzať z dôkladnej analýzy prínosov a nákladov. V opačnom prípade nie je možné určiť efektívnosť vykonávaných činností ani zmysluplne diskutovať o požiadavkách na zmeny toho, ako sú organizované činnosti miestnej samosprávy. Je vhodné zvážiť zavedenie systému na monitorovanie realizácie verejných služieb, ktorý by okrem iného zohľadňoval analýzu podmienok a nákladov poskytovania služieb samosprávami na miestnej úrovni. Po zavedení takéhoto systému by sa mala následne vykonať revízia princípov financovania jednotiek miestnej samosprávy.

7. Väčšie zapojenie občanov do formulácie verejných politík je potrebné prinajmenšom z dvoch dôvodov. Po prvé, vzhľadom na identifikované problémy pri presadzovaní efektívneho dohľadu nad činnosťou miestnych samospráv je potrebné, aby sa občania viac zaujímali o veci verejné. Po druhé, organizačné nedostatky a obmedzené ľudské zdroje miestnych samospráv by do istej miery bolo možné eliminovať alebo čiastočne prekonať väčším zapojením občanov do verejného života. Treba zdôrazniť, že zapojenie verejnosti určite neznamená obmedzenie rozhodovacej právomoci a zodpovednosti miestnych orgánov za riadenie aktuálnych záležitostí. Účelom je, aby obyvatelia vnímali spoločnú zodpovednosť za vývoj na miestnej úrovni viac ako predtým. Preto je potrebné zvážiť zavedenie alebo posilnenie mechanizmov, ktoré podporujú účasť občanov na živote samosprávnych komunít.

8. Zistenia partnerského preskúmania jednoznačne poukazujú na to, že jednou z príčin problémov miestnych samospráv sú limitované schopnosti personálu v miestnej samospráve. Je potrebné zvážiť možnosť organizovania školení a aktivít na rozvoj kapacít v súlade s odporúčania Národnej stratégie týkajúcej sa odbornej prípravy v tejto sfére.

9. V prípade, ak by sa realizovala reforma miestnej samosprávy, vláda Slovenskej republiky by mala pamätať na to, že reforma nie je len úsilím zo strany nejakej organizácie. Zmeny musia byť založené na legitímnych očakávaniach zo strany občanov a je potrebná ich účasť a začlenenie do procesu.

Úvod

Hlavným účelom partnerského preskúmania, ktoré realizovala od 14. do 17. júna 2022 v Bratislave skupina vysokopostavených predstaviteľov ústrednej štátnej správy z niekoľkých európskych krajín, bolo vytvoriť odporúčania pre ministerstvo vnútra Slovenskej republiky vo vzťahu k *posilneniu postavenia miest a obcí na Slovensku a diverzifikácii funkcií jednotlivých typov jednotiek miestnej samosprávy (mestá a obce).*

Členovia tímu partnerského preskúmania sa zúčastnili v Bratislave na viacerých stretnutiach so slovenskými odborníkmi a predstaviteľmi rozličných inštitúcií (pozrite si priložený program). Základom tejto správy sú informácie z diskusií počas týchto stretnutí, dokumentov poskytnutých členom tímu partnerského preskúmania a ich pripomienky k návrhu tejto správy.

Členmi tímu partnerského preskúmania boli títo experti a úradníci:

Česká republika	**Petr SCHLESINGER** Zástupca riaditeľa; Odbor strategického rozvoja a koordinácie verejnej správy, Ministerstvo vnútra ČR
Holandsko	**Laura CAPPETTI** Odborná referentka; Odbor verejnej správy a demokratického právneho štátu, Ministerstvo vnútra a vzťahov v rámci kráľovstva
Slovinsko	**Roman LAVTAR** Riaditeľ sektoru miestnej samosprávy; Sekcia miestnej samosprávy, neštátnych organizácií a politického systému, Ministerstvo verejnej správy
Švédsko	**Andreas HERMANSSON** Jednotka miestnej samosprávy; Sekcia verejnej správy, Ministerstvo financií
Ukrajina	**Vitaliy BEZGIN** Riaditeľ výboru pre administratívne a územné usporiadanie a miestnu samosprávu v rámci Komisie pre verejné orgány, miestnu samosprávu, rozvoj regiónov a miest, Ministerstvo pre rozvoj komunít a územných častí
Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska	**Siobhan SMYTH** Zástupkyňa riaditeľa pre reformu spravovania a demokraciu; Ministerstvo pre vyrovnávanie rozdielov, bývanie a komunity, Spojené kráľovstvo
Poľsko	**Dr Cezary TRUTKOWSKI**; hlavný expert Predseda predstavenstva; Nadácia Jerzyho Regulskiho na podporu miestnej demokracie

Pred príchodom do Bratislavy členovia tímu partnerského preskúmania dostali súbor otázok, ktoré boli konkrétne zamerané na to, akým spôsobom je systém verejných orgánov usporiadaný v krajinách, ktoré jednotliví členovia reprezentujú. Osobitná pozornosť sa pritom venovala téme rozdelenia právomocí medzi jednotlivé typy/vrstvy/úrovne miestnych orgánov:

1. Opis systému miestnej samosprávy (jedna alebo viacero vrstiev/počet volených predstaviteľov na 1 000 obyvateľov/voľby starostov/rozdelenie zodpovednosti).

2. Je územná štruktúra miestnej samosprávy symetrická? Líši sa veľkosť samospráv alebo sú rovnaké či podobné?

3. Ak je veľkosť samospráv asymetrická, existuje asymetria aj v oblasti kompetencií? Aké kritériá sa používajú na pridelenie rozličných kompetencií daným samosprávam?

4. Sú kompetencie definované jasne a zrozumiteľne a vykonávajú miestne samosprávy delegované/prenesené kompetencie v mene ústrednej úrovne?

5. Do akej miery je financovanie samospráv regulované na miestnej úrovni (politiky v oblasti príjmov a ich správa, závislosť od transferov, zdieľané príjmy)?

6. Aké sú hlavné prínosy/nevýhody aktuálneho systému?

V tomto bode treba uviesť, že niektoré témy týkajúce sa administratívneho členenia Slovenska, veľkosti jednotiek miestnej samosprávy, efektívnosti administratívy na úrovni miestnej samosprávy a možných reforiem územného členenia boli predmetom predchádzajúcich štúdií. Členovia tímu partnerského preskúmania mali samozrejme možnosť preštudovať si tieto správy a ich zistenia predstavovali dôležité východiská v rámci diskusií partnerského preskúmania. Keďže však ide o samostatné a nezávislé dokumenty, v tomto zhrnutí budú prediskutované aj niektoré záležitosti, ktoré sa týkajú zistení, ktoré pripravili títo partneri. Táto správa však s istotou neponúka zásadne odlišnú perspektívu v porovnaní so štúdiami, ktoré boli pripravené v priebehu posledných rokov odbornými tímami Rady Európy.

Do tejto štúdie nebola zámerne zaradená jedna téma – postavenie najväčších miest: Bratislavy a Košíc. Tieto dve najväčšie centrá budú podrobené osobitnej analýze zameranej na metropolitné oblasti, ktorá sa bude venovať kľúčovým záležitostiam ich fungovania.

Členovia tímu partnerského preskúmania jednohlasne zdôrazňujú, že hlavným cieľom akýchkoľvek reformných opatrení týkajúcich sa administratívneho systému miestnej samosprávy na Slovensku by malo byť posilnenie efektívnosti a kvality verejných služieb, ktoré poskytujú jednotky miestnej samosprávy. Cieľom každej miestnej samosprávy by malo byť zlepšovanie kvality života obyvateľov. Systém miestnej samosprávy by preto mal byť usporiadaný takým spôsobom, aby umožňoval dosahovanie tohto základného cieľa.

Zároveň je potrebné zdôrazniť, že v súlade s Európskou chartou miestnej samosprávy (článok 3) miestna samospráva „označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva“. Európska charta tak považuje právo na územnú samosprávu za základné právo a právo občanov podieľať sa na riadení verejných záležitostí za jeden z demokratických princípov, ktorý je spoločný pre všetky členské štáty Rady Európy. V zmluve sa kladie hlavný dôraz na ochranu nezávislosti miestnych orgánov a potrebu budovať štátne systémy založené na skutočnom princípe decentralizácie moci. Štandardy, ktoré obsahuje charta, podporujú okrem iného princípy subsidiarity a spoločenskej účasti na prijímaní rozhodnutí v miestnych záležitostiach. Členovia tímu partnerského preskúmania tieto princípy priamo uplatňovali pri tvorbe odporúčaní a používali ich ako základ pri formulácii svojich pozorovaní a záverov.

Štruktúra administratívneho systému miestnej samosprávy na Slovensku a jej dôsledky

Po páde komunizmu priniesli reformy územného členenia vo vtedajšom Československu opätovné zavedenie systému miestnej samosprávy. „Na základe zákona č. 369/1990 o obecnom zriadení tvorili miestnu samosprávu obce ako územné a administratívne jednotky. Podľa tohto zákona a zákona č. 518/1990 o prechode zakladateľskej alebo zriaďovateľskej funkcie národných výborov na obce, ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy boli práva a záväzky miestnych národných výborov v príslušných oblastiach prevedené na samotné samosprávy a boli definované základné funkcie obecnej samosprávy. Zákonom o obecnom zriadení sa určilo, že jednotlivé obce majú navzájom rovnaké postavenie (okrem Bratislavy a Košíc). Znamená to, že bez ohľadu na svoju veľkosť mali samosprávy plniť rovnaké úlohy, čo predovšetkým v malých vidieckych obciach spôsobovalo problémy týkajúce sa personálu, organizácie a finančných prostriedkov.“[5]

Rozdrobenosť územného členenia administratívneho systému miestnej samosprávy

Princípy decentralizácie verejnej moci, ktoré boli ustanovené v zákone č. 369/1990 o obecnom zriadení, do veľkej miery pretrvali až do súčasnosti. Jednotky miestnej samosprávy sa stali verejnými orgánmi s vysokou mierou nezávislosti. Získali právnu subjektivitu, podiel na daniach z príjmov vyberaných štátom a nezávislosť v tom, aký spôsob implementácie mnohých verejných služieb si zvolia. Pri určitých službách službách však túto nezávislosť nemajú (vrátane služieb, ktoré dnes pokrývajú miestne samosprávy v mnohých európskych krajinách). Hlavné úlohy, ktoré boli v tom čase (v roku 1990) určené jednotkám miestnej samosprávy, predstavovali: spravovanie hnuteľného a nehnuteľného majetku vo vlastníctve obce, zabezpečovanie verejného poriadku v obci, miestnej hromadnej dopravy vo veľkých mestách, zabezpečenie výstavby a údržby miestnych komunikácií a parkovísk, starostlivosť o verejné priestranstvá, verejnú zeleň, verejné osvetlenie, trhoviská, cintoríny, miestne vodné zdroje a studne, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žúmp, zabezpečenie výstavby a údržby miestnych kultúrnych zariadení, časti športových, rekreačných a turistických zariadení, detských domovov, časti zariadení ambulantnej zdravotnej starostlivosti a základných zariadení sociálnych služieb, tvorba podmienok na vzdelávanie, ochranu životného prostredia a historických pamiatok, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport, ako aj pôsobenie mestskej polície a hasičského zboru[6].

Od tohto obdobia pretrvala aj veľmi rozdrobená územná štruktúra. Územné členenie, ktoré bolo po páde komunizmu naplánované, sa vzťahovalo na slobodne deklarované spoločenské potreby, čo v tom čase pôsobilo ako úplne prirodzené. V praxi sa však každá jednotka osídlenia v prípade vyjadrenia vôle mohla stať samosprávnou jednotkou verejnej správy. V dôsledku toho v rokoch 1989 a 1990 vzrástol počet územných jednotiek na Slovensku z počtu 2 669 na 2 826 v procese, ktorý je označovaný ako „nekoordinovaná fragmentácia“[7]. Do veľkej miery ide o malé jednotky (medián počtu obyvateľov jednotiek miestnej samosprávy je 640 osôb) s malým objemom zdrojov a nízkym potenciálom rozvoja. Situáciu nezmenili ani pokusy reformovať samosprávu na Slovensku v 90. rokoch. Naviac proces rozdrobovania pokračoval ďalej a počet jednotiek najnižšej úrovne miestnej samosprávy (LGU) dosiahol v roku 2021 hodnotu 2 927. Ako bolo uvedené v predchádzajúcich dokumentoch Rady Európy a ako uvádzajú aj autori množstva ďalších odborných štúdií, Slovensko je teraz jednou z najviac fragmentovaných krajín v Európe v zmysle počtu obyvateľov a veľkosti základných jednotiek miestnej samosprávy.

[5] Klimovský D., J. Nemec, (2021) „Local Self-Government in Slovakia“; s. 359

[6] Nemec J., B. Mikušová Meričková, M. Murray Svidronova, P. Pisár, (2017); s. 199

[7] Klimovský D., (2015); s. 138

Osobitnú pozornosť si zaslúži nepomer počtu obyvateľov samotných jednotiek miestnej samosprávy. Najmenšie jednotky (do 1 000 obyvateľov) tvoria takmer 2/3 počtu miestnych samospráv, ale sídli v nich len približne 16 % obyvateľstva krajiny. Zároveň 45 % populácie býva v mestách, ktoré predstavujú 2,5 % jednotiek miestnej samosprávy. Možno by to nebolo nezvyčajné, keby všetky tieto jednotky nemali povinnosť poskytovať rovnaký súbor verejných služieb – avšak rovnaký súbor zákonom stanovených úloh je určený veľmi malým jednotkám s niekoľkými desiatkami alebo stovkami obyvateľov, ako aj veľmi veľkým jednotkám s desaťtisícmi obyvateľov. V prípade prvej skupiny jednotiek sú zvyčajne výrazné problémy so zabezpečovaním verejných služieb a vyplývajú najmä z limitovaných materiálnych a ľudských zdrojov, ktoré majú miestne úrady k dispozícii. Hoci pre väčšie jednotky s väčším objemom zdrojov nepredstavuje zabezpečovanie verejných služieb zásadný problém, menšie jednotky jednoducho nedokážu zabezpečiť časť úloh (v niektorých prípadoch majú s ich poskytovaním závažné problémy). Ako sa uvádza vo výskume Rady Európy z roku 2020: „Najmenšie jednotky miestnej samosprávy uvádzajú, že chcú dať väčšiu prioritu investíciám do infraštruktúry (cesty, kanalizácia) – pravdepodobne preto, že existujú oblasti, ktoré k nim nie sú vôbec pripojené, pričom však na rozdiel od väčších jednotiek nemajú reálnu kapacitu určiť miestny rozvoj alebo sociálne služby ako prioritné (alebo sociálne služby neposkytujú vôbec).“[8] V dôsledku rozdielov vo veľkosti a počtu obyvateľov existujú na Slovensku veľké rozdiely v administratívnom a rozvojovom potenciáli jednotiek miestnej samosprávy rozličnej veľkosti.

