Politické poradenstvo týkajúce sa právomocí, pôsobnosti, financovania a koordinačnej úlohy regionálnej úrovne samosprávy na Slovensku

Rada Európy

Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť

v spolupráci so slovenskou mimovládnou organizáciou MESA10

Autor: Lorenzo Allio, odborník Rady Európy

Január 2023

CEGG/PAD(2023)2

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

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 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 ani Rady Európy.

Obsah

Obsah *3*
Zhrnutie *4*
Zoznam skratiek *6*
I. Úvod *7*
I.1. Účel a štruktúra politického poradenstva 7
I.2. Metodické poznámky 7
II. Štruktúra slovenskej územnej správy: vyššie územné celky *9*
II.1. Krátky prehľad 9
II.2. Historické súvislosti 10
II.3. Politická organizácia 11
II.4. Pôsobnosti 12
II.5. Financie 14
II.6. Kontroly 15
III. Regionálna decentralizácia na Slovensku: kritické posúdenie *16*
III.1. Všeobecné poznámky 16
III.2. Pôsobnosti 17
III.3. Fiškálne a finančné podmienky 19
III.4. Koordinačné opatrenia v rámci verejnej správy 21
III.5. Rozhodovanie na úrovni samosprávnych krajov 23
IV. Záverečné poznámky a úvahy týkajúce sa politiky *25*
IV.1. Celkové posúdenie 25
IV.2. Úvahy týkajúce sa politiky 26
Odkazy *30*
Príloha – Zoznam stretnutí *32*

Zhrnutie

O toto politické poradenstvo požiadala vláda Slovenskej republiky v rámci spoločného projektu Rady Európy a Európskej únie s názvom „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku – fáza II“. Týka sa prebiehajúcej diskusie v rámci slovenskej vlády a medzi občianskou spoločnosťou a akademickou obcou, pokiaľ ide o proces regionálnej decentralizácie v krajine. Slovenským orgánom a zainteresovaným stranám poskytuje rámec na ďalšiu diskusiu o možných smeroch reformy, keďže identifikuje súčasné kľúčové otázky a možnosti na zváženie. Správu vypracoval tím Rady Európy zložený z medzinárodných a miestnych expertov. Správa vychádza zo štruktúrovaného programu stretnutí s inštitucionálnymi a mimovládnymi zainteresovanými stranami na Slovensku, ako aj zo zásad a noriem Rady Európy a z najlepších európskych postupov.

Hoci sa táto problematika zatiaľ nepovažuje za naliehavú politickú prioritu, tím Rady Európy sa domnieva, že je vhodné zaoberať sa systematicky a objektívne základnými výzvami v súvislosti s regionálnou samosprávou na Slovensku. Zdá sa, že zainteresované strany sú vo všeobecnosti nespokojné so súčasným stavom a zároveň vnímajú, že potenciál sociálneho a hospodárskeho rozvoja zostáva na regionálnej úrovni nevyužitý. Pôsobenie regionálnych orgánov v posledných rokoch, a to nielen v súvislosti so zvládaním pandémie COVID-19, je dôkazom možnej pridanej hodnoty, ktorú dokážu riadne vybavené a iniciatívne samosprávy priniesť slovenskej spoločnosti predovšetkým pri dosahovaní spoločných cieľov a výsledkov.

Osobitné pripomienky, ktoré vzniesli rôzne zainteresované strany počas prípravy tohto politického poradenstva, zahŕňajú:

- **Kompetencie**: Zdá sa, že zainteresované strany nepožadujú radikálne predefinovanie druhov kompetencií pridelených regionálnej samospráve. Hlavnou príčinou obáv a nespokojnosti medzi zainteresovanými stranami je skôr nedostatočná zrozumiteľnosť vymedzenia súčasných kompetencií, než počet alebo veľkosť súčasných krajov. Súčasné vymedzenie pridelených kompetencií ponúka voľnosť, ktorá síce nie je ani zďaleka optimálna, no umožňuje realizáciu flexibilných politických iniciatív a experimentovanie. Politika regionálneho rozvoja je názorným príkladom súčasných výziev a môže byť užitočným priestorom testovania zlepšení systému.

- **Fiškálne a finančné podmienky**: Napriek prijatiu významných právnych krokov v rámci fiškálnej decentralizácie v roku 2005 zostáva Slovensko jednou z najviac centralizovaných krajín OECD z hľadiska regionálnych výdavkov a daňových príjmov. Z dôvodu chýbajúcej finančnej autonómie sa samosprávne kraje spoliehajú predovšetkým na transfery od ústrednej štátnej správy a granty zo strany EÚ. Existuje všeobecná zhoda, že je potrebné zmeniť súčasný rámec financovania ich fungovania. Akékoľvek posilnenie regionálnej fiškálnej a finančnej autonómie musí byť spojené s účinným systémom zaistenia zodpovednosti. Zhoda panuje i pri potrebe ďalšej profesionalizácie kontrolných mechanizmov a väčšieho využívania kontrol zameraných na výkonnosť. Diskusie o budúcej reforme verejnej správy (pozri stranu 15) poskytujú vhodný rámec na komplexné riešenie tejto problematiky. Je potrebné vyhnúť sa individuálnym nesystematickým legislatívnym iniciatívam, pričom reforma by mala byť založená na overených poznatkoch a skúsenostiach.

- **Koordinačné opatrenia v rámci verejnej správy**: Politické prostredie na Slovensku zatiaľ v plnej miere neprispievalo k riešeniu hrozieb a príležitostí spojených s procesom regionalizácie. Jedným z dôvodov môže byť možnosť kumulovať politické mandáty a tým zastávať rôzne pozície naraz. Politická spolupráca s ústrednou štátnou správou a štátnou správou do veľkej miery závisí od dobrovoľných iniciatív a je poznačená administratívnou rozdrobenosťou. Spolupráca samosprávnych krajov s obcami je, podobne ako v prípade vzťahov s ústrednou štátnou správou, skôr neformálna a nesystematická. Práve medzi týmito dvoma úrovňami samosprávy je veľký priestor na posilnenie spolupráce a racionalizáciu ich vzájomných vzťahov. Najmä vzťahy samosprávnych krajov s veľkými mestami však môžu byť komplikovanejšie kvôli výrazným rozdielom v politikách, čo sa najjasnejšie objavuje pri úvahách o budúcnosti bratislavskej metropolitnej oblasti.

- **Rozhodovanie na úrovni samosprávnych krajov**: Regionálne samosprávy si aj napriek existujúcim právnym záväzkom v plnom rozsahu neosvojili overené postupy plánovania a regulácie a nezačlenili ich do svojich bežných rozhodovacích procesov. Je to na úkor účinnosti aktivít a zaistenia zodpovednosti týchto regionálnych samospráv. Verejná správa na regionálnej úrovni sa napriek tomu zlepšuje a napríklad v oblasti integrity verejnej správy a participatívneho rozhodovania bol dosiahnutý povzbudivý pokrok.

Na základe uvedených zistení, ako aj odporúčaní a noriem Rady Európy v oblasti miestnej aj regionálnej demokracie a dobrej demokratickej správy sa v tomto politickom poradenstve uvádzajú tieto odporúčania:

1. v rámci budúcej reformy verejnej správy podporovať systematickú diskusiu založenú na overených poznatkoch o procese regionalizácie na Slovensku, aby sa čo najlepšie využil potenciál krajiny, pokiaľ ide o dosiahnutie národných strategických cieľov a uplatňovanie zásad dobrej demokratickej správy;

2. jasne vymedziť pôsobnosti pridelené všetkým úrovniam verejnej správy prostredníctvom memoranda vlády, na ktorom sa dohodnú všetky zainteresované strany, s cieľom pripraviť budúce ústavné zmeny;

3. podporovať podrobnú analýzu pôsobností, právomocí a kompetencií samosprávnych krajov na jednej strane a funkčných regiónov na strane druhej, ako aj prijať vhodné opatrenia na opätovné vymedzenie administratívnych hraníc krajov;

4. prehodnotiť fiškálne a finančné podmienky, ktorými sa riadia samosprávy, najmä s cieľom poskytnúť krajom väčšiu finančnú autonómiu; zároveň sprísniť mechanizmy na zaistenie zodpovednosti regionálnych samospráv;

5. inštitucionalizovať a posilniť koordinačné mechanizmy na všetkých úrovniach verejnej správy s cieľom zabezpečiť lepšie strategické plánovanie, súlad politík a ich účinnú implementáciu;

6. zvážiť obmedzenie kumulácie politických mandátov volených činiteľov;

7. podporovať rozvoj a zjednotenie osvedčených postupov plánovania a regulácie prostredníctvom regionálneho rozhodovacieho procesu a v rámci regionálnej verejnej správy budovať odborné znalosť a náležité úrovne kapacít.

Zoznam skratiek

ECLSG	: Európska charta miestnej samosprávy
EÚ	: Európska únia
HDP	: hrubý domáci produkt
IKT	: informačné a komunikačné technológie
OECD	: Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
RVS	: reforma verejnej správy
NKÚ	: Najvyšší kontrolný úrad SR
SK8	: Združenie samosprávnych krajov

I. Úvod

Slovenská vláda požiadala Radu Európy o vypracovanie právneho a politického poradenstva na rôzne témy v súvislosti s výzvami, ktorým čelia samosprávne kraje, prerozdelením kompetencií na miestne samosprávy s vidieckym a mestským charakterom, posilnením finančnej nezávislosti miestnych aj regionálnych samospráv a zlepšením ich schopností v oblasti finančného riadenia, ako aj v súvislosti s postavením hlavného mesta Bratislava a mesta Košice.

Toto poradenstvo je doplnené o informácie o rôznych činnostiach v oblasti budovania kapacít vykonávané Radou Európy. Podpora bola poskytnutá v oblasti vykonávania slovenskej národnej stratégie odbornej prípravy subjektov verejného sektora, na zavedenie etických štandardov vo verejnej správe a mechanizmov na zaistenie zodpovednosti, na strategické plánovanie a finančné referenčné porovnávanie (benchmarking) na miestnej úrovni, ako aj na šírenie najlepších postupov týkajúcich sa 12 zásad Rady Európy v oblasti dobrej demokratickej správy.

Tieto iniciatívy pomáhajú slovenským orgánom pri navrhovaní celkovej novej, modernej a efektívnejšej koncepcie fungovania miestnej a regionálnej samosprávy v krajine.

I.1. Účel a štruktúra politického poradenstva

Táto správa o politickom poradenstve sa týka prebiehajúcej diskusie v rámci slovenskej vlády a medzi občianskou spoločnosťou a akademickou obcou, pokiaľ ide o proces regionálnej decentralizácie v krajine. Poskytuje jednotný hodnotiaci rámec, ako aj zhrnutie hlavných existujúcich problémov a poukazuje na niektoré možnosti, pokiaľ ide o budúce scenáre. Cieľom správy je tak poskytnúť verejnej správe, zainteresovaným stranám a odborníkom informácie a možné vstupy na ďalšie podrobnejšie diskusie o budúcnosti vyššej úrovne samosprávy.

Okrem úvodu má správa tieto tri časti:

- Časť II – krátky prehľad o súčasnom právnom a politickom rámci, ktorý sa riadia vyššie územné celky (samosprávne kraje) na Slovensku. Obsahuje informácie o genéze a vývoji procesu decentralizácie z historického hľadiska a zhrnutie pôsobností pridelených krajom. Opisujú sa v nej tiež fiškálne a finančné podmienky, ako aj kontrolné mechanizmy, ktoré sú v súčasnosti zavedené na regionálnej úrovni.
- Časť III – kritické zhodnotenie súčasných podmienok a diskusia o úlohe a funkcii samosprávnych krajov na Slovensku (zaoberá sa systémovými, ako aj užšími otázkami správy vecí verejných).
- Časť IV – záver a zhrnutie politických úvah adresovaných Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky.

Informácie v rámci tohto politického poradenstva Rady Európy sú doplnené niekoľkými prílohami.

I.2. Metodické poznámky

Táto správa o politickom poradenstve je výsledkom spoločnej snahy tímu Rady Európy zloženého z viacerých odborníkov:

- Paul Rowsell, predseda Výboru Rady Európy pre demokraciu a správu vecí verejných (CDDG); vedúci útvaru pre reformu správy vecí verejných a demokraciu (*Head of Governance Reform and Democracy Unit*), odbor pre vyrovnávanie podmienok, bývanie a komunity (*Department for Levelling Up, Housing and Communities*), Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska
- Siobhan Smyth, spoluzástupkyňa vedúceho útvaru pre reformu správy vecí verejných a demokraciu (*Head of Governance Reform and Democracy Unit*), odbor pre vyrovnávanie podmienok, bývanie

a komunity (*Department for Levelling Up, Housing and Communities*), Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska

- Ján Marušinec, výkonný riaditeľ, MESA10, Slovensko
- Rastislav Valentovič, spolupracovník, MESA10, Slovensko
- Daniel Klimovský, docent, Univerzita Komenského v Bratislave, Slovensko
- Jaroslav Pilát, odborník na miestnu verejnú správu, Slovensko
- Lorenzo Allio, odborník Rady Európy, Švajčiarsko.

Toto politické poradenstvo vo veľkej miere vychádza z komplexného programu rozhovorov realizovaného tímom Rady Európy. Do programu boli zapojené inštitucionálne zainteresované strany, ako aj vedúci odborníci z akademickej obce. Zoznam stretnutí, ktoré uskutočnil tím Rady Európy, je uvedený v prílohe.

