

Vysoká škola ekonómie a manažmentu
verejnej správy v Bratislave

Viktor Nižňanský - Marta Hamalová

ÚZEMNÉ A SPRÁVNE ČLENENIE SLOVENSKA



Bratislava, 2013

VYSOKÁ ŠKOLA EKONÓMIE A MANAŽMENTU
VEREJNEJ SPRÁVY V BRATISLAVE

Viktor Nižňanský - Marta Hamalová

ÚZEMNÉ A SPRÁVNE ČLENENIE SLOVENSKA

Zborník vedeckých statí



Bratislava, 2013

© Autori

Za odbornú a jazykovú stránku zodpovedajú autori.
Rukopis neprešiel redakčnou a jazykovou úpravou.

ISBN: 978-80-89600-19-9

OBSAH

| | |
|---|----|
| ÚVOD..... | 5 |
| 1. SYSTÉM VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU | 13 |
| 2. MODEL VEREJNEJ SPRÁVY..... | 15 |
| 3. MEDZIOBECNÁ SPOLUPRÁCA ALEBO ZLUČOVANIE OBCÍ?..... | 21 |
| 3.1 Legislatívne podmienky pre spoluprácu, resp. zlučovanie obcí..... | 21 |
| 3.2 Aktuálne smerovanie zmien územnej organizácie verejnej správy na miestnej úrovni | 27 |
| 3.3 Cieľový stav - odporúčanie | 40 |
| 4. ZACHOVAŤ ALEBO ZMENIŤ POČET VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV?..... | 49 |
| 4.1 Legislatívne ukotvenie vyšších územných celkov | 50 |
| 4.2 Možnosti zmeny územnej organizácie na regionálnej úrovni | 51 |
| 4.3 Záver..... | 56 |
| 5. ŠTRUKTÚRA ÚZEMNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY..... | 57 |
| 5.1 Legislatívne zmeny v organizácii územnej štátnej správy ... | 57 |
| 5.2 Možnosti budúceho vývoja..... | 59 |
| 5.3 Cieľový stav - odporúčanie | 60 |
| ZHRNUTIE..... | 62 |
| LITERATÚRA..... | 68 |

ÚVOD

„Územnosprávne členenie štátu je možné považovať za efektívne vtedy, ak v maximálne možnej miere odráža existujúcu priestorovú štruktúru spoločnosti. Znamená to, že územné a správne jednotky určitého stupňa sa v maximálne možnej miere zhodujú s nodálnymi regiónmi, ktoré sa dajú identifikovať na zodpovedajúcej úrovni priestorovej organizácie verejnej správy“(3).

Z histórie

Počiatky územnej štátnej správy v hraniciach dnešného Slovenska sú známe už z 9. storočia, v rámci prvého slovanského štátu, označovaného ako Veľká Morava. Po jeho zániku sa územná štátna správa menila a vyvíjala v rámci uhorského kráľovstva, neskôr habsburskej monarchie a potom dualistickej Rakúsko - Uhorskej monarchie. Od roku 1918 ju nahradili štátne orgány a inštitúcie demokratických, ale aj nedemokratických systémov vlády v novovzniknutej Československej republike, v rokoch 1939 - 1945 orgány prvej Slovenskej republiky a v povojnovom období orgány ČSSR a ČSFR.

Najstaršie samosprávne formy na území dnešného Slovenska začali vznikať od prvej polovice 13. storočia. Niektoré sídliská, ktoré sa stali mestami, sa na základe kráľovských privilégií vymaňovali zo závislosti od predstaviteľov územnej vrchnostenskej správy - hradných španov. Obyvatelia miest mali právo zriaďovať a voliť si vlastné výkonné orgány. Tie potom preberali do svojich rúk celú miestnu správu.

Od 11. storočia do roku 1918 prebehlo na území Slovenska päť hlavných reforiem, pričom celky na regionálnej úrovni mali väčšinou samosprávny charakter. Ich počet sa pohyboval medzi 17 - 21. Šľachtické stolice postupne nahradili sústavu hradných španstiev, ktorá bola kráľovskou, čiže v podstate štátnou územnosprávnou organizáciou.

Po vzniku Československa (1918) bola územná samospráva výrazne obmedzená a od roku 1923 na regionálnej úrovni zlikvidovaná. Proces poštátňovania územnej verejnej správy pokračoval aj počas Slovenského štátu. Zákonom č. 190/1939 Sl. z. sa v súvislosti s reformou územnej verejnej správy, formálne obnovila samosprávna župná štruktúra verejnej správy. Jej výkonom bol poverený župan, menovaný a kontrolovaný vládou a výkonným výborom

Zákonom č. 171/1943 Sl. z. sa aj formálne zrušila akákoľvek územná samospráva, vrátane samosprávy obcí. Po r. 1945 v dôsledku zmeny spoločenského systému a vytvorenia spoločného štátu Československa sa uskutočnila zásadná zmena systému verejnej správy, reprezentovaná administratívnym, centralistickým a integrovaným modelom územnej verejnej správy, reprezentovanej sústavou národných výborov na úrovni obcí, okresov a krajov. Na všetkých úrovniach orgánov národných výborov boli volené aj samosprávne zbory, tieto však mali len formálny charakter. Nedisponovali reálnymi ekonomickými a politickými právomocami, boli skôr dekoračným prvkom jestvujúceho hierarchického mocensko-výkonného systému.

Zmeny po roku 1990

V roku 1990 bola zrušená centralistická sústava národných výborov, začal sa formovať nový systém verejnej správy, zodpovedajúci prebiehajúcim ekonomickým a politickým zmenám v spoločnosti. Počiatky vytvárania moderného, demokratického modelu verejnej správy sa na Slovensku spájajú s položením základov duálneho modelu, spojeného s obnovením a posilnením územnej samosprávy a zároveň s vytvorením nového subsystemu územnej štátnej správy. V roku 1991 vznikol relatívne autonómny systém samosprávy, spočiatku reprezentovaný len samosprávou obcí a v rovnakom roku sa uskutočnili zmeny aj v rámci územnej štátnej správy. Prišlo k zrušeniu krajov (3) a ich miesto zaujali okresy (38), ktoré sa ďalej členili na obvody (121). Obvodné úrady sa stali prvostupňovými orgánmi územnej štátnej správy. Napriek pôvodným cieľom, sa v ďalšej etape zmien neuskutočnili zmeny v územnej samospráve (nerozšírila sa pôsobnosť obecných samospráv a nevytvorila sa samospráva na re-

gionálnej úrovni). V roku 1996 prišlo len k ďalšej zmene v subsystéme územnej štátnej správy, ktorá začala pôsobiť v 8 krajoch a 79 okresoch.

K 1. januáru 2002, t.j. takmer po 80 rokoch, obnovila svoju činnosť územná samospráva na regionálnej úrovni, samospráva vyššieho územného celku, ktorá začala pôsobiť v hraniciach krajov ustanovených v roku 1996. Nasledujúce dva roky v piatich etapách prechádzala časť pôsobností územnej štátnej správy na obce a na samosprávu vyšších územných celkov.

K 1. januáru 2004, ako dôsledok procesu decentralizácie, prišlo k zrušeniu okresných úradov integrovanej územnej štátnej správy. Zriadili sa samostatné orgány všeobecnej štátnej správy a špecializovanej štátnej správy na stupni kraj (8) a obvod (44-50). Špecializovaný obvodný úrad mal obvykle pôsobnosť na území viacerých pôvodných okresov. Okresy prestali byť priamymi nositeľmi územnej štátnej správy, aj keď vo väčšine prípadov sa v ich sídlach (i v ďalších obciach) zákonom zriadili stále, alebo dočasné pracoviská obvodných úradov.

K 1. októbru 2007 boli zrušené krajské úrady všeobecnej štátnej správy v pôsobnosti ministerstva vnútra. V zámere pokračovať v integrácii špecializovanej územnej štátnej správy sa kvôli nezhode vo vládnej koalícii nepokračovalo.

K 1. januáru 2013 zanikli niektoré krajské úrady špecializovanej štátnej správy a nahradili ich obvodné úrady štátnej správy v sídle kraja.

Od 1. októbra 2013 je opätovne obnovená činnosť integrovaných úradov územnej štátnej správy na stupni okres (72), spojená so zánikom obvodných úradov. Krajský stupeň bol zrušený.

Ako je z tejto krátkej bilancie zrejmé, zmeny v organizácii územnej verejnej správy po roku 1990 sa týkali najmä subsystému štátnej správy:

- krajské úrady zanikli v roku 1990, aby následne v roku 1996 vznikli a opätovne k 1. januáru 2013 zanikli,
- časť dezintegrovanaj (špecializovanej) územnej štátnej správy

(okres - obvod) z roku 1990, bola v roku 1996 integrovaná (kraj - okres), aby bola k 1. januáru 2004 opäť dezintegrovaná (kraj - obvod) a k 1. októbru 2013 opäť integrovaná (okres - pracoviská), ale pôsobiaca už iba na jednej úrovni,

- okresné úrady (38) z roku 1990 boli v roku 1996 rozšírené na 79 okresných úradov, aby boli v roku 2004 zrušené a v roku októbra 2013 opäť vytvorené (72).

V subsystéme územnej samosprávy sa udiali po roku 1990 dve zásadné zmeny:

- obnovenie samosprávy na úrovni obcí (kreácia obecného zriadenia) a jej výrazné posilnenie (v r. 2002 - 2005),
- vznik samosprávy vyšších územných celkov (k 1. januáru 2002).

Ak posudzujeme zmeny z hľadiska reformných prínosov (zmena charakteru štátu, demokratizácia) tak je zrejmé, že iba „kreácia obecného zriadenia, utvorenie sústavy regionálnej samosprávy, decentralizácia kompetencií a decentralizácia financií je krokom vpred“ (4, str. 122).

Meniť či doladovať a modernizovať?

Z predloženého výpočtu zmien sa môže celé obdobie javiť ako nepretržitá reforma verejnej správy. V zásade ide o prirodzený proces, súvisiaci so zmenami spoločenského prostredia, ktorému sa, v záujme funkčnosti, prispôbujú prvky systému verejnej správy (2, str. 83). Existujú však názory, že bolo potrebné venovať viac pozornosti modernizácii verejnej správy, nielen neustálym zmenám územno-správnej štruktúry, že sa mali viac aplikovať moderné metódy riadenia a správy, mali sa realizovať opatrenia pre zvýšenie jej kvality, hospodárnosti a efektívnosti.

Nestabilné prostredie určite neprispieva kvalite a efektívnosti výkonu verejnej správy, ani kvalite poskytovaných služieb a ani ekonomike štátu ako celku. Viaceré protichodné zmeny v subsystéme územnej štátnej správy boli motivované najmä ideologickými a mocenskými záujmami vládnuccich strán. Diali sa často na úkor sledovania hlavného cieľa, t.j. vytvorenia dobrej verejnej správy, ktorá zna-

mená nový vzťah medzi štátom a občianskou spoločnosťou, nové chápanie vládnutia. Správa, ktorá rozvíja koncept aktivizujúceho sa štátu na báze spolupráce vládneho sektora a občianskej spoločnosti. Na okraj záujmu sa dostali princípy, ktoré dobrú verejnú správu charakterizujú: zákonnosť, nestrannosť, právna istota, transparentnosť a ďalšie. Nebola doriešená otázka odpolitizovania štátnej správy a v politických stranách sa udomácnilo heslo „po voľbách ide o štandardnú výmenu, ktorá prichádza s novou administratívou“. Opakujúce sa výmeny zamestnancov na riadiacich postoch, ale následne aj radových zamestnancov štátnej správy sa tiež podpísali pod (ne) kvalitu jej výkonu.

Namieste je teda otázka: aký úspech môže zaznamenať modernizácia v neustále sa meniacej a nestabilnej štruktúre verejnej správy?

Podľa nás je zhoda na celkovom modeli územnej verejnej správy nevyhnutnosťou, pričom nepovažujeme za potrebné zásadne meniť parametre nastavené v rámci koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy z roku 2000. (3). Koncepcia obsahovala štyri navzájom previazané zmeny: decentralizáciu kompetencií z orgánov štátu na územnú samosprávu, decentralizáciu verejných financií (posilnenie vlastných príjmov územnej samosprávy) ako dôsledok nového rozdelenia kompetencií, zmenu územnosprávneho usporiadania ako dôsledok presunu kompetencií a modernizáciu verejnej správy. Každá z vtedy definovaných zmien (decentralizácia kompetencií, decentralizácia financovania, zmena územnosprávneho členenia) sa po dvanástich rokoch nachádza v inom stave voči stanovenému cieľu a preto si vyžaduje odlišný prístup.

V oblasti decentralizácie kompetencií a financií prišlo k výraznejšiemu naplneniu cieľov, rozsah kompetencií a systém ich financovania sa čiastočne stabilizoval a preto sa dá súhlasiť s myšlienkou doladovania a korekcií na základe získaných praktických poznatkov.

Iná je situácia v oblasti územnosprávneho usporiadania. Tu doteraz neprišlo k zhode medzi politickými stranami, ale ani medzi odborníkmi a občanmi na tom, ako a v rámci akých územnosprávnych celkov kvalitatne a efektívne poskytovať verejné služby:

- na miestnej úrovni nie je zhoda či pokračovať v aktuálnej medziobecnjej spolupráci formou spoločných obecných úradov, ktorá predstavuje nesystémové a nedostatočne účinné riešenie, alebo či realizovať projekt zlučovania obcí. Uvedme len jeden z mnohých dôvodov, poukazujúci na potrebné zmeny, súvisiaci s nevyhnutnosťou využívania endogénneho potenciálu Slovenska: „Pre manažment rozvoja z regionálnej úrovne je značnou bariérou existencia veľkého množstva obcí, ako samostatných plnohodnotných právnych subjektov, s ktorými je potrebné a nevyhnutné komunikovať individuálne, keďže každá má, resp. môže mať vlastný rozvojový plán. V súlade s mnohými ďalšími odbornými inštitúciami odporúčame, aby sa v záujme efektívneho a účinného rozvoja územia uskutočnil proces municipalizácie / amalgamizácie obcí (lokálnej sídelnej štruktúry) na Slovensku“ (1, str. 123);
- osem vyšších územných samosprávnych celkov nenašlo ani po takmer troch volebných obdobiach z viacerých dôvodov (kompetencie, nástroje, hranice,..) pozitívnu odozvu u občanov a ani odbornej verejnosti a preto je predmetom diskusií. Dokonca v subsysteme miestnej štátnej správy sa realizuje model zrušenia krajského stupňa. Opäť jeden z názorov: „Súčasná členenie slovenských regiónov je jednou z bariér rozvoja regiónov, pretože nevytvára optimálnu klímu pre participatívnosť a endogénny rozvoj. Odporúčame preto prehodnotiť existujúce priestorovo-administratívne členenie krajov Slovenska a pripraviť nový návrh na báze exaktných, odborne zdôvodniteľných regionalistických kritérií“ (1, str. 123);
- štruktúra územnej štátnej správy je nestabilná a podľa výsledkov parlamentných volieb podlieha častým zmenám.

Nedokončený model usporiadania územnej verejnej správy a s tým súvisiace nedokončené spravodlivé rozdelenie právomocí medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy sú hlavnými dôvodmi, prečo je zložitý realizovať modernizačné opatrenia tak, aby sa prejavili v efektívnosti verejnej správy. Aby bolo možné modernizovať a zefektívniť verejnú správu, je v prvom rade potrebná zho-

da hlavných aktérov na cieľovom stave a na krokoch, ktoré k nemu vedú. Príkladom môže byť realizácia úspešného modelu regionálneho školstva vo Fínsku, na ktorého počiatku bola dohoda o cieľovom stave naprieč politickým spektrom

Skúsenosť posledných rokov na Slovensku ukázala, že ak nie je zhoda na zásadných princípoch, tak nepomôže žiadna komplexná, ucelená a previazaná stratégia, koncepcia. V rámci politického cyklu, v prípade výmeny vládnučích strán, dochádza následne k opätovným zmenám stratégie. Slovenský príbeh ukazuje nielen na koalíčno-opozičné nezhody, ktoré sú dôsledkom rozličných názorov na smerovanie transformácie štátu, ale v prípade územnosprávneho usporiadania aj na spory v rámci vládnučích koalícií.