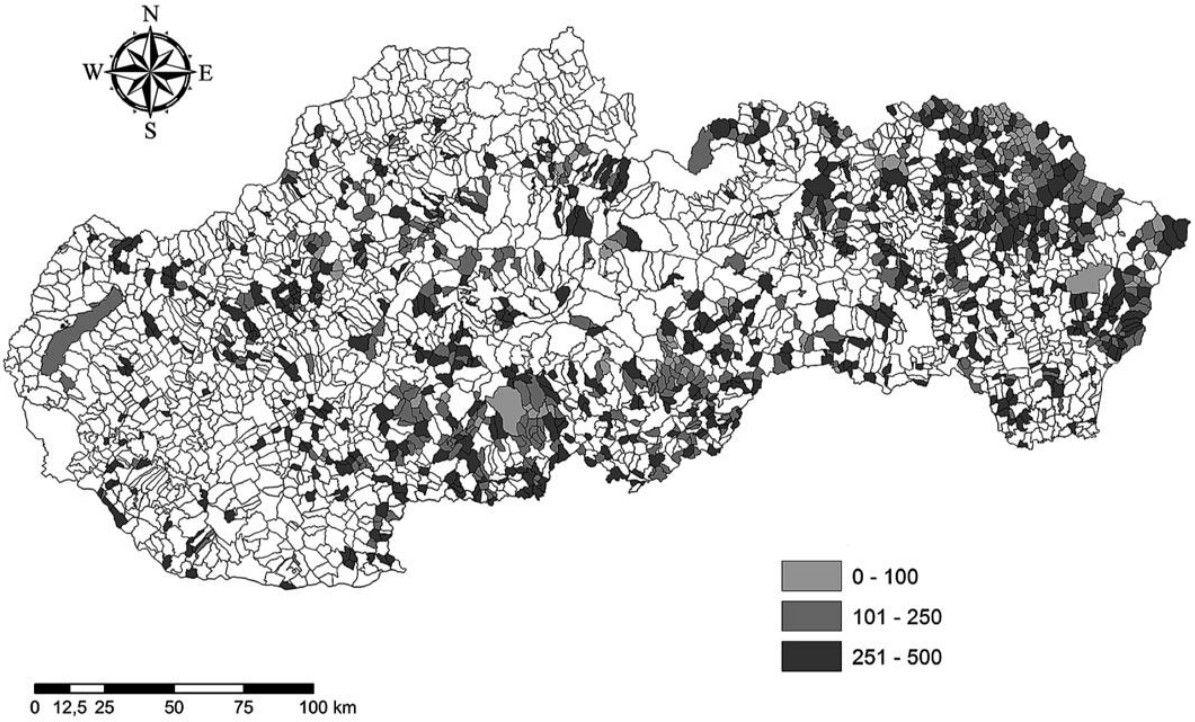
Rozdelenie existujúcich jednotiek na Slovensku na mestá a obce v tomto prípade nehrá rolu, pretože neexistujú rozdielne kompetencie pre mestá a pre obce. Naopak, všetky jednotky majú rovnaké úlohy bez ohľadu na počet obyvateľov. Ako už bolo uvedené, rozdiely potenciálu sú výrazné – menšie jednotky majú k dispozícii oveľa menej materiálnych a ľudských zdrojov. V dôsledku toho je pri zabezpečovaní verejných služieb v malých jednotkách miestnej samosprávy perspektíva spotrebiteľa – príjemcu týchto služieb (perspektíva občana) v nesúlade s mapou územného členenia. Niektoré jednotky miestnej samosprávy neposkytujú určité verejné služby a ich obyvatelia sú nútení hľadať si poskytovateľov týchto služieb inde. Na mnohých miestach preto občania nemajú vôbec prístup k niektorým službám alebo musia hľadať ponuku v okolitej oblasti, pričom služby im neposkytuje jednotka miestnej samosprávy, ktorej sú súčasťou. Vznikajú tu viaceré dilemy:

- právneho charakteru (ako presadzovať plnenie povinností samospráv pri poskytovaní verejných služieb),
- v súvislosti s finančnými záležitosťami (ako priraďovať náklady verejných služieb, ktoré sú používané nielen obyvateľmi v rámci danej jednotky miestnej samosprávy, ktorá za tieto služby platí),
- administratívneho charakteru (aká je zodpovednosť orgánov miestnej samosprávy za rozsah a kvalitu služieb poskytovaných obyvateľom iných samospráv), ako aj
- spoločenského charakteru (dostávajú sa komunity, ktoré sú v praxi „nútené“ zdieľať zdroje s obyvateľmi iných samospráv, nedobrovoľne do nevýhodného postavenia pri prerozdelení zdrojov).

Ďalším prvkom, ktorý má negatívny vplyv na činnosť jednotiek miestnej samosprávy, je štruktúra ich veľkosti v každom regióne. Najväčší počet malých jednotiek, teda jednotiek s najnižším rozvojovým a administratívnym potenciálom, sa nachádza na východe a juhu krajiny. Ak absentuje primeraný a efektívny mechanizmus spolupráce medzi samosprávami (tejto téme sa venujeme neskôr), musí koncentrácia takýchto jednotiek viesť k zníženiu kvality a rozsahu verejných služieb. Ďalšou výzvou je migrácia – odliv obyvateľov z východnej časti krajiny, ktorý vedie k starnutiu populácie a poklesu príležitostí na rozvoj.

[8] „Training Needs Analysis of local government in Slovakia“, CoE (2020), s. 37

Priestorová distribúcia mikroobcí (do 500 obyvateľov) na území Slovenska



Zdroj: Klimovský 2014: 108.

Súhrnne možno povedať, že rozdrobenosť územnej štruktúry, najmä v prípade nepomeru medzi veľkosťou územia a obyvateľstvom jednotiek miestnej samosprávy, má okrem iného priamy dopad na[9]:

- oslabenie fiškálnej autonómie miestnych samospráv (v dôsledku obmedzených možností generovať príjmy, čo vedie k vyššej závislosti na transferoch dotácií zo štátneho rozpočtu),
- zvyšovanie administratívnych nákladov (v súvislosti s nepomerne vysokými personálnymi nákladmi na takmer 3 000 úradov miestnych samospráv),
- zvyšovanie nákladov na zabezpečovanie verejných služieb (pretože nie je možné využívať úspory z rozsahu),
- obmedzenie prístupu k verejným službám pre niektorých občanov – obyvateľov najmenších jednotiek miestnej samosprávy (pre nedostatok prostriedkov na pokrytie nákladov ich zabezpečovania a/alebo chýbajúce administratívne kapacity),
- znižovanie kvality verejných služieb (pre chýbajúce vhodné nástroje na monitorovanie ich zabezpečovania v menších obciach a chýbajúce efektívne nástroje vnútornej kontroly),
- znižovanie demokratických štandardov (pre nedostatok konkurencie v politickom procese v prípade malých jednotiek miestnej samosprávy),
- oslabovanie demokratického určenia zodpovednosti, pretože chýba prepojenie medzi poskytovateľom služieb a tým, kto za tieto služby zodpovedá.

[9] „Peer review on territorial consolidation in Slovakia“, CoE, CEGG/PAD/2021/3

Nápravné opatrenia – pokusy o reformy miestnej samosprávy

Vnímané nedostatky fungovania základných jednotiek miestnej samosprávy viedli k tomu, že v roku 2001 prijal parlament za vlády premiéra Dzurindu zákony, ktorými bolo na Slovensku vytvorených osem samosprávnych krajov (pôvodne sa plánovalo vytvoriť 16 takýchto jednotiek). Táto zmena mala problematický charakter a závažné dôsledky. Na základe politických rozhodnutí boli vytvorené kraje, ktorých hranice boli určené svojvoľne a nevychádzali z historických ani spoločenských hľadísk. Kraje tak nepredstavujú útvar, s ktorým by sa obyvatelia spoločensky identifikovali a nepožíva ani ich dôveru[10] – predstavujú primárne administratívne subjekty s pomerne jasne definovanými kompetenciami.

V dôsledku zavedených reforiem a neskôr realizovaných zmien získali kraje autonómiu v rozhodovaní o regionálnych rozvojových prioritách. Od roku 2020 boli v každom kraji vytvorené regionálne rady partnerstva zodpovedné za implementáciu strategického programu rozvoja regiónu. Tieto strategické programy predstavujú ústredné dokumenty, v ktorých sú stanovené priority v novom finančnom období. Kraje nesú primárnu zodpovednosť za využívanie európskych fondov na implementáciu konkrétnych projektov zvyčajne investičného charakteru (v predchádzajúcom finančnom období EÚ pôsobili ako sprostredkovatelia pri rozdeľovaní prostriedkov z operačných programov). Pomáhajú implementovať rozličné typy projektov na úrovni miestnej samosprávy, a to najmä poskytovaním finančnej podpory z fondov EÚ.

Počas diskusií vyjadrili partneri súhlas, že prijaté regionálne členenie spôsobilo významný problém v podobe územnej organizácie s veľmi nevyváženou štruktúrou. Popri pomerne veľkých krajoch tu existujú často veľmi malé, v porovnaní s krajmi až mikroskopické jednotky na úrovni obcí. Škála dopadu preto predstavuje problém pri riadení regionálnych programov – obmedzené administratívne zdrojov neumožňujú venovať dostatočnú pozornosť každej obci. Dialóg medzi samosprávami na úrovni obcí a na úrovni krajov preto môže byť náročný a možnosti efektívne poskytovať podporu každej obci sú limitované. V tejto situácii sa zvyšuje rola rozličných inštitúcií sprostredkovateľského charakteru – či sú to združenia samosprávnych jednotiek na úrovni regiónov alebo rozličné formy skupinovej diskusie. Tieto sprostredkovateľské platformy môžu samozrejme zlepšiť kvalitu komunikácie medzi jednotlivými malými obcami a krajom len do istej miery.

Ďalšou záležitosťou je vzťah medzi orgánmi kraja a obecnými orgánmi krajských miest, ktorý nie je jednoznačný – existujú oblasti, v ktorých nie sú zreteľne rozdelené kompetencie, napr. v oblasti kultúry alebo športu, ako aj niektorých sociálnych služieb. Indikátorom zodpovednosti je niekedy vlastníctvo nehnuteľnosti, v ktorej sa aktivity vykonávajú, napr. divadla alebo inej budovy.

V roku 2001 boli prijaté aj právne predpisy, ktorých zámerom bolo posilniť autonómiu základných samosprávnych jednotiek (tieto ustanovenia boli zahrnuté v zákone o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky). „Obce získali nové povinnosti v oblasti pozemných komunikácií, zásobovania vodou, evidencie obyvateľstva, sociálnej starostlivosti, ochrany životného prostredia, školstva (základné školy a podobné zariadenia), telesnej kultúry, divadelnej činnosti, zdravotníctva (primárna a špecializovaná ambulantná starostlivosť), regionálneho rozvoja a cestovného ruchu. Samosprávne kraje získali zodpovednosť za oblasť pozemných komunikácií, dráh, cestnej dopravy, civilnej ochrany, sociálnej pomoci, územného plánovania, školstva (stredné školy), telesnej kultúry, divadiel, múzeí, galérií, osvetovej činnosti, knižníc, zdravotníctva (polikliniky, nemocnice s poliklinikou I. a II. typu), humánnej farmácie, regionálneho rozvoja a cestovného ruchu. Veľká časť týchto kompetencií bola prenesená z priamej pôsobnosti ministerstiev (nemocnice, školstvo

[10] Jüptner P., Klimovský D., (2021); s. 2

atď.).“[11] Prechod týchto kompetencií z ústrednej úrovne na miestnu úroveň sa realizoval postupne v období rokov 2002 – 2004.

V dôsledku toho sa rozsah zákonom definovaných kompetencií pridelených jednotkám miestnej správy, ako aj ich podiel na verejných výdavkoch výrazne zvýšil. Je to aj dôvod, prečo sa Slovensko zaraďuje do skupiny „šampiónov decentralizácie“ (spolu s Poľskom a Maďarskom) v rámci známej typológie krajín strednej a východnej Európy, ktorú vytvoril P. Swianiewicz[12]. Je však potrebné uviesť, že vytvorená typológia vychádza predovšetkým z formálnych charakteristík systému: územnej organizácie, funkčnej decentralizácie (meranej podielom výdavkov na nižšej ako vnútroštátnej úrovni na HDP), priestoru na voľné konanie vo finančnej oblasti (podiel miestnych daní na celkových príjmoch, podoba systému prideľovania grantov, dlh pripadajúci na miestnu správu ako percento HDP) a mocenských vzťahoch na horizontálnej úrovni (postavenie starostu/primátora, systém volieb do miestneho zastupiteľstva). Preto nezohľadňuje aspekt efektívnosti (finančnej a organizačnej) prijatých riešení, ich schopnosť vytvárať rozvojový potenciál alebo zlepšovať kvalitu života obyvateľov.

Zistenia skôr citovanej štúdie Rady Európy z partnerského preskúmania o územnej konsolidácii na Slovensku, ako aj výsledky priebežných prieskumov verejnej mienky alebo výsledky kontrol Najvyššieho kontrolného úradu poukazujú na systémové nedostatky (preberané ďalej v texte), ktoré sú dôvodom na pochybnosti o efektívnosti decentralizačných reforiem realizovaných na Slovensku.