Diskusie sa uskutočnili online, pološtruktúrovaným spôsobom, na základe orientačných otvorených otázok, ako aj prostredníctvom e-mailovej komunikácie. Boli zamerané predovšetkým na identifikovanie hlavných otázok, problémov a výziev, ktorým samosprávne kraje v súčasnosti na Slovensku čelia, a na načrtnutie vízií a očakávaní, ktoré majú rôzni domáci aktéri v súvislosti s možnou reformou územnej správy.

Priame zisťovanie skutočností bolo doplnené o preskúmanie právneho základu, politických dokumentov a odbornej literatúry týkajúcej sa organizácie a fungovania samosprávy na Slovensku (pozri zoznam odkazov na konci správy).

Toto politické poradenstvo sa opiera o Európsku chartu miestnej samosprávy (ECLSG)[1], Zásady dobrej demokratickej správy Rady Európy[2] a príslušné odporúčania a usmernenia Rady Európy[3].

[1] Pozri https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122.

[2] Pozri https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles.

[3] Pozri https://www.coe.int/en/web/good-governance/standards.

II. Štruktúra slovenskej územnej správy: vyššie územné celky

II.1. Krátky prehľad

Slovenská republika (ďalej aj „Slovensko“) funguje na základe duálneho systému štátnej správy a autonómnej samosprávy. V praxi pôsobia dve odlišné úrovne miestnej samosprávy. Na nižšej úrovni pôsobí približne 2 930 obcí, ktoré sa od roku 1990 považujú za právnické osoby s nezávislou právomocou. Vyššiu úroveň samosprávy tvorí osem samosprávnych krajov zriadených v roku 2001, pričom oficiálne začali fungovať od začiatku roka 2002 (pozri obrázok 1). Od uvedeného roku majú samosprávne kraje tak vlastné kompetencie vo viacerých oblastiach, ako aj kompetencie, ktoré na ne boli prenesené z ústrednej i miestnej štátnej správy.

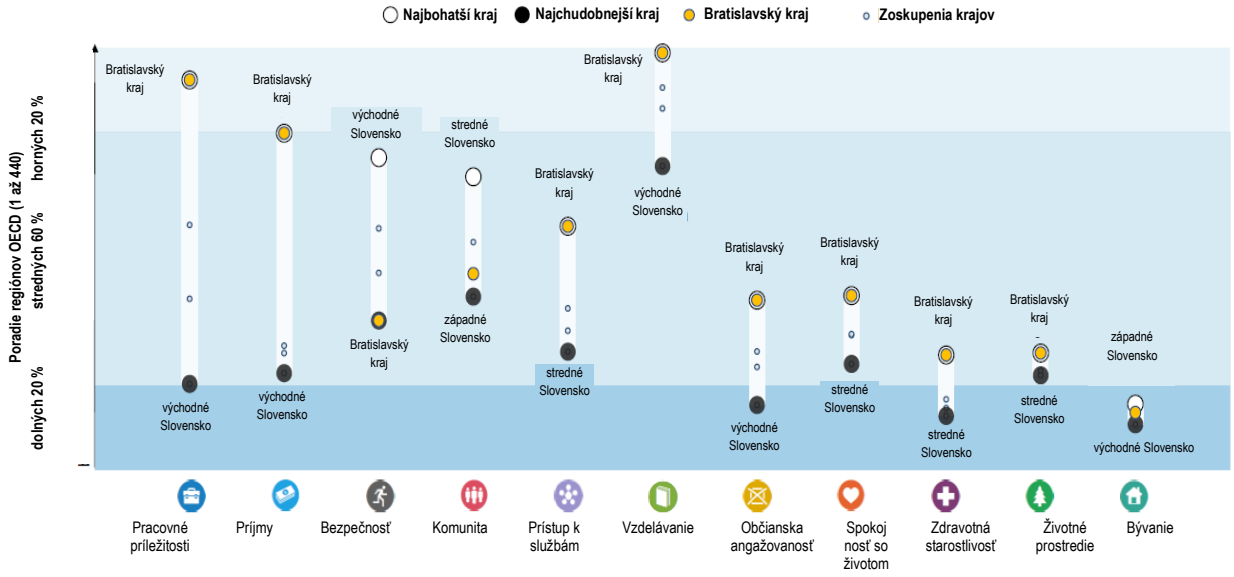
Obrázok 1. Hranice krajov (zhodujú sa s hranicami samosprávnych krajov) na Slovensku

Zdroj: Bačík in Klimovský (2022).

Na účely vykonávania miestnej štátnej správy bolo územie krajiny v roku 1996 rozdelené do ôsmich krajov a 79 okresov. Odvtedy bola inštitucionálna štruktúra miestnej štátnej správy viackrát modifikovaná, no územno-správne členenie upravované už nebolo. V nadväznosti na racionalizačnú reformu realizovanú v roku 2013 je súčasná miestna štátna správa zastúpená predovšetkým 72 okresnými úradmi (ktoré sú priamo podriadené ministerstvu vnútra ako jeho dekoncentrované správne orgány pre dané územie) a niekoľkými ďalšími úradmi štátnej správy, ktoré sú zodpovedné za niektoré osobitné úlohy (napr. obvodné banské úrady, ktoré sú podriadené Hlavnému banskému úradu).

Hoci osem slovenských krajov zodpovedá úrovni NUTS 3 miestnych administratívnych jednotiek podľa EÚ, nie sú jednotné z hľadiska územia, demografie ani hospodárskej výkonnosti. Populácia v krajoch sa pohybuje od približne 560 000 do viac ako 800 000 obyvateľov s rôznymi úrovňami hustoty obyvateľstva. Obrázok 2 poukazuje na skutočnosť, že v rámci krajín OECD patrí Slovensko medzi krajiny s najväčšími vnútroštátnymi regionálnymi hospodárskymi rozdielmi, pričom Bratislavský kraj v roku 2018 generoval takmer 3,3-krát vyšší HDP na obyvateľa v porovnaní s krajmi na východnom Slovensku (OECD, 2020).

Obrázok 2. Regionálne rozdiely v blahobyte na Slovensku



Poznámka: Relatívne poradie krajov s najlepšími a najhoršími výsledkami v rámci 11 oblastí blahobytu vzhľadom na všetkých 440 regiónov OECD. Týchto jedenásť oblastí blahobytu je zoskupených podľa klesajúcich regionálnych rozdielov v krajine.
Zdroj: OECD (2020)

V roku 2006 založili kraje spoločné a dobrovoľné Združenie samosprávnych krajov (SK8, http://samospravnekraje.sk/), pričom samosprávne kraje v tomto združení zastupujú predsedovia týchto krajov. Združenie SK8 má vlastnú právnu subjektivitu a časom začalo vystupovať ako hlavný zástupca regionálnych záujmov i vedúci partner krajov vo vzťahu k ústrednej štátnej správe, Národnej rade SR (slovenský parlament) a miestnym samosprávam.

II.2. Historické súvislosti

Historicky nebol vznik samosprávnych krajov ako autonómne fungujúcej regionálnej samosprávy na Slovensku priamočiary. Po tzv. Nežnej revolúcii a zmene režimu v roku 1989 pristúpilo Federálne zhromaždenie Československa k rýchlej reorganizácii územnej správy s cieľom prispôsobiť sa novej politickej a hospodárskej situácii. Vzhľadom na naliehavosť nebolo prepracovanie správy komplexné a zameriavalo sa predovšetkým na nahradenie starého systému národných výborov obcami ako základnými územnými jednotkami. Vyššia úroveň miestnej verejnej (štátnej) správy, ktorú vytvárali kraje a v nich pôsobiace krajské úrady, bola zrušená, keďže sa považovala za symbol predchádzajúceho politického režimu. Napriek živej diskusii a zapojeniu odborníkov aj zainteresovaných strán, úsilie o územnú decentralizáciu už od samého začiatku 90. rokov 20. storočia brzdila priorita vládnucej koalície, ktorou bolo posilnenie základného fungovania a zlepšenie výkonnosti ústrednej úrovne. Najmä v polovici 90. rokov 20. storočia uprednostňovala vládnuca koalícia centralizovaný prístup a zo svojho oficiálneho politického programu vyradila potrebu zaviesť regionálnu úroveň samosprávy.

Na začiatku 90. rokov 20. storočia sa decentralizácii venovala len obmedzená pozornosť, čo sa prejavilo v relatívne slabom zakotvení regionálnej samosprávy do Ústavy Slovenskej republiky. V pôvodnom článku 64 sa uvádzal len rámcový rozsah a právomoci samosprávy vykonávanej „vyššími územnými celkami“, pričom ich kompetencie mali byť následne stanovené v osobitnom právnom predpise. Zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky a zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy boli prvými zákonnými míľnikmi v tomto procese. Uvádzali totiž, že územnú samosprávu na Slovensku tvoria obce a vyššie územné celky. Aj tieto právne predpisy sa však pri vymedzení postavenia, rozsahu pôsobností a orgánov regionálnej samosprávy odvolávali na budúci osobitný právny predpis.

Spôsob i prostriedky, akým mali byť tieto kraje riadené, boli aj naďalej vysoko politizovanými témami (Klimovský a Marušinec, 2022). Konečný počet samosprávnych krajov, ako aj veľkosť a sídlo niektorých krajov boli do veľkej miery najkritickejšími otázkami, ktoré sa diskutovali v rámci procesu zriadenia samosprávnych krajov. Prvá verzia *Stratégie decentralizácie verejnej správy* bola predložená splnomocnencom proreformne orientovanej vlády v roku 1999. Táto iniciatíva sa však stretla s významným odporom nielen opozičných strán, ale aj jednotlivých ministerstiev, ktoré sa obávali straty kompetencií a kontroly nad územím. Nepripravenosť a nízka úroveň administratívnych kapacít boli faktormi, ktoré rovnako oslabili akceptovateľnosť a vykonateľnosť tejto stratégie (Klimovský, 2022).

Napriek tomu sa však na Slovensku v týchto rokoch významne vyvíjal aj celkový kontext pre postavenie a fungovanie samosprávy. Slovensko ratifikovalo Európsku chartu miestnej samosprávy (prostredníctvom uznesenia vlády č. 97/1999), hoci bolo jasné, že vtedajší slovenský právny poriadok nebol zlučiteľný s niektorými ustanoveniami a požiadavkami charty. Krajina sa s výrazným úsilím pustila i do prístupového procesu s cieľom vstúpiť do EÚ, čo si vyžadovalo viaceré ústavné a zákonné zmeny. V tejto súvislosti sa od roku 2000 začali realizovať komplexnejšie činnosti zamerané na reformu územnej správy, tentoraz systematickejším spôsobom na základe analýz a informácií od domácich a zahraničných odborníkov. Tento vývoj do významnej miery vychádzal z komunikačných a odborných iniciatív v rámci celej slovenskej spoločnosti. Desiatky konferencií a seminárov zorganizovali organizácie zastupujúce hospodárstvo a občiansku spoločnosť, no téme sa venovala aj verejná správa prostredníctvom tzv. roadshow kampane s podujatiami a okrúhlymi stolmi.

Uznesením vlády č. 462 z apríla 2000 bola prijatá *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy*. Reformu mala riadiť koordinačná skupina, ktorej predsedal vtedajší podpredseda vlády. Národná rada SR vo februári 2001 schválila ústavný zákon č. 90/2001, ktorým sa zmenil článok 64 tak, že okrem obcí boli aj samosprávne kraje ústavne uznané ako základné samosprávne a administratívne subjekty na území Slovenska. Samosprávne kraje zároveň získali právo samostatne hospodáriť so svojím majetkom, právo financovať svoje potreby a vykonávať svoje pôsobnosti predovšetkým zo svojich vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií (článok 65) a právo združovať sa s inými vyššími územnými celkami s cieľom zabezpečiť veci spoločného záujmu (článok 66). Ďalšími článkami ústavy (články 67 – 71) sa zaviedli dodatočné práva a povinnosti vrátane regulačnej právomoci a kontrolných mechanizmov.

Ustanovilo sa, že týchto osem samosprávnych krajov získava od začiatku roka 2002 postavenie samostatných právnických osôb. Potvrdené bolo aj paralelné územné usporiadanie miestnej štátnej správy na úrovni krajských úradov, ktoré boli vytvorené už zákonom v roku 1996. Prvé všeobecné voľby predsedov samosprávnych krajov a voľby do zastupiteľstiev samosprávnych krajov sa uskutočnili v decembri 2001.

Odvtedy sa proces decentralizácie konsolidoval prostredníctvom *projektu ďalšej decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006*. V roku 2004 sa zákonom č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve výrazne zmenili fiškálne a finančné podmienky na regionálnej úrovni, keďže sa zmenila úroveň podielových daní aj miestnych daní a znížili sa transfery ústrednej štátnej správy pre samosprávy. *Programom ESO – Efektívna, spoľahlivá a otvorená štátna správa (ESO)* z roku 2014 sa ďalej reštrukturalizovala miestna štátna správa. Opatrenia zamerané na zjednodušenie a efektívnosť sledovali cieľ dosiahnuť lepšiu viacúrovňovú správu vecí verejných na miestnej úrovni a lepšie poskytovanie verejných služieb občanom.