Zámerom publikácie je na základe skúseností z predchádzajúcich rokov prispieť k hľadaniu riešenia. Sme si vedomí toho, že reforma verejnej správy a aj územnosprávne členenie je z väčšej časti politickou reformou a práve z tohto dôvodu sa nesnažíme odpovedať na otázku rýchlosti procesu zmien. Tú považujeme za výsostne politické rozhodnutie.

apríl, 2013

Autori

1. SYSTÉM VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU

Slovenská republika je unitárny štát. Ústava delí moc na legislatívnu, výkonnú a súdnu. Od jej vzniku garantovala v rámci výkonnej moci určitú autonómnosť miestnej samosprávy (5, čl. 2, hlava IV.). Novelizáciou ústavy v roku 2001 sa posilnilo aj postavenie druhej - regionálnej úrovne územnej samosprávy - vyššieho územného celku. V štvrtej hlave Ústavy (čl. 64 - čl. 71) sú zakotvené základné princípy oboch úrovní územnej samosprávy: sú samostatnými samosprávnymi a správnymi celkami, právnickými osobami s vlastným majetkom a finančnými prostriedkami, povinnosti je im možné ukladať iba zákonom, majú vlastné volené orgány (starosta, zastupiteľstvo, resp. predseda VÚC a zastupiteľstvo), možno na ne preniesť aj výkon štátnych úloh za podmienok daných ústavou a zákonmi.

Územnosprávne je Slovenská republika rozdelená z pohľadu organizácie výkonu verejnej správy asymetricky. Samosprávu reprezentuje 8 krajov a 2891 obcí. Štátna správa je organizovaná na troch úrovniach: štát - obvod (od 1.10. 2013 72 okresov) - obec. Každá samosprávna úroveň má svojich volených predstaviteľov. Všetky úrovne v systéme majú zákonom vymedzené úlohy a zodpovednosť. Niektoré úlohy sú delené medzi štátnu správu a samosprávu.

Poslanci na obidvoch úrovniach územnej samosprávy (zastupiteľstvo vyššieho územného celku, obecné zastupiteľstvo), ako aj starostovia obcí a predsedovia samosprávy vyššieho územného celku, sú volení na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na obdobie štyroch rokov. Ústava nevylučuje, aby poslanec Národnej rady Slovenskej republiky bol zároveň poslancom obecného alebo krajského zastupiteľstva, alebo starostom, primátorom alebo predsedom vyššieho územného celku.

2. MODEL VEREJNEJ SPRÁVY

V kontinentálnej Európe sa v histórii väčšinou uplatňovala dvojkoľajnosť územnej verejnej správy a s ňou spätá istá závislosť samosprávy na štátnej správe (2, str. 105-106). Išlo o paralelné fungovanie územnej samosprávy popri existencii územnej štátnej správy.

Po roku 1948 sa v Česko - Slovensku uplatnil integrovaný model územnej verejnej správy. Od roku 1990, po obnovení obecnej samosprávy, sa opäť zaviedol duálny (oddelený) model organizácie verejnej správy, ale ani vtedy a ani v súčasnosti nepanuje všeobecná zhoda na vhodnosť jeho existencie.

V priebehu prípravy stratégie reformy verejnej správy boli pozitíva a negatíva oboch modelov porovnané pomocou šiestich kritérií:

| Oddelený model | Integrovaný model |
|---|--|
| Kritérium 1: vplyv zákonov na činnosť verejnej správy | |
| <p>Územná samospráva je vystavená riziku, že centrálna vláda bude mať snahu meniť zákony, resp. ich nedodržiavať.</p> <p>Štátna správa je viac vzdialená od miestneho rozhodovania čo umožňuje lepšie uplatnenie kontrolných mechanizmov dodržiavania zákonnosti. Dôsledné uplatnenie oddeleného modelu si žiada možnosť vplyvu územnej samosprávy na príprave zákonov, čo zmierni napätie pri ich aplikácii.</p> | <p>Môže sa prejavovať snaha o porušovanie zákonov zo strany miestneho spoločenstva.</p> |
| Kritérium 2: objektivita a nestrannosť výkonu verejnej správy | |
| <p>Výkon verejnej správy môže byť na obecnej a regionálnej úrovni viac a lepšie kontrolovaný občanmi, inšpekčnými, dozornými a dohľadovými inštitúciami štátu, čo je väčšou zárukou objektivnosti a nestrannosti.</p> | <p>Regióny môžu mať väčší dosah na tvorbu legislatívy.</p> <p>Prenesenie výkonu pôsobnosti štátnej správy na nižšie stupne môže zväzdať k snahám o porušovanie zákonov pri riešení konfliktných situácií na miestnej úrovni.</p> |
| Kritérium 3: rešpektovanie pôsobnosti štátnej správy a územnej samosprávy občanmi | |
| <p>Obe zložky, štátna správa a územná samospráva, budú čitateľné a môžu byť viac rešpektované.</p> | <p>Prelínajú sa kompetencie štátnej správy a územnej samosprávy. Pri prevahe samosprávy to môže viesť k riziku narušovania štátnej správy, najmä v personálnych otázkach.</p> <p>Pri prevahe štátnej správy môže prichádzať k oslabovaniu samosprávneho princípu, k etatizácii samosprávy.</p> |

| Oddelený model | Integrovaný model |
|--|--|
| Kritérium 4: vzájomná koordinácia činností | |
| Sťažená koordinácia. Platia všetky riziká decentralizovaných systémov, okrem iných aj sťažené vyjednávanie medzi subjektmi verejnej správy. | Nie je vážnym problémom. |
| Kritérium 5: miera uplatnenia decentralizácie | |
| Model umožňuje dôsledné uplatnenie stratégie decentralizácie. Efektívnosť je závislá na pridelení kompetencií, ktoré samospráva dokáže v efektívnejšie zabezpečiť ako štátna správa. | Výkon sa síce môže priblížiť k občanovi, ale pretože bude prevažovať prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, pôjde iba o priblíženie z hľadiska dostupnosti (vzdialenosti), nie z hľadiska spolurozhodovania. |
| Kritérium 6: objem výdavkov a prehľadnosť finančných tokov | |
| Je možné dosiahnuť vysokú mieru prehľadnosti výdavkov na štátnu správu a územnú samosprávu, ako aj prehľadné finančné toky. Existuje vyššia miera kontroly občanmi a ich organizáciami. | Toky sú neprehľadnejšie. |

Zdroj: Stratégia reformy verejnej správy, UV SR, 1999(6).

Z dôvodu naplnenia cieľov: posilniť demokraciu, naplniť princípy spravodlivej delby právomocí a zodpovednosti, podporiť rozvoj občianskej spoločnosti, ale aj z hľadiska zvýšenia efektivity štátu ako celku (4) prišlo v roku 2000 k rozhodnutiu o pokračovaní v aplikácii oddeleného modelu verejnej správy.

Presunom úloh na územnú samosprávu sa malo znížiť zastúpenie štátnej správy v území. Tá mala mať rozhodujúce postavenie na centrálnej úrovni. Mala zabezpečovať homogenitu štátu a plniť úlohy, ktoré nebude možné v súlade s princípom subsidiarity/federalizmu presunúť na územnú samosprávu. Cieľom stratégie bolo aj dekoncentrovať niektoré úlohy, ktoré si vyžadujú kontakt s občanmi na územnú štátnu správu, prípadne na mimovládne agentúry a privatizovať tie služby, v ktorých môže efektívnejšie pôsobiť súkromný sektor.

Dobré fungovanie oddeleného modelu verejnej správy si vyžaduje súčinnosť štátnej správy a územnej samosprávy, zabezpečenie kontroly, dohľadu ale aj účasť reprezentantov územnej samosprávy na obsadzovaní vedúcich funkcií v miestnej štátnej správe (4), ale najmä jasné rozdelenie kompetencií. To sa stalo už počas príprav, ale

aj následne schvaľovaním jednotlivých zákonov, problémom. Spravidlivé a efektívne rozdelenie politickej moci v štáte medzi orgány štátnej správy a samosprávy má byť založené na piatich princípoch (podrobnejšie v 6): princíp politickej ekvivalencie, princíp fiškálnej ekvivalencie, princíp subsidiarity (a ultra vires), princíp nedelenia zodpovednosti a princíp kompenzácie externalít. Ich nedodržanie spôsobuje komplikácie pri zabezpečovaní úloh obcami, ale aj vyššími územnými celkami. Rovnako spôsobuje problémy pri financovaní preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, ale aj samosprávnej pôsobnosti.

Po viac ako dvadsiatich rokoch fungovania oddeleného modelu je možné pristúpiť k hodnoteniu naplňania základných téz stratégie a konštatovať nasledovné:

| Téza zo stratégie | Komentár autorov |
|--|---|
| Kritérium 1: vplyv zákonov na činnosť verejnej správy | |
| <p>Územná samospráva je vystavená riziku, že centrálna vláda bude mať snahu meniť zákony, resp. ich nedodržiavať.</p> <p>Štátna správa je viac vzdialená od miestneho rozhodovania, čo umožňuje lepšie uplatnenie kontrolných mechanizmov dodržiavania zákonnosti.</p> <p>Dôsledné uplatnenie oddeleného modelu si žiada vytvoriť mechanizmus vplyvu územnej samosprávy na príprave zákonov, čo zmierni napätie pri ich aplikácii.</p> | <p>Téza sa naplnila. Boli prijaté zákony s negatívnym dopadom na územnú samosprávu (presun úloh bez financovania, obmedzovanie vlastných príjmov, duplicita,..).Téza sa naplnila vytvorením možnosti kontroly samosprávy zo strany Najvyššieho kontrolného úradu a v rámci prenesenej pôsobnosti príslušným ústredným orgánom.Téza sa nenaplnila, vplyv územnej samosprávy na prípravu zákonov je obmedzený iba na medzirezortné pripomienkové konanie a „lobovanie“ v NR SR.</p> |
| Kritérium 2: objektivita a nestrannosť výkonu verejnej správy | |
| <p>Výkon verejnej správy môže byť na obecnej a regionálnej úrovni viac kontrolovaný občanmi, a tiež inšpekčnými, dozornými a dohľadovými inštitúciami štátu, čo je väčšou zárukou objektivnosti a nestrannosti.</p> | <p>Téza sa naplnila iba čiastočne. Občania dostatočne nevyužívajú zákonné možnosti verejnej kontroly a rovnako kontrolné inštitúcie štátu neplnia svoje úlohy v plnom rozsahu.</p> <p>Na druhej strane je snaha obmedzovať možnosti kontroly zo strany občanov (zámer novelizovať zákon o slobodnom prístupe k informáciám), program otvoreného vládnutia sa zavádza veľmi pomaly.</p> |
| Kritérium 3: rešpektovanie pôsobnosti štátnej správy a územnej samosprávy občanmi | |
| <p>Obe zložky, štátna správa a územná samospráva, budú čitateľné a rešpektované.</p> | <p>Obe zložky sú čitateľné, miera ich (ne) rešpektovania nie je problémom systému (modelu), ale vzťahom predstaviteľov verejnej správy k občanom.</p> |

| Téza zo stratégie | Komentár autorov |
|---|---|
| Kritérium 4: vzájomná koordinácia činností | |
| Sťažená koordinácia, platia všetky riziká decentralizovaných systémov, okrem iných aj sťažené vyjednávanie medzi subjektmi verejnej správy. | Téza sa naplnila, sťažené vyjednávanie spôsobuje aj územnosprávne usporiadanie na miestnej úrovni (fragmentácia obcí) a rezortizmus v rámci územnej štátnej správy. |
| Kritérium 5: miera uplatnenia decentralizácie | |
| Model umožňuje dôslednejšie uplatnenie stratégie decentralizácie. Efektívnosť verejnej správy je viazaná na výber kompetencií (subsidiarita), ktoré samospráva dokáže efektívnejšie zabezpečiť ako štátna správa. | Téza sa naplnila. Nižšia efektívnosť je dôsledkom atomizovanej štruktúry obcí, delených úloh a nenaplnenia princípu subsidiarity pri delení kompetencií. |
| Kritérium 6: objem výdavkov a prehľadnosť finančných tokov | |
| Je možné dosiahnuť vysokú mieru prehľadnosti výdavkov na štátnu správu a územnú samosprávu, ako aj prehľadné finančné toky. Existuje vyššia miera kontroly občanmi a ich organizáciami. | Prehľadnosť finančných tokov sa zvýšila. Objem výdavkov územnej samosprávy vzrástol. |

Zdroj: Autori.

Možnosti riešenia

Trvalo desať rokov (1992 - 2001), pokiaľ sa vznikom samosprávy vyšších územných celkov naplnil stav, ktorý predpokladala Ústava Slovenskej republiky. Postupne sa zrealizovali niektoré prvky modelu odporúčaného v stratégii reformy verejnej správy:

- verejná správa na Slovensku je zabezpečovaná na troch úrovniach - štát (úroveň Slovenskej republiky ako celku), vyšší územný celok, obec,
- všetky tri úrovne verejnej správy sú reprezentované volenými zástupcami občanov a administratívnym aparátom,
- obe samosprávne úrovne verejnej správy sú reprezentované celkami, ktoré sa pri svojom výkone úloh riadia verejným aj súkromným právom t.j. pri zabezpečovaní verejných úloh sú povinné realizovať kompetencie, ktoré sú im zverené zákonom a zároveň môžu ako právnické osoby konať úkony, ktoré sú výsledkom dohody predstaviteľov obce, mesta, vyššieho územ-

ného celku a ich obyvateľov (v tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že v pôvodnej stratégii sa neuvažovalo o tom, aby mohli orgány samosprávy vyšších územných celkov konať nad rámec zákonov).

Za dôležité považujeme zavedenie princípu symetrie, ktorý bol definovaný v zákone č. 221/1996 Z. z (§ 2, ods. 2) o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky a premietnutý aj do Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy (2000) s nasledovným zdôvodnením:

„Z dôvodu stabilizácie štátu odporúčame symetrický model na úrovni vyšších územnosprávnych jednotiek, pri totožnosti hraníc územného a správneho usporiadania. Symetrický model umožní:

- vyššiu stabilitu systému,
- efektívnejší výkon štátnych úloh v území (kontrola, bezpečnosť, poriadok),
- komplexnosť pôsobenia verejnej správy v prípadoch, kde štátna správa a samospráva sledujú rovnaký záujem a cieľ,
- efektívnejšiu spoluprácu územnej štátnej správy a samosprávy, ich spoločné pôsobenie na rozvoj územia vyššieho územného celku,
- efektívnejšie usporiadanie kompetencií a exaktnejšie vymedzenie zodpovednosti,
- možnosť pre efektívnejšie mechanizmy finančného vyrovnávania,
- lepšiu prehľadnosť pre občana, zjednodušenie (štruktúra, názvy)“.

Presunom kompetencií, majetku a verejných financií v rokoch 2002 - 2004 sa dvojúrovňový oddelený model územnej verejnej správy čiastočne stabilizoval.