Na základe diskusií realizovaných počas partnerského preskúmania sa javí ako odôvodnené tvrdiť, že v prípade slovenského systému verejnej správy (a implementovaných decentralizačných reforiem) – „je veľmi príznačná nadmerná miera právnych úprav, teda snaha riešiť existujúce problémy zmenami právnych predpisov prostredníctvom legislatívy“[13], avšak bez podrobnejšej analýzy dôsledkov zavádzaných riešení vo vzťahu k hospodárnosti a organizačnej efektívnosti. V dôsledku toho **je na Slovensku kvázi-decentralizovaný systém** – teda systém, v ktorom boli kompetencie právnymi predpismi presunuté na jednotky miestnej samosprávy, tým však v mnohých prípadoch chýbajú zdroje a dostatočná kapacita na zabezpečovanie verejných služieb súvisiacich s týmito kompetenciami. Tento výrok si však vyžaduje vysvetlenie – limity potenciálu rozvoja sa jednoznačne netýkajú všetkých jednotiek miestnej samosprávy na Slovensku. Dostupné údaje a odborné štúdie naznačujú, že väčšie jednotky sú v oveľa lepšej situácii a majú primerané ľudské zdroje a dostatočné finančné zdroje na zabezpečovanie verejných služieb na uspokojivej úrovni. Záver o iba čiastočnej decentralizácii kompetencií na Slovensku, ku ktorému dospeli partneri, potvrdzuje aj akademický výskum – index miestnej autonómie, ktorý vytvorila skupina výskumníkov v oblasti miestnej správy, Slovensko zaraďuje medzi krajiny „s kombináciou vysokej miery interakcie s úzkym priestorom na demokratické postupy, teda situáciu, ktorú možno opísať ako prázdnu autonómiu. Viacvrstvový systém interaktívneho spravovania v praxi (na papieri?) nemá príslušnú protistranu v rozsiahlych oblastiach funkcií a právomocí na miestnej úrovni, a namiesto toho pôsobí ako vcelku nadmerná administratíva pre všedné záležitosti na miestnej úrovni. Do tejto skupiny patrí viacero postkomunistických krajín, ale zahŕňa aj Španielsko a Spojené kráľovstvo.“[14]

[11] Nemec J., B. Mikušová Meričková, M. Murray Svidronova, P. Pisár (2017); s. 201

[12] Swianiewicz P., (2014)

[13] Nemec J., B. Mikušová Meričková, M. Murray Svidronova, P. Pisár (2017); s. 196

[14] Ladner A. et al., (2019), s. 346

Dekoncentrovaná štátna správa

Systém verejnej správy na nižšej ako vnútroštátnej úrovni dopĺňa 79 okresov (so 72 okresnými úradmi). V čase založenia bol ich počet určený politickým rozhodnutím a nezakladal sa na dôkladných socio-ekonomických analýzach (pôvodne sa plánovalo vytvoriť 36 okresov, ale existovali aj návrhy s 32 alebo 38 jednotkami). Okresy sú formou dekoncentrovanej štátnej správy a ako také nie sú súčasťou samosprávy. Ich kompetencie pokrývajú oblasti ako civilná ochrana, riadenie krízových situácií, kataster, obrana štátu, ochrana životného prostredia, poľnohospodárstvo, lesníctvo, poľovníctvo atď.

Okresné úrady v dnešnej podobe fungujú od roku 2004. Predchádzajúca podoba dekoncentrovanej štátnej správy bola značne kritizovaná. Napríklad v správe Rady Európy z Kongresu miestnych a regionálnych orgánov (2001)[15], ktorej autori uvádzajú: „Výraznú časť verejných záležitostí jednoznačne spravujú okresy, ktoré vykonávajú povinnosti a kompetencie štátnej správy. Realizujú výkon povinností, ktoré by na základe princípu subsidiarity mali byť pridelené orgánom miestnej samosprávy.“

V roku 2004 sa predchádzajúca štruktúra zmenila a bola vytvorená sieť úradov špecializovanej štátnej správy. Ministerstvá majú územné zastúpenie vo všetkých regiónoch (vnútorné záležitosti, výstavba, regionálny rozvoj, životné prostredie atď.). Vyvoláva to pochybnosti, či zavedené zmeny viedli skutočne k zmene situácie, na ktorú sa vzťahuje článok 3.1 Európskej charty miestnej samosprávy[16], a či by kompetencie, ktoré v súčasnosti vykonávajú okresné úrady, nemali byť podľa tohto pravidla prenesené na miestne orgány? Samozrejme, pri súčasnej rozdrobenej štruktúre jednotiek miestnej správy by to bolo náročné a niektoré obce s malým potenciálom by určite neboli schopné tieto kompetencie zvládnuť. Preto je potrebné túto situáciu vnímať v perspektíve pochybností o skutočnom rozsahu decentralizácie verejnej správy na Slovensku, ako bolo už skôr uvedené. Ako uvádza D. Klimovský, „Slovensko sa pokúsilo integrovať miestnu verejnú správu do okresných úradov, čo však prehĺbilo dlhodobú nestabilitu organizácie verejnej správy.“[17]

Osobitným problémom je nejasná línia zodpovednosti za určité úlohy medzi mestami a okresmi. Výsledky prieskumu z roku 2020 naznačujú, že existujú pochybnosti o mnohých konkrétnych kompetenciách a je často náročné dosiahnuť dohodu o tom, komu patrí zodpovednosť za zabezpečenie týchto služieb. Ilustruje to výrok jedného starostu: „… je tu veľký problém s odpadom, nelegálnymi skládkami a podobne. Ministerstvá presúvajú kompetencie na naše plecia a odbory životného prostredia na okresných úradoch s nami nespolupracujú. Naopak, niekedy sa hádame o to, komu tento problém patrí a podobne.“[18]

Spolupráca medzi obcami

Ako bolo uvedené skôr, pre mnohé jednotky miestnej samosprávy je problémom poskytovať verejné služby, a to najmä pre limitované materiálne a administratívne prostriedky. Pokusom vyriešiť tento problém bolo vytvorenie „spoločných obecných úradov“ (SOcÚ), ktoré zabezpečujú určitú časť verejných služieb v mene zapojených obcí, najmä v oblasti výstavby, pozemných komunikácií, ochrany prírody a životného prostredia, domácej starostlivosti, základných škôl, zásobovania vodou, protipovodňovej ochrany, civilnej ochrany atď. Činnosť SOcÚ má podporovať zabezpečovanie verejných služieb v tých obciach, ktoré nemajú dostatočné vlastné zdroje (a niekedy vôbec začať poskytovať určité služby v najslabších obciach), využívať úspory z rozsahu (poskytovanie rovnakých služieb v zapojených

[15] Report on Local and Regional Democracy in Slovak Republic - CG (8) 5 Part II (https://rm.coe.int/report-on-local-and-regional-democracy-in-slovak-republic-29-31-may-20/16807191c8)

[16] Dostupné na lokalite (https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-gbr-a6/16808d7b2d)

[17] Jüptner P., Klimovský D., (2021), s. 2

[18] „Training Needs Analysis of local government in Slovakia“, CoE (2020), s. 32

miestnych samosprávach) a zlepšovať kvalitu vykonávaných úloh (prostredníctvom lepšieho využívania dostupných zdrojov).

Spájanie obcí do týchto administratívnych štruktúr ostáva dobrovoľné, pričom starostovia nie sú viazaní rozhodnutiami, ktoré prijme SOcÚ, a môžu ich zmeniť. Takáto podoba pravidiel zapojenia sa do SOcÚ je samozrejme v súlade s princípmi demokratickej legitimity – sú to starostovia, ktorí majú demokratický mandát spravovať miestne záležitosti „v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva“ (čl. 3.1 Európskej charty). Napriek tomu však neprispieva k dosiahnutiu synergie a kvality poskytovania verejných služieb. Oslabuje tiež demokratickú zodpovednosť, čo následne oslabuje dôveru verejnosti. Je to nepochybne jeden z nedostatkov existujúceho systému SOcÚ. Druhým nedostatkom rovnakého charakteru je dobrovoľnosť a z toho vyplývajúca variabilita zapojenia sa do SOcÚ – obce sa môžu, ale nemusia zapojiť do SOcÚ, môžu tiež zmeniť svoje rozhodnutie o zapojení sa, čo sa aj niekedy deje aj bez podstatných príčin. Skutočnosť, že takáto situácia je premenlivá, potvrdzuje aj klesajúci počet aktívnych SOcÚ v posledných rokoch.

Existujú aj ďalšie formy spolupráce medzi obcami: celoštátne združenia univerzálneho charakteru, združenia založené na špecifický účel a dobrovoľné regionálne združenia s inštitucionálnym zastrešením (nazývané tiež mikroregióny)[19]. Posledné menované združenia nemajú konkrétnu právnu moc, ale fungujú na princípe dobrovoľného združenia komunít. Zvyčajne majú formu združení obcí v historických a/alebo funkčne definovaných oblastiach. Vo všeobecnosti sú zakladané za účelom realizácie konkrétnej iniciatívy – investičných projektov alebo implementácie iných aktivít (napr. propagačné kampane).

V aktuálnej situácii pri absencii reforiem sa zdá, že spolupráca medzi obcami, či už vo forme SOcÚ alebo v inej podobe, predstavuje len čiastkové riešenie výraznej rozdrobenosti administratívneho systému miestnej samosprávy a všetkých jej problémov. Žiaľ, takáto spolupráca nikdy úplne nenahradí (a ani by nahrádzať nemala, pretože ohrozuje demokratické určovanie zodpovednosti) činnosť miestnych orgánov s demokratickým mandátom na svoje pôsobenie. Spolupráca medzi obcami môže podporiť realizáciu určitých úloh a môže byť užitočným modelom, ako podporovať inovácie alebo testovať nové prístupy, nemôže však garantovať udržateľnosť implementácie. Ako uvádzajú autori správy Rady Európy „Partnerské preskúmanie o územnej konsolidácii na Slovensku“: „dobrovoľný charakter spolupráce medzi obcami predstavuje v systéme prvok nestability. Obce sa môžu voľne zapájať do spolupráce a môžu voľne zrušiť spoluprácu podľa svojich priorít a miestnej agendy.“ Je potrebné zdôrazniť, že v demokratickom systéme, ktorý rešpektuje princípy Európskej charty miestnej samosprávy, nemôže byť takáto spolupráca povinná, pretože „demokratická legitimita, určenie zodpovednosti a rozhodovacia právomoc náleží zapojeným subjektom (obecným zastupiteľstvám), a nie samotným SOcÚ, ktoré pôsobia ako sprostredkovateľské implementačné agentúry“[20], a preto to nepredstavuje udržateľný model, ktorý by vyriešil výzvy slovenského systému miestnej administratívy.

[19] Klimovský D., (2010), s. 246

[20] „Peer review on territorial consolidation in Slovakia”, CoE, CEGG/PAD/2021/3; s. 19

Prípadová štúdia: Spolupráca medzi obcami v Slovinsku

Slovinsko má veľmi rozsiahlu sieť obcí, hoci priemerný počet obyvateľov slovinskej obce je 9 500 osôb. Pôvodný plán, v ktorom mali v pozícii obce ostať len tie s počtom obyvateľom viac ako 5 000 ľudí, zlyhal. Rozdrobené miestne záujmy a fragmentovaná organizácia miestnych verejných služieb boli motiváciou k tomu, aby sa legislatívnym spôsobom regulovali viaceré formy spolupráce medzi obcami. Týmto opatrením sa do veľkej miery kompenzujú rozdiely vo veľkosti obcí a obyvateľom sa umožňuje prístup k približne rovnako dostupným verejným službám bez ohľadu na to, v ktorej obci bývajú.

Právny základ spolupráce medzi obcami je definovaný v článku 10 Európskej charty miestnej samosprávy. Podrobnosti upravuje zákon o miestnej samospráve (1994). Rozhodnutie normatívne regulovať spoluprácu medzi obcami v Slovinsku malo rovnaké motivácie ako v iných európskych krajinách: racionalizácia, efektívnosť a účinnosť. Pretože malé obce majú malý počet zamestnancov a chýbajú im určité zručnosti a vedomosti, zákon o miestnej samospráve vytvára viacero formálnych spôsobov spolupráce medzi obcami:

- Obce sa môžu rozhodnúť, že vytvoria jeden alebo viac orgánov spoločnej obecnej správy.
- Obce môžu byť spoluzriaďovateľmi verejných materských škôl, základných škôl, knižníc atď.
- Môžu sa rozhodnúť pre spoločnú organizáciu nakladania s odpadmi, zásobovania vodou atď.
- Na implementáciu rozhodnutí, ktoré obce prijmú v súvislosti so zabezpečovaním verejných služieb, zriaďujú obecné zastupiteľstvá zriaďovateľskú radu a/alebo radu poskytovateľov koncesie, ktoré sa skladajú zo starostov.
- Na účely spoločnej regulácie a výkonu jednotlivých administratívnych úloh a realizácie spoločných rozvojových a investičných programov môžu dve alebo viac obcí zriadiť predpisom o zriadení jednoúčelové alebo viacúčelové združenie obcí, ktoré bude subjektom verejného práva.

Originálne vs. prenesené kompetencie

Ďalší aspekt, ktorý si vyžaduje pozornosť vo vzťahu k skutočnej miere decentralizácie verejných orgánov na Slovensku, je vyčlenenie určitej časti kompetencií ako úloh delegovaných miestnej samospráve (prenesené kompetencie). Tu je predovšetkým potrebné pripomenúť si dôležité pravidlo uvedené v článku 4.3 Európskej charty miestnej samosprávy. „Vo všeobecnosti správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie.“ V praxi predstavujú väčšinu kompetencií miestnej samosprávy tzv. „originálne kompetencie“ a len určitú časť tvoria delegované úlohy („prenesené kompetencie“). Medzi prenesené kompetencie patria matričné úrady, stavebné úrady, verejný poriadok, školstvo, ochrana životného prostredia.

Pri analýze rozdelenia úloh medzi štátne orgány a jednotky miestnej samosprávy je dôležitý pohľad na existujúcu prax: v oblasti školstva sú obce zodpovedné za materské a základné školy, zatiaľ čo kraje zodpovedajú za stredné školy. V oblasti zdravotníctva sú obce zodpovedné za ambulancie vrátane staníc lekárskej služby prvej pomoci a základné zdravotné strediská, zatiaľ čo kraje sú zodpovedné za nemocnice prvej úrovne a štát za nemocnice vo vlastníctve štátu. Podobná redistribúcia úloh sa uplatňuje v sociálnych službách.

Dalo by sa samozrejme argumentovať v prospech zaradenia určitých delegovaných kompetencií medzi originálne kompetencie, ale rozlišovanie medzi vlastnými a zverenými úlohami nie je neobvyklým postupom ani v rámci európskych krajín.

Tu je však potrebné uviesť aspoň dve poznámky. Prvá pochádza zo správy z Kongresu miestnych a regionálnych orgánov z roku 2016, kde sa zdôrazňuje, že „slovenskému systému chýba *doložka o zvyškových právomociach alebo doložka o všeobecnej právomoci* (ako sa označuje vo francúzskom práve) v prospech miestnych orgánov, ktorá je bežná v iných európskych krajinách. Pravidlo je presne opačné, pretože sa predpokladá, že ak určitá kompetencia alebo zodpovednosť nie je výslovne pridelená samosprávnej úrovni alebo orgánu, chápe sa, že právomoc náleží štátnej správe. Navyše obce alebo kraje môžu vykonať určité kroky alebo prijať opatrenia len vtedy, keď zákon jasne ustanovuje, že na to majú právomoc. Možno teda zhrnúť, že decentralizácia na miestnu úroveň v Slovenskej republike, a to minimálne z pohľadu samotnej samosprávy, znamená, že obce majú administratívnu a obmedzenú autonómiu v oblastiach, ktoré sú výslovne stanovené v právnych predpisoch.