II.3. Politická organizácia

V článku 69 Ústavy SR sa zastupiteľstvo samosprávneho kraja ustanovuje ako zastupiteľský a rozhodovací orgán kraja. Zastupiteľstvo je zložené z členov volených v priamych, všeobecných a tajných voľbách na obdobie štyroch rokov.

Predseda je najvyšším hlavným reprezentantom samosprávneho kraja s výkonnou právomocou, pričom predseda riadi regionálnu samosprávu i jej zdroje. V súlade s tradíciou dvojitej legitimity na ostatných dvoch politických úrovniach (starosta a obecné/mestské/miestne zastupiteľstvo na obecnej úrovni; prezident a Národná rada SR na národnej úrovni) je predseda vedúcim politickým predstaviteľom kraja a je „viditeľným lídrom“. Voľby predsedov samosprávnych krajov sú síce organizovaná v rámci tých istých

volieb, ako tomu je v prípade zastupiteľstiev týchto krajov, no voľby predsedov sú z hľadiska hlasovania oddelené. Predsedovia sú rovnako volení v priamych, všeobecných a tajných voľbách, a to na obdobie štyroch rokov. Aj keď predseda nie je členom zastupiteľstva príslušného samosprávneho kraja, predsedá jeho zasadnutiam. Zastupiteľstvo samosprávneho kraja rozhoduje o podpredsedoch, a to na základe nominácií, ktoré predkladá predseda samosprávneho kraja. Predseda určuje okruh zodpovedností podpredsedov.[4]

II.4. Pôsobnosti

Rozdelenie pôsobností je ustanovené v zákone č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, ktorý bol naposledy zmenený v roku 2015. Ústredná štátna správa je zodpovedná za každú pôsobnosť, ktorá výslovne neprechádza do pôsobnosti obcí alebo krajov.

Proces vymedzenia pôsobností, ktoré sa majú vykonávať na regionálnej úrovni, začal v roku 2002. Pôvodne zahŕňal postupné zrušenie všeobecnej miestnej štátnej správy na úrovni krajských a okresných úradov. Ich právomoci boli prenesené zo štátu z časti na špecializovanú štátnu správu a z časti na regionálnu a/alebo miestnu úroveň samosprávy, a to v závislosti od územného alebo hospodárskeho významu danej pôsobnosti. Napríklad v oblasti vzdelávania prešla na miestne samosprávy zodpovednosť za základné školy a základné umelecké školy, na krajské samosprávy prešla zodpovednosť za stredné školy, konzervatóriá a stredné umelecké školy. Ústredná štátna správa si ponechala zodpovednosť za vysoké školy, respektíve univerzity. Tento prechod pôsobností zahŕňal nielen symbolický alebo formálny prevod pôsobností, ale aj prevod majetku, súvisiacej infraštruktúry, personálu a ostatných zdrojov.

V dôsledku toho sú slovenské samosprávne kraje poverené výkonom dvoch druhov pôsobností (pozri aj tabuľku 1):

- **originálne kompetencie**, ktoré im vyplývajú priamo zo zákona – tieto zahŕňajú údržbu ciest II. a III. triedy, územné plánovanie, regionálny rozvoj,[5] vlastné investičné činnosti, zriaďovanie stredných škôl, niektorých nemocničných zariadení, niektorých zariadení sociálnych služieb (napr. domovov dôchodcov, zariadení sociálnych služieb pre deti, krízových centier, detských domovov atď.), kultúrnych zariadení (ako sú galérie, múzeá, divadlá, niektoré knižnice atď.), ďalej účasť na civilnej obrane a udeľovanie licencií lekárňam a súkromným lekárom;
- **prenesený výkon štátnej správy** delegovaný na tieto kraje ústrednou štátnou správou. Zahŕňa najmä kompetencie v oblasti vzdelávania, zdravotnej starostlivosti a cestnej dopravy.

[4] Povaha a rozsah povinností pridelených predsedovi nie sú detailne regulované v žiadnom právnom ani usmerňovacom dokumente.

[5] Hoci kraje sú bežne vnímané ako subjekty, ktorých hlavnou úlohou je regionálny rozvoj, na Slovensku spravuje štrukturálne zdroje Európskej únie ústredná správa, najmä Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. To na jednej strane umožňuje oddeliť výdavkové činnosti (vykonávané krajmi) od kontrolných činností (vykonávaných ústrednou správou). Na druhej strane sa tým konsolidujú odborné znalosti a kapacity.

Tabuľka 1. Pôsobnosť samospráv na Slovensku

	Samosprávne kraje	Obce
1. Všeobecné verejné služby	Vnútorná správa, medzinárodná a nadregionálna spolupráca	Vnútorná správa, správa hmotného majetku a nehnuteľností vlastnených obcou alebo dočasne prevedených na obce štátom, stavebné povolenia, matriky
2. Verejný poriadok a bezpečnosť	Civilná obrana (v spolupráci so štátnymi orgánmi)	Mestská polícia, verejný poriadok, hasiči
3. Hospodárske záležitosti/doprava	Doprava (cesty, železnice), regionálny hospodársky rozvoj	Dohľad nad hospodárskymi činnosťami, ochrana spotrebiteľa, miestne cesty, miestna verejná doprava, cestovný ruch
4. Ochrana životného prostredia		Ochrana životného prostredia, kanalizácia, vykurovanie, zber a likvidácia odpadu
5. Bývanie a občianska vybavenosť		Bývanie a územné plánovanie, cintoríny, verejné osvetlenie, verejné vodovody, parky a verejné priestranstvá, obnova miest, sociálne bývanie
6. Zdravotná starostlivosť	Zariadenia sekundárnej zdravotnej starostlivosti, riadenie neštátnej zdravotnej starostlivosti, ako sú psychiatrické zariadenia a stomatologické služby	Urgentný príjem a zariadenia primárnej zdravotnej starostlivosti
7. Voľný čas, kultúra a náboženstvo	Krajské divadlá, knižnice, múzeá, galérie, kultúrne centrá	Športové a kultúrne zariadenia, centrá voľného času
8. Vzdelávanie	Stredné, odborné a/alebo umelecké školy a učilištia, výstavba a údržba ich budov, úhrada miezd pedagogických zamestnancov v zastúpení štátu	Základné školy, materské školy a detské jasle, základné umelecké školy
9. Sociálna ochrana	Detské domovy	Sociálna pomoc pre starších ľudí a deti

Zdroj: Prevzaté zo SNG-WOFI (2019).

V rámci reformy ESO z roku 2014 bola štátna správa reštrukturalizovaná, pričom v existujúcej územno-správnej štruktúre 79 okresov bola potvrdená existencia 72 okresných úradov všeobecnej štátnej správy,[6] ktoré prevzali viaceré pôsobnosti predchádzajúcich subjektov tzv. špecializovanej miestnej štátnej správy. Okresné úrady vykonávajú činnosť pod vedením Ministerstva vnútra SR a sú zodpovedné predovšetkým za úlohy spojené s civilnou ochranou, riadením krízových situácií, katastrom, národnou obranou, ochranou životného prostredia, poľnohospodárstvom, lesníctvom, poľovníctvom, dopravou a vnútornými záležitosťami.[7] Tieto pôsobnosti sa z právneho aj administratívneho hľadiska odlišujú od originálnych a od štátu delegovaných pôsobností, ktorými disponujú samosprávne kraje.

[6]Bratislava má jeden okresný úrad, ktorý pokrýva päť okresov. V Košiciach je tiež jeden okresný úrad, ktorý pokrýva štyri okresy.

[7] Okresný úrad vedú verejní činitelia nominovaní vládou na návrh ministerstva vnútra. Personál a organizácia okresného úradu patria pod zodpovednosť a rozpočet ministerstva vnútra. Úradníci okresného úradu, ktorí pracujú na politikách a službách týkajúcich sa oblastí spadajúcich do rozsahu pôsobnosti iných ministerstiev, podliehajú priamo týmto príslušným ministerstvám.

II.5. Financie

Systémy financovania samosprávy sa na Slovensku vyvíjali v posledných dvoch desaťročiach (Klimovský a Marušinec, 2022). Vlastné príjmy samospráv vo všeobecnosti predstavujú relatívne malý podiel na HDP krajiny, pričom tento podiel je výrazne pod priemerom krajín OECD. Financovanie samospráv na Slovensku pochádza z troch hlavných zdrojov: dane, nedaňové príjmy (najmä poplatky a príjmy z majetku) a transfery (od ústrednej štátnej správy a z fondov EÚ).

Finančný systém kraja vychádza najmä z reformy z roku 2005 zavedenej zákonom č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Cieľom tejto reformy bolo naštartovanie skutočnej fiškálnej decentralizácie a zabezpečenie väčšej finančnej predvídateľnosti a stability z pohľadu samospráv. Na základe ustanovení týchto zákonov sa základnými zdrojmi financovania samosprávnych krajov stali:

- **vlastná regionálna daň (z motorových vozidiel)**; tá predstavovala jediný skutočný vlastný daňový príjem pre samosprávny kraj vyberaný z firemných (úžitkových) vozidiel. Kraje mohli do veľkej miery určovať sadzbu dane a ponechať si celý objem vybratých príjmov;
- **podiel na dani z príjmov fyzických osôb**; samosprávne kraje dostali podiel na (vnútroštátnej) dani z príjmov vyberanej ústrednou štátnou správou. Tieto dotácie od štátu nie sú účelovo viazané.[8] Po ich prevode môžu samosprávne kraje slobodne rozhodovať o tom, ako ich použijú.

V pôvodných ustanoveniach zákona č. 564/2004 sa stanovil celkový podiel na celkovom výnose dane z príjmov, ktorý sa má rozdeliť medzi osem samosprávnych krajov vo výške 23,5 % (pričom 70,3 % podiel bol pridelený obciam a 6,2 % podiel bol ponechaný v štátnom rozpočte). Následné prerozdelenie tejto sumy medzi jednotlivé samosprávne kraje sa odvíjalo od týchto kritérií:

- 15 % podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom v samosprávnom kraji;
- 15 % podľa počtu obyvateľov vo veku 15 až 18 rokov (toto kritérium súviselo so zodpovednosťami samosprávneho kraja v oblasti stredoškolského vzdelávania);
- 32 % podľa počtu obyvateľov, ktorí dovŕšili vek 62 rokov (toto kritérium súviselo so zodpovednosťami samosprávneho kraja v oblasti sociálnej a zdravotnej starostlivosti o seniorov);
- 9 % podľa hustoty obyvateľstva v samosprávnom kraji (v súvislosti s prímestským dopravným systémom);
- 20 % podľa dĺžky ciest II. triedy a III. triedy vo vlastníctve samosprávneho kraja (za ktorých údržbu je zodpovedný kraj);
- 9 % podľa celkovej územnej rozlohy samosprávneho kraja.

Hoci sa tieto kritériá ani určenie ich váhy dodnes nezmenili (zmenili sa len redistributívne koeficienty), v poslednom desaťročí došlo vo viacerých aspektoch k významným zmenám v systémoch financovania, najmä v nadväznosti na celosvetovú finančnú krízu v roku 2009. Na jednej strane bol v roku 2012 znížený celkový podiel dane z príjmov prideľovaný krajom na 21,9 % (z pôvodných 23,5 %), v prípade obcí na 65,4 %, a to ako vyrovnávacie opatrenie s cieľom posilniť štátny rozpočet znižujúci sa v dôsledku krízy. Na druhej strane Národná rada SR v novembri 2014 prijala zákon č. 361/2014 Z. z., ktorým centralizovala daň z motorových vozidiel, čím *de facto* obrala samosprávne kraje o ich jediný vlastný zdroj príjmov. Toto rozhodnutie bolo prijaté vzhľadom na to, že daň bola vnímaná ako nadmerná a zároveň ako neprimeraný zásah do sektora nákladnej cestnej dopravy, keďže daň bola viazaná na miesto registrácie vozidla, a nie na to, kde sa používalo. Na kompenzovanie tejto zmeny sa podiel výnosu z dane z príjmov prideľovaného krajom zvýšil na 29,2 %.

[8] Ústredná štátna správa poskytuje aj účelovo viazané dotácie na financovanie určitých služieb. Takéto dotácie sa však prideľujú najmä obciam, nie krajom.

II.6. Kontroly

Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (naposledy zmenený v roku 2020) upravuje právne postavenie samosprávnych krajov. Aktivity samosprávnych krajov na Slovensku nepodliehajú žiadnym priebežným prevádzkovým usmerneniam ani predchádzajúcemu schváleniu či súhlasu iných subjektov.

Existujú tu však rôzne formy kontroly. Zákon ustanovuje, že orgány samosprávneho kraja sú povinné utvárať v rámci svojej pôsobnosti účinný systém kontroly, zriadiť funkciu hlavného kontrolóra samosprávneho kraja, ktorého volí zastupiteľstvo samosprávneho kraja a ktorý vystupuje ako „hlavný kontrolór“. Samosprávny kraj je takisto povinný vytvárať vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na nezávislý výkon kontroly.

Právnu kontrolu regionálnych právnych predpisov vykonáva prokurátor, ktorý zastupuje Generálnu prokuratúru SR. Prokurátor je zodpovedný za právnu kontrolu všetkých administratívnych aktov uskutočnených regionálnymi samosprávami aj štátnou správou na regionálnej alebo miestnej úrovni. V rámci preneseného výkonu štátnej správy má ústredná štátna správa priestor na vydávanie usmernení alebo kontrolu spôsobu, akým samosprávny kraj vykonáva tieto pôsobnosti.