I keď sa z času na čas objavuje otázka či by nebolo z hľadiska fungovania štátu ako celku racionálnejšie a efektívnejšie realizovať integrovaný model, argumenty uvedené v prvej publikácii (6, kap. I) nás vedú k presvedčeniu, že zachovanie a „vyčistenie“ oddelené-

ho modelu verejnej správy je pre prosperitu štátu a jeho obyvateľov vhodnejšie. Na druhej strane poznatky dvadsaťročnej existencie modelu nabádajú k určitým korekciám súčasného stavu. Za potrebné považujeme najmä:

- rozhodnúť, či je vhodnejšie pokračovať v dobrovoľnej medziobecnej spolupráci alebo či pripraviť a zahájiť proces zlučovania obcí,
- rozhodnúť, či ponechať súčasné vyššie územné celky alebo meniť ich počet a hranice,
- stabilizovať miestnu štátnu správu vo väzbe na prehodnotenie rozdelenia kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou a budúce zmeny územného usporiadania,
- posilniť vplyv územnej samosprávy na legislatívnu prípravu, ako aj na obsadzovanie riadiacich postov v územnej štátnej správe,
- obmedziť možnosť zmien zákonov na úkor územnej samosprávy,
- posilniť vyššie vlastné príjmy územnej samosprávy a znížiť rozsah prerozdeľovania, dotácií s cieľom ďalšieho sprehľadnenia tokov financií,
- posilniť systém kontroly verejnej správy a neobmedzovať vplyv občanov.

3. MEDZIOBECNÁ SPOLUPRÁCA ALEBO ZLUČOVANIE OBCÍ?¹

Spoluprácu obcí, resp. možnosti ich zlučovania, upravuje aj v súčasnosti platná legislatíva (ústava, zákon č. 369/90 Zb. v znení neskorších predpisov). Nové rámcové podmienky, nové vonkajšie a vnútorné výzvy majú priamy dopad na mestá a obce, pričom súčasné územnosprávne celky nedokážu na tieto zmeny dostatočne reagovať. To vyvoláva potrebu zaoberať sa aj zmenou územnosprávnej organizácie obcí.

3.1 Legislatívne podmienky pre spoluprácu, resp. zlučovanie obcí

Územná samospráva

Územná samospráva je podľa jednej z definícií teórie správneho práva časť správy štátu, decentralizovaná na subjekty neštátneho charakteru (13, str. 23). Územná samospráva (13, voľne prevzaté):

- je spoločenstvom fyzických osôb, vytvorenom na územnom základe, ktoré môže byť samostatne spravované; má vlastné záujmy a potreby, ktoré môžu byť odlišné od celospoločenských záujmov a potrieb,
- má ústavou dané postavenie právnickej osoby, odlišnej od štátu, čo je základom pre majetkovú a finančnú samostatnosť,
- plní úlohy smerujúce k uspokojeniu záujmov spoločenstva, ako aj iné úlohy, ktoré je účelné na tejto úrovni plniť,
- má volené orgány, nezávislé od štátu,
- pri riešení svojich úloh vystupuje vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť, je viazaná len zákonmi, prípadne vykonáva-

¹ Podrobne bude téma zlučovania obcí rozpracovaná v samostatnej publikácii VŠEMVS.

cími právnymi predpismi.

Všetky uvedené charakteristiky sú vyjadrené v ustanoveniach Ústavy Slovenskej republiky, ktorá sa vo svojej štvrtej hlave „Územná samospráva“ zaoberá postavením oboch úrovní územnej samosprávy.

Základom územnej samosprávy je obec. Vyššie územné celky, samosprávne kraje, boli ustanovené zákonom v roku 2001. Slovenská republika sa od 1. októbra 2013 člení na 8 samosprávnych krajov, 72 štátnych okresov a na 2891 samosprávnych obcí.

Obec

Ústava Slovenskej republiky definuje obec ako samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky združujúci osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Obec je právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Svoje potreby financuje predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií.

Zákon o obecnom zriadení definuje územie obce ako územný celok, ktorý tvorí jedno alebo viac katastrálnych území. Územie obce sa môže členiť na časti obce. Zákon určuje, že obce zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo zlučuje vláda na základe návrhu a výsledkov referenda dotknutých obcí osobitným nariadením. Určuje aj zásady a postup vykonania týchto zmien.

Osobitosť obce spočíva v tom, že nie je len orgánom, ale aj verejnoprávnu korporáciou, je subjektom - právnickou osobou verejného, ale aj súkromného práva. Obec ako subjekt miestnej samosprávy je v právnom zmysle verejná korporácia, ktorej je zverená určitá časť verejnej moci nad osobami a vecami na spravovanom území. Miestna samospráva, ak vychádzame z Európskej charty miestnej samosprávy a z Ústavy SR, znamená právo a spôsobilosť miestnych orgánov spravovať a riadiť v medziach zákona podstatnú časť verejných záležitostí na vlastnú zodpovednosť a v záujme miestnych obyvateľov.

Pojem „spôsobilosť“ vyjadruje schopnosť a myšlienku o tom,

že zákonné právo spravovať a riadiť niektoré verejné veci musia sprevádzať také prostriedky (nielen právne), ktoré zabezpečia jeho účinnosť a efektívnosť. Táto právna formulácia potvrdzuje aj nevyhnutnosť uplatnenia ekonomických kategórií vo fungovaní systému miestnej samosprávy.

Formulácia „v medziach zákona“ akcentuje, že toto právo a spôsobilosť možno regulovať a bližšie upraviť zákonom.

Spojenie „na vlastnú zodpovednosť“ obsahuje a zvýrazňuje tú skutočnosť, že miestna samospráva nie je len sprostredkovateľom vôle vyšších orgánov.

„Záujem miestnych obyvateľov“ je špecifikovaný tzv. miestnymi záležitosťami, resp. potrebami, čo je vždy ponímané v medziach koncepcie usporiadania verejnej správy v danej krajine.

Spolupráca obcí

Spoluprácu obcí rieši zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov. Podľa tohto zákona môžu obce spolupracovať:

- na základe zmluvy uzavretej za účelom uskutočnenia konkrétnej úlohy, činnosti,
- na základe zmluvy o zriadení združenia obcí,
- zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona (napríklad Obchodný zákonník, zákon o neziskových organizáciách).

Zmluva uzavretá na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti sa uzatvára na určitý, alebo neurčitý čas. Jej predmetom nemôže byť vznik právnickej osoby. Predmetom takejto zmluvy je aj zriadenie spoločného obecného úradu. Na platnosť zmluvy je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov obecného zastupiteľstva každej obce, ktorá je účastníkom zmluvy. Za záväzky vzniknuté voči tretím osobám zo zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti zodpovedajú účastníci zmluvy spoločne a nerozdielne, ak zmluva neustanovuje inak. Majetok, ktorý obce získajú na základe zmluvy sa stáva spoluvlastníctvom

všetkých obcí, ktoré sú účastníkom zmluvy. Podiel na majetku získanom spoločnou činnosťou zodpovedá sume vložených prostriedkov, ak sa obce nedohodnú inak. Zriadením spoločného úradu nedochádza k obmedzeniu práv zmluvných obcí. Spoločný obecný úrad nie je právnickou osobou a zriaďuje sa predovšetkým s cieľom zabezpečiť prípravu rozhodovacej činnosti starostov zmluvných obcí, ktoré nie je ekonomicky a odborne účelné, racionálne a vecne správne vykonávať samostatne. Spoločný obecný úrad nie je oprávnený vydávať rozhodnutia, ale len pripravuje odborný návrh rozhodnutia obce, ktoré vydáva príslušný starosta obce.

Obce môžu zriaďovať združenie obcí ako právnickú osobu. Predmetom činnosti združenia môže byť najmä oblasť sociálnych vecí, starostlivosti o životné prostredie, miestna doprava, oblasť školstva, kultúry, miestny cestovný ruch,. Na platnosť zmluvy je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov obecného zastupiteľstva každej obce, ktorá je účastníkom zmluvy. Súčasťou zmluvy sú aj stanovy združenia. Registráciu združenia uskutočňuje územne príslušný krajský úrad všeobecnej štátnej správy. Združenie zaniká dobrovoľným rozpustením, zlúčením s iným združením alebo právoplatným rozhodnutím krajského úradu o jeho rozpustení, ak k tomu existujú zákonné podmienky.

Spolupráca obcí je v legislatíve SR definovaná na princípe dobrovoľnosti, vzájomnej výhodnosti a obce majú pri tejto spolupráci rovnocenné postavenie, bez ohľadu na veľkosť obce. Obce môžu spolupracovať pri zabezpečovaní samosprávnej pôsobnosti, ale aj pri zabezpečovaní prenesenej pôsobnosti výkonu štátnej správy. Legislatíva SR neobsahuje ustanovenia prikazujúce spoluprácu obcí za účelom kvalitnejšieho a efektívnejšieho zabezpečovania úloh.

Zlučovanie obcí

Podľa čl. 64 a Ústavy SR je obec samostatný, územný, samosprávny a správny celok, združujúci osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon. Čl. 65 ods. 1 stanovuje, že obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finanč-

nými prostriedkami. Tu je ústavné vyjadrenie samostatnosti obce ako právnickej osoby, teda subjektu práva, spôsobilého na právne úkony, ktorý môže nadobúdať práva aj povinnosti samostatne, vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť vystupovať v právnych vzťahoch. Podľa čl. 66 ods. 1 obec má právo združovať sa s inými obcami na zabezpečenie vecí spoločného záujmu. Podmienky ustanoví zákon. Podľa čl. 66 ods. 2 zlúčenie, rozdelenie, alebo zrušenie obce upraví zákon. Uvedené ustanovenia ústavy sú postačujúce pre úvahy o možnom zlučovania obcí na Slovensku.

Niektoré ustanovenia sú bližšie špecifikované v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“).

Podľa § 2 ods. 1 zákona „územie obce je územný celok, ktorý tvorí jedno katastrálne územie alebo viac katastrálnych území“. Je tu vyjadrený ústavou zakotvený územný princíp, pričom však, vzhľadom na územie obce ako samostatného, územného, samosprávneho a správneho celku, nie je potrebné, aby toto územie tvorilo jedno katastrálne územie. Územie jednej obce môžu teda tvoriť aj viaceré katastrálne územia, stále pôjde o samostatný, územný, samosprávny a správny celok. Z toho vyplýva, že tak to bude aj po spojení viacerých katastrálnych území viacerých obcí do jednej. Zákon to v ustanoveniach, týkajúcich sa územia obce, priamo predpokladá.

Zákon v § 2 ods. 2 tiež stanovuje, že „územie obce sa môže členiť na časti obce. Časť obce má vlastný názov; časť obce nemusí mať vlastné katastrálne územie“. Pokiaľ by vznikla nová obec zlúčením viacerých obcí (o tom podrobnejšie ďalej v texte), nemusia tieto bývalé obce (pretože zlúčením zanikajú) prísť definitívne o svoj názov. Nová obec sa síce bude volať jedným názvom platiacim aj pre bývalé obce, tieto však môžu vystupovať ako časti obce, pričom si zachovávajú vlastný názov, čo napríklad podporuje zámer zachovania identity pôvodných obcí.

Podľa čl. 66 ods. 2 Ústavy SR sa predpokladá vznik novej obce aj zlúčením. Zákon rieši túto problematiku na viacerých miestach. Podľa § 2 ods. 3 „obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo obce zlučuje vláda nariadením. Rozhodnúť o tom možno iba so súhlasom obce

a na základe stanoviska krajského úradu, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza“. Zákon teda explicitne určuje postup, ako môže dôjsť k vzniku novej obce zlúčením.

Ďalej tento proces upravuje § 2a ods. 1 zákona (výber ustanovení):

„Dve obce alebo viac obcí sa môžu zlúčiť do jednej obce. Zlúčením obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec. Zlúčiť obce alebo rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí“.

Zlúčenie obcí vyžaduje niektoré povinné náležitosti stanovené zákonom, medzi iným aj tzv. miestne referendum. Paragraf 2a ods. 2:

„Súčasťou návrhu na zlúčenie obcí je dohoda o zlúčení obcí a údaje o výsledkoch hlasovania obyvateľov zlučovaných obcí. Dohoda o zlúčení obcí obsahuje najmä

- a) názvy obcí, ktoré dohodu uzatvárajú,
- b) dátum, ku ktorému sa obce majú zlúčiť,
- c) názov novej obce a sídlo jej orgánov,
- d) označenie katastrálnych území novej obce,
- e) určenie majetku novej obce vrátane finančných prostriedkov, pohľadávok a záväzkov, ako aj označenie právnických osôb novej obce,
- f) zoznam všeobecne záväzných nariadení (ďalej len „nariadenie“) vydaných zlučovanými obcami,
- g) podpisy starostov zlučovaných obcí s uvedením ich mena, priezviska a funkcie“.

Nová obec, ktorá vznikne zlúčením niekoľkých obcí, je právnym nástupcom každej z týchto (bývalých) obcí.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že ako Ústava SR, tak aj zákon o obecnom zriadení, predpokladajú vznik obce aj zlúčením viacerých obcí. Z niekoľkých samostatných, územných, samosprávnych a správnych celkov, ktoré združujú na svojom území osoby majúce tam trvalý pobyt a sú právnickými osobami, vznikne jeden samostatný, územný, samosprávny a správny celok, ktorý združí na svojom území osoby majúce tam trvalý pobyt a bude právnickou oso-

bou, ktorá bude mať na základe ustanovení ústavy aj zákona všetky práva a povinnosti obce; dokonca vstúpi do práv a povinností zaniknutých obcí.

3.2 Aktuálne smerovanie zmien územnej organizácie verejnej správy na miestnej úrovni

Územné usporiadanie obcí vo väčšine vyspelých štátov už historicky (päťdesiate - sedemdesiate roky) prekonalo etapu zacielenú len na zlučovanie malých obcí, ale smeruje k vytváraniu kvalitatívne vyšších foriem interaktívnych sídelných zoskupení - aglomerácií a urbanizovaných oblastí. Tieto sa musia vyrovnávať s mnohými vonkajšími aj vnútornými výzvami, ktoré spôsobujú najmä mestám štruktúrne a finančné problémy, pričom súčasné politické štruktúry nie sú prispôbolené na riešenie týchto výziev. Ich disponibilné zdroje nie sú, z priestorového hľadiska, optimálne využívané, čím sa premrháva šanca lepšej pozície v rámci konkurencie s inými oblasťami rovnako ako aj šanca spoločného hájenia záujmov v nadregionálnom kontexte. Veľmi často je dôvodom veľká fragmentácia obcí a ich nedostatočná spolupráca. To spôsobuje:

- tzv. prelievanie efektu, ako dôsledok oddelenia práce od miesta bývania,
- obmedzenú schopnosť konať,
- nízku efektívnosť výkonu,
- rast deficitu demokracie,
- nedostatočnú transparentnosť pri rozhodovaní a využívaní zdrojov, ale aj stratu významu mesta, regiónu v medzinárodnom kontexte.

Áké sú možnosti vysporiadať sa s danou situáciou? V Európe existuje viacero modelov a praktických príkladov. Zameriame sa najmä na dva dôležité momenty: obmedzovanie prelievania efektu a miera decentralizácie.

Prelievanie efektu

Pod pojmom prelievanie efektu rozumieme skutočnosť, ktorá nastala ako dôsledok oddelenia práce a bývania. Financovanie služieb „končí na hranici katastra“ mesta a okolité obce, ktorých občania služby využívajú, sa na ich financovaní nepodieľajú. Takýmto obyvateľom iných jurisdikcií, ktorí využívajú verejné služby mimo svojho bydliska a obce, kde trvalo bývajú sa nepodieľajú na ich financovaní, sa tiež hovorí „free riders“ (čierni pasažieri).