Ako druhé treba uviesť, že žiadne rozdelenie kompetencií medzi rozličné úrovne verejnej správy (vrátane administratívy miestnej samosprávy) v podobe, v akej v súčasnosti funguje na Slovensku, nedokáže kompenzovať problémy, ktoré vyplývajú z nedostatočného potenciálu najmenších jednotiek poskytovať určité verejné služby. Prenesenie kompetencií štátu na úroveň obecných jednotiek sa vzťahuje na tieto jednotky ako celok – teda aj na väčšie jednotky, ktoré majú primerané zdroje, aj na najmenšie, ktoré takéto zdroje nemajú. V tejto súvislosti osobitne vidieť problém nerovnomerného potenciálu. Preto dostupnosť zdrojov, a to administratívnych aj materiálnych, často určuje samotnú možnosť vykonávať určité úlohy. Originálne kompetencie sú samozrejme uvedené v právnych predpisoch, ale možnosť kontrolovať ich plnenie je obmedzená. Nedostatočná kontrola predstavuje systémový nedostatok (viac o téme je uvedené neskôr). Samozrejme, na obce sa vzťahuje povinnosť vykonávať verejné úlohy (vlastné i delegované), ale štátne orgány nemajú vždy zdroje na to, aby overovali ich implementáciu. Ako bolo uvedené v diskusii počas partnerského preskúmania: *„Nemôžeme donútiť miestne samosprávy, aby poskytovali služby.“* V dôsledku nedostatku zdrojov môžu samosprávy jednoducho zlyhať pri plnení niektorých svojich povinností, pričom takýto postup ostáva na voľnom uvážení starostu alebo ho môžu ovplyvniť reakcie ľudí v spoločnosti. V prípade zlyhania pri výkone prenesených kompetencií môžu vhodné opatrenia prijať okresné úrady.

Financovanie verejných úloh

Príjmy jednotiek miestnej samosprávy sú dvojakého charakteru. Na jednej strane majú samosprávy vlastné príjmy, ktoré sa skladajú z ich podielu na výnose dane z príjmov fyzických osôb (70 %), príjmy z majetkových daní a iných miestnych daní (výnosy z lotérií, poplatky za psov, poplatky za výherné automaty) ako aj z rozličných platieb a poplatkov. Vlastné príjmy jednotiek miestnej samosprávy okrem toho zahŕňajú príjmy z rozličných foriem podnikateľskej činnosti, príjmy z majetku, výnosy zo zbierok a dobrovoľných príspevkov, príjmy z pokút za priestupky a ďalšie. Z právneho hľadiska je teda rozsah zdrojov vlastných príjmov miestnych samospráv na Slovensku značný. Žiaľ, situácia je odlišná, keď sa pozrieme na konkrétne finančné údaje, ktoré naznačujú výraznú závislosť finančnej situácie obcí od transferov zo štátneho rozpočtu. „74,3 % celkových príjmov slovenských obcí tvoria dotácie a iné granty. Predstavuje to najvyššie percento v rámci EÚ, v rámci ktorej je priemerná hodnota 43,3 %. Vlastné zdroje príjmov sú relatívne slabé. Miestne dane tvoria 7,4 % (ostrý kontrast s priemerom EÚ na úrovni 42 %), miestne poplatky a platby 16,7 %, príjem z majetku 1 % a sociálne príspevky 0,6 %.“[21]

Na druhej strane štát platí za výkon prenesených kompetencií, to znamená, že samosprávnym jednotkám presúva finančné prostriedky na pokrytie nákladov na výkon týchto úloh. V tomto prípade dostávajú miestne samosprávy finančné transfery, ktoré majú prísne stanovený účel – sú účelovo viazané. Znamená to, že je možné ich použiť výlučne na pokrytie nákladov na výkon konkrétnych verejných služieb. Tieto transfery sa týkajú prenesených kompetencií a posielajú ich priamo ministerstvá pôsobiace v príslušnej oblasti. Podľa názoru združení samospráv, tieto dotácie zvyčajne nie sú v dostatočnej výške a samosprávy

[21] „Peer review on territorial consolidation in Slovakia”, CoE, CEGG/PAD/2021/3; s. 15

musia dotovať výkon delegovaných úloh z vlastných zdrojov. Výsledky prieskumu s analýzou potrieb v oblasti školení viedli k podobným záverom: 61,6 % respondentov v prieskume uviedlo, že jedným z najvýznamnejších problémov pri riadení ich samosprávy je „nedostatočné financovanie prenesených kompetencií." Situácia je problematická najmä v menších obciach, ktoré nemajú dostatočné zdroje na to, aby mohli dotovať prenesené kompetencie.

Je potrebné uviesť, že systém financovania na miestnej úrovni je jednotný v rámci celej krajiny a uplatňuje sa rovnako na všetky miestne samosprávy. Podľa existujúcich pravidiel nie sú rozdiely vo financovaní najmenších ani najväčších jednotiek, nelíši sa ani financovanie miest a vidieckych samospráv. Jediným rozlišujúcim faktorom pri rozdeľovaní prostriedkov v rámci vyrovnávacieho mechanizmu je vzorec, ktorý zohľadňuje tieto faktory: veľkosť populácie, počet študentov v školách, počet seniorov a nadmorská výška. Podľa odborníkov „takýto výber vyrovnávacích faktorov nie je dostatočný na to, aby garantoval efektívnu horizontálnu a vertikálnu redistribúciu (prerozdelenie v súvislosti s rozličnou kapacitou v oblasti príjmov a rozličných potrieb v oblasti výdavkov). V súčasných podmienkach dostávajú malé obce zrejme malú sumu peňazí na to, aby mohla fungovať ich administratíva (niektoré z nich použijú až 90 % príjmov na pokrytie fixných administratívnych nákladov)[22].

Názory na finančnú situáciu miestnych samospráv na Slovensku sa líšia a neexistujú spoľahlivé štúdie, ktoré by zohľadňovali náklady na implementáciu verejných úloh. Podľa názoru ministerstva financií a ďalších predstaviteľov ústrednej štátnej správy je systém financovania miestnych samospráv primeraný situácii krajiny a miestne samosprávy majú výraznú mieru finančnej autonómie. Opačný pohľad majú predstavitelia združení samospráv, ktorí zdôrazňujú, že rozpočty samospráv nadmerne závisia od transferov zdrojov a že výkon prenesených kompetencií vláda nefinancuje dostatočne.

Je zrejmé, že financovanie prenesených kompetencií by malo pokrývať náklady miestnych samospráv na ich realizáciu. Problémom však je, že suma transferov nie je vypočítaná na základe spoľahlivej finančnej analýzy. A keďže neexistujú štandardy na poskytovanie verejných služieb, je nemožné spoľahlivo definovať podmienky, ktoré by určovali výšku výdavkov. Vzhľadom na enormné rozdiely podmienok, v akých fungujú samosprávne jednotky na Slovensku, to vytvára vážne problémy. Dôsledkom je rozličná úroveň (kvalita, rozsah) týchto úloh realizovaných na miestnej úrovni, ako aj rozličná výška nákladov. Rozlišujúcimi faktormi sú v prvom rade veľkosť komunity a jej poloha. Ako uviedol jeden z účastníkov partnerského preskúmania, *„pravdepodobne neplatíme dosť."* Rozhovory realizované so starostami v rámci analýzy potrieb v oblasti školení tiež ukázali nedostatok zdrojov na riadne fungovanie samospráv.[23]

Ďalším problémom je to, že ústredná štátna správa prijíma predpisy s priamym dopadom na financie samospráv. Každá zmena v oblasti daní z príjmov alebo zmeny iných predpisov, ktoré sa týkajú zdrojov financovania miestnej samosprávy, majú priamy dopad na veľkosť zdrojov, ktoré majú samosprávy k dispozícii. Podobne, zmeny rozsahu úloh vykonávaných samosprávnymi orgánmi nie sú vždy zavádzané tak, aby boli v súlade náklady a príjmy, čo bolo zdôrazňované aj počas diskusií v rámci partnerského preskúmania. Zvyšovanie rozsahu kompetencií tak často sprevádza neprimeraný nárast administratívnej a finančnej záťaže.

Osobitnou, ale pritom dôležitou témou je charakter nákladov, ktoré znášajú jednotky miestnej samosprávy. Výrazná rozdrobenosť štruktúry územného členenia krajiny a s tým súvisiaci veľký počet malých jednotiek miestnej samosprávy má enormný dopad na stav financií miestnej samosprávy. Starostovia dostávajú minimálny plat, ktorého sumu určuje zákon. Toto je minimálny plat, ktorý môžu

[22] Klimovský D., J. Nemec (2021) „Local Self-Government in Slovakia"; s. 372

[23] „Training Needs Analysis of local government in Slovakia", CoE (2020), s. 25

poslanci zastupiteľstva zvýšiť až o 60 % jeho základnej výšky. Poslanci zastupiteľstva nedostávajú fixný plat, hoci vo väčších samosprávnych jednotkách dostávajú odmenu za účasť na pravidelných zasadnutiach zastupiteľstva. Je dôležité uviesť, že existujú samosprávy, v ktorých plat starostu a poslancov zastupiteľstva tvorí ¾ rozpočtu. Ako uvádza P. Swianiewicz: „prvým zistením z tejto analýzy je rastúca úloha výdavkov na administratívu v malých samosprávnych jednotkách. V obciach s menej ako 1 000 obyvateľmi ich podiel prekračuje 30 %, pričom v najmenších obciach dokonca 50 % celkových výdavkov. Analýza výdavkov v rozličných oblastiach ukazuje nasledovné: vo väčších mestách je štruktúra výdavkov diverzifikovanejšia ako v malých obciach, čo naznačuje, že poskytujú širšiu ponuku služieb. V malých obciach (s menej ako 1 000 obyvateľmi) často nie sú výdavky na školy a v tých najmenších obciach (s menej ako 200 obyvateľmi) chýbajú aj výdavky na predškolské vzdelávanie.“[24]

* * *

Súhrnne teda podľa tímu partnerského preskúmania platí, že pre Slovensko je charakteristická čiastočne nedokončená transformácia. Základné jednotky miestnej samosprávy sú teoreticky zodpovedné za veľký rozsah verejných služieb, ale mnohé z nich nemajú vhodné materiálne ani ľudské zdroje na ich riadnu realizáciu. Zároveň tieto jednotky nie sú zriadené vo vhodnej veľkostnej škále, aby dokázali efektívne vykonávať tieto povinnosti. Hoci existujú formy spolupráce medzi obcami, ktoré by mohli zlepšiť implementáciu úloh samospráv, v skutočnosti však nie sú stabilné, pretože tak ako vznikli, môžu aj zaniknúť. Zároveň nie sú dostatočne efektívne a využívanie týchto foriem nie je dostatočne rozšírené ani systematické na to, aby to výrazne zlepšilo prístup obyvateľov k týmto službám a ich kvalitu.

Zároveň platí, že prevažná väčšina verejných služieb je v rámci originálnych kompetencií miestnej samosprávy, pričom im bola dodatočne zverená časť povinností štátu („prenesené kompetencie“). To by mohlo naznačovať výraznú mieru decentralizácie štátnej moci. Problémom však je potenciál miestnych samospráv poskytovať tieto služby. Niektoré jednotky, najmä tie s malou veľkosťou a nízkym počtom obyvateľov (a treba tiež dodať, že ide o ⅔ všetkých jednotiek miestnej samosprávy v krajine), nemá dostatočné materiálne a ľudské zdroje na vykonávanie úloh, ktoré im boli zverené. Nie je preto prekvapujúce, že v určitých kruhoch sa šíri presvedčenie, ktoré je pomerne nebezpečné pre zdravie miestnej demokracie, že niektoré služby by lepšie poskytovali centrálne inštitúcie.

Ďalším problémom je finančná štruktúra jednotiek miestnej samosprávy. Napriek veľkému rozsahu zdrojov vlastných príjmov definovaných v zákone ostávajú miestne samosprávy výrazne závislé na transferoch zo štátneho rozpočtu. To výrazne obmedzuje ich lokálnu autonómiu a vytvára ďalšie pochybnosti o rozsahu skutočnej decentralizácie verejných orgánov na Slovensku. Existujúce údaje ukazujú, že „výdavky slovenských obcí sú približne 7 % HDP (výdavky ústrednej administratívy sú približne 30 % HDP). Napriek silnému procesu decentralizácie v roku 2002 ostáva Slovensko z pohľadu výdavkov lokálnej samosprávy centralizovanou krajinou.“[25] Výrazná rozdrobenosť štruktúry územného členenia krajiny a s tým súvisiaci veľký počet existujúcich jednotiek miestnej samosprávy navyše vytvára dodatočnú záťaž na miestne financie, pretože výrazná časť prostriedkov smeruje na administratívnu prevádzku.