Od roku 2005 musí každý samosprávny orgán na Slovensku dodržiavať pravidlo vyrovnaného rozpočtu.[9] Ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti z roku 2011 (zákon č. 493/2011) a zákonom o rozpočtovej zodpovednosti v Európskej únii z roku 2013 (zákon č. 35/2013) sa posilnili fiškálne pravidlá platné pre samosprávy. Posilnila sa nimi aj úloha Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ), ktorý kontroluje účtovníctvo, rozpočet a verejné výdavky na miestnej aj regionálnej úrovni.

Okresné úrady v sídle kraja, ktorých je osem (nachádzajú sa v ôsmich krajských mestách), však vystupujú aj ako odvolacie správne orgány v prípade rozhodnutí prijatých regionálnymi samosprávami v súvislosti s vykonávaním originálnych aj prenesených pôsobností štátnej správy.[10]

[9] Napriek poklesu výnosov a všeobecnému spomaleniu slovenskej ekonomiky sa samosprávne kraje nedostali do deficitu v období nasledujúcom bezprostredne po finančnej kríze v roku 2009. V marci 2009 bola však prijatá legislatívna zmena, ktorá obciam, mestám a samosprávnym krajom umožnila dočasne hospodáriť s deficitom. Ústredná štátna správa v niektorých prípadoch zasiahla aj prostredníctvom záchrany vo forme zdrojov pre krajské a mestské orgány s cieľom predísť zatvoreniu verejných zariadení, najmä zariadení sociálnej starostlivosti.

[10] Doterajšie skúsenosti však naznačujú, že vzhľadom na povahu pôsobností pridelených miestnej samospráve sa väčšina odvolaní podaných na okresné úrady týka rozhodnutí obcí (nie samosprávnych krajov). Podobne majú okresné úrady právomoc kontrolovať rozhodnutia samospráv v oblasti výdavkov, pokiaľ tieto samosprávy vykonávajú úlohy financované priamo z rozpočtu ministerstva vnútra. Toto opäť takmer výlučne platí pre úlohy vykonávané obcami.

III. Regionálna decentralizácia na Slovensku: kritické posúdenie

III.1. Všeobecné poznámky

Hoci sa táto problematika zatiaľ nepovažuje za naliehavú politickú prioritu, je vhodné zaoberať sa základnými výzvami v súvislosti s regionálnou samosprávou systematickým a objektívnym spôsobom.

Diskusie zorganizované tímom Rady Európy v rámci tohto politického poradenstva privítali všetci partneri. Panuje medzi nimi všeobecná zhoda, že takéto vstupné informácie Centra expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť sú nielen relevantným a významným príspevkom, ale prichádzajú vo vhodnom čase vzhľadom na prebiehajúce diskusie o decentralizácii na Slovensku.

Vláda doteraz nevypracovala jasnú víziu, pokiaľ ide o budúcu úlohu samosprávnych krajov. Diskusia o decentralizácii sa na Slovensku už tradične zameriava na miestne samosprávne jednotky – obce, najmä z dôvodu veľkej rozdrobenosti na tejto úrovni (pozri napríklad politické poradenstvá Rady Európy č. 2021a a 2021b, ako sa uvádzajú v zozname odkazov na strane 30). Na centrálnej úrovni bol nedávny predstavený aj komplexný prístup k modernizácii verejnej správy (pozri rámček 1). V Pláne obnovy a odolnosti krajiny bol zároveň dôrazne potvrdený záväzok Slovenska voči zelenej a udržateľnej transformácii pre hospodársky rast krajiny a prosperitu spoločnosti.[11] Okrem toho sa v októbri 2022 po prvýkrát konali spojené voľby do samosprávnych orgánov na miestnej aj na regionálnej úrovni. Vzhľadom na všetky tieto okolnosti je **diskusia** o úlohe a funkcii samosprávnych krajov pri formovaní budúcnosti krajiny ešte **relevantnejšia**.

Rámček 1. Smerom ku komplexnej reforme verejnej správy

Ústredná štátna správa v nadväznosti na všeobecné voľby, ktoré sa konali v roku 2020, zahrnula do koaličnej dohody a programu vlády prípravu komplexnej reformy verejnej správy (RVS). Vypuknutie pandémie COVID-19 začiatkom roka 2020 však viedlo k zmene priorít a potrieb, v dôsledku čoho sa na niekoľko mesiacov odložilo aj úsilie v oblasti reformy.

V septembri 2021 bola nakoniec zriadená špecializovaná komisia pre RVS zložená z viacerých zainteresovaných strán vrátane úradníkov a odborníkov z akademickej obce. Komisia sa na svojom prvom zasadnutí zamerala najmä na identifikovanie najkritickejších oblastí reformy a posúdenie možného priestoru na politickú diskusiu.

V posledných rokoch viaceré zainteresované strany zdôrazňovali potrebu dôkladne preskúmať a reformovať rámec územnej samosprávy. Bez ohľadu na to a aj vzhľadom na spojené regionálne a miestne voľby, ktoré sa konali v októbri 2022, sa komisia doteraz domnievala, že stále existuje veľká politická nejasnosť a neistota, pokiaľ ide o postavenie, úlohy a spôsob práce samosprávnych krajov. Územné riadenie by sa mohlo riešiť prostredníctvom súčasných súvisiacich, ale širších reformných línií, najmä prostredníctvom revízie fiškálneho režimu.

V tejto súvislosti je dôležité zdôrazniť a uviesť do kontextu hlavné problematické oblasti (či dokonca nedoriešené sporné prvky) súčasného rámca riadenia a viesť diskusiu o samosprávnych krajoch vzhľadom na širšiu víziu územnej správy na Slovensku v 21. storočí. Prakticky všetci príslušní aktéri diskusie o decentralizácii požadujú zásadnú kvalitatívnu zmenu súčasného viacúrovňového riadenia, a to aj s ohľadom na regionálnu samosprávu (Klimovský a Černěnko, 2022). Najmä Združenie SK8 rozvíja strategické úvahy, pokiaľ ide o víziu samosprávnych krajov, čím prispieva k širokej a komplexnej diskusii (pozri SK8, 2020 v zozname odkazov).

[11] Pozri https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/slovakias-recovery-and-resilience-plan_en#further-information.

V ďalších častiach tejto správy sa uvádzajú niektoré z týchto kľúčových otázok. Bude na slovenskej vláde, aby **inkluzívnym a participatívnym prístupom** posúdila, či by sa diskusia o možnej reforme regionálnej samosprávy mala riešiť „priamo“ alebo skôr „nepriamo“.

- **Priamy** prístup k vymedzeniu diskusie by poskytol odpoveď na otázku, či by samosprávne kraje mali byť priamo a ústredným spôsobom súčasťou návrhu reformy ako inštitucionálni aktéri aktívne formujúci vyššiu úroveň územnej správy.
- **Nepriamy** prístup by odzrkadľoval menej silnú podobu regionálnej decentralizácie. Zahŕňal by revíziu (ak vôbec) úloh a právomocí samosprávnych krajov ako spôsobu, ktorým dosiahnuť iné všeobecné ciele a priority v iných oblastiach návrhu viacúrovňového riadenia, a to najmä vo vzťahu k budúcnosti miestnych samospráv (mestá a obce) a budúcnosti dekoncentrovanej miestnej štátnej správy.

III.2. Pôsobnosti

Zdá sa, že zainteresované strany nepožadujú radikálne predefinovanie druhov pôsobností pridelených regionálnej samospráve. Hlavnou príčinou obáv a nespokojnosti medzi zainteresovanými stranami je skôr nedostatočná zrozumiteľnosť vymedzenia súčasných kompetencií, než počet alebo veľkosť súčasných krajov.

Jedna z hlavných otázok nastolených počas diskusie zorganizovanej tímom Rady Európy sa týkala aktuálne pridelených pôsobností. Namiesto požiadavky radikálne predefinovať prideľovanie pôsobností na všetkých úrovniach verejnej správy požadovali zainteresované strany lepšie vymedziť súčasný rozsah pôsobnosti a mechanizmy ich vykonávania. Rada Európy takisto dospela k záveru, že počet a významnosť pôsobností pridelených samosprávnym jednotkám na Slovensku sú jednoznačne v súlade s ECLSG a spĺňajú požiadavky rámca odporúčaní pre regionálnu demokraciu (Rada Európy, 2016).

Rozsah povinností udelených samosprávnym krajom je stanovený zákonom č. 302/2001 a zákonom č. 416/2011, zainteresované strany však poukázali na to, že tieto povinnosti **nie sú jasne vymedzené.**[12]

Napríklad povinnosť „vykonávať plánovacie činnosti“ súvisiace s vlastným územím nie je presnejšie vymedzená. Existuje preto voľná úvaha pri výklade toho, aké konkrétne ciele by takáto funkcia mala zahŕňať a ako by mal byť zorganizovaný proces prípravy, validácie a vykonávania týchto plánov.

K výslednému neefektívnemu a neuspokojivému vzťahu medzi úrovňami verejnej správy môže prispievať aj to, že formalizované koordinačné a komunikačné mechanizmy nie sú dobre vyvinuté a/alebo sa nepoužívajú systematicky (pozri časť III.4 ďalej).

Zainteresované strany a odborníci počas diskusií uznali, že **hranice** súčasných ôsmich samosprávnych krajov rozdeľujú územie krajiny skôr umelo. Územno-správne vymedzenie samosprávnych krajov sa nevyhnutne nemusí zhodovať so súdržnými územiami na základe prírodných, hospodárskych, funkčných či kultúrnych podmienok alebo identity. Vytvorenie samosprávnych krajov vychádzalo z technokratických a pre bežných občanov skôr abstraktných dôvodov, v dôsledku čoho je celý proces decentralizácie a regionalizácie menej atraktívny, ako aj menej inkluzívny. Dobre to ilustruje aj samotný výber názvu regionálnych subjektov: „vyššie územné celky“, a nie „kraje“ alebo akýkoľvek iný historický názov pre regióny na Slovensku.

Zdá sa, že samosprávne kraje a ich aktivity nie sú obyvateľom blízke, čo potvrdzuje aj prieskum, ktorý si v roku 2021 objednalo Združenie SK8 a v ktorom až 45 percent respondentov uviedlo, že nemajú vedomosti o projektoch a činnostiach podporovaných samosprávnymi krajmi (MEDIAN SK, 2021).

[12] Ako uvádza aj Klimovský (2022), chýbajúce jednoznačnejšie vymedzenie pôsobností pridelených samosprávnym krajom nevyvolalo polemiku v politických kruhoch v čase prípravy právneho základu, keďže najkontroverznejšími otázkami boli v tom čase počet a veľkosť samosprávnych krajov.

Podľa tímu Rady Európy sa však aj napriek opakovaným návrhom viacerých zainteresovaných strán za posledných desať rokov zdá, že úvaha nad **počtom a veľkosťou krajov už nie je** v rámci súčasnej diskusie **aktuálna**. Tím bol informovaný, že namiesto návratu k vypracovaniu návrhu a komplexnému zmapovaniu nových regionálnych území by sa v rámci reformy malo určiť predovšetkým to, čo by samosprávne kraje mali robiť a ako budú schopné vykonávať tieto povinnosti. Práve v tejto súvislosti má **objasnenie pôsobností** dnes ešte väčší význam než pred 20 rokmi. (Pokiaľ ide o reformu fiškálnych a finančných systémov, pozri časť III.3 ďalej).

Vzhľadom na veľkú rozdrobenosť miestnej úrovne (pozri politické poradenstvo Rady Európy č. 2021a v zozname odkazov na strane 30) sa však zainteresované strany zhodujú, že je potrebné **vytvoriť funkčné oblasti**, ktoré lepšie odzrkadľujú sociálno-hospodárske činnosti na danom území. To možno podporiť prostredníctvom posilnenej spolupráce medzi obcami, zlučovaním obcí a inými prístupmi so zapojením miestnej samosprávy, a to s menšou či väčšou koordinačnou úlohou samosprávnych regiónov. Údaje zozbierané Združením SK8 vo všeobecnosti naznačujú, že medzi obyvateľmi je veľký dopyt po lepšom využívaní príležitostí na rozvoj na regionálnej úrovni. V tejto súvislosti drvivá väčšina respondentov považuje za prioritu lepšie poskytovanie služieb zdravotnej starostlivosti, po ktorom nasleduje všeobecný rozvoj regiónu a výstavba dopravnej infraštruktúry.[13]

Na druhej strane tím Rady Európy takisto vníma, že zástupcovia vlády a Združenia SK8 sú pripravení preskúmať možné úpravy niektorých **povinností pridelených okresným úradom** a možný prenos týchto povinností na samosprávy (vrátane samosprávnych krajov) v rámci prebiehajúcej diskusie o RVS.

Súčasné vymedzenie pridelených kompetencií ponúka voľnosť, ktorá síce nie je ani zďaleka optimálna, no umožňuje realizáciu flexibilných politických iniciatív a experimentovanie. Politika regionálneho rozvoja je názorným príkladom súčasných výziev a môže byť užitočným priestorom testovania zlepšenia systému.

V rámci nedávnych iniciatív sa samosprávne kraje vyprofilovali ako dynamickí aktéri a preukázali, že majú schopnosť rýchlo využiť tieto skúsenosti pri spravovaní vecí verejných v budúcnosti.