Existujú dva prístupy ako obmedziť tento negatívny jav:

- integračný, ktorý hľadá riešenie v inštitucionálnej zmene súčasnej územnosprávnej štruktúry (zlučovanie, spolupráca),
- dezintegračný (liberalizácia služieb), čo v extrémnom prípade môže znamenať aj výrazne odbúranie služieb verejného sektora a tým aj inherencie verejnej správy, na ktorých mieste sa ocitnú quasitry: certifikáty, kontrakty, konkurencia obcí, ktoré by mali riešiť problémy spolupráce a sú zdôvodňované najmä zlyhaním demokracie.

Rámcový popis prístupov (9, str. 12-13):

a) integračné prístupy

- pričlenenie obce/zlúčenie obcí

sa môže zdať z krátkodobého hľadiska nereálne, je však z mnohých dôvodov, v stredno a dlhodobom časovom horizonte najlepším riešením, čo potvrdzujú skúsenosti väčšiny európskych štátov, v ktorých proces zlučovania prebieha postupne už viac ako pol storočia. Zachovanie fragmentácie obcí a rôzne formy spolupráce sa postupne stávajú pre obce záťažou. Pričlenenie obcí k mestu, resp. zlúčenie obcí je vhodným riešením, pretože sa rozšíri okruh užívateľov a platcov za služby, umožní sa zvýšiť rozsah služieb a odstráni sa negatívny efekt oddelenia bývania a práce. Príde k optimálnemu priestorovému plánovaniu a rozvoju. Zvýši sa stupeň demokracie, autonómnosť a zníži sa stav „odcudzenia“,

- opatrenia nadradenej úrovne

sú opatrenia štátu, respektíve regiónu, čo je možné najmä pri

nadobecných úlohách. Príkladom je zavedenie systému finančného vyrovnávania, ako nástroja riešenia regionálnych problémov územných celkov s diferencovanou finančnou silou,

- regionálny model

znamená vznik novej úrovne, ktorá prevezme výlučnú zodpovednosť za viaceré úlohy obcí a v týchto úlohách zastupuje región navonok. V regiónoch sa uplatňujú demokratické prvky (volené orgány občanmi) a majú určité kompetencie vo financovaní. Jedná sa teda o novú politickú úroveň, pričom v Európe existuje množstvo rozličných príkladov uplatňovania regionálneho modelu (je to aj prípad Slovenska od roku 2002),

- združenia orientované na úlohy

účelové a viacúčelové združenia riešia nadobecné/regionálne problémy. V rôznych úlohách spolupracujú obce v rozličnom spojení, podľa typu úlohy. Takáto forma vytvára potenciálne predpoklad pre obmedzenie demokratického rozhodovania,

- spolupráca na báze zmlúv/zmluvné riešenia

sem patria riešenia na báze súkromného alebo verejného práva, dohôd (napr. miestne akčné skupiny, združujúce obce za účelom spoločného čerpania prostriedkov z Európskych fondov). Podobne ako účelové združenia je spolupráca rôznorodá, spôsobuje ďalšiu fragmentáciu a pre obce komplikovanú schopnosť koordinácie,

- vytváranie sietí

patrí medzi formy, ktoré nie sú zmluvne riešené. Ide o dobrovoľnú spoluprácu napríklad miest s konkrétnym cieľom, regionálne konferencie, podporné spolky. Často ide aj o koordináciu podpory hospodárstva v rámci konkurenčného boja oblastí.

b) dezintegračný

- nesnaží sa riešiť prelievanie rozširovaním správnych celkov. Ide o vznik flexibilných, variabilných jednotiek, ktoré poskytujú špecifické služby pre obmedzený počet občanov v jasne vymedzenom priestore/území. Občania sú členmi viacerých takýchto jednotiek, spolurozhodujú o ich výkonoch a výdavkoch a volia orgány. Jednotky sú často v kon-

kurenčnom postavení. V ideálnych podmienkach sa dá obmedziť problém oddelenia bývania a práce. Jedná sa avšak o významnú fragmentáciu v regiónoch.

Pre posúdenie vhodnosti prístupu je vhodné zohľadniť:

- snahu o zlepšenie schopnosti konať dovnútra aj navonok, to znamená: jasná deľba úloh, obmedzenie potreby koordinácie, právomoci v oblasti financovania a hospodárenia so zdrojmi, efektívne komunikačné štruktúry, schopnosť spolupracovať s inými regiónmi,
- definovanie optimálneho atrakčného okruhu (mestský región, aglomerácia),
- naplnenie princípu fiškálnej ekvivalencie,
- zlepšenie možnosti participácie, zvýšenie transparentnosti a demokratizácia rozhodovania.

Na Slovensku sa aplikovala bez akéhokoľvek systémového prístupu kombinácia prakticky všetkých integračných modelov, čo neprispieva k výkonnosti, efektívnosti, transparentnosti a zodpovednosti za poskytovanie verejných služieb.

Miera decentralizácie

Z hľadiska miery decentralizácie empirické pozorovania aj teoretické úvahy, naznačujú existenciu niekoľkých možností usporiadania územnej organizácie miestnych samospráv. Alternatívy 1- 5 sa vzťahujú k zachovaniu malých obcí, alternatíva 6 predstavuje situáciu/možnosť zlúčenia obcí.

| alt | Veľkosť samosprávy | Ako je zabezpečená väčšina dôležitých miestnych funkcií |
|-----|--------------------|--|
| 1 | Malá | Malý rozsah kompetencií miestnej samosprávy, väčšina služieb poskytovaná štátnou správou |
| 2 | Malá | Obmedzené funkcie obcí a malých miest, niekoľko služieb poskytovaných väčšími mestami pre obyvateľov okolitých sídiel (formálne samostatné samosprávy) |
| 3 | Malá | Široký rozsah kompetencií miestnych samospráv, niekoľko služieb poskytovaných na základe zmluvných vzťahov - contracting-out, alebo nakupovanie od blízkeho väčšieho mesta |

| alt | Veľkosť samosprávy | Ako je zabezpečovaná väčšina dôležitých miestnych funkcií |
|-----|--------------------|---|
| 4 | Malá | Malé kompetencie základnej úrovne samospráv, vyššia úroveň samosprávy zodpovedá za väčšinu základných funkcií |
| 5 | Malá | Široký rozsah kompetencií poskytovaných dobrovoľnou spoluprácou miestnych samospráv |
| 6 | Veľká | Široký rozsah funkcií, ktoré môžu byť poskytované vďaka amalgamizovaným miestnym samosprávam |

Zdroj: (22)

Možnosti aplikácie alternatív na Slovensku

a) zachovanie malých obcí

- alternatíva 1

je s ohľadom na rozsah už decentralizovaných kompetencií ne-reálna a aj ťažko akceptovateľná pre tých, čo sú presvedčení o potrebe silnej miestnej demokracie. Dôvod na existenciu miestnej samosprávy je v takejto alternatíve otázný.

- alternatíva 2

jej základnou nevýhodou je narušenie demokratickej zodpovednosti (princípy politickej a fiškálnej ekvivalencie). Obyvatelia malých obcí sú síce hrdí na to, že majú vlastnú samosprávu, ale majú minimálny dosah na väčšinu podstatných služieb, pričom nemajú vplyv na voľby v susedných obciach, meste. Nemajú teda demokratický nástroj na to, aby ovplyvnili spôsob výkonu rozhodujúcich služieb. Neexistuje priame prepojenie medzi výberom daní, poplatkov a poskytovanými službami. Prichádza k prelievaniu úžitku/efektu (efekt čierneho pasažiera), pretože centrá osídlenia poskytujú služby okolitým obciam, pričom ich financujú z vlastných zdrojov, na úkor svojich trvalo bývajúcich obyvateľov. Takýto stav podryva pravidlo zdravej demokracie.

- alternatíva 3

je v štáte s nízkou a najmä regionálne diferencovanou životnou úrovňou problémom. Trh miestnych služieb je vo vidieckom prostredí, najmä v chudobnejších regiónoch, väčšinou nerozvinutý a preto nemožno očakávať v rozdrobenej štruktúre záujem súkromného sektora. Obce nie sú príliš naklonené vstupovaniu do medziobecných

zmluvných vzťahov za účelom nákupu služieb od inej obce. Rokovania najčastejšie stroskotávajú a obyvatelia bezodplatne používajú služby susedných samospráv.

- alternatíva 4

stratila svoje opodstatnenie po decentralizácii kompetencií v rokoch 2002- 2004. Táto možnosť je často ľahšie realizovateľná ako dobrovoľná spolupráca obcí.

- alternatíva 5

je predstaviteľmi obcí dlhodobo najviac preferovaná. Pre realizáciu dobrovoľnej spolupráce platí:

- nevyhnutnosť vhodného legislatívneho prostredia umožňujúceho rôzne formy spoločných podnikov, čo slovenská legislatíva umožňuje,
- problém ťažšieho dosiahnutia transparentnosti a demokratickej zodpovednosti v rôznych združeniach, alebo iných právnických subjektoch s účasťou obcí, ako v jednotlivých samosprávach, prejavuje sa aj v podmienkach Slovenska,
- potreba jasného systému podpory spolupráce obcí, ako aj motivácie malých samospráv neochotných pristúpiť na spoločné poskytovanie služieb (tam kde to neexistuje sú malé obce väčšinou neochotné spolupracovať) zo strany vlády, systém neexistuje, práve naopak realizáciu fiškálnej decentralizácie prišlo k podpore malých obcí.

Na Slovensku je autonómia malých obcí vnímaná ich občanmi ako dôležitá hodnota, hoci v praxi je táto viac symbolická ako reálna. Je tiež pravdou, že po roku 1990 rozdrobený systém osídlenia pomáhal budovať miestnu demokraciu a keďže si demokratické hodnoty vyžadujú opatrnú kultiváciu, je veľmi ťažké tento argument odmietnuť. Dobrovoľná spolupráca obcí má podľa jej zástancov výhodu v tom, že každá samospráva môže dobrovoľne opustiť konzorcium. To núti chovať sa zodpovedne, ponechať miestne kompetencie najmenším obciam namiesto toho, aby sa preniesli na vyššiu územnú jednotku. Prax však ukazuje, že tomu tak nie je. Naopak. Spoluprá-

ca obcí na zmluvnom základe, alebo vytváranie účelových, resp. neúčelových združení, trpí často nedostatkami demokracie. Spolupráca je komplikovaná, je spojená s organizačnými nákladmi a skúsenosti z väčšiny európskych štátov naznačujú, že sa takmer nikdy neuskutočňuje automaticky a spontánne a celoplošne. Kdekoľvek sa nájdú fungujúce príklady spolupráce, vždy sú podporované (stimulované) centrálnymi vládami (Francúzsko, Maďarsko). Preto sa objavujú aj názory, aby spolupráca bola povinná v prípadoch, ak sa všetky obce dobrovoľne nezúčastnia spolupráce. Potom je však namieste otázka: aký je rozdiel medzi existenciou malých obcí s povinnou spoluprácou a vytvorením municipalít?

b) zlučovanie obcí

- alternatíva 6

princiálnymi dôvodmi pre zlučovanie sú: efektívne vládnutie, zvládnutie rastu kapacít osídlenia (urbanizácia), nárast nových úloh a zodpovednosti (decentralizácia) a reakcia na fiškálne tlaky pri obmedzených verejných zdrojoch. Ďalšími dôvodmi sú najmä: odstránenie negatív nákladnej a málo funkčnej fragmentovanej sídelnej štruktúry, zvýšenie konkurencieschopnosti a reprodukčnej schopnosti vidieckeho prostredia, efektívne hospodárenie s disponibilnými zdrojmi a ekonomika poskytovaných služieb, vyššia kvalita a dostupnosť poskytovaných služieb a ďalšie (14, str. 22 a nasledujúce). V prípade zlučovania obcí je potrebné zabezpečiť vhodnú formu ochrany identity spájaných obcí, v spojených obciach decentralizovať zodpovednosť za niektoré funkcie pôvodným obciam, zvoliť taký volebný systém, aby zabránil dominancii jedného mesta a aby zabezpečil vyrovnanú reprezentáciu geografických záujmov, zabezpečiť dostupnosť miestnej administratívy. Empirický dôkaz (17) naznačuje, že určitá miera zlučovania má pozitívny dopad na ekonomický výkon miestnej samosprávy. Často sa tento zisk rozporuje argumentom straty demokracie. Ako uvádzame vyššie, existuje protiargument: spolupráca obcí na zmluvnom základe trpí nedostatkami demokracie a znižuje možnosť participácie občanov na rozhodnutiach. Zlučovanie obcí sa môže zdať z krátkodobého hľadiska nereálne, je však z mnohých dôvodov v stredno a dlhodobom horizonte najlepším riešením, ako to ukazujú príklady zo zahraničia (SRN, Rakúsko,

Švajčiarsko, severské štáty). Zachovanie malých obcí a rôzne formy spolupráce sa stanú postupne pre obce záťažou. Zlúčenie obcí je jednoduchým riešením, pričom sa rozšíri okruh užívateľov a platcov za služby, zvýši sa rozsah služby a odstráni sa negatívny efekt prelievania. Príde k optimálnemu priestorovému plánovaniu a rozvoju. Zvýši sa demokracia, zníži sa autonómnosť a „odcudzenie“.

Spolupracovať či spájať sa?

Vychádzajúc zo súčasného stavu a nálad na Slovensku prichádzajú do úvahy dva možné prístupy pri zabezpečovaní samosprávnej pôsobnosti:

- alternatíva 5 - dobrovoľná spolupráca,
- alternatíva 6 - zlučovanie obcí.

Vo viacerých publikáciách boli vymenované odborné, často teoretické argumenty v prospech, ale aj v neprospech spolupráce obcí. Existujú však už reálne skúsenosti zo štátov, ktoré majú dlhodobé skúsenosti so spolupracou a pristúpili k zlučovaniu územnosprávnych jednotiek/obcí (Švajčiarsko, SRN, Rakúsko). Spolupráca alebo zlučovanie obcí nestoja proti sebe ako dve možnosti. Spolupráca obcí je často aj po zlúčení obcí naďalej nevyhnutnou, nakoľko pri plnení mnohých úloh nie sú nové, väčšie územnosprávne jednotky naďalej schopné zabezpečiť všetky služby samostatne. Príkladom je spolupráca v rámci mestských regiónov, aglomerácií, vo väčšine štátov Európy. Vzhľadom na požiadavky efektivity poskytovania služieb, ale aj ich dostupnosti, bola v niektorých štátoch dokonca zavedená povinnosť spolupráce v prípade obcí s nižšou ako očakávanou veľkosťou obce. Napríklad v Dánsku, po poslednej reforme, majú takúto povinnosť obce s počtom obyvateľov menej ako 30 000 obyvateľov.

Pri rozhodovaní ako ďalej na Slovensku, je potrebné mať na zreteli extrémnosť rozdrobenia osídlenia (do 200 obyvateľov 13,4 % obcí, do 500 obyvateľov cca 40 % obcí a do 1000 obyvateľov cca 67 % obcí), ale aj regionálne odlišnú dimenziu problému. „Existuje niekoľko štúdií, v ktorých sa dokazuje, že občania z malých obcí sú viac spokojní s miestnou vládou (Hajnal 2001, Borecký & Prud-

ký 2001). Toto pravidlo sa netýka malých obcí do 1000 obyvateľov. V týchto prípadoch nízka schopnosť miestnej samosprávy zatieni „sociologickú krásu“ malých obcí a negatívne ovplyvňuje vnímanie“ (15).