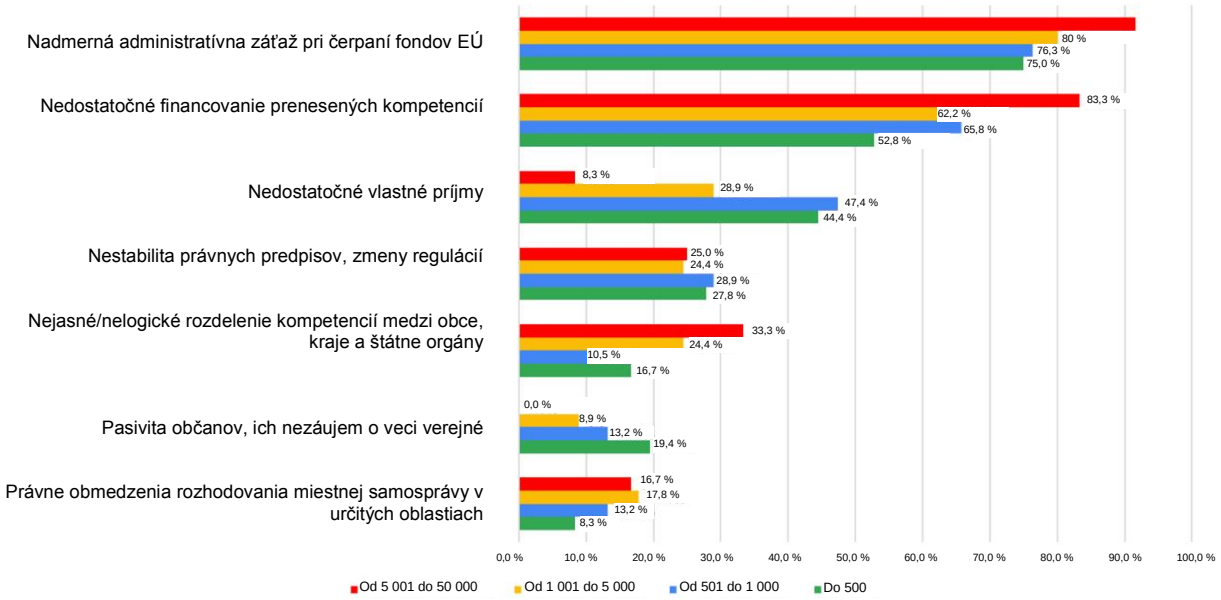
[24] „Strategy to strengthen local governance in Slovakia”, P. Swianiewicz, CoE (2021) s. 14

[25] Klimovsky D., J. Nemec (2021)„Local Self-Government in Slovakia“; s. 369

Nedostatky pri vykonávaní a monitorovaní verejných služieb

Podľa názoru predstaviteľov miestnych orgánov existujú dva zdroje problémov pri riadení záležitostí na miestnej úrovni: finančné deficity a nestabilita a nízka kvalita právnych predpisov. Nedostatočné financovanie delegovaných povinností (prenesených kompetencií) je obzvlášť veľkým problémom v najväčších miestnych samosprávach, zatiaľ čo nedostatočné vlastné zdroje predstavujú hlavný problém v najmenších samosprávach. Okrem toho existuje problém s nepredvídateľnosťou finančnej situácie, čo bolo jednoznačne zistené v rámci analýzy potrieb v oblasti školení. Vyplýva to okrem iného z rozhodnutí prijatých na centrálnej úrovni, pričom túto situáciu môžeme často pozorovať v systémoch, v ktorých sú príjmy miestnych samospráv naviazané na dane z príjmov, ktorých sadzby určuje vláda na centrálnej úrovni. Príkladom rozhodnutia slovenskej vlády s priamym dopadom na príjmy samospráv je tzv. protiinflačný alebo prorodinný balíček, ktorý bol prijatý bez konzultácie so samosprávami.

Oblasti s najväčšími problémami podľa veľkosti jednotiek miestnej samosprávy (6 najproblematickejších oblastí)



Zdroj: Prieskum, 2020 – Poznámka: Respondenti mali vybrať najviac 3 možnosti
Graf: Analýza potrieb miestnej samosprávy v oblasti školení, 2020

Podrobnú analýzu problémov identifikovaných predstaviteľmi jednotiek miestnej samosprávy obsahuje už skôr spomenutá Analýza potrieb v oblasti školení[26]. Na tomto mieste len uvedieme, že väčšina respondentov v rozhovoroch a fokusových skupinách uviedla, že finančné transfery od štátu na prenesené kompetencie nie sú dostatočné na poskytovanie požadovanej kvality služieb, preto musia samosprávy z vlastného rozpočtu dotovať a hradiť náklady množstva služieb.

Ďalší pohľad na problémy spojené so zabezpečovaním verejných služieb samosprávami ponúkajú výsledky kontrol realizovaných Najvyšším kontrolným úradom (NKÚ). Často poukazujú na veľmi závažné nedostatky:

[26] „Training Needs Analysis of local government in Slovakia“, CoE (2020)

- prenesené kompetencie štát financuje nedostatočne alebo vôbec,
- nesprávne používanie alebo zneužívanie tzv. dôvodu hodného osobitného zreteľa, ktorý dominuje pri predaji obecného majetku,
- chýbajúce podstatné sankcie v prípade porušenia finančnej disciplíny obce (štátne orgány nemajú možnosť udeliť pokutu),
- systém vnútornej kontroly (najmä v malých obciach) zlyháva alebo úplne absentuje,
- malé obce majú rovnaké zodpovednosti a kompetencie ako veľké obce a mestá, ale chýba im odborný a špecializovaný personál,
- na administratívu obce nemajú vplyv povinnosti, ktoré vzniknú na základe súdnych rozhodnutí.

NKÚ okrem toho poukazuje na časté príklady problematického využívania zdrojov, netransparentné procesy obstarávania alebo nesúlad s právnymi predpismi, ktoré sa často vyskytujú v malých obciach.

Pri analýze príčin problémov, ktorým miestne samosprávy čelia, je potrebné venovať pozornosť prostrediu, v ktorom vznikajú. Z tohto pohľadu je nemožné ignorovať, ako bolo uvedené skôr, chýbajúce spoľahlivé analýzy skutočných nákladov na poskytovanie verejných služieb, s čím súvisia neexistujúce štandardy ich poskytovania a chýbajúca dostatočná (alebo často akákoľvek) kontrola ich kvality. Orgány verejnej správy majú k dispozícii veľmi obmedzený rozsah údajov, ktorý by zachytával zmeny v miestnych komunitách v dôsledku služieb financovaných z verejných zdrojov. Neexistuje systém monitorovania verejných služieb, ktorý by umožnil analýzu dopadu aktivít, ktoré realizujú miestne samosprávy, na kvalitu života v miestnych komunitách.

Prípadová štúdia: Systém monitorovania verejných služieb – Poľsko

SMUP predstavuje rozsiahlu databázu verejných služieb, ktoré poskytujú obce (*gmina*) a okresy (*powiat*). Systém (dostupný na lokalite https://smup.gov.pl) umožňuje monitorovanie fungovania jednotiek miestnej samosprávy v deviatich oblastiach okrem iného vrátane školstva, ochrany životného prostredia, správy nehnuteľností a miestnej sociálnej politiky. SMUP poskytuje celostný pohľad na jednotky miestnej samosprávy, čo umožňuje prijímať vhodné strategické manažérske rozhodnutia.

Všetky údaje na výpočet ukazovateľov pochádzajú z oficiálnych zdrojov, ktoré poskytujú samotné jednotky územnej samosprávy, pričom ich dopĺňajú štatistické správy a databázy, za ktoré zodpovedajú ministerstvá a ústredná štátna správa.

SMUP sa používa na monitorovanie služieb, teda na aktivity miestnych samospráv v prospech miestnych komunít. Každá služba je podrobne opísaná tak, aby používateľ systému presne vedel, čo sa skúma a monitoruje v štyroch dimenziách: množstvo, kvalita, dostupnosť a efektívnosť.

Systém ponúka ukazovatele vytvorené na základe jednotných a mimoriadne presných algoritmov. Nie sú to len nespracované údaje získané z oficiálnych štatistík. Vďaka tomu predstavuje systém vynikajúci nástroj na sledovanie zmien v oblasti poskytovania služieb a na vzájomné porovnávanie miestnych samospráv. Porovnávanie podporuje automatický mechanizmus porovnávacích skupín a zobrazujú sa hodnoty ukazovateľov v porovnaní so susednými lokalitami.

Systém má dve rozhrania: základné rozhranie je na rýchlu analýzu údajov o vybratej obci alebo okrese, rozšírené rozhranie slúži na tvorbu zložitejších prehľadov a vlastných porovnaní. Základné rozhranie stavia na intuitívnom ovládaní a je prispôsobené aj pre mobilné zariadenia, zatiaľ čo rozšírené rozhranie predstavuje výkonný analytický nástroj na vytváranie tabuliek, grafov a tiež máp.

SMUP bol vytvorený v partnerstve Ministerstva vnútra a administratívy, Centrálneho štatistického úradu, Združenia poľských miest a Združenia poľských okresov. Takéto široké partnerstvo umožňuje získať rozličné perspektívy pri pohľade na údaje, čo sa premieta do vysokej kvality a užitočnosti ukazovateľov.

Ak neexistuje súhrnný systém na monitorovanie poskytovania verejných služieb, do veľkej miery to bráni efektívnemu riadeniu a kontrole ich zabezpečovania samosprávami. Je pravda, že princípy dohľadu na činnosťou jednotiek miestnej samosprávy boli pomerne presne definované v právnych predpisoch, ale nedostatok prostriedkov neumožňuje ich efektívne vymáhanie, podobne ako aj v iných oblastiach.

Systém dohľadu nad činnosťami miestnej administratívy má tri základné dimenzie, ktoré sa týkajú:

- kontroly zákonnosti rozhodnutí Úradom generálneho prokurátora (Generálna prokuratúra), konania na základe vznesených požiadaviek alebo na základe vlastnej iniciatívy. Generálna prokuratúra vykonáva následné kontroly a môže pozastaviť alebo zrušiť vykonanie rozhodnutia, ktoré prijal miestny orgán. Generálna prokuratúra môže tiež vzniesť obžalobu v prípade porušenia právnych predpisov. Je potrebné zdôrazniť, že právomoci Generálnej prokuratúry sú obmedzené a nemôže prikázať miestnym orgánom vykonať kroky, ktoré by boli nad rámec požiadavky, aby vykonávané opatrenie bolo v súlade s príslušnými právnymi predpismi.

- kontroly, ktorú realizuje Najvyšší kontrolný úrad v súvislosti s nakladaním s verejnými prostriedkami a činnosťou miestnych samospráv v súvislosti:

  - ✓ so zákonnosťou, hospodárnosťou, efektívnosťou a účinnosťou obcí a miest,
  - ✓ súladom so všeobecne záväznými právnymi predpismi – nariadeniami miest a obcí,
  - ✓ plnením miestnych rozpočtov,
  - ✓ použitím prostriedkov poskytnutých Európskou úniou atď.,
  - ✓ súladom s predpismi o slobodnom prístupe k informáciám a účasti verejnosti,
  - ✓ efektívnosti mechanizmov vnútornej kontroly.

NKÚ vykonáva funkciu dohľadu najmä prostredníctvom kontrol v jednotkách miestnej samosprávy. Činnosti realizuje prostredníctvom siedmich regionálnych úradov. Každý rok sa pripravuje plán kontrol, v ktorom sa určia jednotky miestnej samosprávy na kontrolu. Tieto sú zvolené najmä podľa kritérií logistiky s cieľom efektívnejšieho výkonu kontrol alebo na základe tematických oblastí, na ktoré bude zameraná špecifická kontrola. V pláne sa na základe rôznych informácií tiež identifikujú jednotky, ktoré majú byť kontrolované v danom roku. Jednoznačne to nepredstavuje prístup výberu podľa reprezentatívnej vzorky.

V prípade zistenia porušenia právnych predpisov postupuje NKÚ prípady na Generálnu prokuratúru, ale iné zistené nedostatky v činnosti samospráv sa uvádzajú len v správach z kontroly, pričom NKÚ nemá žiadnu právomoc vymáhať od samospráv zmenu ich prístupu. Zistenia z kontrol sú tiež zverejňované a predkladané parlamentu. Samozrejme, existujú konkrétne právne predpisy, na základe ktorých môže ministerstvo financií v prípade zistených nedostatkov vo finančnom riadení vymenovať núteného správcu.

- vnútornej kontroly, ktorá je záväzná pre všetky jednotky miestnej samosprávy. Podľa zákona by mali zabezpečiť efektívny systém vnútornej kontroly v rámci svojej organizácie a zvoliť hlavného kontrolóra (čo je právomocou obecného zastupiteľstva).

Okrem toho v prípade delegovaných úloh (prenesených kompetencií) je základným princípom, že občania sa môžu na okresný úrad odvolať voči rozhodnutiu prijatému miestnou samosprávou. Je to v prípade rozhodnutí v oblasti výstavby, územného plánovania, cestných komunikácii a dopravy. Táto forma dohľadu vyplýva zo skutočnosti, že v prípade delegovaných úloh vykonávajú obce administratívne úlohy štátu a zabezpečujú ich pomocou finančných prostriedkov, ktoré im prideľuje štát. Je potrebné zdôrazniť, že dohľad zo strany okresných úradov sa vzťahuje len na stanovenú a obmedzenú časť verejných úloh realizovaných obcami.

Táto zjavne komplexná štruktúra kontrolných funkcií sa však podľa zistení partnerského preskúmania v každodennej praxi ukazuje ako neefektívna. Limitované zdroje neumožňujú efektívne monitorovanie činností takmer 3 000 jednotiek miestnej samosprávy. Najvyšší kontrolný úrad môže skontrolovať ročne najviac približne 100 – 150 obcí. Obmedzené personálne zdroje na strane ministerstva financií aj Najvyššieho kontrolného úradu bránia systematickej práci s jednotkami miestnej samosprávy. V dôsledku toho je určenie zodpovednosti miestnej samosprávy veľmi limitované. Miera dôvery v horizontálnom aj vertikálnom smere je veľmi nízka. Neexistuje spôsob, ako efektívne overiť zabezpečovanie verejných služieb všetkými jednotkami miestnej samosprávy v krajine.

Prípadová štúdia: Kontrola nad činnosťami miestnych samospráv – Spojené kráľovstvo

(*Local Government Act 1999 (zákon o miestnej samospráve z roku 1999)*: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/27/contents)

V Spojenom kráľovstve má na základe zákona o miestnej samospráve z roku 1999 minister právomoc kontrolovať a v prípade potreby zasiahnuť do fungovania miestneho orgánu v Anglicku. Aby sa zabezpečilo, že toto ustanovenie sa bude používať správnym a primeraným spôsobom, je táto právomoc obmedzená len na určité výnimočné okolnosti, keď sa zistí, že miestne orgány zlyhávajú pri výkone svojich povinností „v najlepšej hodnote".

Zákon z roka 1999 definuje orgán poskytujúci „najlepšiu hodnotu", ktorý v rámci vyváženého rozpočtu zabezpečuje povinné služby (vrátane služieb sociálnej starostlivosti o dospelých a deti) a pri výdavkoch sa riadi princípom najlepšej hodnoty za vynaložené peniaze. Ak existujú opodstatnené obavy, či sa miestna samospráva riadi princípom najlepšej hodnoty za vynaložené peniaze, je vymenovaný inšpektor, ktorý v správe posúdi spôsob fungovania tohto orgánu.

Ak minister na základe takejto správy posúdi, že existujú dostatočné dôkazy o tom, že miestna samospráva neposkytuje najlepšiu hodnotu, má minister (alebo ním menovaný komisár) právo prevziať určité konkrétne funkcie miestneho orgánu alebo v najzávažnejších situáciách aj celú jeho prevádzku. Táto právomoc sa považuje za poslednú možnú inštanciu a dodnes bolo vykonaných len sedem intervencií na základe tohto zákona.