Jedným príkladom potenciálu dynamického vývoja na regionálnej úrovni bolo **zvládnutie pandémie COVID-19**. Keď sa prejavili objektívne ťažkosti ústrednej štátnej správy pri organizácii a poskytovaní potrebných služieb zdravotnej starostlivosti občanom rýchlo a v rozsiahlom meradle, samosprávne kraje rýchlo, flexibilnejšie a efektívnejšie zasiahli a koordinovali poskytovanie urgentnej starostlivosti v nemocniciach a očkovaciu kampaň a zároveň zabezpečovali bezprostredný a účinný zásah štátu v krízových situáciách. Svojou činnosťou počas pandémie sa krajom čiastočne podarilo posilniť svoju dôveryhodnosť medzi obyvateľmi, ktorá je už tradične nízka (pozri časť III.3 ďalej).

Jüptner a Klimovský (2021) v rámci hodnotenia činností samospráv počas pandémie COVID-19 poukazujú aj na posilnenú sebadôveru samosprávnych krajov (a obcí), pokiaľ ide o ich viditeľnosť medzi občanmi a koncovými používateľmi, ako aj účinné poskytovanie služieb. To autorov vedie k úvahám nielen o možnom ďalšom rozvoji vzťahov v rámci verejnej správy, ale aj o vzniku integrovanejšieho viacúrovňového modelu územného riadenia, ktorým sa stierajú formálne hranice pôsobností medzi politickou zodpovednosťou a administratívnym vykonávaním. Skúsenosti získané v rámci riadenia krízy spôsobenej pandémiou COVID-19 odhalili aj potenciál na využitie konkrétnych, spoločne dohodnutých výsledkov a cieľov na zaistenie väčšej spolupráce naprieč hranicami pôsobností.

Ďalším príkladom dynamického vývoja je **politika regionálneho rozvoja**. Mnohí partneri uvádzajú, že hlavné zameranie tejto politiky je na Slovensku už tradične spojené s využívaním prostriedkov z Kohézneho fondu a regionálnych fondov. Menší dôraz bol kladený na úsilie o strategickú víziu a súlad jednotlivých oblastí politiky.

[13] 90 % opýtaných občanov uviedlo „lepšiu zdravotnú starostlivosť“ ako „veľmi dôležitú“ príležitosť na rozvoj. Regionálny rozvoj a výstavbu ciest a diaľnic považovali za „veľmi dôležité“ približne traja zo štyroch opýtaných (MEDIAN SK, 2021).

Toto relatívne užšie chápanie regionálneho rozvoja sa v prvom rade odrážalo na povahe a kvalite uskutočneného monitorovania a kontrol. Podávanie správ o regionálnom rozvoji má zvyčajne skôr formu ročného hodnotenia výdavkových činností než výkonnostnej analýzy založenej na realizácii a dosahovaní stanovených cieľov politiky. Tento prístup takisto viedol k značným rozdielom medzi „regionálnym rozvojom“ a „miestnym (alebo mestským) rozvojom“. Tieto dve pôsobnosti sú **oddelené formálne a aj v praxi**. Sú do nich zapojení odlišní aktéri: na jednej strane ústredná štátna správa a samosprávne kraje ako vedúce rozhodovacie subjekty v oblasti regionálneho rozvoja, a na strane druhej mestá a obce pre oblasť miestneho rozvoja. Tieto dve politiky sa uskutočňujú nezávisle a paralelne v rámci oddelených rozhodovacích procesov. Boli tiež zdrojom značných obsahových a politických sporov medzi krajmi a vedúcimi mestami.

Okrem náročných úloh, ktoré súvisia s viacúrovňovou koordináciou a kapacitami, predstavuje výzvu aj stimulovanie samosprávnych krajov k tomu, aby boli proaktívne a mali „podnikateľského ducha“ pri podporovaní sociálno-ekonomického rozvoja na svojom území. Keďže ich rozpočet nie je určovaný na základe úrovne regionálneho hospodárskeho rastu či strategických cieľov ich politík, v priebehu rokov mali samosprávne kraje tendenciu zameriavať sa na poskytovanie základných služieb, ktoré spadajú do ich zodpovednosti. Formovanie dynamickejšej sociálno-ekonomickej reality bolo mimo ich pôsobnosti. To sa odzrkadlilo na celkovej schopnosti a postoji orgánov regionálnej verejnej správy, v ktorých stále nie je plne zaužívané strategické plánovanie a navrhovanie politík na základe výkonov. Tieto kraje sa naďalej riadia ponukou, namiesto toho, aby sa stali aktérmi vytvárajúcimi dopyt po regionálnom rozvoji.

V tejto súvislosti sa Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR snaží lepšie zapájať a posilňovať postavenie samosprávnych krajov a miest, čo by mohlo byť priekopníckou a potenciálne aj radikálnou inováciou v rámci viacúrovňovej správy vecí verejných na Slovensku.

Táto iniciatíva má potenciál prekonať štrukturálne ťažkosti zavedením odlišnej politickej logiky, prerozdelením finančných stimulov a zriadením viac či menej inštitucionalizovaných viacúrovňových rozhodovacích platforiem a koordinačných mechanizmov na diskusie o politikách a ich realizácii. Navrhovaný rámec si nevyžaduje ústavné ani právne zmeny a môže slúžiť ako priestor na vyvodenie ponaučení, zdieľanie osvedčených postupov a tým i celkové zlepšenie verejnej správy.

III.3. Fiškálne a finančné podmienky

Napriek prijatiu významných právnych krokov v rámci reformy fiškálnej decentralizácie v roku 2005 zostáva Slovensko z hľadiska regionálnych výdavkov a daňových príjmov jednou z najviac centralizovaných krajín OECD. Z dôvodu chýbajúcej finančnej autonómie sa samosprávne kraje spoliehajú predovšetkým na transfery od ústrednej štátnej správy a EÚ. Existuje všeobecná zhoda, že je potrebné zmeniť súčasný rámec.

Ako je stručne načrtnuté v predchádzajúcej časti II.5, samosprávne kraje majú **veľmi obmedzenú fiškálnu autonómiu**. Stratu výnosov z dane z motorových vozidiel sa im nepodarilo nahradiť inými vlastnými zdrojmi. Nevykompenzoval ju ani zvýšený podiel na dani z príjmu fyzických osôb prevádzaný zo štátneho rozpočtu. Od roku 2016 preto samosprávne kraje nemali prakticky žiadnu možnosť rozšíriť svoje rozpočty tak, aby odrážali politické ciele a potreby a aby svoju tvorbu politiky odlíšili od iných samosprávnych krajov, s výnimkou priamych transferov prijatých priamo z fondov EÚ. To významne bráni politickej iniciatíve a inováciám na regionálnej úrovni (SK8, 2020).

Takýto obmedzený priestor na finančné manévrovanie je dlhodobo negatívnou charakteristikou postavenia a pôsobenia samosprávnych krajov. Tieto od svojho vytvorenia zdedili aj infraštruktúru a majetok (ako sú školy, nemocnice a zariadenia sociálnych služieb), ktorý si vyžadoval významné investície do obnovy a modernizácie vzhľadom na stav, v akom boli udržiavané počas socialistického režimu a následne i po Nežnej revolúcii. Mnohé z týchto zariadení vytvorili počas niekoľkých rokov dlhy a samosprávne kraje museli prevziať zodpovednosť za ich údržbu a fungovanie v čase, keď tieto zariadenia už boli v zúfalom stave. V kontexte nestabilných rozpočtových prostriedkov a neoptimálnych ľudských zdrojov i odborných kapacít v oblasti riadenia verejných financií sa na tieto investície odčerpali významné zdroje z iných výdavkových kapitol. V takýchto podmienkach nebolo možné vylúčiť riziko zlého riadenia a korupcie. V dôsledku toho občania dlhodobo považujú výkonnosť krajov za slabú.

Táto **negatívna reputácia** ešte úplne nevymizla. Zvýšenie platov učiteľov a iných zamestnancov verejnej správy (ako aj iných výdavkov) môže vysvetľovať pretrvávajúci obmedzený rozpočet, ktorý majú samosprávne kraje k dispozícii, a to aj napriek vyššiemu podielu priamych transferov od ústrednej štátnej správy (aktuálne na úrovni 30 % celkového výnosu dane z príjmov). Pre voličov je však ťažké pochopiť takéto štrukturálne rozpočtové obmedzenia a naďalej vnímajú samosprávne kraje skôr ako vzdialené administratívne orgány s obmedzenou právomocou.

Samosprávne kraje do určitej miery trpia aj v dôsledku slabej finančnej výkonnosti miestnych orgánov. Právomoc získavať príjmy a efektívnosť výdavkov obcí sú skutočne výrazne obmedzené ich veľkosťou a chýbajúcim efektívne fungujúcim spoločným poskytovaním verejných služieb. Samosprávy na Slovensku sú preto vo všeobecnosti vnímané ako prívesok ústrednej štátnej správy.

Zainteresované strany, s ktorými sa tím Rady Európy stretol, preto **spoločne a dôrazne vyzývajú k prehodnoteniu súčasného fiškálneho a finančného rámca** pre samosprávu. Osobitne vo vzťahu k regionálnej úrovni uznávajú, že je potrebné poskytnúť **väčšiu fiškálnu autonómiu** na lepšie vykonávanie povinností, ktoré sú pridelené krajom.

Akékoľvek posilnenie regionálnej fiškálnej a finančnej autonómie musí byť spojené s účinnými systémami zaistenia zodpovednosti. Zároveň panuje medzi zainteresovanými stranami zhoda, pokiaľ ide o potrebu ďalšieho posilnenia profesionalizácie kontrolného režimu a väčšieho využívania kontrol zameraných na výkonnosť.

V súvislosti so systémom zaistenia zodpovednosti a kontroly, ktorému v súčasnosti podliehajú regionálne orgány, nevyjadrili oslovené zainteresované strany žiadne priame obavy. Neboli zdôraznené žiadne konkrétne nedostatky či neefektívnosti, ani nahlásené žiadne prípady zjavného nesprávneho fungovania či zlého riadenia z dôvodu štrukturálnych zlyhaní. Kontroly výdavkov a kontrolné mechanizmy vykonávané hlavnými kontrolórmi a Najvyšším kontrolným úradom sú v súčasnosti v súlade s akceptovaným druhom a striktnosťou kontrol.

V správe Rady Európy o partnerskom preskúmaní (Rada Európy, 2019b) sa potvrdzuje všeobecná platnosť kontrolného systému zavedeného v oblasti územných samospráv na Slovensku, ako sa uvádza v odporúčaní kongresu z roku 2016: „*súčasný systém je v súlade s článkom 8 ECLSG, najmä pokiaľ ide o systematickú povahu a formálnu nezávislosť systému (Rada Európy, 2016).*“

V správe Rady Európy o partnerskom preskúmaní sa zdôrazňuje niekoľko dôležitých oblastí na zlepšenie, na ktorých sa zhodli zainteresované strany zapojené do tohto politického poradenstva. Prechod na väčšiu fiškálnu autonómiu, ako aj kapacitu financovania a výdavkov, by mal byť spojený so zodpovedajúcim systémom bŕzd a protiváh. Znamená to, že kontrolórom by mala byť poskytnutá nielen primeraná kvalifikácia a zdroje, ale mal by sa zohľadniť aj rozsah samotnej kontroly – nielen, či a na ktoré činnosti sa zdroje vynakladajú, ale aj to, či v dôsledku týchto výdajov nastali zmeny vo výkonnosti alebo výsledkoch, ktoré zodpovedajú plánovaným cieľom.

Diskusie o budúcej RVS poskytujú vhodný rámec na komplexné riešenie tejto problematiky. Je potrebné vyhnúť sa individuálnym nesystematickým legislatívnym iniciatívam, pričom rozhodnutia týkajúce sa reformy by mali byť založené na overených poznatkoch.

Zainteresované strany uznali, že je dôležité dosiahnuť lepšiu rovnováhu medzi podporovaním subsidiarity a zabezpečením efektívnosti a účinnosti pri vykonávaní politiky a poskytovaní verejných služieb. Diskusiu o revízii finančných prostriedkov poskytovaných krajom (a samosprávam vo všeobecnosti) nemožno oddeliť od diskusie o pridelení pôsobností v rámci všetkých úrovní verejnej správy.

V tejto súvislosti niektoré zainteresované strany poukázali na diskusiu, ktorá v súčasnosti prebieha ako súčasť RVS, a trvali na prepojení všeobecnej fiškálnej reformy s **komplexnou reformou** slovenskej viacúrovňovej správy vecí verejných. Prvky tejto reformy by mali mať široký záber (Klimovský a Černěnko, 2022).

- Súčasťou diskusie by mali byť napríklad **kritériá prerozdelenia** transferov verejnej správy, ktoré v súčasnosti nezohľadňujú v plnej miere dôležité premenné, ako je úroveň mobility populácie v

rámci krajov a medzi nimi a skutočná hospodárska produkcia vyprodukovaná a spotrebovaná v danom kraji. Súčasné kritériá môžu byť príliš statické a viesť k nesúladu medzi fiškálnymi transfermi, skutočnými výdavkami a atraktívnosťou krajov a obcí pre podnikanie, pracovníkov a spotrebiteľov.