Keďže sa nejedná iba o ekonomickú stránku zlučovania obcí, ale problematika má širší rozmer (sociologický, politický), je dôležité poznať názory obyvateľov, miestnych politikov, odborníkov rôznych profesií. Z prieskumov verejnej mienky (14, str. 47) počas prípravy a realizácie decentralizácie vyplynulo, že:

- väčšina starostov slovenských obcí navonok odmietala zlučovanie obcí (v roku 2005 to bolo cca 62 %), pričom argumentovali najmä možnými zvýšenými konfliktami medzi obyvateľmi pôvodných obcí, znížením miestnej demokracie a komplikáciou vzťahov medzi občanmi a ich volenými zástupcami. Po roku 2009, t.j. po pocítení dopadov finančnej krízy, sa objavujú názory starostov obcí súhlasiacich so zlučovaním z dôvodu zlej perspektívy malých obcí, pričom za schodnú cestu nepovažujú dobrovoľné zlučovanie a očakávajú rozhodnutie zo strany centrálnnej vlády,
- názory odborníkov sa tiež rôznia. Časť z nich bola a je za plošné zlučovanie, iní sa prikláňali k postupnej, nie plošnej realizácii, k regionálne diferencovanému prístupu a v prechodnom období ku kombinácii medziobecnej spolupráce a zlučovania. Vo väčšine prípadov však vnímajú dobrovoľnosť procesu ako riziko, aj na základe skúseností po roku 1990: „Doterajší vývoj siete spoločných obecných úradov je možno hodnotiť ako chaotický a nekompetentný a možno ho charakterizovať ako najnestabilnejšiu sieť úradov v súčasnej verejnej správe. Z priestorového hľadiska predstavuje sieť nekompaktné, neoptimálne, neefektívne a neakceptovateľné priestorové jednotky. V mnohých prípadoch je možné konštatovať neodbornosť, neprofesionalitu pri výkone funkcie a situáciu výrazne komplikuje rezortizmus“ (24, str. 198). Existujú názory, ktoré preferujú pokračovanie dobrovoľného charakteru medziobecnej spolupráce v monofunkčnom modeli (spolupráca v konkrétnej úlohe)

s vytvorením katalógu skupín foriem spolupráce (tri skupiny: spolupráca v rámci sociálno- ekonomického rozvoja, spolupráca pri výkone verejnej správy a iné formy spolupráce). Ale aj títo predstavitelia poukazujú na potrebnosť riešenia: „súčasná verejno-správna spôsobilosť malých obcí nesporne brzdí požadovaný výkon verejnej správy a náležité uplatňovanie princípu subsidiarity, ale aj celkovú demokratizáciu a revitalizáciu občianskej spoločnosti“ (5, str. 88-93).

Ako sme uviedli v časti 3.1 súčasná legislatíva umožňuje zlučovanie obcí, ale podmieňuje ho hlasovaním obyvateľov dotknutých obcí. Na základe uvedených skutočností prichádzajú do úvahy tri riešenia:

- pokračovanie súčasného modelu dobrovoľnej spolupráce s potrebou zmeny rámcových podmienok (finančných, prerozdelenia kompetencií) a vytvorenia motivačných mechanizmov. Nestačí zúženie spolupráce na administratívne agendy v rámci preneseného výkonu štátnej správy v spoločných obecných úradoch,
- zmena legislatívy a rozhodnutie Národnej rady Slovenskej republiky o zlučovaní obcí, príkladom sú procesy v severských štátoch a Rakúsku,
- rozhodnutie Vlády SR o zahájení procesu zlučovania podmieneného hlasovaním obyvateľstva spojená so zmenou rámcových podmienok (úprava legislatívy, systém finančného vyrovnávania, motivácia, pomoc a poradenstvo), príkladom sú procesy vo švajčiarskych kantónoch,

pričom všetky riešenia si vyžadujú krytie nevyhnutných transakčných nákladov zo štátneho rozpočtu.

Pokúsili sme sa porovnať šance a riziká jednotlivých možností riešenia:

| | šance | riziká |
|---|---|--|
| spolupráca obcí (platí aj pre vzťah mesto a mestské časti v Bratislave a Košiciach) | <ul style="list-style-type: none"> - dá sa dosiahnuť úspora a aj lepšia kvalita, - je šanca na vyššiu efektivitu a profesionalitu, - forma spolupráce je všeobecne akceptovaná, pozitívne prijímaná, ľahko realizovateľná, - sú s ňou skúsenosti, realizuje sa aj na Slovensku, i keď nie v dostatočnom rozsahu. | <ul style="list-style-type: none"> - nerealizuje sa a nefunguje, ak to ohrozuje záujmy aktérov/predstavitel'ov jednotlivých obcí, - ak by mali obce prísť o rozhodovanie je užšia spolupráca problémom, - bojkot jedného z partnerov môže zmariť realizáciu zámeru, - funguje iba dovtedy, kým to partneri chcú, - hocikedy je možné spoluprácu zrušiť, opustiť subjekt bez postihu, - realizuje sa minimálne v dôležitých oblastiach: školstvo, územné plánovanie, odpadové hospodárstvo, doprava, ale aj v rámci hospodárskeho rozvoja, administratívy, - vyžaduje si vysokú mieru hlasovania, dlhé vyjednávanie - sú potrebné náročné diskusie o vzťahoch, o delení nákladov, - musia sa zohľadňovať partikulárne zámery obcí, - narastajú navyše úlohy a výkony, náklady, - platí obmedzenie demokracie, pretože sa nehlasuje v obci, ale v rámci orgánov, na ktoré bola právomoc delegovaná, - väčší sklon k etatizácii samosprávy. |
| zlučovanie obcí | <ul style="list-style-type: none"> - jasná, stabilná štruktúra, - viac príjmov z finančného vyrovnávania, menšie rozdiely medzi pôvodnými obcami, - výkonnejšia, odbornejšia, profesionálnejšia výkonná jednotka (viac prípadov = viac špecialistov), - odbúranie duplicit, - vyšší výkon vo väčšej jednotke, - nižšie fixné náklady, - úspory, pretože je možnosť poskytovať kvalitnejšie služby ako v súkromnom sektore, - rast významu a postavenia starostu, - ľahšie obsadzovanie politických funkcií, - lepšia koordinácia s vyššou jednotkou, - možnosť koncentrácie verejných financií, - efektívnejšie využívanie endogénneho potenciálu - efektívnejšie priestorové plánovanie a umiestňovanie verejných investícií, - silnejší partner centrálnej vláde, - možnosť prevziať ďalšie úlohy od vyššieho územnosprávneho celku. | <ul style="list-style-type: none"> - nižšie príjmy z finančného vyrovnávania, - transformačné náklady na zmenu (IT, zmeny, organizácia), - možnosť zániku niektorých funkcií, - iracionálne stranické rozhodovanie, - problém s využitím opustených objektov, - dostupnosť, ak nie sú rozvinuté informačné technológie. |

Na základe porovnania, ale aj z dlhodobého hľadiska sa domnievame, že existuje viac šancí a menej rizík pri voľbe alternatívy zlučovania obcí. Dôvodov je hneď niekoľko:

- obce musia zabezpečovať stále viac úloh (aj neupravených zákonmi) a zároveň platí, že úlohy, ktoré musia zabezpečovať sú čoraz náročnejšie, vyžadujúce si stále väčšiu profesionalizáciu a špecializáciu,
- rastú nároky občanov a tu narážajú obce, najmä malé, na hranicu svojich schopností a možností,
- hospodárska kríza, zhoršenie rámcových hospodárskych a finančných podmienok ukázali na slabé stránky rozdrobenej štruktúry obcí,
- menia sa demografické podmienky,
- Slovensko postihujú rôzne živelné katastrofy, voči ktorým je treba aj preventívne čeliť,
- obce majú problémy plniť svoje zákonné úlohy,
- v súčasnej situácii, ale aj z hľadiska budúceho vývoja, je nevyhnutné, aby rástla konkurencieschopnosť našich obcí, aby sa stali dobrým miestom pre investície,
- narastá mobilita spoločnosti, geografické hranice strácajú na význame, čo spôsobuje zmenu vzťahu občana k obci.

Zlučovanie obcí už nie je výnimočným javom. Aj podstatne bohatšie štáty ako Slovensko, ich regióny, mestá a obce hľadajú riešenie nových výziev práve v spájaní. Je preto na mieste, aby centrálna vláda, v záujme obyvateľov štátu, podporovala proces zlučovania obcí rôznymi spôsobmi a nástrojmi, od poradenských služieb cez finančnú podporu až po úhradu transakčných nákladov.

Argumenty proti zlučovaniu nie sú v zásade skutočnými argumentmi, iba spochybňujú pozitívne zmeny. Preto považujeme za dôležité sústrediť sa na argumenty v prospech zlučovania obcí, a tými sú:

Efektívita

od zlúčených obcí sa očakáva vyššia efektívita, priestorové úspory, vyššia miera informatizácie, znižovanie personálnych nákladov, schopnosť účinnejšieho rozhodovania, skrátka vyššia kvalita

služieb pri nižších nákladoch. Na druhej strane je potrebné upozorniť na skutočnosť, že na základe niektorých zahraničných skúseností (záverečná správa k projektu zlučovania obcí v kantóne Luzern) zlúčením obcí, najmä tých čo intenzívne spolupracujú, nemusí dôjsť k významnému zníženiu osobných výdavkov. Inak je to v prípade zlučovania obcí čo nespoločujú. Dôvodom je v praxi overená skutočnosť, že pri zlúčení nastáva snaha poskytovať služby na úrovni tej obce, ktorá na tom bola ekonomicky najlepšie.

Demokratizácia

nárastom zabezpečovania miestnych úloh nadobecnými inštitúciami sa znižuje priamy vzťah medzi verejnými službami a občanom. Narastá deficit demokracie, nakoľko sa znižuje vplyv občanov na rozhodovanie o poskytovaných službách a narastá vplyv dohôd miestnej exekutívy. Zlúčením obcí sa zvýši vplyv občanov na zabezpečovanie úloh a narastá vplyv ich hlasu pri voľbách.

Rozvoj

po zlúčení získa nová obec na atraktivite. Zvýši sa konkurencieschopnosť, najmä v oblasti možnosti regionálneho plánovania, rozvoja a profesionálnej správy. Municipality majú šancu začať robiť „mestský“ marketing. Vo viacerých prípadoch vzniknú nové možnosti pre miestnu daňovú politiku, ponuky vzdelávania, možností využitia voľného času a pod.

Nastolenie práva

malé obce majú často problém s právom. Nie sú schopné vyrovnáť sa s množstvom zákonov a nariadení. Toho dôkazom sú aj rastúce upozornenia obyvateľov obcí o „svojvoľných“ postupoch volených predstaviteľov (25). Rastom veľkosti obce sa zvyšuje rutinná schopnosť dodržiavať právo nakoľko rastie možnosť zamestnať vyškolený personál.

Prerozdeľovanie

zlučovaním obcí sa zníži závislosť na prerozdeľovaní zdrojov zo strany centrálnej vlády. Postupne je možné klásť vyšší dôraz na ho-

rizontálne finančné vyrovnanie a znížiť vplyv vertikálneho finančného vyrovnanie. Zlúčené obce získajú dôležitosť pri vyjednávaní s centrálnou vládou a zároveň sa docieli vyššia spravodlivosť pri finančnom vyrovnaní. Rozkolísanosť finančnej situácie sa upokojí a dosiahne sa vyššia miestna previazanosť a stabilita vzťahu medzi výdavkami a príjmami.

3.3 Cieľový stav - odporúčanie²

V cieľovom stave odporúčame, aby mala Slovenská republika cca 160 - 170 municipalít, ktoré vzniknú rôznym spôsobom: zlúčením obcí, pričlenením obcí k mestu. Municipality budú mať svoje voľené orgány, príjmy, kompetencie a môžu byť v nich zakomponované aj jestvujúce pôvodné obce v podobe miestnych častí. Vytvorí sa podmienky pre posilnenie ich kompetencií, najmä o časť súčasných úloh vyšších územných celkov. Municipality s menším počtom obyvateľov budú mať povinnosť preukázať uzavretie dohody/zmluvy o spolupráci s inými municipalitami pri úlohách, ktorých efektívnosť si vyžaduje väčšiu „kritickú masu“.

Kritériá pre vznik centier budúcich municipalít

Pri ich návrhu vychádzame zo štúdie Prírodovedeckej fakulty UK Bratislava (2005), ktorá bola vypracovaná na základe objednávky Úradu vlády SR pri spracovaní zásad komunálnej reformy publikovaných v roku 2005/2006. Štúdiou boli určené centrá osídlenia s dôrazom na vytvorenie budúcich mikoregiónov. Pre ich určenie bolo zvolených desať ukazovateľov:

- centrá osídlenia podľa počtu obyvateľov,
- historická kontinuita centier osídlenia,
- administratívne centrá - historická kontinuita,
- školské centrá,

² Podrobnosti a ďalšie opatrenia budú popísané v osobitnej publikácii VŠEMVS v rámci tohto výskumného projektu.

- zdravotnícke centrá,
- centrá dochádzky za prácou,
- centrá dochádzky do škôl,
- dopravné centrá,
- matričné centrá,
- finančné centrá.

Pre každý ukazovateľ boli zvolené kvantitatívne body, ktoré umožnili diferenciaciu centier. Diferenciácia sa vždy konala použitím Ballovej škály od 1 po 6. Keďže hlavným cieľom bolo definovať mikroregióny s počtom obyvateľov v priemere 10 - 15 tisíc (nie však ako primárne kritérium), menším mestám boli pridelené menšie body. Z hľadiska počtu obyvateľov by mal najmenší mikroregión Ublá, v čase spracovania štúdie, 1781 obyvateľov a najväčší Bratislava 425 155. Z toho je zrejmé, že pri kreovaní municipalít nie je prioritné kritérium rovnakej veľkosti, ale sú zohľadnené iné kritériá, ktoré sa premietali do historického vývoja vyššie spomínaných centier osídlenia. Sumarizácia umožnila identifikáciu komplexných centier, z nich väčšinu tvoria mestá, ale časť z nich, vzhľadom na charakter územia, aj obce:

mestá ako komplexné centrá (122)

Bánovce nad Bebravou, Banská Bystrica, Banská Štiavnica, Bardejov, Bratislava, Brezno, Brezová pod Bradlom, Bytča, Čadca, Čierna nad Tisou, Detva, Dobšiná, Dolný Kubín, Dubnica nad Váhom, Dudince, Dunajská Streda, Fiľakovo, Galanta, Gelnica, Gíraltovec, Handlová, Hanušovce nad Topľou, Hlohovec, Hnúšťa, Holíč, Humenné, Hurbanovo, Ilava, Jelšava, Kežmarok, Kolárovo, Komárno, Košice, Kráľovský Chlmec, Kremnica, Krompachy, Krupina, Kysucké Nové Mesto, Levice, Levoča, Lipany, Liptovský Hrádok, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Malacky, Martin, Medzilaborce, Michalovce, Modra, Modrý Kameň, Moldava nad Bodvou, Myjava, Námestovo, Nitra, Nová baňa, Nováky, Nové Mesto nad Váhom, Nové Zámky, Partizánske, Pezinok, Piešťany, Poltár, Poprad, Považská Bystrica, Prešov, Prievidza, Púchov, Rajec, Revúca, Rimavská Sobota, Rožňava, Ružomberok, Sa-

binov, Sečovce, Senec, Senica, Sered', Skalica, Sliač, Snina, Sobrance, Spišská Nová Ves, Spišská Stará Ves, Spišské Podhradie, Stará Lubovňa, Stará Turá, Strážske, Stropkov, Stupava, Svidník, Svit, Šahy, Šaľa, Šamorín, Šaštín-Stráže, Štúrovo, Šurany, Tlmače, Topoľčany, Tornaľa, Trebišov, Trenčianske Teplice, Trenčín, Trnava, Trstená, Turčianske Teplice, Turzovka, Tvrdošín, Veľké Kapušany, Veľký Krtíš, Veľký Meder, Vranov nad Topľou, Vráble, Vrbové, Vrútky, Vysoké Tatry, Zlaté Moravce, Zvolen, Žarnovica, Želiezovce, Žiar nad Hronom, Žilina,

obce (38)

Bidovce, Čaňa, Družstevná pri Hornáde, Dunajská Lužná, Istebné, Ivánka pri Dunaji, Jaslovské Bohunice, Jesenské, Chminianska Nová Ves, Kalná nad Hronom, Kapušany, Kecerovce, Lednické Rovne, Loviňobaňa, Ľubotín, Malá Ida, Nitrianske Pravno, Nitrianske Rudno, Plešivec, Pliešovce, Podbrezová, Pohorelá, Radvaň nad Laborcom, Raslavice, Rimavská Seč, Rohožník, Rozhanovce, Slanec, Slovenská Lupča, Smolenice, Štítnik, Turňa nad Bodvou, Ubľa, Ulič, Vinica, Vojany, Zborov, Zlaté Klasy.