Keď minister vyhlási, že je potrebná intervencia, príslušný komisár a miestny orgán sa stretnú a dohodne sa, ktoré funkcie sú od samosprávy preberané a aký bude charakter intervencií, aby sa dosiahol požadovaný pokrok. Súčasťou tohto procesu je aj dohodnutý časový rámec, po ktorom sa intervencia predĺži v prípade potreby alebo sa funkcie znova vrátia miestnej samospráve. Takýmto

Vzhľadom na vyššie spomenuté obmedzenia by sa mala činnosť jednotiek miestnej samosprávy kontrolovať predovšetkým v rámci vnútornej kontroly. Ako však ukazujú zistenia Najvyššieho kontrolného úradu, nedostatky v rozsahu činností vnútornej kontroly boli zaznamenané až v 67 % jednotiek miestnej samosprávy. V 36 % jednotiek mali hlavní kontrolóri zmluvne určený príliš malý pracovný čas na vykonávanie takejto kontroly (niekedy len 1 hodinu týždenne). V 24 % miestnych samospráv sú síce hlavní kontrolóri zamestnaní na plný úväzok, ale nie sú schopní zabezpečiť efektívny kontrolný systém vzhľadom na rozsah úloh, ktoré miestna samospráva realizuje. Pre ucelený obraz treba uviesť, že 7 % jednotiek miestnej samosprávy hlavného kontrolóra vôbec nevymenovalo, napriek tomu, že je to ich zákonná povinnosť.

Monitorovanie zo strany hlavných kontrolórov je limitované. Platí, že môžu nahlasovať zistenia prokuratúre alebo poskytovať informácie Najvyššiemu kontrolnému úradu, ale nezvyšuje sa tým objem dostupných prostriedkov pre tieto inštitúcie. Okrem toho treba uviesť, že hlavní kontrolóri sú ľudia z miestnych komunít, čo znamená, že nie vždy sú pripravení ohlásiť zistené nedostatky externým inštitúciám.

Na Slovensku existujú právne predpisy umožňujúce prístup k verejným informáciám, ktoré teoreticky posilňujú transparentnosť fungovania verejnej správy. Je povinné zverejňovať rozličné typy dokumentov, ale právne predpisy neuvádzajú presné pokyny upravujúce zverejňovanie, čo v praxi vedie k výrazne obmedzenej možnosti efektívne získať určité informácie. Preto sú bežné situácie, keď je prístup k rozličným informáciám blokovaný (pozastavený alebo komplikovaný).

Prípadová štúdia: Transparentnosť činností verejnej správy a prístupu verejnosti k oficiálnym dokumentom – Švédske kráľovstvo

Princíp transparentnosti vychádza z toho, že záležitosti verejnej správy sa týkajú všetkých obyvateľov. Preto je mimoriadne dôležité, aby bola verejná správa transparentná a podliehala dohľadu verejnosti a masmédií.[27] Tento princíp je okrem iného zakotvený v predpise *Regeringsformen* (Nástroje vládnutia), ktorý predstavuje jeden zo štyroch kľúčových zákonov,[28] ktoré tvoria švédsku ústavu. Zásada transparentnosti v sebe zahŕňa viacero princípov. Veľký význam majú princípy prístupu verejnosti na zasadnutia, prístup verejnosti k oficiálnym dokumentom a sloboda vyjadrovania a informovania.

Princíp prístupu verejnosti na zasadnutia v zhromaždenia s rozhodovacou právomocou sa týka prístupu verejnosti vo vzťahu k parlamentu, obciam, krajom a súdom. Zásada transparentnosti obsahuje aj princíp prístupu verejnosti k oficiálnym dokumentom, ktorý upravuje predpis *Tryckfrihetsförordningen* (Zákon o slobode médií).

Zásada transparentnosti je vyjadrená aj v princípe slobody vyjadrovania a informovania v rámci zákona o nástrojoch vládnutia. Sloboda vyjadrovania sa vzťahuje aj na verejných činiteľov. Verejní činitelia majú právo poskytovať informácie verejnosti alebo médiám v záležitostiach, o ktorých sa dozvedeli pri výkone svojich povinností.

Právo na prístup k oficiálnym dokumentom znamená, že každý občan má právo na prístup k oficiálnym dokumentom od verejných orgánov v prípade, ak tieto informácie nepodliehajú požiadavkám na dôvernosť. Ďalej sa ustanovuje, že verejný orgán nesmie zisťovať identitu osoby, ktorá požaduje daný dokument, ani účel takejto požiadavky. To isté sa vzťahuje na princíp prístupu verejnosti na zasadnutia, pri ktorých majú verejné orgány/súdy zákaz zisťovať, kto sú zúčastnené osoby. Žiadateľ môže získať prístup k dokumentu v priestoroch verejného orgánu, ale má právo získať jeho prepis alebo kópiu za určitý (malý) poplatok. Voči rozhodnutiu nesprístupniť oficiálny dokument sa možno odvolať.

Preto mnohí odborníci zdôrazňujú, že situácia nie vždy zodpovedá tomu, aby vôľa obyvateľov určovala to, čo sa v komunite deje. Silná pozícia starostu a nedostatok verejne prístupných informácií o činnosti orgánov miestnej samosprávy bránia efektívnemu zapojeniu občanov do formovania verejných politík. Napriek existujúcim predpisom však v niektorých miestnych samosprávach, ktoré účastníci diskusií pri partnerskom preskúmaní označovali ako „osvietené samosprávy“, sú obyvatelia zapájaní systematickejším spôsobom. Vzhľadom na zistené nedostatky v oblasti dohľadu nad činnosťou miestnych samospráv je zapojenie a kontrola zo strany verejnosti potrebná, hoci zatiaľ chýba dostatočná osveta a zručnosti v tejto oblasti. Na participáciu občanov a ich zapojenie do monitorovania je potrebné vzdelávanie, aby sa posilnili ich občianske kompetencie a zručnosti.

* * *

Možno teda zhrnúť, že podľa členov tímu partnerského preskúmania predstavujú hlavné výzvy miestnych samospráv na Slovensku pri zabezpečovaní verejných služieb nedostatočné vlastné príjmy (najmä v prípade malých jednotiek miestnej samosprávy), neprimerané financovanie delegovaných úloh,

[27] A. Bohlin, (2015), „Offentlighetsprincipen“, s. 1

[28] Základnými zákonmi vo Švédsku sú: Nástroje vládnutia, Pravidlá nástupníctva, Zákon o slobode médií a Zákon o základnej slobode vyjadrovania.

chýbajúce štandardy poskytovania verejných služieb a neadekvátne mechanizmy dohľadu a kontroly nad činnosťou miestnych samospráv.

Tieto problémy sa priamo prejavujú v znížení kvality verejných služieb pre občanov a nedostatkov pri ich poskytovaní. Navyše v malých jednotkách miestnej samosprávy chýba potenciál generovať rozvojové impulzy – náklady poskytovania služieb sú tu vyššie a administratívne a materiálne zdroje sú nedostatočné. Dôsledkom sú veľké rozdiely životného štandardu v konkrétnych častiach krajiny, ktoré ovplyvňuje aj existujúce územné členenie v jednotlivých regiónoch.

Reformné návrhy – dosiahnutie efektívnejšieho a lepšieho zabezpečovania verejných služieb

V diskusii o reforme systému verejnej správy na Slovensku dominujú viaceré témy. Každá z nich predstavuje rozličný spôsob, ako dosiahnuť v podstate rovnaké ciele: zvýšenie efektívnosti využívania verejných zdrojov a zlepšenie kvality služieb poskytovaných miestnymi samosprávami. Zahŕňajú tieto oblasti:

- reforma štruktúry územného členenia, ktorá by viedla k zníženiu počtu samosprávnych jednotiek,
- posilnenie štruktúr spolupráce medzi obcami pri zachovaní existujúcej územnej štruktúry,
- diverzifikácia kompetencií miestnych samospráv, ktoré majú rozličný potenciál (určovaný predovšetkým ich veľkosťou),
- reorganizácia štruktúry miestnej samosprávy – zavedenie ďalšej úrovne administratívy miestnej samosprávy, ktorá by sa nachádzala medzi obcami a krajmi, pričom by sa zachovala existujúca štruktúra základných samosprávnych jednotiek.

Zmena štruktúry územného členenia – zlučovanie obcí

Téma zlučovania obcí sa vo verejnej diskusii na Slovensku opakovane objavuje pri mnohých príležitostiach. Nadmerná rozdrobenosť jednotiek miestnej samosprávy, ktorej dôsledkom je neefektívne využívanie verejných zdrojov a obmedzené možnosti rozvoja krajiny, sa zdôrazňuje v mnohých vládnych dokumentoch, odborných štúdiách a v medzinárodných správach. Zdá sa, že existuje pomerne široká zhoda na tejto téme v odborných kruhoch, ktorú možno zhrnúť vetou z monitorovacej správy Rady Európy z Kongresu miestnych a regionálnych orgánov: „Existuje tu priveľa miestnych samospráv a sú príliš malé. Táto charakteristika má negatívny dopad na činnosti a fungovanie týchto orgánov.“[29]

Žiaľ, v politických kruhoch nie je takáto zhoda. V prvom rade treba pripomenúť, že približne 10 % členov parlamentu má zároveň pozíciu starostu/primátora vo svojej obci. Toto nie je skupina, ktorá má záujem o možné obmedzenie pozícií v miestnej samospráve. Po druhé, združenia miestnych samospráv so zastúpením starostov sú proti myšlienke zlučovania obcí, čo platí najmä pre starostov menších obcí. Po tretie, plány reformy územného členenia sa spájajú s veľkou neistotou ich konečného výsledku – preto sa zdá, že nie je dostatočná vôľa politických síl efektívne tieto záležitosti riešiť. Vo verejnej diskusii namiesto toho vznikajú rozličné alternatívne návrhy, ktoré však neprinášajú efektívne vyriešenie tohto problému.

A nakoniec, sociálna väzba k existujúcim samosprávam je veľmi vysoká a miesto bydliska je základom formovania sociálnej identity mnohých obyvateľov Slovenska. Ako uvádza P. Swianiewicz: „Neexistujú odlišné slová pre vidiecku obec (dedinu) či mesto a jednotku miestnej samosprávy. V slovenčine obidva významy pokrýva jedno slovo – „obec“. Pri zmienke o tom, že určitý plán by znamenal „zlúčenie jednej samosprávnej jednotky s ďalšou“ to znie takmer ako apokalyptická vízia zániku danej vidieckej obce.“[30] K tomu sa pridávajú historické skúsenosti – „podpora spádovej obce v rámci skupiny obcí a zabrzdenie

[29] „Local and regional democracy in the Slovak Republic“, (2016), CLRAE, CoE, s. 9

[30] „Strategy to strengthen local governance in Slovakia“, P. Swianiewicz, CoE (2021) s. 17

akéhokoľvek rozvoja v periférnych obciach v socialistickom štáte spôsobuje, že dobrovoľné zlučovanie obcí je neakceptovateľné.“[31]

Treba tiež uviesť, že zlučovanie obcí by znamenalo zmenu štruktúry poskytovania a umiestnenia mnohých verejných služieb. V konečnom dôsledku by zlučovanie malo slúžiť práve na to – na dosiahnutie väčšej efektívnosti poskytovania služieb a odstránenie ich duplicitného poskytovania na príliš malom území. Znamenalo by to jednoducho zatvorenie určitých inštitúcií. Akákoľvek takáto zmena by nepochybne vyvolala verejné protesty, hoci likvidácia škôl (ktorých prevádzka je najdôležitejšou kompetenciou prenesenou na obce) by pravdepodobne bola najväčšia, pretože školy sú dôležitým prvkom budovania miestnej identity, keďže sa hovorí, že: „nie je škola – nie je obec.“

Všetky vyššie uvedené pohľady (hoci zrejme nejde o ich vyčerpávajúci zoznam) vedú k záverom, že zmeny územnej štruktúry (napr. zlučovanie obcí) je momentálne náročné presadiť. Hoci by to bolo najracionálnejšie riešenie, žiaľ, v súčasnosti sa zdá ako to najmenej schodné. V dnešnej situácii je potrebné zvažovať aj iné riešenia, ktoré nie sú v protiklade s miestnou identitou a sociálnymi hodnotami.

Posilnenie spolupráce medzi obcami

V tejto oblasti existujú rôznorodé požiadavky. Na jednej strane sú výzvy posilniť existujúci mechanizmus spoločných obecných úradov (SOcÚ). Často uvádzaným argumentom je, že táto forma spolupráce medzi obcami má tradíciu, obce sú na ňu zvyknuté a najjednoduchším spôsobom by bolo zaviesť zmeny, ktoré by posilnili fungovanie existujúcich SOcÚ. Mohli by sa týkať prenesenia konkrétnej množiny úloh (napr. úloh súvisiacich s prenesenými kompetenciami) tak, aby ich spravovali spoločné obecné štruktúry alebo legislatívneho posilnenia rozhodovania a administratívy SOcÚ vo vzťahu k poskytovaným službám. Niektoré úvahy sa týkajú aj zavedenia určitej formy významných stimulov pre obce, aby aktívne a trvale participovali v štruktúrach SOcÚ.

Ďalším návrhom zo strany Únie miest a obcí (ÚMO) je vytvoriť nové štruktúry – tzv. centrá zdieľaných služieb (CZS). Tento návrh by znamenal, že rozsah kompetencií pridelených miestnym orgánom by bol viazaný na ich veľkosť – väčšie mestá by zodpovedali za spoločné poskytovanie určitej časti služieb na vlastnom území aj na územiach ďalších obcí, ktoré by boli v dosahu CZS. Nie je však jasné, či by bolo členstvo v takejto novej štruktúre povinné alebo či by rozhodnutie o tom bolo ponechané na vôli jednotlivých starostov. Centrá by vytvorili jednotnú štruktúru s právnickou subjektivitou, ktorej hlavnou úlohou by bolo efektívne zabezpečovanie verejných služieb, ktoré menšie jednotky nedokážu zvládnuť.

V modeli CZS by finančné zdroje prideľované na poskytovanie služieb boli previazané s touto štruktúrou. Centrá by mali mať vlastný rozpočet a prostredníctvom neho by zabezpečovali úlohy im zverené. Takáto finančná autonómia by bola posilňujúcim a systematizačným prvkom pre spoluprácu obcí. Znamená to však, že vytvorenie centra by viedlo k presunu časti prostriedkov obcí do rozpočtu novovytvorenej jednotky (alebo by vyžadovalo nejaký nový mechanizmus na financovanie centier).