- Naviac by sa mala reforma zameriavať na zaistenie väčšej rozpočtovej stability krajov a ich autonómie. Ďalšou možnosťou je zavedenie nových druhov daňových výnosov pre kraje navyše k súčasným výnosom zo zdieľanej dane z príjmu. **Mixom daní a poplatkov** (napr. daň z nehnuteľnosti, daň z majetku a/alebo daň z pridanej hodnoty) by sa mohla znížiť finančná závislosť krajov, zvýšiť flexibilita v oblasti rozpočtu a plánovania, a zmierniť súčasná zraniteľnosť voči hospodárskym cyklom.

V tejto súvislosti sa zdá byť poľutovaniahodné, že nedávno bolo do Národnej rady SR predložených niekoľko **poslaneckých návrhov**, ktoré v prípade prijatia zámerne alebo nepriamo ovplyvnia časť v súčasnosti zavedených fiškálnych a finančných podmienok. Hoci zámerom tohto politického poradenstva nie je hodnotiť význam takýchto iniciatív, tím Rady Európy vyzýva činiteľov s rozhodovacou právomocou, aby legislatívne zmeny zvážili dôkladne a na základe spoločnej strategickej vízie budúceho viacúrovňového rámca.

Na tento účel je nevyhnutné, aby každá reforma vychádzala z **príslušných multidisciplinárnych analýz a overených poznatkov**. Ambícia a zodpovednosť Slovenska ako člena EÚ zabezpečiť prosperitu, rovnosť a udržateľný rast pre svojich občanov si vyžaduje dobre podložené a dôsledné zváženie faktov, trendov a scenárov.

Reformy založené na overených poznatkoch sú dôležité najmä pri meraní efektívnosti a posudzovaní hodnoty za peniaze, ktoré by proces regionalizácie nevyhnutne priniesol. Bude potrebné urobiť kompromisy, pokiaľ ide o decentralizačné úsilie a úspory z rozsahu vzhľadom na prenesené pôsobnosti štátnej správy, ako aj vzťah s obcami – v súvislosti s touto dôležitou otázkou pozri súvisiace politické poradenstvo Rady Európy (2021a).

III.4. Koordinačné opatrenia v rámci verejnej správy

Táto časť sa týka vzťahov, ktoré regionálna samospráva udržiava s inými inštitucionálnymi aktérmi z politického hľadiska aj z hľadiska správy vecí verejných.

Politické prostredie na Slovensku zatiaľ v plnej miere neprispievalo k riešeniu hrozieb a príležitostí spojených s procesom regionalizácie. Jedným z dôvodov môže byť možnosť kumulovať politické mandáty.

Niektorí z účastníkov diskusie na účely prípravy tohto politického poradenstva poukázali na dosť **zaujatý postoj** politického vedenia na Slovensku na všetkých úrovniach verejnej správy ako na významnú prekážku, ktorá bráni plnému využitiu potenciálu vyplývajúceho z decentralizácie a modernizácie územného riadenia v krajine.

Jedným z hlavných dôvodov pretrvávajúcej neefektívnosti na regionálnej úrovni bola nevôľa rôznych politických kruhov, pokiaľ ide o lepšie zapojenie sa do všetkých úrovní verejnej správy. Za posledných 20 rokov sa tu udomácnil postoj v štýle „nie na mojom dvore“, ktorý mohol politickým predstaviteľom brániť v tom, aby prehodnotili svoje vlastné výsady a kompetencie a hľadali kompromisné riešenie v prospech ďalšej reformy. Veľká politická kompatibilita medzi vládnucou koalíciou na ústrednej a regionálnej úrovni počas viacerých volebných období a skutočnosť, že volení činitelia môžu kumulovať politické mandáty a tým zastávať rôzne funkcie naraz, paradoxne nepriniesli priaznivé politické podmienky pre spoločnú reformu, ale skôr pasivitu.

Napriek tomu treba v tejto súvislosti uviesť, že možnosť zároveň zastávať viac ako jednu politickú funkciu, ktorú poskytuje slovenský systém, nie je jedinečná medzi členskými krajinami Rady Európy. Táto prax má svoje opodstatnenie. Napríklad skutočnosť, že zákonodarca (poslanec) môže byť zároveň starostom alebo byť zvolený na regionálnej úrovni môže v zásade priniesť rozsiahlejšie skúsenosti v

kontexte samosprávy. Takáto kompatibilita môže byť prínosná pre relevantnosť a kvalitu politických iniciatív. Kombinácia mandátov môže však spôsobiť, že tí, čo ich zastávajú, získajú významnú individuálnu politickú moc. To môže viesť k spochybneniu rovnakých podmienok, ktoré sú v politickej diskusii potrebné.

V posledných rokoch nebola na žiadnej úrovni verejnej správy vypracovaná **žiadna jednotná a koherentná politická vízia** procesu regionalizácie. Zároveň rozsah politických rozhodnutí prijímaných na regionálnej úrovni zostal dosť úzky a orientovaný dovnútra.

Politická spolupráca s ústrednou štátnou správou a miestnou štátnou správou do veľkej miery závisí od dobrovoľných iniciatív a je poznačená administratívnou rozdrobenosťou.

Samosprávne kraje a ústredná štátna správa si nevymieňajú informácie systematicky na základe formalizovaných koordinačných kanálov nad rámec zákonom stanovených kontrolných mechanizmov. Koordinácia sa odvíja od politických rozhodnutí a osobných kontaktov a brzdia ju **uzavreté administratívne postupy**. Zainteresované strany, ktoré si tím Rady Európy vypočul, uviedli, že kríza, ktorú priniesla pandémia COVID-19, prehĺbila štrukturálne napätie.

Regionálne orgány však vďaka svojim pomerne bohatým konzultačným postupom môžu prispieť k rozhodovaciemu procesu ústrednej štátnej správy (Rada Európy, 2016). To potvrdili aj zainteresované strany, s ktorými sa tím Rady Európy stretol a ktoré v tejto súvislosti zdôraznili úlohu, ktorú zohráva Združenie SK8 ako legitímna a dôveryhodná organizácia zastupujúca záujmy samosprávnych krajov v rámci celého procesu tvorby politík. Združenie SK8 bolo pravidelne pozývané na verejné konzultácie a poskytuje ústrednej štátnej správe poradenstvo pri rozhodovaní.

Samosprávne kraje a okresné úrady, ktorých pôsobnosti sú navzájom paralelné a zároveň oddelené, sa nezapájajú do systematického inštitucionálneho dialógu. Rovnako nemal na samosprávne kraje vplyv ani program ESO, do ktorého kraje ani neboli zapojené a prostredníctvom ktorého sa racionalizovala prítomnosť dekoncentrovanej štátnej správy a boli vytvorené tzv. klientske centrá v rámci okresných úradov. Ide o jednotné kontaktné miesta, ktoré posilňujú administratívnu efektívnosť a schopnosť štátnej správy plniť úlohy pri poskytovaní administratívnych služieb občanom a podnikom.

Spolupráca samosprávnych krajov s obcami je podobne ako v prípade vzťahov s ústrednou štátnou správou len neformálna a čiastočná. Medzi týmito dvoma úrovňami samosprávy je veľký priestor na možné posilnenie spolupráce a racionalizáciu vzťahu. Pre vzťah s veľkými mestami sú typické výrazné rozdiely v politikách, najmä pokiaľ ide o budúcnosť bratislavskej metropolitnej oblasti.

Ako sa zdôrazňuje už v časti II, medzi samosprávnymi krajmi a miestnymi samosprávami na Slovensku neexistuje žiaden hierarchický vzťah. V ústave sú ustanovené dve úrovne samosprávy tak, aby **fungovali oddelene a za rovnakých podmienok**. V tejto súvislosti neexistuje žiaden formálny vzťah subsidiarity, ktorý by ich zaväzoval, **ani žiaden formálny záväzok** pomáhať si či navzájom spolupracovať.

Vzťah medzi samosprávnym krajom a obcou v praxi určujú ďalšie dôležité faktory. Po prvé, právomoci v oblasti financovania a finančné transfery, ktoré dostávajú tieto dve úrovne verejnej správy, sú veľmi rozdielne. Na jednej strane majú samosprávne kraje nedostatočnú fiškálnu autonómiu. Na druhej strane väčšina obcí je veľmi malých z územného aj hospodárskeho hľadiska a keďže fungujú samostatne, ich finančné kapacity sú preto veľmi obmedzené. Po druhé, rozdrobenosť na obecnej úrovni spôsobuje, že regionálne orgány musia komunikovať a koordinovať svoje úsilie so stovkami rôznych subjektov na miestnej úrovni. Z politického a administratívneho hľadiska ide o veľmi náročnú úlohu, a to aj za ideálnych rámcových podmienok.

V týchto podmienkach je **spolupráca** medzi inštitúciami **veľmi nestála**. Do veľkej miery závisí od osobnej (politickej) *ad hoc* angažovanosti a aliancií, ktoré môžu zaniknúť s príslušnými mandátmi a môžu ostať obmedzené len na individuálne projekty či politické iniciatívy. Doteraz neexistujú **žiadne inštitucionálne platformy** na účely rokovania medzi predsedom kraja a starostami obcí v danom kraji. Rozhodovanie je naďalej do veľkej miery oddelené a žiaden inštitucionálny aktér nevystúpil ako sprostredkovateľ alebo iniciátor spolupráce.

Táto nedostatočná koordinácia spolu s neschopnosťou samosprávnych krajov vystupovať ako hnacia sila zmien prispeli k tomu, že na regionálnej úrovni nedošlo k vytvoreniu silnejších aktérov.

Prelínanie politík, rozpory a neefektívnosti sú dôsledkom súčasného politického systému a systému správy vecí verejných. Viditeľné sú najmä vo vzťahu medzi samosprávnymi krajmi a **väčšími mestami**, a to aj v súvislosti s budúcnosťou **bratislavskej metropolitnej oblasti**. Zástupcovia týchto veľkých mestských oblastí si napríklad opäť získavajú väčšiu pozornosť regionálnych protistrán v súvislosti s hospodárskou dynamikou, ktorú by rozvoj mesta mohol priniesť v prospech celého samosprávneho kraja. V súčasnosti sa zdá, že vízia vymedzenia úloh, právomocí a funkcií medzi samosprávnymi krajmi a mestami závisí viac od politických názorov a hodnotových súdov než od objektívnych analýz a spoločnej vízie rozvoja.

III.5. Rozhodovanie na úrovni samosprávnych krajov

Regionálne samosprávy aj napriek právnym záväzkom si v plnom rozsahu neosvojili a nezačlenili osvedčené postupy plánovania a regulácie do svojich rozhodovacích procesov, a to na úkor účinnosti a zaistenia zodpovednosti regionálnych samospráv.

V súčasnom právnom rámci sú stanovené zásady týkajúce sa plánovania a výkonnosti, ktoré musia samosprávne kraje dodržiavať v rámci svojich rozhodovacích právomocí. V tejto súvislosti sú tieto kraje poverené uplatňovať **strategické plánovanie** vo viacerých oblastiach politiky, ako sú územný rozvoj, poskytovanie sociálnych služieb, ochrana životného prostredia a cestovný ruch. Programové r**ozpočtovanie** bolo po prvýkrát zavedené na regionálnej úrovni zákonom z roku 2007, pričom jeho pilotná fáza bola spustená v nasledujúcom roku. Hoci na začiatku bolo programové rozpočtovanie povinné pre všetky subjekty samosprávy, v súčasnosti majú povinnosť vykonávať ho len samosprávne kraje a obce s viac než 2 000 obyvateľmi.

Skúsenosti s týmito nástrojmi získané za posledných desať rokov sú zmiešané. Kraje splnili požiadavku vytvoriť strategické plány na rôznej úrovni. Analýza NKÚ (ako uvádzajú Klimovský a Černěnko, 2022) naznačuje, že niektoré regionálne samosprávy fungujú úplne bez takýchto plánov alebo s plánmi, ktoré sú **do veľkej miery zastarané**. Proces vypracovania takýchto plánov nie je systematický a neexistuje napríklad žiadna štandardná požiadavka, aby regionálne orgány vykonávali konzultácie s ústrednou štátnou správou a obcami či so zainteresovanými stranami. Viackrát sa stalo, že okresy vypracovali strategické plány týkajúce sa oblastí, ktoré nevyhnutne nepatria do rozsahu ich pôsobnosti. Hoci takéto iniciatívy majú byť vítané, nemali by sa ne využívať už aj tak nedostatočné zdroje a odborné znalosti. Sú dôkazom dynamického vývoja, ale aj toho, že neexistuje žiadny systematický a štruktúrovaný prístup k strategickému plánovaniu v rámci regionálnych samospráv, čo je ďalší faktor, ktorý prehlbuje nedostatočnú koordináciu s funkciou plánovania, ktorú vykonávajú mestá a obce.

V prípade zostavovania rozpočtov na základe výkonnosti sa dokumenty síce vypracúvajú, ale do veľkej miery ide len o **formálny úkon**, pričom analytici a zamestnanci verejnej správy majú stále problém stanoviť správne ukazovatele výkonnosti a identifikovať zdroje významných a spoľahlivých údajov. Kapacity potrebné na rozhodovanie na základe overených poznatkov sú nedostatočné a nerovnomerne rozdelené v rámci celej regionálnej verejnej správy. Na kľúčových oddeleniach často nie sú k dispozícii zamestnanci s príslušným pracovným profilom, ako sú analytici politík či ekonómovia. V dôsledku toho sú hodnotenia politík aj výdavkov naďalej veľmi kvalitatívne, pričom ich presnosť a relevantnosť pre ďalšie rozhodovanie sú nedostatočné. Tieto informácie, ktoré tímu Rady Európy poskytli zainteresované strany, do veľkej miery potvrdilo hodnotenie, ktoré uvádza Hronec (2019): hlavnými dôvodmi nefungovania súčasného zostavovania rozpočtu na základe výkonnosti sú administratívna náročnosť a nedostatočné odborné znalosti v rámci územnej verejnej správy. V priebehu rokov sa programové rozpočtovanie vykonáva nezávisle a paralelne s tradičným rozpočtovaním namiesto toho, aby ho postupne nahrádzalo. V mnohých prípadoch to viedlo len k formálnemu súladu, nejasnostiam a apatii voči reformám.