Pri porovnaní navrhnutých centier s dnešnou štruktúrou sídiel spoločných obecných úradov (235) je možné konštatovať totožnosť v 103 prípadoch, čo tiež svedčí o nelogickosti viacerých obvodov spoločných obecných úradov. V niektorých ďalších sú hranice mikroregiónu totožné, ale dnešným centrom je iné sídlo.

Ako sa dostať k cieľovému stavu

Z hľadiska dosiahnutia cieľového stavu sú možné dva postupy:

- celoplošné dvojkrokové riešenie,
- zmluvný proces zlučovania obcí spojený s hlasovaním obyvateľov.

Celoplošné riešenie

tento spôsob sa realizoval v severských štátoch a v súčasnosti sa pripravuje v Rakúsku - Steyermarku v dvoch etapách:

- v prvej etape vláda pripraví kritériá funkčnej obce, t.j. roz-

sah služieb, ktoré minimálne musí obec poskytovať (napríklad v Steyrmarku sú to: materská škôlka, základná škola, obchod, hostinec, lekár všeobecnej medicíny, kostol, banka, lekáreň, záchranka, pošta alebo partner pošty), a na základe odbornej štúdie navrhne centrá municipalít a ich hranice. Obce dostanú vopred vymedzený čas, aby vyjadrili súhlas s vládny návrhom alebo navrhli iné riešenie (vopred je dané, že odmietnutie bez ponuky iného návrhu začlenenia obce do municipality sa za návrh nepovažuje, a tiež sú stanovené mantinely pre iné návrhy, napríklad nedovoliť viac fragmentácie / viac municipalít, ako prináša vládny návrh, teda umožňujú sa len iné preskupenie obcí),

- v druhej etape, po vypršaní času, dôjde zo strany centrálnej vlády k rozhodnutiu o zlúčení obcí s ich súhlasom alebo bez (vláda preto musí mať vopred dobre pripravenú stratégiu komunikácie nielen s predstaviteľmi obcí, ale aj s ich obyvateľmi).

Celková doba trvania procesu je podľa zahraničných skúseností cca 40 mesiacov (príprava - 4 mesiace, vyjednávanie - 8 mesiacov, rozhodnutie - 4 mesiace, účinnosť - po 24 mesiacoch od rozhodnutia, jedná sa o obdobie potrebné na realizáciu zmien).

Ako podporné mechanizmy sa využívajú:

- poskytnutie motivačnej dotácie počas doby prípravy a realizácie, ktorá je rozložená na štyri roky (príklad Steyrmark: celkom 200 tis. € na municipalitu v členení na 4 roky procesu: 80-60-40-20 tis. €),
- vytvorenie fondu, z ktorého sa budú uhrádzať preukázané náklady transformácie,
- poradenstvo zo strany ministerstva/ministerstiev.

Zmluvný proces zlučovania

sa realizuje v kantónoch Švajčiarska. Jeho ukončením je zlúčenie obcí na základe podpisu zmluvy, ktorý je podmienený pozitívnym

výsledkom hlasovania obyvateľov dotknutých obcí.

Proces je rozložený do viacerých krokov, pričom celý prebieha za asistencie kantonálnej vlády, ktorá poskytuje podporu aj poradenstvo. Aj v prípade švajčiarskych kantónov existujú stimulačné mechanizmy zo strany kantónu.

Na základe podkladovej štúdie (návrh centier a hraníc budúcich obcí) sa obce rozhodujú, s kým sa chcú zlúčiť. Po vypracovaní zmluvy hlasujú o nej jednotlivé obce v miestnych referendách a v prípade kladného výsledku sa pristupuje k realizácii. Stáva sa, že nie vo všetkých obciach dopadne referendum pozitívne, čo však neznamená úplné zastavenie procesu.

Každé zlúčenie je osobitným projektom. Nakoľko je nevyhnutný súhlas obyvateľov dotknutých obcí s uzavretím zmluvy o zlúčení, je pri tomto postupe dôležitá atmosféra priebehu. Ide o výmenu informácií a vytvorenie atmosféry dôvery. V tejto etape sa rozmýšľa na úrovni obcí o ich budúcnosti. V rámci workshopov sa diskutuje o šanciach a rizikách za účasti predstaviteľov ústredného/ných úradov a pripravujú sa prvé modelové prepočty. Predstavitelia obcí sa musia na tomto základe rozhodnúť, či bude zlučovanie pre obyvateľov prínosom a či im tento zámer chcú predstaviť. Proces si vyžaduje čas. V niektorých prípadoch je to otázka niekoľkých mesiacov, v iných aj niekoľkých rokov. Po politickom rozhodnutí nasleduje etapa prípravy zmluvy o zlúčení, na ktorej spolupracujú jednotlivé obce, pretože zmluva musí byť schválená obyvateľmi a je dôležité, aby sa v nej ukotvili významné názory mienkotvorných ľudí v obciach. Významnou súčasťou rokovaní je aj výška finančnej podpory zlúčenia zo strany štátu.

Realizovať cieľové riešenie v jednom kroku?

Zásadná zmena počtu územnosprávnych celkov na miestnej úrovni, vytvorenie 160 municipalít z 2891 obcí, môže byť, najmä z politických dôvodov, ťažko presaditeľná a preto je na mieste otázka, či nezvoliť na Slovensku postup rozložený na viac etáp. Príkladom môžu byť severské štáty.

Prvá etapa municipalizácie v Dánsku, jej príprava a realizácia,

prebehla v rokoch 1958 - 1970. Pred zlučovaním existovalo 1 388 obcí. Systém zlučovania, ako aj celý jeho postup, bol schválený parlamentom, pričom boli stanovené základné kritériá (napr. definícia, čo je obec ako správna jednotka) a časový limit, do ktorého sa mohli obce zlúčiť. Takto sa dobrovoľne zlúčilo okolo 1 050 obcí. Ďalších cca 350 bolo zlúčených „zhora“. Základné kritériá pre zlučovanie boli vtedy nasledovné:

- vidiecke obce, obklopujúce mesto, môžu byť zahrnuté do pôsobenia novej obce, ktorá zabezpečí priestor pre priemyselný aj obchodný rast,
- obec nemôže mať menej ako 4 000 - 6 000 obyvateľov,
- obce by nemali byť pri zlučovaní rozdelené,
- nepretrhnú sa predchádzajúce priemyselné, ekonomické a ľudské vzťahy,
- úlohy by mali byť riešené čo najbližšie k občanom (princíp subsidiarity).

Druhá etapa sa uskutočnila k 1. januáru 2007 a znamenala zníženie počtu obcí z 271 na 98 a zníženie počtu krajov (ämter) zo 14 na 5. Nové obce musia mať minimálne 20 000 obyvateľov, ale vo všeobecnosti je snaha, aby mali cca 30 000 obyvateľov. Obce s menej ako 20 000 obyvateľmi musia v budúcnosti preukázať, že uzavreli dohodu o spolupráci s väčšou obcou. To sa však týka iba 7 nových obcí, ktoré spravidla ležia na malých ostrovoch.³

Iným príkladom môže byť prístup k zlučovaniu obcí v kantóne Zürich, kde na základe analýz a pilotných projektov bolo zistené, že žiadna obec by nemala mať menej ako 1000 obyvateľov. Rozhodujúci význam pre projekt zlučovania obcí mala schopnosť výkonu, poskytovania požadovaných služieb. Vo všeobecnosti je možné konštatovať, že s rastom veľkosti obce rastie rozsah disponibilnej infraštruktúry, kvalita služieb, inovačná schopnosť. Objem výdavkov na obyvateľa s veľkosťou mesta klesá a verejný sektor profituje zo znižujúcich sa priemerných nákladov ak sa rozširuje okruh klientov.

³ www.politik-fuer-kommunen.de.

Jednotlivé služby, a teda aj obce potrebujú tzv. „kritickú masu“ pre poskytovanie služieb. Ak sa prekročí, prichádza k „nadponuke“ čo vedie k zdražovaniu, ak kritická masa chýba, tak sú služby pre občana - klienta nedostupné.

Vyhodnotenie financovania obcí v kantóne Zürich ukázalo, že ich daňová sila rastie s veľkosťou obce. Malé obce sú podstatne viac závislé na dorovnaní zo strany kantónu. Najviac dorovnaní potrebujú malé, inými slovami výdavky na správu sú pri malých obciach vyššie ako u stredne veľkých a veľkých obcí. Následne stanovili kritickú veľkosť obce, ktorou je 1000 obyvateľov. Podľa našej legislatívy sa jedná o obce, ktoré nie sú spôsobilé plniť zákonné predpoklady existencie. Obce s menej obyvateľmi majú a budú mať rastúce problémy zabezpečiť úlohy. Pritom väčšina takýchto obcí v kantóne leží vo vidieckom priestore.

Na Slovensku doteraz neexistujú žiadne skúsenosti, exaktné výstupy zo zlučovania obcí. Naopak, existujú skúsenosti z delenia, odčleňovania obcí po roku 1990 (10), na základe ktorých mnohé novovzniknuté obce z hľadiska počtu obyvateľov alebo úrovne príjmov stagnujú, resp. upadajú. Preto je otázka, či nie je potreba realizácie pilotných projektov, ktoré by mali poukázať na šance a riziká zlučovania obcí.

Poznatky pilotných štúdií (v jednej sa jednalo o zlučovanie 5 a v druhej 2 obcí) realizovaných v kantóne Zürich:

- súčasný systém vyrovnávania daňovej sily podporuje zachovanie štruktúry obcí, pretože viac podporuje malé obce, ktoré zlúčením prídu o výhodu vyrovnávania,
- potenciál úspor zlúčením obcí je skôr menší. Synergické výhody zlúčenia sú eliminované najmä v prípade, že sa spájajú operatívne a dovedy kvalitne vykonávané úlohy,
- úspory sú možné najmä pri budúcich investíciách do infraštruktúry a do strojového parku,
- rozhodujúcim prínosom zlučovania je, že existuje iba jeden orgán v území, zodpovedný za strategické riadenie a správu priestoru. Odpadajú duplicity, náklady na koordináciu, je mož-

ná vyššia profesionalizácia a špecializácia,

- v oblasti územného plánovania a infraštruktúry je možné dosiahnuť rovnako pozitívne efekty, pričom to závisí od východiskovej situácie. Ak sa obce spoja, existujú väčšie šance pre rozvoj ako dôsledok väčšej plánovacej jednotky,
- pilotné obce očakávali od kantónu jasné definovanie budúcej štruktúry obcí ako aj zabezpečovania úloh. Zlúčenie je podľa nich iba vtedy možné, ak kantón vytvorí bezpečné a transparentné rámcové podmienky, najmä v oblasti finančného vyrovnávania. Preto je nevyhnutnou súčasťou zmeny aj úprava finančného vyrovnávania, v prípade Slovenska v súčasnosti prerozdeľovania dane z príjmu fyzických osôb a školských noratívov tak, aby neznevýhodňovali väčšie jednotky.

Na základe poznatkov z Dánska, Švajčiarska, ale aj iných štátov, sa javí ako možnosť pre Slovensko sústrediť sa v prvej etape municipalizácie, ak nebude dostatok vôle realizovať cieľový stav v jednej etape, na dosiahnutie „kritickej masy“, t.j. zaviesť povinnosť veľkosti obce minimálne 1000 obyvateľov (na Slovensku sa to týka cca 67 % obcí), s tým, že je potrebné od začiatku rešpektovať hranice navrhovaných municipalít. Predpokladom pre prechodné riešenie je zachovanie súčasnej štruktúry kompetencií s minimom najdôležitejších korekcií a paralelná úprava systému financovania obcí.

V ďalšom kroku je potom možné pristúpiť k ďalšiemu zlučovaniu, rozhodnutiu o počte a hraniciach vyšších územných celkov a zmenám v rozdelení kompetencií.

4. ZACHOVAŤ ALEBO ZMENIŤ POČET VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV?

Vyššie územné celky majú v jednotlivých štátoch Európy odlišné postavenie, čo súvisí s historickými a kultúrnymi danosťami, tradíciami, ústavnými princípmi a i. Vo všetkých štátoch sú však nenahraditeľnou súčasťou procesu európskej integrácie a regionalizácie.

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

Po viac ako desiatich rokoch existencie slovenskej samosprávy na úrovni vyšších územných celkov sa objavujú rôzne názory na jej budúcnosť. Niektoré hovoria o potrebe posilniť jej postavenie, iné o jej zrušení.

Pred odporúčaním, ako ďalej je potrebné posúdiť naplnenie pôvodných zámerov stratégie, ktorá ich vznik, v súlade s ústavou, navrhovala. Zámer bol v stratégii definovaný nasledovne:

- vyššie územné samosprávne celky budú plniť vo vymedzenom území tie samosprávne úlohy, ktoré nemôžu plniť jednotlivé obce (z dôvodov dostupnosti, ekonomiky, efektívnosti správy,..), ich hlavným poslaním je sociálno-ekonomický rozvoj územia a vyrovnávanie rozdielov vo vybavenosti územia,
- vyššie územné samosprávne celky musia byť dostatočne veľké na to, aby mohli efektívne budovať a riadiť inštitúcie verejného sektora, riešiť problémy trhu práce, programovať rozvoj a zabezpečovať jeho realizáciu. Na druhej strane musia byť dostatočne malé na to, aby umožnili uplatňovať samosprávne princípy riadenia, transparentnosť a účinnosť rozhodnutí,
- rozsah kompetencií, ktoré bude zabezpečovať samospráva vyššieho územného celku záleží od miery decentralizácie a deattizácie verejnej správy a uplatnenia princípu subsidiarity,

- do pôsobnosti samosprávy vyšších územných celkov nebudú patriť výlučné kompetencie štátu, výkon štátneho dozoru a dohľadu nad subjektmi verejného, súkromného práva a občanmi.

Počas prerokovania koncepčných dokumentov a následne počas legislatívnej a realizačnej fázy bol význam postavenia vyšších územných celkov obmedzovaný, čo môže byť tiež jedným z dôvodov ich negatívneho vnímania. Výsledkom je:

- nedostatok nástrojov na plnenie úloh v oblasti sociálno-ekonomického rozvoja územia,
- nedostatok nástrojov na vyrovnávanie vnútorných rozdielov vo vybavenosti územia,
- nedostatočný vplyv na riešenie problémov trhu práce,
- nedostatočný vplyv na prerozdeľovanie externých rozvojových zdrojov,
- nedostatočný vplyv na regionálne školstvo, jeho dostupnosť, kvalitu, väzbu na podnikateľskú sféru, ale naopak
- duplicitne s mestami a obcami zabezpečujú úlohy v oblasti školstva, sociálnych vecí a znenie ústavy oprávňuje vyššie územné celky riešiť veci nad rámec zákona, čím zasahujú do rovnakej právomoci miestnej samosprávy.