Podľa názoru členov tímu partnerského preskúmania vyplývajú z navrhovaného modelu centier zdieľaných služieb viaceré otázky. Po prvé, ak by išlo o spoluprácu na dobrovoľnom základe, otázka znie: aký by bol rozdiel medzi centrami a SOcÚ? Z predložených návrhov sa zdá, že by sa zmenilo centrum prijímania rozhodnutí – namiesto štruktúry nezávislej od všetkých obcí, ktoré ju tvoria (s ktorou sa stretávame v prípade SOcÚ), by bol vytvorený administratívny model, ktorý by spravovala najväčšia jednotka miestnej samosprávy, ktorá by ho tvorila. To samozrejme vyvoláva pochybnosti o demokratickej legitimite takéhoto riešenia a navyše nerieši problém možnej neochoty niektorých miestnych samospráv

[31] Klimovský D., (2010), s. 246

zapojiť sa do novovytvorených štruktúr (čo môžeme už sledovať v prípade v súčasnosti existujúcich riešení).

Po druhé, bez ohľadu na to, aký názov by dostala navrhovaná zmena, v skutočnosti vedie k vytvoreniu samostatnej skupiny obcí, ktoré majú odlišné postavenie (úlohy, kompetencie, zdroje) vo vzťahu k ostatným miestnym samosprávam. Tieto jednotky by spravovali (CZS by bolo riadené primátorom najväčšej jednotky) verejné služby poskytované vo všetkých obciach, ktoré by boli v rámci CZS. Inými slovami, Slovensko by tak *de facto* prijalo reformu miestnej samosprávy, ktorou by sa zavádzala diverzifikácia jednotiek miestnej samosprávy. V dôsledku toho by základné jednotky prišli o časť svojich kompetencií, ktoré by sa preniesli na väčšie centrá – novovytvorenú skupinu miestnych samospráv, ktorým by bola pridelená väčšia množina úloh. Vznikla by situácia, v ktorej by voliči zvoli kandidáta s demokratickým mandátom vykonávať určité funkcie, avšak zodpovednosť za tieto funkcie by bola vykonávaná iným starostom, ktorého by zvolili iní voliči. Nie sú navrhnuté žiadne mechanizmy určovania zodpovednosti medzi takýmito dvoma starostami a akýkoľvek takýto mechanizmus by bol jednoducho v protiklade s demokratickým mandátom oboch starostov. Vznikol by demokratický chaos a to by bola istá cesta k dosahovaniu slabých výsledkov v oblasti služieb.

Podľa názoru členov tímu partnerského preskúmania sa na základe podstaty a dôsledkov takéhoto riešenia (vytvorenia CZS) jeho prijatie neodporúča. Namiesto toho je vhodné prepracovať koncept v zmysle zavedenia druhej úrovne administratívy miestnej samosprávy (medzi obcami a regiónmi), ktorá by umožnila vyhnúť sa nevýhodám spojeným s chýbajúcim demokratickým mandátom na spravovanie určitej časti verejných záležitostí, ku ktorým by zavedenie CZS na Slovensku nepochybne viedlo (viac o téme uvedené neskôr).

Treba tiež uviesť, že myšlienka vytvorenia centier zdieľaných služieb by podľa vyjadrení jej podporovateľov bola v súlade s evolučným prístupom k reforme systému miestnej samosprávy. Centrá by boli prechodnou fázou medzi v súčasnosti existujúcimi riešeniami a reformou územného členenia, ktorá by viedla k zníženiu počtu jednotiek miestnej samosprávy. To len potvrdzuje fakt, že za návrhom vytvoriť tieto centrá sa v skutočnosti skrýva idea reformy samosprávy.

Diverzifikácia kompetencií miestnych orgánov

Ako bolo uvedené skôr, zabezpečovanie verejných služieb výrazne ovplyvňuje veľkosť a poloha miestneho orgánu. Zatiaľ čo vo väčších jednotkách môžu miestne samosprávy pôsobiť pomerne plynule (hoci i tu existujú problémy, ktoré boli uvedené vyššie), v menších samosprávnych jednotkách (84 % obcí v krajine má menej ako 2 000 obyvateľov) sú pre nedostatok zdrojov rozličné činnosti často výrazne obmedzené. Ako uvádza P. Swianiewicz: „Starostom malých obcí vyhovuje len malá množina úloh. Medzi najčastejšie uvádzané funkcie, ktoré by mali byť ponechané na najnižšej možnej úrovni (každej obce bez ohľadu na jej veľkosť), patria: civilné obrady (ako svadby), údržba zelene a cintorínov, starostlivosť o verejný poriadok (napr. parkovacie lístky) a organizácia miestnych kultúrnych podujatí. Podľa viacerých oslovených miestnych politikov by bolo náročné vykonávať ďalšie funkcie a pre malé obce sú často skôr bremenom než výsadou.“[32]

Preto kľúčovou dilemou vzhľadom na identifikované problémy fungovania jednotiek miestnej samosprávy je téma možnej diverzifikácie úloh a kompetencií, ktoré sú im zverené. Ak sú zdroje, ktoré majú malé miestne samosprávy, nedostatočné (a takýchto samospráv je väčšina) a ak pozorujeme rozdielnu schopnosť efektívne zabezpečovať verejné služby (ktorú určuje najmä veľkosť jednotky), možno by malo byť rozlíšené aj postavenie jednotiek miestnej samosprávy a tým pádom aj ich kompetencie by sa mohli líšiť.

[32] „Strategy to strengthen local governance in Slovakia“, P. Swianiewicz, CoE (2021) s. 16

Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že diverzifikácia úloh nespôsobí vymiznutie niektorých z týchto úloh. Stále bude potrebné zabezpečovať verejné služby, ale nebudú sa zabezpečovať všetky služby vo všetkých jednotkách miestnej samosprávy. Znamená to, že diverzifikácia povedie k vytvoreniu jednotiek rôzneho typu s rozličným rozsahom úloh a s odlišnými prostriedkami. Takáto myšlienka vyvoláva viacero pochybností.

Po prvé, pri jej implementácii by nedošlo k zmene územnej štruktúry. Znamená to, že jednotky s rozličnými kompetenciami by mali stále každá svoje územie, ale jednotky s väčším rozsahom kompetencií by boli povinné poskytovať verejné služby aj na území, ktoré im nepatrí. Pochybnosti súvisiace so zavedením takéhoto riešenia výstižne zhrnul P. Swianiewicz v práci *„Strategy to strengthen local governance in Slovakia"*: „Demokratické určenie zodpovednosti na miestnej úrovni pri zabezpečovaní služieb v takomto systéme by bolo pochybné. Obyvateľom menších obcí a miest by zabezpečovali služby miestne samosprávy v blízkosti, ale títo obyvatelia by nemali žiadny vplyv na ich politiky ani na demokratickú kontrolu poskytovania služieb. Nevolili by predstaviteľov (starostov, poslancov) v blízkom meste, takže by nemali demokratický vplyv na kľúčové služby, ktoré by títo predstavitelia riadili. Takáto situácia by bola nepriamo v rozpore so štandardmi Rady Európy, ktoré sú definované v Odporúčaniach komisie ministrov pre členské štáty v súvislosti so zapojením obyvateľov do verejného života na miestnej úrovni (CM/Rec(2018)/4, 21. marca 2018). Neexistoval by ani priamy vzťah medzi miestnymi daňami, ktoré by platili obyvatelia malých obcí a zabezpečovaním množstva služieb. Mesto by financovalo tieto služby buď z vlastných zdrojov (za predpokladu, že má dostatočne výnosnú daňovú bázu) alebo by získavali podporu priamo zo štátneho rozpočtu. Obe možnosti by podkopávali pravidlá zdravej miestnej demokracie." Odporúčania komisie ministrov o určovaní demokratickej zodpovednosti volených predstaviteľov do volených orgánov na miestnej a regionálnej úrovni boli v tejto veci prijaté 9. februára 2022[33].

Po druhé, diferenciáciou kompetencií jednotiek miestnej samosprávy sa do systému administratívy miestnej samosprávy zavádza dualizmus – vytvárajú sa tak v podstate dva odlišné systémy miestnej samosprávy v jednej krajine. Takýto dualizmus sa spája nielen s právnym chaosom, ale môže vytvoriť aj prekážky ďalších možných reforiem, ktoré je momentálne náročné predvídať. Bez poznania podrobností takejto novej organizácie systému na zabezpečovanie verejných úloh je dnes náročné povedať, či bude v budúcnosti predstavovať prekážku reforiem samosprávy, ktoré by boli viac želateľné (napr. možné zlučovanie obcí).

Po tretie, bez podrobných analýz je zložité určiť, aký bude skutočný efekt zavedenia tejto zmeny na efektívnosť využívania verejných zdrojov. V tejto súvislosti pripomína pretláčanie myšlienky diferenciácie kompetencií jednotiek miestnej samosprávy súčasné praktiky v oblasti financovania samospráv – pre chýbajúcu analýzu skutočných nákladov poskytovania služieb je nemožné spoľahlivo posúdiť efektívnosť ich zabezpečovania.

Po štvrté, diverzifikácia kompetencií jednotiek miestnej samosprávy môže byť zložitá v dôsledku výrazných rozdielov územnej štruktúry v jednotlivých regiónoch krajiny. Táto diferenciácia môže viesť k vytvoreniu jednotiek, ktoré budú mať výrazne odlišný potenciál (napríklad preto, že na východnom Slovensku je menší počet silných centier), čo môže byť následne zdrojom nových problémov.

[33] Odporúčanie CM/Rec(2022)2 komisie ministrov pre členské štáty o určovaní demokratickej zodpovednosti volených predstaviteľov do volených orgánov na miestnej a regionálnej úrovni (https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a57739)

Záverom na základe jednomyseľného názoru členov tímu partnerského preskúmania je, že návrh diverzifikovať postavenie jednotiek miestnej samosprávy by sa mal zamietnuť. Má potenciál priniesť veľké množstvo problémov s veľmi neistými výsledkami jeho prípadnej implementácie.

Prípadová štúdia: Tri typy obcí podľa delegovaných právomocí – Česká republika

Od roku 2003 existujú v Českej republike tri typy obcí podľa toho, koľko delegovaných právomocí vykonávajú. Najmenší rozsah delegovaných právomocí vykonávajú obce so **základným rozsahom** delegovaných právomocí, viac obce s **poverenými obecnými úradmi** a najviac obce s **rozšírenou pôsobnosťou**. Obce s rozšírenou pôsobnosťou, ktorých je 205, vykonávajú prevažnú väčšinu delegovaných právomocí v Českej republike.

Hoci obce s rozšírenými právomocami boli formované na základe geograficko-funkčnej analýzy ako skutočné mikroregionálne centrá (na základe dochádzania do práce/škôl/úradov), pričom ich administratívne obvody sú tak *de facto* prirodzené (mikroregióny), v podmienkach Českej republiky sa uplatňujú výlučne na účely delegovanej pôsobnosti (právomocí).

Jednotlivé pôsobnosti/kompetencie (originálne a delegované) sú v Českej republike veľmi prísne oddelené, **čo mnohí označujú ako veľkú chybu**. Od začiatku sa predpokladalo, že spolupráca medzi obcami (vrátane oblasti originálnych kompetencií) na mikroregionálnej úrovni sa bude uplatňovať aj v rámci administratívnych obvodov samospráv s rozšírenou pôsobnosťou. Žiaľ, k tomu nikdy nedošlo. **Kategorizácia obcí v Českej republike prakticky neprispieva k eliminovaniu dôsledkov nadmernej rozdrobenosti obcí, ktorá stále pretrváva a podobne ako na Slovensku je riešenie v nedohľadne.**

Naopak, pretože pre štát je omnoho jednoduchšie dospieť k dohode s 205 veľkými obcami s rozšírenými právomocami než s 6 254 obcami, ktoré existujú v Českej republike, dochádza v krajine k obrovskému nadužívaniu delegovaných právomocí, čo viedlo skôr k dekoncentrácii štátnej správy než k skutočnej decentralizácii, ktorá by lepšie zodpovedala demokratickému vzťahu medzi štátom a územnými samosprávnymi jednotkami.

Zavedenie druhej (prostrednej) úrovne miestnej samosprávy

Myšlienka zaviesť druhú vrstvu miestnej samosprávy, ktorá by bola v prostriedku medzi existujúcimi samosprávnymi obcami a regiónmi, sa v zásade viaže na návrh zaviesť centrá zdieľaných služieb ako aj na návrh diverzifikovať funkcie jednotiek miestnej samosprávy (opísaný vyššie), pričom by boli zachované požiadavky demokratického zastúpenia a demokratického určovania zodpovednosti na miestnej úrovni.

Vzhľadom na obmedzené možnosti zaviesť v praxi na Slovensku reformu územného členenia, ktorá by viedla k zníženiu počtu obcí, a vzhľadom na identifikované ťažkosti menších obcí pri výkone úloh (tvoria 84 % celkového počtu miestnych samospráv na Slovensku) je vhodné zvážiť možnosť zaviesť samosprávne jednotky vyššej úrovne vo vzťahu k základným obciam, pričom jednotkám vyššej úrovne by bol priradený konkrétny súbor kompetencií a výrazne by sa zredukoval objem úloh základných obcí.

Prípadová štúdia: Okresy a mestá s právami okresov v Poľsku

V Poľsku existujú dva typy okresov „*powiat*“ (jednotky miestnej samosprávy druhej úrovne): existujú územné okresy (územné *powiat*) a mestá s právami okresov *powiat*.