Normatívna funkcia zohráva kľúčovú úlohu v rámci činností modernej verejnej správy. Premieta stratégie a politiky do realizovateľných a záväzných intervencií verejnej správy, pričom využíva dostupné rozpočtové zdroje. Nedávne hodnotenia regulačných procesov a výkonnosti v krajoch odhalili určité

problémové oblasti. Klimovský a Černěnko (2022) v tejto súvislosti poukazujú na nejasnosti pri používaní právnych základov na podporu regulačných intervencií, relatívne nedostatočne odôvodnené rozhodnutia (vo všeobecnosti s chýbajúcimi hodnoteniami regulačného vplyvu) a nejasné a potenciálne rozporuplné vypracúvanie právnych predpisov. To môže významne narušiť predvídateľnosť, účinnosť a proporcionalitu regulačných predpisov.

Verejná správa na regionálnej úrovni sa napriek tomu zlepšuje a napríklad v oblasti integrity verejnej správy a participatívneho rozhodovania bol dosiahnutý povzbudivý pokrok.

Pravidelné správy organizácie Transparency International Slovensko za posledných desať rokov poukazujú na celkové **zvýšenie transparentnosti** – zo skóre 53 % (C+) v prípade kraja s najlepšími výsledkami v roku 2011 na priemerné skóre (medzi všetkých ôsmimi krajmi) 63 % (B) v roku 2020.[14]

Tieto úspechy sú výsledkom viacerých reformných iniciatív zameraných na posilnenie otvorenej verejnej správy a integrity verejnej správy v priebehu rokov vrátane zavedenia **etických kódexov** pre volených predstaviteľov, ako aj **zapojenia zainteresovaných strán** a organizácií občianskej verejnosti do vypracovania regionálnych plánov a koncepčných dokumentov. Niektoré kraje sa stali priekopníkmi, pokiaľ ide o skúsenosti s **participatívnym rozpočtovaním**, ako je tomu v prípade Trenčianskeho kraja od roku 2017 (Klimovský a Černěnko, 2022). V tejto súvislosti sa slovenské kraje približujú normám stanoveným v odporúčaní Rady Európy týkajúcom sa zapojenia občanov do miestneho i regionálneho verejného života (Rada Európy, 2018).

[14] Ďalším dôkazom tohto úspechu je skutočnosť, že najhoršie skóre dosiahnuté krajom v rámci hodnotenia v roku 2020 (54 %) bolo vyššie než najlepšie skóre v roku 2011 (53 %). Trenčiansky samosprávny kraj dosiahol najväčšie zlepšenie – z posledného miesta v roku 2011 sa dostal v roku 2020 na prvé miesto (77 %).

IV. Záverečné poznámky a úvahy týkajúce sa politiky

IV.1. Celkové posúdenie

Táto správa o politickom poradenstve vychádza z odborných názorov, ktoré poskytli vybraní aktéri zastupujúci inštitucionálne i mimovládne zainteresované strany diskusie o decentralizácii Slovenska, a konsoliduje ich.

Nie je jasné, či proces regionalizácie patrí medzi hlavné priority politického vedenia na Slovensku. Zo správy však vyplýva všeobecná nespokojnosť so súčasným stavom aj s viacerými partikulárnymi aspektmi. Vzhľadom na pôvodný zámer ich založenia a povahu činností, ktoré vykonávajú, sú samosprávne kraje pre slovenských občanov skôr abstraktnými a vzdialenými subjektmi. Ich viditeľnosť, popularita aj dôveryhodnosť sú preto nízke a prevláda pocit nevyužitého potenciálu na sociálno-ekonomický rozvoj, ktorý samosprávne kraje neboli schopné zužitkovať.

Kraje v posledných rokoch preukázali akcieschopnosť, čo ilustrujú napríklad iniciatívy v oblasti participatívneho rozhodovania a posilnenia integrity verejnej správy. Priamejšie zapojenie regionálnych (a miestnych) orgánov do riadenia pandémie COVID-19 a výsledky, ktoré dosiahli, sú ďalšími dôkazmi možnej pridanej hodnoty, ktorú riadne vybavené a akcieschopné samosprávy môžu priniesť spoločnosti. Aj táto pridaná hodnota by mohla čiastočne zvrátiť už tradične celkom nízku účasť v posledných regionálnych voľbách.

Skúsenosti, ktoré samosprávy získali pri spoločnom zvládaní väčšieho počtu úloh na dosiahnutie spoločného cieľa (zabezpečenie ochrany obyvateľov a zmiernenie rizika nákazy ochorením COVID-19), je potrebné využiť na vyvodenie ponaučení aj nad rámec krízového riadenia.

Aj z časového hľadiska je vhodné zorganizovať komplexnú diskusiu o regionálnej samospráve. Takáto diskusia by mala byť štruktúrovaná, inkluzívna, založená na overených poznatkoch i doterajších skúsenostiach a otvorená prípadným rozsiahlym zmenám v oblasti viacúrovňovej verejnej správy krajiny (najmä pokiaľ ide o finančné mechanizmy a jasné vymedzenie pôsobností). Takáto diskusia by tiež poskytla možnosť na lepšie informovanie verejnosti o úlohe, ktorú zohrávajú rôzne úrovne verejnej správy.

V súvislosti s týmito systémovými prvkami sa vynára aj niekoľko otázok, ktoré by sa mali v rámci diskusie riešiť a ktoré sa týkajú krokov, ktoré by sa mohli podniknúť v rámci súčasného ústavného a zákonného rámca. V tejto správe sa zdôrazňujú tri z týchto krokov, ktoré odzrkadľujú inkrementálny, resp. postupný prístup k reforme:

- snaha o zlepšenie súladu medzi administratívnymi hranicami krajov a príslušnými skutočnými sociálno-ekonomickými funkčnými oblasťami;
- inštitucionalizácia mechanizmov vertikálnej spolupráce medzi regionálnymi samosprávami a ústrednou štátnou správou na jednej strane a vo vzťahu k obciam na strane druhej;
- posilnenie osvedčených postupov plánovania a regulácie a zároveň budovanie náležitých úrovní kapacít a odborných znalostí v rámci regionálnej samosprávy.

V poslednej časti tejto správy sa tieto závery podrobnejšie vysvetľujú a sú v nej uvedené úvahy týkajúce sa politiky, ktorá môžu slovenskej vláde pomôcť, aby v nasledujúcich rokoch v procese regionalizácie pokročila ďalej.

Navrhnuté úvahy týkajúce sa politiky vychádzajú zo všeobecne známeho a rozsiahleho súboru noriem Rady Európy v oblasti dobrej demokratickej správy, ktoré konsolidujú osvedčené postupy a príslušné skúsenosti všetkých členských štátov Rady Európy.[15] Tvoria ucelený súbor iniciatív a prístupov,

[15] Pozri https://www.coe.int/en/web/good-governance/standards.

prostredníctvom ktorého sa v prípade jeho realizácie pravdepodobne zaistí využitie synergií a pridanej hodnoty každej jednotlivej úvahy týkajúcej sa politiky.

IV.2. Úvahy týkajúce sa politiky

1. Podporovať štruktúrovanú diskusiu založenú na overených poznatkoch zameranú na proces regionalizácie na Slovensku ako súčasť reformy verejnej správy – cieľom má byť čo najlepšie využitie potenciálu krajiny, pokiaľ ide o dosiahnutie národných strategických cieľov a uplatňovanie zásad dobrej demokratickej správy

Vzhľadom na svoju štrukturálnu povahu si prípadná ďalšia regionalizácia územného riadenia na Slovensku vyžaduje organizovaný a inkluzívny proces so zapojením všetkých príslušných zainteresovaných strán. Postavenie, úloha a fungovanie samosprávnych krajov musia byť v súlade s udržateľnou víziou budúcnosti tak, ako ju vníma štát a jeho inštitucionálne prvky. Ako taká by regionalizácia mala byť súčasťou a nástrojom úsilia o komplexnú reformu. V súlade s tým by mala vychádzať z rozsiahlej politickej debaty a čo najširšieho konsenzu.

V tejto súvislosti je dôležitý záväzok súčasnej vlády realizovať veľkú reformu verejnej správy. Začiatok činnosti komisie pre RVS v jeseni 2021 je príležitosťou, ktorú treba využiť. Komisia pre RVS poskytuje inštitucionálnu a dôveryhodnú platformu zloženú z viacerých zainteresovaných strán, v rámci ktorej možno sformalizovať a zorganizovať diskusiu o budúcnosti samosprávnych krajov.

Hoci v konečnom dôsledku je táto diskusia politická, nemala by byť stranícka ani idealistická. Mala by vychádzať z overených poznatkov a analýz, napríklad z hľadiska subsidiarity, úspor z rozsahu, nákladovej efektívnosti („hodnota za peniaze“), ako aj zo sociálno-ekonomických funkčných hľadísk (Rada Európy, 2021a).

Na tento účel by mala byť zriadená špecializovaná „osobitná skupina“ alebo „pracovná skupina“ poverená komisiou pre RVS, ktorá by mala tieto úlohy:

- konsolidovanie existujúceho a podpora dodatočného multidisciplinárneho výskumu a odborného poradenstva v právnych, finančných, hospodárskych a politických otázkach týkajúcich sa reformy samosprávnych krajov;
- moderovanie a koordinovanie účasti príslušných zainteresovaných strán na diskusii o reforme;
- spolupráca s inými štruktúrami aktívnymi v rámci iniciatív v oblasti RVS s cieľom zabezpečiť koherentnosť, synergie a zahrnutie regionálneho aspektu do rozvoja celého verejného sektora a reformy územnej správy (napríklad v súvislosti s fiškálnou reformou alebo digitalizáciou verejného sektora);
- zohľadnenie a premietnutie všeobecných strategických politických priorít v oblasti udržateľného rastu, prosperity, bezpečnosti a odolnosti slovenskej vlády do procesu regionalizácie;
- prispievanie k rozvoju jednotnej stratégie na posilnenie miestnej verejnej správy v krajine vrátane vypracovania akčného plánu spolu s ukazovateľmi a cieľmi, ako aj súborom komunikačných a informačných činností [prípadne v zmysle návrhov uvedených v súvisiacom politickom poradenstve Rady Európy (Rada Európy, 2021c)].

2. Jasne vymedziť pôsobnosti pridelené všetkým úrovniam verejnej správy prostredníctvom memoranda vlády, na ktorom sa dohodnú všetky zainteresované strany, a to s cieľom pripraviť budúce ústavné zmeny

Zdá sa, že panuje všeobecná zhoda, pokiaľ ide o potrebu prekonať súčasnú nejednoznačnosť vymedzenia pridelených pôsobností v rámci všetkých úrovní verejnej správy a zjednodušenie výsledného systému správy vecí verejných. Predpokladá sa, že vďaka jasnejšiemu vymedzeniu príslušných povinností budú samosprávne kraje výrazne lepšie napĺňať svoj účel. V dôsledku dobre vymedzených pôsobností sa

pravdepodobne posilní aj „vlastníctvo“ politických funkcií pridelených činiteľom s rozhodovacou právomocou, vyprofiluje sa viditeľnosť a zlepší zaistenie zodpovednosti.

Takéto objasnenie pôsobností by mohlo zahŕňať aj určité pôsobnosti štátu, ktoré v súčasnosti vykonávajú územné dekoncentrované štátne orgány (okresné úrady) a ktoré by mohli byť prenesené na samosprávne kraje. Podobne ako pri akýchkoľvek iných takýchto prípadných prenosoch kompetencií by sa aj tento mal uskutočniť na základe jasne stanovených kritérií subsidiarity, efektívnosti a istoty realizácie súčasne so zaistením plnej zodpovednosti inštitucionálneho orgánu vykonávajúceho pridelené pôsobnosti.

Jasní vymedzenie pôsobností môže tiež zahŕňať prípadné zváženie klauzuly o zvyškových právomociach (*clause générale de competence*), ktorá je na základe súčasných poznatkov naklonená v prospech štátnej správy. Zavedenie takejto klauzuly by slovenské orgány mohli zvážiť aj v súlade s duchom odporúčania Kongresu miestnych a regionálnych samospráv pri Rade Európy (Rada Európy, 2016). Prostredníctvom tejto klauzuly by uprednostnili pridelenie právomoci vykonávať akúkoľvek pôsobnosť, ktorá nie je výslovne vyhradená do pôsobnosti štátnej správy, príslušnej miestnej samospráve.

Vzhľadom na možné politické dôsledky procesu plnohodnotnej legislatívnej zmeny by slovenské orgány mali zvážiť možnosť, že sa na začiatok dohodnú na politickom medziinštitucionálnom memorande, ktoré by mohlo do veľkej miery (aj keď ešte nie definitívne) otestovať vymedzenia počas pilotného alebo prechodného obdobia.