4.1 Legislatívne ukotvenie vyšších územných celkov

V nadväznosti na články 64 a 122 Ústavy Slovenskej republiky sa zákonom Národnej rady SR č. 221 z 3. 7. 1996 o územnom a správnom usporiadaní s účinnosťou od 24. júla 1996 rozhodlo o vymedzení hraníc vyšších územných samosprávnych celkov tak, že ich územné obvody majú byť zhodné s územnými obvody štátnych krajov (§ 2 ods. 2), s tým rozdielom, že vojenské obvody súčasťou vyšších územných celkov nie sú (§ 2 ods. 3). Zákomom sa rozdelilo Slovensko na osem krajov.

Podľa vládneho návrhu zákona o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) malo byť zriadených dvanásť samosprávnych krajov. Odchýlne od vládneho návrhu sa však Národná rada SR v § 1 ods. 3 zákona č. 302/ 2001 Z. z. rozhodla zriadiť len osem samosprávnych krajov, v súlade s ustanovením § 2 ods. 2 zákona č. 221/1996 Z. z. Administratívne stanovené hranice krajov Slovenska, vytvorené pre výkon štátnej správy, boli tak v roku 2001 povýšené na hranice samosprávnych celkov. Bolo to rozhodnutie zodpovedajúce potrebám administratívneho členenia krajiny, nerešpektujúce princípy regionalizácie.

Vyššie územné celky boli vytvorené zákonom č. 302/2001 Z. z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), účinným ku dňu vykonania volieb ich orgánov (1. decembra 2001).

Ich pôsobnosť bola následne definovaná zákonom č. 416/2001 z 20. septembra 2001, o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

4.2 Možnosti zmeny územnej organizácie na regionálnej úrovni

Územné a správne členenie je možné pokladať za efektívne vtedy, ak v maximálne možnej miere odráža existujúcu priestorovú, ekonomickú a sociálnu štruktúru spoločnosti. Znamená to, že územné a správne jednotky určitého stupňa sa v maximálne možnej miere zhodujú s nodálnymi regiónmi, ktoré sa dajú identifikovať na zodpovedajúcej úrovni priestorovej organizácie. Pod pojmom nodálny región rozumieme rôznorodosť vlastností, ale zároveň funkčnú a organizačnú jednotnosť. Prevládajú v ňom horizontálne väzby, ktoré predstavujú toky spájajúce jadro regiónu s perifériou. Určujúce sú práve väzby medzi jadrom a zázemím. Tam kde sa strácajú alebo relatívne slabnú a nadobúdajú prevahu väzby k inému jadru, tam prebiehajú hranice nodálneho regiónu. Nodalita môže byť monodimenzionálna, alebo multidimenzionálna. Príkladom monodimenzionality je tzv. spádový región vymedzený dochádzkou za prácou,

vzdelaním, za nákupmi, Príkladom multidimenzionality sú sociálno-ekonomické a urbanistické regióny krajiny.

Súčasnú členenie Slovenska na osem krajov bolo a je predmetom diskusií. Zákonom č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenska bolo „povýšených“ osem miest na úroveň krajských. Tieto mestá v hierarchických systémoch síce obsadili v celkovom poradí prvých osem priečok, avšak ďalšie centrá ako Martin, Zvolen, Poprad a Nové Zámky, menej Michalovce, Prievidza, Lučenec a Rimavská Sobota, ktoré často významom vo svojom spádovom regióne nezaostávajú za Trenčínom či Trnavou, sa krajskými mestami nestali. V rámci juhovýchodnej diagonálnej polovice územia Slovenska sa tak krajskými mestami stali len Banská Bystrica, Košice a Prešov. Naposledy menované navyše tvoria na východe krajiny binodálny centrálny región so vzdialenosťou centier približne 30 km. Tieto centrá sú tak príliš vzdialené k okrajovým (marginálnym) územiám „veľkých“ krajov v strede a na východe Slovenska, a to nielen z hľadiska dostupnosti, ale i reálnej občianskej participácie obyvateľov na dianie v regióne. Ďalšie centrá územnej verejnej správy (Lučenec, Rimavská Sobota, Poprad, Michalovce), ako prirodzené centrá osídlenia, hospodárstva a služieb, by najmä v tejto časti Slovenska mohli pôsobiť i ako póly rastu a iniciovali by rozvoj svojich spádových území (16).

Prijatím zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov sa NR SR priklonila aj k vzniku 8 vyšších územných samosprávnych celkov v hraniciach štátnych krajov vymedzených v roku 1996, nerešpektujúc naplnenie kritérií regionalizácie, ktoré sú veľmi dôležité pre fungovanie územnej samosprávy. Vznikol stav, ktorý nie je dobrým riešením ani z hľadiska efektívnosti územnej štátnej správy a ani pre fungovanie územnej samosprávy, nakoľko nerešpektuje priestorovú organizáciu spoločnosti.

Možnosti riešenia

Podľa nás existujú štyri možnosti ako situáciu riešiť:

- ponechať prechodne súčasný stav,

- zvýšiť počet vyšších územných celkov, vrátiť sa k tzv. „župnému variantu“,
- znížiť počet krajov a vyšších územných celkov,
alebo
- zrušiť druhú úroveň územnej verejnej správy.

Vo všetkých prípadoch je potrebné z viacerých dôvodov (politická a fiškálna ekvivalencia, subsidiarita, nedelenie kompetencií, kompenzácia externalít, municipalizácia) upraviť rozdelenie kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou.

Alternatíva zrušenia druhej úrovne verejnej správy

Z dôvodu pokračovania decentralizácie, zabezpečenia celoplošného rozvoja územia, čerpania európskych fondov, stability modelu, ale aj na základe medzinárodných poznatkov a skúseností, nepovažujeme v súčasnosti zrušenie druhej úrovne územnej verejnej samosprávy za dobré riešenie. O jej existencii, resp. o úlohách, ktoré by mala plniť, však bude, podľa nášho názoru, potrebné diskutovať v súvislosti s procesom municipalizácie.

Zvýšenie počtu vyšších územných celkov

Pri vymedzení centier a hraníc vyšších územných samosprávnych celkov, je potrebné rešpektovať všeobecne platné kritériá: doterajší historický vývoj, prírodné pomery, nodalitu regiónov a hierarchizáciu urbánnych centier krajiny. Pri definovaní centier a hraníc vyšších územných celkov v rámci pôvodného „župného modelu“, ale aj následne pri príprave koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy (3) bolo použitých 14 kritérií:

- rešpektovanie nodality v priestorovej štruktúre krajiny,
- ekonomická integrita regiónov,
- infraštruktúrne vybavenie územia,
- etnické, historické, konfesijné faktory,
- doterajší vývoj členenia (identifikácia regiónov),

- nákladovosť usporiadania,
- osídlenie a urbanizácia, dostupnosť okrajových sídiel,
- prírodné pomery (prírodné bariéry, gravitácia k centráram osídlenia),
- vymedzenie kompetencií jednotlivých úrovní a zložiek verejnej správy,
- zladenie záujmov štátnej správy a samosprávy,
- perspektíva vývoja svetového spoločenstva, štátu, regiónov, miest a obcí,
- politické požiadavky (integrita štátu, súdržnosť v rámci SR, zahranično-politická orientácia, cezhraničná spolupráca, vývoj v susedných štátoch),
- početnosť obyvateľov, optimálny počet obcí.

Výsledkom bol návrh 16 žúp, ktorý bol neskôr na základe politických diskusií zredukovaný na 12 samosprávnych celkov. V tom čase sa proti zámeru používali nasledovné argumenty (26):

- historické regióny vo viacerých prípadoch neboli geograficky prirodzenými regiónmi (Nitrianska stolica) a ani vnútorne integrovanými regiónmi (Spiš),
- členenie na historické regióny (16-20) vytváralo síce v minulosti ustálené priestorové celky, tieto však neboli z hľadiska všeobecných princípov riadenia optimálne ani racionálne,
- zvýšenie počtu regionálnych celkov je z organizačných a ekonomických aspektov nevhodné,
- neexistuje jednotný názor na definovanie regionálnych centier.

Národná rada Slovenskej republiky nakoniec nepodporila návrh dvanástich žúp a rozhodla o vytvorení ôsmich vyšších územných samosprávnych celkov v hraniciach existujúcich štátnych krajov. Takto vymedzené územia však nenapĺňajú viaceré z vyššie uvedených kritérií, sú predmetom kritiky, čo vlastne hovorí v prospech návratu k pôvodným návrhom. Je dôležité mať na zreteli, že v decentra-

lizovanom štáte nie je dôležitá jednota politického a ekonomického riadenia a dominancia štátu. Naopak, uplatňuje sa princíp subsidiarity, relatívnej územnej samosprávnej autonómie, rešpektovanie hierarchie centier osídlenia a dostupnosť centier územnosprávnych jednotiek. Práve nevhodnosť územného členenia sa výrazne podieľa na problémoch rozvoja regiónov a na (ne) stieraní regionálnych disparít.

Zníženie počtu vyšších územných celkov

V minulosti existoval na Slovensku aj menší počet regionálnych celkov (pozri Jozefínske dištrikty, dištrikty a oddelenia uhorského miestodržiteľstva za Bachovho absolutizmu a naň nadväzujúcich rokov a zvlášť pomerne nedávne členenie z posledného obdobia existencie bývalého Československa v rokoch 1961 - 1990). Je však potrebné zdôrazniť, že prakticky vždy bol nižší počet regionálnych celkov výsledkom vonkajších rozhodnutí, slúžili ako štátne správne celky a v histórii aj prekračovali dnešné hranice Slovenska.

Ako vyplynulo z analýz v rámci „Alternatívneho návrhu územnosprávneho usporiadania Slovenska“ (1993), ale aj Ministerstva vnútra SR (1995) dôsledné uplatnenie kritérií regionalizácie na Slovensku automaticky vylučuje vytvorenie menšieho počtu ako ôsmich vyšších územných samosprávnych celkov, pretože:

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

- model by vôbec nezodpovedal koleratívneho vzťahu medzi počtom regionálnych celkov a veľkosťou krajiny v 15 štátoch Európskej únie.

V minulosti sa argumentovalo v prospech menšieho počtu vyšších územných celkov aj tým, že Európska únia (Eurostat) rozčlenila územia Slovenska na štyri územné celky - NUTS II., a preto by malo mať Slovensko 4 kraje. Tento argument však nie je relevantný. Pri predpokladaných trendoch a v rámci zjednocovania Európy budú zohrávať prirodzené regióny stále významnejšiu úlohu. Tie nevznikali ako štatistické jednotky, ale ako územie rešpektujúce prírodné, ekologické, ekonomické a ľudské faktory. Regionalizácia krajiny vychádzajúca zo stáročných tradícií a tie zase z prírodných podmienok, geografického členenia krajiny a územných ekonomických štruktúr, je základom pre tvorbu štatistických jednotiek. Nepovažujeme preto za rozhodujúce, aby sa územná organizácia SR podriaďovala dočasným podmienkam vyplývajúcim z možnosti čerpania podporných programov EÚ, ale opačne, aby sa na základe prirodzenej regionalizácie krajiny vytvárali územné jednotky a subjekty, ktoré budú adresátom podpory.

4.3 Záver

Územné usporiadanie je úzko previazané s delbou právomocí a zodpovednosti medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy. Zároveň je potrebné, aby zohľadňovalo priestorovú organizáciu slovenskej spoločnosti. Významným faktorom ovplyvňujúcim počet a veľkosť vyšších územných celkov je rozhodnutie o reforme miestnej samosprávy. Z uvedených dôvodov sa domnievame, že je vhodné v prechodnom období ponechať osem samosprávnych krajov. Diskusiu o existencii, resp. o počte vyšších územných celkov odporúčame viesť spoločne s diskusiou o vytvorení municipalít, o možnosti presunu niektorých súčasných kompetencií vyšších územných celkov na municipality a o možnom presune ďalších úloh centrálnej vlády na územnú samosprávu, najmä na vyššie územné samosprávne celky tak, aby sa naplnili pôvodné zámery, kvôli ktorým boli zriadené.

5. ŠTRUKTÚRA ÚZEMNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Nemenej významnú úlohu v modernizácii verejnej správy zohráva dobre organizovaný podsystem štátnej správy, na všetkých jeho úrovniach.

5.1 Legislatívne zmeny v organizácii územnej štátnej správy

V období rokov 1990 - 2013 prešla územná štátna správa viacerými zmenami, pričom opakovane prišlo k integrácii, resp. dezintegrácii úradov, k zrušeniu, vytvoreniu a opätovnému zrušeniu krajského stupňa:

- v roku 1990 prešla, zákonom č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy, väčšina kompetencií vtedajších národných výborov na obvodné úrady, ktoré boli orgánmi integrovanej územnej štátnej správy prvého stupňa a na druhostupňové okresné úrady. Zároveň zanikla integrovaná štátna správa na stupni kraj;
- zákonom SNR 517/1990 sa stanovilo, že základnou územnou jednotkou je obec, a že každá obec patrí do niektorého z 38 okresov, určili sa ich sídla a zanikli kraje;
- nariadením vlády č. 548/1990 sa stanovilo, že okresné úrady sa zriaďujú v sídlach obcí, ktoré sú sídlami okresov a ustanovili sa sídla 121 obvodných úradov a ich územná pôsobnosť;
- v nadväznosti na články 64 a 122 Ústavy SR sa zákonom č. 221/1996 o územnom a správnom usporiadaní vytvorili správne celky na stupni kraj (8) a na stupni okres (79). V sídlach celkov boli zriadené integrované úrady územnej štátnej správy;
- od 1. januára 2004 prišlo k dezintegrácii územnej štátnej správy. Zákonom č. 515/2003 o krajských úradoch a okresných úra-

doch boli zrušené okresné úrady a zriadených 8 krajských úradov a 50 obvodných úradov v pôsobnosti ministerstva vnútra a k 1. januáru 2004 boli zriadené krajské a obvodné úrady v pôsobnosti jednotlivých ministerstiev. Kostru územnej štátnej správy tvorili úrady na úrovni krajov. V prípade potreby mali v území pôsobiť expozitúry, slúžiace na zber žiadostí a distribúciu výstupov. Úrady mali zabezpečovať riadenie a vybavovanie agendy, úlohu expozitúr mohla vykonávať aj obec. V súvislosti s uvedenou zmenou bolo potrebné garantovať dostupnosť úradov pre občana (časová a kilometrická, najmä do času plnej elektronizácie), čo mala zabezpečovať sieť expozitúr. Osobitnú štruktúru tvoril tzv. prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, kde úrady vznikli iba na krajskej úrovni a prvostupňový výkon zabezpečovali obce (stavebné úrady, školské úrady);

- k 1. októbru 2007 boli zrušené krajské úrady v pôsobnosti Ministerstva vnútra a ich pôsobnosť prešla na obvodné úrady v sídle kraja a ministerstvá;
- od 1.1.2013, na základe zákona 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v štátnej správe prišlo k zrušeniu existujúcich krajských orgánov špecializovanej štátnej správy a presun ich pôsobností na integrované orgány v území. Pôsobnosť pri výkone štátnej správy krajských školských úradov, krajských stavebných úradov a územných vojenských správ sa presúva do pôsobnosti obvodných úradov v sídlach krajov; pôsobnosť krajských úradov životného prostredia, krajských pozemkových úradov, krajských lesných úradov, krajských úradov pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie a katastrálnych úradov sa presunula do pôsobnosti obvodných úradov v sídlach krajov ich špecializovaných sústav;
- k 1. októbru 2013 sa opätovne vytvorila okresná úroveň integrovanej územnej štátnej správy v 72 sídlach (Bratislava a Košice budú sídlom jedného úradu), čím sa vracia stav k rozhodnutiam z roku 1996. Zmeny sa týkajú iba časti štátnych úradov v území. Viaceré z nich (Policajný zbor, Hasičský a záchranný zbor, Banský úrad, Inšpektorát práce, Finančná správa, Pamiat-

kový úrad, Štátna obchodná inšpekcia, Veterinárna a potravinová správa) pôsobili a budú ďalej pôsobiť v rámci osobitných sietí.