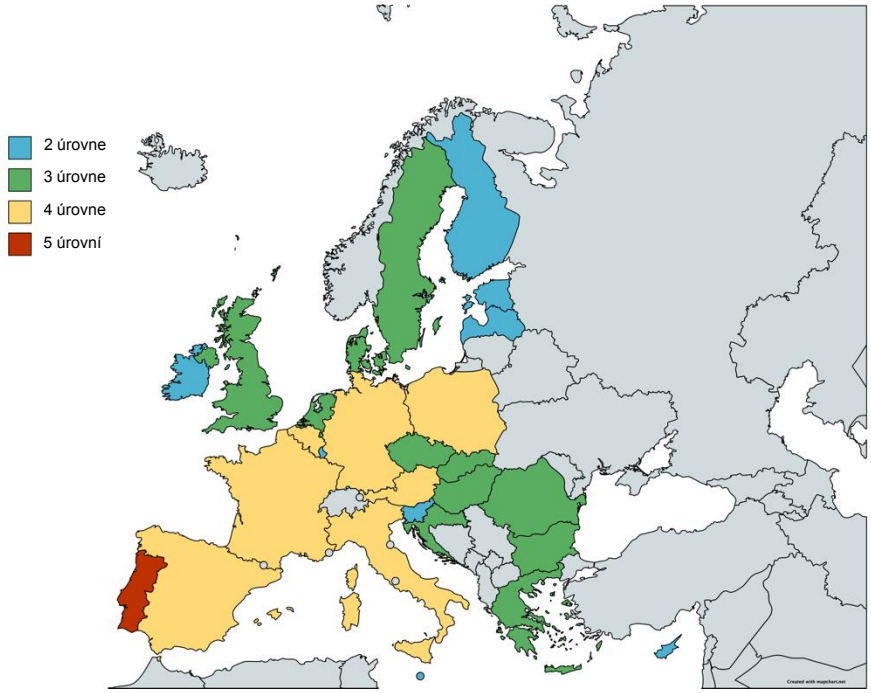
Územné okresy tvorí niekoľko (alebo viac ako desať) obcí. Skupina okresov zase tvorí kraj. Územné okresy majú vlastné orgány v podobe okresného zastupiteľstva a okresnej rady, ako aj úrady, ktoré tvoria administratívu okresu. Ak chcú obyvatelia takýchto okresov riešiť záležitosti, ktoré pokrýva administratíva okresu, smerujú na okresný úrad, pričom obce, ktoré sa nachádzajú na území tohto okresu, majú vlastné úrady.

Osobitnou kategóriou okresov sú určité mestá. Sú to obce (základné jednotky územného členenia krajiny) s postavením mesta, ktoré zároveň vykonávajú úlohy okresu. Takéto mestské okresy (mestá s právami okresov) sa nachádzajú na území väčších miest. V súčasnosti je v Poľsku 66 mestských okresov. Takéto okresy nemajú orgány, ktoré zákon stanovuje pre územné okresy, teda v nich nepôsobí okresné zastupiteľstvo ani okresná rada. Je to z dôvodu, že tieto funkcie vykonávajú obecné orgány (mestské zastupiteľstvo a primátor/starosta mesta).

Medzi úlohy miest s právami okresu v Poľsku patrí zabezpečovanie verejných služieb v oblasti: dopravy a komunikácií (okrem iného vrátane: výstavby obecných ciest, mostov, opráv ich povrchu, rekonštrukcia alebo výstavba nových námestí, chodníkov, promenád, podchodov, cyklociest, ako aj značenie nových parkovacích miest, vytváranie nových autobusových liniek, nákup a údržba vozového parku, plnenie potrieb obyvateľov v oblasti organizácie dopravy a verejnej dopravy); verejného školstva (okrem iného vrátane: rekonštrukcie, výstavby a údržby existujúcich verejných škôl); kultúry a kultúrneho dedičstva (okrem iného vrátane: prevádzky knižníc a ďalších kultúrnych inštitúcií a starostlivosti o historické pamiatky); fyzickej kultúry, turizmu a rekreácie (okrem iného vrátane: obnovy, výstavby, rekonštrukcie a údržby športových zariadení, ako aj rekreačných oblastí a športovísk, modernizácie a vybavenia v oblasti vzdelávania a rekreácie); bytovej politiky (okrem iného vrátane: výstavby a údržby obecných bytov, sociálneho bývania (napr. sociálnych bytov, ubytovní); komunálnych služieb (okrem iného vrátane: výstavby vodovodných a kanalizačných systémov, vrátane odvodu dažďovej vody, systémov zásobovania vodou, systémov dodávky elektriny, tepla, plynu, zberu a čistenia komunálnych odpadových vôd, udržiavania čistoty a poriadku hygienických zariadení, skládkovania a likvidácie komunálneho odpadu); sociálna a zdravotná starostlivosť (okrem iného vrátane: zriaďovania a údržby sociálnych zariadení, podpory ľuďom s postihnutím, podpory zdravotnej starostlivosti; správy budov (okrem iného vrátane: údržby verejných budov a vybavenia vo vlastníctve mesta, správy majetku vo vlastníctve mesta a štátu na území mesta, pomenovania ulíc, domov a námestí, pôdneho hospodárstva, zakladania a údržby zelene); verejnej bezpečnosti a verejného poriadku (okrem iného vrátane: verejného poriadku a ochrany pred požiarmi a povodňami, bezpečnosti obyvateľov).

Nepopierateľným problémom systému miestnej samosprávy v Poľsku sú chýbajúce formálne vzťahy medzi obcami (*gmina*) a okresmi *powiat*. Obec a okres na tom istom území môžu, ale nemusia formálne realizovať jednotné politiky. V dôsledku toho existujú prípady chýbajúcej spolupráce medzi okresnými a obecnými orgánmi, ktoré nepochybne vedú k nižšej miere poskytovania verejných služieb obyvateľom.

Štruktúra verejnej správy vo vybratých európskych krajinách



Zdroj: „A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28“

Praktickým cieľom samosprávnej reformy by malo byť zlepšenie zabezpečovania verejných služieb a efektívnejšie využívanie existujúcich zdrojov. Základné predpoklady už skôr predstavil P. Swianiewicz v dokumente „*Strategy to strengthen local governance in Slovakia*“. Na tomto mieste sa budeme podrobnejšie venovať niektorým z týchto tém.

V prvom rade a predovšetkým by zavedenie novej úrovne miestnej samosprávy prinieslo výraznú redukciu zoznamu úloh, ktoré sú pridelené základným obciam. Len tie služby, ktoré môžu veľmi malé obce jednoducho poskytovať, by mali ostať v ich pôsobnosti, zatiaľ čo druhá úroveň by mala prevziať v súlade s princípom subsidiarity výkon úloh, ktoré si vyžadujú väčšie materiálne a administratívne zdroje, teda napríklad úlohy v rozsahu súčasných prenesených kompetencií. Samozrejme, redukcia rozsahu úloh obce by musela znamenať aj zníženie financovania administratívy základných obcí. Bude potrebné zvážiť aj počet poslancov v obecnom zastupiteľstve a opätovne definovať postavenie starostu (hoci členovia tímu partnerského preskúmania tu v žiadnom prípade nenavrhujú zrušenie tejto pozície).

Jednotky druhej úrovne (ktoré môžeme na tomto mieste predbežne označovať ako oblasti) by pokrývali väčšie územie. Každá takáto jednotka by sa skladala z určitého počtu obcí, ktoré by si zachovali svoju autonómiu. Spôsob výberu orgánov oblasti je potrebné premyslieť: mohli by vzísť z priamych volieb (volieb, ktoré by sa konali na území oblasti, čiže na území všetkých príslušných obcí) alebo by sa použilo alternatívne riešenie, v ktorom by zastupiteľstvo oblasti tvorili starostovia obcí, ktoré sa v nej nachádzajú (čo by pomohlo vyhnúť sa problémom, ktoré sa vyskytujú napríklad niekedy v Poľsku). Podobne možno vytvoriť alternatívne scenáre pre voľby do oblastnej rady.

Členovia tímu partnerského preskúmania by chceli zdôrazniť, že v prípade Slovenska je možné využiť existujúce okresy ako „druhú vrstvu“ (druhú úroveň jednotiek územnej samosprávy), ak sa potvrdí, že sa zhodujú s centrom, do ktorého dochádzajú obyvatelia daného územia. Pojem „okres“ sa používa už dlho v podmienkach Slovenskej republiky a predtým Československej republiky.

Rozsah a spôsob realizácie reformy miestnej samosprávy v podobe vytvorenia druhej prostrednej vrstvy administratívy miestnej samosprávy presahuje rámec tohto partnerského preskúmania. Je však potrebné zdôrazniť, že takejto reforme by mali samozrejme predchádzať podrobné štúdie s cieľom vytvoriť objektívne kritériá územného členenia pre druhú úroveň administratívy a sú potrebné legislatívne ustanovenia, ktorými sa zabezpečí nezávislý hlas v prípade určovania týchto hraníc.

Odkazy

Jüptner P., Klimovský D., (2021), „Vertical and horizontal intergovernmental relations during the first wave of the COVID-19 crisis: experience from the extremely fragmented CEE countries“, Local Government Studies

Klimovský D., (2008), „Politics and its impact on the reform processes: the case of public administration reform in Slovakia (1989–2006)“, in: J. Musil, (ed.), „Space and historical time as dimensions of social change“, MATFYZPRESS, Charles University in Prague

Klimovský, D., (2010), „Territorial Consolidation and Intercommunal Cooperation at the Local Level in the Slovak Republic“; in: P. Swianiewicz, (ed.), „Territorial Consolidation Reforms in Europe“, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest

Klimovský, D., (2014), „Inter-municipal cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure“; Novo mesto: Faculty of Organization Studies.

Klimovský D., (2016), „*Experience with Managerial and Political Reform Measures at the Local Level in Slovakia: Intended and Unintended Outcomes*“ (Skúsenosti s manažérskymi a politickými reformnými opatreniami na lokálnej úrovni na Slovensku: Plánované a neplánované výsledky), DOI: 10.4018/978-1-5225-0320-0.ch007

Klimovský D., J. Nemec, (2021), „Local Self-Government in Slovakia“; in: B. Brezovnik, I. Hoffman, J. Kostrubiec (eds.), „Local self-government in Europe“; „Lex-Localis“ Institute for Local Self-Government Maribor

Ladner A., N. Keuffer, H. Baldersheim, N. Hlepas, P. Swianiewicz, K. Steyvers, C. Navarro, (2019), „Patterns of Local Autonomy in Europe“; Palgrave Macmillan

Nemec J., Mikušová Meričková B., Murray Svidronova M., Pisár P., (2017), „Public Administration Reforms in Slovakia“; in: Kovač P., Bileišis M., (eds.), „Public administration reforms in Eastern European Union member states. Post-accession convergence and divergence“

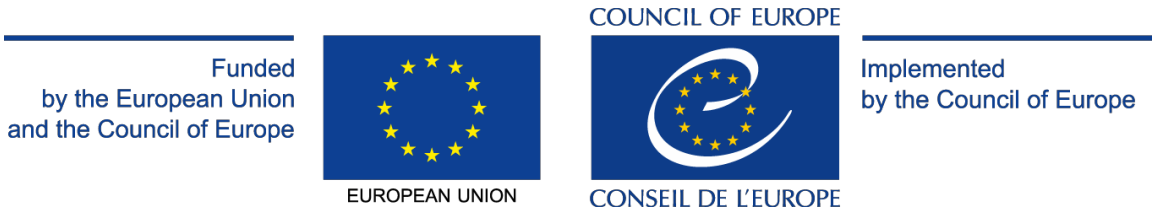
Sloboda M., Kollárik M., Poláková Suchalová A., Trutkowski C., (2020), „Training needs analysis of local government in Slovakia“; CoE, CEGG

Swianiewicz P., (2014), „An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe“; Local Government Studies, Vol. 40, No. 2, 292–311

Swianiewicz P., (2021), „Strategy to strengthen local governance in Slovakia“; CoE, CEGG

Thijs N., Hammerschmid G., Palaric E., (2017), “A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28“; European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate

Príloha – Program partnerského preskúmania



Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku – fáza II

Partnerské preskúmanie

týkajúce sa posilnenia

postavenia miest a obcí na Slovensku

14 – 17. júna 2022, Bratislava

Program

Moderátor: Cezary Trutkowski

Utorok, 14. júna 2022			
Čas (CET)	**Téma**	**Účastníci**	**Poznámky**
19:00	Formálna uvítacia večera	Zástupcovia Rady Európy Partneri Rady Európy Ministerstvo vnútra Miestni odborníci	Reštaurácia v hoteli Crowne Plaza
Streda, 15. júna 2022			
Čas (CET)	**Téma**	**Účastníci**	**Poznámky**
9:00	Privítanie a úvod	Ministerstvo vnútra	Zasadacia miestnosť v hoteli Crowne Plaza
9:20	Privítanie a úvod medzinárodných partnerov	Boris Lazov, Rada Európy	Zasadacia miestnosť v hoteli Crowne Plaza
9:40	Nedávny politický a legislatívny vývoj, dialóg s miestnou samosprávou a otázky	Ministerstvo vnútra	Zasadacia miestnosť v hoteli Crowne Plaza
10:30	Prestávka na kávu		

11:00	Prezentácia rôznych systémov miestnej samosprávy	Cezary TRUTKOWSKI (Poľsko) Petr SCHLESINGER (Česká republika) Roman LAVTAR (Slovinsko) Andreas HERMANSSON (Švédsko) Laura CAPPETTI (Holandsko) Vitaliy BEZGIN (Ukrajina) Siobhan SMYTH (Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska)	Zasadacia miestnosť v hoteli Crowne Plaza
12:30	Prestávka na obed		
14:00	Financovanie miestnej samosprávy, možnosti optimalizácie (územná reforma)	Inštitút finančnej politiky, Ministerstvo financií	Zasadacia miestnosť v hoteli Crowne Plaza
15:30	Prestávka na kávu		
16:00	Hlavné problémy identifikované počas kontrol vykonaných na úrovni miestnej samosprávy	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky	Zasadacia miestnosť v hoteli Crowne Plaza
Štvrtok, 16. júna 2022			
Čas (CET)	**Téma**	**Účastníci**	**Poznámky**
9:00	Súčasné výzvy a stratégie na ich riešenie	Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS)	Zasadacia miestnosť v hoteli Crowne Plaza
10:30	Prestávka na kávu		
11:00	Súčasné výzvy a stratégie na ich riešenie	Únia miest Slovenska (UMS)	Zasadacia miestnosť v hoteli Crowne Plaza
12:30	Prestávka na obed		
14:00	Spolupráca medzi miestnou a regionálnou samosprávou, riadenie investičných programov EÚ	Združenie samosprávnych krajov SK 8	Zasadacia miestnosť v hoteli Crowne Plaza
15:30	Prestávka na kávu		
16:00	Kvalita miestnych služieb, spôsoby ako zlepšiť zapojenie občanov	Združenie občanov miest a obcí Slovenska (ZOMOS)	Zasadacia miestnosť v hoteli Crowne Plaza
Piatok, 17. júna 2022			
Čas (CET)	**Téma**	**Účastníci**	**Poznámky**
9:00	Záverečné stretnutie	Ministerstvo vnútra Miestni odborníci	Zasadacia miestnosť v hoteli Crowne Plaza