3. Podporovať podrobnú analýzu pôsobností, právomocí a kompetencií samosprávnych krajov na jednej strane a funkčných regiónov na strane druhej, ako aj prijať vhodné opatrenia na opätovné vymedzenie administratívnych hraníc samosprávnych krajov

Postoje a návrhy predložené viacerými zainteresovanými stranami, pokiaľ ide o počet, veľkosť a administratívne hranice samosprávnych krajov sa výrazne líšia: od úplného zrušenia týchto krajov až po zmenšenie ich súčasného počtu a zároveň posilnenie postavenia Bratislavy ako metropolitnej oblasti. Hoci zjavne chýba politický konsenzus na ktoromkoľvek z týchto scenárov, zdá sa, že je nevyhnutné, aby regionálne orgány lepšie zohľadňovali súčasnú sociálno-ekonomickú dynamiku na území Slovenska.

Príslušné orgány by preto mali zvážiť vykonanie jasne zameraných analýz na účely prípadného individuálneho opätovného vymedzenia časti súčasných regionálnych administratívnych hraníc, a to s cieľom lepšie zohľadniť prístup funkčnej regionalizácie. Takéto *ad hoc* úpravy by sa mohli stimulovať aj prostredníctvom fiškálnych podmienok a mechanizmov medziregionálneho vyrovnávania.

4. Prehodnotiť fiškálne a finančné podmienky, ktorými sa riadia samosprávy, najmä s cieľom poskytnúť krajom väčšiu autonómiu a zároveň sprísniť mechanizmy na zaistenie zodpovednosti regionálnych samospráv

Slabá fiškálna autonómia samosprávnych krajov je zjavným faktom. Zrejme patrí medzi hlavné dôvody, prečo samosprávne kraje nie sú schopné pustiť sa do významných investícií, keďže majú finančné prostriedky len na krytie prevádzkových nákladov a poskytovanie štandardných služieb.

Príslušné orgány by mali zvážiť udelenie vlastnej právomoci samosprávnym krajom, aby tieto mohli vyrubovať regionálne dane a ponechať si ich, napríklad vo forme dane z majetku, dane z nehnuteľnosti a/alebo dane z pridanej hodnoty. Mali by tiež zvážiť prehodnotenie súboru kritérií, na základe ktorých sa určujú štátne dotácie pre miestne samosprávy, aby takéto transfery čo najlepšie napĺňali potreby a zodpovedali špecifikám regionálnych (a miestnych) území.

„Daňová simulácia“, ako sa navrhuje v politickom poradenstve Rady Európy (2021a), by mohla byť cenným prostriedkom v rámci určovania druhu zmien fiškálneho režimu, ktorým by sa dosiahla želaná rovnováha medzi dostupnosťou príjmov samosprávnych krajov a štátu.

Slovenské orgány by navyše k posilneniu fiškálnej autonómie a potenciálne vyšším finančným príspevkom pre kraje mali posilniť a rozšíriť aj súčasný systém vnútorných a vonkajších kontrol s cieľom zabezpečiť zaistenie plnej zodpovednosti a integritu, a to v súlade s odporúčaním Rady Európy týkajúcim sa dohľadu nad činnosťami miestnych orgánov (Rada Európy, 2019a). Popri odporúčaniach, ktoré sú súčasťou osobitného politického poradenstva Rady Európy (Rada Európy, 2021c), by mal reformovaný

systém klásť väčší dôraz na ďalšiu profesionalizáciu kontrolórov a povahu kontroly. Povaha kontroly by mala vychádzať z jasne vymedzených ukazovateľov výkonnosti a vplyvu.

5. Inštitucionalizovať a posilniť koordinačné mechanizmy na všetkých úrovniach verejnej správy s cieľom zabezpečiť lepšie strategické plánovanie, súdržnosť politík a účinné vykonávanie

Existujú prekážky pre účinnú a transparentnú správu vecí verejných, pretože nie sú zavedené žiadne mechanizmy na to, aby samosprávny kraj mohol priamo a inštitucionálnym spôsobom spolupracovať s ústrednou štátnou správou na jednej strane a s obcami na druhej strane.

Právne zmeny pri tom nie sú nevyhnutne potrebné na zlepšenie spolupráce a koordinácie. Existujúce osvedčené postupy v oblasti komunikácie a rezortnej spolupráce (vrátane nedávnych iniciatív v oblasti regionálneho rozvoja) by sa mali posúdiť a podľa potreby zjednotiť. Mala by sa podporovať ďalšia digitalizácia a používanie rozhraní IKT.

Časom by sa však inštitucionalizácia spolupráce a koordinácie medzi úrovňami verejnej správy mala určiť na formálnom právnom základe. Okrem zaistenia zodpovednosti zúčastnených strán a zabezpečenia legitímnosti výsledných dohôd by to bol aj významný krok k ďalšiemu posilneniu transparentnosti a otvorenosti v rámci všetkých úrovní verejnej správy na Slovensku.

6. Zvážiť obmedzenie kumulácie politických mandátov volených činiteľov

Hoci právo vykonávať súčasne viaceré politické mandáty je ako také legitímne a nemusí mať negatívny vplyv, je potrebné vyvážiť riziko koncentrácie nadmerného politického vplyvu v rukách malého počtu jednotlivých osôb s rozhodovacou právomocou.

Na tento účel by príslušné orgány mali zvážiť zavedenie dvojstrannej politickej dohody zameranej na vymedzenie politiky viacerých mandátov v slovenskom systéme, napríklad vypracovaním osobitného etického kódexu, ktorým sa posilní integrita verejnej správy, predchádza konfliktom záujmov a rieši sa, a podporuje sa diverzita.

Takýmto „zmierňujúcim“ opatrením by príslušné orgány nepochybne prispeli k intenzívnejšiemu využívaniu jednotlivých funkcií, ako sú napríklad funkcie predsedu samosprávneho kraja a poslancov zastupiteľstiev samosprávneho kraja, ktoré sú údajne relatívne menej viditeľné v politickom prostredí Slovenska. Samosprávnym krajom to zase môže pomôcť získať lepšie politické a funkčné postavenie a podporiť vznik komunít založených na identite a záujmoch na regionálnej úrovni. A to sú fundamentálne predpoklady pre úspešný proces reformy decentralizácie.

7. Podporovať rozvoj a zjednotenie osvedčených postupov plánovania a regulácie prostredníctvom regionálneho rozhodovacieho procesu a v rámci regionálnej verejnej správy budovať náležité úrovne kapacít a odborných znalostí

Toto politické poradenstvo kladie osobitný dôraz na systematickejšie vykonávanie strategického plánovania a využívanie osvedčených regulačných postupov na regionálnej úrovni. V tejto súvislosti boli do určitej miery už spustené reformné iniciatívy, ktoré si nevyhnutne nevyžadujú dodatočné právne zmeny, keďže tieto môžu byť zavedené v rámci pilotného projektu a postupne rozširované. Regionálne orgány však musia zmeniť spôsob, akým tvoria a vykonávajú politiku i regulačné intervencie.

Vďaka zlepšeniu riadenia vlastných rozhodovacích mechanizmov by sa podnikateľské ambície viacerých samosprávnych krajov konkrétne premietli do toho, ako by sa samosprávne kraje profilovali ako stabilný a spoľahlivý aktér v slovenskom systéme viacúrovňovej verejnej správy. V tomto kontexte plánovacie a rozpočtové cykly orientované viac na výkonnosť umožňujú efektívnejšie a prispôsobené prideľovanie finančných a ľudských zdrojov.

Transparentné a participatívne legislatívne procesy založené na overených poznatkoch zvyšujú tiež predvídateľnosť a účinnosť rozhodnutí. Sú dôležitým faktorom úspechu, pokiaľ ide o stanovenie rámcových podmienok potrebných v súvislosti s investovaním na území samosprávneho kraja.

Ak sa tieto reformy vykonajú, majú potenciál profilovať regionálne orgány nielen ako efektívnych poskytovateľov verejných služieb, ale aj ako kľúčových aktérov, ktorí tvoria a vykonávajú strategické verejné politiky. Môžu tiež pomôcť pri riešení štrukturálnych výziev na iných úrovniach verejnej správy, ako je veľká rozdrobenosť, slabá koordinácia a finančná nestabilita na komunálnej úrovni. To ďalej prispieva k posilneniu úlohy samosprávnych krajov v slovenskom inštitucionálnom ekosystéme a vytvára politické a občianske impulzy medzi občanmi.

Na tento účel by sa mali vynakladať trvalé investície do zjednotenia dôkladnej analýzy vykonávania politiky a nástrojov, do budovania odborných znalostí a kapacít v regionálnej verejnej správe,[16] ako aj do stimulovania *ad hoc* spolupráce s miestnymi samosprávami.

[16] V tejto súvislosti pozri súbor nástrojov Rady Európy (2021b), ako aj Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť pri Rade Európy (k dispozícii na adrese http://www.coe.int/en/web/good-governance/toolkits), najmä nástroje Local Finance Benchmarking (miestne finančné referenčné porovnávanie) a Performance Management (riadenie výkonnosti).

Odkazy

Rada Európy (2016), *Local and regional democracy in the Slovak Republic* (Miestna a regionálna demokracia v Slovenskej republike). *Odporúčanie a dôvodová správa*, Kongres miestnych a regionálnych samospráv pri Rade Európy, 30. zasadnutie, Štrasburg, 22. – 24. marca 2016, CG30(2016)09-final, k dispozícii na adrese https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-slovak-republic-recommendation-exp/168071aa93

Rada Európy (2018), *odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec(2018)4 určené členským štátom týkajúce sa účasti občanov na miestnom verejnom živote*, k dispozícii na adrese https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3.

Rada Európy (2019a), *odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec(2019)3 určené členským štátom týkajúce sa dohľadu na činnosťami miestnych orgánov*, k dispozícii na adrese https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066.Rada Európy (2019b), *Supervision of Local Governments in the Slovak Republic* (Dohľad nad miestnymi samosprávami v Slovenskej republike). Správa o partnerskom preskúmaní, Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť, CEGG/PAD (2019)1.

Rada Európy (2021a), *Improvement of the structure and competences of local governments in Slovakia* (Zlepšenie štruktúry a pôsobností miestnych samospráv na Slovensku). *Politické poradenstvo,* Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť, CEGG/PAD (2021)1.

Rada Európy (2021b), *National training and capacity building strategy for local self-government in Slovakia* (Národná stratégia odbornej prípravy a budovania kapacít v miestnej samospráve na Slovensku). *Politické poradenstvo,* Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť, CEGG/PAD (2021)2.

Rada Európy (2021c), *Strategy to strengthen local governance in Slovakia* (Stratégia posilnenia miestnej správy na Slovensku). *Politické poradenstvo,* Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť, CEGG/PAD (2021)4.

Hronec, Š. (2019), „Performance-based programme budgeting in Slovakia: A lost opportunity (?)“, in M.S. de Vries et al. (eds.), *Performance-based Budgeting in the Public Sector*, Governance and Public Management Series, Palgrave MacMillan/Springer, s. 195 – 207.

Jüptner, P. a D. Klimovský (2021), „Vertical and horizontal intergovernmental relations during the first wave of the COVID-19 crisis: Experience from the extremely fragmented CEE countries“, in *Local Government Studies*, k dispozícii na adrese https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2021.1944858.

Klimovský, D. (2022), „Zriadenie samosprávnych krajov v retrospektíve”, in G. Mesežnikov a V. Maroši (eds.), *20 rokov samosprávnych krajov na Slovensku 2001–2021*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, s. 45 – 77.

Klimovský, D. a T. Černěnko (2022), „Na ceste k efektívnemu decentralizovanému štátu: vybrané otázniky a výzvy”, in G. Mesežnikov a V. Maroši (eds.), *20 rokov samosprávnych krajov na Slovensku 2001–2021*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, s. 200 – 221.

Klimovský, D. and J. Marušinec (2022), „20 rokov samosprávnych krajov: vybrané míľniky v legislatíve a financovaní“, in G. Mesežnikov a V. Maroši (eds.), *20 rokov samosprávnych krajov na Slovensku 2001–2021*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, s. 122 – 156.

MEDIAN SK (2021), *Regionálny rozvoj a kraje*, 19. mája 2021.

OECD (2020), *Regions and Cities at a Glance 2020* (Stručný prehľad krajov a miest za rok 2020). *Slovenská republika*, OECD Publishing, k dispozícii na adrese https://www.oecd.org/cfe/Slovak-Republic-Regions-and-Cities-2020.pdf.

SK8 (2020), *Najdôležitejší krok k ľuďom. Iniciatíva samosprávnych krajov pod záštitou SK 8, ktorej cieľom je odomknúť rozvojový potenciál regiónov v troch krokoch*, 12. marca 2020.

World Observatory on Subnational Government Finance and Investment (SNG-WOFI) (2019), *Country Profile: Slovakia*, k dispozícii na adrese https://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20SLOVAK.pdf.

Príloha – Zoznam stretnutí

Tím Rady Európy zorganizoval tieto stretnutia (online):

Dátum	Zainteresovaná strana
25. januára 2022	Ministerstvo vnútra SR
15. marca 2022	Združenie samosprávnych krajov (SK8)
17. marca 2022	Ministerstvo financií SR
17. marca 2022	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR
17. marca 2022	Ministerstvo vnútra SR
18. marca 2022	Únia miest Slovenska