5.2 Možnosti budúceho vývoja

Aktuálne na Slovensku prebieha reforma územnej štátnej správy, podľa projektu ESO (efektívna, spoľahlivá, otvorená štátna správa), ktorá sa týka výhradne zmien v organizácii územnej štátnej správy. Vláda chce riešiť efektívnosť územnej štátnej správy zrušením krajského stupňa, vytvorením okresných úradov s rôznou štruktúrou úloh, integráciou súčasných úloh územnej štátnej správy do menšieho počtu úradov, centralizáciou agend, pričom chce ponúkať služby aj samospráve. Agendu bude môcť občan podľa zámeru riešiť cestou kontaktných bodov, osobne alebo elektronicky, bez ohľadu na miesto pobytu. Kontaktné body budú aktívnym bodom kontaktu občana a štátu a prioritne majú zabezpečovať výpisy, zmeny, podania, žiadosti alebo doklady. Kontaktný bod bude mať len prístup k agendám a bude zabezpečovať prvý kontakt s občanom. Okresný úrad by mal vykonávať agendy. Okrem toho majú vzniknúť tzv. integrované obslužné miesta (IOM), ktoré budú pasívnym bodom kontaktu a budú zabezpečovať vybavovanie rôznych výpisov. Súčasťou systému má byť aj jednotné kontaktné miesto (JKM) za účelom poskytovania informácií a uľahčenia prístupu podnikateľov v oblasti služieb. Celá sieť inštitúcií územnej štátnej správy bude podriadená ministerstvu vnútra. Pre naplnenie cieľa zamýšľa vláda obnoviť 72 integrovaných okresných úradov z roku 1996 (mimo okresných úradov v Bratislave a Košiciach, kde bude iba jeden úrad). V súvislosti s vymedzením ich hraníc je potrebné pripomenúť politické motivácie v čase ich kreovania, čoho dôkazom je aj skutočnosť, že iba 41 z nich je totožných k funkčnými mestskými regiónmi. Návrh zákona o organizácii miestnej štátnej správy ustanovuje v § 4 pôsobnosť okresných úradov. Podľa neho okresný úrad v sídle kraja o. i.:

- a) riadi, kontroluje a koordinuje výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi, ktoré majú sídlo v jeho územnom obvode,

b) vykonáva v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode, ak osobitný zákon neustanovuje inak; ak v prvom stupni rozhoduje len okresný úrad v sídle kraja, vykonáva v druhom stupni štátnu správu okresný úrad v sídle kraja, ak tak ustanovuje osobitný zákon. Na plnenie týchto úloh sa v okresnom úrade v sídle kraja zriaďuje osobitný organizačný útvar.

Zároveň sa určuje, že štátnu správu, ktorú vykonávajú okresné úrady, riadia a kontrolujú ústredné orgány štátnej správy, do ktorých pôsobnosti patria príslušné úseky štátnej správy. Zamýšľané zmeny definujú rôzne veľkosti okresných úradov.

Alternatívne riešenie

Pozostáva zo zachovania symetrického usporiadania územnej štátnej správy a územnej samosprávy na úrovni kraja, pri zachovaní súčasných sídiel obvodných úradov, integráciou miestnej štátnej správy a vytvorením kontaktných miest (KAMO) v sídlach navrhovaných municipalít.

5.3 Cieľový stav - odporúčanie

Rozhodujúcim prvkom územnosprávneho usporiadania je územné členenie, ktorému sa má prispôbiť organizácia miestnej štátnej správy a preto preferujeme alternatívne riešenie (napriek schváleným zákonom programu ESO), a navyše:

- riešenie je úspornejšie,
- nie je potrebné vytvárať nové úrady, resp. obnovovať okresy,
- neobnoví sa nevhodnosť opätovne vytvorených viacerých okresov,
- vytvoria sa pre budúcnosť podmienky pre symetrické usporiadanie územnej verejnej správy.

Za dôležité považujeme zachovanie symetrie v oddelenom

modeli a previazanosť jednotlivých úrovní verejnej správy z dôvodov, pre ktoré boli uzákonené v roku 1996.

ZHRNUTIE

1. Štruktúra verejnej správy

V úvode publikácie sme písali o potrebnej väzbe medzi priestorovou štruktúrou spoločnosti a územnosprávnym členením štátu. Ide najmä o to, aby sa územné a právne jednotky v maximálne možnej miere zhodli s nodálnymi regiónmi, ktoré sa dajú identifikovať na zodpovedajúcej úrovni verejnej správy.

Takýmito jednotkami na miestnej úrovni sú navrhované municipality, ktoré vychádzajú z jasne postavených kritérií. Presunom viacerých kompetencií, ktoré dnes zabezpečujú vyššie územné celky na municipality, bude mať táto úroveň právomoc riešiť všetky rozhodujúce záležitosti týkajúce sa občana.

Prechodne odporúčame zachovať súčasné samosprávne kraje. Rozhodnutie o ich existencii, resp. počte a hraniciach, podľa nás je vhodné riešiť na základe diskusie o celkovom modeli, o prerozdelení kompetencií a municipalizácii.

Tejto štruktúre územnej samosprávy odporúčame prispôbiť územnú štátnu správu, čo znamená:

- kontaktné miesta územnej štátnej správy lokalizovať v centrách municipalít s pôsobnosťou v hraniciach navrhovaných municipalít,
- prvý stupeň územnej štátnej správy ponechať v sídlach dnešných obvodných úradov, s pôsobnosťou prispôbenou hraniciam municipalít,
- druhý stupeň územnej štátnej správy lokalizovať v krajských mestách s územnou pôsobnosťou v rámci hraníc krajov (8).

2. Rámcové rozdelenie kompetencií⁴

Uvádzame odporúčaný cieľový stav riešenia v prípade vzniku municipalít a zachovania vyšších územných celkov. V prípade prechodného riešenia na úrovni obcí je potrebné upraviť iba najvypuklejšie problémy delenia kompetencií.

⁴ Podrobnejšie a zdôvodnenie v osobitnej publikácii.

Hospodárske funkcie

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

Verejné služby

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

Výstavba a bývanie

- koordinácia miestnych rozvojových zámerov,
- výstavba, správa a údržba obecných bytov,
- príprava územia pre bytovú výstavbu.
- Starostlivosť o životné prostredie
- územná a druhová ochrana prírody a krajiny,
- zabezpečovanie ochrany drevín mimo les,
- zabezpečovanie ochrany akosti a množstva vôd v správe obcí,
- zabezpečovanie racionálneho využívania vôd v správe obcí,
- komunálna ochrana ovzdušia a jej programy,
- obstarávanie územnoplánovacej dokumentácie municipality,
- obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie sídelných útvarov a zón,
- zabezpečovanie územného konania a vydávanie územných rozhodnutí pre umiestňovanie vybraných stavieb, zmeny využitia územia a ochrany záujmov v území,
- zabezpečovanie stavebného poriadku, vrátane stavebného povolenia, vydávanie povolení pre vybrané stavby,
- monitorovanie stavu životného prostredia a poskytovanie informácií o ňom,
- spravovanie zoologických záhrad, chovných staníc, rehabilitačných staníc, zoologických kútikov a záchytných staníc v správe obce,
- spravovanie botanických záhrad, arborét, náučných chodníkov a lokalít
- spravovanie stredísk environmentálnej výchovy a informatiky a ďalších zariadení starostlivosti o životné prostredie,
- utváranie a chránenie zdravých podmienok a zdravého spôsobu života a práce obyvateľov obce.

Doprava

- vlastníctvo, výstavba, údržba a správa MK.

Vodné hospodárstvo

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

Školstvo

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

Kultúra

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

Sociálna pomoc

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

Vnútoraná správa, správna administratíva

- organizačná štruktúra úradu,
- vydávanie všeobecne záväzných nariadení,
- organizovanie hlasovania obyvateľstva, organizovanie volieb,
- správne úkony vyplývajúce z odovzdania kompetencií,
- zber a spracovanie údajov,
- matrika.

Bezpečnosť, verejný poriadok

- miestna polícia,
- priestupkové konanie,
- civilná obrana (participácia),
- požiarňa ochrana,
- štátne evidencie (obyvateľstvo, matrika, evidencia zbraní a streliva, motorových vozidiel),
- štátne doklady.

| | |
|------|--|
| Kraj | <p>Hospodársky / regionálny rozvojriadiace úlohy pri implementácii projektov EÚ,</p> <ul style="list-style-type: none"> - zostavovanie, schvaľovanie a kontrola vlastného rozpočtu, - spracovanie a schvaľovanie programu rozvoja regiónu, - stanovisko k celoštátnym zámerom, - vypracovanie a schvaľovanie nástrojov ekonomického a sociálneho rozvoja regiónu v súlade s platnými zákonmi, vrátane cezhraničnej spolupráce, - hospodárenie s majetkom, - spoluúčasť na verejných službách regionálneho a celoštátneho významu, - vlastná investičná činnosť, - zakladanie, zrušovanie a kontrola regionálnych podnikov, - podpora súkromného a tretieho sektora, <p>Územné plánovanie</p> <ul style="list-style-type: none"> - obstaranie a schvaľovanie územnoplánovacích podkladov a územného plánu, - vyhlasovanie záväzných častí územného plánu. <p>Doprava</p> <ul style="list-style-type: none"> - verejná osobná doprava, - cestný správny orgán, - regionálne železničné trate, - vlastníctvo, správa a údržba ciest I.- III. Triedy. <p>Školstvo</p> <ul style="list-style-type: none"> - zriaďovanie a zakladanie odborných škôl (sieť). <p>Zamestnanosť</p> <ul style="list-style-type: none"> - politika zamestnanosti (súčasné kompetencie MPSVaR v tejto oblasti, vrátane UPSVaR). <p>Zdravotníctvo</p> <ul style="list-style-type: none"> - zriaďovanie a správa regionálnych polikliník, nemocníc a zariadení správa nemocníc, liečebných ústavov, detské liečebne, - vydávanie povolení (sieť), - výstavba a prevádzka zdravotných stredísk, polikliník, nemocníc. <p>Životné prostredie</p> <ul style="list-style-type: none"> - ochrana proti živelným pohromám, - odpadové hospodárstvo, - bezpečnosť (integrovateľný záchranný systém), |
| | Ústredné orgány |

3. Zásady financovanie územnej samosprávy⁵

Súčasný model je založený najmä na vertikálnom finančnom vyrovnávaní, či už sa jedná o prerozdelenie DPFO, alebo o financovanie regionálneho školstva. Prakticky 2/3 daňových príjmov sú predmetom prerozdelenia, bez vplyvu obcí, resp. vyšších územných celkov. Takýto mechanizmus nedostatočne stimuluje a zohľadňuje prirodzený potenciál územia. Nosnou ideou zmeny je posilnenie vlastných príjmov miestnej samosprávy a pri finančnom vyrovnávaní vo väčšej miere zohľadniť finančnú silu municipalít. Kraje odporúčame financovať z rozpočtov obcí a štátu.

4. Volebné systémy

Municipálne orgány⁶ by mali byť volené podľa väčšinového volebného systému:

- poslanci zastupiteľstva volení v rámci volebných obvodov municipality,
- primátor: volený v jednomandátovom volebnom obvode.

Krajské orgány, bez uskutočnenia volieb:

- poslancami zastupiteľstva budú primátori municipalít,
- predseda kraja bude volený zastupiteľstvom.

⁵ Bude rozpracované v osobitnej publikácii.

⁶ Podrobnosti riešenia cieľového stavu a prechodného riešenia v osobitnej publikácii.

LITERATÚRA

- [1] „Dobré spravovanie rozvoja regiónov - výzva pre Slovensko“. Košice: Karpatský rozvojový inštitút, 2010.
- [2] HAMALOVÁ, M.: Teória, riadenie a organizácia verejnej správy 2. Bratislava: MERKURY, 2008.
- [3] HAMALOVÁ, M. - BELAJOVÁ, A.: Komunálna ekonomika a politika. Bratislava: Sprint 2. 2011.
- [4] KUKLIŠ, P. - VIROVÁ, V.: Vybrané problémy miestnej samosprávy. Bratislava: Eurokodex, 2012.
- [5] Koncepcia decentralizácia a modernizácie verejnej správy. Úrad vlády SR, 2000.
- [6] NIŽŇANSKÝ, V. - HAMALOVÁ, M.: Decentralizácia a Slovensko. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy, 2013.
- [7] Ústava Slovenskej republiky.
- [8] Stratégia reformy verejnej správy. Bratislava: Úrad vlády SR, 1999.
- [9] LEHMANN, L. - RIEDER, S. - PFÄFFLI, S.: Zusammenarbeit in Agglomerationen. Hochschule fur Wirtschaft Luzern, 2003.
- [10] BERČÍK, P. - LOVECKÝ, P.: „Územné zmeny obcí od roku 1990“. MV SR, 2003.
- [11] ŠKULTÉTY, P. a kol.: „Správne právo hmotné - všeobecná a osobitná časť“. Heuréka, 2002.
- [12] SLAVÍK, V.: „Analýza mikroregiónov Slovenska“. Úrad vlády SR, 2005.
- [13] PALÚŠ - JESENKO - KRUNKOVÁ: „Obec ako základ územnej samosprávy“. UPJŠ Košice, 2010.
- [14] NIŽŇANSKÝ, V. a kol.: Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku. Bratislava: VŠEMVS, 2009.
- [15] SWIANIEWICZ, P.: „Územná roztrieštenosť ako problém. Konsolidácia ako riešenie?“. Univerzita Varšava, 2003.

- [16] SLOBODA, D.: „Slovensko a regionálne rozdiely“. Bratislava: Konzervatívny inštitút M.R. Štefánika, 2005.
- [17] „Konsolidácia alebo fragmentácia - veľkosť miestnych samospráv v strednej a východnej Európe“, ed. Pawel Swianiewicz, M.E.S.A. 10, Bratislava, 2003.
- [18] „Projekt zur Reform der Gemeindestrukturen“. Úrad pre obce, kantón Zürich, november 2007.
- [19] Zákon č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky.
- [20] Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov.
- [21] Zákon 369/90 Zb. o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov.
- [22] www.politik-fuer-kommunen.de.
- [23] www.minv.sk.
- [24] SLAVÍK, V. - GRÁC, R. - KLOBUČNÍK, M.: Reflexia k problematike fungovania spoločných obecných úradov v Slovenskej republike. *Geographia Cassoviensis* IV, 2/2010.
- [25] www.zomos.sk/vyrocna-sprava-zomos-2012, www.facebook.com“.
- [26] Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska“, MV SR, Bratislava, 2007.

Názov: ÚZEMNÉ A SPRÁVNE ČLENENIE SLOVENSKA
Zborník vedeckých statí

Autori: Ing. Viktor Nižňanský, PhD.
doc. Ing. Marta Hamalová, CSc.

Recenzenti: doc. RNDr. Vladimír Slavík, CSc.
doc. Ing. Anna Belajová, PhD.

Rok vydania: 2013

Vydanie: prvé

Rozsah: 2,62 autorských hárkov

Vydavateľ: Inštitút aplikovaného manažmentu
Jesenského 2, 911 01 Trenčín
www.iampress.eu

Tlač: IAM press

ISBN: 978-80-89600-19-9

Viktor Nižňanský - Marta Hamalová

ÚZEMNÉ A SPRÁVNE ČLENENIE SLOVENSKA



9 788089 600199